

أحكام علاقة الهيئات المستقلة بالسلطات الاتحادية

طالب الماجستير محمد حمود حسن الطبراوي
قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الأديان والمذاهب، إيران
Mohamd123axc@gmail.com
الأستاذ المساعد الدكتور سيد علي رضا طباطبائي
جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية، طهران، إيران
tabatabaei@ujsas.ac.ir

The provisions of the relationship of independent bodies to the federal authority

Mohammed Hammood Hasan Al-Tabrawee
masters student , Department of Public Law, Faculty of Law, University of
Religions and Denominations , Iran
Dr. Seyed Alireza Tabatabai
Assisterende professor , University of Judicial Sciences and
Administrative Services , Teheran , Iran

Abstract:-

In fact, the independent bodies are the new face of the state's role in all administrative and political fields. Together with the judicial bodies, it seeks to monitor the activities of public authorities and reveal their deviations, in order to ensure legal stability on the one hand, and to push and influence development in its correct directions on the other hand, that democratic systems that have adopted the principle of The separation of powers incomplete, such as France, England and the United States of America, from which many modern legal systems have taken this principle. We find that each of the authorities in the state is singled out for a task specified by the constitution without being shared by another authority, which opens the way for that authority to tyranny and control if it does not find someone Its tyranny is limited by the fact that the control systems developed by the independent bodies came to be independent of the three authorities and at the same time exercise their control over all of them, but to varying degrees from one country to another and according to their political systems. As a result, we find that there are some differences in the characteristics of the systems of the independent bodies, but these it cannot stray from the common features between these systems. The countries that have adopted the systems of independent bodies have made it one of the primary tasks of the regulations to control the accuracy of the implementation of laws and the unity of their concept, by investigating the legality of the regulations and orders issued by the higher management bodies and lower administrations. From this standpoint comes the necessity to study the legal organization of independent bodies to shed light on the independent bodies in Iraqi legislation and its French and American counterparts. We have used the analytical and inductive texts of laws, as well as the comparative approach between Iraq, France and America. Which we hope to take out, and we ask God success.

Key words: Legal Regulation, Independent Bodies, Iraqi Legislation, French Legislation, American Legislation.

المخلص:-

في حقيقة الامر ان الهيئات المستقلة هي وجها جديدة لدور الدولة في كافة المجالات الإدارية والسياسية يتوخى إلى جانب الأجهزة القضائية مراقبة نشاطات السلطات العامة وكشف انحرافاتهما بما يضمن تحقيق الاستقرار القانوني من جهة ودفع وتأثير التنمية باتجاهاتها الصحيحة من جهة أخرى، أن الأنظمة الديمقراطية التي اعتمدت مبدأ الفصل بين السلطات ناقصا مثل فرنسا و انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية، ومنها أخذت العديد من الأنظمة القانونية الحديثة هذا المبدأ نجد فيها افراد كل سلطة من السلطات في الدولة بمهمة يحددها الدستور دون أن تشاركها فيها سلطة أخرى مما يفسح المجال أمام تلك السلطة للاستبداد والتحكم إذا لم تجد من يحد من استبدادها أن أنظمة الرقابة المستحدثة من قبل الهيئات المستقلة جاءت لتكون مستقلة عن السلطات الثلاث وفي نفس الوقت تمارس رقابتها عليها جميعا، ولكن بدرجات متفاوتة من دولة إلى أخرى وحسب أنظمتها السياسية ونتيجة لذلك نجد أن هنالك بعض الاختلافات في سمات أنظمة الهيئات المستقلة ولكن هذه لا يمكنها أن تبتعد عن المعالم المشتركة بين تلك الأنظمة. فالدول التي أخذت بأنظمة الهيئات المستقلة قد جعلت من المهام الأساسية لطك الأنظمة الرقابة على دقة تنفيذ القوانين ووحدة مفهومها وذلك من خلال التحقيق في مدى مشروعية الأنظمة والأوامر الصادرة من هيئات الإدارة العليا والإدارات الأدنى. من هذا المنطلق تأتي الضرورة لدراسة التنظيم القانوني للهيئات المستقلة لتسليط الضوء على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي ونظيره الفرنسي والامريكي، وقد استخدمنا المنهج التحليلي لنصوص القوانين والاستقرائي، وكذلك المنهج المقارن بين العراق وفرنسا وامريكا، ثم اختتمنا الرسالة بعدة نتائج توصلنا اليها اثناء دراساتها وعدد من التوصيات التي نأمل ان يأخذ بها، ونسأل الله التوفيق.

الكلمات المفتاحية: التنظيم القانوني، الهيئات المستقلة، التشريع العراقي، التشريع الفرنسي، التشريع الامريكي.

المقدمة :-

إن الهيئات المستقلة لم تحظى عندنا في العراق بل وحتى على صعيد الوطن العربي باهتمام كاف إلا من بضعة بحوث مقضية، كذلك عدم تناول هذا الموضوع في الجامعات العراقية بصفة خاصة والعربية بصفة عامة على مستوى الأطاريح والرسائل الجامعية مما يتيح عن ذلك جهل الأفراد والمواطنين وحتى البعض من رجال القانون والإدارة بأهمية النظام القانوني لهذه الهيئات خاصة وإن عمل الهيئات المستقلة الرئيس هو النظر بالشكاوى المقدمة إليها عن طريق المواطنين حيث لا تتطلب الشكاوى أمام الهيئات المستقلة أية رسوم أو نفقات لأنها مجانية، وذلك لتسهيل وصول الأفراد إليها لضمان حقوقهم اتجاه الغير، على أن يرفق الفرد جميع المستندات والوثائق والمعلومات التي يراها ضرورية لإثبات شكواه، ولمساعدة الهيا المستقلة للوصول إلى الحقيقة، علما أن لك الشكاوي لا تقطع أو توقف المدد والمواعيد القانونية المحددة للتظلمات أو الطعون أمام المحاكم القضاء الإداري العمل على تطوير الهيئات المستقلة بما يحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها يساعد في تعزيز الاستقلالية والحياد والالتزام في بناء مؤسسات الدولة وتعزيز العلاقة بينها وبين السلطات الاتحادية، أن تأسيس الهيئات المستقلة كان استجابة لمرحلة التحول نحو الديمقراطية وذلك أن نظام الهيئات المستقلة يمثل حالة متطورة من الإدارة بهدف الحفاظ على حيادية عمل بعض المؤسسات لإخراجها من دائرة التجاذبات السياسية.

في العراق افرد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فصلا كاملا للهيئات المستقلة، عملها استقلالها، ارتباطها، وإقرار قوانينها الخاصة في مجلس النواب، كما بين أن بعض هذه الهيئات ترتبط بمجلس الوزراء ويراقب من جانب مجلس النواب، وبعضها يرتبط بمجلس النواب بشكل مباشر، إلا أن الخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وصراعها حول الجهة التي ترتبط بها هذه الهيئات قد احدث خللا في ارتباط الهيئات إداريا، الأمر الذي تسبب في شل بعضها وتباطؤ عمل هذه الهيئات نتيجة التدخلات الحزبية في النظام السياسي في الدولة العراقية، أن تجربة الهيئات المستقلة تجربة حديثة دخلت النظام السياسي في العراق والذي ظهر أولا في فرنسا عام ١٩٤١ والمشرع عام ١٩٧٥ لينظم حملات مستقلة في فرنسا و السلالات المستقلة حيث اعتبرها انها مستقلة بشكل شبه تام من السلطة التنفيذية وهو الأمر

الذي لم يطبق في دول أخرى، والتي كانت الهيئات التي نشأ فيها تخضع لسلطة التنفيذية بشكل أو بآخر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وجمع الدستور العراقي لسنة ٢٠١٥ بعض ميزات هذين القانونين كما سننوه عليه في صلب الدراسة.

