



## دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على الهيئات المستقلة

م.م. علي جاسم مزهر  
جامعة القادسية / كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة  
lyj481849@gmail.com

### الملخص

يهدف هذا البحث إلى التركيز على الآليات الدستورية والقانونية التي تنظم الرقابة على الهيئات والمفوضيات المستقلة في العراق وذلك من خلال استعراض وسائل الرقابة المحكمة الاتحادية على هذه الهيئات وأعمالها ، وأن الهيئات المستقلة أنشئت لتلبية وظائف دقيقة ومهمة تتعلق بحماية مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وضبط النشاط الاقتصادي، الحد من الفساد المالي والإداري عن طريق الرقابة التي تمارسها على مرافق الدولة المختلفة وذلك من خلال إظهارها النقص والقصور الذين لا يتلائمان مع المصلحة العامة ويتم تحديد نقاط الخلل ورفعها إلى مجلس النواب ولأهمية دور الهيئات المستقلة يجب تحديد تلك الالتزامات المفروضة عليها ورقابة المحكمة الاتحادية العليا عليها وفي إطار منهجي علمي تحليلي من أجل رسم الملامح العامة والخاصة لهذه الرقابة ومن ثم يجب هذا البحث على تساؤل مهم هل يوجد تعارض بين استقلال الهيئات المستقلة وإخضاعها للرقابة؟

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة ، المحكمة الاتحادية العليا ، الهيئات المستقلة ، الدستور العراقي

## **The role of the Federal Supreme Court in monitoring independent bodies** ALI JASIM MEZHER

### **Abstract**

This research aims to focus on the constitutional and legal mechanisms that regulate oversight of independent bodies and commissions in Iraq by reviewing the means of federal court oversight of these bodies and their work, and that independent bodies were established to fulfill precise and important functions related to protecting the principle of legality and protecting the rights and freedoms guaranteed by the Constitution. And controlling economic activity, reducing financial and administrative corruption through the control it exercises over various state facilities, by exposing them to shortcomings and deficiencies that are not compatible with the public interest, and the points of deficiency are identified and submitted to the House of Representatives. Due to the importance of the role of independent bodies, those obligations imposed on them must be determined and the court must monitor them. The Supreme Federal Council, within a scientific and analytical methodological framework, in order to draw the general and specific features of this oversight, and then this research answers an important question: Is there a conflict between the independence of independent bodies and their subjection to oversight?

**Keywords:** oversight, Federal Supreme Court, independent bodies, Iraqi constitution



## المقدمة

تتمتع كل من المؤسسات العامة والهيئات المستقلة بالاستقلالية يجعل منهما متقاربتين إلا أن استقلال الهيئات المستقلة له خصائصه وهي عدم خضوع الهيئات المستقلة للرقابة الوصائية والرئاسية أي أن المؤسسات العامة ترتبط بإحدى الوزارات التي تمارس سلطة الوصاية الإدارية عليها، فضلاً عن السلطة الرئاسية، أما الهيئات المستقلة فلا تخضع لأي نوع من الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية ، ففي فرنسا يتفرع عن هذا الاختلاف هو أن مفوض الحكومة يتمتع في المؤسسات العامة حضور الاجتماعات والتصويت ، ويطلب كتابة رأيه ، بوصفه ممثل حكومة الوصاية ، أما عن دوره في السلطات الإدارية المستقلة فلا يملك المفوض التصويت ويقتصر دوره على المطالبة بمداولة ثانية .

وتتمتع المؤسسات العامة والهيئات المستقلة بالشخصية المعنوية وينتج عن ذلك الاستقلال بالذمة المالية ومسؤوليتها وحدها عن الأعمال الصادرة منها بأهلية التقاضي ما يمكن رفع الدعاوى عليها مباشرة .

تحتل الهيئات المستقلة مكانة متميزة في أذهان صانعي الدساتير والقوانين ايماناً بالدور المتميز الذي تستطيع القيام به، وهي في معرض قيامها بالاختصاصات المناطة بها وعلى الرغم من تزايد أهمية الهيئات والمفوضيات المستقلة، وكثرة الدراسات والأبحاث المتخصصة ذات الصلة بها، إلا أنه لم يتم بحث وسائل وصور الرقابة على هذه الهيئات فيما يستوي ذلك بالنسبة إلى التشريع العراقي

## ● أهمية البحث

تتبع أهمية البحث في هذا الموضوع في العديد من النواحي النظرية والعملية فمن الناحية النظرية نجد ندرة الدراسات المتعلقة بالرقابة في ضوء خصوصية طبيعة الهيئات المستقلة .

ومن جهة أخرى فإن دراسة التنظيم الدستوري لرقابة المحكمة الاتحادية العليا على هذه الهيئات وأعمالها يعد من المواضيع ذات الطبيعة المزدوجة، إذ إن القاعدة العامة تتمثل في إمكانية ممارسة الرقابة القضائية على الهيئات المستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات المنظمة لعمل هذه الهيئات، لكن هذه الرقابة قد تبدو متعارضة مع الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به هذه الهيئات المستقلة.

أما من الناحية العملية فإن تنوع صور وأشكال الرقابة على الهيئات المستقلة يعد من المواضيع الشائكة التي قد تتداخل فيها صور الرقابة المتنوعة، وهو الأمر الذي يوجب علينا وضع المعايير والحدود الفاصلة لهذه الرقابة، وإجراء تقييم شامل لها في ضوء الوسائل المحددة دستورياً وتشريعياً

وبناء على ما تقدم تتمثل إشكالية الموضوع في الإجابة على تساؤل مهم يتمثل في مدى تلائم التنظيم الدستوري لرقابة المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات المستقلة في العراق ؟

## ● هدف البحث

يهدف البحث إلى إظهار جوانب عدة أهمها :

ما مفهوم الهيئات المستقلة في التشريعات العراقي ؟



ما الوسائل التي تستخدمها المحكمة الاتحادية العليا في العراق للرقابة على الهيئات المستقلة ؟

مدى تأثير رقابة المحكمة الاتحادية العليا على استقلال الهيئات المستقلة ؟

لذا جاءت دراسة هذا الموضوع لتقدم الاجابة الوافيه عن هذه التساؤلات التي تعالج هذه المشكلة .

#### ● منهجية البحث

يعتمد الأسلوب الذي تم اتباعه في معالجة موضوع البحث على المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية التي تنظم الهيئات المستقلة في العراق وتحليل بعض النصوص الدستورية والقانونية فضلاً عن دعمها بالأراء الفقهية .

#### ● هيكلية البحث

لغرض الإحاطة بموضوع البحث تم تقسيم الموضوع إلى مبحثين، تناول المبحث الأول التعريف بالهيئات المستقلة ضمن مطلبين، المطلب الأول مفهوم وطبيعة الهيئة المستقلة والمطلب الثاني آلية الرقابة على الهيئات المستقلة .

وسيكون المبحث الثاني تأثير المحكمة الاتحادية العليا بالهيئات المستقلة في التشريع العراقي ضمن مطلبين ، المطلب الأول تأثير المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات المستقلة والمطلب الثاني تأثير المحكمة الاتحادية العليا على المناصب العليا والهيئات المستقلة من حيث البعد السياسي.

