جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم القانون

النِّظَامُ الانْضِبَاطِيّ لِمنْتَسِبِي النَّقَابَاتِ المَهَنِيَّةِ في العِرَاقِ (دِرَاسَةٌ مُقَارِنَةٌ)

رسالة مقدمة إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

من قبل الطالب

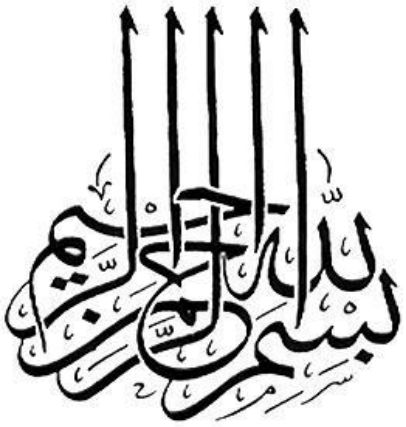
رشيد حميد جودة الجبوري

بإشراف

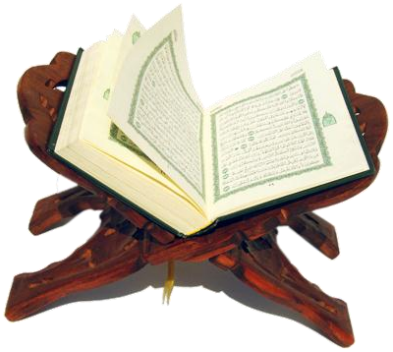
الأستاذ الدكتور المتمرس غازي فيصل مهدي

أستاذ القانون العام

١٤٤١هـ النجف الأشرف ٢٠٢٠م



﴿ وَكَانَ ٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيۡءٖ رَّقِيبٗا ٥٢ ﴾



صدق الله العظيم

سورة الأحزاب : الآية ٥٢

الإهداء

إلى أرض العراق إكراماً لنزول إبراهيم عليها أبو الأنبياء .. إلى سماء العراق طالما ارتفعت إليها صيحات الدعاء ، إلى شعب العراق إكراما لما يجري على جماجمهم من سود البلاء ، إلى رافدي العراق إكراماً لما يرتويا دما فسقيا شاربيهما من اعذب الهناء .. إلى من سكن الرواسي الشامخات ومن قبع ببابل وأكد وأور وسومر من بعد العراء ..

إلى من احب وطني العراق الجريح

إلى من كان سبباً في وجودي وبهم خاتمة أعمالي عسى أن يجزيني ربي برضاهم عني ما أبغي وأتمنى ، والتحق بدعائهم ركب العلماء والصالحين

أمي وأبي

إلى من أتمنى أن يوفقهم ربهم في دينهم ودنياهم، ويمنن عليهم بهيبة من عنده يهاب منها من يهاب منه ، ويرزقهم بحسن العاقبة، وجوار رسول الله واهل بيته (عليهم السلام)

أخواني وأخواتي

إلى من كانت عونا لي في غربتي وأنيسا لي في، وحشتي فهي الصديقة والحبيبة، وعدتني، فصدق وعدها، ينبوع الصدق، وإلى ولدي الغالي أهديهما نفسي قبل عملي .

زوجتي أمّ عبد الله

الباحث

شكر وعرفـــان

الحمد لله رب العالمين حمداً كثيراً وأشكره تعالى على نعمه التي لا تعد ولا تحصى ، وأتم الصلاة على سيدنا محمد، وعلى آله الطيبين الطاهرين .

وأتوجه بالشكر، والتقدير، والاحترام إلى من ارتويت بعلمه الوفير، وخلقه الجميل، وصوته الهادر، فكان أستاذاً، ومعلماً، وأبا لي فعاضدني، ولم يترك جزئية من جزئيات البحث دون مناقشتها، فلولا جهوده الكبيرة المبذولة لما كان البحث بهذا الحال ، فله من الباري عز وجل الأجر، ومني كل التقدير والاحترام **الأستاذ الدكتور المتمرس غازي فيصل مهدي** ، داعيا العزيز الكريم أن يفتح عليه فتحاً عظيما، ويجعله إمام العارفين وسرجاً للمهتدين، وآتيه يا رب من كل شيء سبباً.

وأتقدم بجزيل الشكر، والامتنان، والثناء، والعرفان إلى **الأستاذ المساعد الدكتور حيدر حسن الوزان والدكتور حميد رياح الزاملي**، على ما قدموه من معلومات، ونصح لغرض إخراج البحث بأفضل صوره ، أسأل الله الرحيم أن يمن عليهم بطول العمر، ويجزيهم عني بأفضل الجزاء، والثواب، ويجعل هذا العمل في ميزان أعمالهم الصالحات. كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى لجنة المناقشة المحترمون كل من الأستاذ الدكتور علي نجيب والأستاذ المساعد الدكتور عامر إبراهيم الشمري والأستاذ المساعد الدكتور محمد أحمد نسأل الله أن يمن عليهم بدوام الصحة والعافية .

