

الطول المتعلقة بالاختصاص وعملية التحقيق

إشراف : الدكتور استاذ المساعد آيت اله جليلي

حسين منصور محسن الحمزه جامعة قم

ayatjalili@yahoo.com

Solutions related to the jurisdiction and the investigation process

Supervisor: Assistant Professor Dr. Ayat Allah Jalili Researcher:

Hussein Mansour Mohsen Al-Hamza

Qom University

المستخلص

تتناول هذه الدراسة موضوع ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية في العراق، مع التركيز على الإطار القانوني والإجرائي للتحقيقات الإدارية. تبحث الدراسة في الآليات القانونية والتنظيمية التي تضمن حقوق الموظفين وتعزز فعالية الإجراءات التأديبية في آن واحد. تكمن أهمية هذه الدراسة في الحاجة الملحة لتطوير منظومة العدالة الإدارية في العراق، خاصة في ظل وجود ثغرات قانونية وإجرائية في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية. يسعى البحث إلى تقديم رؤية متكاملة لتعزيز ضمانات العدالة وحماية حقوق الموظفين، مما يساهم في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد. أهداف الدراسة: ١. تحليل الإطار القانوني الحالي للتحقيقات الإدارية في العراق. ٢. تحديد الثغرات والتحديات في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية. ٣. اقتراح حلول وآليات لتعزيز ضمانات العدالة في الإجراءات التأديبية. النتائج: ١. أظهرت الدراسة أن الإحالة تعد الخطوة الأولى والجوهرية في إجراءات التحقيق الإداري، وتشكل ضماناً أساسية للعدالة. ٢. كشفت النتائج عن قصور في التشريع العراقي فيما يتعلق بتحديد أسباب الإحالة إلى التحقيق. ٣. بينت الدراسة أهمية التشكيل الصحيح للجنة التحقيق، حيث أن أي خلل في تكوينها قد يؤدي إلى بطلان كافة الإجراءات المتخذة. التوصيات: ١. ضرورة تعديل القوانين المنظمة للسلطات الإدارية شبه القضائية لسد الثغرات القانونية القائمة. ٢. إنشاء آليات رقابية فعالة على إجراءات التحقيق لضمان نزاهة وعدالة الإجراءات التأديبية. المفردات المفتاحية: العدالة الإدارية، السلطات الإدارية شبه القضائية، التحقيق الإداري، ضمانات المحاكمة العادلة، القانون الإداري العراقي

Abstract

This study addresses the issue of guarantees for achieving justice in quasi-judicial administrative authorities in Iraq, focusing on the legal and procedural framework for administrative investigations. The study examines the legal and regulatory mechanisms that ensure employees' rights while simultaneously enhancing the effectiveness of disciplinary procedures. The importance of this study lies in the urgent need to develop the administrative justice system in Iraq, especially in light of legal and procedural gaps in the work of quasi-judicial administrative authorities. The research seeks to provide an integrated vision to strengthen justice guarantees and protect employees' rights, contributing to achieving a balance between public interest and individual rights. Study Objectives: ١. Analyze the current legal framework for administrative investigations in Iraq. ٢. Identify gaps and challenges in the work of quasi-judicial administrative authorities. ٣. Propose solutions and mechanisms to enhance justice guarantees in disciplinary procedures. Results: ١. the study showed that referral is the first and essential step in administrative investigation procedures and constitutes a fundamental guarantee of justice. ٢. The results revealed deficiencies in Iraqi legislation regarding the determination of reasons for referral to investigation. ٣. The study demonstrated the importance of the correct formation of the investigative committee, as any defect in its composition may lead to the nullification of all measures taken. Recommendations: ١. the necessity of amending the laws governing quasi-judicial

administrative authorities to address existing legal gaps .^٢. Establish effective monitoring mechanisms for investigation procedures to ensure the integrity and fairness of disciplinary proceedings.

Keywords: Administrative Justice, Quasi-Judicial Authorities, Administrative Investigation, Fair Trial Guarantees, Iraqi Administrative Law

مقدمة

تعد العدالة الإدارية ركيزة أساسية في بناء دولة القانون والمؤسسات، حيث تضمن حقوق الموظفين وتحافظ على سير المرافق العامة بكفاءة ونزاهة. في هذا السياق، تبرز أهمية دراسة ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية، لا سيما في مجال التحقيقات الإدارية والإجراءات التأديبية. بيان المسألة: تتناول هذه الدراسة الإطار القانوني والإجرائي للتحقيقات الإدارية في العراق، مع التركيز على دور السلطات الإدارية شبه القضائية في ضمان العدالة والنزاهة في هذه الإجراءات. بيان المشكلة: تكمن المشكلة الرئيسية في وجود ثغرات قانونية وإجرائية في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية، مما قد يؤثر سلباً على حقوق الموظفين وفعالية الإجراءات التأديبية. وتتمحور مشكلة الدراسة حول السؤال الرئيسي: ما هي مبادئ وحلول ضمانات تحقيق العدالة في تنظيم عمل السلطات الإدارية شبه القضائية؟ ضرورة البحث: تتبع أهمية هذه الدراسة من الحاجة الملحة لتطوير الإطار القانوني والتنظيمي للسلطات الإدارية شبه القضائية في العراق، بما يضمن تحقيق التوازن بين فعالية الإجراءات الإدارية وحماية حقوق الموظفين.

أهداف الدراسة

١. تحليل الإطار القانوني الحالي للتحقيقات الإدارية في العراق.
٢. تحديد الثغرات والتحديات في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية.
٣. اقتراح حلول وآليات لتعزيز ضمانات العدالة في الإجراءات التأديبية.
٤. دراسة سبل تعزيز استقلالية وحياد السلطات الإدارية شبه القضائية.

منهج الدراسة

: تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي النقدي، حيث يتم تحليل النصوص القانونية والممارسات الإدارية ذات الصلة، مع نقد الجوانب القصور واقتراح الحلول المناسبة.

هيكلية البحث

المبحث الأول: الحلول المتعلقة بالاختصاص وعملية التحقيق المطلوب الأول: الحلول المتعلقة بالاختصاص المطلوب الثاني الحلول المتعلقة بعملية التحقيق الفرع الأول: إبلاغ الموظف بالتهم الموجهة إليه الفرع الثاني: حق المتهم في الاطلاع على الملف المبحث الثاني: ضمانات العدالة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية - المطلوب الأول: استقلالية وحياد السلطات الإدارية شبه القضائية المطلوب الثاني: الرقابة على إجراءات التحقيق من خلال هذه الدراسة، نسعى إلى تقديم رؤية شاملة وعميقة لتطوير منظومة العدالة الإدارية في العراق، بما يساهم في تعزيز الحكم الرشيد وحماية حقوق الموظفين.

المبحث الأول الحلول المتعلقة بالاختصاص وعملية التحقيق

سوف نتناول في هذا المبحث الحلول المتعلقة بالاختصاص وعملية التحقيق، من خلال الآتي:

المطلب الأول الحلول المتعلقة بالاختصاص

وفي بعض الدول بعد تقديم مشاريع القوانين من قبل الحكومة أو النواب، يتم إحالتها إلى لجان السلطات الإدارية شبه القضائية المختصة لدراستها وإبداء الرأي بشأنها وإعداد تقرير لعرضها على البرلمان لمناقشتها. باستثناء مشاريع القوانين المالية التي تتم مناقشتها فقط في مجلس العموم ويناقش البرلمان مشاريع القوانين على مراحل، تبدأ من قراءة نص مشروع القانون لإعلام النواب والتميز بين مشروع قانونين مقدمين من الأعضاء أو الحكومة. يقدم القانون من عضو مجلس النواب، وتقرأ القراءة الأولى، ويطلع ويوزع على الأعضاء، أما إذا قدم الاقتراح من الحكومة، يقوم الوزير المختص بشرح وتوضيح الهدف من مشروع القانون^١. ثم تأتي مرحلة القراءة الثانية التي يشرح فيها الوزير المختص ويوضح الهدف من مشروع القانون، وفي المرحلة الثالثة يحال المشروع إلى إحدى لجان السلطات الإدارية شبه القضائية لإجراء التعديلات وإعداد التقرير. ويحال إلى مجلس العموم لمناقشته، وبعد الموافقة عليه إلى مجلس اللوردات للنظر فيه وفي المرحلة الرابعة يدرس المجلس التقرير المعد من قبل اللجنة المختصة ويناقش التغييرات المقترحة. وفي المرحلة الخامسة تتم قراءة مشروع القانون وتدقيقه وإجراء التعديلات النهائية عليه وقراءة

