جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين – كلية الحقوق

اسم الطالب: هاجر صالح
عنوان البحث: التنظيم القانوني للهيئات المستقلة
اسم المشرف: زياد خلف

ملخص البحث: تسليط الضوء على دراسة الهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كما ذكرنا سابقا للهيئات المستقلة أهمية كبيرة فهي تعد هيكل الدولة ولذلك ارفزت الحاجة الى تأسيس هيئات مستقلة عن السلطات الثلاثة، الهدف منها تحقيق التوازن بين السلطات ومعاونتها في مهامها وإزالة الأعباء عنها ولذلك قسمنا البحث الى مبحثين كل بحث يحتوي على مطلبين جاء المطلب الأول تعريف الهيئات المستقلة حيث تعددت التعاريف، عرفت وفق المعيار العضوي يرى أصحاب هذا المعيار انها هيئات فنية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعرفت فق المعيار الموضوعي انها أجهزة تنظيمية متخصصه، ولا جدال في قصور التعاريف السابقة لانها اعتمدت على المعيار العضوي، اما المطلب الثاني ذهب الى تحديد طبيعة تلك الهيئات منهم يرى ان الهيئات المستقلة سلطة رابعة ومنهم يرى بإنها ليست بسلطة رابعة لان جاء في الباب الرابع من المادة ٤٨ جاء فيه ذكر الهيئات المستقلة صراحة دون ذكر الهيئات المستقلة ضمن السلطات، اما المبحث الثاني جاء فيه المطلب الأول الية تنظيم الهيئات المستقلة دستورياً حيث ترك المشرع الباب مفتوح لأنشاء واستحداث هيئات مستقلة حسب الحاجة اهم تلك الهيئات المفوضية العليا للإنتخابات هيئة النزاهة البنك المركزي ديوان الرقابة المالية مؤسسة الشهداء هيئة الاعلام والاتصالات، تم تشكيل اغلب هذه الهيئات باستثناء الهيئات الثلاثة الأخيرة لأسباب سياسية، حيث جاءت تلك الهيئات متخبطة ويشوبها القصور جاءت متخبطة، اما في المطلب الثاني الية تنظيم الهيئات المستقلة قانونياً في بادئ الامر يجب ذكر ان في هذه الفترة من دستور ٢٠٠٥ كان لمجلس النواب هيمنه كبيرة حيث اعطى الدستور لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور ارتباطها بمجلس الوزراء حيث اخضعت لمجلس النواب، اما في الخاتمة فقد وصلنها الى ان الهيئات المستقلة جزء من هيكل الدولة الإداري حيث اعتبرها البعض كما اوردنا سلطة رابعة بينما البعض الأخير انكر انها سلطة رابعة، ايضاً توصلنا الى ان دستور ٢٠٠٥ جاء مليء في الأخطاء الصياغية والتنظيمية وفيه هيمنة مجلس النواب واعطائه اختصاصات استثنائية.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين

كلية الحقوق

التنظيم القانوني للهيئات المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

بحث مقدم الى جامعة النهرين كلية الحقوق كجزء من متطلبات نيل الشهادة البكالوريوس في الحقوق

اعداد الطالب

هاجر صالح حسن

اشراف

د. زياد خلف

الآية

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَلَوْ أَنَّهُمْ آمَنُوا وَاتَّقَوْا لَثُوبَةٌ مِنْ عِنْدِ اللَّهَ خَيْرٌ لَوْ كَانُوا يَعْلَمُونَ)

صَدَقَ اللَّهُ العَلِيُّ الْعَظِيمُ

سورة البقرة، الآية ١٠٣

((الاهداء))

وجد الانسان على وجه البسيطة، ولو يعش بمعزل عن باقي البشر وفي جميع مراحل الحياة، يوجد اناس يستحقون منا الشكر واولى الناس بالشكر الأبوان؛ لما لهما من الفضل.

