رقابة القاضي الإداري على المؤسسات العقابية
" دراسة مقارنة "

الاستاذ المدرس المستشار المساعد

د. عامر زغير محيسن د. رافد خلف هاشم د. كمال جواد كاظم

كلية القانون – جامعة ميسان مجلس شورى الدولة كلية القانون – جامعة سومر

الملخص:

يتناول هذا البحث دور القاضي الاداري في الرقابة على المؤسسات العقابية من جانبين: الاول يتعلق برقابته لمشروعية القرارات الادارية الصادرة عن المؤسسات العقابية ، اذ ان هذه المؤسسات هي احدى الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية مما يضفي على تصرفاتها الصفة الادارية ، ومن هذه الزاوية بدأ القاضي الاداري لا سيما في فرنسا يمارس رقابته الفاعلة على اعمال المؤسسات العقابية ولقد شهد موقف القضاء الفرنسي تطورات مهمة على صعيد الرقابة على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية بعد ان كان مترددا تحت ذريعة حجج واسباب هجرها فيما بعد نظرا لتأثيرات قضاء الاتحاد الاوربي ولتغير قناعاته تجاه بعض الموضوعات. اما الجانب الثاني فلا يقل اهمية عن الاول ويتعلق بمدى مسؤولية المؤسسات العقابية عن اعمالها المادية ففي الوقت الذي شهد فيه القضاء الفرنسي تحولا كبيرا في تحديد اساس المسؤولية من خلال هجر فكرة الخطأ الجسيم والركون الى الخطأ البسيط لإعلان مسؤولية المؤسسات العقابية ، الا ان القضاء المصري مازال بشكل عام يشترط مراعات الادارات ذات الطابع الخاص كالمؤسسات العقابية والظروف المحيطة بالخطأ المرتكب اساسا للتعويض على اساس الخطأ.

اما في العراق فان مسؤولية الادارة بشكل عام ومنها المؤسسات العقابية تعتمد على اساس نظرية تحمل التبعة احيانا وعلى اساس الخطأ المفترض في احيان اخرى ، اما على مستوى القضاء العراقي فأن محكمة القضاء الاداري هي المختصة بالنظر في الدعاوى المقامة على المؤسسات العقابية بحكم ولايتها العامة في النظر بالمنازعات الادارية التي لم يحدد لها مرجعا للطعن.

Résumé :

Cette étude porte sur le rôle du juge administratif dans le contrôle des établissements pénitentiaires. Ce rôle se divise en deux aspects. Le premier aspect concerne le contrôle de la légalité des décisions administratives prises par les établissements pénitentiaire. Ces institutions sont l'un des composants du pouvoir exécutif. Toutes les actions de ces établissements relèvent de l'administration. À partir de ce constat, le juge administratif a commencé, malgré ses réticences, le contrôle de la légalité des actes des établissements pénitentiaires en France. Ses réticences se sont ensuite évanouies sous l'influence de la jurisprudence européenne et suite à un changement de convictions concernant certains sujets.

Le deuxième aspect du rôle du juge administratif concerne l'étendue de la responsabilité des établissements pénitentiaires. Pour déclarer cette responsabilité, le juge a abandonné l'idée de la faute lourde et l'a remplacée par la faute simple. Mais, cette évolution n'a pas été suivie par les juges administratifs en Egypte qui eux, prennent en considération la nature des missions confiées aux établissements pénitentiaires et les conditions dans lesquelles la faute de l'administration aurait

été commise. En Irak, les règles de responsabilité de l'administration et des établissements pénitentiaires se basent sur "la théorie de risque intégral" et parfois sur la faute présumée.

المقدمة :

لقد شهد موقف القضاء الاداري تطورات مهمة على صعيد الرقابة على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية فبعد ان كان مترددا تحت ذريعة حجج واسباب هجرها فيما بعد نظرا لتأثيرات القانون المقارن من جهة ولتغير قناعاته تجاه بعض الموضوعات من جهة اخرى. ففي فرنسا انتهج القاضي الإداري منهج المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، من خلال عمله على توسيع رقابته على أعمال إدارة المؤسسات العقابية والاعتراف بحقوق السجناء تاركا بذلك موقفه السابق والقاضي باشتراط الخطأ الجسيم لقيام مسؤولية الدولة. حيث كانت هناك العديد من المطالبات التي قامت بها الكثير من المنظمات والجمعيات المعنية بحقوق السجناء من اجل حماية حقوق السجناء الذين هم قبل كل شيء مواطنين لذلك فانه يتوجب حمايتهم من خلال القانون. وأمام هذه الوضع لم يكن مقبولا من القاضي الإداري أن يظل ساكتا دون أن يحرك ساكنا أمام هذه الحركة من المطالبات لتعزيز حقوق السجناء، الامر الذي جعله يتدخل في عملية حماية الحقوق المكفولة للسجناء من خلال إصدار العديد من القرارات في هذا المجال وخصوصا في السنوات العشر الاخيرة. فقد استطاع القاضي الإداري أن يعبر تدريجيا عن نظرته الانتقادية لأوضاع السجناء وان يغدو شيئا فشيئا القاضي المختص بالنظر في الدعاوى المتعلقة بحقوق السجناء. وقد قاد توسيع دائرة رقابة القاضي الإداري على أعمال المؤسسات العقابية إلى قبول قيام مسؤولية الدولة لمجرد الخطأ البسيط في حالة الاعتداء الجسدي على السجين[١]. حيث عمد القاضي الإداري من خلال الاعتماد على مبادئ القانون الجنائي و القانون الإداري إلى إيجاد الإجراءات و الاحتياطات الضرورية من اجل تقليل خطر الانتهاكات الكيفية على حقوق السجناء.

فصحيح إن السجن هو عالم خاص يحق للإدارة فيه أن تحتفظ ببعض السلطات من اجل ضمان حسن سير العمل في المؤسسة العقابية. ولكن الحرمان من الحرية ينطوي من دون أي شك على بعض المعاناة كما إن طبيعة الجريمة المنسوبة للسجين لا يمكن أن تبرر بأي حال من الأحوال انتهاك قاعدة تحريم التعذيب والمعاملة اللاإنسانية والقاسية المنصوص عليها دوليا. ومن اجل تطوير أحوال المعتقلين و إدارة المؤسسات العقابية، فقد عمل القاضي الإداري على التخلي عن احد المعايير التي دافع عنها طويلا وهو (معيار الخطأ الظاهر وعلى قدر من الجسامة)[٢] من خلال إقراره بانه في حالة انتحار احد السجناء، فان إثبات الخطأ البسيط يكفي لقيام مسؤولية الإدارة[٣] ومع ذلك فان الخطأ الجسيم ظل مطلوبا عند موت احد السجناء بسبب سجين أخر[٤].

وأخيرا فان هذه الرغبة بتحسين أوضاع السجناء كانت تصطدم ببعض الصعوبات التي تتعلق بمبدأ تقسيم الصلاحيات بين القاضي الإداري والقاضي المدني، حيث تطور هذا المبدأ كثيرا منذ تاريخ إقراره من خلال القانون الصادر في ١٦-٢٤ آب ١٧٩٠ وثم تم تأكيده من خلال المرسوم الصادر في ١٦ فركتيدور للسنة الثالثة حيث أصبح احد البديهيات الأساسية في القانون الوضعي الفرنسي. ومع ذلك فان مجال اختصاص القاضي الإداري المكفول دستوريا لم يتم تحديده سوى على سبيل المبدأ حيث انه يعود للقاضي المدني النظر في الأعمال المتعلقة بسير الإجراءات المدنية أو تلك التي لا يمكن أن تنفك عنها. لذا فقد كان لزاما أن يتم التوفيق بين العديد من العناصر التي تحظى بأهمية خاصة في إطار دولة القانون مثل استقلال القاضي المدني وحماية الحقوق والحريات، وبموجب هذا المبدأ فان مجلس الدولة يستطيع النظر بالقضايا

---

[١] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٨ في قضية (Garde des Seceaux c/ Zaouiya)، رقم الفضية ٢٩٢٠٨٨، AJDA، 2009، ص ٤٣٢.

[٢] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣ تشرين الأول ١٩٥٨ في قضية(Rakotoarinovy) ، منشور في Recueil Lebon)، ص ٤٧٠.

[٣] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٣ ايار ٢٠٠٣، (Chabba)، منشور في AJDA ، 2007 ، ص ٢٠٩٤ : وكذلك في قراره الصادر بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٨ ، سبق ذكره.

[4] Arlette Heymann-Doat et Gwénaëlle Calves, Libertés publiques et droits de l'homme, 9e Edition, L.G.D.J, 2008, p. 276.

عندما تبرر ذلك مصلحة الادارة الحسنة للقضاء[١]. ومن خلال تعزيز رقابة القاضي الإداري على أحوال السجناء، فقد استطاع مجلس الدولة الفرنسي أن يعتمد الخطأ البسيط لإقرار مسؤولية الدولة في حالة الوفاة العرضية لأحد السجناء. ومع ذلك فان هذا التطور في موقف القضاء الاداري الفرنسي من الرقابة على المؤسسات العقابية لم يواكب من قبل القضاء الاداري في مصر مازال بشكل عام يشترط مراعات الادارات ذات الطابع الخاص كالمؤسسات العقابية والظروف المحيطة بالخطأ المرتكب اساسا للتعويض على اساس الخطأ.

اما في العراق فقد ظلت قواعد مسؤولية الادارة بشكل عام ومنها المؤسسات العقابية تعتمد على اساس نظرية تحمل التبعة احيانا وعلى اساس الخطأ المفترض في احيان اخرى ، كما ان القضاء الاداري العراقي ظل نطاق تدخله في مجال الرقابة على المؤسسات العقابية محدودا جدا رغم كون محكمة القضاء الاداري هي الجهة المختصة بالنظر في الدعاوى المقامة على المؤسسات العقابية بحكم ولايتها العامة في النظر بالمنازعات الادارية التي لم يحدد لها مرجعا للطعن ، وذلك لأسباب قد لا تعود للمحكمة ذاتها بقدر ما تعود بعضها للموقف الذي تبناه المشرع عند تحديده لاختصاص المحكمة او لضعف التسهيلات الممنوحة للسجين في مجال ممارسة حق التقاضي.

وانطلاقا مما تقدم سنحاول من خلال هذه الدراسة التعرض لدور القاضي الاداري في الرقابة على المؤسسات العقابية من زاويتين : الاولى وتتعلق برقابته على مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن المؤسسات العقابية ، اذ ان هذه المؤسسات هي احدى الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية مما يضفي على تصرفاتها الصفة الادارية ، ومن هذه الزاوية بدأ القاضي الاداري لا سيما في فرنسا يمارس رقابته الفاعلة على اعمال المؤسسات العقابية (المبحث الاول). اما الزاوية الثانية وتتعلق بمدى مسؤولية المؤسسات العقابية عن اعمالها المادية والتحول الكبير في تحديد اساس هذه المسؤولية من خلال هجر فكرة الخطأ الجسيم والركون الى الخطأ البسيط لإعلان مسؤولية المؤسسات العقابية (المبحث الثاني).

