



جامعة المستقبل
AL MUSTAQBAL UNIVERSITY

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة المستقبل
كلية القانون

مساعدة رؤساء الهيئات المستقلة في الدستور
العراقي بحث تقدم به الطالب
مرتضى محمد حمد عبد الكاظم
إلى مجلس كلية القانون جامعة المستقبل وهو جزء
من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف
أ.د.م فاضل علي

1446هـ

2025 م

الإهداء

تعبيراً عن امتناني العميق واحترامي الكبير، أود أن أهديكم
هذا الإنجاز المتمثل في تخرجي.

بفضلكم ودعمكم، استطعت تحقيق حلمي وأنا أنظر إليكم
كمصدر إلهام وتحفيز.

شكراً لكم من القلب وأعتبر نجاحي هذا هو نتاج جهودكم
الحثيثة وتوجيهاتكم الحكيمة. أمي ، أبي ، إخوتي وأوجه
إهدائي إلى الأستاذ المشرف الدكتور فاضل علي.

شكر و عرفان

أتقدم الحمد لله حمداً يليق بجلال وجهه وعظيم
سلطانه، فالحمد لله الذي أعاننا على إتمام هذا البحث
ووفقتنا للخير والصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى
آله أجمعين. بعد إتمام هذا العمل، لا يسعني إلا أن
أتقدم بخالص شكري وتقديري وامتناني الى الدكتور
عميد كلية القانون كذلك الدكتور المشرف والى جميع
الجنة التعليمية

المقدمة

الهيئات المستقلة هي هيئات وطنية تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية بناءً على الغرض والأهداف المطلوب إنجازها من قبل هذه الهيئات بموجب الدستور والقانون العراقي، لكنها قد تخضع للرقابة القضائية.

ورد تعبير الهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق السلطات الاتحادية، وقد خصصت لها المواد المتسلسلة من (102) ولغاية (108) وكذلك أفرد لها في الباب السادس الأخير من الدستور وهي المواد (134) و (135) و (136) على التوالي بشأن المحكمة الجنائية العراقية العليا والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث وهيئة حل نزاعات الملكية العقارية، والممكن الأخذ بنظر الاعتبار ما يخص بمجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومجلس شورى الدولة وجهاز المخابرات الوطني العراقي في النصوص (9) و (84) و (90) و (91) و (92) و (93) و (94) و (101) من الدستور، وعليه فنجد أن التطور الدستوري بشأن تلك الهيئات لم يأخذ أهمية تذكر في الدساتير السابقة منذ تأسيس الدولة العراقية في عام 1921، والتي لم تطرق إلى هذا الجانب سوى ما يتعلق بديوان الرقابة المالية وهيئات معدودة وتضمنته القانون الأساسي العراقي لعام 1925 والدساتير الجمهورية المؤقتة للأعوام 1964 و 1968 و 1970، وقد تشكلت منذ ذلك الوقت العديد منها حيث كانت تسمى بـ ((الجهات غير مرتبطة بوزارة)) كالبنك المركزي العراقي على سبيل المثال،

أهمية البحث:

تسليط الضوء على الآليات الدستورية والقانونية لمساءلة رؤساء الهيئات المستقلة ومدى فعاليتها.

إشكالية البحث:

تتجسد إشكالية البحث من خلال الإجابة عن الأسئلة التالية :

- 1- ما هو مفهوم الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية؟
- 2- ما هو التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة في العراق؟
- 3- كيف تتم المساءلة السياسية لرؤساء الهيئات المستقلة؟
- 4- كيف تتم المساءلة القانونية والإدارية لرؤساء الهيئات المستقلة

أهداف البحث:

1. توضيح مفهوم الهيئات المستقلة ومكانتها في الدستور العراقي.
2. تحليل الآليات الدستورية والقانونية لمساءلة رؤسائها.
3. دراسة الإشكالات العملية التي تواجه عملية المساءلة.
4. اقتراح حلول لتعزيز مبدأ المساءلة والمحاسبة.

خطة البحث :

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين وكل مبحث إلى مطلبين وكل مطلب إلى فرعين وفق الآتي :

المبحث الأول: ماهية الهيئات المستقلة في الدستور العراقي

المطلب الأول: مفهوم الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية

الفرع الأول: تعريف الهيئات المستقلة ومبادئ عملها.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة بين الاستقلال والخضوع للرقابة.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة في العراق

الفرع الأول: النصوص الدستورية المنظمة للهيئات المستقلة.

الفرع الثاني: صلاحيات رؤساء الهيئات المستقلة وفق الدستور والقوانين النافذة.

المبحث الثاني: آليات مساءلة رؤساء الهيئات المستقلة في العراق

المطلب الأول: المساءلة السياسية لرؤساء الهيئات المستقلة

الفرع الأول: دور البرلمان في مساءلة رؤساء الهيئات المستقلة.

الفرع الثاني: حدود الرقابة التنفيذية على رؤساء الهيئات المستقلة.

المطلب الثاني: المساءلة القانونية والإدارية

الفرع الأول: المسؤولية القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة أمام القضاء.

