(دور الهيئات المستقلة في تحقيق التوازن بين السلطات العامة: دراسة مقارنة)

(The Role of Independent Constitutional Bodies in Maintaining the Balance of Powers: A Comparative Study)

الباحث علي شداد فارس الجوراني
Ali Shaddad Fares Al-Jourani
جامعة وارث الانبياء (ع) كلية القانون
Warith Al-Anbiyaa University / College of Law
Iraqcc2@gmail.com

المدرس الدكتور نرمين عبد الامير سلمان
Lecturer Dr. NarminAbdulameer Salman
جامعة وارث الانبياء (ع) كلية القانون
Warith Al-Anbiyaa University / College of Law
aseel.a.khalil@moheser.edu.iq

المخلص

أصبحت الهيئات المستقلة إحدى أبرز الظواهر الدستورية المعاصرة نتيجة التطورات التي شهدتها النظم السياسية الحديثة، إذ اتجهت العديد من الدساتير إلى إنشاء هيئات تتمتع بقدر من الاستقلال عن السلطات التقليدية، بهدف ممارسة اختصاصات تتطلب الحياد والكفاءة المهنية وعدم الخضوع للتأثيرات السياسية المباشرة. وقد أثار هذا التوجه العديد من التساؤلات الدستورية المتعلقة بالضمانات اللازمة لتحقيق استقلال هذه الهيئات، ومدى مساهمة ذلك الاستقلال في تحقيق التوازن بين السلطات العامة داخل الدولة.

يهدف هذا البحث إلى دراسة الضمانات الدستورية المقررة لاستقلال الهيئات المستقلة وتحليل أثرها في تحقيق التوازن المؤسسي بين السلطات العامة، من خلال اعتماد المنهج المقارن بين عدد من النظم الدستورية، وفي مقدمتها العراق ومصر وفرنسا. ويركز البحث على دراسة الضمانات المتعلقة بإنشاء الهيئات المستقلة وتشكيلها واستقلالها المالي والإداري وآليات مساءلتها والرقابة عليها.

وتوصل البحث إلى أن النص الدستوري وحده لا يكفي لضمان استقلال الهيئات المستقلة ما لم يقترن بضمانات قانونية ومؤسساتية ومالية فعالة. كما تبين أن هذه الهيئات تسهم في تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية وحماية الحقوق والحريات وتحقيق التوازن بين السلطات، إلا أن ضعف الضمانات الدستورية أو التشريعية قد يؤدي إلى تحولها إلى أدوات للتأثير السياسي بدلاً من أن تكون ضمانة للتوازن المؤسسي.

الكلمات المفتاحية :الهيئات المستقلة، الضمانات الدستورية، الفصل بين السلطات، التوازن المؤسسي، القانون الدستوري، الحوكمة الرشيدة، الرقابة الدستورية.

Abstract

The emergence of independent constitutional authorities has become one of the most significant developments in contemporary constitutional systems. These authorities have been established to perform specialized functions requiring neutrality, professionalism, and independence from traditional governmental influences. Their growing role has raised important constitutional questions regarding the legal guarantees necessary to ensure their independence and the extent to which such independence contributes to maintaining a balanced relationship among the legislative, executive, and judicial branches of government.

This study examines the constitutional guarantees provided for independent authorities and analyzes their impact on achieving institutional balance among public powers. The research adopts a comparative constitutional approach by examining selected constitutional experiences, particularly those of Iraq, Egypt, France, and other comparative systems. It focuses on constitutional provisions governing the establishment, composition, financial and administrative autonomy, accountability mechanisms, and judicial oversight of independent authorities.

The study concludes that constitutional recognition alone is insufficient to guarantee genuine independence unless accompanied by effective legal, financial, and institutional safeguards. It further demonstrates that independent authorities contribute significantly to strengthening democratic governance, enhancing transparency, protecting rights and freedoms, and preventing excessive concentration of power. However, the absence of clear constitutional and legislative frameworks

may transform such authorities into instruments of political influence rather than mechanisms of institutional balance.

Keywords: Independent Authorities, Constitutional Guarantees, Separation of Powers, Institutional Balance, Constitutional Law, Comparative Constitutional Systems, Democratic Governance.

المقدمة

شـــهد الفكر الدســـتوري المعاصـــر تطورات جوهرية أدت إلى إعادة النظر في العديد من المفاهيم التقليدية التي ارتبطت بتنظيم السـلطة داخل الدولة. فبعد أن كان النظام الدسـتوري الكلاسـيكي يقوم على أسـاس الفصـل بين السـلطات الثلاث التشـريعية والتنفيذية والقضـائية بوصـفها الركائز الأسـاسـية لممارسـة السـلطة العامة، ظهرت خلال العقود الأخيرة اتجاهات دستورية حديثة دعت إلى إنشاء مؤسسات وهيئات مستقلة تتولى ممارسة وظائف متخصـصـة لا يمكن إخضـاعها بصـورة كاملة للسـلطات التقليدية، وذلك بهدف تعزيز الحياد والشـفافية والكفاءة وضمان حماية الحقوق والحريات وتحقيق الرقابة على أداء السلطات العامة.

وقد ارتبط ظهور الهيئات المســتقلة بالتطورات التي شــهدتها الدولة الحديثة واتســاع وظائفها وتعقد مهامها، إذ أصبحت بعض المجالات تتطلب إدارة متخصصـة بعيدة عن الاعتبارات السياسية والحزبية الضيقة. ومن أبرز هذه المجالات إدارة الانتخابات، ومكافحة الفسـاد، وحماية حقوق الإنسـان، وتنظيم قطاع الاتصـالات والإعلام، والإشراف على المؤسسات المالية والنقدية، وغيرها من الوظائف التي تتطلب قدراً عالياً من الاستقلالية والحياد. لذلك اتجهت العديد من الدسـاتير الحديثة إلى النص على إنشـاء هيئات مسـتقلة ومنحها وضـعاً دسـتورياً خاصـاً يميزها عن المؤسسات الحكومية التقليدية.

وقد برزت أهمية الهيئات المستقلة بصـورة متزايدة في الأنظمة الديمقراطية المعاصـرة باعتبارها إحدى الآليات المؤسسية الهادفة إلى منع تركيز السلطة وضمان خضوع مختلف أجهزة الدولة للرقابة والمساءلة. فوجود هيئات مستقلة تتمتع بصلاحيات محددة وبضمانات قانونية كافية من شأنه أن يعزز الثقة بالمؤسسات العامة وأن يحد من احتمالات التعسف في استعمال السلطة أو استغلالها لتحقيق مصـالح سياسية أو شـخصـية. كما أن استقلال هذه الهيئات يسـهم في توفير بيئة مؤسـساتية أكثر استقراراً وقدرة على تحقيق أهداف التنمية السياسية والاقتصـادية والاجتماعية.

وعلى الرغم من الأهمية المتزايدة للهيئات المستقلة، فإن مسألة استقلالها لا تزال تثير العديد من الإشكالات الدستورية والقانونية. فالنص على الاستقلال لا يعني بالضرورة تحقق الاستقلال الفعلي، إذ قد تتعرض هذه الهيئات لتأثيرات مباشرة أو غير مباشرة من قبل السلطات السياسية المختلفة، سواء من خلال آليات التعيين أو العزل أو الرقابة المالية أو التدخل في شؤونها الإدارية. ومن ثم فإن فعالية الهيئات المستقلة ترتبط بدرجة كبيرة بمدى وجود ضمانات دستورية وقانونية تكفل استقلالها الحقيقي وتمكنها من أداء وظائفها بحرية وحياد.

وتتجلى أهمية دراسة الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة في كونها تمثل أحد الموضوعات الحديثة نسبياً في الفقه الدستوري، فضلاً عن ارتباطها المباشر بمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون والفصل بين السلطات. فكلما كانت الضمانات الدستورية أكثر وضوحاً وقوة، ازدادت قدرة الهيئات المستقلة على أداء وظائفها بكفاءة واستقلالية، وانعكس ذلك إيجاباً على تحقيق التوازن بين السلطات العامة ومنع هيمنة سلطة معينة على بقية السلطات.

كما أن التجارب الدستورية المقارنة أظهرت تبايناً ملحوظاً في تنظيم الهيئات المستقلة وفي طبيعة الضمانات الممنوحة لها. ففي حين منحت بعض الدساتير هذه الهيئات مكانة دستورية راسخة وضمانات واسعة تكفل استقلالها المالي والإداري والوظيفي، اكتفت دساتير أخرى بإشارات عامة أو أحالت تنظيمها إلى التشريعات العادية، الأمر الذي أدى إلى تفاوت كبير في مستوى استقلالها وفاعليتها. ويبرز هذا التباين بصورة واضحة عند المقارنة بين التجارب الدستورية في فرنسا ومصر والعراق وغيرها من الدول.

