

مفهوم الإستقلال والهيئات المستقلة

في دستور ٢٠٠٥

أ.م.د. حنان محمد القيسي

كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

مشرف قسم الدراسات القانونية/ بيت الحكمة

المقدمة

إذا كانت السلطات الأساس في أية دولة ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، فقد أفرزت الحاجة ضرورة تأسيس هيئات مستقلة عن تلك السلطات الثلاث يعهد إليها الدستور بممارسة إختصاصات وأهداف محددة، بقصد التقليل من عبء المهام التي أنيطت بالسلطات الثلاث أعلاه، ويمارس الرقابة عليها، ويحسن من نوعية المهام التي تخصصت بها بحكم الكادر المتخصص الذي يتولى إدارة تلك الهيئات المستقلة.

ولما كانت الهيئات المستقلة تعد جزءاً من الهيكل الإداري للدولة، تعمل ضمن مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الجميع للقانون، وبما يؤمن للأفراد إقتضاء حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات الباطلة التي تجريها الهيئات الإدارية، لذلك منح القانون للهيئات المستقلة سلطة الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية بغية إصلاح الجانب الهيكلي للجهاز الإداري في الدولة وتحديد القصور الذي يعتري أساليب العمل المتبعة بقصد تحديثها وتطويرها.

وقد ظهرت الهيئات المستقلة نتيجة لإعتبارات سياسية وأخرى إدارية. فمن الناحية السياسية يرتبط ظهور الهيئات المستقلة بالمناخ الديمقراطي، فالبيئة السياسية لها دور كبير في ظهور مثل هذه الهيئات، نظراً لأن فكرة الإستقلال عن الحكومة أو التمتع بنوع من الذاتية الخاصة والإستقلالية مرهون بالمناخ السياسي الديمقراطي في أية دولة، بل أن إنشاء مثل هذه الهيئات المستقلة إنما يُعد دليلاً قاطعاً على تنامي المبادئ الديمقراطية في ذلك المجتمع.

أما من الناحية الإدارية فقد إستلزم إتساع وظيفة الدولة والمهام الموكلة إليها - والتي شملت آفاقاً جديدة لم تكن لتمتد إليها في الماضي - إنشاء هيئات مستقلة مالياً وإدارياً هذا من جهة، ومن جهة أخرى يوجد في كل دولة أجهزة تمارس الرقابة سواء في ذلك الرقابة التي تتم من قبل السلطة التشريعية أم من قبل السلطة التنفيذية، ولكن بعد تطور دور الدولة وإتساع نشاط الإدارة ظهرت الحاجة الى وجود أجهزة متخصصة لتمارس الرقابة على مؤسسات الدولة، فضلاً عن أن تلك الأجهزة تتسم بالعديد من الخصائص المميزة لها عن أجهزة الدول الأخرى والتي تؤهلها لممارسة دور رقابي فعال.

ولقد ظهرت معالم الهيئات المستقلة في العصر الإسلامي متمثلة بنظام الحسبة وولاية المظالم، في حين أن نشأتها في الدول إقترنت بالدستور السويدي عام ١٨٠٩ الذي إستحدث نظام الإمبروسمان، وفي فرنسا ظهر نظام الوسيط وهيئة النيابة الإدارية في مصر، أما في العراق فقد ظهرت العديد من الهيئات المستقلة منذ دستوره الأول وأكدها بشكل صريح في دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥، الذي خصص لها الفصل الرابع من الباب الثالث منه.

ويمكن القول أنه وعلى الرغم من قدم الهيئات المستقلة في العراق إلا أن ذلك لم يمنع من أن تثار حولها العديد من الإشكالات من حيث مدلولها وإستقلاليته وطبيعة القرارات الصادرة عنها، خاصة مع تفسير المحكمة الإتحادية العليا لمفهوم الإستقلال الوارد ذكره في الدستور، والذي أثار جدلاً واسعاً. إذ يثير الوضع القانوني للهيئات المستقلة في العراق مشكلة العلاقة بين السلطات الثلاث العامة في الدولة في ظل الفصل بين هذه السلطات، فالعلاقة والفصل مفهومان متعارضان بحاجة الى آلية للجمع بينهما تقوم على التمييز بين المفهوم العضوي للسلطة والمفهوم الوظيفي لها، فهناك فصل عضوي بين السلطات الثلاث، حيث تكون أجهزة كل سلطة من هذه السلطات مستقلة من حيث بنائها عن الأخرى بينما يكون للفصل الوظيفي مفهوم آخر نسبي.

ولعل كل ذلك حدا بنا للكتابة في هذا الموضوع، لمحاولة الإحاطة بكل ما تقدم من إشكالات، وعلى

النحو الآتي:

المبحث الأول

التعريف بالهيئات المستقلة في العراق

لغرض الإحاطة بمفهوم الهيئات المستقلة في العراق لابد لنا أولاً من بيان مبررات ظهور تلك الهيئات ومفهومها من جهة ثم الولوج الى تلك الهيئات في الدساتير العراقية مع محاولة بيان أهم أنواعها، وكما سيأتي ذكره:

المطلب الاول

مفهوم الهيئات المستقلة

لقد أسلفنا أن هنالك جملة من الإعتبارات السياسية والإدارية التي دفعت الدول الى إستحداث الهيئات المستقلة المختلفة، الا أن تلك الإعتبارات لم تكن الوحيدة بل وقفت الى جانبها إعتبارات أخرى، منها الإعتبارات القانونية، فالهدف من وجود الهيئات المستقلة هو الوصول إلى نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي سيؤدي بالنتيجة الى تحقيق الصالح العام وذلك من خلال إسداء النصح للإدارة لتجنيبها مواطن الخلل وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق تلك الرغبات،^(١) ومن جهة أخرى يؤدي إنشاء الهيئات المستقلة الى ضمان حياد عمل الأجهزة التنفيذية في الدولة في عملها وإبتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل سلطات الدولة الأخرى.^(٢)

فالهيئات المستقلة معين للسلطة التشريعية في مجال ممارسة اختصاصها الرقابي على السلطة التنفيذية، وهي معين للسلطة التنفيذية في توجيهها الى التصرفات المشروعة وابتعادها عن مواطن الخلل والقصور، ولكل ذلك تحتاج الهيئات المستقلة إلى الخبرة والإستقلالية لضمان عدم خضوعها للحكومة من جهة، وعدم تأثرها بالاهواء السياسية من جهة اخرى، لتتمكن من إصدار قرارات إدارية حيادية بعيداً عن المؤثرات والصراعات والتبعية الحزبية والسياسية وما ينتج عنها من آثار سلبية، وهذا - بلا ريب - يُعد تطبيقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ولا غلو اذا ما قلنا أن هذه الهيئات إنما قامت لتقادي العيوب والنواقص في رقابة السلطات الأخرى، ومحاولة الوصول إلى التطبيق السليم للقانون وضمان حسن المرافق العامة، فالرقابة التي تمارسها السلطة

١- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي - رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة) في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة - اطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد-١٩٩٩-ص٢٤٣.