نص مشروع القانون. يتم تعديل نصوص مشروع القانون، وبعد موافقة المجلس عليه، يتم إرساله إلى مجلس اللوردات لإعادة النظر فيه، ويعلق مجلس اللوردات مشاريع القوانين العادية لمدة سنة واحدة فقط، وفي نهايتها يصبح القانون قانوناً. ويمكن تمريره دون موافقة مجلس اللوردات. وفي بريطانيا، تقتصر مرحلة مناقشة التشريع المقترح على البرلمان، دون تدخل الحكومة. على الرغم من أن الحكومة لها الحق في المشاركة في البرلمان في اقتراح التشريعات، إلا أن للحكومة الحق في التدخل في مرحلة المناقشة وبمجرد الانتهاء من المناقشة يتم طرح مشروع القانون للتصويت وفي بريطانيا تتم الموافقة على القوانين بأغلبية بسيطة من أعضاء البرلمان. عدد أعضاء المجلس^٣. وفي العراق، يحيل رئيس مجلس النواب مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى لجان السلطات الإدارية شبه القضائية المختصة لدراستها، على أن تتم بحضور البرلمان ويفحصها ويبيدي رأيه قبل عرضها على المجلس. للمناقشة. وبمجرد تعيين ممثل عن اللجنة التي عرضت المشروع^٤ وانتهاء اللجنة التي عرض عليها مشروع القانون من عملها، يتم تسجيل تقرير اللجنة في جدول أعمال المجلس لعرضه في إحدى جلساته قبل ذلك. المجلس^٥. عند عرض موضوع مشروع القانون على المجلس في الجلسة المخصصة للمناقشة، يقرأ رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وأي آراء قد تتعارض مع رأي الأغلبية. وفي جميع الأحوال تتم المناقشة على أساس المشروع المقدم من اللجنة^٦ وتبدأ المناقشة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع. ومن حيث المبدأ فإن عدم الموافقة على المشروع يعتبر رفضاً للمشروع من قبل أغلبية أعضائها^٧. أما إذا وافق مجلس النواب على المشروع من حيث المبدأ، فبعد قراءة كل مادة، تبدأ المناقشة مادة مادة، ويتم أخذ الآراء لكل مادة على حدة، ومن ثم يتم أخذ الآراء حول المشروع ككل. بعد قراءة المادة كاملة والانتهاج من مناقشة المادة، يتم أولاً أخذ الآراء على اقتراحات التعديل هذه بدءاً بالأوسع نطاقاً^٨، ويتم تلقي الآراء على المادة بأكملها بالابتعاد عن الأصل النص^٩. إذا قرر المجلس إجراء تعديل على إحدى المواد التي سبق أن وافق عليها، فله أن يعيد التفاوض بشأن تلك المادة، كما يجوز له إعادة التفاوض على مادة سبق أن أقرها إذا قدمت مبررات جديدة. قبل انتهاء المفاوضات حول المشروع، بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس^{١٠}. وبعد مناقشة المشروع في البرلمان، يتم طرحه للتصويت. وبما أن مشروع القانون يقرأ لأول مرة، فلا يجوز التصويت على مشروع القانون إلا بعد مرور أربعة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة. تتم قراءته وقراءة مشروع القانون مرة ثانية بعد يومين على الأقل ويتم اتخاذ الإجراء بعد استلام مقترحات التعديل المكتوبة. ووفقاً للمادة (٥٩/ثانياً) من الدستور، تتخذ القرارات دائماً بالأغلبية البسيطة بعد اكتمال النصاب: "تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة في جلسات مجلس النواب، بعد اكتمال النصاب، ما لم يخالف ذلك. إنه منصوص عليه." وبحسب اللائحة الداخلية لمجلس النواب، تتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت له الرئيس. وينص على أغلبية معينة (خاصة) في بعض المسائل المحددة في المواد (٥٥)، (٦٠/سادساً، ب)، (٦٠/ثامن/ب/٣)، (٦٠/ثامن/ح) من الدستور. (٦٠/تاسع/أ)، (٧٠/الأول، ٧٦/الرابع). أما في إيران فلجان السلطات الإدارية شبه القضائية المتخصصة التابعة للمجلس الإسلامي هي مجموعات من الممثلين يتم تشكيلها بغرض دراسة الخطط ومشاريع القوانين المقترحة في البرلمان الإيراني. استناداً إلى المادة ٦٦ من دستور جمهورية إيران الإسلامية، سيتم تحديد عدد لجان السلطات الإدارية شبه القضائية ومدى ولاية الممثلين فيها في اللائحة الداخلية للبرلمان^{١١}. كما جاء في المادة ٨٥ من الدستور: لا يجوز لمجلس النواب تفويض سلطة التشريع لشخص أو مجلس، ولكن يجوز له في حالات الضرورة تفويض سلطة سن بعض القوانين إلى لجانه الداخلية تطبيقاً للمبدأ الثاني والسبعين، وفي هذه الحالة تكون هذه وأضاف أن القوانين سيتم سنّها خلال المدة التي يحددها مجلس النواب، موضحاً أنها ستنفذ على أساس تجريبي وستكون الموافقة النهائية عليها لدى مجلس النواب. كما يمكن للمجلس الإسلامي أن يعهد بالموافقة الدائمة على الأنظمة الأساسية للمنظمات أو الشركات أو المؤسسات الحكومية أو التابعة للحكومة إلى لجان السلطات الإدارية شبه القضائية ذات الصلة وفقاً للمبدأ الثاني والسبعين، أو السماح للحكومة بالموافقة عليها...^{١٢} عادة، يتم فحص مشاريع القوانين ومشاريع القوانين المقدمة من البرلمان أولاً من قبل خبراء في لجان السلطات الإدارية شبه القضائية ذات الصلة، وعندما يتم تقديم الاقتراح في الجلسة المفتوحة للبرلمان، يتم طلب الرأي النهائي للجنة وإعلانه. وقد أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني نص في المادة الأولى جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) وفي هذا النظام الرئيس والوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب. أشار الدستور العراقي النافذ إلى ثلاث وسائل من وسائل تحريك المسؤولية والرقابة على رقابة لجان السلطات الإدارية شبه القضائية الدائمة وهما السؤال والاستيضاح والاستجواب ولم يتناول بالتلظيم موضوع التحقيق وهذا مأخذ عليه لكن النظام الداخلي لمجلس النواب أشار إليه في المادة (٣٢). ومن أبرز آليات الاختصاص الرقابي للجان الدائمة ما يأتي:

١- **حق السؤال** :- يقصد بهذا الحق أن يكون لأي من أعضاء لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة سؤال السلطة التنفيذية أو الوزير عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت النظر إليها ، وغالباً ما يكون السؤال موجزاً منصباً على المسألة المطلوب الاستفسار عنها ، ويكون خالياً من التعليقات التي تثير الجدل أو تنطوي على الآراء الخاصة بعيداً عن الإضرار بالمصلحة العامة أو مخالفة الدستور والتشريعات النافذة. وبموجب المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسئول ، ما يعني أن ليس للغير الاشتراك في مناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ويوجه نظر الحكومة إلى بعض المخالفات لتداركها أو تدارك آثارها قبل تقامها^{١٣}.

