مجلة كلية الشيخ الطوسي الجامعة

علمية فصلية محكّمة تُعنى بالدراسات الإنسانية

تصدرها جامعة الشيخ الطوسي
النجف الأشرف - العراق

(ربيع الأول / ١٤٤٧ هـ - أيلول ٢٠٢٥م)

الرقم الدولي
٢٣٠٤ - ٩٣.٨

السنة التاسعة
العدد (٢٧)

الرقم الدولي
٢٣٠٤ - ٩٣٠٨

مجلة كلية الشيخ الطوسي الجامعة

علمية فصلية محكمة تعنى بالدراسات الإنسانية

تصدرها جامعة الشيخ الطوسي – النجف الأشرف/ العراق

مجازة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
ومعتمدة لأغراض الترقية العلمية

السنة التاسعة / العدد (٢٧)

(ربيع الأول ١٤٤٧هـ، أيلول ٢٠٢٥م)

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٢١٣٥) لسنة ٢٠١٥م

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Private Higher Education
Directorate

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
دائرة التعليم الجامعي الأهلي
قسم الاستحداث

NO العدد : ت هـ أ / ك ١٠١٤٧
DATE التاريخ: ٦ / ٥ / ٢٠٢٤

الصادر

أمر وزاري

استنادا الى احكام المادة (٤٦) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ و توصيات مجلس التعليم العالي الاهلي بجلسته الرابعة المنعقد (حضوريا) بتاريخ (٢٠٢٤/٤/٢٧) و المقترنة بمصادقة السيد الوزير بتاريخ (٢٠٢٤/٤/٢٨) و بناء على ما جاء بتقرير لجنة الكشف المشكلة بموجب الامر الوزاري ذي العدد (ت هـ أ/ك ٢٣٩٥٤ في ٢٠٢٣/١٢/١٣) تقرر الاتي:

تحويل كلية الشيخ الطوسي الجامعة في محافظة النجف الاشرف الى جامعة باسم (جامعة الشيخ الطوسي) تضم الكليات الاتية : (كلية التقنيات الصحية والطبية، كلية التمريض، كلية القانون، كلية التربية، كلية التربية الاساسية) و اعتباراً من تاريخه اعلاه.

أملين ان تسهم الجامعة في احداث التطوير الكمي والنوعي في الحركة العلمية والثقافية والتربوية والبحث العلمي لخدمة عراقنا الحبيب.

الدكتور نعيم العبودي
وزير التعليم العالي والبحث العلمي
٢٠٢٤/٥/ ٥

لنسخة منه إلى :
- الامانة العامة لمجلس الوزراء/ للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- مكتب الوزير/ إشارة الى مصادقة معالية بتاريخ (٢٠٢٤/٤/٢٨) على توصيات مجلس التعليم الاهلي بجلسته الرابعة المنعقدة بتاريخ (٢٠٢٤/٤/٢٧) / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- الوزارات كافة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- دوائر الدولة الغير مرتبطة بوزارة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- مكتب السادة الوكلاء / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- جهاز الاشراف والتقويم العلمي / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- دوائر الوزارة كافة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- أقسام الدائرة كافة/ للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- رئاسات الجامعات الحكومية كافة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- الجامعات والكليات الاهلية كافة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- معهد العلمين للدراسات العليا / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- جامعة الشيخ الطوسي الجامعة / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير.
- قسم الإستحداث / شعبة إستحداث الجامعات والكليات الأهلية...مع الأوليات .
- الصادرة

م.م بشائر علي ٥/

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
دائرة البحث والتطوير

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education & Scientific Research
Research & Development Department

الرقم: ب ت 4 / 10019
التاريخ: 2019/10/22

No.:
Date:

كلية الشيخ الطوسي الجامعة / مكتب السيد العميد

م/ مجلة كلية الشيخ الطوسي الجامعة

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته ...

أشارة الى كتابكم المرقم م ج ص/٦٢٦ في ٥/ ٥/ ٢٠١٩ بشأن اعتماد مجلتهم التي تصدر عن كليتكم واعتمادها لأغراض الترقيات العلمية وتسجيلها ضمن موقع المجلات العلمية الاكاديمية العراقية ، حصلت موافقة السيد وكيل الوزارة لشؤون البحث العلمي بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٨ على أعتماد المجلة المذكورة في الترقيات العلمية والنشاطات العلمية المختلفة الاخرى وتسجيل المجلة في موقع المجلات الاكاديمية العلمية العراقية .

للتفضل بالاطلاع وابلاغ مخول المجلة لمراجعة دائرتنا لتزويده بإسم المستخدم وكلمة المرور ليتسنى له تسجيل المجلة ضمن موقع المجلات العلمية العراقية وفهرسة اعدادها ... مع التقدير .

أ.د. غسان حميد عبدالمجيد
المدير العام لدائرة البحث والتطوير
٢٠١٩/١٠/ ٢٢

نسخة منه الى :
- مكتب السيد وكيل الوزارة لشؤون البحث العلمي / أشارة الى موافقة سيادته المذكورة أعلاه والمثبتة على اصل مذكرتنا المرقم ب ت م٤/ ٦٦٩٢ في ٢٠١٩/٩/٢٣ / للتفضل بالاطلاع ... مع التقدير .
- قسم المشاريع الريادية / شعبة المشاريع الالكترونية / للتفضل بالعلم واتخاذ مايلزم ... مع التقدير
- قسم الشؤون العلمية / شعبة التاليف والنشر والمجلات / مع الاوليات .
- الصادرة .

مهند ، أنس
٢١ / تشرين الاول

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جهاز الاشراف والتقويم العلمي
قسم التعليم الاهلي

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم الكتاب : ج ه/ ٦٤٨٢
التاريخ / ٨ /١١/ ٢٠١٢

كلية الشيخ الطوسي الجامعة

م/ محضر مجلس الكلية بجلسته الثانية للعام الدراسي ٢٠١٢/٢٠١٣
المنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٩

تحية طيبة...

الحاقا بكتابنا المرقم ج ه/٦١٠٠ في ٢٠١٢/١١/٥ ، بشان الفقرة (١/١٠/اولا:الشؤون العلمية) من محضر مجلس الكلية بجلسته الثانية للعام الدراسي ٢٠١٢/٢٠١٣ ، نود اعلامكم الى انه بالامكان اعتماد مجلة الكلية لاغراض الترقية العلمية وفق الية اعتماد المجلات الصادرة عن الكليات الاهلية والجمعيات العلمية لاغراض الترقية العلمية والتي يمكن الاطلاع عليها على موقع دائرة البحث والتطوير (www.rddiraq.com)

للتفضل بالاطلاع واتخاذ مايلزم...مع التقدير.

كلية الشيخ الطوسي الجامعة
AL-SHAYKH AL-TUSI UNIVERSITY COLLEGE-AL-IRAQ

المحاسب القانوني
حيدر محمد درويش
ع/رئيس جهاز الاشراف والتقويم العلمي
٢٠١٢/١١/١٤

نسخة منه الى//
- ✓ مكتب رئيس الجهاز/للتفضل بالاطلاع..مع التقدير.
- ✓ دائرة البحث والتطوير / مذكرتكم ب ت م/١٠٥٤٣/٤ في ٢٠١٢/١١/٨...مع التقدير .
- ✓ جهاز الإشراف والتقويم العلمي/قسم التعليم الاهلي/شعبة المحاضر/ مع الاوليات.
- ✓ الصادرة .

البريد الالكتروني: mhesses @ yahoo.com

رئيس التحرير

أ.د. قاسم كاظم الأسدي

مدير التحرير

أ.م.د. هدى تكليف مجيد السلامي

هيأة التحرير

١. أ.د. جميل حليل نعمة معله / كلية الآداب _ جامعة الكوفة

٢. أ.د. صالـــح القريشـــــي / كلية الفقه – جامعة الكوفة

٣. أ.د. أميـرة الجوفـــي / كلية التربية بنات _ جامعة الكوفة

٤. أ.د. عمر عيسى / كلية العلوم الاسلامية _ الجامعة العراقية

٥. أ.د. عبد الله عبد المطلب / كلية العلوم الإسلامية – الجامعة العراقية

٦. أ.د. أزهار علي ياسين/ كلية الآداب _ جامعة البصرة

٧. أ.د. هناء عبد الرضا رحيم الربيعي / كلية العلوم الإسلامية – جامعة البصرة

٨. أ.د. حيدر السهلاني/ كلية الفقه – جامعة الكوفة

٩. أ. د. مسلم مالك الاسدي/ كلية العلوم الاسلامية _ جامعة كربلاء

١٠. أ.د. ناهدة جليل عبد الحسن الغالبي/ كلية العلوم الاسلامية _ جامعة كربلاء

١١. أ.م.د. ضرغام كريم كاظم الموسوي/ كلية العلوم الاسلامية _ جامعة كربلاء

١٢. أ.م.د. مشكور حنون الطالقاني / كلية العلوم الاسلامية _ جامعة كربلاء

تدقيق اللغة العربية

أ.م.د. هاشـــم جبـــار الزرفي

م.د. حسام جليل عبد الحسين

تدقيق اللغة الانكليزية

م.م. مصطفى غازي دحام

أعضاء هيأة التحرير من خارج العراق

أ.د. سعد عبد العزيز مصلوح: جامعة الكويت / الكويـــت.

أ.د. عبد القـــــــادر فيدوح: جامعة قـــــــطر/ قـــطر.

أ.د.حبيـــــب مونـــــــــــسي: جامعة الجيلالي ليابس / الجزائر.

أ.د. أحمـــــــد رشـــــــراش: جامعة طرابـــــلس/ ليبيا.

أ.د. ســـــــرور طالبـــــي: رئيس مركز جيل البحث العلمي/ لبنان.

سكرتير التحرير

م.ب أحمد جميل مكي العميدي

التصميم والإخراج الفني
مكتب محمد الخزرجي ٠٧٨٠٠١٨٠٤٥٠
العراق – النجف الأشرف

تعليمات النشر في مجلة كلية الشيخ الطوسي الجامعة

١.أنْ لا يكون البحث قد نُشِر أو قُبِل للنشر في مجلة داخل العراق أو خارجه، أو مستلا من كتاب أو محمّلا على شبكة المعلومات العالمية.

٢. أنْ يضيف البحث معرفة علمية جديدة في حقل تخصصه.

٣. أنْ يرعى البحث قواعد المنهج العلمي، ويُرتّب على النحو الآتي: عنوان البحث/ اسم الباحث بذكر درجته العلمية، ومكان عمله/ خلاصة البحث باللغتين العربية والإنجليزية لا تتجاوز أيّ منهما مئتي كلمة/ المقدمة/ متن البحث/ الخاتمة والنتائج والتوصيات/ الهوامش نهاية البحث/ ثبت بالمصادر والمراجع.

