.

**الفرع الثالث**

**موقف القضاء من استقلال البنك المركزي**

أبدت المحكمة الاتحادية العلياموقفا من استقلال البنك المركزي العراقي ، لكن هذا الموقف لم يكن ثابتا بل متباينا وموزعا على ثلاثة اتجاهات نستعرضها في البيان التالي :

**الاتجاه الأول : البنك المركزي هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية**

أفصحت المحكمة الاتحادية العليا عن رأيها في معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة والبنك المركزي في أحد قراراتها الذي قالت فيه : ( يستفسر مجلس النواب – لجنة النزاهة بكتابه المرقم ( م / ن / 2 / 171 ) المؤرخ في 23 / 9 / 2006 من المحكمة الاتحادية العليا عن معنى الاستقلال الوارد في المادة ( 102 ) من الدستور فيما يخص هيئة النزاهة وعن معنى الرقابة الواردة في المادة المذكورة ، وما الاختلاف بين ما هو وارد في المادة ( 102 ) والمادة ( 103 ) من الدستور التي تذكر الهيئات المستقلة ماديا واداريا وبمن ترتبط هيئة النزاهة .

الرأي

واستنادا إلى أحكام المادة ( 93 / ثانيا ) من الدستور وضعت المحكمة الاتحادية العليا الاستفسار موضع التدقيق والمداولة وتوصلت إلى ما يأتي :

إن الاستقلال المقصود في المادة ( 102 ) من الدستور هو أن منتسبي الهيئة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليهم في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التاثير على أداء الهيئة لمهامها .

إلا أن الهيئة تخضع تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فإذا ما حادت عنها او تجاوزتها فإن مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها ومعنى ذلك أن هذه الهيئة تُدير نفسها بنفسها ووفقا لقانونها **شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات** .

وهذا بخلاف ما ورد في المادة ( 103 ) من الدستور حيث حصرت الفقرة ( أولا ) منها الاستقلال بالجانب المالي والاداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية ، وهيئة الإعلام والاتصالات وربطتهما وظيفيا بمجلس النواب )([[1]](#footnote-1)) .

**الاتجاه الثاني : البنك المركزي هيئة تعود مرجعيتها لمجلس الوزراء وتخضع لإشرافه**

اتخذت المحكمة الاتحادية العليا موقفا مختلفا عن رأيها السابق إزاء معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة ، ولأهمية الموقف المذكور نذكر قرار المحكمة بالتفصيل :

الطلب

طلب السيد رئيس الوزراء بكتاب ( مكتب رئيس الوزراء ) المرقم ( م . ر . ن / س / 110 / 1086 ) المؤرخ 2 / 12 / 2010 اصدار قرار من المحكمة الاتحادية العليا في موضوعه وكالآتي :

م / الهيئات المستقلة

1 – لقد أشار الدستور في بابه الرابع تحت عنوان ( الهيئات المستقلة ) إلى عدد من الهيئات والأجهزة وحدد طبيعة علاقتها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء ، فجعل ارتباط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب بموجب المادة ( 103 – ثانيا ) من الدستور ، وجعل ارتباط الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث ( والتي حلت محلها الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة ) بمجلس النواب بموجب المادة ( 135 ) من الدستور على أن تمارس عملها بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية ، وجعل ارتباط هيئة دعاوى الملكية العقارية بمجلس النواب بموجب المادة ( 136 ) من الدستور ، كما شرع مجلس النواب قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ( 4 ) لسنة 2009 وجعل ارتباطه بمجلس النواب استنادا إلى المادة ( 2 ) من القانون ، علما أن المادة ( 107 ) من الدستور لم تنص على ارتباط مجلس الخدمة الاتحادي بمجلس النواب ، كما أخضع الدستور بموجب المادة ( 102 ) منه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة إلى رقابة مجلس النواب في حين جعل في المادة ( 103 – أولا ) منه البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب .

2 – هنالك في مجلس النواب وفي إدارات الهيئات والأجهزة المذكورة من فسر النصوص الدستورية آنفا تفسيرا خاطئا ومتعسفا وبعيدا عما هدف الدستور إلى تحقيقه من حماية لمصلحة الدولة وضمان لوحدة كيانها وتامين انسجام وتكامل لأجهزة الدولة التنفيذية في ممارسة عملها ومهامها ، واعتقد ان تلك الهيئات والأجهزة ترتبط ارتباطا كاملا بمجلس النواب ، وأن لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية وليست مسؤولة امامها ، وأن مثل هذا التفسير لا ينسجم مع طبيعة عمل ونشاط تلك الهيئات والاجهزة ذات الطابع التنفيذي ولا ينسجم حتى مع النصوص الحرفية للمواد الدستورية التي ميزت بين ثلاثة مفاهيم وهي الارتباط بمجلس النواب والخضوع إلى رقابة مجلس النواب والمسؤولية أمام مجلس النواب اضافة إلى تعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات .

3 – لقد أثبتت الفترة الماضية الخلل الكبير الذي اعترى عمل الهيئات والأجهزة آنفا ، التي اعتمدت اداراتها التفسير الخاطئ للمواد الدستورية أعلاه وحصلت على بعض الدعم من مجلس النواب ، وهي بذلك أصبحت تتصرف من دون أي مراقبة أو متابعة أو اشراف ، خاصة وأن مجلس النواب عبارة عن سلطة تشريعية وهو لا يملك الجهاز التنفيذي الذي تملكه السلطة التنفيذية الذي يمكنها من تحقيق المتابعة والرقابة المطلوبة .

4 – إن تسمية الهيئات والأجهزة اعلاه بالمستقلة لا يعني انها مستقلة عن السلطات الثلاث وانما هي مستقلة ماليا واداريا وغير مرتبطة بوزارة ولها أن تنفذ خططها على وفق قوانينها . كما أن اخضاعها لاشراف ومتابعة السلطة التنفيذية لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة التشريعية أسوة ببقية الأجهزة التنفيذية .

5 – إن استمرار تفسير النصوص الدستورية اعلاه بعيدا عن روح ونص الدستور واستمرار الهيئات والأجهزة المذكورة بالتصرف على اساس كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية سيلحق بالغ الضرر بالدولة وهيبتها وحسن سير مرافقها ، وإذا كانت الحكومة قد تغاضت في الفترة الماضية عن هذه الحالة بسبب انشغالها في تحديات أكبر ، فنحن نأمل أن لا يستمر الوضع على ما هو عليه .... .

وقد وضع الطلب قيد التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا واصدرت القرار الآتي :

القرار

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 18 / 1 / 2011 وجد أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد أورد في (الفصل الرابع) من ( الباب الثالث ) و ( الفصل الثاني ) من الباب ( السادس ) منه الأحكام المتعلقة ب ( الهيئات المستقلة ) ونص على هذه الهيئات حصريا في المواد ( 102 ، 103 ، 104 ، 105 ، 106 ، 107 ، 135 ، 136 ) منه ، وأجاز في المادة ( 108 ) منه استحداث هيئات غير ما ذكر في المواد المتقدمة إذا اقتضت الضرورة ذلك على أن تُستحدث بقانون .

وبالرجوع إلى المادة ( 102 ) منه وجد انها تنص على ذكر كل من ( المفوضية العليا لحقوق الانسان ) و ( المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ) و ( هيئة النزاهة ) ووصف هذه الهيئات بكونها هيئات مستقلة ( تخضع ) لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون ، ولم يُحدد الدستور الجهة التي ترتبط بها سوى ذكره انها ( تخضع ) لرقابة مجلس النواب ، إلا أن القانون رقم ( 53 ) لسنة 2008 ( قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان ) قد نص على ارتباط المفوضية المذكورة بمجلس النواب – كخيار تشريعي رغم ان المادة ( 102 ) من الدستور لم تنص على ذلك – كما هو الحال بالنسبة إلى ذكره عدد من الهيئات المستقلة فقد نص صراحة على ربطها إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء ، ورغم أن المادة ( 102 ) المُشار إليها أعطت للقانون الذي يصدر باستحداث هذه الهيئات دورا يقتصر على تنظيم أعمالها وليس لتحديد الجهة التي ترتبط بها ، إلا أن قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان ذهب إلى خلاف ذلك فنص على ارتباطها بمجلس النواب ، وكذلك جاء قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 فنص هو الآخر على ربط مجلس الخدمة العامة الاتحادي بمجلس النواب دون وجود نص في الدستور يقضي بذلك . ونمر على المادة ( 103 / أولا ) من الدستور فقد أوردت كل من ( البنك المركزي العراقي ) و ( ديوان الرقابة المالية ) و ( هيئة الاعلام والاتصالات ) و ( دواوين الأوقاف ) ووصفها بكونها من الهيئات المستقلة ماليا واداريا وينظم القانون عمل كل منها .

