المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع

المجلد ٤، العدد ٣، ٢٠٢٣

المصادرة كجزاء إداري عام (دراسة مقارنة)

معرف الوثيقة الرقمى (DOI) : 10.21608/IJDJL.2023.196942.1199

الصفحات ٨٤٨ - ٨٧١

همدان طاهر محمد علي

باحث في العلوم القانونية

عضو هيئة التدريس بجامعة الجند للعلوم والتكنولوجيا- اليمن

طالب دكتوراه -كلية الحقوق -جامعة تعز

المراسلة: همدان طاهر محمد علي، باحث في العلوم القانونية - عضو هيئة التدريس بجامعة الجند للعلوم والتكنولوجيا- اليمن - طالب دكتوراه -كلية الحقوق -جامعة تعز.

البريد الإلكتروني: hharby1982@gmail.com

تاريخ الإرسال: ٢٨ فبراير ٢٠٢٣، **تاريخ القبول:** ١٩ مايو ٢٠٢٣

نسق توثيق المقالة: همدان طاهر محمد علي، المصادرة كجزاء إداري عام (دراسة مقارنة)، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، المجلد ٤، العدد ٣، ٢٠٢٣، صفحات (٨٤٨ - ٨٧١).

International Journal of Doctrine, Judiciary, and Legislation

Volume 4, Issue 3, 2023

Confiscation as a General Administrative Sanction

(Comparative Study)

DOI:10.21608/IJDJL.2023.196942.1199

Pages 848 - 871

Hamdan Taher Mohammed Ali

Researcher in Legal Sciences

Member of the Teaching Staff at Al-Janad University for Science and Technology - Yemen

PhD Student - Faculty of Law - Taiz University

Correspondance: Hamdan Taher Mohammed Ali, Researcher in Legal Sciences - Member of the Teaching Staff at Al-Janad University for Science and Technology - Yemen - PhD Student - Faculty of Law - Taiz University.

E-mail: hharby1982@gmail.com

Received Date: 28 February 2023**, Accept Date :** 19 May 2023

Citation: Hamdan Taher Mohammed Ali, Confiscation as a General Administrative Sanction (Comparative Study), International Journal of Doctrine, Judiciary and Legislation, Volume 4, Issue 3, 2023 (848-871).

الملخص

تُعد المصادرة إحدى صور الجزاءات الإدارية العامة المالية، التي تصدرها الإدارة المخولة قانونًا بقرار إداري فردي؛ لردع المخالف للقوانين واللوائح النافذة، وهي جزاء ذو طبيعة عينية؛ كونها تنصب على الشيء محل المخالفة أكثر من اتجاهها إلى شخص المخالف، ويعود أصلها إلى القانون الجنائي؛ نتيجة تأثر القانون الإداري بالقانون الجنائي؛ ولها صورها فقد تكون وجوبية في حال أوجب المشرع على الإدارة تطبيقها، وقد تكون جوازية في حال ترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية في توقيعها، وقد تكون كتعويض مدني للدولة، كما لها شروطها الواجب توافرها؛ وهي شروط متعلقة بالشيء محل المصادرة، وشرط تناسب المصادرة كجزاء إداري عام مع خطورة وجسامة المخالفة الإدارية.

وكان كل من المشرع اليمني والمشرع المصري قد نصا على المصادرة كجزاء إداري عام في بعض القوانين، إلا أن ذلك يُعد تعارضًا مع النص الدستوري في اليمن ومصر القائل بأنه: لا مصادرة خاصة إلا بحكم قضائي، مع إننا لم نجد أحكامًا تنص بعدم دستورية تلك النصوص من قبل القضاء اليمني، وإنما جاء في أحد الأحكام بأنه يرى أن المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي، بينما في مصر وجدنا حكمًا بعدم دستورية أحد تلك النصوص من قبل القضاء المصري، ولم نجد حكمًا بعدم دستورية النص الآخر، وهو ما يحتاج إلى موقف واضح من قبل القضاء اليمني، والقضاء المصري بشأن دستورية المصادرة كجزاء إداري عام، وهو على خلاف ما ذهب إليه المشرع الاتحادي الإماراتي الذي التزم بالنص الدستوري الذي يمنع المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، وكان موقفه واضحًا؛ فلم يورد نصًا واحدًا يجيز فيه المصادرة كجزاء إداري عام.

الكلمات المفتاحية: الجزاءات الإدارية العامة، المصادرة الوجوبية، المصادرة الجوازية، المشرع اليمني، المشرع المصري، المشرع الاتحادي الإماراتي.

Abstract

Confiscation is one of the forms of financial general administrative sanctions, promulgated by the legally authorized administration by an individual administrative decision; to deter the violator of the laws and regulations in force, which is a sanction of a kind nature; it is focused on the object of the violation more than it is directed to the person of the violator, its origin goes back to the criminal law; as a result of the influence of administrative law on criminal law; it has its forms, it may be mandatory in the event the legislator obliges the administration to apply it, it may be permissible if the legislator leaves the administration with discretion to sign it, it may be as civil compensation for the state, and it also has its conditions to be met, which are conditions related to the thing subject of confiscation. The condition that confiscation as a general administrative sanction is proportional to the seriousness and gravity of the administrative violation.

Both the Yemeni legislator and the Egyptian legislator had stipulated confiscation as a general administrative sanction in some laws, but this is in contradiction with the constitutional text

in Yemen and Egypt which says: There is no private confiscation except by a adjudication, although we did not find provisions promulgating that these texts are unconstitutional by the Yemeni judiciary, but it was promulgated in one of the rulings that it sees that confiscation can only be a judicial ruling, while in Egypt we found a ruling of the unconstitutionality of one of those texts by the Egyptian judiciary, and we did not find a ruling of the unconstitutionality of the other text, which requires a clear position by The Yemeni judiciary and the Egyptian judiciary regarding the constitutionality of confiscation as a general administrative sanction. It is contrary to what the UAE federal legislator held, who adhered to the constitutional text that prevents private confiscation except by an adjudication, and his position was clear; He did not mention a single text that allows confiscation as a general administrative sanction.

Key Words: General administrative sanctions, mandatory confiscation, permissible confiscation, Yemeni legislator, Egyptian legislator, UAE federal legislator.

المقدمة

لا يمكن الحديث عن المصادرة كجزاء إداري عام، إلا بالحديث عن المصادرة كعقوبة جنائية؛ كون المصادرة في الأصل هي عقوبة جنائية، ولا يتم توقيعها إلا بواسطة القضاء، إلا أنه لما كان من خصائص القانون الإداري التطور، وبالإضافة إلى ما شهدته السياسة الجنائية هي الأخرى من تطور بظهور فكرة التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري؛ تأثر القانون الإداري ببعض قواعد القانون الجنائي؛ مما أدى إلى ظهور الجزاءات الإدارية العامة، ومنها المصادرة.

فطبقًا لقانون العقوبات الإداري، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية[1]، إلا أن المصادرة كجزاء إداري عام في حقيقتها قد أخذت من أحكام المصادرة في القانون الجنائي، باستثناء أن الإدارة هي من توقعها في مجال المخالفات الإدارية، في حين أن القضاء هو من يوقعها في إطار القانون الجنائي في الجنايات والجنح، كما أن المصادرة كعقوبة جنائية تكون عقوبة تكميلية أو تبعية، في حين المصادرة كجزاء إداري عام قد تكون جزاء أصليًا أيضًا.

والمصادرة كجزاء إداري عام تُعد من صور الجزاءات الإدارية العامة المالية ذات الطابع العيني، وهي مصادرة خاصة؛ كون المصادرة العامة ممنوعة دستورًا حتى من قبل القضاء، وهي إما أن تكون مصادرة وجوبية، أو مصادرة جوازية، كما قد تكون المصادرة بديلًا عن الغرامة المالية، المصادرة كتعويض مدني للدولة، كما أنه لإصدار الإدارة قرارها بتوقيعها، لابد أن يتوافر فيها شروط متعلقة بالشيء محل المصادرة كجزاء إداري عام، وشرط تناسبها مع خطورة المخالفة الإدارية، وإلا فلا يعتبر توقيعها مشروعًا، وهذه الشروط في جملتها مستجلبة من شروط المصادرة كعقوبة جنائية.

وكان المشرع اليمني ونظيره المصري أيضًا قد اعترفا بالمصادرة كجزاء إداري عام في عدة نصوص تشريعية،

[1] د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة مقارنة)، بدون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، السنة ٢٠٠٦م، ص١٢٦.

إلا أن ذلك في حقيقة الأمر يُعارض النص الدستوري الوارد في المادة (٢٠) من الدستور اليمني، والمادة (٤٠) من الدستور المصري النافذين حاليًا، والذي يقول بأنه: لا مصادرة خاصة إلا بحكم قضائي، وعلى خلافهما كان المشرع الاتحادي الإماراتي الذي كان ملتزمًا بالنص الدستوري الوارد في المادة (٣٩) من الدستور الاتحادي الدائم، والتي نصت على: «المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بناءً على حكم قضائي وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون»، ومن خلال تتبع الباحث للنصوص في القوانين التي يمكن إيراد المصادرة كجزاء إداري عام، لاسيما القانون الاتحادي رقـم ١٤ لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية؛ فلم يجد نصًا واحدًا في ذلك، وإنما يوكل الأمر بالمصادرة في تلك القوانين إلى القضاء.