اهديكم بحثي المتواضع

الشكر والتقدير

اتقدم بالشكر لمن فضلهما لا ينقطع والداي كل جهودهما

منذ ولادتي، الى هذه اللحظة واوجه الشكر الى كل من أرشدني ولو

ولو بشيء قليل احمد الله اولاً واخراً على الفضل العظيم الذي منحني اياه

ولشكر الاستاذ الفاضل

زياد خلف

كما اشكر: ادارة الكلية الموقرة

كلية الحقوق

والحمد لله رب العالمين

الفهرست

المواضيع	التسلسل
المقدمة	١
المبحث الاول مفهوم الهيئات المستقلة في العراق	٢
المطلب الاول: تعريف الهيئات المستقلة	٢_٣_٤
المطلب الثاني: طبيعة الهيئات المستقلة	٥-٦
المبحث الثاني: الاليات الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة	٧
المطلب الاول: آلية تنظيم الهيئات المستقلة دستورياً	٧-٨
المطلب الثاني: الى تنظيم الهيئات المستقلة قانونياً	٩-١٠
الخاتمة الاستنتاجات	١١
التوصيات المصادر	١٢

المقدمة

اولاً اهمية البحث:

للهيئات المستقلة أهمية كبيرة في تخفيف من اعباء المهام التي انيطت للسلطات الثلاثة، كما أنها تعد جزء من الهيكل الاداري

ثانياً هدف البحث:

المستقلة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وآليات تنظيمها دستوريا يهدف البحث الى تسليط الضوء على التنظيم القانوني للهيئات وقانونياً.

ثالثاً منهجية البحث:

سيعتمد البحث المنهج التحليلي بتحليل النصوص والآراء والافكار وقياسها بعضها على بعض لاستخلاص الموضوعات والاهداف المرتبطة بالبحث

رابعاً اشكالية البحث:

تعد الهيئات المستقلة من بين اهم الموضوعات التي ينتابها الغموض في مجال دراسة التنظيم القانوني للهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، لذلك جاءت الدراسة لكي تقدم اجابة وافيه لعنوان البحث.

خامساً خطة البحث :

التحقيق اهداف البحث والاجابة عن اشكاليه نقسمه الى مبحثين نتناول المبحث الاول مفهوم الهيئات المستقلة في العراق، حيث قسمنا هذا المبحث الى مطلبين المطلب الاول تعريف الهيئات المستقلة والمطلب الثاني

طبيعة الهيئات المستقلة. وفي المبحث الثاني نتناول الآليات الدستورية والقانونية لهيئات المستقلة المطلب الاول الية التنظيم المستقلة دستوريا الطلب الثاني تنظيم الهيئات المستقلة قانونياً ...

المبحث الأول

مفهوم الهيئات المستقلة في العراق

لغرض الاحاطة بمفهوم الهيئات المستقلة في العراق لا بد اولاً من بيان مبررات طهور تلك الهيئات وكما سيأتي ذكره:

المطلب الاول

مفهوم الهيئات المستقل

لقد أسلفنا ان هنالك جمله من الاعتبارات لم تكن الوحيدة بل وقفت الى جانبها اعتبارات اخرى منها الاعتبارات القانونية، فالهدف من وجود الهيئات المستقلة هو الوصول الى نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي سيؤدي بالنتيجة الى تحقيق الصالح العام وذلك من خلال اسداء النصح للإدارة لتجنيبها مواطن الخلل وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق تلك الرغبات. ومن (١) جهة اخرى يؤدي انشاء الهيئات المستقلة الى ضمان حياد عمل الأجهزة التنفيذية في الدولة في عملها وابعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل سلطات الدولة الاخرى فالهيئات معين للسلطة التشريعية في مجال ممارسه اختصاصها الرقابي على السلطة التنفيذية وهي معين للسلطة التنفيذية في توجيهها الى التصرفات المشروعة وابتعادها عن موطن الخلل والقصور، (٢) ولكل ذلك تحتاج الهيئات المستقلة الى الخبرة والاستقلالية لضمان عدم خضوعها للحكومة من جهة، وعدم تأثرها. بالاهواء السياسية من جهة أخرى

---

١ – سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي رقابة- الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد (دراسة مقارنة) في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة اطروحة كلية -القانون جامعة بغداد – ١٩٩٩- ص ٢٤٣

٢- حددي سمير – السلطات الادارية المستقلة واشكالية الاستقلال

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 الى 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 بإسلوب 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". (٩) 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 ظله الحاجات الجماعية للأفراد بشكل منتظم ودائم". 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. عبد اللطيف 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 النهرين – ٢٠٠٤ – ص ٤٠ .

