مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي
اسم الكاتب: م.د. مصدق عادل طالب، م.د. وفاء عبد الفتاح عواد النعيمي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1138
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 17:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الرقابة على الهيئات المُستقلة في التشريع العراقي

Censorship of Independent Bodies in Iraqi legislation

الكلمة المفتاحية : **الرقابة، الهيئات المستقلة، التشريع العراقي.**

Keywords: Censorship, Independent Bodies, Iraqi Legislation.

م. د. مصدق عادل طالب

كلية القانون- جامعة بغداد

م. د. وفاء عبد الفتاح عواد النعيمي

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Lecturer Dr. Musadaq Adil Talib
College Of Law – University Of Baghdad
E-mail: musadaq111@yahoo.com
Lecturer Dr. Wafa'a Abdel Fattah Awad Al Nuaimi
Ministry of Higher Education and Scientific Research
E-mail: wafaa.alnaim66@gmail.com

ملخص البحث

يهدف هذا البحث إلى التركيز على الاليات الدستورية والقانونية التي تنظم الرقابة على الهيئات والمفوضيات المُستقلة في العراق مع الإشارة إلى بعض الدول، وذلك من خلال استعراض وسائل الرقابة السياسية والإدارية والقضائية على هذه الهيئات وأعمالها، في اطار منهجي علمي تحليلي من اجل رسم الملامح العامة والخاصة لهذه الرقابة ومدى نجاعتها، ومن ثم يجيب هذا البحث على تساؤل مهم هل يوجد تعارض بين استقلال الهيئات المُستقلة واخضاعها للرقابة؟

المقدمـــــة

تحتل الهيئات المُستقلة مكانة متميزة في أذهان صائغي الدساتير والقوانين، ايماناً بالدور المتميز الذي تستطيع القيام به، وهي في معرض قيامها بالاختصاصات المناطة بها.

وعلى الرغم من تزايد أهمية الهيئات أو المفوضيات المُستقلة، وكثرة الدراسات والأبحاث المتخصصة ذات الصلة بها، إلا أنه لم يتم بحث وسائل وصور الرقابة على هذه الهيئات، يستوي ذلك بالنسبة إلى التشريع العراقي أو التشريعات المقارنة الأخرى.

وتنبع أهمية البحث في هذا الموضوع في العديد من النواحي النظرية والعملية: فمن الناحية النظرية نجد ندرة الدراسات المتعلقة بالرقابة في ضوء خصوصية طبيعة الهيئات المُستقلة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنَّ دراسة التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على هذه الهيئات وأعمالها يعد من المواضيع ذات الطبيعة المزدوجة، إذ إنَّ القاعدة العامة تتمثل في إمكانية ممارسة الرقابة السياسية والإدارية والقضائية على الهيئات المُستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات المنظمة لعمل هذه الهيئات، لكن هذه الرقابة قد تبدو متعارضة مع الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به هذه الهيئات المُستقلة.

أما من الناحية العملية فإنَّ تنوع صور وأشكال الرقابة على الهيئات المُستقلة يعد من المواضيع الشائكة التي قد تتداخل فيها صور الرقابة المتنوعة، وهو الأمر الذي يوجب علينا سبر أغوار هذا الموضوع ووضع المعايير والحدود الفاصلة لهذه الرقابة، واجراء تقويم شامل لها في ضوء الوسائل المحددة دستورياً وتشريعياً، فيما تتمثل ثاني الصور العملية لدراسة هذا الموضوع في استعراض التطبيقات العملية للرقابة ومدى تأثيرها في طبيعة هذه الهيئات المُستقلة، وذلك من أجل وضع نظرية عامة في الرقابة على الهيئات المُستقلة وأعمالها يستوي في ذلك أنْ تكون الرقابة من قبل مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو السلطة القضائية.

وبناء على ما تقدم تتمثل إشكالية الموضوع في الإجابة على تساؤل مهم يتمثل في مدى نجاعة التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على الهيئات المُستقلة في العراق، ومدى

مواءمة وسائل الرقابة على الهيئات المُستقلة مع الطبيعة الخاصة لهذه الهيئات في ضوء التطبيقات العملية لها؟

وتحقيقاً لما تقدم سنقوم بتقسيم هذه الدراسة على المباحث الاتية:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة على الهيئات المُستقلة

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة السياسية على الهيئات المُستقلة

المبحث الثالث: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على الهيئات المُستقلة

المبحث الرابع: التنظيم القانوني للرقابة القضائية على الهيئات المُستقلة.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة على الهيئات المُستقلة

تُعد الهيئات أو المفوضيات المُستقلة من المفاهيم الأجنبية عن التشريع العراقي، إذ سجلت النشأة الأولى لها في صورة نظام الامبودسمان وفقاً للدستور السويدي لعام ١٨٠٩[١]، وكذلك المفوض البرلماني في بريطانيا عام ١٩٦٧، و الوسيط الحكومي في فرنسا عام ١٩٧٣[٢]، دون أنْ يخل ذلك بوجود هيئات مستقلة أخرى مشابهة في الدول المذكورة طيلة فترات تطورها المختلفة[٣].

أما في العراق فلم تظهر الهيئات المُستقلة كمفهوم مستقل وفق المعنى المتعارف عليه إلا في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، إذ كان يُطلق عليها (الهيئات الوطنية)، ومن ثم استخدم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لأول مرة في التاريخ التشريعي العراقي مصطلح (الهيئات المُستقلة)، وبهذا سجل المشرع الدستوري العراقي الولادة الأولى لهذه التسمية بصورة صريحة في العراق.

ومن أجل إعطاء مفهوم للرقابة على الهيئات المُستقلة فإنَّ ذلك يستلزم الوقوف على تعريف الهيئات المُستقلة وتحديد طبيعتها قبل الولوج إلى تعريف الرقابة، لذا سنقسم هذا المبحث على المطالب الآتية:

المطلب الأول : تعريف الهيأة المُستقلة وتحديد طبيعتها :

تتنوع التسميات والاوصاف التي تُطلق على الهيئات المُستقلة وذلك باختلاف الدول التي طبقت هذا المصطلح، ففي السويد يُطلق عليه (الامبودسمان)، وفي بريطانيا يسمى (المفوض البرلماني)، وفي فرنسا يسمى (الوسيط الحكومي) أو (السلطات المُستقلة).

أما في التشريع العراقي نجد أنَّ المشرع العراقي تارة يستخدم مصطلح (الهياة)، أو (هيأة) أو (الهيأة الوطنية العليا)، فيما يستخدم تارة أخرى مصطلح (المفوضية)، أو (المفوضية العليا) أو (مؤسسة) أو (ديوان) أو (مجلس) أو (شبكة) أو (جهاز) للدلالة على هذه الهيئات

المُستقلة، وتارة أخرى يستخدم الاسم المتعارف عليه كما هو الحال بالنسبة إلى البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية.

وأيّاً كانت التسمية المستخدمة فإنَّ للهيئات المُستقلة تعريفات متعددة يتوجب الوقوف عليها، فضلاً عن استعراض الآراء التي طُرحت بهذا الشأن لذا سنتناول هذا المطلب بتقسيمه على الفروع الآتية:

الفرع الأول : **تعريف الهيأة المُستقلة** :

تتنوع التعريفات الاصطلاحية التي أُطلقت على الهيئات المُستقلة، لذا سنتناولها تباعاً كالآتي:

أولاً: التعريف التشريعي:

من استقراء التشريعات المقارنة نجد أنَّ القاعدة العامة تتمثل في غياب التعريف التشريعي للهيئات المُستقلة، وسبب ذلك يتجسد في أنَّ هذه المهمة غالباً ما يتركها المشرع على عاتق الفقه والقضاء.

وبتطبيق ذلك على التشريع العراقي نجد أنه سار في الاتجاه ذاته الذي سارت عليه التشريعات المقارنة في عدم إيراد تعريف تشريعي للهيئات المُستقلة، فبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجده اكتفى بإيراد توصيفٍ للهيئات المُستقلة، إذ تنص المادة (١٠٢) منه على أنها (هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون)، فيما تصفها المادة (١٠٣) من الدستور بأنها (هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيأة منها).

وعلى الرغم من احجام الدستور عن إيراد تعريف تشريعي واضح ومحدد للهيئات المُستقلة، إلا أنَّ امعان النظر في التشريعات الخاصة بالهيئات المُستقلة نجد أنَّ هناك اتجاهين متناقضين بشأن تحديد التعريف: إذ يتمثل الاتجاه الأول: في تكفل قانون كل هيأة مستقلة على حدة بإيراد تعريف محدد لها، وقد تجلى ذلك واضحاً في المادة (٢) من قانون المفوضية العليا المُستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، إذ تنص على أنَّ (المفوضية

العليا المُستقلة للانتخابات هيأة مهنية حكومية مستقلة ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب).

أما المادة (٢) من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ فإنها تعرف (هيأة النزاهة هيأة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله)[٤].

فيما تمثل الاتجاه الثاني من التشريعات في السكوت عن إيراد تعريف محدد للهيأة المُستقلة في قانون الهيأة، أي: أنه خلا من إيراد تعريفٍ لها بالاكتفاء على توصيف هذه الهيأة كما هو الحال بالنسبة إلى قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان، وقانون هيأة دعاوى الملكية، وقانون الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، وقانون مؤسسة الشهداء، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين، وقوانين دواوين الاوقاف، وقانون البنك المركزي[٥].

ثانياً: التعريف الفقهي:

تتنوع التعريفات التي تُطلق على الهيئات المُستقلة بتنوع الفقهاء الذين تطرقوا لهذا الموضع، إذ إنَّ كل فقيه يعرف الهيأة المُستقلة وفق الزاوية التي يُنظر إليها منها، إذ عرف الرأي الأول الهيئات المُستقلة بأنها (مجموعة إجراءات تدقيقية وإشرافية تقوم بها الأجهزة التنظيمية المُستقلة في الدولة من خلال السلطة الممنوحة لها للاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة لغاياتها المنشودة وفق ما هو مخطط لها ضمن سياسة الدولة والأفكار الفلسفية التي تؤمن بها الدولة وتسعى إلى تحقيقها)[٦].

فيما يذهب الرأي الثاني إلى تعريفها بأنها (هيئات يتم انشائها بقانون ويحدد نظامها بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية أنْ تعدل هذا النظام بإرادتها المنفردة ويمنحها الشخصية المعنوية واستقلالاً حقيقياً في تصريف شؤونها الإدارية والمالية)[٧].

أما الرأي الثالث فعرفها بأنها (أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من

شرعيتها واتفاقها مع احكام التشريعات النافذة وهذا في سبيل تحقيق ذلك اصدار القرارات المناسبة بقصد المحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرفق العام)[٨].

وإزاء عدم شمولية التعريفات المذكورة فإنه يمكن تعريف الهيئات المُستقلة وفق المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الوظيفي: إذ ينصرف التعريف الشكلي للهيئات المُستقلة إلى تلك الهيئات والمفوضيات والأجهزة التي يحدد المشرع مهامها بالرقابة والإشراف أو التنفيذ لنشاط محدد من أنشطة وأعمال الدولة والتي تتمتع بالاستقلال في أداء مهامها واختصاصاتها.

فيما ينصرف تعريف الهيئات المُستقلة وفق المعيار الوظيفي إلى مجموعة الأعمال والأنشطة والاختصاصات التي تقوم بها الهيأة أو المفوضية أو الديوان والمحددة من المشرع بصورة مستقلة عن سلطات الدولة الأخرى.