ونتيجة لموقف كل من المشرع اليمني والمشرع المصري تجاه المصادرة كجزاء إداري عام؛ كان لابد من الكشف عن موقف كل من القضاء في اليمن ومصر تجاه هذه المصادرة؛ فالقضاء اليمني أشار في أحد أحكامه أن المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي، إلا أنه لم يحكم بعدم دستورية النصوص القانونية ذات العلاقة بالمصادرة كجزاء إداري عام في أحكامه، أما القضاء المصري حكم بعدم دستورية أحد النصوص القانونية، ولم نجد له حكمًا على غيره بعدم دستوريته، مع وجود نصًا آخر يُقر فيه بالمصادرة كجزاء إداري عام، بينما القضاء الاتحادي الإماراتي لم يلتبس عليه الأمر؛ نظرًا لوضوح موقف القانون والدستور من تلك المصادرة.

وقبل الحديث عن موضوعنا الموسوم ب المصادرة كجزاء إداري عام؛ لابد أن نوضح أبرز عناصر المقدمة كالآتي:

أولًا/ أهمية البحث

تُعد الجزاءات الإدارية العامة، ومنها المصادرة كجزاء إداري عام من أهم الموضوعات الحديثة في القانون الإداري والسياسة الجنائية، والتي ما زالت تحتاج إلى مزيد من البحث والاهتمام؛ لذلك تكمن أهمية البحث من ناحيتين هما:

- **الناحية النظرية:** من خلال التحديد الدقيق لمفهوم المصادرة كجزاء إداري عام؛ لتمييزها عن غيرها، والتعرف على أنواعها؛ التي تعكس طبيعتها، وشروطها التي يجب توافرها في محل المخالفة الإدارية، وشرط التناسب بينها وبين خطورة المخالفة الإدارية، والكشف عن موقف كل من المشرع والدستور والقضاء في كل من اليمن ومصر والإمارات تجاهها، ومدى تأثر المصادرة كجزاء إداري عام بالمصادرة الجنائية.
- **الناحية العملية:** من خلال التزام المشرع في كل من اليمن ومصر والإمارات بالنصوص الدستورية، وكذا مدى التزام الإدارة في الواقع العملي بالنصوص القانونية والدستورية التي يُرى أنها متعارضة، بالإضافة إلى الوقوف على أحكام القضاء اليمني والقضاء المصري، تجام المصادرة كجزاء إداري عام؛ لضمان مشروعية قراراتها، وحماية حقوق وحريات الأشخاص المكفولة دستورًا.

ثانيًا/ مشكلة البحث

إن خصيصة قابلية القانون الإداري للتطور، ومبدأ تقييد تدخل القانون الجنائي؛ أدى معًا إلى منح الإدارة

سلطة توقيع المصادرة كجزاء إداري عام، مما يرى البعض خطورة ذلك، ومعارضته لمبادئ دستورية، وتعرض حقوق الأشخاص للانتهاك الإداري؛ مما يجعلنا أن نضع مشكلة البحث في السؤال الرئيس التالي: ما حقيقة المصادرة كجزاء إداري عام؟ وتتفرع منه الأسئلة التالية:

- ما يراد بالمصادرة كجزاء إداري عام؟ وما هي أنواعها؟
- ما هي شروط مشروعية المصادرة كجزاء إداري عام؟
- ما موقف المشرع والدستور والقضاء في كل من اليمن ومصر والإمارات من المصادرة كجزاء إداري عام؟

ثالثًا/ أهداف البحث

- تحديد مفهوم المصادرة كجزاء إداري عام.
- توضيح أنواع وشروط المصادرة كجزاء إداري عام.
- الكشف عن موقف المشرع والدستور والقضاء في كل من اليمن ومصر والإمارات من المصادرة كجزاء إداري عام.

رابعًا/ منهجية البحث

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي في الوصول إلى تحديد التعريف المناسب للمصادرة كجزاء إداري عام، وتوضيح خصائصها، والمنهج الاستقرائي في تتبع النصوص القانونية التي تمنح الإدارة سلطة المصادرة كجزاء إداري عام، وتوضح أنواعها، والأحكام القضائية للوصول إلى موقف القضاء من دستورية المصادرة كجزاء إداري عام، والمنهج المقارن بين النصوص القانونية والدستورية، وأقوال الفقه، وأحكام القضاء في كل من اليمن ومصر والإمارات.

خامسًا/ خطة البحث

بناء على ما سبق يمكننا تقسيم البحث إلى المباحث التالية:

- **المبحث الأول:** مفهوم المصادرة كجزاء إداري عام.
- **المبحث الثاني:** أنواع المصادرة كجزاء إداري عام.
- **المبحث الثالث:** شروط المصادرة كجزاء إداري عام.
- **الخاتمة:** تتضمن أبرز النتائج والتوصيات والمقترحات.

المبحث الأول: مفهوم المصادرة كجزاء إداري عام

لما كانت المصادرة تمثل صورة من صور الجزاءات الإدارية العامة؛ كان لزومًا علينا أن نذكر تعريف تلك الجزاءات، وإن كان البعض لا يتصور أن يكون من بين الجزاءات الإدارية العامة المصادرة، بل يرى أنه لا يمكن أن تكون المصادرة صورة من صور الجزاء الإداري العام؛ نظرًا لأنها تخالف النصوص الدستورية[٢]، إلا أن هذا الاعتراض محل نظر؛ لما ألت إليه السياسة الجنائية حديثًا من تطور، بالإضافة إلى إمكانية تعديل الدساتير؛ لمواكبة هذا التطور

وتُعرف الجزاءات الإدارية العامة بأنها: تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها 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[٣].

ومن هذا التعريف يمكننا الانطلاق لتحديد التعريف المناسب للمصادرة كجزاء إداري عام، والكشف عن خصائصها التي تميزها عن غيرها، وهو ما نوضحه من خلال المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول:** تعريف المصادرة كجزاء إداري عام.
- **المطلب الثاني:** خصائص المصادرة كجزاء إداري عام.

المطلب الأول: تعريف المصادرة كجزاء إداري عام

للوصول لتعريف دقيق ومناسب للمصادرة كجزاء إداري عام؛ يلزمنا أن نورد في البداية تعريف المصادرة بصفة عامة، سواء ما أورده الفقه، أو ما جاء في أحكام القضاء، وما تطرق إليه القانون، وهو ما نحاول توضيحه في هذا المطلب.

أولًا: تعريفات الفقه للمصادرة

وردت عدة تعريفات فقهية للمصادرة منها:

- فقد عُرفت أنها: نقل ملكية مال معين إلى الدولة دون مقابل[٤]. وهذا التعريف حقيقة واسع المعنى، وليس بجامع مانع؛ كونه لا يُضفي الطبيعة العقابية للمصادرة التي يتم توقيعها بسبب جريمة أو مخالفة، بالإضافة إلى أنه لا يحدد وسيلة النقل هل حكم قضائي أم قرار إداري، أم عقد هبة؟ كما أن نقل الملكية له أساليبه: فقد يكون اختياريًا كالهبة، وقد يكون جبرًا ويدخل فيه الضريبة، وما سبب هذا النقل.

---

[٢] د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م، ص٢٢٦-٢٣٠.
[٣] د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ظاهرة الحد من العقاب، دون رقم طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ص٢٧٦.
[٤] د. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص١٢٤.

- كما عُرفت بأنها: نقل ملكية مال أو أكثر يمتلكه المحكوم عليه إلى الدولة[٥]. وهذا التعريف هو الآخر إن كان قد بين ذلك النقل بواسطة حكم قضائي من خلال استعماله مصطلح (المحكوم عليه)؛ أي أنها جنائية، مما يعني أن هذا النقل يكون جبرًا، إلا أنه لم يذكر سبب هذا النقل.

- كما عُرفت أيضًا بأنها: عقوبة مالية وعينية ترد على مال معين، وغالبًا تكون عقوبة تكميلية يكون الحكم بها أحيانًا وجوبيًا، وأحيانًا أخرى يكون الحكم بها جوازيًا[٦]. إلا أن هذا التعريف لم يوضح ما يحل بهذا المال الذي تطاله العقوبة، وما هو مآله؛ كونه لم يذكر أنه يُنقل إلى الدولة، بالإضافة إلى أنه خلط بينها وبين الغرامة بصفة عامة.

ثانيًا: تعريف القضاء للمصادرة

عرف كل من القضاء اليمني والقضاء المصري المصادرة كالتالي:

عرفت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا اليمنية في حكمها السابق ذكره المصادرة العامة والخاصة بقولها: «يُقصد بالمصادرة العامة نزع ملكية كافة أموال الجاني جبرًا عنه، وتمليكها الدولة بدون مقابل، أما المصادرة الخاصة فتنصب على شيء معين أو بعض أشياء معينة أُعدت أو استخدمت أو تحصلت من الجريمة»[٧].

إلا أن تعريف المصادرة العامة لم يصرح وسيلة نزع ونقل تلك الأموال والأشياء إلى ملكية الدولة، وإن كان يُفهم من مصطلح (الجاني) أنه بحكم قضائي، وإن كان لا يُريد إجازة هذا النوع من المصادرة؛ كونه محظور في الدستور، كما أنه في تعريفه للمصادرة الخاصة لم يذكر وسيلة النزع والنقل للشيء المعين المتعلق بالجريمة إلى ملكية الدولة، إلا أنه يُفهم من مصطلح (الجريمة) أن الوسيلة هي حكم القضاء؛ كون الجريمة لفظ مرتبط بقانون الجرائم والعقوبات، بينما المخالفة العامة قد تكون بقرار إداري فردي، أو بأمر جزائي، كما جاء ذلك في القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن الأحكام العامة للمخالفات.