وعليه ارتأينا البحث في التنظيم القانوني للهيئات المستقلة دراسة مقارنة بين العراق وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، على شيء من التفصيل بشكل قانوني علمي متقن.

المبحث الأول

العلاقة بين الهيئات المستقلة ومجلس الوزراء

إن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١)، ومجلس الوزراء هو من يتولى الإدارة العامة للبلاد وبتنفيذ السياسة العامة للدولة المقررة عن طريق تنفيذ القوانين والقيام بالوظيفة الإدارية بتسيير المرافق العامة وحماية النظام العام والدستور.

إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اخذ معاني عدة لمصطلح السلطة التنفيذية فقد أشار في المادة الأولى منه التي نصت على أن: ((العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي)).

لقد حدد الدستور أن نظام الحكم في العراق برلماني ولكنه لم يحدد تفاصيل ذلك بل جاء متناقضاً مع النظام البرلماني عندما أشار في المادة (٤٧) لتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرد في النظامين الرئاسي والبرلماني ولكن بدرجات متفاوتة فالرئاسي هو الفصل الشديد بينما في النظام البرلماني يكون الفصل نسبي وهو بذلك أخذ بالمعنى الواسع لمصطلح الحكومة لكنه تناقض مع مفهوم النظام البرلماني الذي يقوم على أساس مبدأ التعاون بين السلطات وليس الفصل بين السلطات^(٢) لهذا نجد أن النظام البرلماني المعتمد في العراق لا يتفق الأنظمة البرلمانية التقليدية.

وتبقى علاقة الهيئات المستقلة مع مجلس الوزراء في مجالات معينة إذ أن الاستقلالية لا تعني أو تفضي في النهاية إلى انفلات هذه الهيئات عن الهيكلية التنظيمية والإدارية والمالية والرقابية للدولة وبالتالي تصبح هيئات مقطوعة الجذور عن الدولة ومؤسساتها.

وستتناول مفهوم استقلال هذه الهيئات والمركز القانوني لرؤساء الهيئات المستقلة لكي تستطيع الوقوف على مدى العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

مدى استقلال الهيئات المستقلة

تمثل الركيزة الأولى من ركائز الهيئات المستقلة في استقلالها والمقصود بهذا الاستقلال هو استقلال هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية بحكم خضوع هذه الأخيرة لرقابة هذه الهيئات فهيئات الرقابة يجب أن تكون مستقلة عن الجهة الخاضعة لرقابتها وخارج تأثيرها وتمتع بحماية كافية عن نفوذ هذه الجهات، وبالنظر لعدم وجود فصل تام لا بنيوي ولا وظيفي للهيئات المذكورة إزاء السلطة التنفيذية التي تعد وتنفذ السياسة العامة للعراق، فمن الجدير بالذكر ملاحظة كيفية تعيين محافظ البنك المركزي باعتباره رئيساً لهيئة مستقلة إذ يتم ترشيح من مجلس الوزراء باعتباره من ذوي الدرجات الخاصة مع اشتراط موافقة مجلس النواب على هذا الترشيح الأمر الذي ينتفي معه الاستقلال البنوي للبنك المركزي^(٣).

أما المقصود بالاستقلال الوظيفي فتحدده المادة (١٠٣/أولاً) من الدستور في إطار الاستقلال المالي والإداري^(٤) أما المادة (١٠٣) فلم تنص على الفصل التام مما يترتب على ذلك أن هذا الاستقلال الوظيفي المالي والإداري، لا يمتد إلى الاستقلال بالمفهوم الواسع، الذي يقيد صلاحية السلطة التنفيذية الممثلة بمجلس الوزراء في مشاركة البنك المركزي في إصدار العملة، ورسم السيولة النقدية على سبيل المثال وذلك لأن النص الدستوري يعلو على القانون بمعنى، أنه إذا تعارضت السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بين ما يقره مجلس الوزراء وما يقره مجلس إدارة البنك المركزي في هذا المجال وفقاً لصلاحيته في المادة (١٦) من قانون البنك المركزي الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ فأن صلاحية مجلس الوزراء تحد من صلاحية البنك المركزي، خاصة وأن مجلس الوزراء لا يرسم فقط السياسة النقدية وإصدار العملة، كما هو اختصاص البنك المركزي، بل أن مجلس الوزراء يرسم السياسة المالية والتجارية للعراق^(٥).

مما ينبغي التنسيق بين الطرفين ومنع التعارض بينهما، وإذا حصل التعارض فأن ما يقرره مجلس الوزراء يكون نافذاً في مواجهة البنك المركزي لأن مجلس الوزراء يتولى

صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة من جهة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من جهة أخرى حسب نص المادة (٨٠ أولاً) من الدستور^(٦).

فالنمو الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة واستقرار الأسعار وتوازن ميزان المدفوعات مهام لا يقوى البنك المركزي على القيام بها منفرداً ولا مناص من قيام مجلس الوزراء بمهمة صعبة كهذه بالاشتراك مع البنك المركزي في تنفيذها^(٧)، ويؤيد هذا المعنى بشأن الدور الذي يقوم به مجلس الوزراء في نطاق السياسة النقدية والعملة ما جاء في نص المادة (١١٠ ثالثاً) من الدستور التي تنص على جملة من اختصاصات السلطات الاتحادية وهي إدارة البنك المركزي، ولا يمكن أن تتم إدارة السياسة النقدية للدولة دون ربط البنك المركزي بمجلس الوزراء وإلا فلا يمكن التوفيق بين نصين متعارضين لأول وهلة في الدستور في المادتين (١١٠ ثالثاً) والمادة (١٠٣) وحسب قواعد التفسير ومبادئ التسلسل الإداري فإن البنك المركزي يخضع في ممارسة اختصاصه لإشراف مجلس الوزراء طبقاً لمبدأ أعمال الكلام أولى من إهماله، وقد فسرت المحكمة الاتحادية العليا الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة بأنه (عدم الارتباط بوزارة) حسب السياق المستخدم في الدستور. حيث لا يخضع البنك المركزي لوزارة المالية أو لغيرها من الوزارات، ويتمتع البنك المركزي في هذا المعنى بالاستقلال الإداري والمالي كما جاء في قرار المحكمة الاتحادية طبقاً لاختصاصها في تفسير الدستور الوارد في المادة ٩٣ / ثانياً من الدستور^(٨)، ومن هنا تقضي المادة (١١٠- ثالثاً) بإدارة السلطة التنفيذية للبنك المركزي فهو مرتبط بها وغير مستقل عنها فلا يوجد في الدستور استقلال تام للبنك المركزي علماً أن ربط البنك المركزي بمجلس الوزراء، وبغض النظر عن الأسس التي يستند إليها القرار، لا يخول الأخير صلاحيات تسمح له بالتدخل في ميزانيته العمومية أو نقل موجوداته، كلاً أو جزءاً، إلى الموازنة العامة.

كما أن الاقتراض من البنك يخضع للقانون.