#### المبحث الأول

##### التعريف بالهيئات المستقلة

أن ظهور الهيئات المستقلة كان نتاج تطبيق المبادئ الديمقراطية ، كي تسعى لضمان حريات الأفراد وحقوقهم من خلال إستقلال تلك الهيئات عن الحكومة ، ينجم عن ذلك مناخ ديمقراطي مشحون بضمانات دستورية أهمها عدم خضوع الهيئات المستقلة لرقابة السلطة التنفيذية ، ولكنها لا تعمل خارج الأهداف المخصصة من قبل البرامج السياسي للحكومة بل تسعى لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية تناسباً مع كل هيئه وحدود عملها، ولأجل التعرف على الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة ليكون مدخلاً لدراسة رقابة مجلس النواب على تلك الهيئات لابد من التطرق الى التأصيل التاريخي للهيئات المستقلة في العراق، علماً ان الدول التي ظهرت في العصور القديمة كاليونان مثلاً لم تشهد وجود مثل هذه الهيئات وذلك لوجود نظام حكم استبدادي يتمثل في شخص الملك .



و ظهر ديوان الحسبة وولاية المظالم كأجهزة مستقلة تمارس عملها لضمان نصرة المظلوم وتحقيق التوزيع العادل للموارد المالية في عصر الدولة الإسلامية ثم ظهرت بعد ذلك هيئات مستقلة في العصر الحديث في عدة دول منها الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وفي العراق يرى البعض أن مفهوم الهيئات المستقلة أحد المفاهيم الجديدة في القانون. الدستوري العراقي ، ونحن لا نتفق مع هذا الرأي ذلك أن الدساتير العراقية ومنذ تأسيس الدولة العراقية سنة ١٩٢١ عرفت تلك الهيئات وان كانت بتسميات مختلفة ، اذ نص القانون الأساسي العراقي على تشكيل المجالس الروحانية الطائفية بوصفها محاكم دينية، ونص على إنشاء محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجالس الأم<sup>١</sup>ة المتهمين بجرائم سياسية ، فضلاً عن إنشاء دائرة لتدقيق الحسابات الحكومية لغرض الرقابة المالية.<sup>٢</sup>

اما دستور سنة ١٩٥٨ الملغي فقد جاء خالياً من النص على الهيئات المستقلة بسبب الفترة الزمنية القصيرة التي كتب بها الدستور من جهة واختصاره من جهة أخرى، وكذلك الأمر في دستور 4 نيسان سنة ١٩٦٣ الملغي، ودستور ٢٢ نيسان سنة ١٩٦٤ الملغي أما دستور ٢٩ نيسان سنة ١٩٦٤ الملغي فقد نص على تشكيل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية على أن تحدد اختصاصاته بقانون خاص ، كما نص على تأسيس سلطة للأشراف والرقابة المالية العامة وتحدد صلاحياتها وكيفية القيام بأعمالها بقانون خاص ، فضلاً عن النص على تشكيل هيئة الادعاء العام في حين جاء دستور سنة ١٩٦٨ الملغي بالنص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة ، وتشكيل هيئة الادعاء العام ومحكمة دستورية.<sup>٣</sup>

أما دستور سنة ١٩٧٠ الملغي فنص على تشكيل هيئة الادعاء العام وقد وردت تسميات جديدة بعد صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ مثل الهيئات الوطنية ، والذي جاء في الباب السابع من هذا القانون إذ نص على إنشاء المحكمة الجنائية العراقية المختصة ، والهيئة الوطنية العليا للنزاهة العامة ، والهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية، والهيئة الوطنية لاجتثاث البعث ، والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ونص الأمر رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ نص في المادة (٢/٢) على قانون البنك المركزي العراقي باعتباره من الهيئات المستقلة .

في حين جاء الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ بمصطلح الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية ، إذ نص على جملة من الهيئات المستقلة ، وترك الباب مفتوحاً لتشكيل هيئات مستقلة أخرى وأهم الهيئات التي نص عليها الدستور هي المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف ومؤسسة الشهداء والهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة التخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة للاتحادي<sup>٤</sup>

وأن الهيئات المستقلة من الأجهزة التنظيمية المستقلة التي تم الإشارة إليها في دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ وعلى الرغم من الأهمية الكبرى التي تحتلها الهيئات المستقلة في الوقت الحاضر وعرفت الهيئات المستقلة وفقاً لهذا المعيار بأنها أجهزة لها تنظيم معين توجد ضمن مؤسسات الدولة وان كان لها تنظيم

<sup>١</sup> هشام جميل كمال - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) - اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت - ٢٠١٢، ص٧٤

<sup>٢</sup> قتادة صالح ، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق ، رسالة ماجستير منشورة ،جامعة بابل كلية القانون لسنة ٢٠١٣، ص١٩٣

<sup>٣</sup> علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة. مكتبة بستان المعرفة الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٤٤

<sup>٤</sup> علاء صبري. آراء وقرارات المحكمة الاتحادية العليا مكتبة صباح، بغداد . ٢٠٠٩، ص٩٦



خاص بها وتتمتع بمجموعه من الامتيازات والصلاحيات التي تتيح لها إتخاذ القرارات في بعض الأحيان وهذا ما يجعل منها سلطة مستقلة .

أو أنها هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية فهي على عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء على السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية كما عرفت بأنها أجهزة تنظيمية تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها مع إعطاء هذه الهيئات سلطة إتخاذ القرارات المناسبة لذلك.<sup>5</sup>

#### المطلب الأول : مفهوم وطبيعة الهيئة المستقلة

عرفت الهيئة المستقلة بأنها عملية تقييم فحص ومراجعة تقوم بها أجهزة متخصصة للتأكد من تحقيق الجهاز الإداري الخاضع للرقابة للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية له ، مع إعطاء هذه الهيئات المستقلة سلطة التوجيه بإتخاذ القرار المناسب التي تضمن سير العمل، وأن تتوفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية ، أو عرفت على أنها كل نشاط يستهدف الاطمئنان على توفير جميع عناصر الأداء وتقديمها في أوجه نشاط الانسان لتحقيق غاية معينة كذلك عرفت بأنها الاجراءات والوسائل التي تتبع لتقويم اعمال الاجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعية، ولتأكيد أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه<sup>6</sup> وأن تلك الاهداف تحققت وفقاً للخطة الموضوعية وأثناء الأوقات المحددة .

وعرف مجلس الدولة الفرنسي السلطات الإدارية المستقلة بأنها منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة ، وتتمتع بسلطات حقيقية دون أن تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة .

و هي هيئات تنشئها الدول ، وتمنحها الاستقلال اللازم و أساليب السلطة العامة ، لإداء مهام ذات طبيعة حساسة ومهمة تنتهي عن قدرة الأجهزة الإدارية التقليدية أو أن المشرع لا يرغب بالعهد بها إلى هذه الأجهزة ، وتتميز بعدم خضوعها للسلطة الرئاسية أو الوصائية .