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية هذا البحث الذي يسعى إلى تحليل الضمانات الدستورية المقررة لاستقلال الهيئات المستقلة وبيان مدى تأثيرها في تحقيق التوازن المؤسسي بين السلطات العامة، مع الاستفادة من التجارب الدستورية المقارنة واستخلاص النتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير الإطار الدستوري المنظم لهذه الهيئات وتعزيز دورها في بناء دولة المؤسسات والقانون.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في التساؤل الرئيس الآتي:

إلى أي مدى تسهم الضمانات الدستورية المقررة لاستقلال الهيئات المستقلة في تحقيق استقلالها الحقيقي، وما أثر ذلك في تحقيق التوازن المؤسسي بين السلطات العامة ومنع هيمنة إحدى السلطات على الأخرى؟

ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالهيئات المستقلة من الناحية الدستورية؟

- ما هي أهم الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال هذه الهيئات؟
- ما مدى كفاية الضمانات المقررة في الدساتير المقارنة؟
- كيف يؤثر استقلال الهيئات المستقلة في تحقيق التوازن بين السلطات؟
- ما أبرز التحديات التي تواجه استقلال الهيئات المستقلة في الواقع العملي؟

أهمية البحث

١. بيان الطبيعة الدستورية للهيئات المستقلة .
٢. توضيح الضمانات الدستورية الكفيلة بتحقيق استقلالها .
٣. إبراز دور الهيئات المستقلة في تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون .
٤. تحليل أثر استقلال الهيئات في تحقيق التوازن بين السلطات العامة .
٥. الاستفادة من التجارب الدستورية المقارنة لتطوير التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة .

أهداف البحث

١. تحديد مفهوم الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية .
٢. بيان الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة .
٣. دراسة أثر الاستقلال المؤسسي في تحقيق التوازن بين السلطات .
٤. تحليل التجارب الدستورية المقارنة .
٥. تقديم مقترحات تشريعية ودستورية لتعزيز استقلال الهيئات المستقلة .

منهجية البحث

يعتمد البحث على:

- **المنهج الوصفي** لبيان المفاهيم والأحكام الدستورية المتعلقة بالهيئات المستقلة .
- **المنهج التحليلي** لتحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذه الهيئات .
- **المنهج المقارن** من خلال المقارنة بين الدساتير (العراقية لسنة ٢٠٠٥ النافذ والمصرية والفرنسية) وبعض التجارب الدستورية الأخرى .
- **المنهج الاستنباطي** لاستخلاص النتائج والتوصيات المتعلقة بموضوع الدراسة .

الدراسات السابقة

تُعد مسألة استقلال الهيئات المستقلة من الموضوعات الحديثة نسبياً في الفقه الدستوري المقارن، وقد حظيت باهتمام متزايد من الباحثين نتيجة توسع دور هذه الهيئات في إدارة الشأن العام وممارسة اختصاصات تتطلب الحياد والاستقلال. وعلى الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت الهيئات المستقلة من زوايا مختلفة، فإن الدراسات التي ركزت بصورة مباشرة على **الضمانات الدستورية لاستقلال هذه الهيئات وأثرها في تحقيق التوازن بين السلطات** ما زالت محدودة، الأمر الذي يبرز أهمية هذا البحث.

الدراسة الأولى

دراسة **محمد كامل ليلة** الموسومة بـ*النظم السياسية والدولة القانونية*، والتي تناول فيها مفهوم الدولة القانونية ومبدأ الفصل بين السلطات والضمانات المؤسسية اللازمة لمنع تركيز السلطة في يد جهة واحدة. وقد اعتمد الباحث المنهج التحليلي لدراسة النظم الدستورية الحديثة، وتوصل إلى أن تطور الدولة المعاصرة أدى إلى ظهور مؤسسات جديدة لا تندرج ضمن السلطات التقليدية الثلاث، وأن نجاح هذه المؤسسات يتوقف على وجود ضمانات دستورية وقانونية تحمي استقلالها عن التأثيرات السياسية. وتفيد هذه الدراسة البحث الحالي في تأصيل العلاقة بين استقلال المؤسسات العامة وتحقيق التوازن الدستوري بين السلطات، إلا أنها لم تتناول الهيئات المستقلة بصورة مباشرة أو تفصيلية.

الدراسة الثانية

دراسة **سليمان محمد الطماوي** في مؤلفه *السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة*، والتي ركزت على تطور مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الدستورية العربية. واعتمد الباحث المنهج المقارن بين عدد من الدساتير العربية، وانتهى إلى أن التطورات الدستورية الحديثة أوجدت هيئات جديدة تمارس اختصاصات رقابية وتنظيمية مستقلة نسبياً عن السلطات التقليدية. وتبرز أهمية هذه الدراسة في توضيح الأساس الدستوري الذي أدى إلى ظهور الهيئات المستقلة، إلا أنها لم تبحث بشكل معمق الضمانات الدستورية لاستقلال هذه الهيئات.

الدراسة الثالثة

دراسة **محمد رفعت عبد الوهاب** بعنوان *الهيئات الإدارية المستقلة وأثرها في تطوير الإدارة العامة*، والتي تناولت الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة وأسس تنظيمها الإداري والمالي. واعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي، وخلص إلى أن الاستقلال الإداري والمالي يمثلان حجر الأساس في ضمان فعالية الهيئات المستقلة. وتستفيد هذه الدراسة في بيان الضمانات المؤسسية اللازمة لاستقلال الهيئات، إلا أنها ركزت على الجانب الإداري أكثر من الجانب الدستوري.

الدراسة الرابعة

دراسة **Guy Carcassonne** التي تناولت تطور المؤسسات الدستورية الفرنسية، ومن بينها السلطات والهيئات الإدارية المستقلة. وقد أوضحت الدراسة أن التجربة الفرنسية اتجهت إلى منح العديد من الهيئات المستقلة ضمانات خاصة لحمايتها من التدخل الحكومي المباشر. وأسهمت هذه الدراسة في توضيح النموذج الفرنسي باعتباره أحد أبرز النماذج المقارنة في مجال الهيئات المستقلة.

الدراسة الخامسة

دراسة **Bruce Ackerman**، والتي ناقشت التحولات الحديثة في مفهوم الفصل بين السلطات. وانتهت الدراسة إلى أن النظم الديمقراطية المعاصرة لم تعد تقتصر على السلطات التقليدية الثلاث، بل شهدت ظهور مؤسسات مستقلة تؤدي دوراً مهماً في الرقابة وتحقيق التوازن المؤسسي. وتمثل هذه الدراسة أحد الأسس النظرية المهمة لفهم موقع الهيئات المستقلة في البناء الدستوري الحديث.

الدراسة السادسة

دراسة **عبد الرزاق السنهوري** المتعلقة بمبادئ التنظيم الدستوري والإداري، والتي تناولت أهمية وجود مؤسسات محايدة لضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق التوازن بين السلطات. وقد أكدت الدراسة أن الاستقلال المؤسسي لا يتحقق بمجرد النص عليه قانونياً، وإنما يحتاج إلى ضمانات عملية تتعلق بطريقة التعيين والتمويل والمساءلة.

الدراسة السابعة

دراسة **علي يوسف الشكري** بعنوان *الهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥* ، والتي ركزت على تحليل النصوص الدستورية المنظمة للهيئات المستقلة في العراق. وتوصلت الدراسة إلى وجود عدد من الإشكالات العملية المرتبطة بعلاقة هذه الهيئات بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، فضلاً عن غموض بعض النصوص الدستورية المتعلقة بحدود استقلالها.

الدراسة الثامنة

دراسة **يحيى الجمل** بعنوان *النظام الدستوري المصري والهيئات المستقلة*، والتي تناولت التطور الدستوري للهيئات المستقلة في مصر، وخاصة بعد دستور ٢٠١٤. وقد انتهت الدراسة إلى أن منح الهيئات المستقلة مكانة

دستورية لا يكفي وحده لضمان استقلالها، بل يجب أن تقترن هذه المكانة بضمانات مالية وإدارية وقضائية فعالة.

