



دور مجلس النواب في الرقابة على اعمال الهيئات المستقلة

م.د. زياد خلف نزال

تدريسي في كلية الحقوق - جامعة النهرين

zayad.k.Nazal@almamonuc.edu.iq

مستخلص البحث:

يهدف هذا البحث الى بيان الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس النواب على الهيئات المستقلة من حيث بيان الوسائل التي يستخدمها المجلس للرقابة، وكذلك ما تضمنته النصوص من غموض او نقص، فالهيئات المستقلة من الهيئات الإدارية التي تم انشائها بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك بموجب المواد (102، 103، 104، 105، 106)، وقد منحت هذه الهيئات الاستقلال المالي والاداري عن السلطة التنفيذية لكي تتمكن من أداء مهامها بدون أي تأثير او ضغوط من أي جهة كانت، وان الغرض من انشاء هذه الهيئات كان لمنع السلطة التنفيذية من التدخل في الاعمال الموكلة لهذه الهيئات، ومن اجل مشاركة فئات كبيرة في عمل هذه الهيئات ومن هذه الفئات أصحاب الخبرة والكفاءات واصحاب المهن الحرة دون أي يكون مقيدين بشرط الانتماء الى الأحزاب السياسية المنتمية للسلطة، وكذلك لغرض المحافظة على حقوق وحريات الافراد التي نص عليها الدستور وفقاً لمبدأ المشروعية. ومن خلال بيان هذه الوسائل الرقابية والتأكيد على الدور الرقابي لمجلس النواب على هذه الهيئات فان ذلك سيؤدي الى ضمان حياد الإدارة والتأكد من مدى استقلاليتها كونها جزء من السلطة التنفيذية الا انها مستقلة عنه ماليا واداريا لضمان عدم الخروج عن هدفها الحقيقي في خدمة الجمهور وحماية المصلحة العامة والحفاظ على الأموال العامة.

الكلمات الافتتاحية: الدستور، مجلس النواب، الرقابة، الحقوق

The role of the House of Representatives in monitoring the work of independent bodies

Zayad Khalaf Nazal

zayad.k.Nazal@almamonuc.edu.iq

Abstract

This research aims to explain the oversight role that the House of Representatives exercises over the independent bodies in terms of indicating the means used by the Council for oversight, as well as the ambiguity or deficiency contained in the texts. 102, 103, 104, 105, 106), and these bodies were granted financial and administrative independence from the executive authority in order to be able to perform their duties without any influence or pressure from any party whatsoever, and that the purpose of establishing these bodies was to prevent the executive authority from interfering in business entrusted to these bodies, and for the participation of large groups in the work of these bodies, including those with experience, competencies, and free professions, without any being restricted by the condition of belonging to the political parties belonging to the authority, as well as for the purpose of preserving the rights



and freedoms of individuals stipulated in the constitution in accordance with the principle of legitimacy .By clarifying these oversight means and emphasizing the oversight role of the House of Representatives over these bodies, this will ensure the impartiality of the administration and ensure the extent of its independence as it is part of the executive authority, but it is financially and administratively independent of it to ensure that it does not deviate from its true goal of serving the public, protecting the public interest and preserving on public funds.

key words:Constitution, parliament, oversight, rights

المقدمة:

أنشئت الهيئات المستقلة في العراق بموجب الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 وذلك وفقاً لنصوص المواد (102-108) ، وهذه الهيئات لها استقلالها المالي والإداري، ينظمها القانون وتخضع لرقابة مجلس النواب باستثناء مؤسسة الشهداء ودواوين الأوقاف إذ ربطها المشرع بمجلس الوزراء، فهي مؤسسات دستورية لها شخصية معنوية واستقلالها المالي والإداري أسندت إليها مهمة تنظيم وإدارة مرفق مهم من مرافق الدولة ومواجهة جميع المشاكل التي تواجه الدولة، كما تتولى هذه الهيئات مهمة تقديم الاستشارات وإصدار قرارات إدارية تارةً وقضائية تارةً أخرى، بإدارة أشخاص ذو كفاءة وخبرة عالية، وتكون هذه الهيئات مستقلة إدارياً ووظيفياً عن جميع أجهزة الدولة الأخرى لغرض تنظيم النشاط الاقتصادي ووضع حد للفساد المالي والإداري والحفاظ على الأموال العامة وتوفير الحماية لحقوق وحرريات الأفراد التي كفلها الدستور. وتقوم هذه الهيئات بعملها عن طريق بيان الخلل والقصور لمؤسسات الدولة ويتم تنظيم تقرير يبين ذلك بشكل تفصيلي ويتم رفعه إلى مجلس النواب. ويوجد الكثير من الغموض حول موضوع الرقابة البرلمانية على هذه الهيئات، بسبب عدم وضوح نصوص الدستور بهذا الخصوص، كما لم تكن الأبحاث والدراسات المتعلقة بها كافية لتناولها بشكل تفصيلي.

أهمية البحث

تتأتى أهمية البحث من ان انشاء الهيئات المستقلة كان الغرض منها ضمان حقوق وحرريات الافراد اذ كفلها الدستور العراقي النافذ بعد تبني فكرة النظام الديمقراطي، لذا فان انشائها امر مهما من اجل وضع حد للفساد الإداري والمالي والذي يعاني منه المجتمع من خلال الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات على جميع مؤسسات الدولة وفق ما يرفعه ذوو الشأن من طلبات بهذا الخصوص، وعلى ضوءها يتم التحقيق في الطلب واحالته الى المحاكم المختصة ان كان هناك ما يشكل مخالفة او جريمة نص عليها المشرع.

مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول الاتي:

- 1- تباين الآراء في بيان معنى محدد لمفهوم الهيئات المستقلة، كما تباينت الآراء في تحديد طبيعة الهيئات القانونية وفق الدستور العراقي الصادر 2005، باعتبارها لها استقلال مالي وإداري او انها تابعة للنظام التنفيذي.
- 2- تعدد الآراء الفقهية حول تحليل التشريعات النافذة المتعلقة بالهيئات المستقلة باعتبار تبعيتها واستقلالها ومراقبة مجلس النواب عليها.
- 3- هناك إشكالية فيما يتعلق بالآليات التي يعتمد عليها المجلس النيابي لرقابة الهيئات المستقلة.



هدف البحث:

يهدف البحث الى بيان الدور الذي يقوم به المجلس النيابي في رقابة الهيئات المستقلة، سواء من خلال الأساليب التي يتبعها المجلس للرقابة، او من خلال الوقوف على الغموض او النقص الذي ينتاب نصوص الدستور.

منهج البحث:

سنعتمد في بحثنا هذا على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل نصوص الدستور المتعلقة بتنظيم الهيئات المستقلة في العراق وبعض الدول المقارنة التي تعتمد نفس المبدأ، مع ذكر آراء الفقهاء وقرارات القضاء ذات الصلة بالبحث.