٢- حدري سمير- السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الإستقلال - بحث منشور في مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة - جامعة عبدالرحمن ميرة بجاية - الجزائر-العدد ٤ -٢٠٠٧- ص٥٥.

التنفيذية هي رقابة ذاتية قد تبتعد عن الموضوعية، خاصة حينما تحاول السلطة التنفيذية التستر على أعمالها المخالفة للقانون،^(٣) كما أن رقابة السلطة التشريعية تكون غير كافية أيضاً لعدم توافر الخبرة والتخصص والحياد في أعضائها، إذ تغلب عليهم - أحياناً - نزعاتهم وأهوائهم السياسية.^(٤)

هذا، وقد تعددت التعريفات التي تناولت الهيئات المستقلة، ويمكن القول أن تلك التعريفات تقسم إلى نوعين - من حيث الإطار العام - فمن الفقه من عرفها وفقاً للمعيار العضوي، في حين عرفها آخرون وفقاً للمعيار الموضوعي، وظهر معيار آخر إستثنائي حاول البعض من خلاله تعريف الهيئات المستقلة بأسلوب خلط فيه بين المعيارين أنفي الذكر. ونظراً لضيق المجال فاننا سنورد بعضاً من تلك التعريفات من دون الخوض في مناقشتها وبيان مدى دقتها أو شمولها.

يعرف أصحاب المعيار العضوي الهيئات المستقلة بأنها "هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية".^(٥) وعرفها غيرهم بأنها "أجهزة تنظيمية فنية تقوم بمجموعة عمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها، مع إعطاء هذه الهيئات سلطة إتخاذ القرارات المناسبة لذلك".^(٦) أو بأنها "منظمة مملوكة للدولة تعمل تحت الإدارة العليا للحكام في صورتها المركزية واللامركزية خاضعة في كل هذا النظام قانوني مخصوص حيث تشبع في ظلها الحاجات الجماعية للأفراد بشكل منتظم ودائم".^(٧) أو بأنها "أجهزة لها تنظيم معين وتوجد ضمن مؤسسات الدولة وإن كان لها تنظيم خاص بها وتتمتع بمجموعة من الإمتيازات والصلاحيات التي تتيح لها إتخاذ القرارات في بعض الأحيان وهذا ما جعل منها سلطة مستقلة".^(٨)

٣- د. عبد الكريم صادق بركات - د. حامد عبد المجيد دراز - علم المالية العامة - مؤسسة شباب الجامعة - القاهرة - بلا سنة طبع - ص ١٤٥.

٤- د. عبداللطيف قطيش - الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) - ط ١ - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٥ - ص ١٤٧.

٥- عبد الستار حمد انجاد الجميلي - رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهدين - ٢٠٠٤ - ص ٤٠.

٦- د. عبد السلام بدوي - الرقابة على المؤسسات العامة - مكتبة الانجلو المصرية - القاهرة - ص ٩١.

٧- د. سعد العلوش - المرافق العامة - بغداد - ١٩٧٤ - ص ١٦.

٨- جورج فؤيديل يبار دلفولقيه - القانون الإداري - ج ٢ - ترجمة منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ٢٠٠٨ - ص ٣٤٣.

ولا جدال في قصور التعريفات المتقدمة لأنها تركز الجانب العضوي فقط من دون الجانب الموضوعي، إذ أكد بعضها على الإستقلال وحده، وأكد غيرها على إمتيازاتها وصلاحياتها، وهو أمر لا يستقيم مع تحديد مفهوم واضح للهيئات المستقلة.

لما تقدم ذهب البعض إلى المفهوم الموضوعي أو الوظيفي الذي يركز على النشاط الذي تقوم به الهيئة وذلك تحقيقاً للأهداف المرسومة لها في القانون ومن ثم تعرف الهيئات المستقلة بأنها "كل نشاط يستهدف الإطمئنان الى توفير جميع عناصر الأداء وتقييمها في أوجه نشاط الإنسان لتحقيق غاية معينة".^(٩) أو بأنها "عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة متخصصة للتأكد من تحقيق الجهاز الإداري الخاضع للرقابة للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية له مع اعطاء هذه الهيئات سلطة إتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن تتوافر فيها المعايير التي تحدد درجة الإنحراف عن الأهداف المرسومة لها".^(١٠) كما عرفت بأنها "مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة القصد منها التحقق من أن كل مشروع من المشروعات الإقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله وإقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالاته إلى السلطة القضائية المختصة".^(١١)

والملاحظ على التعريفات السابقة أمران، اولهما انها تعريفات غير قانونية، فهي تدخل في إطار الإدارة العامة، إذ وعلى الرغم من التقارب بين الاثنين إلا أنهما مختلفان، فالإدارة العامة تهتم بالجانب الفني للمنظمة الإدارية، في حين يهتم القانون بالجانب القانوني للمنظمة ونشاطها أي المبادئ القانونية التي تطبق على المنظمة الإدارية هيكلاً ونشاطاً، من جهة أخرى فان هذه التعريفات غير شاملة، إذ أنها تركز - على خلاف سابقتها - على الجوانب الموضوعية والوظيفية فقط من دون الجوانب الأخرى اللازمة للتعريف.

٩- د.صلاح الدين الناهي - الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله - دار الحرية للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٧٩ - ص ١٠.

١٠- د. عوف محمد الكفراوي - الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق - مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية - ١٩٨٩ - ص ٢٠.

١١- حبيب الهرمزي - الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ١٩٧٧ - ص ٦٩.

ومن ثم كان لابد من تعريف يجمع بين المعيارين السابقين، لذا عرفها البعض بأنها "أجهزة تنظيمية تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة إلى جانب مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة من أجل تحقيق أهدافها مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة إتخاذ قرارات بذلك".^(١٢)

فهي أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من شرعيتها وإتفاقها مع أحكام التشريعات النافذة، ولها في سبيل تحقيق ذلك إصدار القرارات المناسبة بقصد المحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة.

هذا وقد اختلف الفقه بشأن طبيعة تلك الهيئات القانونية الى رأيين:

١- يرى البعض أن مفهوم الهيئات المستقلة أحد المفاهيم الجديدة في القانون الدستوري في العراق، وهذه الهيئات ليست سلطة رابعة الى جانب السلطات الثلاث لأنها ليست جهازاً دستورياً، وإنما هي جهاز إداري يحتاج بسبب طبيعة أعماله أن يتمتع بمزيد من الإستقلال الإداري إزاء الأجهزة الحكومية التقليدية.^(١٣)

وإذا كنا نتفق مع هؤلاء في أن الهيئات المستقلة ليست بالسلطة الرابعة المستقلة، فإننا نخالفهم الرأي في أنها مفهوم جديد على القانون الدستوري العراقي، ذلك أن الدساتير العراقية ومنذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ عرفت تلك الهيئات وإن كان بتسميات مختلفة. وكما سيأتي بيانه.