الفرع الثاني: مسؤوليتهم التأديبية والإجراءات المتخذة بحقهم.

المبحث الأول

ماهية الهيئات المستقلة في الدستور العراقي

تُعَدُّ الهيئات العامة المستقلة التي تسود كثيراً من النظم القانونية في الوقت الحاضر فكرة حديثة العهد نسبياً ، ومظهرًا جديدًا من مظاهر تدخل الدولة في بعض المسائل التي لم تألف مثل هذا التدخل من خلال إنشاء أجهزة تضطلع ببعض الوظائف التي تهدف إلى مراقبة نشاطات السلطة العامة ورصد انحرافاتهما ، بما يضمن تحقيق الاستقرار القانوني ، ودفع عجلة التنمية في الدولة بالاتجاه الصحيح (1). وسوف نتناول في هذا المبحث المطالبين الآتين : المطلب الأول: مفهوم الهيئات المستقلة

وطبيعتها القانونية المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة في العراق

المطلب الأول

مفهوم الهيئات المستقلة وطبيعتها القانونية

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 استثنائي حاول البعض من خلاله تعريف الهيئات المستقلة بأسلوب خلط فيه بين المعيارين آنفي الذكر. ونظراً لضيق المجال فإننا سنورد بعضاً من تلك التعريفات من دون الخوض في مناقشتها وبيان مدى دقتها أو شمولها وفق الفروع الآتية: الفرع

(1) أحمد محمد عمر صالح، أنواع الهيئات العامة المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 60، العدد 3 ، 2023

ص 1694، 1759

الأول: تعريف الهيئات المستقلة ومبادئ عملها. الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة بين الاستقلال والخضوع للرقابة.

الفرع الأول

تعريف الهيئات المستقلة ومبادئ عملها.

يعرف أصحاب المعيار العضوي الهيئات المستقلة بأنها هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية".⁽²⁾ 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".⁽³⁾ 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".⁽⁴⁾ أو بأنها أجهزة لها تنظيم معين وتوجد ضمن مؤسسات الدولة وإن كان لها تنظيم خاص بها وتتمتع بمجموعة من الامتيازات والصلاحيات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الأحيان وهذا ما جعل منها سلطة مستقلة".⁽⁵⁾ ولا جدال في قصور التعريفات المتقدمة لأنها تركز الجانب العضوي فقط من دون الجانب الموضوعي، إذ أكد بعضها

(2) عبد الستار حمد انجاد الجميلي ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٠.

(3) د. عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، مكتبة الانجلو المصرية - القاهرة - ص ٩١

(4) د. سعد العلوش ، المرافق العامة ، بغداد ١٩٧٤ ، ص ١٦.

(5) جورج فوديل بيار دلقولقيه ، القانون الإداري ، ج ٢ ، ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٤٣.

على الاستقلال وحده ، وأكد غيرها على امتيازاتها 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".⁽⁶⁾ 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 اتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن تتوفر فيها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف المرسومة لها. ⁽⁷⁾ كما عرفت بأنها مجموعة من علميات التفتيش والفحص والمراجعة القصد منها التحقق من أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالاته إلى السلطة القضائية المختصة".⁽⁸⁾ والملاحظ على التعريفات السابقة أمران أولهما 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 هيكلًا ونشاطاً من

⁽⁶⁾د.صلاح الدين الناهي ، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، دار الحرية للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٧٩ - ص ١٠.

⁽⁷⁾د. عوف محمد الكفراوي ، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية ص ٢٠.

⁽⁸⁾حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧ - ص ٢٩.

جهة أخرى فإن هذه التعريفات غير شاملة، إذ أنها تركز - على خلاف سابقتها - على الجوانب الموضوعية والوظيفية فقط من دون الجوانب الأخرى اللازمة للتعريف 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 اتخاذ قرارات بذلك".⁽⁹⁾ فهي أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من شرعيتها ووافقها مع أحكام التشريعات النافذة، ولها في سبيل تحقيق ذلك إصدار القرارات المناسبة بقصد المحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة بين الاستقلال والخضوع للرقابة.

لقد أسلفنا أن هنالك جملة من الاعتبارات السياسية والإدارية التي دفعت الدول إلى استحداث الهيئات المستقلة المختلفة، إلا أن تلك الاعتبارات لم تكن الوحيدة بل وقفت إلى جانبها اعتبارات أخرى، منها الاعتبارات القانونية، فالهدف من وجود الهيئات المستقلة هو الوصول إلى نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي سيؤدي بالنتيجة إلى تحقيق الصالح العام وذلك من خلال إسداء النصح للإدارة لتجنيبها مواطن الخلل وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على

(9) د. فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول

الأجنبية) ، دار المجدلوي للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، بلا سنة طبع ، ص ١٥ .