وعلى الرغم من التشابه بين المؤسسات والهيئات المستقلة إلا أن لكل منهما ذاتيته الخاصة به وذلك من خلال جوانب عدة حيث تعد الهيئات المستقلة مرفقا عاما ، وتتمتع بمركز قانوني مهم يوازي في بعض الأحيان المركز القانوني الذي تتمتع به الوزارة في البناء المؤسساتي ، بينما لا تتمتع المؤسسات العامة بنفس المركز القانوني للهيئات المستقلة ، فهي لا تخرج عن كونها شخصية مرفقية داخل نشاط يوصف بالمرفق العام.<sup>7</sup>

وتتنوع التعريفات التي تطلق على الهيئات المستقلة بتنوع الفقهاء الذين تطرقوا لهذا الموضوع، إذ إن كل فقيه يعرف الهيئة المستقلة وفق الزاوية التي ينظر إليها منها، إذ عرف الرأي الأول الهيئات المستقلة بأنها مجموعة إجراءات تدقيقية وإشرافية 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 فيما يذهب الرأي الثاني إلى تعريفها بأنها

<sup>5</sup> يوسف شباط الوسيط في الرقابة المالية والإدارية. ط ١ . منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١، ص ١٣١

<sup>6</sup> امير احمد عبد الله الجبوري ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم، رسالة ماجستير جامعة تكريت كلية القانون ٢٠١٠، ص ٨٨

<sup>7</sup> امجد ناظم صاحب اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي. رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل . ٢٠١٠، ص ١٠١



هيئات يتم انشائها بقانون ويحدد نظامها بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تعدل هذا النظام بإرادتها المنفردة ويمنحها الشخصية المعنوية واستقلالاً حقيقياً في تصريف شؤونها الإدارية والمالية .

وهي أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من شرعيتها واتفاقها مع احكام التشريعات النافذة وهذا في سبيل تحقيق ذلك اصدار القرارات المناسبة بقصد المحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرفق العام وإزاء عدم شمولية التعريفات المذكورة فإنه يمكن تعريف الهيئات المستقلة وفق المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الوظيفي إذ ينصرف التعريف الشكلي للهيئات المستقلة إلى تلك الهيئات والمفوضيات والأجهزة التي يحدد المشرع مهامها بالرقابة والإشراف أو التنفيذ لنشاط محدد من أنشطة وأعمال الدولة والتي تتمتع بالاستقلال في أداء مهامها واختصاصاتها<sup>8</sup>.

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

من استقراء التشريعات المقارنة نجد أن القاعدة العامة تتمثل في غياب التعريف التشريعي للهيئات المستقلة، وسبب ذلك يتجسد في أن هذه المهمة غالباً ما يتركها المشرع على عاتق الفقه والقضاء وبتطبيق ذلك على التشريع العراقي نجد أنه سار في الاتجاه ذاته الذي سارت عليه التشريعات المقارنة في عدم إيراد تعريف تشريعي للهيئات المستقلة، فبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجده اكتفى بإيراد توصيف للهيئات المستقلة، إذ تنص المادة (١٠٢) منه على أنها هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون فيما تصفها المادة (١٠٣) من الدستور بأنها هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عملها كل هيئة منها.

وعلى الرغم من احجام الدستور عن إيراد تعريف تشريعي واضح ومحدد للهيئات المستقلة، إلا أن امعان النظر في التشريعات الخاصة بالهيئات المستقلة نجد أن هناك اتجاهين متناقضين بشأن تحديد التعريف إذ يتمثل الاتجاه الأول في تكفل قانون كل هيئة مستقلة على حدة بإيراد تعريف محدد لها، وقد تجلّى ذلك واضحاً في المادة (٢) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ ، إذ تنص على أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب أما المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ فإنها تعرف هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله<sup>9</sup>.

فيما تمثل الاتجاه الثاني من التشريعات في السكوت عن إيراد تعريف محدد للهيئة المستقلة في قانون الهيئة، أي: أنه خلا من إيراد تعريف لها بالاكْتفاء على توصيف هذه الهيئة كما هو الحال بالنسبة إلى قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان، وقانون هيئة دعاوى الملكية، وقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة وقانون مؤسسة الشهداء، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين، وقوانين دواوين الاوقاف، وقانون البنك المركزي .

ومن استقراء القرارات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا فإنها لم تتطرق إلى تعريف الهيئات المستقلة بصورة صريحة، وإنما تطرقت إلى مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات في

<sup>8</sup> سناء محمد سدخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات (العراق) نموذجاً لطروحة دكتوراه ، جامعة تكريت كلية القانون لسنة ٢٠١٢، ص ٥٠.

<sup>9</sup> المصدر السابق ، قتادة صالح ، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق ، ص ٦٣.





العديد من قراراتها ومن ثم يتضح أن الاستقلال المقصود ينصرف إلى أن موظف الهيئة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في القانون الخاص بالهيئة، ولا يحق لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لأعمالها.<sup>10</sup>

و أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يعامل الهيئة المستقلة على أساس أنها تماثل مستوى ومركز الوزارة، نجد بالمقابل أن قوانين بعض الهيئات المستقلة يعاملها المشرع ممثلاً بمجلس النواب على أنها وزارة، مع وجود بعض الاستثناءات التي تتعامل معها على أنها بمستوى دائرة أو جهة غير مرتبطة بوزارة.

وبناء على ما تقدم يثار تساؤل عن الطبيعة الدستورية للهيئات المستقلة ومدى اعتبارها سلطة من السلطات العامة وتتمثل القاعدة العامة في عدم اتفاق الفقهاء على طبيعة موحدة للهيئات المستقلة باختلاف التشريعات التي نظمت هذه الهيئات في كل دولة على حدة، ففي فرنسا نجد أنه يُطلق عليها السلطات الإدارية المستقلة، وبعد أن كان هناك رأي يمثل رأي الأقلية والذي كيف طبيعة الهيئة المستقلة على أنها سلطة رابعة، فلقد استقر رأي المجلس الدستوري والقضاء الإداري الفرنسي على اعتبار السلطات المستقلة ليست سلطة رابعة، وإنما تعد سلطات إدارية غير خاضعة للسلطة الإدارية برابطة التبعية للسلطة الرئاسية أو الرابطة الوصائية الإدارية على أساس أنها جزء من إدارات الدولة، ويتمثل سبب إطلاق وصف السلطات الإدارية على الهيئات المستقلة في طبيعة عملها ذات الطابع التنفيذي المتعلق بالمرفق العام وبعبارة أخرى فإنها تعد سلطة إدارية تتمتع بمظاهر السلطة العامة المتمثلة في إصدار القرارات الإدارية دون امتلاكها أي شخصية معنوية مستقلة.<sup>11</sup>

أما في العراق فقد انقسمت الاتجاهات الفقهية بين عدة آراء بشأن تحديد طبيعة الهيئة المستقلة، إذ ذهب الرأي الأول إلى القول بأن الهيئات المستقلة لا تعدو عن كونها هيئات إدارية، على أساس اعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية فيما ذهب الرأي الثاني إلى اعتبار الهيئات المستقلة سلطة عامة ضمن السلطات العامة الثلاث في الدولة، ومن ثم فلا يمكن تكييف الهيئة المستقلة على أنها سلطة رابعة على أساس عدة حجج أولها: التحديد الحصري للسلطات العامة الثلاث وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فيما يتمثل ثاني الأسس في تكييف طبيعة هذه الهيئات التي تعد ذات طابع تنفيذي، كونها تمارس أشباع الحاجات العامة التي تعد من وظائف السلطة التنفيذية، كما تعد هذه الهيئات من السلطات العامة، وتصنف على أنها جزء من السلطة التنفيذية إلا أنها في الوقت ذاته مستقلة عنها من الناحية العضوية والموضوعية وللتدليل على هذه الطبيعة فإن القرارات الصادرة عنها تعد قرارات إدارية ومن ثم يتوجب التزامها بمبدأ المشروعية تدرج القواعد القانونية.