كما عرفت محكمة النقض المصرية المصادرة بقولها: «إجراء الغرض منه تمليك الدولة أشياء مضبوطة ذات صلة بجريمة قهرًا عن صاحبها وبغير مقابل»[٨].

إلا أن هذا التعريف هو الآخر لم يذكر وسيلة التمليك صراحة، وإن كان يُفهم أنها بحكم قضائي؛ لاستخدامه مصطلح الجريمة، إلا أن ذلك لا يفي بالغرض؛ كون قانون العقوبات المصري جعل المخالفة قسمًا من أقسام الجريمة، وهو ما يحتاج إلى توضيح وتصريح؛ فالمخالفة قد تكون عقوبتها المصادرة الإدارية كما جاء في بعض النصوص القانونية.

وبناء على ما سبق من تعريف كل من القضاء اليمني والقضاء المصري نجد أن المصادرة، وإن كانت ترد على

---

[٥] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص١٠٥٢.

[٦] د. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص١٢٥.

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

[٨] الطعن رقم ٣٣٠٦ لسنة ٦١ قضائية، الدوائر الجنائية - جلسة ٠٩/٠٢/١٩٩٣، مكتب فني (سنة ٤٤ - قاعدة ٢٠ - صفحة ١٧٣)، موقع محكمة النقض المصرية، الرابط https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111154564&&ja=150957 ، آخر تاريخ زيارة ٢٠٢٣/٥/٣م.

مال المخالف للقوانين واللوائح النافذة، حالها كحال الغرامة، إلا أنهما لم يوضحا وسيلة ذلك التملك.

ثالثًا: موقف القانون في اليمن ومصر والإمارات من المصادرة

إن المصادرة كجزاء جنائي في الأصل، لم نجد لها تعريفًا لا في القانون اليمني، ولا في القانون المصري، ولا في القانون الاتحادي الإماراتي أيضًا؛ وإنما أشار إليها المشرع اليمني في قانون الجرائم والعقوبات، بنص المادة (١٠٣): «يجوز للمحكمة عند الحكم بالإدانة أن تحكم بمصادرة الأشياء المضبوطة التي كانت معدة لاستعمالها فيها ويجب الأمر بمصادرة الأشياء المضبوطة التي يُعد صنعها أو حيازتها أو إحرازها أو استعمالها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاتها ولو لم تكن مملوكة للمتهم أو لم يحكم بإدانته وفي الحالتين تراعى المحكمة حقوق الغير حسن النية». فيُفهم من هذا النص أن المقصود بالمصادرة في هذا النص هو المصادرة الجنائية، التي تكون في الجرائم الجسيمة والجرائم غير الجسيمة، وهذا لا يعني أنه لا يوجد قسم أو نوع آخر من عقوبة المصادرة، فهناك المصادرة كجزاء إداري عامة، يتم توقيعها في المخالفات العامة؛ حيث نص قانون الأحكام العامة للمخالفات في المادة (١٥) على أنه من العقوبات التي يمكن توقيعها على المخالفات: المصادرة، بالإضافة إلى أن المشرع في قانون الجرائم والعقوبات صرح بالمصادرة ولو لم تكن مملوكة للمتهم، أو لم يحكم بإدانته، وجعل للمحكمة مراعاة حقوق الغير حسن النية، ولا يكون ذلك إلا بطريق محدد هو التعويض.

كما أشار إليها المشرع المصري كما جاء في قانون العقوبات المصري بأحدث تعديلاته، بنص المادة (٣٠) على أنه: «يجوز للقاضي إذا حكم بعقوبة لجناية أو جنحة أن يحكم بمصادرة الأشياء المضبوطة التي تحصلت من الجريمة وكذلك الأسلحة والآلات المضبوطة التي استعملت أو التي من شأنها أن تستعمل فيها وهذا كله بدون إخلال بحقوق الغير حسن النية. وإذا كانت الأشياء المذكورة التي يعد صنعها أو استعمالها أو حيازتها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاته وجب الحكم بالمصادرة في جميع الأحوال ولو لم تكن الأشياء ملكًا للمتهم». فيُفهم من النص أن المصادرة لا تكون إلا في الجنايات والجنح فقط؛ أي أنها مصادرة جنائية، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود مصادرة كجزاء إداري عام توقعها الجهة الإدارية المختصة، في حال المخالفات الإدارية؛ حيث جاء ذلك في نصوص قانونية كما سنذكر لاحقًا، بالإضافة إلى أن المشرع صرح بمراعاة حقوق الغير حسن النية في حال مصادرة الأشياء المضبوطة التي تحصلت من الجريمة وكذلك الأسلحة والآلات المضبوطة التي استعملت أو التي من شأنها أن تستعمل فيها في حال لم تكن بحد ذاتها تُشكل جريمة؛ أي مباحة، أما إذا كانت أصلًا تلك الأشياء ممنوعة ولو لم تكن الأشياء ملكًا للمتهم؛ فلا يراعى فيها حقوق الغير أيًا كان، وبالتالي كان موقف المشرع المصري أشد من موقف المشرع اليمني في هذا الجانب.

كما أن المشرع الاتحادي في الإمارات أشار إليها في المادة (٨٣) من قانون العقوبات الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠٢١م؛ حيث جاء فيها: « ١. المصادرة هي الحكم بأيلولة المال الخاص إلى ملك الدولة دون مقابل أو تعويض. ٢. في غير الأحوال التي يوجب فيها القانون الحكم بالمصادرة، للمحكمة عند الحكم بالإدانة، أن تقضي بمصادرة الأشياء والأموال المضبوطة التي استعملت في الجريمة أو كان من شأنها أن تستعمل فيها أو كانت محلا لها أو التي تحصلت منها، وذلك كله دون الإخلال بحقوق الغير حسن النية. ٣. إذا كانت الأشياء المذكورة من التي يعد صنعها أو استعمالها أو حيازتها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاته، وجب الحكم بالمصادرة في جميع الأحوال ولو لم تكن الأشياء ملكًا للمتهم. فإذا تعذر ضبط أي من تلك الأشياء أو الأموال، أو تعذر الحكم

بمصادرتها لتعلقها بحقوق الغير حسني النية حكمت المحكمة بغرامة تعادل قيمتها وقت وقوع الجريمة. ٤. لا يحول كون الفاعل مجهولًا أو امتناع مسؤوليته الجزائية أو انقضاء الدعوى الجزائية في جريمة، دون أن تحكم المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة العامة بحسب الأحوال بمصادرة المضبوطات إذا ثبت صلتها بالجريمة. ٥. للمحكمة عند الاقتضاء أن تستعين بخبير لتقدير قيمة الأشياء أو الأموال المنصوص عليها في البند (٢) من هذه المادة «.

فمن هذا النص نجد أن المشرع الاتحادي الإماراتي كان أفضل من نظيريه اليمني والمصري؛ كونه عرف المصادرة، وذكر أحكامها فيه؛ حيث يُفهم من هذا النص أن المصادرة قد تكون وجوبية، وقد تكون جوازية في الجنايات والجنح والمخالفات الجزائية؛ حيث لا مانع من توقيعها، إلا أن المشرع الاتحادي الإماراتي لم يُقر بالمصادرة كجزاء إداري عام في حالة المخالفات الإدارية، وإنما جعل المصادرة من حق القضاء فقط دون الإدارة؛ التزامًا بالنص الدستوري الذي حصر المصادرة الخاصة بحكم القضاء فقط، كما أن المشرع الاتحادي الإماراتي تفرد عن المشرع اليمني والمشرع المصري بالحكم بالغرامة كبديل للمصادرة في حال تعذر ضبط الأشياء أو الأموال المتعلقة بالجريمة، وهي خطوة محسوبة له، بالإضافة إلى أن المشرع الاتحادي في الإمارات ذكر حال إن كانت تلك الأشياء تمثل جريمة بحد ذاتها؛ أي أنها ممنوعة، أن يتم مصادرتها؛ للنص على وجوب مصادرتها، ولو لم تكن ملك المتهم أو أنه لم يدان.

وبعد استعراضنا لتعريفات الفقه والقضاء وموقف القانون؛ كان حتمًا علينا أن نذكر تعريفًا شاملًا نستند عليه في الوقوف المصادرة بشكل عام، وهو ما وجدناه في محاولة أحد الباحثين، وقد أجاد في ذلك؛ حيث عرفها بقوله أنها: «إجراء يُقصد منه نزع ملكية كل أو بعض أموال المحكوم عليه لصلة هذا المال بنشاط إجرامي؛ كعقوبة أو لعدم مشروعية حيازته كتدبير وجوبي، وذلك بموجب حكم قضائي صادر عن محكمة مختصة، أو من خلال سلطة إدارية مختصة، لجانب الدولة أو غيرها استثناء كتعويض عن ضرر أصابه، وبدون مقابل»[٩].

وبالتالي يرى الباحث أن تُعرف المصادرة كجزاء إداري عام في إطار تعريف الجزاءات الإدارية العامة؛ فيمكننا القول بأنها: قرار إداري فردي تصدره الإدارة في إطار اختصاصها الذي خولها القانون، بنزع ملكية مال للأشخاص جبرًا، وتحويله إلى الدولة بدون مقابل؛ لمخالفتهم القوانين واللوائح والأنظمة النافذة.

ومن هذا التعريف نجد أن المصادرة تُعد جزاء إداريًا عامًا، وليس مجرد تدبير ضبطي فقط؛ وذلك بسبب نظرها إلى اتجاه الشيء محل المخالفة أكثر من اتجاهها إلى الشخص المخالف[١٠]؛ لذلك لم يذكرها في إطار الجزاءات المالية، وإنما في إطار الجزاءات غير المالية.