تحقيق تلك الرغبات، ⁽¹⁰⁾ ومن جهة أخرى يؤدي إنشاء الهيئات المستقلة الى ضمان حياد عمل الأجهزة التنفيذية في الدولة في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل سلطات الدولة الأخرى. ⁽¹¹⁾ 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 والاستقلالية لضمان عدم خضوعها للحكومة من جهة، وعدم تأثرها بالأهواء السياسية من جهة أخرى، 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 التنفيذية هي رقابة ذاتية قد تبتعد عن الموضوعية، خاصة حينما تحاول السلطة التنفيذية التستر على أعمالها المخالفة للقانون، ⁽¹²⁾ كما أن رقابة السلطة التشريعية تكون غير كافية أيضاً لعدم توافر الخبرة والتخصص والحياد في أعضائها، إذ تغلب عليهم - أحياناً - نزعاتهم وأهوائهم السياسية. هذا وقد اختلف الفقه بشأن طبيعة تلك الهيئات القانونية الى رأيين:

⁽¹⁰⁾ اسعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة) في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٩، ص ٢٤٣.

⁽¹¹⁾ احدي سمي ، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال ، بحث منشور في مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، الجزائر ، العدد ٤ ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٥.

⁽¹²⁾ اد. عبد الكريم صادق بركات د. حامد عبد المجيد دراز ، علم المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة - القاهرة - بلا سنة طبع ، ص ١٤٥.

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. ⁽¹³⁾ 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. 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 الاتحادية، ⁽¹⁴⁾ ونرد على هؤلاء بالقول أنه وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي حدد تلك الهيئات في الفصل الرابع، ضمن الباب الثالث، وهو باب السلطات الاتحادية، إلا أن ذلك لا يعني برأينا أنه أراد لها أن تكون سلطة رابعة، إذ أنه عاد وحدد في المادة (٤٧) منه تلك السلطات الاتحادية من دون أن يذكر الهيئات المستقلة، إذ نصت المادة المذكورة على " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها 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

⁽¹³⁾ كحاجة البنك المركزي لهذه الاستقلالية إزاء وزارة المالية التي تتولى إدارة 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 الفائدة للحيلولة دون زيادة معدلات التضخم من جهة وعدم اقراض الحكومة للسيطرة على السيولة النقدية من جهة اخرى ولذا فان البنك المركزي يتمتع عن اقراض الحكومة في الوقت الذي تحتاج فيه الحكومة لهذه السيولة للاتفاق على المشاريع التنموية للمزيد راجع أ.د. زهير الحسني استقلال البنك المركزي العراقي والرقابة على النقد ،

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 الاتحادية، اختصاصات السلطات الاتحادية 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 انعدام 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 دون أن نتلمس غاية المشرع من تمييز بعضها من البعض الآخر، وأي جامع يجمع هذه وتلك ويستثني الأخرى. (15)

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة في العراق

نظمت الدساتير العراقية الهيئات المستقلة وصلاحياتها وفق الدساتير العراقية وسوف نتناول ذلك وفق الفروع الآتية :

(15)، د. عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت

الفرع الأول: النصوص الدستورية المنظمة للهيئات المستقلة.

الفرع الثاني: صلاحيات رؤساء الهيئات المستقلة وفق الدستور والقوانين النافذة.

الفرع الأول

النصوص الدستورية المنظمة للهيئات المستقلة.

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 أسلفنا 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.^(١٦) ونص على إنشاء محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية.^(١٧) كما أنشأ دائرة لتدقيق الحسابات الحكومية لغرض الرقابة المالية.^(١٨) أما دستور ١٩٥٨ الملغي 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)

(١٦) المواد (٧٨ و ٧٩ و ٨٠) من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

(١٧) المادة (٨١) من الدستور نفسه.

(١٨) المادة (١٤) من الدستور نفسه.

نيسان ١٩٦٤ الملغى. أما دستور (٢٩) نيسان ١٩٦٤ الملغى فقد نص على تشكيل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية، علة ان تحدد اختصاصاته، بموجب قانون خاص ،⁽¹⁹⁾ كما نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة وتحدد صلاحياتها وكيفية القيام بأعمالها بقانون خاص الادعاء العام⁽²⁰⁾ ثم تلاه دستور سنة ١٩٦٨ ، الملغى الذي نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة،⁽²¹⁾ وتشكيل هيئة الادعاء العام ومحكمة دستورية،⁽²²⁾ في حين نص دستور سنة ١٩٧٠ الملغى على تشكيل هيئة الادعاء العام .⁽²³⁾

وبصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 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،⁽²⁴⁾

كما نص على تشكيل الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.⁽²⁵⁾ وقد نصت المادة (٢/٢) من الامر رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ ، قانون البنك المركزي العراقي على السعي لتحقيق أهداف البنك المركزي العراقي ولإنجاز مهامه، يكون البنك المركزي العراقي مستقلاً ومسؤولاً كما ينص عليه هذا القانون، باستثناء ما يحدد خلافاً لهذا القانون، ولن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من أي كيان أو شخص آخر

⁽¹⁹⁾ المادة (٥٠) من الدستور العراقي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٤ الملغى.

⁽²⁰⁾ المادة (٩١) من الدستور نفسه.

