

ضمانات النزلاء والمودعين في مجال فرض العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة)

(بحث مستل من رسالة ماجستير)

الباحث: علي محسن نعمة

أ. م. د. د. محمد عبد علي الزبيدي

كلية القانون - الجامعة المستنصرية

الكلمات المفتاحية: النزلاء. المودعين. الموقوفين. الضمانات

الملخص:

يتطرق بحث الضمانات القانونية المقررة للنزلاء والمودعين والموقوفين في مجال فرض العقوبة الانضباطية، ويتمثل ذلك بتسليط الضوء على الضمانات التي يجب ان تُحاط بها تلك العقوبات التي يجوز فرضها في حال ارتكب النزيل أو المودع أو الموقوف مخالفة تستحق العقاب الانضباطي، اذ يتعين أن يُحظى النزيل أو المودع أو الموقوف بضمانات الدعوى العادلة على غرار الضمانات المتوفرة في المحاكمة الجنائية ، وتتمثل مشكلة البحث بمدى قصور قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي رقم (14) لسنة 2018 عن احاطة تلك العقوبات بالضمانات المنصوص عليها في الصكوك الدولية، فتوصل الباحث الى قصور قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي رقم (14) لسنة 2018 في النص على بعض الضمانات الهامة المقررة في المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

المقدمة:

لقد شهدت التشريعات الخاصة بالمؤسسات الإصلاحية تطورات مهمة في معاملة النزلاء والمودعين والموقوفين، وخاصة في مجال فرض العقوبة الانضباطية ، وذلك تبعاً لتغير السياسة التي تبنتها التشريعات المعاصرة، اذ كانت السياسة المتبعة قديماً قائمة على الحفاظ على النزلاء والمودعين والموقوفين ومنعهم من الهروب، لذلك كانت العقوبات التي تفرض على النزلاء والمودعين والموقوفين تتسم بالقسوة وعدم الانسانية بل تصل الى حدّ التعذيب، ولا تحاط بضمانات كافية، ثم بدأ التخلي تدريجاً عن تلك العقوبات القاسية كعقوبة الجلد والتكبييل بالحديد، الى ان اصبحت العقوبات تتسم بالإنسانية وتحفظ كرامة النزلاء والمودعين والموقوفين ، وتهدف الى إصلاحهم، كما واحيطت بمجموعة من الضمانات

التي تضمن عدم تعسف الإدارة الإصلاحية وانحرافها عن تحقيق اهدافها المتمثلة في حسن سير وانتظام مرفق المؤسسات الاصلاحية وضمان عدم خروج النزلاء والمودعين والموقوفين عن برامج التأهيل.

مشكلة البحث:

يمكن تلخيص مشكلة الدراسة في قصور نصوص قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي رقم (14) لسنة 2018 في النص على الضمانات القانونية التي يجب توفرها في حال فرض العقوبة الانضباطية، التي اقترتها المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بمعاملة النزلاء.

منهجية البحث

اعتمدنا المنهج التحليلي المقارن عن طريق إيراد النصوص القانونية الناضجة للنظام الانضباطي في التشريع العراقي مع الاشارة الى القوانين محل المقارنة والتي شملت قانون تنظيم السجون المصري رقم (396) لسنة 1956 المعدل، وقانون تنظيم السجون التونسي رقم (52) لسنة 2001 المعدل، وقانون تنظيم السجون المغربي ظهير شريف (23.98) لسنة 1999 المعدل، لبيان اوجه القصور في التشريع العراقي بقدر تعلق الأمر بمحل الدراسة.

فرضية البحث

تقوم فرضية الدراسة على وجود علاقة طردية بين الضمانات الممنوحة للنزلاء والمودع والموقوف من جانب وتحقيق العدالة من جانب آخر، فكلما ازدادت الضمانات الممنوحة اليهم كلما زاد تحقيق العدالة وبالتالي ازدياد ثقتهم بالإدارة وشعورهم بالهدف الإصلاحي للعقوبة، بينما كلما قلت الضمانات الممنوحة اليهم قل تحقيق العدالة و يقل شعورهم وثقتهم بالإدارة الاصلاحية .

المبحث الاول : الضمانات السابقة على فرض العقوبة الانضباطية

حددت التشريعات مجموعة من الضمانات التي تسبق فرض العقوبة الانضباطية، والمتمثلة بمواجهة النزلاء والمودعين والموقوفين بالمخالفة المنسوبة اليهم، واجراء التحقيق بخصوص المخالفة المرتكبة، وتمكين النزلاء والمودعين والموقوفين من الدفاع عن انفسهم، والتي ستناولها في المطالب الآتية.

المطلب الاول: المواجهة يراد بالمواجهة إحاطة النزلاء أو المودع أو الموقوف علماً بالمخالفة المنسوبة إليه، بما فيها الأدلة التي تثبت ارتكاب المخالفة ونسبتها إليه⁽¹⁾، او هي وضع المتهم وجهاً لوجه امام متهم آخر او شاهد ليسمع ما يقوله فيتولى الرد عليه بالنفي أو التأييد⁽²⁾،

وقد نص قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي على هذه الضمانة (لا يعاقب اي نزيل او مودع او موقوف الا بعد تبليغه بالعمل الذي ارتكبه المخالف للنظام ...) ⁽³⁾ والذي جاء منسجماً مع ما نصت عليه القواعد النموذجية الدنيا (يبلغ السجناء دون ابطاء وبلغة يفهمونها بطبيعة الاتهامات الموجهة اليهم ..) ⁽⁴⁾.