من هنا نستطيع القول أن عمل الهيئات المستقلة في الأنظمة السياسية البرلمانية هو استقلال من حيث الاختصاصات والعمل والأفراد والقوانين، ولكن من حيث الارتباط لابد أن تكون مرتبطة بإحدى السلطات التنفيذية، أو التشريعية أي بمعنى آخر يجب أن يكون هناك رابط بين هذه الهيئات وبين جهة الرقابة وليس جهة الإشراف لأن هذه الهيئات

مستقلة وتخضع إلى الرقابة وليس الإشراف لأن الإشراف هو عمل تنفيذي أي يعني في شؤونها الداخلية الخاصة التي أحاطها القانون بالحماية وهذا يؤدي إلى إرباك عملها أولاً ومن ثم تلكؤها في أداء عملها ولذلك يتطلب استقلال البنوك المركزية مثلاً، في سياسة السيطرة على التضخم، امتلاكها لأدوات كافية لانجاز هذه المهمة وهي مسألة يحكمها الواقع ولا يكفي التشريع لضمانها. لذلك كان على المشرع العراقي حصر الهيئات المستقلة وإعطائها الفرصة الكافية من الاستقلال المالي والإداري لكي تأخذ دورها في العمل الإداري وبالشكل الأمثل خصوصاً أن هذه الهيئات هي هيئات رقابية.

ويرى الباحث ضرورة إجراء مراجعة دستورية لتنظيم عملية الارتباط لهذه الهيئات وإزالة العقبات التي تقف في طريق ضمان استقلالية الهيئات مع تفعيل دور الرقابة النيابية على عمل الهيئات لأنه من صميم عمل مجلس النواب.

وقد ذكر موقف فقهي آخر حول استقلالية الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية:- إن الهيئات المستقلة تسمية أطلقت على عدد من الأجهزة التي تعمل في الدولة من أجل ضمان مبدأ المشروعية، وحماية حقوق وحرية الأفراد التي نص عليها الدستور، ولذلك يجب بيان معنى الاستقلال المنوط للهيئات المستقلة، وذكر المبررات التي على أساسها تم منح ذلك الاستقلال للهيئات، مبيناً الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة، وسيتم تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب الأول عن استقلالية الهيئات المستقلة، والثاني عن الوسائل الداعمة لاستقلال الهيئات المستقلة، والثالث عن الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة

إن استقلال الهيئات المستقلة أمر ضروري لضمان حيادية وعدم انحيازها الهيئات المستقلة أثناء ممارسة مهامها الوظيفية، ولذلك فمن الواجب ان تتمتع هذه الهيئات المستقلة بالاستقلال التام حتى تستطيع مواجهة السلطات السياسية، وخاصة التي تقوم بالرقابة عليها وغالبا ما يكون أحد الأجهزة التنفيذية للدولة، ولأجل بيان الاستقلال الذي يميز الهيئات المستقلة كان لابد من التطرق إلى ضرورة الفصل بين الوظيفة التنظيمية للهيئات المستقلة وبين الأجهزة والدوائر التي تمارس النشاط الخاضع للرقابة أيأ كان نوع النشاط الذي تمارسه اجتماعياً واقتصادياً أو سياسياً أو أنسانياً^(٩).

المطلب الثاني

المركز القانوني لرؤساء الهيئات المستقلة

لم يحدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المركز القانوني لرؤساء الهيئات المستقلة وبما أن رئيس الهيئة المستقلة هو بدرجة وزير^(١٠) وبموجب قرار مجلس النواب في ٢٠١٥/١١/٢١ تم تعديل الدرجات الخاصة في الهيئات المستقلة والحكومية لتكون رئاستها بدرجة وكيل وزير وقد كان مثل التعديل ينطبق عليه كل ما ينطبق على الوزير وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٧٧) من الدستور حيث أن الشروط الواجب توافرها في الوزير وجميع الحقوق والالتزامات التي يتمتع بها الوزراء يتمتع بها رؤساء الهيئات المستقلة، ومن أهم هذه الامتيازات هي تمتعه بالحصانة، وتعرف الحصانة بأنها امتياز يقرره القانون الدولي والداخلي، والحصانة المذكورة هنا هي نفس الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها النائب لأن الأصول البرلمانية تقضي أن يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان^(١١) أما الامتيازات التي يتمتع بها رؤساء الهيئات المستقلة فالمعلوم أن تمنح للوزير بعض الامتيازات نتيجة لطبيعة السياسي التي يتمتع به فهناك امتيازات خاصة منحها له دستور ٢٠٠٥ حيث أن للوزراء وضع خاص فيما يتعلق بإجراءات محاكمتهم عندما منح المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل بالاتهامات الموجهة للوزراء بموجب المادة (٩٣ - سادساً) من الدستور^(١٢) وهناك أيضاً الحقوق المالية التي يتمتع بها رؤساء الهيئات المستقلة فتكون على نوعين أسوة برواتب وتقاعد الوزراء التي تتمثل بالراتب والراتب التقاعدي وقد نظمته باديء الأمر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في عهد مجلس الحكم^(١٣) وكذا الحال بالنسبة للراتب التقاعدي فلم ينظم في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقد تم معالجة أمره بإصدار مجلس الوزراء الأمر المرقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣^(١٤) وقد نظم الحقوق التقاعدية للوزير ليس على أساس الخدمة وإنما تم تحديد الراتب على أساس نسبة ٨٠ ٪ من مجموع ما كان يتقاضاه الوزير مهما كانت خدمته ولو كانت يوم واحد مادام لم تنتهي خدمته بسبب العزل أو الفصل أو الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة^(١٥).

ومثلما للوزير حقوق فإنه يترتب عليه التزامات ومن أهم الالتزامات المترتبة على رئيس الهيئة المستقلة يتمثل أولها بأداء اليمين القانونية، والتزامه بإدارة شؤون وزارته، وإصدار

تعليمات وأوامر وزارية لازمة لذلك، إضافة إلى التزامه بالامتناع عن القيام بالأعمال المحصور عليه القيام بها مثل الأعمال ذات الطبيعة التجارية والتعاقدات لحسابه الشخصي والجمع بين منصبه وأية وظيفة حكومية أخرى أو ممارسة مهنة حرة أو قيامه باستغلال نفوذه.

وكما هو معروف أن الوظيفة تنتهي بحالات يحددها القانون كذلك الحال بالنسبة لانتهاء ولاية رؤساء الهيئات المستقلة حيث أن هناك حالات تحدد انتهاء ولاية الوزير سوف نطبقها على رؤساء الهيئات المستقلة والتي تبدأ من تاريخ أداء اليمين القانونية وتنتهي بالاستقالة أو الإقالة أو العجز والوفاة، ففي حالة الاستقالة نجد أن استقالة رؤساء الهيئات المستقلة تختلف في بعض الجوانب عن استقالة الوزير حيث أن استقالة الوزير تتم وفقاً للحالات قد تكون شخصية وبشكل فردي أي أن يقدمها الوزير بمفرده وقد تكون جماعية أي أن تستقيل الوزارة بكامل أعضائها^(١٦). بينما لا توجد هذه الحالة بالنسبة للهيئة المستقلة، فيمكن أن يقدم رئيس الهيئة المستقلة استقالته بمفرده^(١٧) والاستقالة لا تصبح نهائية إلا بالمصادقة عليها من قبل رئيس الدولة بعد تقديم طلب من قبل الوزير إلى رئيس الدولة عن طريق رئيس الوزراء.

