

# تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة

## Parliamentary oversight conflicts with independence of independent bodies

الباحثة: سجي عماد جواد  
كلية القانون - جامعة القادسية  
[madr70728@gmail.com](mailto:madr70728@gmail.com)

أ.د. ساجد محمد الزامل  
كلية القانون - جامعة القادسية  
[Sajid.alzamily@yahoo.com](mailto:Sajid.alzamily@yahoo.com)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٤/١٠

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٣/٨/١٠

### المخلص:

اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية في المواد المتسلسلة من (١٠٢-١٠٨) كما افرد لها في الباب السادس من الدستور في المواد (١٣٦، ١٣٥، ١٣٤). الى أن النصوص التي تناولت الهيئات لم تنظمها كما يجب، فتجربه الهيئات المستقلة تجريبه حديثه ويجب ان تتسم بالحيادية والاستقلال عن السلطة التشريعية والتنفيذية، ويعد مبدأ المشروعية هو الاساس الذي ينبع منه اقرار الرقابة على الهيئات المستقلة، فالبرلمان باعتباره معبرا عن ارادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية، والهيئات المستقلة كغيرها من مؤسسات الدولة يجب ان يخضع اداءها لتقييم السلطة التشريعية باعتبارها ممثل عن الشعب، وتعرف الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة بأنها رقابه اشراف وليست رقابه خضوع.

**الكلمات المفتاحية:** الهيئات المستقلة، مجلس النواب، دستور جمهورية العراق، السلطة التنفيذية،

الرقابة البرلمانية.

### Abstract:

The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 referred to independent bodies in Chapter IV of Chapter Three relating to federal authorities in sequential articles (102-108) as it was singled out in Chapter VI of the Constitution in Articles (134, 135, 136). The texts that dealt with the bodies did not regulate them as they should, the experience of independent bodies is a modern experience and must be characterized by neutrality and independence from the legislative and executive authority, and the principle of legitimacy is the basis from which the approval of oversight of independent bodies stems, Parliament as an expression of the will of the people monitors the executive authority, and independent bodies, like other state institutions, must be subject to their performance to evaluate the legislative authority as a representative of the people, and parliamentary oversight of independent bodies is defined as Supervision control, not submission control.

**Keywords:** independent bodies, the House of Representatives, the Constitution of the Republic of Iraq, the executive branch, parliamentary oversight.

## اولاً: المقدمة

## ثالثاً: مشكلة البحث

إذا كانت السلطات الاساس في أي دولة هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإن الحاجه افرزت الى أهميه تأسيس هيئات مستقلة وذلك نتيجة لظهور اختصاصات اخرى لا تستطيع السلطات الاتحادية في الدولة القيام بها، فتقوم هذه الهيئات باختصاصات محده طبقاً للدستور وذلك للتقليل من الاعمال التي اتعبت السلطات التقليدية ويمارس عليها الدستور الرقابة. فهذه الهيئات المستقلة لا تقل اهميه عن وزارات الدولة فتعتبر جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية، والامر يزداد اهميه عندما تخضع هذه الهيئات لرقابه السلطة التشريعية.

الدول المتقدمة عندما نظمت الهيئات المستقلة، تناولتها بشكل ينسجم مع نظامها السياسي دون غموض أو تعارض. اما دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥ فتناولها في المواد من (١٠٢-١٠٨) وفي مواد اخرى ايضا بشكل غير واضح يكتنفه الغموض، فمشكله الدراسة تكمن في القاء الضوء على النصوص الدستورية وبيان حالات التعارض والتناقض بينهما وهذا التعارض انعكس على الرقابة عليها.

## رابعاً: منهج البحث

سوف نتبع في دراستنا اكثر من منهج ، فاعتمدنا المنهج التحليلي من اجل جمع الحقائق العلمية وتفسير النصوص الدستورية القانونية من خلال التحليل الدقيق لها ، واستعنا بالمنهج المقارن الذي فيه نقارن بين نصوص الدستور العراقي ودراسات الدول الاخرى.

## خامساً: هيكلية البحث

نقسم هذا البحث الى مطلبين، اتناول في المطلب الاول حالات تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة اما المطلب الثاني نخصه الى حالات عدم تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة.

## المطلب الأول

## حالات تعارض الرقابة البرلمانية

## مع استقلال الهيئات المستقلة

تجدر الملاحظة إلى أن اختلاف اختصاصات الهيئات المستقلة واضح وكذلك اختلاف تشريعاتها يدعو إلى أن هناك تعارض بين الرقابة البرلمانية مع استقلاليه هذه الهيئات علاوة

وعلى الرغم من الأهمية التي حظيت بها الهيئات المستقلة الا إنها لاتزال يكتنفها الغموض داخل النظم القانونية المعاصرة، فدستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥ تناولها في المواد (١٠٢-١٠٨) بشكل غير واضح يصل احيانا الى التناقض، فمره تخضع لأشراف مجلس النواب ومره تخضع لأشراف السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن النصوص الدستورية توحي بوجود تعارض ظاهري غير واضح، ولم تحل المحكمة الاتحادية هذا الاشكال.

## ثانياً: أهمية البحث

تأتي اهميه دراسة موضوع "تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة " باعتباره من المواضيع المستجدة في النظام السياسي والاداري بعد عام ٢٠٠٣ ، فتمارس هذه الهيئات بعض المهام الحيوية في الدولة، وأن هذه الهيئات قد انشأت لتقادي العيوب والنواقص في رقابه السلطات الاخرى وتحاول الوصول للتطبيق السليم للقانون.

حيث الاختصاص فهناك هيئات مستقلة ذات طبيعة سياسية مثل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي لم تشكل إلى اليوم. وكذلك الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي لم تشكل أيضا وتهدف إلى ضمان المشاركة العادلة في الحقوق مثل إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية بينما تختص بمراقبة الواردات للتحقق من العدالة والضمان الأمثل للشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال ولأن الهيئات المذكورة تتكون من ممثلين بالحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم فهي هيئات تتصف بصفه السياسية<sup>(٣)</sup>.

وكذلك أشار الدستور إلى هيئة ثالثة ذات طبيعة سياسية وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هذه الهيئة ينظم عملها قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ عام ٢٠١٩ والتي تهدف إلى وضع الأنظمة والتعليمات المعتمدة في الانتخابات والاعلان عنها<sup>(٤)</sup>.

وكذلك الهيئة كانت تحمل اسم الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث ومهمة هذه الهيئة هي اجتثاث حزب البعث الذي تسبب في أذى كبير للمجتمع العراقي على كافة الأصعدة حيث تعمل هذه الهيئة على تصفية دوائر الدولة من اعضاء البعث المدخل ولقد تم التصديق على هذه الهيئة في الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ حيث أكد الدستور تواصل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث أعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية في إطار القوانين المنظمة لعملها وترتبط بمجلس النواب<sup>(٥)</sup>.

على استقلالية اخرى هي استقلالية الرقابة البرلمانية مع الهيئة التنسيقية بين المحافظات<sup>(١)</sup>. عليه نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع وعلى النحو الآتي:  
الفرع الأول/ اختلاف اختصاصات الهيئات المستقلة.  
الفرع الثاني/ اختلاف تشريعات الهيئات المستقلة.  
الفرع الثالث/ اشكالية الرقابة البرلمانية على الهيئة التنسيقية بين المحافظات.

### الفرع الأول

#### اختلاف اختصاصات الهيئات المستقلة

الهيئات المستقلة: هي هيئات وطنية تتمتع باستقلالية عضوية ووطنية سواء من السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية بناءً على الغرض والأهداف المطلوب إنجازها من قبل الهيئات بموجب الدستور والقانون. وقد تطرق المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وفي الباب الرابع في المواد (١٠٢ - ١٠٨) إلى الهيئات المستقلة كما نعرف.

وينقسم اختلاف اختصاص الهيئات المستقلة في العراق إلى عدة تقسيمات:

أولاً/ اختلافها من حيث نطاقها وأهداف كل منها:

ثانياً/ اختلافها من حيث ارتباطها والرقابة عليها.

ثالثاً/ اختلاف الهيئات من حيث وجود الوسائل لممارسة سلطاتها. وعلى النحو الآتي:

أولاً/ اختلافها من حيث نطاقها وأهداف كل منها

لقد أشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى جملة من الهيئات المستقلة بصورة مباشرة من خلال نصوص الدستور مباشرة أو من خلال فسح المجال للسلطة التشريعية باستحداث هيئات مستقلة حسب الحاجة بقانون<sup>(٢)</sup>. وتختلف الهيئات المستقلة الواردة في دستور ٢٠٠٥ من



ولقد حدد قانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة ذي الرقم ١٠ عام ٢٠٠٨ استناداً لمادة الحادية والستون من الدستور والذي أشار إلى جملة من الأهداف التي يروم قانون الهيئة تحقيقها ومنها منع عودة حزب البعث فكرياً وإدارة وسياسة وممارسة لما لهذا الحزب من تاريخ اسود على المجتمع العراقي وكذلك تمكين ضحايا جرائم حزب البعث والأجهزة القمعية ومن خلال مراجعة الجهات المختصة من المطالبة باستيفاء التعويض عن الأحزاب التي لحقتهم جراء تلك الجرائم لذلك من أهم ما تسعى الية هذه الهيئة هو سلامة المجتمع من عودة استبداد البعث من جهة ومعالجه آثاره من جهة أخرى.

