



كلية القانون
College of Law

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

Legal Solutions to Enhance Fair Procedures in the Work of Quasi-Judicial Administrative Authorities

researcher. Hussein Mansour Mohsen Al-Hamza

Faculty of Law, Qom State University, Qom, Iran

ayatjalili@yahoo.com

Assistant Professor . Dr Ayatollah Jalili

Faculty of Law, Qom State University, Qom, Iran

ayatjalili@yahoo.com

Article info.

Article history:

- Received 14 June 2024
- Accepted 9 July 2024
- Available online 1 September 2024

Keywords:

- Quasi-judicial administrative authorities
- Administrative justice guarantees
- Administrative independence
- Judicial oversight
- Administrative investigation.

Abstract: This study addresses the topic of guarantees for achieving justice in the work of quasi-judicial administrative authorities, which is a subject of great importance in the field of administrative law and administrative justice. The problem of the study revolves around the main question: What are the principles and solutions for guarantees of achieving justice in organizing the work of quasi-judicial administrative authorities? Objectives of the study: ١. Study the guarantees of achieving justice in quasi-judicial administrative authorities. ٢. Examine the problems and current situation in the work of these authorities. ٣. Present ideas and proposals to enhance justice in these authorities. The importance of this study lies in its endeavor to improve justice mechanisms in quasi-judicial administrative authorities through analyzing the current situation and providing practical solutions, which contributes to promoting good governance and protecting employees' rights. The study relied on the descriptive analytical critical approach, where current laws and practices were analyzed and criticized in order to draw conclusions and provide recommendations. Among the most important results: ١. The study showed that the independence of quasi-judicial administrative authorities is a crucial factor in ensuring the integrity and fairness of disciplinary procedures. ٢. The results revealed a gap between legal texts and practical application

regarding guarantees of justice in the work of these authorities.^٣. It was found that judicial oversight of the decisions of quasi-judicial administrative authorities constitutes a fundamental guarantee for achieving justice. Among the most important recommendations^١: The necessity of enhancing the independence of quasi-judicial administrative authorities by amending the laws regulating their work.^٢ The importance of developing specialized training programs for members of these authorities to raise their efficiency in managing administrative investigations fairly and effectively.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

حلول قانونية لتعزيز الإجراءات العادلة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية

الباحث. حسين منصور محسن الحمزه
كلية القانون، جامعة قم الحكومية، قم، ايران
ayatjalili@yahoo.com

أ.م.د. آيت اله جليلي
كلية القانون، جامعة قم الحكومية، قم، ايران
ayatjalili@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : ١٤ / حزيران / ٢٠٢٤
- القبول : ٩ / تموز / ٢٠٢٤
- النشر المباشر : ١ / ايلول / ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية :

- السلطات الإدارية شبه القضائية
- ضمانات العدالة الإدارية
- الاستقلال الإداري
- الرقابة القضائية
- التحقيق الإداري

الخلاصة: تتناول هذه الدراسة موضوع ضمانات تحقيق العدالة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية، وهو موضوع ذو أهمية بالغة في مجال القانون الإداري والعدالة الإدارية. تتمحور مشكلة الدراسة حول السؤال الرئيسي: ما هي مبادئ وحلول ضمانات تحقيق العدالة في تنظيم عمل السلطات الإدارية شبه القضائية؟ أهداف الدراسة: ١. دراسة ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية. ٢. فحص المشاكل والوضع الحالي في عمل هذه السلطات. ٣. تقديم أفكار ومقترحات لتعزيز العدالة في هذه السلطات. تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تسعى لتحسين آليات العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية من خلال تحليل الوضع الحالي وتقديم حلول عملية، مما يساهم في تعزيز الحكم الرشيد وحماية حقوق الموظفين. اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي النقدي، حيث تم تحليل القوانين والممارسات الحالية ونقدها بهدف استخلاص النتائج وتقديم التوصيات. من أهم النتائج: ١. أظهرت الدراسة أن استقلالية السلطات الإدارية شبه القضائية تعد عاملاً حاسماً في ضمان نزاهة وعدالة الإجراءات التأديبية. ٢. كشفت النتائج عن وجود فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي فيما يتعلق بضمانات العدالة في عمل هذه السلطات. ٣. تبين أن الرقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية شبه القضائية تشكل ضماناً أساسياً لتحقيق العدالة. من أهم التوصيات: ١. ضرورة تعزيز استقلالية السلطات الإدارية شبه القضائية من خلال تعديل القوانين المنظمة

لعملها. ٢. أهمية تطوير برامج تدريبية متخصصة لأعضاء هذه السلطات لرفع كفاءتهم في إدارة التحقيقات الإدارية بشكل عادل وفعال.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : السلطات القاضية هو مسمى عام يمكن استخدامه لجميع المجالس والهيئات و اللجان والمحاكم القضائية والألقاب

المماثلة التي يحددها القانون للتعامل مع المخالفات و الجرائم والانتهاكات والنزاعات. يمكن تقسيم السلطات القاضية إلى مجموعتين رئيسيتين: السلطات القضائية والسلطات غير القضائية (شبه القضائية). المجموعة الأولى، تسمى سلطات قضائية بناءً على انتمائها إلى السلطة القضائية و المجموعه الثانيه تسمى سلطات شبه قضائيه. فإن السلطات غير القضائية أو شبه القضائية هي سلطات قانونية معروفة على هذا النحو بحكم تشكيلها في الفرع التشريعي أو التنفيذي أو في الفرع القضائي خارج السلطة القضائية. تركز هذه الرسالة على النوع الثاني من هذه المجموعات و هي السلطات الاداريه شبه القضائيه. الغرض الأساسي من إنشاء هذه السلطات هو إيجاد حل وسط بين المصالح العامة والحقوق الفردية، والتي تعتبر أيضًا الهدف الأساسي للحقوق العامة. بالإضافة إلى ذلك، فإن مبدأ الخبرة، والحاجة إلى الاهتمام بالمتطلبات الإدارية والتنفيذية والمصالح العامة، والحاجة إلى إجراءات سريعة، وسياسة عدم التجريم وإلغاء التجريم، والمحظورات القضائية هي من الأسس وفلسفة تشكيل السلطات شبه القضائية. تهدف هذه الأطروحة إلى دراسة قضية ضمانات تحقيق العدالة في هذه السلطات الإدارية شبه القضائية. تواجه العدالة تحديات في الإجراءات من قبل هذه السلطات شبه القضائية. في هذه الأطروحة، سيتم فحص المشاكل والوضع القائم في عملية تنفيذ هذه السلطات شبه القضائية أولاً، وبعد ذلك سنقدم أفكارًا ومقترحات من شأنها تعزيز العدالة في هذه السلطات. هذا البحث هو بحث قانون إداري عام حول ضمانات العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية والتوصيات والأفكار المقدمة فيه ليست خاصة بدولة معينة.

