ضمانات الإدارة الرادعة لضبط الاستغلال الزراعي

Deterrent management guarantees to control agricultural exploitation

م. علي مخلف حماد

Ali Mukhlif Hammad

alialasafi@uoanbar.edu.iq

أ.م.د. صالح عبد عايد صالح العجيلي

Dr. Saleh Abd Aaied Saleh

جامعة تكريت / كلية الحقوق

University of Tikrit / College of Law

Dr.sal.aa@tu.edu.iq

الملخص:

مشكلة البحث: يطرح البحث إشكالية تتمثل بالتساؤل التالي: ما هي الوسائل الرادعة المتاحة للإدارة في كفالة تنفيذ القوانين والأنظمة المنظمة للاستغلال الزراعي واحترام قواعدها، وردع المخالفات التي تقع بالمخالفة لأحكام تلك التشريعات، ومدى شرعية اختصاص الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية الرادعة؟

أهمية البحث: تنبع أهمية هذا الموضوع من أهمية الحفاظ على الاستغلال الزراعي بوعائه الأرض الزراعية، وغلته الإنتاج الزراعي، لغرض تحقيق الأمن الغذائي الذي يعد من أهم عوامل الحفاظ على النظام العام في المجتمع، وكذلك تحقيق الأمان الغذائي للحفاظ على الصحة العامة والبيئة، فضلًا عن أهميته في تحقيق السكينة العامة وتنمية الاقتصاد.

منهجية البحث: اتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي، عن طريق تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالمشكلة في التشريعات الزراعية في

العراق، وبيان مدى كفايتها لمعالجة مشكلة البحث من خلال الاجراءات الرادعة المتضمنة فيها والتي يمكن للإدارة استخدامها.

النتائج والحلول التي تمخض عنها البحث: تبين من خلال بحثنا للموضوع، أن الإدارة يتاح لها اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر لكفالة تنفيذ القوانين والأنظمة ذات الصلة بالاستغلال الزراعي في حال مخالفة أحكامها من الممتهنين للنشاط الزراعي، أو امتناعهم عن تنفيذ القرارات التي تصدرها بشأن ذلك، فيكون لها وقف تنفيذ الأعمال المخالفة وإعادة الحال إلى ما كان عليه وإزالة المخالفات بالطريق الإداري، ويحق لها إيقاع الجزاءات الإدارية المالية على المخالفين كفرض الغرامات المالية والمصادرة الإدارية، وأيضًا الجزاءات غير المالية كتوجيه الإنذار وسحب الترخيص الممنوح لممارسة نشاط معين ولها أيضًا تأديب الموظفين المختصين في حال مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية وفقًا لما تقضي به التشريعات، إلا أنه ليس للإدارة إيقاع العقوبات السالبة للحرية وإن نصت عليها التشريعات الزراعية؛ لكونها تخالف أحكام الدستور النافذ.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الاستغلال الزراعي، التنفيذ الجبري المباشر، الجزاءات الإدارية

Summary:

Research problem: The research problem revolves around what are the deterrent means available to the administration in ensuring the implementation of laws and systems regulating agricultural exploitation and respect for their rules, deterring violations that occur in violation of the provisions of those legislation, and the legitimacy of the administration's specialization in inflicting deterrent administrative penalties.

The importance of the research: The importance of this topic stems from the importance of preserving

agricultural exploitation as agricultural land and yields, for the purpose of achieving food security, which is one of the most important factors for maintaining public order in society, achieving food security to preserve public health and the environment, as well as its importance In achieving public tranquility and economic development.

Research Methodology: In this research, we followed the analytical approach, by analyzing the legal texts related to the problem in agricultural legislation in Iraq, and showing their adequacy to address the study problem through the deterrent measures included in it that the administration can use.

The results and solutions that resulted from the research: Through our research on the subject, it was found that the administration is allowed to resort to direct forced execution to ensure the implementation of laws and regulations related to agricultural exploitation in the event of a violation of their provisions by professionals in agricultural activity, or their abstention from implementing the decisions it issues in this regard. It has the right to stop the implementation of the violating actions, restore the situation to what it was and remove the violations through the administrative way, and it has the right to impose financial administrative penalties on violators, such as imposing financial fines and administrative confiscation, as well as non-financial penalties such as issuing a warning and withdrawing

the license granted to practice a specific activity, and it also has the right to discipline specialized employees in the event of their violation to their job duties in accordance with the provisions of the legislation, but the administration does not impose freedom-depriving penalties even if it is stipulated in agricultural legislation; Because it violates the provisions of the Constitution in force.

Keywords: administrative control, agricultural exploitation, direct execution, administrative sanctions.

المقدمة

على خلاف قوانين الطبيعة التي تحكم مخلوقات بلا إرادة، فلا تخالف إلا أن يشاء الله، فإن قوانين السلوك كثيرًا ما تخالف؛ لأنها موجهة إلى إنسان ذي إرادة حرة تمكنه من العصيان أو الامتثال، لذا كان لابد من ضمانات رادعة تكفل تنفيذ القوانين والأنظمة واحترام القرارات التي تصدرها الإدارة لتنظيم ممارسة الأنشطة الفردية، ومن تلك الأنشطة الاستغلال الزراعي الذي يقصد به القيام بالأعمال اللازمة للحصول على غلة الأرض الزراعية وتحسين نوعيتها، والانتهاء عن كل ما من شأنه التأثير سلبًا على الأرض أو غلتها، بقصد تحقيق الأمن الغذائي، ضمن الإطار القانوني المحدد لذلك. ولما كانت حماية الاستغلال الزراعي هي الأساس في تحقيق الأمن الغذائي، وكان الأخير من ضرورات الحفاظ على النظام العام في المجتمع، فإن تحقيقه يتطلب من الإدارة مباشرة وظيفتها في مجال الضبط الإداري لضمان ممارسة الأفراد للنشاط الزراعي وفقًا لما تقرره التشريعات، وتلافي أي إخلال قد يتسبب بالإضرار بهذا النشاط، لما يترتب على فقدان الأمن الغذائي من شيوع الفوضى وعدم الاستقرار في المجتمع، وهذا لن يكون من دون منح الإدارة ضمانات رادعة تتمثل في حق التنفيذ الجبري المباشر (المطلب الأول)، وسلطتها في إيقاع جزاء إداري (المطلب الثاني).

I. المطلب الأول

التنفيذ الجبري المباشر

يُعد التنفيذ الجبري المباشر من أهم الضمانات الرادعة المتاحة للإدارة، وللوقوف على تفاصيل هذا الحق سنتناول مفهوم التنفيذ المباشر وصوره في نطاق الاستغلال الزراعي، في فرعين وفقًا للآتي:

I. أ. الفرع الأول

مفهوم التنفيذ المباشر

يراد بالتنفيذ الجبري المباشر، استعمال الإدارة الجبر والإكراه لتنفيذ أوامرها وقراراتها الضبطية على الأفراد من دون الحصول على إذن سابق من القضاء في سبيل المحافظة على النظام العام، ويعرف بأنه: "وسائل القهر المادية الي تلجأ اليها الإدارة لتنفيذ قرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها من قبل الأفراد اختياريا دون الالتجاء مقدما إلى القضاء، للحيلولة دون اختلال النظام العام ولكي يجبر الأفراد على احترام القوانين واللوائح"[(١)]، ويمثل التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري، أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، التي يقصد بها: "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختيارًا دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"[(٢)].

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بحصول الإدارة مقدمًا على تصريح من القضاء لاستعمال القوة الجبرية لتنفيذ قراراتها، فإن التنفيذ الجبري يغنيها عن ذلك، إذ تلجأ إلى استخدام القوة المادية مباشرة من دون الحاجة إلى حكم قضائي، لذا فهو يعد من أخطر الوسائل الممنوحة للإدارة[(٣)]، والذي يبيح للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر ضرورات المحافظة على النظام العام، الذي هو غاية الإدارة من إصدار قرارات الضبط، ذلك أن إلزام الإدارة بوجوب الحصول على إذن سابق من القضاء لتنفيذ قراراتها، قد يؤدي إلى عدم تحقيق الغرض من إصدارها، مما يعرض النظام العام للخطر المحدق[(٤)].

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، *القانون الإداري*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦)، ص١٦٠.

(٢) ينظر: د. سليمان الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)*، ط ٥، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٤)، ص٥٧٣.

(٣) ينظر: د. محمد فوزي نويجي، *الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة*، ط١، (المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١٦)، ص١٢٧.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، *النظرية العامة للقانون الإداري*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢)، ص٢١٩؛ د. عادل أبو الخير، *الضبط الإداري وحدوده*، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥)، ص٢٦٢-٢٦٣.

ولما كان التنفيذ المباشر إجراء استثنائي، فقد حرص الفقه والقضاء الإداري على قصر تطبيقه على حالات محددة لا يجوز التوسع أو القياس عليها، وتتمثل هذه الحالات في الآتي:

أولا: النص من جانب المشرع: قد يخول المشرع الإدارة وبنص صريح اللجوء إلى التنفيذ الجبري لأحكام التشريعات أو القرارات في حال امتناع المخاطبين بها عن التنفيذ الاختياري، وذلك لخطورة الموضوع الذي صدر بشأنه التشريع أو القرار وضرورة الإسراع بتنفيذه، أما إذا نص المشرع على جزاء مخالفة ذلك النص التشريعي أو القرار الإداري وخول سلطة معينة إيقاعه، فإنه يكون استبعد التنفيذ المباشر ضمنًا(١). ومن ذلك تخويل الإدارة إزالة البناء غير القانوني في الأرض المملوكة للدولة على نفقة المخالف إذا لم يبادر هو بإزالته(٢).

ثانيا: مخالفة الأفراد لحكم ورد في قانون أو نظام لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفه: لما كانت الإدارة مكلفة بتنفيذ القوانين فإنه يحق لها سلوك طريق التنفيذ المباشر عند سكوت المشرع عن تقرير جزاء على من يخالف القوانين والأنظمة(٣)، وهذه الحالة ليس لها تطبيق في العراق؛ لأن المشرع أورد نصًا عامًا في قانون العقوبات فرض بمقتضاه جزاءً على كل من خالف الأوامر الصادرة من الهيئات الإدارية أو الموظفين(٤)، وفي نطاق الاستغلال الزراعي نجد أن القوانين والأنظمة تقرر جزاءات تفرض على من يخالف أحكامها، كما سيأتي بيانه.

ثالثا: حالة الضرورة: يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة التي يراد بها، وجود خطر يهدد النظام العام، ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية، الأمر الذي يبيح للإدارة التدخل فورًا لدفع الخطر باستعمال القوة المادية لتعذر دفعه بالطرق القانونية الاعتيادية، ولو لم يوجد نص في القانون يبيح استعمال هذه الوسيلة، بل لها ذلك حتى لو كان القانون يمنعها صراحةً أو ضمنًا من استعمال

---

(١) ينظر: د. حسني درويش عبد الحميد: *النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي*، الكتاب الثاني، *ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية*، ط١، (الكويت: وزارة العدل، ٢٠٢٠)، ص١٥٠؛ د. علي خطار شطناوي، *الوجيز في القانون الإداري*، ط١، (عمان: داو وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص٤٠٥.