المبحث الاول
رقابة القاضي الاداري على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية

المؤسسات العقابية سوى اكانت تابعة الى وزارة العدل كما هو الحال في فرنسا والعراق ام تابعة الى وزارة الداخلية كما هو الحال في مصر فأنه في كلتا الحالتين تعد جهات ادارية تكون قراراتها خاضعة لرقابة المشروعية. ولكن بالنظر للخصوصية التي تتمتع بها هذه الجهات فأن نطاق هذه الرقابة يختلف من دولة الى اخرى تبعا لرؤية المشرع من جهة ومدى ودور القضاء في اقرار القواعد التي تحكم عمل المؤسسات العقابية من جهة اخرى.

المطلب الاول
موقف القاضي الاداري الفرنسي من الرقابة على اعمال المؤسسات العقابية

لقد كانت رقابة القاضي الاداري الفرنسي على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية محدودة نوعا ما ، الا انها ونتيجة لتدخل بعض العوامل التي اثرت في قناعة القاضي الاداري الفرنسي بشكل احدثت معه تحولا كبيرا في نطاق الرقابة على اعمال المؤسسات العقابية. فمسألة اختصاص القاضي الإداري في هذا المجال قد تم حسمها أولا من قبل محكمة التنازع الفرنسية من خلال قراراها الصادر في قضية (Préfet de Guyane)[٢] بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٥٢ وكذلك قرارها الصادر في قضية (Fargeau d'Epied) [٣] بتاريخ ٢٢ شباط ١٩٦٠. ووفقا لما جاء في مضمون هذين القرارين فان القاضي المدني

---

[١] المادة ل ٨٢١ – ٢ من مدونة القضاء الاداري الفرنسية منشورة على الموقع الالكتروني:
https://www.legifrance.gouv.fr

[٢] حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Préfet de Guyane) بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٥٢ ، منشور في (Recueil Lebon)، ص ٦٤٢.

[٣] حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Fargeau d'Epied) بتاريخ ٢٢ شباط ١٩٦٠ منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٨٥٥.

هو المختص الوحيد بالنظر في الأعمال والتصرفات التي لا يمكن فصلها عن سير مرفق القضاء العادي مثل منح أو إلغاء الإفراج الشرطي لأحد السجناء[١]، او منحه إجازة خروج[٢] . وتطبيقا لأحكام محكمة التنازع الفرنسية فان القاضي الإداري لا يكون مختصا بنظر الأعمال المتعلقة بسير احد الإجراءات المدنية أو الدعاوى المتعلقة بطبيعة وحدود العقوبة المفروضة من قبل القاضي المدني، وبالمقابل فانه ـ أي القاضي الإداري ـ يكون مختصا بنظر كل ما هو متعلق بالنشاط الإداري للمرفق العقابي. كما هو الحال مثلا بالنسبة للدعوى المتعلقة بقرار مدير السجن بوضع احد السجناء في قسم الحراسة المشددة أو تلك المتعلقة بأحد الإجراءات المتخذة بحق احد المتهمين من قبل السلطة الإدارية والتي ليست لها علاقة بضرورات التحقيق[٣]. والقاضي الإداري يكون مختصا أيضا بنظر القرارات المتخذة من قبل إدارة إحدى المؤسسات العقابية في مجال نقل السجناء[٤] أو في مجال العقوبات التأديبية[٥]. وكذلك فان القاضي الإداري قد اقر صلاحيته بنظر الدعاوى المتعلقة بالتفتيش الجسدي للسجين، حيث ان إجراء التفتيش المتخذ بحق السجين من قبل إدارة احدى المؤسسات العقابية بهدف حماية النظام العام ولتامين الأمن العام للمؤسسة ، لذلك فهو يعتبر ضمن نشاط المرفق العام للسجون وبالتالي فان يدخل ضمن اختصاص القاضي الاداري[٦].

بيد ان الاعتراف بصلاحية القضاء الإداري لم يصاحبه توسيع مباشر لرقابة المشروعية على أعمال إدارة المؤسسة العقابية، والسبب في ذلك هو ان القاضي الاداري كان يرفض النظر في الدعاوى المتعلقة بمشروعية الاعمال الصادرة عن المؤسسات العقابية ولفترة طويلة من الزمن، ليس بسبب انعدام المصلحة في الدعوى لا بل إن القاضي الإداري كان له تفسيرا واسعا لموضوع المصلحة في الدعوى ولم يكن له أي مشكلة في هذا المجال حتى انه سمح للجمعيات المعنية بحقوق السجناء بالإضافة إلى صاحب الشأن من السجناء برفع الدعوى أمام القاضي الإداري. ولكن السبب كان يرجع إلى كون القاضي الاداري كان ينظر إلى الإجراءات المتخذة من قبل إدارة المؤسسة العقابية على إنها من إجراءات النظام الداخلي للمؤسسة ولذلك فهي غير قابلة للطعن فيها[٧]. وتطبيقا لهذا التوصيف القانوني لإجراءات النظام الداخلي فقد حكم بعدم قبول الدعاوى الموجهة ضد العقوبات المتخذة بحق احد السجناء[٨] او الإجراءات المتعلقة بنقل احد السجناء[٩] او القرار بوضع احد السجناء في احد الأقسام ذات الحماية المشددة[١٠].

وقد تعرض هذا الاتجاه القضائي لمجلس الدولة الفرنسي للعديد من الانتقادات من حيث ان رفض القاضي للنظر في هذه الدعاوى يعد بمثابة الانكار للعدالة[١١]. ولذلك فان وجهة النظر هذه أصبحت غير متوافقة مع المفهوم المعاصر لدولة القانون. وبالإضافة الى ما تقدم ، فان هناك النتائج القانونية الخطيرة التي تترتب

---

[١] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٩٤، (Korber)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٨٩.

[٢] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ شباط ٢٠٠١، (Malbeau)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٥٤.

[٣] حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ ٤ تموز ١٩٨٣ ، (Caillol) منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٥٤١.

[٤] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ كانون الاول ١٩٦٧، (Kayanakis)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص٤٧٥.

[٥] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٧ شباط ١٩٩٥، (Marie et Hardouin) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٨٥.

[٦] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨، (El Shennawy et OIP)، رقم القضية ٣١٥٦٢٢.

[7] Le Président Raymond Odent, Cours de contentieux administratif, édition 1976-1981, Paris, 3e fascicule, p. 981.

[٨] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٤ ايار ١٩٧٩، (Comité d'action des prisonniers)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٨٢.

[٩] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ كانون الاول ١٩٦٧، (Kayanakis)، سبق ذكره ، ص ٤٧٥.

[١٠] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٧ كانون الاول ١٩٨٤، (Caillol)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٨.

[11] Voir : Bruno Genevois, Conclusion sur l'arrêt *Caillot* (CE, 14 décembre 1984, *Caillol*, n 31985) , Deflou Arnaud, La justice ne saurait s'arrêter a la porte des prisons: le Conseil d'Etat et les détenus, *In* Le droit des détenus. Sécurité ou réinsertion ?, Dalloz, 2010.

على عدم قبول الدعاوى الالغاء الموجهة ضد تدابير او اجراءات النظام الداخلي للمؤسسات العقابية، بحيث ان عدم الشرعية المحتملة لهذه التدابير او الاجراءات لا يمكن أن تؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة بسبب هذه التدابير او الاجراءات. ومع ما تقدم، فقد قبل القاضي الاداري على ما يبدو بمبدأ احتمالية اعادة تقييم هذه المسؤولية من خلال قرار مجلس الدولة في قضية (Spire)[١] الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٧٨ غير ان هذا هذا الجهد لم يستكمل بعد ذلك بقرارات اخرى لاحقة. ويمكن ان نرجع تطور رقابة القاضي الاداري على عمل المؤسسات العقابية الى عاملين :

- العامل الاول ويتعلق بالتطورات التي لحقت بموقف القضاء الاداري تجاه فكرة التدابير الداخلية بشكل عام: ففي مجال الوظيفة العامة مثلا، لم يعد ينظر الى العديد من التدابير او الاجراءات على انها من النظام الداخلي : مثل، اجراءات تقييم أداء الموظفين[٢] وقرارات سحب الصلاحيات[٣] عندما يكون لهذه القرارات القرارات تأثيرا على الوضع القانوني للأشخاص المعنيين. كما تراجعت تدريجيا فكرة التدابير او الاجراءات النظام الداخلي الخاصة بالمدارس أيضا، فقد سمح الطعن امام القاضي بالتدابير التي تؤثر على وضع الطالب ،كحرمان الطالب من الانتقال من مرحلة الى مرحلة اعلى منها[٤] او قرار الاستبعاد المؤقت[٥] لأحد الطلبة. ثم امتد الامر ليشمل القرارات التي تتعلق بالحياة الداخلية للمؤسسات التعليمية ، مثل تلك المتعلقة بالاجتماعات ذات الطابع السياسي في مباني المدرسة[٦]. ولكن يبقى التطور الاكبر في هذا هذا المجال هو ما تعلق بحضر ارتداء الرموز الدينية داخل المدارس فقد كان القضاء يعتبرها في السابق من اجراءات او تدابير النظام الداخلي[٧]، إلا ان مجلس الدولة قد تغير موقفه تغيرا جذريا بعد الرأي الشهير الذي ابداه في ٢٧ تشرين الثاني ١٩٨٩ بشأن ارتداء الرموز الدينية داخل المؤسسات التعليمية ومنها ارتداء الحجاب بالنسبة للطالبات المسلمات، حيث تم بعد هذا التاريخ قبول الدعاوى المرفوعة ضد اللوائح الداخليه للمؤسسات التعليمية أو ضد قرارات طرد الطلاب المستندة الى تجاهلهم للوائح الداخلية للمؤسسة[٨].

علاوة على ذلك ، فان اللوائح الداخلية لمجالس المحافظات او الاقاليم ، التي طالما اعتبرت غير قابلة للطعن فيها امام القضاء[٩]، اصبح بالإمكان الطعن فيها منذ عام ١٩٩٥[١٠]. كذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الاتحادات الرياضيه[١١] منذ قرار مجلس الدولة الصادر في قضية فيجي (Vigier) في عام

---

[١] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٧٨، (Spire)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٣٧ .

[٢] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 23 تشرين الثاني ١٩٦٢، (Camara)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٦٢٧.

[٣] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٧ شباط ١٩٦٢، (Délégué du Gouvernement en Algérie c/ Augé)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٩١.

[٤] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٦ تموز ١٩٤٩، (Andrade)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٣١.

[٥] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١ كانون الثاني ١٩٧١، (ministre de l’éducation nationale c/Humblot)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٣٣.

[٦] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ تشرين الثاني ١٩٨٥، (ministre de l’éducation nationale c/ Rudent)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣١٦.