وهناك هيئات مستقلة ذات طبيعة اقتصادية مثل البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية. حيث ينضم عمل البنك المركزي قانون رقم ٦٥ عام ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة ولقد أشار القانون المذكور إلى أهداف البنك المركزي والتي تتمثل باستقرار الاسعار المحلية والعمل على نظام مالي ثابت يقوم على اساس التنافس وكذلك من أهدافه تعزيز التنمية المستدامة وإقامة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق<sup>(٦)</sup>، وهناك هيئة أخرى ذات طبيعة اقتصادية هي الهيئة الوطنية للاستثمار وهي هيئة ذات أهداف استثمارية قد تكون هيئة وطنية على مستوى الاقليم او على مستوى المحافظة وهذا ما أشار الية قانون الهيئة الوطنية للاستثمار رقم ١٣ عام ٢٠٠٦ وهذا القانون يعالج موضوعه الاستثمار على المستوى الوطني والاقليمي عن طريق تأسيس هيئة وطنية تعمل

على مستوى الاستثمارات في عموم البلاد وهيئة استثمار الإقليم والمحافظة تعمل على مستوى الإقليم والمحافظة. ويهدف قانون الهيئة الوطنية للاستثمار إلى:

١. تشجيع الاستثمار ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الإنتاجية والخدمية وتنوعها.
٢. تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي والمختلط للاستثمار في العراق.
٣. تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل لجميع العراقيين.
٤. حماية حقوق وممتلكات المستثمرين.
٥. توسيع الصادرات وتعزيز ميزانيه المدفوعات والميزان البخاري للعراق(٧).

وهناك هيئات ذات طبيعة اجتماعية (المفوضية العليا لحقوق الإنسان ومؤسسة الشهداء ودواوين الأوقاف وهيئة الإعلام والاتصالات).

بالنسبة لهيئة المفوضية العليا لحقوق الإنسان والتي نظم عملها قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ والذي من جملة أهدافه ضمان حماية حقوق الإنسان من خلال السلطة الممنوحة لها بموجب القانون القيام بحماية الحقوق والحريات من سطوة السلطة الحكومية أو السلطات الأخرى عن طريق العديد من الطرق أهمها رصد الحالات المؤدية إلى المس بحقوق الإنسان او تعرض هذه الحقوق للخطر كذلك فيما يتعلق بالأطفال وما يتعرضون له انتهاكات خطيرة ومن الجدير بالذكر أن وظيفة المرصد التي تقوم بها المفوضية ذات أهمية كبيرة في تأدية عملها ومهامها بفاعلية<sup>(٨)</sup>.

من خلال جملة من الاختصاصات التي تختص بها هذه الهيئة والتي أشارت لها المادة (٣) من قانون الهيئة.

واخيراً مؤسسة السجناء السياسيين التي أسست بقانون رقم ٤ عام ٢٠٠٦ الصادر استناداً لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي يهدف إلى معالجة الوضع العام للسجناء والمعتقلين السياسيين وتعويضهم مادياً ومعنوياً مما يتناسب مع حجم التضحيات التي قدموها والمعاناة التي تعرضوا لها بسبب سجنهم واعتقالهم وكذلك تقديم الرعاية لهم إضافة للامتيازات المنصوص عليها في هذا القانون وفق الأسس القانونية<sup>(١١)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن دستور ٢٠٠٥ نص على ضرورة رعاية السجناء السياسيين والمتضررين من الممارسات التعسفية للنظام الدكتاتوري السائد. ومن خلال العرض السابق يتبين ان هذه الهيئات تختلف من حيث الوعاء أو الإطار الذي تعمل في حدود وتؤثر مباشرة في الحياة الاجتماعية للمواطنين على اختلاف متطلباتها من أجل توفير الحد الأدنى من متطلبات الناس ومعالجة مشاكلهم.

#### ثانياً/ اختلافها من حيث ارتباطها والرقابة عليها

لقد اختلفت الهيئات المستقلة حسب نصوص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ من حيث الارتباط والرقابة عليها. حيث ترتبط بعض الهيئات بمجلس النواب وتخضع لرقابته مثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية<sup>(١٢)</sup>. وبذلك فإن اختصاصات الهيئات الواردة تخضع لرقابة مجلس النواب ولمجلس النواب استجاب وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة<sup>(١٣)</sup>.

إذ تعنى بواجبها بحماية حقوق الإنسان وتعنى بواجباتها في حماية حقوق بمبادرة منها دون ان تقدم لها شكوى وتعد من المؤسسات الوطنية بشكل عام بتنظيم حقوق الإنسان أو الحماية لحقوق الفئات الضعيفة مثل الاطفال والنساء والفقراء والمشردين وذوي الإعاقة فضلاً عن الأقليات القومية والدينية.

كذلك هيئة الإعلام والاتصالات التي تهدف إلى تشجيع تعدد الهيئات العراقية التي تتولى تقديم خدمات للاتصالات والإعلام وتشجيع المنافسة بينها تعزيز المعرفة والتنوع الثقافي لدى المواطنين.

ونص الدستور لجمهورية العراق ٢٠٠٥ في المادة (١٠٤): "تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء وترتبط بمجلس الوزراء وينظم عملها واختصاصها بقانون وفعلاً صدر قانون مؤسسة الشهداء رقم ٢ عام ٢٠٠٦ وقد أشار القانون في مادته (٣) إلى الأهداف المرجوة منه والتي تمثل وتختص بدعم ذوي الشهداء وتعويضهم مادياً وتوفير فرص العمل لهم وتوفير الدراسة والمساعدات في كافة المجالات أضافه إلى أموال أخرى".

أما دواوين الأوقاف فقد أشار لها الدستور في مادة (١٠٣) على أنها هيئات مستقلة ولقد نظم عمل الأوقاف قانوني الوقفين السني<sup>(٩)</sup>، والشيعي<sup>(١٠)</sup>، والمختصين بنظم إدارة الأوقاف الدينية لما لها من أهمية اجتماعية كبيرة. وكذلك هناك هيئات أخرى ذات طبيعة اجتماعية هي الهيئة العليا للحج والعمرة والتي أسست بالتشريع رقم ٢٣ عام ٢٠٠٥ الصادر عن الجمعية الوطنية العراقية والتي تهدف إلى تنظيم شؤون الحج والعمرة



حيث تعتبر هيئة النزاهة من أهم الهيئات التي تتواجد فيها كافة وسائل الرقابة المنسوبة للهيئات المستقلة من استقبال للشكاوى والتحقيق فيها وإعداد التقارير السنوية والدورية ونشر ثقافة النزاهة والشفافية والمسائلة والخضوع للمحاسبة وإعداد البحوث والدراسات كذلك تتولى الهيئة وعن طريق رئيسها اصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذم المالية كما يتولى رئيس هيئة النزاهة معاقبة موظفي الهيئة فقد أشارت المادة (٦) فقرة ثالثاً من قانون الهيئة إلى الصلاحية الممنوحة رئيس الهيئة في فصل وتأديب موظفي الهيئة.

وهناك بعض الهيئات التي لا تمتلك إلا البعض من وسائل الرقابة مثل ديوان الرقابة المالية الذي يملك صلاحية نشر التقارير المنجزة ويوفر لوسائل الإعلام ولأي جهة مختصة نسخاً منها بناءً على طلبها باستثناء التقارير المالية بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب<sup>(١٥)</sup>، بينما هناك لا تمتلك أي وسيلة من وسائل الرقابة للهيئات المذكورة في دستور ٢٠٠٥ او في القوانين الصادرة بموجبه مثل مؤسسة الشهداء ومؤسسة السجناء<sup>(١٦)</sup>، وبذلك اختلفت الهيئات المستقلة من حيث وسائل الرقابة.