(٢) المادة (١٠/هـ) من قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩ المعدل، نشر في الوقائع العراقية، العدد ١٤٩، بتاريخ ١٩٥٩/٤/١.

(٣) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، *نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية*، ط١، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧)، ص١٤٨.

(٤) المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، التي تنص على: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمتثل أوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون". نشر القانون في الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨، بتاريخ ١٩٦٩/١٢/١٥.

التنفيذ المباشر، تطبيقًا لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات[١]، وقد جرى القضاء والفقه على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة تبرر اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري، يمكن إجمالها بما يلي[٢]:

١- وجود خطر جسيم ومفاجئ يهدد النظام العام، يتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه.

٢- تعذر دفع الخطر بالوسائل العادية، بحيث يكون التنفيذ المباشر هو الوسيلة الوحيدة لدرئه.

٣- أن يكون هدف الإدارة من استعمال هذا الحق هو تحقيق المصلحة العامة وحدها.

٤- يجب على الإدارة الموازنة بين ضرورات الحفاظ على النظام العام من جهة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى، عند استعمالها للتنفيذ الجبري، إذ ليس لها أن تضحي بمصلحة الأفراد وتقيد حرياتهم من أجل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقضي به الضرورة، إعمالًا للقاعدة الأصولية الشرعية "الضرورة تقدر بقدرها".

I. ب. الفرع الثاني

صور التنفيذ المباشر في مجال الاستغلال الزراعي

يراد بالتنفيذ المباشر كضمانة رادعة لضبط الاستغلال الزراعي حق الإدارة باستعمال القوة لإجبار ذوي العلاقات الزراعية على تنفيذ قراراتها المتعلقة بالنشاط الزراعي، ويأخذ أحد الصور الآتية:

أولا: وقف الأعمال المخالفة

تتولى الإدارة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لوقف الأعمال المخالفة لما تتضمنه التشريعات الزراعية من أحكام، والتي يترتب عليها إخلالًا بالنشاط الزراعي، إذ تُصدر الإدارة المختصة قرارًا إداريًا تنذر المخالف لوقف العمل أو التصرف المخالف الذي ارتكبه قبل استفحاله، فإن لم يستجب واستمر بالمخالفة فإن الإدارة تتدخل لوقف العمل المخالف وتدارك ما لا يمكن تداركه فيما لو وصل تنفيذ العمل المخالف إلى مرحلة يتعذر معها وقفه، ويعرف وقف الأعمال المخالفة بأنه: "إجراء تحفظي وسلبي من شأنه تثبيت الحال على ما هو عليه، إذ الهدف منه هو الاحتفاظ بالأمر الواقع كما هو وعدم السماح للمخالف بالتمادي في المخالفة مما

---

(١) ينظر: د. محمود عاطف البنا، *الوسيط في القانون الإداري*، ط٢، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٢)، ص٤٠٧ وما بعدها.

(٢) ينظر: د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص١٣٣؛ د. حسام مرسي، *سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٠)، ص٤٢٠-٤٢١؛ د. مهند نوح، *القانون الإداري*، الجزء الأول، (سوريا: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨)، ص١١١.

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

يتعذر معه تدارك آثارها وذلك لحين البت في المخالفات القائمة بالفعل"[١]، ولهذا الإجراء أهمية كبيرة كونه يوفر على الدولة نفقات المواد المختلفة التي تستخدم في الأعمال المخالفة للقانون[٢].

ومن شواهد وقف الأعمال المخالفة كصورة من صور التنفيذ الجبري التي تسلكها الإدارة في ضبط الاستغلال الزراعي، قيامها بوقف أعمال البناء غير القانوني في الأرض الزراعية[٣]، وكذلك وقف استيراد المواد الزراعية التي يثبت ضررها على الإنتاج الزراعي، وإيقاف الإنتاج لأي مبيد يحظر استعماله والسحب الفوري لما موجود منه في السوق[٤].

ثانيا: إعادة الحال إلى ما كان عليه

يُعد نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه كصورة من صور التنفيذ المباشر من أهم الوسائل الرادعة التي تلجأ إليها الإدارة لضبط الاستغلال الزراعي، ويتم اللجوء إلى هذا النظام في الغالب لأجل إعادة حال الأرض الزراعية أو البستان أو المزرعة الذي ارتكبت المخالفة بشأنها إلى ما كان عليه قبل ارتكاب المخالفة[٥]، ومن ثم فهو يعد من الضمانات الرادعة التي تلجأ إليها الإدارة لتنفيذ قراراتها بحق الأشخاص والمنشآت التي كانت السبب في التغيير والتناقص في الأرض الزراعية أو الإنتاج الزراعي، وقد يكون من الصعوبة بمكان استرجاع الحالة الأصلية، وإنما يتم فقط إعادة تهيئتها على مستوى إزالة الضرر وخلق ظروف مشابهة الأوضاع العادية[٦]، ومن الفقهاء من يرى أن هذا النظام يُعَدُ تدخلًا علاجيًا مفروضًا على الأشخاص أو المؤسسات لإعادة الأوضاع إلى حالتها الأصلية فهو يقع التزام ويرون أنه أمرًا

---

(١) د. السيد أحمد مرجان، *تراخيص أعمال البناء أو الهدم*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢)، ص٤٣١.

(٢) هذا ما أخذ به قانون الزراعة المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦، إذ أجازت المادة (١٥٦) لوزير الزراعة قبل الحكم في الدعوى أن يأمر بوقف أسباب المخالفة بالطريق الإداري على نفقة المخالف. نشر القانون في الجريدة الرسمية، العدد ٢٠٦، بتاريخ ١٩٦٦/٩/١٠.

(٣) ينظر: المادة (٢/ثالثا) من التعليمات رقم (٤) لسنة ١٩٨٧ الصادرة من وزارة الحكم المحلي لتسهيل تنفيذ أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧، والمنشورة في الوقائع العراقية، العدد ٣١٦١، بتاريخ ١٩٨٧/٨/٣.

(٤) المادة (٥) من تعليمات تصنيع وتهيئة وتجهيز المبيدات رقم (١) لسنة ٢٠١٦. والمنشورة في الوقائع العراقية، العدد ٤٤٢٨، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١٩.

(٥) بهذا أخذ قانون الزراعة المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦ المعدل، إذ نص في المادة (١٥٤) التي قررت جزاء على من يقوم بتجريف الأرض الزراعية، وأجازت لوزير الزراعة حتى صدور الحكم في الدعوى أن يأمر بوقف الأعمال المخالفة بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه بالطريق الإداري على نفقة المخالف؛ والمادة (١٥٧) التي قررت جزاء على من يقيم مصانع للطابوق في الأرض الزراعية، واجازت لوزير الزراعة، وحتى صدور الحكم في الدعوى، وقف أسباب المخالفة، وإعادة الحال إلى ما كان عليه بالطريق الإداري على نفقة المخالف.

(٦) ينظر: عطا سعد محمد حواس، *جزاء المسؤولية عن أضرار التلوث البيئي*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١)، ص١١٤.

مستحيلًا[١]، أي يستحيل إعادة الحال إلى أصلها كما كانت عليه، وإنما جهد الإمكان أن تعاد إلى حال أقرب ما يكون إلى الحالة الأصلية.

ولا ريب في أن إعادة الحال إلى ما كان عليه في مجال الاستغلال الزراعي يمثل العلاج الطبيعي الأكثر ملائمة مقارنة بالتعويض النقدي، أي استرجاع الأوضاع الأصلية لمكونات الاستغلال الزراعي تكون أفضل بكثير من الحكم بدفع تعويض نقدي متى كان ذلك ممكنًا[٢]، وقد يشمل هذا النظام الطرق البديلة إذا ما استعصى الأمر استرجاع الوضع الأصلي قبل أن يلحقه الضرر بإزالة الأضرار بالدرجة الأولى، ثم البحث عن الوسائل التي تجعل الوضع الحالي يقارب الوضع الأصلي[٣].

وإذا كان المشرع العراقي لم يضمن قوانين الزراعة اختصاص الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه صراحة، فإنه منحها هذا الاختصاص ضمنًا وذلك في صورة القيام بالأعمال بدلًا عن المخالف وعلى نفقته، فقد خول الإدارة وضع اليد على الأرض التي تقاعس المكلفون قانونًا بإدارتها عن حراثتها أو تسميدها أو مكافحة الآفات الزراعية لتقوم بذلك مكان المخالف حماية للإنتاج الزراعي وعلى نفقته[٤]، وكذلك في حال تجريف الأرض الزراعية أو البناء غير القانوني فيها فإن الإدارة تقوم بإعادة الحال إلى ما كان عليه إن لم يقم به من ارتكب النشاط المخالف وعلى نفقته.

ثالثا: الإزالة الإدارية

تعد الإزالة من بين الإجراءات الرادعة التي تتخذها الإدارة كصورة من صور التنفيذ الجبري المباشر لما توجبه القوانين والأنظمة من أحكام في حال مخالفة الأشخاص لها، وتعرف بأنها: "قرار إداري يقضي بإزالة الأعمال المخالفة للقانون واللوائح ورفع آثارها ومحوها محوًا كليًا على نفقة المخالف دون أن يكون له الحق في المطالبة بالتعويض، إضافة إلى سلطة الإدارة بوقف تنفيذ الأعمال المخالفة"[٥]، ولا تتحقق إزالة العمل المخالف بمحوه أو إزالته وإنما تتطلب إزالة جميع آثاره التي خلفها في الموقع الذي طالته المخالفة.

---

(1) Michel Durousseau, La biodiversité, Revue juridique de l'environnement, 2012/4, (Volume 37), p 690.

(2) Charles-Hubert Born, Chronique de droit européen de la biodiversité – 2014-2015, Revue juridique de l'environnement 2016/4, (Volume 41), p 769.

(٣) عطا سعد محمد حواس، مصدر سابق، ص١١٥.

(٤) المادة (٤) من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل. نشر في الوقائع العراقية، العدد ٢٦٥١، بتاريخ ١٩٧٨/٥/١.

(٥) د. غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول، المهندس، البناء، صاحب البناء)"، مجلة الحقوق، الكويت، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، السنة ١٩، العدد ٤، (١٩٩٥)، ص١٢٥.

وقد تتحقق إزالة المخالفة من دون مباشرة الأعمال المادية لإزالته، كما في الأحوال التي يعد فيها القانون المنشآت التي أقيمت بالمخالفة لأحكامه مستحقة للقلع، إذا تراءى للإدارة بأن إزالة المخالفة ماديًا يلحق ضررًا في الأرض[١]، وتعد هذه الوسيلة الأخيرة جزاءً لا يستهان به بيد الإدارة، بمقتضاها تواجه المتجاوزين على الأرض الزراعية المملوكة للدولة، ولاسيما ممن يعتقد أن صيرورة البناء مكتملًا يعقد عمل الإدارة في إزالة التجاوز[٢].