٢- أما البعض الآخر فيرى أنها إحدى السلطات في الدولة بل هي سلطة رابعة وتبدو نية المشرع الدستوري العراقي في ذلك واضحة بدليل أنه أوردها في الباب الثالث الخاص بالسلطات

١٢- د.فهمي محمود شكري - الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الاجنبية) - دار المجداولي للنشر والتوزيع - عمان - الاردن - بلا سنة طبع - ص ١٥.

١٣- كحاجة البنك المركزي لهذه الاستقلالية ازاء وزارة المالية التي تتولى ادارة السياسة المالية للدولة وتبتغي ان تخضع السياسة النقدية لها كذلك . ويحصل التعارض بين هاتين السياستين عندما تنتهج الدول سياسة تنموية هي بطبيعتها سياسة تضخمية مما يتعارض مع السياسة الانكماشية للبنك المركزي الرامية الى الحفاظ على سعر صرف مستقر للدينار العراقي عن طريق رفع سعر الفائدة للحيلولة دون زيادة معدلات التضخم من جهة وعدم اقراض الحكومة للسيطرة على السيولة النقدية من جهة اخرى .ولذا فان البنك المركزي يمتنع عن اقراض الحكومة في الوقت الذي تحتاج فيه الحكومة لهذه السيولة للانفاق على المشاريع التنموية، للمزيد راجع: أ.د. زهير الحسني - استقلال البنك المركزي العراقي والرقابة على النقد-

الإتحادية،^(١٤) ونرد على هؤلاء بالقول أنه وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي حدد تلك الهيئات في الفصل الرابع، ضمن الباب الثالث، وهو باب السلطات الإتحادية، إلا أن ذلك لا يعني برأينا أنه أراد لها أن تكون سلطة رابعة، إذ أنه عاد وحدد في المادة (٤٧) منه تلك السلطات الإتحادية من دون أن يذكر الهيئات المستقلة، إذ نصت المادة المذكورة على " تتكون السلطات الإتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات."، ولو أراد لها المشرع أن تكون واحدة من تلك السلطات لنص على ذلك صراحة.

ونعتقد أن سبب هذا التداخل عدم استقرار المشرع الدستوري على رأي بشأن تلك الهيئات، ليس من حيث طبيعتها فهي هيئات إدارية رقابية وما يصدر عنها قرارات إدارية برأينا، لكن من حيث الموضع الملائم لإيرادها في الدستور، إذ أنه لا يمكن إدراجها في أي من أبواب الدستور الأخرى، وهي على التوالي (المبادئ الأساسية، الحقوق والحريات، السلطات الإتحادية، إختصاصات السلطات الإتحادية، سلطات الأقاليم، الأحكام الختامية والانتقالية)، فكان أقربها الى طبيعة تلك الهيئات أن ترد ضمن هذا الباب من الدستور.

فضلاً عما تقدم فإن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية والتنظيمية، وطغى عليه إنعدام الفكرة القانونية التي يفترض فيها أن تكون محور ذلك الدستور، ومن ثم جاء بصيغة أفكار مشتتة لا يجمعها جامع، وللدقة إن كل جزء فيه كان يدور حول فكرة تختلف عن تلك التي يدور حولها الجزء الآخر، مما أدى الى ظهور الدستور بذلك الشكل المشوه، وما قيل ينطبق بالضرورة على فكرة الهيئات المستقلة التي جاء تنظيمها الدستوري أكثر من مشتت، من دون أن نتلمس غاية المشرع من تمييز بعضها من البعض الآخر، وأي جامع يجمع هذه وتلك ويستثني الأخرى.

^{١٤} - والرأي للدكتور غازي فيصل - ذكره في مناقشة احدى رسائل الماجستير.

المطلب الثاني الهيئات المستقلة في الدساتير العراقية

أسلفنا أن البعض يرى أن مفهوم الهيئات المستقلة أحد المفاهيم الجديدة في القانون الدستوري في العراق، وهذه الهيئات ليست سلطة رابعة الى جانب السلطات الثلاث لأنها ليست جهازاً دستورياً، وإنما هي جهاز إداري يحتاج بسبب طبيعة أعماله أن يتمتع بمزيد من الإستقلال الإداري إزاء الأجهزة الحكومية التقليدية.

وقد اسلفنا اننا لا نتفق مع هؤلاء في أن الهيئات المستقلة مفهوم جديد على القانون الدستوري العراقي، ذلك أن الدساتير العراقية ومنذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ عرفت تلك الهيئات وإن كان بتسميات مختلفة.

إذ نص القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على تشكيل المجالس الروحانية الطائفية بإعتبارها محاكم دينية.^(١٥) ونص على إنشاء محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية.^(١٦) كما أنشأ دائرة لتدقيق الحسابات الحكومية لغرض الرقابة المالية.^(١٧)

أما دستور ١٩٥٨ الملغى فقد جاء خالياً من النص على الهيئات المستقلة بسبب الفترة الزمنية القصيرة التي كتب فيها الدستور من جهة، وإختصاره من جهة أخرى. والأمر نفسه ينطبق تماماً على دستور (٤) نيسان ١٩٦٣، وكذا الأمر مع دستور (٢٢) نيسان ١٩٦٤ الملغيان.

أما دستور (٢٩) نيسان ١٩٦٤ الملغى فقد نص على تشكيل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية، علة ان تحدد إختصاصاته، بموجب قانون خاص،^(١٨) كما نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة وتحدد صلاحياتها وكيفية القيام بأعمالها بقانون خاص،^(١٩) كما نص على تشكيل هيئة الإدعاء العام.^(٢٠)

١٥- المواد (٧٨ و٧٩ و٨٠) من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

١٦- المادة (٨١) من الدستور نفسه.

١٧- المادة (١٤) من الدستور نفسه.

١٨- المادة (٥٠) من الدستور العراقي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٤ الملغى.

١٩- المادة (٧٠) من الدستور نفسه.

٢٠- المادة (٩١) من الدستور نفسه.

ثم تلاه دستور سنة ١٩٦٨ الملغى، الذي نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة،^(٢١) وتشكيل هيئة الإدعاء العام ومحكمة دستورية،^(٢٢) في حين نص دستور سنة ١٩٧٠ الملغى على تشكيل هيئة الإدعاء العام.^(٢٣)

وبصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ وردت تسميات جديدة، حيث وردت مصطلحات مثل الهيئات الوطنية في الباب السابع، إذ ورد النص على إنشاء المحكمة الجنائية العراقية المختصة، والهيئة الوطنية العليا للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية العليا لإجتثاث البعث،^(٢٤) كما نص على تشكيل الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.^(٢٥)

وقد نصت المادة (٢/٢) من الامر رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤، قانون البنك المركزي العراقي على "سعيًا لتحقيق أهداف البنك المركزي العراقي وإنجاز مهامه، يكون البنك المركزي العراقي مستقلاً ومسؤولاً كما ينص عليه هذا القانون، باستثناء ما يحدد خلافًا لهذا القانون، ولن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من أي كيان أو شخص آخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية، وسيتم إحترام إستقلالية البنك المركزي العراقي ولا يمكن لأي شخص التأثير وبصورة غير سليمة على أي عضو في هيئة صنع القرار في البنك المركزي العراقي خلال أداء واجباته في البنك أو التدخل في أنشطة البنك المركزي العراقي".