### الفرع الثاني

#### اختلاف تشريعات الهيئات المستقلة

سبق وأن رأينا أن الهيئات المستقلة جاءت ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية وقد خصصت لها المواد المتسلسلة من (١٠٢) ولغاية (١٠٨) وكذلك افرد لها في الباب السادس الأخير من الدستور وهي المواد (١٣٤، ١٣٥، ١٣٦) على التوالي حيث

وهناك هيئات أخرى ترتبط بمجلس الوزراء لكن هذا لا يعني عدم إمكانية رقابة مجلس النواب على أعمالها مثل دواوين الأوقاف مؤسسة الشهداء وهناك هيئات لا تخضع لارتباط او تعليمات أي جهة حكومية مثل البنك المركزي العراقي حيث لا يخضع إلا لرقابة مجلس النواب لذلك اختلفت الهيئات المستقلة وهناك أحد القرارات للمحكمة الاتحادية العليا بهذا الخصوص:

كانت المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت قراراً برقم ٨٨/ اتحادية/ ٢٠١٠ تاريخ: ٢٠١١/١/١٨ بناءً على استفسار من رئيس الوزراء جاء فيه بأن ارتباط بعض الهيئات ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاص المجلس ويتعارض مع مبدأ فصل السلطات ولا يتفق مع ما جرى العمل عليه في برلمانات العالم كما نجد المحكمة الاتحادية أن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء تطبيقاً لاختصاصاته الواردة في الدستور باعتبارها جهات غير مرتبطة بوزارة<sup>(١٤)</sup>.

#### ثالثاً/ اختلاف الهيئات من حيث وجود الوسائل

#### لممارسة سلطاتها

للهيئات المستقلة وسائلها التي تدخل ضمن صلاحياتها تمكنها من أداء وظيفتها وتنفيذ مهامها وهذه الوسائل تعتبر الاداة الفعالة في عملها للقيام بواجباتها وتساهم في فرض سلطاتها واهم تلك الوسائل:

١. استقبال الشكاوى.
٢. التحقيق والتفتيش.
٣. التقارير والنشر.
٤. التنظيم والعقاب.

وبالنسبة للاستقلال الإداري فيعد من عناصر الاستقلال الإداري قدرة الهيئة المستقلة على صياغة نظامها الداخلي ففي هذا المظهر تتجلى قدرتها في اختيار القواعد التي تنظم عملها فأشار مثلاً قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ وجاء فيه (اصدار النظام) الداخلي بتشكيلات دوائر الهيئة وكذلك قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لعام ٢٠١٩ والذي ينص على (يصنع مجلس المفوضين نظاماً داخلياً بالمفوضية). فأن الاستقلال المالي والإداري يبقى الجهة أو الهيئة أو المؤسسة المستقلة مالياً وإدارياً خاضعة للإشراف والتوجيه والرقابة الرئاسية المستقلة حرية التصرف بأموالها المالية والإدارية ولكنه لا يمنع الجهة العليا التي تتبعها من التدخل بمثل تلك الأمور بما لها من سلطة رئاسية وإشرافية أي ان الاستقلال المالي والإداري لا يخرج الجهة المستقلة مالياً وإدارياً من السلطات الرئاسية عليها بأي حال من الأحوال سواء في واجباتها ووظائفها ومهامها العادية أو في أمورها المالية والإدارية إلا ان تدخل الإدارة العليا للجهة التي تتبعها الهيئة أو المؤسسة المستقلة مالياً وإدارياً من الناحية الفعلية يعتمد على الرئيس الإداري نفسه كالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو رئيس الوزراء فقد يكون ممن يكثر التدخل فغالباً ما يتدخل بأعمال الجهات التابعة له ولو كانت مستقلة مالياً وإدارياً والاستقلال التام فإنه يشمل الاستقلال المالي والإداري ويتعداه إلى استقلال في أداء الوظائف والأعمال والمهام المهنية بحيث لا يكون لأية جهة صلاحية أو سلطة التدخل في أعمالها سواء المالية والإدارية أو وظائفها ومهامها

تعد كل من مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية الانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب اما البنك المركزي العراقي فيعد هيئة مستقلة مالياً وإدارياً ويكون مسؤولاً امام مجلس النواب وتعتبر كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وترتبط بمجلس النواب اما دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء هيئات مالياً وإدارياً وترتبط بمجلس الدولة وتعد المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً. أما المحكمة الجنائية العراقية العليا فتعتبر هيئة قضائية مستقلة وكذلك تعد الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث هيئة مستقلة ترتبط بمجلس النواب كذلك توجد هيئات مشكلة لم ينص عليها الدستور وإنما ترك مسألة ارتباطها وتنظيم شؤونها وفقاً للتشريعات النافذة وربما تتمثل مظاهر استقلال الهيئات المستقلة من حيث الموضوع في ركيزتين الاستقلال المالي والاستقلال الإداري حيث يراد بالاستقلال المالي بصورة عامة ان تستطيع الهيئات المستقلة من حيث الواقع تكون مواردها المالية ومن ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استقلالها ومن ثم لا يكفي للقول بوجود استقلال مالي الهيئات المستقلة ان تكون لها ذمة مالية وسلطة في إدارتها فنتمتع جميع الهيئات المستقلة بالاستقلال المالي والإداري نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية وفي<sup>(١٧)</sup> ذلك نصت المادة (٢) من قانون النزاهة على: (هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري..... كذلك المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي نصت على: (ديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية.....).



لضمان النجاح في عملها ولعل حصة السلطة التنفيذية من هذه الهيئات أكثر بطبيعة الحال إذ تشمل من امانة بغداد ودواوين الأوقاف والهيئة العليا للحج والعمرة وجهاز المخابرات الوطني ومؤسسة الشهداء وجميع هذه الهيئات يتدرج عملها ضمن أعمال السلطة التنفيذية وجميعها مرتبطة بمجلس الوزراء واعطيت هذه الاستقلالية في سبيل النهوض بالمهام التي انبسطت بها<sup>(١٨)</sup>.

وعليه تلك الهيئات لا تعد ان تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شيء من الاستقلال أكثر مرونة فاختلفت تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعد وان يكون اختلاف في المسميات فحسب فهو اختلاف شكلي لا أكثر واخضاع بعض تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب هي مسألة محسومة. ونلاحظ ان الدستور العراقي وزع الهيئات على اساس الرقابة عليها أو ارتباطها أو مسؤولياتها من دون التطرق إلى كل من مجلس الخدمة الاتحادي والهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات المستقلة أشار إليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١) منه إذ فصلت الفقرتان (أولاً، ثانياً) من هذه المادة بينت الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على إدارة السلطة التنفيذية. كما أن للمحكمة الاتحادية العليا دور في تأكيد السلطة للحكومة إذ أكدت وبمناسبة قرارها عام ٢٠١٠: (أن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب وهي ذات الطبيعة التنفيذية لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء او جعلها مسؤولة أمامه فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء).

وواجباتها فهي جهات يحكمها القانون وهذا النوع من الاستقلال اي الاستقلال التام هو ما جاء وصفه بقرار المحكمة الاتحادية العليا الموقرة المرقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦) الذي تقول فيه: ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي الهيئة (اي هيئة النزاهة) وكلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل او التأثير على أداء الهيئة لمهامها الآن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فإذا ما حدث عنها او تجاوزتها فإن مجلس النواب يملك لوحدة محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك لها ووفقاً لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات. وهذا بخلاف ما ورد في المادة (١٠٣) من الدستور حيث حصرت الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات وربطتهما بمجلس النواب.

ونجد أن قانون مفوضية الانتخابات المستقلة رقم ٣١ لعام ٢٠١٩ أكد أن يتم بموجب حظر القانون انشاء مفوضية الانتخابات العليا المستقلة كإدارة حكومية مستقلة تحكم ذاتها غير حزبية محايدة وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

فكانت للسلطة التشريعية نصيبها من الهيئات المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات والتي منحت الاستقلالية



اي مجال آخر يحتم الاهتمام بعمل اللجان وأهمها علاقتها بالهيئات المستقلة ومنها رقابتها على بعض الهيئات ومنها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ولأجل تعزيز هذه العلاقة والاهتمام بها من خلال توفير كافة السبل القاضية بتأكيد تعاون الهيئات المستقلة وان لمجلس النواب له دور كبيراً في استعمال وسائل الرقابة سواء كانت مباشرة مثل استعمال حق السؤال وحق الاستجواب وغيرها من الوسائل ام كانت وسائل غير مباشرة مثل صلاحيات مجلس النواب في ترشيح واختيار رؤساء الهيئات المستقلة<sup>(٢٠)</sup> وتنقسم الرقابة على الهيئات المستقلة من حيث الموضوع كما أسلفنا إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية. فتخضع أعمال الهيئات المستقلة إلى الرقابة السياسية والتي تتمثل وفق نصوص دستور جمهورية العراق في إمكانية استخدام وسائل الرقابة السياسية لمجلس النواب في مواجهة رئيس وأعضاء الهيئة أو المفوضية المستقلة ويتخذ صورة سؤال أو استجواب أو سحب ثقة وعلى قرار الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وفضلاً عن ذلك يخضع رئيس وأعضاء الهيئة المستقلة إلى الرقابة الإدارية فمن استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انه حدد ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب فيما حدد نصوص أخرى ارتباطها بمجلس الوزراء اما دساتير أخرى فجاءت ساكته عن هذا التحديد ومن ثم تملك هذه السلطات دوراً مختلفاً في تعيين واعفاء رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في المفوضية أو الهيئة المستقلة دون أن يحول ذلك من حق الهيئة او المفوضية في مباشرة الرقابة الإدارية.