ومما يلزم الإشارة إليه أن نفرق بين المصادرة الشخصية وهي عقوبة، وبين المصادرة العينية التي هي تدبير احترازي؛ فالأولى تهدف إلى حرمان المجرم من المحافظة على أشياء هي في ذاتها مباحة، ولكن لعلاقتها بالجريمة أباح القانون للقاضي مصادرتها، أما المصادرة العينية فموضوعها الأشياء الممنوعة فقط[١١].

[٩] حمزة محمود عطا أبو لبدة، المصادرة في التشريع الجزائي الفلسطيني «دراسة تحليلية»، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، ١٤٣٦هـ-٢٠١٥م، ص٨.

[١٠] عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جـــامعـة العربي بن مهدي - أم البواقي -، الجزائر، ٢٠١٣/ ٢٠١٤م، ص٨٨.

[١١] د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات القسم العام، دون رقم طبعة، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٤١٠هـ- ١٩٩٠م، ص٨٣٧.

وبناء على ما سبق يمكننا القول بأن المصادرة كجزاء إداري عام قد تكون جزاء إداريًا عامًا؛ في حال حرمان المخالف من المحافظة على أشياء هي في ذاتها مباحة، ولكن لعلاقتها بالمخالفة أباح القانون للإدارة مصادرتها، كما يمكن أن تكون تدبيرًا عينيًا فموضوعها الأشياء الممنوعة فقط، كما يمكن أيضًا أن نضيف بأن المصادرة كجزاء إداري عام يمكن أن تكون تعويضًا للدولة في حالة نص القانون على ذلك، وهو ما سنتطرق إليه في أنواع المصادرة لاحقًا.

المطلب الثاني: خصائص المصادرة كجزاء إداري عام

من خلال التعريف الذي اخترناه للمصادرة كجزاء إداري عام، نستطيع التوصل إلى خصائصها التي تميزها عن غيرها، وتعبر عن ذاتيتها كجزاء إداري عام؛ حيث تتمثل هذه الذاتية من ثلاث نواحٍ: من الناحية العضوية: حيث 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؛ وهذه الخصائص نوضحها كالآتي:

أولًا: المصادرة كجزاء إداري عام توقعها سلطة إدارية

يُعد الجزاء الإداري العام إحدى الآليات التي تلجأ إليها السلطة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها[١٢]، ويصدر من حيث المبدأ عن سلطة إدارية؛ حيث تختص هذه الأخيرة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، وهذا ما يفرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها[١٣]؛ لذلك من المسلم به أن الجزاء الجنائي يسند الاختصاص بتوقعيه إلى السلطة القضائية، بينما الجزاء الإداري العام فمن الناحية العضوية ينعقد الاختصاص إلى جهة إدارية الجهة[١٤]، وهو أبرز ما يفرق الجزاء الإداري العام عن الجزاء الجنائي [١٥].

ولصحة الاختصاص بتوقيع المصادرة 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[١٦]، وتفقد الجزاءات الإدارية العامة مشروعيتها إذا انحرفت الإدارة في قراراتها، وتعسفت في استعمال السلطة؛ وذلك لأنه لا بد من النص عليها في القانون، مهما بررت الإدارة قولها بتحقيق المصلحة العامة.

والمصادرة كجزاء إداري عام تُعد عملًا قانونيًا من أعمال الإدارة؛ كونها ترتب 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، ويمكن 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

[١٢] 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.

[١٣] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الحديثة، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٠١.

[١٤] د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، طبعة ٢٠١٩، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٩، ص ٧٣.

[١٥] د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،٢٠٠٠م، ص ١٤.

[١٦] حسام محسن عبد العزيز، المرجع السابق، ص ٢٤-٢٥.

هذا الأساس يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة: بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[١٧].

وبناء على ما سبق فإن القضاء لا يستطيع أن يصدر المصادرة 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 بين المصادرة كجزاء إداري عام، والمصادرة كجزاء جنائي.

ثانيًا: المصادرة كجزاء إداري عام ذو طبيعة ردعية

إن الجزاء الإداري العام يتميز بالطبيعة الردعية؛ حتى يضمن تطبيقه التزام الأفراد باحترام أحكامه، وإلا فإن الغاية منه تنعدم، ويحق في ذلك السؤال: ما العبرة من فرض الجزاء إذا لم يتمتع بخاصية الردع؟

ويستوجب وصف الجزاءات الإدارية العامة- ومنها المصادرة - 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 إلى أنه من الضرورة إخضاع الجزاء الإداري العام لتلك المبادئ بقوله: «... أن 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، أو التعسف في فرضها[٢٠].

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

وبالتالي فإن المصادرة كجزاء إداري عام تتشابه مع المصادرة الجنائية في خاصية الردع، حيث أن الغاية والهدف الرئيس منها هو الحفاظ على مصلحة يحميها القانون، وردع كل من يحاول مخالفتها، بارتكاب الفعل غير المشروع الذي يُمثل اعتداء على تلك المصلحة، وبهذه الخصيصة تختلف عن المصادرة كتدبير من تدابير الضبط الإداري، والتي يراد منها الحفاظ على النظام العام.

ثالثًا: عمومية المصادرة كجزاء إداري من حيث التطبيق

لما كانت المصادرة من أنواع الجزاءات الإدارية المالية؛ فهي تتمتع بالعمومية، والمراد بأن الجزاء الإداري يتصف بالعمومية من حيث التطبيق؛ أي أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف

[١٧] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص٢٠١.
[١٨] د. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص٨١..
[١٩] نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١، ص٥١.
[٢٠] د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص٢٣.
[٢١] د. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص٨٠.

توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين له[٢٢].

المبحث الثاني: أنواع المصادرة كجزاء إداري عام

إن للمصادرة أنواع متعددة وردت في التشريعات المقارنة، ولدى الفقه، وعليها سار القضاء، يمكن أن نتحدث عنها من خلال المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول:** المصادرة من حيث محلها ونطاقها.
- **المطلب الثاني:** المصادرة من حيث إلزامها وطبيعتها القانونية.

المطلب الأول: المصادرة من حيث محلها ونطاقها

إن اعتراف الدساتير بحق الملكية الخاصة للأفراد، استدعى حمايتها، فالدساتير تمنع الاعتداء عليها، ومصادرتها كجزاء، إلا في نطاق محدود، مما يجعلنا نتساءل: ما هو النطاق المسموح بمصادرته من الأموال الخاصة للأفراد؟ وللإجابة على هذا السؤال، لا بد أن عرف أن المصادرة من حيث نطاقها أو محلها؛ تنقسم إلى: مصادرة عامة، ومصادرة خاصة؛ وهو ما نوضحه في الآتي:

أولًا: المصادرة العامة

ويراد بها نزع أموال المحكوم عليه جملة، وقد كانت معروفة في الشرائع القديمة، ثم عدلت عنها النظم الحديثة[٢٣].

وبموجبها تضع الدولة يدها كوريث على كل أموال المحكوم عليه بها، أو على نصيب شائع منها كالربع والنصف[٢٤].

إن هذا النوع من المصادرة تحظره أغلب التشريعات المقارنة، فقد حظره الدستور اليمني الحالي الصادر عام ١٩٩١م وتعديلاته، في نص المادة (٢٠)؛ حيث نصت على أن: «المصادرة العامة للأموال محـظورة...».

وقد حظره أيضًا الدستور المصري الحالي الصادر في عام ٢٠١٤م وتعديلاته، في المادة (٤٠)؛ حيث نصت على أن: «المصادرة العامة للأموال محظورة...».

كما حظره أيضًا الدستور الإماراتي، في نص المادة (٩)؛ حيث جاء فيها: «المصادرة العامة للأموال محظورة، ...».

إلا أننا نلفت الانتباه بأن المشرع اليمني أجاز الحكم بمصادرة كل أو بعض أموال الجاني في الجرائم الماسة بأمن الدولة، فيما يتعلق بالاعتداء على استقلال الجمهورية؛ وذلك بنص المواد (١٢٥) و (١٢٦) و (١٢٧)، وهو ما لم ينص عليه كل من المشرع المصري والمشر الإماراتي.

---

[٢٢] د. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص٨٢-٨٣.

[٢٣] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٠٠٤.

[٢٤] د. عبد الوهاب حومد، المرجع السابق، ص٨٣٧.

وهو ما يعني مخالفة المشرع اليمني لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وعدم الالتزام به؛ وبالتالي يكون النص القانوني معيبًا لمخالفته النص الدستوري، ويكون بالذات للمتضرر من ذلك الطعن بعدم دستوريته.

وكانت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا اليمنية في حكمها السابق قد عرفت المصادرة العامة بقولها: «يُقصد بالمصادرة العامة نزع ملكية كافة أموال الجاني جبرًا عنه وتمليكها الدولة بدون مقابل...».

ومما سبق فإنه لا يمكن الحكم بهذا النوع من المصادرة من قبل المحكمة في حكم قضائي؛ كونه محظور دستورًا؛ ويرجع السبب في ذلك لخطورة النتائج والآثار الناجمة عنها، وتعارضها مع مبدأ شخصية العقوبة، ولكونها عقوبة غير عادلة؛ حيث ترد على سائر أموال المحكوم عليه مما يضر بغيره ممن يعولهم أثناء حياته وحرمان ورثته من حقوقهم المتعلقة بأموال مورثهم[٢٥].

