



الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

باحثة دكتوراه عام

اسراء محمد عبد محمد

معهد العلمين للدراسات العليا

البريد الإلكتروني Email : dr.asraa90ma@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الهيئات المستقلة، الدستور العراقي، المحكمة الاتحادية العليا.

كيفية اقتباس البحث

محمد ، اسراء محمد عبد، الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الثاني ٢٠٢٥، المجلد: ١٥، العدد: ٦ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

The Constitutional Regulations of Independent Commissions in Iraq

Israa Mohammed Abd Mohammed
El Alamein Institute for Graduate Studies

Keywords : Independent bodies, Iraqi Constitution, Federal Supreme Court.

How To Cite This Article

Mohammed, Israa Mohammed Abd , The Constitutional Regulations of Independent Commissions in Iraq, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, November 2025, Volume:15, Issue 6.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

This study addresses the constitutional organization of independent bodies in Iraq according to the 2005 Constitution, by clarifying their concept, divisions, legal nature, and means of oversight over their work. The study reviewed the jurisprudential definitions of independent bodies, ranging from organic, functional, and mixed criteria, and clarified their financial and administrative independence, and their connection to the House of Representatives or the Council of Ministers, or their complete independence. The study also discussed the problematic legal nature of these bodies, whether they are considered administrative bodies or a fourth branch of government, while presenting trends in Iraqi jurisprudence and constitutional jurisprudence. The study also addressed parliamentary oversight, particularly interpellation and dismissal, as the two main means stipulated in the Constitution. The study concluded that the constitutional texts were characterized by ambiguity, necessitating the amendment of some articles to define the nature and functions of independent bodies and ensure effective oversight over them. It also proposed including an explicit

definition of these bodies in the Constitution and reconsidering the limits of their connection to the federal authorities.

الملخص

يتناول هذا البحث التنظيم الدستوري للهيئات المستقلة في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، من خلال بيان مفهومها وتقسيماتها وطبيعتها القانونية ووسائل الرقابة على أعمالها. وقد استعرضت الدراسة التعريفات الفقهية للهيئات المستقلة، بين المعيار العضوي والوظيفي والمختلط، وأوضحت صور استقلالها المالي والإداري، وارتباطها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء أو استقلالها التام، كما ناقش البحث إشكالية الطبيعة القانونية لهذه الهيئات بين اعتبارها أجهزة إدارية أم سلطة رابعة، مع عرض لاتجاهات الفقه والقضاء الدستوري العراقي، وتطرق إلى الدراسة كذلك إلى الرقابة البرلمانية، ولاسيما الاستجواب والإعفاء، بوصفهما الوسيلتين الرئيسيتين المنصوص عليهما في الدستور. وخلص البحث إلى أن النصوص الدستورية اتسمت بالغموض، ما استدعى ضرورة تعديل بعض المواد لتحديد طبيعة الهيئات المستقلة ووظائفها وضمان فعالية الرقابة عليها، مع اقتراح إدراج تعريف صريح لها في الدستور وإعادة النظر بحدود ارتباطها بالسلطات الاتحادية.

المقدمة

أولاً- التعريف بموضوع البحث: أوجد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) هيئات متخصصة بعيداً عن السلطات التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وأناط بها اختصاصات في مجالات عدة وبارتباطات متعددة، كان لابد معها إلقاء الضوء على هذه الهيئات من حيث تعريفها وبيان وتقسيماتها، ومن ثم الانتقال إلى طبيعتها القانونية وصولاً إلى الرقابة على أعمالها، والغاية من ذلك، هو معرفة التنظيم الدستوري لهذه الهيئات التي توصف بأنها مستقلة عن باقي السلطات، وكيف أنها تمارس مهامها بحسب التصنيف والارتباط، وحدود الرقابة البرلمانية على أعمالها، ولاسيما وأنها تتشابه في بعض صور هذه الرقابة مع الوزراء، وتختلف عنها في أوجه أخرى.

ثانياً- أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في أن الهيئات المستقلة هي تشكيل دستوري ضمن فصل السلطات الاتحادية المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، ما يتعين الاحاطة بها على الوجه الصحيح.