ويتبين مما تقدم أن الإزالة جزاء نهائي لأنه ينهي الوجود المادي للمخالفة بمحوها بشكل كلي ونهائي لا بصورة مؤقتة، وهو بذلك يعد أشد صور التنفيذ المباشر الجبري أثرًا، ويمكن تلمس ما للإزالة من فاعلية تتمثل بما تقوم به الإدارة من إزالة للأعمال المخالفة للقوانين والأنظمة من دون أن يكون للمخالف مزاولة هذه الأعمال مرة أخرى[٣]، وذلك بهدف حفظ النظام العام.

ولقد تضمنت التشريعات الزراعية في العراق العديد من النصوص التي تقضي بإزالة الأعمال المخالفة لأحكامها[٤]، ومن ذلك اختصاص الإدارة بإزالة البناء غير القانوني في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة وعلى نفقة المخالف، إذا لم يقم هو بإزالته بعد إنذاره[٥]، كذلك يختص رؤساء الوحدات الإدارية ومدراء البلديات برفع التجاوز الذي يقع على الأراضي المملوكة للدولة أو البلديات[٦]، ومن حالات إزالة

---

(١) نصت المادة (٨/ثانيا) من قانون تأجير الأراضي الزراعية المستصلحة رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥ المعدل، على أن: "إذا أخل المستأجر بالتزاماته القانونية أو العقدية في الأرض المستأجرة فعليه إزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إنذاره بذلك وإن لم يزلها فلوزير الزراعة والرى إصدار قرار بإنهاء عقد الإيجار واسترداد الأرض منه وتملك المغروسات والمنشآت التى أحدثها بقيمتها مستحقة القلع مقدرة وفق أحكام هذا القانون". نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣٠٦٦، بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٧.

(٢) ينظر: محمد حمودي سلمان العبيدي، *صلاحية الإدارة ومسؤوليتها في مكافحة التجاوزات دراسة في ضوء النظام القانوني العراقي*، ط١، (بيروت: دار الرافدين، ٢٠١٨)، ص٧٥.

(٣) ينظر: د. ناصر حسين العجمي، *الجزاءات الإدارية العامة في القانوني الكويتي والمقارن*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠)، ص١٩٣.

(٤) استعمل المشرع العراقي عدة مصطلح للدلالة على إزالة الأعمال المخالفة منها: (قلع) كما في قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩ المعدل وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٧٣) لسنة ١٩٧٦ والمنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٥٣٧، بتاريخ ١٩٧٦/٧/٥، و (رفع التجاوز) في قراري مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٨١) لسنة ١٩٨٢ ورقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧ المنشورين في الوقائع العراقية العدد ٢٩٠٤، بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ والعدد ٣١٥٥، بتاريخ ١٩٨٧/٦/٢٢ على التوالي، و (إزالة) في قانون تأجير الأراضي الزراعية المستصلحة رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥ المعدل وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ والمنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٨٨٦، بتاريخ ٢٠٠١/٧/٩. أما المشرع المصري فقد استعمل مصطلح (إزالة) كما في المادتين (١٥٥، ١٥٦) من قانون الزراعية رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦ المعدل. ونرى أن مصطلح (إزالة) الأكثر ملائمة للدلالة على محو العمل المخالف لما تقضي به القوانين والأنظمة.

(٥) المادة (١٠/هـ) من قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٦) المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٨١) لسنة ١٩٨٢؛ والبند (أولا) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧، والمادة (١) من التعليمات رقم (٤) لسنة ١٩٨٧ الصادرة

المخالفة حالة إلزام المشرع لمالك البذور والتقاوي بإزالة أي عيب فيها وعند عدم إزالة العيب يتم التصرف بها وفقًا للقانون بإتلافها[١]، كما تلتزم الإدارة بردم مزارع الاسماك المنشأة تجاوزا من دون الحصول ترخيص من وزارة الزراعة[٢].

II. المطلب الثاني

الجزاء الإداري

تعد الجزاءات الإدارية[٣] من الضمانات الرادعة التي تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام، فهي تدابير رادعة يراد بها اتقاء إخلال بالنظام العام، وهي من قبيل الجزاءات بالنظر إلى نتائجها الخطيرة وشدة وطأتها على الحرية[٤]، ونتولى بيان مفهوم الجزاء الإداري ثم نبين نوعا الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية في فرعين وفقًا للآتي ذكره.

II. أ. الفرع الأول

مفهوم الجزاء الإداري

تُعد الجزاءات الإدارية وسيلة تساعد الإدارة في ضبط الأفراد من أجل تطبيق القواعد القانونية، وللوقوف على مفهوم الجزاء الإداري نتولى تعريفه ثم نبين مدى شرعية استقلال الإدارة بفرضه:

أولا: تعريف الجزاء الإداري

تعرف الجزاءات الإدارية بأنها: "قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة،

لتسهيل تنفيذ أحكامه، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١، والفقرة (٩) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ بشأن تمليك الأشخاص الأراضي التي أنشأوا تجاوزا دور سكن عليها، والمنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٧١١، بتاريخ ١٩٧٩/٥/٢١.

(١) المادة (١٠) من قانون تنظيم تداول المواد الزراعية رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٢، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٤٢، بتاريخ ٢٠١٢/٦/١١. والمادة (٣٢) من قانون البذور والتقاوي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٥١، بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٤.

(٢) البندين (رابعا/١؛ خامسا/١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٥) لسنة ١٩٨٥ والمنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٠٦٣، بتاريخ ١٩٨٥/٩/١٦.

(٣) لم يضع المشرع ولا القضاء اصطلاحًا معينًا لهذا النوع من الجزاءات، أما الفقهاء فأطلقوا عليها عدة تسميات منها: الجزاءات الإدارية، العقوبات الإدارية، الجزاءات الإدارية الجنائية، الجزاءات الإدارية القامعة، الجزاءات الإدارية الوقائية، الجزاءات الإدارية العامة. ينظر: د. وسام صبار العاني، "الجزاءات الإدارية العامة "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية، العراق، جامعة بغداد، مجلد ٣٢، عدد ٣، (٢٠١٧)، ص١٢١؛ د. حسن محمد علي حسن البنان، "الجزاءات الإدارية العامة دراسة تحليلية مقارنة في جزاء الحرمان من الإجازة (السحب-الإلغاء-الإيقاف)"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، جامعة تكريت، السنة ٤، المجلد٤، العدد٣، الجزء١، (٢٠٢٠)، ص٣٥-٣٦.

(٤) ينظر: د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص٣٩٥-٣٩٦.

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بمناسبة مباشرتها لنشاطها وفقًا للشكل والإجراءات المقررة قانونًا، غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة"[١]، وأقر المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية للقانون والعقوبات المنعقد في مدينة فيينا عام ١٩٨٩ بأن الجزاءات الإدارية هي: تلك التدابير ذات الطابع الجزائي والصادر عن سلطة إدارية[٢]، وتم الاعتراف للإدارة بسلطة توقيع الجزاء الإداري، لأن قدرتها أنجع من حيث السرعة والمواجهة الرادعة للمخالفات من القاضي الجزائي الذي يتصف حكمه بالبطء، ولِمَا تتميز به العقوبة الإدارية من سرعة وفعالية وواقعية، مما يجعلها أبلغ في تحقيق الأثر الرادع وأجدى في مواجهة المخالفة القانونية[٣].

وللجزاءات الإدارية خصائص تتميز بها: فمن الناحية الشكلية ينعقد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية، ومن ناحية الغاية هدفها الردع كجزاء عن فعل أو أمتناع يمثل مخالفة لنص قانوني أو قرار إداري، ومن حيث إمكانية تطبيقها تتصف بالعمومية فلا يتوقف اتخاذها على وجود رابطة بين الإدارة وأولئك الخاضعين لها[٤].

ويعد الجزاء الاداري من أخطر الضمانات الرادعة التي تتخذها الإدارة وأشدها وطأة على حريات الأفراد ونشاطهم[٥]، فهو إجراء ضبطي لا ينطوي على معنى العقاب، وإنما غرضه ردع الشخص الذي أخل بالنظام العام وإجباره على احترام القانون والانصياع لأحكامه، وتستقل الإدارة بتوقيع هذه الجزاءات من دون تدخل من جانب القضاء، إلا إنه ليس لها إيقاعها بحق المخالفين ما لك يكن لها سند في التشريع؛ لأن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص صريحة من القوانين أو الأنظمة، وهي تخضع لرقابة القضاء في حال مخالفتها لمبدأ المشروعية[٦].

---

(١) د. عبد العزيز خليفة، *ضوابط العقوبة الإدارية العامة.. تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري*، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٨)، ص١٢. وعرف مجلس الدولة الفرنسي الجزاء الإداري بأنه: "عبارة عن قرار انفرادي صادر عن سلطة إدارية بموجب ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، والذي يفرض عقوبة على كل مخالفة للقوانين والتنظيمات". ذكره: سورية ديش، "الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، جامعة الوادي، المجلد ١٠، العدد ١، شباط (٢٠١٩)، ص٣٤٣.

(٢) ذكره: د. محمد سعد فودة، *النظام القانوني للعقوبات الإدارية*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦)، ص٦٥.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، *الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠)، ص٣٠.

(٤) د. محمد سعد فوده، *النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية وقضائية مقارنة)*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠)، ص٧٣؛ سورية ديش، "الجزاءات فى قانون العقوبات الإدارى"، (دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالى ليابس سيدي بلعباس، الجزائر، ٢٠١٨-٢٠١٩)، ص٤٧-٥٢.

(٥) محمد شريف إسماعيل، "سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية"، (دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩)، ص١٠٠؛ عاشور سليمان صالح شوايل، *مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإدارى دراسة مقارنة*، ط١، (بنغازى- ليبيا: منشورات جامعة قار يونس، ١٩٩٧)، ص١٨٨-١٨٩.

(٦) د. سعاد الشرقاوي، *القانون الإداري*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص٧٩.

ثانيا: مدى شرعية استقلال الإدارة بإيقاع الجزاء الإداري

كانت الجزاءات الإدارية قبل الحرب العالمية الثانية تنحصر في الجزاءات التأديبية التي توقعها الإدارة على موظفيها، والجزاءات التعاقدية التي توقعها على المتعاقدين معها، بيد أن تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أدى إلى صدور الكثير من التشريعات التي تسمح للإدارة بإيقاع الجزاءات الإدارية على المخالفين لأحكام القواعد المنظمة لكثير من أنواع النشاط.