٦- د. عبد السلام بدوي – الرقابة على المؤسسات العامة – مكتبة الأنجلو المصرية – القاهرة – ص٩١

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

٨- جورج فوديل بيار 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 الموضوعة له مع اعطاء هذه الهيئات سلطة إتخاذ القرارات تضمن سير المناسبة التي العمل، وأن تتوافر فيها المعايير التي تحدد درجة الإنحراف عن الأهداف المرسومة لها. (١٠) كما عرفت بأنها مجموعة من علميات 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 ولإقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالته 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 – كليةالقانون – جامعة بغداد ١٩٧٧ – ص ٦٩ .

ومن ثم كان لابد من تعريف يجمع بين المعيارين السابقين، لهذا عرفها البعض بانها . أجهزه تنظيمية تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة الى جانب مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة من أجل تحقيق أهدافها. إعطاء هذه مع الأجهزه سلطة إتخاذ قرارات بذلك . فهي اجهزة او هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي الاداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من شرعيتها وإتفاقها مع أحكام التشريعات النافذه ، ولها في سبيل تحقيق ذلك إصدر القرارات المناسبة بقصد المحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرافق .

المطلب الثاني

طبيعية الهيئات المستقلة

وهذا قد اختلف بشأن طبيعة تلك الهيئات القانونية الى رأيين :

١- يرى البعض أن مفهوم الهيئات المستقلة احد المفاهيم الجديدة في القانون (١٢) الدستوري في العراق، وهذه الهيئات ليست سلطة رابعة الى جانب السلطات الثلاث لأنها ليست جهازا دستوريا، وإنما هي جهاز إداري يحتاج سبب طبيعة أعماله ان يتمتع بمزيد من الإستقلال الاداري إزاء الاجهزة الحكومية التقليدية. (١٣) وان كنا نتفق مع هؤلاء في ان

الهيئات المستقلة ليست بالسلطة الرابعة المستقلة ، فاننا نخالفهم الرأي في انها مفهوم جديد على القانون الدستوري العراقي، ذلك إن 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 الثالث الخاص بالسلطات.

---

١٢ – د. فهمي محمود شكري – الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد في الدول الأجنبية) – دار المجدلاوي للنشر والتوزيع – عمان الاردن بلا سنة طبع -ص ١.

١٣ – كحاجة البنك المركزي لهذه الاستقلالية ازاء وزارة المالية التي تتولى إدارة السياسة المالية وتنبغي أن تخضع السياسة النقدية لها كذلك . ويحصل التعارض بين هاتين السياستين عندما تنتهج الدول السياسة تنموية هي بطبيعتها سياسة تضخيمه مما يعارض مع السياسة الانكماشية للبنك المركزي الرامية الى الحافظ على سعر صرف مستقر للدينار للعراقي عن طريق رفع سعر الفائدة للحيلولة دون زيادة معدلات التضخيم من جهة وعدم اقراض الحكومة للسيطرة على السيولة النقدية من جهة اخرى ولذا فان البنك المركزي يتمتع عن اقراض الحكومة في الوقت. الذي يحتاج فيه الحكومة لهذه السيولة للاتفاق على المشاريع التنموية د. زهير الحسيني – استقلال البنك المركزي العراقي.