ثالثاً- إشكالية البحث: يطرح البحث سؤالاً جوهرياً مفاده: ما هي الطبيعة الدستورية للهيئات المستقلة؟ وهل إنها سلطة اتحادية مستقلة عن باقي السلطات، ويندرج تحت هذا السؤال اسئلة

الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

فرعية تتمثل بالآتي: ما هو تعريف الهيئات المستقلة...؟ وما هي تقسيمات الهيئات المستقلة...؟ وما هي وسائل الرقابة على الهيئات المستقلة؟.

رابعاً- منهج البحث: اتبعنا في البحث المنهج الوصفي من خلال استعراض التعريفات الفقهية للهيئات المستقلة والآراء التي وردت بشأن طبيعتها، كما اتبعنا الأسلوب التحليلي بتحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة المنظمة للهيئات المستقلة والأحكام الصادرة من القضاء الدستوري العراقي بهذا الصدد.

خامساً- تقسيم الدراسة: سنقسم هذا البحث على مطلبين: يخصص المطلب الأول: لمفهوم الهيئات المستقلة يتناول تعريفها وتقسيماتها، والمطلب الثاني: يخصص لطبيعة هذه الهيئات ووسائل الرقابة على أعمالها.

المطلب الأول

مفهوم الهيئات المستقلة

أن فكرة إنشاء هيئات مستقلة في الدولة تتبع من رغبة المشرع في استحداث هيئات متخصصة تمارس مهام حساسة تتطلب الحيطة والتخصص بمعزل عن السلطات الثلاث في الدولة، وهو أسلوب شائع في العديد من الدول المتقدمة، وقد سائر المشرع العراقي هذا الاتجاه عندما خص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) الهيئات المستقلة بالنص في باب السلطات الاتحادية، وذلك في المواد (١٠٢) إلى (١٠٨)، إضافة الى المادتين (١٣٥) و(١٣٦) ^(١) سنقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما: تعريف الهيئات المستقلة، والثاني تقسيماتها في الدستور وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الهيئات المستقلة

لم يتفق الفقه القانوني على تعريف محدد للهيئات المستقلة بوصفها تشكيل دستوري، البعض منهم ذهب إلى الأخذ بالمعيار العضوي والآخر اعتمد المعيار الوظيفي، وفريق ثالث حاول ان يجد تعريفاً يوفق بين المذهبين، يمكن ان يطلق عليه المعيار المختلط، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- المعيار العضوي: هي أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها على أن تكون مستقلة أي إنها لا تتبع الجهات التي تباشر رقابتها عليها ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال، ويجب أن يتوافر في اعضائها شروط معنية فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة ^(٢).

ثانياً: المعيار الوظيفي: هي مجموعة إجراءات تدقيقية وإشرافية تقوم بها الأجهزة التنظيمية المستقلة في الدولة من خلال السلطة النشاط لها للاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة

الإدارية الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة ولغاياتها المنشودة وفق ما هو مخطط لها ضمن سياسة الدولة والأفكار الفلسفية التي تؤمن بها الدولة وتسعى إلى تحقيقها^(٣).

ثالثاً- المعيار المختلط: هي أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور وتمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الإدارية والتأكد من شرعيتها واتفاقها مع التشريعات النافذة، ولها في سبيل ذلك إصدار القرارات المناسبة بقصد المحافظة على مال العام وضمان حسن سير المرافق العامة^(٤)، وبالمجمل، فإن الهيئات هي مستقلة عن السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٥)، والاستقلال وفق ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا هو إن "منتسبي الهيئة وكلاً حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها"^(٦).

الفرع الثاني

تقسيم الهيئات المستقلة

هناك عدد من التقسيمات للهيئات المستقلة بحسب ما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) يمكن إيجازها بالآتي:

أولاً- من حيث الاستقلال: تقسم الهيئات من حيث الاستقلال إلى نوعين الأول استقلال مطلق والثاني استقلال مالي وإداري، وهو ما أشارت إلى أحكام المحكمة الاتحادية العليا:

١- هيئات مستقلة استقلالاً مطلقاً: يعني استقلال الهيئة التام عن السلطات الأخرى في إدائها لمهامها التي رسمها الدستور والقانون المنظم لعملها واستقلالها في سياستها الخاصة لتحقيق هذه المهمة إضافة إلى استقلالها المالي والإداري، ومثال ذلك ما جاءت به المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) التي نصت على "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون".