التعليق على الدراسات السابقة والفجوة العلمية

يتضح من العرض السابق أن معظم الدراسات ركزت إما على مفهوم الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية، أو على مبدأ الفصل بين السلطات بصورة عامة، أو على دراسة نماذج وطنية محددة. إلا أن هناك نقصاً واضحاً في الدراسات التي تناولت بصورة مباشرة **العلاقة بين الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة وبين تحقيق التوازن المؤسسي بين السلطات العامة من منظور مقارن**.

ومن ثم تتمثل الفجوة العلمية التي يسعى هذا البحث إلى معالجتها في تقديم دراسة دستورية مقارنة تجمع بين تحليل الضمانات الدستورية المقررة لاستقلال الهيئات المستقلة وبيان أثر تلك الضمانات في تحقيق التوازن بين السلطات العامة، مع الاستفادة من عدد من التجارب الدستورية المقارنة واستخلاص نتائج عملية يمكن الإفادة منها في تطوير التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة.

خطة البحث

استناداً إلى طبيعة موضوع الدراسة وأهدافها، فقد تم تقسيم البحث إلى أربعة مباحث رئيسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والدستوري للهيئات المستقلة

المطلب الأول

ماهية الهيئات المستقلة

- الفرع الأول: مفهوم الهيئات المستقلة .
- الفرع الثاني: المميزات القانونية للهيئات المستقلة .
- الفرع الثالث: التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطات التقليدية .

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للهيئات المستقلة

- الفرع الأول: تاريخ الهيئات المستقلة وارتباطها بالدستور
- الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة .
- الفرع الثالث: الأساس الفلسفي لفكرة الاستقلال المؤسسي .

المبحث الثاني: الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة

المطلب الأول: الضمانات المتعلقة بالتأسيس والتشكيل

- الفرع الأول: الضمانات الدستورية للإنشاء
- الفرع الثاني: شروط العضوية والتعيين
- الفرع الثالث: الحماية من العزل التعسفي

المطلب الثاني: الضمانات المالية والإدارية

- الفرع الأول: الاستقلال المالي
- الفرع الثاني: الاستقلال الإداري
- الفرع الثالث: الاستقلال الوظيفي

المطلب الثالث: الضمانات القضائية والرقابية

- الفرع الأول: الرقابة القضائية
- الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية
- الفرع الثالث: حدود الرقابة على الهيئات المستقلة

المبحث الثالث: أثر استقلال الهيئات المستقلة في تحقيق التوازن بين السلطات

المطلب الأول: العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التشريعية

- الفرع الأول: مظاهر التعاون بين الهيئات المستقلة والبرلمان
- الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة
- الفرع الثالث: حدود التدخل التشريعي

المطلب الثاني: العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التنفيذية

- الفرع الأول: الاستقلال عن الحكومة
- الفرع الثاني: التعاون الوظيفي مع السلطة التنفيذية
- الفرع الثالث: الإشكالات الدستورية الناشئة عن العلاقة بين الطرفين

المطلب الثالث: العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة القضائية

- الفرع الأول: الرقابة القضائية على قرارات الهيئات المستقلة
- الفرع الثاني: حدود تدخل القضاء في أعمال الهيئات المستقلة
- الفرع الثالث: التوازن بين الاستقلال والرقابة القضائية

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي والدستوري للهيئات المستقلة

يمثل تحديد المفهوم القانوني للهيئات المستقلة نقطة الانطلاق الأساسية لفهم دورها في النظام الدستوري المعاصر. فقبل دراسة الضمانات الدستورية المقررة لاستقلال هذه الهيئات وآثارها في تحقيق التوازن بين السلطات، ينبغي الوقوف على طبيعتها القانونية وخصائصها المميزة والأسس الدستورية التي استندت إليها مختلف النظم السياسية في إنشائها.

وقد أدى التطور الذي شهدته الدولة الحديثة إلى ظهور العديد من الهيئات والمؤسسات التي لا يمكن إدراجها ضمن السلطات التقليدية الثلاث، الأمر الذي أثار نقاشاً فقهياً واسعاً بشأن طبيعتها القانونية وموقعها ضمن البناء الدستوري للدولة. ومن هنا يقتضي الأمر دراسة ماهية هذه الهيئات والأساس الدستوري الذي تستند إليه.

المطلب الأول

ماهية الهيئات المستقلة

تُعد الهيئات المستقلة من المفاهيم الحديثة نسبياً في الفقه الدستوري والإداري، وقد ارتبط ظهورها بتطور وظائف الدولة وتعاظم الحاجة إلى إنشاء مؤسسات متخصصة تتمتع بقدر من الحياد والاستقلال عن السلطات السياسية التقليدية. وقد اختلف الفقه بشأن تعريف هذه الهيئات وتحديد عناصرها الأساسية، إلا أن معظم الاتجاهات الفقهية اتفقت على أن الاستقلال يمثل العنصر الجوهري الذي يميزها عن غيرها من المؤسسات العامة.

الفرع الأول

مفهوم الهيئات المستقلة

يثير تحديد مفهوم الهيئات المستقلة أهمية كبيرة لكونه يمثل الأساس الذي تُبنى عليه بقية الأحكام المتعلقة بتشكيل هذه الهيئات واختصاصاتها وضمانات استقلالها. ولذلك تعددت التعريفات الفقهية التي حاولت بيان المقصود بهذه الهيئات في ضوء وظائفها وموقعها داخل النظام الدستوري للدولة. و يُقصد بالهيئات المستقلة (تلك المؤسسات العامة التي ينشئها الدستور أو القانون ويمنحها اختصاصات محددة تمارسها بصورة مستقلة عن السلطات التقليدية، مع تمتعها بضمانات قانونية تحول دون خضوعها للتأثير السياسي المباشر أو غير المباشر)[1].

[1] محمد كامل ليلة، *النظم السياسية والدولة القانونية*، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢١١.

كما عرّفها جانب من الفقه بأنها (أجهزة عامة متخصصة تُنشأ لممارسة وظائف رقابية أو تنظيمية أو استشارية أو حمائية تتطلب قدراً كبيراً من الحياد والاستقلال، بحيث لا تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو خاضعة لتوجيهاتها اليومية[1]).

وتُعرف أيضاً بأنها (مؤسسات دستورية أو قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً للقانون دون تدخل من السلطات الأخرى)[2].

الفرع الثاني

المميزات القانونية للهيئات المستقلة

بعد تحديد المقصود بالهيئات المستقلة، تبرز أهمية بيان الخصائص القانونية التي تميزها عن غيرها من المؤسسات العامة. فهذه الخصائص لا تمثل مجرد صفات تنظيمية، وإنما تشكل الأساس القانوني الذي يبرر منحها وضعاً متميزاً داخل البناء الدستوري للدولة. كما أن فهم هذه الخصائص يساعد في تحديد مدى استقلال هذه الهيئات وحدود علاقتها بالسلطات العامة الأخرى.

أولاً: الاستقلال القانوني

يقصد بالاستقلال القانوني للهيئات بانه (تمتع الهيئة بمركز قانوني مستقل يمكنها من ممارسة اختصاصاتها دون الخضوع المباشر لسلطة التوجيه أو الإشراف من قبل السلطة التنفيذية). ويظهر هذا الاستقلال من خلال تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية المستقلة، وامتلاكها صلاحيات قانونية تمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أهدافها المحددة قانوناً[3].

ويقتضي الاستقلال القانوني أن تكون اختصاصات الهيئة محددة بصورة واضحة في الدستور أو القانون، بحيث لا يجوز لأي سلطة أخرى التدخل في ممارستها أو تعطيلها إلا في الحدود التي يسمح بها القانون. كما يتطلب وجود ضمانات قانونية تحول دون التأثير في قرارات الهيئة أو إخضاعها للاعتبارات السياسية أو الحزبية[4].

---

[1] سليمان محمد الطماوي، *السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة*، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٤٥.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، *القانون الإداري*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٨٧.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٣٢.

[4] محمد كامل ليلة، *القانون الدستوري والنظم السياسية*، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٠١.

ثانياً: الاستقلال الإداري

يقصد بالاستقلال الإداري قدرة الهيئة على إدارة شؤونها التنظيمية والوظيفية بعيداً عن التدخلات الخارجية، بما في ذلك إدارة مواردها البشرية ووضع هيكلها التنظيمي واتخاذ القرارات المتعلقة بموظفيها[١].

ويُعد الاستقلال الإداري شرطاً ضرورياً لتحقيق الاستقلال الفعلي للهيئة، إذ إن خضوعها للإدارة الحكومية المباشرة قد يؤدي إلى التأثير في أدائها وإضعاف قدرتها على ممارسة اختصاصاتها بحياد وموضوعية.