الاتحادية، ونرد على هؤلاء بالقول انه وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي حدد تلك الهيئات في الفصل الرابع ضمن الباب الثالث ، وهو باب السلطات الاتحادية، الا ان ذلك لا يعني برأينا انه اراد لها ان تكون سلطة رابعه، أذ أنه عاد وحدد في المادة (٤٧) منه تلك السلطات الاتحادية من دون ان يذكر الهيئات المستقلة ، اذ نصت المادة المذكورة على تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس إختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، ولو اراد لها المشرع ان تكون واحده من تلك السلطات لنص على ذلك صراحة. ونعتقد ان سبب هذا التداخل عدن استقرار المشرع الدستوري على رأي بشأن تلك الهيئات ، ليس من حيث طبيعتها فهي هيئات ادارية رقابية وما يصدر عنها قرارات ادارية برأينا لكن من حيث الموضع الملائم لإيرادها في الدستور ، إذ أنه لا يمكن ادراجها في اي من أبواب الدستور الأخرى ، وهي على التوالي المبادئ الأساسية الحقوق والحريات، السلطات الاتحادية إختصاصات السلطات الاتحادية سلطات الاقليم ، الاحكام الختامية والانتقالية) ، فكان اقربها الى طبيعة تلك الهيئات أن ترد ضمن هذا الباب من الدستور. فضلاً عما تقدم فأن الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء مليئا بالأخطاء الصياغية والتنظيمية وطغى عليه انعدام الفكرة القانونية التي يفترض فيها ان تكون محور ذلك الدستور ومن ثم جاء بصيغة أفكار مشتتة لا يجمعها جامع ، وللدقة ان كل جزء فيها كان يدور حول فكرة تختلف عن تلك التي يدور حولها الجزء الآخر ، مما ادى الى ظهور الدستور بذلك الشكل المشوه وما قيل ينطبق بالضرورة وعلى فكرة الهيئات المستقلة التي جاء تنظيمها الدستوري اكثر من مشتت ، من دون ان نتلمس غاية المشرع من تمييز بعضها من البعض الآخر، وأي جامع يجمع هذه وتلك ويستثني الأخرى.

المبحث الثاني

الأليات الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة

المطلب الأول

ألية تنظيم الهيئات المستقلة دستورياً

ولعل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اكمل الجديدة إذ ورد النص على الهيئات المستقلة (١) ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث اشار الدستور الى جملة منها وترك الباب مفتوحا لتشكيل هيئات مستقلة اخرى كما جاء في ماده ١٠٨) يجوز استحداث هيئات مستقلة اخر ان دعت الحاجة واهم الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور تتمثل في المفوضية العليا لحقوق الانسان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات – هيئة النزاهة – البنك المركزي العراقي ديوان الرقابة المالية – هيئة الإعلام والاتصالات دواوين الاوقاف – مؤسسة الشهداء – الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم – الهيئة العامة لمراقبة(٢) تخصيص الواردات الاتحادية - مجلس الخدمة العامة الاتحادي). وقد تم تشكيل اغلب هذه الهيئات ما عدا الثلاث الاخيرة منها، وقد كان ذلك لأسباب سياسة على الأغلب مثل عدم حصول التوافق على المرشحين من قبل اعضاء مجلس النواب مثلا فيما يتعلق بمجلس

١- د.سعد العلوش – المرافق العامة – بغداد – ١٩٧٤ – ص ١٦

٢- جورج فوديل پيار دلفولقيه - القانون الإداري – ج ٢ – ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت – ٢٠٠٨ – ص ٣٤٣

الخدمة الاتحادية، أو بسبب الخلاف ما بين الحكومة ومجلس النواب أو بين الحكومة وبعض المكونات العراقية كما في شأن هيئة مراقبة تخصيص الواردات المحلية. وقد جائت المعالجة الدستورية لتلك الهيئات متخبطة شأنها في ذلك شأن العديد من مواضع وموضوعات الدستور الحالي، أذ اورد الدستور العراقي مصطلحات دالة على مفاهيم متقاربة مثل (الرقابة المسؤولية)، إذ جعل بعضمها تخضع لرقابة مجلس النواب مثل المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات النزاهة، وبعضهما مسؤولاً امامة مثل البنك المركزي، ولم يبين الدستور تلك التفرقة، والآثار المترتبة عليها. سبب وهيئة وتتعدد التصنيفات التي تناولت تلك الهيئات سواء كان ذلك من حيث إستقلاليتها، أم من حيث إستمراريتها ام من حيث الوظيفة. ولعلنا سنكتفي بأنواع الهيئات المستقلة في العراق من حيث استقلالها لدلالتها الواضحة على مفهوم وطبيعة الهيئات المستقلة إذ تقسم الهيئات المستقلة في العراق من حيث استقلاليتها إلى هيئات مستقلة تماماً، وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة حصرا، وتخضع تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب وتنظيم اعمالها بقانون، وهيئات مستقلة ماليا وإداريا نص الدستور على بعضها إذ يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف هيئات مستقلة ماليا وإداريا وينظم القانون عمل كل منها. كما جاء في المادة ١٠٠ منه او تنها انه ١٠٢ تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة وتنظيم اعمالها بقانون. للانتخابات، وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب." يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، هيئة الاعلام كل هيئة منها. والاتصالات دواوين الاوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريا

المطلب الثاني

آلية تنظيم الهيئات المستقلة قانونياً،

في بادئ الأمر وقبل استعراض آلية تنظيم الهيئات المستقلة قانونيا ، في هذه الفترة من دستور ٢٠٠٥ كان لمجلس النواب هيمنه كبيره، وقد أعطى الدستور ثامنا_هـ) لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً صلاحيات منفردة لا وجود لها في النظام البرلماني إذ تنص المادة (٦١ نورد ما ذهبت إلية المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور أعلاه بارتباط للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة . وللدلالة على ذلك الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها بمجلس الوزراء السياسة العامة لها من دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها وخضوعها لاشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها وتتلي مجلس الوزراء رسم المهنية وقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها على عدم وجود نص الدستور يقضي بارتباط تلك الهيئات بمجلس النواب وغلبة الصفة تنفيذية على إعمالها ونشاطاتها تطبيقا لأحكام المادة (٨٠/ أولا (من وبالتالي فإن الإشراف على هذه الجهات يكون من اختصاص الدستور(١٢) جلس الوزراء حكما . من جهة أخرى كان للسلطات التشريعية نصيبها من لهيئات المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات والت منحت الاستقلالية لضمان النجاح في عملها، ولعل حصة السلطة التنفيذية من هذه الهيئات ستكون أكبر بطبيعة الحال إذ تشمل كل من أمانة بغداد(١٥) وديوان الأوقاف الهيئة العليا للحج والعمرة المؤسسة الشهداء، وجميع هذه الهيئات يندرج عملها ضمن أعمال السلطة الوطني التنفيذية وجميعها مرتبطة بمجلس الوزراء واعطيت هذه الإستقلالية في سبيل النهوض بالمهام التي أنيطت بها. وأخيرا تعود إلى صلب المطلب هو قانون المفوضية العليا للانتخابات، مستقلة وحائزة)

١٢- صلاح الدين التاهي - م ٨٠

١٥- ديوان الرقابة المالية وهيئة الاهلام والتصالات

تخضع لرقابة مجلس النواب لها المسؤولية الحصرية في تنظيم وتنفيذ والإشراف على كافة أنواع الانتخابات والاستفتاءات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، هي هيئة دستورية وفقا للمادة ١٠٢ وتشكلت بموجب قانون المفوضية رقم ١١ لتحل محل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق / الهيئة الانتخابية الانتقالية (التي كانت مسؤولة عن اجراء الانتخابات وعملية الاستفتاء على الدستور عام ٢٠٠٥. وظائف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات: تعتبر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الهيئة الحكومية الوحيدة التي لها صلاحية وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية في جميع انحاء العراق ، والقيام بالإعلان والتنظيم والاشراف على كافة الانتخابات والاستفتاءات بما فيها تسجيل الناخبين والانتخابات العامة وانتخابات مجالس المحافظات، تتألف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من مجالس المفوضين والإدارة الانتخابية وتشمل المفوضية على (١٩) تسعة عشر مكتبا تغطي محافظات العراق جميعا منها (مكتبين في بغداد) بالإضافة إلى مكتب هيئة اقليم كردستان

الخاتمة

اولاً الاستنتاجات:

١- توصلنا الى ان الهيئات المستقلة جزء من الهيكل الإداري للدولة وتعمل لضمان مبدأ وتتنوع العبارات التي دفعت الدول الى استحداث تلك الهيئات الى عبارات حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات الباطلة التي تجريها الهيئات الإدارية القانونية على خلاف في الاسانيد التي ذكروها الى رأيين يرى أولهما انها سياسية وإدارية وقانونية.