٢- هيئات مستقلة إدارياً ومالياً: يعني امتلاك الهيئة نظام قانوني يخص الموظفين التابعين لها يدعم قدرتها على أداء مهامها واستقلالها في قراراتها الإدارية لتسيير أعمالها الهادفة لأدراك غايتها المنشودة في تأسيس هبة المفوضية والمحددة دستورياً وقانونياً، ومثال ذلك جاءت به المادة (١٠٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)^(٧)، التي نصت على "يعد

الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها".

ثانياً: من حيث الارتباط: تقسم الهيئات المستقلة من حيث الارتباط على وفق ما جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) إلى:

١- هيئات ترتبط بمجلس النواب: وهي ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات، حيث نصت المادة (١٠٣/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) صراحة على ارتباطها بمجلس النواب.

٢- هيئات تربط بمجلس الوزراء: وهي مؤسسة الشهداء ودواوين الاوقاف، حيث نصت المادتين (١٠٣/ ثالثاً) و(١٠٤) من دستور جمهور العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) صراحة بمجلس النواب. والمقصود (بالارتباط) على وفق ما استقرت عليه أحكام المحكمة الاتحادية العليا، أنه 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 وإجراءاتها وشؤونها المهنية لان هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها^(٨).

٣- هيئات لا ترتبط بمجلس النواب أو مجلس الوزراء: هي المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي والهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادي ومجلس الخدمة الاتحادي، حيث نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على تشكيل هذه الهيئات دون تحديد جهة ارتباطها بمجلس الوزراء أو مجلس النواب.

ثالثاً- من حيث التسمية في الدستور: تقسم إلى هيئات مسماة في نصوص الدستور، وأخرى لم ينص عليها الدستور لكنه أجاز استحداثها، وذلك على النحو الآتي:

١- هيئات مسماة في الدستور: هناك مجموعة من الهيئات المستقلة تم النص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) ولذا لا يملك المشرع العادي إلغائها، وهي جميع الهيئات التي نصت عليها المواد (١٠٢ - ١٠٧) من الدستور، وهي المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، والبنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، ومؤسسة الشهداء، والهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومجلس الخدمة الاتحادي.

٢-هيئات غير مسماة في الدستور: وهي لم ينص الدستور عليها، لكنه اجاز تشكيلها بموجب المادة (١٠٨) منه، التي نصت على "يجوز استحداث هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون"، ولذا فإن الخيار يكون للمشرع العادي وبحسب الحاجة والضرورة، ومثال ذلك، ما جاء في المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على "ينشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الإداري، والافتاء، والصياغة، ويعد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية..."، وقد أيدت هذا التوجه المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها عندما نصت على "وصف مجلس الدولة لكونه هيئة مستقلة كما ورد في قانون فإن ذلك يجد سنده في المادة (١٠٨) من الدستور التي أجازت استحداث هيئات مستقلة إضافة للهيئات المستقلة المنصوص عليها في المواد (١٠٢ - ١٠٧) من الدستور. بحسب الحاجة والضرورة ويتم ذلك بقانون"^(٩).

والمثال على الهيئات غير المسماة والتي جرى استحداثها بموجب المادة (١٠٨) منه، هي شبكة الإعلام العراقي حيث نصت المادة (٢) من قانونها بالرقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥ (المعدل) على الآتي: "تؤسس هيئة مستقلة بموجب المادة (١٠٨) من الدستور العراقي تسمى: (شبكة الاعلام العراقي) وتتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس شبكة الاعلام العراقي او من يخوله. وتعمل طبقاً لمبادئ الاستقلالية والشمولية والتنوع والتميز، وتعكس القيم الديمقراطية والاجتماعية والثقافية والإسلامية للمجتمع العراقي وترتبط بمجلس النواب".