٢- **الاستيضاح**:- وهو حق تالي في المرتبة لحق السؤال ، وعلى حد سواء مع حق السؤال لا يحمل هذا الحق في طياته الاتهام للسلطة التنفيذية أو الوزراء ، لكنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها ومستوى أدائها ومن المؤكد أن حق الاستيضاح أكثر أهمية وخطورة من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة لحق السؤال إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الاستيضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير. من هنا اشترطت المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً ، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة للسلطة التنفيذية أو الوزير المسئول ، فإن الاستيضاح يقدم للسلطة التنفيذية أولاً الذي يحيله بدوره للسلطة التنفيذية أو الوزير المعني حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح اجابته والمناقشة ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الاجابة من خلال الرجوع لبعض الوثائق والاوليات^{١٤}. و الملاحظ أن الدستور العراقي النافذ وُحِد في اجراءات الاستيضاح الموجهة للسلطة التنفيذية والوزير وفي رأينا كان الأولى به التمييز في هذه الاجراءات وحسب أهمية وخطورة المنصب الذي يتولاه المعني ، كأن يشترط تقديم الاستيضاح للسلطة التنفيذية من قبل عدد من الأعضاء يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير. ويشترط أيضاً لتقديم الاستيضاح للأول موافقة هيئة الرئاسة في المجلس إضافة للعدد المطلوب من النواب مراعاة للمركز الخاص للسلطة التنفيذية ونقل المهام الملقاة على عاتقه. فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس أن الأمر يستوجب الاستيضاح فتؤده قبل عرضه على السلطة التنفيذية.

٣- **الاستجواب**:- يقصد بحق الاستجواب مساءلة الحكومة أو أحد فروعها في بعض تصرفاتها أو قراراتها، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة السلطة التنفيذية والوزراء ، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها ونظراً لخطورة هذا الحق فقد احاطته الدساتير المقارنة بالعديد من الضمانات ، وبذات الاتجاه سار الدستور العراقي النافذ، لكن الملفت للنظر أن الدستور العراقي لم يتشدد في إجراءات طلب الاستجواب، بل أنه رسم طريق أيسر من ذلك الذي اتبعه في الاستيضاح، فقد أوجب تقديمه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئيس المجلس (عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى السلطة التنفيذية أو الوزراء لمحاسبتهم.....). على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، وفي رأينا أن ما ذهب إليه الدستور العراقي في هذا الموضوع أمر محل نظر ، إذ كان عليه النص على إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي استوجبتها لتقديم الاستيضاح ، والتميز في الاجراءات الواجب إتباعها في مساءلة السلطة التنفيذية وتلك الواجب إتباعها في استجواب الوزير. إذ قد ينتهي الامر في الحالة الأولى إلى إقالة الوزارة بأسرها في حين تقتصر الآثار في الحالة الثانية على إقالة الوزير المستجوب إلا إذا قررت الوزارة الاستقالة بأسرها تضامناً مع الوزير المقال. ومن المؤكد أن المشرع الدستوري العراقي أدرك خطورة الآثار المترتبة على الاستجواب ، لكنه قصر الضمانات التي تتلاءم وخطورة هذا الحق في المرحلة لاحقة للاستجواب فقط، حينما ينتهي الاستجواب في نتائج إلى إدانة السلطة التنفيذية أو الوزير ، حيث أوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة بالسلطة التنفيذية أو الوزير بناءً على رغبته أو بناءً على طلب خمسين عضواً في الأقل على أن يصدر المجلس قراره بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب. وبالمقارنة بين وسائل المسؤولية الجنائية التي امتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة مجلس النواب ، وتلك التي امتلكها الثاني في مواجهة الأول، يبدو جلياً رجحان كفة المجلس في هذا الجانب . من هنا نرى ضرورة إعادة التوازن بين السلطتين في هذا الاختصاص للاقترب من النظام البرلماني بشكله التقليدي^(١٥)

٤- **التحقيق** :- لم يتناول بالتنظيم دستور العراق لعام ٢٠٠٥ موضوع التحقيق ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب تلافى هذا النقص حيث نص في المادة (٣٢ - ثانياً) التي نصت (على إجراء التحقيق مع أي من أي المسؤولين بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حق المواطنين) وقد أشار الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ إلى وسيلتين لتحريك التحقيق البرلماني للسلطة التنفيذية ، وهما التوضيح والاستجواب^(١٦) و بنفس هذا الاتجاه ذهب قانون المجلس الوطني^(١٧) فيما أشار النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى حق الاستجواب والاستجواب

دون توضيح. ويلاحظ أن الدستور وقانون المجلس الوطني استعان بعبارة إيضاح العبارة بدلاً من التساؤل عن الفرق بين الكلمتين في المعنى ، كما يتضح من أن المادة ٤٧ سادساً من قانون المجلس الوطني نصت على ((دعوة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني). مجلس الوزراء للاستيضاح أو الاستفسار منه)). قال هذا المقال للتوضيح أو الاستفسار ، لذلك جعلت كل كلمة من الكلمتين بديلاً أو مرادفاً للأخرى ، بينما التوضيح هو مرحلة لاحقة من الاستفسار ، أي السؤال عن شيء أو أمر. أما عن الاستيضاح (السؤال) يجوز لكل عضو في المجلس الوطني ، من خلال رئيس المجلس ، توجيه سؤال شفهي ومكتوب إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء.^(١٨) ونعتقد أن توجيه السؤال عن طريق رئيس المجلس هو لأغراض تنظيمية وليس إعاقة لحق الممثل في التساؤل ، كما يتضح من حقيقة أن النظام الداخلي لم يترك لرئيس المجلس سلطة تقديرية لتوجيه سؤال أم لا لتوجيهه.

يميز النظام الداخلي بين السؤال الشفوي والمكتوب في عدة جوانب ، لذلك اقتضى أن يكون السؤال في البداية موجهاً شفهيًا ، وإذا لم يكن المندوب راضياً عن إجابة الرئيس لسؤال مكتوب عليه.^(١٩) ولا تجري مناقشة السؤال الشفوي إلا إذا طلب النائب السائل ذلك وأقر المجلس هذا الطلب بينما يسمح النظام الداخلي بمناقشة السؤال الكتابي من قبل السائل وباقي أعضاء المجلس ، ولا يجوز توجيه أكثر من خمسة أسئلة شفوية في جلسة واحدة. وفي الواقع لم يحدد النظام الداخلي عدد الأسئلة المكتوبة التي يمكن طرحها في جلسة واحدة ، مما يعني أن عدد هذه الأسئلة مفتوح وغير مقيد بحد معين. يتم الرد على السؤال الشفوي بمجرد طرحه^(٢٠). في حين يكون الرئيس مخيراً في السؤال التحريري بين الإجابة فور توجيه السؤال وبين الاستمهال إلى الجلسة التالية أو خلال مدة لا تتجاوز الأسبوع من تاريخ إبلاغه بالسؤال^(٢١). نص النظام الداخلي على طرح السؤال الكتابي قبل طلب الاستجواب ومنع طلب الاستجواب فور طرح السؤال الشفوي.^(٢٢) يبدو لنا من هذه المقارنة السريعة والمختصرة بين السؤال الشفوي والمكتوب أن السؤال الكتابي أخطر من السؤال الشفوي ، كما يتضح من حقيقة أن المشرع أحاط به بضمانات عديدة ، كما رتب ذلك لعدم الوجود. راضية عن السؤال الكتابي حق المندوب في طلب الاستجواب، يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني توجيه استجواب كتابي إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء عن طريق رئيس المجلس.^(٢٣) لا يحال التحقيق إلى الرئيس المختص إلا بعد ضمه بموافقة عشرة أعضاء وتحدد ميعاد مناقشة الاستجواب من قبل رئاسة المجلس الوطني بالاتفاق مع الرئيس المختص خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الرئيس بالاستجواب.. لم يشترط النظام الداخلي وجود أغلبية خاصة في الجلسة التي يتم فيها مناقشة الاستجواب ، لكنه تطلب حضور الأغلبية المؤيدة للاستجواب، و يعرض أحد أعضاء المجلس الوطني المؤيد للاستجواب مضمون الاستجواب ، ثم يعطي رئيس المجلس للسلطة التنفيذية فرصة للرد عليه.^(٢٤) بعد أن يستجيب الرئيس، تجري المناقشة والتصويت. إذا نتج عن التصويت رفض الاستجواب يعتبر الأمر مغلقاً^(٢٥) ومع ذلك ، إذا أيد ثلثا أعضاء المجلس الاستجواب ، فيستمر اعتبار ذلك بمثابة اقتراح بإعفاء الرئيس من منصبه. يكون للسلطة التنفيذية القرار النهائي بإقالة الرئيس أو برفض الاقتراح. للسلطة التنفيذية أن يطلب من المجلس الوطني استدعاء رئيس الوزراء أو أي من الوزراء للتحقيق معه في الموضوع الذي أحيل من أجله إلى المجلس والتحقيق في الحقيقة.^(٢٦) أي أن القانون لم يسمح باستدعاء رئيس مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية أمام مجلس النواب للاستجواب أو الاستجواب إلا باقتراح من السلطة التنفيذية. والمسؤولية الوزارية في دستور العراق ٢٠٠٤ إما تضامناً ، وهي فردية.