ولعل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ أكمل مسيرة المصطلحات الجديدة، إذ ورد النص على الهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الإتحادية وهي على أنواع متعددة، أشار الدستور الى جملة منها، وترك الباب مفتوحاً لتشكيل هيئات مستقلة أخرى، وأهم الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور تتمثل في (المفوضية العليا لحقوق الإنسان - المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات - هيئة النزاهة - البنك المركزي العراقي - ديوان الرقابة المالية - هيئة الإعلام والاتصالات - دواوين الأوقاف - مؤسسة الشهداء - الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم - الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية - مجلس الخدمة العامة الإتحادي)

وقد تم تشكيل أغلب هذه الهيئات ما عدا الثلاث الأخيرة منها، وقد كان ذلك لأسباب سياسية على الأغلب مثل عدم حصول التوافق على المرشحين من قبل أعضاء مجلس النواب مثلاً فيما يتعلق بمجلس

٢١- المادة (٦٩) من الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ الملغى.

٢٢- المادة (٨٥ و ٨٧) من الدستور نفسه.

٢٣- المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغى.

٢٤- المادة (٤٩ - ٤٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٢٥- المادة (٥٠) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

الخدمة الإتحادية، أو بسبب الخلاف ما بين الحكومة ومجلس النواب أو بين الحكومة وبعض المكونات العرقية كما في شأن هيئة مراقبة تخصيص الواردات المحلية.

وقد جاءت المعالجة الدستورية لتلك الهيئات متخبطة شأنها في ذلك شأن العديد من مواضع وموضوعات الدستور الحالي، إذ أورد الدستور العراقي مصطلحات دالة على مفاهيم متقاربة مثل (الرقابة – المسؤولية)، إذ جعل بعضها تخضع لرقابة مجلس النواب مثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، وبعضها مسؤولاً أمامه مثل البنك المركزي، ولم يبين الدستور سبب تلك التفرقة، والآثار المترتبة عليها.

وتتعدد التصنيفات التي تناولت تلك الهيئات سواء أكان ذلك من حيث إستقلاليتها، أم من حيث إستمراريتها،^(٢٦) أم من حيث الوظيفة.^(٢٧) ولعلنا سنكتفي بأنواع الهيئات المستقلة من حيث استقلالها لدالاتها الواضحة على مفهوم وطبيعة الهيئات المستقلة، إذ تقسم الهيئات المستقلة في العراق من حيث إستقلاليتها إلى هيئات مستقلة تماماً، وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة حصراً،^(٢٨) وتخضع تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون، وهيئات مستقلة مالياً وإدارياً نص الدستور على بعضها، إذ يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل منها.^(٢٩)

المبحث الثاني

ماهية الإستقلال والتبعية

للبحث في مدى الإستقلال الذي يلحق بالهيئات التي أشار لها دستور ٢٠٠٥ لا بد لنا من البحث في ماهية الإستقلال وعناصره أولاً، للتحقق من مدى توافرها بالنسبة لتلك الهيئات، على أن نبحت في مرحلة

٢٦ - تقسم الهيئات المستقلة بالعراق من حيث إستمراريتها إلى هيئات مستقلة دائمية ينص الدستور والقانون على تأسيسها للقيام بوظائف معينة بصورة مستمرة، مثل هيئة النزاهة والمفوضية المستقلة للانتخابات وديوان الرقابة المالية، وهيئات مستقلة إنتقالية إذ نص القانون على تأسيسها للقيام بوظائف وقتية إقتضتها حاجة المجتمع العراقي على أن تحل بمجرد إكمال المهام التي أنيطت بها مثالها هيئة المسائلة والعدالة وهيئة حل نزاعات الملكية العقارية والمحكمة الجنائية العراقية العليا.

٢٧ - تقسم الهيئات المستقلة من حيث الوظيفة الى هيئات تمارس بعضها وظيفة تنفيذية مثل دواوين الاوقاف ومؤسسة الشهداء، في حين تمارس غيرها وظيفة رقابية مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، وتمارس غيرها وظيفة قضائية مثل المحكمة الجنائية العليا وهيئة دعاوى الملكية.

٢٨ - المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢٩ - المادة (١٠٣/أولاً) من الدستور نفسه.

ثانية في مدى التبعية التي تخضع لها تلك الهيئات سواء في ذلك لمجلس النواب أم لمجلس الوزراء وأثر ذلك على صفة الإستقلالية، وذلك كما سيأتي بيانه:

المطلب الأول إستقلال الهيئات المستقلة

ويتفرع الإستقلال الكامل أو الشامل إلى ثلاثة أقسام هي الإستقلال الإداري الإستقلال العضوي والإستقلال المالي، ويشتمل كل قسم من هذه الأقسام على عدة عناصر هي بمثابة المعايير التي يشير توافرها كاملة إلى تمتع الجهاز أو الهيئة بامتياز الإستقلالية الكاملة المطلوبة في مقابل الأجهزة التنفيذية التي تراقب أعمالها.

وبالمثل فإن عدم توافرها جميعاً أو عدم توافرها بعضها يشير من جانب آخر إلى عدم إستقلال تلك الأجهزة، أو ضعف إستقلالها فيه. وسوف نحاول بيان كل أوجه الاستقلال تلك، وكما سيأتي بيانه:

أولاً - الإستقلال الإداري:

ويشير مفهوم الإستقلال الإداري إلى ذلك "الوضع الذي تتمكن فيه الهيئات مستقلة من القيام بما أوكل إليها من مهام بعيداً عن أي مسلك قانوني، قد تتمكن من خلاله الجهات المشمولة برقابتها، من التدخل في عملها، أو التأثير عليها بأي شكل من الأشكال، ومهما كان شكل أو حجم ذلك التدخل".^(٣٠)

أي أن تكون الصلاحيات الإدارية كاملة بيد الهيئة المستقلة من دون تدخل غير مبرر من أية سلطة أخرى لأن اعطاء أي صلاحيات إدارية لسلطات أخرى في مواجهة الهيئة يعد إنتقاصاً من إستقلاليتها يحول الإستقلال الكامل إلى إستقلال جزئي في حقيقته ومعناه، وعلى هذا الأساس تنفرد كل هيئة من الهيئات المستقلة بتنظيم شؤونها الإدارية من دون تدخل من السلطات الأخرى.^(٣١)

ويترتب على ما تقدم توفر جملة من المعايير لعل أهمها يتمثل في النص في دستور الدولة أو قانونها الأساسي على وجود تلك الهيئات وإستقلالها من ناحية، ومن ناحية أخرى يجب توافر الضمانات التشريعية التي تكفل الإستقلال الوظيفي لتلك الهيئات، بحيث تقوم الأخيرة بوظيفتها بصورة مستقلة، ويظهر

٣٠ - يوسف أبا الخيل - ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى؟ - www.alriyadh.com

٣١ - سردار ياسين حمد أمين - إستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - كلية

القانون السياسية - جامعة صلاح الدين - اربيل - ٢٠٠١ - ص ٣٣.