المطلب الثاني

طبيعة الهيئات المستقلة والرقابة على أعمالها

تُعدّ الهيئات المستقلة من أبرز مظاهر الحوكمة الحديثة، إذ تمثل آلية مؤسساتية تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطة والرقابة، خارج الإطار التقليدي للسلطات الثلاث. وتكتسب هذه الهيئات طبعاً خاصاً من حيث استقلاليتها التنظيمية والوظيفية، مما يثير تساؤلات متعددة حول طبيعتها القانونية كما تخضع أعمالها لأشكال مختلفة من الرقابة لضمان الشفافية والمساءلة، وهو ما يجعل من دراسة طبيعتها والرقابة عليها موضوعاً ذا أهمية بالغة في ظل تطور أنماط الإدارة الحديثة وتوسّع وظائف الدولة.

الفرع الأول

طبيعة الهيئات المستقلة في الدستور

قد اختلفت الآراء بشأن طبيعة هذه الهيئات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، هل إنها جهاز إداري أم سلطة رابعة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- موقف الفقه: انقسمت آراء الفقه الدستوري بشأن الطبيعة الهيئات المستقلة وفقاً لما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على النحو الآتي:

١-الرأي الاول: مفهوم الهيئات المستقلة ليست جهازاً دستورياً، إنما جهاز إداري بسبب طبيعة أعماله التي تستوجب مزيد من الاستقلال الإداري إزاء الأجهزة الحكومية التقليدية.

٢-الرأي الثاني: أن الهيئات المستقلة هي سلطة رابعة، بكون الدستور وضعها ضمن باب السلطات الاتحادية، لكننا نتفق مع الرأي الذي ينتقد هذا التوجه، بكون المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) قد حددت السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية^(١٠).

ثانياً- موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق: أستقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق على أن الهيئات المستقلة هي هيئات دستورية اتحادية مستقلة وليست سلطات اتحادية بغض النظر عن جهة ارتباطها ونوعيه هذا الارتباط، إذ أن الاختصاصات الحصرية الواردة في المواد (١٠٩، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) تمارس من قبل السلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وليس من الهيئات المستقلة^(١١)، وجاء هذا الموقف بعد أن قضت في قرار سابق لها ما نصه "على الرغم من أن الدستور ربط قسم من الهيئات المستقلة بمجلس النواب والآخر بمجلس الوزراء لكن ذلك لا يخل مطلقاً باستقلاليتها باعتبارها من السلطات الاتحادية، إلا في ذات الوقت تخضع لرقابة مجلس النواب وذلك بموجب أحكام المادة (٦١/ ثامناً/ هـ) من الدستور"^(١٢).

ونرى أن تعدد الآراء والاجتهادات بشأن طبيعة الهيئات المستقلة سببه غموض النص الدستوري وعدم وضوحه، في أنه خصص باباً للسلطات الاتحادية وحصرها في التعريف بثلاثة مكونات وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، لكنه في تفصيل هذا الباب تم تقسيمه إلى أربعة فصول، منح لكل مكون فصلاً، أما الرابع فقد منحه إلى الهيئات المستقلة، وأصبحنا أمام واقع حال بأن هناك فصل لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والهيئات المستقلة، وكأنه جعلها في التفصيل على قدر المساواة، ولتجاوز هذه المساواة بين السلطات التشريعية



والتنفيذية والقضائية من جهة مع الهيئات المستقلة من جهة أخرى، نرى أن الحل يكمن في اعتبار الأخيرة من ضمن السلطات الاتحادية ولكنها تشكيل لم يرتق إلى مستوى المكون، كما نقترح على المشرع الدستوري أن يجري تعديلات على الهيئات المستقلة وإخراج ما ليس له طابع رقابي، مثل دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء وإلحاقها بالسلطة التنفيذية، على اعتبار أن الهيئات المستقلة هي ذات طابع رقابي.