ثالثاً: التعريف القضائي:

من استقراء القرارات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا فإنها لم تتطرق إلى تعريف الهيئات المُستقلة بصورة صريحة، وإنما تطرقت إلى مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات في العديد من قراراتها[٩]، ومن ثم يتضح أنَّ الاستقلال المقصود ينصرف إلى أنَّ موظف الهيأة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في القانون الخاص بالهيأة، ولا يحق لأي جهة التدخل أو التأثير على اداء الهيأة لأعمالها.

الفرع الثاني : تحديد طبيعة الهيأة المُستقلة :

تتمثل القاعدة العامة في عدم الاتفاق على طبيعة موحدة للهيئات المُستقلة، إذ إنَّ هذه الطبيعة تختلف باختلاف نوع النشاط أو الوظيفة المكلفة بها[١٠].

وبناءً على ما تقدم لم يتفق الكتاب على طبيعة موحدة للهيئات المُستقلة، إذ يصنفها بعضهم على أنَّها هيئات دستورية[١١]، فيما يضفي عليها بعضهم الآخر وصف الهيئات الإدارية[١٢].

وفي الوقت الذي نجد فيه أنَّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يعامل الهيأة المُستقلة على أساس أنها تماثل مستوى ومركز الوزارة، نجد بالمقابل أنَّ قوانين بعض الهيئات المُستقلة يعاملها المشرع ممثلاً بمجلس النواب على أنها وزارة، مع وجود بعض الاستثناءات التي تتعامل معها على أنها بمستوى دائرة أو جهة غير مرتبطة بوزارة.

وبناءً على ما تقدم يثار تساؤل عن الطبيعة الدستورية للهيئات المُستقلة ومدى اعتبارها سلطة من السلطات العامة؟

تتمثل القاعدة العامة في عدم اتفاق الفقهاء على طبيعة موحدة للهيئات المُستقلة باختلاف التشريعات التي نظمت هذه الهيئات في كل دولة على حدة، ففي فرنسا نجد أنه يُطلق عليها السلطات الإدارية المُستقلة، وبعد أنْ كان هناك رايٌ يمثل راي الأقلية والذي كيَّف طبيعة الهيأة المُستقلة على أنها سلطة رابعة، فلقد استقر راي المجلس الدستوري والقضاء الإداري الفرنسي على اعتبار السلطات المُستقلة ليست سلطة رابعة، وانما تعد سلطات إدارية غير خاضعة للسلطة الإدارية برابطة التبعية للسلطة الرئاسية أو الرابطة الوصائية الإدارية، على أساس أنها جزءٌ من إدارات الدولة، ويتمثل سبب إطلاق وصف السلطات الادارية على الهيئات المُستقلة في طبيعة عملها ذات الطابع التنفيذي المتعلق بالمرفق العام، وبعبارة أخرى فإنها تعد سلطة إدارية تتمتع بمظاهر السلطة العامة المتمثلة في اصدار القرارات الإدارية دون امتلاكها أي شخصية معنوية مستقلة[١٣].

أما في العراق فقد انقسمت الاتجاهات الفقهية بين عدة آراء بشأن تحديد طبيعة الهيأة المُستقلة، إذ ذهب الرأي الأول إلى القول بأنَّ الهيئات المُستقلة لا تعدو عن كونها هيئات إدارية، على اساس اعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية[١٤].

فيما ذهب الرأي الثاني إلى اعتبار الهيئات المُستقلة سلطة عامة ضمن السلطات العامة الثلاث في الدولة، ومن ثم فلا يمكن تكييف الهيأة المُستقلة على أنها سلطة رابعة، على أساس عدة حجج أولها: التحديد الحصري للسلطات العامة الثلاث وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فيما يتمثل ثاني الأُسس في تكييف طبيعة

هذه الهيئات التي تعد ذات طابع تنفيذي، كونها تمارس اشباع الحاجات العامة التي تعد من وظائف السلطة التنفيذية، كما تعد هذه الهيئات من السلطات العامة، وتصنف على أنها جزء من السلطة التنفيذية إلا أنها في الوقت ذاته مستقلة عنها من الناحية العضوية والموضوعية، وللتدليل على هذه الطبيعة فإنَّ القرارات الصادرة عنها تعد قرارات إدارية ومن ثم يتوجب التزامها بمبدأ المشروعية (تدرج القواعد القانونية)[١٥].

ونرى من جانبنا أنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة اعتبار الهيئات المُستقلة هيئات إدارية حكومية، ومن ثم تتمتع بالشخصية المعنوية وبامتيازات السلطات العامة، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، فمع الإقرار بمعالجة المشرع الدستوري العراقي للهيئات المُستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المعنون (السلطات الاتحادية) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إلا أنه ليس بالإمكان اطلاق وصف السلطة العامة على الهيئات المُستقلة، كون المبدأ الأساسي الذي يحكم الهيئات المُستقلة كما بينا سابقاً يتمثل في كونها جهازاً رسمياً مستقلاً ومنفصلاً عن السلطات الأخرى، ومن ثم فإنَّ الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المُستقلة لا يُفهم منه ضرورة إبقاء الهيأة خارج نطاق السلطات العامة الثلاث، فلا يوجد أي مانع دستوري من إبقاء ارتباط الهيأة بأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية في صورة تعاون متبادل أو اخضاعها للرقابة.

وبناء على ما تقدم فلا يمكن اعتبار الهيئات المُستقلة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث في الدولة بالاستناد إلى مبدا الفصل بين السلطات، إذ إنَّ الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات يجب أنْ لا يُفهم منه انصراف إرادة المشرع الدستوري إلى المساواة بينها وبين السلطات الثلاث، أو استحداث سلطة رابعة، وانما القصد من منح هذا الاستقلال لهذه الهيئات المُستقلة هو لضمان حسن أداء الأعمال والمهام بحيادية، ودون أي تأثير من قبل أي سلطة من السلطات العامة.

أما بشأن النتائج المترتبة على الطبيعة الدستورية أو الخاصة للهيئات المُستقلة الناشئة عن كونها مؤسسات مُنشَأة بموجب نصوص الدستور أو بالاستناد إلى نص دستوري فمتعددة،

إذ يتمثل أولها: أنه يتوجب على رئيس وأعضاء الهيئات المُستقلة أنْ يلتزموا بالحدود الدستورية المرسومة في نصوص الدستور، وبالأخص فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات، وبخلاف ذلك يعدون خارجين على أحكام الدستور باعتباره الأساس المنشأ لهذه الهيئات، فيما يتمثل ثاني النتائج في عدم إمكانية المساس بالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المُستقلة من قبل السلطات الثلاث.

أما ثالث النتائج فيتمثل في تمتع الهيئات المُستقلة بالسمو الذي تتمتع به نصوص الدستور، ومن ثم فإنه في حالة الرغبة في تعديل المبادئ الأساسية للهيأة المُستقلة المحددة في الدستور فإنه يتوجب إجراء تعديل دستوري، وهو الأمر الذي يُفهم منه أنَّ النص على الهياة المُستقلة في نصوص الدستور يعطيها أهمية اكبر مما لو نص عليها في القانون فقط.

وفي الوقت الذي يمكن القول فيه أنَّ السلطات أو الهيئات المُستقلة في فرنسا تعد ذات طبيعة تشريعية وليس طبيعة دستورية على أساس أنَّ انشائها يدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، فضلاً عن عدم الإشارة إلى هذه الهيئات ضمن نصوص الدستور الفرنسي، ومن ثم ليس بالإمكان وصفها بالهيئات الدستورية لعدم النص على انشائها وفق نصوص الدستور، نجد بالمقابل أنَّ الحال يختلف بالنسبة إلى الوكالات المُستقلة في الولايات المتحدة الأميركية التي تكون فيها سلطة رئيس الدولة في الإشراف والرقابة عليها نابعة من الدستور على الرغم من أنَّ انشائها يتم من قبل الكونجرس، ويمكن وصفها بالهيئات الدستورية، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي يمكن القول معه أنَّ الهيئات المُستقلة تعد هيئات دستورية للنص الصريح على تأسيسها في صلب النصوص الدستورية.

المطلب الثاني : تعريف الرقابة على الهيئات المُستقلة وصورها

يشكل مبدأ المشروعية الأساس الذي تنبع منه إقرار الرقابة على الهيئات المُستقلة، يستوي في ذلك أنْ تكون إدارية أو قضائية أو سياسية. ومن اجل الوقوف على تعريف الرقابة سنتناولها كالآتي:

الفرع الأول : تعريف الرقابة على الهيئات المُستقلة :

اختلف الكتاب في تعريف الرقابة، إذ ذهب الرأي الأول إلى تعريفها بأنها الرقابة البرلمانية التي بموجبها يملك مجلس النواب مراقبة الهيئات المُستقلة ومحاسبتها ومُساءلتها من خلال الاستجواب وسحب الثقة من رئيسها(١٦).

وهذا التعريف لا يمكن الاخذ به، وذلك لأنه يركز على نوع واحد من الرقابة وهي الرقابة السياسية دون الأنواع الأخرى منها والمتمثلة بالرقابة الإدارية والقضائية.

وإزاء صعوبة وضع تعريف للرقابة على الهيئات المُستقلة فقد تم الاكتفاء بتوصيفها بأنها تلك الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية والتي تملك بموجبها الرقابة على هذه الهيئات على غرار مؤسسات السلطة التنفيذية، وبضمنها محاسبة الهيأة المُستقلة في حالة مخالفة حدود مهامها.

وإزاء عدم شمولية التعريف فإنه يمكننا تعريف الرقابة وفق معيارين: إذ تُعرف الرقابة وفق المعيار العضوي بانها مجموعة الادوات والوسائل والجهات التي حددها المشرع والتي عُهدت اليها بمهام الإشراف على الهيئات المُستقلة.

أما وفق المعيار الموضوعي فتعرف الرقابة بأنها مجموعة الإجراءات والاليات التي تهدف إلى مراقبة أعمال وأنشطة الهيئات المُستقلة والإشراف عليها وتقييمها، شريطة عدم الإهدار باستقلالها المالي والإداري، يستوي في ذلك أنْ تكون هذه الرقابة مقررة بوسائل سياسية ممثلة بالاستجواب أو إدارية ممثلة بالتقارير الدورية أو الاشتراك في تعيين وإعفاء رئيس الهيأة أو قد تكون قضائية بأنْ تكون مقررة امام المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها.

الفرع الثاني : صور الرقابة على الهيئات المُستقلة :

تتمتع الهيئات المُستقلة بالاستقلال المالي والإداري والفني، إذ ينصرف مفهوم الاستقلال الإداري إلى عدم وجود أي ارتباط عضوي أو وظيفي أو فني بين الهيأة المُستقلة وأي سلطة أخرى، يستوي في ذلك أنْ تكون سلطة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، ويستوي في ذلك أنْ تكون السلطة الإدارية رئاسية أو وصائية، أي: إنَّ الاستقلال المقصود هو الاستقلال التام الذي يوجب عدم خضوع الهياة المُستقلة للحكومة أو البرلمان أو القضاء من أجل ضمان اصدار القرارات الحيادية(١٧).

ومن مظاهر الاستقلال الإداري استقلال الهيأة المُستقلة في إصدار النظام الداخلي لتشكيلاتها الإدارية(١٨)، فضلاً عن استقلالها بتعيين منتسبي الهيأة.

فيما ينصرف معنى الاستقلال المالي إلى ضرورة وجود موازنة مستقلة عن أي سلطة عامة، أي وجود تخصيص أموال الهيأة بصورة مستقلة عن أي تشكيل إداري آخر في الحكومة العراقية ضمن أبواب الموازنة العامة الاتحادية، أي: أنْ تكون للهياة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة، فيما يقصد بالاستقلال الإداري أنْ تكون للهيأة سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها، أما الاستقلال الفني فيقصد به أنْ تكون للهيأة الحق في أنْ تتبع الأساليب الفنية الملائمة لنشاطها(١٩).