هذا النوع من الإستقلال في تحديد المشرع لمهام الموظفين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية.^(٣٢)

كما تظهر مظاهر الإستقلال الوظيفي في مسألة الإعتماد على إمكانية الهيئات المستقلة في وضع نظامها الداخلي المتمثل بمجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها من دون مشاركتها مع أية جهة أخرى وبالخصوص السلطة التنفيذية وعدم خضوع النظام الداخلي الهيئات المستقلة للمصادقة عليه من قبل أي سلطة أخرى في الدولة.^(٣٣) وهذا ما أكد عليه قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١،^(٣٤) إضافة إلى قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.^(٣٥)

فضلاً عن ما تقدم لابد - لضمان الإستقلال الإداري -^(٣٦) من إعطاء الهيئات المستقلة هامش من الحرية في الإطلاع على وثائق الجهات الخاضعة لرقابتها، ومنحها الحرية اللازمة في إعداد التقارير التي تنتج عن ممارستها لمهامها المتعددة، وفي مقدمتها وظيفتها الرقابية، أن تساير الهيئات المستقلة أحدث التطورات التي بلغتها الأجهزة الرقابية في الدول الحديثة، وذلك لجعل الهيئات المستقلة أجهزة رقابية متطورة وتنتهج أحدث الأساليب في الرقابة على أعمال الإدارة وتزويد السلطة التشريعية وباقي المؤسسات في الدولة بمعلومات مفيدة وذلك للمحافظة على المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي.

٣٢- عز الدين عيسوي - العقد كوسيلة لضبط السوق - بحث منشور في مجلة المفكر - العدد الثالث - كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة محمد خيضر بسكرة - الجزائر - ٢٠٠٦ - ص ٢١١.

٣٣- حدري سمير - المصدر السابق - ص ٥٧.

٣٤- نصت المادة (٣٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ على ان (يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكلية دوائر الديوان وواجباتها واختصاصاتها وينشر في الجريدة الرسمية).

٣٥- نصت المادة (٩/سادساً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ على ان (سادساً : يضع مجلس المفوضين نظاماً داخلياً خاصاً بالمفوضية).

٣٦- وعلى الصعيد الدولي أصدرت المنظمة الدولية للهيئات العليا الرقابة توصياتها المتعلقة بضرورة إستقلال الهيئات والتي يمكن إجمالها بالاتي :

١- الإستقلال القانوني والتنظيمي من الجهات التنفيذية الخاضعة لرقابتها.

٢- أن تتمتع الهيئات المستقلة السلطة اللازمة لتمكينها من الدفاع عن إستقلالها وصيانتها بالوسائل والطرق المناسبة.

٣- أن تخول الهيئات المستقلة سلطة اصدار تقارير سنوية بصورة مستقلة.

٤- أن يتوافر للهيئة الإستقلال الوظيفي والتنظيمي.

٥- ضرورة تقرير حماية تشريعية لإستقلال الهيئات بالرجوع إلى محكمة عليا عند الطعن في أي تدخل يمس إستقلالها المالي واختصاصها - ينظر : ما جاء بتوصيات المؤتمر الدولي الاول للأجهزة العليا للرقابة المنعقد في هاتانا عام ١٩٥٣ والمنشور على الموقع الالكتروني: www.iraqaa.com.

هذا وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بشأن تحديد مفهوم كلمة الإستقلال الواردة في المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥،^(٣٧) إلى القول أن "المقصود بالإستقلال الوارد بالمادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها، إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فإذا ما حادت عنها أو خالفها فإن المجلس يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الاجراء المناسب بذلك، أما عن ارتباط الهيئة فإن الدستور لم يحدد أية جهة ترتبط بها ومعنى ذلك إن الهيئة تدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها شأنها في ذلك شأن البنك المركزي الذي يتمتع بالإستقلالية لتمكينه من اداء مهامه دون تدخل من أحد الجهات".^(٣٨)

ومن دون الخوض في مناقشة هذا القرار لا بد من القول من أنه ليس هنالك من إستقلال مطلق ما بين أي من الهيئات الثلاث في الدولة، إذ أنها جميعاً تعمل لإدارة آلة الدولة الجبارة التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة، وذلك لن يمكن تحقيقه بالفصل المطلق، ولا أدل على ذلك من فشل مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو، لأن التعاون والتنسيق أمر لا مناص منه، ومن ثم بات مبدأ الفصل بين السلطات يفسر على أنه تعاون وتنسيق بين السلطات.

ثانياً - الإستقلال المالي :

ويعد من أهم مظاهر الإستقلال، إذ لا يمكن الحديث عن إستقلال حقيقي من دونه، إذ يتيح هذا الإستقلال للهيئة حرية التصرف القانوني ودعم تنفيذ القرارات من دون أعاقه تفرضها طبيعة العلاقات الإدارية السائدة في الدولة، فإذا لم يكن بيد الهيئة الأموال الكافية المخصصة سلفاً فإن قدرتها على إتخاذ القرارات وتنفيذ مشاريعها ستكون محدودة ومرتبطة بموافقة سلسلة مراجع قد تؤدي في كثير من الاحيان إلى التردد في اتخاذها، فالإستقلال المالي يتيح حرية الحركة والتصرف بسرعة لسد النواقص والتغرات والتحديد الملائم للحاجات، كما أنه من أهم صور الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على الهيئات المستقلة هو الضغط المالي وعدم اعطاء الموافقات اللازمة وشحة التخصيصات المالية.^(٣٩)

٣٧- تنص المادة (١٠٢) من الدستور على "تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون".

٣٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) في ٩/١٠/٢٠٠٦ منشور في مجلة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٦-٢٠٠٥) ص ١٥.

٣٩- فارس حامد عبد الكريم - إستقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ٢٠٠٩ - ص ٩٥.

كما أن مفهوم الإستقلال المالي يشير كذلك إلى ذلك الوضع القانوني الذي تتوفر فيه للأجهزة الرقابية سلطة كاملة في (إعداد) ميزانياتها وإعتمادها مباشرة من السلطة العليا من دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، و(تنفيذ) تلك الميزانيات بنفسها، و(مراقبة) تنفيذ تلك الميزانيات بنفسها.^(٤٠)

بعبارة أخرى تتمثل معايير هذا الإستقلال في الإستقلال في مجال إعداد الميزانية أولاً، والإستقلال في مجال تنفيذ بنود تلك الميزانية ثانياً، وثالثاً الإستقلال في مجال مراقبة تنفيذ الميزانية.