[٧] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢١ تشرين الاول ١٩٣٨، (ministre de l’éducation nationale c/ Rudent)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٨٦.

[٨] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩٩٢، (Kherouaa, Kachour, Balo et Kézic) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٨٩.

[٩] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٨٣، (Charbonnel) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٧٤.

[١٠] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٠ شباط ١٩٩٥، (-Riehl et Commune de Coudekerque Branche) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص 370.

[١١] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٥ كانون الثاني ١٩٩٥، (Vigier) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٩.

١٩٩٥. وفي ظل هذه الظروف ، لا يمكن أن تظل الاحكام القضائية المتعلقة التدابير المتخذة في المؤسسات العقابية بمنئى عن هذه التطورات.

- اما العامل الثاني في تطور احكام القضاء في مجال الرقابة على المؤسسات العقابية ، فقد تمثل بالقانون المقارن: وبخاصة قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. فالبلدان الأوروبية ، وخاصة المملكة المتحدة وألمانيا وبلجيكا واسبانيا قامت تدريجيا بإنشاء آليات لمراقبة القرارات التي يتم اتخذاها بحق السجناء. فقرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اغنت وبشكل ملموس احكام القضاء المتعلقة بأوضاع السجناء. فمثلا قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية (*Golder*) ضد / المملكة المتحدة[١] الصادر في ٢١ فبراير ١٩٧٥ الذي اعترف بإمكانية تطبيق المادة ٦ § ١ من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الاساسية والحق في التقاضي المنبثق عنها في مجال المؤسسات العقابية. اما قرارها في قضية (*Campbell et Fell*) ضد / المملكة المتحدة الصادر في ٢٨ يونيو ١٩٨٤[٢] والذي اكدت فيه بشكل واضح بإمكانية تطبيق المادة ٦ § ١ من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الاساسية والحق في التقاضي المنبثق في مجال العقوبات التأديبية بحق السجناء. ومن بين الحقوق التي تكفلها الاتفاقية لصالح السجناء تشمل أيضا الحق في احترام الحياة الخاصة، وهو ما يعني على وجه الخصوص الحق في احترام تبادل الرسائل[٣] والحق في احترام الحياة الأسرية[٤]. وفي هذا المجال فقد ادينت فرنسا من قبل المحكمة الاوربية لحقوق الانسان من خلال العديد من القرارات. فقد أدينت فرنسا مثلا بسبب رفض ادارة احدى المؤسسات العقابية ايصال رسائل السجين وغياب طريق للطعن بهذا الرفض[٥].

ولهذه الأسباب التي ذكرناها كان لزاما على القضاء الاداري ان يواكب هذه التطورات والقيام بتوسيع رقابته على التدابير او الاجراءات التي تتخذ داخل المؤسسات العقابية . ففي البداية اجاز وبشكل خجول حق الطعن امام السجناء قبل عام ١٩٩٥، بحيث تم الحكم بقبول الدعاوى المرفوعة ضد القرارات التي تشتمل على بعض الآثار مالية[٦] والقرارات التي تقوض سرية المراسلات بين السجين ومحاميه[٧] مثلا.

ثم تطور الامر مع صدور احد القرارات المهمة لمجلس الدولة في قضية ماري والصادر في ١٧ فبراير ١٩٩٥ والذي قد اعترف فيه القاضي الاداري بمقبولية الدعوى التي رفعها احد السجناء للمطالبة بإلغاء قرار احدى العقوبات التأديبية ضده[٨]. وقد سبب المجلس الدولة قراره هذا بالقول بانه : "بالنظر إلى طبيعة طبيعة وخطورة هذا التدبير، فان العقاب بالسجن الانفرادي يمثل قرارا ممكن الطعن فيه امام القاضي للحد من التعسف في استعمال السلطة ". وقد تلت هذا قرار عدة قرارات كان لها دور في توضيح نطاق هذا الحكم : بحيث اصبح مقبولا الطعن امام القاضي في الشروط المفروضة على السجين من اجل شراء بعض المواد المتعلقة باستخدام المعلوماتية او اجهزة الحاسوب[٩]، كما اجاز الطعن ايضا بقرارات عزل السجين

---

[١] قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢١ شباط ١٩٧٥ في قضية (Golder) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية 4451/70

[٢] قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢٨ حزيران ١٩٨٤ في قضية قضية (Campbell et Fell) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية 7819/77 7878/77

[٣] قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢١ شباط ١٩٧٥ في قضية (Golder et Campbell) ضد / المملكة المتحدة ، سبق ذكره.

[٤] قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢٨ ايلول ٢٠٠٠ في قضية (Messina c/Italie) ، رقم القضية 25498/94.

[٥] قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ١٢ حزيران ٢٠٠٧ في قضية (Frérot c/France) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية70204/01

[٦] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٨٩ ، (Pitalugue) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٧٢.

[٧] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٢ اذار ١٩٨٠، (Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٤١.

[٨] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٧ شباط ١٩٩٥، (Marie et Hardouin) ، سبق ذكره ، ص 85.

[٩] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٨ اذار ١٩٩٨، (Druelle)،منشور في (Recueil Lebon)،ص ٩٨.

"نظرا لأهمية آثارها على ظروف الاحتجاز"[١]. ومع ذلك، فان بعض القرارات مثل قرار رفض ادارة السجن ايصال الرسائل بين السجناء انفسهم[٢] ، او الاجراءات الخاصة بوضع احد السجناء في السجن الانفرادي كإجراء وقائي[٣] ظلت تعتبر من التدابير الداخلية للمؤسسة العقابية.
ثم خطت رقابة القاضي الاداري على الاجراءات او التدابير المتخذة من قبل المؤسسات العقابية خطوة كبيره مع صدور بعض القرارات مهمة لمجلس الدولة الفرنسي في بعض القضايا المعروفة مثل قضية (بابيت)[٤] وقضية (بوسوار)[٥]. حيث ان هذه القرارات التي مثلت امتدادا للحكم الصادر في قضية ماري، ماري، رسمت رؤية شاملة عن التدابير الداخلية و قابلية الطعن فيها. حيث أكد مجلس الدولة في ٢٠٠٧ اختيار المعيار المزدوج لطبيعة وآثار التدابير او الاجراءات ، وهذان المعياران احدهما يكمل الاخر دون ان يكونا متلازمان. فمعيار طبيعة التدبير او الاجراءات يغطي ثلاث مجموعات من العناصر : موضوع الاجراء او التدبير وخاصيته (تأديبية او المدنية او تحفظية) ووضعها القانوني. اما معيار اثار الاجراء او التدبير فانه يركز على النتائج التي من الممكن ان تنجم عن صدور القرار باتخاذ احد تدابير او اجراءات النظام الداخلي. وهذه النتائج يتم تقييمها من حيث خطورتها على الصعيدين القانوني والمادي مما يعني التركيز على الظروف الحقيقية للاحتجاز. وبالتالي فإن القرار الصادر بوضع احد السجناء تحت نظام التغيير المستمر للسجن بهدف الحيلولة دون احتمالية هروبه من السجن لا يمكن اعتباره من التدابير او الاجراءات الداخلية وانما هو قرار اداري يمكن الطعن به امام القضاء.
واخيرا، فقد وسع القاضي الاداري من رقابته على الاجراءات او التدابير المتخذة من قبل المؤسسات العقابية ضد السجناء. فمع صدور قرار مجلس الدولة في قضية الفرع الفرنسي للمرصد الدولي للسجون[٦] بتاريخ ١٧ ديسمبر ٢٠٠٨ ، قرر مجلس الدولة الفرنسي مراقبة قرار ايداع السجين في زنزانة تأديبية لأغراض احترازية. حيث اعتبر قرار وضع احد السجناء في الحبس الانفرادي ، حتى أن كان من التدابير الوقائية المتخذة بشكل مؤقت أو في حالات الطوارئ ، فانه يمكن الطعن فيه في جميع الحالات امام القاضي الاداري. ثم قام مجلس الدولة بعد ذلك بالاعتراف باختصاصه و قبول الدعاوى المتعلقة بعمليات التفتيش الجسدي الشامل للسجن التي تقوم بها ادارة السجن[٧].
وبالرغم من أن تطور الاحكام القضائية لا يمكن اعتبارها قد انتهت، ولكن يمكن القول بانها بلغت مرحلة عالية من النضج التي يمكن ان تؤدي الى الاستقرار. حيث اننا نجد ان مجلس الدولة قد حدد بشكل عام أنواع التدابير او الاجراءات التي ، بحكم طبيعتها وأهمية الاثار الناتجة عنها على أوضاع السجناء ، هي أعمال قابلة للطعن امام القاضي الاداري.

المطلب الثاني
رقابة القاضي الاداري على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية في مصر والعراق

لقد كان للقضاء الاداري في مصر والعراق دورا متميزا في مجال المنازعات الادارية عموما ، لكن في مجال الرقابة على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية فأن الدور الذي يؤديه لا سيما في العراق لم يكن بالمستوى الذي يتناسب وكونه قاضي القانون العام واحدى الضمانات الرئيسة في تحقيق العدالة الادارية

---

[١] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ تموز ٢٠٠٣، (Remli) ، منشور في (Recueil Lebon)،ص ٣٦٦.
[٢] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ كانون الثاني ٢٠٠٠، (Frérot) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ، ص ٥٨٩.
[٣] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٢ اذار ٢٠٠٣، (Frérot) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٢١.
[٤] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٤ كانون الاول ٢٠٠٧، (Payet) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص 498.
[٥] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ تموز ٢٠٠٨، (Boussouar) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٩٥ و منشور ايضا في (AJDA)، 2008 ، ص ٢٢٩٤.
[٦] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ تموز ٢٠٠٣، (Section française de l'Observatoire international des prisons) ، رقم القضية ٢٤٤٩٦٥ ، منشور على الموقع الالكتروني http://www.rajf.org
[٧] مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨، (El Shennawy et OIP)، سبق ذكره.

.ولعل موقف المشرع العراقي ازاء تحديده لاختصاصات القضاء الاداري كانت سببا مهما في تحجيم دور القاضي الاداري عموما.