⁽²¹⁾ المادة (٦٩) من الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ الملغى.

⁽²²⁾ المادة (٨٥ و ٨٧) من الدستور نفسه.

⁽²³⁾ المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغى.

⁽²⁴⁾ المادة (٤٩) ، (٤٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

⁽²⁵⁾ ، المادة (٥٠) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية، وسيتم احترام استقلالية 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 الاتحادية 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 للانتخابات - 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 الاتحادية - مجلس الخدمة العامة الاتحادي) 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

الفرع الثاني

صلاحيات رؤساء الهيئات المستقلة وفق الدستور والقوانين النافذة.

اولاً: مفوضية العليا لحقوق الإنسان : يمكن للمفوضية استعمال سلطتها الممنوحة لها بموجب القانون في القيام بحماية الحقوق والحريات من انتهاكات السلطات والجهات الأخرى في الدولة ، وسواء كانت حكومية أو غير حكومية فضلاً عن الأفراد، عن طريق الرصد وتلقي الشكاوي والتحقيق ومن

ثم اتخاذ القرار المناسب وإصدار التقارير⁽²⁶⁾ وقد نص قانون المفوضية على مهمة التعزيز باعتبارها من الأهداف الرئيسية للمفوضية بغية ضمان ترسيخ احترام وتنمية وتطوير قيم وثقافة حقوق الإنسان وتتمتع المفوضية العليا لحقوق الإنسان بوظيفة تقديم المقترحات والتوصيات بشأن الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان

ثانيا: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات: وضع الاسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية المحلية في جميع انحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة، و الاشراف على جميع انواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية وفي المحافظات غير المنتظمة في الإقليم ، و القيام بالاعلان وتنظيم وتنفيذ كافة انواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في المحافظات الغير منتظمة باقليم والمشار اليها في الدستور في جميع انحاء العراق وايضا تقوم هيئة الاقاليم للانتخابات بالتنسيق والتعاون مع المكتب الوطني بمهام الادارة والنظم الانتخابية الاقليمية والمحلية الخاصة بالاقليم تحت اشراف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁽²⁷⁾

ثالثا: هيئة النزاهة العامة جهة رقابية لتأمين حسن سير الأعمال في مؤسسات الدولة كافة دون استثناء وضمان تطبيقها الأمين لقواعد الخدمة العامة ومعايير السلوك الوظيفي، وتقويم كفاءة الأداء الحكومي الشفاف والنزيه، وتختص بالصلاحيات الآتية - أ - مراقبة تنفيذ التشريعات ذات الصلة

⁽²⁶⁾ حميد طارش ساجت اختصاصات المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان في العراق، كلية القانون، جامعة المستنصرية ٢٠١٨ ، ص ٤ .

⁽²⁷⁾ حميد طارش الساعدي، الاطار الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة منشور على موقع التالي:

222=<http://www.madarik.org/News Print.php?ID> تاريخ الزيارة في 2025/3/16

بالخدمة العامة وتقدير مدى ملائمتها بالكشف والتحري عن المخالفات الإدارية المرتكبة والأخطاء الوظيفية الماسة بسلامة وأداء الخدمة العامة، والقيام بالتحقيقات اللازمة بشأنها، وإحالتها إلى الجهات القضائية المختصة ومتابعة سير الإجراءات الأصولية فيها. ج- إصدار الأنظمة والتعليمات واللوائح الخاصة لتسهيل تنفيذ القوانين المتعلقة بعمل الهيئة. د- مراجعة النظم العامة الحكومية، وإعداد الدراسات والتقارير والمقترحات لتفعيل كفاءتها وتنمية قابليتها.

رابعاً: يتولى البنك المركزي العراقي إصدار العملة الوطنية والسندات وتصريف شؤون النقد والمصارف والدين العام وتقييم النمو الاقتصادي واحتساب مؤشرات الفائدة والخصم المصرفية وتنظيم الائتمان وإدارة القروض العامة وحفظ الحسابات والودائع الحكومية والاحتياطي العام

ومراقبة عمليات الصيرفة والاستثمار والتمويل في حدود السياسة العامة للدولة.

خامساً: تقوم هيئة الاتصالات والإعلام بتنظيم الاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة خدمات البث والإرسال وتدفق المعلومات وسائل الإعلام وإصدار ومنح التراخيص المتعلقة بالترددات البنية بالتعاون والتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة في حدود القانون.

سادساً: - تؤسس هيئة مهنية لضمان حرية الصحافة والإعلام ودعم استقلاليتها وحصانيتها من تدخل السلطات العامة في شؤونها ورعاية مصالح العاملين فيها وتأمين حقوقهم وامتيازاتهم والدفاع عن اتجاهات الرأي العام، وينظم ذلك بقانون.

سابعاً: - ترتبط مؤسستا الشهداء والسجناء السياسيين بمجلس الوزراء وتختص كل منهما بمعالجة الوضع العام لشريحة متضررة من المجتمع العراقي وتعويضها مادياً ومعنوياً بما يتناسب وحجم تضحياتها ومعاناتها، وينظم القانون عمل كلتا الهيئتين واختصاصاتهما.