ونرى من جانبنا أنه على الرغم من كون الهيئات المستقلة هيئات إدارية حكومية، ومن ثم تتمتع بالشخصية المعنوية وبامتيازات السلطات العامة، إلا أن هذا القول غير صحيح على إطلاقه، فمع الإقرار بمعالجة المشرع الدستوري العراقي للهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المعنون السلطات الاتحادية من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إلا أنه ليس بالإمكان إطلاق وصف السلطة العامة على الهيئات المستقلة، كون المبدأ الأساسي الذي يحكم الهيئات المستقلة كما بينا سابقاً يتمثل في كونها جهازاً رسمياً مستقلاً ومنفصلاً عن السلطات الأخرى، ومن ثم فإن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة لا يفهم منه ضرورة إبقاء الهيئة خارج نطاق السلطات العامة الثلاث، فلا يوجد أي مانع

<sup>10</sup> على عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق رسالة ماجستير ، منشورة الجامعة المستنصرية كلية القانون . ٢٠١٤، ص ٢٢

<sup>11</sup> عبد السلام بدوي - الرقابة على المؤسسات العامة - مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ، ٢٠٠٩، ص ٢٦



دستوري من إبقاء ارتباط الهيئة بأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية في صورة تعاون متبادل أو إخضاعها للرقابة.<sup>12</sup>

وبناء على ما تقدم فلا يمكن اعتبار الهيئات المستقلة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث في الدولة بالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات يجب أن لا يفهم منه انصراف إرادة المشرع الدستوري إلى المساواة بينها وبين السلطات الثلاث، أو استحداث سلطة رابعة، وإنما القصد من منح هذا الاستقلال لهذه الهيئات المستقلة هو لضمان حسن أداء الأعمال والمهام بحيادية، ودون أي تأثير من قبل أي سلطة من السلطات العامة. أما بشأن النتائج المترتبة على الطبيعة الدستورية أو الخاصة للهيئات المستقلة الناشئة عن كونها مؤسسات منشأة بموجب نصوص الدستور أو بالاستناد إلى نص دستوري فمتعددة إذ يتمثل أولها أنه يتوجب على رئيس وأعضاء الهيئات المستقلة أن يلتزموا بالحدود الدستورية المرسومة في نصوص الدستور، وبالأخص فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات وبخلاف ذلك يعدون خارجين على أحكام الدستور باعتباره الأساس المنشأ لهذه الهيئات فيما يتمثل ثاني النتائج في عدم إمكانية المساس بالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة من قبل السلطات الثلاث.

أما ثالث النتائج فيتمثل في تمتع الهيئات المستقلة بالسمو الذي تتمتع به نصوص الدستور، ومن ثم فإنه في حالة الرغبة في تعديل المبادئ الأساسية للحياة المستقلة المحددة في الدستور فإنه يتوجب إجراء تعديل دستوري، وهو الأمر الذي يفهم منه أن النص على الهيئة المستقلة في نصوص الدستور يعطيها أهمية أكبر مما لو نص عليها في القانون فقط.<sup>13</sup>

وفي الوقت الذي يمكن القول فيه أن السلطات أو الهيئات المستقلة في فرنسا تعد ذات طبيعة تشريعية وليس طبيعة دستورية على أساس أن انشائها يدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، فضلاً عن عدم الإشارة إلى هذه الهيئات ضمن نصوص الدستور الفرنسي ومن ثم ليس بالإمكان وصفها بالهيئات الدستورية لعدم النص على انشائها وفق نصوص الدستور، نجد بالمقابل أن الحال يختلف بالنسبة إلى الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأميركية التي تكون فيها سلطة رئيس الدولة في الإشراف والرقابة عليها نابعة من الدستور على الرغم من أن انشائها يتم من قبل الكونجرس، ويمكن وصفها بالهيئات الدستورية، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي يمكن القول معه أن الهيئات المستقلة تعد هيئات دستورية للنص الصريح على تأسيسها في صلب النصوص الدستورية.<sup>14</sup>

#### المطلب الثاني : آلية الرقابة على الهيئات المستقلة

وهي الرقابة البرلمانية التي بموجبها يملك مجلس النواب مراقبة الهيئات المستقلة ومحاسبتها ومساءلتها من خلال الاستجواب وسحب الثقة من رئيسها ونتيجة عدم شمولية التعريف فإنه يمكننا تعريف الرقابة وفق معيارين: إذ تعرف الرقابة وفق المعيار العضوي بأنها مجموعة الأدوات والوسائل والجهات التي حددها المشرع والتي عهدت إليها بمهام الإشراف على الهيئات المستقلة.<sup>15</sup>

12 عبد الستار حمد انجاد الجميلي - رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهرين - ٢٠٠٤، ص ٦٤

13 سعد عدنان عبد الكريم الهادي - رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد ( - أطروحة دكتوراه - كلية القانون جامعة بغداد - ١٩٩٩، ص ٣٩

14 سردار ياسين حمد أمين - إستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - كلية القانون السياسية - جامعة صلاح الدين - اربيل - ٢٠١٨، ص ٤٦

15 حدري سمير - السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الإستقلال - بحث منشور في مجلة إطار الملتقى الوطني بسكرة - جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية - الجزائر - العدد ٤ - ٢٠٠٧، ص ١٩





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

وتمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال المالي والإداري والفني، إذ ينصرف مفهوم الاستقلال الإداري إلى عدم وجود أي ارتباط عضوي أو وظيفي أو فني بين الهيئة المستقلة وأي سلطة أخرى يستوي في ذلك أن تكون سلطة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، ويستوي في ذلك أن تكون السلطة الإدارية رئاسية أو وصائية، أي: إن الاستقلال المقصود هو الاستقلال التام الذي يوجب عدم خضوع الهيئة المستقلة للحكومة أو البرلمان أو القضاء من المجلد السابع - العدد الثاني / ٢٠١٨ أجل ضمان اصدار القرارات الحيادية ومن مظاهر الاستقلال الإداري استقلال الهيئة المستقلة في إصدار النظام الداخلي لتشكيلاتها الإدارية فضلاً عن استقلالها بتعيين منتسبي الهيئة.

فيما ينصرف معنى الاستقلال المالي إلى ضرورة وجود موازنة مستقلة عن أي سلطة عامة، أي وجود تخصيص أموال الهيئة بصورة مستقلة عن أي تشكيل إداري آخر في الحكومة العراقية ضمن أبواب الموازنة العامة الاتحادية، أي: أن تكون للهيئة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة، فيما يقصد بالاستقلال الإداري أن تكون للهيئة سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها أما الاستقلال الفني فيقصد به أن تكون للهيئة الحق في أن تتبع الأساليب الفنية الملائمة لنشاطها ولا يقتصر الاستقلال على الوجوه المذكورة فحسب، بل يتسع ليشمل عدم إمكانية السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو رئيس الوزراء إقالة رئيس وأعضاء الهيئة المستقلة أو معاقبتهم، كون القاعدة العامة تتمثل في تمتع الهيئة أو المفوضية بالاستقلال الناجم عن افراد المشرع لها مركز قانوني في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية على حد سواء.<sup>16</sup>

وعلى الرغم من تنوع صور الرقابة المفروضة على الهيئات المستقلة، إلا أنه لا يوجد معيار محدد لتصنيفها، فمن حيث النطاق أو الشمولية تقسم الرقابة إلى الرقابة التي تتعلق بأعمال الهيئة أو المفوضية، والرقابة التي تتعلق برئيسها أو أعضاء مجلس الإدارة فيها كما تقسم الرقابة على الهيئات المستقلة من حيث الموضوع إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية ورقابة قضائية وبناء على ما تقدم تخضع 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 غرار الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.<sup>17</sup>