ويعد ديوان الرقابة المالية اقدم الهيئات المستقلة في العراق فقد كان يمثل إلى جانب البنك المركزي العراقي النموذجين الأمثل لها ويتكون الديوان وفقاً لقانون رقم (٣١) لعام ٢٠١١ المعدل من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان فيما يتألف المجلس من رئيس الديوان ونوابه والمدراء العاميين لدوائر الديوان أعضاء وينعقد مرة واحدة على الأقل في الشهر ويتخذ قراراته بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين واذا تساوت الأصوات ويرجح الجانب الذي فيه الرئيس. ويذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الهيئات المستقلة ذات طبيعة إدارية حيث أن الطابع المزدوج لوظائف بعض الهيئات ونرى أن هذا الأمر لا يخلع عن الهيئات المستقلة الصفة الإدارية بل لا يؤثر في ذلك وان هذا الطابع يبدو استثنائياً في نشاطها والاستثناء لا يصلح القياس عليه. وتستمد الهيئات المستقلة وجودها من الدستور بوصفها سلطة دستورية مستقلة<sup>(٢١)</sup>.

إلا أن مجلس النواب هو الذي ينظم هذه الهيئات كل على حده وفق القانون المشرع لها داخل مجلس النواب فضلاً عن رقابته لأعمال هذه الهيئات للتأكد من قيامها بواجباتها في حدود القانون، إذ تتعدد الأعمال التي تتاط بالهيئات المستقلة وتنوع فهي أجهزة تنظيمية مستقلة تعمل بشكل حيادي ومتنقل لذا اوجبت القوانين المنشئة لها ان تلتزم بعرض التقارير الخاصة بأعمالها الرقابية إلى مجلس النواب خلال المدة المحددة لها. وان علاقة اللجان البرلمانية بالهيئات المستقلة إذ يعد عمل اللجان البرلمانية الممثل للنشاطات الأساسية للعمل داخل مجلس النواب أو



وتقوم بمباشرة اختصاصها على التنسيق بين المحافظات وما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية إضافة إلى غيرها من الاختصاصات التي قد اوردت بنص القانون.

على الرغم من استقلال الهيئة التنسيقية واعمالها التي تقوم بها إلا أنها لا تتمتع بذلك الاستقلال الذاتي كما وان المتعارف عليه لا يضمن التنسيق اي رقابة او تبعية وبالتالي الأمر الذي يدفع إلى خضوعها رقابة عليا او علاقة تعاونية تقوم على اساس التعاون المتبادل وهذا ما لم يوضح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إذ انه لم يبين اي نوع من الرقابة كما وانه يرى ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نفى السيطرة والإشراف الا انه لم ينفي الرقابة بلفظ صريح.

تتمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وانما نسبي اذ يتعذر بموجب العقل والمنطق الاقرار بوجود هيئات سائبة في النظام القانوني للدولة وينبغي على ذلك أن خضوع الهيئات المستقلة (الهيئة العليا للتنسيق) للرقابة البرلمانية والذي لا يمس بأي حال من الأحوال باستقلاليتها فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة بوصفها سلطة إدارية لا تستثنى من هذا المبدأ ولذلك فإن تقرير الرقابة البرلمانية يعد امراً مستقراً في النظم الدستورية الحديثة اذ يمثل من دعائم مبدأ المشروعية ودولة القانون يضاف إلى هذا ان الاستقلال يتفاوت من هيئات إلى أخرى إلا انه عموماً لا تتمتع بالدرجة نفسها من الاستقلال. ويذكر ان المحكمة الاتحادية العليا في العراق تعرضت لتحديد معنى الاستقلال في رأيها

وفي الوقت ذاته تخضع الهيئات المستقلة إلى الرقابة القضائية إذ بالإمكان الطعن في القرارات الصادرة عن رئيس الهيئة المستقلة أو الهيئة امام نوعين من المحاكم الأولى جهات الطعن القضائية المحددة وفق قانون الهيئة المستقلة فإنه بالإمكان الطعن في قراراتها امام المحاكم على اختلاف أنواعها ووفقاً لقواعد الاختصاص النوعي والمكاني في غير الامور المحددة في قانون الهيئة المستقلة وذلك بالاستناد إلى أحكام المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي حضرت تحصيل اي عمل أو قرار من الطعن فيه امام القضاء ومن ثم يمكن القول بازدواجية تكريس الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المستقلة فضلاً عن الرقابة التي تمارسها الجهة التي ترتبط بها الهيئة المستقلة .

### الفرع الثالث

#### إشكالية الرقابة البرلمانية

#### على الهيئة التنسيقية بين المحافظات

لقد كفل الدستور العراقي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة احتراماً لمبدأ المشروعية وقد وضحت المادة (٦١/ثانياً) من الدستور الوظيفة الرقابية لمجلس النواب العراقي وعلى الرغم من ذلك إلا انه يتعارض والأمر مع الاستقلال الذي يفترض أن تتمتع به الهيئة.

فبالنسبة للهيئة العليا للتنسيق التي قد أوردتها المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨<sup>(٢١)</sup>، وعلى الرغم من أن اساس نشأتها هو قانون المحافظات رقم ١٥٩ لعام ١٩٦٩ الملغي، إلا أن الهيئة وردت بالقانون الحالي بشكل بارز وتتمتع بالاستقلال



على الوسائل الرقابية والرقابة على الهيئات المستقلة بل نجد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل في البند ثانياً من المادة (٢) منه "يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب" ومن النص يحق لمجلس النواب اخضاع هذه المجالس لرقابته واشرافه والملاحظ أن هذا النص لم يرد في الدستور علماً ان الصلاحيات الرقابية قد وردت في المادة (٦١) من الدستور وبذلك يجب ان تتوافق القوانين ولسمو القاعدة الدستورية على التشريع العادي.

وبالتالي ينصرف مفهوم واثاره الرقابة السياسية إلى إمكانية اثاره وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الهيئة أو أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المفوضين في الهيئة بصورة جماعية بحيث يكون الفعل صادراً من رئيس الهيئة ذاته باعتباره رئيساً إدارياً أعلى الهيئة او واحد الموظفين التابعين إليه اذ يتوجب ان يكون هذا الفعل متعلقاً بسياسة الهيئة.

وقد انقسمت الآراء الفقهية بصدد إمكانية استخدام وسائل الرقابة البرلمانية لرئيس وأعضاء مجلس الهيئة بين اتجاهين:

الأول/ يجيز اللجوء إلى وسائل الرقابة البرلمانية والمتمثلة بإمكانية توجيه الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة إلى رئيس الهيئة.

أما الاتجاه الثاني فيرى ان المسؤولية السياسية لا تثار الا بنص ومن ثم طالما لا يوجد نص صريح فلا يمكن اللجوء إلى وسائل هذه المسؤولية في العراق ذهب البعض إلى إمكانية استخدام وسائل المسؤولية السياسية من قبل مجلس النواب المحدد في دستور جمهوريه العراق لعام

الاستشاري بخصوص استفسار مجلس النواب عن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور وجاء في الرأي وضعت المحكمة الاتحادية العليا الاستفسار موضح التدقيق والمداولة وتوصلت إلى ما يأتي: ١- ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو ان منتسبي الهيئة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأي جهة التدخل او التأشير على أداء الهيئة لمهامها إلا الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فإذا ما حدث عنها او تجاوزتها فأن مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها ومعنى ذلك أن الهيئة تدير نفسها بنفسها وفقاً لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات.

وبهذا فأن الهيئات المستقلة هي هيئات رسمية انشأت لكي تعمل بصورة مستقلة عن السلطات الثلاث وتكون من الناحية الوظيفية مستقلة مالياً وإدارياً وفي العراق هناك العديد من الهيئات المستقلة منها الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وقد اخضع الدستور هذه الهيئات لرقابة مجلس النواب على ان تنظم اعمالها بقانون.

نجد ان المشرع قد نص على العديد من الوسائل الرقابية كما نص على رقابة مجلس النواب<sup>(٢٢)</sup>، حتى على الهيئات التي نص ان تكون مستقلة وفي ذلك تدخل من البرلمان في أعمال الهيئات المفروضة أنها مستقلة لضمان حياديتها كما نجد أن المشرع لم يكتفي بالنص في الدستور



٢٠٠٥ ومن ثم إمكانية سحب الثقة من رئيس الهيئة إلا أنه لا يمكن تطبيق كل وسائل الرقابة البرلمانية المذكورة على رئيس الهيئة وأعضاء مجلس إدارة الهيئة لعدة أسباب أهمها: ان المادة (٦١/٦١) من الدستور حدد نطاق سريان أو تطبيق هذه الوسائل في مواجهة رئيس الوزراء والوزراء فقط كذلك الأمر نفسه في المادة (٦١/٦١) ثامناً) من الدستور بموضوع سحب الثقة باستثناء ما ورد في الفقرة (هـ) من المادة (٦١/٦١) التي تنص على أن مجلس النواب الحق في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله عفاؤهم بالأغلبية المطلقة ومن ثم يتضح التحديد الحصري لوسائل الرقابة المحددة وفق النص.