ثامناً: - تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون. (28)

المبحث الثاني

آليات مساءلة رؤساء الهيئات المستقلة في العراق

لم تشهد الدولة سابقاً ظهور هيئات مستقلة بسبب طبيعة الانظمة الحاكمة التي كانت تتسم بالاستبداد السياسي المتمثل بشخص الملك وقتها ، اما اليوم وبعد تطور الدولة في العصر الحديث ، فقد شهدت العديد من الدول ظهور هيئات مستقلة فيها واصبحت نماذج يحتدى بها في الكثير من دول

(28) رياض جاسم محمد فيلي، الهيئات المستقلة وتعديل أحكامها في الدستور العراقي شبكة النبا المعلوماتية 2025/3/16 منشور على <https://annabaa.org/nbanews/> 96/62.htm. تاريخ الزيارة

العالم وهناك رؤساء لتلك الهيئات يتعرضون للمساءلة بكل اشكالها ⁽²⁹⁾ وسوف نتناول ذلك وفق مايلي :

المطلب الأول: المساءلة السياسية لرؤساء الهيئات المستقلة

المطلب الثاني: المساءلة القانونية والإدارية

المطلب الأول

المساءلة السياسية لرؤساء الهيئات المستقلة

تعتبر المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني ، ويتعرض رؤساء الهيئات المستقلة إلى المساءلة السياسية وسوف نتناول ذلك وفق المطالب الآتية :⁽³⁰⁾

الفرع الأول: دور البرلمان في مساءلة رؤساء الهيئات المستقلة. الفرع الثاني: حدود الرقابة التنفيذية على رؤساء الهيئات المستقلة

يحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا لنص المادة (61/ثامنا/هـ) من الدستور "لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة " ⁽³¹⁾

⁽²⁹⁾م.د.صدام عبد الستار رشيد، الهيئات الحكومية المستقلة في العراق / هيئة النزاهة انموذجاً ، مجلة العلوم

السياسية ، عدد52، 2016، ص1

⁽³⁰⁾د. رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1994

، ص 140

⁽³¹⁾المادة (67) من النظام الداخلي لمجلس العراقي .

أما إجراءات تقديم الاستجواب فيقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمر المستجوب عنها ، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب ، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه ، ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة ، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك⁽³²⁾ وبعد تقديم الاستجواب يدرج في جدول الأعمال ويجري مناقشته بعد مرور بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه ، وإذا رغب احد أعضاء هيئة الرئاسة تقديم طلب استجواب إلى أحد أعضاء مجلس الوزراء ، عليه أن يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس⁽³³⁾، ويحق للمستجوب سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه⁽³⁴⁾ وتبدأ مناقشة الاستجواب بعرض مضمون الاستجواب ومناقشة موضوعه ومن ثم تختم المناقشة بالتصويت على الاستجواب ، فإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس

⁽³²⁾ انظر المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس العراقي .

⁽³³⁾ انظر المادة (60) من النظام الداخلي لمجلس العراقي .

⁽³⁴⁾ انظر المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس العراقي .

بوجهة نظر المستجوب تُعد المسألة منتهية ، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان ، وذلك بسحب الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بأجمعها (35)

الفرع الثاني

حدود الرقابة التنفيذية على رؤساء الهيئات المستقلة

يتولى مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للهيئة دون تدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية في مجال اختصاصها وذلك لأنها تتمتع بالاستقلال المالي والاداري الذي منحه لها الدستور ولضمان حيادها، وان نص الدستور على ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب او تنص بعض قوانين الهيئات المستقلة على ارتباطها بالمجلس دون وجود نص دستوري يتيح لها هذا الارتباط هو خيار تشريعي الا انه في الوقت نفسه ان إصدار قانون لهيئة مستقلة يقتصر على تنظيم أعمالها وليس تحديد الجهة التي ترتبط بها ، ولا سيما اذا كانت هذه الهيئات ذات طبيعة تنفيذية امر لا يتفق مع اختصاصات مجلس النواب في التشريع والرقابة المنصوص عليها في المادة 61 و 62 من الدستور ، وإن هذا المجلس لا يملك الادوات التي تمكنه من الاشراف اليومي ومتابعة نشاط هذه الهيئات سيما اذا كان المجلس في حالات عدم الانعقاد، وان هذا الأمر لا يتفق مع ما هو معمول به في برلمانات العالم وكذلك يتعارض مبدأ الفصل بين السلطات و ان ارتباط هذه الهيئات في مجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء عليها استنادا لنص المادة 80 اولا من الدستور والتي نصت على انه (36) يمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط

(35)د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2008 ، ص 110

(36)المادة 80 اولا من الدستور العراقي لعام 2005

العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) ولأن هذه الهيئات تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهمات تنفيذية و لا ترتبط بوزارة. اما بالنسبة الى بقية الهيئات التي تؤدي نشاط تنفيذي ولم يحدد الدستور جهة ارتباطها ووزعها بين المسؤولية والرقابة لمجلس النواب فان مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء تطبيقا لنص المادة 80 اولا من الدستور ، مع مراعاة الاستقلال المالي والإداري في هذه الهيئات.(37)