الفرع الاول

رقابة القاضي الاداري على مشروعية اعمال المؤسسات العقابية في مصر

تعد مصلحة السجون وما يتبعها من سجون في اماكن مختلفة تابعة الى وزارة الداخلية ، وهي بذلك تعد احدى المرافق الادارية للدولة ، وهذا يعني ان ما يصدر عنها من قرارات تعد قرارات ادارية وتخضع لرقابة القضاء الاداري المصري، سواء اكانت تلك القرارات ايجابية او سلبية ناشئة عن امتناع الادارة عن اتخاذ الادارة قرارات كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا. ولقد كان للقضاء الاداري المصري موقفا واضحا من ضرورة بسط رقابته على قرارات المؤسسات العقابية ولقد كان لهذا الموقف من خلال عدة مظاهر وتطبيقات متعددة في الرقابة على مشروعية قرارات المرفق العقابي في مصر ويمكن اجمال هذه التطبيقات فيما يلي:-

اولا:- القرارات المتعلقة بإدارة شؤون المؤسسة العقابية:- ان من اهم صور القرارات الادارية التي يصدرها المرفق العقابي في مصر هي تلك المتعلقة بإدارة شؤون المؤسسة العقابية وعلاقتها بالسجين، ولعل من اهم صورها هي:

١-القرارات التأديبية التي تصدرها المؤسسة العقابية بحق السجين ، حيث يذهب جانب من الفقه الى ان العقوبات التأديبية التي تفرضها ادارة السجن على المسجونين هي من الاجراءات الداخلية التنظيمية هدفها حماية النظام العام ، وعليه فان لا تعد قرارات ادارية ولا ينتج عنها اثار قانونية، ويدعم انصار هذا الراي حجتهم في ان السماح للمسجون ان يطعن في القرارات التأديبية المفروضة عليه قد يوهن ويضعف سلطة المؤسسة العقابية [١]. فضلا عما تقدم فان المادة (٤٤) من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ المصري نصت على ان قرارات فرض العقوبة على المسجونين تعد نهائية ، ويفهم من كلمة نهائية حسب وجهة نظر انصار هذا الراي انه لا يجوز الطعن فيها قضائيا .

وعلى النقيض تماما يقف جانب اخر من الفقه، حيث يرى ان الاتجاه السابق يجانبه الصواب ، لكونه فسر كلمة النهائية خلافا للحقيقة ، فالقرار الاداري النهائي هو القرار الذي يستنفد كل اجراءات اصداره ويعد قابلا للنفاذ ولا يحتاج الى تعقيب او موافقة من اي جهة ادارية اخرى ، بل ان القرار الاداري لا يعد قابلا للطعن فيه الا اذا كان نهائيا وليس العكس كما توهم نصا الراي الاول [٢]، فضلا عما تقدم فان حرمان السجين من الطعن في القرارات التأديبية رغم انها تؤثر في مركزه القانوني وحقوقه يعد اخلالا بحق التقاضي المكفول دستوريا [٣]. اما بالنسبة لموقف القضاء الاداري المصري من مسألة الطعن في العقوبات العقوبات التأديبية الصادرة بحق المسجونين ، فأن من اهم المبادئ التي استقر عليها القضاء الاداري المصري هي (ان القرار الصادر عن اية هيئة تأديبية يعد قرارا اداريا بطبيعته لكون الهيئات التأديبية على اختلاف انواعها تمارس سلطة ادارية خولها القانون وتملك بموجبها سلطة توقيع الجزاء)[٤].

اما عن المحكمة المختصة بالنظر في طعون القرارات التأديبية فان المشرع المصري منح محكمة القضاء الاداري الولاية العامة في النظر بالمنازعات الادارية [٥]، وعليه فإنها هي المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بالعقوبات التأديبية الصادرة بحق المسجونين، ولاشك ان ذلك يعد احدى الضمانات المهمة التي يجب ان تمنح للسجين للوقاية من تعسف المؤسسات العقابية او انحرافها عن اغراض واهداف النظام العقابي، كما انه يأتي منسجما مع ما تقضي به المادتين (٢٩و٣٠) من قواعد الحد الادنى التي تكفل

---

[١] د. محمود نجيب حسين ، علم العقاب، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٤٦٢.
ينظر ايضا د. محمد ابو العلا عقيدة ، اصول علم الاجرام، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ، ١٩٩١، ص ٣٩٤.

[٢] د. ابراهيم محمد علي ، النظام القانوني لمعاملة المسجونين في مصر ، دار النهضة العربية ، ص.٢٩٨، ينظر ايضا د. جمعة زكريا السيد محمد، اساليب المعاملة العقابية للسجناء في القانون الجنائي والفقه الاسلامي، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص٤٨٤

[٣] د. فاروق عب البر ، دور المحكمة الدستورية العليا المصرية في حماية الحقوق والحريات ، ص١١٠٢.

[٤] د. ابراهيم محمد علي ، مصدر سابق ، ص٣٨٧

[٥] ينظر المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

للسجين حق الدفاع [١]. وفيما يتعلق بشرط التظلم الوجوبي من قرار فرض العقوبة التأديبية فان قانون تنظيم السجون المصري لم يشترط التظلم المسبق مما يعني ان التظلم في الحالة يعد اختياريا لا وجوبيا .
٢- القرارات المتعلقة بحقوق وحريات السجين حيث منح المشرع المصري اسوة ببقية تشريعات الدول الاخرى السجين جملة من الحقوق والحريات التي يتمتع بها طوال فترة مكوثه داخل السجن وبما ينسجم والاتفاقيات الدولية ، ولقد اكد القضاء الاداري المصري على ضرورة تمتع المسجون بهذه الحقوق ومنها على سبيل المثال :
أ- القرارات المتعلقة بحق السجين في المراسلة والزيارة :- فلقد منح قانون تنظيم السجون المصري رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ المسجون حق الاتصال مع خارج السجن، ومنها حقه في الزيارة والمراسلة[٢]، لذلك فان حرمان السجين من هذا الحق يتيح له حق اللجوء الى القاضي الاداري، ومن تطبيقات القضاء الاداري في هذا المجال حكم محكمة القضاء الاداري حيث قامت احدى ادارات السجون بوضع احد المسجونين تحت الحراسة المشددة ومنعت عنه الزيارة لمدة ستة سنوات ، فأصدرت المحكمة قراراها بإلغاء هذه القرار لكونه مخالف للدستور والقانون لعدم وجود سبب قانوني يجيز حرمان المسجون من الحق في الزيارة[٣].
ب- القرارات المتعلقة بحق السجين في مواصلة التعليم :- حيث نصت المادة (٣١) من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ على حق السجين في اداء الامتحان في مقار اللجان الامتحانية في الجامعات والكليات، ولقد اكد القاضي الاداري المصري رقابته على قرارات المؤسسة العقابية المتضمنة امتناعها عن السماح للسجين بأداء الامتحان في مقر اللجان الامتحانية وعدت هذا الامتناع الذي يمثل انتهاكا لاحد حقوق السجين مخالفا للدستور والقانون حقيقا بالإلغاء[٤]، بل ان القضاء الاداري المصري ذهب ابعد من ذلك عندما اكد في احد احكامه على حق السجين في التعليم بما فيه التعليم العالي بما ينسجم وقوانين الجامعات وبما يحقق ضمان الحد الادنى من القواعد النموذجية لمعاملة المسجونين في المادة (٧٧) منها [٥]، وعليه فلا يجوز لإدارة السجون منع السجين من التعليم كما لا يجوز للجامعة الامتناع عن قبول السجين ومنع قيده في الدراسات العليا[٦].
٣- قرارات الافراج عن المسجونين :- يكون الافراج عن المسجون من خلال ثلاثة صور هي: الافراج الشرطي والافراج الصحي والافراج لانتهاء فترة المحكومية، وسوف نتناول كلا منها حسب الاتي :
أ- الافراج الشرطي :- يقصد به اطلاق سراح المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية قبل انتهاء المدة المحكوم عليه بها عند توفر الشروط ان ينص عليها القانون ، ويترتب على الافراج الشرطي اخراج المحكوم عليه مع التزامه ببعض الالتزامات التي يفرضها عليه القانون ، ويصدر قرار الافراج الشرطي من مدير عام السجون[٧].
يستدل مما تقدم ان قرار الافراج الشرطي ذو طبيعة ادارية ، ولقد اكد القضاء الاداري المصري ذلك من خلال تأكيده على اختصاصه بالنظر في المنازعات المتعلقة بالإفراج الشرطي ، حيث جاء في احد احكام

---

[١] د. جمال ابراهيم الحيدري ، علم العقاب الحديث،ط١، بيت الحكمة ، بغداد، سنة ٢٠٠٩، ص٢٠٤
[٢]. ينظر المادة (٣٨) من قانون تنظيم السجون المصري رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، يلاحظ ايضا د. علي عبد القادر القهوجي ، د. فتوح عبد الله الشاذلي ، علم الاجرام وعلم العقاب، مطابع السعدني، بلا مكان طبع، سنة ٢٠٠٧، ص٢٤٢
[٣]. حكم محكمة القضاء الاداري /الدائرة الاولى في الدعوى رقم ٨٧٨٣ في ٢٠٠٢/٢/١٢ اشار اليه د. ابراهيم محمد علي ، مصدر سابق ، ص٤٠٧
[٤]. حكم محكمة القضاء الاداري/ الدائرة الثانية رقم الدعوى ١٤٤٦ في ٢٠٠٢/٥/١٩ ٥٦ ق اشار اليه د. ابراهيم محمد علي ،مصدر ، ص٣٩٨
٧٥. رجب علي حسين ، تنفيذ العقوبات السالبة للحرية ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان ، سنة ٢٠١١، ص ١٢٦.
[٦].حكم محكمة القضاء الاداري /الدائرة الاولى رقم الدعوى ١١١٦٢في ٢٠٠٠/٢/٢٢ سنة ٥٢ ق اشار اليه د. ابراهيم محمد علي ،مصدر سابق، ص٤٠٢.
[٧]. ينظر المادة(٥٣) من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، ينظر ايضا د. سعد حماد صالح القبائلي ، مبادئ علمي الاجرام والعقاب، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة ٢٠٠٨،ص ٤٥٣ : و ينظر ايضا د. محمود نجيب حسني ، مصدر سابق ، ص٥٠٤.

محكمة القضاء الاداري ان نص القانون على ان الشكاوى المتعلقة بالإفراج الشرطي يختص بنظرها النائب العام لا يمنع المحكمة من النظر بدعوى المدعي والا عد ذلك خلافا لحق التقاضي[١].

ب - الافراج الصحي :- نصت المادة (٣٦) من قانون تنظيم السجون على جواز الافراج الصحي عن المحكوم عليه اذا تبين لطبيب السجن انه مصاب بمرض يهدد حياته بالخطر او بالعجز الكلي على ان يؤيد ذلك مدير القسم الطبي والطبيب الشرعي ، وبعد ذلك يصدر قرار الافراج الصحي من مدير عام السجون وموافقة النائب العام. لا شك ان قرار مدير عام السجون في هذه الحالة يعد قرارا اداريا وان كان مقترنا بموافقة النائب العام، اذ ان النائب العام يملك نوعين من الاختصاصات منها ما هو قضائي وهي تلك المتعلقة بالخصومة القضائية كالاتهام والتحقيق والمصادرة والقبض والحبس الاحتياطي والاحالة للمحكمة ، فمثل هذه الاجراءات تعد ذو طابع قضائي[٢] اما غيرها من الاعمال ومنها قرار الافراج الصحي فتعد قرارات ادارية يختص بالنظر في المنازعات الناشئة عنها القضاء الاداري[٣] .