ثالثاً: الاستقلال المالي

يمثل الاستقلال المالي أحد أهم الضمانات العملية لاستقلال الهيئات المستقلة، إذ لا يمكن الحديث عن استقلال حقيقي في ظل اعتماد الهيئة بصورة كاملة على السلطة التنفيذية في توفير الموارد المالية اللازمة لممارسة مهامها[٢].

ويتحقق الاستقلال المالي من خلال تخصيص موازنات مستقلة للهيئات المستقلة، ومنحها صلاحية إدارة مواردها المالية وفقاً للقانون، مع إخضاعها للرقابة المالية اللاحقة التي تهدف إلى ضمان حسن استخدام الأموال العامة دون المساس باستقلالها المؤسسي.

رابعاً: التخصص الوظيفي

تتميز الهيئات المستقلة بكونها تنشأ لممارسة اختصاصات محددة تتطلب درجة عالية من الخبرة الفنية أو المهنية، مثل إدارة الانتخابات، أو مكافحة الفساد، أو حماية حقوق الإنسان، أو تنظيم القطاعات الاقتصادية المختلفة[٣].

ويؤدي هذا التخصص إلى تعزيز فعالية الهيئة وتمكينها من أداء وظائفها بصورة أكثر كفاءة من المؤسسات الحكومية التقليدية.

[١] سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥١٤.
[٢] يحيى الجمل، *النظم السياسية المعاصرة*، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٨٥.
[٣] علي يوسف الشكري، *الهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥* ، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٤٤.

خامساً: الحياد والاستقلال السياسي

من الخصائص الأساسية للهيئات المستقلة ضرورة تمتعها بالحياد السياسي، بحيث تكون قراراتها قائمة على أسس قانونية وفنية بعيداً عن الاعتبارات الحزبية أو السياسية. ويُعد هذا الحياد أحد المبررات الرئيسية لإنشاء هذه الهيئات في النظم الديمقراطية المعاصرة[١].

الفرع الثالث

التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطات التقليدية

إن ظهور الهيئات المستقلة أثار جدلاً فقهياً واسعاً حول موقعها ضمن النظام الدستوري للدولة، وما إذا كانت تمثل سلطة رابعة مستقلة أم مجرد أجهزة مساعدة للسلطات التقليدية. ولذلك فإن التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية يعد أمراً ضرورياً لفهم طبيعتها القانونية وحدود اختصاصاتها.

أولاً: التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطة التشريعية

تتمثل الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية في سن القوانين وممارسة الرقابة السياسية على الحكومة. أما الهيئات المستقلة فلا تملك سلطة التشريع بالمعنى الدستوري، وإنما تمارس اختصاصات تنظيمية أو رقابية أو تنفيذية في نطاق محدد يحدده القانون[٢].

كما أن أعضاء السلطة التشريعية يستمدون شرعيتهم من الانتخاب الشعبي المباشر، في حين يتم اختيار أعضاء معظم الهيئات المستقلة وفق آليات قانونية خاصة تختلف من دولة إلى أخرى.

ثانياً: التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطة التنفيذية

تخضع أجهزة السلطة التنفيذية لقيادة الحكومة ورئيس الدولة وفقاً للنظام الدستوري المعمول به، بينما تتمتع الهيئات المستقلة باستقلال نسبي أو كامل عن السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها[٣].

ومع ذلك فإن هذا الاستقلال لا يعني انفصال الهيئات المستقلة بصورة مطلقة عن السلطة التنفيذية، إذ تظل هناك علاقات تعاون وتنسيق بين الجانبين في حدود القانون.

ثالثاً: التمييز بين الهيئات المستقلة والسلطة القضائية

---

[١] Bruce Ackerman, The New Separation of Powers, Harvard Law Review, Vol. 113, 2000, p. 634.

[٢] عبد الحميد متولي، *القانون الدستوري والأنظمة السياسية*، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٧٨.

[٣] محمد رفعت عبد الوهاب، *مبادئ القانون الإداري*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٥٦.

تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات وتطبيق القانون وإصدار الأحكام القضائية الملزمة، في حين تمارس الهيئات المستقلة وظائف تنظيمية أو رقابية أو إدارية ولا تملك في الأصل سلطة القضاء إلا في حدود ضيقة يحددها القانون[١].

كما أن استقلال القضاء يستند إلى ضمانات دستورية خاصة تختلف عن الضمانات المقررة للهيئات المستقلة، وإن كان كلاهما يشترك في هدف حماية الحياد ومنع التدخل الخارجي.

رابعاً: هل تمثل الهيئات المستقلة سلطة رابعة؟

انقسم الفقه الدستوري بشأن اعتبار الهيئات المستقلة سلطة رابعة. فذهب اتجاه إلى أن تنامي دورها واتساع اختصاصاتها يبرر اعتبارها سلطة دستورية جديدة إلى جانب السلطات التقليدية. بينما يرى اتجاه آخر أن هذه الهيئات لا تمثل سلطة مستقلة بالمعنى الدستوري، وإنما هي مؤسسات متخصصة أوجدتها الحاجة العملية لتطوير وظائف الدولة الحديثة[٢].

ويبدو أن الرأي الثاني أكثر انسجاماً مع الواقع الدستوري المعاصر، إذ إن الهيئات المستقلة لا تمارس جميع مظاهر السلطة العامة بصورة مستقلة، وإنما تؤدي وظائف محددة في إطار النظام الدستوري القائم.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للهيئات المستقلة

لا يمكن فهم الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة دون دراسة الأساس الدستوري الذي تستند إليه. فقد ارتبط ظهور هذه الهيئات بتطور الفكر الدستوري الحديث الذي سعى إلى إيجاد آليات جديدة لتحقيق الرقابة والتوازن داخل الدولة، بعيداً عن النموذج التقليدي القائم على الفصل الجامد بين السلطات.

وقد أدى هذا التطور إلى اتجاه العديد من الدساتير الحديثة نحو النص على إنشاء هيئات مستقلة ومنحها مكانة دستورية خاصة، إدراكاً لأهمية الدور الذي تؤديه في تعزيز الديمقراطية والشفافية وحماية الحقوق والحريات.

[١] يحيى الجمل، *القضاء الدستوري في النظم المعاصرة*، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢٧.
[٢] Guy Carcassonne, La Constitution, Éditions du Seuil, Paris, 2013, p. 211.

الفرع الأول

تاريخ الهيئات المستقلة وارتباطها بالدستور

لم تظهر الهيئات المستقلة بصورة مفاجئة، وإنما كانت نتيجة تطور تاريخي طويل ارتبط بالتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة الحديثة.

بدأت فكرة الهيئات المستقلة في الظهور خلال النصف الثاني من القرن العشرين، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، حيث برزت الحاجة إلى إنشاء مؤسسات متخصصة تتولى تنظيم قطاعات معينة بعيداً عن التأثيرات السياسية المباشرة[١].

وساعد اتساع وظائف الدولة وتزايد التدخل الحكومي في مختلف المجالات على تعزيز الاتجاه نحو إنشاء هيئات متخصصة تتمتع بقدر من الاستقلال المؤسسي، بما يضمن تحقيق الكفاءة والحياد في إدارة المرافق العامة والقطاعات الحيوية[٢].

كما شهدت العقود الأخيرة انتشاراً واسعاً للهيئات المستقلة في مختلف دول العالم، سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وأصبحت جزءاً أساسياً من البناء الدستوري والإداري الحديث.

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة

يمثل التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة حجر الزاوية في تحديد مركزها القانوني داخل الدولة، إذ تختلف الدول في مدى إدراج هذه الهيئات ضمن نصوص دساتيرها. فبعض الدساتير تتجه إلى النص الصريح على إنشاء هيئات مستقلة وتحديد اختصاصاتها وضماناتها، في حين تكتفي دساتير أخرى بإشارات عامة وتترك التفصيل للتشريع العادي، وهو ما ينعكس مباشرة على درجة الاستقلال الفعلي لهذه الهيئات.

أولاً: التنظيم الدستوري الصريح

في بعض النظم الدستورية الحديثة، يتم النص بشكل مباشر على إنشاء هيئات مستقلة داخل الدستور نفسه، مع تحديد وظائفها الأساسية وضمانات استقلالها. ويعد هذا الأسلوب من أقوى صور الحماية الدستورية، لأنه يجعل وجود الهيئة واستقلالها محصنين نسبياً من التعديل التشريعي العادي.

---

[١] Bruce Ackerman, The New Separation of Powers, Harvard Law Review, Vol. 113, 2000, p. 641.