أهم خصائص السلطات الإدارية شبه القضائية هي اختصاص التحكيم، واختصاصات محددة لهذه السلطات، واستقلالها النسبي، وتشكيل وتحديد اختصاصها بموجب القانون. إن الصلاحيات الخاصة للسلطات الإدارية شبه القضائية، التي يحددها القانون، تجعلها مستقلة عن السلطات القضائية وتميز استقلالها النسبي عن الهيئة التنفيذية المقابلة. ففي فرنسا، نظرًا لأن التعامل مع النزاعات بين الأفراد والمنظمات الحكومية يعتبر أمرًا إداريًا ويستند أيضًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فقد تم تنظيم السلطات الإدارية شبه القضائية خارج نطاق واجبات النظام القضائي. ولكن في إنجلترا، مستشهدين بمبدأ فصل السلطات، بحجة أن أداء هذه السلطات هو أمر قضائي، فقد اعتبروه من واجبات المؤسسات القضائية.

وبعد البحث في المصادر الإيرانية، وجد الباحث بعض المقالات والكتب حول هذا الموضوع، والتي استخدمت بكثرة في هذه الرسالة. ففي النظام القانوني الإيراني، تُستخدم سلطات خاصة غير قضائية في القوانين والنصوص القانونية ذات العناوين المختلفة. في القوانين المختلفة، لكل سلطة عنوان مختلف، ولا يوجد تنسيق وترابط في تسمية السلطات. ومن الألقاب المستخدمة في القوانين الإيرانية: مجلس الإدارة، والمجلس، والهيئة، وفرع المحاكمة والاستئناف، والفرع الخاص، واللجان، والمحكمة التأديبية، والنواة، وفرع التحقيق. لا يوجد توافق في الآراء بشأن المصطلح العام الذي يشمل الكلمات المذكورة.

يشبه النظام القانوني الإيراني النظام القانوني الفرنسي بمعنى أن السلطات الإدارية شبه القضائية كانت منظمة خارج النظام القضائي منذ البداية، وهي تختلف عن السلطات القضائية من حيث التنظيم والهيكل والتنظيم وطريقة العمل. وبالمثل فإن هذا الاستقلال له استثناءات في بعض الحالات، بما في ذلك اختيار بعض أعضاء السلطات الإدارية شبه القضائية من قبل القضاء. تم تشكيل العديد من السلطات الإدارية شبه القضائية بعضوية القضاة، ويتم اختيار هؤلاء القضاة من قبل القضاء. كما أن السلطة العامة للنظر في الدعاوى الإدارية هي محكمة العدل الإدارية التي تعتبر إحدى المؤسسات ذات الصلة بالقضاء. بالإضافة إلى ذلك، تعتمد بعض السلطات الإدارية شبه القضائية تنظيميًا على الإدارات الإدارية للقضاء، لكن هذا التبعية لا يعني خضوعها التنظيمي للسلطات

القضائية، وبشكل عام، يجب اعتبار السلطات الإدارية شبه القضائية جزءاً من "الإدارة" مفهوم عام. في العراق، لم يتم العثور على تاريخ بحثي ومصادر موثوقة حول هذه المسألة، ولم يتمكن الباحث من العثور إلا على قوانين متفرقة تتعلق بالسلطات واللجان الإدارية شبه القضائية. نأمل أن يكون هذا البحث خطوة إلى الأمام في تطوير البحوث المرتبطة بموضوع السلطات الإدارية شبه القضائية.

أهمية البحث : تكمن أهمية البحث في ثلاث نقاط:

١. ترتبط الأنشطة الإدارية بالقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة لاجل حفظ النظام العام و سير المرافق العامة، ويتعلق جزء من هذه القرارات بموظفي الدائرة وجزء منها يتعلق بالمواطنين. إذا اعتقد المواطنون أو موظفو الإدارة أن هذه القرارات الإدارية أثرت على حقوقهم وواجباتهم أو مراكزهم القانونية بشكل سلبي، فقبل رجوعهم إلى الجهات القضائية، يحق لهم الطعن في هذه القرارات الإدارية أمام جهات إدارية غير قضائية. من الضروري أن تقوم هذه الهيئات الإدارية شبه القضائية بمراجعة وإصدار أحكامها بناءً على مبادئ الإجراءات العادلة، وهذا المقال يبرز أهمية موضوع الدراسة.

٢. تكمن أهمية الدراسة في أن المرافق العامة والمؤسسات الحكومية وجدت لتقديم الخدمات إلى المواطنين، لذا يجب ضمان حسن سير تلك المرافق بانتظام واضطراد، ويتحقق ذلك عندما يؤدي موظفوها واجباتهم بصورة صحيحة، ودون مخالفة للقوانين، إلا أن بعض ممارسات الموظفين قد تخرج عن الهدف المرسوم لها، وتكون عبء يقف أمام تحقيق المصلحة العامة، بغية تحقيق المنافع الشخصية. عندها يتحمل الموظف المخالف مسؤولية فعله والتي قد تؤدي إلى عقوبته انضباطياً أو جزائياً أو الاثنين معاً، حيث للوقف على أهمية تلك الاجراءات الجزائية المتخذة بحق ذلك الموظف، وبيان اثرها وما يترتب عليه من آثار على مستواه الوظيفي والمعيشي والاجتماعي. ومدى فاعلية تلك الاجراءات في الحد من وقوع المخالفات وما يصاحبها من ردع للمخالف وزجر لغيره.

٣. قلة الدراسات والبحوث في هذا المجال تجعل الدراسة الحالية ذا أهمية مضاعفة.

مشكلة البحث : ما هي مبادئ و حلول لضمانات تحقيق العدالة في تنظيم عمل السلطات الاداريه شبه القضائيه؟

أهداف البحث : يهدف المقال الى:

١- دراسة قضية ضمانات تحقيق العدالة في هذه السلطات الإدارية شبه القضائية. تواجه العدالة تحديات في الإجراءات من قبل هذه السلطات شبه القضائية. في هذه الأطروحة

٢- فحص المشاكل والوضع القائم في عملية تنفيذ هذه السلطات شبه القضائية أولاً، وبعد ذلك سنقدم أفكاراً ومقترحات من شأنها تعزيز العدالة في هذه السلطات.

٣- هذا البحث هو بحث قانون إداري عام حول ضمانات العدالة في السلطات الإدارية شبه القضائية والتوصيات والأفكار المقدمة فيه ليست خاصة بدولة معينة.

منهجية البحث : اعتمدت الدراسة منهجية البحث الوصفي والتحليلي النقدي لدراسة ضمانات تحقيق العدالة في السلطات الادارية شبه القضائيه ، من خلال معايير وقواعد دقيقة ترتبط ارتباطاً قوياً بجوهر المشكلة موضوع البحث من خلال مقارنة واقع التطبيق القانوني وهذه المقارنة في ضوء ومنظور السياسة القانونية الجنائية لجلب المنافع في واقع القانون العراقي.