ج- القرارات المتعلقة بالإفراج عن المحكوم عليه بعد انتهاء مدة محكوميته :- قد تمتنع احيانا ادارة السجن عن الافراج عن المحكوم عليه بعد رغم انتهاء فترة عقوبته مما يشكل هذا الامتناع قرارا سلبيا يتمثل بعدم اصداره قرارا كان من الواجب عليه اصداره قانونا ، ولقد منح المشرع المصري في المادة (١٠) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لهذا النوع من الامتناع صفة القرار الاداري واجاز الطعن بها ،

ولقد اكدت محكمة القضاء الاداري على اختصاصها بالنظر في الطعن بقرارات الامتناع عن الافراج اذ انها رفضت الدفع المقدم لها بعدم قبول الدعوى لانتفاء اختصاصها بمناسبة نظرها في الدعوة المقدمة من قبل احد المسجونين التي يطلب فيها وقف تنفيذ قرار ادار احد السجون بعم الافراج عنه رغم انتهاء فترة عقوبته وطالب بإلغاء هذا القرار . ويمكن ان نستنتج من ذلك ان القضاء الاداري قد نصب نفسه مختصا للنظر في النظر بمنازعات الامتناع عن الافراج عن السجين بعد انتهاء فترة عقوبته .

الفرع الثاني

رقابة القاضي الاداري على مشروعية قرارات المؤسسة العقابية في العراق

تتولى دائرة الاصلاح العراقية، وهي احدى تشكيلات وزارة العدل، مهمة ادارة المؤسسات العقابية في العراق ومتابعة احوال النزلاء والمودعين في السجون خلال فترة تنفيذ العقوبة المفروضة عليهم [٤]، وهذا يعني ان هذه الدائرة هي احدى الدوائر ذات الطبيعة الادارية وان ما يصدر عنها من تصرفات يعد اداريا بما في ذلك قراراتها ،حيث يمكن الطعن بها امام القضاء الاداري . ولكن عند الرجوع الى قانون النزلاء والمودعين رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨١ يلاحظ انه لم يحدد الجهة القضائية التي تتولى النظر في مشروعية القرارات التي تصدر عن الجهة التي تتولى ادارة السجون ونعني بها دائرة الاصلاح العراقية سوى ما جاء في المادة (٤١) من القانون المذكور التي منحت السجين حق الشكوى الى المدير العام المختص حول اي اساءة معاملة او ارتكاب اي مخالفة بحقه، واوجب المشرع على المدير العام ان يبت بالشكوى خلال سبعة ايام من تاريخ ورودها اليه ، ويلاحظ على موقف المشرع هذا انه لم يضع تفسيرا لحالة سكوت المدير العام لحين انتهاء فترة السبعة ايام وهل يعد ذلك قبولا للشكوى ام رفضا لها خاصة اذا اخذنا بنظر الاعتبار قصر الفترة الممنوحة للمدير العام لغرض البت في الشكوى ، كما انه لم يحدد من هي الجهة القضائية التي يتم الطعن امامها بقرارات المدير العام او اي قرار يصدر بحقه .

وعلى صعيد اخر من القانون ذاته نجد ان المادة (٤٣) قد سمحت لجهات معينة تابعة لدائرة مصلحة السجون بفرض عقوبات حددتها على سبيل الحصر بحق النزيل في حال مخالفته الانظمة والتعليمات او

---

[١].حكم محكمة القضاء الاداري رقم الدعوى ٩٥٤١ في ٢٠٠٣/٩/١٧ سنة ٥٧ ق اشار اليه د. ابراهيم محمد علي ، مصدر سابق ، ص٣٩٤

[٢]. د. فتحي فكري ، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية ، سنة ١٩٩٥، ص١٥٥.

[٣].د. ابراهيم محمد علي ، مصدر سابق، ص٥٠٤.

[٤]. ينظر المادة (١٣) من قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ منشور في جريدة الوقائع العراقية عدد ٤٠١٤ في ١/٢/ ٢٠٠٦

خروجه على برامج التأهيل او العمل، الا انها لم تحدد الجهة القضائية التي من الممكن ان يلجأ اليها النزيل للطعن بقرار فرض العقوبة او الكيفية التي يمارس بها حق في التقاضي في هذا المجال [١].
اما اذا عرجنا على الامر الاداري الصادر من الحاكم المدني بول بريمر الذي نصبه الاحتلال الامريكي مديرا مدنيا للعراق بعد ٢٠٠٣ فنجده اكثر وضوحا عندما سمح لكل سجين ان يتقدم بطلب الشكوى الى مدير السجن او عن طريق ممثله القانوني الى الجهات المختصة لغرض الاطلاع عليها والبت بها[٢] ، كما سمح له برفع شكواه الى السلطة القضائية من خلال القنوات الموافق عليها [٣]، الا ان هذا القانون انه لم يحدد الجهة القضائية المختصة هل هي جهة القضاء العادي ام الاداري ، كما لم يحدد ميعادا قانونيا لرفع الدعوى.
ولقد انشأ مجلس القضاء الاعلى في العراق حديثا محكمة مختصة بدعاوى انتهاكات حقوق الانسان حيث تستلم المفوضية المستقلة العليا لحقوق الانسان الشكاوى من الافراد وتحيلها الى الادعاء العام الذي يتولى بدوره الحالة الشكوى الى محكمة حقوق الانسان الحكم فيها وفقا لقانون العقوبات والقوانين الاخرى . كما من الممكن ان يستلم الادعاء العام الطلبات من الافراد مباشرة او عن طريق الملاحظات التي تسجلها شعبة حقوق محكمة الانسان التابعة الى الادعاء العام من خلال الزيارات الميدانية للسجون والاطلاع على احوال النزلاء والانتهاكات التي يتعرضون لها .
لا شك ان استحداث هذه المحكمة له بالغ الاثر في توفير حماية اكبر لحقوق الانسان ومنهم بطبيعة الحال المعتقلين والموقوفين والنزلاء في السجون ضد ما قد يتعرضون له من انتهاكات لحقوقهم .الا اننا نعتقد ان دور هذه المحكمة يجب ان يبقى مقتصرا على معاقبة الاشخاص الذين ينتهكون حقوق الانسان وفرض العقوبات المناسبة لهم .اما موضوع مشروعية تصرفات ادارة السجون او مدى مسؤوليتها فيجب ان يترك مجاله للقضاء الاداري او العادي وفقا لقواعد يضعها المشرع تحدد بوضوح نطاق اختصاص كل جهة قضائية .
وقدر تعلق الموضوع بدعاوى المشروعية فأننا نحن نعتقد ان محكمة القضاء الاداري هي المختصة بنظر المنازعات التي يقيمها النزيل على المؤسسة العقابية لكونها صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات مالم يحدد لها المشرع مرجعا للطعن [٤]، وهذا بلا شك يتناغم ونص المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي حضرت النص في اي قانون على تحصين اي امر او قرار من الطعن به. وهذا النص يضمن حق التقاضي لكل الافراد بما فيهم السجناء باعتبارها احدى شرائح المجتمع التي تتمتع بالحقوق والمزايا التي كفلتها لهم القوانين والاتفاقيات الدولية . اما عن موقف القضاء الاداري في العراق فإننا لم نعثر على حكم قضائي يبين موقف القضاء الاداري العراقي من امكانية النظر بالمنازعات المتعلقة بالمؤسسات العقابية .

المبحث الثاني
رقابة القاضي الاداري على مسؤولية المؤسسات العقابية

لقد خطى القضاء الفرنسي خطوات جريئة في مجال اقرار مسؤولية الادارة وتحوله من فكرة الخطأ الجسيم الى الخطأ البسيط وعلى مستويات عديدة منها في مجال اقرار مسؤولية المؤسسات العقابية على اعمالها المادية ، اما في مصر والعراق فأن القضاء الاداري رغم قلة احكامه بهذا الصدد الا انه بقي رهينا للقواعد العامة التي تحكم المسؤولية عموما .

---

[٢]. ينظر القسم(٣/١٣) من امر سلطة الائتلاف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣
[٣]. ينظر القسم(٥/١٣) من امر سلطة الائتلاف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣
[٤].ينظر المادة (٧/رابعا) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

المطلب الاول
رقابة القاضي الاداري الفرنسي على مسؤولية المؤسسات العقابية

لقد كان نظام الخطأ المعتمد من قبل القاضي الإداري لفترة طويلة عقبة كئود أمام الإقرار بمنح التعويض إلى عائلة السجين المتوفي. فقد كان القاضي الإداري وحتى وقت قريب يشترط الخطأ الجسيم من اجل الإقرار بمسؤولية المرافق العقابية[١]. ومع ذلك ففي عام ٢٠٠٣ اقر مجلس الدولة الفرنسي وللمرة الأولى بمسؤولية إحدى الإدارات العقابية الناجمة عن انتحار احد السجناء مسببا ذلك (بكون انتحار السجين هو النتيجة المباشرة للأخطاء المتكررة المنسوبة للمرفق العقابي). وبالرغم من عدم إشارة القاضي صراحة في هذه القضية إلى تركة لمبدأ الخطأ الجسيم إلا انه وبحسب ما يشير له الأستاذ ألبير في تعليقه على هذا القرار بان (صمت القاضي عن مسالة جسامة الخطأ يمكن اعتباره إنكارا لمبدأ الخطأ الجسيم) .

ومن اجل وضع حد للتفسيرات المتعددة لحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة شابا[٢]، فقد قام مجلس الدولة بتوضيح هذا الأمر من خلال قراره في قضية وزير الداخلية الفرنسي ضد احد الأشخاص وزوجته وذلك عندما قرر بإمكانية الاعتماد على الخطأ البسيط من اجل الإقرار بمسؤولية إدارة المؤسسة العقابية في حالة تعلق الأمر بالسلامة البدنية للسجين. ففي هذه القضية اقر القاضي الإداري بان وجود العديد من الوقائع المهمة وخصوصا ضعف نظام التخلص من الأدخنة بالإضافة لاستحالة وصول الحراس الخفر ليلا بسرعة إلى المعدات المخصصة لإخماد الحرائق وعلى الرغم كون هذه الوقائع لا تمثل خطا جسيما في تنظيم وعمل مرفق الإشراف ومراقبة السجناء ولكنها مع ذلك فإنها تكفي لقيام مسؤولية الدولة كما إنها تبرر التعويض الذي يتوجب دفعه للسجين عما أصابه من ضرر .

ويمكن القول بان هذه القرارات أنفة الذكر يمكن أن تسجل في إطار حركة التخلي عن مبدأ الخطأ الجسيم التي شملت اغلب المنازعات الإدارية خلال السنوات العشر الماضية. ففي الواقع نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد تخلى عن مبدأ الخطأ الجسيم في المجال الصحي، فقد تخلى عن اشتراط وجود الخطأ الجسيم من اجل قيام مسؤولية المستشفى فيما يتعلق بالأعمال الطبية والجراحية وذلك من خلال اعتماده لمبدأ كفاية الخطأ البسيط لقيام مسؤولية المستشفيات[٣]. وكذلك الحال بالنسبة لمرفق الطوارئ والإنقاذ في البحر، وبالنسبة لمرفق مكافحة الحرائق. وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد وجد عوامل مهمة للتقريب مع الحلول المعتمدة في القانون المدني في مجال المسؤولية المدنية.