ويمكن القول أن الإستقلال المالي يختلف عن الإستقلال الإداري فالأول يعني توفير الضمانات المتعلقة بتقدير الاعتماد المخصص للهيئة المستقلة في الموازنة العامة بحرية من دون وجود تأثيرات عليها من أية جهة، في حين أن الإستقلال الإداري يتمثل في وجوب أن تتوفر للهيئات المستقلة الضمانات جميعها التي تكفل قيامها بوظيفتها بصورة مستقلة ومن دون أية تأثيرات، كالنص على وجود الهيئة المستقلة وإستقلالها في الدستور.^(٤١)

ثالثاً - الإستقلال العضوي :

فضلاً عن الإستقلال الإداري والمالي تتمتع الهيئات المستقلة بإستقلال عضوي والذي يعني خضوع الهيئات المستقلة في تشكيلها لقواعد معينة تستهدف ترسيخ إستقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي هذه الصورة يحتاج الجهاز التنظيمي المستقل إلى إستقلاله في مواجهة السلطات الأخرى ومنها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إذ لا يستبعد تعيين أعضاء الهيئات المستقلة من قبل السلطة التشريعية.

لذلك يمكن بلورة فكرة الإستقلال في معايير متعددة منها كيفية تشكيل هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها ومدى قدرة السلطات السياسية في الدولة على عزل أو تجديد عضوية موظفي هذه الهيئات ودراسة السبل الكفيلة في توحيد الضمانات التي تتعلق بتعيين رئيس الهيئة المستقلة وموظفيها، وترقيتهم ونقلهم وإنهاء خدماتهم وغير ذلك مما يتصل بأوضاعهم القانونية مما يوفر لهم الحياد والحرية والموضوعية في إجراء العمل الرقابي.^(٤٢)

بعبارة أخرى يشير مفهوم الإستقلال العضوي إلى ذلك المجال الذي تتولى فيه الهيئات المستقلة شؤون الأفراد التابعين لها من تعيين وترقية ونقل وتدريب وتأديب وإنهاء خدمة. ويتمثل إستقلال الهيئات

٤٠- يوسف أبا الخيل - ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى؟ - www.alriyadh.com

٤١- طارق عبد الرسول تقي - إستقلالية القضاء ومكافحة الفساد السياسي والإداري والمالي - بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات - تصدر عن هيئة النزاهة - السنة الأولى - العدد الثاني - حزيران - ٢٠١٠ - ص ١٢.

٤٢- ينظر : هشام جميل كمال - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) - اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت - ٢٠١٢ - ص ٢٠.

المستقلة في هذه الأمور بأن تأخذ الصفة الرسمية لها بمجرد صدور قراراتها من الرئيس الأعلى للهيئة من دون حاجة للمصادقة عليها من أية جهة أخرى.

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا جاء فيه (...إن إرتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول من دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور أما هيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء التي لم يحدد الدستور جهة إرتباطها وتمارس مهام تنفيذية فأن مرجعيتها لمجلس الوزراء...)^(٤٣).

وقد سبق للمحكمة الاتحادية أن أعطت رأياً تفسيرياً بشأن معنى الإستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور جاء فيه "أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليها في القانون ولا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها . وأن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فاذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فان مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، ومعنى ذلك أن هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الإستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات".^(٤٤)

المطلب الثاني

الهيئات المستقلة والتبعية

إن دستور ٢٠٠٥ - وعلى عادته - أكثر من إيراد المصطلحات الجديدة المرنة، والتي لا يمكن وضعها ضمن ضابط محدد من حيث المفهوم، ولعل من أهم تلك المصطلحات - على قدر تعلق الأمر بهذه الدراسة - مصطلح الهيئات المستقلة.

٤٣- ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨/ت/٢٠١٠) في ١٨/١/٢٠١١ منشور في مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا - ٢٠١٠ - المجلد الثالث - إصدارات جمعية القضاء العراقي - تموز ٢٠١١ - ص ٢٣.

٤٤ - الرأي ذي الرقم (٢٢٨/٦ ت ٢٠٠٦) في (٩/١٠/٢٠٠٦)

ولم يكتف الدستور بما تقدم بل أضاف مصطلح جديد يتعارض مع طبيعة تلك الهيئات، أي الإستقلال وذلك بإيراد لفظ الارتباط، مما يؤكد على رأينا من أن ذلك الإستقلال أمر غير ممكن، وقد جعل الدستور بعض تلك الهيئات ترتبط بمجلس الوزراء، مثل دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء وجعل غيرها ترتبط بمجلس النواب، مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات، من دون معيار واضح للترقية بين هذا الارتباط وذاك، أو سبب يبرر تلك التفرقة.

من ناحية أخرى ما هو ذلك الارتباط وما هي الغاية منه، ولم يُعد الارتباط بالحكومة مُخلاً ومخالفاً لفكرة الإستقلال، بينما يمكن الارتباط بمجلس النواب من دون خلل أو إختلال، في حين أن السلطتين تخضعان لمبدأ واحد هو الفصل بين السلطات، وتعملان معاً لتحقيق المصلحة العامة.

ومن ناحية ثالثة فقد وزع دستور العراق النافذ تلك الهيئات على أساس الرقابة عليها أو إرتباطها أو مسؤوليتها، من دون التطرق الى كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومجلس الخدمة الإتحادي، وكأني بالمشروع لم يستطع تجاوز الخلافات التي رافقت إعداد الدستور وحسم أمر تلك الهيئات فترك الموضوع مطلقاً، مما أدى الى إحالة واقعية الى لجنة التعديلات الدستورية، أو الى المشرع نفسه حين وضع القوانين المتعلقة بتلك الهيئات.

وعلى الرغم مما أسلفناه من مفاهيم ومعايير الإستقلال المختلفة، الا أن ذلك لا يعدو - بإعتقادنا - الإطار النظري في التمييز، خاصة مع صدور قرار المحكمة الإتحادية العليا رقم (٨٨) في ١٨/١/٢٠١١، والذي فسرت فيه مفهوم الإستقلال بطريقة جعلتنا نتساءل عن الفرق ما بين تلك الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة التي إعتاد عليها العمل الاداري في العراق.

فقد أسلفنا اننا لم نجد الدساتير العراقية القديمة لفظ أو تعبير الهيئات المستقلة، أو حتى الجهات غير مرتبطة بوزارة، الا أن ذلك لا ينفي وجود الهيئات المستقلة واقعاً وإن إختلفت التسميات، منها ما يتعلق بديوان الرقابة المالية وهيئات متعددة نصت عليها الدساتير العراقية المتعاقبة، ومنها دساتير سنة ١٩٢٥ و ١٩٦٨ و ١٩٧٠.^(٤٥) وقد تشكلت بالفعل العديد من الهيئات في تلك الدساتير وكانت تسمى (الجهات غير المرتبطة بوزارة) كالبانك المركزي وأمانة بغداد.