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

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 أياً كانت التسمية المستخدمة من المشرع وفضلاً عن ذلك فإنه بالإمكان الطعن في

<sup>16</sup> حبيب الهرمزي - الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ٢٠١٠، ص ٢٤

<sup>17</sup> القاضي وائل عبد اللطيف الفضل - دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥ لغاية ٢٠٠٤، ص ٨٠



قراراتها أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ووفقاً لقواعد الاختصاص النوعي والمكاني في غير الأمور المحددة في قانون الهيئة المستقلة، وذلك بالاستناد إلى أحكام المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي حظرت تحصين أي عمل أو قرار من الطعن فيه أمام القضاء، ومن ثم يمكن القول بازدواجية تكريس الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المستقلة، فضلاً عن الرقابة التي تمارسها الجهة التي ترتبط بها الهيئة المستقلة.<sup>18</sup>

### المبحث الثاني

#### تأثير المحكمة الاتحادية العليا بالهيئات المستقلة في التشريع العراقي

عرف العراق المحكمة العليا منذ أول دستور له ضمن القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ ، الذي أنشأ المحكمة العليا لتمارس إختصاصاتها المختلفة ومنها فحص دستورية القوانين، والتي اختلف وضعها في دساتير حقبة الانقلابات العسكرية وجوداً وعدمياً حتى عام ٢٠٠٤ وقد استحدثت الدساتير المدنية التي صدرت بعد تحول العراق إلى النظام الإتحادي المحكمة الاتحادية العليا وبينت إختصاصاتها، فضلاً عن التشريعات الخاصة بتلك المحكمة والمستندة لتلك الدساتير ويمثل دستور ٢٠٠٤ السند الدستوري لتأسيس هذه المحكمة ومباشرة عملها إذ أحالت المادة الرابعة والاربعون (أ) منه أمر تشكيل المحكمة الاتحادية العليا للمشروع العادي وبالفعل صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، الذي يعد مكملاً للمؤسسات الدستورية في العراق الحديث، وأول قانون يؤسس لقضاء دستوري حقيقي ذو طبيعة قضائية في تاريخ العراق المعاصر.<sup>19</sup>

وقد عزز المشروع الدستوري المركز القانوني للمحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، عندما أفرد لها الفرع الثاني من الفصل الثالث (السلطة القضائية) من الدستور، فضلاً عن نصه بأنها هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، تتكون من قضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، وقد

<sup>18</sup> هشام جميل كمال - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) - اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت - ٢٠١٢، ص ١١٢

<sup>19</sup> عبد القادر القيسي، محنة السلطة القضائية والاصلاحيات المرتقبة ومطالب المتظاهرين، الطبعة الأولى، موسوعة القوانين العراقية، الناشر صباح صادق الأنباري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٥



أحال عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة للقانون العادي الذي يشره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه وبذلك تكون المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد اختلفت عما ورد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية من جانبين: الأول منهما جانب التكوين، إذ لم يحدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عدد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، إنما ترك هذا الأمر للتشريع العادي<sup>20</sup> والذي عده بعضهم أمراً منتقداً رغم تماثله مع ما ذهبت إليه دساتير الدول الاتحادية ذات التجارب العريقة فضلاً عن ذلك فقد قيد المشرع الدستوري ذاته السلطة التشريعية بصفات معينة لا بد من توافرها في أعضاء المحكمة من خبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون ويرى بعضهم أن هذا الأمر أربك التنظيم الدستوري لتشكيل المحكمة، وزاد غموضه فضلاً عن عدم تحديد الدور الصريح لهؤلاء الأعضاء من حيث المشاركة مع قضاة المحكمة في إتخاذ القرار، أم تقديم المشورة لهم فقط ويرى آخرون، أن المشرع الدستوري العراقي فعل حسناً عندما لم يقصر العضوية في المحكمة الاتحادية العليا على القضاة فحسب، بل جعل أعضائها ممن سبق تفصيله، لأن القضاة بطبيعتهم يجلون القانون ويحترمونه مما يجعل نظرهم إليه نظرة مختلفة عن مقتضيات العمل في القضاء الدستوري، الذي يستلزم تشريح النص والوقوف على خلفياته واستجلاء مقاصد مشرعه ، أما الرأي الثاني فهو جانب الاختصاص إذ لم تكن إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ذاتها في كلا الدستورين .

ألحق مشرعوا قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي عدداً من الإختصاصات الأخرى بتلك المحكمة ففي القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ إعمالاً لنص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية، شرع قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، إذ تضمنت المادة (٤) منه إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ولما كان هذا القانون قد شرع تطبيقاً لإحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية بوصفه الدستور النافذ آنذاك، كان لازماً أن يكون مطابقاً له، أي أن تكون إختصاصات المحكمة التي وردت في قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، موافقة لما ورد في متن وثيقة الدستور للمرحلة الإنتقالية ومن قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام ٢٠٠٤ نجد أنه قد حدد إختصاصيين رئيسيين للمحكمة الاتحادية العليا، أولهما حسم الدعاوى بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية،<sup>21</sup> وثانيهما دعاوى فحص الدستورية في حين ترك تحديد إختصاصات المحكمة الأخرى لقانون إتحادي وعند إمعان النظر في نص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية، ونص المادة (٤) من الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، يتضح جلياً التناقض والإختلاف بين النص الدستوري والنص القانوني ومما يؤاخذ على المشرعين الدستوري والعادي أنهما إكتفيا بالفصل في المنازعات التي تكون الحكومة الاتحادية طرفاً فيها ، دون تلك التي لا تكون فيها أحد أطراف النزاع، فضلاً عن التناقض الواضح في إستخدام العبارات الإصطلاحية عند صياغة النص فيما يتعلق بالإختصاص الثاني ومن جهة أخرى، أضاف قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ إختصاصاً جديداً للمحكمة، غير الإختصاصات التي حددها قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية هو النظر تمييزاً بقرارات محكمة القضاء الإداري فضلاً عن الإختصاص الرابع للمحكمة الاتحادية العليا وفقاً لقانونها، الذي جاء غامضاً ومخالفاً لإصول الصياغة التشريعية.<sup>22</sup>

ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أن كلا المشرعين لم يمنح المحكمة الاتحادية العليا مكنة نظر طلب التفسير المباشر للدستور، ولم يمنح هذا الإختصاص المؤسسة دستورية أخرى على الرغم من تقديم المحكمة الاتحادية العليا للتفسير العرضي لنصوص الدستور من خلال مباشرتها لإختصاصاتها المتبقية وبهذا يتضح جلياً التناقض بين نص المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ونص المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، الأمر الذي دفع بعضهم للإعتقاد

<sup>20</sup> مصدق عادل قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والأفاق المستقبلية الطبعة الأولى، مكتبة السنجري، بغداد، ٢٠١٨، ص ٥٥  
<sup>21</sup> سالم روضان الموسوي، حجية أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق وأثرها الملزم الطبعة الأولى مكتبة صباح القانونية، بغداد كراة، ٢٠١٧، ص ١٧٣

<sup>22</sup> مصدق عادل القضاء الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنجري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠٩



بمخالفة المادة (٤) آفة الذكر للدستور الأمر الذي يستلزم تدخل تشريعي لإزالة هذا التناقض، لذا ندعوا مجلس النواب العراقي للإسراع بتمرير مشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا ليصبح خفلاً للأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.<sup>23</sup>

المطلب الأول : تأثير المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات المستقلة

تبعاً لاختصاص المحكمة الاتحادية بالرقابة على دستورية القوانين و تفسير نصوص الدستور فقد تنوع صور ممارسة المحكمة الاتحادية لرقابتها على الهيئات المستقلة وذلك من خلال :

#### ● تحديد المركز القانوني لرئيس الهيئة المستقلة

سبق وأن تطرقت المحكمة الاتحادية العليا إلى تحديد المراكز القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة، إذ جاء في حيثيات قرارها المرقم (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر في (١٨/١/٢٠١٠) ضرورة الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أم من ذوي الدرجات الخاصة أم دونها، وهو الأمر الذي يتضح معه أن المحكمة عدت تكييف المركز القانوني لرئيس الهيئة من اطلاقات السلطة التقديرية لمجلس النواب<sup>24</sup> ومن ثم يخرج عن حدود رقابتها واختصاصاتها، على أساس أن المحكمة لا تمارس رقابة ملائمة أو تناسب ولا تؤيد من جانبنا موقف المحكمة في تطرقها لمسألة الإقرار بالالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية للمنظمة لمركز رئيس الهيئة المستقلة، فمع الإقرار بأن رقابة المحكمة تصنف على أنها رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة إلا أن اتحاد ظروف رؤساء الهيئات المستقلة كان يوجب على المحكمة أن تقف على دستورية النصوص القانونية التي لم تساو بين رؤساء الهيئات المستقلة على أساس المخالفة الصريحة للمادة (١٤) من دستور العراق التي اقرت المساواة المطلقة.<sup>25</sup>

وإزاء الاختلاف والتباين المذكور في قوانين الهيئات المستقلة في تحديد المركز القانوني لرئيس الهيئة المستقلة، وعدم معالجة ذلك من قبل المحكمة الاتحادية العليا فإننا ندعو مجلس النواب إلى توحيد المركز القانوني والمعاملة القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة بتحديد المركز القانوني لهم بالمكلف بخدمة عامة، فضلاً عن ضرورة إفراد معاملة قانونية لكل رؤساء الهيئات المستقلة تتمثل في اعتبارهم بدرجة وزير، وليس بدرجة وكيل وزير، أو من ذوي الدرجات الخاصة، إذ إن هذا المسلك يفهم منه انتهاك مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، فطالما اتحدت مهام ووظائف رؤساء الهيئات المستقلة، وطالما اعتبرها الدستور هيئات دستورية يتماثل مركز رئيسها مع مركز الوزير حتى في مسألة الاستجواب، لذا يتوجب تعديل النصوص بالشكل الذي يجعل رئيس الهيئة المستقلة بدرجة وزير في الحقوق والامتيازات.<sup>26</sup>

#### ● من حيث ارتباط الهيئات المستقلة

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر في (١٨/١/٢٠١٠) "إن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً

<sup>23</sup> محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٤، ص ٣٠

<sup>24</sup> محمد علي سويلم، الإصلاح التشريعي المؤسسي، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥، ص ١١٣

<sup>25</sup> محمد عبد الرحيم حاتم، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، الطبعة الثانية مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٩٨

<sup>26</sup> صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠١١، ص ١١١



للمادة ( ٨٠ / أولاً) من الدستور أما الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء أو التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فإن مرجعيتها لمجلس الوزراء.

ويتضح أن المحكمة الاتحادية حددت جهة ارتباط الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور مرجعيتها من خلال تحديد وتفسير مفهوم العبارات المستخدمة في نصوص دستور جمهورية العراق وذلك بالتقريب بين المصطلحات المستخدمة في المواد (١٠٢-١٠٨) منه وتجميعها، إذ ذكر المشرع الدستوري عبارات الارتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء) و الخضوع لرقابة مجلس النواب) و (المسؤولية أمام مجلس النواب)، ومن ثم فإن تحديد مرجعية للهيئات المستقلة ترتبط بها أو تشرف عليها يكون في ضوء طبيعة المهام التي تقوم بها وفق قانون الهيئة المستقلة ولعدم دقة الحجج القانونية للقرار المذكور فإن القرار يعد انتكاسة دستورية تسجل على المحكمة، إذ إن المحكمة بسلوكها المذكور مارست رقابة ملائمة على النصوص الدستورية المنظمة لارتباط الهيئات المستقلة، وهو ما لا يجوز لعدم امتلاكها سلطة<sup>27</sup>.

#### ● الرقابة على دستورية القوانين :

مارست المحكمة الاتحادية العليا رقابة فاعلة على مدى دستورية النصوص الواردة في قوانين الهيئات المستقلة المطعون بتعارضها مع نصوص الدستور، إذ أصدرت المحكمة المذكورة قرارها المرقم (١٠٥) / اتحادية / ٢٠١١ الصادر في (٣٠/١/٢٠١٢) المتعلق بتعيين رئيس هيئة النزاهة والمتضمن عدم دستورية المادة (٤) / أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٢ والحكم بالإلزام المدعى عليهما إضافة لوظيفتهما بإصدار تشريع بإلغائها لمخالفتها للمادة (٤٧) والمادة (٦١ / خامساً ب) والمادة ( ٨٠ / خامساً) من الدستور العراقي والإشعار إلى مجلس النواب بتعديل المادة المذكورة وفقاً للإلية المرسومة في الدستور (٣٨). يلاحظ أن المحكمة لم تفرق بين آلية تعيين الدرجات الخاصة وآلية تعيين الوزير وكأنهما وجهان لعملة واحدة، أي إن المحكمة عدت الوزير من ذوي الدرجات الخاصة على الرغم من وجود العديد من الاختلافات بين أصحاب الدرجات الخاصة ومنصب الوزير ولم يقصر دور المحكمة عند هذا الحد فحسب، بل تعداه الأمر إلى ممارسة رقابة فاعلة في مجال تطبيق الفصل بين السلطات، إذ جاء في قرارها المرقم (٥٧ / اتحادية / ٢٠١١) الصادر في (١٨/١٠/٢٠١١) عدم دستورية قرار مجلس النواب بتاريخ (١٠/٨/٢٠١١) بإلغاء قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٨٨) المؤرخ (١٠/١١/٢٠٠٩) الخاص بتقسيم المبالغ المترتبة التي بذمة شركات الهاتف النقال لمخالفته أحكام المادة (٦ / أولاً وثانياً) منها والمادة (٤٧) من الدستور<sup>28</sup>.

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

وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى السلطة القضائية، إذ سبق وأن ذهبت المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم (٨٥ / اتحادية / ٢٠١٦) الصادر في (٨/١١/٢٠١٦) إلى عدم دستورية المادة (٢) / ثانياً) من قانون هيئة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦ الذي أخضع تعيين نائب رئيس الهيئة إلى موافقة مجلس

<sup>27</sup> سجي فالح حسين، النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٢، ص ٢١

<sup>28</sup> عدنان عاجل عبيد. أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، الطبعة الثانية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٦٤





النواب، وكذلك عدم دستورية المادة (٣/ أولاً) منه المتضمن اخضاع محكمة التمييز للرقابة والإشراف من هيئة الإشراف القضائي كون ذلك يخالف السياقات والأعراف القضائية المستقرة.<sup>29</sup>

و يتضح أن المحكمة الاتحادية العليا حرصت على التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن الهيئات المستقلة لا تدخل في ميزان العلاقة بين السلطات وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتنقه دستور العراق، ومن ثم فلا تعد الهيئة المستقلة سلطة رابعة ضمن السلطات العامة.