هيكلية البحث : من أجل تحقيق الهدف والغاية من الدراسة تناولنا حلول قانونية لتعزيز الإجراءات العادلة في عمل السلطات الاداريه شبه القضائيه، فعرضنا في المبحث الاول الحلول المتعلقة بطبيعته السلطات الاداريه و مركزها التنظيمي، من حيث تبعيه السلطات الاداريه الى الاداره العامه او استقلالها، ثم تجميع السلطات الاداريه و انفكاكها عن الاداره العامه، ، وأخيراً جاءت الخاتمة مشتملة على النتائج والتوصيات التي خرجت بها الدراسة..

المبحث الأول: الحلول المتعلقة بطبيعة السلطات الإدارية و مركزها التنظيمي

من أجل معالجة الإجراءات العادلة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية نتناول في هذا المبحث مجموعة من الحلول المتعلقة بطبيعة السلطات الإدارية و مركزها التنظيمي، وسيكون ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تبعية السلطات الإدارية الى الاداره العامة أو استقلالها

توجد عدة عوامل تساهم في تبعية السلطات الإدارية الى الاداره العامة أو استقلالها وصياغتها للجان الدائمة في العملية التشريعية، منها عوامل خارجية وداخلية، وسوف نتناول هذه العوامل من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: العوامل الخارجية المؤثرة في تبعية السلطات الإدارية الى الاداره العامة أو استقلالها

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الواجبات والمهام ، وهي الوظيفة الرئيسية لسن القوانين وكذلك إنشاء ورسم السياسة العامة. بشكل عام ، يمكن تصنيف واجبات المشرع إلى ما يلي:

أولاً: العوامل التشريعية

تشكل الواجبات التشريعية أساس عمل السلطة التشريعية، فهي تجعل من مجلس النواب ممثل الأمة وصوتها، كما أنه من أهم سلطات الحكومة. وهي تسن القوانين وتغيرها وتلغيها، ومن الضروري إقرار جميع القوانين التي تعرض عليها من السلطة التنفيذية وحتى الاتفاقيات الدولية التي توقعها السلطة التنفيذية، ولا ينفذ القضاء إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.^(١)

وبما أن لها وظيفة تشريعية، فإننا نسلط الضوء على جانبين أساسيين لشرح العملية التشريعية التي تحددها السلطة التشريعية في عملية اقتراح مشروع القانون وإقراره. أما بالنسبة للقانون المقترح، فعند دراسة أصل القانون في معظم الدول، يتبين أنه في معظم القوانين المعتمدة، يأتي أصل هذه القوانين من الحكومة، وليس من مجلس النواب. أسباب كثيرة منها:

- ١- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تتطلب وجود أجهزة تكنولوجية فعالة ومتقدمة وعدم وجود مؤسسات برلمانية.
- ٢- الالتزام بمنح بعض الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب فيما يتعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بصرف أو إلغاء الإيرادات للمنفعة العامة.^(٢)

ثانياً: العوامل الرقابية

واجب المراقبة هو سيطرة البرلمان السياسية على تصرفات السلطة التنفيذية وممارسة صلاحياتها، إلى الحد الذي يسمح به الدستور . ويقوم مجلس النواب بهذه الرقابة نيابة عن الشعب، لأنه السلطة الأقرب إلى الشعب والأقدر على التعبير عن إرادته^(٣).

وتتخذ الرقابة على الحكومة من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) أشكالاً متعددة كما يلي:

- ١- حق طرح الأسئلة: من حق النواب أن يبحثوا في قضايا لا يعرفون عنها أو يلفتون انتباه الحكومة إلى قضية معينة وبالتالي يتم نقل المشكلة إلى الوزير المختص من قبل النواب. أو منع رئيس الوزراء وغيره من النواب من المشاركة في المناقشة أو التعليق على

(١) د. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت <http://www.eaddla.org>

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧،

ص ٣٣٣-٣٣٨.

(٣) د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة

الليبية، طرابلس، ١٩٦٩، ص ٢٤٣.

إجابة الوزير، ولكن إذا كان السائل غير راضٍ عن إجابة الوزير أو إذا كانت الإجابة ليست إجابة الوزير فيمكنهم ذلك. جعل السؤال موضوعاً للمناقشة^(١).

٢- الحق في المساءلة: المساءلة ليست مجرد محاولة لإثارة قضية محددة، مثل سؤال؛ ويعني أيضاً مساءلة الوزارة أو الوزير المعني عن السلوك أو السياسة غير القانونية. وبالتالي، فهو لا يخلق علاقة شخصية محدودة بين السلطة التنفيذية والمتهم، بل يطلق بدلاً من ذلك نقاشاً عاماً يحق لجميع الممثلين المشاركة فيه، ويمكن للبرلمان الاستمرار حتى لو تم عزل الممثل من منصبه. ناقش إذا وافق أحد الأعضاء^(٢).

ونظراً لتقاسم المسؤولية، فمن المرجح أن تكون نتيجة التحقيق فقدان الثقة في الوزير أو الوزارة ككل، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالتها لتمهيد الطريق أمام إنشاء وزارة مختصة..^(٣).

٤- الحق في التحقيق: الغرض من طريقة المراقبة هذه هو أن يكتشف البرلمان نفسه الحقائق المتعلقة بالأداء المنظم للخدمات العامة أو الكشف عن إجراء إداري معين. ولهذا السبب تقرر في كثير من الدساتير، وخاصة في النظام البرلماني، إنشاء لجان مؤقتة أو دائمة لهذا الغرض^(٤).

ومن الجدير بالذكر أن هذه اللجنة لا تتخذ قراراً بشأن الحادثة قيد التحقيق، بل يقتصر عملها على تقديم تقرير إلى مجلس النواب يتضمن كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالحادثة قيد التحقيق، فضلاً عن إعداد التقرير. قرار. وبحسب نتيجة التحقيق، فهو يخضع لسلطة مجلس النواب..^(٥).

٥- المسؤولية الوزارية: المسؤولية الوزارية هي أخطر أسلحة سيطرة مجلس النواب على الحكومة، وفي النظام البرلماني تقع المسؤولية السياسية على الوزير أو الوزارة بأكملها، وهي فردية وتقع على الوزير وحده أو مع الوزير. الوزارة بأكملها هي نتيجة لعمل هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة لعمل رئيس الوزراء الذي هو رئيس هذه الهيئة. مسؤولية سحب الثقة من الوزير يحددها مجلس النواب، وإذا سحبت الثقة من الوزير وجب عليه التقاعد. لكن إذا كان الأمر ضد الوزارة بأكملها أو رئيس الوزراء، فيجب على الحكومة الاستقالة^(٦).

ثالثاً: العوامل المالية

وتتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد مقدار الإنفاق الحكومي والحصول على الوسائل اللازمة لسد عجز الموازنة من خلال الضرائب أو غيرها من الوسائل^(٧).