وأتقدم بالشكر، والعرفان إلى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الأشرف ، وعلى رأسها الأستاذ الدكتور زيد عدنان محسن العكيلي، وإلى أساتذتي الأفاضل جميعاً الذين لهم الفضل بعد الله (ﷻ) في إكمال مسيرتي العلمية ، داعيا الله تعالى أن يحفظهم، ويمن عليهم بدوام الصحة، والعافية . والشكر موصول إلى مسؤول مكتبة معهد العلمين الأستاذ الفاضل أحمد الساعدي الذي كان لنا خير عون سائلين الباري عز وجل له التوفيق والرفعة .

جزاكم الله خيراً

الباحث

ثبت المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	**١-٤**
المبحث التمهيدي : التعريف بالنقابات المهنية وأساسها القانوني	**٥-١٧**
المطلب الأول :- تعريف النقابات المهنية وطبيعتها القانونية لها	٥-١٢
المطلب الثاني :- الأساس القانوني للنقابات المهنية	١٢-١٧
الفصل الأول :- واجبات منتسبي النقابات المهنية والسلطات التي تملك اختصاص معاقبتهم	**١٨-٧٨**
المبحث الأول : واجبات منتسبي النقابات المهنية	**١٩-٥٠**
المطلب الأول :- الواجبات المهنية	١٩-٣٣
الفرع الأول / واجبات منتسبي النقابات المهنية في العراق	٢٠-٢٥
الفرع الثاني / واجبات منتسبي النقابات المهنية في دول المقارنة	٢٦-٣٣
المطلب الثاني :- المحظورات على منتسبي النقابات المهنية	٣٤-٥٠
الفرع الأول / المحظورات في قوانين النقابات المهنية في العراق	٣٤-٣٩
الفرع الثاني / المحظورات في قوانين النقابات المهنية لدول المقارنة	٤٠-٥٠
المبحث الثاني : السلطات التي تملك اختصاص معاقبة منتسبي النقابات المهنية	**٥١-٧٨**
المطلب الأول :- تشكيل السلطات الانضباطية	٥١-٦٤
الفرع الأول / تشكيل السلطات الانضباطية للنقابات المهنية في العراق	٥٢-٥٧
الفرع الثاني / تشكيل السلطات الانضباطية للنقابات المهنية لدول المقارنة	٥٨-٦٤
المطلب الثاني :- اختصاص السلطات الانضباطية	٦٥-٧٨
الفرع الأول / اختصاص السلطات الانضباطية للنقابات المهنية في العراق	٦٥-٧١
الفرع الثاني / اختصاص السلطات الانضباطية للنقابات المهنية لدول المقارنة	٧١-٧٨
الفصل الثاني **العقوبات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية والضمانات المقررة لهم**	**٧٩-١٤١**
المبحث الأول : العقوبات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية	**٨٠-١٠٩**
المطلب الأول :- تعريف العقوبة الانضباطية ومبادئها	٨٠-٩٢
الفرع الأول / تعريف العقوبة الانضباطية وتمييزها عن العقوبة الجنائية	٨٠-٨٤

الفرع الثاني / مبادئ العقوبة الانضباطية	٨٤-٩٢
المطلب الثاني :- العقوبات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية	٩٣-١٠٩
الفرع الأول / العقوبات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية في العراق	٩٣-٩٨
الفرع الثاني / العقوبات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية للدول المقارنة	٩٩-١٠٩
المبحث الثاني :- الضمانات المقررة للمتهم المحال للسلطة الانضباطية	**١١٠-١٤١**
المطلب الأول :- أنواع الضمانات المقررة للمتهم المحال للسطلة الانضباطية	١١٠-١٢٥
الفرع الأول / الضمانات السابقة لقرار فرض العقوبة الانضباطية	١١١-١١٩
الفرع الثاني / الضمانات المرافقة واللاحقة لقرار فرض العقوبة الانضباطية	١١٩-١٢٥
المطلب الثاني/ الضمانات المقررة لصالح منتسبي النقابات المهنية	١٢٥-١٤١
الفرع الأول / الضمانات المقررة لصالح منتسبي النقابات المهنية في العراق	١٢٦-١٣٣
الفرع الثاني / الضمانات المقررة لصالح منتسبي النقابات المهنية في دول المقارنة	١٣٤-١٤١
الخاتمة	١٤٢-١٤٦
المصادر	١٤٧-١٦٢
الملخص باللغة الإنكليزية	A-C