أولاً: مسؤولية التضامن: في المادة (٤٠) من ذلك ، نصت على ذلك:

١. يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، وهذه الجمعية لها الحق في سحب الثقة ، سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء معاً وبشكل فردي ، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء ، سيتم حل الوزارة بأكملها وتصيح المادة (ب) أدناه فعالة.
٢. في حالة التصويت بعدم الثقة في مجلس الوزراء بأكملها، ستضيق رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لمزاولة أعمالهم مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ، إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد.

ثانياً: المسؤولية الفردية: وأشار إلى المسؤولية الوزارية في أربعين وأربعين مادة، حيث تنص المادة (٤٠-أ) على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام الجمعية الوطنية ، وأن هذه الجمعية لها الحق في سحب الثقة ، سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء معاً أو بشكل فردي. في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء ، يتم حل الوزارة. أما بالنسبة للمادة (٤١) ، فإنه ينص (بشارك رئيس الوزراء في مسؤولياته اليومية لإدارة الحكومة ، ويمكنه رفض الوزراء بموافقة الأغلبية المطلقة من الجمعية الوطنية ، ويمكن لمجلس الرئاسة التوصية من النزاهة العامة عمولة بعد مراعاة الإجراءات القانونية لرفض أحد أعضاء مجلس الوزراء ، بما في ذلك رئيس الوزراء) تعني الاختصاص الرقابي للجان الدائمة الرقابة على عمل ما أو شيء ما^{٢٧}. يقول د. جعفر لكرودي في كتاب تبويب الحقوق والقوانين حول كلمة الرقيب في لجان السلطات الادارية شبه القضائية

الدائمة "تطلق كلمة الرقيب في لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة على من يهتم بعمل أو أعمال نائب عن شخص أو مجموعة من الأشخاص ليقوم صحة ذلك العمل أو تلك الأعمال حسب مقياس معين من المعهودات"^{٢٨} ويضيف تباعاً لهذا التعريف: معلومة الرقيب في لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة معلومة رقابية تتطلب أن يكون الرقيب في لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة عليماً بعمل النائب وأن عدم تصويبه للعمل لا ينتقص شيئاً من ذلك العمل"^{٢٩}. أما من وجهة نظر مصطلح الحقوق والقوانين الاساسية لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فإنه يأتي ضمن مفهوم "أسلوب السيطرة على الاقتدار السياسي للسلطة التنفيذية" لذلك فإن أحد الوظائف الرئيسية للبرلمان - كما الحال في التشريع - هو الرقابة على السلطة التنفيذية بل يمكن القول إن مهمة الرقابة تفوق مهمة التشريع. وفي هذا المجال يقول جون استورت ميل إن مهمة مجلس (النواب) هي التشريع لا الحكم بل إن الرقابة على الحكومة والتمحيص في أعمالها، خاصة إذا كانت هذه الأعمال موضعاً للمعارضة، حيث يجب على البرلمان أن يوبخ من يرتكب مثل هذه الأعمال من أعضاء الحكومة أو أن يقوم بإقضاءهم عن مناصبهم وأن يضع محلهم أشخاص آخرين^{٣٠}. ففي نظام استقلال السلطات فإن السلطة التنفيذية التي تمتلك معظم الإمكانيات تتمتع بأعلى نمط من الاقتدار الحكومي، الأمر الذي يتيح إمكانية استفحال الخطر الناجم عن الاقتدار بما يسيء إلى حقوق الشعب وحرياته على نطاق واسع. ولهذا السبب فإن النظم البرلمانية تتيح سبل الرقابة الخاص للسلطة التشريعية المراقبة للسلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها. ولموضوع رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من الأهمية بحيث إنه حتى في النظام الرئاسي بالولايات المتحدة الأمريكية الذي يعتبر الأكثر كلاسيكية بين النظم الرئاسية في العالم، والذي يعمل أساساً من خلال هذا النظام للإبقاء على السلطات الثلاثة منفصلة عن بعضها البعض، يمكن ملاحظة أنواع من رقابة الكونغرس على الحكومة الفدرالية بوضوح تام. وما ضرورة مصادقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار المسؤولين الحكوميين وعلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعدها الإدارة الأمريكية واستمرار عمل لجان التحقيق في الكونغرس لتقييم أعمال الحكومة الفدرالية إلا نماذج رائعة لأنماط الرقابة الذي تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ليست حكراً على النظم البرلمانية بل ويسبب ضرورة السيطرة على الاقتدار السياسي لرجال الدولة والوقاية من سوء استخدامهم المحتمل لصلاحياتهم القانونية إن الرقابة المذكور أعلاه يوجد أيضاً في سائر النظم السياسية الأخرى كالنظام الرئاسي مثلاً، ولو بدرجة أقل مما هو عليه في النظم البرلمانية. رغم أن كلمة "رقابة" لم ترد في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلا أن هذا الموضوع لا يحدث أي خلل في الاعتقاد القائل بأن الدستور الإيراني قد قبل برقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وبكل ما تحمله كلمة الرقابة من معنى. فبنود ومواد الدستور بالجمهورية الإسلامية الإيرانية تحمل وبوضوح مصاديق كبيرة للرقابة الذي تتمتع به السلطة التشريعية ومن أهمها مصاديق الرقابة على السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية التنفيذية أمام السلطة التشريعية. وقد تناولت المادة رقم تسعة وثمانون من الدستور هذا الموضوع صراحة حيث نصت قوانين استجواب مسؤولي السلطة التنفيذية، وما يعرف بالاستيضاح (الاستجواب) في الدستور الإيراني الذي ينطوي على مصاديق مختلفة للرقابة الذي يتمتع به مجلس الشورى الإسلامي حيال السلطة التنفيذية (وتعرف بالدولة في اللغة الفارسية) على ما يلي: قوانين الرقابة المالي لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المادة رقم ٥٢ و ٥٤ و ٥٥ من الدستور. قوانين الرقابة المسبقة لمجلس الشورى الإسلامي على أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها كما ورد في المادة رقم ٧٧ و ٧٨ و ٧٩ و ٨٠ و ٨٣ و ١٣٩ من الدستور. القوانين التي تتعلق بالرقابة السياسية لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المواد رقم ٨٨ و ٨٩ و ١٣٣ و ١٣٧ من الدستور. والآن نتناول طبيعة دور مجلس الشورى الإسلامي في ممارسة الرقابة والرقابة على السلطات الأخرى وسائر الأمور والشؤون الحكومية بالمتابعة والبحث والنقد: إذ إن مجلس الشورى الإسلامي الذي يسن القوانين ويصادق عليها له حق الرقابة المستمر على تنفيذها ويتولى الرقابة على المسؤولين التنفيذيين ومراقبة أعمالهم ووظائفهم للتأكد من أنها ترضي ضمن إطار القانون. فالدستور هو الذي يمنح المجلس حق الرقابة وقد حدد له ضمانات تنفيذية بما يتيح للمجلس القيام بمهمته على النحو المطلوب ويمكنه من الرقابة الذي يجعل مخالفة القوانين تتحسر إلى الحد الأدنى. فالأساليب والسبل الخاصة التي حددها الدستور لممارسة عملية الرقابة وما يمارسه مجلس الشورى الإسلامي من الرقابة فعلاً وأدوات النفوذ التي تمتلكها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية. ففي النظم البرلمانية واستناداً إلى ماهية العلاقات بين السلطات فإن للسلطة التشريعية الحد الأعلى من الاقتدار الذي تمارسه على السلطة التنفيذية. وتعد أساليب الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية يعد مؤشراً كبيراً على وجود حالة الاقتدار المذكورة أعلاه وهي:

١- الرقابة التأسيسي.