هيكلية البحث:

قسمنا هذا البحث الى مبحثين: نخصص المبحث الأول لـ: مفهوم الهيئات المستقلة، ونخصص المبحث الثاني لأساليب الرقابة على الهيئات المستقلة.

المبحث الأول

مفهوم الهيئات المستقلة

الهيئات المستقلة مصطلح حديث نسبياً، اخذ به المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ولكونه مصطلح حديث تباين الفقه في إعطاء معنى واضح لها، فلا تزال هذه الهيئات من المواضيع الأكثر جدلاً. ولأجل البحث الدقيق في الهيئات المستقلة والوقوف على الرقابة البرلمانية عليها، ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين: نخصص المطلب الأول لـ: تعريف ونشأة الهيئات المستقلة ونشأتها، ونخصص المطلب الثاني: لبيان الطبيعة القانونية لها.

المطلب الأول

تعريف ونشأة الهيئات المستقلة

انشأ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مؤسسات إدارية اطلق عليها تسمية الهيئات المستقلة، وذلك في المواد (102، 103، 104، 105، 106، 107، 108) وذلك في الفصل الرابع من الباب الثالث منه، وجعل هذه الهيئات البعض منها خاضعة لرقابة مجلس النواب والبعض الآخر مرتبطة به او مسؤولة امامه، والبعض الآخر جعلها مرتبطة بمجلس الوزراء⁽¹⁾. كما ان الفقه اختلف في الاخذ بهذا المصطلح من عدمه، اذ ان جانب من الفقه ينكر وجود هذا المصطلح بينما يأخذ جانب آخر به، وليبيان معنى هذه الهيئات وأسباب نشأتها سنقسم هذا المطلب الى فرعين: نخصص الفرع الأول لـ: تعريف الهيئات المستقلة، ونتكلم في الفرع الثاني عن نشأة الهيئات المستقلة.

الفرع الاول

تعريف الهيئات المستقلة

لم تحاول نصوص الدستور والقانون وضع تعريف جامع مانع للهيئات المستقلة بالرغم من النص عليها، مما ترك المجال مفتوحاً امام الفقه والقضاء لبيان معناها مما يؤدي بالنتيجة الى كثرة الانتقادات⁽²⁾. فالتشريعات المقارنة تكاد تخلو من إيجاد تعريف لهذه الهيئات، اما المشرع العراقي فلم يسير على موقف محدد، فنجد ان بعض القوانين المنظمة للهيئات المستقلة قد قامت بإيراد تعريف لها، في حين اكتفت القوانين الأخرى بمجرد تنظيم هذه الهيئات من حيث خضوعها لرقابة مجلس النواب او عدم خضوعها له او ارتباطها به من عدمه. ومن القوانين التي أوردت تعريف لهذه الهيئات قانون المفوضية

(1) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ط1، 2015، ص382.

(2) سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بحث منشور في المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، معهد العلوم القانونية والإدارية، ص 194.



العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 اذ نصت المادة الأولى منه على انه " تؤسس بموجب هذا القانون هيئة تسمى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهي هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لرقابة مجلس النواب.....".

وكذلك نص المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل والتي جاء فيها " هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها او من يخوله". ونلاحظ من خلال التعريفات أعلاه ان المشرع العراقي قد منح هذه الهيئات الاستقلال المالي والإداري أسند لها مهمة الرقابة على جميع أجهزة ومؤسسات الدولة (1). اما على مستوى الفقه والقضاء فمن الناحية الفقهية نجد ان الفقهاء قد اتجهوا اتجاهات مختلفة في ايراد تعريف لهذا الهيئات فهناك من عرف الهيئات المستقلة بانها مؤسسات قانونية لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري أنشئت بموجب الدستور والقانون، وأكلت لها مهمة الاشراف وتنظيم مرفق مهم من مرافق الدولة العامة بإدارة اشخاص مستقلة وذو كفاءة عالية يتحدثون باسمها ويتولون حل جميع الإشكاليات المتعلقة به بموجب نظام خاص بها (2). كما ان هناك من عرف الهيئات المستقلة بانها عبارة عن احدى أجهزة الدولة ومن ضمن مؤسساتها تتمتع بحقوق وصلاحيات محددة تسمح لها باتخاذ القرارات الامر الذي جعل منها هيئة مستقلة (3). وعليه نلاحظ من التعاريف أعلاه انها تركز على الجانب الشكلي للهيئات دون الموضوعي أي النشاط الذي تمارسه، مما يجعل من هذه التعاريف غير مكتملة المعنى. لذا نجد ان البعض ذهب الى تعريف الهيئات المستقلة من الجانب الموضوعي لأجل ان تحقق أهدافها، اذ تم تعريف الهيئات المستقلة بانها النشاط الذي يهدف للاطمئنان الى مراقبة أداء مؤسسات الدولة واخضاعها للتقييم من اجل تحقيق غايات محددة (4). كما عرفت بانها عبارة عن هيئات متخصصة مهمتها تقييم ومراجعة وفحص اعمال الإدارة الخاضعة للرقابة من حيث أدائها لمهمتها الموكلة اليها من عدمه مع منحها سلطة اتخاذ القرار من اجل استمرارية المرافق العامة (5). وعليه يلاحظ على التعريفات أعلاه بانها من ناحية غير مكتملة أي لم تحدد المعنى من جميع النواحي، فهي تعاريف إدارية وغير قانونية، فكان الأولى تحديد الأطر التشريعية لها، ومن ناحية أخرى فهي كالتعاريف السابقة ارتكزت على الجانب الموضوعي دون بيان الجوانب الأخرى للتعريف. ونحن نرجح ما ذهب اليه البعض من تعريف الهيئات المستقلة بانها عبارة عن هيئات تنظيمية مهمتها مراقبة عمل الإدارة ومدى فاعلية وكفاءة الأجهزة المرتبطة بها لتحقيق الأهداف المرجوة منها ناهيك عن منحها صلاحية اتخاذ القرار (6).

اما من الناحية القضائية فمن خلال استقراء القرارات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا فأنها لم تقم بإيراد أي تعريف للهيئات المستقلة سوى التأكيد على استقلالية هذه الهيئات ماليا وإدارياً واجراءاتها

(1) د. صبري محمد السنوسي محمد، القانون الدستوري، (شرح لاهم المبادئ الدستورية العامة والتطورات الدستورية في المرحلة الانتقالية واحكام دستور 2014، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ط1، 2014، ص368.

(2) هادية غريب، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثالث، 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، ص388.

(3) جورج فوديل يبار دلفولفيه - القانون الإداري، ج 2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص 343.

(4) د. صلاح الدين الناهي - الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، 1979، ص10.

(5) د. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية - 1989، ص 20.