وأساس سلطة الإدارة في توقيع الجزاء الإداري، يقوم على عاملين أساسيين: الأول: الاتجاه العالمي نحو التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات في مختلف النظم الدستورية(١)، والثاني: الحد من ظاهرة التجريم والعقاب، بأن يكون الجزاء الإداري بديلًا عن الجزاء الجنائي في طائفة من الجرائم، لتفادي مساوئ الأخير ومن بينها ازدياد عدد القضايا الجنائية بشكل كبير، وفقدان الأثر الرادع للعقوبة بسبب التأخر الكبير في الفصل في الدعاوى(٢)، مما أدى إلى نشوء فرع جديد في القانون الإداري هو "قانون العقوبات الإداري" أو "القانون الإداري الجنائي" الذي يعالج نظامًا قانونيًا وسطًا بين القانون الجنائي والقانون الإداري(٣).

وهذا ما دعا المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٨٩ للإقرار بدستورية الجزاءات الإدارية، مؤكدًا أن مبدأ الفصل بين السلطات وغيره من المبادئ الدستورية لا تشكل عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق امتيازات السلطة العامة، بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين(٤): الأول: ألا تكون من الجزاءات السالبة للحرية كالحبس والاعتقال والحجز. والثاني: أن تقترن سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، كالحق في الدفاع، والحق في الطعن(٥)، كما تعرضت أحكام مجلس الدولة الفرنسي(٦)

---

(١) وبخاصة الدور التنظيمى المميز الذى أصبحت تؤديه السلطة التنفيذية، بممارستها سلطة إصدار الأنظمة المستقلة والقرارات الإدارية، علاوة على سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية، ووظيفتها التقليدية المتمثلة في تنفيذ القوانين.

(٢) ينظر: عزاوى عبد الرحمن، "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، (دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧)، ص٣٣٣.

(٣) عمل بذلك عدد من الدول منها، ألمانيا والنمسا وإيطاليا، وقانون المخالفات والجزاءات الإدارية الإماراتى رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦. ويعرف القانون الإدارى الجنائى بأنه: "ذلك الفرع من فروع القانون الذى ينص على جرائم إدارية ويحدد جزاءات إدارية توقعها جهة الإدارة، بالإضافة إلى تحديد الإجراءات واجبة الاتباع عند توقيع الجزاء". د. غنام محمد غنام، *القانون الإداري الجنائي*، (المنصورة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٩)، ص٩.

(٤) ينظر: صديق سهام، "دور سلطات الضبط الإدارى فى الحفاظ على النظام العام الاقتصادى دراسة مقارنة"، مقارنة"، (دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان، الجزائر، ٢٠١٨-٢٠١٩)، ص٨٧؛ د. غنام محمد غنام، القانون الإدارى الجنائى، مصدر سابق، ص١٣.

(٥) قرار المجلس الدستورى الفرنسى رقم (89-260 DC) بتاريخ ٢٨ تموز ١٩٨٩، ذكره: سورية ديش، الجزاءات الإدارية العامة فى غير مجالى العقود والتأديب ومدى دستوريتها، مصدر سابق، ص٣٥١؛ وقراه رقم (2009-580 DC) ذكره: د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مصدر سابق، ص٥١.

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

الفرنسي[١] والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان لمشروعية الجزاءات الإدارية وأقرت تلك الجهات القضائية بتلك المشروعية التي لم تعد محل شك، فأصبح من حق سلطة الإدارة أن توقع جزاءات إدارية[٢].

وفي العراق منح المشرع للإدارة الاختصاص في فرض الجزاءات الإدارية في عدد من التشريعات[٣]، وفي نطاق الاستغلال الزراعي عَمَدَ المشرع إلى تفويض الإدارات فرض الجزاءات لمواجهة المخالفات الزراعية، لغرض الإسراع في الردع وإزالة آثار تلك المخالفات أو أن تكون تلك التشريعات قد نظمت مسائل وثيقة الصلة بأعمال الموظف الإداري[٤].

وفيما يتعلق بشرعية إيقاع تلك الجزاءات من الإدارة في العراق، فإن مجلس الدولة يرى أن رؤساء الوحدات الإدارية لهم سلطة فرض الجزاء الإداري، وأن النصوص القانونية التي تخولهم سلطات جزائية ما زالت نافذة[٥]، وبين المجلس أن هذا الرأي هو ما ذهب إليه مجلس القضاء الأعلى أيضًا[٦]، وأن المادة (١٣٠) من الدستور نصت على بقاء التشريعات النافذة معمولًا بها، ما لم تلغ أو تعدل وفقا لأحكام الدستور، إلا إننا وعند استقراء دستور ٢٠٠٥، نجد أنه أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات[٧]، واكد على استقلال السلطة القضائية[٨]، ومنع توقيف أي شخص أو

(١) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٧ تموز ٢٠٠٤، في قضية وزير الداخلية ضد السيد "بن قرو"، الذي يُعد دليلًا على تمتع السلطة التنفيذية بأهلية توقيع الجزاءات الإدارية، فقد بين المجلس في هذا القرار أن السلطة التنفيذية تعد مؤهلة لفرض مثل هذه العقوبة إذا ما سمح القانون لها بالحق في تنظيم بعض المسائل المتعلقة بسير المهنة. ذكره: سورية ديش، الجزاءات الإدارية العامة، المصدر السابق، ص٣٥٠.

(٢) د. غنام محمد غنام، "إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العقابية ومقتضيات الدعوى العادلة (مع التطبيق على جرائم سوق الأوراق المالية)"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر، كلية الحقوق، جامعة المنصور، العدد ٦٤، (٢٠١٧)، ص٥٠.

(٣) منها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٦٣٠) لسنة ١٩٨١، الذي منح المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية سلطة قاضي جنح لممارسة السلطات الجزائية المنصوص عليها في القوانين الخاصة التي تجيز منحهم تلك السلطات. المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٨٦٤، بتاريخ ١٩٨١/١٢/٢٨.

(٤) من هذه التشريعات: قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل، وقانون تنظيم التجارة رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل، نشر في الوقائع العراقية، العدد ١٨٤٣، بتاريخ ١٩٧٠/٢/٢٣، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩.

(٥) قرار مجلس الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٣، وقد جاء فيه: "إن القوانين القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) التي تخول رؤساء الوحدات الإدارية سلطات جزائية ما زالت نافذة ما دامت لم تُلغَ أو تعدل وفقًا لأحكام الدستور". جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص٦٠-٦١.

(٦) ينظر: كتاب مجلس القضاء الأعلى ذي العدد (١٥٨٥/ش ق/٢٠٠٧) المؤرخ في ٢٠٠٧/٣/١٤.

(٧) نصت المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على: "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".

(٨) المادة (٨٧) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، والتي نصت على: "السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقًا للقانون".

التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي[١]، أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد أوجب على الوحدات الإدارية القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور[٢]، وإذا كان تخويل رؤساء الوحدات الإدارية فرض الجزاءات الإدارية تم بموجب القوانين ومنها التشريعات الزراعية، إلا أنه يتعارض مع النصوص الدستورية سالفة الذكر والتي جعلت اختصاص توقيف الأفراد للقضاء فقط، وعليه تُعد النصوص المانحة للصلاحيات الجزائية لرؤساء الوحدات الإدارية معطلة بحكم الدستور، وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا إذ ترى أنه لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية[٣]، غير أن المحكمة أقرت بأن سلطة قاضي الجنح الممنوحة لضباط المرور بموجب المادة (٢/٢٠) من قانون المرور سلطة محصورة ومحددة بالعقوبات الواردة في قانون المرور، وبالتالي يبقى نص المادة المذكورة معمولا به[٤].

ويرى الباحث أن تخويل الإدارة فرض الجزاءات الإدارية في المخالفات الناشئة عن تطبيق أحكام التشريعات الزراعية هو الأولى وحجتنا فيما ذهبنا إليه؛ أنه يتماشى مع الاتجاه العالمي في إقرار سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية –كما سلف بيانه-، ومن ناحية أخرى أن المشرع الدستوري العراقي أجاز تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في الدستور أو تحديدها بناءً على قانون[٥]، الأمر الذي الذي يعني الاعتراف للسلطة الإدارية اتخاذ الجزاء الإداري طالما نصت عليه القوانين الزراعية وكان من الجزاءات غير السالبة للحرية، يضاف إلى ذلك أن هذه

---

(١) المادة (٣٧/أولاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٢٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم (٦٦/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٦، والذي قضت فيه بأن صلاحية التحقيق والتوقيف والمحاكمة مناط حصريًا بالقضاء وكل نص ورد في قانون أو أمر أو تعليمات يعد باطلًا، إذ تقول: "استنادًا إلى أحكام المواد (١٣، ٣٧/أولا/ب، ٤٧، ٨٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية لأن هذه المهام أصبحت بعد نفاذ الدستور من اختصاص القضاة المنتمين للسلطة القضائية حصريًا ويعتبر كل نص بخلاف ذلك باطلًا"؛ وقرارها ذي العدد (١٥/اتحادية/٢٠١١) والذي بموجبه عطلت حكم المادة (٢٣٧/ثانياً/أ) من قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل الذي كان قد أعطى لمدير عام الكمارك صلاحية توقيف متهمين؛ وقرارها بالعدد (١٠/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢ الذي قضت فيه بأن نص المواد (١٣,١٥,١٦) من القانون رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨ قانون تنظيم الاستثمار المعدني المعدل بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤ معطلا لمخالفتها للدستور؛ وقرارها العدد (٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٨، والذي قضت بموجبه بأن نص المادة (١٠) من قانون حماية الحيوانات البرية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ يعد معطلًا لعدم دستوريته ومخالفته المادة (٨٧) من الدستور.

(٤) المحكمة الاتحادية العليا، قرار رقم (٣٤/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣/٥/٦.

(٥) نصت المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن: "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه ...".

الجزاءات أبلغُ أثرًا من غيرها من وسائل الضبط الإداري وأكثرها فاعلية لحماية الاستغلال الزراعي، لخطورة المخالفات التي تخل بسلامة استغلال الأرض الزراعية أو الإنتاج الزراعي على الأمن الغذائي ومن ثم على النظام العام، ولاسيما أنها تتم في إطار القوانين والأنظمة، مما لا يخشى منها على حريات الإفراد وحقوقهم، ولكون القضاء تطول إجراءاته في حين يتطلب الأمر السرعة في إيقاف هذه المخالفات وحسمها، فضلًا عن كون الإدارة أكثر دراية من غيرها بما يصلح الشأن الزراعي، وقد روي في الأثر: "إن الله ليزع بالسلطان مَا لَا يَزع بِالْقُرْآنِ"[١]، أي: ليمنع بالسلطان عن ارتكاب الفواحش والآثام، ما لا يمتنع كثير من الناس بالقرآن، وما فيه من الوعيد الأكيد، والتهديد الشديد، وهذا هو الواقع[٢]، على أن يكون ذلك في المخالفات المعاقب عليها بالغرامة أو الجزاءات الأخرى غير السالبة للحرية، وإذا استوجب الفعل إيقاع عقوبة سالبه للحرية أو إبدال الغرامة بالحبس يتم إحالة القضية إلى المحكمة المختصة لتتولى فرض تلك العقوبة[٣].