واستنادًا إلى ما سبق فإن المصادرة العامة من قبل الإدارة محظورة، حالها كحال حكم المصادرة العامة من قبل القضاء، والتي حظرها الدستور في كل من اليمن ومصر والإمارات؛ وعليه لا يمكننا الحديث عن المصادرة كجزاء إداري عام في هذا النوع من المصادرة.

ثانيًا: المصادرة الخاصة

وهي التي لا تقع إلا على شيء معين سواء كان متصلًا بالجريمة أو مستعملًا في ارتكابها أو معدًا لهذا الاستعمال[٢٦].

وبموجبها تمتلك الدولة شيئًا خاصًا، قد يكون جسم الجريمة نفسها، وقد يكون ثمرتها؛ أي الأشياء الناجمة عنها، وقد يكون الأداة التي ارتكبت بها، أو كانت معدة لاقترافها[٢٧].

وهذا النوع من المصادرة أشار إليه الدستور اليمني، بنص المادة (٢٠) بقوله: «... ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي».

وهو ما أشار إليه الدستور المصري، بنص المادة (٤٠) بقوله: «... ولا تجـوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي».

كما أشار إليه أيضًا الدستور الإماراتي، بنص المادة (٣٩) بقوله: « ...ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بناءً على حكم قضائي وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون».

كما عرفت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا اليمنية في حكمها السابق أيضًا المصادرة الخاصة بقولها: «أما المصادرة الخاصة فتنصب على شيء معين أو بعض أشياء معينة أُعدت أو استخدمت أو تحصلت من الجريمة».

وهذا النوع من المصادرة هو المعروف في التشريعات، وورد في التشريعات اليمنية والمصرية والإماراتية، والذي يمكن أن يتم من قبل المحكمة، وبحكم قضائي.

[٢٥] د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، قانون العقوبات القسم العام- النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية «دراسة مقارنة»، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٤٣.

[٢٦] د. أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص١٠٠٥.

[٢٧] د. عبد الوهاب حومد، المرجع السابق، ص٨٣٧.

وإن كان من المسلم به وقوع المصادرة الخاصة بحكم قضائي في اليمن ومصر والإمارات، إلا أن ذلك لم يُسلم به فيما يخص وقوعها بالقرار الإداري الذي تصدره الإدارة، ولو أتى ذلك في نصوص قانونية؛ كون تلك النصوص القانونية قد خالفت النص الدستوري القائل: ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، مع أن هذه المصادرة كجزاء إداري عام جاء في نصوص قانونية في كل من اليمن ومصر، ولم تنص عليه القوانين الإماراتية؛ لالتزامها بعدم مخالفة النص الدستوري.

إلا أن هذا النوع من المصادرة كجزاء إداري عام، وإن تم النص عليه في بعض النصوص القانونية، فإنه لا يعني بحال أنه دستوري؛ حيث حكمت المحكمة الدستورية العليا بمصر في حكمها رقم ٢٨ لسنة ١ دستورية بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٧ ببعض الأحكام الخاصة بالتهريب – قبل إلغائه بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ – فيما نصت عليه من أنه: «يجوز لوزير المالية والاقتصاد أو من ينيبه أن يأمر بمصادرة الأشياء موضوع المخالفة إداريًا؛ وكانت أسباب الحكم: إن المشرع الدستوري أرسى الأحكام الخاصة بالمصادرة بما نص عليه في المادة ٣٦ من دستور سنة ١٩٧١ من أن: «المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي» فنهى بذلك نهيًا مطلقًا عن المصادرة العامة، وحدد الأداة التي تتم بها المصادرة الخاصة وأوجب أن تكون حكمًا قضائيًا وليس قرارًا إداريًا، حرصًا منه على صون الملكية الخاصة من أن تصادر إلا بحكم قضائي، حتى تكفل إجراءات التقاضي وضماناته لصاحب الحق الدفاع عن حقه وتنتفى بها مظنة العسف أو الافتئات عليه، وتأكيدًا لمبدأ الفصل بين السلطات على أساس أن السلطة القضائية هي السلطة الأصلية التي ناط بها الدستور إقامة العدالة بحيث تختص دون غيرها من السلطات بالأمر بالمصادرة «لما كان ذلك، وكان نص المادة ٣٦ المشار إليها إذ حظر تلك المصادرة إلا بحكم قضائي قد جاء مطلقًا غير مقيد، بعد أن عمد المشرع الدستوري سنة ١٩٧١ إلى حذف كلمة «عقوبة» التى كانت تسبق عبارة «المصادرة الخاصة» في المادة ٥٧ من دستور سنة ١٩٥٦ المقابلة للمادة ٣٦ من دستور سنة ١٩٧١؛ وذلك حتى يجري النص على إطلاقه ويعم حكمه ليشمل المصادرة الخاصة في كافة صورها، فإن النص الذى يجيز لوزير المالية والاقتصاد أو من ينيبه أن يأمر بالمصادرة إداريًا يكون مخالفًا للمادة ٣٦ من الدستور، الأمر الذى يتعين معه القضاء بعدم دستوريته.[٢٨]

كما أن القضاء اليمني في ذات الحكم السابق من الدائرة الدستورية في معرض رده على الطعن في قانون الضريبة العامة على المبيعات المقدم من الغرفة التجارية، يُشير بشكل عام إلى عدم القبول بالمصادرة كجزاء إداري عام؛ حيث ردت بقولها: «...أما موضوع المصادرة فإننا نتفق مع المدعية في أن المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي...».

لذلك يرى من الفقه أن قيام الإدارة بالمصادرة الخاصة دون استصدار حكم قضائي يخولها هذا الحق؛ يجعلها عرضة لإلغاء قرارها في هذا الشأن ولو كان مستندًا إلى نص تشريعي؛ لتعارض ذلك مع الدستور[٢٩].

---

[٢٨] الطعن رقم ٢٨ – لسنة ١ ق – تاريخ الجلسة ٠٣ / ٠١ / ١٩٨١ – مكتب فني ١ – رقم الجزء ١ – رقم الصفحة ١٥٦)، موقع قانون مصر الموسوعة القانونية للتشريعات والأحكام المصرية، الرابط = https://egyption-law.com/%D8%AD%D9%83%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D8%A7-%D8%B1%D9%82%D9%85-%D9%A2%D9%A8-%D9%84%D8%B3/ ، تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٣/٥/٣م.

[٢٩] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، سلطة تحديد العقوبة الإدارية، دون رقم طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ١٤٣٩هـ-٢٠١٨م، ص١٤.

إلا أن الباحث يرى مواكبة التطور الذي لحق السياسة الجنائية، والتسليم بالمصادرة الخاصة كجزاء إداري عام؛ وذلك بعد تعديل النصوص الدستورية التي تُعارض الأخذ بها.

المطلب الثاني: المصادرة من حيث إلزامها وطبيعتها القانونية

في حال أن القانون أجاز المصادرة كجزاء إداري عام؛ فهي مصادرة خاصة، وحالها كحال المصادرة الجنائية من حيث إلزامها؛ فهي تنقسم في الأساس إلى نوعين: مصادرة وجوبية، ومصادرة جوازية، بالإضافة إلى نوعين آخرين هما: المصادرة النقدية البديلة، والمصادرة كتعويض للدولة، وهو ما نوضحه في الآتي:

أولًا: المصادرة الوجوبية

تتم هذه المصادرة في الأحوال التي تُشكل فيها صناعة الشيء أو استعماله أو حمله أو حيازته أو التصرف فيه مخالفة إدارية، وذلك حتى لو لم تصدر الإدارة أمرًا آخر بدفع غرامة مالية في حين أجمعت مختلف التشريعات المقارنة على أن هذه العقوبة لا تطبق إذا كان الشيء محل المصادرة ينتمي إلى شخص الغير[٣٠].

ونظرًا لأن أساس المصادرة في هذه الحالة هو الطبيعة الخطرة للأشياء المضبوطة، فلا أهمية لما إذا كانت هذه الأشياء مملوكة لمن ارتكب الواقعة الإجرامية، أو لشخص آخر، حتى ولو كان لا علم له بالجريمة؛ أي حسن النية، ويُستثنى من ذلك حالة ما إذا كان الشخص حسن النية له الحق قانونًا في صناعة أو استعمال أو حيازة أو بيع هذه الأشياء[٣١].

وبناء على ما سبق يمكن القول لما كان هذا هو حال المصادرة جنائيًا، وفي الجنايات والجنح، فإن هذا النوع من المصادرة إداريًا؛ يسري عليه ما يسري عليها في باب المخالفات الإدارية، وتُعد من قبيل التدبير الاحترازي العيني للإدارة.

فقد أورد المشرع اليمني في القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم تداول مبيدات الآفات النباتية، بنص المادة (٢٣) على أنه: يكون للجهة المختصة الحق في اتحاذ الإجراءات الآتية: أ- مصادرة ووقف بيع المبيدات المخالفة لأحكام هذا القانون.

وكانت المادة (٢) من القانون المذكور قد نصت على أن المراد بالجهة المختصة: الإدارة المختصة لوقاية النباتات في ديوان عام وزارة الزراعة والري.

وبناء على ما سبق فإن المشرع اليمني قد أوكل المصادرة الوجوبية لجهة إدارية؛ كون الشيء المصادر هو مبيدات مخالفة للقانون، يُمنع تداولها، والجهة المختصة بمصادرتها هي جهة إدارية تتبع وزارة الزراعة والري.

ومما نشير إليه أن الجهة الإدارية المخولة بالمصادرة لا يحق لها أن تصادر إلا المواد التي خولها القانون بمصادرتها.