(6) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية) دار المجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بلا سنة طبع، ص15.



المهنية في ممارسة مهامها من دون التأثير عليها من قبل أي جهة كانت⁽¹⁾. ومن كل ما تقدم يمكننا ان نعرف الهيئات المستقلة على انها عبارة عن هيئات أنشئت وفق الدستور، منحها المشرع الشخصية المعنوية واستقلالية أموالها وإدارتها من اجل ان تضمن اتفاق تصرف الإدارة مع التشريعات النافذة، ولها صلاحية اصدار القرار للحفاظ على الأموال العامة واستمرارية عمل المرافق العامة.

الفرع الثاني

نشأة الهيئات المستقلة

ان الغاية من انشاء الهيئات المستقلة هو التأكيد على المبدأ الدستوري بالفصل بين السلطات (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية) وتحقيق التوازن بينهما، من حيث بيان مواطن الخلل واعلام الإدارة بذلك لمحاولة تلافيه⁽²⁾، كما يؤدي انشاء الهيئات المستقلة الى ضمان حياد الإدارة من الخروج عن هدفها الحقيقي في خدمة الجمهور ومنع أي ضغوط سياسية عليه⁽³⁾. لذا نجد ان الهيئات المستقلة لها دورين: الأول: دور رقابي يكمن في الرقابة على السلطة التنفيذية والثاني: دور ارشادي يتعلق بتوجيهها الى لتصرفات المشروعة والابتعاد عما ينتاب عملها من خلل او تقصير. ولأجل ذلك ولأهمية المهام الموكلة الى أعضاء الهيئة المستقلة نجد من الضرورة تمتع أعضاء الهيئات المستقلة بالخبرة والكفاءة والنزاهة التي تمكنهم من ممارسة دورهم بشقيه الرقابي والارشادي لكي لا يخضعوا لضغوط وتأثير الإدارة او الجهات السياسية للوصول الى اصدار القرار الحيادي البعيد عن أي تأثيرات او صراعات السياسية. وعليه يمكننا القول ان هذه الهيئات موضوع البحث جاءت من اجل سد النقص الحاصل في كلا من السلطة التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التشريعية تنقصها الخبرة والكفاءة والسلطة التنفيذية تراقب نفسها بنفسها مما يبعدها عن الموضوعية، إذا ما جاءت اعمال مخالفة للقانون⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة

تباينت اراء الفقهاء بخصوص الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة فذهب بعضهم الى ان هذه الهيئات هي احدى سلطات الدولة وذلك لعدة اسباب منها ورودها ضمن الباب الخاص بالسلطات الاتحادية، بالإضافة الى تمتعها باستقلالية في نشاطها، ناهيك عن منحها صلاحية اصدار القرارات التنظيمية والفردية والتي يجوز الطعن بها من قبل الغير في حال خروجها على التشريعات النافذة⁽⁵⁾. وبهذا الرأي اخذ المشرع العراقي في دستور 2005، اذ ذهب بعض الفقه في العراق الى اعتبار هذه الهيئات احدى سلطات الدولة بسبب ورودها ضمن الباب الخاص بالسلطات الاتحادية. الا انه يمكن الرد على هذا الرأي بان المشرع ذكر سلطات الدولة على سبيل الحصر وحدد اختصاصات كلاً منها وهي ثلاث سلطات ولا مجال لإضافة سلطة أخرى إليها⁽⁶⁾، وذلك حسب نص المادة 47 من الدستور العراقي لسنة

(1) ينظر بهذا الخصوص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 88 لسنة 2010.

(2) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد (دراسة مقارنة) في نظام الإمبروسمان والنظم المشابهة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999، ص 243.

(3) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، المجلد 6، العدد 24، 23، 2014، ص 3.

(4) د. عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ط9 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2005 ، ص 147.

(5) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 6.

(6) د. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مأل مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، 2008، ص 206.



لسنة 2005⁽¹⁾، ولذلك نجد ان المشرع قد استعمل تسمية الهيئات المستقلة ولم يسمها السلطات للتمييز بين سلطات الدولة والهيئات. كما ذهب رأي آخر من الفقه الى اعتبار الهيئات المستقلة جزءاً لا يتجزأ من النظام الإداري لأسباب عدة ومن هذه الأسباب امتلاك أعضاء هذه الهيئات الخبرة الفنية وأخرى تتعلق بضرورة سد النقص في اشباع الحاجات المستحدثة والتي تعجز المرافق العامة المعروفة عن اشباعها، كما من الضروري توافر هيئات تتمتع بالاستقلالية لكي تكون قادرة على أداء مهامها دون أي تأثير أو معوقات، مما يبعث الإطار التنظيمي على عمل الهيئات المستقلة⁽²⁾.

ويرى أصحاب هذا الرأي بان إضفاء الطابع الإداري على الهيئات المستقلة يعد الاصول، ذلك انها ذات صلة وثيقة بالإدارة وتكون قراراتها خاضعة للرقابة القضائية، ومما يدعم هذا الرأي باعتبار الهيئات المستقلة جزءاً من اعمال الادارة هو ما يسري عليه الحال في فرنسا اذ استقر غالبية الفقه والقضاء على انها ليست احدى سلطات الدولة وانما هي تابعة للنظام الاداري، ذلك ان طبيعة عملها يتعلق بمرفق عام ومستقلة عنها من الناحية العضوية⁽³⁾. وعليه ينتهي أصحاب هذا الرأي الى ان هذه الهيئات تتبع الإدارة الا انها مستقلة عنها من حيث الأعضاء والصلاحيات التي تتمتع بها، وهذا الامر هو المعمول به في فرنسا دون غيرها. ففي فرنسا تم الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بنظام خاص بها بخضوعها لسلطة القانون وتحديد صلاحياتها ونشاطها بشكل لا يتعارض مع امتيازات السلطة العامة بحيث استطاع المشرع ان يوفق بين النظام الإداري للهيئات المستقلة من جهة وبين استقلالها عن السلطة التنفيذية من جهة أخرى⁽⁴⁾. ويذهب رأي ثالث الى ان الهيئات المستقلة ذو طبيعة قضائية وحجتهم وحجتهم في ذلك هو دورها في حل المنازعات التي تعرض عليها وما يصدر عنها من قرارات لها قوة الشيء المقضي به، ناهيك عن استقلاليتها والقواعد الإجرائية التي تتبعها في عملها.