المقدمـــــة

بِسْمِ اللَّـهِ الرَّحْمنِ الرَّحِيمِ

المقدمـة

موضوع البحث :

تعد النقابات المهنية اكبر منظمات المجتمع المدني وأكثرها أهمية وتأثيرا في المجتمعات العالمية عموما، وفي العراق خصوصا؛ كونها ترتبط ارتباطا مباشراً، ووثيقاً بحملة الشهادات في المجتمع ، وقد أدت تلك النقابات دوراً أساساً في المجتمعات في كل ما يتعلق بالعملية التنموية على الصعيد السياسي، والاقتصادي والاجتماعي ، فعلى الصعيد السياسي فقد خرجت النقابات المهنية من بين صفوفها العديد من القيادات السياسية الفاعلة التي تسنمت مناصب سياسية مهمة ابتدأت من القيادات الحزبية مرورا بالقيادات النيابية وصولا إلى القيادات الوزارية أو الحكومية، وتساهم كذلك في القضايا العامة ، ولها مواقف سياسية من المصالح الوطنية، مما يعطيها دعما شعبيا واسعا، فضلا عن إنَّها تعد مدارس للتنشئة السياسية الديمقراطية عبر العملية الانتخابية التي تجري في تلك النقابات من انتخاب الرئيس، والأعضاء بشكل دوري، وكذلك تزويد أعضائها بقدر لا بأس به من المهارات، والفنون التنظيمية، والسياسية بحكم ما تنطوي عليه من حرية نسبية في تنظيم الاجتماعات، والحوار، والمنافسة لاختيار القيادات، ولما لها من اتصال بالحكومة، والبرلمان من خلال اللقاءات الشخصية مع المسؤولين أو مراسلتهم، ولها أيضا دور بارز، وفاعل في إثارة الرأي العام، من خلال ما تملكه من قاعدة جماهيرية، وقد ظهر هذا جلياً مؤخراً إذ ساهمت النقابات المهنية في العراق بدور فاعل في عمليات الاحتجاج من خلال الخروج بتظاهرات حاشدة أو اعتصامات مفتوحة، والتي ساهمت بشكل أو بآخر بالضغط على القيادات السياسية، وأثبتت تلك النقابات قدرتها على إيصال مطالب الجماهير أو أعضائها إلى قيادات النظام السياسي، ومفاصل صنع القرار، أمَّا الدور الاجتماعي، والاقتصادي لتلك النقابات؛ فهي تقوم بتأمين منتسبيها بفرص عمل، ومحاربة البطالة، وعقد مراكز التدريب، والدفاع عن مكتسبات أعضائها، ومصالحهم، والسعي لرفع مستواهم الاقتصادي، والمهني، والعلمي الذي ينعكس إيجاباً وبشكل كبير على حلقة الاستقرار الاجتماعي الذي هو رأس مال هذا البلد وصفته التي يتغنى بها على الدوام، وإنَّ النشاطات الاجتماعية، والثقافية الكثيفة التي تقوم بها النقابات المهنية تنعكس آثارها الإيجابية بوضوح على المجتمع بشكل عام، وهذا ما دفع أغلب فئات

المجتمع للمشاركة فيها، والنهل من معينها، وللنقابات المهنية نشاطات مهنية، وعلمية تتمثل بالمؤتمرات، والندوات، وورش العمل، والمحاضرات، والدورات التدريبية المكثفة، والزيارات العملية، والتي تساهم بتطوير المهارات، والكفاءات العلمية في المجتمع، ورفد مؤسسات الدولة بكوادر علمية مؤهلة .

أهمية الموضوع :