٤. يخضع البحث للتحكيم السري من الخبراء المختصّين لتحديد صلاحيته للنشر، ولا يعاد إلى صاحبه سواء قُبِل للنشر أم لم يُقْبل، ولهيأة التحرير صلاحية نشر البحوث على وفق الترتيب الذي تراه مناسبا.

٥. تقدم البحوث مطبوعة باستخدام برنامج (Microsoft word)، بخط (Simplified Arabic) للغة العربية، وبخط (Time new roman) للغة الإنجليزية، بحجم (١٤) للبحث و(١٢) للهوامش.

٦. تنسيق الأبيات الشعرية باستعمال الجداول .

٧ . تسحب الخرائط، الرسوم التوضيحية، الصور) بجهاز (اسكنر) وتحمّل على قرص البحث.

٨ . يقدم الباحث ثلاث نسخ من بحثه مطبوعة بالحاسوب، مع قرص مضغوط (CD).

٩. لا يعاد البحث إلى الباحث إذا ما قرر خبيران علميان عدم صلاحيته للنشر.

١٠. ترتيب البحوث في المجلة يخضع لأمور فنية.

المراسلات

توجه المراسلات الرسمية إلى مدير تحرير المجلة على العنوان الآتي:

جمهورية العراق ـ النجف الأشـرف ـ كلية الشيخ الطـوسي الجامعة.

موقع المجلة على الانترنت: www.altoosi.edu.iq/ar

البريـــد الإلكتـــــروني:mjtoosi3@gmail.com

نقال: ٠٧٨٠٤٤٠٤٣١٩ (٠٠٩٦٤)

صندوق بريد: (٩).

تطلب المجلة من كلية الشيخ الطوسي الجامعة

بِسْمِ اللَّـهِ الرَّحْمَـٰنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى: ﴿ وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ﴾

افتتاحية العدد :

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونتوكل عليه ، والصلاة والسلام على خاتم النبيين وعلى آله وأصحابه المنتجبين.

إن مجلة كلية الشيخ الطوسي شعلة مرافقة لطريق الباحثين المتخصصين في مجال العلوم الإنسانية الاجتماعية، لتضيء دربهم سواء أكانوا أساتذة أم طلبة دراسات عليا، كما إن لها الأثر الإيجابي على سمعة المؤسسة التي تنتمي إليها، لتتبوأ كغيرها من المجلات العلمية مكانة مهمة ومرموقة في نسيج مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي المختلفة، وذلك لما تسهم به في عملية إنتاج المعرفة وتيسير تداولها بين المهتمين من الباحثين والمعنيين.

ولهذا نلاحظ تزايد إدراك الجامعات ومراكز البحث العلمي المختلفة لأهمية المجلات العلمية المحكّمة باعتبارها مؤشراً أساسياً من مؤشرات قياس مستوى الإنتاجية العلمية والمعرفية فيها من الناحيتين النوعية والكمية، فمن خلال هذا النوع من المجلات تسجل الجامعات ومراكز البحث العلمي حضورها وتفوّقها، وعلى ذلك تفتح مجلة الشيخ الطوسي الجامعة أبوابها أمام الباحثين الذين يؤمنون بأهمية النقد والتجديد بما يخدم القضايا المعاصرة.

داعين المولى عزّ وجلّ أنْ نكون قد أسهمنا برفد حركة البحث العلمي ، بكلّ ما هو جديد . والله ولي التوفيق.

مدير التحرير

الأستاذ المساعد الدكتور

هدى تكليف مجيد السلامي

المحتويات

الدراسات القرآنية والحديث الشريف		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
تجليات النص القرآني في مناظرات أئمة أهل البيت (عليهم السلام) – أصحاب الأديان– انموذجًا	الباحث: غفران نعمة سلمان مديرية تربية النجف الاشرف المشرف: أ.د. سكينة عزيز الفتلي جامعة بابل– كلية العلوم الإسلامية	١٩
منظومة التكافل الاجتماعي في القرآن الكريم دراسة في الموضوع والأثر	م. د. مريم هادي رضا جامعة الكوفة– كلية الفقه أ. د. ناهدة جليل عبد الحسن جامعة كربلاء– كلية العلوم الإسلامية	٤١
المنهج التفسيريّ عند الشيخ محمد تقي المجلسي (ت١٠٧٠هـ) في كتاب (روضة المتقين)	أ.م.د. آمال حسين علوان خوير كلية الفقه – جامعة الكوفة الباحث : حسن سليم حسن العبودي كلية الفقه – جامعة الكوفة	٦٩
تفسير الفقهاء في كتاب التفسير والمفسرون للذهبي (ت١٣٩٦) / عرض ونقد	م.م. أرشد عبد الزهره حميد جامعة الكوفة – كلية التربية الأساسية	١٠٩
الشهادة والشهود في القرآن الكريم	م.م. صفاء حمزه جاسم وزارة التربية – المديرية العامة للتربية في محافظة النجف الاشرف قسم الاعداد والتدريب/ شعبة البحوث والدراسات التربوية المدرسة : متوسطة كربلاء للبنين	١٣٥

الدراسات الأصولية والفقهية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
موقع الاجتهاد والتقليد بين الأصول والفقه العلمي عند الشيخ عباس بن حسن كاشف الغطاء (ت١٣٢٣هـ) في "الدر النضيد في مباحث التقليد"	الباحث: ياسر جاسم حيدر جامعة الكوفة – كلية الفقه المشرف أ.د. عباس علي كاشف الغطاء أ.د. علي عبد الحسين المظفر جامعة الكوفة – كلية الفقه	١٧٩
آية الوضوء في كتاب بحر جواهر الحقائق لمحمّد بن أَبي الحسن المُوسويّ (ت١٠٤٣هـ) دراسة وتحقيق	طالبة الدكتوراه فاطمة محمدجواد حبيب العادلي أ.د. حميد جاسم عبود الغرابي أ.م.د. محمد علي هوبي الربيعي جامعة كربلاء ـ كلية العلوم الإسلامية	١٩٧
حكم التدريبات العسكرية في الفقه الإسلامي	الباحث: مروة جاسم محمد كلية الفقه – جامعة الكوفة الأستاذ الدكتور بلاسم عزيز شبيب كلية الفقه – جامعة الكوفة	٢٤١
افشاء السر عبر التواصل الاجتماعي	الباحث: قحطان عبود غزاي بإشراف: أ.د. عباس كاشف الغطاء جامعة الكوفة – كليه الفقه – قسم الفقه وأصوله	٢٦٧
بيع التقسيط وأحكامه في فقه المعاملات	الباحث : علياء جاسم محمود بإشراف: أ.م.د. سهام علي حسين جامعة الكوفة ـ كليه الفقه قسم الفقه وأصوله	٢٨٧

دراسات فى العقيدة والفكر الإسلامى		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
الملازمة بين حكم العقل وحكم الشرع	الباحث فاضل عبد العظيم فاضل جمال الدين المشرف أ.د. مهند مصطفى جعفر جمال الدين جامعة الكوفة – كلية الفقه	٣١١
الدليل الروائي على وجود مخلوقات فضائية	الباحث : مظفر علي عبد الحسين طالب :دراسات عليا / مرحلة الماجستير جامعة الكوفة – كلية الفقه أ . د . فاضل مدب متعب المسعودي جامعة الكوفة – كلية الفقه	٣٣٥
التجليات الفكرية للعلمانية في الإطار الفلسفي الغربي و الفكر الإسلامي	أ.م.د. وجدان كاظم عبد الحميد التميمي جامعة الكوفة – مركز دراسات الكوفة جامعة القاسية – سابقا	٣٧٧
العقل الاسلامي بين التقليد والتجديد في فكر محمد اركون	م.د. مها نادر عبد محسن الغرابي جامعة الكوفة – كلية التربية للبنات قسم العلوم التربوية والنفسية	٤٢١

الدراسات اللغوية والأدبية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
أثر السياق البلاغي في كتب معاني القرآن	أ.م.د. أسعد محمد حسين كلية الإمام الكاظم (ع) / أقسام النجف الأشرف قسم الإعلام	٤٤٥
فاعلية الثنائيات الضدية في تأطير الملامح الجمالية لدى المتلقي (شعر البحتري اختياراً)	أ.م. د. مرتضى شناوة فاهم العرداوي جامعة الكوفة – كلية التربية	٤٧٧
لفظة (الصبر) ومشتقاتها في خطب نهج البلاغة (دراسة دلالية)	م.د. ستار جبار هاشم جامعة الكوفة – مركز دراسات الكوفة	٥٠٥
التحوّل الدّلالي في الاستعمال القرآني عند الشيخ جوادي آملي في تفسير تسنيم في القرآن الكريم	م.د. محمد مصطفى هجر مديرية تربية النجف الأشرف الكلية التربوية المفتوحة مركز النجف الأشرف	٥٣٩
الترجيح النحوي في تفسير المحرر الوجيز لابن عطية (سورة الكهف أنموذجا)	م.م. دنيا محمد حسن ناجي كلية الإمام الكاظم(عليه السلام) أقسام بابل	٥٦٣

الدراسات القانونية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
التنظيم القانوني للهيئات المستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥	م.د. علي تكليف مجيد جامعة الفرات الأوسط التقنية المعهد التقني / النجف	٥٩٣

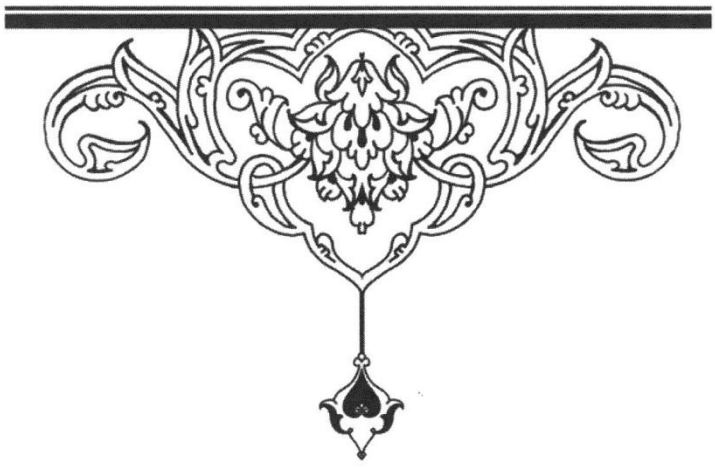
دراسات التاريخ والسيرة		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
الأطماع القيصرية الروسية في إيران (١٧٩٦ – ١٩١٧)	م.د. محمد غانم كاظم عبد العبودي مدرس: ع . سيد الأنام (ص) للبنين – المديرية العامة لتربية محافظة النجف الأشرف / مديرية تربية المناذرة	٦٢٥