وحددت الفقرة ( ثانيا ) من نفس المادة ( 103 ) ( ارتباط ) كل من ديوان الرقابة المالية ، وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب وحددت الفقرة ( ثالثا ) منها ارتباط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء ، وحددت المادة ( 104 ) من الدستور ( ارتباط ) مؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء .

وبصدد مفهوم (الارتباط) فإن الدستور حينما ربط هذه الهيئات إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فإنه لم يُحدد ماهية الارتباط ولا حدوده ، وهل هو على شاكلة ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة ، أو أن تعبير (الارتباط ) يعني غير ذلك !! هذا بالنسبة للهيئات المستقلة التي ربطت إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء إما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة وهي ( البنك المركزي العراقي ) و ( الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ) و ( الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ) و ( مجلس الخدمة العامة الاتحادي ) المنصوص عليها في المواد ( 105 ) و ( 106 ) و ( 107 ) من الدستور فلم يرد نص في الدستور يحدد جهة ارتباط كل منها لا بمجلس النواب ولا بمجلس الوزراء ، إلا انه نص عند ذكره البنك المركزي العراقي انه ( مسؤولا امام مجلس النواب ) واستعمل عبارة أخرى عند ذكره بقية الهيئات المستقلة فقال إنها ( تخضع لرقابة مجلس النواب ) ، ولم يُحدد مفهوم هاتين العبارتين ( المسؤولية امام مجلس النواب ) و ( خاضعة لرقابة مجلس النواب ) .

أما المادة ( 135 ) من الدستور فنصت صراحة على ربط ( الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث – هيئة المساءلة والعدالة حاليا ) بمجلس النواب وهو نفس ما نصت عليه المادة ( 136 ) من الدستور بربط ( هيئة دعاوى الملكية ) بمجلس النواب .

وتجد المحكمة الاتحادية العليا لإجابة الطلب الوارد بكتاب مكتب رئيس الوزراء ووفقا لاختصاصها المنصوص عليه في المادة ( 93 / ثانيا ) من الدستور ووجوب تحديد مفهوم العبارات التي أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة وهي : ( الارتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء ) و ( الخضوع لرقابة مجلس النواب ) و ( المسؤولية أمام مجلس النواب ) ومن ثم تحديد الجهة التي لم يحدد الدستور ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء دون أن يحدد مرجعية لها ، ووجود مرجعية لهذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أدائها ، لأن هذه الهيئات ليست احدى السلطات المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها حصريا في المادة ( 47 ) من الدستور وهي : السلطات : التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، والتي تمارس اختصاصاتها ومهامها المرسومة بالدستور والقانون بصورة مستقلة وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات . وانما هي – أي الهيئات المستقلة – جزء من احدى هذه السلطات ومرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق القانون الذي يحدد هذه المهام لذا يلزم أن تكون لها مرجعية ترتبط بها أو تشرف عليها ولا يمكن أن تسير بدون ذلك . فالدستور نص على ( ارتباط ) كل من ( ديوان الرقابة المالية ) و ( هيئة الاعلام والاتصالات ) و ( الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث – هيئة المساءلة والعدالة حاليا ) و ( هيئة دعاوى الملكية ) بمجلس النواب وجعل مجلس النواب مرجعية لها مع تمتعها بالاستقلال المالي والاداري . كما نص صراحة على ارتباط ( دواوين الأوقاف ) و ( مؤسسة الشهداء ) بمجلس الوزراء وجعل مرجعية لهما ، وبذا تكون خارج الهيئات المستقلة التي لا مرجعية لها .

وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن مفهوم ( الارتباط ) هنا هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء على وفق ما نص الدستور عليه عند ذكره كلمة ( الارتباط ) وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية ، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها واجراءاتها في مجال اختصاصها .

كما وتجد المحكمة الاتحادية العليا ازاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقييد بها ، وان كان ما نص الدستور عليه بربطه بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين : ( 61 ) و ( 62 ) من الدستور وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ويتعارض كذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة: 2005 في المادة : ( 47 ) منه ولا يتفق كذلك مع ما هو جار العمل عليه في برلمانات العالم إذ لا تناط بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة تنفيذية ، لأن البرلمانات في العالم ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة نشاط ( الهيئات المستقلة ) سيما إذا كان في حالات عدم انعقاد .

وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن ( ارتباط ) بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقا لأحكام المادة : ( 80 / أولا ) من الدستور ونصها ( يمارس مجلس الوزراء : أولا – تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزراة ) لأن ( الهيئات المستقلة ) تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة .

أما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية ، وأخضع الدستور قسم منها ( لرقابة مجلس النواب ) أو جعلها ( مسؤولة امام مجلس النواب ) فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شانها شأن أية وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة ذكر الدستور ذلك ازاءها أم لم يذكر اكتفاء بما أورده من نصوص تعطي حق الرقابة لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية .

أما ( ارتباط ) هذه الهيئات المستقلة وبمفهوم الارتباط الذي ورد شرحه بهذا القرار فتكون كما تقدم لمجلس الوزراء ما دام الدستور لم ينص صراحة على ارتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها استنادا إلى أحكام المادة ( 80 / أولا ) من الدستور المتقدم ذكر نصها مع مراعاة وجوب الاستقلال المالي والإداري لهذه الهيئات الذي نص الدستور عليه تحصينا لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها واجراءاتها المهنية مع الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤوساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير او من ذوي الدرجات الخاصة أو دونها ... )([[2]](#footnote-2)) .

**الاتجاه الثالث : البنك المركزي هيئة مرجعيتها تحددها طبيعة المهام التي يقوم بها على وفق قانونه .**

أثار القرار رقم ( 88 ) المذكور في أعلاه حفيظة مجلس النواب العراقي الذي قدم إلى المحكمة الاتحادية العليا طلبا لتوضيح قرارها فأجابت المحكمة بالقول : ( إشارة إلى كتابكم المرقم ( م . ر / 373 ) المؤرخ 17 / 2 / 2011 نود أن نبين ومن باب التوضيح ان طلب دولة رئيس الوزراء أنصب في مضمونه على تفسير بعض نصوص الدستور المتعلقة بالهيئات المستقلة ، ولم تكن هناك منازعة حتى تقام بها دعوى ، وفي خاتمة كتابه طلب من المحكمة الاتحادية العليا ممارسة دورها في الكشف عن مضامين المواد الدستورية المتعلقة بالهيئات المستقلة ، وهذا يدعو المحكمة إلى الذهاب إلى جميع النصوص الدستورية المتعلقة بالموضوع لأن هذه النصوص يفسر بعضها بعضا.

... إن القرار رقم : ( 88 / اتحادية / 2010 ) المؤرخ 18 / 1 / 2011 لم يكن مختلفا في مضامينه عن القرار الذي اصدرته المحكمة الاتحادية العليا برقم : ( 288 / ت / 2006 ) في 9 / 6 / 2006 ، حيث ورد في القرار المؤرخ 18 / 1 / 2011 العبارات التالية ( وتتولى المرجعية التي ترتبط بها – الهيئات المستقلة – رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية ، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها واجراءاتها في مجال اختصاصها ) . وهو نفس مضمون ما ورد في القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا في عام : 2006 ولا يختلف عنه إلا في التعابير .

كما أوردت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في 18 / 1 / 2011 العبارات التالية( وتجد المحكمة الاتحادية العليا ازاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء ، وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقيد بها ) ، وذلك تاكيدا على استقلالية هذه الهيئات من النواحي المهنية والإدارية والمالية ، أما الهيئات التي لم ينص الدستور على ربطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فإن مرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق قانونها الذي يحدد هذه المهام .

وان الكشف عن مضمون المادة ( 80 / أولا ) من الدستور الذي ورد ضمن القرار كان من مقتضياته ، لأنه كما تقدم أن النصوص الدستورية يفسر بعضها البعض والذي يشير إلى اختصاص مجلس الوزراء بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة ، والإشراف على عمل الوزرات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة ، وأن ذلك الإشراف لا يخل باستقلالية عمل الهيئات المستقلة من النواحي المهنية والإدارية والمالية ، لأن القرار الصادر قد أكد في نهايته على وجوب مراعاة الاستقلال المالي والإداري للهيئات المستقلة تحصينا لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها واجراءاتها المهنية مع الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤوساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أو من ذوي الدرجات الخاصة ، او دونها ، كما أشار القرار إلى وجوب مراعاة ما نصت عليه القوانين التي تنظم عمل الهيئات المستقلة والتي تضمن لها الاستقلال في أداء مهنيتها دون أي تأثير ...)([[3]](#footnote-3)) .