وهناك وسائل لتحقيق ضمانة المواجهة بصورة صحيحة، منها الأخطار اي اخبار النزيل أو المودع أو الموقوف المتهم بالتهمة المنسوبة اليه، بإعلانه بوقوعها وبالأدلة التي تثبت وقوعها والتاريخ المحدد لمساءلته، ⁽⁵⁾ وان اخبار النزلاء والمودعين والموقوفين بالتهم المنسوبة اليهم من الامور الضرورية والازمة وان لم يرد نص بذلك ⁽⁶⁾، فلا بد من اخطار النزلاء بكل التهم المنسوبة اليهم، واذا اغفلت السلطة الانضباطية اعلامهم، وقامت بفرض العقاب دون اخبارهم بذلك، فأن القرار الاداري الصادر بفرض العقوبة الانضباطية يكون باطلاً، الا اذا كان الاتهام غير جوهري أو غير مؤثر ⁽⁷⁾، وهذا ما تضمنته القوانين الخاصة بالمؤسسات الاصلاحية، نص المشرع العراقي على "لا يعاقب اي نزيل او مودع او موقوف الا بعد تبليغه بالعمل الذي ارتكبه المخالف للنظام ..." ⁽⁸⁾، وكذلك المشرع المصري نص على "...وتوقع هذه العقوبات بعد اعلان المسجون بالفعل المنسوب اليه." ⁽⁹⁾، بينما نجد ان المشرع التونسي لم ينص على ذلك صراحة، كما واستقرت احكام القضاء الاداري على ان عدم اعلام المتهم بالمخالفة المنسوبة اليه يؤدي الى بطلان العقوبة، اذ جاء في احدي قراراته "اعلان العامل المقدم للمحاكمة التأديبية بقرار الاتهام واخطاره بتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة، اجراء جوهري، اغفاله أو اجراءه بالمخالفة لحكم القانون على وجه لا تتحقق الغاية منه من شأن وقوع عيب شكلي في اجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم ويؤدي الى بطلانه" ⁽¹⁰⁾. كما يجب ان يمنح النزيل او المودع او الموقوف مهلة أي الفترة الزمنية التي تفصل بين اخطار النزلاء بما اسند اليهم من تهم وبين مساءلتهم انضباطياً، والتي يستلزم منحها للنزلاء والمودعين والموقوفين لإعداد دفاعهم، ومن وجوه هذا الاعداد اطلاعهم على الملف، فأخطار النزلاء ومساءلتهم مباشرةً دون اعطائهم هذه المدة يجعل ضمانة المواجهة ضمانة مبتورة، وعليه لا تحقق وسيلة الاخطار دورها في المواجهة ما لم تدعم بمدة كافية، يتمكن من خلالها النزلاء من دراسة التهم الموجهة اليهم والادلة التي تثبت وقوعها، ليتسنى لهم اعداد دفاعهم، وللأهمية التي تحظى بها وسيلة المهلة فقد عدّها القضاء الفرنسي من المبادئ العامة والمقررة بدون نص. ⁽¹¹⁾

المطلب الثاني: التحقيق مع النزلاء والمودعين

التحقيق هو مجموعة الاجراءات والوسائل المشروعة، التي يتبعها المحقق للوصول الى الحقيقة⁽¹²⁾، وهو اجراء تمهيدي يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه⁽¹³⁾، وهو اجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة، بقصد الكشف عن فاعلها والتنقيب عن الأدلة وتجميعها ثم تقديرها، والتحقيق الاداري يعد اجراء جوهري لا بد من اتباعه قبل توقيع الجزاء الاداري⁽¹⁴⁾، ويترتب على اهماله بطلان القرار الاداري بالعقوبة الانضباطية⁽¹⁵⁾، لذلك فقد نصت اغلب التشريعات الخاص بالمؤسسات الاصلاحية على ان يتم اجراء التحقيق مع النزلاء قبل فرض اي عقوبة انضباطية بحقهم⁽¹⁶⁾، ولكي يكون التحقيق اجراءً سليماً غنياً بالضمانات فهناك مقومات يجب على سلطة الانضباط اتباعها، ومن اهمها ان يكون التحقيق من قبل سلطة مختصة، وكذلك ان يكون التحقيق مكتوباً.

وقد منح المشرع العراقي السلطة الرئاسية صلاحية فرض العقوبات الانضباطية على النزلاء، وله ان يفوض المدراء العامين هذه السلطة، كما ان القانون قد اوجب اجراء التحقيق قبل فرض اي عقوبة، والجهة التي اناط بها القانون مهمة اجراء التحقيق مع النزلاء هي لجنة تحقيقية مختصة تشكل داخل كل قسم اصلاحي، لم ينص القانون النافذ على شكلية هذه اللجنة وممن تتكون، الا ان المعمول به حالياً، يتم تشكيل لجان تحقيقية خاصة بمخالفات النزلاء في كل قسم اصلاحي، وتتكون من ثلاثة اعضاء يكون احدهم عضواً قانونياً، وعضواً من البحث الاجتماعي، وعضواً من شعبة الشؤون الداخلية، ومدة هذه اللجان ستة اشهر، يتم عادة تشكيلها بنفس الطريقة، وتنحصر مهمتها بالتحقيق بمخالفات النزلاء والمودعين والموقوفين فقط.