دراسات في العلوم السياسية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
السياسة الأمريكية تجاه العراق بعد عام ٢٠٠٣	م.م. يحيى مطر مهدي جامعة الكوفة – مركز دراسات الكوفة	٦٧٣

دراسات فى طرائق التدريس والعلوم النفسية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
التعلم الالكتروني واثره في التفكير الناقد والتحصيل المعرفي لدى الطلبة في مادة التربية الإسلامية	م.د. علي جواد كاظم الزرفي	٧٠٥
دور معلمة الرياض في تطوير المفاهيم الفضائية لدى أطفال الروضة	م.م. سارة مردان عبد زيد البديري١ قسم رياض الأطفال كلية التربية الأساسية جامعة الكوفة الباحث: حوراء محسن هاني ٢ مديرية تربية بابل/ روضة الميثاق قضاء المسيب	٧٢٥

الدراسات الفنية		
عنوان البحث	اسم الباحث	الصفحة
فاعلية استراتيجية التخيل العقلي في تنمية التفكير الإبداعي لدى طلبة قسم التربية الفنية في مادة تذوق الفن	أ.م. حسن صاحب جبر الجامعة المستنصرية كلية التربية الاساسية	٧٥٣

التنظيم القانوني للهيئات المستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥



م.د. علي تكليف مجيد
جامعة الفرات الأوسط التقنية
المعهد التقني / النجف

التنظيم القانوني للهيئات المستقلة
في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

م.د. علي تكليف مجيد
جامعة الفرات الأوسط التقنية – المعهد التقني / النجف

الملخص

لقد جاء تنظيم الهيئات المستقلة في العراق بصورة غير واضحة ومشتته حيث اورد المشرع مصطلحات تدل على مفاهيم متقاربة مثل الارتباط والخضوع والرقابة ولم يبين المشرع سبب تلك التفرقة والاثار المترتبة عليها او تحديد معيار واضح للتفرقة بين تلك المصطلحات بل جاءت بعض المصطلحات متناقضة مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئات وخصوصا اذا كان الدافع وراء قيام تلك الهيئات هو لتسهيل ممارسة بعض مؤسسات الدولة لوظائفها ولذلك هناك من ذهب الى ان كل اشكال الهيئات المستقلة لاتعدو ان تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة وان الاختلاف بينها في المسميات لااكثر. وان الخلاف الحاصل على طبيعة الهيئات المستقلة انعكس على تحديد التكييف القانوني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بوصفها احدى الهيئات المستقلة التي تقوم بمهام ادارية وفنية وان الرأي الاقرب الى طبيعة عمل تلك الهيئات هو انها سلطة ادارية مستقلة تستهدف القيام بنشاط او معالجة او مراقبة نشاط معين من انشطة سلطات الدولة او حماية الحريات او النظام العام او لتلبية حاجات لاتستطيع السلطات التقليدية القيام بها وهي بذلك تمثل نوع جديد من انواع مرافق الدولة الادارية.

الكلمات المفتاحية : التنظيم القانوني – الهيئات المستقلة – الدستور – الجمهورية

The Legal Regulation of Independent Bodies under the 2005 Constitution of the Republic of Iraq

Prepared by student: Ali Taklif Majeed
Supervised by: Professor Dr. Mohammed Hasnawi

Abstract:
The organization of independent bodies in Iraq has been unclear and fragmented. The legislator used terms such as affiliation, subordination, and oversight, which convey similar concepts, without clarifying the reasons behind this differentiation or specifying its legal implications. Moreover, no clear criterion was established to distinguish between these terms. This has led to contradictions between some of these concepts and the very notion of independence that such bodies are supposed to enjoy—especially considering that their creation was intended to facilitate the performance of certain state institutions in carrying out their functions.
Some scholars argue that independent bodies are merely a modern form of what were previously known as "entities not affiliated with a ministry," and that the difference between them lies only in terminology. This debate has influenced the legal characterization of independent bodies, including the Independent High Electoral Commission (IHEC), which performs administrative and technical functions. The most accurate description of these entities is that they are independent administrative authorities established to carry out, supervise, or regulate specific activities of the state, to protect public freedoms or public order, or to address needs that traditional authorities are unable to meet—thus representing a new type of administrative institution within the state.

المبحث الاول : مفهوم الهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

المطلب الاول : الاطار القانوني لفكرة الهيئات المستقلة

الفرع الاول : المعايير القانونية لفكرة الهيئات المستقلة

الفرع الثاني : مدى قانونية المفاهيم الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حول الهيئات المستقلة

المطلب الثاني : علاقة الهيئات المستقلة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

الفرع الاول : موقع الهيئات المستقلة في الهيكل الدستوري للسلطات الاتحادية

الفرع الثاني : ضمان الحيادية والاستقلال في عمل الهيئات المستقلة

المبحث الثاني : الرقابة على اداء الهيئات المستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

المطلب الاول : الوسائل القانونية للرقابة على عمل الهيئات المستقلة

الفرع الاول : مظاهر تدخل مجلس النواب في عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

الفرع الثاني : طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

المطلب الثاني : موقف المحكمة الاتحادية العليا من استقلال الهيئات المستقلة

الفرع الاول : مسار المحكمة الاتحادية العليا في تحديد مفهوم الهيئات المستقلة

الفرع الثاني : مدى توافق احكام المحكمة الاتحادية العليا مع مفهوم استقلال الهيئات المستقلة

اولا : اهمية البحث

يعد موضوع الدراسة من المواضيع المهمة على صعيد الدراسات القانونية والتي اثارات العديد من الاشكالات لكونه يعالج مشكلة على درجة كبيرة من الاهمية حيث تعددت الاراء التي تناولت هذا الموضوع الا انها لم تخرج بحصيلة تساهم في وضع حلول لموضوع التنظيم القانوني للهيئات المستقلة حيث انها كانت تدور حول المشكلة الاانها لم تضع الحلول الجذرية التي يمكن ان يستعين بها المشرع في تحديد المفهوم الحقيقي للهيئات المستقلة والتي تعد من ابرز مظاهر النظم التي تتبنى المنهج الديمقراطي في ممارسة الحكم ولذلك جاءت هذه الدراسة لتحديد مواضع الخلل في تنظيم تلك الهيئات والخروج بحلول يمكن ان تساهم في حل العديد من الاشكاليات

التي رافقت ظهور تلك الهيئات بعد ان استقرت الديمقراطية كأساس للحكم وهو ماتبناه المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ثانيا : مشكلة البحث

يعالج موضوع البحث مشكلة على درجة كبيرة من الاهمية حيث اثار موضوع التنظيم القانوني للهيئات المستقلة جدلا واسعا في العراق وتعددت الاراء التي تناولت تحديد مدولول هذا الاستقلال والطبيعته القانونية لعلاقة تلك الهيئات بالسلطات الاخرى حيث ستحاول الدراسة الاجابة على عدة تساؤلات ومنها ماهو مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئات وهل كان المشرع واضحا في تحديد مفهوم استقلال تلك الهيئات ومنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وطبيعة علاقتها بالسلطة التشريعية والتنفيذية وهل وفقت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مفهوم الاستقلال مع بيان ابرز الاراء التي جاءت في هذا الصدد.

ثالثا : منهجية البحث

اقتضى موضوع الدراسة اتباع المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي تناولت هذا الموضوع واهم الاراء الفقهيه في هذا الصدد فضلا عن تسليط الضوء على اهم القرارات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا التي عالجت هذا الموضوع وكذلك سنتبع المنهج التاريخي للبحث في اصل فكرة الهيئات المستقلة وطبيعة عملها وحكمة وجود هكذا هيئات ضمن الاطر الدستورية للدولة

المبحث الاول

مفهوم الهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

لقد اثار مفهوم استقلال الهيئات المستقلة في العراق جدلا كبيرا وذلك لعدم وضوح النصوص الدستورية التي جاء بها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كما ان اغلب الدراسات التي تناولت البحث في هذا الموضوع انصبت على جانب معين يتعلق بالدور الذي تقوم به تلك الهيئات دون التعرض لطبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية والية الرقابة التي تمارس على تلك الهيئات وكذلك معرفة مرتبتها في الهيكل القانوني للمؤسسات الدستورية .

وهذا ماسنحاول تسليط الضوء عليه في مطلبين يتطرق المطلب الاول للمعايير القانونية لفكرة الهيئات المستقلة ونخصص المطلب الثاني لعلاقة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وكما في الاتي :

المطلب الاول

الاطار القانوني لفكرة الهيئات المستقلة

اتبعت التجارب الديمقراطية العريقة التي تبنت انشاء هيئات مستقلة عدة ضوابط ومعايير في تحديد عمل واهداف تلك الهيئات ولبيان الاطار القانوني لفكرة الهيئات المستقلة لابد من تحديد تلك المعايير ومن ثم استعراض مدى قانونية المفاهيم الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن الهيئات المستقلة وهو ماسنتناوله تباعا في هذا المطلب وكما في الاتي :

الفرع الاول

المعايير القانونية لفكرة الهيئات المستقلة

نظرا لحداثة مفهوم الهيئات المستقلة على صعيد الدراسات القانونية ولبيان اهم المعايير القانونية لفكرة الهيئات المستقلة لابد من بيان التطور التاريخي لتلك الهيئات فضلا عن تحديد طبيعتها واهم الخصائص التي تتميز بها وهذا ما سنتناوله تباعا :

اولا : التطور التاريخي لفكرة الهيئات المستقلة

تعود الجذور التاريخية لنشوء الهيئات المستقلة وظهور مفهومها لاول مرة في السويد عام ١٨٠٩ ثم انتقل الى دول اخرى في القارة الاوربية ثم الى بقية دول العالم واما في الولايات المتحدة الامريكية تم انشاء اول هيئة مستقلة في العام ١٨٨٩ وهي اللجنة التجارية بين الولايات حيث كانت تتبع لوزارة الداخلية ثم بعد ذلك تم انشاء الوكالة المستقلة من قبل الكونكرس بعد الدعوات لتحجيم دور الرئيس الامريكي السابق روزفلت في تعيين او انهاء مهام موظفي تلك الهيئات مما يمس باستقلاليتها واستمر هذا الوضع لحين صدور قرار من المحكمة العليا في العام ١٩٣٥ الذي اعتبرت فيه ان انهاء مهام اعضاء الوكالات المستقلة عملا غير مشروع ومن حينها ظهرت عدة وكالات وهيئات متخصصة مستقلة مثل وكالة حماية البيئة واللجنة الاتحادية للاتصالات وغيرها من الوكالات المستقلة التي تقوم بوظائف متعددة وفي

فرنسا كان اول ظهور للهيئات المستقلة متمثلا بلجنة الرقابة على البنوك في العام ١٩٤١ وفي العام ١٩٧١ كانت البداية الفعلية للهيئات المستقلة حيث ظهرت اكثر من ١٣ منظمة او هيئة ادارية مستقلة وقد عبر عنها المشرع الفرنسي بالسلطات الادارية المستقلة وذلك بموجب القانون الصادر في ١٩٧٨/١/٦ والخاص بالاعلام الالي والحريات ثم تتابع ظهور الهيئات الادارية المستقلة بحسب التخصص في المجالات المختلفة مثل السلطة العليا الخاصة بالاذاعة والتلفزيون في العام ١٩٨٢ولجنة المنافسة في العام ١٩٨٥ واللجنة الوطنية للاتصالات والحريات في العام ١٩٨٦[١] ثم اخذت هذه الفكرة بالانتشار الى بقية دول العالم في انشاء هيئات متخصصة تعمل على نحو الاستقلال عن السلطات العامة في الدولة وتقوم بوظائف محددة يمنحها لها المشرع .