وأخيرا فان مجلس الدولة الفرنسي يؤكد على ضرورة كون إدارات المؤسسة العقابية وفي جميع مستوياتها ملزمة باتخاذ الإجراءات الضرورية من اجل حماية أرواح السجناء . فعلى الرغم من إن مجلس الدولة الفرنسي رد الدعوى في قضية القسم الفرنسي للمرصد الدولي للسجون بسبب عدم تمكنه من بيان كون المراتب المغطاة بغطاء مضاد للحريق تضمن حقيقة أفضل حماية مناسبة لمقاومة الحرائق، إلا انه بين أن الحق بالحياة مكفول من خلال القانون وبالنظر لضعف حالة السجناء وارتباطهم الكامل بإدارة السجن التي يتوجب عليها الإجراءات المناسبة لحماية حياتهم. وبمقتضى ذلك فانه يتوجب ليس فقط على مدراء المؤسسات العقابية وضع واتخاذ الوسائل اللازمة لحماية السجناء وإنما أيضا على الوزير المختص توفير ما يلزم لذلك. وبحسب القاضي الإداري فان عدم احترام هذا الالتزام من قبل مدراء السجون أو الوزير يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤولية الدولة القائمة على الخطأ. ونظام الخطأ البسيط يجب أن يطبق هنا نظرا لان الحق بالحياة له قيمة أساسية والحق باحترام الكرامة الإنسانية لا يمكن المساس به. لذا فلا يوجد أي مبرر لوجود حماية واحترام اقل لهذه الحقوق في أوساط السجناء.

ان هذه القرارات تؤكد أمرين أساسين: الأول يتعلق بمرونة الشروط التي بمقتضاها يمكن أن تقوم مسؤولية الدولة في حالة وجود خلل في عمل المرافق العقابية ، والثاني يتعلق بموضوع التخلي بشكل نهائي عن

---

(١) Gilles Lebreton, Droit administrative général, 7e Edition, Dalloz, Paris, 2013, p. 445.

(٢) مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٣ ايار ٢٠٠٣، (Chabba)، منشور في AJDA، ٢٠٠٧، ص ٢٠٩٤.

(٣) Gilles Lebreton, Droit administrative général, Op. Cit., p. 446.

مسالة اشتراط الخطأ الظاهر وبشكل خاص مسالة جسامته من اجل قيام مسؤولية إدارة المؤسسات العقابية. وانطلاقا مما تقدم فان الاتجاه الجديد في مجال مسؤولية الإدارة لا يعتمد على الخطأ الجسيم.

المطلب الثاني

رقابة القاضي الاداري على مسؤولية المؤسسة العقابية في مصر والعراق

سوف نسلط الضوء في هذا المطلب على موقف القضاء الاداري المصري والعراقي من مسألة مسؤولية المؤسسات العقابية عن اخطائها وذلك على فرعين الاول يخص لموقف القضاء المصري والثاني سنخصصه لموقف القضاء العراقي .

الفرع الاول

رقابة القاضي الاداري على مسؤولية المؤسسات العقابية في مصر

لقد تبنت المحكمة الادارية العليا في مصر مبدأ مسؤولية الادارة عن قراراتها ايا كانت درجة الخطأ سواء اكان بسيطا ام جسيما، على ان يكون التعويض على اساس جسامة الضرر لا جسامة الخطأ، ويكون شاملا لجميع انواع الضرر المادي والمعنوي .

تأسيسا على ما تقدم فقد اتجهت المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان القرارات الادارية المتعلقة بالمسجون او المعتقل اذا ما تم الغائها فأن عدم المشروعية في هذه الحالة قد تشكل سببا لإقرار مسؤولية الادارة والزامها بالتعويض. حيث حكمت المحكمة الادارية العليا بعدم مشروعية قرار صادر باعتقال احد المحامين لكونه لم يقم على سبب صحيح مما يجعل ركن الخطأ متوفرا في هذه الحالة كما ان الاضرار المادية التي لحقت بالمعتقل بسبب هذا الاعتقال واضحة هي الاخرى مما يجعل اركان المسؤولية قائمة في هذه الحالة مما يجب معه الزام الادارة بالتعويض[١].

اما ما يتعلق بمسؤولية المؤسسة العقابية عن الاعمال المادية فأن المحكمة الادارية العليا اقرت في احد احكامها اختصاصها في النظر بدعاوى المسؤولية الناشئة عن الاعمال المادية ومنها بطبيعة الحال الاعمال المادية غير المشروعة التي تقع على المسجون واهمها قيام حراس السجن بالاعتداء على احد المساجين ، وقيام احد المساجين او مجموعة منهم بالاعتداء على سجين اخر ، حدوث حريق ترتب عليه وفاة احد المساجين او اصابته بأضرار ، كذلك اصابة السجين بأضرار ناشئة عن قيامه بأعمال كلفته بها ادارة السجن واخيرا قيام احد السجناء بالانتحار[٢].

اما عن تقدير الخطأ المادي الذي يسبب ضررا فيرى جانب من الفقه الى ضرورة ان يؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير مسؤولية ادارة السجن عما يصدر عنها من اعمال مادية خاطئة طبيعة هذا المرفق وحجم الصعوبات والتحديات التي يواجهها وثقل المهام الملقاة على عاتقه ، اي ان تؤخذ كل حالة وتدرس على ضوء الظروف المحيطة بها والملابسات التي حصلت في حينها، ونتيجة لما تقدم فأن انصار هذا الاتجاه مازال يتمسك بعدم مسؤولية مؤسسة العقاب الا على اساس الخطأ الجسيم [٣]، وهذا يعد خلافا لما تبناه القضاء الفرنسي في احكامه الاخيرة .

الفرع الثاني

رقابة القاضي الاداري على مسؤولية المؤسسات العقابية في العراق

من حيث المبدأ فأن القضاء الاداري ممثلا بمحكمة القضاء الاداري هي التي تتولى النظر بمنازعات التعويض المتعلقة بالأوامر والقرارات الادارية الصادرة عن الموظفين والهيئات والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام شريطة ان يكون للتعويض مقتضى وان يقترن مع طلب المدعي بإلغاء

---

[١]. حكم المحكمة الادارية العليا في ١٥/١/ ١٩٩٥ رقم الطعن ٣٨٩ لسنة ٣٧ ق المجموعة ص ٩٠٧

[٢].د. ابراهيم محمد علي ، مصدر سابق ، ص٤٤٨

[٣].د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري- قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص١٦٩

القرار الاداري غير المشروع[١]، اي ان محكمة القضاء الاداري لا تنظر بطلبات التعويض المستقلة عن طلبات الالغاء، وهذه الفرضية تطبيقاتها قليلة نسبيا اذ ليس كل قرار غير مشروع يمكن ان يكون سببا للتعويض لاسيما اذا كانت عدم المشروعية متعلقة بأحد الاركان الخارجية للقرار الاداري ولا شك ان توجه القضاء هذا الذي فرضه المشرع العراقي يضيق من اختصاص محكمة القضاء الاداري ، لذلك فأننا نأمل من المشرع اعادة النظر بذلك مستقبلا بشكل يكون معه اختصاص محكمة القضاء الاداري شاملا للمنازعات الادارية المتعلقة بطلبات التعويض لكي تكون محكمة القانون العام بصدق الكلمة .، ولا شك ان هذا الامر سوف يزيد من اعداد الدعاوى المرفوعة من القضاء الاداري الى الدرجة التي قد يثقل كاهله ، ويزيد من اعباءه ، الا ان طبيعة المنازعات الادارية التي تختلف عن نظيرتها المدنية هي التي تبرر مطلبنا هذا مع ضرورة قيام المشرع العراقي بتوفير السبل الكفيلة بضمان نجاح القضاء الاداري في العرق في التصدي للتوسع الحاصل في اختصاصاته.

اما بالنسبة لمسؤولية الادارة عن اعمالها المادية فأن اختصاص النظر بها معقود للقضاء العادي ، فهو ينظر بهذه المنازعات وفقا لقواعد القانون المدني الذي اعتمد على نظرية تحمل التبعة في اقرار مسؤولية الادارة عن الاضرار التي يحدثها مستخدموها اذا كان الضرر ناشئ عن تعدٍ منها اثناء القيام بأعمالهم وجعل مسؤولية الدولة في هذه الحالة قائمة على الخطأ المفترض [٢].مما يعني ان مسؤولية الدولة في هذه الحالة تشمل صورتي الخطأ الشخصي والمرفقي[٣]، ولكن يجوز للدولة في حالة الخطأ الشخصي الرجوع على الموظف وفقا لقواعد القانون المدني [٤]. فعلى سبيل المثال ما يتعرض له السجين من معاملة قاسية اثناء فترة السجن تشمل الاعتداء مثلا او حرمانه من بعض حقوقه التي كفلتها له القوانين او تأخر ادارة السجن بالإفراج عنه رغم انتهاء محكوميته كفيلة بقيام مسؤولية الادارة عن تلك الاعمال .

الـخـاتـمـة

في نهاية بحثنا هذا تكونت لدينا بعض النتائج والتوصيات ندرجها في الاتي:

١- ان القاضي المدني هو المختص الوحيد في النظر في الأعمال والتصرفات التي لا يمكن فصلها عن سير مرفق القضاء العادي مثل منح أو إلغاء الإفراج الشرطي لأحد السجناء، او منحه إجازة خروج ، فان القاضي الإداري لا يكون مختصا بنظر الأعمال المتعلقة بسير احد الإجراءات المدنية أو الدعاوى المتعلقة بطبيعة وحدود العقوبة وبالمقابل فانه ـ أي القاضي الإداري ـ يكون مختصا بنظر كل ما هو متعلق بالنشاط الإداري للمرفق العقابي. كما هو الحال مثلا بالنسبة للدعوى المتعلقة بقرار مدير السجن بوضع احد السجناء في قسم الحراسة المشددة أو تلك المتعلقة بأحد الإجراءات المتخذة بحق احد المتهمين من قبل السلطة الإدارية والتي ليست لها علاقة بضرورات التحقيق. والقاضي الإداري يكون مختصا أيضا بنظر القرارات المتخذة من قبل إدارة إحدى المؤسسات العقابية في مجال نقل السجناء أو في مجال العقوبات التأديبية. وكذلك فان القاضي الإداري قد اقر صلاحيته بنظر الدعاوى المتعلقة بالتفتيش الجسدي للسجين، حيث ان إجراء التفتيش المتخذ بحق السجين من قبل إدارة احدى المؤسسات العقابية بهدف حماية النظام العام ولتامين الأمن العام للمؤسسة ، يعتبر ضمن نشاط المرفق العام للسجون وبالتالي فانه يدخل ضمن اختصاص القاضي الاداري.