الفرع الثاني

الرقابة على الهيئات المستقلة

أخضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب، حيث نص في المادة (٦١/ ثامناً، هـ) على الآتي: "لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله عفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

وعرفت المحكمة الاتحادية العليا المسؤول بأنه الشخص الذي تقع على عاتقه المسؤولية ويمكنه تحمل المسؤوليات الكبيرة، إذ أن تلك الصفة تعطيه الحق في اتخاذ قرارات مهمة ان اتخاذ إجراء معين دون الحاجة إلى الحصول على إذن من شخص آخر، فهو من يشغل منصباً إدارياً بدرجة عليا أو مسؤولية بدرجة خاصة في السلطات الاتحادية، ومنهم رؤساء الهيئات المستقلة^(١٣). وبالنظر إلى الدستور العراقي، فإن لمجلس النواب وسيلتان في الرقابة على الهيئات المستقلة وهما:

أولاً- الاستجواب: يُعدّ الاستجواب من أخطر وسائل رقابة مجلس النواب على أعمال الهيئات المستقلة، وهو يعني مساءلة مسؤولي الهيئات المستقلة عن عمل أو تصرف في شأن من شؤون هيئاتهم أو شأن من الشؤون العامة للهيئات المستقلة وقد يؤدي إلى التصويت إعفائهم^(١٤). ولهذا، فإن الاستجواب هو أخطر من وسائل الرقابة الأخرى؛ لأنه يتضمن نقد واتهام إلى الهيئة المستقلة أو مسؤوليها عن تصرف من التصرفات العامة، فهو يعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير، ولذلك فالاستجواب لا يحصر المناقشة بين مقدم الاستجواب والمسؤولين في الهيئة المستقلة كما هو الحال في السؤال النيابي، بل يجوز أن تحدث مناقشة عامة داخل مجلس النواب يشترك فيها باقي الأعضاء^(١٥).

أما عن آلية الاستجواب، فإنها وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) بنفس الإجراءات المتعلقة باستجواب الوزير، أي أنها تكون وفقاً للمادة (٦١/ سابعاً، ج)، حيث لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى مسؤولي الهيئات المستقلة في

الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب".

ويحاط الاستجواب بعدد من الضمانات أوردها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) أبرزها هو وجود مدة بين تقديم طلب الاستجواب وإجراء المناقشة البالغة سبعة أيام، حيث ذهبت المحكمة الاتحادية العليا، إلى أن "المدة المنصوص عليها في المادة (٦١ / سابعاً/ ج) من الدستور تتصرف لوضوحها على الفترة بين تقديم طلب الاستجواب وقبوله وبين حصول واقعة الاستجواب فعلاً ولا يجوز حضور المستجوب لعملية الاستجواب قبل انتهاء هذه المدة كحد أدنى تمكيناً له من تهيئة الاجابة على الاسئلة التي تضمنها طلب الاستجواب مع مستندات الاجابة ولا تتصرف الى قناعة اعضاء مجلس النواب بأجوبة المستجوب من عدمها فان تقدير ذلك يعود الى اعضاء مجلس النواب ولا ينتقيد الاعضاء او المجلس بصورة عامة دستورياً بأي مدة لتكوين القناعة من عدمه"^(١٦).

ومن الضمانات التي أشارت إليها المحكمة الاتحادية العليا، هي وجوب أن يزود المسؤول في حالة استجوابه بالأسئلة كاملة وصور موثقة من الأسانيد والأدلة^(١٧).

وأشارت المحكمة في قرار آخر الى وجوب ان يكون الاستجواب في جميع الحالات مهنيّاً وموضوعياً بعيداً عن الدوافع السياسية والأسباب الشخصية^(١٨).

لكنها أكدت أن الفرز بين الدوافع الشخصية والمصلحة العامة وراء الاستجواب أمر يعود تقديره الى مجلس النواب عند اجراء عملية الاستجواب ولا تختص المحكمة الاتحادية العليا بالتحقيق فيه^(١٩).

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا بان نص المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور اخضع مسؤولي الهيئات المستقلة للاستجواب وله حق اعفاءهم بالأغلبية المطلقة وان هذا النص جاء مطلقاً ولم يميز بين هؤلاء سواء كانوا يشغلون مناصبهم اصالة او وكالة فان الحكم يكون واحداً عليهما لان المعين وكالة يتمتع بنفس الحقوق^(٢٠).

فيما منحت المادة (٣٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (المعدل)، الضوء الأخضر لإجراء الاستجواب غيابياً في حال عدم تقديم عذر مشروع، وهو ما كانت قد قضت به المحكمة الاتحادية العليا وعدت عدم الحضور بعد تبليغه ودون عذر مشروع هو إقرار بما نسب في الأسئلة وتنازل عن حق الرد^(٢١)، وذكرت في قرار آخر إن توجه مجلس النواب باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وكالة وبغياهم يتفق مع توجه القضاء الدستوري في العراق^(٢٢).

