الغرامة كجزاء إداري عام في التشريع اليمني والمصري

الدكتور/ همدان طاهر محمد علي*

الملخص:

تناول هذا البحث موضوع الغرامة كجزاء إداري عام في تشريعات كل من اليمن، ومصر، وهدف إلى تحديد تعريفها قانونًا وفقهًا، والكشف عن خصائصها التي تُؤكد ذاتيتها المستقلة، وتُميزها عما يشتبه بها وتوضيح أشكالها، وتسليط الضوء على أبرز تطبيقاتها في كل من القانون اليمني والقانون المصري، وانتهى البحث إلى نتائج متعددة أبرزها: أن خصائص الغرامة كجزاء إداري عام تتمثل بأن من توقعها سلطة إدارية، وأنها ذات طبيعة ردعية، وأنها عامة من حيث التطبيق، كما توصل البحث إلى: إقرار المشرع في كل من اليمن، ومصر بالغرامة كجزاء إداري عام في مجالات متعددة، لا سيما المجالات المالية والاقتصادية، إلا أن نطاق تطبيقها في القانون اليمني كان أوسع من نطاق تطبيقها في القانون المصري؛ حيث جاءت تطبيقاتها في القانون اليمني بأشكالها كافة، إما كمبلغ نقدي ثابت، أو نسبة محددة، أو بذكر حد لها إما أقل أو أكثر، أو بين حدين واضعة سلطة تقديرية للإدارة في ذلك، أو بتوقيعها مع غيرها من الجزاءات الإدارية العامة الأخرى، أو بالتخيير بينها وبين غيرها من تلك الجزاءات، أو وجودها بمسميات أخرى، بينما اقتصر القانون المصري في تطبيقاتها على بعض أشكالها، وقدم البحث عددًا من التوصيات أبرزها: ضرورة التنظيم القانوني لأحكام الغرامة كجزاء إداري عام، وكيفية تحصيلها بعيدًا عن قانون الإجراءات الجزائية.

الكلمات المفتاحية: الغرامة – الجزاء الإداري العام – مخالفة القوانين – أشكال الغرامة – السلطة الإدارية.

---

* دكتوراة في القانون العام - الجامعة الوطنية - اليمن

The Fine as a General Administrative Sanction In Yemeni and Egyptian Legislation

Dr. Hamdan Taher Mohammed Ali*

Abstract:
This research examines the topic of fines as a general administrative penalty in the legislation of both Yemen and Egypt. It aims to define fines legally and jurisprudentially, identify their independent characteristics, distinguish them from similar penalties, clarify their forms, and highlight their main applications in Yemeni and Egyptian law.
The research concludes with multiple findings, including the fact that the characteristics of fines as a general administrative penalty are that an administrative authority imposes them, they have a deterrent nature, and they are applicable in a general sense. The research also finds that both Yemeni and Egyptian legislation recognize fines as a general administrative penalty in various fields, particularly in financial and economic domains. However, their application is wider in Yemeni law compared to Egyptian law. In Yemeni law, fines can take different forms such as fixed monetary amounts or specified percentages or by setting minimum or maximum limits with discretionary power given to the administration. Fines can also be combined with other general administrative penalties or be chosen between them. Different names may also refer to them. On the other hand, Egyptian law limits its application of fines to certain forms.
The research provides several recommendations including the necessity for legal regulation of fine provisions as a general administrative penalty and how to collect them outside of criminal procedural law.

Keywords: The Fine - General Administrative Sanction - Violation of Legislation - Fine Forms - Administrative Authority.

---

* PhD in Public Law - National University - Yemen.

المقدمـــة

تُعد الغرامة الإدارية أبرز وأهم الجزاءات الإدارية العامة، بل وأكثرها انتشارًا، وأوسعها تطبيقًا بين سائر تلك الجزاءات؛ فهي لا تُكلف الدولة نفقات في تنفيذها، ولا تُؤثر كثيرًا في المركز الاجتماعي للمحكوم عليه خطأ، ويُمكن تدارك الخطأ في توقيعها[١]؛ لذلك تُعتبر هي أنسب الجزاءات للجرائم والمخالفات ذات الطابع المالي والاقتصادي[٢]، وكذلك المخالفات البيئية الملوثة للبيئة المحيطة؛ والسبب يعود لسهولة فرض الغرامة، وسرعة تحصيلها[٣]، مع أنه لا يعني عدم الأخذ بها في مخالفات إدارية ذات طبيعة أخرى، لا سيما المخالفات المرورية، بالإضافة إلى مرونتها، وإمكانية تجزئتها؛ فهي تتخذ أشكالًا متعددة، تتناسب مع المخالفات الإدارية العامة التي يتم ارتكابها؛ وبالتالي يكون المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة مقارنة بالجزاءات الإدارية العامة الأخرى؛ وهو ما يُؤكد مرونتها.

بناء على ما سبق فقد حظيت الغرامة كجزاء إداري عام باهتمام التشريعات الحديثة، وكان المشرع في كل من اليمن ومصر قد أقر بها، إلا أن المواقف تباينت بالأخذ بها.

قبل أن نبدأ الحديث عن بحثنا الموسوم بالغرامة كجزاء إداري عام (دراسة مقارنة)؛ فإننا نوضح أبرز عناصر المقدمة على النحو التالي:

---

[١] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات –القسم العام، ط٦، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٥)، ص٩٧٨.

[٢] د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، د. ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠)، ص١٤٢.

[٣] سجى محمد عباس الفضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، (١٤٣٦هـ – ٢٠١٥م)، ص٢٠٨.

أهمية البحث:

تُعد الجزاءات الإدارية العامة، ومنها الغرامة الإدارية من أهم الموضوعات الحديثة في القانون الإداري والسياسة الجنائية الحديثة، فسيساعد هذا البحث في إظهار حقيقة الغرامة كجزاء إداري عام، من ناحيتين:

- الناحية النظرية: من خلال الإحاطة بالمفهوم الدقيق للغرامة كجزاء إداري عام، وصولًا لخصائصها التي تُثبت ذاتيتها المستقلة، وحصر أشكالها المتنوعة؛ التي تعكس طبيعتها، ومرونتها، والكشف عن موقف المشرع في كل من اليمن ومصر تجاهها.
- الناحية العملية: من خلال التزام الإدارة في الواقع العملي بممارسة حقها القانوني في توقيع الغرامة كجزاء إداري عام، وفق الضوابط القانونية؛ لضمان مشروعية قراراتها، وحماية حقوق وحريات الأشخاص المكفولة دستورًا، والتقدير الفعلي لفعاليتها في الحد من المخالفات الإدارية العامة، والتخفيف من القضايا المنظورة أمام السلطة القضائية.

مشكلة البحث:

إن ظهور الغرامة كجزاء إداري عام في النصوص التشريعية، وتأييد السياسة الجنائية الحديثة لذلك؛ بُني على مبدأ تقييد تدخل القانون الجنائي، وفكرة التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري؛ إلا أن الوصول إلى الذاتية المستقلة للغرامة كجزاء إداري عام تحتاج إلى رفع الالتباس والغموض؛ فتكمن مشكلة بحثنا في السؤال الرئيس التالي: ما حقيقة الغرامة كجزاء إداري عام؟ وتتفرع منه الأسئلة التالية:

- ما يُراد بالغرامة كجزاء إداري عام؟
- ما خصائص الغرامة كجزاء إداري عام؟ وكيف نُميزها عن الغرامة الجنائية؟

- ما أشكال الغرامة كجزاء إداري عام؟ وتطبيقاتها في كل من القانون اليمني والقانون المصري؟

أهداف البحث:

- تحديد تعريف الغرامة كجزاء إداري عام.
- الكشف عن خصائص الغرامة كجزاء إداري عام التي تُميزها عن غيرها.
- بيان أشكال الغرامة كجزاء إداري عام.
- تسليط الضوء على تطبيقات الغرامة كجزاء إداري عام في كل من القانون اليمني والقانون المصري.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في الوصول إلى تحديد المفهوم المناسب للغرامة كجزاء إداري عام، بوصف وتحليل النصوص القانونية وآراء الفقه، والمنهج الاستقرائي في تتبع النصوص القانونية لأشكال الغرامة كجزاء إداري عام، وإثبات توقيعها من قبل السلطة الإدارية؛ بالإضافة إلى المنهج المقارن بين أقوال الفقه، وموقف النصوص القانونية في كل من اليمن ومصر من الغرامة كجزاء إداري عام.