٢- لقد كان القضاء الاداري الفرنسي يرفض النظر في الدعاوى المتعلقة بمشروعية الاعمال الصادرة عن المؤسسات العقابية ولفترة طويلة من الزمن، والسبب في ذلك يرجع إلى كون القاضي الاداري يعد الإجراءات المتخذة من قبل إدارة المؤسسة العقابية على إنها من إجراءات النظام الداخلي للمؤسسة ولذلك فهي غير قابلة للطعن فيها وطبقا لذلك فقد حكم بعدم قبول الدعاوى الموجهة ضد العقوبات المتخذة بحق احد السجناء او الإجراءات المتعلقة بنقل احد السجناء او القرار بوضع احد السجناء في احد الأقسام ذات الحماية المشددة.

---

[١]. ينظر المادة (٧/ثامنا/أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

[٢]. ينظر المادة (٢١٩) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل

[٣].د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٣، ص٢٨٩

[٤]. د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى مسؤولية الدولة عن اعمالها الصارة في القانون العراقي والمقارن ، بغداد ،٢٠١٣ ، ص٦٨

٣- لقد احدث القضاء الاداري الفرنسي نقلة نوعية في مجال رقابته على من التدابير او الاجراءات الداخلية كإجراءات تقييم أداء الموظفين وقرارات سحب الصلاحيات عندما يكون لهذه القرارات تأثيرا على الوضع القانوني للأشخاص المعنيين. كما امتدت رقابة القاضي الاداري تدريجيا الى فكرة التدابير او اجراءات النظام الداخلي الخاصة بالمدارس ومنها ما يتعلق بحضر ارتداء الرموز الدينية داخل المدارس فقد كان القضاء يعتبرها في السابق من اجراءات او تدابير النظام الداخلي ، إلا ان مجلس الدولة قد تغير موقفه تغيرا جذريا بعد الرأي الشهير الذي ابداه في ٢٧ تشرين الثاني ١٩٨٩ بشأن ارتداء الرموز الدينية داخل المؤسسات التعليمية ومنها ارتداء الحجاب بالنسبة للطالبات المسلمات، حيث تم بعد هذا التاريخ قبول الدعاوى المرفوعة ضد اللوائح الداخلية للمؤسسات التعليمية أو ضد قرارات طرد الطلاب المستندة الى تجاهلهم للوائح الداخلية للمؤسسة. علاوة على ذلك ، فان القاضي الاداري وسع من رقابته على اللوائح الداخلية لمجالس المحافظات او الاقاليم ، التي طالما اعتبرت غير قابلة للطعن فيها امام القضاء وفي ظل هذه الظروف ، لا يمكن أن تظل الاحكام القضائية المتعلقة بالتدابير الداخلية المتخذة في المؤسسات العقابية بعيدة عن هذه التطورات.

٤- لقد كان لقرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان دورا كبيرا في اغناء احكام القضاء المتعلقة بأوضاع السجناء لاسيما تلك المتعلقة بضمان الحق في التقاضي في مجال المؤسسات العقابية. وايضا تلك المتعلقة بتطبيق المادة ٦ § ١ من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الاساسية والحق في التقاضي في مجال العقوبات التأديبية بحق السجناء.

٥- لقد تكللت الخطوات التي اتخذها القاضي الاداري الفرنسي في مجال رقابته على الاجراءات او التدابير المتخذة من قبل المؤسسات العقابية بخطوة كبيره مع صدور ثلاثة قرارات مهمة لمجلس الدولة الفرنسي في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٧ في القضايا وزير الداخلية / ضد بوسوار ، بلانشينولت وبابييت' حيث ان هذه القرارات رسمت رؤية شاملة عن التدابير الداخلية و قابلية الطعن فيها. من خلال تبني مجلس الدولة الفرنسي المعيار المزدوج لطبيعة وآثار التدابير او الاجراءات ، وهذان المعياران احدهما يكمل الاخر دون ان يكونا متلازمان. فمعيار طبيعة التدبير او الاجراءات يغطي ثلاث مجموعات من العناصر : موضوع الاجراء او التدبير وخاصيته (تأديبية او المدنية او تحفظية) ووضعها القانوني. اما معيار اثار الاجراء او التدبير فانه يركز على النتائج التي من الممكن ان تنجم عن صدور القرار باتخاذ احد تدابير او اجراءات النظام الداخلي.

٦- كذلك فقد شملت رقابة القاضي الاداري الفرنسي قرارات ايداع السجناء في زنزانة تأديبية لأغراض احترازية. حيث اعتبر قرار وضع احد السجناء في الحبس الانفرادي ، وأن كان من التدابير الوقائية المؤقتة أو في حالات الطوارئ ، فانه يمكن الطعن فيه في جميع الحالات امام القاضي الاداري. واخير قام مجلس الدولة بعد ذلك بالاعتراف باختصاصه و قبول الدعاوى المتعلقة بعمليات التفتيش الجسدي الشامل للسجين التي تقوم بها ادارة السجن. كما ان مجلس الدولة الفرنسي قد حدد بشكل عام أنواع التدابير او الاجراءات التي ، بحكم طبيعتها وأهمية الاثار الناتجة عنها على أوضاع السجناء ، هي أعمال قابلة للطعن امام القاضي الاداري.

٧- ولقد كان للقضاء الاداري المصري موقفا واضحا من ضرورة بسط رقابته على قرارات المؤسسات العقابية ولقد كان لهذا الموقف مظاهر وتطبيقات متعددة في الرقابة على مشروعية قرارات المرفق العقابي في مصر اهمها (القرارات التأديبية التي تصدرها المؤسسة العقابية بحق السجين ، القرارات المتعلقة بحقوق وحريات السجين ، قرارات الافراج عن المسجونين).

٨- تتولى دائرة الاصلاح العراقية وهي احدى تشكيلات وزارة العدل مهمة ادارة المؤسسات العقابية في العراق ومتابعة احوال النزلاء والمودعين في السجون خلال فترة تنفيذ العقوبة المفروضة عليهم ، وهذا يعني ان هذه الدائرة هي احدى الدوائر ذات الطبيعة الادارية وان ما يصدر عنها من تصرفات يعد اداريا بما في ذلك قراراتها ،حيث يمكن الطعن بها امام القضاء الاداري.

٩- لم يحدد المشرع العراقي الجهة القضائية التي تتولى النظر في مشروعية القرارات التي تصدر عن الجهة التي تتولى ادارة السجون ونعني بها دائرة الاصلاح العراقية ، فعلى الرغم من منحه السجين حق

الشكوى الى المدير العام المختص حول اي اساءة معاملة او ارتكاب اي مخالفة بحقه الا انه لم يحدد من هي الجهة القضائية التي يتم الطعن امامها بقرارات المدير العام او اي قرار يصدر بحقه.

١٠- اما في مجال مسؤولية المرفق العقابي عن اعماله فلقد لقد كان نظام الخطأ المعتمد من قبل القاضي الإداري لفترة طويلة يشترط الخطأ الجسيم من اجل الإقرار بمسؤولية المرافق العقابية. ومع ذلك ففي عام ٢٠٠٣ اقر مجلس الدولة الفرنسي وللمرة الأولى بمسؤولية إحدى الإدارات العقابية الناجمة عن انتحار احد السجناء مسببا ذلك (بكون انتحار السجين هو النتيجة المباشرة للأخطاء المتكررة المنسوبة للمرفق العقابي) . وبالرغم من عدم إشارة القاضي صراحة في هذه القضية إلى تركة لمبدأ الخطأ الجسيم الا ان غض نظره عن البحث فيه يمكن ان يشير لتخليه عن اشتراطه.

١١- لقد اقر مجلس الدولة الفرنسي في احد احكامه (قضية السيدة شابا) ، بإمكانية الاعتماد على الخطأ البسيط من اجل الإقرار بمسؤولية إدارة المؤسسة العقابية في حالة تعلق الأمر بالسلامة البدنية للسجين معللا ذلك بان وجود العديد من الوقائع المهمة وخصوصا ضعف نظام التخلص من الأدخنة بالإضافة لاستحالة وصول الحراس الخفر ليلا بسرعة إلى المعدات المخصصة لإخماد الحرائق وعلى الرغم كون هذه الوقائع لا تمثل خطا جسيما في تنظيم وعمل مرفق الإشراف ومراقبة السجناء ولكنها مع ذلك فإنها تكفي لقيام مسؤولية الدولة كما إنها تبرر التعويض الذي يتوجب دفعه للسجين عما أصابه من ضرر .

١٢- مجلس الدولة الفرنسي يؤكد على ضرورة كون إدارات المؤسسة العقابية وفي جميع مستوياتها ملزمة باتخاذ الإجراءات الضرورية من اجل حماية أرواح السجناء . فعلى الرغم من إن مجلس الدولة الفرنسي رد الدعوى في قضية القسم الفرنسي للمرصد الدولي للسجون بسبب عدم تمكنه من بيان كون المراتب المغطاة بغطاء مضاد للحريق تضمن حقيقة أفضل حماية مناسبة لمقاومة الحرائق، إلا انه بين أن الحق بالحياة مكفول من خلال القانون وبالنظر لضعف حالة السجناء وارتباطهم الكامل بإدارة السجن التي يتوجب عليها الإجراءات المناسبة لحماية حياتهم. وبمقتضى ذلك فانه يتوجب ليس فقط على مدراء المؤسسات العقابية وضع واتخاذ الوسائل اللازمة لحماية السجناء وإنما أيضا على الوزير المختص توفير ما يلزم لذلك. لقد اقر مجلس الدولة الفرنسي بان عدم احترام الادارة لالتزامها بحماية الحق في حماية الحياة للسجناء سواء اكان ذلك صادرا من قبل مدراء السجون أو الوزير يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤولية الدولة القائمة على الخطأ. و نظام الخطأ البسيط يجب أن يطبق هنا نظرا لان الحق بالحياة له قيمة أساسية والحق باحترام الكرامة الإنسانية لا يمكن المساس به. لذا فلا يوجد أي مبرر لوجود حماية واحترام اقل لهذه الحقوق في أوساط السجناء.

١٣- لقد اتجهت المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان القرارات الادارية المتعلقة بالمسجون او المعتقل اذا ما تم الغائها فأن عدم المشروعية في هذه الحالة قد تشكل سببا لإقرار مسؤولية الادارة والزامها بالتعويض ، حيث حكمت المحكمة الادارية العليا بعدم مشروعية قرار صادر باعتقال احد المحامين لكونه لم يقم على سبب صحيح مما يجعل ركن الخطأ متوفرا في هذه الحالة كما ان الاضرار المادية التي لحقت بالمعتقل بسبب هذا الاعتقال واضحة هي الاخرى مما يجعل اركان المسؤولية قائمة في هذه الحالة مما يجب معه الزام الادارة بالتعويض.