٢- رقابة الاطلاع على الاعمال (عام)

٣- الرقابة المسبقة (مباشر)

٤- الرقابة المالي

٥- الرقابة السياسي. وأما عن الرقابة العملية والمباشرة بعد مقام القائد، تعتبر السلطة التنفيذية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية نظاماً شبه رئاسي وبرلماني في نفس الوقت، حيث إن رئيس الجمهورية يختاره الشعب في انتخابات مباشرة وليس للمجلس دور في تعيينه؛ إلا أن الرئيس يختار أعضاء حكومته ليعرضهم على المجلس ولا تكسب احلكومة شرعيتها إلا عندما تنال ثقة المجلس (النظام البرلماني)^{٣١}. وضمن ما يعرف بنظام فصل السلطات فإن النظام الحقوقي للجمهورية الإسلامية (القانون الدستوري الإيراني) يعتمد نظام الفصل النسبي للسلطات، لذلك فإن العديد من مواد الدستور تتيح الأرضية اللازمة لممارس أعضاء مجلس الشورى الرقابة على أعمال السلطات الأخرى وكافة القضايا العامة التي تعني بشؤون البلاد كما جاء في المادة ٧٦ من الدستور، والتي تصرح بأن لمجلس الشورى الإسلامي الحق في التحقيق والتفحص في جميع شؤون البلاد. فالمجلس الذي يتولى الرقابة بكافة أنواعه بتحويل من القانون يمارس الرقابة عملياً على كيفية تشكيل الحكومة والتعديلات (الوزارية) التي قد تطرأ عليها وذلك وفقاً لأسس الرقابة التأسيسي. إن بعض أصحاب الرأي يعتقدون أن أحد وظائف مجلس الشورى الإسلامي ممارسة الواجبات الرقابية كاملة ذلك أن غالبية واجبات النواب وأهمها تتألف من واجبات ووظائف رقابية. ومن هنا فإذا لم تكن هناك ضمانات كافية للنواب لممارسة هذه الواجبات فإن من يتم الرقابة على أعمالهم قد ينشوبون بأية أضرار تمكنهم من إبعاد النواب عن عملية ممارسة النقد وإعلان وجهات النظر أو توفير الأرضية التي تجعل من النواب يفرضون على أنفسهم نوعاً من الرقابة الذاتية على أقل تقدير والتمهيد لما يجد من إمكان الممارسة الكاملة لحق الرقابة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالرقابة على أعمال الشريحة القوية من رجال الحكومة من ذوي النفوذ والاعتدال، لذلك لا بد من ضمانات كافية توفر الاطمئنان للنواب في هذا المجال كما توفر الأرضية المناسبة للنقد والرقابة بحرية تامة دون تهديد وبعيداً عن هاجس الملاحقة وقد وفر الدستور هذه الأرضية فعلاً. بناءً على ذلك واستناداً إلى الدستور يقوم رئيس الجمهورية بعرض الوزراء على المجلس لنيل الثقة من أجل تشكيل حكومته ويضع الدستور والنظام الداخلي للمجلس قواعد وقوانين خاصة من أجل الرقابة على عملية تشكيل الحكومة:

أولاً - مسألة الثقة للوزراء ومجلس الوزراء: إن أول صورة من صور ممارسة الرقابة أو الرقابة التي يباشرها البرلمان هو تدخل البرلمان في الأمر عند تعيين أعضاء السلطة التنفيذية وإن طريقة وحجم هذا التدخل تختلفان تبعاً لنوعية العلاقة التي تربط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ففي الجمهورية الإسلامية الإيرانية، كما هو الحال في سائر النظم البرلمانية، فإن على الوزراء، وهم المباشرون الرئيسيون في العملية السياسية والتنفيذية في البلاد، نيل ثقة نواب الشعب في السلطة التشريعية قبل أن يباشروا العمل في السلطة التنفيذية، واستناداً للمادة رقم ١٣٣ من الدستور فإن رئيس الجمهورية والوزراء ومساعديهم هم الذين يباشرون القيام بمهام السلطة التنفيذية ويقوم الرئيس باختيار أعضاء مجلس الوزراء ليعرضهم على مجلس الشورى لنيل ثقته وذلك لغرض تشكيل الحكومة^{٣٢}. القانون هو الذي يحدد عدد الوزراء وحدود صلاحيات كل منهم. فالوزراء والهيئة الحكومية التي يتم اختيارهم على هذه الطريقة سيكونون مسؤولين سياسياً أمام السلطة التشريعية لأن نواب الشعب، وهم أعضاء مجلس الشورى الذين يوافقون على تنصيب الوزير ويمنحونه الثقة منذ بداية عمله، سيقى زمام المبادرة بأيديهم طيلة فترة عمل الوزير الذي يجب أن يحظى بموافقتهم باستمرار. يعرف النظام البرلماني بأنه النظام السياسي القائم على علاقته التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يحقق التوازن بين السلطات، والذي يشكل، منذ أن وضع مونتسكو نظرية في كتابه روح الشرائع، الحاجز الأساسي أمام استبداد أو تعسف إحدى السلطات الدستورية. فمسؤولية الحكومة أمام البرلمان يقابله حقها في حله. وفي ذلك يكون احلتكام إلى الشعب، وهو صاحب السيادة، الطريقة المثلى للفصل في الخلاف الذي يمكن أن يطرأ بين الحكومة والبرلمان في أية مسألة من المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة والتي تستوجب أساساً "توافقاً بينهما"^{٣٣}. انطلاقاً "من هذا المعيار أي التأثير المتبادل، فالوزير يتولى السمة نتيجة للتعاون بين رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشورى الإسلامي، أي أن الرئيس سيختار وزرائه من بين ذوي الصلاحية والكفاءة ثم يحيلهم على المجلس لنيل الثقة وتتص المادة رقم ١٣٧ من الدستور على "إن أياً من الوزراء مسؤول عن وظائفه الخاصة به أمام المجلس". فالوزراء الأعضاء في الحكومة، بالإضافة إلى أداء وظائفهم الفردية، يؤدون دوراً مشتركاً تحت رقابة رئاسة الحكومة والتعاون في اتخاذ القرارات ضمن إطار تأدية البرامج العامة للحكومة. لذلك فإن رئيس الجمهورية سيعمل جاهداً في اختيار الوزراء ممن يستطيع التنسيق معهم من أجل المزيد من السعي والمشاركة في برامجه ومن ثم عرضهم على مجلس الشورى الإسلامي الذي عليه أن يتأكد من فاعليتهم في تدبير شؤون مجلس الوزراء بما يكفل مصالح المجتمع لذلك فإن الجزء الأول من المادة رقم ٨٧ من الدستور ينص بأن على رئيس الجمهورية الحصول على ثقة المجلس لأعضاء حكومته