خطة البحث:

بناء على ما سبق؛ يُمكننا تقسيم البحث إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: مفهوم الغرامة كجزاء إداري عام.
- المبحث الثاني: أشكال الغرامة كجزاء إداري عام.

المبحث الأول

مفهوم الغرامة كجزاء إداري عام

إنه لمن الضروري في البداية أن أوضح سبب اختياري مصطلح الغرامة كجزاء إداري عام، عنوانًا لهذا البحث، ولم اكتفِ بمصطلح الغرامة الإدارية؛ كون المصطلح الأول أدق، كما أن هذا النوع من أنواع الغرامة الإدارية عمومًا، والتي يدخل فيها الغرامات التي تفرضها الإدارة في العقد الإداري، ويُطلق عليها غرامة التأخير، والتي تُعرف بأنها: جزاء مالي تُوقعه الإدارة على المتعاقد معها لإخلاله بمدد التنفيذ، له طابع تعويضي وتهديدي، ويستهدف حسن سير المرافق العامة [٤]، ومع ذلك فقد استعمل من الفقه والتشريعات والقضاء مصطلح الغرامة الإدارية مرادفًا للمصطلح عنوان بحثنا، ولا مانع من ذلك إن كان يندرج في الحديث تحت أصله؛ وهو الجزاءات الإدارية العامة.

ولما كان بحثنا عن الغرامة كجزاء إداري عام؛ كان من المنطقي أن نذكر بأن الجزاءات الإدارية العامة تُعرف بأنها: تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي تُوقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارستها –بشكل عام– لسلطاتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح[٥].

وانطلاقًا من هذا التعريف؛ فإنه يُمكننا تحديد التعريف المناسب للغرامة كجزاء إداري عام، والكشف عن خصائصها، من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: تعريف الغرامة كجزاء إداري عام.
- المطلب الثاني: خصائص الغرامة كجزاء إداري عام.

---

[٤] د. منصور إبراهيم العتوم، "النظام القانوني لغرامة التأخير في العقود الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة)"، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٥٣، السنة ٢٧، (صفر ١٤٣٤هـ يناير ٢٠١٣م)، ص٣٤٨.

[٥] د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري– ظاهرة الحد من العقاب، د. ط، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٧)، ص٢٧٦.

المطلب الأول

تعريف الغرامة كجزاء إداري عام

إنّ تناولنا للغرامة كجزاء إداري عام؛ يستلزم منا أن نضع لها حدًا يجمع مفرداتها، ويمنع مفردات غيرها من الدخول فيها؛ وهو ما يتأتى بالتفتيش والتنقيح للنصوص القانونية، ومؤلفات الفقه؛ وهو ما نوضحه في الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: التعريف القانوني للغرامة كجزاء إداري عام.
- الفرع الثاني: التعريف الفقهي للغرامة كجزاء إداري عام.

الفرع الأول

التعريف القانوني للغرامة كجزاء إداري عام

لم يجد الباحث بحسب علمه واطلاعه في القانون اليمني، ولا في غيره تعريفًا للغرامة كجزاء إداري عام يُمكن الاعتماد عليه في هذا البحث؛ وذلك لحداثتها، كما كان قد عرف الغرامة الجنائية في القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات، بنص المادة (٤٣) بأنها: "إلزام المحكوم عليه بأن يدفع لخزينة الدولة المبالغ التي تُقدرها المحكمة في الحكم ولا تنقص الغرامة عن مائة ريال ولا تتجاوز سبعين ألف ريال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، وعرفها المشرع المصري في قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧م طبقًا لأحدث التعديلات بالقانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٣م؛ حيث نصت المادة (٢٢) منه على أن الغرامة هي: "إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الحكومة المبلغ المقّدر في الحكم ولا يجوز أن تقل الغرامة عن مائة قرش ولا أن يزيد حدها الأقصى في الجنح على خمسمائة جنيه، وذلك مع عدم الإخلال بالحدود التي يُبينها القانون لكل جريمة".

بالاطلاع في كثير من القوانين اليمنية؛ وصلنا إلى بعض التعريفات الخاصة بالغرامة كجزاء إداري عام؛ لبعض أنواع المخالفة الإدارية العامة، منها ما جاء في القرار الجمهوري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤م باللائحة التنفيذية للقرار الجمهوري بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٩١م بشأن دخول وإقامة الأجانب، وبنص المادة (٢) منها على أن الغرامة هي: "المبالغ النقدية بالعملة المحلية التي تُفرض على أي من الأجانب المخالفين للقانون".

مع الإشارة بأن المشرع اليمني قد أخذ بالغرامة كجزاء إداري عام، ورتب أحكامها في القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن الأحكام العامة للمخالفات؛ حيث نصت المادة (٥) على الجزاءات الإدارية العامة التي يمكن توقيعها، وكان في مطلعها: ١- الغرامة التي لا تقل عن ثلاثمائة ريال ولا تزيد على عشرة آلاف ريال. ٢-الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية.

يُفهم من هذا النص إعطاء الإدارة سلطة في توقيع الغرامة كجزاء إداري عام على الشخص المخالف للقوانين واللوائح النافذة، وهو ما أكده القضاء اليمني؛ حيث أقر بالغرامة الإدارية كجزاء مالي توقعه الإدارة المختصة؛ وذلك في الطعن الذي نظرته الدائرة الدستورية في المحكمة العليا؛ حيث جاء فيه: "...وهو جزاء مقرر لمواجهة إخلال المسجل بدفع الدين الضريبي في المدة المحددة قانونًا..." [٦].

وبالمقابل لم يجد الباحث من خلال اطلاعه في التشريعات المصرية تعريفًا واحدًا للغرامة كجزاء إداري عام، وإن كان المشرع المصري قد أقرّ بها في عدة نصوص قانونية، منها ما جاء في القانون رقم (١٧٨) لسنة ١٩٥٢م بشأن الإصلاح الزراعي في المادة (٢٨) التي تنص على أنه: "إذا لم يُقدم الممول الإقرار المنصوص عليه في

---

[٦] الحكم الصادر من الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا اليمنية برقم (١/٥) لسنة ٢٠١٠م، رقم الطعن (٢٩١١٨)، ١٤٣٢/١/٢٢هـ-٢٠١٠/١٢/٢٩م.

المادة السابقة في الميعاد المعين أو ذكر بيانات غير صحيحة بقصد التهرب من دفع الضريبة الإضافية أو جزء منه تُفرض عليه غرامة تُعادل خمسة أمثال الضريبة التي ضاعت أو كادت تضيع على الخزانة العامة بسبب عدم تقديم الإقرار في الميعاد المحدد أو بسبب البيانات غير الصحيحة التي وردت في إقراره وذلك فضلًا عن إلزامه بأداء الضريبة ذاتها، وتقضي بالغرامة إحدى اللجان التي يُؤلفها وزير المالية والاقتصاد لهذا الغرض"؛ فيُلاحظ من هذا النص أنه أخذ بالغرامة كجزاء إداري عام؛ كون من تفرضه هي لجنة إدارية يُشكلها وزير المالية والاقتصاد، وبسبب مخالفته للقوانين واللوائح النافذة.