ويكون مجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطها ومسئولة أمامه شأنها شأن اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وسواء ورد نص الدستور على ذلك ام لم ينص، واكتفى بما نص عليه من رقابه السلطة التشريعية على التنفيذية. وكذلك يجب التقيد بالنصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء أعضاء الهيئات المستقلة سواء اكانوا بدرجة وزير ام اي الدرجات الخاصة أو دونها) . ونصت الفقرة ثالثا من المادة 103 على أن دواوين الأوقاف ترتبط بمجلس الوزراء (38)، كما ترتبط مثله مؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء أيضا

المطلب الثاني

المساءلة القانونية والإدارية

تعتمد المساءلة القانونية على العلاقات بين أعضاء الحكومة والمشرعين. فالمشرع يستطيع أن يفرض عقوبات قانونية أو ترتيبات تعاقدية رسمية. وينبغي إبراز أن العلاقة مختلفة بين العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في مساءلة الإداريين التي هي في الأساس علاقة هرمية. أما في المساءلة القانونية،

(37)المادة 80 اولا من الدستور العراقي لعام 2005

(38)الفقرة ثالثا من المادة 103

فالطرفان مستقلان بعضهما عن بعض، ويتضمن الأمر اتفاق قانوني بين المشرعين والموظفين الحكوميين. وسوف نتناول في هذا المطلب الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: المسؤولية القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة أمام القضاء. الفرع الثاني: مسؤوليتهم التأديبية والإجراءات المتخذة بحقهم.

الفرع الأول

المسؤولية القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة أمام القضاء.

نصت قوانين تنظيم الهيئات المستقلة على ان يكون رئيس الهيئة مستقلاً ولا ينتمي لاي جهة سياسية ومن ذلك على سبيل المثال المادة (5/سادساً) من قانون هيئة النزاهة والمادة (23/سادساً) من قانون ديوان الرقابة المالية⁽³⁹⁾، في حين ان الواقع يشير الى ان شغل مناصب رؤساء الهيئات المستقلة يتم وفقاً للاعتبارات السياسية والحزبية لا على اساس الكفاءة والتدرج والاختصاص والشهادة والاستحقاق ، اذا لاتزال هذه المؤسسات تخضع لنظام الغنائم في شغلها وهذا يؤثر بالنتيجة على جودة مخرجاتها ، يقتضي الامر وضع ضمانات تشريعية لتحقيق شرط الاستقلال السياسي لشغل هذه المناصب .و نصت القوانين التي تنظم شروط اختيار رئيس الهيئة المستقلة على شرط اساسي ومهم ويتمثل ان يتمتع المرشح لشغل منصب رئيس هيئة مستقلة بأعلى معايير السلوك الاخلاقي والنزاهة والأمانة ، الا ان المشرع اغفل تحديد المعايير الموضوعية للنزاهة والأمانة التي يتم على اساسها اختيار رئيس الهيئة ، يقتضي من المشرع وضع معايير موضوعية لقياس شرط النزاهة والأمانة

(39)المادة (5/سادساً) من قانون هيئة النزاهة والمادة (23/سادساً) من قانون ديوان الرقابة المالية

والسلوك الاخلاقي القويم و في المقابل خلت القوانين الخاصة ببعض الهيئات المستقلة من ايراد او ذكر شروط اختيار رئيس الهيئة⁽⁴⁰⁾. وبالتالي عدم توحيد اليات اختيار رؤساء الهيئات المستقلة وانفردت كل هيئة بالية خاصة لاختيار رئيسها ، ومن استقراء نصوص قوانين الهيئات المستقلة يمكن ان تمييز عدة انماط للاختيار ، الاول هو اقتراح الترشيح من لجنة مشكلة في مجلس النواب او من خبراء خارج المجلس ، ثم يصادق مجلس النواب على المرشح بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ، اما النمط الثاني فيتمثل بترشيح رئيس الهيئة من بين اعضاء مجلس ادارة الهيئة او المفوضين ثم مصادقة مجلس النواب على التعيين ، اما النمط الثالث فهو في حالة عدم النص على الية للاختيار في القانون ، يتم الاختيار باستحقاق موافقة مجلس النواب بنفس طريقه ترشيح الوزير في الكابينه الوزارية ، اما النمط الرابع فينحصر التعيين فيه برئيس الوزراء بعد موافقة المرجع الديني الاعلى وبمعزل عن مجلس النواب بالنسبة لرؤساء الدواوين الدينية ، وقد يكون التعيين بالتناوب لفترات زمنية من (2) الى (3) سنة كما هو الحال في رئيس مجلس المفوضين و اعضاء مجلس المفوضين في هيئة الاعلام والاتصالات ، او قد يكون التعيين من مجلس ادارة المؤسسة بالأغلبية من بين اعضائها كما هو الحال في مؤسسة السجناء السياسيين حيث يكون رئيس المؤسسة بدرجة وزير ويعين من قبل مجلس ادارة المؤسسة بالأغلبية ، اما النمط الاخير فهو خاص بتعيين القضاة من خلال قيام مجلس القضاء الاعلى بترشيح رئيس الهيئة ويوافق مجلس النواب كما هو الحال باختيار رئيس هيئة الاشراف القضائي بموجب قانون الهيئة المرقم (29) لسنة 2016 ، مما يتوجب على المشرع توحيد اليات الاختيار وعلى الاقل في المؤسسات التي تكون متماثلة بالتشكيل

⁽⁴⁰⁾قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (40) لسنة 2016 ، وقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (26) لسنة 2016 .