قبل القيام بأية خطوة أخرى. أحد أصحاب الرأي في الدستور يقول^{٣٤}: إن الشطر الأول من المادة رقم ٨٧ من الدستور يشير إلى أن مجلس الوزراء ينال الثقة لأفراده كلاً على حدة فيتألف المجلس لذلك ويعد تشكيل الحكومة يجري الاقتراع من أجل الحصول على ثقة لمجموعة أعضاء الحكومة قبل أية خطوة أخرى حسب تأكيد المشرعين للدستور، وذلك للاهتمام بالتنسيق الذي أشرنا إليه قبل قليل عبر قيام المجلس بمنح الثقة لمجموع أعضاء الحكومة إلا أنه يضيف أن هذا الترتيب القانوني يبدو غير مقبول إلى حد ما، لأن تنفيذه لا يخلو من الإشكالية. فعلى هذا الصعيد نفترض أن الوزراء حصلوا على ثقة المجلس فرداً فرداً وفقاً للمادة ١٣٣ من الدستور، وفي المجموع تم تشكيل مجلس الوزراء، فماذا يمكن أن يحصل لو قدر أن المجلس امتنع عن منح الثقة للحكومة مجتمعة من خلال التصويت الذي تشير إليه المادة رقم ٨٧ مراعاة التنسيق بين الهيئة الوزارية؟ بالطبع هذا الأسلوب لا يمكن القبول به عقلياً. فالطريق الصحيح هو أن المجلس يبادر أولاً إلى النظر في البرنامج المنسق لأداء الحكومة من أجل المصادقة عليه، وبعد اعتماد البرنامج يتدارس القابليات والكفاءات الفردية والجماعية لكل وزير على حدة للتصويت على منحهم الثقة.

ثانياً- مسألة تغيير الوزراء: ومن القضايا التي تتولاها السلطة التشريعية ضمن إطار رقابةها على السلطة التنفيذية الرقابة على تغيير الوزراء والنظر في القضايا المهمة والخلافات التي تحصل داخل الحكومة. وتتص المادة ١٣٦ من الدستور في حال استقالة أحد أو عدد من الوزراء أو إذا بادر رئيس الجمهورية إلى عزلهم عليه أن يتقدم إلى مجلس الشورى الإسلامي بطلب منح الثقة للوزير أو الوزراء الجدد. وفي حال تقديم الاستقالة من قبل نصف أعضاء مجلس الوزراء المعتمدين يتعين على رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى المجلس لمنح الثقة من جديد إلى الهيئة الوزارية جمعاء. ويستشف من مفهوم المادة ١٩٠ من القانون الداخلي للمجلس التي تنص على حالة تغيير ما يزيد عن نصف أعضاء الحكومة، أن المجلس وبعد التأكد من التشكيلة الوزارية ومراجعة البرنامج الحكومي، يبادر إلى التصويت على منح الثقة للهيئة الوزارية المعتمدة بإمكانها أيضاً أن تتقدم إلى المجلس بطلب تصويت على منحها الثقة في حال الضرورة لبحث قضايا هامة أو الخلافات التي قد تطرأ على الحكومة، والمادة رقم ٨٧ من الدستور تؤكد أن الهيئة الوزارية هي التي تحدد بروز حالات الضرورة لبحث القضايا الهامة أو الخلافات المذكورة أعلاه^{٣٥}. فيما يتعلق بالرقابة التأسيسية في البلدان الأخرى يمكن الإشارة إلى الولايات المتحدة التي تعتمد نظام الفصل التام للسلطات حيث إن الكونغرس غير معني في بناء وتأسيس السلطة التنفيذية ولا يتدخل عند تشكيل الإدارة الأمريكية^{٣٦}. لكن اختيار رئيس الجمهورية للوزراء، السفراء والقضاة وعدد كبير من الموظفين الفدراليين يتم بموافقة مجلس الشيوخ^{٣٧}. إن أحد الأساليب المعروفة لرقابة الكونغرس على أعمال الحكومة الفدرالية هو الرقابة الذي يتم عن طريق لجان التحقيق التابعة لمجلس النواب والشيوخ^{٣٨}. وفي بريطانيا، مهد النظام البرلماني تتميز الرقابة بوجود المندوب السامي البرلماني، وإن وجود هذا المنصب في البرلمان البريطاني فريد من نوعه من بين النظم البرلمانية الأخرى، حيث يتولى المندوب السامي البرلماني وبطلب من مجلس العموم النظر في الشكاوي المطروحة حول سوء الإدارة لدى المسؤولين التنفيذيين بصفة مستقلة^{٣٩}.

المطلب الثاني الحلول المتعلقة بعملية التحقّق

لقد أوجد المشرعون العديد من الضمانات الموضوعية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري، وهي: حق مواجهة الموظف المتهم بالتهمة الموجهة إليه، وحق الدفاع، وحياد المحقق، ومدى تناسب الإجراءات التأديبية. معاقبة المخالفة الإدارية، ومبررات القرار الإداري بتوقيع عقوبة تأديبية.

والمواجهة هي إبلاغ الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، حتى يتمكن من إعداد دفاعه ودحض التهم الموجهة إليه، ويجب أن يُمنح وقتاً كافياً لإبداء ملاحظاته، ويجب أن يكون الشخص المعني على علم تام بجميع الأمور. ملفات الملف وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه^(٤٠). الفرع الأول إبلاغ الموظف بالتهمة الموجهة إليه إن إبلاغ الموظف بالتهمة الموجهة إليه من الفرضيات الأساسية لحق الدفاع، حيث يجب إطلاعه على جميع الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات ضده والأدلة التي تدعمها حتى يتمكن من الرد عليها. مع إعطائه مهلة كافية لإعداد دفاعه، لأن بعض جوانب الدفاع تتطلب إعداداً دقيقاً، والموعد النهائي الممنوح للموظف المتهم هو أمر تقديري للمحقق^(٤١). هذا ولم يضمن المشرع العراقي قانون الانضباط نصاً يوجب على الإدارة إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما تضمن نصاً يؤكد أن اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها مع سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود^(٤٢) على الرغم من ذلك، نرى أن لجنة التحقيق ملزمة بإبلاغ الموظف، ومعرفة التهمة ضده، لأن قانون الانضباط لموظفي الدولة والقطاع العام العراقي قد أزم المجلس التأديبي العام بالإشارة إلى الأحكام من قانون الإجراءات الجنائية العراقية رقم (٣٢) لعام ١٩٧١ في الحالات التي لم تستجب للنص. في قانون انضباط الموظفين،

والإشارة إلى قانون أساسيات المحاكم ، نجد أن التشريعات العراقية كانت ملزمة في المادة (١٢٣) من القانون المذكور أعلاه حول أولئك الذين يخضعون للتحقيق في تحييط المتهم بمعرفة التهمة ضده .كان العمل في العراق لإخطار الموظف بالحضور أمام لجنة التحقيق للاستماع إلى تصريحاته والدفاع عن نفسه ، شريطة أن يتم إبلاغه بالحضور أمام لجنة التحقيق ، ولم يتم تحديد أي فترة محددة للحضور ، ولكن تندرج المسألة ضمن السلطة التقديرية للإدارة ، وبما أن الأمر هو أحد المبادئ الدستورية ، فإن الإدارة ملزمة بمخاطر الموظف على التهمة المنسوبة إليه ، حتى لو كان قانون انضباط موظفي الدولة شمل أ نص في هذا الصدد.ومن هنا نقترح أن تنص على المشرع العراقي بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة على ضرورة إخطار موظف التهم المنسوبة إليه وخلال فترة تحددها القانون ، وغالبًا ما يكون التركيز على قوانين أيوب الانضباط أكثر غير قوانين لجان التحقيق في التحقيق الإداري مع الموظفين ، وأن هذا الإشعار ينكر الجهل من تضمين جميع الأمور المتعلقة بالانتهاك من حيث نوعها وأدلة الأدلة المقدمة فيه ، بحيث تكون يمكن للموظف إعداد دفاعه.تم تنظيم هذا بشكل صريح في هذا الضمان في المادة (١٤٠ / أ) من نظام الخدمة المدنية ، الذي نص على ما يلي: "أ- توفير الضمانات التالية للموظف قبل فرض أي عقوبة عليه ، بما في ذلك معلومات الموظف كتابةً عما يعزى إليه بحيث يشمل الانتهاك المرتكب والآلية المشحونة ".من الواضح من هذا النص أن التشريع السوري قد ألزم كل سلطة تأديبية في النظام لإخطار الموظف بالانتهاك الذي ارتكبه من خلال إخطار مكتوب ، وهذا ، في رأي الباحث ، هو سلوك محمود من المشرع السوري ، باعتباره مبدأ المواجهة يعتبر أحد الضمانات الأساسية في التحقيق الإداري .