الفرع الثاني

التعريف الفقهي للغرامة كجزاء إداري عام

اجتهد من الفقه في تعريف الغرامة كجزاء إداري عام؛ وأذكر من تلك التعريفات:

- فقد عُرفت بأنها: "مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على المخالف بدلًا من متابعته جنائيًا عن الفعل"[٧].

بمناقشة هذا التعريف نجد أنه يرى بأن الغرامة كجزاء إداري عام تُعد بديلًا عن متابعة الفاعل جنائيًا؛ لأن الغرامة تفرضها الإدارة على المخالف دون أن تكون طريقًا لانقضاء الدعوى الجنائية، أو بديلًا عن ملاحقة الشخص جنائيًا، ولا يكون أمام الشخص الذي وقعت في حقه الغرامة الإدارية إلا الطعن في القرار الصادر بها أمام القضاء الإداري، فالغرامة الإدارية لا علاقة لها بالدعوى الجنائية[٨]، كما أنه أراد أن

---

[٧] د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، د. ط، (المنصورة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٩)، ص٧٠.

[٨] د. ناصر حسين العجمي، مرجع السابق، ص١٤٢.

يضع حلًا للمواطن والقاضي الجزائي؛ فقد أصبح المواطن يعاني من توسع اختصاص القاضي الجزائي إلى مخالفات لا تستدعي المتابعة الجزائية؛ لكونها لا تُشكل خطرًا على المجتمع، ولا على حقوق الناس؛ حيث إن إفراط المشرع في تبني سياسة تجريم شملت مخالفات مصنفة إلى ثلاثة درجات في قانون العقوبات، وعدد آخر لا يحصى من المخالفات... أصبح القاضي الجزائي يعاني بدوره من حجم القضايا باستمرار في قضايا الجنح والمخالفات، كما أصبح يعاني بدوره من حجم القضايا التي يتكفل بمعالجتها على مستوى الدرجة الأولى، وكثيرًا ما يتم ذلك على حساب نوعية الفصل في القضايا؛ مما يؤدي إلى ارتفاع في نسبة الاستئناف، والطعن بالنقض[٩].

يرى الباحث أن ما قُصد لربما في التعريف هو فكرة التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري، في الدول التي شهدت ذلك؛ حيث كانت عقوبة المخالف هي الغرامة الجنائية، ثم استبدلت بالغرامة كجزاء إداري عام، إلا أن الباحث لا يوافق هذا التعريف؛ لما يعتريه من القصور والنقص؛ كون الجزاءات الإدارية العامة، وفي مقدمتها الغرامة الإدارية هي جزاءات مستقلة أصيلة، وليست بديلة، كما أنها غير مرتبطة بالدعوى الجزائية، وإن كان المشرع اليمني في اللائحة التنفيذية لقانون الأحكام العام للمخالفات العامة؛ نص في المادة (١٥) منها على أنه: "تُنفذ الغرامة بالطريق الإداري فإذا لم تُدفع خلال أسبوع من تاريخ المطالبة بها يتم استيفاؤها وفقًا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية وبحسب ما يُحدده النائب العام وفقًا للقانون"؛ فيُفهم منه وجود البدلية بين الدعوى الجزائية تكون بديلًا من الغرامة كجزاء إداري عام، أو العكس.

إلا أنه أكد في مادة أخرى النقد الموجه لهذا التعريف، فقد جاء في المادة (٢٣) من نفس اللائحة على أنه: "يحق لمن صدر ضده جزاء إداري التظلم منه أمام الجهة

---

[٩] د. غناوي رمضان، "دراسات منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية"، مجلة المحكمة العليا، المحكمة العليا، العدد الأول، (٢٠١٧)، ص٤٢٨-٤٢٩.

مصدرة الجزاء أو الطعن فيه أمام المحكمة المختصة"؛ فيُفهم منها أنها ليست بديلًا عن الدعوى الجزائية؛ بدليل أن طريق رفض الغرامة كجزاء إداري عام، يكون إما بالتظلم الإداري، أو بالطعن فيه أمام القضاء المختص؛ وهي المحكمة الإدارية في كل من صنعاء وعدن، أو المحاكم الابتدائية في بقية المحافظات، كما أورد المشرع اليمني أيضًا في المادة (٧٥) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٨) سنة١٩٩١م بشأن تنظيم السجون على أنه: "لا يمنع توقيع العقوبات الجزائية على الجرائم التي تُرتكب داخل السجن بواسطة المحكمة المختصة من توقيع الجزاء الإداري المنصوص عليه في هذه اللائحة"؛ وهو ما يعني تغاير وتمايز الغرامة كجزاء إداري عام عن الجزاءات الجنائية.

بالإضافة إلى ما سبق من نقد؛ نجد إن هذا التعريف لم يذكر من الجهة التي تُحدد الغرامة كجزاء إداري عام، وشكلها، وكيف يتم تحديدها، ولمن تُدفع؛ ومن ثَّم فإن هذا التعريف ليس بتعريف دقيق للغرامة كجزاء إداري عام يُمكننا الأخذ به؛ وهو ما يعني أن نبحث عن غيره.

- كما عُرفت أيضًا بأنها: "عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على شخص نتيجة مخالفة القوانين واللوائح"[١٠].

وبمناقشة هذا التعريف نجد أنه كان أوسع من سابقه، ولم يجعل الغرامة كجزاء إداري عام بديلًا من المتابعة الجنائية، إلا أنه كسابقه قد وقع فيه من قصور ونقص؛ فهو لم يذكر الجهة المختصة بتحديد الغرامة كجزاء إداري عام ابتداء، وشكلها، وكذلك لمن تُدفع، وكيف يتم تحديدها؛ وهو ما يعني في آخر المطاف أن نحاول أن نضع تعريفًا دقيقًا ومناسبًا لها.

لذلك يرى الباحث أن التعريف الأنسب للغرامة كجزاء إداري عام بأنها: مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على الشخص؛ سواء كان طبيعيًا أم معنويًا، بقرار إداري فردي؛ نتيجة مخالفته القوانين واللوائح، يُدفع لخزينة الدولة، وفق ما يُحدده القانون.

---

[١٠] د. ناصر حسين العجمي، مرجع السابق، ص١٤٢.

المطلب الثاني

خصائص الغرامة كجزاء إداري عام

إن للغرامة كجزاء إداري عام خصائص تُعبر عن ذاتيتها المستقلة، ويُحتكم إليها للفصل بينها وبين غيرها؛ وتتمثل هذه الذاتية من ثلاث نواحٍ: من الناحية العضوية: يُعقد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية، ومن الناحية الغائية: تهدف إلى تحقيق الردع على مخالفة ما، ومن ناحية نطاق التطبيق: تتصف بالعمومية؛ فلا يتوقف اتخاذها على وجود رابطة تقوم بين الإدارة والأشخاص المفروضة عليهم؛ ونوضحها في الفروع التالية:

- الفرع الأول: الغرامة كجزاء إداري عام توقعها سلطة إدارية.
- الفرع الثاني: الغرامة كجزاء إداري عام ذات طبيعة ردعية.
- الفرع الثالث: الغرامة كجزاء إداري عام تتصف بالعمومية من حيث التطبيق.