---

[٣٠] عماد صوالحية، المرجع السابق، ص٦٠-٦١.

[٣١] د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، المرجع السابق، ص١٥١.

ثانيًا: المصادرة الجوازية

إن المصادرة عقوبة مالية عينية تنصب على مال معين، وليس على ما يقابله؛ لذلك فهي تختلف عن الغرامة التي تنصب على الذمة المالية للمحكوم عليه[٣٢].

ولما كانت المصادرة -في قانون العقوبات- عقوبة إذا وقعت على أشياء مما يباح حيازته وتداوله، وهي عقوبة تكميلية لا يحكم بها إلا على المتهم تبعًا لعقوبة أصلية، فلا يحكم بها على المسؤول مدنيًا، أو على الورثة إذا مات المتهم أثناء سير الدعوى، ولا يحكم بها إذا برئ المتهم، أو قضي بسقوط الدعوى العمومية بمضي المدة أو الوفاة أو العفو عن الجريمة، والأصل في المصادرة التي من هذا القبيل أن تكون جوازية، على أنها قد تكون وجوبية بنص صريح[٣٣].

كما يرى البعض أنه تتم هذه المصادرة في الأحوال التي لا يقوم المخالف بدفع الغرامة المالية حيث أن الإدارة تلجأ في أول الأمر إلى فرض غرامة مالية على المخالف، لكن هذا الأخير لا يقوم بدفع تلك الغرامة المالية، فيجوز في هذه الحالة أن تقوم الإدارة بمصادرة جوازية للشيء محل المخالفة[٣٤]، وهذا النوع من المصادرة يُطلق عليه البعض مصطلح المصادرة بديلًا للغرامة الإدارية؛ حيث نص القانون الإيطالي رقم (٦٨٩) لسنة ١٩٨١م على أن المصادرة العينية يمكن أن تكون بديلًا عن دفع مبلغ الغرامة الإدارية إذا لم يدفعها المخالف[٣٥].

إلا أنه من خلال تتبع الباحث في المصادرة التي تكون عقوبة، يجد أن الاستثناء الذي ورد في قانون العقوبات، بأنه من الممكن أن يكون هذا النوع من المصادرة وجوبيًا بنص صريح من القانون، وهو الذي عليه الأمر في المصادرة كجزاء إداري عام؛ كونها ليست تكميلية، ولا بديلة عن الغرامة، وإنما قد تكون جزاء أصليًا وإضافيًا، وقد أشار المشرع اليمني إلى ذلك في القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٨م بشأن البنوك، بنص المادة (٦٤)؛ حيث جاء فيها: «كل شخص يخالف أحكام البند (أ) من الفقرة (١) من المادة (٥) من هذا القانون يمنع من مزاولة الأعمال المصرفية وتصادر إداريًا ما بحوزته من أوراق تجارية ومالية ونقود بقرار من البنك المركزي»، وكانت الفقرة (أ) من المادة (٥) من نفس القانون قد نصت على أنه: «باستثناء البنوك التي تؤسس بموجب قوانين خاصة يحظر على كل شخص مزاولة العمل المصرفي في الجمهورية إلا إذا كان يحمل ترخيصًا بذلك صادرًا من البنك المركزي الذي يحق له وحده حق إصدار مثل ذلك الترخيص»، وبناء على ما جاء في هذه الفقرة، أن الأوراق التجارية والمالية والنقود التي بحوزة الشخص مشروعة في حال أنه حائز على ترخيص البنك المركزي، إلا أنه مُنع من تداولها بسبب ارتكابه المخالفة الإدارية؛ والمتمثلة بعدم حيازة الترخيص، وبالتالي تكون المصادرة كجزاء إداري عاد هنا جزاءً أصليًا.

كما ورد في القرار الإداري رقم (٢٠١٤/٣) لسنة ٢٠١٤م بشأن اللائحة الضبطية للرقابة والتفتيش الدوائي وإنفاذ الأنظمة، والصادر من وزير الصحة العامة والسكان؛ بنص المادة (٣) بإن من أهداف هذه اللائحة معاقبة المخالفين ومصادرة وإتلاف الأصناف الغير مسجلة المضبوطة، وللإدارة المختصة وهي إدارة الرقابة والتفتيش الدوائي في الهيئة العليا للأدوية تولي هذه المصادرة، وبالتالي فإن هذه المصادرة الإدارية تُعد جزاء إداريًا عامًا؛

[٣٢] د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم، المرجع السابق، ص١٤٧.
[٣٣] د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الخامسة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٦٠-١٩٦١، ص٤٧٢.
[٣٤] عماد صوالحية، المرجع السابق، ص٦١.
[٣٥] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٥.

كونها تمت بقرار إداري فردي، وبواسطة جهة إدارية، بناء على مخالفة مرتكبة، كما أنها مصادرة وجوبية، لا جوازية، وتكون جزاء أصليًا.

وكان المشرع المصري قد أورد في المادة (٤) من القرار بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٧ ببعض الأحكام الخاصة بالتهريب – قبل إلغائه بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ – فيما نصت عليه من أنه: «يجوز لوزير المالية والاقتصاد أو من ينيبه أن يأمر بمصادرة الأشياء موضوع المخالفة إداريًا...».

كما أنه أجاز في قانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥م في شأن مزاولة مهنة الصيدلة المصادرة كجزاء إداري عام؛ حيث جاء في المادة (٦٤) على أنه: «لوزير الصحة العمومية بناء على توصية اللجنة الفنية لمراقبة الأدوية أن يصدر قرارات يحظر التداول لأية مادة أو مستحضر صيدلي يرى في تداوله ما يضر بالصحة العامة، وفي هذه الحالة يشطب تسجيل المستحضر من دفاتر الوزارة وإن كان مسجلًا وتصادر الكميات الموجودة منه إداريًا أينما وجدت دون أن يكون لأصحابها الحق في الرجوع على الوزارة بأي تعويض»، وما جاء في هذا النص يدل على وجوبية المصادرة كجزاء أصلي في حال صدور قرار الوزير المختص، لكن من الغريب أن هذا النص لم يحكم عليه القضاء المصري بعدم دستوريته إلى يومنا بحسب اطلاع وتتبع الباحث لذلك، مع أنه مخالف للنص الوارد في الدستور المصري.

بينما لم يجد الباحث من خلال تتبعه لعدد من القوانين الاتحادية في دولة الإمارات نصًا واحدًا يُجيز للإدارة توقيع المصادرة كجزاء إداري عام، وهو ما يعكس التزام واحترام المشرع الاتحادي في الإمارات للنص الدستوري المانع لذلك.

وبناء على ما سبق يرى الباحث أن المصادرة كجزاء إداري عام تُعد مصادرة وجوبية لا جوازية؛ وذلك وفق الاستثناء الذي جاء في قانون العقوبات، مادام وقد نص القانون عليها صراحة، كما رأينا ذلك في اليمن ومصر.

ثالثًا: المصادرة النقدية البديلة

قد يقوم المخالف بالتصرف بالشيء محل المخالفة الإدارية، أو استهلاكه، أو تفادي المصادرة بأي وسيلة أخرى قبل صدور القرار الإداري بها؛ مما حدا بالمشرع الألماني في القانون الصادر سنة ١٩٧٥م بشأن الجرائم الإدارية النص على أن للإدارة أن تأمر بمصادرة مبلغ من المال يساوي قيمة الشيء الذي كان من المقرر مصادرته، كما يمكن للإدارة أن تأمر بمصادرة مبلغ من المال بالإضافة إلى مصادرة الشيء نفسه إذا قام قبل صدور القرار بالمصادرة، بتقرير حق عيني للغير على الشيء، بحيث ينبغي تعويض هذا الغير عند مصادرة الشيء، ويخصص هذا المبلغ للوفاء بهذا التعويض[٣٦].

وكان المشرع الألماني مما سبق حرص على حماية حقوق الغير حسن النية بتعويضه، وهو ما اختلف عنه القانون الإيطالي رقم (٦٨٩) لسنة ١٩٨١م الذي نص على أن هذا التدبير -المصادرة الوجوبية- لا تُطبق إذا كان الشيء محل المصادرة ينتمي إلى شخص الغير بالنسبة للمخالفة الإدارية، وكان يمكن الموافقة على صناعة الشيء أو استعماله أو حمله أو حيازته أو التصرف فيه بترخيص من الإدارة[٣٧]؛ فيُفهم أنه إن لم تكن الموافقة والترخيص

[٣٦] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٤-٨٥.
[٣٧] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٤.

ممكن من قبل الإدارة بهذا الشيء؛ فتجوز مصادرته.

وهذا النوع من المصادرة بحسب اطلاع الباحث لم يجده في نصوص القانون اليمني، ولا في نصوص القانون المصري أيضًا، ناهيك عن القانون الاتحادي الإماراتي.

رابعًا: المصادرة كتعويض مدني للدولة

من المقرر في قانون العقوبات بأنه قد تكون للمصادرة صفة التعويض؛ وذلك إذا قضى القانون بأن تؤول الأشياء المصادرة إلى المجني عليه في الجريمة، أو إلى خزانة الدولة كتعويض عما سببته الجريمة من أضرار[٣٨]، وهو ما تم الأخذ به بالنسبة للمصادرة كجزاء إداري عام؛ حيث من الممكن أن تكون تعويضًا مدنيًا للمتضرر من المخالفة الإدارية، ولو كانت الدولة، أو إحدى مصالحها.