وبعد صدور دستور ٢٠٠٥ لاحظنا أنه أورد مصطلح الجهات غير المرتبطة بوزارة في المادة (٨٠/أولاً) منه، إذ يمارس مجلس الوزراء صلاحيات عديدة منها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ولعل تلك كانت الإشارة الوحيدة

٤٥- القاضي وائل عبد اللطيف الفضل - دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥ لغاية ٢٠٠٤ - ص ١٤٥.

لتلك الجهات. الا أنه أورد مصطلحاً جديداً أفرد له فصل كامل ونقصد به الهيئات المستقلة، ولا ريب في أن هذا الفصل جاء غامضاً ومشتتاً، وفيه تداخل وتعارض.

ومن ثم فان تلك الهيئات لا تعدو عن أن تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شئ من الإستقلال أكثر مرونة من الأخيرة، فإختلاف تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون إختلاف في المسميات وحسب، فهو إختلاف شكلي لا أكثر. وإخضاع بعض تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب هي مسألة محسومة باعتقادنا لأنه يدخل ضمن إختصاصات المجلس في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. إذ تنص المادة (٦١/ثامنا - هـ) "لمجلس النواب حق إستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

وللدلالة على ذلك نورد ما ذهبت إليه المحكمة الإتحادية العليا في قرارها المذكور أعلاه بإرتباط الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور جهة إرتباطها بمجلس الوزراء وخضوعها لأشرف مجلس الوزراء على نشاطاتها وتولي مجلس الوزراء رسم السياسة العامة لها من دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، وقد إستندت المحكمة الإتحادية العليا في قرارها على عدم وجود نص في الدستور يقضي بأرتباط تلك الهيئات بمجلس النواب وغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور.^(٤٦)، وبالتالي فإن الاشراف على هذه الجهات يكون من إختصاص مجلس الوزراء حكماً.

إذاً هذا القرار يعد الهيئات المستقلة إحدى الجهات غير المرتبطة بوزارة وبالتالي شمولها بنص المادة (٨٠/أولاً) من الدستور، وحيث إنها مستقلة فأنها لا ترتبط بوزارة فتكون هذه الهيئات من الجهات التي لا ترتبط بوزارة وبالتالي فهو إختلاف في المسميات لكن المشرع الدستوري أراد اعطاء مكانة متميزة للهيئات المستقلة بأن أفرد لها الفصل الثالث من الباب الرابع من الدستور، وإخضاع بعض تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب هي مسألة محسومة باعتقادنا لأنه يدخل ضمن إختصاصات المجلس في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.^(٤٧)

ونلاحظ أن الأحكام السارية على الوزارات هي ذات الأحكام المطبقة على الجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، منها خضوعها لرقابة مجلس النواب عن طريق السؤال فلكل "عضو في مجلس

٤٦- التي نصت على ان يمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. وينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ في ١٨/١/٢٠١١-منشور في مجلة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠-المجلد الثالث-تموز-٢٠١١-ص٢٣.

٤٧- ينظر المادة (٦١/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

النواب ان يوجه إلى اعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من اعضاء الحكومة أسئلة خطية....".^(٤٨)

خاصة اذا ما علمنا أن هنالك العديد من الهيئات المستقلة التي تدخل ضمن التقسيم الثلاثي للسلطة لينفي بذلك أساس الإستقلال الذي أراده في الهيئات المستقلة، وليؤكد على أن مسألة الإختلاف شكلية بحتة ولا تتجاوز المصطلحات، إذ تدخل بعض الهيئات المستقلة ضمن السلطة القضائية على الرغم من أن الدستور والقانون يؤكدان على إستقلاليتها، أي جاء منحها الإستقلال كجزء متمم لممارستها لوظائفها التي تقتض إستقلال القضاء وعدم خضوعه لأية سلطة، مثال ذلك مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الإتحادية العليا والإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي ومحكمة التمييز الإتحادية.^(٤٩)

من جهة أخرى كان للسلطة التشريعية نصيبها من الهيئات المستقلة، مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والإتصالات،^(٥٠) والتي مُنحت الإستقلالية لضمان النجاح في عملها. ولعل حصة السلطة التنفيذية من هذه الهيئات ستكون أكبر بطبيعة الحال، إذ تشمل كل من أمانة بغداد ودوائين الأوقاف وهيئة العليا للحج والعمرة وجهاز المخبرات الوطني ومؤسسة الشهداء، وجميع هذه الهيئات يندرج عملها ضمن أعمال السلطة التنفيذية وجميعها مرتبطة بمجلس الوزراء وأُعطيت هذه الإستقلالية في سبيل النهوض بالمهام التي أُنيطت بها.^(٥١)

ولعل من المفيد إضافة ما يراه البعض من أن مفهوم الإستقلال المالي والإداري للأجهزة والهيئات قد أسيء فهمه وإنقلبت موازينه ليتحول الى مرتع خصب للإعتداء على المال العام وممارسة الفساد، إذ أخذت الإستقلالية تنحو منحىً خطراً أدى الى منزلقات كثيرة في الإحتيال والنصب لنهب المال العام ومخالفة كل التشريعات التي وسعت دائرة الإستقلالية لهذه المؤسسة أو تلك بهدف البناء المؤسسي للدولة الحديثة، لكن ما حدث هو العكس تماماً في ظل إستشراء الفساد وغياب الرقابة الفاعلة وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب وهذا هو الخطر بشحمه ولحم.^(٥٢)

٤٨- ينظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.

٤٩- ينظر المادة (٨٩) من الدستور نفسه.

٥٠- ينظر المادة (١٠٣/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٥١- حميد طارش الساعدي - الاطر الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة - من منشورات الانترنت - www.albabaa.com.

٥٢- احمد العززي - البناء المؤسسي ومخاطر الاستقلال المالي والاداري - من منشورات الانترنت -

الخاتمة

تُعد الهيئات المستقلة جزء من الهيكل الإداري للدولة، وتعمل لضمان مبدأ المشروعية، أي لضمان خضوع الإدارة للقانون، وبما يؤمن للأفراد إقتضاء حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات الباطلة التي تجريها الهيئات الإدارية. وتتوسع الإعتبارات التي دفعت الدول الى إستحداث تلك الهيئات الى إعتبارات سياسية وإدارية وقانونية.

وقد إختلف الفقه بشأن طبيعة تلك الهيئات القانونية على خلاف في الأسانيد التي ذكروها الى رأيين، يرى أولهما أنها تعد سلطة رابعة الى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في حين يعتقد أصحاب الرأي الآخر الى أنها ليست كذلك، وإنما هي جهاز إداري يحتاج بسبب طبيعة أعماله أن يتمتع بمزيد من الإستقلال الإداري إزاء الأجهزة الحكومية التقليدية.

وقد أيدنا الرأي الثاني ذلك أن المشرع الدستوري العراقي وعلى الرغم من أنه حدد الهيئات الإتحادية في الفصل الرابع، ضمن الباب الثالث، الا أن ذلك لا يعني برأينا انه أراد لهذه الهيئات أن تكون سلطة رابعة، إذ أنه عاد وحدد في المادة (٤٧) منه تلك السلطات الإتحادية من دون أن يذكر الهيئات المستقلة، ولو أراد لها المشرع ان تكون واحدة من تلك السلطات لنص على ذلك صراحة.