الا ان هذا الرأي وجه له العديد من الانتقادات فمن حيث القرارات التي تصدرها الهيئات المستقلة فهي قرارات إدارية وليس قضائية ذلك ان الطعن بها يكون عن طريق رفع دعوى الإلغاء ولو كانت قرارات قضائية فالطعن بها يكون امام المحاكم القضائية الأعلى درجة كالاستئناف والتمييز، ومن ناحية أخرى فان استقلال هذه الهيئات لها طبيعتها الخاصة تختلف عن استقلال القضاء فهي لا تتكون من القضاة، اما من حيث حل النزاعات فان هذه النزاعات تتعلق بطائفة معينة او فئة معينة وليس لها الاختصاص العام⁽⁵⁾. وكذلك نجد ان المشرع قد اعتبر في المادة (102) من الدستور العراقي لسنة 2005 المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة تخضع لرقابة مجلس النواب، وبما ان المادة 61 من الدستور قد نصت على ان من بين اختصاصات مجلس النواب الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، فتعتبر بناء على ذلك الهيئات المستقلة جزءاً من النظام الإداري وليس جزءاً من القضاء فالقضاء سلطة مستقلة⁽⁶⁾.

(1) تنص المادة 47 من الدستور العراقي لسنة 2005 على انه "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"

(2) سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، مركز دراسات البصرة والخليج العربي، العدد 23، 2017، ص 24.

(3) م. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة كلية الدراسات الانسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد 3، 2013، ص 115.

(4) عمر عطا الله أيوب الجبوري، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالأجهزة الرقابية، بحث منشور في مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية، مركز بحوث ودراسات دول حوض البحر الأحمر وجامعة البليدة 2، العدد 10، 2022، ص 11.

(5) هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص 31.

(6) وهذا ما اكدت عليه المادة 87 من الدستور العراقي لسنة 2005 التي نصت على انه "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفقاً للقانون"



كما يلاحظ ان المشرع العراقي لم يحدد تسمية دقيقة لهذه الهيئات فكل ما ذكره المشرع في المواد (102، 103) من الدستور هو عبارة هيئات مستقلة ولم يبين ما إذا كانت هيئات دستورية أو إدارية أو قضائية، مما يجعل الامر مبهم وغير واضح وفقاً لهذا المعيار. وان المشرع في العراق من خلال نص المادة (103) من الدستور العراقي لسنة 2005 قد ضمن لهذه الهيئات استقلالها المالي والإداري⁽¹⁾. فالاستقلال الإداري والمالي يمكن الهيئات المستقلة من أداء المهام الموكلة اليها دون أي تدخل من قبل أي سلطة أخرى، وهذا الاستقلال يمكن كل هيئة من وضع نظامها الداخلي لغرض تنظيم أمورها دون ان تشاركها أي سلطة أو جهة أخرى، كما ان قراراتها تكون مستقلة فلا تحتاج للمصادقة عليها من سلطة عليا، الا ان هذا الاستقلال لا يمنع مجلس النواب من مراقبتها وتغيير قواعدها، كما ان الهيئات المستقلة من خلال تمتعها بالاستقلال المالي بإمكانها تكوين مواردها المالية وان يكون لها ذمة مالية مستقلة، فهي لها ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة، وهذا الاستقلال المالي يمكن الهيئات المستقلة من اتخاذ قراراتها بحرية كاملة دون أي تأثير⁽²⁾. وعليه ومهما قيل من رأي فأنا نجد ان الهيئات المستقلة هي ذو طبيعة إدارية ورقابية، اما عن موقعها في الدستور فكان على الشارع ايرادها ضمن الباب الخاص بالأحكام الختامية وليس ضمن الباب الخاص بالسلطات ونرى ان سبب ذلك يعود الى ما يتضمنه الدستور العراقي لسنة 2005 من الأخطاء في الصياغة والتنظيم، فضلا عن انعدام التنظيم القانوني والصياغة القانونية التي يدور حولها الدستور لعدم ترابط نصوص الدستور بعضها مع البعض الآخر، وهذا الامر ينطبق على الهيئات المستقلة من ايرادها ضمن الباب الرابع- الفصل الرابع وتمييز بعضها عن البعض الآخر.

المبحث الثاني

أساليب الرقابة على الهيئات المستقلة

من الاختصاصات التي يمارسها المجلس النيابي كأعلى مؤسسة دستورية هي الرقابة، وتعد الرقابة البرلمانية من اهم اساليب الرقابة وأكثرها ضماناً بعد القضاء وذلك من اجل ضمان سيادة القانون وتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة وحسن الأداء الفعلي. ويقوم المجلس النيابي بالرقابة على الهيئات المستقلة بذات الالية التي يتم من خلالها الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وهذا ما اشارت اليه المادة (61-ثامنا/ه) من الدستور العراقي الصادر سنة 2005 والتي جاء فيها " لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة". وان الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الهيئات المستقلة تم التأكيد عليها في نصوص الدستور كما في النصوص الواردة أعلاه وكذلك في القوانين المنظمة لهذه الهيئات التي اكدت ما نصت عليه الدستور وتولت شرحه بالتفصيل. ويمارس المجلس النيابي رقابته على هذه الهيئات بأساليب الرقابة المعروفة والتي يترتب على استعمالها اثار عديدة، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين: نخصص المطلب الأول لـ: أساليب رقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة، ونخصص المطلب الثاني: للآثار المترتبة على أساليب الرقابة البرلمانية.

(1) نص المادة (103) من دستور جمهورية العراق اذ جاء فيها " يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة فيها".

(2) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص4. وينظر كذلك د. إسماعيل صعصاع غيدان، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد الأول، 2016، ص258.



المطلب الأول

أساليب رقابة المجلس النيابي على الهيئات المستقلة

تخضع الهيئات المستقلة في العراق لرقابة المجلس النيابي باعتبارها حديثة النشأة ويطغى عليها الطابع الإداري، ففي فرنسا نجد خضوع السلطات الإدارية لرقابة المجلس النيابي وان كانت بشكل غير مباشر⁽¹⁾. ومن الأساليب المعروفة والأكثر تأثيراً والتي يمارسها المجلس النيابي للرقابة على هذه الهيئات هي: حق السؤال والاستجواب، وهي ذات الأساليب التي يستعملها للرقابة على أداء السلطة التنفيذية وبنفس الإجراءات الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر عام 2007.

وستناول كل من هذه الأساليب وكالتالي:

أولاً: حق السؤال:

يعد هذا الحق من الأساليب الشائعة التي يستخدمها المجلس النيابي للرقابة على الهيئات المستقلة، فلكل عضو من أعضاء المجلس النيابي توجيه السؤال الى أحد رؤساء الهيئات المستقلة للاستيضاح منهم عن أمور غامضة تدخل في نطاق اختصاصهم، ويشترط في السؤال ان يكون مكتوباً وواضحاً مقتصرًا على الأمور التي يجهلها العضو دون إضافة أو تعليق، ولا يجوز ان يتضمن السؤال كلمات فيها مساس بكرامة الهيئات المستقلة أو الا يتضمن الاضرار بالصالح العام.