أما الإقالة فتحصل بشكل فردي بإقالة مباشرة بموجب المادة (٧٨) التي بموجبها يقوم رئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء بعد موافقة مجلس النواب^(١٨).

أما حالات العجز والوفاة فهي تعد من الأسباب الطبيعية لانتهاء ولاية الوزير ولم ينظمها المشرع الدستوري العراقي كسبب من أسباب انتهاء الولاية للوزير وذلك على اعتبار أن وفاته أو عجزه لا يؤثر على وجود الوزارة بوصفها هيئة دستورية قائمة بذاتها^(١٩).

المبحث الثاني

العلاقة بين الهيئات المستقلة ومجلس النواب

إن العمل الإداري هو عمل إنساني يبقى عرضة للخطأ والزلل مما يجعل من الضروري إيجاد نوع من الرقابة على أعمال الإدارة تحول دون انحرافها^(٢٠).

إن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب عن طريق ممثلين تعرف بالرقابة السياسية لأنها تعد وسيلة بيد السلطة التشريعية لتنحية الحكومة أو أعضاء الحكومة غير الأكفاء ووسيلة لمراجعة الأعمال التي تقوم بها الحكومة^(٢١).

فعند مراجعة دستور العراق لسنة ١٩٧٠ نجد أنه قد أناط الرقابة السياسية على أجهزة الدولة بكل من (مجلس قيادة الثورة، المجلس الوطني، رئيس الجمهورية) حيث يمارس مجلس قيادة الثورة الرقابة السياسية على الأجهزة الإدارية في الدولة. كما يمارس المجلس الوطني وهو الهيئة الأخرى التي تتكون منها السلطة التشريعية الرقابة ومناقشة سياسة الدولة الداخلية والخارجية ولتسهيل مهمته منحه الدستور حق دعوة أي من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو الاستفسار منه أو استجوابه وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس^(٢٢) كذلك يمارس رئيس الجمهورية أعمال السلطة التشريعية إلى جانب مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني وله أن يعقب على جميع أعمال الهيئات الإدارية عند الاقتضاء^(٢٣).

وأنيط بجهات أخرى مهمة الرقابة السياسية منها رقابة المجالس الشعبية التي حدد قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ أسلوب تشكيل هذه المجالس وقرر القانون لها الإشراف والمراقبة على أجهزة الدولة وفقاً للقانون. ومن صور الرقابة السياسية التي تبناها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تمارسها المجالس النيابية كمجلس النواب في إقرار الموازنة العامة أو الاعتمادات المالية وتوجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم والتحقيق معهم بواسطة لجان وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، ومما يؤخذ على هذه الرقابة أنها بقيت ذات طابع سياسي لا يصل أثرها إلى حد إلغاء العمل المخالف للقانون وللاعتبارات الحزبية دور في تعطيلها لاسيما حين تكون الوزارة ممثلة للأغلبية البرلمانية^(٢٤).

المطلب الأول

التعاون والرقابة المتبادلة بين الهيئات المستقلة ومجلس النواب

عند قراءة مواد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد من الضروري البحث عن مدى الارتباط بين الهيئات المستقلة ومجلس النواب العراقي.

لقد وردت تحديد نطاق المسؤولية في سياق المادة (٦١) / سادساً وسابعاً وثامناً، بشأن مساءلة رئيس الجمهورية وتوجيه سؤال إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء واستيضاح سياسته وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات وتوجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وقد حددت المادة (٦١) / سابعاً / ج) معنى المسؤولية بالمحاسبة عن الأداء الوظيفي لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، وأقرنت

المادة (٦١ / ثانياً / أ) هذه المحاسبة بسحب الثقة من أحد الوزراء بينما خصت المادة (٦١ / ثانياً / ب)، هذه المحاسبة بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. وهذا التحديد المقيد يعطي لعبارة المسؤولية مصداقية واضحة في سياق اللغة التي يستخدمها الدستور في بيان العلاقة بين مجلس النواب وأجهزة السلطة التنفيذية. وبالنظر لخضوع الهيئات المستقلة للمسؤولية أمام مجلس النواب شأنها شأن أجهزة السلطة التنفيذية الأخرى، فإن هذا المجلس يملك اختصاص استجواب وإقالة رؤساء هذه الهيئات استناداً إلى المادة (٦١ / ثامناً / هـ) من الدستور وذلك زيادة في الإيضاح، وطبقاً لمبدأ الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإذا كان سحب الثقة خاص بالوزراء وبرئيس مجلس الوزراء فإن مفهوم مسؤولية الأجهزة التنفيذية الأخرى بما فيها الهيئات المستقلة ينحصر في إطار توجيه الأسئلة والاستيضاح والاستجواب والإقالة دون سحب الثقة. حيث أن موضوع سحب الثقة يرد على كل من حالة التعيين بالتصويت وفق مبدأ توازي الاختصاص أما عن الجهة التي تفسر النص فلا بد أن تكون جهة لها قوة إلزام وهو ما أشارت إليه المادة (٩٤) من الدستور عندما ألزمت الجميع بقرارات المحكمة الاتحادية العليا، فالقاضي الدستوري يمارس سلطة تقديرية واسعة حين يمارس مهامه في الرقابة على دستورية القوانين^(٢٥).

كذلك يرتبط بمجلس النواب كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات كما جاء في المادة (١٠٣ / ثانياً) من الدستور. من جهة أخرى لم يحدد الدستور معنى وكيفية هذا الارتباط، وهو في رأينا ليس ارتباطاً إدارياً لأن مجلس النواب جهاز تشريعي وليس جهازاً تنفيذياً حتى يرتبط به كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ارتباطاً إدارياً بما في ذلك الارتباط المالي والإداري الذي لا يمكن أن يكون كذلك لأنه يتعارض والمادة (١٠٣ / ثانياً) من الدستور الخاصة بمفهوم قلال المنسوب للبنك المركزي العراقي وديوان الرقابة الإعلام والاتصالات.

كذلك الحال بالنسبة لبقية الهيئات المستقلة فالعلاقة بين هيئة النزاهة ومجلس النواب تتجلى بالآتي:

أولاً: كلا الجهتين تمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وكلا حسب مهامها الرقابية.

ثانياً: تقوم الهيئة بإعداد مشروعات القوانين المعنية بمنع الفساد ومكافحته إلى مجلس النواب عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو اللجنة البرلمانية المعنية بنوع الشريع (المادة ٣ / رابعاً من قانون هيئة النزاهة).

ثالثاً: آلية تعيين رئيس الهيئة ونائبيه، أن الآلية الواردة في المادة (٤) (٢٦) من قانون هيئة النزاهة لا تتسم بأي درجة من درجات الاستقلال لرئيس الهيئة أو لنائبيه.

رابعاً: تتولى الهيئة إدارة ملف الإفصاح عن الذمة المالية لرئيس وأعضاء مجلس النواب وسواهم من المكلفين وبشكل دوري.

خامساً: التنسيق العالي بين هيئة النزاهة ولجنة النزاهة البرلمانية وبقية اللجان المعنية في رصد شبهات الفساد وتلقي الهيئة بلاغات وإخباريات بشأن ذلك من تلك اللجان.

سادساً: تقدم الهيئة تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب وخلال مدة (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن خلاصة عن نشاطات الهيئة وإنجازاتها في الميدان التحقيقي وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة.