بينما نجد ان المشرع التونسي قد نص على كيفية تشكيل هذه اللجان فقد نص على: "تركب لجنة تأديب المساجين من مدير السجن بصفة رئيس وعضوية مساعد مدير السجن ورئيس مكتب العمل الاجتماعي وسجين حسن السيرة والسلوك يقع اختياره من قبل مدير السجن من نفس الغرفة التي يقيم بها السجين المخالف أو ورشة التكوين أو حضيرة العمل، ويمكن للجنة دعوة المكلف بالعمل النفساني لإبداء رأيه"⁽¹⁷⁾. بينما سار المشرع المصري على نهج المشرع العراقي على عدم النص على شكل معين للجنة التحقيقية.

المطلب الثالث : تمكين النزلاء من الدفاع عن انفسهم

يعد حق الدفاع من قبيل الحقوق الاساسية، ومن الضمانات الهامة والرئيسة للنزلاء والمودعين والموقوفين، لأنه يعد من المبادئ العليا في كل مجتمع⁽¹⁸⁾، فقد اولت التشريعات

حمايةً كبيرةً لحق الدفاع، سواء الحماية القانونية أم القضائية، فمن الناحية القانونية لم يكتف المشرع العراقي في تقريره لحق الدفاع على الاحالة الى المبادئ العامة للقانون، بل نص عليه في صلب الدستور ونصوص قانونية مختلفة⁽¹⁹⁾، ويقصد بحق الدفاع في القانون الانضباطي قيام السلطة الانضباطية اثناء التحقيق بتمكين النزلاء من الرد على الاتهامات المسندة اليهم⁽²⁰⁾، ويقصد به حق النزلاء المتهمين في الرد على ما هو منسوب اليهم بالوسائل الممكنة⁽²¹⁾. فقد نص قانون اصلاح النزلاء العراقي على حق الدفاع " لا يعاقب اي نزير أو مودع أو موقوف الا بعد تبليغه بالعمل الذي ارتكبه المخالف للنظام أو القواعد وبعد منحه الحق في الدفاع عن نفسه امام اللجنة التحقيقية المشكلة للنظر في المخالفة"⁽²²⁾

يلاحظ ان المشرع في هذه المادة قد منح النزلاء حق الدفاع عن انفسهم أمام اللجان التحقيقية فقط، اذ ان المشرع اغفل النص على حق الدفاع أمام لجان التفتيش، التي تملك سلطة اجراء التحقيق والتوصية بفرض العقوبة.

وقد نص المشرع المصري على هذا الحق " وتوقيع هذه العقوبات بعد اعلان المسجون بالفعل المنسوب اليه وسماع ا قوله وتحقيق دفاعه ... "، كما اخذ بهذا الحق المشرع التونسي " لا يمكن تسليط عقوبة تأديبية على السجين الا بعد الاستماع اليه وتلقي أوجه دفاعه .."⁽²³⁾، وهذا ما يتوافق مع ما نصت عليه القاعدة (3/41) يسمح للسجناء بالدفاع عن انفسهم شخصيا او عن طريق المساعدة القانونية عندما تتطلب مصلحة العدالة ذلك، وخصوصا في الحالات التي تتعلق بتهم تأديبية خطيرة، واذا تعذر على السجناء فهم اللغة المستخدمة في مجلس التأديب او التحدث بها وجب ان يساعدتهم مترجم كفاء دون مقابل.⁽²⁴⁾

المبحث الثاني : ضمانات معاصرة ولاحقة لفرض العقوبة الانضباطية

سنتناول في هذا المبحث بيان الضمانات القانونية المعاصرة واللاحقة لفرض العقوبة الانضباطية على النزلاء، اذ اقرت التشريعات مجموعة من الضمانات المعاصرة واللاحقة لفرض الجزاء الانضباطي، وذلك بهدف تحقيق صحة وسلامة الاجراءات الانضباطية، والتي نبحثها في المطالب التالية

المطلب الاول : ضمانات معاصرة لفرض العقوبة الانضباطية

تتمثل هذه الضمانات بالحيدة وعدم الانحياز، وتسبب القرارات الانضباطية، وتناسب العقوبة الانضباطية مع المخالفة المرتكبة، وقد نصت التشريعات على هذه الضمانات حتى يطمئن النزلاء بالتزام السلطة الانضباطية بالاعتبارات القانونية عند فرض العقوبة الانضباطية. والتي نتناولها في الفروع الآتية :

الفرع الاول : ضمانة الحيدة

لا جدوى ولا فائدة من اعلام النزلاء بالمخالفة المنسوبة اليهم وسماع أوجه دفاعهم ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحياد والنزاهة الموضوعية⁽²⁵⁾ فمن اهم اسس تحقيق العدالة اطمئنان النزلاء الى حياد من يحاكمهم، والحيدة تعني " عدم صلاحية عضو السلطة الانضباطية لنظر الدعوى بحيث يجب عليه التنحي عن نظرها⁽²⁶⁾ "، أو "ضمانة للأفراد يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، أو يمارس اختصاص وفيما يصدر عنه من اعمال⁽²⁷⁾".

وضمانة احترام الحيدة يكمن في تطبيق الوسائل القضائية المتمثلة في التنحي والرد والفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة ، مع العرض لم تنص القوانين الخاصة بالمؤسسات الاصلاحية على الحيدة على الرغم من اهميتها في المجال الانضباطي .