(١) د. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-أنكلترا)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٤٧.

(٢) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص ١٣٠.

(٣) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧١.

(٤) محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، ١٩٨٧، ص ٧٠.

(٥) مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

(٦) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

(٧) د. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت www.eaddla.or

كما يقوم مجلس النواب (البرلمان) بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، ومراقبة أداء النفقات، ويكشف التقرير السنوي الذي ترفعه دائرة المحاسبة المالية إلى مجلس النواب عن أوجه القصور أو الإهمال، ويبين ارتكابهم أخطاء في الأمور المالية. القضايا. المخالفات التي ترتكبها السلطة التنفيذية خلال السنة المالية.^(١)

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن المؤسسات التشريعية تؤدي مجموعة واسعة من الواجبات، وأن المناقشات في المجالس التشريعية يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي وبلورة آراء النخب والمواطنين ليس فقط في القضايا السياسية ولكن أيضا في القوانين. وإجراءات النظام السياسي^(٢).

الفرع الثاني: العوامل الداخلية المؤثرة في تبعية السلطات الإدارية إلى الاداره العامة أو استقلالها

وارتكز هذا الاتجاه على مبدأ سيادة القانون. ورغم أن التشريع يتمثل بشكل رئيسي في قوانين تتميز بالمنهج التدرجي، إلا أن نطاق القانون يتميز بكونه شاملاً، إذ يستطيع القانون أن يقرر القواعد التي يريدها.^٣ ولذلك يحق للسلطة التشريعية أن تحدد قواعد القانون التي تريدها، وهذا يشمل الحرية الكاملة في كل مجال ولا يمكن منعها من سن القوانين في أي موضوع^٤، ومما سبق يتبين لنا النتيجتان التاليتان:

الأولى: إذا بدأنا النشاط التشريعي العادي في جميع المجالات، فإن نطاق ونطاق التشريع العادي (بما في ذلك مشاريع القوانين المقترحة) يعتبر مطلقاً وغير محدد، ونتيجة لذلك فإن القانون له الحق في التنظيم. ومهما كان الموضوع الذي يختاره، فلا يستطيع أن يحدد اتجاهه في أي مسألة إلا إذا كانت مخالفة أو مخالفة لأحكام الدستور أو الموضوع أو المواضيع المحظورة عليه.^٥

ثانياً: هناك مجال معين من القانون لا يمكن لأحد أن يتعامل معه، أي أن هناك بعض الأمور لا يجب أن ينظمها إلا القانون، أي لا يمكن أن يعالجها إلا المجلس التشريعي، ويحددها الدستور هذه المنطقة. فالقضايا التي يحددها القانون في نصوص دستورية واضحة، مثل الضرائب (أي المجال الذي ستقدم فيه مشاريع القوانين)، والنظام الانتخابي، والعفو العام، وغيرها من الأمور التي نص عليها الدستور، يجب أن ينظمها القانون. مع بعض الخاصة والاستثناءات. قضايا محددة يستبدها الدستور من نطاق التشريع المثال التقليدي في بعض الصكوك الدستورية هو حظر الأثر الرجعي للقوانين الجنائية وحظر الاستيلاء العام على الأموال. منع طرد

(١) د. خيري عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٨. نقلاً عن مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨، ص٢٤٢ كذلك: د. إبراهيم عبد العزيز شياح: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بلا، ص٥٨٤-ص٥٩١.

(٢) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص١٨.

^٣ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وإحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٧٥٢

^٤ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص٨٥٠-٨٥١

^٥ محمد فؤاد مهنا، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق في الجامعة الإسكندرية، العدد الأول، ١٩٧١، ص ١٥٦.

المواطنين من وطنهم أو العودة إليه^١ ، وعلى الرغم من الاختلاف في تحديد نطاقه ونطاقه، إلا أن أغلبية الفقه تكاد تكون مجمعة على وجود مجال محدد للقانون العام. من ناحية عدد الصادات المخصصة لهذا التقليد ومن ناحية أخرى تقدير قيمة هذا التقليد^٢.

ورغم أن رغبة واضع الدستور في أن ينظم القانون بعض القضايا لا يعني أن القضايا الأخرى التي لم تتضمنها النصوص الدستورية تمنع من تنظيمها بالقانون، إلا أن إدراجها في الدستور ليس أكثر من رغبة. وقد أكد المشرع على أهمية ذلك وألزم الجهات المختصة بالرد عليه بالقانون^٣.

وعليه نرى أن نطاق القانون غير مؤكد وأن الجهة المخولة باقتراح القانون لها الحرية في تقديم أي مشروع قانون يرغب فيه، على أن يلتزم بالقواعد الشكلية والإجرائية. أما فيما يتعلق بالنصوص الواردة في الدستور فيما يتعلق بإعداد القوانين في مراحلها المختلفة (من الاقتراح والتفاوض والتصويت)، فإن الدستورية التي تقتضي سن القوانين في مسائل معينة، لا تقيد المشرع، بل وفقاً لهذا التوجه. وينظم الدستور بصرامة مسألة معينة تعيق السلطة التشريعية، أما السلطة التنفيذية فلا تحدد إلا بعض الأمور التي ينظمها القانون فيما يتعلق بنقويض السلطة^٤.

ودستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ سار على نفس الاتجاه، حيث جعل مجال تقديم مشاريع القوانين مطلقاً وجعله إلزامياً من خلال استشارته للعديد من المواضيع والقضايا التي خصها المشرع للقانون. ومن بين هذه ومن المجالات التي يريد المشرع العراقي أن ينظمها القانون (بما فيها تلك المحددة في المادة ٧/أولاً) "أي حزب أو اتجاه يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو الفكر أو الطائفية". "التصفية أو التحريض أو التسهيل أو التمجيد أو التشجيع أو إضفاء الشرعية... محظورة وينظمها القانون". كما تضمنت المادة (٩/ثانياً) نصاً على أن "خدمة المعلومات ينظمها القانون". كما تنص المادة (١٢/أولاً) على أن "علم العراق وشعاره ونشيد الوطن ينظم بقانون...".

كما تتضمن المادة ٢/١٢ النص على أن "الأوسمة والعطلات الرسمية والأعياد الدينية والوطنية، والتقويم الهجري والميلادي تنظم بقانون". وتتص المادة ١٥ أيضاً على أنه "لا يجوز حرمان أحد أو حرمانه من الحياة أو الأمن أو الحرية أو الحقوق". بشرط أن يكون مخالفاً للقانون... (١٧/ثانياً) كما أكدت المادة على أن القانون يحدد الإجراءات الواجب اتباعها عند دخول المنازل وتفتيشها. (١٨) الفقرة (ثانياً، ثالثاً، رابعاً) من المادة سادساً) أكد أن القانون ينظم الجنسية العراقية وفق القانون^٥.