إلا أننا نرى عدم إمكانية لجوء مجلس النواب العراقي إلى سؤال رئيس الهيئة أو طرح موضوع عام للمناقشة وذلك للتحديد الدستوري الصريح للوسائل التي يملكها مجلس النواب في مواجهة رئيس الهيئة والتي تتمثل بالاستجواب فقط ولو أراد المشرع غير ذلك لما اعوزه النص على ذلك والقول غير ذلك معناه التحايل على إرادة المشرع الدستوري الذي لم يرد هذه النتيجة. كذلك قيام الدستور بتحديد جهة ارتباط بعض الهيئات المستقلة دون بعضها الآخر ومن ثم وجب التفرقة بين ثلاث حالات من حالات الرقابة:

**الحالة الأولى** تتمثل بقيام الدستور بتحديد ارتباط الهيئة بمجلس النواب ومن ثم ينصرف من مفهوم الارتباط إلى الإشراف أو التوجيه دون التدخل في الشؤون الداخلية للهيئة أو الاعتراض عليها.

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

وتتمثل **الحالة الثالثة** في سكوت الدستور عن تحديد ارتباط الهيئة ومن ثم فلا يتوجب كأصل عام منح حق الإشراف لمجلس النواب بما ينسجم مع نشاط وأعمال الهيئة دون أن ينصرف إلى التدخل في شؤون وأعمال الهيئة.

في حين أن الرقابة على ارتباط الهيئات المستقلة جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا كما اسلفنا المرقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في (١٨/١/٢٠١٠) ان ارتباط الهيئات بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور.

أما الهيئات المرتبطة بمجلس الوزراء أو التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فأن مرجعيتها لمجلس الوزراء.

يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية حددت جهة ارتباط الهيئات التي لم يحدد الدستور مرجعيتها من خلال تفسير مفهوم العبارات المستخدمة في النصوص الدستور وذلك بالتقريب من المصطلحات المستخدمة في المواد من (١٠٢-١٠٨) إذ ذكر المشرع الدستوري عبارات الارتباط والخضوع لرقابة مجلس النواب والمسؤولية أمام المجلس ومن ثم تحديد مرجعية

## الفرع الأول

### الاستقلال النسبي للهيئات المستقلة

ابتداءً عرفت الهيئات المستقلة بأنها مجموعة اجراءات تدقيقية واشرافيه تقوم بها الأجهزة التنظيمية المستقلة 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.

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة كما أسلفنا فذهب انصار الرأي الأول تعد السلطة الرابعة في جوار السلطات الثلاثة الأخرى وفقاً لما تستمتع به هذه الهيئات من استقلال في مواجهة السلطة التنفيذية فتستمتع هذه الهيئات بصلاحيه اصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية والتي تكون محل للطعن من قبل الغير. أما اصحاب الراي الثاني فذهبوا إلى الهيئات المستقلة ذات طبيعة قضائية او شبه قضائية مما يجعلها تكون تحت مظلة السلطة القضائية ولأصحاب الرأيين مجموعة من الحجج والمسوغات التي تؤيد افكارهم وكذلك آراء الفريق الآخر<sup>(٢٣)</sup>.

أما في العراق فقط تناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ كما أسلفنا موضوع الهيئات المستقلة فقد تناول الهيئات المستقلة في المواد (١٠٢)، (١٠٤، ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧) ولغرض بيان طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات فيما إذا كان استقلالاً مطلقاً أم استقلالاً نسبياً<sup>(٢٤)</sup>.

للهيئات ترتبط بها أو تشرف عليها في ضوء طبيعة المهام ووفق قانون الهيئة التنفيذية المستقلة.

ولعدم دقة الحجج والاسانيد القانونية المذكورة فإن القرار يعد انتكاسة دستورية تسجل على المحكمة إذ ان المحكمة مارست رقابة ملائمة على النصوص الدستورية المنتظمة لارتباط الهيئة وهو ما لا يجوز لعدم امتلاكها سلطة رقابة ملائمة، إذ ان إرادة الآباء المؤسسين للدستور اتجهت إلى عدم تحديد ارتباط الهيئات وبناءً على ذلك نرجو إلى ضرورة الحفاظ على الاستقلال للهيئة وعدم التداخل في أعمال وأنشطة هذه الهيئة.

ونجد من الاشكاليات التي تواجه الرقابة البرلمانية على الهيئة التنسيقية هو من ناحية اعتبار الرقابة تمثل انتهاك لاستقلال الهيئة وكذلك من ناحية النص على استقلالية الهيئات ومن ثم وفقاً لنصوص وأحكام تجعلها خاضعة للرقابة البرلمانية الأمر الذي يمثل خطأ كبيراً لمعرفة الأساس الصحيح للقيام بالعمل المناسب له.

### المطلب الثاني

#### حالات عدم تعارض الرقابة البرلمانية

#### مع استقلال الهيئات المستقلة

نبحث في هذا المطلب أهم حالات عدم تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة. وعليه تقسم هذا المطلب على النحو الآتي:  
الفرع الأول/ الاستقلال النسبي للهيئات المستقلة.  
الفرع الثاني/ شمولية الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة.

الفرع الثالث/ اختلاف تبعية الهيئات المستقلة.



ولا نتفق مع هذا الرأي إذ اننا نرى ان الاستقلال الإداري هو في ذاته الاستقلال العضوي وان الديوان والبنك المركزي يتمتعان باستقلال يفوق استقلال هيئة النزاهة فهما وان كانوا مرتبطون بمجلس النواب إلا أن هذا الارتباط جاء ليمارس المجلس رقابته المعهودة على جميع مؤسسات الدولة والتي يدخل ضمنها ديوان الرقابة المالية والبنك المركزي. في حين نرى ان هيئة النزاهة وبحسب قرار المحكمة الاتحادية المذكور سلفاً تخضع لإشراف مجلس الوزراء الأمر الذي يخفف من الاستقلال الذي تتمتع به وقد يعمل برقابته على السلطة التشريعية ولكي يمكن ان نسلط الضوء اكثر على الاستقلال الذي تتمتع به هيئة النزاهة فعلياً أن نبين ان اختيار رئيس الهيئة ونائبيه بترشيح من مجلس الوزراء وبموافقه مصادقه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وهنا نتفق مع من يفضل بان يكون رئيس الهيئة ونائبيه من القضاة المرشحين من قبل مجلس القضاء الأعلى لكونهم يتمتعون باستقلال اكبر من غيرهم.

وينبغي القول ان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات المستقلة لا تختلف عن رقابته على الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة كما أسلفنا حيث يحق للمجلس توجيه السؤال لرؤساء الهيئات المستقلة واستجوابهم واقالتهم بذات الطريقة التي تحصل مع الوزراء كما يمكن لمجلس النواب ان يكلف إحدى الهيئات المستقلة بإداء اعمال معينه وهذا ما يحدث في معظم الأحيان عندما يكلف المجلس ديوان الرقابة المالية بأعداد الحسابات الختامية لوزارة أو جهة معينه أو تدقيق موضوع معين وهذا مصداق للرقابة التي تمارسها

وقد انكر الفقه وجود هيئات سائبة في النظام القانوني للدولة وبالتالي يرى عدم إمكانية تمتع هذه الهيئات بالاستقلال المطلق يرى الفقيه الإنكليزي (Howard machin) ان هذه الهيئات تتمتع باستقلال نسبي والذي من الممكن أن يعرف (استقلال الهيئات في مواجهة السلطة التنفيذية ومتابعة مهامها بصورة مستقلة عن الرقابة الرئاسية الوصائية في ضوء الأهداف الحكومية) ويمكن القول أن الاستقلال النسبي لهذه الهيئات يتمثل باستقلالها فنياً اي ان اعمالها او نشاطاتها الفنية لا يمكن ان تخضع لرقابة السلطة التنفيذية إلا أن هذه الهيئات تخضع في ذات الوقت للرقابة من السلطة التشريعية أو السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاص محاكمة موظفيها ورؤسائها وقد اختط القضاء الدستوري في العراق والمتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا خطأ تفصيلاً في خضوع الهيئات المستقلة للرقابة فقد جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٠١٠/٨٨) الصادر في (٢٠١٠/١٨/١) والذي جاء فيه بأن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء عليها باعتباره المختص برسم السياسة العامة للدولة وفق المادة (٨٠) من الدستور الحالي أما الهيئات التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فإنها تخضع لمجلس الوزراء.