وبإمكان رئيس الهيئة ان يودع الإجابة على السؤال الذي طرحه أحد أعضاء المجلس النيابي في رئاسة المجلس لكي يتمكن أعضاء المجلس النيابي من الاطلاع عليها ولعضو مجلس النواب موجه السؤال الرد على الإجابة على ان يكون الرد يتعلق بالموضوع ذاته وبشكل موجز.

ويتسم هذا الحق بالبساطة والطابع شخصي وذو اثار محدودة لا تتجاوز المقدم والمقدم اليه ويجوز لمقدم السؤال ان يتنازل عن سؤاله وفي هذه الحالة ينتهي الموضوع برمته.

وهذا يدل على ان حق السؤال من الوسائل الرقابية التي من الممكن الاستناد اليها من قبل المجلس النيابي للتأكد من أداء الهيئات المستقلة وفق القانون والتعليمات وهذا ما يقتضيه النظام الديمقراطي المعتمد لدى اغلب الدول. ومن التطبيقات العملية لذلك قيام لجنة النزاهة في المجلس النيابي باستضافة رئيس وأعضاء ديوان الرقابة المالية في 2022/11/2 وقد تم خلال الاستضافة مناقشة امانات الضريبة والإجراءات المتخذة من قبل الديوان تجاه تلك الامانات وفق القانون، إضافة الى بحث الآليات المتبعة من قبل الديوان في الرقابة والتدقيق على المال العام، ومجالات التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى، وكذلك مناقشة كيفية تعديل ديوان الرقابة المالية.

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة من قبل أعضاء المجلس النيابي:

يُعد هذا الأسلوب من الأساليب التي تتجاوز الطابع الشخصي، اذ من خلاله بإمكان خمسة وعشرون عضواً طرح موضوع عام للمناقشة يتعلق بالمسائل الداخلية والخارجية للهيئات المستقلة وذلك لأهميتها ودورها المؤثر في المجتمع، وهذا ما اشارت اليه المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور العراقي لسنة 2005، وكذلك تم النص عليه في المادة (55) النظام الداخلي لمجلس النواب.

ويتم طرح هذا الموضوع من خلال طلب مكتوب من قبل خمسة وعشرون عضواً على الأقل ويقدم الى رئيس مجلس النواب ثم يتم تحديد موعد من قبل رئيس الهيئة المستقلة للحضور الى المجلس النيابي خلال سقف زمني محدد لمناقشته حول الموضوع المطروح. الا اننا نلاحظ من خلال نص المواد المذكورة أعلاه انه لم يتم تحديد سقفاً زمنياً محدد لرئيس الهيئة المستقلة للحضور الى مجلس النواب اذ ان ذلك

(1) نصت المادة (20) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 على انه " تحدد الحكومة سياسة الوطن وتمارسها، وتكون الخدمة المدنية والقوات المسلحة تحت تصرفها، وهي مسؤولة امام البرلمان وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادتين 49، 50



يمكن ان يتخذ ذريعة لعدم الحضور او التمديد أكثر من مرة وكان الأولى بالمشروع العراقي تحديد فترة السقف الزمني للالتزام بالحضور ولكي تكون الرقابة البرلمانية أكثر فاعلية ومؤثرة. وهذه الوسيلة تعد أكثر فاعلية وتأثير من الوسيلة السابقة كونها تمثل حواراً مفتوحاً بين الهيئات المستقلة وأعضاء المجلس النواب لتوضيح الأمور الغامضة وحل الكثير من المشكلات والأزمات التي يمر بها المجتمع والدولة.

ثالثاً: حق الاستجواب:

في هذا الأسلوب من أساليب الرقابة يمارس مجلس النواب دور أكبر في الرقابة والمحاسبة، يتم من خلالها إجراء التحقيق واستجواب رؤساء الهيئات المستقلة⁽¹⁾.

ويكون استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة بذات الإجراءات التي يتم فيها استجواب الوزراء، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها⁽²⁾، ويكون للمجلس النيابي بعد الانتهاء من الاستجواب صلاحية اعفائهم بالأغلبية المطلقة دون سحب الثقة عنهم لان الثقة تمنح من قبله للوزراء، فإذا ما تم تعيينهم بموافقة مجلس النواب أو أي سلطة أو جهة أخرى استناداً لأحكام المادتين (61/خامساً/ب) و (80/خامساً) من الدستور العراقي لسنة 2005 أو استناداً لأحكام القوانين الخاصة بكل هيئة من الهيئات فيتم وحسب نتيجة الاستجواب اعفاؤهم دون الحاجة لتقديم طلب من المستجوب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس النيابي والذي يشترط لذلك لسحب الثقة من الوزراء، أما إذا لم يتم عرضهم على المجلس النيابي للموافقة على التعيين وإنما تم تكليفهم بذلك من مجلس الوزراء فيتم اعفاؤهم من مجلس النواب وبذات الآلية المذكورة انفاً، وكما يجوز إنهاء تكليفهم من قبل مجلس الوزراء بعد توفر الأسباب القانونية الموجبة لذلك ووفقاً للقانون وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور. وبعد هذا الأسلوب من أخطر الأساليب التي يستخدمها مجلس النواب للرقابة وأكثرها تأثيراً، إذ تتضمن توجيه اتهام مباشر لرؤساء الهيئات المستقلة ويترتب عليها الإقالة في حال ثبوت التهمة أو كسب الثقة إذا ثبت العكس وذلك حسب طبيعة الاستجواب⁽³⁾. ووفقاً لنص المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور ان الاستجواب يوجه الى رئيس الهيئة المستقلة كونه المسؤول عنها عند توليه المنصب، وحق الاستجواب من الحقوق الدستورية لكي تضمن أداء عمل الهيئات المستقلة وفق الدستور والقوانين المنظمة لها. ونجد ان الشارع قد وفر الضمانات الكافية والشروط اللازمة لاستعمال هذا الحق من قبل أعضاء المجلس النيابي، وذلك بسبب ما يترتب عليه من مساس بحقوق المستجوب المادية والمعنوية، إذ يبدأ الاستجواب بتقديم طلب تحريري مفصل يشتمل على أسباب الاستجواب ونوع المخالفة المرتكبة والتي تنسب الى مسؤول الهيئة المستقلة، ويوجه الطلب الى رئاسة المجلس النيابي موقع من قبل خمسة وعشرين عضواً، كما ان الهدف من الاستجواب هو تحقيق الصالح العام لذا يجب ان يتوخى مقدمي الطلب من أعضاء المجلس النيابي الدقة والموضوعية في طلب الاستجواب وان يكون الاستجواب مجدياً الغرض منه وضع حداً للمخالفة المرتكبة من قبل مسؤولي الهيئات المستقلة بعيداً عن أي تأثيرات خارجية، كما لا يجوز ان يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو مخالفة للدستور أو القانون، ولا يجوز ان يكون موضوع الاستجواب سبق وان تم الفصل

(1) وهذا ما اشارت اليه المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور العراقي لسنة 2005 إذ نصت على انه " لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة". وكذلك ما اشارت اليه المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007. ينظر بهذا الخصوص د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة مقارنة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص55.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 122 /اتحادية / 2022، حيث جاء في القرار بان الية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة يكون بذات الآلية التي يتم فيها استجواب الوزراء استناداً لأحكام المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988، ص592-593.