وأكدنا أن سبب هذا التداخل عدم إستقرار المشرع الدستوري على رأي بشأن تلك الهيئات، ليس من حيث طبيعتها فهي هيئات إدارية بإمتياز، لكن من حيث الموضع الملئ لإيرادها في الدستور، إذ أنه لا يمكن إدراجها في أي من أبواب الدستور الأخرى، فكان أقربها الى طبيعة تلك الهيئات أن ترد ضمن هذا الباب من الدستور.

فضلا عما تقدم فان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية والتنظيمية، وطغى عليه إنعدام الفكرة القانونية، ومن ثم فقد جاء تنظيم الهيئات المستقلة في الدستور أكثر من مشتت. إذ أورد الدستور العراقي مصطلحات دالة على مفاهيم متقاربة مثل (الرقابة والمسؤولية)، وجعل بعضها تخضع لرقابة مجلس النواب وبعضها مسؤولاً أمامه، ولم يبين الدستور سبب تلك التفرقة، والآثار المترتبة عليها، بل وقد أضاف الدستور مصطلح جديد يتعارض مع طبيعة تلك الهيئات، أي الإستقلال وذلك بإيراد لفظ الإرتباط، وجعل الدستور بعض تلك الهيئات ترتبط بمجلس الوزراء وجعل غيرها ترتبط بمجلس النواب، من دون معيار واضح للتفرقة بين هذا الإرتباط وذاك، أو سبب يبرر تلك التفرقة.

مما جعلنا نتساءل عن ما هية ذلك الإرتباط والغاية منه، ولم يُعد الإرتباط بالحكومة مخالفاً لفكرة الإستقلال، بينما لا يعد الإرتباط بمجلس النواب كذلك في حين أن السلطتين تخضعان لمبدأ واحد هو الفصل

بين السلطات. وإذا كان الدافع القائم وراء تلك الهيئات هي تسهيل ممارسة مؤسسات الدولة لوظائفها، فما السبب في تشتت الدستور العراقي وإدراجه لمصطلحات ومسميات متعددة؟ هل كان السبب إنشاء هيئات تكون وظيفتها الأساس إحتواء التنوع العراقي، وضرورة المشاركة في إتخاذ القرار وفقاً لمبدأي المحاصصة والتوازن اللذين ما زالا ينخران في جسد الدولة العراقية؟

وأخيراً فأننا نعتقد أن تلك الهيئات لا تعدو أن تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شئ من الإستقلال أكثر مرونة من الأخيرة، فإختلاف تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون إختلاف في المسميات وحسب، فهو إختلاف شكلي لا أكثر. وإخضاع بعض تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب هي مسألة محسومة بإعتقادنا لأنه يدخل ضمن إختصاصات المجلس في الرقابة على إداء السلطة التنفيذية. وما الخلاف بشأن تلك الهيئات الا خلاف سياسي، تبناه ساستنا لأغراض سياسية بحتة، كما هو شأن أغلب القضايا القانونية التي يحاولون إدخالها في صراعات سياسية، نتمنى أن تجد طريقها للزوال يوماً حينما ترفع السياسة وصايتها عن القانون لتحقيق دولة القانون بالفعل.

المصادر

أولاً - المراجع الفقهية:

١. جورج فؤيدل يبار دلفولقيه - القانون الإداري - ج٢ - ترجمة منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ٢٠٠٨ .
٢. حبيب الهرمزي - الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ١٩٧٧ .
٣. حدري سمير - السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الإستقلال - بحث منشور في مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة - جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية - الجزائر - العدد ٤ - ٢٠٠٧ .
٤. سردار ياسين حمد أمين - إستقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - كلية القانون السياسية - جامعة صلاح الدين - اربيل - ٢٠٠١ .
٥. د.سعد العلوش - المرافق العامة - بغداد - ١٩٧٤ .
٦. سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي - رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة) في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة - اطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد - ١٩٩٩ .
٧. د.صلاح الدين الناهي - الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله - دار الحرية للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٧٩ .
٨. عبدالستار حمد انجاد الجميلي - رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهريين - ٢٠٠٤ .
٩. د.عبد السلام بدوي - الرقابة على المؤسسات العامة - مكتبة الانجلو المصرية - القاهرة .
١٠. د.عبد الكريم صادق بركات - د.حامد عبد المجيد دراز - علم المالية العامة - مؤسسة شباب الجامعة - القاهرة - بلا سنة طبع .
١١. د.عبد اللطيف قطيش - الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) - ط١ - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٥ .
١٢. عز الدين عيساوي - العقد كوسيلة لضبط السوق - بحث منشور في مجلة المفكر - العدد الثالث - كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة محمد خيضر بسكرة - الجزائر - ٢٠٠٦ .
١٣. د. عوف محمد الكفراوي - الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق - مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية - ١٩٨٩ .

١٤. فارس حامد عبدالكريم - إستقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - ٢٠٠٩.
١٥. د.فهمي محمود شكري - الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الاجنبية) - دار المجدلوي للنشر والتوزيع - عمان - الاردن - بلا سنة طبع .
١٦. طارق عبد الرسول تقي - إستقلالية القضاء ومكافحة الفساد السياسي والإداري والمالي - بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات - تصدر عن هيئة النزاهة - السنة الاولى - العدد الثاني - حزيران-٢٠١٠.
١٧. مجلة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٦-٢٠٠٥) .
١٨. مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا - ٢٠١٠ - المجلد الثالث - إصدارات جمعية القضاء العراقي - تموز ٢٠١١ .
١٩. مجلة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠- المجلد الثالث- تموز- ٢٠١١.
٢٠. هشام جميل كمال - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) - اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت - ٢٠١٢ .
٢١. القاضي وائل عبد اللطيف الفضل - دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٩٢٥ لغاية ٢٠٠٤.

ثانياً - التشريعات:

١. الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
٢. الدستور العراقي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٤ الملغى.
٣. الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ الملغى.
٤. الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغى.
٥. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٦. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٧. النظام الداخلي لمجلس النواب منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.
٨. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧
٩. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١

ثالثاً - منشورات الإنترنت:

١. احمد العززي - البناء المؤسسي ومخاطر الاستقلال المالي والاداري - من منشورات الانترنت -
www.26sep.net/newsweekarticle
٢. توصيات المؤتمر الدولي الاول للأجهزة العليا للرقابة المنعقد في هاتانا عام ١٩٥٣ والمنشور على
الموقع الالكتروني: www.iraqaa.com.
٣. حميد طارش الساعدي - الاطر الدستورية والقانونية للهيأت المستقلة - من منشورات الانترنت -
www.albabaa.com
٤. أ.د. زهير الحسني - استقلال البنك المركزي العراقي والرقابة على النقد -
www.alhalnews.com
٥. يوسف أبا الخيل - ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى؟ - www.alriyadh.com