نخلص من ذلك أن السلطة الرقابية لمجلس النواب هي أكثر أهمية من رقابة هيئة النزاهة كونها قد تصل إلى حد حل الحكومة بينما رقابة هيئة النزاهة أوسع من رقابة مجلس النواب من حيث شمولية أداء كافة المستويات الوظيفية لرقابة هيئة النزاهة علماً أن هناك رقابة بين السلطتين التشريعية والنزاهة الواحدة تجاه الأخرى حيث على أعضاء مجلس النواب الكشف عن ذمهم المالية واثارة مسؤولية من يتخلف عنهم من قبل هيئة النزاهة وبالمقابل لمجلس النواب مراقبة أداء هيئة النزاهة وصولاً إلى إعفاء رئيس الهيئة عند تحقق أحد أسباب الإعفاء.

المطلب الثاني

الدور الرقابي لمجلس النواب على الهيئات المستقلة

إن علاقة الهيئات المستقلة بمجلس النواب، هي رقابة برلمانية، إذ بموجبها يملك المجلس مراقبة الهيئات المستقلة ومحاسبتها ومسألتها والاستجواب وسحب الثقة، وهي في كل الأحوال هيئة مستقلة لا سلطان عليها لغير القانون.

ويمارس مجلس النواب رقابته على السلطة التنفيذية ورؤساء الهيئات المستقلة بموجب آلية رسمها الدستور في المادة (٦١ / سابعاً / ثامناً) وقد تناول الدستور موضوع الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في المادة (٦١ / ج / سابعاً) ^(٢٧) وكذلك في المادة (٦١ / أ / ثامناً) والتي تناولت الأثر الذي يترتب على الاستجواب ^(٢٨).

كما تناولت المادة (٦١) من الدستور موضوع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ^(٢٩)، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويترتب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أن الوزارة تعد مستقلة بحكم الدستور، على أن يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور.

المبحث الثالث

العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة القضائية

إن القراءة المتأنية لدور ومهام الهيئات المستقلة وفقاً لأحكام الدستور أو ما يفترض أن تكون عليه واقعياً، ومهام السلطة القضائية تؤثر لوجود شبه بين تلك المهام والأدوار، فصحيح أن الهيئات المستقلة لا تستطيع إصدار أحكام قضائية لكنها تستطيع أن تقدم توصيات ومقترحات تصلح أن تكون أساساً تستند إليه الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية، ولذلك فإن هذه الهيئات بمثابة قضاة رأي في حين أن السلطة القضائية تمثل قضاء الأحكام ^(٣٠).

قبل أن نبين علاقة الهيئات المستقلة مع السلطة القضائية نود أن ننوه بخصوص استقلال القضاء، فإن من المعلوم أنه يقوم بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات المعروضة أمامه.

وستتناول أوجه التعاون بين القضاء والهيئات المستقلة مع بيان رأي الفقه الدستوري بخصوص جهة ارتباط هذه الهيئات بسلطات الدولة الثلاث.

المطلب الأول

التعاون بين القضاء والهيئات المستقلة

ثمة مجالات عدة للتعاون بين الهيئات المستقلة والقضاء فلو نظرنا إلى طبيعة العلاقة بين

هيئة النزاهة والسلطة القضائية لوجدنا أنها علاقة تعاون فالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، منح هيئة النزاهة سلطة التحقيق في القضايا وإحالتها على القضاء لأخذ الإجراءات القانونية بشأنها، وعبر محققها، الذين يعملون تحت توجيه وإشراف القاضي المختص. كذلك نجد أن الهيئة لها سلطة متابعة أية قضية لا تتولى فيها التحقيق بنفسها، فهي طرف في الدعوى الجزائية وتستطيع متابعة سير التحقيق فيها ولها أن تقدم الطعن في الإجراءات والقرارات الصادرة فيها، وللهيئة الحق في تلقي الاخبارات أو البلاغات عن شبهات الفساد ومتى ما اكتملت وقائع الإخبار أو البلاغ من جهة الأدلة، يتم عرضها على القضاء^(٣١).

إضافة إلى أن قاضي التحقيق لا يمتلك صلاحية سحب التحقيق من محققي الهيئة، وإنما له أن يطلب من الهيئة إبدال المحقق بآخر. وفي حال استهلال قاضي التحقيق للتحقيق في قضية فساد، فيجب أن يشعر هيئة النزاهة بذلك لتتولى الهيئة اختيار التحقيق في القضية أم الاكتفاء بمتابعتها دون التحقيق فيها^(٣٢) كما أن هناك أوجه تعاون بين هيئة دعاوى الملكية العقارية وبين السلطة التنفيذية عن طريق انتداب القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى^(٣٣).

المطلب الثاني

رأي القضاء الدستوري بارتباط وتبعية الهيئات المستقلة ((تفسير المحكمة الاتحادية العليا))

تعد ظاهرة تركيز السلطة، وتغليب كفة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، اتجاها خطيرا نحو الهيمنة على أجهزة الدولة برمتها والاستحواذ على قدراتها، وهذا هو مكنم الخطر على العملية الديمقراطية، لأن الأصل هو الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون فيما بينها، وبما لا يخل باستقلالية أي سلطة من السلطات وبما لا يخل باستقلالية أي سلطة من السلطات ولا يخل باستقلالية الهيئات، أسوة بما هو معمول في تجارب دولية متقدمة.

كما أن وجود خلل في ممارسة مجلس النواب لدوره الرقابي والإشرافي على عمل هذه الهيئات الذي يمكن أن يوصف بأنه خلل وظيفي، لا بد من تداركه، مع أهمية وضع قوانين لكل هيئة يضمن استقلاليتها، ويحدد صلاحياتها الدستورية، ويبين واجباتها بوضوح، ومن جهة أخرى لا يمكن للدستور وحده، ولا القوانين بمحد ذاتها، مهما كانت دقيقة أن تبين حدود استقلالية هذه الهيئات، وأن تعيد الثقة بأدوارها، دون إرادة وطنية حقيقية، تجعلها بعيدة كل البعد عن المحاصصة الطائفية والسياسية، وإن يتم إشغال المناصب فيها على وفق

مبدأ المواطنة، والمهنية والكفاءة والخبرة والنزاهة.

كما ينبغي إبعاد الهيئات المستقلة عن التجاذبات السياسية إذ أن طبيعة عملها تقتضي أن تكون مستقلة عن غيرها كي تتمكن من انجاز مهامها على أتم وجه.

مع وجود حاجة لتحديد مفهوم الارتباط وجهة التبعية كونها مازالت غير واضحة المعالم مما ولد العراقيل في عمل هذه الهيئات وكذلك الحاجة إلى توضيح عمل هذه الهيئات خاصة وإن عملها لم يوضح في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث أن بعض الهيئات تمارس عمل رقابي وبعضها يشارك في العملية التشريعية وبعض الهيئات مازالت تعاني من غموض في عملية استقلالها في الجانب الإداري والمالي مثل شبكة الإعلام العراقي.

فذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى لزوم ربط الهيئات المستقلة بالحكومة ((لأن الصفة التنفيذية تغلب على عملها)) علماً أن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت فتوى بقرارها عدد (٢٢٨ / ت / ٠٢.٦) بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦ حول الاستفسار الوارد من لجنة النزاهة في مجلس النواب بالكتاب المرقم (م / ن / ١٧١ / ٢) بتاريخ ٢٣/٩/٢٠٠٦ أجابت فيه عن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) والمادة (١٠٣) من دستور عام ٢٠٠٥ فيما يخص هيئة النزاهة وعن معنى الرقابة الواردة في المادة المذكورة وما هو الاختلاف بين المادتين من الدستور التي تذكر أن الهيئات المستقلة (مستقلة مادياً وإدارياً) كما أصدرت المحكمة المذكورة قراراً آخر بالعدد (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١١/١١/١٨ حول وضع الهيئات المستقلة واليات ارتباطها بناء على طلب رئيس الوزراء (ن.م) بكتاب مكتبه المرقم (م.ر.ن / س / ١٠٨٦ / ١١٠) والمؤرخ في ٢٠١١/١٢/٢٠^(٣٤) طالبا منها إصدار وتفسير فقرات الدستور الذي نص على عمل تلك الهيئات، ويؤخذ على رئاسة الوزراء أن طلبها إلى المحكمة يتضمن إصدار قرار بشأن طبيعة علاقة الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء أو مجلس النواب في حين كان يفترض أن يتضمن الطلب بيان رأي المحكمة وتفسير نصوص الدستور التي تتعلق بهذا الشأن فالمحكمة لا تصدر قراراً إلا بشأن خصومة معروضة عليها لم يكن رئيس الوزراء ولا مجلسه خصماً مع احد، لأن اختصاصات المحكمة وفقاً لأحكام المادة (٩٣ / ثانياً) من الدستور تقف عند حدود تفسير النصوص الدستورية فيما لا يكون خصومة معروضة أمامها.

لقد بينت المحكمة الاتحادية العليا رأيها من خلال الإجابة الواردة في قرارها بشأن تحديد

الجهة التي ترتبط بها بعض الهيئات والتي لم يحدد الدستور مرجعية لها سواء مجلس النواب أو مجلس الوزراء حيث أنها وجدت أن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠ أولاً) من الدستور.

وحيث أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا قرارات باتة وملزمة لجميع السلطات على وفق نص المادة (٩٤) من دستور ٢٠٠٥^(٣٥) فلا يجوز لأي جهة الطعن فيها أو النقاش حول مشروعيتها إصدارها أو صحة الرأي الوارد فيها لأن القرارات القضائية هي عنوان الحقيقة وتكون أحياناً أقوى من الحقيقة.

ويلاحظ مما تقدم هذا أن ثمة تناقض انطوت عليه قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن مرجعية وارتباط الهيئات المستقلة في العراق وطبيعة علاقتها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء سيما بين قرارها الأول إجابة على طلب لجنة النزاهة بمجلس النواب وقرارها الذي أجابت فيه على طلب رئيس مجلس الوزراء.

والمواطن بحاجة إلى تفسير واقعي ينسجم مع مقاصد المشرع الدستوري وطبيعة دور ومهام تلك الهيئات التي تمثل بالنسبة له ضمانات مهمة وخطيرة من ضمانات حماية حقوقه وطموحاته في دولة يسودها القانون ويدراً عنها الفساد.

وكذلك بينت المحكمة في قرارها بخصوص المادة (١٠٣ / أولاً) من الدستور بشأن ارتباط البنك المركزي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف بأنها مرتبطة أما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء إلا أن المادة المذكورة لم تبين ماهية هذا الارتباط ولا حدوده، ولم توضح المحكمة جهة ارتباط كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقالي والمحافظة غير المنتظمة بإقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادي والمنصوص عليها بالمواد (١٠٥ و ١٠٦ و ١٠٧) من الدستور، وفيما إذا كان ارتباط هذه الهيئات بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء.

وذهبت المحكمة إلى وجوب تحديد مفهوم العبارات التي أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة وهي (الارتباط بمجلس النواب أو مجلس الوزراء) و (الخضوع لرقابة مجلس النواب) و (المسؤولية أمام مجلس النواب)، ووجوب أن تكون مرجعية لهذه الهيئات وهو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها، وتأمين الرقابة على أداؤها، لأن هذه الهيئات ليست

إحدى السلطات الاتحادية المستقلة التي يتكون منها النظام الدستوري لجمهورية العراق والمنصوص عليها حصراً بالمادة (٤٧) من الدستور وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية وتضيف المحكمة القول بأن الهيئات المستقلة هي جزء من إحدى هذه السلطات ومراجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها وفق القانون لذا يلزم أن تكون لها مرجعية ترتبط بها أو تشرف عليها ولا يمكن أن تسير بدون ذلك.

المطلب الثالث

رقابة القضاء على الهيئات المستقلة في دول القضاء المزدوج

لغرض إعطاء صورة واضحة حول هذا المطلب من الدراسة سوف نتطرق إلى رقابة القضاء الدستوري، رقابة القضاء الدستوري لا يقل دور هيئات الرقابة الدستورية في دول القضاء المزدوج عما لاحظناه في الولايات المتحدة الأمريكية؛ لابل نستطيع القول أن دورها في فرنسا يبدو أكثر وضوحاً وأهمية؛ فرقابة المجلس الدستوري تتسم بكونها رقابة سابقة على الدستورية^(٣٦)؛ ويقود ذلك إلى نتيجة مفادها أن قرارات المجلس الدستوري ذات العلاقة بالسلطات الإدارية المستقلة كان لها كلمة الفصل في إسباغها الشرعية في البناء المؤسساتي؛ إذ تم عرض القوانين الخاصة بها على المجلس الدستوري كما قدمنا.

كما كان للمجلس الدور المهم في تحديد طبيعتها القانونية، وهذا ما وجدنا ملاحظه واضحة في قرار المجلس الدستوري عام ١٩٨٧ الخاص بمجلس المنافسة^(٣٧)، كما أكد استقلالية هذه الهيئات إلى جانب خضوعها للرقابة القضائية في قراره الصادر في ٩ / ١٨ / ١٩٨٦، وجاء في حيثيات هذا القرار: (وحيث أن المادة ١٣ من القانون توجب على اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات السهر على احترام التعبير التعددي بواسطة ما تصدره من توصيات وتوجيهات، وحيث أن هذه التدابير تعني أن هذه اللجنة قد عهد إليها بممارسة المهمة التي منحها لها القانون، وأن امتناع هذه اللجنة عن ممارسة تلك المهمة قد يؤدي إلى محاصرة هذه اللجنة أمام القضاء بسبب تجاوز السلطة)^(٣٨).

وفي سياق متصل فصل المجلس أيضاً في شرعية السلطات الممنوحة لهذه الهيئات؛ الذي مثل أحد الإشكاليات المهمة التي أثّرت بصدد عنوانها، وتحقق ذلك في قراره بتاريخ ١٨ / ٩ / ١٩٨٦، الخاص بالجنة الوطنية للاتصالات والحريات؛ مؤكداً فيه شرعية ممارسة

السلطة التنظيمية، ثم رسم قيود وشروط ممارستها في قراره في ١٧/١/١٩٨٩ الخاص بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات^(٣٩).

أما شرعية ممارسة السلطة الجزائية، فقد كانت أيضاً محلاً لقرارات متعددة؛ منها قراره الخاص بلجنة عمليات البورصة عام ١٩٨٩،^(٤٠) وكذلك قراره عام ١٩٨٩ بمناسبة عرض القانون الخاص بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات سالف الذكر.