كما منعت المحكمة الاتحادية العليا تعطيل الاستجواب ما لم يصدر قرار مسبب من محكمة مختصة بتأخير الاستجواب، طالما أن الاستجواب مستوف لشروطه، وقضت بأن الطعن في الاستجواب لا يكون سبباً لعدم المضي فيه^(٢٣).

وحظرت المادة (٣٣/ ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) إحالة المستجوب إلى التقاعد أو قبول استقالته أو إقالته أو اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يبعده عن المسؤولية أثناء مدة الاستجواب، وذلك قد أيدته المحكمة الاتحادية العليا عندما وجدت أن هذا النص هو لتأمين الصالح العام وعدم فتح المجالس للتهرب من المسؤولية ووضع لفترة محددة وهي فترة الاستجواب ويعتبر إذا ما تعارض مع نص في قانون التقاعد معدلاً لذلك النص بالفدر الذي يخص المستوجب وليس فيه مخالفة للدستور^(٢٤).

ثانياً - الإعفاء: قد يترتب على استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة عدم قناعة النواب بأجوبتهم، ما يعني الانتقال إلى مرحلة أخرى، وهي إنهاء عملهم وهو اصطلاح عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالإعفاء.

رغم أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) قد نص على أن استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات الآليات المتعلقة بالوزراء، لكن نتيجة هذه الاستجواب إذا لم توفر القناعة للنواب، فإن المجلس ليس له أن يذهب إلى تقديم طلب سحب الثقة من خمسين نائباً، إنما يتخذ قراراً مباشراً بإعفاء وذلك بالأغلبية المطلقة، وبهذا قد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بأن "آلية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات الآلية التي يتم فيها استجواب الوزراء استناداً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً/ هـ) من الدستور وبنتيجة الاستجواب يمتلك مجلس النواب صلاحية إعفائهم بالأغلبية المطلقة دون سحب الثقة عنهم لأن الثقة تمنح من قبله للوزراء، فإذا ما تم تعيينهم بموافقة مجلس النواب أو أي سلطة أخرى أو جهة أخرى استناداً لأحكام المادتين (٦١/ خامساً/ ب) و(٨٠/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أو استناداً لأحكام القوانين الخاصة بكل هيئة من الهيئات فيتم بنتيجة الاستجواب اعفاؤهم دون الحاجة لتقديم طلب من المستجوب أو من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب والذي يشترط ذلك لسحب الثقة من مجلس الوزراء بعد توفر الأسباب القانونية الموجبة لذلك ووفقاً للقانون وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور"^(٢٥).

والملاحظ أن عملية الاعفاء تكون بالأغلبية المطلقة حيث ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في آخر توجهاتها، إلى المقصود بالأغلبية المطلقة أكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس

الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق

النواب اينما وردت عبارة (الاجلبية المطلقة) سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد اعضائه ام جاءت مجردة^(٢٦).

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحثنا الموسوم (الضوابط الدستورية للهيئات المستقلة في العراق) توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والمقترحات ندرجها على النحو الآتي:

أولاً- الاستنتاجات:

١- إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) لم يعرف الهيئات المستقلة بخلاف العديد من التشكيلات والهيئات التي وردت فيه، وترك ذلك إلى الاجتهادات الفقهية.

٢- إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أورد الهيئات المستقلة ضمن باب السلطة الاتحادية الذي ذكر أنها تتكون من ثلاث مكونات وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية وخصص لكل مكون فصل مستقل ومن ثم أضاف فصلاً رابعاً للهيئات المستقلة ما ولد إرباكاً في بيان طبيعة هذه الهيئات.

٣- إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) اقتصر وسائل الرقابة على الهيئات المستقلة بالاستجواب أسوة بالوزراء والاعفاء بالأغلبية المطلقة، ولم يترك لمجلس النواب أن يوجه لها وسائل الرقابة الأخرى.