والطبيعه .⁽⁴¹⁾ ونجد عدم تحديد المركز القانوني والمسؤولية القانونية لرئيس الهيئة بشكل دقيق ، ووفقاً للمادة (19/ثانياً) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل فان رئيس الهيئة يعد مكلف بخدمة عامة كون رئيس الهيئة لا يندرج ضمن ملاك موظفي الدولة ولا ينطبق عليه وصف الموظف ، في حين اعتبره البعض وزيراً والبعض اعتبره موظفاً بدرجة خاصة ، وذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (88) لسنة 2020 الى ان تحديد المراكز القانونية من اطلاقات السلطة التقديرية للمشرع ، لذا ندعو المشرع الى توحيد المراكز القانونية لرؤساء الهيئات المستقلة . نظراً لصعوبة تعديل الدستور بسبب جمود نصوص التعديل وصعوبة التوافقات السياسية لتلافي اخفاقات المشرع الدستوري فيما يتعلق بتنظيم الهيئات المستقلة ، ندعو مجلس النواب الى التركيز على التشريعات المنظمة لعمل هذه الهيئات واجراء مراجعة تشريعية وتوحيد المبادئ التي تنتظم عمل هذه الهيئات وجهة ارتباطها وطبيعة الارتباط ووضع اليات موحدة لاختيار رؤساء الهيئات المستقلة وتحديد مراكزهم القانونية وشروط تعيينهم ورفع التمايز بين هذه الهيئات

الفرع الثاني

مسؤوليتهم التأديبية والإجراءات المتخذة بحقهم.

تعتبر السلطة التأديبية العنصر الأهم في نظام تأديب الموظف العام وقد منحها المشرع اهتماما كبيراً في جميع الأنظمة المنظمة للوظيفة العامة، وقد اختلفت التشريعات الوظيفية في تحديد الجهة

⁽⁴¹⁾ احمد طلال البدري ، اعادة هندسة الهيئات المستقلة في العراق ، مقال متوفر على الموقع الآتي :

<https://www.azzaman-iraq.com/content.php?id=96967> تاريخ الزيارة 2025/3/17

المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي على موظفي الدولة في حال ارتكابهم لخطأ إداري يستوجب العقاب، وتختلف السلطة التأديبية التي تملك حق التأديب باختلاف الأنظمة القانونية والأساس القانوني الذي يمنح الدولة الحق في فرض الجزاء على الموظف العام فإذا كان النظام يمنح السلطة الرئاسية حق توقيع الجزاء فإن هذا الحق يستمد من مبدأ السلطة الرئاسية وما يترتب عليها من حقوق مثل حق التأديب أما إذا كان النظام القانوني يخول جهات أخرى غير السلطة الرئاسية مثل القضاء الإداري أو مجالس التأديب المستقلة عن السلطة الرئاسية فإن السلطة التأديبية تُسند إلى تلك الجهات بما يتناسب مع الأساس القانوني المعتمد⁽⁴²⁾ وفي هذا الشأن اعتمد المنظم في نظام الانضباط الوظيفي على النظام التأديبي المختلط، حيث يقوم على مزيج متوازن بين الطابع الإداري والطابع القضائي في توقيع الجزاءات التأديبية، حيث منح السلطة الإدارية صلاحيات واسعة في هذا المجال دون أن يغفل دورها كسلطة تأديبية حيث يتطلب اعتماد المخالفات التأديبية موافقة الوزير المختص، وهذا الإجراء يعكس حرص النظام على تحقيق التوازن بين الحزم في التعامل مع الأخطاء الوظيفية وحماية حقوق الموظفين، فمن خلال هذا التوجه، يضمن النظام عدم اتخاذ قرارات تأديبية صارمة دون الخضوع لمراجعة دقيقة من قبل السلطة العليا، مما يعزز العدالة ويمنع أي تعسف قد يتعرض له الموظف.