ولا يقتصر الاستقلال على الوجوه المذكورة فحسب، بل يتسع ليشمل عدم إمكانية السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو رئيس الوزراء إقالة رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة أو معاقبتهم، كون القاعدة العامة تتمثل في تمتع الهيأة أو المفوضية بالاستقلال الناجم عن افراد المشرع لها مركز قانوني في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية على حد سواء.

وعلى الرغم من تنوع صور الرقابة المفروضة على الهيئات المُستقلة، إلا أنه لا يوجد معيار محدد لتصنيفها، فمن حيث النطاق أو الشمولية تقسم الرقابة إلى الرقابة التي تتعلق بأعمال الهيأة أو المفوضية، والرقابة التي تتعلق برئيسها او أعضاء مجلس الإدارة فيها.

كما تقسم الرقابة على الهيئات المُستقلة من حيث الموضوع إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية.

وبناءً على ما تقدم تخضع أعمال الهيئات المُستقلة إلى الرقابة السياسية، والتي تتمثل وفق نصوص دستور جمهورية العراق في إمكانية استخدام وسائل الرقابة السياسية لمجلس النواب في مواجهة رئيس وأعضاء الهيأة أو المفوضية المُستقلة، ويتخذ صورة سؤال أو استجواب أو سحب ثقة وعلى غرار الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.

وفضلاً عن ذلك يخضع رئيس وأعضاء الهيأة أو المفوضية المُستقلة إلى الرقابة الإدارية، فمن استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنه حدد ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب، فيما حددت نصوص أخرى ارتباطها بمجلس الوزراء، أما دساتير أخرى فجاءت ساكتة عن هذا التحديد، ومن ثم تملك هذه السلطات دوراً مختلفاً في تعيين وإعفاء رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في المفوضية أو الهيأة المُستقلة، ناهيك عن اخضاعها للرقابة من خلال التقارير الدورية، دون أنْ يحول ذلك من حق الهيأة أو المفوضية في مباشرة الرقابة الإدارية (الولائية والرئاسية).

وفي الوقت ذاته تخضع الهيئات المُستقلة إلى الرقابة القضائية، إذ بالإمكان الطعن في القرارات الصادرة عن رئيس الهيأة المُستقلة أو الهيأة امام نوعين من المحاكم الأولى: جهات الطعن القضائية المحددة وفق قانون الهيأة المُستقلة أياً كانت التسمية المستخدمة من المشرع، وفضلاً عن ذلك فإنه بالإمكان الطعن في قراراتها أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ووفقاً لقواعد الاختصاص النوعي والمكاني في غير الأمور المحددة في قانون الهيأة المُستقلة، وذلك بالاستناد إلى أحكام المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي حظرت تحصين أي عمل أو قرار من الطعن فيه أمام القضاء، ومن ثم يمكن القول بازدواجية تكريس الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المُستقلة، فضلاً عن الرقابة التي تمارسها الجهة التي ترتبط بها الهيأة المُستقلة[٢٠].

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة السياسية على الهيئات المُستقلة

ينصرف مفهوم الرقابة السياسية إلى إمكانية إثارة وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الهيأة المُستقلة أو أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المفوضين في الهيأة بصورة جماعية، بحيث يكون الفعل الذي تتحرك على أساسه منسوباً إلى رئيس هيأة أو مفوضية مستقلة معين ويتعلق بسياسة هيأته، سواء كان هذا الفعل صادراً عن رئيس الهيأة ذاته باعتباره رئيساً إدارياً اعلى للهيأة أو من احد الموظفين التابعين له، إذ يتوجب أنْ يكون هذا الفعل متعلقاً بسياسة الهيأة أو المفوضية.

وبالنظر لقيام الدستور والقانون في كل من مصر والعراق بمعالجة آلية الرقابة السياسية على الهيئات المُستقلة، ولغرض الوقوف على هذه الأحكام بصورة تفصيلية لذا سنتناولها في المطالب الاتية:

المطلب الأول : وسائل الرقابة السياسية على رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة :

تتنوع وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيأة المُستقلة على خلاف في التفاصيل من دستور إلى آخر، إذ تتدرج هذه الوسائل من حيث نتائجها وأهميتها إلى ثلاثة أنواع، يتمثل أبسطها في السؤال، ومن ثم طرح موضوع عام للمناقشة، وتنتهي بالاستجواب.

وتجدر الإشارة إلى انقسام الآراء الفقهية بصدد إمكانية استخدام وسائل الرقابة السياسية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيأة المُستقلة بين اتجاهين:

الاتجاه الأول : يجيز اللجوء إلى كل وسائل الرقابة البرلمانية (السياسية)، والمتمثلة بإمكانية توجيه الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة إلى رئيس الهيأة أو المفوضية المُستقلة.

أما الاتجاه الثاني : فيرى أنَّ المسؤولية السياسية لا تتقرر إلا بنص، ومن ثم طالما لا يوجد نص صريح فلا يمكن اللجوء إلى وسائل هذه المسؤولية.

وبتطبيق ما تقدم على دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ فإنه على الرغم مما يتراءى لنا من إمكانية اللجوء إلى وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة في الهيأة المُستقلة بالاستناد إلى القيد الوارد في نهاية المادة (٢١٦) من الدستور والتي تحظر عليهم ما يحظر على الوزراء، إلا أننا نرى خلاف ما تقدم، فلا ينصرف مضمونها إلى وسائل تحريك المسؤولية الوزارية، إذ إنَّ المسؤولية السياسية لا تتقرر إلا بنص صريح، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بعدم وجود مسؤولية سياسية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة في الهيئات المُستقلة.

أما في العراق فإنه ذهب بعضهم إلى إمكانية استخدام وسائل المسؤولية السياسية من قبل مجلس النواب المحددة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والمتمثلة بالسؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة أو الاستجواب، ومن ثم إمكانية سحب الثقة من رئيس الهيأة المُستقلة وعلى غرار الوزير أو رئيس الوزراء، أي: إنَّ أصحاب هذا الرأي اعتنقوا إمكانية مراعاة التدرج في وسائل الرقابة البرلمانية ابتداء من السؤال وانتهاءً بسحب الثقة[٢١].

ولا نؤيد الرأي المذكور على إطلاقه، فلا يمكن تطبيق كل وسائل الرقابة البرلمانية المذكورة أعلاه على رئيس الهيأة المُستقلة واعضاء مجلس إدارة الهيأة أو المفوضية المُستقلة لعدة أسباب، أهمها: أنَّ المادة (٦١/سابعاً) من الدستور حددت نطاق سريان أو تطبيق هذه الوسائل في مواجهة رئيس الوزراء والوزراء فقط، وينطبق الامر ذاته بالنسبة إلى المادة (٦١/ثامناً) من الدستور التي عالجت موضوع سحب الثقة باستثناء ما ورد في الفقرة (هـ) من المادة (٦١/ثامناً) من الدستور التي تنص على أن (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المُستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)، ومن ثم يتضح التحديد الحصري لوسائل الرقابة المحددة وفق النص والمتمثلة بالاستجواب.

وإذا سلمنا من باب أولى بإمكانية تطبيق قواعد سحب الثقة في حالة عدم الاقتناع بجلسة الاستجواب كونه الأثر المترتب على الاستجواب، فإننا نرى من جانبنا عدم إمكانية لجوء مجلس النواب العراقي إلى سؤال رئيس الهيأة أو طرح موضوع عام للمناقشة[٢٢]، وذلك للتحديد الدستوري الصريح للوسائل التي يملكها مجلس النواب في مواجهة رئيس الهيأة المُستقلة والتي تتمثل بالاستجواب فقط، ولو أراد المشرع الدستوري غير ذلك لما اعوزه النص على ذلك في النص الدستوري المذكور، والقول بغير ذلك معناه التحايل على إرادة المشرع الدستوري الذي لم يرد هذه النتيجة.

كما أنه بالإمكان اللجوء إلى الاحكام العامة المتعلقة بسحب الثقة المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، على أساس أنَّ سحب الثقة تعد النتيجة المترتبة على الاستجواب.

ولغرض الوقوف على أحكام الاستجواب وآثاره بصورة مفصلة لذا سنتناوله في الفروع الاتية:

الفرع الأول : **الاحكام العامة في استجواب رئيس الهيأة المُستقلة** :

يُعد الاستجواب من أهم الوسائل الرقابية الممنوحة لمجلس النواب، ومن ثم تشدد الدستور العراقي في تحديد الشروط الواجب توافرها في الاستجواب، فمن استقراء نص (٦١/سابعا/هـ) من الدستور نجد أنَّ شروط الاستجواب متعددة، أولها: وجوب تقديم طلب تحريري من احد أعضاء مجلس النواب، وثانيها: اقتران هذا الطلب بموافقة (٢٥) عضواً من أعضاء مجلس النواب.

وفي حالة توافر الشروط المذكورة فإنه لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد (٧) أيام في الأقل من تقديم طلب الاستجواب، إذ يقوم رئيس مجلس النواب بتبليغ الاستجواب إلى رئيس الهيأة المُستقلة كتابة بعد أنْ يقوم بتدقيق استيفاء طلب الاستجواب للشروط الدستورية والقانونية المذكورة أعلاه، وفي الجلسة المُحددة للاستجواب بإمكان جميع الأعضاء الاشتراك في المناقشة على أساس أنَّ الاستجواب ينشئ علاقة موضوعية، فإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعد المسالة مُنتهية، وبخلافه يجوز

أنْ يُؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب كما سنرى لاحقاً، دون أنْ تفوتنا الاشارة إلى إمكانية قيام المستجوب بسحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، فضلاً عن أنَّ الاستجواب يسقط بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه[٢٣].

الفرع الثاني : سحب الثقة من رئيس الهيأة المُستقلة :

تختلف النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الهيأة المُستقلة في ضوء الأدلة المطروحة، إلا أنها لا تخرج عن حالتين: الحالة الأولى: عدم ثبوت الاتهام الموجه إليه، فلا يترتب على الاستجواب أي آثار، إذ تكون هذه النتيجة مشابهة لقرار غلق التحقيق أو تبرئة رئيس الهيأة المُستقلة من التهم المسندة إليه.

فيما تتمثل الحالة الثانية في ثبوت الاتهامات الموجهة لرئيس الهيأة المُستقلة ويتمثل الأثر المترتب على ذلك في سحب الثقة منه.

وتأسيساً على ما تقدم يتمثل الأساس الدستوري لسحب الثقة في أحكام المادة (٦١/ثامناً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، التي منحت مجلس النواب الحق في سحب الثقة من رئيس الهيأة المُستقلة، ولا يمارس مجلس النواب حقاً مطلقاً بشأن سحب الثقة، بل إنَّ ذلك مشروط بتوافر العديد من الشروط، والتي تتمثل في وجوب إصدار قرار سحب الثقة بالأغلبية المُطلقة لأعضاء مجلس النواب، فضلاً عن عدم جواز التصويت إلا بناءً على رغبة رئيس الهيأة أثر استجواب مُوجه إليه، أو بعد تقديم طلب موقع من (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب، ومرور فترة زمنية فاصلة بين تاريخ تقديم الطلب وصدور قرار مجلس النواب، إذ يتوجب أنْ لا يصدر القرار إلا بعد مرور (٧) أيام من تاريخ تقديم الطلب[٢٤].

وبهذا الصدد يُثار تساؤل عن تاريخ ابتداء سريان قرار سحب الثقة، فهل يكون من تاريخ التصويت على طلب سحب الثقة من مجلس النواب، أو من تاريخ إصدار قرار سحب الثقة؟

بالرجوع إلى المادة (٦٣) من الدستور فأنها نصت على أنه (ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة)، يتضح أنَّ أثر سحب الثقة ينتج أثره من تاريخ إصدار القرار من مجلس النواب، وليس من تاريخ التصويت على ذلك.