ثانياً- المقترحات:

١- أن يتولى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) تعريف الهيئات المستقلة ونقترح أن تكون الصيغة على النحو الآتي: بأنها هيئات تنشأ بموجب هذا الدستور أو بقانون خاص، وتتمتع بالاستقلال عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتهدف إلى أداء مهام رقابية أو تنظيمية أو خدمية معينة بما يحقق الحياد والشفافية والنزاهة في مجالات محددة.

٢- تعديل نص المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) ونقترح أن يكون النص بالصيغة الآتية: "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والهيئات المستقلة تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات.

٣- تعديل المادة (٦٢/ ثامناً/ هـ) من الدستور ونقترح أن تكون الصيغة بالنص الآتي: لمجلس النواب، حق الرقابة على أداء مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة"، لضمان أن تشمل الرقابة إضافة إلى الاستجواب، السؤال النيابي، وطرح موضوع عام للمناقشة.

- (١) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط ١، منشورات دار السلام القانونية، العراق، ٢٠٢١، ص ٣٩.
- (٢) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، ١٩٨٣، ص ٢٠.
- (٣) هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة تكريت، كلية القانون، العراق، ٢٠١٢، ص ١٦.
- (٤) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الهيئات الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد: ٢، العدد: ٢٣، ٢٤، العراق، ٢٠١٤، ص ٥.
- (٥) د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة في منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣، ص ٢٢٢.
- (٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٢٨) لسنة ٢٠٠٦ والقرار رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٩).
- (٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨ / اتحادية / ٢٠١١).
- (٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٥ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (١٠) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٦.
- (١١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٣ / اتحادية / ٢٠٢٣).
- (١٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢ / اتحادية / ٢٠٢٢).
- (١٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢).
- (١٤) د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠١٦، ص ١٠٠.
- (١٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٧، ص ٤٣١ - ٤٣٢.
- (١٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٨ / اتحادية / ٢٠١٦).
- (١٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٢ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (١٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٤ / اتحادية / ٢٠١٥).
- (١٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٦ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (٢٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩ / اتحادية / ٢٠١٦).
- (٢١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٧ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (٢٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (٢٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧).
- (٢٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠) وموحدتها / ١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨.
- (٢٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢ / اتحادية / ٢٠٢٢).
- (٢٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٩).

المصادر

أولاً- الكتب والبحوث والأطاريح:

- ١- أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة في منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣.
- ٢- حنان محمد القيسي، مفهوم الهيئات الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد: ٢، العدد: ٢٣، ٢٤، العراق، ٢٠١٤.
- ٣- حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٦.
- ٤- عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط ١، منشورات دار السلام القانونية، العراق، ٢٠٢١.
- ٥- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، ١٩٨٣.
- ٦- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٧.
- ٧- هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة تكريت، كلية القانون، العراق، ٢٠١٢.

ثانياً- قرارات المحكمة الاتحادية العليا:

- ١- القرار رقم (٣٦/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ٢- القرار رقم (٣٧/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ٣- القرار رقم (٤٣/ اتحادية/ ٢٠١٩).
- ٤- القرار رقم (٥١/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ٥- القرار رقم (٥٢/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ٦- القرار رقم (٧٨/ اتحادية/ ٢٠١٦).
- ٧- القرار رقم (٨٠/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ٨- القرار رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ (مقترن بالقرار رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٦).
- ٩- القرار رقم (٨٥/ اتحادية/ ٢٠١٧).
- ١٠- القرار رقم (٨٨/ اتحادية/ ٢٠١١).
- ١١- القرار رقم (٨٩/ اتحادية/ ٢٠١٦).
- ١٢- القرار رقم (٩٠/ اتحادية/ ٢٠١٩).
- ١٣- القرار رقم (١١٤/ اتحادية/ ٢٠١٥).
- ١٤- القرار رقم (١٢٢/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ١٥- القرار رقم (١٤٠) وموحدتها ١٤١/ اتحادية/ ٢٠١٨).
- ١٦- القرار رقم (٢٢٨/ اتحادية/ ٢٠٠٦).
- ١٧- القرار رقم (٢٣٢/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ١٨- القرار رقم (٢٣٣/ اتحادية/ ٢٠٢٣).