وعد بعض الكتاب ان الاستقلال الذي تتمتع به هيئة النزاهة يفوق من حيث الدرجة الاستقلال الذي يتمتع به ديوان الرقابة المالية باعتبار ان الديوان مستقل مالياً وإدارياً ولا يتمتع بالاستقلال العضوي<sup>(٢٥)</sup>.

أولاً/ الرقابة على تعيين رئيس وأعضاء الهيئات المستقلة (٢٧).

ثانياً/ الرقابة على أعمال وانشطة الهيئات المستقلة. كما تقسم الرقابة على الهيئات المستقلة من حيث الموضوع إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية.

وبناءً على ما تقدم تخضع أعمال الهيئات إلى الرقابة السياسية والتي تتمثل وفق نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) في استخدام وسائل الرقابة السياسية لمجلس النواب في مواجهة رئيس وأعضاء الهيئة او المفوضية المستقلة وحسب نصوص الدستور العراقي وهناك وسائل متعددة لتحريك المسؤولية سبق وأن تطرقنا اليها سابقاً وسوف تسلط الضوء بشيء من الایجاز على الرقابة على أعضاء الهيئات المستقلة واعمالها ورئيسها هذا ما سنبحثه تباعاً غير متتاسين الرقابة القضائية أيضاً ضمن صور شمولية الرقابة البرلمانية لكن كما أسلفنا منذ برهة مجال بحثنا متعلق بالرقابة الإدارية و تحديداً نص المادة (١٠٢) كما سنبينه.

في الواقع هناك جهات عدة من الناحية الدستورية تتاطب بها مهمة الرقابة إلا ان الرقابة التي يمارسها البرلمان تعد أهمها لاسيما أنها موجهة بمعظمها نحو أعمال السلطة التنفيذية. وهي من اهم المظاهر التي تضمن سيادة القانون وتحقق التعاون والتوازن في البلدان التي تنتهج النظام البرلماني.

وما يهمنا هنا هو الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات وهذا ما أشار اليه الدستور لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١) منه فضلاً عن ذلك تم النص على هذه الرقابة في نصوص قوانين الهيئات المستقلة منها قانون المفوضية العليا

السلطة التشريعية على الهيئات المستقلة، فضلاً عن اغلب الدراسات التي تناولت الهيئات المستقلة انصبت على دراسة الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة ولم تتعرض بشكل مفصل للرقابة التي تباشر اتجاهها هذا من جانب، ومن جانب آخر يؤكد ان الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات المستقلة لا يعنى عدم خضوعها للرقابة.

وخالصة القول نرى ان الاستقلال النسبي للهيئات المستقلة يتمثل باستقلالها فنياً وان الاستقلال المطلق هو استقلالها مالياً وإدارياً وفنياً وعدم خضوعها لأي جهة. فالاستقلال النسبي هو عدم إمكانية اي من السلطات الثلاثة التدخل في الأمور الفنية لتلك الهيئات، فلا يمكن على سبيل المثال التدخل بطبيعة التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية لأنها تمثل رأياً فنياً محايداً في موضوع يخص وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة تخضع للتدقيق، كما لا يمكن الطعن من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية بإجراءات هيئة النزاهة المتمثلة باستقبال الشكاوى والابخارات وحفظها وإجراءات التحقيق لأنها أعمال فنية تدخل في صميم عمل الهيئة (٢٦).

### الفرع الثاني

**شمولية الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة**  
يشكل مبدأ المشروعية الأساس الذي ينبع منه اقرار الرقابة على الهيئات المستقلة يستوي في ذلك ان تكون إدارية او قضائية او سياسية وعلى الرغم من تنوع صور الرقابة المفروضة على الهيئات المستقلة، إلا أنه لا يوجد معيار محدد لتصنيفها فمن حيث النطاق والشمولية تقسم الرقابة إلى:



المستقلة، ابتداءً من التحقق من توافر شروط التعيين وانتهاء بإصدار قرار التعيين لا تقتصر الرقابة الإدارية عند هذا الحد فحسب، بل نجد انها تتسع صورها لتشمل الرقابة على أعضاء وإقالة رئيس واعضاء الهيئة أو المفوضية المستقلة بغير طريق سحب الثقة بعد الاستجواب وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى انه لم تسلك الدساتير والقوانين المقارنة منهجاً موحداً فيما يتعلق بالموافقة على تعيين واعفاء رئيس واعضاء الهيئة المستقلة وتوزعت بين اتجاهين.

#### الاتجاه الأول: يذهب إلى اعتناق موقف

السكوت المطبق، فلا تورد نص يعالج مسألة تعيين أو الإغفاء، وهو الاتجاه الغالب، أما الاتجاه الثاني: فيتمثل بإيراد نصوص صريحة تعالج التعيين والاعفاء على خلاف في التفاصيل من دستور إلى اخر. ما يهنا هنا معالجة الموضوع لدى دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نجد انه قد خلا من تحديد نية اختيار رئيس الهيئة المستقلة وهو الأمر الذي يوجب الرجوع إلى قانون كل هيئة مستقلة على حدة.

#### ١- تعيين رئيس وأعضاء الهيئة المستقلة:

ونزولاً عما تقدم فإنه من استقراء قوانين الهيئات المستقلة في العراق نجد ان هناك عدة اتجاهات تبرز في الية تعيين واختيار رؤساء الهيئات المستقلة وكالاتي:

#### الاتجاه الأول: يتمثل في مرحلة اقتراح

الترشيح من لجنة تشكل من أعضاء مجلس النواب او من خبراء من خارج مجلس النواب فيما يصادق مجلس النواب في المرحلة الثانية على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه.

المستقلة للانتخابات<sup>(٢٨)</sup>، وقانون الرقابة المالية<sup>(٢٩)</sup>، وقانون هيئة النزاهة<sup>(٣٠)</sup>، وقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان<sup>(٣١)</sup>.

لكن الجدير بالذكر هو أن خضوع الهيئات المستقلة للرقابة البرلمانية لا يمس بأي حال من الأحوال باستقلاليتها. فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية. وتمثل الرقابة البرلمانية والقضائية دعائم مبدأ المشروعية ودولة القانون. وكذلك تتمثل الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة بأنها رقابة إشراف وتوجيه وليست رقابة خضوع وخنوع.

كما ان اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة لا يمكن التعسف فيه فاذا لم يوجد نص في قانون الهيئة المستقلة يصار نفس اجراءات إعفاء الوزير<sup>(٣٢)</sup>. وعلى الرغم من اقرار المسؤولية السياسية لرئيس واعضاء مجلس الإدارة في الهيئة أو المفوضية المستقلة. إلا ان المشرع لم يكتف بذلك بل تعداه الأمر إلى اقرار الرقابة الإدارية على رئيس واعضاء الهيئة المستقلة تارة والذي يتمثل في إمكانية إقالة واعفاء رئيس الهيئة او المفوضية دون اللجوء إلى الاستجواب فيما تتمثل الصورة الثانية من صور الرقابة الإدارية في الرقابة على أعمال وأنشطة الهيئة المستقلة تارة اخرى. من اجل الوقوف على هذه الأحكام سنقسمها إلى:

#### أولاً/ الرقابة على تعيين رئيس واعضاء الهيئات المستقلة

يقصد بالرقابة على تعيين رئيس وأعضاء مجلس المفوضين في الهيئة أو المفوضية المستقلة بأنها كل الإجراءات التي تتخذها سلطة التعيين بصدد استكمال تعيين رئيس وأعضاء الهيئة

الهيئة او المفوضية، ويلاحظ بهذا الصدد تنوع اليات وإجراءات الإعفاء والاقالة من دستور دولة إلى دستور دولة أخرى. ففي العراق فإنه من استقراء المادة (٦١/ ثانياً/هـ) من الدستور نجد أنها اجازت لمجلس النواب إعفاء مسؤولي الهيئة المستقلة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، اي ان مجلس النواب يعد السلطة المختصة بالإعفاء، إذ ان المشرع على غرار القاعدة التي يسير عليها فيما يتعلق بالتعيين ومن ثم فلا يملك رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء سلطة اعفاء رئيس أو أعضاء الهيئة وذلك للتحديد الدستوري الصريح بذلك. على الرغم من صراحة النص المذكور فأن التنظيم القانوني للهيئات المستقلة يشير إلى انتهاج قوانين الهيئات المستقلة في العراق منهجين فيما يتعلق بالية الاعفاء.

**المنهج الأول:** يتمثل في افراد قانون الهيئة او المفوضية المستقلة نصوصاً تعالج اعفاء رئيس الهيئة، اذ يعفى بنفس الإجراءات التي يتم اعفاء الوزير بموجبها<sup>(٣٥)</sup>.