المطلب الثاني : تأثير المحكمة الاتحادية العليا على المناصب العليا والهيئات المستقلة من حيث البعد السياسي

رسم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الأخرى المقصود بالمناصب العليا وطريقة شغلها، وكذلك الحال بالنسبة للهيئات المستقلة، وبسبب الواقع السياسي وما فرضه من محاصصة سياسية مقبلة، بات شغل هذه المناصب خاضعاً لها، وبصودر حزمة الإصلاحات الحكومية من مجلس الوزراء تم إطلاق موقعاً إلكترونياً للتقديم على هذه المناصب والهيئات المستقلة إلا إن هذا الموقع لم يحقق الغاية المرجوة منه، وتعد الهيئات المستقلة المنصوص عليها في دستور (٢٠٠٥) سلطات عامة بالرغم من إنها جزء من السلطة التنفيذية، إلا أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال من الناحية العضوية والموضوعية، وبذلك يكون القضاء الإداري هو المختص بالنظر في الأعمال الصادرة عن تلك الهيئات بشأن القرارات الإدارية، والقضاء العادي فيما يخص بقية الأعمال الإدارية الأخرى وذلك وفق نصوص الإختصاص القضائي في العراق.<sup>30</sup>

و إن المحكمة الاتحادية العليا قد سارت بهذا الإتجاه في قراراتها بشأن الأحيان، بإبتداع تفسيرات لا سند لها ولا طائل من ورائها، إذ قضت في قرار لها، أن .... تعبير المنصب السيادي أو الامني الرفيع الذي تنص عليه المادة (١٨ / رابعاً) من الدستور مناط تحديده الدعاوى المعروضة أمامها<sup>31</sup>، فضلاً عن تنصلها من ممارسة إختصاصها الأصلي في بعضوالى التوجهات السياسية في العراق والقائمون عليها من يحدد هذه المناصب ومدى تأثيرها في السياسة العامة للدولة وتنظم مدلولاتها وفقاً لذلك بقانون وهذا القرار محل نظر إذ تخلت المحكمة الاتحادية العليا عن إختصاصها الأصلي الممنوح لها بموجب الدستور، علاوة على ذلك فقد ضربت صفحاً عن الجانب القانوني، وجانب الدستور وأدخلت نفسها في معترك السياسة، وتركت مجلس النواب جانباً، وكان الأولى بها أن تترك ذلك للخيار التشريعي لمجلس النواب، أو أن تقضي بدخوله من ضمن السياسة التشريعية لمجلس النواب، وبذلك فأنها لم تكن موفقة بهذا القرار، وكان الواجب على المحكمة الاتحادية العليا ممارسة إختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وإعطاء تفسيرات واضحة، وفقاً لما ورد في المادة (٩٣) / ثانياً) منه، لتقف بذلك حائلاً دون بقاء النص الدستوري دون تطبيق هذا من جانب، ومن جانب آخر، فسرت المحكمة الاتحادية العليا مفهوم الإستقلال على أن منتسبي الهيئة وكلاً حسب إختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء تلك المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها ثم عادت لتؤكد هذا المفهوم بالدعوى المقامة أمامها بشأن توزيع مناصب أعضاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان، عندما قضت .... وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن مفهوم الإستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور وفقاً للحكم

<sup>29</sup> طه حميد حسن، مبدأ استقلال القضاء في العراق بعد ٢٠٠٣ بين النصوص الدستورية والواقع السياسي، بحث منشور في مؤتمر السلطة القضائية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ص ١١٠

<sup>30</sup> محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة اطروحة تقدم بها الطالب الى مجلس كلية الحقوق جامعة الموصل كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، ٢٠١٤، ص ٩٦

<sup>31</sup> هادي علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٤٧



الذي أصدرته المرقم (٢٢٨ / ت / ٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦)، بأن المقصود منه هو إن منتسبي الهيئة وكلا حسب إختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامه...<sup>32</sup> ولما كانت المحكمة الاتحادية العليا قد جعلت ارتباط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطاتها، عندما قضت في قرار لها بأنه .... أما ارتباط هذه الهيئات المستقلة وبمفهوم الإرتباط الذي ورد شرحه بهذا القرار فتكون كما تقدم لمجلس الوزراء ما دام الدستور لم ينص صراحة على إرتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها إستناداً إلى أحكام المادة (٨٠ / أولاً) من الدستور المتقدم ذكر نصها، مع وجوب مراعاة الإستقلال المالي والإداري لهذه الهيئات الذي نص الدستور عليه تحصيناً لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها وإجراءاتها المهنية مع الإلتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أو من ذوي الدرجات الخاصة أو دونها ...<sup>33</sup>

الأمر الذي أوقع المحكمة الاتحادية العليا في تناقض بين ذات القرار، ففي الوقت الذي تحتفظ فيه المحكمة على إرتباط المفوضية العليا لحقوق الإنسان بموجب قانونها رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ بمجلس النواب وأبدت ذات التحفظ على ارتباط مجلس الخدمة العامة الاتحادي بموجب القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ بمجلس النواب أيضاً، نجدها قد ذهبت إلى أن عدم النص صراحة في الدستور على ارتباط الهيئة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء يوجب ارتباطها بمجلس الوزراء، وهذا الرأي مرجوح، أذ ركزت المحكمة الاتحادية العليا على الجانب التنفيذي في عمل الهيئات المستقلة متناسية طبيعة نشاطها التنظيمي والرقابي.<sup>34</sup>

ووفقاً لما تقدم يكون تعيين اصحاب الدرجات الخاصة في تلك الهيئات محكوماً بالقاعدة العامة وفقاً للنص الدستوري وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قضائها عندما قضت في أحد قراراتها بأنه .... أما بقية أصحاب الدرجات الخاصة فيجري تعيينهم على وفق ما مرسوم في المادة (٦١ / خامساً ب) من الدستور، وإن هؤلاء يتطلب تعيينهم صدور مرسوم جمهوري بالتعيين طبقاً للنص الفقرة (٢) من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، وإن إصدار المراسيم الجمهورية هو من صلاحية رئيس الجمهورية إستناداً إلى نص المادة (٧٣ / سابعاً) من الدستور لذا فان صلاحية مجلس الوزراء في الاقتراح للتعيين في الوظائف المنصوص عليها في الفقرة ب من البند / خامساً من المادة (٦١) من الدستور، ومن بينها المستشارون والمديرون العامون تنصرف للتعيين في الدوائر المرتبطة بديوانه والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كما تنصرف تلك الصلاحيات للتعيين في الدوائر المرتبطة بمجلس النواب ومجلس الرئاسة ... إلا أنها عادت كالتي نقضت غزلها من بعد قوة انكاثاً في قرار لاحق لها، عندما قضت بأنه (... وتجد المحكمة الاتحادية العليا إن أعضاء مجلس المفوضين هم بدرجة مدير عام، حيث نصت الفقرة المذكورة يتمتع أعضاء المجلس بدرجة مدير عام ) وهم ليسوا من الدرجات الخاصة كما وصفها المدعي في دعواه، أما فيما يتعلق بتعيين رئيس للمفوضية بدرجة وزير ونائب رئيس بدرجة وكيل وزير ، فإن ذلك يأتي لاحقاً ومن خلال انتخابات تجري داخل مجلس المفوضين، ولا يتم ذلك عن طريق مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (٨) ثالثاً من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان، وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن الطعن بعدم دستورية المادة موضوع الطعن لا سند له من الدستور ...<sup>35</sup> وهذا الأمر يتعارض مع طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا من

32 وائل عبد اللطيف الفضل ، المحكمة الاتحادية العليا بين دستورين، الطبعة الأولى الرافيدين، لبنان، ٢٠١٨، ص٨٧

33 نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٠

34 مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٨٨

35 مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الضياء للطباعة والقتال، النجف، ٢٠٠٧، ص٢٣



حيث البت والإلزام وكان الزاماً على المحكمة الاتحادية العليا التقيد بالتفسيرات التي سبق وأن أبدتها في قراراتها سائلة الذكر كون تلك الأحكام لها الحجية المطلقة والمحكمة ذاتها غير مستثناة من ذلك .