أما فيما يتعلق بالنطاق المحدد لاقتراح القانون: فمن الثابت أن للقانون صفة سيادية باعتباره معبراً عن إرادة الأمة^٦ ، فيكون نطاق اقتراح القوانين مطلقاً لا يقتصر على القوانين. لكن أي تقييد... نتيجة لضغط المشاكل السياسية والاقتصادية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، تغيرت الشروط الدستورية التي نشأت حول هذا الموضوع^٧.

^١ سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٩٣

^٢ حمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٢٠٧

^٣ ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص ١٥٦

^٤ سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة

المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤٨

٥

^٦ محمد فؤاد مهنا ، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ،

كلية الحقوق في الجامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ١٩٧١ ، ص ٧٥٢

^٧ د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص ١٥٨

وظهر هذا الاتجاه في فرنسا لأن دستور ١٩٥٨ حاول تعزيز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مجال التشريع^١، وعلى عكس التقليدي حاول توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية. القانون التشريعي هو القاعدة التي تحدد السلطة المطلقة لمجلس النواب في مجال عمله، بحيث يكون له الحق في أن يقرر أي تشريع عادي يرغب فيه^٢.

لقد أصبح نطاق التشريع العادي، أي القانون، واضحاً ولا يمكن للبرلمان أن يتجاوزه. وتقتصر سلطة البرلمان على سن القوانين في المسائل التي يحددها الدستور، وأصبح نطاق اللوائح ضمن التشريع مطلقاً. وهي غير محددة لأن السلطة التنفيذية تتمتع بسلطة التشريع في جميع المسائل بخلاف تلك التي يحددها الدستور للبرلمان^٣.

وفي حين تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة عامة في السلطة التشريعية، فإن سلطة الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في بعض القضايا المحددة محدودة حصراً^٤، كما ورد في المادة (٣٤)، وبالتالي السلطة التنفيذية^٥.

إذا كانت المادة ٣٤ تحدد المواضيع الرئيسية المخصصة للتشريع البرلماني بموجب الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإن المواد الأخرى من هذا الدستور تتطلب سن قانون بشأن مسائل معينة، مثل بعض الاتفاقيات التي لا يمكن أو لا يمكن التصديق عليها خارج نطاق القانون (المادة ١) مبدأ احترام الحرية الشخصية في مواجهة الاعتقال التعسفي، وخلافاً للقانون، لا يجوز اعتقال أو سجن أي شخص (المادة ٦٦)، وإنشاء وحدات إقليمية جديدة وإدارتها من قبل أشخاص منتخبين. المجالس (المادة ٧٢) وتحديد وتعديل نظام أقاليم ما وراء البحار (المادة ٧٤)^٦.

ويتوافق هذا القيد مع قاعدة عامة وردت في الفقرة الأولى (المادة ٣٧) بشأن تحديد نطاق اللائحة^٧ (٦٥)، وذلك من خلال التحديد الذي يتبعه الدستور الفرنسي من حيث نطاق القانون. (وهي كما يلي: "إن المسائل التي لا يتناولها القانون هي ذات طبيعة تنظيمية...") وبذلك اقتضت السلطة التشريعية لمجلس الأمة الكبرى لتركيا على النص في المادة (٣٤) من الدستور والسلطة التشريعية في كل ما لا يدخل في نطاق القانون تعود للحكومة.

المطلب الثاني: تجميع السلطات الادارية وانفكاكها عن الادارة العامة

يتم تشكيل السلطات الادارية شبه القضائية وفقاً لما ينظمه القانون، وعند إنشاء السلطات الادارية شبه القضائية يتم مبدأ التخصص في القانون وفقاً لمبدأ التخصص، أي يتم تشكيل كل لجنة لتتخصص في تحقيق هدف معين. مهمة. لجان السلطات الادارية شبه القضائية هي لجان برلمانية في العراق، إذ تختص كل لجنة بمتابعة أعمال إحدى الوزارات في البلاد، فتدرس اللجنة الدائمة الأمور

^١ محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري

في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧١ ، ص٨٥٣

^٢ كمال المنوفي ، أصول النظم السياسية المقارنة ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ، الكويت، ط١ ، ١٩٨٧ ، ص ٢٣١.

- د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع ، ص٣٤٤

^٣ عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت ، ط٢ ، مجلة الحقوق والشريعة ، ١٩٩٤ ، جامعة الكويت ، ص٩

^٤ سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٢ ، ص١٣٤

^٥ عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت ، ط٢ ، مجلة الحقوق والشريعة ، ١٩٩٤ ، جامعة الكويت ، ص٩

^٦ سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص١٥٥

^٧ سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص١٣٤

المتعلقة بالوزارة المسؤولة عن متابعة أعمالها. ومهمتها إعداد الدراسات والتقارير لتحسين عمل تلك الوزارة وتقديم المقترحات التشريعية بشأن تنظيم وتنفيذ العمل في الوزارة، ويكون عدد هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية بشكل عام عددا ثابتاً^١.

يتم تشكيل لجان السلطات الادارية شبه القضائية البرلمانية وفقاً للقضايا التي يحتاج البرلمان إلى دراستها، وينتهي عمل هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية بتقديم تقرير إلى البرلمان، ومن بين هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية أيضاً لجان يشكلها مجلس العموم البريطاني لفحص بعض مشاكل. وهو يلفت انتباه المجلس ولا يحدد عادة برقم ثابت.

وبحسب نوع هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية، هناك إما لجان دائمة تستمر في عملها أثناء عمل المجلس، أو لجان مؤقتة تشكل للقيام بمهمة معينة ومحددة وتنتهي بمجرد انتهاء المهمة الموكلة إليها^٢.

وفيما يتعلق بتشكيل السلطات الادارية شبه القضائية في مجلس النواب العراقي نرى أن المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على كيفية تشكيل هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية، وفي الدورة الأولى للمجلس يتم تشكيل لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة وفي ويراعى في تشكيلها رغبات ومؤهلات وخبرات الأعضاء، وتشكل لجان السلطات الادارية شبه القضائية من مرشحي الأعضاء، ولعضوية اللجنة وفقاً للمادة (٧٢/أولاً) من النظام الأساسي يرشح كل عضو نفسه / لعضوية إحدى لجان السلطات الادارية شبه القضائية ورئاسة اللجنة، وبعد اكتمال عدد أعضاء اللجنة يقوم المجلس بالتصويت على القائمة التي يتم الاتفاق عليها من قبل المجلس. وتنتخب كل لجنة رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً من بين أعضائها بأغلبية أعضائها خلال الثلاثة أيام التالية لبدء تشكيلها^٣.