الفرع الثاني حق المتهم في الاطلاع على الملف

إن رؤية الملف هو ضمان تأديبي أساسي يتمتع به الموظف المتهم من خلال إبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بمناسبة خطأ تأديبي.و المقصود بالملف هنا هو الدعوى التأديبية ، لذلك ينتهي كل تحقيق تأديبي بإعداد ملف له ، ويحتوي هذا الملف على جميع أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة وترتيبها بالأرقام التسلسلية ، و أبلغ الموظف ملف التحقيق أو أوراق القضية ضده يعتبر روافدًا أساسيًا يحيط به بالتهمة المخصصة له وأدلة التحضير للدفاع عن نفسه^(٤٣).هذا الحق في عرض الملف هو إبلاغ الموظف بجميع ملفات الدعوى التأديبية ، مع التحقيقات والوثائق والوثائق المتعلقة بالتهم المنسوبة إليه ، وعدم حجبها بسبب أهميتها في تحقيق دفاعه ، الحقيقة هي أن منطق الحظر والسرية لم يعد يتماشى مع التطورات التي نشدها في وقتنا الحالي مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت في غزو المجالات الإدارية.هذا لم ينص على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على حق الموظف في النظر إلى ملفه الشخصي قبل أن يفرض العقوبة ضده ، ولكن الافتقار إلى الشرط في قانون الانضباط على هذا الحق لا يعني تفكك السلطات التأديبية لهذا الإجراء ، ولكن يجب أن تلتزم به كضمان مهم وفقًا للمبادئ العامة للقانون ، كما يقترح الباحث ألم الشعر العراقي لتعزيز هذا الضمان من خلال نصه في قلب القانون ، الذي يتطلب إنشاء توازن في مثل هذه الحالة من خلال توفير جميع الضمانات للموظف ، بما في ذلك تمكينه من رؤية ملفه يتضمن جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالقضية ، بحيث لا يضر الإجراء بالإدارة في أي شيء ولا يخشى تعطيل الإجراءات التأديبية الصادرة ضد الموظف.وحيث أن المشرع السوري ينص صراحة على هذا الحق في المادة (١٤٥ / ب / ١) من نظام الخدمة المدنية ، والذي نص على ما يلي: "يتم أخذ ما يلي في الاعتبار عند إجراء ما يلي: ١- المشارح الموظف إلى التحقيق في جميع الأوراق المتعلقة بالانتهاك أو الشكوى التي تتم فحصه حول هذا الموضوع ، والسماح له بتقديم دفاعاته واعتراضاته في الكتابة أو عن طريق الفم ، ومناقشة الشهود المطلوبين فيه واتصل بأي شخص للإدلاء بشهادته ، حيث يُسمح له بتضمين أي منها المستندات أو التقارير الأخرى المتعلقة بملف التحقيق ، ويطلب منك عدم سماع بيانات أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني.مع هذا النص ، فقد وضعت سوريا لديها ضمان أساسي للضمان الموضوعي للموظف العام في التحقيق الإداري ، لأنه لا يكفي إبلاغ الموظف بالانتهاك والتهمة المنسوبة إليه ، ولكن يجب تمكينه للتعبير عن دفاعه واعتراضاته مفيدة ، وهذا لا يأتي فقط عن طريق تمكينه من رؤية ملف الدعوى التأديبية.في تأكيد ذلك ، قضت محكمة العدل العليا السورية بأنه: "أحد الضمانات الأساسية بأن المشرع كان حريصًا على مراقبة في التحقيق الإداري هو مواجهة المدعى عليه بحقيقة التهمة المخصصة له ، وإبلاغه من الحقائق التي تنطوي على الانتهاكات التي تنسب إليه تشير إلى أنه ارتكب الانتهاك حتى يتهيأ للدفاع عن نفسه كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة^(٤٤) الخاتمة

من خلال دراسة ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الادارية شبه القضائية دراسته نقدية قانونيه وفقنا الله تعالى للخروج بمجموعة من النتائج والتوصيات، نذكرها على النحو الآتي:

أولاً : النتائج

١. أظهرت الدراسة أن الإحالة تعد الخطوة الأولى والجوهرية في إجراءات التحقيق الإداري، وتشكل ضماناً أساسية للعدالة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية.
٢. كشفت النتائج عن قصور في التشريع العراقي فيما يتعلق بتحديد أسباب الإحالة إلى التحقيق، مما قد يؤثر على موضوعية القرارات الإدارية.
٣. بينت الدراسة أن القانون العراقي حصر سلطة إحالة الموظف إلى التحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة، مما يضمن مستوى معيناً من المسؤولية في اتخاذ قرار الإحالة.
٤. أوضحت النتائج أن النظام التأديبي في العراق يتسم بالمرونة في تعريف المخالفات التأديبية، حيث يعتبر كل إخلال بواجبات الوظيفة سبباً محتملاً للإحالة إلى التحقيق.
٥. توصلت الدراسة إلى أن القانون العراقي منح اللجنة التحقيقية صلاحيات واسعة في جمع الأدلة وسماع الشهود، مما يعزز قدرتها على كشف الحقيقة.
٦. أبرزت النتائج أهمية التشكيل الصحيح للجنة التحقيقية، حيث أن أي خلل في تكوينها قد يؤدي إلى بطلان كافة الإجراءات المتخذة.
٧. كشفت الدراسة عن وجود إطار قانوني يضمن حق الموظف المتهم في الاطلاع على ملف القضية والتهم الموجهة إليه، مما يعزز مبدأ المحاكمة العادلة.
٨. أظهرت النتائج أن التشريع العراقي يولي أهمية كبيرة للشكليات في إجراءات التحقيق، مما يضمن سلامة الإجراءات وحماية حقوق الموظفين.
٩. توصلت الدراسة إلى ضرورة تعزيز استقلالية وحياد السلطات الإدارية شبه القضائية لضمان نزاهة التحقيقات الإدارية.
١٠. بينت النتائج الحاجة إلى تطوير آليات رقابية فعالة على إجراءات التحقيق لمنع إساءة استخدام السلطة ضد الموظفين.
١١. خلصت الدراسة إلى أهمية وضع ضوابط قانونية واضحة تحدد الحالات التي يجوز فيها للإدارة الامتناع عن تقديم الأوراق للجنة التحقيقية، لضمان الشفافية والعدالة في الإجراءات.