II. ب. الفرع الثاني

الجزاءات المالية

هي تلك الجزاءات التي تطال الذمة المالية لمرتكب المخالفة بشكل مباشر، وتعد من صور الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة على المخالف للقوانين واللوائح بهدف تحقيق الردع العام والخاص وليس بهدف التعويض وإصلاح الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر[٤]، وتلجأ إليها سلطات الضبط لحماية

(١) روي عن رسول الله ﷺ، كما عند: علي بن محمد الماوردي، *أدب الدنيا والدين*، (بيروت، دار مكتبة الحياة، ١٩٨٦)، ص١٣٥. وروي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه، بلفظ: "لما يزع الله بالسلطان أعظم مما يزع بالقرآن"، كما عند: أحمد بن علي بن ثابت الخطيب البغدادي، *تاريخ بغداد*، تحقيق: د. بشار عواد معروف، (بيروت، دار الغرب الإسلامي، ٢٠٠٢)، ج٥، ص١٧٢. كما روي عن عثمان بن عفان رضي الله عنه كما عند: عمر بن شبة، *تاريخ المدينة المنورة*، تحقيق: علي محمد دندل وياسين سعد الدين بيان، (بيروت، دار الكتب العلمية، ١٩٩٦)، ج٢، ص١١٥؛ منصور بن الحسين أبو سعد الآبي، *نثر الدر في المحاضرات*، تحقيق: خالد عبد الغني محفوظ، ط١، (بيروت: دار الكتب العلمية، ٢٠٠٤)، ج٢، ص٤٤. والراجح نسبه لعثمان بن عفان رضي الله عنه.

(٢) إسماعيل بن عمر بن كثير، *تفسير القرآن العظيم*، تحقيق: سامي بن محمد سلامة، ط٢، (الرياض: دار طيبة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩)، ج٥، ص١١١.

(٣) وهذا ما أخذ به المشرع بمقتضى المادة (٧) من قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل، إذ خول رئيس الوحدة الإدارية صلاحية قاضي جنح لفرض غرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار عن الفعل المخالف لأحكام القانون، وإذا وجد أن المخالفة تستوجب عقوبة أشد، يحيل الدعوى على محكمة الجنح المختصة، وإذا لم يدفع المدان الغرامة التي حكم بها رئيس الوحدة الإدارية يحيله على محكمة الجنح لاستبدالها بالحبس. نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣١٥٧، بتاريخ ١٩٨٧/٧/٦.

(٤) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، "الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب (دراسة مقارنة)"، (دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠)، ص١٤٢.

الأرض الزراعية والإنتاج الزراعي ومواجهة أي إخلال أو خرق للقوانين والأنظمة الزراعية، وأهم هذه الجزاءات الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية:

أولا: الغرامة الإدارية

الغرامة كجزاء إداري مالي هي: مبلغ من النقود تقرره جهة الإدارة المختصة وتفرضه على المخالف بدلًا عن ملاحقته جنائيًا عن المخالفة[١]، فالإدارة تفرض هذا المبلغ من المال كعقوبة على المخالف استنادًا إلى القانون، ومن مزاياها أنها تحقق سرعة الردع، وتخفف الضغط على الهيئات القضائية، ويسهل توقيعها على الأشخاص المعنوية[٢]، وتتميز الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية من ناحية أن الإدارة تحدد مقدار الغرامة الإدارية وتوقعها بقرار إداري دون اتباع إجراءات محددة مالم ينص المشرع على خلاف ذلك ولا يجوز وقف تنفيذها، بينما الغرامة الجنائية يقررها ويوقعها القضاء في صورة حكم قضائي يتبع في إصداره قانون الإجراءات الجنائية ويجوز للقاضي وقف تنفيذها[٣].

والواقع ان الغرامة الإدارية ترد بإشكال عدة[٤]، فقد يحددها المشرع بشكل مبلغ من المال محدد وثابت يدفع عن كل مخالفة، وقد تكون نسبية يتحدد مقدارها بحسب الفوائد التي حققها المخالف من اقترافه المخالفة الإدارية أو الضرر الناشئ عنها، وأحيانًا يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدار الغرامة التي ترد بشكل حدين تختار الإدارة بينهما المقدار المناسب، أو يكتفي المشرع بوضع حد أدنى أو حد أعلى ويترك للإدارة تقدير مبلغ الغرامة وفقًا لذلك، وقد تتخذ الغرامة الإدارية صورة المصالحة[٥] بين الإدارة والمخالف الذي يكون له دور في الاتفاق حول قيمتها.

وقد خولت التشريعات الزراعية في العراق الإدارة سلطة إيقاع الغرامة الإدارية كجزاء إداري لمواجهة مخالفات الأشخاص لما توجبه التشريعات الزراعية

---

(١) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مصدر سابق، ص١١٤؛ د. عيد محمد مناحي العازمي، *الحماية الإدارية للبيئة دراسة مقارنة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص٤٩٣.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، *قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩)، ص١٥٣؛ دحية قويدر، "فعالية الجزاءات القانونية لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد ١٣، العدد ١، (٢٠٢١)، ص١٠٢٧.

(٣) د. حسن محمد على حسن البنان، مصدر سابق، ص٤٥؛ د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة، "الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا"، مجلة القضاء والقانون، أبو ظبي، دائرة القضاء، السنة ٦، عدد خاص بفيروس كورونا، (٢٠٢٠)، ص١٠٧.

(٤) ينظر: د. إسماعيل صعصاع البديرى؛ حوراء حيدر إبراهيم، "الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل- كلية القانون، المجلد ٦، العدد ٢، (٢٠١٤)، ص٩٨؛ د. وسام صبار العانى، مصدر سابق، ص١٣١.

(٥) الغرامة الإدارية فى صورة المصالحة تأخذ شكل عقد بين طرفين، وهى فى الحقيقة إملاء لإرادة طرف على طرف آخر وهو ما يمثل نوعًا من عقود الإذعان، ومع أن الأمر يتعلق باتفاق إلا أنه يصدر به قرار إداري يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري. د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مصدر سابق، ص٦٩.

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

من أحكام تستهدف حماية الأرض الزراعية أو الإنتاج الزراعي، وبحسب تلك التشريعات تتخذ الغرامة الإدارية الأشكال الآتي ذكرها:

- أن يكتفي المشرع بوضع حد أعلى ويترك للإدارة سلطة تقديرية في اختيار مبلغ الغرامة على أن لا تزيد عن ذلك الحد، كما في قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل[١] و قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل[٢].

- حدد المشرع مبلغ الغرامة نسبة بحسب الضرر الناشئ عن المخالفة التي اقترافها المخالف، كما في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٥) لسنة ١٩٩٣[٣].

- يضع المشرع حدين أدنى وأقصى لكل وحدة من وحدات محل المخالفة ويترك للإدارة تقدير مبلغ بين الحدين بحسب عدد الوحدات التي شملتها المخالفة، كما في قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل[٤].

ثانيا: المصادرة الإدارية

يقصد بها استيلاء الإدارة على بعض أموال المخالف للقانون قهرًا من دون مقابل[٥]، وإذا كان الأصل أنه لا يقضي بالمصادرة كعقوبة جزائية إلا بواسطة القضاء، إلا أنه طبقا للقانون الجنائي الإداري، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزاء إداري لمواجهة بعض الجرائم الإدارية[٦].

والمصادرة نوعان عامة وخاصة، فالمصادرة العامة محلها كل ثروة المحكوم عليه، أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين قد يكون جسم الجريمة أو يكون قد استعمل فيها أو تحصل منها[٧]، وقد حرصت الدساتير على تحريم المصادرة العامة

---

(١) المادة (١٤ مكررة/أولا) من قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل، التى نصت على أن: " يعاقب المستفيد من أراضى الإصلاح الزراعى والاستصلاح، بغرامة لا تزيد على خمسين دينارًا عند ثبوت مخالفته التعليمات والأوامر الصادرة من الجهة المختصة".

(٢) المادة (٧/أولا) من قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

(٣) الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٥) لسنة ١٩٩٣، التي فرضت غرامة على من يتخلف عن حصد غلته من الحنطة والشعير في موعدها المقرر من قبل وزارة الزراعة لأكثر من (١٥) يومًا، تعادل نصف قيمة المحصول المقرر، نشر القرار في الوقائع العراقية، العدد ٣٤٥٨، بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٧.

(٤) المادة (١٣/أولا) من قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعى رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل، التى نصت على أن: "كل من قام بزراعة محصول خلافًا لما هو مقرر من قبل المجلس الزراعى فى المحافظة دون عذر مشروع، يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة دنانير، ولا تزيد على خمسين دينارًا لكل دونم مزروع خلافا للخطة المقررة".

(٥) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٥٥.

(٦) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مصدر سابق، ص١٢٦.

(٧) علي فاضل حسن، "نظرية المصادرة في القانون الجنائي المقارن"، (دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٣)، ص٣٢١.

التي تستغرق جميع أموال من صدرت ضده[١]، والمصادرة تكون وجوبية إذا أوجب النص الحكم بها من قبل المحكمة أو تطبيقها من قبل الإدارة، وقد تكون جوازية يترك أمر استخدامها للسلطة التقديرية لمن يوقعها بحسب ما يقرر القانون[٢].

وتتميز المصادرة الإدارية عن المصادرة الجنائية من ناحية أن الأخيرة لا توقع إلا من السلطة القضائية بواسطة حكم جنائي وبناءً على دعوى وإجراءات جنائية، أما المصادرة الإدارية فتوقعها الإدارة بناءً على إجراءات إدارية؛ كونها جزاء إداري له خاصية عقابية تمس مال المخالف[٣].

وبالعودة إلى التشريعات الزراعية في العراق نجدها تضمنت عدد من النصوص التي تجيز للإدارة إيقاع المصادرة كجزاء إداري، فقد أجاز المشرع لرؤساء الوحدات الإدارية مصادرة المواشي التي ترعى في المناطق الزراعية المسيجة أو المحرم الرعي فيها، ولمدراء البلديات مصادرة المواشي التي ترعى في الحقول والحدائق داخل حدود البلديات[٤]، كما أجاز مصادرة الأراضي الزراعية المملوكة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة إذا تركت زراعتها من دون عذر مشروع سنتين متتاليتين[٥]، ومصادرة البساتين المملوكة ملكًا صرفًا للأشخاص أو الموقوفة وقفًا صحيحًا إذا تركت العناية بها لمدة سنتين متتاليتين من دون عذر قانوني صحيح[٦]، فضلًا عن أنه أجاز الحكم بمصادرة التقاوي والمبيدات والأسمدة التي يتم تداولها لغير الأغراض المخصصة لها أصلًا وإيداعها إلى وزارة الزراعة للتصرف بها[٧].