وتتكون كل لجنة من لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة من عدد معين من الأعضاء بحد أدنى سبعة ولا يزيد على خمسة عشر عضواً^٤ وينص ميثاق مجلس النواب العراقي على أن لجان السلطات الادارية شبه القضائية تنقسم إلى لجان دائمة وعددها كما يلي: وفيما يلي: كان لدى مجلس النواب في دورته الانتخابية الأولى (٢٤) لجنة دائمة، وبعد تعديل النظام الأساسي لمجلس النواب في الدورة الانتخابية الثانية لعام ٢٠١٠، ارتفع عدد أعضاء لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة إلى ٢٤ عضواً. وذلك وفقاً لنص المادة (٧٠) من النظام. ومع تقسيم هيئة التربية والتعليم إلى لجنتين، تم تحويل لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة إلى هيئة التربية والتعليم وهيئة التعليم العالي والبحث العلمي.

ومن تشكيل لجان السلطات الادارية شبه القضائية في العراق نرى أن النظام الداخلي يتبع مبدأ التخصص، حيث تخصص كل لجنة في مهام معينة وتعمل كل حسب الاختصاصات المخصصة لها أو موضوعات بحثية تتعلق بإحدى الوزارات. وهي كالتالي: (لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الأمن والدفاع، اللجنة القانونية، لجنة النفط والطاقة، لجنة النزاهة، اللجنة المالية، لجنة الاقتصاد والاستثمار، لجنة التعليم، لجنة الصحة والبيئة، لجنة الخدمات والتقسيم، لجنة الأقاليم والمحافظات. اللجنة، لجنة حقوق الإنسان، لجنة الثقافة والإعلام، لجنة المؤسسات والشؤون الدينية، لجنة المبعدين والنازحين، لجنة الزراعة والمياه، لجنة المصالحة، اللجنة الوطنية والمسؤولية، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسيين، لجنة الشباب والرياضة، المرأة. ، لجنة الأسرة والطفولة، لجنة المؤسسات

^١ اللجان البرلمانية في العراق الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي / <http://www.parliament.iq>

^٢ د. فاروق احمد خميس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، وزارة التعليم العالي ، جامعة الموصل ، بدون سنة طبع ، ص

٦٨. ، - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف، الإسكندرية ،

١٩٦٦ ، ص ٥٣٣

^٣ المادة (٧٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٤ المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

غير الحكومية، لجنة شؤون الأعضاء وتنمية الجمعية، لجنة العشائر، لجنة التعليم العالي، لجنة السياحة والآثار، لجنة العمل والشؤون الاجتماعية^١.

وفي العراق ينص النظام الأساسي لمجلس النواب على تشكيل لجان دائمة وكذلك لجان مؤقتة، وتشكل لجان السلطات الادارية شبه القضائية المؤقتة باقتراح من رئاسة الجمهورية أو خمسين عضوا وموافقة أغلبية أعضاء البرلمان. ويؤكد الحاضرون في المجلس^٢، أن من بين السلطات الادارية شبه القضائية المخصصة التي أنشأها مجلس النواب العراقي، هناك أيضاً لجان أنشئت لتعديل بعض أحكام دستور ٢٠٠٥ وفقاً للمادة (٦٨) من قانون الداخلية. دستور. تنشأ اللجنة المؤقتة لتعديل الدستور وتتولى المهام المنصوص عليها في المادة (١٤٢) من الدستور، بينما تشرف اللجنة المؤقتة على تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور في حال تنفيذها^٣.

أما لجان السلطات الادارية شبه القضائية الفرعية: ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على إنشاء لجان فرعية بالإضافة إلى لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة إذا طلبت اللجنة الدائمة وخاصة اللجنة الرئيسية إنشاء لجان فرعية لمساعدة اللجنة الرئيسية التي ينبثق عنها العمل. وتتولى العديد من المهام التي توفر الوقت والجهد في تشكيل اللجنة الفرعية، ويتم تشكيل هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية لمناقشة ودراسة موضوع محدد يتعلق بعمل اللجنة الدائمة الناشئة عنه وموضوع محدد مثل الدراسات المقترحة حسب الحاجة. من خلال العمل. دراسة مشاريع القوانين أو تعديلات النص الدستوري، على أن ترفع هذه اللجنة تقريراً إلى اللجنة الرئيسية التي خرجت منها عن أعمالها ونتائجها^٤.

وتنص المادة (٨٢) من النظام الأساسي لمجلس النواب العراقي على تشكيل لجان السلطات الادارية شبه القضائية الفرعية وكذلك لجان السلطات الادارية شبه القضائية الدائمة ولجان السلطات الادارية شبه القضائية المؤقتة، بحسب متطلبات العمل والقضايا المعروضة عليها. ولم يحدد النواب صلاحيات لجان السلطات الادارية شبه القضائية الفرعية أو كيفية تشكيلها، ونعتقد أن اللجنة الفرعية تتمتع بنفس صلاحيات اللجنة الأصلية من حيث أنها لجنة ناشئة. وفيما عدا عدد الأعضاء فإن عملها مؤقت وينتهي بعرض التقرير عن عملها.

اما لجان التحقيق البرلمانية فيعتبر حق مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق من أهم الأدوات الرقابية التي منحتها الدساتير للبرلمان، إلى جانب الوسائل الأخرى (السؤال والاستجواب). عمل السلطة التنفيذية، خاصة إذا كانت هناك شكوك حول صحة القانون أو المعلومات المقدمة من الحكومة بشأن سؤال معروض عليها أو المعلومات الناشئة في النقاش العام حول قضية معينة، لذلك فإن معظم الدساتير مستعدة لنقل هذا الحق إلى السلطة التشريعية، فهي السلطة المعبرة عن إرادة الأمة^٥.

تعتبر لجان التحقيق لجاناً مؤقتة وتنتهي ولايتها بأن تقدم إلى البرلمان تقريراً يتضمن التوصيات التي توصلت إليها اللجنة وتناقش في ضوءه التقرير وتتخذ القرار المناسب في ضوء ما يتضح لها. تختص لجان التحقيق بتقصي الحقائق حول الأمر الذي يملك البرلمان صلاحية التحقيق فيه، وقد يرغب البرلمان في الكشف عن حقيقة معينة، لذلك يقوم عادة بتشكيل لجنة من أعضائه للقيام بواجب المجلس التحقيقي. ويمكنه أن يحكم في مسألة معينة بنفسه^٦.

^١ الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي <http://www.parliament.iq> بتاريخ ٢٥/١١/٢٠١٣

^٢ المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٣ المادة (٧١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٤ د. أنور الخطيب ، مصدر سابق ، ص ١٤٠

^٥ د. هشام محمد البديري ، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، ط١، دار الفكر العربي ، المنصورة ، ٢٠١١ ، ص ٦٥

^٦ . هشام محمد البديري ، مصدر سابق ، ص ١٧٠

تنص معظم برلمانات العالم على إجراءات محددة لتشكيل لجان التحقيق، خوفاً من الإفراط في استخدام هذا الأسلوب من قبل المجلس؛ وهذا الأسلوب يحول أعضاء الحكومة إلى أدوات تقدم باستمرار المعلومات والبيانات والوثائق للمجلس دون أي مبرر. وفي الأنظمة الداخلية، يحاط هذا الحق بقيود مختلفة، من بينها وجوب طلب عدد معين من الأعضاء لتشكيل اللجنة. ويهدف إلى استكمال النصاب القانوني لاجتماع اللجنة وتحديد المسائل التي سيتم التحقيق فيها^١.