وفي السياق ذاته لم يكن المجلس الدستوري بعيداً عن تأكيد المبادئ المستقرة في مجال توقيع الجزاءات، فبمناسبة قرار له عام ١٩٨٩ أكد المجلس على انه يجب على مجلس المنافسة أن يراعي التناسب بين الجزاء المالي وجسامة المخالفة، إلا انه سمح بان يشمل ذلك تشديد الجزاء وبحسب تأثير ذلك على الاقتصاد^(٤١).

هذا إلى جوانب مواقف أخرى؛ فما ذكر على سبيل التمثيل لا الحصر^(٤٢).

ومن الجدير بالذكر ان القرارات التي يصدرها المجلس الدستوري غير قابلة للطعن، كما انها ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية^(٤٣).

وفي العراق كان للمحكمة الاتحادية العليا دوراً في تكريس ورسم ملامح العديد من الجوانب القانونية الخاصة بالهيئات المستقلة؛ ففي قرارها عام ٢٠١٠ أكدت المحكمة الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة^(٤٤)، كما تعرضت لمفهوم الاستقلال بمناسبة قرارها في عام ٢٠٠٦^(٤٥) تأكيداً ان الاستقلال لا يعني استبعاد الرقابة، وهذا ما تجسد في قرارها لعام ٢٠٠٧، والذي جاء فيه: (.... أما كون هيئة النزاهة مستقلة فلا يعني ذلك ان موظفي الهيئة ليس لهم حق في التظلم في القرارات الإدارية التي تصدر بحقهم وهو موضوع الدعوى المقامة أمام مجلس الانضباط العام بشأن صدور قرار بحق المدعي يقضي بفصله من الوظيفة، وانما يأتي ذلك تطبيقاً سليماً لأحكام المادة (١٠٠) من الدستور التي تحظر النص على تعيين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)^(٤٦).

وأخيراً نذكر حكم المحكمة الاتحادية لعام ٢٠١٠^(٤٧) المتضمن نقض البند أولاً / المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة؛ الذي حرصت فيه المحكمة الالتزام بمبادئ النظام البرلماني، وضمناً أكدت فيه الاستقلال العضوي للهيئات المستقلة؛ من خلال تأكيدها الدور التشاركي في تعيين أعضاء

الهيئات، وعدم انفراد مجلس النواب بهذا التعيين وفقاً لأحكام الدستور، إذ يعد هذا المظهر من السمات المشتركة التي توطر الهيئات المستقلة حتى في الدول ذات النظام الرئاسي كما لاحظنا.

ومن الجدير بالذكر ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة^(٤٨).

الخاتمة:-

وبعد الانتهاء من بحث وكتابة رسالتنا الموسومة بـ: " التنظيم القانوني للهيئات المستقلة " دراسة مقارنة بين العراق وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية، توجب ان نعرض ما توصلنا اليه من استنتاجات وهي عديدة نذكرها على شكل نتائج عملية قانونية، ومن توصيات نوردها على امل الاخذ بها من قبل المعنيين، وهي كالآتي:-

أولاً: الاستنتاجات

١. ان هيكلية الهيئات المستقلة في العراق محاطا بكثير من المعوقات حيث لم يتم اختيار الكوادر القادرة على إدارة هذا النظام بشكل كاف وكثيرا ما كان يتم التركيز على القيادات العليا في هذه الهيئات مع تجاهل تام للكوادر الوسطى والعدد الضخم من الموظفين الذين يحتلون مواقع دنيا في هيكلية إدارة الهيئات المستقلة علماً أنه تم اختيار أغلب مسؤولي هذه الهيئات ممن لم يمتلكوا الكفاءة الإدارية اللازمة لذلك هم لم يتفهموا أهمية الاستقلالية في عملهم وساهم الوضع الأمني المتردي والمحاصصات الحزبية والطائفية في خضوعهم للضغط المسلط عليهم من الجهات المتناحرة فضلاً عن انسياقهم وراء تحزباتهم وانتماءاتهم بإرادتهم أحيانا غير عابئين بشروط الاستقلالية والحياد التي لا بد أن تتسم بـ " التغيير "، بالشخصيات، والسياسات العامة التي تمثل جوهر عمل مؤسساتهم.

٢. كما ان الهيئات المستقلة نشأت في فرنسا في منتصف القرن الماضي من قبل السلطة التشريعية لمواجهة التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي والتكنولوجي الذي شهدته فرنسا والدول الغربية وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية وما تبعها من تطور المفاهيم الديمقراطية في الحكم والحفاظ على حقوق وحرقات الأفراد إضافة إلى النقلة التكنولوجية الواسعة. لذا تطلب الأمر وجود مثل هذه الهيئات التي

تتميز بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية لتتولى الرقابة على هذه السلطة وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

٣. إن الدستور العراقي النافذ قائم على فلسفة دولة القانون، فهو بعد أن نص على حقوق وحرّيات الأفراد لم يكتفي بذلك كما هو عليه الحال في دستور ١٩٧٠ العراقي الذي كان نافذاً حتى عام ٢٠٠٣، أي قبل قيام النظام القانوني الحالي، والذي كان يقوم على فلسفة تركيز السلطة بيد هيئة واحدة وشخص واحد، لذلك نلاحظه اكتمل بالنص على الحقوق والحرّيات ولم يضع ضمانات لتطبيق هذه النصوص، أما دستور ٢٠٠٥ النافذ فقد نص على الحقوق والحرّيات وبشكل أكثر تفصيلاً، ثم وضع بعد ذلك ضمانات تطبيق هذه النصوص من قبل السلطات العامة.

٤. لاحظنا ان النموذج العراقي قريب الشبه من النموذج الفرنسي في كثير من الخصائص منها الاستقلالية شبه التامة عن السلطة التنفيذية رغم أنها، أي الهيئات المستقلة، جزء من هذه السلطة وخضوعها للسلطة التشريعية رغم أنها ليست منها، كما إنه هنالك تشابه في نشاط هذه الهيئات المتمثل بالرقابة على السلطة التنفيذية وتولي أنشطة من اختصاص هذه السلطة ذات طبيعة تخصصية أو حساسة. إذن الهيئات المستقلة التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ العراقي هي سلطات عامة وهي جزء من السلطة التنفيذية لكنها مستقلة عنها من الناحية العضوية ومن الناحية الموضوعية وتتمتع بالشخصية المعنوية، وهما يختلفان عن النموذج الأمريكي في هذه الفقرة بالذات.

ثانياً - التوصيات

١. طالما كان المقصود بالاستقلال ان يكون في مواجهة الحكومة نقترح تعديل الدستور بما يجعل سلطة تعيين اعضاء الهيئات المستقلة تتم بترشيح من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة مجلس النواب.

٢. ضرورة تمكين هيئة النزاهة من تحقيق استقلال تام بعيداً عن الضغوط والمحسوبيات والتدخلات السياسية في شؤونها وآلياتها وملفاتها في مكافحة الفساد.