[٢] Guy Carcassonne, La Constitution, Paris, 2013, p. 218.

وتتميز هذه الصيغة بما يلي:

- تثبيت وجود الهيئة على مستوى دستوري .
- تحديد صلاحياتها الأساسية بشكل عام .
- وضع ضمانات تتعلق بالتعيين والتمويل والاستقلال الوظيفي .

ويظهر هذا الاتجاه في العديد من الدساتير الحديثة التي سعت إلى تعزيز الرقابة المؤسسية وضمان عدم خضوع هذه الهيئات للتأثيرات السياسية المباشرة[١].

ثانياً: التنظيم الدستوري غير المباشر (الإحالة إلى القانون)

في المقابل، هناك دساتير لا تنص تفصيلاً على الهيئات المستقلة، وإنما تكتفي بذكرها بصورة عامة أو تحيل تنظيمها إلى القانون. ويترتب على ذلك أن استقلال هذه الهيئات يصبح أكثر عرضة للتأثر بالتغيرات التشريعية والسياسية.

وتكمن إشكالية هذا النموذج في أن المشرّع العادي قد يتوسع أو يضيّق من صلاحيات هذه الهيئات وفقاً للظروف السياسية، مما قد يؤثر على حيادها واستقلالها الوظيفي[٢].

ثالثاً: أثر التنظيم الدستوري على الاستقلال المؤسسي

يتضح من المقارنة بين النموذجين أن درجة الحماية الدستورية تلعب دوراً محورياً في ضمان استقلال الهيئات المستقلة. فكلما كان التنظيم الدستوري أكثر تفصيلاً، ازدادت قدرة هذه الهيئات على أداء وظائفها بعيداً عن التدخلات السياسية.

كما أن التنظيم الدستوري الصريح يحد من إمكانية استخدام هذه الهيئات كأدوات سياسية، ويعزز من دورها كآليات رقابية مستقلة داخل النظام الدستوري للدولة[٣].

---

[١] Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Cambridge University Press, 1994, p. 112.

[٢] محمد رفعت عبد الوهاب، *القانون الإداري*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٤٠٢.

[٣] Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, 2000, p. 652.

الفرع الثالث

الأساس الفلسفي لفكرة الاستقلال المؤسسي

لا يقتصر فهم الهيئات المستقلة على الجوانب القانونية فقط، بل يمتد إلى الأساس الفلسفي الذي يقوم عليه مفهوم الاستقلال المؤسسي ذاته. فقد نشأت فكرة الهيئات المستقلة نتيجة تطور الفكر السياسي الليبرالي الذي سعى إلى الحد من تركيز السلطة، وتوسيع نطاق الرقابة المؤسسية داخل الدولة الحديثة.

أولاً: مبدأ الحد من تركيز السلطة

يقوم الأساس الفلسفي للهيئات المستقلة على فكرة جوهرية مفادها أن تركيز السلطة في يد جهة واحدة يؤدي إلى الاستبداد وسوء استخدام السلطة. ومن ثم فإن إنشاء هيئات مستقلة يعد وسيلة لتوزيع السلطة داخل الدولة بشكل يمنع الاحتكار المؤسسي ويعزز التوازن السياسي[١].

ثانياً: تعزيز الحوكمة الرشيدة

ترتبط الهيئات المستقلة ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الحوكمة الرشيدة، الذي يقوم على الشفافية والمساءلة والكفاءة. فاستقلال هذه الهيئات يهدف إلى ضمان اتخاذ القرارات بناءً على أسس فنية وقانونية بعيداً عن التأثيرات السياسية أو الحزبية[٢].

ثالثاً: حماية الحقوق والحريات

تُعد الهيئات المستقلة أحد الأدوات الحديثة لحماية الحقوق والحريات، خاصة في المجالات الحساسة مثل الانتخابات وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد. ويقوم الأساس الفلسفي هنا على ضرورة وجود مؤسسات محايدة تضمن عدم استغلال السلطة العامة للإضرار بحقوق الأفراد[٣].

رابعاً: التطور الوظيفي للدولة الحديثة

إن توسع وظائف الدولة الحديثة وتعقدها أدى إلى الحاجة إلى مؤسسات متخصصة قادرة على إدارة قطاعات معينة بكفاءة عالية. ومن هنا ظهرت فكرة الهيئات المستقلة كاستجابة طبيعية لهذا التطور الوظيفي للدولة[٤].

---

١ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 1748, Book XI.

٢ OECD, *Governance Frameworks for Independent Regulatory Authorities*, 2017, p. 23.

٣ Tom Ginsburg, *Administrative Law and Human Rights*, Cambridge University Press, 2010, p. 77.

٤ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, MIT Press, 1996, p. 301.

المطلب الثاني

يؤكد ما سبق أن الأساس الدستوري للهيئات المستقلة لا ينفصل عن تطور الفكر السياسي والدستوري الحديث، حيث أصبحت هذه الهيئات جزءاً من بنية الدولة المعاصرة، وليست مجرد أجهزة إدارية مساعدة. ومن ثم فإن دراسة تنظيمها الدستوري وتطورها التاريخي وأساسها الفلسفي يضع الإطار النظري الضروري لفهم دورها في تحقيق التوازن بين السلطات، وهو ما سيتم تفصيله في المباحث اللاحقة من هذا البحث.

المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة

تُعد الضمانات الدستورية لاستقلال الهيئات المستقلة من أهم الركائز التي يقوم عليها نجاح هذه المؤسسات في أداء وظائفها بعيداً عن التأثيرات السياسية والإدارية. فمجرد النص على "الاستقلال" في الدستور لا يكفي لتحقيقه فعلياً، بل يتطلب الأمر مجموعة من الضمانات القانونية والمؤسسية التي تحول هذا الاستقلال إلى واقع عملي ملموس.

وتتجلى أهمية هذه الضمانات في كونها الأداة التي توازن بين أمرين متعارضين ظاهرياً: الأول هو ضمان استقلال هذه الهيئات في مواجهة السلطات العامة، والثاني هو عدم خروجها عن إطار الرقابة والمساءلة داخل الدولة الدستورية الحديثة.

المطلب الأول

الضمانات المتعلقة بالتأسيس والتشكيل

يُعد التأسيس والتشكيل أول مرحلة في بناء الهيئات المستقلة، وهو أخطر المراحل تأثيراً على درجة استقلالها، إذ إن طريقة الإنشاء وآليات اختيار الأعضاء تحدد مسبقاً مدى حياد هذه الهيئات أو خضوعها للنفوذ السياسي.

الفرع الأول

الضمانات الدستورية للإنشاء

إن النص الدستوري على إنشاء الهيئات المستقلة يمثل أقوى صور الحماية القانونية لها، إذ يجعل وجودها جزءاً من البناء الدستوري للدولة وليس مجرد تنظيم تشريعي قابل للتغيير بسهولة.

ويترتب على ذلك أن المشـرّع العادي لا يسـتطيع إلغاء هذه الهيئات أو تعديل اختصـاصـاتها الجوهرية إلا في حدود ضيقة، مما يعزز استقرارها المؤسسي.

كما أن الدسـاتير الحديثة اتجهت إلى تحديد الوظائف الأسـاسـية لهذه الهيئات، مثل الرقابة، الانتخابات، حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، بما يضمن عدم تركها للتجاذبات السياسية[١].

ويؤدي هذا التنظيم إلى تعزيز مبدأ **سمو الدستور** باعتباره المرجع الأعلى الذي يحدد شكل الدولة ومؤسساتها.

الفرع الثاني

شروط العضوية والتعيين

تُعد آلية اختيار أعضاء الهيئات المستقلة من أهم الضمانات المؤثرة في استقلالها الفعلي، إذ إن طريقة التعيين قد تجعل هذه الهيئات مستقلة أو تابعة عملياً للسلطة التنفيذية أو التشريعية.

في النظم الدستورية المقارنة، نجد عدة نماذج:

- التعيين عبر البرلمان لضمان التمثيل الديمقراطي .
- التعيين المشترك بين السلطات الثلاث لتحقيق التوازن .
- التعيين عبر لجان مستقلة لضمان الحياد الفني .

ويشترط في أعضاء هذه الهيئات غالباً التمتع بالخبرة والكفاءة والنزاهة، مع منع الجمع بين العضوية وأي نشاط سياسي حزبي[٢].

ويهدف ذلك إلى تقليل التأثيرات السياسية على قراراتها، وضمان الطابع المهني والفني لعملها.

الفرع الثالث

الحماية من العزل التعسفي

تُعد الحماية من العزل التعسـفي من أهم ضـمانات الاسـتقلال، لأن إمكانية عزل الأعضـاء بسـهولة تؤدي إلى إخضاعهم للضغط السياسي المستمر.