### الخاتمة

تعد الهيئات المستقلة هيئات دستورية وقانونية في آن واحد وعلى الرغم من مشابقتها للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إلا أنها تختلف عنها في العديد من الوجوه أهمها فيما يتعلق بوسائل الرقابة على أنشطتها وتتنوع أشكال الرقابة على الهيئات المستقلة، فمنها رقابة سياسية أو رقابة إدارية أو رقابة قضائية، وبالإمكان ممارسة هذا الأنواع من الرقابة بصورة منفردة أو بصورة مجتمعة.

أما فيما يتعلق بمدى نجاعة صور الرقابة فنجد أنها تصنف تارة على أنها وسائل ناجعة في ضمان سيادة القانون، فيما تصنف تارة أخرى على أنها رقابة غير فعالة، وقد تجلّى ذلك في العديد من مواطن الضعف والتي لم يتم معالجتها كما في تحديد مفهوم الاستقلال من المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك قيام مجلس الوزراء بتعديل المركز القانوني لرئيس وأعضاء الهيئة المستقلة بقرار صادر منه دون تعديل قانون الهيئة أو المفوضية المستقلة وتخضع الهيئات المستقلة للرقابة القضائية، يستوي في ذلك أن تكون أمام المحاكم العادية أو الإدارية، انطلاقاً من نصوص الدستور العراقي التي حظرت تحصين أي عمل إداري من الرقابة القضائية، وفي الوقت ذاته تخضع إلى رقابة المحكمة الاتحادية العليا، يستوي ذلك من خلال قيام المحكمة بتفسير أي نص دستوري يتعلق بالهيئة أو من خلال الدفوع والدعاوى الدستورية التي تكون الهيئة مدعياً فيها بعدم دستورية نص في قانون أو نظام يخص عملها، ناهيك عن إمكانية الطعن في أعمال بعض الهيئات أمام محكمة التمييز وفق التحديد الذي حدده قانون الهيئة.

### التوصيات

ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى الإطلاع على تجارب القضاء الدستوري في الدول الاتحادية الرائدة في هذا المجال، ومعرفة الدور الفاعل لتلك المحاكم في تكوين القواعد العرفية وتعديلها للقواعد الدستورية بالأحكام الصادرة من تلك المحاكم في تلك الدول وفرضها على السلطات في الدولة.

ندعو المحكمة الاتحادية العليا تفعيل الدور التفسيري للمحكمة وذلك بتفسير نصوص الدستور الغامضة والإبتعاد عن التفسيرات السياسية التي لا طائل من ورائها، وإعطاء تفسيرات تزيل غموض النص الدستوري، واستجلاء مقاصد المشرع الدستوري بما يكمل النقص الحاصل في بعض نصوص الدستور.

ندعو رئيس المحكمة الاتحادية العليا إصدار نظام داخلي جديد للمحكمة الاتحادية العليا أو تعديل النظام الحالي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ، وذلك بجعل نص المادة (٣) من النظام مطابقة لنص المادة (٩٣) (أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وقصر رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

ندعو مجلس الوزراء ومجلس النواب إلى ضرورة الحفاظ على استقلال الهيئات المستقلة، وعدم التدخل في أعمال وانشطة هذه الهيئات إلا على سبيل الاستثناء ووفق الطريق الدستوري والقانوني المرسوم للرقابة.

كما ندعو مجلس النواب إلى توحيد المركز القانوني والمعاملة القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة بتحديد المركز القانوني لهم بوصف أي منهم مكلف بخدمة عامة، فضلاً عن ضرورة إفراة معاملة قانونية لكل



رؤساء الهيئات المستقلة تتمثل في اعتبارهم بدرجة وزير وليس بدرجة وكيل وزير، أو من ذوي الدرجات الخاصة ضماناً لفاعلية الرقابة. كما ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى ممارسة دورها الفعال في حماية الهيئات المستقلة في القرارات الصادرة عنها بالشكل الذي يجعل من صور الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات في مواجهة السلطات الأخرى فاعلة ومنجزة للغرض الذي أنشأت من أجله.

#### قائمة المصادر

- طه حميد حسن، مبدأ استقلال القضاء في العراق بعد ٢٠٠٣ بين النصوص الدستورية والواقع السياسي، بحث منشور في مؤتمر السلطة القضائية في العراق بعد عام ٢٠٠٣.
- عدنان عاجل عبيد. أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، الطبعة الثانية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٨.
- سجى فالح حسين، النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٢.
- صلاح خلف عبد ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة ) رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهدين، ٢٠١١.
- محمد علي سويلم ،الإصلاح التشريعي المؤسسي، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥.
- محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٤
- مصدق عادل القضاء الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥
- محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، الطبعة الثانية مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٨
- مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، دار الضياء للطباعة والناشر، النجف، ٢٠٠٧.
- مصدق عادل قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والآفاق المستقبلية الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٨
- مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨ .
- نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.



- وائل عبد اللطيف الفضل ، المحكمة الاتحادية العليا بين دستورين، الطبعة الأولى الرافدين، لبنان، ٢٠١٨.
- هادي علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
- محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة اطروحة تقدم بها الطالب الى مجلس كلية الحقوق جامعة الموصل كجزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، ٢٠١٤.
- سالم روضان الموسوي، حجية أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق وأثرها الملزم للطبعة الأولى مكتبة صباح القانونية، بغداد كراة، ٢٠١٧.
- علي هادي عطية الهلالي النظرية العامة في تفسير الدستور، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، الطبعة الثانية مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٨.
- عبد الستار حمد انجاد الجميلي - رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهرين - ٢٠٠٤.
- عبد السلام بدوي - الرقابة على المؤسسات العامة - مكتبة الانجلو المصرية القاهرة، ٢٠٠٩.
- هشام جميل كمال - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) - اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت - ٢٠١٢.
- القاضي وائل عبد اللطيف الفضل - دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥ لغاية ٢٠٠٤.
- حبيب الهرمزي - الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ١٩٧٧.
- حدري سمير - السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الإستقلال - بحث منشور في مجلة إطار الملتقى الوطني بسكرة - جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية - الجزائر - العدد ٤ - ٢٠٠٧.
- سردار ياسين حمد أمين - إستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - كلية القانون السياسية - جامعة صلاح الدين - اربيل - ٢٠٠١.
- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي - رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد ( - أطروحة دكتوراه - كلية القانون جامعة بغداد - ١٩٩٩.