الفرع الأول

الغرامة كجزاء إداري عام توقعها سلطة إدارية

يُعد الجزاء الإداري العام إحدى الآليات التي تلجأ إليها السلطة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها[١١]، ويصدر من حيث المبدأ عن سلطة إدارية؛ حيث تختص هذه الأخيرة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، وهذا ما يُفرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها[١٢]؛ لذلك من المسلم به أن الجزاء الجنائي يسند الاختصاص بتوقيعه إلى السلطة القضائية، بينما الجزاء الإداري العام فمن الناحية

---

[١١] حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، (١٤٣٩-٢٠١٨)، ص ٢٤.

[١٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج٢، (القاهرة: دار المطبوعات الحديثة، ١٩٩٠)، ص٢٠١.

العضوية ينعقد الاختصاص إلى جهةٍ إدارية الجهة [١٣]، وهو أبرز ما يُفرق الجزاء الإداري العام عن الجزاء الجنائي [١٤]، ولصحة الاختصاص بتوقيع الغرامة كجزاء إداري عام؛ فإنه يتعين توقيعها من أحد أشخاص القانون العام، أو أحد الأجهزة التابعة لها، كما إنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به السلطة العامة من امتياز [١٥].

الغرامة كجزاء إداري عام تُعد عملًا قانونيًا من أعمال الإدارة؛ كونها تُرتب آثارًا قانونية، فهي قرار إداري فردي، يصدر من الجهة الإدارية المخولة قانونًا، لا من القضاء، بل ولا من سلطة إدارية أخرى لم يخولها القانون، وكيف لا يكون ذلك؟ والقانون العام الحديث يقوم على فكرة الاختصاص، ويُمكن القول بإن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات؛ لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فحسب، وإنما يستتبع أيضًا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وعلى هذا الأساس يُمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة: بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[١٦].

بناء على ما سبق فإن القضاء لا يستطيع أن يُصدر الغرامة كجزاء إداري عام، التي هي من اختصاص الإدارة؛ كون القانون قد حدد الجهة المختصة بإصدارها، وإلا صار مغتصبًا لسلطة الإدارة؛ ومن ثّم فإن هذه الخصيصة تُعد فيصلًا رئيسيًا بين

---

[١٣] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص ٧٣.

[١٤] د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، د. ط، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠)، ص ١٤.

[١٥] حسام محسن عبد العزيز، مرجع السابق، ص ٢٤-٢٥.

[١٦] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط١، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٧)، ص٢٠١.

الغرامة كجزاء إداري عام، والغرامة الجنائية؛ حيث لا تُقرر الغرامة الجنائية إلا بواسطة السلطة القضائية، أما الغرامة الإدارية فتقررها سلطات إدارية[١٧].

الفرع الثاني

الغرامة كجزاء إداري عام ذات طبيعة ردعية

إن الغرامة كجزاء إداري عام تتميز بالطبيعة الردعية كما هو حال سائر الجزاءات الإدارية العامة؛ حتى تضمن تطبيقها بالتزام الأشخاص، واحترام أحكامها، وإلا فيُمكننا أن نطرح سؤالًا: ما الفائدة من فرض الغرامة كجزاء إداري عام إذا لم تتمتع بخاصية الردع؟

كما أنه يستوجب وصف الجزاءات الإدارية العامة –وفي مقدمتها الغرامة الإدارية– بالردع الإداري؛ خضوعها لذات المبادئ القانونية للجزاءات الجنائية؛ سواء ما تعلق بضمان مشروعيتها الموضوعية مثل: شخصية الجزاءات، أو ما يلزم لمشروعيتها الشكلية مثل: تسبيب الجزاءات الإدارية العامة[١٨]، وهو ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي في حديثه عن المبادئ العقابية إلا أنه من الضرورة إخضاع الجزاء الإداري العام لتلك المبادئ بقوله: "... إن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي، وإنما يستلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذو طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية"[١٩]؛ أي أنه يجب أن تُحاط تلك الجزاءات بضمانات موضوعية وشكلية تحمي الأفراد من انحراف الإدارة في تطبيقها،

---

[١٧] د. أمين مصطفى محمد، مرجع السابق، ص٢٨٢.

[١٨] د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، د.ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٧)، ص٨١.

[١٩] فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، (٢٠١٠/٢٠١١)، ص٥١.

أو التعسف في فرضها[٢٠]، كما يترتب على الطبيعة الردعية للغرامة كجزاء إداري عام، أن يتوفر في المخالفة المستوجبة إنزالها الركن المادي والمعنوي معًا، وسواء تمثل هذا الأخير في صورة العمد أم الخطأ[٢١].

وبالتالي فإن الغرامة كجزاء إداري عام تتشابه مع الغرامة الجنائية في خاصية الردع؛ حيث أن الغاية والهدف الرئيس منها هو الحفاظ على مصلحة يحميها القانون، وردع كل من يُحاول مخالفتها، بارتكاب الفعل غير المشروع الذي يُمثل اعتداء على تلك المصلحة، مع اختلاف طبيعة تلك المصلحة المحمية لكل منهما.

ولما كانت الغرامة كجزاء إداري عام ذات طبيعة ردعية عقابية حالها كحال الغرامة الجنائية؛ فمن الضروري أن تكون غاية توقيع الغرامة كجزاء إداري عام تحقيق الردع العام، والردع الخاص، إلا أنه لتحقيق غاية الغرامة كجزاء إداري عام المتمثل بالردعية؛ فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المتحصلة عن الجريمة، أو التي كان تحقيقها مرجوًا من المخالف إذا وقفت الجريمة عند حد الشروع في ارتكابها[٢٢].

كما أن الغرامة كجزاء إداري عام وإن كانت ذو طبيعة ردعية عقابية، إلا أنها قد تأخذ الطابع التعويضي فيما توقعه الإدارة من غرامات إدارية لمواجهة بعض الجرائم الضريبية؛ حيث أن تخلف أو تأخر الممول في سداد ما يستحق عليه من ضرائب؛ سبب ضررًا لخزانة الدولة، والإدارة بمعاقبته بالغرامة الإدارية يتحقق لها التعويض عما أصابها من ضرر[٢٣]؛ أي أن الغرامة كجزاء إداري عام تحمل في طيها تعويض الإدارة نتيجة عدم السداد، أو التأخر في السداد، وبهذا يكون حال الغرامة كجزاء إداري عام

---

[٢٠] د. محمد باهي أبو يونس، مرجع السابق، ص٢٣.

[٢١] د. محمد سعد فودة، مرجع السابق، ص٨٠.

[٢٢] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، سلطة تحديد العقوبة الإدارية، د.ط، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، (١٤٣٩هـ/٢٠١٩م)، ص١٣.

[٢٣] د. فرج القصير، القانون الجنائي العام، د.ط، (تونس: مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٦)، ص٢٤٠.

كحال الغرامة الجنائية؛ التي كثيرًا ما تكتسي في مجال الجرائم الاقتصادية، صبغة تعويضية ثانوية إلى جانب صبغتها العقابية الأصلية...إلا أن الطابع الزجري والردعي هو الغالب حتى في هذا النوع من الخطايا (الغرامات)، مما يجعلها تخضع لنفس النظام الذي تخضع له الخطايا (الغرامات) التي تكتسي صبغة عقابية تامة[٢٤].

الفرع الثالث

عمومية الغرامة كجزاء إداري عام من حيث التطبيق

لما كانت الغرامة الإدارية من أنواع الجزاءات الإدارية العامة المالية؛ فهي تتمتع بالعمومية من حيث التطبيق؛ أي أنها لا تقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعها على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف توقيعها على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين له[٢٥]؛ وتتمثل تلك الرابطة الخاصة إما بالوظيفة العامة، وإما العلاقة المعينة فتتمثل بالعقد الإداري.