ويتمثل أثر سحب الثقة بعزل رئيس الهيأة عن منصبه، وإنهاء خدمته بأثر فوري ومُباشر بحكم القانون دون انتظار تقديم استقالته أو قبولها، كون الدستور لم يشر إلى تقديم هذا الطلب[٢٥].

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة سحب الثقة من رئيس الهيأة المُستقلة فلا يخل ذلك بإمكانية الاستمرار في تصريف الأمور اليومية العادية، شريطة عدم تجاوز مدتها (٣٠) يوماً من تاريخ إصدار قرار سحب الثقة.

المبحث الثالث

التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على الهيئات المُستقلة

على الرغم من إقرار المسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة في الهيأة أو المفوضية المُستقلة، إلا أنَّ المشرع لم يكتفِ بهذه الرقابة فحسب، بل تعداه الامر إلى إقرار الرقابة الإدارية على رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة تارة، والذي يتمثل في إمكانية إقالة وإعفاء رئيس الهيأة أو المفوضية دون اللجوء إلى الاستجواب. فيما تتمثل الصورة الثانية من صور الرقابة الإدارية في الرقابة على أعمال وانشطة الهيأة المُستقلة تارة أخرى.

ومن اجل الوقوف على هذه الاحكام لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول : الرقابة على تعيين وإعفاء رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة :

يقصد بالرقابة على تعيين رئيس وأعضاء مجلس المفوضين في الهيأة أو المفوضية المُستقلة بأنها كل الإجراءات التي تتخذها سلطة التعيين بصدد استكمال تعيين رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة، ابتداءً من التحقق من توافر شروط التعيين وانتهاءً بإصدار قرار التعيين.

ولا تقتصر الرقابة الإدارية عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنها تتسع صورها لتشمل الرقابة على إعفاء وإقالة رئيس وأعضاء الهيأة أو المفوضية المُستقلة بغير طريق سحب الثقة بعد الاستجواب. وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه لم تسلك الدساتير والقوانين المقارنة منهجاً موحداً فيما يتعلق بالموافقة على تعيين وإعفاء رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة، وتوزعت بين اتجاهين:

الاتجاه الأول : يذهب إلى اعتناق موقف السكوت المطبق، فلا يورد نص يعالج مسالة التعيين أو الإعفاء، وهو الاتجاه الغالب. فيما يتمثل الاتجاه الثاني في إيراد نصوص صريحة تعالج التعيين والإعفاء، على خلاف في التفاصيل من دستور إلى آخر. وهو ما سنتناوله في المطالب الاتية:

الفرع الأول : **تعيين رئيس الهيأة أو المفوضية المُستقلة** :

من استقراء الدساتير المقارنة نجد أنها لم تسلك مسلكاً موحداً بشأن تعيين رئيس الهيأة، إذ إنَّ بعضاً منها منح هذه السلطة لرئيس الدولة، فيما أناط بعضها الآخر من الدساتير هذه السلطة بالسلطة التشريعية كما هو الحال بالنسبة إلى الدستور الامريكي[٢٦].

وبالرجوع إلى دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ فإنَّ المادة (٢١٦) منه نصت على أنه (يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة في القانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء)، يتضح أنَّ رئيس الجمهورية يعد السلطة المختصة باقتراح تعيين رئيس الهيأة المُستقلة، فيما يختص مجلس النواب بالموافقة على التعيين بالأغلبية البسيطة من أعضاء المجلس بعد تحقق النصاب.

وتكون المدة المحددة لإشغال هذا المنصب لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد لمدة ولاية واحدة، ومن ثم فإنَّ الحد الاقصى لشغل رئيس الهيأة لمنصبه تتمثل في (٨) سنوات.

يتضح مما تقدم أنَّ الوسيلة الأولى للرقابة على الهيأة المُستقلة تتمثل في تعيين رئيس الهيأة، ويُلاحظ بهذا الصدد عدم تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة في تعيين رئيس

وأعضاء الإدارة في الهيأة المُستقلة، إذ يتوجب عليه استحصال موافقة مجلس النواب على التعيين.

أما في العراق فبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنه قد خلا من تحديد آلية اختيار رئيس الهيأة المُستقلة، وهو الامر الذي يوجب الرجوع إلى قانون كل هيأة مستقلة على حدة.

ونزولاً عمّا تقدم فإنه من استقراء قوانين الهيئات المُستقلة في العراق نجد أنَّ هناك عدة اتجاهات تبرز في آلية تعيين واختيار رؤساء الهيئات المُستقلة وكالآتي:

الاتجاه الأول: ويتمثل في مرحلة اقتراح الترشيح من لجنة تشكل من أعضاء مجلس النواب، أو من خبراء من خارج مجلس النواب، فيما يصادق مجلس النواب في المرحلة الثانية على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه.

أما الاتجاه الثاني فذهب إلى حصر الية التعيين في ثلاثة مراحل: إذ تتمثل المرحلة الأولى في الترشيح، فيما تتمثل المرحلة الثانية في الموافقة على التعيين من مجلس النواب، أما المرحلة الثالثة فتتمثل باختيار رئيس الهيأة من بين أعضاء مجلس إدارة الهيأة أو المفوضين.

فيما تمثل الاتجاه الثالث بالسكوت عن آلية التعيين، والاكتفاء بعبارة وفق القانون، وهو الامر الذي يوجب تطبيق نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ باتباع ذات الالية المتبعة في تعيين الوزير، أي باستحصال موافقة مجلس النواب على التعيين.

أما الاتجاه الرابع فتمثل في اقتراح التعيين من مجلس الوزراء، بعد موافقة المرجع الديني الأعلى وبمعزل عن مجلس النواب.

ونرى من جانبنا ومن استقراء نصوص المواد (١٠٢–١٠٨) من الدستور نجد أنه يتوجب التفرقة بين آليتين فيما يتعلق برئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة، إذ فيما يتعلق بالهيئات التي حدد الدستور ارتباطها بمجلس الوزراء فيتوجب أنْ يصار إلى اقتراح التعيين أو التوصية

بالتعيين من مجلس الوزراء، فيما تتمثل الآلية الثانية بالنسبة إلى الهيئات التي حدد الدستور ارتباطها بمجلس النواب فيتوجب أنْ يصار إلى اقتراح التعيين من قبل مجلس النواب.

وفي كلتا الحالتين المذكورتين تكون الموافقة على التعيين من مجلس النواب، وعلى غرار الوزير، وهو الأمر الذي يُفهم منه عدم امتلاك رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب لسلطة اقتراح تعيين رئيس الهيأة المُستقلة لاختصاص ذلك بمجلس الوزراء تارة، وتارة أخرى بمجلس النواب.

الفرع الثاني : إعفاء وإقالة رئيس الهيأة المُستقلة :

أما الوسيلة الثانية للرقابة على الهيئات المُستقلة فتتمثل في إمكانية إعفاء أو إقالة رئيس الهيأة أو المفوضية، ويلاحظ بهذا الصدد تنوع اليات وإجراءات الإعفاء والإقالة من دستور دولة إلى دستور دولة أخرى.

فبالرجوع إلى دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ نجد أنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة عدم إمكانية تحريك مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في الهيأة المُستقلة وفق أحكام المادة (٢١٦) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه، إذ يتضح من النص أنَّ رئيس الجمهورية يملك سلطة الرقابة على الهيأة المُستقلة ورئيسها وأعضاء مجلس الإدارة فيها، وذلك من خلال سلطته في التعيين والإقالة، وهو الأمر الذي يُفهم منه أنَّ المشرع الدستوري في الوقت الذي أجاز إعفاء رئيس الهيأة من قبل رئيس الجمهورية، إلا أنه لم يحدد الحالات الموجبة له، وانما أحال ذلك للقانون.

ولغرض معالجة هذا الفراغ الدستوري فقد أصدر رئيس الجمهورية قراراً بقانون رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن تحديد حالات إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المُستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم، إذ أجاز لرئيس الجمهورية إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المُستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم عند تحقق أحد الحالات والمتمثلة بقيام دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها أو إذا فقد الثقة والاعتبار أو إذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه

الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص العامة أو إذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية.

فيتضح أنَّ رئيس الجمهورية محدد بالحالات المذكورة على سبيل الحصر، ويتوجب عليه استحصال موافقة مجلس النواب على الإعفاء استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاصات والاشكال، إذ بإمكان الرئيس إعفاء أي منهم من منصبه شريطة مراعاة القانون، بأنْ يكون وفق الأسباب والحالات المحددة في القانون.

أما في العراق فإنه من استقراء المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور نجد أنها أجازت لمجلس النواب إعفاء مسؤولي الهيأة المُستقلة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي إنَّ مجلس النواب يعد السلطة المختصة بالإعفاء، إذ إنَّ المشرع سار على غرار القاعدة التي يسير عليها فيما يتعلق بالتعيين، ومن ثم فلا يملك رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء سلطة إعفاء رئيس أو أعضاء الهيأة، وذلك للتحديد الدستوري الصريح بذلك.

وعلى الرغم من صراحة النص المذكور فإنَّ التنظيم القانوني للهيئات المُستقلة يشير إلى انتهاج قوانين الهيئات المُستقلة في العراق منهجين فيما يتعلق بآلية الإعفاء:

المنهج الأول: يتمثل في إفراد قانون الهيأة أو المفوضية المُستقلة نصوصاً تعالج إعفاء رئيس الهيأة، إذ يُعفى بنفس الإجراءات التي يتم إعفاء الوزير بموجبها[٢٧].

أما المنهج الثاني فيتمثل بانتهاج موقف السكوت من إيراد نص يعالج الإعفاء والإقالة، ومن ثم يتوجب تطبيق النص الدستوري.

المطلب الثاني : الرقابة على أعمال وانشطة الهيئات والمفوضيات المُستقلة :

تتنوع صور الرقابة على أعمال الهيئات المُستقلة وأعمالها، وقبل الشروع في تناول صور هذه الرقابة تجدر الإشارة إلى قيام الدستور بتحديد جهة ارتباط بعض الهيئات المُستقلة دون بعضها الآخر، ومن ثم يتوجب التفرقة بين ثلاث حالات من حالات الرقابة.

الحالة الأولى: وتتمثل بقيام الدستور بتحديد ارتباط الهيأة المُستقلة بمجلس النواب، ومن ثم ينصرف مفهوم الارتباط إلى الإشراف أو التوجيه دون التدخل في الشؤون الداخلية للهيأة أو المفوضية المُستقلة أو الاعتراض عليها.

أما الحالة الثانية فتتمثل بقيام الدستور بتحديد ارتباط الهيأة المُستقلة بمجلس الوزراء، ومن ثم ينصرف مفهوم الارتباط إلى الإشراف أو التوجيه دون الرقابة بمعناها الاصطلاحي المتعارف عليه، والسبب في ذلك يتمثل في عدم وجود رابطة التبعية بين الهيأة ومجلس الوزراء، ومن ثم فلا يوجد ارتباط هرمي للهيأة المُستقلة بالسلطة التي ترتبط بها، فلا تخضع لأوامرها وتوجيهاتها في انجاز مهامها.

فيما تتمثل الحالة الثالثة في سكوت الدستور عن تحديد ارتباط الهيأة، ومن ثم فلا يتوجب كأصل عام منح حق الإشراف لمجلس النواب أو مجلس الوزراء بما ينسجم مع نشاط وأعمال الهيأة دون أنْ ينصرف إلى التدخل في شؤون وأعمال الهيأة المُستقلة.