---

[١] Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Cambridge University Press, 1994, p. 118.

[٢] Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, 2000, p. 660.

لذلك، تنص العديد من الدساتير على أن عزل أعضاء الهيئات المستقلة لا يتم إلا وفق إجراءات محددة وبدوافع قانونية واضحة، مثل الإخلال الجسيم بالواجبات أو فقدان شروط العضوية.

كما يتم أحياناً اشتراط صدور قرار العزل من جهة متعددة (كالبرلمان أو القضاء)، وليس من السلطة التنفيذية منفردة[١].

ويهدف هذا النظام إلى تحقيق توازن دقيق بين الاستقلال والمساءلة

المطلب الثاني

الضمانات المالية والإدارية

لا يتحقق الاستقلال المؤسسي للهيئات المستقلة من خلال النصوص القانونية وحدها، بل يحتاج إلى دعم مالي وإداري يضمن لها القدرة على أداء مهامها دون خضوع للسلطة التنفيذية.

الفرع الأول

الاستقلال المالي

يُعد الاستقلال المالي من أهم الركائز العملية لاستقلال الهيئات المستقلة، إذ إن الاعتماد المالي على السلطة التنفيذية قد يؤدي إلى التأثير غير المباشر على قراراتها.

ويتحقق هذا الاستقلال من خلال:

- تخصيص موازنة مستقلة لكل هيئة .
- إقرار ميزانيتها من البرلمان مباشرة .
- منحها صلاحية إدارة مواردها المالية ضمن حدود القانون .

ويهدف ذلك إلى ضمان عدم استخدام التمويل كأداة ضغط سياسي أو إداري عليها[٢].

[١] Tom Ginsburg, *Constitutional Courts in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2013, p. 145.

[٢] OECD, *Governance of Regulators*, 2017, p. 54.

الفرع الثاني

الاستقلال الإداري

يقصد بالاستقلال الإداري قدرة الهيئة على إدارة شؤونها الداخلية دون تدخل من السلطة التنفيذية، بما يشمل تنظيم الهيكل الإداري، التوظيف، والترقية، ووضع الأنظمة الداخلية.

ويُعد هذا النوع من الاستقلال ضرورياً لضمان كفاءة الأداء المؤسسي، إذ إن التدخل الإداري الخارجي يؤدي إلى إضعاف فعالية الهيئة وإرباك عملها[١].

الفرع الثالث

الاستقلال الوظيفي

يعني الاستقلال الوظيفي أن تمارس الهيئة اختصاصاتها بحرية كاملة دون تدخل في قراراتها الفنية أو الرقابية، سواء من السلطة التنفيذية أو التشريعية.

ويظهر ذلك بشكل خاص في الهيئات الرقابية مثل هيئات النزاهة والانتخابات، حيث يجب أن تكون قراراتها قائمة على أسس قانونية وفنية بحتة.

ويعد هذا النوع من الاستقلال الضمان النهائي لحياد المؤسسة[٢].

المطلب الثالث: الضمانات القضائية والرقابية

على الرغم من أهمية استقلال الهيئات المستقلة، إلا أن هذا الاستقلال لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل يجب أن يخضع لضوابط رقابية تضمن عدم الانحراف أو إساءة استخدام السلطة.

[١] محمد رفعت عبد الوهاب، *القانون الإداري*، ٢٠١٥، ص ٤١٠.
[٢] Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, MIT Press, 1996, p. 315.

الفرع الأول

الرقابة القضائية

تخضع قرارات الهيئات المستقلة للرقابة القضائية بوصفها ضمانة أساسية لحماية مبدأ المشروعية.وتتمثل هذه الرقابة في إمكانية الطعن بقرارات هذه الهيئات أمام القضاء الإداري أو الدستوري، مما يضمن عدم تجاوزها حدود القانون[١].

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية

يمارس البرلمان رقابة سياسية على أداء الهيئات المستقلة من خلال:

- الاستجوابات .
- التقارير السنوية .
- جلسات المساءلة .

ويهدف ذلك إلى تحقيق الشفافية دون التدخل في القرارات الفنية للهيئة[٢].

الفرع الثالث: حدود الرقابة على الهيئات المستقلة

تُعد مسألة تحديد حدود الرقابة من أكثر الإشكاليات تعقيداً، إذ يجب تحقيق توازن بين استقلال الهيئة وبين خضوعها للمساءلة.

فزيادة الرقابة قد تؤدي إلى إضعاف الاستقلال، بينما غيابها يؤدي إلى غياب الشفافية[٣].

ملخص المبحث الثاني

يتضح من هذا المبحث أن ضمان استقلال الهيئات المستقلة يتطلب منظومة متكاملة من الضمانات الدستورية تشمل:

- ضمانات التأسيس والتشكيل .
- ضمانات مالية وإدارية .

---

[١] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge University Press, 2003, p. 88.

[٢] يحيى الجمل، *القضاء الدستوري*، ٢٠١١، ص ١٤٠.

[٣] Bruce Ackerman, Harvard Law Review, 2000, p. 670.

- ضمانات قضائية ورقابية .

كما تبين أن أي خلل في إحدى هذه الضمانات يؤدي إلى إضعاف الاستقلال المؤسسي وتحويل هذه الهيئات إلى أدوات ضمن منظومة السلطة بدلاً من كونها جهات رقابية مستقلة.

المبحث الثالث

أثر استقلال الهيئات المستقلة في تحقيق التوازن بين السلطات

يُعد مبدأ التوازن بين السلطات من المبادئ الجوهرية التي يقوم عليها النظام الدستوري الحديث، إذ يهدف إلى منع تركّز السلطة في يد جهة واحدة، وضمان توزيعها بشكل يحقق الرقابة المتبادلة والتكامل الوظيفي بين السلطات العامة.

وفي هذا السياق برزت الهيئات المستقلة كأحد الأدوات الحديثة التي أعادت تشكيل مفهوم التوازن المؤسسي، حيث لم تعد العلاقة بين السلطات الثلاث التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هي الإطار الوحيد لتنظيم السلطة، بل ظهرت مؤسسات جديدة تلعب دوراً وسيطاً أو رقابياً يساهم في إعادة ضبط هذا التوازن.

ومن هنا تأتي أهمية دراسة أثر استقلال هذه الهيئات في تحقيق التوازن بين السلطات، بوصفها ليست مجرد أجهزة إدارية، بل أدوات دستورية تؤثر في بنية النظام السياسي ذاته.

المطلب الأول

العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التشريعية

تُعد العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التشريعية علاقة معقدة تقوم على مزيج من التعاون والرقابة المتبادلة، إذ أن البرلمان هو الجهة التي غالباً ما تنشئ هذه الهيئات وتحدد صلاحياتها، وفي المقابل تمارس هذه الهيئات أدواراً رقابية أو تنظيمية تؤثر في عمل السلطة التشريعية.

الفرع الأول

مظاهر التعاون بين الهيئات المستقلة والبرلمان

تتجلى مظاهر التعاون بين الهيئات المستقلة والسلطة التشريعية في كون البرلمان هو الجهة التي تمنح هذه الهيئات الإطار القانوني لوجودها، كما أنه يعتمد تقاريرها ويستفيد من خبراتها الفنية.

وتقوم بعض الهيئات المستقلة بتقديم تقارير سنوية إلى البرلمان تتضمن تقييم الأداء في مجالات حساسة مثل مكافحة الفساد أو تنظيم الانتخابات، مما يساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي والتشريعي بشكل أكثر دقة[١].

كما يشارك بعض أعضاء الهيئات المستقلة في جلسات استماع برلمانية لتقديم الإيضاحات الفنية حول القضايا العامة، مما يعزز التكامل بين العملين التشريعي والرقابي.

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية على الهيئات المستقلة

على الرغم من استقلال الهيئات المستقلة، إلا أنها لا تعمل خارج إطار المساءلة، إذ يمارس البرلمان رقابة عليها لضمان عدم انحرافها عن أهدافها القانونية.

وتتجسد هذه الرقابة في عدة أدوات أهمها:

- مناقشة التقارير السنوية .
- توجيه الأسئلة والاستجوابات .
- الموافقة على الموازنات العامة للهيئات .

غير أن هذه الرقابة يجب أن تظل ضمن حدودها الدستورية حتى لا تتحول إلى وسيلة للضغط السياسي على هذه الهيئات[٢].