بعد عرضنا لخصائص الغرامة كجزاء إداري عام؛ نذكر أبرز أوجه اختلافها مع الغرامة الجنائية كما يلي:

أولًا: لا تُقرر الغرامة الجنائية إلا بواسطة السلطة القضائية، أما الغرامة الإدارية فتقررها سلطات إدارية [٢٦]؛ يُعتبر هذا الفرق أهم ما يُميز الغرامة كجزاء إداري عام عن الغرامة الجنائية؛ كونه يحمل المعيار العضوي في التمييز بينهما، وله ما يستلزمه؛ حيث يُؤدي إلى اتباع قانون الإجراءات الجنائية من أجل الوصول إلى إصدار الحكم

---

[٢٤] د. ناصر حسين العجمي، مرجع السابق، ص١٥٠.

[٢٥] د. محمد سعد فودة، مرجع السابق، ص٨٢-٨٣.

[٢٦] د. أمين مصطفى محمد، مرجع السابق، ص٢٨٢.

بالغرامة الجنائية، أما الغرامة الإدارية فيصدر القرار بها كأي قرار إداري آخر دون اتباع إجراءات محددة ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك[٢٧].

ثانيًا: لا تتحول الغرامة الإدارية إلى حبس في حالة عدم دفع مبلغ هذه الغرامة على عكس الحال بالنسبة للغرامة الجنائية في غالبية التشريعات المقارنة، وأجازت من التشريعات الإكراه البدني تنفيذًا لمبلغ الغرامة الإدارية على غرار ما يحدث بالنسبة للغرامة الجنائية[٢٨]؛ فالإكراه البدني وسيلة لإجبار المحكوم عليه المماطل على الرغم من مقدرته على الدفع، فهو ليس وسيلة تلقائية تتحول بمقتضاها الغرامة إلى حبس دون بحث مقدرة المحكوم عليه المالية على الوفاء[٢٩].

يرى الباحث أنه في حال عدم تسديد الغرامة كجزاء إداري عام المحكوم بها على المخالف، أن تستخدم الإدارة المعنية سلطتها في التنفيذ المباشر لقراراتها؛ كون تلك الغرامة صارت من الأموال العامة، ودينًا بذمة المخالف المحكوم عليه؛ فتُعامل كسائر ديون الحكومة، ويتم تحصيلها وفق قوانين الدولة التي تنظم ذلك، وذلك قبل لجوء الإدارة إلى القضاء؛ كون الغرامة الإدارية التزام، والالتزام بالغرامة يعني علاقة دائنية: المدين فيها المدعى عليه، والدائن الدولة[٣٠].

ثالثًا: الغرامة كجزاء إداري عام لا يرد عليها وقف التنفيذ على خلاف الغرامة الجنائية، ومع ذلك تسمح القواعد العامة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي

---

[٢٧] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٧٣.

[٢٨] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٧٣.

[٢٩] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٧٣ ود. محمد سعد فودة، مرجع السابق، ص١٢٣.

[٣٠] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص١٠٢٠.

الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة الإدارية[٣١].

رابعًا: تُعد الغرامة الجنائية عقوبة مقررة في الجنح والمخالفات فقط، ولا توجد غرامة في الجنايات، فهي ترتبط بنوع الجريمة الجنائية التي وقعت، أما الغرامة الإدارية يُمكن إيقاعها على جميع المخالفات الإدارية حتى الجسيمة منها[٣٢].

خامسًا: تمتاز الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية في أنه يُمكن أن تُصدرها الإدارة ضد الشخص المعنوي دون أن يُثير ذلك مشكلة شخصية العقوبة؛ لأن هذا المبدأ الدستوري يقتصر في نطاق تطبيقه على العقوبات الجنائية[٣٣].

المبحث الثاني

أشكال الغرامة كجزاء إداري عام

للغرامة كجزاء إداري عام أشكال متنوعة، ترجع إلى اختلاف معيار التقسيم؛ حيث اختلفت التشريعات المقارنة في المعايير التي يجب الاستناد إليها لتقدير الغرامة كجزاء إداري عام؛ فمنها ما هو متوقف على درجة خطورة المخالفة، ومدى ما بذله المخالف لتفادي أو لتقليل نتائج المخالفة، بالإضافة إلى شخصية المخالف، وظروفه المالية، ولكن المتفق عليه بين كل التشريعات المقارنة أن هناك حدًا أدنى، وحدًا أقصى للغرامة الإجبارية، فقد تكون الغرامة في شكل ثابت كتعريفة محددة عن كل سلوك كما في

---

[٣١] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٧٣.

[٣٢] بشار رشيد المزوري، مرجع السابق، ص٨٣.

[٣٣] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٧٥.

جرائم المرور، وقد يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدارها، وقد يحدد المشرع مقدار الغرامة كما في حالة الغرامة النسبية مثل الجرائم الجمركية [٣٤] .

يرى الباحث أن يكون هناك أكثر من معيار لتحديد شكل الغرامة كجزاء إداري عام؛ كونه يكسبها مرونة، لتعدد مجالات المخالفات، واختلاف طبيعتها، بل واختلاف تلك المخالفات من دولة لأخرى، وليُناسب شكل الغرامة كجزاء إداري عام المخالفة المرتكبة، كما أنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ بأشكال متعددة، لطالما أنها تُحقق الغاية المرجوة من الغرامة كجزاء إداري عام، وهو ما أخذ به المشرع اليمني، وأخذت به التشريعات المقارنة.

يُمكننا أن نتتبع أشكال الغرامة كجزاء إداري عام من نصوص قانونية متفرقة أوردها المشرع اليمني في عدة قوانين، مع الإشارة إلى موقف المشرع المصري منها إن وجد، وتقسيمها وفق المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الغرامة كجزاء إداري عام تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة.
- المطلب الثاني: غرامات إدارية بمفاهيم أخرى.

المطلب الأول

الغرامة كجزاء إداري عام تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة

إن هذا النوع يُشكل القاعدة العامة، وتتدرج تحته أكثر الأشكال، وبها أخذت أكثر النصوص القانونية، ويُمكن تناولها من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: الغرامة كجزاء إداري عام من حيث طبيعتها.
- الفرع الثاني: الغرامة كجزاء إداري عام من حيث مدتها.

---

[٣٤] عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي ين مهيدي– أم البواقي، الجزائر، (٢٠١٢–٢٠١٣)، ص٤٩.

الفرع الأول

الغرامة كجزاء إداري عام من حيث طبيعتها

إن الغرامة كجزاء إداري عام قد تكون مبلغًا من النقود، وقد تكون نسبة محددة؛ نُبين ذلك في الآتي:

أولًا: الغرامة كجزاء إداري عام مبلغ من المال:

وقد جاء هذا الشكل في حالات عدة في نصوص قانونية كثيرة، أذكر تلك الحالات مع أمثلة لها من نصوص القوانين اليمنية، بما يتضح به الأمر كالتالي:

١. إما أن يُحدد مشرّع الغرامة الإدارية مبلغًا ماليًا محددًا: وهو ما أخذ به المشرع اليمني في القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٩١م بشأن السجل التجاري مع تعديلاته، وعلى سبيل المثال جاء في المادة (١٦) على أنه: "١- كل من خالف أحكام الفقرة (١) من المادة (٣) من هذا القانون يُجازى بغرامة مالية عن كل شهر تأخير عن الموعد المحدد لتقديم الطلب قدرها (١٠٠٠) ألف ريال".