الفرع الثاني : تسبب قرار فرض العقوبة

التسبب من المبادئ الاساسية للنظام الانضباطي ، وهو يعني تحديد وصف الوقائع وصفاً قانونياً مع بيان ما احاط بها من مؤثرات ، وتكييفها التكييف القانوني ، وصحة اسنادها للأشخاص ومواد القانون بعد مناقشة الادلة والدفع، بحيث تكشف الاسباب عن الامام بكافة العناصر والاحاطة بجميع الوقائع المنتجة في الاثبات⁽²⁸⁾ ، ويشترط القضاء الاداري ان يكون التسبب واضحاً بدرجة يمكن فهمه ورقابته، ولا يكتفى بترديد حكم القانون دون توضيح الاسباب التي من اجلها اتخذ القرار الاداري والا عد في حكم القرار الخالي من الاسباب⁽²⁹⁾ ، وتسبب القرارات الادارية من اهم الضمانات التي تحمي الافراد من تعسف الادارة لان ذكرها يتيح للأفراد والاجهزة الرقابية الادارية والقضائية بسط رقابتها على مشروعية تلك القرارات⁽³⁰⁾ . اما التسبب في القوانين التي تنظم السجون في التشريع العراقي والتشريعات محل المقارنة ، قد جاءت خلواً من أي نص يوجب تسبب القرارات الانضباطية الصادرة بفرض العقاب الانضباطي على النزلاء والمودعين والموقوفين باستثناء المشرع المغربي الذي اوجب تسبب القرار حيث نص على "...يجب ان يتضمن القرار بالاضافة الى ذكر اسباب اتخاذ⁽³¹⁾ ..

الفرع الثالث : تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة

بعد ان تبنت التشريعات الفلسفة العقابية الحديثة القائمة على الاصلاح والتأهيل، فاصبح العقاب في حد ذاته ليس غاية، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هامة، وهي انتظام المرافق من جهة وردع النزلاء اذا ما خرج عن برامج التأهيل المعدة لإصلاحه، لذا ينبغي ان

يكون العقاب متوازناً مع المخالفة، لتحقيق تلك الغاية. وفكرة تناسب الجزاء مع المخالفة مستحدثة في القانون ولكنها مأخوذة مما استقرت عليه احكام القضاء تأكيداً لضرورتها من جهة واتفاقاً مع قواعد العدالة من جهة اخرى⁽³²⁾. ان مقتضى التناسب بين الجراء والمخالفة يعني الا تغلو السلطة الانضباطية بتحديد العقاب المفروض على النزلاء، وانما عليها ان تختار الجزاء المناسب لخطورة الفعل الصادر عنه⁽³³⁾، والا فان قرارها بفرض العقوبة يكون غير مشروع وقابل للطعن والتعديل، فالقرار التأديبي لا يكون مشروعاً الا اذا كان مناسباً لدرجة المخالفة المنسوبة للمتهم، وتقوم المحكمة بمراقبة المشروعية في فرض العقوبة الانضباطية من خلال التحقق من توافر اركان المخالفة الانضباطية، وهذا ما قرره محكمة القضاء الاداري، اذ قضت بان " رقابة المشروعية التي تمارسها هذه المحكمة على القرار التأديبي تجد حدها الطبيعي في التحقق من صحة توافر اركان المخالفة التأديبية، والا يكون الجزاء الموقع عنها من جهة الاختصاص قد شابه غلو في التقدير يخرج به عن نطاق المشروعية التي تتطلب تناسباً معقولاً بين خطورة المخالفة والجزاء الموقع عنها"⁽³⁴⁾.

بينما نجد ان المشرع العراقي والتشريعات محل المقارنة لم تنص على التناسب، باستثناء المشرع المغربي الذي انفرد بالنص على التناسب والذي اوجب ان تكون العقوبة ملائمة لخطورة الفعل المرتكب، اذ نص على "... يجب ان تكون التدابير التأديبية من جنس المخالفة وملائمة لخطورة الافعال ولشخصية المعتقل"⁽³⁵⁾

المطلب الثاني : ضمانات لاحقة لفرض العقوبة

يقصد بال ضمانات اللاحقة لفرض العقوبة الانضباطية، الضمانات التي تمنح للنزلاء بعد صدور القرار الانضباطي بفرض العقوبة الانضباطية، وقد تباينت التشريعات بالنص على تلك الضمانات، وتتمثل هذه الضمانات بالتظلم الاداري والطعن القضائي .

الفرع الاول : التظلم الاداري

من المفيد ان يوفر المشرع امكانية فض المنازعات الادارية داخل الجهاز الاداري ذاته، واتاحة امكانية التظلم من القرارات الادارية على نحو يقلل من اللجوء الى القضاء المختص، وهذا من شأنه توفير الجهد والوقت والمال من جهة ومن جهة اخرى حتى يمكن الجهة الادارية تدارك ما تقع فيه من اخطاء، والتظلم لا تظهر فائدته الا اذا انتهت الخصومة من دون مواجهة قضائية، والا اصبح مضیعة للوقت والجهد والمال.⁽³⁶⁾ والتظلم هو "وسيلة كفله القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الادارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها ويلتمس فيه ان تعيد الادارة النظر في قرارها"⁽³⁷⁾.