من قبل المجلس النيابي⁽¹⁾. وبعد ان يتم تقديم الطلب يقوم رئيس المجلس النيابي بالتحقق من الشروط الموضوعية والشكلية لتقديم الطلب بالإضافة الى جديته، بعد ذلك يتم تبليغ رئيس الهيئة المستقلة الموجه اليه الاستجواب لكي يعد الإجابة خلال المدة المحددة له، وبعد ورود الإجابة يتم مناقشتها في المجلس بمدة لا تتجاوز السبعة أيام تبدأ من يوم تقديم الطلب⁽²⁾. ونلاحظ في بعض الدول من يفرق بين الإجابة الاعتيادية للاستجواب التي يكون على رئيس الهيئة الإجابة خلال المدة المحددة، والإجابة المستعجلة للاستجواب حيث تكون الإجابة عاجلة، الا ان المشرع العراقي لم يفرق بين الإجابة الاعتيادية للاستجواب والإجابة العاجلة له وجعل المدة واحدة في جميع الحالات. وتدعو المشرع العراقي الى الأخذ بالإجابة المستعجلة للاستجواب لما له من أهمية كبيرة تحقيقاً للصالح العام وحفاظاً على حقوق الافراد. والاستجواب يتم عرضه في جدول اعمال المجلس النيابي وعلى رئيس الهيئة المستقلة الموجه اليه الاستجواب الحضور الى المجلس النيابي في الموعد المحدد للجلسة وبإمكانه عندئذ الادلاء بما لديه من حجج، ولا يجوز له التحدث الا بموافقة رئيس المجلس النيابي، كما لا يجوز الخروج عن الموضوعات المحددة في طلب الاستجواب او إضافة موضوعات جديدة غير مدرجة، فالاستجواب يجب ان يقتصر على موضوعات الاستجواب حصراً، فلا يجوز الاستجواب في موضوع الا بعد الاستيضاح والسؤال عنه⁽³⁾. ويمنح رئيس الهيئة الموجه ضده الاستجواب فرصة لتفنيد الاتهامات الموجهة ضده على ان يلتزم بالموضوعية والابتعاد عن الأمور الشخصية، وقد يقوم بالرد على الاتهامات الموجهة ضد الهيئة أحد أعضاء الهيئة، الا إذا كان الاستجواب موجهاً لرئيس الهيئة فهنا يقتصر الاستجواب عليه وحده. كما يجب على رئيس مجلس النواب ان يكون حيادياً تجاه جميع الأطراف في الاستجواب واحترام الأطر الدستورية والقانونية والنظام الداخلي للمجلس، وعند الانتهاء من مناقشة الاستجواب نكون امام امرين: الأول: اقتناع المجلس النيابي بأجوبة المستجوب مما يعني عدم صحة الاتهامات الموجهة ضده. الثاني: عدم قناعة المجلس النيابي بأجوبة المستجوب وهنا يتم اقالته بالأغلبية وسحب الثقة عنه وفق الدستور والنظام الداخلي⁽⁴⁾. وفي حال عدم حضور مسؤولي الهيئات المستقلة الى جلسة الاستجواب بدون عذر مشروع يقتنع به أعضاء المجلس النيابي على الرغم من تبليغهم بإمكان المجلس النيابي استجوابهم⁽⁵⁾. وقد اكدت ذلك المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها⁽⁶⁾ حيث أشارت الى ان توجه مجلس النواب باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وكالة وبغيابهم يتفق مع توجه القضاء الدستوري في العراق حيث أصدرت المحكمة الاتحادية حكماً بهذا التوجه في 2017/5/8.

رابعاً: حق التحقيق البرلماني

من الأساليب التي يستعملها المجلس النيابي للرقابة على أداء الهيئات المستقلة، اجراء التحقيق في بعض المسائل الخاصة بها، عن طريق اللجان الدائمة المشكلة في المجلس واللجان الخاصة المشكلة

- (1) ينظر نص المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.
- (2) ومن التطبيقات العملية لذلك استجواب رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في 2009/11/15.
- (3) ينظر نص المادة 37 / 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.
- (4) ومن التطبيقات العملية لذلك فقد تم استجواب رئيس هيئة الاعلام والاتصالات في 2021/3/3 بسبب تقصيره في أداء واجبه الوظيفي بخصوص تمديد عقد شركة الاتصالات، وقدم السيد رئيس الهيئة اجابته بهذا الخصوص الا ان مجلس النواب صوت بالأغلبية على عدم قناعتهم بأجوبته، وبتاريخ 2021/3/18 صوت المجلس بالأغلبية المطلقة على سحب الثقة عنه.
- (5) ومن التطبيقات بهذا الخصوص اعفاء رئيس هيئة الاعلام والاتصالات وكالة من قبل المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2017/4/11 بناء على طلب الاستجواب المقدم من قبل احد أعضاء مجلس النواب وذلك بسبب تقصيره في أداء واجباته الوظيفية، وعلى الرغم من تبليغ رئيس الهيئة آنذاك الا انه اعتذر عن الحضور لأسباب لم يقتنع بها أعضاء المجلس النيابي.
- (6) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 51/اتحادية / 2017.



للتحقيق في مواضيع تخص الهيئات المستقلة، وتعمل هذه اللجان بما تملكه من صلاحيات على البحث عن الحقيقة المنشودة وجمع الأدلة للاستماع الى شهادة الشهود وجمع البيانات والوثائق اللازمة المتعلقة بالموضوع محل الرقابة. وفي نهاية الامر وبعد ان تتوفر القناعة الكاملة لدى هذه اللجان من الأداء السليم للهيئات المستقلة او العكس تقوم بتقديم تقرير كامل الى المجلس النيابي الذي يكون له الكلمة الفصل في هذا التقرير⁽¹⁾. وإذا كانت الأدلة المتحصلة غير كافية للإدانة او ان الاتهام كان موجها لرئيس الهيئة المستقلة فيتم يتم التحقيق في الموضوع من قبل المجلس النيابي، وهذا ما نصت عليه المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007. وللجان التحقيقية دور كبير ومؤثر في مراقبة أداء الهيئات المستقلة، فاذا ما ثبت للجنة وجود اخلال او اهمال في عمل الهيئات المستقلة يتم محاسبة رئيس او أعضاء الهيئات المستقلة ومن ثم سحب الثقة منها. وبإمكان اللجنة التحقيقية بعد موافقة اغلب أعضائها دعوة رئيس الهيئة المستقلة للاستيضاح منه حول امر معين بعد موافقة رئيس المجلس النيابي وهذا ما اشارت اليه المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007، وعلى رئيس الهيئة الحضور الى المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغه، وبعد الانتهاء من اعمال التحقيق يتم رفع تقرير نهائي الى مجلس النواب وعندها يقرر مجلس النواب استجواب رئيس الهيئة إذا ما ثبت لديه بالدليل القاطع تقصيره واهماله ومن ثم سحب الثقة منه.