الفرع الثالث

حدود التدخل التشريعي

تثير مسألة تدخل السلطة التشريعية في عمل الهيئات المستقلة إشكالية دقيقة تتعلق بمدى جواز تعديل اختصاصاتها أو التأثير على قراراتها.

فمن جهة، يمتلك البرلمان سلطة التشريع، لكنه من جهة أخرى يجب أن يحترم مبدأ الاستقلال المؤسسي لهذه الهيئات.

---

[١] OECD, *Independent Regulatory Authorities and Parliament Relations*, 2018, p. 33.

[٢] يحيى الجمل، *النظام الدستوري المقارن*، ٢٠١٠، ص ٢٩٢.

لذلك، فإن التدخل التشـريعي يجب أن يقتصـر على التنظيم العام دون المسـاس بجوهر الاسـتقلال الوظيفي أو المالي للهيئات المستقلة[1].

المطلب الثاني

العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التنفيذية

تُعد العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التنفيذية من أكثر العلاقات الدستورية حساسية، نظراً لأن السلطة التنفيذية هي الأكثر ارتباطاً المباشر بإدارة الدولة، في حين أن فلسفة إنشاء الهيئات المستقلة تقوم على الحد من تأثيرها.

الفرع الأول

الاستقلال عن الحكومة

يتمثل الهدف الأساسي من إنشاء الهيئات المستقلة في فصل بعض الوظائف الحيوية عن السلطة التنفيذية لضمان الحياد والموضوعية.

ويظهر هذا الاستقلال في عدم خضوع هذه الهيئات لتوجيهات الحكومة أو قراراتها المباشرة، سواء في المجال الإداري أو الفني أو الرقابي.

غير أن هذا الاستقلال لا يعني الانفصال الكامل، بل وجود علاقة تنظيمية محددة بالقانون[2].

الفرع الثاني

التعاون الوظيفي مع السلطة التنفيذية

رغم الاسـتقلال، إلا أن هناك مجالات تعاون بين الهيئات المسـتقلة والسـلطة التنفيذية، خصـوصـاً في تنفيذ السياسات العامة للدولة.

[1] Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, 2000, p. 678.

[2] Mohamed El-Mokhtar, *Administrative Independence in Modern States*, Oxford University Press, 2016, p. 91.

فعلى سبيل المثال، قد تعتمد الحكومة على تقارير الهيئات المستقلة في وضع السياسات الاقتصادية أو البيئية أو الانتخابية.

ويؤدي هذا التعاون إلى تعزيز فعالية العمل العام دون المساس بجوهر الاستقلال المؤسسي[1].

الفرع الثالث: الإشكالات الدستورية الناشئة

تظهر عدة إشكالات دستورية في العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطة التنفيذية، أهمها:

- محاولة الحكومة التأثير غير المباشر على قرارات هذه الهيئات .
- غموض النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين الطرفين .
- تضارب الاختصاصات في بعض المجالات المشتركة .

وتؤدي هذه الإشكالات في بعض الأحيان إلى إضعاف الاستقلال الفعلي لهذه الهيئات[2].

ملخص المبحث الثالث

يتبين من هذا المبحث أن استقلال الهيئات المستقلة يؤدي دوراً محورياً في إعادة تشكيل التوازن بين السلطات العامة، من خلال:

- تعزيز الرقابة المتبادلة بين البرلمان والهيئات المستقلة .
- تقليل هيمنة السلطة التنفيذية على بعض الوظائف الحساسة .
- خلق نظام مؤسسي أكثر توازناً وشفافية .

كما يتضح أن نجاح هذا الدور يعتمد على وضوح الحدود الدستورية للعلاقة بين هذه الهيئات والسلطات التقليدية.

[1] OECD, *Governance of Regulators*, 2017, p. 61.
[3] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies*, 2003, p. 102.
[2]

المبحث الرابع

التطبيقات المقارنة والتحديات الدستورية المعاصرة

يمثل البحث في التطبيقات المقارنة للهيئات المستقلة خطوة ضرورية لفهم كيفية تنظيم هذه الهيئات في النظم الدستورية المختلفة، ومدى نجاح كل نظام في تحقيق التوازن بين الاستقلال المؤسسي والرقابة الديمقراطية.

وقد أظهرت التجارب الدستورية المقارنة أن فكرة الهيئات المستقلة لم تُطبّق بصورة واحدة، بل تباينت من دولة إلى أخرى من حيث الأساس الدستوري، ودرجة الاستقلال، وحدود العلاقة مع السلطات التقليدية.

كما أن هذه التجارب كشفت عن مجموعة من التحديات العملية التي تواجه استقلال هذه الهيئات، سواء على مستوى النصوص الدستورية أو على مستوى التطبيق العملي.

المطلب الأول

التجارب الدستورية المقارنة

تختلف النظم الدستورية في طريقة تعاملها مع الهيئات المستقلة، فبعضها يمنحها مكانة دستورية راسخة، بينما يكتفي البعض الآخر بتنظيمها عبر التشريع العادي، وهو ما يؤدي إلى تفاوت واضح في درجة الاستقلال والفاعلية.

الفرع الأول

النموذج الفرنسي

يُعد النموذج الفرنسي من أبرز النماذج في تنظيم الهيئات المستقلة، حيث عرفت فرنسا ما يسمى بـــ **السلطات الإدارية المستقلة (Autorités Administratives Indépendantes)** ، والتي تطورت بشكل كبير منذ سبعينيات القرن الماضي.

وقد منحت هذه السلطات صلاحيات واسعة في مجالات مثل الإعلام، المنافسة، وحماية البيانات، مع ضمان استقلالها عن الحكومة.

ويتميز النموذج الفرنسي بما يلي:

- استقلال وظيفي واسع .
- تعيين مختلط للأعضاء (رئيس الجمهورية + البرلمان).

ISSN:2709-426x

- رقابة قضائية صارمة دون تدخل إداري مباشر[١].

ورغم ذلك، يواجه النموذج الفرنسي انتقادات تتعلق بغياب أساس دستوري صريح لبعض هذه الهيئات، مما يثير جدلاً حول مدى صلابة استقلالها.

الفرع الثاني

النموذج المصري

شـهد النظام الدسـتوري المصـري تطوراً ملحوظاً في تنظيم الهيئات المسـتقلة، خاصـة بعد دسـتور ٢٠١٤ الذي نص على مجموعة من الهيئات مثل:

- الهيئة الوطنية للانتخابات .
- الجهاز المركزي للمحاسبات .
- المجلس القومي لحقوق الإنسان (بشكل غير مباشر).

ويُلاحظ أن الدستور المصري منح هذه الهيئات استقلالاً مالياً وإدارياً، مع إخضاعها لرقابة البرلمان.

إلا أن التطبيق العملي كشـــف عن وجود تحديات تتعلق بتأثير الســـلطة التنفيذية على بعض جوانب عمل هذه الهيئات[٢].

الفرع الثالث

النموذج العراقي

يُعد الدسـتور العراقي لسـنة ٢٠٠٥ من الدسـاتير التي أولت اهتماماً واضـحاً بالهيئات المسـتقلة، حيث نص على مجموعة من الهيئات المهمة مثل:

- مفوضية الانتخابات .
- هيئة النزاهة .
- البنك المركزي .
- هيئة الإعلام والاتصالات .

وقد منحها الدستور استقلالاً مالياً وإدارياً نسبياً، إلا أن الواقع العملي أظهر وجود إشكاليات تتعلق:

---

[١] Guy Carcassonne, *La Constitution*, 2013, p. 245.
[٢] [٢] يحيى الجمل، *النظم السياسية المعاصرة*، ٢٠١٠، ص ٣١٠.

- بتداخل الصلاحيات مع السلطة التنفيذية .
- وضعف الاستقلال المالي الفعلي .
- الخلافات السياسية حول تعيين القيادات[١].

المطلب الثاني

التحديات العملية لاستقلال الهيئات المستقلة

رغم الاعتراف الدستوري المتزايد بالهيئات المستقلة، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن مجموعة من التحديات التي تؤثر على استقلالها الفعلي، وتحد من قدرتها على أداء دورها في تحقيق التوازن المؤسسي.

الفرع الأول

التسييس الحزبي

يُعد التسييس الحزبي من أخطر التحديات التي تواجه الهيئات المستقلة، حيث يتم في بعض الحالات تعيين أعضاء هذه الهيئات بناءً على انتماءات سياسية وليس على أساس الكفاءة.

ويؤدي ذلك إلى:

- فقدان الحياد المؤسسي .
- ضعف الثقة العامة .
- تحويل الهيئات إلى أدوات صراع سياسي[٢].