وعلى الرغم مما تقدم إلا أنَّ هناك العديد من الحالات التي توجد فيها صور غير مباشرة للرقابة، كما هو الحال بالنسبة إلى التقارير الواجب تقديمها لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، فيما تتمثل الوسائل المباشرة في الخضوع لرقابة ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومكتب المفتش العام.

ولغرض الوقوف على وسائل الرقابة المذكورة بصورة تفصيلية لذا سنتناولها في الفروع الاتية:

الفرع الأول : **الوسائل غير المباشرة للرقابة على انشطة الهيئات المُستقلة** :

بالنظر لتنوع وسائل وصور الرقابة الإدارية غير المباشرة على أعمال الهيئات المُستقلة، لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

أولاً: الرقابة على الشؤون المالية والادارية للهيئات المُستقلة:

على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة تمتع الهيئات المُستقلة بالاستقلال المالي وفق نصوص الدستور وقوانين الهيئات المُستقلة، إلا أنَّ هذا القول يجب أنَّ لا يُفهم منه تمتعها بموازنة خاصة مستقلة عن الموازنة العامة الاتحادية، إذ يصار إلى إدراج موازنة الهيئات

المُستقلة ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة، وهو الأمر الذي أدى إلى وجود صورة من صور الرقابة غير المباشرة على هذه الهيئات من خلال التحكم في المبالغ السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة الاتحادية، يستوي في ذلك من خلال قيام وزارة المالية بالتدقيق واجراء الدراسات، أو من خلال مجلس الوزراء بوصفه السلطة المختصة بتقديم مشروع الموازنة أو من خلال مجلس النواب بوصفه السلطة المختصة بالموافقة على قانون الموازنة واقراره.

ولا يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ أوجه الرقابة الأخرى غير المباشرة على الهيئات المُستقلة تتجسد من خلال الرقابة على الملاك الوظيفي من قبل وزارة المالية، إذ تختص هذه الوزارة بتصديق الملاك الإداري ومراقبة حركة الملاك، فضلاً عن اسهامها الرئيس في تقدير عدد الدرجات الوظيفية التي سيتم تخصيصها للهيئات المُستقلة ضمن الموازنة العامة السنوية.

وما دمنا بصدد الرقابة الإدارية على الهيئات المُستقلة يثار التساؤل هل يملك مجلس الوزراء تعديل رواتب أو تغيير العناوين الوظيفية لرئيس الهيأة المُستقلة أو أعضاء مجلس الإدارة ؟

إنَّ الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به الهيأة المُستقلة ينصرف إلى الخضوع للقانون دون الخضوع للسلطة التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فإنَّ قيام مجلس الوزراء العراقي بتحويل التوصيف الوظيفي لرئيس وأعضاء مجلس المفوضين في الهيئات المُستقلة إلى (درجة وكيل وزير) يشكل مخالفة صريحة للدستور والقانون.

ونرى من جانبنا عدم امتلاك مجلس الوزراء هذه الصلاحية كون التوصيف القانوني لمركز رئيس الهيأة تم تحديده بموجب نصوص الدستور والقانون، ومن ثم يعد القرار غير مشروع ويتوجب الطعن به أمام القضاء الإداري لإلغائه كما سنرى لاحقاً.

ثانياً: تقديم التقارير الدورية إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء:

إنَّ التحديد الدستوري الصريح لارتباط بعض الهيئات المُستقلة يجب أنْ لا ينصرف إلى الخضوع والارتباط برابطة التبعية والتسلسل الهرمي، وانما ينصرف إلى الإشراف والتوجيه

فقط، ومن ثم تستقل الهيأة في تعيين موظفيها، وأداء الأعمال الإدارية بمعزل عن تدخل السلطات التي ترتبط بها، فلا تلازم بين الارتباط والخضوع لمظاهر الرقابة المذكورة اعلاه.

وبناء على ما تقدم تتمثل اهم صور الرقابة على الهيئات المُستقلة في الزامها الهيئات بتقديم التقارير الدورية أما إلى البرلمان أو مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية[٢٨]، وذلك لغرض متابعة أنشطتها ووفقاً لقوانين الهيئات المُستقلة.

ومن استقراء قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ نجد أنَّ المادة (٢٨) منه في الوقت الذي اوجبت فيه تقديم تقريرٍ سنويٍّ الزامي إلى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الاساسية التي افرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما فيها تقييم فاعلية الإجراءات الحكومية المتعلقة بالأموال العامة، نجد بالمقابل أنها أجازت للمجلس تقديم تقرير جوازي إلى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي.

وينطبق الامر ذاته بالنسبة إلى قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) سنة ٢٠١١ إذ إنَّ المادة (٢٦) منه تلزم رئيس الهيأة بتقديم تقرير سنويٍّ الزاميٍّ إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيأة وإنجازاتها في الميدان التحقيقي.

ومن اجراء مقارنة بين التقرير المقدم من ديوان الرقابة وهيأة النزاهة نجد أنه في الوقت الذي حدد فيه قانون هيأة النزاهة جهة تقديم التقرير ممثلة برئيس الهيأة، نجد بالمقابل أنَّ قانون ديوان الرقابة فرض تقديم التقرير من المجلس دون تحديد، كما أنه حدد قانون الديوان إمكانية تقديم تقرير وجوبي وجوازي، خلافاً لقانون هيأة النزاهة الذي حدد نوع التقرير بالتقارير الوجوبية فقط دون الجوازية.

وبهذا يتضح أنَّ مسلك قانون هيأة النزاهة افضل من مسلك قانون ديوان الرقابة، ففضلاً عن ما تقدم يلاحظ أنه حدد جهة تقديم التقرير لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء على حد سواء، خلافا لديوان الرقابة الذي حددها بمجلس النواب.

وفضلاً عن ذلك فإنَّ بعض صور الرقابة تتمثل في الهيئات المُستقلة ذات الطابع أو الوظيفة القضائية كهيأة نزاعات الملكية وغيرها، إذ يختص بالتحقيق أو عضوية الهيأة أحد القضاة المنتدبين من مجلس القضاء الأعلى مما يخلق نوعاً من الرقابة بهذا الشأن.

الفرع الثاني : الوسائل المباشرة للرقابة على انشطة الهيئات المُستقلة :

تتنوع صور الرقابة المباشرة على أنشطة الهيئات المُستقلة، إذ تتجسد تارة برقابة هيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية، فيما نجدها تارة أخرى تتجسد برقابة مكتب المفتش العام، لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

أولاً: رقابة هيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية على الهيئات المُستقلة :

تتنوع صور الرقابة التي تمارسها هيأة النزاهة على أنشطة الهيئات المُستقلة، فبالرجوع إلى قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، نجد أنَّ هيأة النزاهة انيط بها صلاحية الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، يستوي في ذلك عن طريق الاخبارات المقدمة لها من الافراد أو عن طريق القضايا المحالة لها من قبل المفتش العام في الهيأة المُستقلة، أو بناء على تقارير ديوان الرقابة المالية.

وفضلاً عن ذلك فإنَّ مظاهر الرقابة الادارية على الهيئات المُستقلة تتجسد ايضاً من خلال تدخل هيأة النزاهة في تنظيم استمارة كشف المصالح المالية لرئيس وأعضاء الهيأة أو المفوضية المُستقلة[٢٩]، ناهيك عن إمكانية مراقبة مدى تعارض المصالح بالنسبة لرئيس وأعضاء الهيأة أو المفوضية المُستقلة في ضوء الالتزام الدستوري المفروض وفق احكام المادة (١٢٧) من الدستور.

ولا يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ القانون أجاز لهيئة النزاهة التحقيق مع رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في الهيئات المُستقلة الأخرى واحالتهم إلى القضاء عند ثبوت المخالفة.

أما فيما يتعلق بديوان الرقابة المالية فتتنوع صور رقابته على الهيئات المُستقلة، فبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ فإنَّ صور الرقابة التي

يمارسها الديوان على الهيئات المُستقلة تتمثل في التحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة من خلال فحص وتدقيق معاملات الإنفاق للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها وكذلك فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، وكذلك إجراء التحقيق الإداري فيما عند طلب مجلس النواب[٣٠].

وبناءً على ما تقدم تتضح صور رقابة الديوان من خلال تكفله بتدقيق آلية تنفيذ بنود الموازنة العامة والرقابة على الحسابات الختامية للهيئات المُستقلة وعلى غرار الوزارات، وفي حالة ثبوت المخالفات الإدارية أو المالية يملك الديوان صلاحية إحالة المخالفين إلى هيأة النزاهة والقضاء للشروع بإجراءات الاتهام والمحاكمة.

ثانياً: رقابة المفتش العام على الهيئات المُستقلة :

قبل الشروع في موضوع الرقابة الإدارية للمفتش العام تجدر الإشارة إلى أنَّ وجود مكاتب المفتشين في الهيئات المُستقلة يعد من المثالب التي تسجل على المشرع العراقي وبالأخص في ظل امتلاك رئيس مجلس الوزراء صلاحية تعيين وإقالة المفتش العام وفق الامر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥[٣١].

وعلى الرغم من ذلك فإنه بالرجوع إلى قانون مكاتب المفتشين العموميين رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ نجد أنه منح المفتش العام صوراً واسعة للرقابة الإدارية، إذ يتولى فحص ومراجعة وتدقيق جميع انشطة الهيأة، وإجراء التحقيق الإداري، وكذلك تلقي الشكاوى من أي مصدر والتحقيق فيها، أو المبادرة بالتحقيق في أعمال يزعم انها تنطوي على غش أو تبذير أو إساءة تصرف أو عدم كفاءة، وكذلك إحالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الإجراءات الإضافية المدنية والجنائية والإدارية بشأنها. وتقديم التوصيات غير الملزمة لتصحيح وتجاوز جوانب القصور في التشغيل أو في الصيانة أو في كفاءة الأداء التي حددها مكتب المفتش العمومي، وإصدار التقارير العامة بأنشطة مكافحة الفساد الإداري والمالي،

ومتابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العمومي وهيئات المراجعة والتدقيق الأخرى(٣٢).

يتضح مما تقدم أنه على الرغم من تنوع وسائل الرقابة الإدارية على أنشطة الهيئات المُستقلة، إلا أنه مما يلاحظ عليها وجود تعارض وتداخل في توزيع المهام، مما يؤدي إلى اشراك اكثر من جهة في عملية الرقابة عليها.

المبحث الرابع

التنظيم القانوني للرقابة القضائية على الهيئات المُستقلة

القاعدة العامة تتمثل بوجوب خضوع كل أعمال السلطات العامة والهيئات المُستقلة إلى رقابة القضاء، انطلاقاً من الولاية العامة الشاملة للقضاء على كل المنازعات الناشئة عن تطبيق التشريعات، فضلاً عن حظر النص في القوانين على تحصين القرارات من الطعن وفقاً لنصوص غالبية الدساتير ومنها الدستور العراقي في المادة (١٠٠) منه.