وفيما يتعلق بالعراق، لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يسمح للبرلمان بتشكيل لجان تحقيق، وبالإشارة إلى النظام الأساسي لمجلس النواب فقد جاء في المادة ٨٢ أن مجلس النواب هو صاحب السلطة. لتشكيل لجان التحقيق. ويشكل لجان تحقيق بناءً على اقتراح رئاسة المجلس أو موافقة أغلبية الخمسين عضواً^٢ الحاضرين في مجلس النواب.

وتشكل هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية وفقاً لمتطلبات الوظيفة والقضايا المعروضة عليها، ولجان التحقيق صلاحية تقصي الحقائق في القضايا المعروضة عليها^٣، ولجنة أن تدعو من تشاء. إلى الاجتماع. وتستمتع إلى الأقوال وفقاً للإجراءات الأساسية، ولها حق النظر في كل ما يتعلق بالدعوى المعروضة عليها، ومع عدم الإخلال بالدعوى المعروضة على القضاء، لها الاستعانة بالخبراء وتحدد أتعابهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^٤.

عند إحالة الأوراق إلى لجنة التحقيق من قبل رئاسة المجلس^٥، تقوم اللجنة بفحص جميع المستندات ذات الصلة وكل ما يتعلق بالقضية المعروضة عليها، كما يحق للجنة دعوة أي شخص لسماع الأدلة. كما لها الحق في الاستعانة بالخبراء عند الضرورة وفقاً للطرق الأساسية وتحدد أتعابهم بالاتفاق مع الرئاسة ويقتصر نطاق عمل هذه لجان السلطات الادارية شبه القضائية على المواضيع التي أنشئت من أجلها وتمارسها. ولا يحق له التأثير في القضايا المعروضة على القضاء، وبعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها، ترفع الهيئة تقريرها وتوصياتها إلى رئاسة الجمهورية، وترفعها إلى مجلس النواب، ويقدم ويأخذ ما يراه مناسباً^٦.

^١ د. هشام محمد البديري، مصدر سابق، ص ١٧٠

^٢ المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

^٣ لجان التحقيق التي شكلت مؤخراً من قبل مجلس النواب العراقي (لجنة تقصي الحقائق في قضية مصطفى محافظة ميسان (الموقع الالكتروني لمجلس النواب في العراق <http://www.parliament.iq>).

^٤ المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٥ المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٦ المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الخاتمة

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

أولاً : النتائج

١. أظهرت الدراسة أن القانون العراقي يعتبر الإحالة إلى التحقيق من قبل السلطات الإدارية شبه القضائية ضماناً أساسية لتحقيق العدالة، حيث تمثل بداية الإجراءات التأديبية ضد الموظف.
٢. تبين أن التحقيق الإداري لا يبدأ إلا بعد إحالة رسمية للموظف، وهو شرط جوهري في كل من القانون العراقي ونظام الخدمة المدنية السوري.
٣. حدد القانون العراقي سلطة إحالة الموظف للتحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة، وفقاً للمادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.
٤. لوحظ عدم تحديد التشريع العراقي لأسباب محددة للإحالة إلى التحقيق، مكتفياً بتحديد الواجبات والمحظورات الوظيفية.
٥. اتضح أن النظام التأديبي في العراق لا يحدد المخالفات التأديبية حصراً، بل يعتبر أي إخلال بواجبات الوظيفة سبباً للمساءلة.
٦. أظهرت الدراسة تميز القانون العراقي في تحديد صلاحيات اللجنة التحقيقية، وفقاً للمادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.
٧. تبين أن أي خلل في تشكيل اللجنة التحقيقية يؤدي إلى بطلان الإجراءات المتخذة، استناداً إلى القاعدة القانونية "ما يبني على الباطل فهو باطل".
٨. أشارت النتائج إلى أن الشكلية في إجراءات التحقيق ليست مقتصرة على قانون انضباط موظفي الدولة فقط، بل تمتد إلى قوانين أخرى مثل قانون التضمين العراقي.
٩. أظهرت الدراسة أن استقلالية السلطات الإدارية شبه القضائية تعد عاملاً حاسماً في ضمان نزاهة وعدالة الإجراءات التأديبية. حيث تبين أن درجة الاستقلال الممنوحة لهذه السلطات تؤثر بشكل مباشر على قدرتها على اتخاذ قرارات موضوعية وغير منحازة.
١٠. كشفت النتائج عن وجود فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي فيما يتعلق بضمانات العدالة في عمل السلطات الإدارية شبه القضائية. فعلى الرغم من وجود أطر قانونية، إلا أن تنفيذها في الواقع يواجه تحديات متعددة.
١١. تبين أن الرقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية شبه القضائية تشكل ضماناً أساسية لتحقيق العدالة. حيث أن إمكانية الطعن في هذه القرارات أمام المحاكم المختصة يوفر حماية إضافية لحقوق الموظفين.
١٢. أشارت النتائج إلى أن تأهيل وتدريب أعضاء السلطات الإدارية شبه القضائية يلعب دوراً محورياً في تعزيز كفاءة وعدالة الإجراءات. فكلما ارتفع مستوى التأهيل القانوني والمهني لهؤلاء الأعضاء، زادت قدرتهم على إدارة التحقيقات بشكل عادل وفعال.
١٣. كشفت الدراسة عن الحاجة إلى تحديث وتطوير الأطر القانونية المنظمة لعمل السلطات الإدارية شبه القضائية بشكل دوري. حيث تبين أن بعض القوانين واللوائح قد لا تواكب التطورات الحديثة في مجال الإدارة العامة والقانون الإداري، مما يستدعي مراجعتها وتحديثها لضمان فعاليتها في تحقيق العدالة الإدارية.

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 الجسامة 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 القضائية 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 القضائية، 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 يمنع منعها من السقوط .

مصادر والمراجع

القران الكريم

اولاً: الكتب العربية

١. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-أنكلترا)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣
٢. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٩٣
٣. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥
٤. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٢
٥. سرور، أحمد فتحي. الشرعية والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٧
٦. : صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧
٧. صالح محسوب، السوابق القضائية ودورها في الاستقرار القضائي، ط١، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠٢
٨. الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة ٢٠١٥
٩. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت ، ط ٢ ، مجلة الحقوق والشرعية ، ١٩٩٤ ، جامعة الكويت

١٠. فاروق احمد خميس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، وزارة التعليم العالي ، جامعة الموصل ، بدون سنة طبع
١١. كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ، الكويت، ط١ ، ١٩٨٧
١٢. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، بغداد ، ١٩٩٦
١٣. محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٨٥٣
١٤. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧١
١٥. محمد فؤاد مهنا ، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق في الجامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ١٩٧١
١٦. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وإحكام القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢
١٧. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة
١٨. مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨
١٩. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف، الإسكندرية ، ١٩٦٦
٢٠. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨
٢١. هشام محمد ألبدي ، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، ط١، دار الفكر العربي ، المنصورة ، ٢٠١١
٢٢. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢٣. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، ١٩٦٩
٢٤. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري.
٢٥. خيري عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط١، بيت الحكمة، بغداد.
٢٦. إبراهيم عبد العزيز شبحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بلا.
٢٧. حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
٢٨. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٢٩. حمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥
٣٠. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع.