ثانيا : الطبيعة القانونية لعمل الهيئات المستقلة

اختلف الفقه في تحديد طبيعة عمل الهيئات المستقلة نظرا لحداثة نشأتها والية عملها الذي يتطلب مقومات خاصة لكي تقوم بوظائفها على اتم وجه وعلى الرغم من تعدد الاراء التي قيلت بشأنها الا انها لم تخرج عن كونها عبارة عن موسسأت تخرج عن التنظيم الاداري للبرلمان والحكومة والقضاء وتستقل في مواجهتها وذلك لتحقيق اهداف محددة بقصد تقليل العبء عن السلطات العامة في الدولة ، وضمان دقة أدائها لمهامها بحكم تخصص ملاكاتها، ولذا فإنها تعدُّ جزءاً من الهيكل الإداري للدولة وتتسم بمميزات اهمها التخصص والسرعة في الحسم والحيدة في عملها، ومن اهم الاعتبارات التي ساقها الفقه لوجود هذا النوع من المؤسسات هو ايجاد اجهزة فنية متخصصة يتولاها اعضاء مشهود لهم بالخبرة الفنية العالية ولتحقيق اهداف تلك الهيئات لابد من توفير المستلزمات التي تساهم في تحقيق الفاعلية في ممارسة عملها وبكل حيادية ودون وجود عوائق تخل بالاعتبارات التي تقوم عليها وذلك من خلال عدة امور اهمها توفير الحصانة عن جميع اعمالها وارائها التي تدخل في مجال عملها وان لايستخدم مجلس النواب سلطة في الاستجواب لاعتبارات سياسية مما يجعل استقلال تلك الهيئات مفرغا من محتواه[٢].

ثالثا : خصائص الهيئات المستقلة

تتمتع الهيئات المستقلة بعدد من الخصائص التي تميزها والتي تعزز من فاعلية عملها واداء دورها المرسوم لها من قبل المشرع وهي على النحو الاتي :

١ : الهيئات المستقلة تتمتع بسلطة

ان هذه الهيئات ليست جهات استشارية بل انها هيئات تتمتع بصلاحيات مختلفة تتناسب مع الدورالذي تمارسة تلك الهيئات ومع الوظيفة المكلفة بادائها وهذه السلطة هي للسيطرة والتخصص في اداء اعمالها.

٢ : تمارس الهيئات المستقلة وظيفة ادارية

تؤدي الهيئات المستقلة وظائف معقدة ومختلفة تعجز السلطة التنفيذية عن القيام بها بعد اتساع نشاط الدولة وتدخالها في جميع المجالات لذا تلجأ الى منحها الى جهات متخصصة للقيام بها وان ممارسة الهيئات المستقلة للوظيفة الادارية لايعني انها تباشر وظيفة ادارة مباشرة لمرفق عام بل انها تتحمل جزء من اعباء السلطة التنفيذية [٣].

٣ : صفة الاستقلال

تباشر الهيئات المستقلة صلاحيات تشريعية اوتنفيذية او قضائية ولكي تقوم بدورها بمرونه وكفاءة عالية لابد من مباشرتها للصلاحيات المناطة بها باستقلالية وعدم خضوع لاي جهة وعدم تلقيها لاي توجيهات او تعليمات من اي جهة وان كانت مسألة الاستقلال نسبية تختلف بين الدول فمنها من يمنحها استقلالية تامة واخرى تمنحها استقلالية شبه تامة بحسب النظام الذي يتبناه المشرع .

الفرع الثاني

مدى قانونية المفاهيم الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حول الهيئات المستقلة

لقد جاء تنظيم الهيئات المستقلة في العراق متخبطا ومشتتا حيث اورد المشرع مصطلحات تدل على مفاهيم متقاربة مثل الارتباط والخضوع والرقابة ولم يبين المشرع سبب تلك التفرقة والاثار المترتبة عليها او تحديد معيار واضح للتفرقة بين تلك المصطلحات بل جاءت بعض المصطلحات متناقضة مع مفهوم الاستقلال الذي

تتمتع به تلك الهيئات وخصوصا اذا كان الدافع وراء قيام تلك الهيئات هو لتسهيل ممارسة بعض مؤسسات الدولة لوظائفها ولذلك هناك من ذهب الى ان كل اشكال الهيئات المستقلة لاتعدو ان تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة وان الاختلاف بينها في المسميات لااكثر وان خضوع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات باعتبارها احدى الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب هو من صميم العمل الرقابي لمجلس النواب على اداء السلطة التنفيذية[٤] ويرى جانب من الفقه ان كل الهيئات الواردة في الفصل الرابع من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تقع تحت مفهوم الهيئات المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب دون التمييز في معاني الارتباط او الخضوع او الرقابة حيث يرأس هذه الهيئات رئيس بدرجة وزير يمكن استجوابة بذات الطريقة المتبعة في استجواء الوزراء في السلطة التنفيذية [٥].

ويمكن حصر توجهات الفقه في تحديد طبيعة الهيئات المستقلة في ثلاث اتجاهات وهي :

اولا : اعتبر الاتجاه الاول الهيئات المستقلة سلطة رابعة الى جانب السلطات الرئيسية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذا مالايمكن الاخذ به لان وجود سلطة جديدة يحتاج لسند دستوري يمنحها المشروعية في مواجهة السلطات الاخرى في الدولة .

ثانيا : اما الاتجاه الثاني اعتبر الهيئات المستقلة سلطات قضائية او شبة قضائية لتمتعها بصلاحية الفصل في بعض النزاعات وهذا الرأي يمكن الرد عليه ان منح هذه الهيئات صلاحية فض النزاعات يكون على سبيل الحصر ويمكن للافراد الطعن بالقرارات التي تصدرها تلك الهيئات امام القضاء الاداري وهذا ما منحه المشرع لمجلس الدولة الفرنسي.

ثالثا : واما الرأي الاقرب الى طبيعة عمل تلك الهيئات فقد اعتبرها سلطة ادارية مستقلة تستهدف القيام بنشاط او معالجة او مراقبة نشاط معين من انشطة سلطات الدولة او حماية الحريات او النظام العام او لتلبية حاجات لاتستطيع السلطات التقليدية القيام بها وهي بذلك تمثل نوع جديد من انواع مرافق الدولة الادارية [٦]وهناك من يذهب الى اعتبارها هيئات دستورية ذات طبيع خاصة تشترك مع السلطة التشريعية في وظيفتها الرقابية [٧].

وعلى الرغم من تعدد الاراء في هذا الصدد الان هناك من يذهب الى القول ان المشرع العراقي لم يحدد مفهوم الارتباط الوارد في المادة ١٠٣ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وهو من المؤكد ليس ارتباطا اداريا لان مجلس النواب مؤسسة تشريعية وليس تنفيذية والارتباط هنا بمعنى المسؤولية عن الاداء الوظيفي كما تقتضيه المادة ٦١ ثانيا من الدستور بشان اختصاص المجلس في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية سواء تعلق الامر باداء الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة او الهيئات المستقلة على حدا سواء ولم يحدد المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مفهوم الاستقلال واورد صياغات غامضة وكذلك الحال في معظم التشريعات والقوانين التي تناولت موضوع الهيئات المستقلة الا انه يمكن الاشارة الى الامر ٥٦ لعام ٢٠٠٤ الذي تطرق الى مضمون الاستقلال فيما يتعلق بالبنك المركزي العراقي باعتباره هيئة مستقلة حيث عرف الاستقلال بانه القدرة المالية والادارية على ممارسة العمل بدون الخضوع الى التاثير او السيطرة وبما ان الدستور يسمو على كل القوانين والتشريعات فانه يمكن القول ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اخذ بالمعنى الضيق للاستقلال وقد اشار دستور جمهورية العراق الى استقلالية تلك الهيئات وجهة الرقابة عليها ليجعل ارتباط بعضها بمجلس النواب في حين جعل الاخرى ترتبط بمجلس الوزراء مع ترك البعض الاخر دون تحديد للجهة التي يرتبط بها ليثير الوضع القانوني لتلك الهيئات مشكلة من خلال تنظيم العلاقة بينها وبين السلطات الثلاث كما ان انشاء الهيئات المستقلة يقوم على توزيع الادوار والمهام والصلاحيات في الدولة بين جهات وهيئات وسلطات متعددة فهي جميعا سواء كانت سلطة او هيئة يحكمها القانون والتكامل في اداء الادوار لتحقيق المصلحة [٨].