**رأينا في الموضوع :**

من الواضح الجلي أن المحكمة الاتحادية العليا وجدت عنتا في بيان معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة في العراق ، وحدود العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية ، والصلاحيات التي تملكها الأخيرة ازاء تلك الهيئات بدليل اصدار المحكمة المذكورة ثلاثة قرارات بمدد زمنية متقاربة بخصوص موضوع واحد هو مفهوم الاستقلال ومداه ومرد ذلك يعود إلى المعالجة الدستورية الغامضة لموضوع الهيئات العامة المستقلة ، واستخدام دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 لمفردات متعددة وصياغات مختلفة دون توضيح ماهيتها أو مغزاها أو المعنى المقصود منها بصورة واضحة وقاطعة لا تقبل اللبس أو التأويل أو التعدد في التفسير . وقد اتخذ بعض الكتاب من هذا الغموض ذريعة لتقويض فكرة الهيئات العامة المستقلة أو التشكيك فيها على الأقل بالقول إن تلك الهيئات لا تعدو أن تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شي من الاستقلال أكثر مرونة من الأخيرة ، فاختلاف تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون اختلاف في المسميات وحسب ، فهو اختلاف شكلي لا أكثر ، وما الخلاف بشأن تلك الهيئات الا خلاف سياسي تبناه رجال الحكم لأغراض سياسية بحتة([[4]](#footnote-4)) .

والحقيقة هي اننا نتفق مع هذا الرأي في جانب ونختلف معه في جانب آخر ، فثمت هيئات ينطبق عليها وصف (الجهات غير المرتبطة بوزارة) مثل: دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء فهذه الجهات لا ترتبط بوزارة لكنها ترتبط بجهاز تنفيذي اعلى هو مجلس الوزراء بينما توجد هيئات عامة مستقلة أخرى لا ترتبط بوزارة ولا ترتبط كذلك بمجلس الوزراء لكنها ترتبط بمجلس النواب مثل: ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات فهذه الجهات كما نرى لا ينطبق عليها وصف الجهات غير المرتبطة بوزارة ؛ لأن الوصف الصحيح لها هو (الجهات غير المرتبط بالسلطة التنفيذية) بشقيها الحكومة ( ممثلة هنا برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ) وإلادارة ( الوزارات ) .

وقد يتسع معنى الاستقلال إلى مدى أبعد فلا ترتبط الهيئة المستقلة بأية سلطة في الدولة كما هو الحال في البنك المركزي ، والوصف الدقيق الذي ينطبق عليها هنا هو (الجهة غير المرتبطة بسلطة) . ونرى أن عدم ربط بعض الهيئات المستقلة ومنها البنك المركزي بإحدى السلطات العامة في الدولة كان مسلكا دستوريا مقصودا ومتعمدا ولم يكن إغفالا أو إهمالا منه نظرا لما يترتب على الإلحاق أو التبعية من محاذير عدة يقف في مقدمتها وقوع البنك المركزي في حال ربطه بالسلطة التشريعية في براثن الصراعات والأهواء السياسية ، والمنافسات الحزبية ، والمحاصصة الطائفية . وتعرض البنك في حال ربطه بالسلطة التنفيذية إلى تدخلات الحكومة وسعيها الدائم للاستحواذ على امواله ، والبنك المركزي هيئة تدير نفسها بنفسها لكنها تخضع لرقابة الجهات التي ينص عليها الدستور والقانون لضمان عدم انحرافه في استعمال صلاحياته . عليه فإننا لا نتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم : ( 88 ) الصادر عام 2011 من أن عدم ربط الدستور لهيئة ما بإحدى سلطات الدولة يعد نقصا أو فراغا دستوريا يمكن سده من خلال ربط الهيئة بأقرب السلطات إلى طبيعة اعمالها ، فهذا التفسير لا يمكن قبوله ؛ لأنه ينطوي على اضافة منطوق جديد لا وجود له في الدستور([[5]](#footnote-5)) كما انه يزود مجلس الوزراء بسلطة رئاسية ممثلة بالإشراف والتوجيه مما يعرض استقلالية البنك للانتقاص والتبعية للسلطة التنفيذية .

1. ( 1 ) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد 228 / ت / 2006 في 9 / 10 / 2006 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد 88 / اتحادية / 2010 في 18 / 1 / 2011 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد 21 / اتحادية / 2011 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) د . حنان محمد القيسي ، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005 ، مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، السنة السادسة ، المجلد الرابع ، العددان 23 – 24 ، 2014 ، ص 20 . ينظر : كذلك د.حنان محمد القيسي و علياء غازي ، الطبيعة القانونية لقرارات الهيئات المستقلة في العراق ، مجلة دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، عدد 37 ، 2014 ، ص22 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) د . علي حسن عبد الأمير ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2017 ، ص 164 . ينظر : كذلك في هذا المعنى د . علي نجيب حمزة ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي ، دراسة مقارنة ، دار السنهوري ، بيروت ، 2017 ، ص 45 . [↑](#footnote-ref-5)