وانطلاقاً مما تقدم يثار التساؤل الآتي: هل تخضع كل أعمال الهيئات المُستقلة والقرارات الصادرة منها أو المتعلقة بها لرقابة القضاء؟

من اجل الإجابة على التساؤل لذا سنتناول هذا المبحث بتقسيمه على المطالب الاتية:

المطلب الأول : صور الرقابة القضائية على أعمال الهيأة المُستقلة :

من اجل الوقوف على هذه الصور من الرقابة سنقسم هذا المطلب على الفروع الاتية:

الفرع الأول : الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة برئيس الهيأة المُستقلة :

تتنوع صور الرقابة على قرارات رئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة، فمن هذه القرارات ما له علاقة بالصفة الوظيفية التي يمارسها في إطار علاقته مع موظفيه التابعين له، ومن ثم فإنَّ القاعدة العامة تتمثل بإمكانية الطعن في القرارات الصادرة من رئيس الهيأة أو المفوضية المُستقلة، ويكون الطعن فيها أمام محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة العراقي فيما

يتعلق بشؤون الخدمة والانضباط. أما فيما يتعلق بالتضمين فيكون الطعن في قرار التضمين أمام محكمة البداءة.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فانه بالإمكان تقديم الطعون المتعلقة بتعيين رئيس الهيأة أو المفوضية المُستقلة من خلال التأكد من توافر الشروط القانونية للتعيين والمنصوص عليها في قانون الهيأة أو المفوضية المُستقلة، يستوي في ذلك أنْ يكون بناء على قرار تفسيري[٣٣]، أو دعوى إلغاء، ومن ثم فإنَّ قيام سلطة الاقتراح بمخالفة ذلك والحلول محل سلطة التعيين التي حددها الدستور والقانون يعد مخالفة دستورية وقانونية في آن واحد تستوجب الطعن أمام القضاء[٣٤].

ومن ابرز التطبيقات العملية لإمكانية الطعن امام القضاء هو تغيير التوصيف الوظيفي أو المركز القانوني لرئيس الهيأة[٣٥]، إذ لا يملك مجلس الوزراء العراقي تعديل هذا التوصيف بجعله بدرجة وكيل وزير[٣٦]، على أساس أنَّ الدستور حدد المركز الوظيفي لبعض رؤساء الهيئات المُستقلة بدرجة وزير، وينطبق الامر ذاته بالنسبة إلى قوانين الهيئات المُستقلة، لذا فإنَّ إحلال مجلس الوزراء قراره محل النص القانوني يشكل مخالفة تستوجب الالغاء، لعدم استيفاء الشكل القانوني لتعديل النصوص القانونية، ويكون الطعن في الغاء هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة.

الفرع الثاني : صور الرقابة على أعمال وانشطة الهيئات المُستقلة :

القاعدة العامة تتمثل في ممارسة الهيئات المُستقلة رقابة على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من هيئات أو وزارات أو جهات أخرى وذلك بصورة غير مباشرة، كما هو الحال بالنسبة إلى هيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

وعلى الرغم مما ذهب إليه بعضهم من وصف هذه القرارات بأنها لا تتعدى سوى الوقوف على مدى مشروعية القرارات الصادرة من الجهات أو الهيئات المُستقلة الصادرة عنها، والتي تتمثل في اتباع الطرق القانونية لإبلاغ جهة ارتباطها بالمخالفة الإدارية والمالية إنْ وجدت دون أنْ يتعدى ذلك إلى الغاء أو ابطال هذه القرارات[٣٧]، إلا أننا نرى من جانبنا عدم

صحة الرأي المذكور، إذ أنَّ قانون كل من هيأة النزاهة وقانون ديوان الرقابة المالية قد منح هذه الجهات سلطة محقق فيما يتعلق بالتحقيق في القضايا التي تختص بها، ومن ثم تملك كل الوسائل التحقيقية والتي اشترط القانون فيها وبالأخص فيما يتعلق بهيئة النزاهة ممارستها تحت إشراف القاضي المختص.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنَّ بعض الهيئات المُستقلة تمارس اختصاصاً شبه قضائي، ومن ثم فإنَّ مجلس القضاء ينتدب احد قضاته للعمل فيها كما هو الحال في هيأة دعاوى الملكية، و اللجنة الخاصة في مؤسسة الشهداء، وغيرها من الهيئات ذات الاختصاص شبه القضائي.

ومن ثم يمتلك رئيس مجلس القضاء الأعلى سلطة الإشراف والرقابة على القاضي المنتدب أو المنسب، والنظر في المخالفات المنسوبة اليه من قبل لجنة شؤون القضاء وفقاً لقانون التنظيم القضائي، مع خضوع الأحكام والقرارات القضائية الصادرة إلى الطعن أمام محاكم النقض.

المطلب الثاني : رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات المُستقلة :

تتنوع صور ممارسة المحكمة الاتحادية لرقابتها على الهيئات المُستقلة وذلك من خلال اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين و تفسير نصوص الدستور. لذا سنتناولها في الفروع الاتية:

الفرع الأول : الرقابة على دستورية القوانين :

مارست المحكمة الاتحادية العليا رقابة فاعلة على مدى دستورية النصوص الواردة في قوانين الهيئات المُستقلة المطعون بتعارضها مع نصوص الدستور، إذ أصدرت المحكمة المذكورة قرارها المُرقم (١٠٥/اتحادية/٢٠١١) الصادر في (٢٠١٢/١/٣٠) المتعلق بتعيين رئيس هيأة النزاهة والمتضمن عدم دستورية المادة (٤/أولاً) من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٢ والحكم بإلزام المدعى عليهما /إضافة لوظيفتهما بإصدار تشريع بإلغائها

لمخالفتها للمادة (٤٧) والمادة (٦١/خامساً/ب) والمادة (٨٠/خامساً) من الدستور العراقي، والإشعار إلى مجلس النواب بتُعديل المادة المذكورة وفقاً للإلية المرسومة في الدستور[٣٨].

يُلاحظ أنَّ المحكمة لم تفرق بين آلية تعيين الدرجات الخاصة وآلية تعيين الوزير وكأنهما وجهان لعملة واحدة، أي إنّ المحكمة عدّت الوزير من ذوي الدرجات الخاصة على الرغم من وجود العديد من الاختلافات بين أصحاب الدرجات الخاصة ومنصب الوزير[٣٩].

ولم يقصر دور المحكمة عند هذا الحد فحسب، بل تعداه الأمر إلى ممارسة رقابة فاعلة في مجال تطبيق الفصل بين السلطات، إذ جاء في قرارها المُرقم (٥٧/اتحادية/٢٠١١) الصادر في (٢٠١١/١٠/١٨) عدم دستورية قرار مجلس النواب بتاريخ (٢٠١١/٨/١٠) بإلغاء قرار مجلس الوزراء المُرقم (٣٨٨) المؤرخ (٢٠٠٩/١١/١٠) الخاص بتقسيط المبالغ المترتبة التي بذمة شركات الهاتف النقال لمخالفته أحكام المادة (٦/أولاً وثانياً) منها والمادة (٤٧) من الدستور.

وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى السلطة التنفيذية، فلا يجوز لمجلس الوزراء إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون تختص به إحدى الهيئات المُستقلة، إذ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم (٦/اتحادية/٢٠١٦) الصادر في (٢٠١٦/٨/٩) عدم دستورية المادة (٥٩) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ التي منحت مجلس الوزراء صلاحية إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ قانون الأحزاب السياسية، كون ذلك يخل باستقلال مجلس المفوضين في المفوضية العليا المُستقلة للانتخابات، ومن ثم فإنَّ مجلس المفوضين هو المختص بإصدار التعليمات.

وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى السلطة القضائية، إذ سبق وأنْ ذهبت المحكمة الاتحادية في قرارها المُرقم (٨٥/اتحادية/٢٠١٦) الصادر في (٢٠١٦/١١/٨) إلى عدم دستورية المادة (٢/ثانياً) من قانون هيأة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦ الذي اخضع تعيين نائب رئيس الهيأة إلى موافقة مجلس النواب، وكذلك عدم دستورية المادة

(٣/أولاً) منه المتضمن اخضاع محكمة التمييز للرقابة والإشراف من هيأة الإشراف القضائي، كون ذلك يخالف السياقات والأعراف القضائية المستقرة.

يتضح أنَّ المحكمة الاتحادية العليا حرصت على التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ إنَّ الهيئات المُستقلة لا تدخل في ميزان العلاقة بين السلطات وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتنقه دستور العراق، ومن ثم فلا تعد الهيأة المُستقلة سلطة رابعة ضمن السلطات العامة(٤٠).

الفرع الثاني : الرقابة على تحديد المركز القانوني لرئيس الهيأة المُستقلة :

سبق وأنْ تطرقت المحكمة الاتحادية العليا إلى تحديد المراكز القانونية لرؤساء الهيئات المُستقلة، إذ جاء في حيثيات قرارها المُرقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في (٢٠١٠/١/١٨) ضرورة الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أم من ذوي الدرجات الخاصة أم دونها، وهو الأمر الذي يتضح معه أنَّ المحكمة عدّت تكييف المركز القانوني لرئيس الهيأة من اطلاقات السلطة التقديرية لمجلس النواب، ومن ثم يخرج عن حدود رقابتها واختصاصاتها، على أساس أنَّ المحكمة لا تمارس رقابة ملائمة أو تناسب.

ولا نؤيد من جانبنا موقف المحكمة في تطرقها لمسألة الإقرار بالالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لمركز رئيس الهيأة المُستقلة، فمع الإقرار بأنَّ رقابة المحكمة تُصنف على أنها رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة إلا أنَّ اتحاد ظروف رؤساء الهيئات المُستقلة كان يوجب على المحكمة أنْ تقف على دستورية النصوص القانونية التي لم تساوِ بين رؤساء الهيئات المُستقلة، على أساس المخالفة الصريحة للمادة (١٤) من دستور العراق التي اقرت المساواة المطلقة.

وإزاء الاختلاف والتباين المذكور في قوانين الهيئات المُستقلة في تحديد المركز القانوني لرئيس الهيأة المُستقلة، وعدم معالجة ذلك من قبل المحكمة الاتحادية العليا فإننا ندعو مجلس النواب إلى توحيد المركز القانوني والمعاملة القانونية لرؤساء الهيئات المُستقلة

بتحديد المركز القانوني لهم بـ(المكلف بخدمة عامة)، فضلاً عن ضرورة إفراد معاملة قانونية لكل رؤساء الهيئات المُستقلة تتمثل في اعتبارهم بدرجة وزير، وليس بدرجة وكيل وزير، أو من ذوي الدرجات الخاصة، إذ إنَّ هذا المسلك يُفهم منه انتهاك مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فطالما اتحدت مهام ووظائف رؤساء الهيئات المُستقلة، وطالما اعتبرها الدستور هيئات دستورية يتماثل مركز رئيسها مع مركز الوزير حتى في مسألة الاستجواب، لذا يتوجب تعديل النصوص بالشكل الذي يجعل رئيس الهيأة المُستقلة بدرجة وزير في الحقوق والامتيازات.

الفرع الثالث : الرقابة على ارتباط الهيئات المُستقلة :

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في (٢٠١٠/١/١٨) "إنَّ ارتباط بعض الهيئات المُستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور أما الهيئات المُستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء أو التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فإنَّ مرجعيتها لمجلس الوزراء".

يتضح أنَّ المحكمة الاتحادية حددت جهة ارتباط الهيئات المُستقلة التي لم يحدد الدستور مرجعيتها من خلال تحديد وتفسير مفهوم العبارات المستخدمة في نصوص دستور جمهورية العراق وذلك بالتقريب بين المصطلحات المستخدمة في المواد (١٠٢–١٠٨) منه وتجمعيها، إذ ذكر المشرع الدستوري عبارات (الارتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء) و(الخضوع لرقابة مجلس النواب) و(المسؤولية امام مجلس النواب)، ومن ثم فإنَّ تحديد مرجعية للهيئات المُستقلة ترتبط بها أو تشرف عليها يكون في ضوء طبيعة المهام التي تقوم بها وفق قانون الهيأة المُستقلة.