المطلب الثاني

علاقة الهيئات المستقلة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

ان منح صفة الاستقلال بنص دستوري لهيئتين مثل (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة)، من الامورالتي تعزز النظام الديمقراطي الذي تبناه المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وهو مبدأ جديد أخذ به الدستور

العراقي، منعا لظهور حكم ديكتاتوري جديد، وتفاديا للتدخلات التي قد تحصل في عمل تلك الهيئات من السلطات الاخرى لتحقيق اغراض ومصالح معينة قد تخل بعمل تلك الهيئات ومنها السلطة التنفيذية والتشريعية، كما ان ارتباطهما بجهة تنفيذية او تشريعية يعني فقدان استقلاليتهما وفوات المصلحة العامة من وجودهما، وبالتالي مخالفة ما قصده المشرع من حكمة التشريع وانطلاقا من ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول موقع الهيئات المستقلة في الهيكل الدستوري للسلطات الاتحادية وفي الثاني ضمان الحيادية والاستقلال في عمل الهيئات المستقلة وكما في الاتي :

الفرع الاول

موقع الهيئات المستقلة في الهيكل الدستوري للسلطات الاتحادية

تعددت الاراء في موضوع موقع الهيئات المستقلة في البناء الدستوري للدول ومدى علاقتها ببقية السلطات في الدولة ولتحديد ذلك لابد من بيان الهيئات المستقلة التي تطرق لها المشرع في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والوسائل القانونية لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهذا ماسنتناوله تباعا وكما في الاتي :

اولا : الهيئات المستقلة الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

قام المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بتقسيم الهيئات المستقلة الى عدة فئات دون وضوح المعايير التي اتبعها المشرع في هذا الخصوص ويمكن ملاحظة ذلك من خلال استعراض الهيئات المستقلة التي تطرق لها المشرع في المواد من ١٠٢ الى ١٠٨ من الدستور وكما في الاتي :

١ : هيئات مستقلة بشكل تام وهي المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي العراقي .

٢ : وهيئات مستقلة مرتبطة بمجلس النواب وهي ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات

٣ : وهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء وهي دووان الاوقاف ومؤسسة الشهداء

٤ : وهيئات مستقلة متعلقة بشكل الدولة الاتحادي مثل مجلس الخدمة الاتحادي الوارد في المادة ١٠٧ من الدستور[9]

ومن خلال التصنيف الذي اورده المشرع في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يتضح انه لم يعتمد على معيار محدد في تصنيف الهيئات المستقلة التي جعل منها تابعة للسلطة التنفيذية تارة وللسلطة التشريعية تارة اخرى واخرى تتعلق بشكل الدولة الاتحادي دون بيان الية تصنيفها .

وذهبت اغلب الاراء في هذا الجانب الى ان المشرع قد صنفها على اساس درجة الاستقلالية حيث عد بعض الهيئات مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية وبعضها الاخر مستقلة تابعة للسلطة التشريعية ومجموعة اخرى من الهيئات مستقلة بشكل تام .

وعلى الرغم من عدم وضوح الالية التي اتبعها المشرع يمكن القول ان المشرع قد صنفها الى صنفين وهما هيئات مستقلة ذات طابع تنفيذي واخرى ذات طابع خاص وبغض النظر عن السمة الغالبة لعمل الهيئات المستقلة فان تصنيفها على اساس درجة الاستقلالية بحسب اهمية وخطورة الدور الذي تقوم به تلك الهيئات ينبغي ان يصب في منبع واحد وهو ان تمارس عملها بكل حيادية ومهنية وبحسب التخصص الذي يمنحها لها المشرع .

ثانيا : الوسائل القانونية لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

ان الهدف من انشاء هذا النوع من الهيئات ومن ضمنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هو للقيام بنشاط على درجة كبيرة من التخصص والاستقلالية كما ان المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق نصت على ان تتكون السلطات الاتحادية من ثلاث سلطات وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات وعليه فلاوجود لسلطة رابعة اذ ان السلطات وردت على سبيل الحصر في نص المادة الدستورية ولذلك اطلق عليها المشرع لفظ هيئة وجاء في نص المادة ١٠٢ انها تخضع لرقابة مجلس النواب وان من يخضع للرقابة هو اداء السلطة التنفيذية ولو كانت جزء من السلطة التشريعية لما دعت الحاجة الى النص على انها تخضع لرقابته كما انها ليست سلطة قضائية لان القضاء مستقل بموجب المادة ٨٧ من الدستور وان من اهم الاعتبارات التي دعت الدول الى تبني

هذا النوع من الهيئات هو للقيام بمهام على قدر كبير من الاهمية تستوجب التخصص والخبرة الفنية لتحقيق الغايات التي قصدها المشرع من انشائها وهذا لن يتحقق الا اذا كانت تتمتع بوسائل معينة تسهام في نجاح عملها وتحقيق اهدافها ومن اهم هذه الوسائل هي :

١ : الصفة الاستقلالية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات لكي تؤدي مفوضية الانتخابات دورها بفعالية وحيادية لابد ان تتمتع باستقلالية تامة اتجاة السلطات والجهات الدستورية وذلك من خلال تنظيمها بقواعد وقوانين تؤكد استقلاليتها ويتجسد ذلك في طريقة تعيين اعضائها وفقا للتقاليد الدستورية والسياسية في الدول ذات التجربة العريقة في هذا المجال مثل بريطانيا او الولايات المتحدة او فرنسا.

٢ : تعدد الصلاحيات الفعلية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات حيث تباشر هذه الهيئة مجموعة من الصلاحيات التنفيذية او القضائية وهو استثناءا من الاصل الذي يذهب الى عدم جواز الجمع بين السلطات ولكن يمكن ان يبرر ذلك في الدور الذي تقوم به تلك الهيئة وما يتطلبه من مرونة وكفاءة عالية للقيام بدورها على اتم وجه.

٣ : صلاحية فرض بعض القيود الاجرائية او القضائية ان منح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات صلاحيات محددة تستطيع من خلالها حسم المنازعات او فرض جزاءات مما يساهم بصورة كبيرة في زيادة فاعليها وكفاءة ادائها لمهامها [١٠].

الفرع الثاني

ضمان الحيادية والاستقلال في عمل الهيئات المستقلة

يفترض مبدأ الفصل بين السلطات عملية توازن ورقابة صارمة بين سلطات الدولة تمنع احدها من التعدي على الاخرى او التعسف في استخدام السلطة وترسم الدساتير مهام وصلاحيات كل سلطة والعلاقة فيما بينها وبالتالي لابد ان تكون جميع الهيئات والمؤسسات الرسمية او التابعة لاحدى السلطات الثلاث خاضعة لمبدأ المشروعية الان ان الحاجة افرزت ضرورة تأسيس هيئات مستقلة عن السلطات العامة في الدولة لضرورات عامة وبما يؤدي الى سيادة مبدأ المشروعية الا ان طبيعة استقلال تلك الهيئات اثار الكثير من الجدل والنقاش في المجال القانوني وذلك لتحديد مفهوم الاستقلال الذي ينسجم مع طبيعة تلك الهيئات ويحقق اهدافها وفيما يتعلق

بخصوصية عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هل ان الاستقلال المالي والاداري يحقق معنى الاستقلالية في عمل المفوضية العليا للانتخابات حيث ينقسم الاستقلال في مؤسسات الدولة الى استقلال مالي واستقلال اداري واستقلال فني وهذا ماسنحاول تسليط الضوء عليه تباعا :

اولا : الاستقلال المالي والاداري فهما هبة تمنح للمؤسسات التي تعمل بنظام اللامركزية الادارية سواء اكانت محلية اومصلحية ويعني الاستقلال المالي انه بامكان المؤسسة تكوين مواردها المالية الخاصة بها واختيار الاسلوب الانسب لاستغلالها ويكفل لها الاستقلال المذكور تنفيذ سياسة التمويل الذاتي .

ثانيا : اما الاستقلال الاداري فيعني وجود مجلس ادارة مستقل بذاته عن نظام المرافق العامة المركزية يمتلك ذلك المجلس سلطة التقرير المستمدة من المركز في الشؤون التي يحددها القانون .

ثالثا : الاستقلال الفني فهو الذي يقوم على مبدأ التخصص وهو ما ينبغي ان تتمتع به الهيئات المستقلة ومنها المفوضية العليا للانتخابات اذ لكل هيئة اغراض محددة في قانون انشائها عليها تحقيقها بصورة مستقلة عن سلطات الدولة الاخرى اذ لايجوز لتلك السلطات التدخل في عمل تلك الهيئات ابتدأ ويجوز مراقبتها انتهاء[١١] وبما ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اوجد هيئات مستقلة لتحقيق اغراض محددة الا انه لم يحدد بصورة واضحة مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئات حيث ان الاستقلال المالي والاداري يتحقق لاي شخصية اعتباريه يتم انشائها لغرض او لهدف محدد[١٢] وقد حسم الفقه الدستوري الجدل الحاصل في هذا الصدد واضح ان الاستقلال الفني هو المعنى الحقيقي الذي يحقق معنى الاستقلال للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهو عدم امكانية السلطات الاخرى من التدخل في انسيابية اعمال الهيئات المستقلة وبضمنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بيعدا عن الاحكام والاصول القانونية التي تحكم طبيعة عملها [١٣]وبما ينعكس على اداء دورها بفعالية وحيادية عالية وعلى الوجه الذي انشأت لاجله في تحقيق انتخابات حرة ونزيهة بعيدة عن تأثير الاحزاب والكتل السياسية [١٤].

ومن ذلك يتضح ان موقف المشرع العراقي من فكرة الهيئات المستقلة اتسم بالغموض فتارة يوردها ضمن السلطات الاتحادية التي نص عليها في الفصل الرابع الى جانب السلطات الثلاث رغبة منه في وضعها بفصل خاص لتوضيح عدم تبعيتها للسلطات الثلاث وتارة اخرى يربطها بسلطة او جهة معينة دون الاعتماد على معيار محدد وبصورة تظهر تخبط واضح في الية ارتباطها [١٥].

وعموما يرى الباحث ان الاستقلالية تعد جوهر عمل وتنظيم الهيئات المستقلة ومن ابرزها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مما يفرض وجود اطار قانوني يتلائم مع خصوصية هذه الهيئة وخطورة الدور الذي تمارسه وازاحة العراقيل التي قد تواجه ادائها بما يؤمن المشروعية والثقة وهذا مايتحقق في وضوح التشريعات التي تنظم مرجعيتها والية عملها وهو مايحقق ضمانة مهمة لتمثيل حقيقي للسلطة التي تمثل الافراد وهي مجلس النواب .