ثانياً: القوانين والحكام والقرارات القضائية

١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

رابعاً: المجالات والبحوث

١. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت ، ط٢ ، مجلة الحقوق والشرعية ، ١٩٩٤، جامعة الكويت

خامساً: المواقع الالكترونية

١. اللجان البرلمانية في العراق الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي / <http://www.parliament.iq>
٢. لجان التحقيق التي شكلت مؤخراً من قبل مجلس النواب العراقي (لجنة تقصي الحقائق في قضية مصطفى محافظة ميسان)

الموقع الإلكتروني لمجلس النواب في العراق <http://www.parliament.iq> .

٣. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت <http://www.eaddla.org>

Sources and References

The Holy Quran

First: Arabic Books

١. Ahmed Salama Badr: The Legislative Jurisdiction of the Head of State in the Parliamentary System - A Comparative Study (Egypt-France-England), Dar Al Nahda Al Arabiya, 2003

٢. Sami Gamal El Din, Principles of Administrative Law, Manshat Al Maaref, Alexandria, 2009, p. 493

٣. Sami Gamal El Din, Constitutional Law and Constitutional Legitimacy in Light of the Judgments of the Supreme Constitutional Court, 2nd ed., Manshat Al Maaref, Alexandria, 2005

٤. Sami Gamal El Din, Administrative Regulations and the Guarantee of Administrative Control, Manshat Al Maaref, Alexandria, 1972

٥. Sorour, Ahmed Fathi. Legitimacy and Criminal Procedures, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo 1977

٦. Saleh Jawad Al-Kadhim, Ali Ghaleb Al-Ani: Political Systems, 2nd ed., Al-Atik for Book Industry, Cairo, 2007

٧. Saleh Mahsoub, Judicial Precedents and Their Role in Judicial Stability, 1st ed., Justice Publications, Baghdad, 2002

٨. Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Annulment Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, First Edition, Cairo 2015

٩. Othman Abdul Malik Al-Saleh, The Regulatory Authority of the Administration in Kuwait, 2nd ed., Journal of Law and Sharia, 1994, Kuwait University

١٠. Farouk Ahmed Khamis, Supervision of Administrative Work, Ministry of Higher Education, University of Mosul, without publication year

١١. Kamal Al-Manoufi, The Origins of Comparative Political Systems, Al-Rubaian Publishing and Distribution Company, Kuwait, 1st ed., 1987

١٢. Maher Saleh Allawi, Administrative Decision, Baghdad, 1996

١٣. Mohsen Khalil, Political Systems and Constitutional Law (A Study of the Foundations and Forms of Modern Political Systems and the Constitutional System in Egypt and the United Arab Republic, 2nd ed., Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1971, p. 853

١٤. Mohsen Khalil, Political Systems and Constitutional Law (A Study of the Foundations and Forms of Modern Political Systems and the Constitutional System in Egypt and the United Arab Republic, 2nd ed., Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1971

١٥. Mohamed Fouad Mahna, The Presidential and Parliamentary Systems in the Constitutions of Arab Countries, Journal of Law for Legal and Economic Research, Faculty of Law, Alexandria University, First Issue, 1971

١٦. Mohamed Fouad Mahna, Principles and Provisions of Administrative Law, Dar Al-Matbouat Al-Jami'a, Alexandria, 1982

.١٧Mohamed Kazem Al-Mashhadani: Political Systems, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Al-Atik for Book Industry, Cairo

.١٨Mashout Al-Hajri: The Political Responsibility of the Government before Parliament, Hala for Publishing and Distribution, 2008

.١٩Mustafa Abu Zaid Fahmy, The Constitutional System of the United Arab Republic, Dar Al-Maaref, Alexandria, 1966

.٢٠Mustafa Kamel: Explanation of the Constitutional Law and the Iraqi Basic Law, 5th ed., Al-Salam Press, Baghdad, 1947-1948

.٢١Hisham Muhammad Al-Badri, Parliamentary Investigation Committees as a Means of Oversight of the Executive Authority, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Mansoura, 2011

.٢٢Hassan Muhammad Shafiq Al-Ani: Comparative Political and Constitutional Systems, Al-Atik for Book Industry, Cairo, 2007.

.٢٣Ismail Marza: Constitutional Law - A Comparative Study of the Libyan Constitution and the Constitutions of Other Arab Countries, Publications of the Libyan University, Tripoli, 1969

.٢٤Numan Ahmad Al-Khatib: The Mediator in Political Systems and Constitutional Law.

.٢٥Khairi Abdul Razzaq Jassim: The Governing System in Iraq after 2003 and the Influential Forces in It, 1st ed., Bayt Al-Hikma, Baghdad.

.٢٦Ibrahim Abdul Aziz Shiha: A Brief Introduction to Political Systems and Constitutional Law - An Analytical Study of the Lebanese Constitutional System, Dar Al-Jamiah, no date.

.٢٧Hassan Naji Saeed: The Problematic Relationship between the Legislative Authority and the Executive Authority in the Iraqi Political System, Unpublished Master's Thesis, College of Political Science, University of Baghdad, 2010.

.٢٨Sami Jamal Al-Din, Principles of Administrative Law, Manshat Al-Maaref, Alexandria, 2009.

.٢٩Hamoud Muhammad Hafez, Administrative Decision (Comparative Study), Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1985

.٣٠Ismail Al-Ghazal, Constitutional Law and Political Systems, University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, no place of publication, no year of publication.

Second: Laws, Rulers and Judicial Decisions

.١The Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives

Fourth: Magazines and Research

.١Othman Abdul Malik Al-Saleh, The Regulatory Authority of the Administration in Kuwait, 2nd ed., Journal of Law and Sharia, 1994, Kuwait University

Fifth: Websites

.١Parliamentary Committees in Iraq Website of the Iraqi Council of Representatives / Representatives <http://www.parliament.iq/>

.٢Investigation Committees Recently Formed by the Iraqi Council of Representatives (Fact-Finding Committee in the Case of the Maysan Governorate Refinery) Website of the Council of Representatives in Iraq <http://www.parliament.iq/>

3. Muhammad Hussein: Parliamentary Oversight Tools in Political Systems, on the Internet <http://www.eaddla.org>