٢- وقد اختلف الفقه بشأن طبيعة تلك الهيئات سلطة رابعة الى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في حين يعتقد أصحاب الرأي الاخر الى انها ليست كذلك وإنما هي جهاز إداري بسبب طبيعة أعماله ان يتمتع بمزيد من الاستقلال الاداري آزاد الأجهزة الحكومية التقليدية وقد أيدنا الرأي الثاني ذلك ان المشرع الدستوري عراقي وعلى رغم من انه حدد الهيئات الاتحادية في الفصل الرابع ضمن الباب الثالث الا ان ذلك لا يعني برأينا انه اراد لهذه الهيئات ان تكون سلطة رابعة اذ انه عاد وحدد في مادة (٤٧) منه تلك السلطات الاتحادية من دون ان لنص على ذلك صراحة.

٣- تذكر الهيئات المستقلة ولو اراد لها المشرع ان تكون واحدة من تلك السلطات الدستوري على رأي بشأن تلك الهيئات ليس من حيث طبيعتها فهي هيئات إدارية بامتياز، إذ أنه ليس من الممكن إدراجها في اي من ابواب الدستور الأخرى فكان أقربها الى طبيعة تلك الهيئات ان ترد ضمن هذا الباب من الدستور.

٤- فضلاً عما تقدم فان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء مليئا بالأخطاء الصياغية والتنظيمية وطغى عليه انعدام الفكرة القانونية ومن ثم فقد جاء تنظيم الهيئات المستقلة في الدستور أكثر من مشتت اذ اورد الدستور العراقي مصطلحات دالة على مفاهيم متقاربة مثل الرقابة والمسؤولية.

٥- وجعل بعضهما تخضع لرقابة مجلس النواب وبعضها مسؤولاً أمامه، ولم يبين الدستور سبب تلك التفرقة والاثار المترتبة عليها بل وقد اضاف الدستور مصطلح جديد يتعارض مع طبيعة تلك الهيئات أي الاستقلال وذلك بإيراد لفظ الارتباط وجعل الدستور بعض تلك الهيئات ترتبط بمجلس الوزراء وجعل غيرها ترتبط بمجلس النواب من دون معيار واضح للتفرقة بين هذه الارتباط وذلك او سبب يبرر تلك التفرقة. مما جعلنا نتسائل عن ذلك الارتباط والغاية منه، ولم يعد الارتباط بالحكومة مخالفاً لفكرة الاستقلال، بينما لا يعد لارتباط بمجلس النواب كذلك في حين ان السلطتين تخضعان لمبدأ واحد هو لفصل

ثانياً التوصيات:

واخيراً فأننا نعتقد أن تلك الهيئات لا تعدو أن تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شيء من الاستقلال أكثر مرونه من الاخيرة فإختلاف تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون إختلاف في المسميات وحسب فهو إختلاف شكلي لا أكثر واخضاع بعض تلك الهيئات الرقابة مجلس النواب هي مسالة محسومة بإعتقادنا لانه يدخل ضمن إختصاصات المجلس في الرقابة على إداء السلطة التنفيذية وما الخلاف بشأن

تلك الهيئات الا خلاف سياسي تبناه سياستنا لاغراض سياسة بحتة ، كما هو شأن اغلب القضايا القانونية التي يحاولون إدخالها في صر اعات سياسية نتمني ان نجد طريقة للزوال يوماً حينما ترفع السياسة وصايتها عن القانون لتحقيق دولة القانون بالفعل.

(المصادر)

١ – جورج فوديل يبار دلفولڤيه - القانون الإداري – ج ٢ – ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – ٢٠٠٨. الهرمزي – الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي رسالة

الماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد – ١٩٧٧.

٢ – حبيب حدري سمير – السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلال – بحث منشور في مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة - جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية الجزائر العدد ٤ – ٢٠٠٧ –

٤ – سردار ياسين حمد امين استقلال 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 المشابه 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 – عبد الستار حمد انجاد الجميلي - رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة – رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة النهرين – ٢٠٠٤.