II. ج. الفرع الثالث

الجزاءات الإدارية غير المالية

(١) نصت المادة (٤٠) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ على أن: "المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي".

(٢) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٥٦، وفي هذا الشأن نصت المادة (٩٦/اولاً/ب) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل على: "يجوز لأجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت الى العراق بصورة غير أصولية". نشر في الوقائع العراقية، العدد ٢٨٤٥، بتاريخ ١٩٨١/٨/١٧.

(٣) سورية ديش، "الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، مصدر سابق، ص٧٤؛ نسيغة فيصل، النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ١٦، (٢٠٠٩)، ص٢٥١.

(٤) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٤٥) لسنة ١٩٨٠، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٢٧٨٦، بتاريخ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٢٨.

(٥) الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٥٤) لسنة ١٩٧٨، نشر القرار في الوقائع العراقية، العدد ٢٦٦٣، بتاريخ ١٩٧٨/٧/١٠.

(٦) البند (أولا) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨١، نشر القرار في الوقائع العراقية، العدد ٢٨٣٢، بتاريخ ١٩٨١/٦/١.

(٧) المادة (١١/رابعا) من قانون تنظيم تداول المواد الزراعية رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٢.

هي جزاءات مقيدة أو مانعة للحقوق، توقعها الإدارة وتنصب على محل المخالفة الإدارية، وهي تمس بالحقوق الشخصية للمخالف وسمعته أكثر من مساسها بذمته المالية[١]، وتعد أقسى في وقعها من الجزاءات المالية نظرًا لمساسها بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، لذا حرصت مختلف التشريعات على تقييد سلطة الإدارة في إيقاعها بضمانات قانونية متعدد لضمان مشروعيتها[٢]، وأهم هذه الجزاءات التي تعتمد في مجال النشاط الزراعي هي الإنذار وسحب الترخيص والاعتقال الإداري وتأديب الموظفين المسئولين.

أولا: الإنذار

يعد الإنذار أخف الجزاءات غير المالية التي تسلكها الإدارة لمعالجة الإخلال بأحكام القوانين والأنظمة؛ كونه يقتصر على بيان الخطورة التي تنطوي عليها المخالفة ومدى جسامة الجزاء المترتب عليها، ويعرف بأنه: تنبيه صاحب الشأن بالمخالفة الصادرة عن نشاطه لاتخاذ ما يلزم من تدابير وفقًا للشروط القانونية المعمول بها[٣]، وهو من الأمور الشكلية التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ قرار إداري لإيقاع جزاء على المخالف لأحكام التشريعات، ويعد دليلًا في مواجهة المخل بالتزاماته القانونية أو العقدية.

وفي نطاق الاستغلال الزراعي نصت الكثير من التشريعات الزراعية في العراق، على توجيه الإنذار كوسيلة ضاغطة تلجأ إليها الإدارة لحمل المخالف على تنفيذ التزاماته القانونية خلال المدة المحددة قانونًا، ويتم تبليغ الإنذار وفقًا لأحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل[٤]، ويجب أن يتضمن الإنذار الإنذار ما الذي يجب على الشخص الموجه له القيام به أو الامتناع عنه، والمدة المطلوب تنفيذ الالتزام خلالها، ووفقًا لتلك التشريعات تتولى الإدارة توجيه إنذار لمستأجر الأرض الزراعية الذي أخل بالتزاماته لإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إنذاره بذلك[٥]، وأيضًا إنذار صاحب الأرض الزراعية أو أو البستان أو المسؤول عن إدارتها الذي أهمل حراثتها وزراعتها أو العناية بها

(١) سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، مصدر سابق، ص٧٥.
(٢) جواد جميل زيتون، "الجزاءات الإدارية العامة وضمانات مشروعيتها (الزجر الإداري)"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، برلين-ألمانيا، المركز الدمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المجلد٤، العدد ١٣، (٢٠٢١)، ص١٦٨.
(٣) د. عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص٥٨٩.
(٤) المادة (١) من التعليمات رقم (٩٨) لسنة ١٩٨٥ الصادرة عن وزير الزراعة بشأن تبليغ ذوي العلاقة من قبل اللجان كافة، والمنشورة في الوقائع العراقية، العدد ٣٠٥٠، بتاريخ ١٩٨٥/٦/١٧.
(٥) المادة (١/٦) من قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٩٣٤، بتاريخ ١٩٨٣/٤/١٨؛ والمادة (٨) من قانون تأجير الأراضي الزراعية المستصلحة رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥ المعدل.

P- ISSN:2075-2024
E-ISSN: 2706-5804

لتلافي هذه المخالفة[١]، وإنذار من تجاوز على الأراضي المملوكة للدولة أو البلديات لإزالة التجاوزات خلال المدة المحددة في قرار رفع التجاوز[٢].

ثانيا: سحب الترخيص

يعد سحب الترخيص جزاء توقعه الإدارة على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين والأنظمة[٣]، فهو ينصرف بالأساس إلى مواجهة مخالفة مرتكبة من المرخَّص له، طالت القوانين واللوائح المنظِّمة للنشاط موضوع الترخيص أو مضمون قرار الترخيص ذاته[٤]، وقد يتمثل سحب التراخيص في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة، فكما إن للإدارة حق منح الترخيص عند توفر الشروط القانونية اللازمة لممارسة أنشطة معينة فلها كذلك إلغاء الترخيص أو سحبه عند مخالفة المرخص له لهذه الشروط[٥].

إن سلطة الجهة الإدارية في سحب الترخيص باعتباره قرارًا إداريًا تنحدر من طبيعة علاقتها بالمرخص له، ومن طبيعة المهمة الإدارية التنظيمية والرقابية المسندة لها، وتقوم على أساس أن جهة الإدارة هي الهيئة المكلفة قانونًا بمراقبة ممارسة الأفراد للنشاطات المرخص بها، أي تنفيذ محل قرار الترخيص ومدى احترامهم للاشتراطات والضوابط التي حددها القانون وقرارات التراخيص نفسها الممنوحة لهم، فهي إذن تستعمل الجزاء الإداري كأداة فعالة لضبط هذه المجالات المختلفة[٦].

ويجد جزاء سحب الترخيص بعض تطبيقاته في إطار التشريعات الزراعية في العراق، فقد أجاز المشرع للإدارة إلغاء الترخيص (الإجازة) لمنتج أو مصدر أو مستورد البذور في حال مخالفته لما يوجبه عليه القانون والتعليمات[٧]، كما أجاز لوزير الزراعة إلغاء الترخيص باستغلال الأصناف النباتية المحمية إذا اخل

---

(١) المادة (٤) من التعليمات رقم (١٧٥) لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية وتنمية الإنتاج الزراعي، نشرت في الوقائع العراقية، العدد ٢٦٩٢، بتاريخ ١٩٧٩/١/١٥؛ والمادة (٢/٤) من التعليمات رقم (٩) لسنة ١٩٨٨، نشرت في الوقائع العراقية، العدد ٣٢٢٦، بتاريخ ١٩٨٨/١٠/٣١.

(٢) المادة (٣) التعليمات رقم (٤) لسنة ١٩٨٧ بشأن تسهيل تنفيذ أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧.

(٣) محمد جمال عثمان جبريل، "الترخيص الإداري دراسة مقارنة"، (دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر،١٩٩٢)، ص٣٢٨.

(٤) ينظر: عزاوي عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٣٣٣.

(٥) ينظر: د. عارف صالح مخلف، *الإدارة البيئية– الحماية الإدارية للبيئة*، (عمان- الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧)، ص٣٢٠؛ المادة (١/١٨) من قانون تنظيم التجارة رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل، والتي نصت على أن: "للوزير المختص أن يقرر سحب أي إجازة صادرة وفق أحكام هذا القانون أو أية رخصة لممارسة العمل أو هوية الاستيراد ... كل ذلك بصورة مؤقتة أو دائمية ...".

(٦) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص١٦-١٧.

(٧) المادة (٢٩/أولا) من قانون البذور والتقاوي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

المرخص له بأي شرط من شروط الترخيص[١]، ويجوز للوزير أيضًا أو من يخوله إلغاء إجازة بيع المواد الزراعية[٢]، ونرى بأن حل الأرض والبساتين المملوكة للدولة الذي أقره المشرع العراقي كجزاء في حال ترك صاحب حق التصرف زراعتها أو الاعتناء بها[٣]، يُعد سحبًا للترخيص الممنوح باستغلال تلك الأرض أو البستان.

ثالثا: تأديب الموظفين المسؤولين

تباشر الإدارة العامة نشاطها من خلال ممثليها الذين يقومون بأعمالها من الأشخاص الآدميين (الموظفون)، ويتوقف نجاح الإدارة في أداء وظيفتها على كفاءة الموظفين ومدى إحساسهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة المصلحة العامة، وعرف المشرع العراقي الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"[٤].

وتعد الجزاءات التأديبية من صور الجزاءات غير المالية التي توقع على الموظفين المقصرين في واجباتهم الوظيفية، ومن ذلك ما يتعلق بالحفاظ على الأرض الزراعي وحماية الإنتاج الزراعي، سواء تعلق الأمر بموظفين يعملون في مجال تنفيذ قوانين الاستغلال الزراعي قصروا في اتخاذ الإجراءات التي أقرتها التشريعات الزراعية بحق المخالفين لأحكام تلك التشريعات، أو الموظفين العاملين في المشاريع الزراعية المملوكة للدولة الذين يتسببون بأضرار لتلك المشاريع، فإن من شأن توقيع الجزاءات التأديبية على مثل هؤلاء الموظفين المخطئين ردعهم وردهم إلى دائرة الصواب[٥].

وضمن المشرع العراقي التشريعات الزراعية جزاءات توقعها المحاكم المختصة على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم، مما يتسبب في إلحاق ضرر بالأرض الزراعية أو الإنتاج الزراعي، ومن ذلك أنه فرض عقوبة الحبس على كل موظف مسؤول عن إدارة مشروع زراعي تسبب في إلحاق ضرر بالغ بالمشروع أو بالإنتاج الزراعي، وعلى كل موظف تسبب بإهماله وتقصيره المعتمد بالحاق الضرر

---

(١) المادة (١٦/ثالثا) من قانون تسجيل واعتماد وحماية الأصناف الزراعية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٧٨، بتاريخ ٢٠١٣/٥/٢٧.

(٢) المادة (٥/أولا) من قانون تنظيم تداول المواد الزراعية رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٢.

(٣) المادة (١/١٢٣٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١؛ والمادة (١٣/ب) من قانون الإصلاح الإصلاح الزراعي رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٠ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ١٨٨٤، بتاريخ ١٩٧٠/٥/٣٠؛ وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٩) لسنة ١٩٧٠، نشر القرار في الوقائع العراقية، العدد ١٨٦٠، بتاريخ ١٩٧٠/٣/٣٠.