المبحث الثاني

الرقابة على اداء الهيئات المستقلة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

جاء مفهوم الهيئات المستقلة وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي ظهر اول تطبيق عملي له مع قيام الثورة الفرنسية وذلك لعدم التعسف في استعمال السلطة وتجسيدا لمقولة ان لايمكن ايقاف السلطة الامن قبل السلطة ومع الحاجة الى ايجاد هيئات تتولى مهام محددة لاتدخل ضمن عمل السلطات الثلاث فاصبح هذا المبدأ اساسا للحكم الصالح الذي اخذت به الدول المتطورة ذات الانظمة الديمقراطية ولذلك فان عمل تلك الهيئات ينبغي ان يكون وفق الدور المحدد لها ودون تدخل من احدى السلطات في عملها ومن هنا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول الوسائل القانونية للرقابة على عمل الهيئات المستقلة وفي المطلب الثاني سنتطرق الى موقف المحكمة الاتحادية العليا من استقلال الهيئات المستقلة وكما في الاتي :

المطلب الاول

الوسائل القانونية للرقابة على عمل الهيئات المستقلة

تعد الوظيفة الرقابية من اهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية الى جانب وظيفة التشريع وذلك من خلال عدة وسائل لكي تتحقق من قيام جميع الهيئات في الدولة بدورها على الوجه المطلوب وطبقا لمبدأ المشروعية على ان تمارس هذا الدور بصورة تحفظ لبقية هيئات الدولة خصوصيتها وتضمن الفعالية المطلوبة لاداء دورها والا ستتحول تلك الرقابة لوسيلة للتدخل في عمل بعض الهيئات ومنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ولذلك سنتناول في هذ المطلب مظاهر تدخل مجلس النواب في عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الفرع الاول على ان يكون الفرع الثاني لطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وكما في الاتي :

الفرع الاول

مظاهر تدخل مجلس النواب في عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

يرى جانب من الفقه ان من مظاهر انحراف السلطة التشريعية في العراق هو هيمنة مجلس النواب على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات حيث يبدو ذلك واضحا من خلال صدور التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ الذي طعن بدستوريته عدة جهات كل من بينها رئيس الجمهورية ورئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات باقامة الدعوى المرقمة ٩٩/اتحادية /٢٠١٨ على مجلس النواب حيث جاء في دفوع المدعون ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة ١٠٢ اعتبر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مستقلة واستنادا لذلك صدر قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ وعليه فان انتداب قضاة لادارة الانتخابات يتعارض مع هذا المبدأ ويعد تدخلا في عمل المفوضية في حين برر وكيل المدعى عليه ان قيام مجلس النواب بانتداب قضاة للقيام بشؤون المفوضية لايعد تدخلا وانما لضمان نزاهة الانتخابات كما اورد المدعون ان ايقاف عمل المفوضية يخالف ماجاء في المادة ٦١ من الدستور الذي يتطلب ان يتم الاستجواب ثم سحب الثقة من الهيئات المستقلة كما في اجراءات استجواب الوزراء

في السلطة التنفيذية وان ايقاف العمل لم يرد ذكره في المادة الدستورية التي تمنح مجلس النواب حق الرقابة على الهيئات المستقلة [١٦].

ومن خلال استقراء دفوع الطرفين يمكن ملاحظة وتقييم الحجج التي دافع بموجبها كل طرف عن موقفه ولبيان الراي السليم الذي ينسجم مع طبيعة عمل الهيئات المستقلة يمكن القول ومن خلال استعراض خصائص عمل الهيئات المستقلة وطبيعة عملها ان اي تدخل من قبل السلطات الاخرى سيؤثر على الحيادية والاستقلال التي ينبغي ان تتمتع به تلك الهيئات لذلك لايمكن عد اي هيئة بانها مستقلة لمجرد وصف المشرع لها بل ينبغي ان ينظر الى طبيعة العلاقة التي تربطها مع السلطات الاخرى والية عملها واجراءات تشكيلها والا ستكون تلك الهيئات اسيرة لتوجهات القائمين على السلطة التنفيذية او التشريعية مما يؤدي الى انحرافها عن المهام التي وجدت من اجلها وتتحول الى اداة للنفوذ والصراع على السلطة [١٧].

كما ان الهيئات المستقلة لايمكن ان تكون كذلك الا باستقلال الافراد المكونين لها حتى وان كانت تتمتع بالاستقلال المالي والاداري والفني وان ذلك لن يكون كافيا في غياب اجراءات محددة تضمن قدرة جميع مفاصلها واعضائها مجتمعين او منفردين من ان يقوموا باعمالهم باستقلالية تامة ويمكن ان يتحقق ذلك من خلال القوانين التي تنظم عملها التي ينبغي ان تتضمن معايير وشروط محددة تضمن حيادية القائمين على تلك الهيئات .

الفرع الثاني

طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

نصت المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥ على انه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون) واستجابة لإحالة المشرع الدستوري بشأن تشكيل وعمل مفوضية الانتخابات الى تشريع عادي صدر قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ والذي قضى في المادة الثانية منه على انه

(المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب).

ومع حرص المشرع على تحييد المفوضية وترصين استقلالها عن السلطات الثلاث، فانه قد وقع في تناقض مبين عندما أردفها بوصف (حكومية)، اذ لا يمكن التسليم بخضوع مفوضية الانتخابات للحكومة (السلطة التنفيذية) لتناقضه مع فكرة الاستقلال، كما تخرج أعمالها من طائفة الأعمال الحكومية انسجاماً مع الاستقلال الذي أراده أن يكون لها في الدستور[١٨].

الا ان استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لايمنع من خضوعها لرقابة معينة تضمن تحقيقها للمسار الدستوري الذي رسمه لها المشرع وبما يحقق سيادة القانون وتحقق مبدأ المشروعية وعلى الرغم من ان الهيئات المستقلة تمثل نوع حديث من هيئات الدولة وانها لاتعمل بمعزل عن بقية الهيئات في الدولة وتستهدف تحقيق اهداف محددة ذات طابع اداري وتتمتع بذاتية خاصة وتقوم بوظائف تحمي مبدأ المشروعية وتحقق الصالح العام وبالتالي تخضع للرقابة الخاصة والرقابة القضائية وهو ما تم العمل به في فرنسا [١٩].

على ان لاتتعارض تلك الرقابة مع خصوصية عمل تلك الهيئة حيث ان وجود هيئة مستقلة للانتخابات يعد من مكملات النظام الديمقراطي وضمانه مهمة لتحقيق تمثيل حقيقي لاعضاء السلطة التشريعية الذين يتم انتخابهم من قبل الشعب وهذا لايتم الا من خلال تمتعها بعدة صفات ومن اهمها صفة الاستقلال التي منحها المشرع للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والتي تقتضي ان يتم تشكيلها بطريقة تجعلها بمنأى عن اي تأثير يمكن ان يمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية كما ان استقلالية المفوضية العليا المستقلة للانتخابات يمكنها من ممارسة عملها بشكل مرن وبعيد عن الضغوط التي يمكن ان تتعرض لها من احدى الجهات وبالتالي لايمكن اطلاق وصف الاستقلال على عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لمجرد اطلاق المشرع عليها هذا الوصف وانما ينبغي ان ينعكس ذلك على اجراءات تشكيلها وبما يضمن عدم خضوعها لتوجهات القائمين على السلطة التنفيذية وان لا تستخدم كاداة لتحقيق مأرب سياسية ضيقة.

المطلب الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا من استقلال الهيئات المستقلة

لبيان موقف المحكمة الاتحادية العليا من مفهوم استقلال الهيئات المستقلة لابد من الاجابة عدة تسؤلات ومنها هل اتخذت المحكمة مسارا واحدا في تفسيرها للطبيعة القانونية للهيئات المستقلة وهل كان موقفها واضحا في احكامها التي اتخذتها في هذا الخصوص وهل كان تسبيب المحكمة لاحكامها المتعلقة بالهيئات المستقلة كافيا لتحديد الية علها وضمان استقلاليتها هذا ماسنحاول بيانه في هذا المطلب وسنقسمه الى فرعين نتناول في الفرع الاول مسار المحكمة الاتحادية العليا في تحديد مفهوم الهيئات المستقلة على ان يكون الثاني لمدى توافق احكام المحكمة الاتحادية العيا مع مفهوم استقلال الهيئات المستقلة وكما في الاتي :

الفرع الاول

مسار المحكمة الاتحادية العليا في تحديد مفهوم استقلال الهيئات المستقلة

من خلال تتبع مسار المحكمة الاتحادية العليا يمكن ملاحظة عدم ثبات موقفها بشان التكييف القانوني لعمل الهيئات المستقلة وفي رأي للمحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٠/٩ ذهبت الى ان المقصود بالاستقلال الوارد في المادة ١٠٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيما يتعلق بهيئة النزاهة باعتبارها احدى الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس النواب وهو ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لاسلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون ولايجوز لاي جهة التدخل او التأثير على اداء الهيئة لمهامها الا ان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في اداء هذه المهام فاذا ماحادت عنها او خالفتها فان المجلس يمتلك لوحده محاسبتها ويتخذ الاجراء المناسب بذلك.

وفي موقف اخر ومن خلال استعراض رأي المحكمة المعنون لمجلس النواب والاستفسار حول القرار المفسر رقم ٨٨/ ت/ ٢٠١٠، وما اذا كان يخالف

القرار المفسر رقم ٢٢٨/ ٢٠٠٦/، اجابت المحكمة بما مفاده ترى المحكمة ان القرار رقم ٨٨/ ت/ ٢٠١٠، المؤرخ في ١٨/ ١/ ٢٠١١، لم يكن مختلفا في مضامينه عن القرار الذي اصدرته المحكمة رقم ٢٢٨/ ت/ ٢٠٠٦، في ٩/ ٦/ ٢٠٠٦ وهو نفس المضمون والاختلاف يقتصر فقط على التعابير كما تشير المحكمة اي ان الاشراف لا يخل باستقلالية عمل الهيئات المستقلة من النواحي المهنية والادارية والمالية ومن خلال ما تقدم ومن خلال استعراض حكمي المحكمة الاتحادية المرقم ٢٢٨/ ت/ ٢٠٠٦ والقرار ٨٨/ ت/ ٢٠١٠ في ٢٠١١/١/١٨، يمكن ان نتطرق الى اهم الملاحظات في هذا الصدد :

على خلاف ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية في قراراتها السابقة نجد ان رأيها في القرار المرقم ٢١/ ت/ ٢٠١١ قد خالف ما سبق من اراء، حيث ان في مواقفها المفسرة للهيئات المستقلة نجدها في الاول تؤكد على استقلاليتها (الادارية والمالية والفنية) وعدم خضوعها لغير القانون في حين نجدها في القرار الثاني المفسر تحصر الاستقلالية في الامور الادارية والمالية، لتعود في رأيها المرسل لمجلس النواب المرقم ٢١/اتحادية/ ٢٠١١ لتؤكد على استقلاليتها المالية والادارية والمهنية وبالرغم من الجدل الذي ظهر بعد صدور قرارت المحكمة الاتحادية العليا يمكن اثارة السؤال التالي هل استقلال هذه الهيئات يؤدي الى فرض مفاده انها لا تنطوي ضمن اي سلطة من السلطات الثلاث وتشكل سلطة رابعة وتتوحد هذه الهيئات فيها وتسمى سلطة الهيئات المستقلة ام انها لا بد ان تندرج ضمن اطار واحد من هذه السلطات ؟ ويمكن ان يكون الجواب ان ما ورد في المواد (١٠٢ – ١٠٨) في الفصل الرابع من الباب الثالث الموسوم بالهيئات المستقلة حيث اطلق المشرع عليها بالهيئات المستقلة وجعلها تدور في فلك احدى السلطات الاتحادية وحسم بذلك الامر في ان الاستقلال لا يعني التفرد والبقاء خارج السلطات الثلاث اعلاه وإنما ادرجها ضمن الكيانات المكونة لها عندما اشار الى مرجعيتها باحد مكونات السلطتين التشريعية والتنفيذية[٢٠].