وقد تباينت التشريعات في منح النزلاء حق تقديم التظلم الإداري من قرارات العقوبات الانضباطية، فهناك من لم يمنح النزلاء هذا الحق، وقد سار بهذا الاتجاه المشرع العراقي، فنجد ان القانون العراقي لم يتضمن اي فقرة تشير الى تقديم التظلم من قبل النزلاء فيما يخص العقوبات الانضباطية. لكنه قد منح النزلاء حق تقديم الشكوى فيما يخص معاملته داخل المؤسسة الاصلاحية، وفي ذلك امكانية تقديم الشكوى بخصوص مساءلته انضباطياً، اذ الزم القانون الادارة تمكين النزلاء من تقديم الشكوى⁽³⁸⁾، على ان تقدم الشكوى الى القسم القانوني، كما اوجب على القسم القانوني دراسة الشكوى وابداء الرأي فيها واحالتها الى الجهة المختصة.⁽³⁹⁾

وهناك من منح النزلاء هذا الحق، وقد سار بهذا الاتجاه كل من المشرع (المغربي، والتونسي) فقد نص القانونين المغربي والتونسي صراحةً على حق النزلاء في منازعة القرارات الادارة الانضباطية، اذ نص القانون المغربي على " يصدر قرار التدبير ويبلغ الى المعتقل كتابة داخل اجل خمسة ايام من صدوره ويجب ان يتضمن القرار بالإضافة الى ذكر اسباب اتخاذه، التذكير بحق المعتقل في المنازعة فيه، يمكن للمعتقل الذي صدر في حقه تدبير تأديبي، ان ينازع في القرار داخل اجل خمسة ايام من تاريخ تبليغه، يجب على مدير ادارة السجون ان يبت في طلب المنازعة داخل اجل شهر من توصله به وعليه ان يعلل قراره، يعتبر عدم الجواب داخل هذا الاجل بمثابة رفض المنازعة"⁽⁴⁰⁾، وكذلك نص القانون التونسي على " للسجين الحق في الاعتراض على الاجراء التأديبي في اجل اقصاه اليوم الموالي لإعلامه به لدى ادارة السجن التي ترفعه حالاً الى الادارة المكلفة بالسجون والاصلاح، والاعتراض على الاجراء التأديبي لا يوقف تنفيذه"⁽⁴¹⁾، وبهذا الاتجاه نرى تفوق القانون التونسي والمغربي على القانون العراقي، وهم اكثر انسجاماً مع قواعد الامم المتحدة النموذجية لمعاملة المسجونين، ونرى من المناسب ان ينص القانون العراقي على التظلم وان ينظمه ويحدد مدته وشروطه.

الفرع الثاني : الطعن القضائي

يقصد بالطعن القضائي اللجوء الى القضاء لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الادارة، وفي حالة عدم مشروعيتها يحكم بإلغائها، بما يكفل احداً الضمانات الاساسية للأفراد.

وان القانون العراقي والقوانين محل المقارنة لم تعطي النزلاء حق الطعن القضائي امام القضاء الاداري بشكل صريح، فيما يتعلق بفرض العقوبات الانضباطية، ونلاحظ انه اذ أنكر القانون على النزلاء الطعن فان في وسعه ان يتجه بالشكوى الى الهيئات الادارية ذات الرئاسة

على مصدر قرار العقوبة الانضباطية، هذا الحق في الشكوى تحرص النظم الاصلاحية عامة على كفالتة، وقد تتحقق الشكوى الغرض الذي من شأن الطعن تحقيقه.⁽⁴²⁾

والقضاء الاداري العراقي كان ولا يزال تدخله في مجال الرقابة على المؤسسات الاصلاحية محدوداً جداً، وذلك لأسباب قد لا تعود للقضاء الاداري ذاته بقدر ما تعود بعضها للموقف الذي تبناه المشرع عند تحديده لاختصاص القضاء الاداري والذي كان سبباً مهماً في تحجيم دور القاضي الاداري عموماً أو لضعف التسهيلات الممنوحة للسجين في مجال ممارسة حق التقاضي⁽⁴³⁾. كما ان قانون اصلاح النزلاء والمودعين رقم (14) لسنة 2018 قد جاء خلواً من اي نص يعطي النزلاء حق الطعن في القرارات الانضباطية، وهذا لا ينسجم مع ما نص عليه الدستور العراقي من حظر تحصيل القرارات الادارية من الطعن، اذ نص على "يحظر النص في القوانين على تحصيل اي عمل أو قرار اداري من الطعن."⁽⁴⁴⁾

اما في مصرفان القانون لم ينص ايضاً على حق النزلاء بالطعن القضائي، وان القرارات التي تصدرها الادارة في المجال الانضباطي تكون نهائيةً، وهذا اثر خلافاً حول امكانية النزلاء بالطعن بالقرارات الانضباطية، لذا ذهب رأي الى ان العقوبات الانضباطية التي تفرضها الادارة على النزلاء هي من الاجراءات الداخلية التنظيمية هدفها حماية النظام العام، وبالتالي فهي لا تعد قرارات ادارية ولا ينتج عنها اثار قانونية، ويحتج صاحب هذا الرأي بأن السماح للنزلاء بالطعن في القرارات الانضباطية المفروضة عليهم من شأنه ان يوهن ويضعف المؤسسة الاصلاحية.⁽⁴⁵⁾