بشكل عام، الجهة الإدارية هي المسؤولة عن التحقيق مع الموظف عند ارتكابه مخالفة تأديبية، فيتمتع الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة بسلطة الإشراف على سير العمل الإداري في وزارته أو هيئته، ويقع على عاتقهم مسؤولية متابعة تقصير الموظفين وتحديد العقوبات التأديبية المناسبة

(42) محمد، نصر محمد المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، طبعة

بناءً على ذلك⁽⁴³⁾ فيما عدا عقوبة الفصل. فيحق للوزير أو رئيس الدائرة توقيع عقوبات مثل الإنذار أو اللوم أو الخصم من المرتب أو الحرمان من علاوة دورية واحدة وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة من خلال فرض الجزاء الفوري على من يقصر في أداء عمله، كونهم الرؤساء الأعلى في وزاراتهم ويشرفون بشكل مباشر على العمل، فإن لديهم الحق في مجازات الموظفين عند الحاجة، مع الالتزام بضمانات تحفظ حقوق الموظف⁽⁴⁴⁾

خاتمة

إذا كانت السلطات الأساس في أية دولة ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، فقد أفرزت الحاجة ضرورة تأسيس هيئات مستقلة يعهد إليها الدستور بممارسة اختصاصات وأهداف محددة.

أولاً: النتائج

1- نظمت الدساتير العراقية الهيئات المستقلة وصلاحياتها وفق الدساتير العراقية القديمة والحديثة

⁽⁴³⁾ الطهراوي، هادي بن علي القضاء الإداري السعودي، المعهد العالي للقضاء جامعة الإمام محمد بن سعود

الرياض، 1434هـ، الطبعة الأولى، ص 224. 14

⁽⁴⁴⁾ محمد، نصر محمد المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 87.

2- 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

3- يعرف أصحاب المعيار العضوي الهيئات المستقلة بأنها هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً : التوصيات

- 1- دعوة الباحثين إلى التوسع في الأبحاث التي تتحدث عن الهيئات المستقلة
- 2- دعوة المشرع العراقي إلى التوسع في المواد القانونية التي تخص صلاحيات رؤساء الهيئات المستقلة والرقابة عليها

المصادر

أولاً: الكتب

1. د. عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، مكتبة الانجلو المصرية - القاهرة
2. د. سعد العلوش ، المرافق العامة ، بغداد ١٩٧٤

3. جورج فوديل يبار دلقولقيه ، القانون الإداري ، ج ٢ ، ترجمة منصور القاضي المؤسسة

الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ، ٢٠٠٨

4. د.صلاح الدين الناهي ، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه

ومستقبله ، دار الحرية للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٧٩

5. د. عوف محمد الكفراوي ، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة -

الإسكندرية

6. 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

7. د. عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات الحلبي

الحقوقية - بيروت

8. د. عبد الكريم صادق بركات د. حامد عبد المجيد دراز ، علم المالية العامة ، مؤسسة شباب

الجامعة - القاهرة - بلا سنة طبع

9. حميد طارش ساجت اختصاصات المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان في العراق، كلية

القانون، جامعة المستنصرية ٢٠١٨

10. محمد، نصر محمد المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة

القانون والاقتصاد، طبعة 2013

11. الطهراوي، هادي بن علي القضاء الإداري السعودي، المعهد العالي للقضاء جامعة

الإمام محمد بن سعود الرياض، 1434هـ، الطبعة الأولى،

12. د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان ، دار أبو المجد للطباعة ،

القاهرة ، 2008

13. د. رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط1، دار

النهضة العربية، القاهرة ، 1994

ثانيا: الرسائل والاطاريح

1. عبد الستار حمد انجاد الجميلي ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ،

رسالة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٤

2. حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، رسالة ماجستير ،

كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧

3. سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة

مقارنة) في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة

بغداد ، ١٩٩٩

ثالثا: البحوث

1. أحمد محمد عمر صالح، أنواع الهيئات العامة المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد

60، العدد 3 ، 2023

2. حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال ، بحث منشور في مجلة اطار الملتقى الوطني بسكرة ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، الجزائر ، العدد ٤ ، ٢٠٠٧
3. م.د. صدام عبد الستار رشيد، الهيئات الحكومية المستقلة في العراق / هيئة النزاهة انموذجاً ، مجلة العلوم السياسية ، عدد 52، 2016

رابعاً: القوانين

1. الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى .
2. الدستور العراقي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٤ الملغى.
3. الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ الملغى.
4. الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغى.
5. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
6. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
7. النظام الداخلي لمجلس العراقي.
8. الدستور العراقي لعام 2005
9. قانون ديوان الرقابة المالية
10. قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (40) لسنة 2016
11. وقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (26) لسنة 2016.

خامساً: المواقع الالكترونية

1. حميد طارش الساعدي، الاطار الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة منشور على موقع التالي:

2. http://www.madarik.org/News_Print.php?ID_222 =تاريخ الزيارة في 2025/3/16

3. رياض جاسم محمد فيلي، الهيئات المستقلة وتعديل أحكامها في الدستور العراقي شبكة الأنباء المعلوماتية 2025/3/16 منشور على <https://annabaa.org/nbanews/96/62.htm>. تاريخ الزيارة

4. احمد طلال البدري ، اعادة هندسة الهيئات المستقلة في العراق ، مقال متوفر على الموقع الآتي <https://www.azzaman-iraq.com/content.php?id=96967> : تاريخ الزيارة 2025/3/17