References

- First: Books, Research, and Theses
- Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil, Public Finance from a Legal Perspective, 1st ed., Tikrit University Press, Iraq, 2013.
- Hanan Mohammed Al-Qaisi, The Concept of Independent Bodies and Independent Bodies in the 2005 Constitution, Journal of Law, Al-Mustansiriya University, Volume 2, Issues 23 and 24, Iraq, 2014.
- Hanan Mohammed Al-Qaisi, previous source.
- Hamdi Ali Omar, The Egyptian Constitutional System, Maaref Establishment, Alexandria, Egypt, 2016.
- Adnan Ajil Obeid, The Quality of Rulings of the Federal Supreme Court in Iraq, 1st ed., Dar Al-Salam Legal Publications, Iraq, 2021.
- Awf Mahmoud Al-Kafrawi, Financial Oversight, Shabab Al-Jami'a Foundation, Egypt, 1983.
- Muhammad Rifaat Abdel Wahab, Constitutional Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadida, Egypt, 2007.
- Hisham Jamil Kamal Arhim, Independent Bodies and Their Relationship with the Legislative Authority in Iraq, PhD dissertation submitted to Tikrit University, College of Law, Iraq, 2012.
- Second: Federal Supreme Court Decisions
- Decision No. (36/Federal/2017).
- Decision No. (37/Federal/2017).
- Decision No. (43/Federal/2019).
- Decision No. (51/Federal/2017)
- Resolution No. (52/Federal/2017).
- Resolution No. (78/Federal/2016).
- Resolution No. (80/Federal/2017).
- Resolution No. (81) of 2016 (coupled with Resolution No. 228 of 2006.)
- Resolution No. (85/Federal/2017).
- Resolution No. (88/Federal/2011)
- Resolution No. (89/Federal/2016.)
- Resolution No. (90/Federal/2019.)
- Resolution No. (114/Federal/2015)
- Resolution No. (122/Federal/2022.)
- Resolution No. (140 and its unified 141/Federal/2018.)
- Resolution No. (228/Federal/2006.)
- Resolution No. (232/Federal/2022). Resolution No. 233 (First): Books, Research, and Theses
- Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil, Public Finance from a Legal Perspective, 1st ed., Tikrit University Press, Iraq, 2013.
- Hanan Mohammed Al-Qaisi, The Concept of Independent Bodies and Independent Bodies in the 2005 Constitution, Journal of Law, Al-Mustansiriya University, Volume 2, Issues 23 and 24, Iraq, 2014.

- Hanan Mohammed Al-Qaisi, previous source.
 - Hamdi Ali Omar, The Egyptian Constitutional System, Maaref Establishment, Alexandria, Egypt, 2016.
 - Adnan Ajil Obaid, The Quality of Rulings of the Federal Supreme Court in Iraq, 1st ed., Dar Al-Salam Legal Publications, Iraq, 2021.
 - Awf Mahmoud Al-Kafrawi, Financial Oversight, Shabab Al-Jami'a Foundation, Egypt, 1983.
 - Muhammad Rifaat Abdel Wahab, Constitutional Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadida, Egypt, 2007.
 - Hisham Gamil Kamal Arhim, Independent Bodies and Their Relationship with the Legislative Authority in Iraq, PhD Thesis Submitted to Tikrit University, College of Law, Iraq, 2012.
- Second: Federal Supreme Court Decisions
- Decision No. (36/Federal/2017).
 - Decision No. (37/Federal/2017).
 - Decision No. (43/Federal/2019)
 - Decision No. (51/Federal/2017).
 - Decision No. (52/Federal/2017).
 - Decision No. (78/Federal/2016).
 - Decision No. (80/Federal/2017)
 - Decision No. (81) of 2016 (coupled with Decision No. 228 of 2006)
 - Decision No. (85/Federal/2017)
 - Decision No. (88/Federal/2011)
 - Decision No. (89/Federal/ 2016)
 - Resolution No. (90/Federal/2019)
 - Resolution No. (114/Federal/2015)
 - Resolution No. (122/Federal/2022)
 - Resolution No. (140 and its unified version 141/Federal/2018)
 - Resolution No. (228/Federal/2006)
 - Resolution(232/Federal/2022)
 - Resolution No. (233/Federal/2023)