وقد أكد المشرع اليمني في القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجمارك وتعديلاته، في المادة (٢٤١) ذلك؛ حيث جاء فيها: «تعتبر الغرامات الجمركية والمصادرات المنصوص عليها في هذا القانون تعويضًا مدنيًا لمصلحة الجمارك ولا تشملها أحكام قوانين العفو»، ففي هذا النص دلالة واضحة على جواز أن تكون المصادرة بمثابة تعويض للدولة؛ بسبب ما يلحقها من ضرر من المخالف للقوانين واللوائح النافذة، وهو ما يعني الدمج بين المصادرة كجزاء إداري عام، وتعويض مدني في نفس الوقت.

وهذا النوع من المصادرة ليس له وجود في نصوص القانون المصري، وأيضًا في نصوص القانون الاتحادي الإماراتي.

إلا أن ما ورد من نصوص قانونية لهذا النوع من المصادرة مهما كان مبررها، هي الأخرى تتعارض مع النص الدستوري، ومن المعلوم وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية، أن القاعدة الدستورية أسمى من غيرها، وأن النص القانوني الذي يُعارض النص الدستوري، يُحكم بعدم دستوريته؛ حيث أجاز المشرع للإدارة أن تصدر قرارًا بالمصادرة، بينما النص الدستوري يتحدث عن حكم قضائي.

ومع ذلك يحاول من الفقه أن يوجد حلًا لهذا الأمر، بالقول بأنه يمكن استعمال جزاء المصادرة، ولكن بشرط أن تستصدر الإدارة قرار المصادرة من قاضٍ؛ فتقوم الإدارة بضبط الشيء، وطلب مصادرته من القاضي المختص الذي يعينه الشارع[٣٩]، إلا أن هذا الحل في حقيقة الأمر يجعلنا نتسأل: ما الذي أضافه لفكرة المصادرة كجزاء إداري عام؟ لم يُضف شيئًا سوى أن تكون الإدارة هي سلطة ضبط ليس إلا! أما القاضي هو من يتولى الحكم بالمصادرة؛ وبالتالي فالمصادرة ليست جزاء إداريًا عامًا صادر من الإدارة باتفاق، بل هي مصادرة جنائية في حقيقتها.

المبحث الثالث: شروط مشروعية المصادرة كجزاء إداري عام

مما سبق من حديث نجد أن المصادرة كجزاء إداري عام، تستلزم توافر عدة شروط لمشروعيتها، وتلك

[٣٨] د. أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص١٠٠٩.

[٣٩] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٧ ود. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص١٣٠.

الشروط تم إيرادها من قبل الفقه في أمرين هما: محل المصادرة الإدارية، وتناسب المصادرة الإدارية مع المخالفة المرتكبة، وهي مأخوذة في حقيقة الأمر من قانون العقوبات الإداري الألماني، وأيضًا قانون العقوبات الإداري الإيطالي، ونوضح تلك الشروط من خلال المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول:** الشروط الخاصة بالشيء محل المصادرة كجزاء إداري عام.
- **المطلب الثاني:** شرط التناسب بين المصادرة كجزاء إداري عام وخطورة المخالفة الإدارية.

المطلب الأول: الشروط للخاصة بالشيء محل المصادرة كجزاء إداري عام

لكي تكون المصادرة الإدارية مشروعة؛ لا بد من توافر الشروط المتعلقة بالشيء محل المصادرة، وتتمثل تلك الشروط فيما يلي[٤٠]:

- أن ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور القرار بالمصادرة إلى المخالف.
- أن يمثل الشيء محل المصادرة خطرًا على المجتمع أو يوجد احتمال استعماله في ارتكاب أفعال تشكل جريمة أو مخالفة إدارية.

بل تم التوسع في مجال المصادرة، عندما تمت الإجازة بتوقيع المصادرة كجزاء إداري عام إذا كان المالك أو الشخص الذي ليس له حيازة الشيء قد ارتكب أحد الأفعال الآتية:

- إذا ساهم بخطأ جسيم؛ في أن يستخدم الشيء كأداة أو كمحل للفعل المعاقب عليه أو للإعداد لهذا الفعل.
- إذا اشترى الشيء وهو عالم بالظروف التي يمكن أن تبرر المصادرة.

كما يمكن إضافة الشروط التالية أيضًا:

- جب أن يكون محل المصادرة كجزاء إداري عام مضبوطًا[٤١]، وهو شرط من شروط محل المصادرة الجنائية؛ ويراد به أنه لا مصادرة قبل ضبط الشيء محل المصادرة، الذي كان سبب المخالفة الإدارية؛ أي أن من البديهي لا مصادرة إدارية حيث لا مخالفة إدارية، وقد نص المشرع اليمني على ذلك في القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤م بشأن تنظيم وحماية الثروة الحيوانية، في المادة (٣٨) الفقرة (أ) على أنه: « ... وفي كل الأحوال تصادر الذبائح موضوع المخالفة»، وذلك في حال مخالفة المادة (٥) من نفس القانون التي نصت على أنه: «يُحظر ذبح إناث وذكور الأبقار والضأن والماعز والجمال الغير مستوردة ما لم يصل وزنها وعمرها للحد الذي يصدر به قرار من الوزير وفي كل الأحوال يحظر ذبح الإناث العشار ويستثنى من حكم هذه المادة الحيوانات التي تقضي الضرورة يذبحها بإشراف موظف الجهة المختصة».

---

[٤٠] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٦-٨٧ ود. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص١٣٣.

[٤١] بشار رشيد حسين المزوري، الجزاءات الإدارية العامة -دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ١٤٤١هـ - ٢٠٢٠م، ص٩٢.

- أن يكون الشيء محل المصادرة كجزاء إداري عام منصوص عليه في القوانين واللوائح النافذة؛ أي أن الشيء الذي استخدم في المخالفة الإدارية، ولم يُنص عليه ومصادرته في قانون ولا لائحة؛ لا يجوز مصادرته.

- ويرى الباحث أن يضاف شرط إلى محل المصادرة كجزاء إداري عام، وهو أن يكون له قيمة، ويُستفاد منه؛ كون المصادرة نقل ملكية مال من الأشخاص إلى الدولة جبرًا، وعليه فإن الشيء محل المصادرة إن لم يكن له قيمة، ولا يُستفاد منه، ما الفائدة من نقله إلى ملكية الدولة!

ومثال ذلك ما جاء في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبة عليها في المادة (٣) التي تنص على أن: كل مذبوح لا يخضع للكشف ومن ثم الختم من قبل الطبيب البيطري المختص يُعاقب بغرامة لا تقل عن (١٠٠) ريال ولا تزيد عن (٢٠٠) ريال والمصادرة في حالة التأكد من عدم سلامة المذبوح، وبالتالي إن كان المذبوح سليمًا فلا تصادر الذبيحة، وإن كانت لم تخضع للكشف ومن ثم الختم من قبل الطبيب البيطري المختص.

وعليه ما الفائدة من نقل ملكية الشيء محل المصادرة من الحيوانات التي لم تذبح بطريقة سليمة إلى ملكية الدولة؟! وهو ذات الأمر الذي يمكن قوله في الأدوية المخالفة كما جاء في النصوص السابقة الذكر.

وبناء على ما سبق وجدنا أن النصوص الواردة في القانون اليمني عن المصادرة كجزاء إداري عام؛ كانت أكثر وضوحًا في تحقيق الشروط الخاصة بالشيء محل المصادرة التي تمثل جزاء إداريًا عامًا، بينما لم نستطع أن نستنبط تلك الشروط من نصوص القانون المصري التي أخذت بالمصادرة كجزاء إداري عام.

المطلب الثاني: شرط تناسب المصادرة كجزاء إداري عام مع خطورة المخالفة الإدارية

يجب أن تكون عقوبة المصادرة متناسبة مع خطورة الفعل ودرجة الخطأ المنسوب إلى الفاعل[٤٢]، وهي قاعدة مطردة في تناسب العقوبات مع الجرائم والمخالفات؛ سواء كانت في إطار القانون الجنائي، أو في إطار الجزاءات الإدارية، سواء الجزاءات التأديبية، أو الجزاءات الإدارية في مجال العقود الإدارية، أو الجزاءات الإدارية العامة؛ التي تُعد المصادرة إحدى صورها.

ويرى الباحث أن الإقرار بهذا الشرط والتسليم به؛ يؤكد أن إجراء المصادرة كجزاء إداري عام يُمثل خطورة، وبالتالي كان من الضرورة أن يخضع قرار المصادرة كجزاء إداري عام لرقابة القضاء المختص؛ فيكون للمتضرر من المصادرة أن يطعن بها أمام الجهة القضائية التي نص عليها القانون، ويكون للقضاء المختص رقابة تناسب المصادرة كجزاء إداري عام مع خطورة المخالفة الإدارية.

كما أن المصادرة كجزاء إداري عام يمكن أن تقتصر على جزء من الشيء وتلك هي المصادرة الجزئية، وترد على أشياء بسبب طبيعتها، وبسبب أن ذلك الجزء فقط هو الذي يُشكل خطرًا على المجتمع[٤٣]، وهو ما نص عليه المشرع اليمني في لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبة عليها في المادة (٣)؛ حيث جاء فيها: كل مذبوح لا يخضع للكشف ومن ثم الختم من قبل الطبيب البيطري المختص يُعاقب بغرامة لا تقل عن

[٤٢] د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص٨٧ ود. محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص١٣٤.
[٤٣] عماد صوالحية، المرجع السابق، ص٦٢.

(١٠٠) ريال ولا تزيد عن (٢٠٠) ريال، والمصادرة في حالة التأكد من عدم سلامة المذبوح، بأن خص فقط مصادرة المذبوح غير السليم دون غيره.