المطلب الثاني

الاثار المترتبة على أساليب الرقابة البرلمانية

يترتب على أساليب الرقابة البرلمانية عدة اثار او نتائج سواء ف يتعلق بإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة او الالتزام بتقديم التقارير السنوية (اعتيادية واستثنائية) وللوقوف على هذين الموضوعين سنتناولهما من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة

تختلف مواقف الدول في اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة من عدمه، ففي فرنسا نجد ان أعضاء الهيئات المستقلة لا يجوز اعفائهم الا بعد اكمال المدة المقررة لهم والبالغة ستة سنوات⁽²⁾، الا إذا تعذر عليهم أداء

(1) وهذا ما اشارت اليه المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022 والتي نصت على انه " يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

أولاً: مساءلة رئيس الجمهورية ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروفاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله".

خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

(2) قد اكد مجلس الدولة الفرنسي حماية أعضاء الهيئات المستقلة من الاعفاء في حكمه الصادر في 27 اب لسنة 1989 والذي قرر فيه الغاء القرار السليبي المتعلق بصمت الوزير الأول عن إجابة طلب السيد (Ordonneau)، والذي تضمن الغاء قرار اعفائه من منصبه كرئيس لمجلس المنافسة قبل انتهاء مدة الست سنوات والتعويض عن ما أصابه من ضرر جراء ذلك. ولمزيد من التفصيل ينظر د. إسماعيل صمصاع غيدان، مصدر سابق، ص 256.



واجباتهم الوظيفية ففي هذه الحالة يتم الاعفاء بطلب يرفع من رئيس الجمهورية الى اللجنة المشكلة من (نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة الحسابات)⁽¹⁾. اما في مصر فان المشرع المصري قد اتخذ موقفا مغايراً لما اخذ به المشرع الفرنسي، اذ اجاز إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم وذلك في المادة الأولى من القانون رقم 89 لسنة 2015⁽²⁾. وفي العراق نجد ان اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات الإجراءات التي يتم بها اعفاء وأقالة الوزراء كما أسلفنا، ويتم الاعفاء من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وذلك وفقاً للدستور العراقي لسنة 2005 وكذلك القوانين المنظمة للهيئات المستقلة⁽³⁾. مع ملاحظة ان قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 لم ينظم مسؤولية رئيس المفوضية وانما حدد مسؤولية أعضاء مجلس المفوضين اذ يتم اعفائهم بعد الاستجواب من قبل مجلس النواب⁽⁴⁾. كما ان المشرع العراقي في قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 نجد قد استخدم مصطلح العزل بدل من الاعفاء اذ لم يكن المشرع العراقي موففاً في ذلك، لان مصطلح العزل يعني حرمان الموظف من الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادة توظيفه وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل. وعليه نجد مما تقدم أعلاه أهمية الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس النواب على الهيئات المستقلة من خلال استخدام صلاحياته بإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة، الا اننا نجد من الضروري وتأكيداً على الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس النيابي على الهيئات المستقلة توحيد الجهة التي تقوم بتعيين مسؤولي الهيئات المستقلة وتكون هذه الجهة محصورة بيد المجلس النيابي.

الفرع الثاني

تقديم تقارير الى المجلس النيابي من قبل الهيئات المستقلة

أوجبت القوانين المنظمة للهيئات المستقلة بضرورة قيام هذه الهيئات بتقديم تقارير دورية سنوية او نصف سنوية تتضمن شرح تفصيلي للأعمال الموكلة اليها ونسبة إنجازها، وكذلك تقارير استثنائية تتعلق بحالات خاصة بناء على طلب من المجلس النيابي او اللجان التفتيشية. ويجب ان تتضمن هذه التقارير ما تنجزه هذه الهيئات من مهام بما تحتويه من معلومات ومقترحات علاجية للظواهر السلبية⁽⁵⁾. ويجب ان تكون هذه التقارير المقدمة واضحة خالية من الغموض تتناول موضوعات محددة ومركزة، مع بيان مواطن الخلل وسبل معالجتها ويجب الاعتماد على البيانات الدقيقة والحقائق العلمية في اعداد التقارير، مع ضرورة بيان النتائج التي توصلت اليها والأسباب التي استندت عليها. كما ان بعض القوانين المنظمة للهيئات المستقلة نجدها اجازت رفع التقارير الى جهات أخرى

(1) د. علي محمد بدير، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون، جامعة بغداد، 1996، ص 94. وكذلك د. د. إسماعيل صعصاع غيدان، مصدر سابق، ص 256.

1- (2) تنص المادة الأولى من القانون الصادر بشأن حالات اعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم رقم 89 لسنة 2015 على انه " إذا قامت بشأته دلالة جديّة على ما يمس امن الدولة وسلامتها.

2- إذا فقد الثقة والاعتبار.

3- إذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الاضرار بالمصالح العليا او أحد الأشخاص الاعتبارية العامة

4- إذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية.

(3) ينظر نص المادة 61/ثامناً-هـ من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وكذلك المادة 24 من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل، والمادة 7/ ثانياً من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

(4) ينظر نص المادة (12) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.

(5) سهى زكي نوري عياش، مصدر سابق، ص 112.



غير المجلس النيابي وهي مجلس الوزراء او أي جهات مستقلة خرى يحددها القانون، وهذا ما أشار اليه قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل⁽¹⁾. وعليه فالتقارير التي تقدمها الهيئات المستقلة الى المجلس النيابي هي خلاصة اعمالها والدور الرقابي الذي تقوم به على مؤسسات الدولة، ومن خلال هذه التقارير يتمكن مجلس النواب من التعرف على نشاط هذه الهيئات وكيفية أدائها لواجباتها ضمن المدة المحددة لها. وبذلك نجد من الضروري انشاء شعبة تسمى شعبة متخصصة في اعداد التقارير في كل هيئة يديرها اشخاص ذوي خبرة وكفاءة تساعد في انجاز التقارير ضمن المدة المحددة وإجراءات أسرع في اعداد التقارير كما ان وجود جهة متخصصة في اعداد التقارير تساعد في الحفاظ على المصلحة العامة ونيل ثقة المجلس النيابي. ان تقديم هذه التقارير ومما تقدم أعلاه نجد ان مجلس النواب يمارس دور كبير في الرقابة على الهيئات المستقلة من خلال استعمال الوسائل الرقابية كحق السؤال والاستجواب والاثار المترتبة على استعمال هذه الوسائل كإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة وتقديم لتقارير الذي يكون له الأثر البالغ في تفعيل الدور الرقابي على هذه الهيئات، وهذه الرقابة لها دور كبير في تحقيق مبدأ المشروعية والحفاظ على حقوق الافراد وضمان عدم استبداد هذه الهيئات وخروجها عن هدفها الحقيقي.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا هذا توصلنا الى العديد من النتائج والتوصيات نوردتها كالتالي:

أولاً: عدم وجود تعريف جامع مانع للهيئات المستقلة لكونه من المواضيع حديثة النشأة، فلم يتفق الفقه على وضع تعريف محدد لها، لذا حاولنا الاخذ بتعريف يجمع المبادئ القانونية والإدارية.