١٤- اما ما يتعلق بمسؤولية المؤسسة العقابية عن الاعمال المادية فأن المحكمة الادارية العليا اقرت في احد احكامها اختصاصها في النظر بدعاوى المسؤولية الناشئة عن الاعمال المادية ومنها بطبيعة الحال الاعمال المادية غير المشروعة التي تقع على المسجون واهمها قيام حراس السجن بالاعتداء على احد المساجين ، قيام احد المساجين او مجموعة منهم بالاعتداء على سجين اخر ، حدوث حريق ترتب عليه وفاة احد المساجين او اصابته بأضرار ، اصابة السجين بأضرار ناشئة عن قيامه بأعمال كلفته بها ادارة السجن واخيرا قيام احد السجناء بالانتحار.

١٥- مازال الفقه والقضاء المصري في مجال مسؤولية المؤسسات العقابية عن الخطأ المادي الذي يسبب ضررا للسجين يرون ضرورة ان يؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير مسؤولية ادارة السجن عما يصدر عنها من اعمال مادية خاطئة طبيعة هذا المرفق وحجم الصعوبات والتحديات التي يواجهها وثقل المهام الملقاة على عاتقه ، اي ان تؤخذ كل حالة وتدرس على ضوء الظروف المحيطة بها والملابسات التي حصلت في حينها.

التوصيات :

١- نقترح على المشرع العراقي ضرورة وضع قانون جديد ينظم وضع السجين داخل المؤسسة العقابية بشكل يضمن له ممارسة حقه في مخاصمة المؤسسة العقابية اذا ما تجاوزت على حقوقه، لاسيما الاساسية منها كالحق في الكرامة الانسانية .

٢- نأمل من المشرع العراقي ان يتولى تعديل قانون النزلاء والمودعين رقم (١٠٤) لسنة ١٩٨١من خلال وضع قواعد قانونية متكاملة تضمن ايصال شكوى السجين الى الجهات القضائية المختصة بشكل سريع وعادل .

٣- نقترح ان تكون هناك قواعد قانونية واضحة تضمن تسهيل وصول السجين الى محاميه الخاص او اي محام اخر لغرض عرض مظلوميته على الجهات القضائية . وان توضع قواعد قانونية محددة تلزم جهة السجون بالبت بطلبات وتظلمات السجين خلال فترة زمنية معينة وعدم ترك الباب مفتوحا في عدم الرد على طلبات السجين.

٤- نوصي المشرع العراقي بضرورة النص بوضوح على ان تكون اعمال دائرة الاصلاح العراقية قابلة للطعن فيها امام محكمة القضاء الاداري ونقترح ان يكون هناك ميعاد قانوني خاص لطعون السجين اطول مما يمنح للإنسان العادي ولتكن تسعين يوما.

٥- نوصي المشرع العراقي بضرورة الشروع بتبني اجراءات القضاء المستعجل امام القضاء الاداري على غرار مام قام به المشرع الفرنسي من خلال قانون ٣٠ حزيران ٢٠٠٠ الذي سمح للقاضي الاداري ان يتدخل لحسم الدعاوى خلال ٤٨ ساعة عندما يتعلق الامر بالمساس بأحد الحقوق او الحريات الاساسية بالشكل الذي سمح للقاضي بتوسيع سلطاته ومدها للنظر في الدعاوى المتعلق بحقوق السجناء داخل المؤسسات العقابية.

المصادر

اولا:- الكتب العربية

١- د.ابراهيم محمد علي ، النظام القانوني لمعاملة المسجونين في مصر ، دار النهضة العربية

٢- د.جمال ابراهيم الحيدري ، علم العقاب الحديث،ط١، بيت الحكمة ، بغداد، سنة ٢٠٠٩

٣- د. جمعة زكريا السيد محمد، اساليب المعاملة العقابية للسجناء في القانون الجنائي والفقه الاسلامي، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص٤٨٤

٤- رجب علي حسين ، تنفيذ العقوبات السالبة للحرية ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان ، سنة ٢٠١١

٥- د.رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى مسؤولية الدولة عن اعمالها الضارة في القانون العراقي والمقارن ،

٦- د.سعد حماد صالح القبائلي ، مبادئ علمي الاجرام والعقاب، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة ٢٠٠٨

٧- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري- قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦

٨- د.علي عبد القادر القهوجي ، د. فتوح عبد الله الشاذلي ، علم الاجرام وعلم العقاب، مطابع السعدني، بلا مكان طبع، سنة ٢٠٠٧

٩- د.فاروق عب البر ، دور المحكمة الدستورية العليا المصرية في حماية الحقوق والحريات

١٠- د. فتحي فكري ، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية ، سنة ١٩٩٥

١١- د. محمد ابو العلا عقيدة ،اصول علم الاجرام، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١

١١-د.محمود نجيب حسني ، علم العقاب، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣

١٢-د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، بغداد، مكتبة السنهوري

ثانيا :- القوانين:
١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل
٢. قانون تنظيم السجون المصري رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦
٣. قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل
٤. قانون النزلاء والمودعين رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨١
٥. امر سلطة الائتلاف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣
٦. قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥

ثالثا:- الاحكام القضائية
١-حكم محكمة القضاء الاداري /الدائرة الاولى في الدعوى رقم ٨٧٨٣ في ٢٠٠٢/٢/١٢
٢-حكم محكمة القضاء الاداري/ الدائرة الثانية رقم الدعوى ١٤٤٦ في ٢٠٠٢/٥/١٩ ٥٦ ق
٣- حكم محكمة القضاء الاداري /الدائرة الاولى رقم الدعوى ١١١٦٢في ٢٠٠٠/٢/٢٢ سنة ٥٢
٤- حكم محكمة القضاء الاداري رقم الدعوى ٩٥٤١ في ٢٠٠٣/٩/١٧ سنة ٥٧ ق
٥- حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٩٥/١/١٥ رقم الطعن ٣٨٩ لسنة ٣٧ ق المجموعة ص ٩٠٧.

المصادر باللغة الفرنسية :

Les ouvrages :

1- Arlette Heymann-Doat et Gwénaëlle Calves, Libertés publiques et droits de l'homme, 9e Edition, L.G.D.J, 2008, p. 276.

2- Bruno Genevois, Conclusion sur l'arrêt Caillot (CE, 14 décembre 1984, Caillol, n 31985) , Deflou Arnaud, La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons: le Conseil d'Etat et les détenus, In Le droit des détenus. Sécurité ou réinsertion ?, Dalloz, 2010

3- Le Président Raymond Odent, Cours de contentieux administratif, édition 1976-1981, Paris, 3e fascicule, p. 981.

4- Gilles Lebreton, Droit administrative général, 7e Edition, Dalloz, Paris, 2013, p. 445.

Les jurisprudences :

قرارات مجلس الدولة الفرنسي :

١- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢١ تشرين الاول ١٩٣٨، (ministre de l'éducation nationale c/ Rudent)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٨٦.
٢- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٦ تموز ١٩٤٩، (Andrade)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٣١.
٣- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣ تشرين الأول ١٩٥٨ في قضية (Rakotoarinovy)، منشور في(Recueil Lebon) ، ص ٤٧٠.
٤- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٣ تشرين الثاني ١٩٦٢، (Camara)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٦٢٧.
٥- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ كانون الاول ١٩٦٧، (Kayanakis)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص٤٧٥.
٦- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١ كانون الثاني ١٩٧١، (ministre de l'éducation nationale c/Humblot)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٣٣.

٧- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٤ ايار ١٩٧٩، (Comité d'action des prisonniers)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٨٢.
٨- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٧٨، (Spire)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٣٧ .
٩- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٢ اذار ١٩٨٠، (Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٤١.
١٠- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٨٣، (Charbonnel) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٧٤.
١١- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٧ كانون الاول ١٩٨٤، (Caillol)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٨.
١٢- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ تشرين الثاني ١٩٨٥، (ministre de l'éducation nationale c/ Rudent)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣١٦.
١٣- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٨٩ ، (Pitalugue) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٧٧٢.
١٤- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩٩٢، (Kherouaa, Kachour, Balo et Kézic) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٨٩.
١٥- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٩٤، (Korber)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٨٩.
١٦- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٠ شباط ١٩٩٥، (Riehl et Commune de Coudekerque-Branche) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٧٠.
١٧- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٧ شباط ١٩٩٥، (Marie et Hardouin) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٨٥.
١٨- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٥ كانون الثاني ١٩٩٥، (Vigier) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٢٩.
١٩- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٨ اذار ١٩٩٨، (Druelle) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٩٨.
٢٠- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٨ كانون الثاني ٢٠٠٠، (Frérot) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٥٨٩.
٢١- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ شباط ٢٠٠١، (Malbeau)، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٥٤.
٢٢- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٢ اذار ٢٠٠٣، (Frérot) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ١٢١.
٢٣- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٣ ايار ٢٠٠٣، (Chabba)، منشور في AJDA، 2007 ، ص ٢٠٩٤
٢٤- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ تموز ٢٠٠٣، (Remli) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٣٦٦.
٢٥- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ تموز ٢٠٠٣، (Section française de l'Observatoire international des prisons) ، رقم القضية ٢٤٤٩٦٥ ، منشور على الموقع الالكتروني http://www.rajf.org
٢٦- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٤ كانون الاول ٢٠٠٧، (Payet) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٩٨.
٢٧- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨، (El OIP et Shennawy)، رقم القضية ٣١٥٦٢٢.

٢٨- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٨ في قضية (Garde des Seceaux c/ Zaouiya)، رقم الفضية ٢٩٢٠٨٨، AJDA، 2009، ص ٤٣٢.
٢٩- مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٩ تموز ٢٠٠٨، (Boussouar) ، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٤٩٥ و منشور ايضا في ((AJDA، 2008 ، ص ٢٢٩٤.

قرارات محكمة التنازع الفرنسية :

١- حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Préfet de Guyane) بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٥٢ ، منشور في (Recueil Lebon)، ص ٦٤٢.
٢- حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Fargeau d'Epied) بتاريخ ٢٢ شباط ١٩٦٠ منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٨٥٥.
٣- حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Caillol) بتاريخ ٤ تموز ١٩٨٣، منشور في (Recueil Lebon) ، ص ٥٤١.

قرارات المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان:

١- قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢١ شباط ١٩٧٥ في قضية (Golder) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية 4451/70
٢- قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢٨ حزيران ١٩٨٤ في قضية (Campbell et Fell) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية 7878/77 7819/77
٣- قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢٨ ايلول ٢٠٠٠ في قضية (Messina c/Italie) ، رقم القضية .25498/94
٤- قرار المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ١٢ حزيران ٢٠٠٧ في قضية (Frérot c/France) ضد / المملكة المتحدة ، رقم القضية70204/01