الفرع الثاني

مدى توافق احكام المحكمة الاتحادية العليا مع مفهوم استقلال الهيئات المستقلة

ان وضع الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا والمتعلقة بالهيئات المستقلة تحت مجهرالتمحيص والتدقيق يظهرعدة نقاط لابد من توضيحها مع الاشارة الى اهم الاراء التي قيلت في هذا الصدد حيث أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارا بالرقم ٨٨/ اتحادية /٢٠١٠بتاريخ ١٨/١/ ٢٠١١ بناء على استفسار من رئيس مجلس الوزراء ، جاء فيه بان ربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاص المجلس ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ولا يتفق مع ما جرى العمل عليه في برلمانات العالم ، كما أن (ارتباط) بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون الإشراف على نشاطاتها من قبل مجلس الوزراء تطبيقا لاختصاصاته الواردة في الدستور ، باعتبارها جهات غير مرتبطة بوزارة .

وقد اثار تفسير المحكمة الاتحادية لمفهوم الهيئات المستقلة جدلا كبيرا من حيث تحديد معنى الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئات ويمكن حصر ابرز الاراء التي قيلت في هذا الصدد الى مايلي :

اولا : يذهب الراي الاول الى ان المحكمة قد قصدت في تفسيرها خضوع الهيئات المستقلة للرقابة والأشراف باعتبارها احدى الجهات غير المرتبطة بوزارة وهو لا يخل بطبيعة عملها ، ولا يخدش استقلاليتها ، لأن الاستقلالية لا تعني الانفصال ، والإشراف والرقابة لا يعني الخضوع والتدخل في أعمالها ، كما ان مجلس النواب لا يملك الأدوات **التي تؤهله لادارة شؤون هذه الهيئات** ، حيث أن بقاء مثل هذه الهيئات بهذا الشكل قد يعرض حرية المواطن وحقوقه إلى الضياع ، كما أنها ستكون في منأى عن الطعن في قراراتها في حال بقاءها خارج إطار وكيان السلطة التنفيذية وتكاملها في العمل مع بقية الجهات التي لا ترتبط بوزارة كما أن المحكمة الاتحادية العليا متحددة في تفسير النصوص ولا يمكن لها أن تأتي بنصوص جديدة ، ومن يريد غير تلك التفسيرات عليه أن يأتي بنصوص دستورية أخرى ، بشرط أن تنسجم مع

طبيعة الدستور ومبدأ فصل السلطات ، ومع استقلالية القضاء العراقي ، وان قرارها الأخير كاشفا للحقيقة ومنسجما مع تطلعات الدستور[٢١].

ثانيا : واما الراي الاخر يرى عكس ذلك حيث إن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا يتعارض ونصوص الدستور نفسها إذ لو كان قصد المشرع اعتبار الهيئات المستقلة بحكم الجهات غير المرتبطة بوزارة لما أورد المشرع الدستوري نص المادة(٦١ ثامنا/هـ) على النحو الآتي:(لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)، إذ إن المشرع الدستوري لوعيه وادراكه بأن رؤساء الهيئات المستقلة تختلف طبيعة عملهم عن عمل الجهات غير المرتبطة بوزارة كما ان ماورده المشرع في نص المادة (٦١ / ثامنا /هـ) المتعلق باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، لمعرفته المسبقة باختلاف تلك الهيئات عن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وهو يدل وبوضوح على كونها ليست جزء من السلطة التنفيذية كما إن ما يدلل على عدم صحة هذا التوجه الذي انتهجته المحكمة في قرارها المذكور، ما أورده الدستور من ارتباط دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء، إذ لو كانت تلك الهيئات (جهات غير مرتبطة بوزارة) لكانت إحدى الجهات التنفيذية التي لا يحتاج ارتباطها بمجلس الوزراء إلى نص، لإنها ستكون مرتبطة به تلقائياً[٢٢].

وفي راي اخر ذهب الى انه وبالرغم من صراحة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باستقلالية الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات الا ان المحكمة الاتحادية العليا قد احدثت نوعا من الارباك في تحديد طبيعة الهيئات المستقلة من خلال تضارب قراراتها التفسيرية حول مبدا الاستقلالية، ففي قرارها المرقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٠/٩ بينت المحكمة ان الاستقلال المقصود في نصوص الدستور هو ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامهم لا سلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون ولايجوز لأية جهة التدخل او التأثير على اداء الهيئة لمهامها الا ان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب لكن المحكمة الاتحادية العليا لم تستقر على هذا المبدأ الذي اقرته في قرارها التفسيري المذكور انفا حيث اصدرت قرارا تفسيريا لاحقا قررت بموجبه ان (ارتباط) بعض

الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقا لنص المادة ٨٠ من الدستور[٢٣].

ومن خلال مراجعة احكام المحكمة الاتحادية العليا في هذا الصدد نجد ان قرارات المحكمة المتعلقة بالهيئات المستقلة لم تكن موفقة لسبب منطقي وهو ان الهيئات المستقلة التي اوردها الدستور تعد من الهيئات التي تعمل في الاطار الدستوري المرسوم لها من قبل المشرع والتي تستقل عن السلطات الاتحادية وقد جاء النص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث الذي حمل عنوان السلطات الاتحادية، وان القول بأن الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بمجلس النواب وهي (المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي) ترتبط بمجلس الوزراء وتلك التي نص على ارتباطها بمجلس النواب وهي ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام و الاتصالات تخضع لاشراف مجلس الوزراء لا يمكن الاتفاق معه وذلك لان الارتباط بمجلس الوزراء او الخضوع لاشرافه يتعارض مع عمل هذه الهيئات التي وصفها الدستور بالمستقلة، فهيئة النزاهة المعنية بمكافحة الفساد الاداري والمالي المستشري في الغالب في اجهزة السلطة التنفيذية اكثر من غيرها من السلطات الاتحادية الاخرى فان ارتباطها بمجلس الوزراء سيؤثر حتما على استقلاليتها وقد تصبح اداة تستخدمها الحكومة في تصفية خصومها وستجعل من عملية مكافحة الفساد عملية انتقائية اكثر من كونها حرفية تمارس من هيئة تتمتع بالاستقلالية[٢٤].

وفي اخر المطاف لابد من القول ان الوصول الى الفهم الحقيقي لعمل الهيئات المستقلة لن يتحقق الا من خلال الاقتداء بالانظمة ذات التجارب الديمقراطية العريقة التي تبنت فكرة الهيئات المستقلة المتخصصة واقتفاء الحكمة التشريعية من ايجاد تلك الهيئات باعتبارها موسسأت تخرج عن التنظيم الاداري للبرلمان والحكومة والقضاء وتستقل في مواجهتها وذلك لتحقيق اهداف محددة بقصد تقليل العبء عن تلك السلطات، وضمان تحقيق الدقة في أدائها لمهامها بحكم تخصص ملاكاتها، ولذا فإنها تعدُّ جزءاً من الهيكل الإداري للدولة وتتسم بمميزات اهمها التخصص والسرعة في الحسم والحيدة في عملها ولتصحيح المسار الذي انتهجه المشرع في هذا الصدد

ينبغي توحيد المصطلحات التي تعالج طبيعة عمل تلك الهيئات كما ويقع العبء الاكبرعلى المحكمة الاتحادية العليا من خلال توحيد موقفها من استقلال الهيئات المستقلة الذي كان متخبطا ولم يكن موفقا حيث ان منح الهيئات المستقلة امتياز تنفيذي على غيرها هو لتحقيق غاية محددة على ان تقوم بوظائفا بالسرعة والدقة المطلوبة وبحيادية عاليه كما ان تبعيتها لاحدى السلطات التشريعية او التنفيذية لايمكن ان يمنحها قوة تنفيذية اكبر وانما سيكون سببا للتدخل في عملها وخضوعها للاعتبارات السياسية من قبل الكتل التي يتكون منها مجلس النواب ولذلك لابد من تمتعها بهذه الصفة التي تمنحها قوة اكبر وتكسبها صلاحيات اوسع فيما لو لم تكن تابعة لسلطة معينة .

الخاتمة

بعد عرض موضوع التنظيم القانوني للهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ باعتبارها هيئات مستقلة متخصصة تقوم بمهام ذات اهمية كبيرة وتعد من اهم وسائل الحفاظ على النظام الدستوري ووسيلة للتوازن بين السلطات العامة في الدولة والذي اثار جدلا كبيرا ولازل مستمرا وسيزداد اتساعا اذا لم يسارع المشرع الى تبني مفهوم واضح لعمل تلك الهيئات وبما يحقق الهدف المنشود منها وتوصلنا من خلال البحث الى النتائج والتوصيات الاتية :

اولا : النتائج

١: تمثل الاستقلالية جوهر تنظيم وعمل الهيئات المستقلة مما يفرض وجود اطار قانوني يتلائم مع خصوصية هذه الهيئات وخطورة الدور الذي تمارسه وازاحة العراقيل التي قد تواجه ادائها بما يؤمن المشروعية والثقة في اداء مهامها وهذا مايتحقق في وضوح التشريعات التي تنظم مرجعيتها والية عملها.

٢ : لايمكن اعتبار هيئة بانها من الهيئات المستقلة لمجرد اطلاق المشرع عليها هذا الوصف وانما ينبغي ان ينعكس ذلك على اجراءات تشكيلها وطبيعة عملها وبما يضمن عدم خضوعها لتوجهات القائمين على السلطة التنفيذية والا ستسخدم كاداة لتحقيق مأرب سياسية ضيقة.