٢. أن تكون الغرامة الإدارية مبلغًا ماليًا تُوقعه الإدارة يتناسب مع المخالفة المرتكبة، ويُحدد المشرع الحد الأعلى لها: وهو ما أخذ به المشرع اليمني في لائحة تنظيم وتجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م وتعديلاته بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٩٠) لسنة ٢٠١٠م؛ حيث نصت المادة (٣١) في البند ثانيًا: مخالفات البيع والتوزيع في الفقرة (٢) على أنه: في حالة ارتكاب مخالفة: "عدم وجود اللوحة المرخصة على واجهة الصيدلانية" فإن العقوبة: "غرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال مع منحه مهلة لا تزيد عن ثلاثين يومًا لتسوية حل المخالفة"، كما جاء في كل من الفقرتين (٤)، (٧) من نفس المادة في اللائحة المذكورة ذات الطريقة في فرض الغرامة الإدارية.

٣. أن تكون الغرامة الإدارية مبلغًا ماليًا تُوقعه الإدارة؛ حيث اكتفى المشرع بالحد الأدنى للغرامة الإدارية في حال سلمها المخالف فورًا: فقد أخذ المشرع اليمني بذلك، كما جاء في القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الأحكام العامة للمخالفات رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م؛ حيث جاء في المادة (٣١) على: "مع عدم الإخلال بما ورد في القوانين النافذة وبما لا يتعارض مع نص المادة (٤) من هذه اللائحة يراعى تطبيق عقوبة الغرامة بحدها الأدنى عند قيام المخالف بتسليمها فورًا أثناء ارتكاب المخالفة أو خلال المدة المحددة قانونًا".

٤. أن تكون الغرامة الإدارية مبلغًا ماليًا تُوقعه الإدارة، ويحدد المشرع لها حدًا أدنى وحدًا أقصى، وبالتالي يجعل للإدارة سلطة تقديرية بين هذين الحدين: فقد أورد المشرع اليمني ما نصت عليه المادة (٥) من قانون الأحكام العامة للمخالفات في الفقرة (١) من الجزاءات الإدارية العامة التي يمكن توقيعها على: "الغرامة التي لا تقل عن ثلاثمائة ريال ولا تزيد على عشرة آلاف ريال".

كما أخذ بهذه الحالة في القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٠م بشأن البنك المركزي اليمني؛ حيث نصت المادة (٤٦) على أنه: "٢- في حالة عدم التزام أي بنك أو مؤسسة مالية بمتطلبات الفقرة (١) من المادة (٤٥) من هذا القانون يتعرض المخالف بأمر من البنك لغرامة لا تقل عن عشرين ألف ريال ولا تزيد عن أربعين ألف ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وللمتضرر من الغرامات في هذه المادة حق اللجوء إلى القضاء".

٥. أن تكون الإدارة مخيرة بين فرض الغرامة الإدارية وبين فرض جزاءات إدارية عامة أخرى، أو أن تجمع بينها معًا: وقد أخذ المشرع اليمني بذلك في قانون البنوك، بهذه الحالة في المادة (٦٨)؛ حيث نص فيها على أن: كل من يخالف أحكام الفقرات

(١ ،٢،٣، ٤) من المادة (١٠) من هذا القانون سيتعرض للعقوبات التالية من قبل البنك المركزي منفردة أو مجتمعة، وهي:

أ – غرامة مالية لا تقل عن (٢٠٠٠٠) عشرين ألف ريال ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠) مائة ألف ريال عن كل يوم من أيام المخالفة حتى يصحح الوضع ويحق للبنك المركزي خصم تلك الغرامة من أية أرصدة دائنة للبنك المعني لديه.

ب– وضع يده على إدارة البنك المعني حتى يُصحح الوضع.

٦. أن تكون الإدارة ملزمة بفرض الغرامة الإدارية مع جزاءات إدارية عامة أخرى، أو مخيرة بينها وبين غيرها من تلك الجزاءات: وهو ما أخذ به المشرع اليمني في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء؛ حيث جاء في المادة (١) الفقرة (٨) على أنه في حالة: "إساءة استخدام ترخيص البناء بإبرازه في موقع أو مكان آخر غير الموقع أو المكان الذي صدر الترخيص بشأنه لغرض الاحتيال أو التظليل غرامة لا تقل عن (١٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع سحب الترخيص وحرمان صاحب الترخيص من البناء لمدة ثلاثة أشهر وإزالة المخالفة".

ثانيًا– الغرامة كجزاء إداري عام بالنسبة:

ويُراد بها أن يُحدد المشرع نسبة مئوية من قيمة الأعمال المخالفة أو المزالة، أو من الرسوم المفروضة على الشخص المخالف، وقد أورد هذا الشكل من الغرامة الإدارية المشرع اليمني؛ حيث نصت المادة (٥) من قانون الأحكام العامة للمخالفات في الفقرة (٢) على أن من الجزاءات الإدارية العامة: "الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية"، وقد جاء هذا الشكل من الغرامة الإدارية في نصوص قانونية متعددة، أذكر منها على سبيل المثال: ما جاء في القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢م بشأن السجل التجاري في المادة (٥) الفقرة (ب) على أنه: "يجب على التاجر أن يتقدم بطلب تجديد

قيده في السجل التجاري قبل انتهاء فترة القيد أو التجديد السابقة وفقًا للشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويقبل الطلب إذا قدم خلال السنة الأولى التالية لانتهاء فترة القيد أو التجديد السابقة مع استيفاء غرامة بواقع (٢٥%) من رسوم التجديد".

وكان المشرع المصري قد أخذ بهذا الشكل في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي لعام ٢٠٢٠؛ حيث أجاز لمجلس الإدارة بناء على اقتراح مجلس إدارة صندوق التأمين على الودائع في الفقرة (ب) من المادة (١٧٧): "إلزام البنك (المخالف لأحكام النظام الأساسي للصندوق أو القرارات الصادرة تنفيذًا له) بسداد مبلغ لا يُجاوز (٥%) من قيمة آخر شيك سنوي للبنك، يُزاد إلى (١٠%) في حالة تكرار المخالفة...".

الفرع الثاني

الغرامة كجزاء إداري عام من حيث مدتها

يُراد بهذا الشكل أن الغرامة كجزاء إداري عام قد تكون فورية، وقد يُحدد لها القانون أجلًا لسدادها؛ فالغرامة الفورية هي التي يتطلب القانون دفعها وقت المخالفة، ولا يُعطي للمخالف موعدًا لسدادها، وقد أخذ المشرع اليمني بالغرامة الفورية، كما جاء في القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن المناجم والمحاجر؛ حيث نصت المادة (٤٤) منه على أنه: "يُعاقب بالغرامة الفورية التي لا تقل عن خمسة آلاف (٥٠٠٠) ريال ولا تزيد على عشرة آلاف (١٠٠٠٠) ريال كل من ارتكب فعلًا من الأفعال الآتية: "أ-عدم التقيد بتجديد الإجازات والتراخيص في المواعيد المحددة. ب-عدم تقديم التقارير والبيانات المطلوبة من المستثمر وفقًا لهذا القانون واللوائح المنفذة له"؛ فهذا النص قد صرح بمصطلح الغرامة الفورية كجزاء إداري عام؛ وهو ما يعني أنه لا يُمكن تأجيلها، بينما الغرامة التي وضع المشرع اليمني لها أجلاً، فقد حدد لها ميعادًا لسدادها خلاله

في إطار الأحكام الموضوعية، فقد جاء في قانون الأحكام العامة للمخالفات اليمني؛ في المادة (٦) ما نصه: "تُنفذ الغرامة بالطريق الإداري فإذا لم تُدفع خلال أسبوع من تاريخ المطالبة...".