بينما ذهب رأي اخر الى ان الرأي الاول قد جانبه الصواب، وذلك ان القرار الاداري النهائي هو القرار الذي يستنفذ كل اجراءات اصداره ويعد قابلاً للتنفيذ المباشر، ولا يحتاج الى تعقيب أو موافقة جهة ادارية اخرى، بل على العكس من ذلك ان القرار الاداري الغير نهائي لا يمكن الطعن فيه، ولو كان المشرع يستهدف هذا الحظر لنص على ذلك صراحة في نهاية المادة، وذلك بالنص على ان تلك القرارات نهائيةً وغير قابلة للطعن أو المطالبة امام اية جهة قضائية، فضلاً عن ذلك فان حرمان النزلاء من الطعن في القرارات الانضباطية رغم انها تؤثر فيه وفي حقوقه يعد اخلاً بحق التقاضي المكفول دستورياً⁽⁴⁶⁾. الا ان كلمة الفصل كانت لمجلس الدولة المصري وذلك في الحكم الذي اصدرته محكمة القضاء الاداري الذي اكدت فيه حق النزلاء بالطعن القضائي بالعقوبات الانضباطية، وكذلك خضوع القرارات الادارية التأديبية الصادرة عن المؤسسات الاصلاحية لولايتها، والذي يتلخص بإقامة المدعين الدعوى ضد وزير الداخلية ومدير مصلحة السجون بصفته مدير سجون طرة، طالبين الحكم لهم

بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار ايداعهم بالحبس الانفرادي وبسبب خطر استمرار اثاره، وقد حكمت المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه وما يترتب على ذلك من اثار والزمّت الجهة الإدارية مصروفات هذا الطلب وامرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته وبدون اعلان وبإحالة الدعوى الى هيئة مفوضي الدولة لتقديم تقريراً بالرأي القانوني في طلب الالغاء⁴⁷.

الخاتمة:

وختاماً لهذه الدراسة نسطراهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات وكما يلي :

أولاً :- الاستنتاجات

- 1- قصور القوانين الخاصة بالمؤسسات الإصلاحية المنظمة للنظام الانضباطي فيما يخص الضمانات القانونية التي يجب توفرها عند فرض العقوبة الانضباطية .
- 2- من خلال استعراض الضمانات نجد ان المشرع العراقي قد نص على ضمانات المواجهة والتحقيق وحق الدفاع عن النفس ، كما انه منح حق الدفاع امام اللجنة التحقيقية دون لجان التفتيش.
- 3- وجدنا ان المشرع العراقي لم ينص على ضمانات الحيدة والتسبيب وكذلك لم ينص على ان يصدر القرار الانضباطي مسبباً.
- 4- لم يمنح المشرع العراقي للنزلاء والمدعين والموقوفين حق تقديم تظلم اداري وكذلك لم يمنحهم حق الطعن القضائي امام القضاء المختص.
- 5- منح المشرع العراقي للنزلاء والمدعين والموقوفين حق تقديم الشكوى سواء فيما يخص العقوبات الانضباطية أم في غيرها .
- 6- لم ينص المشرع العراقي على شكل معين لتشكيل اللجنة التحقيقية أو لجان التفتيش.

ثانياً :- المقترحات

خلص الباحث لمقترحات عدة ندرج اهمها :

- 1- تعديل المادة (44 / ثالثا) من قانون اصلاح النزلاء والمدعين رقم (14) لسنة (2018) وذلك بإضافة لجان التفتيش وتكون على النحو التالي (.. وبعد منحه الحق في الدفاع عن نفسه امام اللجنة التحقيقية ولجان التفتيش ..) .
- 2- ندعو المشرع العراقي الى اضافة مادة ينص فيها على شكل لجان التحقيق والتفتيش وكذلك تحديد مهامها .
- 3- نقترح على المشرع العراقي إضافة نص يمنح فيه النزلاء والموقوفين والمدعين حق تقديم تظلم اداري والطعن القضائي وتنظيمها بشكل واضح.

4- نقترح إضافة نص يتعلق بحيدة ونزاهة اللجان التحقيق والتفتيش وان يصدر قرار فرض العقوبة مناسباً ومسبقاً .

الهوامش:

- (1) - د . عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة قانونية مقارنة، فرنسا ، مصر ، الاردن ، العراق ، ط 1، المركز العربي، مصر ، 2018 ، ص 183.
- (2) - د . عبد الفتاح بيومي، اصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2005، ص 212 .
- (3) - المادة (44 / ثالثاً) من قانون اصلاح النزلاء والمودعين رقم 14 اسنة 2018 .
- (4) - القاعدة رقم (41 / ثانياً) من قواعد الامم المتحدة النموذجية لمعاملة السجناء.
- (5) - د. عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية دراسة مقارنة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، 1979 ، ص 259، د . عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص 189.
- (6) - د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 189 .
- (7) - د . نوفل العقيل العجاردة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2007 ، ص 204 .
- (8) - المادة (44 / ثالثاً) من قانون اصلاح النزلاء والمودعين رقم 14 اسنة 2018 .
- (9) - المادة (44) من قانون تنظيم السجون المصري رقم 396 لسنة 1956 المعدل، منشور في الوقائع المصرية بالعدد (96 مكرر ب) في 29 / نوفمبر 1956.
- (10) - حكم المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم 279 لسنة 33 ق ، ادارية عليا ، جلسة 5 / 3 / 1994 ، اشار اليه ، اشرف احمد عبد ، و ابراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في احكام المحكمة الادارية العليا ، ط 1 ، ج 3 ، دار العدالة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2018 ، ص 230 .
- (11) - د . عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية ، دراسة قانونية مقارنة ، مصدر سابق ، ص 207 .
- (12) - د . سلطان الشاوي ، أصول التحقيق الاجرامي ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا سنة نشر ، ص 7 .
- (13) - محمد حميد علي ، التحقيق الاداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والاردني ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الشرق الاوسط ، عمان ، 2015 ، ص 16 .
- (14) - قرار المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم (3008) لسنة 33 ق جلسة 26 من مارس 1988 ، اشار اليه جلال احمد الادغم ، مبادئ التأديب المستخلصة من احكام الادارية العليا ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2010 ، ص 92 .