**أما المنهج الثاني:** فيتمثل بانتهاج موقف السكوت عن ايراد نص يعالج الاعفاء والاقالة ومن ثم يتوجب تطبيق النص الدستوري.

### ثانياً/ الرقابة على اعمال وأنشطة الهيئات المستقلة

الجدير بالذكر هنا هو قيام دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) بتحديد جهة ارتباط بعض الهيئات المستقلة دون البعض الآخر ومن ثم يتوجب التفرقة بين ثلاث حالات من حالات الرقابة:

**أما الاتجاه الثاني:** فذهب إلى حصر الية التعيين في ثلاث مراحل: اذ تتمثل المرحلة الأولى في الترشيح، فيما تتمثل المرحلة الثانية في الموافقة على التعيين من مجلس النواب أما المرحلة الثالثة فتتمثل باختيار رئيس الهيئة من بين اعضاء مجلس إدارة الهيئة او المفوضية<sup>(٣٣)</sup>.

فيما يتمثل **الاتجاه الثالث** بالسكوت عن اليه التعيين والاكتفاء بعبارة وفق القانون وهو الأمر الذي يوجب تطبيق نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) باتباع ذات الآلية المتبعة في تعيين الوزير اي استحصال موافقة مجلس النواب على التعيين<sup>(٣٤)</sup>.

ونرى من جانبنا ومن استقراء نصوص المواد (١٠٢-١٠٨) من الدستور نجد انه يوجب التفرقة بين آلتين فيما يتعلق برئيس واعضاء الهيئة المستقلة، إذ فيما يتعلق بالهيئات التي حدد الدستور ارتباطها بمجلس الوزراء فيتوجب ان يصار إلى اقتراح التعيين أو التوصية بالتعيين من مجلس الوزراء فيما تتمثل الآلية الثانية بالنسبة إلى الهيئات التي حدد الدستور ارتباطها بمجلس النواب فيتوجب ان 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 يفهم منه عدم امتلاك رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب لسلطة اقتراح تعيين رئيس الهيئة المستقلة لاختصاص ذلك بمجلس الوزراء تارة وتارة أخرى بمجلس النواب.

### ٢- اعفاء واقالة رئيس الهيئة المستقلة

أما الوسيلة الثانية للرقابة على الهيئات المستقلة فتتمثل في إمكانية اعفاء أو إقالة رئيس



**الحالة الأولى:** تتمثل بقيام الدستور بتحديد ارتباط الهيئة المستقلة بمجلس النواب ومن ثم ينصرف مفهوم الارتباط إلى الإشراف أو التوجيه دون التدخل في الشؤون الداخلية للهيئة أو المفوضية المستقلة أو الاعتراض عليها.

**أما الحالة الثانية:** فتتمثل بقيام الدستور بتحديد ارتباط الهيئة المستقلة بمجلس الوزراء ومن ثم ينصرف مفهوم الارتباط إلى الإشراف أو التوجيه دون الرقابة بمعناها الاصطلاحي المتعارف عليه.

**أما في الحالة الثالثة:** سكوت الدستور عن تحديد ارتباط الهيئة ومن ثم فلا يتوجب كأصل عام منع حق الإشراف لمجلس النواب أو مجلس الوزراء.

وعلى الرغم مما تقدم إلا ان هناك العديد من الحالات التي توجد فيها صور غير مباشرة للرقابة كما هو الحال بالنسبة لتقارير الواجب تقديمها لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء وفيما تتمثل الوسائل المباشرة في الخضوع لرقابة ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومكتب المفتش العام التي لسنا بصددنا هنا ما يعنينا هي الوسائل الغير مباشرة للرقابة على أنشطة الهيئات المستقلة وبالنظر لتنوع وسائل وصور الرقابة الإدارية غير المباشرة على أعمال الهيئات المستقلة لذا سنتناولها تباعا كالاتي:

**١- الرقابة على الشؤون المالية والإدارية للهيئات المستقلة:** على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة تمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال المالي وفق نصوص الدستور وقوانين الهيئات المستقلة. إلا أنه هذا القول يجب ان لا يفهم منه تمتعها بموازنة خاصة مستقلة عن الموازنة العامة الاتحادية. إذا صار اثر إدراج موازنة الهيئات المستقلة ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة وهو الأمر الذي

ادى الى وجود صورة من صور الرقابة غير المباشرة على هذه الهيئات من خلال التحكم في المبالغ السنوية التي ترقب لها في الموازنة العامة الاتحادية وذلك من خلال قيام وزارة المالية بالتدقيق وإجراء الدراسات. أو من خلال مجلس الوزراء بوصفه السلطة المختصة بتقديم مشروع الموازنة او من خلال مجلس النواب بوصفه السلطة المختصة بالموافقة على قانون الموازنة وإقراره.

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

ان التحديد الدستوري الصريح لارتباط بعض الهيئات المستقلة يجب ان لا ينصرف إلى الخضوع والارتباط برابطه التبعية والتسلسل الهرمي وانما ينصرف إلى الإشراف والتوجيه فقط ومن ثم تنتقل الهيئة في تعيين موظفيها. وإداء الأعمال الإدارية بمعزل عن تدخل السلطات التي ترتبط بها فلا تلازم بين الارتباط والخضوع لمظاهر الرقابة. وبناء على ما تقدم تتمثل اهم صور الرقابة على الهيئات المستقلة في الزامها الهيئات بتقديم تقارير دورية إلى الجهة المرتبطة بها فمثلاً كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة إلى مجلس النواب وبالمقارنة بين قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لعام (٢٠١١) وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام

أو مجلس الوزراء). (الخضوع لرقابة مجلس النواب) ومن ثم فان تحديد مرجعية الهيئات المستقلة ترتبط بها أو تشرف عليها يكون في ضوء طبيعة المهام التي تقوم بها وفق قانون الهيئات المستقلة. وقد نص الدستور على ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وضمن صلاحياته الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وعليه فان الهيئات المستقلة باعتبارها جهات غير مرتبطة بوزارة تخضع لإشراف مجلس الوزراء.

أما بخصوص تأثير الرقابة البرلمانية على استقلالية الهيئات المستقلة فينهض أماناً رأياًن الراي الأول ان للرقابة البرلمانية تأثير على الهيئات المستقلة وعلى استقلالها ويرى أصحاب هذا الاتجاه انها تمثل تدخلاً صارماً في عمل الهيئات المستقلة يناهض صفه الاستقلال التي لا يمكن تصورهما بوجود هذه الرقابة في حين يرى اتجاه آخر ان رقابه البرلمان على الهيئات المستقلة لا يآثر في استقلاليتها فهي كغيرها من مؤسسات الدولة يجب ان يخضع ادائها لتقييم السلطة التشريعية بوصفها الممثل المباشر للشعب، كما ان منح الاستقلال لهذه الهيئات لا يعني ان تكون سائبة دون رقابة كما رأينا. على ان لا تمس الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة الامور المتعلقة بجانبها الفني، وبالتالي نرى ان الراي الثاني اقرب للواقع القانوني فلا يمكن ان تعمل هذه الجهات بمعزل عن بقيه السلطات في الدولة إلا ان الإقرار بذلك يخلف لنا حكومة مفككة تعمل كل جهة منها بمعزل عن الجهة الأخرى<sup>(٣٧)</sup>.

(٢٠١١) تجد أنه في الوقت الذي حدد فيه قانون هيئة النزاهة جهة تقديم التقرير ممثلة برئيس الهيئة نجد بالمقابل ان قانون ديوان الرقابة فرض تقديم التقرير من المجلس دون تحديد، كما انه حدد قانون الديوان إمكانية تقديم تقرير وجوبي وجوازي، خلافاً لقانون هيئة النزاهة الذي حدد نوع التقرير الوجوبية فقط دون الجوازية<sup>(٣٦)</sup>.

الخلاصة: على الرغم من تلمسنا بالرقابة الإدارية على الهيئات المستقلة إلا أنها تتصف بالصفة الخاصة الناتجة من طبيعة الهيئة المستقلة. فمع الاحتفاظ لرئيس الهيئة المستقلة بالحق في ممارسة الرقابة أو الولائية إلا أنه يمكن توصيف الرقابة الإدارية التي يقوم بها مجلس النواب على الهيئات بأنها رقابة متشابهة لرقابة اللجان الإدارية ومن ثم ليس بالإمكان توصيفها على أنها رقابة ولائية (ذاتية) أو رقابة رئاسية وذلك لاختلاف طبيعة الهيئة المستقلة.

### الفرع الثالث

#### اختلاف تبعية الهيئات المستقلة

ان ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور أما الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء أو التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فأن مرجعيتها لمجلس الوزراء. يتضح ان المحكمة الاتحادية في قرارها السابق رقم (٨٨/٢٠١٠) حددت جهة ارتباط الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور مرجعيتها من خلال تحديد وتفسير العبارات المستخدمة في نصوص الدستور في المواد (١٠٢-١٠٨) منه (الارتباط بمجلس النواب



وخلص الكلام ان رقابة السلطة التشريعية لا تتعارض مع استقلاليه الهيئات المستقلة وتبقى السلطة التشريعية تمارس حقها في الرقابة على تصرفات الهيئات عند خروجها على النصوص الدستورية والقانونية لكونها تمثل رقابة الشعب كما ذكرنا سابقاً.