وكان قد نص على الغرامة الآجلة في القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تنظيم واستغلال الأحياء المائية وحمايتها، في المادة (٦٤) على أنه: "باستثناء أحكام المادة (٥٢/أ. ب) للوزارة إبرام الصلح أو التسوية الودية مع المخالف لأي من أحكام هذا القانون أو اللائحة أو الاتفاقية المبرمة مع الوزارة شريطة ألا يقل مبلغ الغرامة في حالة الصلح عن الحد الأدنى للغرامات المقررة على المخالفات المرتكبة من قبل المخالف، وعلى أن يتم تسديدها في مدة لا تتجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ الصلح وتوريدها إلى الخزينة العامة للدولة، ويؤدي عدم التسديد إلى إلغاء الصلح ورفع دعوى من قبل الوزارة إلى المحكمة المختصة".

كما جعل المشرع اليمني للإدارة المختصة حرية تحصيل الغرامة إما حال إشعار المخالف بالمخالفة؛ أي فورية، وإما بإعطائه مهلة للسداد؛ حيث جاء في القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٩م بشأن النظافة العامة، في المادة (٣٦) على أنه: "يتم تحصيل الغرامة عند إشعار المخالف بالمحضر المعتمد من المكتب لوقوع المخالفة ويجوز أن يُعطى مهلة للسداد لا تزيد على أسبوع فإذا تأخر عن التسديد أو لم يطعن أمام القاضي المختص يُضاعف أصل الغرامة كل أسبوع من تاريخ استلامه أو تسليمه المحضر".

ومع ذلك فقد خلط المشرع اليمني بين الغرامة الفورية، وبين الغرامة الآجلة؛ بأن ذكر أنها غرامة فورية، ثم نص على مهلة لسدادها؛ فكان الأولى أن يحذف كلمة الفورية، أو يحذف المهلة الزمنية؛ ليستقيم حال النص؛ حيث جاء في القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٩١م بشأن المرور، في المادة (٧٠) على أنه: "تُدفع الغرامات الفورية

المنصوص عليها في المادة (٦٨) في موعد أقصاه (٣٠) ثلاثون يومًا من تاريخ وقوع المخالفة وفي حالة عدم السداد تزداد الغرامة بواقع ١٠% شهريًا".

المطلب الثاني

غرامات إدارية بمسميات أخرى

تتأتى هذه الغرامات عندما تُخالف القاعدة العامة التي سبقت في الفرع السابق، ويُمكن أن نوردها في الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: الغرامة الإدارية كصورة للمصالحة بين الإدارة والمخالف.
- الفرع الثاني: الغرامة كجزاء إداري عام بمسمى غرامة التأخير.

الفرع الأول

الغرامة الإدارية كصورة للمصالحة بين الإدارة والمخالف

أي أنها تكون بتوافق إرادتين، إرادة الإدارة، وإرادة المخالف، مع أن الغرامة كجزاء إداري عام في الأصل تكون بالإرادة المنفردة للإدارة؛ لكن لحكمة المشرع في السرعة واختصار الإجراءات جعلها مصالحة[٣٥].

وقد أخذ المشرع اليمني بالغرامة التصالحية وفق ضوابطها القانونية في عدة قوانين؛ منها القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ م بشأن الجمارك وتعديلاته للعام ٢٠١٠م؛ حيث نصت المادة (٢٠٧) على أنه: "لرئيس المصلحة أو من يفوِّضه وفقًا لدليل التسويات أن يعقد التسوية عن المخالفات وقضايا التهريب قبل إقامة الدعوى أو من خلال النظر فيها أو بعد صدور الحكم وقبل اكتسابه الصفة المبرمة؛ وذلك بالاستعاضة كليًا أو جزئيًا عن الجزاءات والغرامات الجمركية المنصوص عليها في هذا القانون

---

[٣٥] د. غنام محمد غنام، مرجع السابق، ص٦٨.

بغرامة نقدية لا تقل عن (٢٥%) من الحد الأدنى لمجموع الغرامات الجمركية عن المخالفات المنصوص عليها في المادتين (٢٦٨، ٢٦٩) من هذا القانون.

أما المخالفات الأخرى فيمكن تخفيض غراماتها عن الحد المذكور حسب ظروف المخالفة، وفي جميع الأحوال تؤدَّى هذه الغرامات بالإضافة إلى مبلغ الرسوم والضرائب المترتبة..."، وكانت المادتان (٢٦٨) و(٢٦٩) تحدثتا عن التهريب وما هو معتبر منه.

وكان المشرع المصري هو الآخر قد أجاز للإدارة توقيع الغرامة التصالحية بشروطها في قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك وتعديلاته آخرها قانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٥؛ حيث جاء في المادة (١١٩) على أنه: "...ويجوز لرئيس المصلحة أو من يُنيبه قبول التصالح إلى ما قبل صدور حكم بات في الدعوى مقابل سداد ما لا يقل عن الحد الأدنى للغرامات والتعويضات المشار إليها...".

الفرع الثاني

الغرامة كجزاء إداري عام بمسمى غرامة التأخير

يظهر هذا الشكل في التشريعات الضريبية، وتكمن في حالة فرض الزيادة في الضرائب[٣٦]، ولقد ثار الخلاف حول الطبيعة القانونية للغرامة الضريبية، وهل هي تعويض مدني أم عقوبة جنائية أم ضريبة أم جزاء إداري عام[٣٧]؛ وذلك في حالة المخالفات الضريبية.

وقد تصدى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 82-155، الصادر في 30 ديسمبر 1983 لتكييف قرار الإدارة زيادة الرسوم أو الضرائب أو فرض فوائد

---

[٣٦] بشار رشيد المزوري، الجزاءات الإدارية العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، (٢٠١٨)، ص٧٨.

[٣٧] د. ناصر حسين العجمي، مرجع السابق، ص١٤٨.

تأخيريه على شخص معين، ولم يعتبر ذلك من قبل الجزاء، واعتبره ذا طابع تعويضي، كما تصدى مجلس الدولة الفرنسي لذات الموضوع مقيمًا التفرقة بين الزيادة التي تُعد عقوبة والزيادة التي تُعد جزاءً فإذا كانت هذه الزيادة تُفرض بطريقة وتستند إلى معيار شخصي يتعلق بسلوك الخاضع للقرار مقيمًا إياه، فإن ذلك الأمر يتعلق بجزاء إداري[٣٨] .

لكن المشرع اليمني ونظيره المصري قد تفاديا هذا الخلاف عندما سماها غرامة تأخير؛ فهي جزاء إداري عام، وإن كان في الأصل أن نضعها في الأشكال المذكورة أعلاه، ولكن أخرناها للتوضيح، وإكمالًا للفائدة المرجوة؛ حيث نصت المواد (١٣٥) و(١٣٦) و(١٣٧) من قانون الضرائب على الدخل اليمني، اكتفى بالمادة (١٣٥) بشأن الغرامات عند تأخير تقديم الإقرارات؛ لإثبات وجود هذا الشكل من الغرامة كجزاء إداري عام، وهو ما أخذ به المشرع المصري في قانون الضريبة على الدخل في المادة (١١٠) كمقابل تأخير.