٣ : ان الخلاف الحاصل على طبيعة الهيئات المستقلة انعكس على تحديد التكييف القانوني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بوصفها احدى الهيئات المستقلة التي تقوم بمهام ادارية وفنية وان الرأي الاقرب الى طبيعة عمل تلك الهيئات هو انها سلطة ادارية مستقلة تستهدف القيام بنشاط او معالجة او مراقبة نشاط معين من انشطة سلطات الدولة او حماية الحريات او النظام العام او لتلبية حاجات لاتستطيع السلطات التقليدية القيام بها وهي بذلك تمثل نوع جديد من انواع مرافق الدولة الادارية.

٤ : ان مهمة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في تحديد مخرجات النظام الديمقراطي وتعيين ممثلي الشعب يعكس خطورة الدور الذي تقوم به هذه الهيئة مما يحتم منحها الاستقلالية الكافية في اداء عملها ليكون لها حرية اكبر في ممارسة اختصاصاتها وتكون منسجمة مع التجارب النموذجية العالمية .

٥ : ان تحقيق الاستقلال الحقيقي للهيئات المستقلة ينبغي ان يسير على مسارين وهما التطبيق والغاية التنظيمية اي ان صفة الاستقلال التي منحها المشرع لتلك الهيئة تقتضي ان يتم تشكيلها بطريقة تجعلها بمنأى عن اي تأثير يمكن ان يمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية وبما يمكنها من ممارسة عملها بشكل مرن وبعيد عن الضغوط التي يمكن ان تتعرض لها من احدى الجهات وبما ينعكس على اداء عملها وممارسة مهامها وفقا للدستور.

٦ : ان موقف المحكمة الاتحادية العليا من استقلال الهيئات المستقلة كان متخبطا ولم يكن موفقا حيث ان منح الهيئات المستقلة امتياز تنفيذي على غيرها هو لتحقيق غاية محددة على ان تقوم بوظائفها بالسرعة والدقة المطلوبة وبحيادية عاليه كما ان تبعيتها لاحدى السلطات التشريعية او التنفيذية لايمكن ان يمنحها قوة تنفيذية اكبر وانما سيكون سببا للتدخل في عملها وخضوعها للاعتبارات السياسية من قبل الكتل التي يتكون منها مجلس النواب ولذلك لابد من تمتعها بهذه الصفة التي تمنحها قوة اكبر وتكسبها صلاحيات اوسع فيما لو لم تكن تابعة لسلطة معينة .

ثانيا : التوصيات

١ : ان مصطلح ان تكون الهيئات المستقلة مسؤولة امام مجلس النواب هو الاكثر انسجاما مع مفهوم الاستقلالية من المفاهيم الاخرى التي اوردها المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ لان الخضوع والارتباط قد تعني التبعية وهذا ما لاينسجم مع الاستقلالية والحياد التي ينبغي ان تتسم به تلك الهيئات والاسيؤدي الى تدخل الاعتبارات السياسية في عمل تلك الهيئات .

٢ : نتمنى على المشرع العراقي ان يتبنى الية تضمن اختيار اعضاء الهيئات المستقلة ومنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ممن يتمتعون بالمهنية والحيادية والكفاءة والخبرة الفنية العالية والتأكيد على مبدأ الشفافية والحياد في اداء اعملهم وبما يحقق المصداقية في عمل تلك الهيئة .

٣ : ان تحقق الاستقلالية في عمل الهيئات المستقلة يبعدها عن التدخل في عملها من قبل السلطة التشريعية او التنفيذية وفيما يتعلق بالرقابة التي يمكن ان تخضع لها ينبغي ان تكون مقتصرة على ان لاتعمل تلك الهيئة خارج الاطار الدستوري المرسوم لها وبما يحقق الاهداف السياسية والاجتماعية وينسجم مع رؤية المشرع التي يرسمها في الدستور.

٣ : نقترح تعديل المادة ١٠٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الى النص الاتي **(تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة من الهيئات الادارية المستقلة وتنظم اعمالها بقانون)**

٤ : لاجل الخروج من التشتت والتخبط في تحديد الموقف القانوني للرقابة التي تمارس على الهيئات المستقلة نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة ١٠٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الى النص الاتي **(تخضع جميع الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب عن ادائها في اطار المبادى الاساسية الواردة في هذا الدستور ويجوز استحداث هيئات مستقلة اخرى بحسب الحاجة وتنظم اعمالها بقانون)**

الهوامش:

١) ياسر باسم ذنون السبعاوي .، السلطات الادارية المستقلة ودورها في حسم المنازعات ، كلية القانون جامعة الشارقة ، متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٨، ص ٢١١.

٢) د . غازي فيصل ، د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، منشورات دار السلام القانونية ،النجف ، ٢٠١٩ ، ص ١٠٤ ومابعدها

٣) د . ماهر صالح علاوي ، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والاداري ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٧.

٤) د . حنان محمد القيسي ، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة ، بحث منشور في مجلة الحقوق العدد ٢٣ متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٦.

٥) د . علي يوسف الشكري ، الوجيز في النظام الدستوري العراقي ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧، ص ٢١٤.

٦) د. ياسر باسم ذنون السبعاوي ، مصدر سابق ، ص٢١١ .

٧) حميد طارش الساعدي ، الاطار الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة ، بحث منشور على شبكة الانترنت

E-mail:hameedtaresh@yahoo.com

٨) ايناس عبد الهادي مهدي الربيعي ، الاطارالقانوني للهيئات المستقلة ، بحث منشور في موقع قانون العرب ، على الرابط law-arab.com/2019/01/3-20.html تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٦

٩) د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٠ ، ٢٩٧.

١٠) ياسر باسم ذنون السبعاوي ، مصدر سابق ، ص ٢١٥ .

١١) د .غازي فيصل ، مبادرة مجلس النواب لتعديل قانون مجلس الدولة، مقال منشور على الصفحة الشخصية على شبكة الانترنت في ٢٠٢٠/١٠/١٥ ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢٠/١١/٢٢.

١٢) د. حميد حنون الساعدي ، السلطات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ،كلية القانون جامعة بغداد ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢ ،عدنان عاجل عبيد ، جودت احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ،منشورات مكتبة دار السلام القانونية ، النجف الاشرف ، ٢٠٢١، ص ٤٤ .

١٤) د . حيدر علي نوري ، الدور الرقابي لمجلس النواب ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠ /١٢/ ٢٠٢٠.

١٥) د. عدنان عاجل عبيد ، جودت احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مصدر سابق ، ، ص ٤٢ .

١٦) د. علي يوسف الشكري ، انحراف السلطة في العراق ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٩ص ١٣٨.

١٧) د . سامي حسن نجم ، تعدد الاجهزة الرقابية في العراق واثره على فاعليتها ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة كركوك ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٦.

١٨) د . محمد عدنان الزبر ، ، تحديد مفهوم استقلالية مفوضية الانتخابات ، بحث مشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٧..

١٩) هشام جميل كمال ،الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية بالعراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة تكريت ، ٢٠١٢، ص ٣٤ .

٢٠) سالم روضان الموسوي ، الهيئات المستقلة هل هي سلطة رابعة ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٦

٢١) زهير كاظم عبود ، قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور ، مقال منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ،٢٠٢١/١/٦.

٢٢) د. محمد عدنان علي الزبر ، مصدر سابق ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٧.

٢٣) د. سامي حسن نجم ، مصدر سابق ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٦

٢٤) المصدر السابق ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٦

المصادر:

١ : ايناس عبد الهادي مهدي الربيعي ، الاطارالقانوني للهيئات المستقلة ، بحث منشور في موقع قانون العرب ، على الرابط law-arab.com/2019/01/3-20.html تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٦

٢ : د. حميد حنون الساعدي ، السلطات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ،كلية القانون جامعة بغداد ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٧.

٣ : حميد طارش الساعدي ، الاطار الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة ، بحث منشور على شبكة الانترنت E-mail:hameedtaresh@yahoo.com

٤ : د .حنان محمد القيسي ، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة ، بحث منشور في مجلة الحقوق العدد ٢٣ متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٦ .

٥ : سالم روضان الموسوي ، الهيئات المستقلة هل هي سلطة رابعة ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٦.

٦ : د. سامي حسن نجم ، تعدد الاجهزة الرقابية في العراق واثره على فاعليتها ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة كركوك ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٦.

٧ : زهير كاظم عبود ، قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور ، مقال منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ،٢٠٢١/١/٦.

٨ : د .علي يوسف الشكري ، الوجيز في النظام الدستوري العراقي ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧، ص ٢١٤.

٩ : د.علي يوسف الشكري ، انحراف السلطة في العراق ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٩ص ١٣٨.

١٠ : د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٠ .

١١ : د .عدنان عاجل عبيد ، جودت احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، منشورات مكتبة دار السلام القانونية ، النجف الاشرف ، ٢٠٢١ .

١٢ : د.غازي فيصل ، د .عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، منشورات دار السلام القانونية ،النجف ، ٢٠١٩ ، ص ١٠٤ ومابعدها..

١٣ : د . غازي فيصل ، مقال منشور على الصفحة الشخصية على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢٠/١١/٢٢.

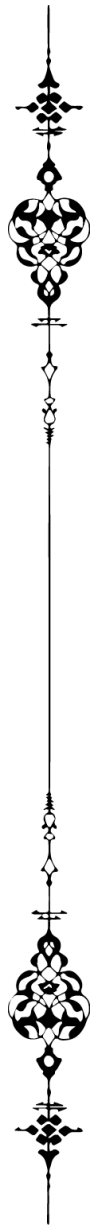
١٤ : د. حيدر علي نوري ، الدورالرقابي لمجلس النواب ، مقال منشور على الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٨

١٥ : هشام جميل كمال ،الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية بالعراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة تكريت ، ٢٠١٢، ص ٣٤ .

١٦ : د.ماهر صالح علاوي ، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والاداري ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٧.

١٧ : د.محمد عدنان علي الزبر ، تحديد مفهوم استقلالية مفوضية الانتخابات ، بحث مشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٧

١٨ : د. ياسر باسم ذنون السبعاوي ، السلطات الادارية المستقلة ودورها في حسم المنازعات ، كلية القانون جامعة الشارقة ، متاح على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ، ٢٠٢١/١/٨.



JOURNAL

of Ash-Sheikh At-Tousy University College

A Refereed Quarterly Journal

Issued by Ash-sheikh At-Tousy University - Holy Najaf - Iraq

Rabea Alawal 1447 A.H. - September 2025 A.D.

Ninth year
No.27

ISSN
2304-9308