تأتي أهمية الموضوع من تزايد دور النقابات المهنية في الوقت الحاضر، لا سيما في المجتمعات الديمقراطية أو التي تشهد تحولات جذرية، ومهمة في المسار الديمقراطي، ومنها المجتمع العراقي الذي عرف النقابات المهنية منذ عقود عدة تمتد إلى السنوات التي أعقبت نشوء الدولة العراقية الحديثة، والنقابات المهنية منظمات تنشئها الدولة بقوانين لتنظيم ممارسة مهن معينة، وتمنحها بعضا من امتيازات السلطة العامة كإصدار قرارات ملزمة لأعضائها، واستيفاء الرسوم، وتنظيم ممارسة المهنة على وفق شروط معينة، وكذلك سلطة معاقبة منتسبيها إذا ما خرقوا واجباتهم المهنية، وتعد النقابات المهنية في فرنسا من أشخاص القانون العام، وتخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري، أمَّا في العراق فإنَّه على الرغم من اتفاق غالبية الفقه العراقي على اعتبارها من أشخاص القانون العام إلَّا أَنَّ قراراتها تخرج من ولاية القضاء الإداري، بناءً على تفسير أحكام قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. ولقد تنامى دور النقابات المهنية في دول العالم المتقدم حتى أصبحت تشكل جماعات ضغط على الحكومات، وتسهم في رسم سياستها، وصياغة بعض القوانين المهمة ، وإنَّ دور النقابات المهنية في العراق كان، ولم يزل متميزاً؛ لأَنَّها ترعى شؤون مهمة في المجتمع؛ كالطب، والمحاماة، والهندسة، والصيدلة، والصحافة ،وغيرها الكثير، وهذا هو الذي حفز الدولة إلى أَن تقربها منها، وتمنحها بعض امتيازاتها، وإنَّ منتسبي النقابات المهنية يخضعون لقواعد انضباطية خاصة، حددتها قوانين إنشائها، وهي قريبة إلى حد ما من النظام الانضباطي لموظفي الدولة من حيث تحديد الواجبات، والمحظورات، وتسمية العقوبات الانضباطية، ووضع الضمانات للمذكورين قبالة السلطات الانضباطية، فالبعض منها قبل صدور قرار فرض العقوبة، والبعض الآخر مرافق له، والثالث بعد صدور قرار فرض العقوبة ، وهناك جهات للطعن بقرار فرض العقوبات الانضباطية معظمها قضائية .

مشكلة البحث :

إنَّ التساؤلات المطروحة هو هل إنَّ النظام الانضباطي لمنتسبي النقابات المهنية مجز، ويوفر ضمانات للمذكورين آنفا؟ وهل هنالك تأثير متبادل بينه، وبين النظام الانضباطي لموظفي الدولة عموما؟ وهل إنَّ العقوبات الانضباطية التي تضمنتها قوانين النقابات المهنية كافية لضمان السلوك الحسن لمنتسبيها، وعدم تسببهم بالأضرار بعموم المواطنين في الدولة ؟

أسئلة سنجيب عليها تفصيليا في هذه الدراسة، إذ سنلم شتات الموضوع، ونكون منها نظرية عامة واضحة المعالم .

أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على النظام الانضباطي للنقابات المهنية في العراق من حيث الواجبات المهنية التي ينبغي على منتسبي النقابات المهنية القيام بها، والمحظورات التي يجب تجنبها، وعدم ارتكابها، وتشكيل السلطات الانضباطية أو التأديبية، واختصاصاته، والعقوبات التي تفرض على المنتسب المخالف، والضمانات المقررة له، سواء أكانت هذه الضمانات سابقة أم مرافقة أم لاحقة لقرار فرض العقوبة الانضباطية أو التأديبية مقارنة مع الدول الأخرى (مصر، ولبنان).

منهجية البحث :

سنتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي إذ ستكون النصوص القانونية في قوانين النقابات المهنية كل من (نقابة المحامين، والأطباء، والصيادلة، والمهندسين، والصحفيين) محلا للدراسة، والتحليل بغية استخلاص المبادئ منها، ومن ثم صياغة نظرية عامة للنظام ا لانضباطي لمنتسبي النقابات المهنية غير مهملين أحكام القوانين المناظرة في الدول الأخرى (مصر، ولبنان) لأَنَّ مثل هذه الدراسة المقارنة ستكون مفيدة، ومقياسا لمدى تطور القوانين العراقية بهذا الشأن .

هيكلية البحث:

يشمل تقسيم خطة البحث على مبحث تمهيدي وفصلين وخاتمة على النحو الآتي :

فـي المبحـث التمهيـدي سـنبين التعريـف بالنقابـات المهنيـة وأساسـها القـانوني ، فقد تـم تعريـف النقابات المهنية، وبيان الطبيعة القانونية، والأساس القانوني لهما .

الفصل الأول: سنبين فيه واجبات منتسبي النقابات المهنية، والسلطات التي تملك اختصاص معاقبتهم، وقسمنا الفصل على مبحثين تناولنا في المبحث الأول دراسة واجبات منتسبي النقابات المهنية، وفي المبحث الثاني السلطات التي تملك اختصاص معاقبة منتسبي النقابات المهنية.

الفصـل الثـاني بينـا فيـه العقوبـات الانضـباطية التـي تفـرض علـى منتسـبي النقابـات المهنيـة، والضـمانات المقـررة لهـم، وقسـمنا الفصـل علـى مبحثـين تناولنـا فـي المبحـث الأول العقوبـات الانضباطية التي تفرض على منتسبي النقابات المهنية، وفي المبحث الثاني الضمانات المقررة لمن يحال للسلطة الانضباطية .

الخاتمة استخلصنا منها عدداً من الاستنتاجات، والتوصيات التي تم عرضها في نهاية البحث .