(٤) المادة (١/ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، بتاريخ ١٩٩١/٦/٣.

(٥) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٥٩.

بالإنتاج الزراعي[١]، وفرض ذات العقوبة على رئيس الوحدة الإدارية ومدير البلدية، الذي يثبت عدم قيامه بواجباته في رفع التجاوز الذي يقع على الاراضي المملوكة للدولة أو البلديات[٢]، وعلى أعضاء اللجان المشكلة لرفع التجاوز ومدير دائرة العقارات والموظف المختص اللذين يثبت تقصيرهم أو إهمالهم في أداء واجباتهم بمنع التجاوزات وإزالتها[٣]، وفرض أيضًا عقوبة الحبس على كل موظف تثبت مسؤوليته عن إنشاء مزرعة لتربية الأسماك تجاوزًا نتيجة إهماله في المراقبة أو عدم اتخاذه إجراءات ردمها[٤].

ولا يخفى أن فرض هذه الجزاءات من القضاء لا يكون إلا بعد إحالة الموظف إلى لجنة تحقيق إداري فإذا ثبت للجنة أن فعل الموظف يدخل في نطاق النصوص آنفًا يحال إلى القضاء، وهذا لا يمنع من فرض جزاءات تأديبية وفقًا لما أقره قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الذي نص على أن: "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقا للقوانين"[٥]، وبذلك يتم إيقاع أحد الجزاءات التأديبية[٦] على الموظف الذي قصر أو أهمل في أداء واجباته المتعلقة بالحفاظ على الأرض الزراعية أو حماية الإنتاج الزراعي.

رابعا: الاعتقال الإداري

الاعتقال الإداري، هو إجراء تتخذه السلطة الإدارية بمقتضى أحكام القانون، تقوم من خلاله بتقييد الحرية الشخصية للشخص الخاضع له، من أجل الحفاظ على النظام العام من الخطر الذي يتهدده، فالاعتقال في معناه القانوني سلب مؤقت للحرية، تجريه السلطة الإدارية ويتوجه إلى الحرية الشخصية للمواطن فيسلبها مؤقتًا دون أمر قضائي صادر عن السلطة القضائية بذلك[٧]، ويعرف بأنه: "تقييد الحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة بقصد وقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة من الشخص المعتقل وذلك وفقًا لأحكام القانون"[٨].

---

(١) المادة (١٢/ثانيا، ثالثا) من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل.
(٢) الفقرة (٣) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٨١) لسنة ١٩٨٢.
(٣) البند (سادسا/٢) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١.
(٤) البند (خامسا/٢) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٥) لسنة ١٩٨٥.
(٥) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
(٦) نصت المادة (٨) من ذات القانون على الجزاءات التي توقع على الموظف وهي: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل.
(٧) د. عادل أبو الخير، مصدر سابق، ص٢٥٣.
(٨) د. أشرف إبراهيم مصطفى سليمان، *التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها*، ط١، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨)، ص٢٦١؛ وقد عرف المشرع الجزائري الاعتقال

ولما كان الاعتقال الإداري إجراء ضبطي مقيد للحرية، فإن القضاء الإداري يؤكد على وجوب أن يكون قرار الاعتقال الإداري قائمًا على سببه الصحيح ومطابقًا للقانون، وأن يصدر من المختص بناءً على ما خولته له النصوص، فضلًا عن قيام سلطات الضبط الإداري بهذا الإجراء باعتباره إجراء استثنائي وليس عملًا طبيعيًا[١].

وقد أورد المشرع العراقي في التشريعات الزراعية عدد من النصوص التي تعطي للإدارة سلطة الحجز الإداري للأشخاص الذين يرتكبون مخالفات لبعض القواعد القانونية المنظمة للاستغلال الزراعي، كإجراء ردعي نهائي بعد إجراءات أخف لم تُجدِ نفعًا، فقد يخول رؤساء الوحدات الإدارية صلاحية استبدال الغرامة بالحبس عند الامتناع عن دفعها[٢]، ومنح ذات الاختصاص لمدراء الزراعة في المحافظات ومدراء المنشآت الزراعية[٣]، وأجاز لرئيس الوحدة الإدارية حجز المتجاوز الذي يمتنع عن تسديد نفقات إزالة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة عنه وضعف أجر المثل لحين تسديد كامل المبلغ[٤]، فضلًا عن أنه منح وزيري الداخلية والزراعة ورؤساء الوحدات الإدارية ومدراء فروع الزراعة في المحافظات صلاحية معاقبة من يتخلف عن حصد غلته من الحنطة والشعير في موعدها المقرر لأكثر من (١٥) يومًا، بغرامة وعند عدم الدفع، حبسه مدة شهر واحد عن كل (١٠٠٠) ألف دينار من القيمة التقديرية للمحصول[٥].

وقد أوردنا فيما سلف موقف الدستور العراقي بحصر سلطة الاعتقال والتوقيف بالسلطة القضائية، وقضاء المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية النصوص التي تعطي للإدارة اختصاص توقيف أو حبس الأشخاص، وتبعا لذلك تُعد النصوص آنفًا معطلة بحكم الدستور، وبينا رأينا في ضرورة منح الإدارة اختصاص فرض الجزاءات الإدارية لضبط الاستغلال الزراعي، باستثناء الجزاءات السالبة للحرية والتي ينبغي أن تحال إلى القضاء إذا تطلب الأمر ذلك.

الإداري بأنه: "إجراء إداري ذو طابع وقائي، يتمثل في حرمان أي شخص راشد من حرية الذهاب والإياب، وذلك بوضعه في مركز أمن". المادة (٢) من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم (٩٢-٧٥) المؤرخ في ١٩٩٢/٢/٢٠، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٤، بتاريخ ١٩٩٢/٢/٢٠.

(١) المحكمة الإدارية العليا في مصر، حكم في الطعن رقم ١٣١٥ لسنة ٧ قضائية، جلسة ١٩٦٣/١٢/١٤. أشار إليه: د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص١٥٩.

(٢) المادة (١٣/ثانيا) من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل، والتي نصت على: "يخول رؤساء الوحدات الإدارية صلاحية ... واستبدال الغرامة بالحبس عند الامتناع عن دفعها...".

(٣) المادة (١٤ مكررة) من ذات القانون.

(٤) البند (خامسا/ج) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١.

(٥) الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٥) لسنة ١٩٩٣.

الخاتمة

في خاتمة بحثنا سنعمد إلى بيان الاستنتاجات التي توصلنا إليها والمقترحات التي نراها ضرورية لمعالجة مشكلة البحث، وعلى النحو الآتي:

أولا: الاستنتاجات

١- أن الإدارة تباشر وظيفتها في مجال الضبط الإداري لضمان ممارسة الأفراد للنشاط الزراعي وفقًا لما تقرره التشريعات، وتلافي أي إخلال قد يتسبب بالإضرار بالاستغلال الزراعي.

٢- أن حماية الاستغلال الزراعي بوعائه الأرض الزراعية وغلته الإنتاج الزراعي هو الأساس في تحقيق الأمن الغذائي الذي يعد من ضرورات الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

٣- أن المقصود بالاستغلال الزراعي هو: القيام بالأعمال اللازمة للحصول على غلة الأرض الزراعية وتحسين نوعيتها، والانتهاء عن كل ما من شأنه التأثير سلبًا على الأرض أو غلتها، بقصد تحقيق الأمن الغذائي، ضمن الإطار القانوني المحدد لذلك.

٤- أن الإدارة لها اللجوء إلى التنفيذ المباشر، باستعمال الجبر والإكراه لتنفيذ أوامرها وقراراتها الضبطية على الأفراد من دون الحصول على إذن سابق من القضاء في سبيل المحافظة على النظام العام.

٥- أن التنفيذ الجبري المباشر الذي تلجأ إليه الإدارة لتنفيذ أحكام التشريعات الزراعية أو قراراتها المتعلقة بحماية الاستغلال الزراعي، قد يأخذ صورة وقف العمل المخالف لأحكام تلك التشريعات والقرارات، أو إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع المخالفة، وقد تضطر إلى إزالة العمل المخالف بالطرق الإدارية، سواء ترتب على ذلك العمل الإضرار بالأرض الزراعية أم بالإنتاج الزراعي.

٦- أن الإدارة قد تلجأ إلى اتخاذ ضمانات رادعة لضمان التزام الممتهنين للنشاط الزراعي بأحكام التشريعات والقرارات المتعلقة بالاستغلال الزراعي، وهذه الضمانات هي تدابير رادعة يراد بها اتقاء الإخلال بالنظام العام، وهي تُعد من قبيل الجزاءات الإدارية بالنظر إلى نتائجها الخطيرة وشدة وطأتها على حريات الأفراد وأنشطتهم.

٧- أن الجزاءات الإدارية إجراءات ضبطية لا تنطوي على معنى العقاب، وإنما غرضها ردع الشخص الذي أخل بالنظام العام وإجباره على احترام القانون والانصياع لأحكامه، وتستقل الإدارة بتوقيع هذه الجزاءات من دون تدخل من جانب القضاء.

٨- أن أساس سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، يقوم على عاملين أساسيين: الأول: الاتجاه العالمي نحو التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات في مختلف النظم الدستورية، والثاني: الحد من ظاهرة التجريم والعقاب.

٩- أن الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة على المخالفين، قد تكون جزاءات مالية تأخذ صورة الغرامات المالية أو المصادرة الإدارية، أو تكون غير مالية تأخذ صورة الإنذار أو سحب الترخيص أو تأديب الموظفين الذين يتقاعسون عن أداء واجباتهم الوظيفية، أو الاعتقال الإداري.

١٠- أن المشرع العراقي عَمَدَ إلى تفويض الإدارات فرض الجزاءات لمواجهة المخالفات التي يرتكبها الأشخاص لأحكام تشريعات الاستغلال الزراعي، بهدف الإسراع في الردع وإزالة آثار تلك المخالفات أو أن تكون تلك التشريعات قد نظمت مسائل وثيقة الصلة بأعمال الموظف الإداري.

١١- أن الإدارة في العراق ليس لها اتخاذ جزاءات سالبة للحرية لتعارضها من أحكام الدستور النافذ الذي قيد ذلك بالسلطة القضائية، فإذا استوجب الفعل المخالف إيقاع عقوبة سالبه للحرية أو إبدال الغرامة بالحبس فعلى الإدارة إحالة القضية إلى المحكمة المختصة لتتولى فرض تلك العقوبة.

ثانيا: المقترحات

١- ضرورة تفعيل دور الإدارة في الرقابة على الأراضي الزراعية، لتلافي حالات الاعتداء عليها، وضمان الالتزام باستغلالها وفقًا لما تضعه الدولة من قواعد قانونية في هذا الشأن، وأن تكون مسؤولية الرقابة على عاتق الشعب الزراعية في نطاق اختصاصها المكاني لقربها من مواقع الخلل، ولتحديد المسؤولية في حال وقوع تقصير في العمل.