- (15) - ينظر حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم (120 / انضباط / تميز / 2011) لسنة 2011 ، والذي تضمن (يعد استجواب الموظف أو التحقيق معه من القواعد الشكلية التي لا يجوز اهمالها فهي من النظام العام وان عدم مراعاتها يؤدي الى بطلان الاجراءات القانونية المتخذة)
- (16) - نصت المادة 38: اولا :- لوزير العدل منح المدير العام لدائرتي الاصلاح العراقية واصلاح الاحداث صلاحية فرض العقوبات التأديبية التالية على النزول والمودع بناء على توصيه اللجنة التحقيقية المختصة اولجان التفتيش المشكلة داخل اقسام الاصلاحية) ، وكذلك نصت قاعدة رقم (1/41) (تبلغ السلطة المختصة فوراً بأي ادعاء بارتكاب سجين لمخالفة تستوجب التأديب وعلى تلك السلطة ان تحقق في الامر دون ابطاء لا مبرر له).
- (17) - المادة (26) من قانون تنظيم السجون التونسي رقم (52) لسنة (2001) المعدل .
- (18) - عويش سهام ، ايدار آمال ، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، رسالة ماجستير ، 2012 ، ص 74 .
- (19) - عمر اوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، رسالة ماجستير ، 2012 ، ص 71 .
- (20) - د . خالد سمارة الزعي ، القانون الاداري وتطبيقاته في الاردن ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2 ، عمان ، 1993 ، ص 255.
- (21) - د . عبد الفتاح عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1979 ، ص 292
- (22) - المادة (44 / ثالثا) من قانون اصلاح النزلاء والمودعين رقم (14) لسنة (2018) .
- (23) - الفصل (24) من قانون تنظيم السجون التونسي رقم (52) لسنة 2001 .
- (24) - القاعدة (41) من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة المسجونين .
- (25) - نصت المادة (146 / ب / 3) من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم (9) لسنة 2020 على (مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول الى الحقيقة)
- (26) - د. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن ومصر وسوريا وفرنسا ، ط(1) ، مطبعة الشرق ، عمان ، 1984 .
- (27) - د. عادل أحمد فؤاد ، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في ضوء القانون الوضعي والفقه الاسلامي دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2015 ، ص 74.
- (28) - شامي يسين ، المسألة التأديبية للقضاة ، امواج للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016 ، ص 49 و 50 .
- (29) - د. خميس السيد اسماعيل ، الاثبات امام القضاء بين الاداري والعادي ، ط 1 ، دار محمود ، القاهرة ، 2016 ، ص 153 .

- (30) - د. خميس السيد اسماعيل ، الدعوى الادارية فقهاء وقضاء ، ط 1 ، دار محمود ، القاهرة ، 2016 ، ص 59 ، وكذلك ينظر د. عاطف عبد الله المكاوي ، القرار الاداري ، ط 1 ، مؤسسة طبية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2012 ، ص 42 .
- (31) - المادة (59) من قانون تنظيم السجون المغربي ظهير شريف (23.98) لسنة 1999 المعدل .
- (32) - د. عاطف عبد الله المكاوي ، التفويض الاداري ، مؤسسة طبية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2015 ، ص 111 .
- (33) - د. سحر جبار يعقوب ، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات الادارية في عقد التوريد دراسة مقارنة ، المركز العربي ، القاهرة ، 2020 ص 478 .
- (34) - حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن المرقم (9304 لسنة 49 ق) في 4 / 12 / 2007 اشار اليه : د. عبد الناصر عبد الله ، اجراءات الخصومة الادارية ، ط 1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر ، 2014 ، ص 283 .
- (35) - المادة (55) من قانون تنظيم وتسيير المؤسسات السجنية المغربي ظهير شريف (23.98) لسنة 1999 المعدل.
- (36) - د. محمود عبد علي الزبيدي، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الادارية من دون الحكم بالموضوع دراسة مقارنة ، المركز العربي ، القاهرة 2018، ص 277.
- (37) - د. عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام ، ج3 ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ص 255 و 256 .
- (38) - ينظر المادة (44 / سابعاً) من قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي رقم (14) لسنة 2018 .
- (39) - ينظر المادة (9 / اولاً / هـ) من تقسيمات ومهام دائرة الاصلاح العراقية رقم (1) لسنة 2012، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4228) في 23 / 1 / 2012.
- (40) - المادة (59) من قانون تنظيم السجون المغربي ظهير شريف (23.98) لسنة 1999 المعدل .
- (41) - الفصل (25) من قانون تنظيم السجون التونسي رقم (52) لسنة 2001.
- (42) - د. محمود نجيب حسني ، علم العقاب ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1973 ، ص 462 .
- (43) - د. عامر زغير ، د. رافد خلف، د. كمال جواد، رقابة القاضي الاداري على المؤسسات العقابية – دراسة مقارنة-، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، بالعدد 20، المجلد 19، 2017، ص35 .
- (44) - المادة (100) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (45) - د. محمود نجيب حسني، علم العقاب، مصدر سابق ، ص 462 .
- (46) - د. ابراهيم محمد علي، النظام القانوني لمعاملة المسجونين في مصر دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 298.
- (47) - حكم محكمة القضاء الاداري في الدعوى رقم 3265 لسنة 42 ق في 31 / 5 / 1988 ، اشار اليه عبد الله خليل ، امير سالم ، قوانين ولوائح السجون في مصر ، بلا مكان طبع ، 1990، ص 245 – 275.