ولعدم دقة الحجج والاسانيد القانونية للقرار المذكور[٤١]، فإنَّ القرار يعد انتكاسة دستورية تسجل على المحكمة، إذ إنَّ المحكمة بسلوكها المذكور مارست رقابة ملائمة على النصوص الدستورية المنظمة لارتباط الهيئات المُستقلة، وهو ما لا يجوز، لعدم امتلاكها سلطة

رقابة ملائمة على السلطة التقديرية للجنة كتابة الدستور، إذ إنَّ إرادة الإباء المؤسسين للدستور اتجهت إلى عدم تحديد ارتباط الهيئات المُستقلة المذكورة في النص الدستوري، ولو أراد المشرع التأسيسي تحديد جهة ارتباطها لما أعوزه النص على ذلك صراحة، وهو الامر الذي يدلل على تجاوز المحكمة لحدودها الدستورية.

الخاتمـــــة

بعد أنْ انتهينا من دراسة البحث فقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن اجمالها بالآتي:

١- تعد الهيئات المُستقلة هيئات دستورية وقانونية في آن واحد، وعلى الرغم من مشابهتها للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إلا انها تختلف عنها في العديد من الوجوه أهمها فيما يتعلق بوسائل الرقابة على أنشطتها.

٢- تتنوع أشكال الرقابة على الهيئات المُستقلة، فمنها رقابة سياسية أو رقابة إدارية أو رقابة قضائية، وبالإمكان ممارسة هذا الأنواع من الرقابة بصورة منفردة أو بصورة مجتمعة، إذ إنَّ لكل منها أحكامها ونطاقها المتميز.

٣- على الرغم من تسليمنا بالرقابة الإدارية على الهيئات المُستقلة، إلا أنها تتسم بالصفة الخاصة النابعة من طبيعة الهيأة المُستقلة، فمع الاحتفاظ لرئيس الهيأة المُستقلة بالحق في ممارسة الرقابة الذاتية أو الولائية، إلا أنه يمكن توصيف الرقابة الإدارية التي يقوم بها مجلس النواب أو مجلس الوزراء على الهيئات بأنها رقابة مشابهة لرقابة اللجان الإدارية، ومن ثم ليس بالإمكان توصيفها على أنها رقابة ولائية (ذاتية) أو رقابة رئاسية، وذلك لاختلاف طبيعة الهيأة المُستقلة.

٤- أما فيما يتعلق بالرقابة السياسية على الهيئات المُستقلة فتتجلى وسيلتها الوحيدة في إمكانية استجواب رئيس وأعضاء مجلس الإدارية في الهيأة أو المفوضية المُستقلة، ومن ثم يخضع للإجراءات ذاتها المقررة لاستجواب الوزير، وفي حالة عدم القناعة بأجوبة المستجوب امام مجلس النواب يصار إلى سحب الثقة منه، وبهذا لا يمكن استخدام وسائل تحريك المسؤولية السياسية الأخرى كالسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة في التشريع العراقي، وذلك لصراحة التحديد الدستوري لها.

٥- كما تخضع الهيئات المُستقلة للرقابة القضائية، يستوي في ذلك أنْ تكون امام المحاكم العادية أو الإدارية، انطلاقاً من نصوص الدستور العراقي التي حظرت تحصين أي عمل

إداري من الرقابة القضائية، وفي الوقت ذاته تخضع إلى رقابة المحكمة الاتحادية العليا، يستوي ذلك من خلال قيام المحكمة بتفسير أي نص دستوري يتعلق بالهيأة أو من خلال الدفوع والدعاوى الدستورية التي تكون الهيأة مدعياً فيها بعدم دستورية نص في قانون أو نظام يخص عملها، ناهيك عن إمكانية الطعن في أعمال بعض الهيئات أمام محكمة التمييز وفق التحديد الذي حدده قانون الهيأة.

٦- أما فيما يتعلق بمدى نجاعة صور الرقابة فنجد أنها تصنف تارة على أنها وسائل ناجعة في ضمان سيادة القانون، فيما تصنف تارة أخرى على أنها رقابة غير فعالة، وقد تجلى ذلك في العديد من مواطن الضعف والتي لم يتم معالجتها كما في تحديد مفهوم الاستقلال من المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك قيام مجلس الوزراء بتعديل المركز القانوني لرئيس وأعضاء الهيأة المُستقلة بقرار صادر منه دون تعديل قانون الهيأة أو المفوضية المُستقلة.

٧- وبناء على ما تقدم فإننا ندعو مجلس الوزراء ومجلس النواب إلى ضرورة الحفاظ على استقلال الهيئات المُستقلة، وعدم التدخل في أعمال وانشطة هذه الهيئات إلا على سبيل الاستثناء ووفق الطريق الدستوري والقانوني المرسوم للرقابة.

كما ندعو مجلس النواب إلى توحيد المركز القانوني والمعاملة القانونية لرؤساء الهيئات المُستقلة بتحديد المركز القانوني لهم بوصف أي منهم (مكلف بخدمة عامة)، فضلاً عن ضرورة إفراد معاملة قانونية لكل رؤساء الهيئات المُستقلة تتمثل في اعتبارهم بدرجة وزير، وليس بدرجة وكيل وزير، أو من ذوي الدرجات الخاصة ضماناً لفاعلية الرقابة.

كما ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى ممارسة دورها الفعال في حماية الهيئات المُستقلة في القرارات الصادرة عنها، بالشكل الذي يجعل من صور الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات في مواجهة السلطات الأخرى فاعلة ومنجزة للغرض الذي أنشأت من اجله.

الهـــوامـــش

(١) يُطلق بعضهم تسمية (المفوض البرلماني) على الامبودسمان، فيما يسميه آخرون (حامي الحقوق) أو (حامي الوطن)، والأصل أنه لا يتألف من هيأة مكونة من عدة أشخاص، وإنما يتجسد في قيام شخص يشهد له بالكفاءة بتفويض من البرلمان بممارسة الدور الرقابي من خلال مراجعة التصرفات الادارية والقضائية، ويمارس اختصاصاته على الإدارة والجيش والقضاء دون شمولها للملك وأعضاء البرلمان والوزراء، ويتمثل الأساس القانوني له في القانون رقم٩٢٨ لسنة ١٩٦٧. د. مازن ليلو راضي – القضاء الإداري – مطبعة جامعة دهوك– ٢٠١٠– ص ٥٦–٦٠.

(٢) تجدر الإشارة إلى اختلاف الفقهاء بشان نشأة الهيئات المُستقلة في فرنسا، إذ ذهب بعضهم إلى أنَّ الهيئات المُستقلة سجلت ظهورها الرسمي لأول مرة في التشريع الفرنسي عام ١٩٤١ بموجب التشريع العادي، ومن ثم تكرر النص عليها مرة ثانية عام ١٩٧٥ من قبل المشرع العادي .

(٣) على سبيل المثال في التشريع الفرنسي نجد تنوع الهيئات أو السلطات المُستقلة، إذ توجد محكمة المحاسبات التي تعد هيأة رقابية منشأة وفق القانون ٨٣٤ لسنة ١٩٦٧، وتقابل ديوان الرقابة المالية في العراق، وكذلك الحال بالنسبة إلى المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية المنشأة بالقانون ١٤٨٤ لسنة ١٩٤٨، أما في الولايات المتحدة الامريكية توجد هيئات الرقابة الفدرالية التي توصف بأنها هيئات تابعة للكونجرس، والتي تتمثل بمكتب المراقب العام ولجنة تفتيش الخدمة المدنية. للمزيد من التفصيلات ينظر: د. سامي محمد نجم – تعدد الأجهزة الرقابية في العراق واثره على فاعليتها (دراسة مقارنة) – بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – كلية القانون – جامعة كركوك – المجلد ٣– ٢٠١٤ – ص ٥٠١ وما بعدها.

(٤) وفي الاتجاه ذاته ينظر المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، والمادة (١) من قانون هيأة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦.

(٥) ينظر المادة (٨/أولاً) من قانون الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨. والمادة (٢) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦. والمادة (٢) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦. والمادة (١) من وقانون ديوان الوقف السني رقم

(٥٦) لسنة ٢٠١٢. والمادة (١) من قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢. و المادة (٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

(٦) هشام جميل كمال – الهيئات المُستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)– أطروحة دكتوراه –كلية القانون– جامعة تكريت– ٢٠١٢– ص ١٦.

(٧) أ.م.د. عز الدين عيساوي – المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المُستقلة – بحث منشور في مجلة الفكر العربي – الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خضيرة بسكرة – العدد ٤– ٢٠٠٧– ص ٢١٠–٢١١.

(٨) – د. حنان محمد القيسي– مفهوم الاستقلال والهيئات المُستقلة في دستور ٢٠٠٥– بحث منشور في مجلة الحقوق –كية القانون – الجامعة المستنصرية– المجلد ٤– ٢٠١٤ – ص٧.

(٩) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم م ٢٢٨/ ت ٢٠٠٦/٦ الصادر في ٢٠٠٦/١٠/٩، وكذلك القرار المُرقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/١/١٨.

(١٠) القاعدة العامة تتمثل بتنوع صور الهيئات المُستقلة وفقاً للزاوية التي ينظر منها إليها، فمن حيث نطاق الاستقلالية وفق النصوص الدستورية والقانونية تقسم الهيئات المُستقلة إلى أ– هيئات مستقلة بصورة كلية وتامة، كما هو الحال بالنسبة إلى هيأة النزاهة والمفوضية العليا المُستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الانسان. ب– هيئات مستقلة مالياً وادارياً: كما هو الحال بالنسبة إلى البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيأة الاعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف. كما تقسم الهيئات من حيث الاستمرارية إلى أ– هيئات مستقلة انتقالية: كما هو الحال بالنسبة إلى الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة ومؤسسة الشهداء ومؤسسة السجناء السياسيين، وهيأة دعاوى الملكية .ب –هيئات مستقلة دائمية : كما هو الحال بالنسبة إلى هيأة النزاهة والمفوضية العليا المُستقلة للانتخابات. كما تقسم الهيئات من حيث الوظيفة إلى :أ–هيئات مستقلة رقابية: كما هو الحال بالنسبة إلى هيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية. ب–هيئات مستقلة تنفيذية: كما هو الحال بالنسبة إلى مؤسسة الشهداء ومؤسسة السجناء السياسيين وديوان الوقف الشيعي وديوان الوقف السني. ج– هيئات مستقلة قضائية: كما هو الحال بالنسبة إلى هيأة دعاوى الملكية، والمحكمة الجنائية العراقية العليا. للمزيد من التفصيلات ينظر : د. رياض الزهيري – الهيئات المُستقلة في العراق – الهيئات المُستقلة في العراق – محاضرات القيت على طلبة المرحلة الأولى في كلية القانون – جامعة بغداد للعام الدراسي ٢٠١٣–٢٠١٤– ص ١٧.

(١١) عالجت المواد (٢١٥ – ٢٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الهيئات المُستقلة والأجهزة الرقابية، ومن ثم يتضح أنَّ الهيئات المُستقلة تعد مؤسسات دستورية، ويتوجب على مجلس النواب أنْ يصدر القوانين التي تحافظ على طبيعتها. وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي عالجها في الفصل الرابع المعنون (الهيئات المُستقلة) من الباب الثالث المعنون (السلطات الاتحادية) وذلك في المواد (١٠٢–١٠٨) منه.

(١٢) يبدو أنَّ المشرع العراقي لم يحسم موقفه بشأن طبيعة الهيئات المُستقلة، فعلى الرغم من أنَّ غالبية قوانين الهيئات المُستقلة تلتزم بالسكوت عن تحديد طبيعة الهيأة، إلا أننا وجدنا استثناء على هذه القاعدة، وقد تجلى ذلك في قانون هيأة الاعلام والاتصالات رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٥ إذ ينص القسم (٣) منه على أن (يتم بموجب ذلك إنشاء هيأة ادارية مستقلة لا تسعى لتحقيق الربح يطلق عليها اسم المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام..).

(١٣) المدرس فارس عبد الرحيم – طبيعة الهيئات المُستقلة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥– بحث منشور في مجلة الدراسات الإنسانية الجامعة – العدد ٣– ٢٠١٣– ص ١١٥–١١٧.