٢- ضرورة تلقي الموظفون العاملون في دوائر الزراعة من فنيين وزراعيين أو إداريين حد أدنى من العلوم القانونية، ومن المهم تلقي طلبة كليات ومعاهد الزراعة للعلوم القانونية خلال مدة الدراسة كما هو الحال في طلبة كليات الإدارة والاقتصاد.

٣- ضرورة تفعيل دور الإدارة في مواجهة حالات الإخلال بالاستغلال الزراعي، وعدم التغاضي عن مخالفات الأشخاص لها أيًا كانت صفة المخالف، وعلى الإدارة المحلية التعاون مع الإدارة الزراعية في هذا الشأن حتى وأن تطلب الأمر مساندتهم بقوة من الشرطة، لما لحالات الإخلال من أثر سلبي كبير على الأمن الغذائي.

٤- إعادة النظر في التشريعات الزراعية، ولاسيما القديمة منها التي خولت هيئات إدارية تم إلغائها اختصاص إيقاع الجزاءات الإدارية، وتحديد جهة إيقاع تلك

الجزاءات، لكون تشريعات إلغائها لم تنص على الجهة التي تتولى إيقاع تلك الجزاءات بدلًا عن الهيئات الملغاة.

٥- إعادة تشكيل المحاكم الزراعية بواقع محكمة واحدة في كل منطقة استئنافية وأن يحدد اختصاصها على وجه الدقة، واختيار قضاة هذه المحاكم ممن لهم إلمام بالتشريعات الزراعية، وأن يكون لها الاختصاص في إيقاع الجزاءات السالبة للحرية التي نصت عليها التشريعات الزراعية.

المصادر

أولا: الكتب باللغة العربية:

١. أحمد بن علي بن ثابت الخطيب البغدادي: *تاريخ بغداد*، ج٥، (بيروت: دار الغرب الإسلامي، ٢٠٠٢).
٢. إسماعيل بن عمر بن كثير، *تفسير القرآن العظيم*، تحقيق: سامي بن محمد سلامة، ط٢، ج٥، الرياض: دار طيبة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩.
٣. أشرف إبراهيم مصطفى سليمان، *التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها*، ط١، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
٤. حسام مرسي، *سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٠.
٥. حسني درويش عبد الحميد، *النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي*، الكتاب الثاني: *ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية*، ط١، الكويت: وزارة العدل، ٢٠٢٠.
٦. سعاد الشرقاوي، *القانون الإداري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٧. سليمان الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)*، ط ٥، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٤.
٨. السيد أحمد مرجان، *تراخيص أعمال البناء أو الهدم*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
٩. عادل أبو الخير، *الضبط الإداري وحدوده*، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
١٠. عارف صالح مخلف، *الإدارة البيئية- الحماية الإدارية للبيئة*، عمان-الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.
١١. عاشور سليمان صالح شوايل، *مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري دراسة مقارنة*، ط١، بنغازي- ليبيا: منشورات جامعة قار يونس، ١٩٩٧.

١٢.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، *نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية*، ط١، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.
١٣.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *ضوابط العقوبة الإدارية العامة.. تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري*، القاهرة: دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٨.
١٤.عطا سعد محمد حواس، *جزاء المسؤولية عن أضرار التلوث البيئي*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.
١٥.علي بن محمد الماوردي، *أدب الدنيا والدين*، بيروت: دار مكتبة الحياة، ١٩٨٦.
١٦.علي خطار شطناوي، *الوجيز في القانون الإداري*، ط١، عمان-الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
١٧.عمر بن شبة، *تاريخ المدينة المنورة*، تحقيق: علي محمد دندل وياسين سعد الدين بيان، ج٢، بيروت: دار الكتب العلمية، ١٩٩٦.
١٨.عيد محمد مناحي العازمي، *الحماية الإدارية للبيئة دراسة مقارنة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
١٩.غنام محمد غنام، *القانون الإداري الجنائي*، المنصورة- مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٩.
٢٠.ماجد راغب الحلو، *قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩.
٢١.محمد باهي أبو يونس، *الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠.
٢٢.محمد حمودي سلمان العبيدي، *صلاحية الإدارة ومسؤوليتها في مكافحة التجاوزات دراسة في ضوء النظام القانوني العراقي*، ط١، بيروت- لبنان: دار الرافدين، ٢٠١٨.
٢٣.محمد رفعت عبد الوهاب، *النظرية العامة للقانون الإداري*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢.
٢٤.محمد سعد فودة، *النظام القانوني للعقوبات الإدارية*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦.
٢٥.محمد سعد فودة، *النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية وقضائية مقارنة)*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
٢٦.محمد فؤاد عبد الباسط، *القانون الإداري*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦.
٢٧.محمد فوزي نويجي، *الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة*، ط١، المنصورة- مصر: دار الفكر والقانون، ٢٠١٦.
٢٨.محمود عاطف البنا، *الوسيط في القانون الإداري*، ط٢، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٢.

٢٩.منصور بن الحسين أبو سعد الآبى، *نثر الدر في المحاضرات*، تحقيق: خالد عبد الغني محفوظ، ط١، بيروت: دار الكتب العلمية، ٢٠٠٤.
٣٠.مهند نوح، *القانون الإداري*، الجزء الأول، سوريا: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨.
٣١.ناصر حسين العجمي، *الجزاءات الإدارية العامة في القانوني الكويتي والمقارن*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

ثانيا: الكتب باللغة الفرنسية:

1. Charles-Hubert Born, Chronique de droit européen de la biodiversité – 2014-2015, Revue juridique de l'environnement 2016/4, (Volume 41).
2. Michel Durousseau, La biodiversité, Revue juridique de l'environnement, 2012/4, (Volume 37).

ثالثا: الرسائل الجامعية:

١.سورية ديش، "الجزاءات في قانون العقوبات الإداري"، دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، الجزائر، ٢٠١٨-٢٠١٩.
٢.صديق سهام، "دور سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي دراسة مقارنة"، دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان، الجزائر، ٢٠١٨-٢٠١٩.
٣.عزاوي عبد الرحمن "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧.
٤.علي فاضل حسن، "نظرية المصادرة في القانون الجنائي المقارن"، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٣.
٥.محمد جمال عثمان جبريل، "الترخيص الإداري دراسة مقارنة"، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٢.
٦. محمد شريف إسماعيل، "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.
٧.ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، "الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب (دراسة مقارنة)"، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠.

رابعا: البحوث والتقارير:

١. إسماعيل صعصاع البديري؛ حوراء حيدر إبراهيم، "الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل- كلية القانون، المجلد ٦، العدد ٢، (٢٠١٤).
٢. جواد جميل زيتون، "الجزاءات الإدارية العامة وضمانات مشروعيتها (الزجر الإداري)"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، برلين- ألمانيا، المركز الدمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المجلد٤، العدد ١٣، (٢٠٢١).
٣. حسن محمد علي حسن البنان، "الجزاءات الإدارية العامة دراسة تحليلية مقارنة في جزاء الحرمان من الإجازة (السحب-الإلغاء-الإيقاف)"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، جامعة تكريت، السنة ٤، المجلد٤، العدد٣، الجزء١، (٢٠٢٠).
٤. دحية قويدر، "فعالية الجزاءات القانونية لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد ١٣، العدد ١، (٢٠٢١).
٥. سورية ديش، "الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، جامعة الوادي، المجلد ١٠، العدد ١، (٢٠١٩).
٦. غنام محمد غنام، "إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العقابية ومقتضيات الدعوى العادلة (مع التطبيق على جرائم سوق الأوراق المالية)"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر، جامعة المنصورة- كلية الحقوق، العدد ٦٤، (٢٠١٧).
٧. غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول، المهندس، البناء، صاحب البناء)"، القسم الثاني، مجلة الحقوق، الكويت، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، السنة ١٩، العدد ٤، (١٩٩٥).
٨. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة، "الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا"، مجلة القضاء والقانون، أبو ظبي، دائرة القضاء، السنة ٦، عدد خاص بفيروس كورونا، (٢٠٢٠).
٩. نسيغة فيصل، "النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ١٦، (٢٠٠٩).
١٠. وسام صبار العاني، "الجزاءات الإدارية العامة دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية، العراق، جامعة بغداد، مجلد ٣٢، عدد ٣، (٢٠١٧).

خامسا: الدساتير:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ.

سادسا: التشريعات العراقية:

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
٢. قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون تنظيم التجارة رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل.
٥. قانون الإصلاح الزراعي رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٠ المعدل.
٦. قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ المعدل.
٧. قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
٨. قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣ المعدل.
٩. قانون تأجير الأراضي الزراعية المستصلحة رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥ المعدل.
١٠. قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل.
١١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٣. قانون تنظيم تداول المواد الزراعية رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٢.
١٤. قانون البذور والتقاوي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٢ المعدل.
١٥. قانون تسجيل واعتماد وحماية الأصناف الزراعية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣.
١٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٩) لسنة ١٩٧٠.
١٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٧٣) لسنة ١٩٧٦.
١٨. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٥٤) لسنة ١٩٧٨.
١٩. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩.
٢٠. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٤٥) لسنة ١٩٨٠.
٢١. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨١.
٢٢. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٦٣٠) لسنة ١٩٨١.
٢٣. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٨١) لسنة ١٩٨٢.
٢٤. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٥) لسنة ١٩٨٥.
٢٥. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧.
٢٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٥) لسنة ١٩٩٣.
٢٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١.
٢٨. التعليمات رقم (٤) لسنة ١٩٨٧ بشأن تسهيل تنفيذ أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٩٨) لسنة ١٩٨٧.
٢٩. التعليمات رقم (١٧٥) لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية وتنمية الإنتاج الزراعي.
٣٠. التعليمات رقم (٩٨) لسنة ١٩٨٥ بشأن تبليغ ذوي العلاقة من قبل اللجان كافة.

٣١.التعليمات رقم (٩) لسنة ١٩٨٨ بشأن حل الاراضي الزراعية المتروكة.
٣٢.التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن تصنيع وتهيئة وتجهيز المبيدات.

سابعا: التشريعات العربية:

١. قانون الزراعة المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦.
٢. المرسوم التنفيذي الجزائري رقم (٩٢-٧٥) المؤرخ في ١٩٩٢/٢/٢٠.

ثامنا: المجموعات والأحكام القضائية:

١. جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥/اتحادية/٢٠١١).
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٦/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٦.
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٤/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣/٥/٦.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٨.
٧. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٣.
٨. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن رقم ١٣١٥ لسنة ٧ قضائية، جلسة ١٩٦٣/١٢/١٤.
٩. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (DC 260-89) بتاريخ ٢٨ تموز ١٩٨٩.
١٠.قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٧ تموز ٢٠٠٤، في قضية وزير الداخلية ضد السيد "بن قرو".
١١.قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (DC 580-2009).