ثانياً: ان الغاية من انشاء الهيئات المستقلة هو لإيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال بيان الخلل واعلام السلطة التنفيذية بذلك لمحاولة تلافيه.

ثانياً: ان انشاء الهيئات المستقلة يؤدي الى ضمان حياد الإدارة من الخروج عن هدفها في خدمة الجمهور.

ثالثاً: ان الهيئات المستقلة هي جزءا من إدارة الدولة تم استحداثها لضمان الخضوع للقانون من اجل تأمين حقوق الافراد تجاه التصرفات غير المشروعة من قبل الإدارة.

رابعاً: لقد اختلف الفقه بشأن بيان الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة وانقسموا الى ثلاثة اراء فمنهم من اعتبرها احدى سلطات الدولة، واعتبرها البعض الاخر أحد أجهزة الدولة الإدارية، ويذهب رأي ثالث الى ان الهيئات المستقلة ذو طبيعة قضائية بسبب دورها في المنازعات التي تعرض عليها وما يصدر عنها من قرارات ذو حجية مطلقة، وقد ايدنا الرأي الثاني باعتبار الهيئات المستقلة أحد الأجهزة الإدارية للدولة وهي بحاجة الى نوع من الاستقلال الإداري إزاء الأجهزة الأخرى.

خامساً: ان رقابة المجلس النيابي على الهيئات المستقلة تكون بأساليب عدة منها مباشرة كحق السؤال والاستجواب والتحقيق وأخرى غير مباشرة كتعيين وإقالة رؤساء الهيئات المستقلة، لضمان سيادة القانون وتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة.

سادساً: الدوافع التي دفعت الدول الى انشاء الهيئات المستقلة هي دوافع سياسية وإدارية وقانونية وهي متنوعة.

سابعاً: ان تنظيم الهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة 2005 جاء بشكل غامض وغير واضح بسبب احتواء الدستور على الكثير من الأخطاء الصياغية والتنظيمية، اذ يلاحظ انه استخدم مصطلحات متقاربة كالرقابة والمسؤولية وكذلك جعل بعض الهيئات المستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب، والبعض الاخر خاضعا لرقابة مجلس الوزراء، دون وضع معايير محددة لبيان سبب هذا التوزيع.

(1) ينظر نص المادة (26) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.



التوصيات:

- 1- ندعو المشرع العراقي الى تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب بالنص عليها صراحة سواء اكان ذلك في القوانين المنظمة للهيئات المستقلة او النظام الداخلي للمجلس النيابي من خلال استخدام وسائل الرقابة بصورة أكثر ايضاحا وصراحة، وكذلك ضرورة النص على الاستجابات العاجلة والفورية وتبليغ الجهات المعنية من اجل ان نضمن معالجة سريعة للأثار التي تترتب على الاستجواب ان كان هناك ما يضر بالمصلحة العامة.
- 2- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تضمين القوانين المنظمة للهيئات المستقلة نصوص تبين الية تعيين رؤساء الهيئات المستقلة والمدة المحددة لهم لضمان عدم الاستبداد.
- 3- ندعو الى ضرورة توحيد الاحكام المتعلقة بانتهاء المدة المحددة لولاية رؤساء الهيئات المستقلة بسبب الوفاة او الاستقالة او الاعفاء في جميع القوانين المنظمة للهيئات المستقلة.
- 4- ندعو الى ضرورة نشر جميع ما تنجزه الهيئات المستقلة من أعمال والقرارات التي تصدرها، ليتمكن الجمهور من الاطلاع عليها مما يحقق رقابة جماهيرية بالإضافة الى رقابة مجلس النواب.
- 5- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة وجود جهة او شعبة في كل هيئة تختص بتقدير التقارير الى مجلس النواب يديرها اشخاص ذوي خبرة وكفاءة الامر الذي يساهم في إنجازها وتدقيقها خلال المدة المقررة.

المصادر

اولاً: الكتب:

- 1- جورج فوديل بيار دلفولفيه - القانون الإداري، ج 2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.
- 2- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ط1، 2015.
- 3- د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة مقارنة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، 2012.
- 4- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988.
- 5- د. صبري محمد السنوسي محمد، القانون الدستوري، (شرح لاهم المبادئ الدستورية العامة والتطورات الدستورية في المرحلة الانتقالية واحكام دستور 2014، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ط1، 2014.
- 6- د. صلاح الدين الناهي - الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، 1979.
- 7- د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ط9، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 8- د. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية - 1989.
- 9- د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا) مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية) دار المجدلأوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بلا سنة طبع.



ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

- 1- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد (دراسة مقارنة) في نظام الإمبرودسمان والنظم المشابهة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999.
- 2- هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012.

ثالثاً: البحوث والدوريات:

- 1- د. إسماعيل صعصاع غيدان، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد الأول، 2016.
- 2- د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 6، العدد 23، 24، 2014.
- 3- سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بحث منشور في المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، معهد العلوم القانونية والإدارية.
- 4- سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، مركز دراسات البصرة والخليج العربي، العدد 23، 24، 2017.
- 5- د. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مأل مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، 2008.
- 6- د. علي محمد بدير، د. علي محمد بدير، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون، جامعة بغداد، 1996.
- 7- عمر عطا الله أيوب الجبوري، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالأجهزة الرقابية، بحث منشور في مجلة القلم للدراسات السياسية والقانونية، مركز بحوث ودراسات دول حوض البحر الأحمر وجامعة البليدة 2، العدد 10، 2022.
- 8- م. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة كلية الدراسات الانسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد 3، 2013.
- 9- هادية غريب، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2014.

رابعاً: القوانين والقرارات:

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
- 2- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل.
- 3- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
- 4- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019.
- 5- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.
- 6- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 122 / اتحادية / 2022.
- 7- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 51 / اتحادية / 2017.