ثانياً : التوصيات

- ١- توجد صعوبات حقيقية في مسألة تقنين المخالفات التأديبية، إلا أنه ينبغي تخطي الصعاب التي تحول دون تحقيق هذا الهدف، وهو أمر ممكن إذا تضافرت الجهود المختلفة فقها وتشريعاً لتحقيق هذه الغاية، فالصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة المطلقة طالما وجدت حلول معينة قد تتوافق مع غالبية الآراء كالتقنين الجزئي مثلاً لبعض المخالفات التأديبية، والتي يترتب على ارتكابها توقيع العقوبات شديدة الجسام كالفصل من الخدمة، أو العزل من الوظيفة، فمثل هذه المخالفات لا ينبغي لنا بأي حال من الأحوال تركها دون أن تمتد إليها يد التقنين، كما أن تحديد المخالفات هو بمثابة سياج منيع يحول دون الوقوع فيه .
- ٢- يجب مباشرة التحقيق بواسطة السلطات الادارية شبه القضائيه أن تكون هناك رقابة فعلية على إجراءات التحقيق من قبل الجهة الإدارية المختصة حتى لا يتخذ ستاراً للنيل من الموظف لا سيما أن التحقيق الإداري قد يمارسه فرد واحد، لذا فإن موقف المشرع العراقي سابق الذكر والمشرع الأردني في تشكيل لجان تحقيق هو موقف سديد ويشكل ضماناً من ضمانات تأديب الموظف العام
- ٣- على المشرع العراقي أن يعالج النقص التشريعي في أقرب تعديل لقانون انضباط موظفي الدولة، والقطاع العام، وذلك عن طريق النص صراحة على مكان النظر في الأوراق المطلوبة من قبل اللجنة التحقيقية، بالإضافة إلى وضع ضوابط تحدد الحالات التي بموجبها يجوز لجهة الإدارة الامتناع عن إعطاء الأوراق للجنة التحقيقية لغرض الاطلاع عليها، وإنجاز مهمتها، وبخلاف ذلك يكون الامتناع عن تقديم تلك الأوراق التي طلبت من قبل اللجنة التحقيقية بمثابة مخالفة إدارية. واقترح أن يساير المشرع العراقي مسلك المشرع السوري في هذا الشأن وفقاً لنص المادة ١٤٠ ب - ١ من نظام الخدمة المدنية.

- ٤- بالرغم من وجود إشكاليات حقيقية في مناقشة ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الادارية شبه القضائيه، إلا أنه يجب التغلب على الإشكاليات التي تعيق تحقيق هذا الهدف، وهو أمر ممكن لو تضافرت جهود متعددة في الفقه والتشريع لتحقيق هذا الهدف. ولم يصل منع كشف المخالفات التأديبية بعد إلى درجة الاستحالة المطلقة إلا بعد وجود حلول معينة تتفق مع أغلبية الأصوات، مثل المحاصصة الجزئية، على سبيل المثال، بعض المخالفات التأديبية التي تستوجب الفرض. فالعقوبات المشددة كالفصل من الخدمة أو الفصل من الوظيفة لا ينبغي أن تترك دون تمديد تحت أي ظرف من الظروف، فالتشريعات المعنية وتحديد المخالفات بمثابة سياج منيع يمنعها من السقوط...

المصادر والمراجع

القران الكريم اولا: الكتب العربية

١. زهر شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني .
٢. سيد محمد هاشمي - أستاذ القانون الدستوري بجامعة الشهيد بهشتي
٣. علي يوسف الشكري
٤. علي اكبر دهخدا، معجم لغتنامه.
٥. احمد الصدام إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه.
٦. برنارد شوارتز، الدستوري الأمريكي، نيويورك ١٩٦٩: العجامة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٢٠
٧. مارسل برلوفجان بولو المؤسسات السياسية والقوانين الأساسية، مجلد ١١
٨. محمد جعفري لنكرودي، تويب الحقوق والقوانين، مجلد ٤، كنج دانش، ١٣٦٨، ١٩٩٠
٩. محمد عالي خاني: القانون الدستوري، نشر دستان ١٣٧٣، ١٩٩٢
١٠. محمود خيرى عيسى ، النظم السياسية المقارنة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٣
١١. ياقوت، محمد ماج شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠١٢ ، ط ٣.

ثانياً: القوانين والحكام والقرارات القضائية

١. عدل عليا رقم ٢٠٠٥/١٠٩٨ ، منشورات مركز القسطاس القانوني، تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٥.
٢. عدل عليا رقم ٤٦٦ /٤٦٦/٢٠١١، منشورات القسطاس القانوني. تاريخ ١٤/٤/٢٠١١
٣. قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم (٩) لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.
٤. قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .
٥. قانون المرافعات العراقية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩
٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بموجب قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨.
٧. النظام الداخلي للمجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .
٨. النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .
٩. دستور جمهورية إيران الإسلامية
١٠. الدستور الامريكي.
١١. من الدستور العراقي. الملحق الثاني عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، ١٥ يونيو ١٨٠٤.

هوامش البحث

- ١- محمود خيرى عيسى ، النظم السياسية المقارنة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٣ ، ص ١١٨
- ٢- المصدر السابق ، ١٢٣
- ٣- محمود خيرى عيسى ، النظم السياسية المقارنة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٣ ، ص ١١٨
- ٤- المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق
- ٥- المادة (٣٧/أولا وثانيا وثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٦- المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .
- ٧- المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .
- ٨- المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .
- ٩- المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .
- ١٠- المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق .

- ١١- المادة ٦٦ من دستور جمهورية إيران الإسلامية
- ١٢- المادة ٨٥ من الدستور الإيراني
- ١٣- المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي
- ١٤- المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور العراقي
- ١٥- د. علي يوسف الشكري وآخرون ، المرجع نفسه ، ص ٣٥٧ - ٣٥٩.
- ١٦- (المادة ٥٥/ب) من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠.
- ١٧- (المادة ٥٧ / أولاً) من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.
- ١٨- (المادة ٩٤/ أولاً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.
- ١٩- (المادة ٩٦) من النظام الداخلي.
- ٢٠- المادة ٥ / ثانياً - ثالثاً) من النظام الداخلي.
- ٢١- المادة (٩٦/ ثانياً) من النظام الداخلي.
- ٢٢- المادة ٩٦/ أولاً من النظام الداخلي.
- ٢٣- المادة ٩٧/ أولاً من النظام الداخلي.
- ٢٤- المادة ٩٧ / سادساً من النظام الداخلي.
- ٢٥- المادة ٩٧/ سابعاً من النظام الداخلي.
- ٢٦- لمادة ٩٥/ أولاً ب، من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥
- ٢٧- علي اكبر دهخدا، معجم لغتنامه، المصدر السابق ص ٥٤.
- ٢٨- د. محمد جعفري لنكرودي، تبويب الحقوق والقوانين، مجلد ٤، كنج دانش، ١٣٦٨، ١٩٩٠، صفحة ٧٠٦.
- ٢٩- نفس المصدر، صفحة ٧٠٧.
- ٣٠- مارسل برلوفجان بولو المؤسسات السياسية والقوانين الأساسية، مجلد ١١ صفحة ٨٦٦.
- ٣١- د.سيد محمد هاشمي، نفس المصدر السابق، صفحة ١٥٦.
- ٣٢- إن منح الثقة لأعضاء مجلس الوزراء يتم عن طريق التصويت على الثقة لكل وزير على حده وفي حال عدم موافقة المجلس على منح الثقة لأحد الوزراء أو لعدد منهم فإن رئيس الجمهورية سيكون مكلفاً بمراعاة المادة رقم ١٣٥ من الدستور لعرض شخص أو أشخاص آخرين للتصويت على نيل الثقة في المجلس خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر (كما تنص الملاحظة رقم ٢ من المادة رقم ١٨٩ من القانون الداخلي للمجلس).
- ٣٣- د.زهر شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني المرجع السابق ص ٦٠٠.
- ٣٤- د.سيد محمد هاشمي - أستاذ القانون الدستوري بجامعة الشهيد بهشتي.
- ٣٥- المادة رقم ١٩١ من القانون الداخلي للمجلس.
- ٣٦- الملحق الثاني عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، ١٥ يونيو ١٨٠٤.
- ٣٧- الدستور الأمريكي، المادة رقم ٢ البند رقم ٢.
- ٣٨- برنارد شوارتز، الدستوري الأمريكي، نيويورك ١٩٦٩، ص ٦٢.
- ٣٩- د. محمد عالي خاني: القانون الدستوري، نشر دستان ١٣٧٣، ١٩٩٢، ص ٣٢٠.
- ٤٠- العجاردة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٢٠
- ٤١- ياقوت، محمد، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص ٨٣٥
- ٤٢- نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي
- ٤٣- احمد الصدام إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، مرجع سابق، ص ١٧٧
- ٤٤- عدل عليا رقم ٤٦٦ / ٢٠١١، منشورات القسطاس القانوني. تاريخ ١٤/٤/٢٠١١