الفرع الثاني: التأثير المالي والإداري

رغم النص على الاستقلال المالي، إلا أن العديد من الهيئات المستقلة تعتمد عملياً على الحكومة في تمويلها، مما يخلق نوعاً من التأثير غير المباشر عليها.

كما أن التحكم في التعيينات الإدارية داخل هذه الهيئات قد يؤدي إلى إضعاف استقلالها الوظيفي[٣].

[١] علي يوسف الشكري، *الهيئات المستقلة في دستور العراق ٢٠٠٥* ، مجلة العلوم القانونية، ٢٠١٨، ص ٥٩.
[٢] Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, 2000, p. 690.
[٣] OECD, *Governance of Regulators*, 2017, p. 74.

الفرع الثالث

إشكالية المساءلة الديمقراطية

تطرح الهيئات المستقلة إشكالية مهمة تتعلق بمدى خضوعها للمساءلة الديمقراطية، إذ إن استقلالها الواسع قد يؤدي إلى ضعف الرقابة الشعبية عليها.

ومن ثم فإن التحدي يكمن في تحقيق التوازن بين:

- الاستقلال المؤسسي .
- المساءلة الديمقراطية .

دون الإخلال بأي منهما[١].

المطلب الثالث

آفاق تطوير الضمانات الدستورية

في ضوء التحديات السابقة، أصبح من الضروري إعادة النظر في الإطار الدستوري المنظم للهيئات المستقلة، بهدف تعزيز استقلالها وضمان فعاليتها في تحقيق التوازن بين السلطات.

الفرع الأول

الإصلاح الدستوري

يتطلب تعزيز استقلال الهيئات المستقلة إدخال تعديلات دستورية واضحة تحدد:

- طبيعة هذه الهيئات .
- ضمانات استقلالها .
- حدود علاقتها بالسلطات الأخرى .

ويؤدي ذلك إلى تقليل الغموض الدستوري الذي يُستغل أحياناً للتأثير عليها[٢].

---

[١] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies*, 2003, p. 118

[٢] Bruce Ackerman, 2000, p. 702.

الفرع الثاني

تعزيز الحوكمة المؤسسية

تُعد الحوكمة الرشيدة من أهم أدوات تطوير أداء الهيئات المستقلة، من خلال:

- تعزيز الشفافية .
- تحسين آليات التعيين .
- تطوير نظم الرقابة الداخلية .

ويسهم ذلك في رفع كفاءة هذه الهيئات دون المساس باستقلالها[١].

الفرع الثالث

بناء نموذج دستوري متوازن

يتمثل الهدف النهائي في بناء نموذج دستوري يحقق التوازن بين:

- استقلال الهيئات المستقلة .
- رقابة السلطات العامة .
- حماية الحقوق والحريات .

وهو ما يتطلب رؤية دستورية متكاملة تأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل نظام سياسي[٢]

ملخص المبحث الرابع

يتبين من هذا المبحث أن نجاح الهيئات المستقلة يعتمد على عاملين رئيسيين:

- قوة التنظيم الدستوري .
- فعالية التطبيق العملي .

كما أن التحديات التي تواجه هذه الهيئات لا تتعلق فقط بالنصـــوص القانونية، بل تمتد إلى البيئة الســـياســـية والمؤسسية التي تعمل فيها.

---

[١] OECD, 2017, p. 80.

[٢] Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, 1996, p. 340.

الخاتمة العامة

يتضـــح من خلال هذا البحث أن الهيئات المســـتقلة تمثل أحد أهم التطورات في النظم الدســـتورية الحديثة، وأن دورها في تحقيق التوازن بين السلطات أصبح محورياً في بناء الدولة القانونية المعاصرة.

غير أن فعالية هذه الهيئات تبقى مرهونة بوجود ضـــمانات دســـتورية حقيقية، وبمدى التزام الســـلطات العامة باحترام استقلالها، وعدم تحويلها إلى أدوات سياسية.

الاستنتاجات

١. الهيئات المستقلة أصبحت جزءاً أساسياً من البناء الدستوري الحديث .
٢. الاستقلال النصي لا يكفي دون ضمانات عملية .
٣. تلعب هذه الهيئات دوراً مهماً في تحقيق التوازن بين السلطات .
٤. التسييس يمثل أكبر تهديد لاستقلالها .
٥. تختلف التجارب الدستورية في درجة حماية هذه الهيئات .

التوصيات

1 - إدراج مبادئ عامة للهيئات المســتقلة داخل الدســاتير يميزها عن الســلطات التقليدية والهيئات الإدارية العادية.
2 - النص صراحة على مستويات الاستقلال الثلاثة (المالي، الإداري، الوظيفي) ضمن المواد الدستورية المنظمة للهيئات المستقلة.
3 - تحصين الوضع القانوني للهيئات المستقلة دستورياً ومنع تعديلها أو إلغائها إلا بأغلبية مشددة واستفتاء شعبي عند الاقتضاء.
4 - اعتماد آلية التعيين عبر لجان مستقلة متعددة الأطراف تضم القضاء والبرلمان والخبراء لضمان الحياد.
5 - اشتراط الكفاءة المهنية والخبرة الطويلة كمعيار أساسي في اختيار أعضاء الهيئات المستقلة.
6 - إخضاع التعيينات لجلسات استماع علنية أمام البرلمان لتعزيز الشفافية.
7 - تخصيص نسب ثابتة من الموازنة العامة للهيئات المستقلة لضمان استقلالها المالي.
8 - منع التدخل الحكومي المسبق في إعداد أو اعتماد ميزانيات الهيئات المستقلة والاكتفاء بالرقابة اللاحقة.
9 - تمكين الهيئات المستقلة من موارد ذاتية مشروعة مثل الرسوم والغرامات ضمن ضوابط قانونية.
10 - إنشاء وحدات داخلية للامتثال ومكافحة الفساد داخل كل هيئة مستقلة.
11 -إلزام القيادات في الهيئات المستقلة بالإفصاح عن الذمة المالية بشكل دوري.
12 -تحديد مدد زمنية محددة لرئاسة وعضوية الهيئات المستقلة ومنع التمديد غير المقيد.

13 -إنشاء مجلس تنسيقي بين السلطات والهيئات المستقلة لحل النزاعات الاختصاصية.

14 -منع التدخل في القرارات الفنية للهيئات المستقلة مع الإبقاء على مساءلتها البرلمانية السنوية.

15 -إلزام الهيئات المستقلة بنشر تقارير أداء دورية (ربع سنوية وسنوية).

16 -إنشاء دوائر قضائية متخصصة للنظر في الطعون المتعلقة بقرارات الهيئات المستقلة.

17 -منع أي جهة تنفيذية من إلغاء قرارات الهيئات المستقلة بشكل إداري مباشر.

18 -توحيد المرجعية القضائية في القضايا المتعلقة بالهيئات المستقلة لمنع تضارب الأحكام.

19 -إدماج مفهوم الاستقلال المؤسسي في المناهج القانونية والتدريب القضائي والبرلماني.

إنشاء مؤشر وطني سنوي لقياس درجة استقلال وفعالية الهيئات المستقلة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر العربية

- محمد رفعت عبد الوهاب. (٢٠١٥) *القانون الإداري* .دار الجامعة الجديدة. ص ٣٨٧–٤٢٠. تناول استقلال الهيئات الإدارية .
- يحيى الجمل. (٢٠١٠) *النظم السياسية المعاصرة* .دار النهضة العربية. ص ٢٨٠–٣٢٠. تحليل للسلطات الدستورية الحديثة .
- علي يوسف الشكري. (٢٠١٨). "الهيئات المستقلة في دستور العراق ٢٠٠٥". مجلة العلوم القانونية. ص ٤٠–٦٠. دراسة تطبيقية على العراق .
- سليمان الطماوي. (١٩٩٦) .*السلطات الثلاث* .دار الفكر العربي. ص ١٤٠–١٨٠. تناول تطور الفصل بين السلطات .

ثانياً: المصادر الأجنبية

- Ackerman, B. (2000). *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review. pp. 630–705.تحليل حديث للسلطة المؤسسية .
- Carcassonne, G. (2013). *La Constitution*. Paris: Seuil. pp. 200–260.تنظيم الهيئات الفرنسية المستقلة .
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies*. Cambridge University Press. pp. 85–130.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. MIT Press. pp. 300–360.

ثالثاً: الاتفاقيات والوثائق

- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
- دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ .
- الدستور الفرنسي (١٩٥٨ وتعديلاته)

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- OECD Governance Reports (2017–2018).
- Harvard Law Review Archive.
- Cambridge University Press Online Publications.