المصادر:

اولاً: الكتب

- 1- د. عدنان عاجل عبید ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية ، دراسة قانونية مقارنة ، فرنسا، مصر، الاردن ، العراق ، ط 1 ، المركز العربي ، مصر ، 2018.
- 2- د. عبد الفتاح بيومي ، اصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2005.
- 3- د. عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، 1979.
- 4- د. نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 5- اشرف احمد عبد ، و ابراهيم سيد احمد ، موسوعة العدالة في احكام المحكمة الادارية العليا ، ط1، ج 3 ، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2018.
- 6- د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الاجرامي، المكتبة القانونية ، بغداد، بلا سنة نشر.
- 7- جلال احمد الادغم ، مبادئ التأديب المستخلصة من احكام الادارية العليا ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2010.
- 8- د. خالد سمارة الزعبي ، القانون الاداري وتطبيقاته في الاردن ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2 ، عمان ، 1993.
- 9- د. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن ومصر وسوريا وفرنسا ، ط(1) ، مطبعة الشرق ، عمان ، 1984 .
- 10- د. عادل أحمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في ضوء القانون الوضعي والفقه الاسلامي دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2015.
- 11- شامي يسين ، المسألة التأديبية للقضاة ، امواج للنشر والتوزيع ، عمان ، 2016.

- 12- د. خميس السيد اسماعيل ، الاثبات امام القضاءين الاداري والعادي ، ط 1 ، دار محمود ، القاهرة ، 2016.
- 13- د. خميس السيد اسماعيل ، الدعوى الادارية فقهاء وقضلاء ، ط 1 ، دار محمود، القاهرة ، 2016.
- 14- د. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الاداري ، ط 1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2012.
- 15- د. عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الاداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2015.
- 16- د. سحر جبار يعقوب ، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات الادارية في عقد التوريد دراسة مقارنة ، المركز العربي ، القاهرة ، 2020.
- 17- د. عبد الناصر عبد الله، اجراءات الخصومة الادارية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر ، 2014.
- 18- د. محمود عبد علي الزبيدي، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الادارية من دون الحكم بالموضوع دراسة مقارنة، المركز العربي، القاهرة 2018.
- 19- د. عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام ، ج 3 ، منشأة المعارف الاسكندرية.
- 20- د. محمود نجيب حسني، علم العقاب ، ط 1، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1973.
- 21- د. ابراهيم محمد علي ، النظام القانوني لمعاملة المسجونين في مصر دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر.
- 22- عبد الله خليل، امير سالم، قوانين ولوائح السجون في مصر، بلا مكان طبع ، 1990.
- ثانياً الرسائل والاطاريح
- 1- د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1979

- 2- محمد حميد علي ، التحقيق الاداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والاردني ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الشرق الاوسط ، عمان ، 2015.
- 3- عويش سهام ، ايدار آمال ، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، رسالة ماجستير ، 2012.
- 4- عمراوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، رسالة ماجستير ، 2012.

ثالثاء البحوث

- 1- د. عامر زغير ، د. رافد خلف ، د. كمال جواد ، رقابة القاضي الاداري على المؤسسات العقابية - دراسة مقارنة - ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، بالعدد 20 ، المجلد 19 ، 2017.
- رابعاء الصكوك الدولية
- 1- قواعد الامم المتحدة النموذجية لمعاملة السجناء.
- خامساء الدساتير والقوانين والانظمة
- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 2- قانون اصلاح النزلاء والمودعين العراقي رقم (14) لسنة 2018.
- 3- قانون تنظيم السجون التونسي رقم (52) لسنة 2001.
- 4- قانون تنظيم السجون المغربي ظهير شريف (23.98) لسنة 1999 المعدل.
- 5- قانون تنظيم السجون المصري رقم 396 لسنة 1956 المعدل.
- 6- تقسيمات ومهام دائرة الاصلاح العراقية رقم (1) لسنة 2012

**Guarantees of inmates and depositors in the field of imposing
disciplinary punishment (A comparative study)**

Assist Prof Dr. Mahmoud Abdel Ali Al-Zubaidi

Ali Muheisen Nimah

College of Law - Al-Mustansiriya University

alialnag33@gmail.com

Keywords: Guests, depositors, detainees, guarantees.

Summary:

This research deals with the legal guarantees established for inmates and depositors in the field of imposing disciplinary punishment. Or the one who is arrested with the guarantees of a fair lawsuit similar to the guarantees available in the criminal trial, and the research problem is represented by the extent of the inadequacy of the laws of the correctional institution to surround those penalties with the required guarantees. established in international treaties and agreements.