### ثانياً/ المقترحات

١. نقترح إعادة النظر في النصوص الدستورية التي تناولت الهيئات المستقلة من أجل تحديد معايير معينه في المسائل الخاصة بطريقه تشكيل الهيئات المستقلة سواء من حيث اختيار الاعضاء أو عزلهم أو تحديد الصلاحيات. ونقترح ان يناط هذا الموضوع بالسلطة القضائية لما تتمتع به من قدر عال من الاستقلال والهيمنة والخبرة.

٢. الرقابة المالية والإدارية في الدولة ضروري لسير المرفق العام بانتظام واطراد لكن ذلك ينبغي أن لا يؤدي إلى تعدد اجهزة الرقابة بما يضعف الإدارة ويعرقل أداء واجباتها بالشكل الصحيح.

٣. ان يكون تشريع الهيئات المستقلة في نصوص الدستور مقتصره على الاختصاصات التي لا تستطيع الوزارات المختصة القيام بها، بشكل الذي لا يؤدي إلى خلل اداري.

٤. ان تكون العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطات الأخرى في الدولة محكومة بنصوص واضحة، حيث لاحظنا التخبط والارباك في صياغة النصوص الدستورية التي نظمت العلاقة بين الهيئات والسلطات الأخرى في الدولة.

### الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع "تعارض الرقابة البرلمانية مع استقلال الهيئات المستقلة " لأبد من الإشارة الى اهم النتائج التي توصلنا اليها وبعد ذلك نعرض المقترحات على النحو الاتي:

### اولاً/ النتائج

١. مفهوم الهيئات المستقلة كان مردودا الى نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، فهي جزء لا يتجزأ من مؤسسات الدولة التي لا تخضع في ممارسه عملها لأي سلطه اخرى، وتتميز عن السلطات الأخرى بميزات تدعم استقلالها بالشكل الذي يمكنها من ممارسه نشاطها.

٢. دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما نظم الهيئات المستقلة، لم يحاكي الهيئات المستقلة في الدول المتقدمة والتي نظمت الهيئات المستقلة دون تعارض بينها وبين السلطات الأخرى في الدولة.

٣. الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة هي رقابه إشراف وتوجيه وليست رقابه خضوع وخنوع وبالتالي خضوع الهيئات المستقلة للرقابة البرلمانية لا يمس باستقلالها.

- (١) يراجع: المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.
- (٢) المادة (١٠٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٣) يراجع المادة (١٠٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٤) قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لعام ٢٠١٩.
- (٥) ينظر المادة (٢) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لعام ٢٠١٠.
- (٦) مادة (٣) قانون البنك المركزي رقم ٦٥ عام ٢٠٠٤.
- (٧) مادة (١) من قانون هيئة الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦.
- (٨) حميد طارش ساجت، سلطة المفوضية العليا لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات، رساله ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩، ص ٢٤٨.
- (٩) قانون الوقف الشيعي رقم ٥٧ عام ٢٠١٢.
- (١٠) قانون الوقف السني رقم ٥٦ عام ٢٠١٢.
- (١١) مادة (٢) من قانون مؤسسة السجناء رقم ٤ عام ٢٠٠٦.
- (١٢) المادتين (١٠٢ - ١٠٣) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
- (١٣) مادة (٦١) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
- (١٤) قرار المحكمة الاتحادية/ رقم ٨٨/ت/ ٢٠١٠ في ٢٠١١/١/١٨ منشور في مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا - ٢٠١٠ المجلد الثالث، تموز ٢٠١١، ص ٢٣.
- (١٥) مادة ٢٨/ثانيا/ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ عام ٢٠١١.
- (١٦) قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم ٤ عام ٢٠٠٦ الصادر استناداً لمادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
- (١٧) د. حنان القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد ٤، العددان (٢٣، ٢٤)، تصدر عن الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، ٢٠١٤، ص ١٣.
- (١٨) سردار ياسين حمد أمين، الاستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، رساله ماجستير، كلية القانون السياسية، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠١، ص ٣٨.
- (١٩) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص ٤٨.
- (٢٠) عبد الستار حمد انجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رساله ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ٣٨.
- (٢١) جاء في المادة ٤٥ / اولا ( تؤسس هيئة عامة تتسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء البلديات والاشغال ... ) وقد نص القانون كذلك على هيئة تنسيقية فرعية في المحافظات وفقا للبند ثانيا من المادة نفسها وعليه اصبح لدينا الهيئة العليا للتنسيق وهيئة اخرى فرعية في المحافظة برئاسة المحافظ الامر الذي يعتبر خلط كبير كونه من الافضل ان يتم فتح مكاتب للهيئة العليا للتنسيق في المحافظات لا استحداث



وانشاء هيئة فرعية كما وانه لا يوجد أي نص قانوني ينظم العلاقة بين الهيئتين وانما نظم كل منها على معزل عن الاخرى وعلى الرغم من النقاط المشتركة بين الهيئتين الا انه الاسباب غير مسوغة بوجود الاثنين والغالب على الهيئتين بانهن هيئات تنفيذية فكلاهما يعالج الشؤون المشتركة ونقل الصلاحيات بين الوحدات الادارية كما وقد اعطى المشرع لكلا الهيئتين اختصاصات اخرى مختلفة.

(٢٢) تعرف الرقابة البرلمانية: انها الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات الادارية الا لامركزية وفقاً للأليات التي جاء بها قانون المحافظات الغير منتظمة بأقليم والنظام الداخلي لمجلس النواب بقصد حماية المصالح المحلية ورعاية حقوق وحرية الافراد التي لم ترتبط بأقليم.

(٢٣) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٦.

(٢٤) د. صادق محمد علي، ود. اسماعيل صعصاع، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور في مجلة التحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، مجلد ٨، العدد ١، ٢٠١١، ص ٢٤٩ وما بعدها.

(٢٥) ينظر: موسى فرج، الفساد في العراق خراب القدرة وفوضى الحكم، ٢٠١٥، دار المؤلف، بغداد، ص ٢٥١ وما بعدها.

(٢٦) موسى فرج، مصدر سابق، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(٢٧) الهيئة المستقلة متالها هيئة النزاهة: عرفتها المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام (٢٠١١): هي هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

(٢٨) قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم ٣١ لعام ٢٠١٩.

(٢٩) قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨.

(٣٠) قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لعام ٢٠١١.

(٣١) قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.

(٣٢) يراجع: المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧. والمادة (٦١/ثامناً/هـ) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣٣) د. مصدق عادل، د. وفاء عبد الفتاح عواد، الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة ديالى، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠١٨، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ١٧١.

(٣٥) ينظر المادة (٧/ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ كما ينظر المادة (٢٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لعام (٢٠١١).

(٣٦) المادة (٢٨) من قانون الرقابة المالية رقم (٣١) لعام (٢٠١١) والمادة (٢٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.

(٣٧) يراجع: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٤ وما بعدها.

## المصادر

### أولاً: الكتب القانونية

١. موسى فرج، الفساد في العراق خراب القدرة وفوضى الحكم، ٢٠١٥، دار المؤلف، بغداد.

### ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١. حميد طارش ساجت، سلطة المفوضية العليا لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات، رساله ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩.

٢. عبد الستار حمد انجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٤.

٣. سردار ياسين حمد امين، الاستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، رساله ماجستير، كلية القانون السياسية، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠١.

### ثالثاً: البحوث القانونية

١. د. صادق محمد علي، ود. اسماعيل صعصاع، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور في مجلة التحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، مجلد ٨، العدد ١، ٢٠١١، ص ٢٤٩ وما بعدها.

٢. د. مصدق عادل، د. وفاء عبد الفتاح عواد، الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة ديالى، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠١٨.

٣. د. حنان القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد ٤، العددان (٢٣، ٢٤)، تصدر عن الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، ٢٠١٤.

### رابعاً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية/ رقم ٨٨/ت/ ٢٠١٠ في ٢٠١١/١/١٨ منشور في مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا - ٢٠١٠ المجلد الثالث، تموز ٢٠١١.

### خامساً: القوانين

١. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

٢. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لعام ٢٠١٩.

٣. قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لعام ٢٠١٠.

٤. قانون البنك المركزي رقم ٦٥ عام ٢٠٠٤.

٥. قانون هيئة الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦.



٦. قانون الوقف الشيعي رقم ٥٧ عام ٢٠١٢.
٧. قانون الوقف السني رقم ٥٦ عام ٢٠١٢.
٨. قانون مؤسسة السجناء رقم ٤ عام ٢٠٠٦.
٩. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ عام ٢٠١١.
١٠. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨.
١١. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لعام ٢٠١١.
١٢. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.