ونخلص إلى أنه مع إقرار المشرع في كل من اليمن، ومصر بالغرامة كجزاء إداري عام في مجالات متعددة، لا سيما المجالات المالية والاقتصادية، إلا أن نطاق تطبيقها في القانون اليمني كان أوسع من نطاق تطبيقها في القانون المصري؛ حيث جاءت تطبيقاتها في القانون اليمني بأشكالها كافة، إما كمبلغ نقدي ثابت، أو نسبة محددة، أو بذكر حد لها إما أقل أو أكثر، أو بين حدين واضعة سلطة تقديرية للإدارة في ذلك، أو بتوقيعها مع غيرها من الجزاءات الإدارية العامة الأخرى، أو بالتخيير بينها وبين غيرها من تلك الجزاءات، أو وجودها بمسميات أخرى، بينما اقتصر القانون المصري في تطبيقاتها على بعض أشكالها.

---

[٣٨] عماد صوالحية، مرجع السابق، ص٤٨.

الخاتمـــة

بعد استعراضنا للغرامة كجزاء إداري عام دراسة مقارنة في كل من القانون اليمني والقانون المصري؛ وذلك من خلال تعريف الغرامة كجزاء إداري عام قانونًا وفقهًا، وتوضيح خصائصها، وبيان أشكالها، وتطبيقاتها في كل من القانون اليمني والقانون المصري؛ خلص البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات، نذكر أهمها:

أولًا- النتائج:

- بيّن البحث بأن مصطلح الغرامة كجزاء إداري عام أدق وأفضل من مصطلح الغرامة الإدارية؛ كون مصطلح الغرامة الإدارية أوسع؛ يدخل فيها الغرامات التي تفرضها الإدارة في العقد الإداري.
- حدد البحث تعريف الغرامة كجزاء إداري عام بأنها: مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على الشخص؛ سواء كان طبيعيًا أم معنويًا، بقرار إداري فردي؛ نتيجة مخالفته القوانين واللوائح، يُدفع لخزينة الدولة، وفق ما يُحدده القانون.
- كشف البحث بأن خصائص الغرامة كجزاء إداري عام؛ والتي تصنع الذاتية المستقلة لها عن غيرها لا سيما الغرامة الجنائية هي: أنها تصدر من سلطة إدارية، وأنها ذات طبيعة عقابية، وأنها تتصف بالعمومية من حيث تطبيقها.
- بيّن البحث أن الغرامة كجزاء إداري عام تختلف عن الغرامة الجنائية؛ فلكل منهما ذاتيتها المستقلة عن الأخرى، ولو كانتا جميعًا ذات طبيعة عقابية ردعية، ولا تتعلقان بفئة أو طائفة معينة من الناس، وأبرز وجه اختلاف بينهما أن الغرامة الجنائية لا تُقرر إلا بواسطة القضاء، أما الغرامة الإدارية فتُقررها سلطات إدارية.
- أكد البحث بأن للغرامة كجزاء إداري عام أشكال متعددة تكسبها المرونة؛ فهي إما أن تكون مبلغًا نقديًا ثابتًا، أو نسبة محددة، أو بذكر حد لها إما أقل أو أكثر، أو بين حدين واضعة سلطة تقديرية للإدارة في ذلك، أو بتوقيعها مع غيرها من الجزاءات الإدارية العامة الأخرى، أو بالتخيير بينها وبين غيرها من تلك الجزاءات، أو وجودها بمسميات أخرى.

- كشف البحث بأن المشرع في كل من اليمن، ومصر قد أقرّا بالغرامة كجزاء إداري عام في مجالات متعددة، لا سيما المجالات المالية والاقتصادية، إلا أن نطاق تطبيقها في القانون اليمني كان أوسع من نطاق تطبيقها في القانون المصري؛ حيث جاءت تطبيقاتها في القانون اليمني بأشكالها كافة، بينما اقتصر القانون المصري على بعض أشكالها.

ثانيًا- التوصيات:

١. يُوصي البحث المشرع في كل من اليمن ومصر بتنظيم أحكام الجزاءات الإدارية العامة، وفي مقدمتها الغرامة الإدارية بقانون مستقل، بعيدًا عن العقوبات الجنائية، وإجراءاتها.

٢. يُوصي البحث المشرع المصري بالتوسع بالأخذ بالغرامة كجزاء إداري عام لما لها من فعالية في الردع.

٣. يُوصي البحث الجهات الإدارية المختصة بتوقيع الغرامة كجزاء إداري عام، كما هو في التشريعات؛ لفعاليتها.

٤. يُوصي البحث المشرع في كل من اليمن ومصر بأن يكون تحصيل الغرامة الإدارية في حال عدم دفعها من المخالف عبر الطرق الإدارية بدلًا من الإكراه البدني.

المراجـــع

أولًا- الكتب:

١. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات –القسم العام، ط٦، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٥).

٢. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري- ظاهرة الحد من العقاب، د.ط، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٧).

٣. حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، (١٤٣٩-٢٠١٨).
٤. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط١، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٧).
٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، سلطة تحديد العقوبة الإدارية، د.ط، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، (١٤٣٩هـ/٢٠١٩م).
٦. غنام محمد غنام، القانون الإدارية الجنائي، د.ط، (المنصورة: دار الفكر والفانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٩).
٧. فرج القصير، القانون الجنائي العام، د.ط، (تونس: مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٦). محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، د.ط، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠).
٨. محمد سعد فودة، النظام القانون للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، د.ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٧).
٩. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الثاني، الطبعة الثالثة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ،١٩٩٨).
١٠. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج٢، (القاهرة: دار المطبوعات الحديثة، ١٩٩٠).
١١. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، د. ط، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠).

ثانيًا- رسائل الماجستير والدكتوراه:

- بشار رشيد المزوري، الجزاءات الإدارية العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، (٢٠١٨).

- سجى محمد عباس الفضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، (١٤٣٦هـ – ٢٠١٥م).
- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي ين مهيدي– أم البواقي، الجزائر، (٢٠١٢–٢٠١٣).
- فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، (٢٠١٠/٢٠١١).

ثالثًا– المقالات العلمية:

- غناوي رمضان، "دراسات منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية"، مجلة المحكمة العليا، المحكمة العليا، العدد الأول، (٢٠١٧).
- منصور إبراهيم العتوم، "النظام القانوني لغرامة التأخير في العقود الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة)"، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٥٣، السنة ٢٧، (صفر ١٤٣٤هـ يناير ٢٠١٣م).

رابعًا – القوانين واللوائح:

١. القوانين واللوائح اليمنية:

- القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن الأحكام العامة للمخالفات.
- القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٩١م بشأن السجل التجاري.
- القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢م بشأن السجل التجاري.
- القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٠م بشأن البنك المركزي اليمني.
- القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٨م بشأن البنوك.
- القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن المناجم والمحاجر.
- القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تنظيم واستغلال الأحياء المائية وحمايتها.
- القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٩م بشأن النظافة العامة.
- القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٩١م بشأن المرور.

- القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م بشأن الجمارك وتعديلاته للعام ٢٠١٠م.
- القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠م بشأن الضرائب على الدخل.
- القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات.
- القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠ اللائحة التنفيذية للقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ بشأن الأحكام العامة للمخالفات.
- القرار الجمهوري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤م باللائحة التنفيذية للقرار الجمهوري بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٩١م بشأن دخول وإقامة الأجانب.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (٢٢١) لسنة ١٩٩٩م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٩١م بشأن تنظيم السجون.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء.
- لائحة تنظيم وتجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م وتعديلاته بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٩٠) لسنة ٢٠١٠م.

٢. القوانين المصرية:

- القانون رقم (١٧٨) لسنة ١٩٥٢م بشأن الإصلاح الزراعي.
- القانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
- قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل.
- قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك وتعديلاته آخرها قانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٥.
- قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧م طبقًا لأحدث التعديلات بالقانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٣.