٣. يجب العمل على توحيد أحكام الهيئات المستقلة المتخصصة. كآجهزة الرقابة مثل (المفتش العام وهيئة النزاهة وغيرها) من خلال تشريع قوانين خاصة بها من قبل

- مجلس النواب وتطوير عمل الهيئات المستقلة بما يحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها بما يساعد في تعزيز الاستقلالية. والحياد والالتزام في بناء مؤسسات الدولة.
٤. ندعو المشرع العراقي إلى جعل مدة ولاية اعضائها تفوق مدة ولاية الحكومة والبرلمان، وبهذا الشأن نقترح ان تكون ستة سنوات مع عدم قابليتها للتجديد.
٥. ضرورة اسراع مجلس النواب بالتصويت على مشاريع القوانين التي تخص عمل هيئة النزاهة والمقدمة من قبلها والذي يؤمن بوجود مجموعة من الاطر والاجراءات القانونية التي تسهل عملها.

هوامش البحث

- (١). المادة (٦٦) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على انه، تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء
- (٢). عمارة، أداء الحكومة العراقية ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩: ص ١٥٥
- (٣). ابراهيمي، التصنيع وتحولات الاقتصادية الكبرى: ص ٦٣
- (٤). المادة (١٠٣)أولاً من دستور ٢٠٠٥ على انه، أولاً يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها
- (٥). ابراهيمي، التصنيع وتحولات الاقتصادية الكبرى: ص ٦٣
- (٦). المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على انه، يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة خامساً - التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة
- (٧). ابراهيمي، التصنيع وتحولات الاقتصادية الكبرى: ص ٥٧
- (٨). المادة (٩٣) من لستور ٢٠٠٥ التي تنص على أن، تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي ثانياً - تفسير نصوص الدستور
- (٩). ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر: ص ١٣
- (١٠). المادة (٤ - ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ التي تنص على ((رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات))

- (١١). يونس، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة: ص ١٢
- (١٢). المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على انه ((تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي سادساً الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون))
- (١٣). الأنباري، مجموعة قرارات مجلس الحكم ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ المكتبة القانونية: ص ٨٤
- (١٤). نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٣) لسنة ٢٠٠٥
- (١٥). المادة (٦١ / ثامناً / ج) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
- (١٦). المادة (٦١ / ثامناً / ج) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أنه، تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء
- (١٧). المادة (٦١ / ثامناً / ١) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على انه ((لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبعد مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة))
- (١٨). تمت إقالة السيد احمد البراك رئيس هيئة دعاوى الملكية العقارية بموجب كتاب مجلس الوزراء المرقم (٢١٥) لسنة ٢٠١٠
- (١٩). يونس، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة: ص ١٢
- (٢٠). البناء، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة: ص ٢
- (٢١). زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: ص ٥
- (٢٢). المادة (٥٥) فقرة ب من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ والمادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة ١٩٩٠ والمادة (٥٧) أولاً من قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.
- (٢٣). تم تعديل الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ بإضافة الفقرة (ج) إلى نص المادة السابعة والخمسين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥) لسنة ١٩٩٣ حول بموجبها رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون عند الاقتضاء.
- (٢٤). العاني، القضاء الإداري: ص ٧٢
- (٢٥). العاني، القضاء الإداري: ص ٧٢
- (٢٦). المادة (٤) (أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١. التي قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته وأشعرت مجلس النواب بوجوب تعديلها وتم التصويت من قبل مجلس النواب بجلسته في ٢٠١١/٢١/٢٠ بوجوب إلغائها
- (٢٧). (الفقرة ج / بند سابعاً / المادة ٦١) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على ((لمجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تحري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه))
- (٢٨). (الفقرة أ / البند ثامناً / المادة ٦١) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على ((لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة

- بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه)) الأقل من تقديم الطلب.
- (٢٩). زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: ص ٢
- (٢٩). جاسم، انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي دار القرطاس الكويتي: ص ٣٥
- (٣٠). الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد، دراسة مقارنة في نظام: ص ١٤٦
- (٣١). وخلال سنة ٢٠١١ تلقت الهيئة (٥٣٧١) بلاغا لمزاعم الفساد منها (٣٠٦٥) بلاغا مغفلا لم يعلن صاحبه عن نفسه وبلغ عدد البلاغات غير المغفلة (٢٣٠٦)
- (٣٢). تركي، لقاء في جريدة المدى بريس في ندوة أقامتها هيئة النزاهة إطلاق نتائج مسح الفساد وتحديات النزاهة القطاع العام في العراق: ص ٤٨
- (٣٣). المادة الرابعة من قانون هيئة دعاوى الملكية العراقية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠ على أن ((تمارس الهيئة أعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية....))
- (٣٤). قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/١١/٢٠: لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١١ / ١ / ١
- (٣٥). المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه ((قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة))
- (٣٦). لتفاصيل أوفي حول رقابة المجلس الدستوري ينظر أستاذنا شبر، القانون الدستوري: ص ٦٥٧
- (٣٧). مارسولون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي: ص ٨٠٥
- (38). Décision n 86217 DC du 18: P65
- (39). Décision n ° 88248 DC du 17: P63
- (٤٠). موقع مجلس الدولة، أيضاً قرار المجلس الدستوري الفرنسي
- (٤١). عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، ص ٩٥
- (٤٢). ومن شواهد ذلك قراره بعدم دستورية العقوبات التي توقعها لجنة الصحافة؛ لرفضه إخضاع ممارسة الحرية لنظام الترخيص المسبق..
- (43). 10 novembre n ° 84181: P75
- المادة (٦٢) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل
- (٤٤). قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٨ / اتحادية / في ١ / ١٨ / ٢٠١٠
- (٤٥). الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٢٨ / ت / ٢٠٠٦ بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦
- (٤٦). قرار المحكمة الاتحادية العليا في ٨ / ٦ / ٢٠٠٧ (غير منشور)
- (٤٧). قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥ / اتحادية / في ١ / ٣ / ٢٠١٢
- (٤٨). المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

قائمة المصادر والمراجع

١. ابراهيمي، التصنيع وتحولات الاقتصاد الكبري.
٢. الأنباري، صباح صادق جعفر. (٢٠٠٨). مجموعة قرارات مجلس الحكم ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤. بغداد: المكتبة القانونية.
٣. جاسم، محمد عبد القادر. (١٩٩٩). انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي. الكويت: دار القرطاس الكويتي.
٤. جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٣) لسنة ٢٠٠٥
٥. حمدي، على عمر. (٢٠٠٣). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. دراسة مقارنة: القاهرة: دار النهضة العربية.
٦. دستور العراق لسنة ١٩٧٠
٧. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٨. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل
٩. الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٢٨ / ت / ٢٠٠٦ بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦
١٠. زكي، إيهاب. (١٩٨٣). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. القاهرة: مطبعة الزمان
١١. العاني، وسام صبار. (٢٠١٠). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإسلامي. بغداد: مطبعة الرشيد.
١٢. قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
١٣. قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.
١٤. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٥. قانون هيئة النزاهة لسنة ٢٠١١.
١٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١ في ١ / ٣ / ٢٠١٢
١٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٨ / اتحادية / في ١ / ١٨ / ٢٠١٠
١٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/١١/١٨
١٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا في ٨ / ٦ / ٢٠٠٧ (غير منشور)
٢٠. ليليا، كسال. (٢٠٠٧). ((السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر)). بحث تخرج مقدم للمعهد القضائي النيل إجازة المدرسة العليا للفضاء في الجزائر.
٢١. النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة ١٩٩٠
٢٢. يونس، مها بهجت. (٢٠١٣). ((المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة)). مجلة العلوم القانونية (١٣): ١١-٣٥.