(١٤) اقبال ناجي سعيد – النظام القانوني للهيئات المُستقلة في العراق (دراسة مقارنة) – أطروحة دكتوراه –كلية القانون – جامعة بغداد – ٢٠١٥– ص ٢٥–٢٦.

(١٥) المدرس فارس عبد الرحيم – مرجع سابق– ص ١١٥

(١٦) اقبال ناجي سعيد – النظام القانوني للهيئات المُستقلة – مرجع سابق – ص ١٤٩.

(١٧) يعرف الاستقلال بأنه (عدم خضوع الهيئات المُستقلة للرقابة الرئاسية أو الوصائية، كما لا تتلقى أوامر أو تعليمات من جهة أخرى، فضلا عن أنَّ السلطة التنفيذية لا تتمتع بحرية في عزل أعضائها، وفي المقابل يقتضي القول ان الاستقلال لا يعني انها تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية ؛ بل هي هيئات ساندة للحكومة).د. إسماعيل صعصاع غيدان، م. صادق محمد علي – مظاهر استقلال الهيئات المُستقلة– بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – كلية القانون – جامعة بابل– المجلد ٨– ٢٠١٦– ص ٢٥٠.

(١٨) ينظر البند (سادسا) من المادة (٦) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ و البند (سادسا) من المادة (٩) من قانون المفوضية العليا المُستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ المعدل والبند (أولا) من المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام ٢٠١١ المعدل و

البند (أولا) من المادة (١٣) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(١٩) د. رياض الزهيري – الهيئات المُستقلة في العراق – مرجع سابق– ص٩.

(٢٠) للمزيد من التفصيلات ينظر أ.م. د. عز الدين عيساوي – المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المُستقلة : مآل مبدأ الفصل بين السلطات – بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي – جامعة محمد خيضر بسكر– العدد الرابع– ص ٢١٢ وما بعدها. بركبية حسام الدين – الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المُستقلة– رسالة ماجستير – كلية الحقوق والعلوم السياسية–جامعة قاصدي مرباح ورقلة– ٢٠١٣–٢٠١٤– ص٩ وما بعدها.

(٢١) اقبال ناجي سعيد – النظام القانوني للهيئات المُستقلة في العراق – مرجع سابق– ص ١٤٩–١٥٥.

(٢٢) على الرغم من سكوت الدستور العراقي عن إيراد نص يجيز اخضاع رئيس الهيأة المُستقلة للتحقيق البرلماني إلا أننا نرى إمكانية اللجوء إلى هذه الوسيلة كونه من السلطات الممنوحة لمجلس النواب والمرتبطة بطبيعة عمله دون الحاجة إلى النص عليه.

(٢٣) يُنظر المواد (٥٨–٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

(٢٤) ينظر المادة (٦١/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢٥) د. مصدق عادل – الوزير في الدساتير العراقية – مكتبة السنهوري– بغداد– ٢٠١٢– ص٢٢٠ وما بعدها.

(٢٦) مثال على ذلك الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ نجد ان المادة (١) منه منحت سلطة تعيين كبار موظفي الدولة إلى مجلس الشيوخ.

(٢٧) ينظر المادة (٧/ثانيا) من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، كما ينظر المادة (٢٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢٨) ففي السويد نجد ان المادة (١١) من قانون الامبودسمان اوجبت تقديم التقرير إلى البرلمان سنوياً في ١٢/١٥، وفي فرنسا فإنَّ وسيط الجمهورية يقدم تقريره إلى رئيس الجمهورية والبرلمان. سعد عدنان – رقابة الهيئات المُستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة) – أطروحة دكتوراه – كلية القانون– جامعة بغداد – ١٩٩٩– ص ١٧٨.

(٢٩) ينظر المادة (١٧/ سابعاً) من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣٠) ينظر المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣١) ينظر امر رئيس مجلس الوزراء رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٥ في ٢٠٠٥/٣/٣.

(٣٢) ينظر القسم (٥) من قانون مكاتب المفتشين العموميين رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٢ في حزيران ٢٠٠٤.

(٣٣) جاء في قرار مجلس الدولة (مجلس الشورى سابقاً) المُرقم ٢٠٠٧/٣٥ الصادر في ٢٠٠٧/٤/١٦(يرى المجلس لمجلس النواب قبول ترشيح من تجاوزت اعمارهم الثالثة والستين لعضوية مجلس المفوضين اذا توافرت في المرشح شروط الترشيح الأخرى).

(٣٤) مثال على ذلك ما قام به مجلس الوزراء العراقي بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦ بإصدار قرار إعفاء محافظ البنك المركزي (س.ش) وتعيين (ع.ت) محله دون استحصال موافقة مجلس النواب على التعيين وفقا لأحكام المادة (٦١/هـ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. د. وائل عبد اللطيف – البنك المركزي والسلطات الثلاث – بحث منشور على الموقع الالكتروني الاتي:
info@inciraq.com

(٣٥) وكذلك الحال بالنسبة إلى تقاعد رئيس الهيأة، إذ جاء في قرار مجلس شورى الدولة المُرقم ٢٠٠٧/١٦ الصادر في ٢٠٠٧/١/٢٥ (ان البت في مدى استحقاق القاضي أو المدعي العام للحقوق التقاعدية في المحكمة الجنائية العليا وشمولهما بقراري مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٠) لسنة ١٩٩٧ و(١٤٥) لسنة ٢٠٠١ يكون من اختصاص دائرة التقاعد ولأي منهما الطعن بقرارات الدائرة امام لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين التي تخضع قراراتها للطعن امام الهيأة العامة لمجلس شورى الدولة).

(٣٦) بهذا الصدد تجدر الإشارة إلى قيام مجلس الوزراء بإصدار قراره المتخذ في جلسة مجلس الوزراء المؤرخة ٢٠١٥/١١/٢١ والمتضمن تكييف المركز القانوني لرئيس الهيأة المُستقلة بدرجة وكيل وزير.

(٣٧) اقبال ناجي – النظام القانوني للهيئات المُستقلة – مرجع سابق– ص١١٥.

(٣٨) ينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية، إذ أصدرت المحكمة قرارها المُرقم ١٠٤/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١٢/١/٣٠ والمتضمن الحكم بعدم دستورية المادة (٢٢/أولاً/أ) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣٩) للمزيد من التفصيلات ينظر مالك منسي، مصدق عادل– النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق)– مؤسسة الصفاء للمطبوعات– بيروت– ٢٠١١– ص ٤٢ وما بعدها.

(٤٠) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم ٢٩/اتحادية/٢٠٠٧ الصادر في ٢٠٠٨/١/٢٨.

(٤١) للمزيد من التفصيلات ينظر: محمد يوسف السعدي – الهيئات المُستقلة وضمان استقلالها – تعليق على قرارات المحكمة الاتحادية العليا – دون سنة ومكان النشر – ص ٧.

المصـــــــادر

أولاً: الكتب والرسائل والأطاريح :

١. بركبية حسام الدين – الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المُستقلة– رسالة ماجستير – كلية الحقوق والعلوم السياسية–جامعة قاصدي مرباح ورقلة– ٢٠١٣– ٢٠١٤.

٢. سعد عدنان – رقابة الهيئات المُستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة) – أطروحة دكتوراه –كلية القانون– جامعة بغداد – ١٩٩٩.

٣. د. مازن ليلو راضي – القضاء الإداري – مطبعة جامعة دهوك– العراق– ٢٠١٠.

٤. د. مصدق عادل – الوزير في الدساتير العراقية – مكتبة السنهوري– بغداد– ٢٠١٢.

٥. د. مصدق عادل، د. مالك منسي، – النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق)– مؤسسة الصفاء للمطبوعات– بيروت– ٢٠١١.

٦. هشام جميل كمال – الهيئات المُستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)– أطروحة دكتوراه –كلية القانون– جامعة تكريت– ٢٠١٢.

ثانياً: البحوث والدراسات والمقالات :

١. د. إسماعيل صعصاع غيدان، م. صادق محمد علي – مظاهر استقلال الهيئات المُستقلة– بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية –كلية القانون – جامعة بابل– المجلد ٨– ٢٠١٦.

٢. د. حنان محمد القيسي– مفهوم الاستقلال والهيئات المُستقلة في دستور ٢٠٠٥– بحث منشور في مجلة الحقوق –كية القانون – الجامعة المستنصرية– المجلد ٤– ٢٠١٤.

٣. د. رياض الزهيري –الهيئات المُستقلة في العراق – محاضرات القيت على طلبة المرحلة الأولى في كلية القانون – جامعة بغداد للعام الدراسي ٢٠١٣–٢٠١٤.

٤. د. سامي محمد نجم – تعدد الأجهزة الرقابية في العراق واثره على فاعليتها (دراسة مقارنة) – بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – كلية القانون – جامعة كركوك – المجلد ٣– ٢٠١٤.

٥. أ.م.د. عز الدين عيساوي – المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المُستقلة – بحث منشور في مجلة الفكر العربي – الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خضيرة بسكرة – العدد ٤– ٢٠٠٧.

٦. أ.م. د. عز الدين عيساوي – المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المُستقلة – مآل مبدأ الفصل بين السلطات – بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي – جامعة محمد خيضر بسكر– العدد الرابع.

٧. المدرس فارس عبد الرحيم – طبيعة الهيئات المُستقلة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥– بحث منشور في مجلة الدراسات الإنسانية الجامعة – العدد ٣– ٢٠١٣.

٨. محمد يوسف السعدي – الهيئات المُستقلة وضمان استقلالها – تعليق على قرارات المحكمة الاتحادية العليا – دون سنة ومكان النشر.

٩. د. وائل عبد اللطيف – البنك المركزي والسلطات الثلاث – بحث منشور على الموقع الالكتروني الاتي: *info@inciraq.com*

ثالثاً: **التشريعات** :

١– الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

٢– قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٣– قانون مكاتب المفتشون العموميون رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.

٤– دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٥– أمر رئيس مجلس الوزراء رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥.

٦– النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

٧– قانون المفوضية العليا المُستقلة للانتخابات رقم (١١) لعام ٢٠٠٧ المعدل.

٨- قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل.
٩- قانون الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.
١٠- قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.
١١- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لعام ٢٠١١ المعدل
١٢- دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤.
١٣- قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦.

رابعاً: القرارات القضائية:

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم ٢٢٨/ ت ٢٠٠٦/٦ في ٢٠٠٦/١٠/٩.
٢- قرار مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) المُرقم ٢٠٠٧/١٦ في ٢٠٠٧/١/٢٥.
٣- قرار مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) المُرقم ٢٠٠٧/٣٥ في ٢٠٠٧/٤/١٦.
٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم ٢٩/اتحادية/٢٠٠٧ في ٢٠٠٨/١/٢٨.
٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/١/١٨.
٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم ١٠٤/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١٢/١/٣٠

Censorship of Independent Bodies in Iraqi legislation

Lecturer Dr. Musadaq Adil Talib
College Of Law – University Of Baghdad
E-mail: musadaq111@yahoo.com
Lecturer Dr. Wafa'a Abdel Fattah Awad Al Nuaimi
Ministry of Higher Education and Scientific Research
E-mail: alialkarki1981@gmail.com

Abstract

This research aims to concentrate on the constitutional and legal mechanisms that regulate the censorship on independent bodies and commissions in Iraq. With reference to some countries by reviewing means of the political, administrative and judicial censorship on these bodies and their work. In a methodological and analytical framework to draw public and private features for such censorship and its effectiveness. Then, this research answers an important question, which is : Is there any difference, for the independent bodies, of being independent or being subject to this censorship?