وعليه لابد من تطبيق قاعدة التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة، ولا يمكن بحال مصادرة المذبوح السليم، والمذبوح غير السليم، نتيجة تلك المخالفة.

ومما سبق يجد الباحث أن المشرع اليمني أكد على هذا الشرط صراحة من خلال النصوص سالفة الذكر، بينما المشرع المصري لم يُشر إلى هذا الشرط في خضم إجازته للمصادرة كجزاء إداري عام، ومع ذلك فإنه لابد على المشرع اليمني في حال مصادرة الشيء محل المخالفة أن ينظر إلى مدى قيمته وإمكانية الاستفادة منه؛ كي يتم نقل ملكيته للدولة، وفي حال عدم الاستفادة منه، أو عدم سلامته؛ فعليه أن يوجه بإزالته، أو إتلافه، والتخلص منه.

وخلاصة القول كما يجد الباحث: أن المشرع اليمني أراد تفعيل المصادرة كجزاء إداري عام؛ من خلال توقيعه عن طريق الجهات الإدارية المختصة والمخولة قانونًا؛ من خلال النص عليه في قانون الأحكام العامة للمخالفات، بالإضافة إلى عدة قوانين أخرى؛ وذلك تحقيقًا وتفضيلًا لعنصر الفعالية والسرعة، إلا أن ذلك تصادم مع عنصر الضمان؛ كون عنصر الضمان تم النص عليه دستورًا في المادة (٢٠)؛ بأن المصادرة العامة محظورة، والمصادرة الخاصة لا تكون إلا بحكم قضائي؛ مما يعني وجوب صدور حكم قضائي بالمصادرة؛ ونتيجة هذا التعارض، كان لا بد من رفع هذا التعارض والالتباس في ذلك؛ كون نصوص الدستور أسمى من نصوص القانون العادي؛ تطبيقًا لمبدأ التدرج في القواعد القانونية، وإن كان القضاء اليمني لم يفصل بعدم دستورية تلك النصوص، بحكم صريح من خلال رفع دعوى عدم دستورية تلك النصوص، فيبقى الأمر ملتبسًا.

بينما المشرع المصري وإن كان نص على المصادرة في بعض القوانين، كالنص المتعلق بقانون أحكام التهريب، إلا أن القضاء الدستوري المصري حكم بعدم دستورية ذلك النص؛ لمخالفته لنص المادة (٤٠) من الدستور المصري، والتي نصت على أن: « المصادرة العامة محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي»، وإن كان يمكن القول بأنه تم تغليب عنصر الضمان على عنصر الفعالية في هذا الجزاء، إلا أنه بالمقابل لم ينص على عدم دستورية النص الآخر الموجود في قانون مزاولة مهنة الصيدلة إلى يومنا هذا مع معارضته للنص الدستوري المذكور، وهو ما يعني وجود قصور في التشريع؛ لتعارض النص القانوني مع النص الدستوري، وعدم وضوح موقف القضاء تجاه المصادرة كجزاء إداري عام؛ لا سيما أن ما يتعلق بمصادرة الأدوية كما جاء في النص القانوني، لربما أكثر تعاملًا معه من النص الآخر المطعون بعدم دستوريته.

يرى الباحث أن على الجهة المخولة بتعديل الدستور في كل من اليمن ومصر والإمارات أيضًا إعادة النظر في النص الدستوري سالف الذكر، وتعديله؛ ليكون النص: «المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بناء على ما يقتضيه القانون».

ومما يُشير إليه البحث أنه لم يجد في دساتير الدول العربية من يُجيز المصادرة كجزاء إداري عام أو إمكانية العمل بها، إلا ثلاثة دساتير فقط هي: الدستور المغربي، والدستور الأردني، والدستور التونسي؛ وذلك لمراعاتها أهمية أن يكون للإدارة حق توقيع المصادرة كجزاء إداري عام؛ حيث أن كثيرًا من المخالفات ذات طابع فني،

وبالتالي فالجهة الإدارية المختصة أدرى بوضعها وما يناسبها، كما أن هناك عددًا من المخالفات لا يستدعي رفعها للقضاء؛ لأنها ليست ذات أهمية كبيرة، بالإضافة إلى أن هناك مخالفات تحتاج إلى السرعة والمرونة في مواجهتها، بعيدًا عن تعقيد الإجراءات الجزائية وبطئها، الذي يؤدي إلى فقد الأثر المرجو للردع الجنائي، وبالتالي نحتاج إلى الجزاء الإداري العام عمومًا لفعاليته، وللمصادرة كجزاء إداري عام خصوصًا، ولا يمكن القول أيضًا أنه لا تتوفر الضمانات القانونية التي تكون في العقوبة الجنائية كما يدعي البعض؛ كون الجزاء الإداري العام له ذات الضمانات القانونية لمشروعية توقيعه، وأبرزها رقابة القضاء.

الخاتمة

بعد استعراضنا لمفهوم المصادرة بشكل عام، وصولًا لتحديد مفهوم المصادرة كجزاء إداري عام، والتعرف على أنواع المصادرة، وما يمكن أن تدخل فيه المصادرة كجزاء إداري عام، وشروط مشروعيتها، وموقف كل من الدستور والقانون والقضاء في اليمن ومصر والإمارات؛ توصلنا إلى النتائج والتوصيات والمقترحات التالية:

أولًا: النتائج

- كشفت الدراسة مدى تأثر المصادرة كجزاء إداري عام بأحكام المصادرة كعقوبة جنائية، وتأثر القانون الإداري الذي لم تكتمل قواعده بقواعد القانون الجنائي.
- كشفت الدراسة أن المصادرة الإدارية قد تكون جزاء إداريًا عامًا، كما أنها قد تكون تدبيرًا من تدابير الضبط الإداري.
- بينت الدراسة أن المراد بالمصادرة كجزاء إداري عام قرار إداري فردي تصدره الإدارة في إطار اختصاصها الذي خولها القانون، بنزع ملكية مال للأشخاص جبرًا، وتحويله إلى الدولة بدون مقابل؛ لمخالفتهم القوانين واللوائح والأنظمة النافذة.
- أكدت الدراسة أن المصادرة كجزاء إداري عام لا يمكن أن تكون مصادرة عامة، وإنما نطاقها في إطار المصادرة الخاصة، حالها كحال المصادرة القضائية؛ كون النص الدستوري في كل من اليمن ومصر يحظر المصادرة العامة.
- كشفت الدراسة أن المصادرة كجزاء إداري عام لا تكون إلا مصادرة وجوبية.
- كشفت الدراسة أن موقف الدستور في كل من اليمن ومصر والإمارات كان واضحًا في حظر المصادرة كجزاء إداري عام؛ كونها لا تكون إلا بحكم قضائي؛ إلا أن المشرع في كل من اليمن ومصر خالف النص الدستوري، ونص على العمل بها، بينما أظهر المشرع الإماراتي التزامًا واحترامًا يُحسب له بالنص الدستوري؛ فلم نجد نصًا واحدًا يُجيز تلك المصادرة.
- كشفت الدراسة أن القضاء اليمني لم يُعرض عليه نص يتضمن المصادرة كجزاء إداري عام ليحكم بعدم دستوريته، مع تأكيده في إحدى أحكام الدائرة الدستورية في المحكمة العليا على أن المصادرة لا يمكن أن

تكون إلا بحكم قضائي، بينما القضاء المصري حكم بعدم دستورية أحد النصين اللذين تضمنا المصادرة كجزاء إداري عام.

- كشفت الدراسة وضوح موقف المشرع اليمني من الشروط التي يجب توافرها في محل المصادرة كجزاء إداري عام بينما لم يكن موقف المشرع المصري واضحًا، وتلك الشروط هي: أن ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور القرار بالمصادرة إلى المخالف، وأن يمثل الشيء خطرًا على المجتمع، أو يوجد احتمال استعماله في ارتكاب أفعال تشكل جريمة أو مخالفة إدارية، وأن يكون مضبوطًا، وأن يكون منصوصًا عليه في القوانين واللوائح النافذة، وأن يكون له قيمة، ويُستفاد منه في حال نقل ملكيته إلى الدولة، كما يجب أن يتوفر شرط التناسب بين المصادرة كجزاء إداري عام وخطورة المخالفة الإدارية المرتكبة.

ثانيًا: التوصيات والمقترحات

- توصي الدراسة السلطة المختصة في كل من اليمن ومصر والإمارات الأخذ بفكرة الجزاءات الإدارية العامة بشكل عام، والمصادرة كجزاء إداري عام، لا سيما في المجالات المتعلقة بالصحة والبيئة؛ لما لها من فعالية وسرعة، وتحقيق الردع، مع النص على الضمانات الكافية، التي يمكن للأفراد الاحتماء بها حال مخالفة الإدارة في توقيعها.

- تقترح الدراسة الجهة المخولة في تعديل الدستور في كل من اليمن ومصر والإمارات بتعديل النص الدستوري المتعلق بالمصادرة إلى النص التالي: «المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بناء على ما يقتضيه القانون».

- توصي الدراسة القضاء المختص بوضوح الموقف تجاه النصوص القانونية المخالفة للنصوص الدستورية؛ تطبيقًا وتحقيقًا لمبدأ التدرج في القواعد القانونية.

- توصي الدراسة المشرع اليمني باستبدال المصادرة كجزاء إداري عاك بالإتلاف تجاه المخالفات التي يكون حل المصادرة لا إمكانية من الاستفادة منه.