ملخص البحث

تتمتع الهيات المستقلة بالاستقلال ، ولعل من نافلة القول ان هذا الاستقلال ليس مطلقا[١]؛ وإنما نسبيُ كما عبر عنه الفقيه الانكليزي Howard Machin[٢]، إذ يتعذر بموجب العقل والمنطق الإقرار بوجود هيآت سائبة في النظام القانوني للدولة ، وينبني على ذلك إن خضوع الهيآت المستقلة للرقابة البرلمانية والرقابة القضائية لا يمس بأي حال من الأحوال باستقلاليتها ؛ فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية ، والهيآت المستقلة بوصفها سلطة إدارية لا تستثنى من هذا المبدأ ، كما تخضع للرقابة القضائية حالها في ذلك حال الأشخاص الأخرى تبعاً لمبدأ الولاية العامة للقضاء كما سنلاحظ ، لذا فان تقرير الرقابة البرلمانية والقضائية يعد أمراً مستقراً في النظم الدستورية الحديثة ؛ إذ يمثلان دعائم مبدأ المشروعية ودولة القانون ، يضاف إلى ذلك هذا الاستقلال يتفاوت من هيأة مستقلة إلى أخرى ، أي ان الهيآت المستقلة عموماً لا تتمتع بالدرجة نفسها من الاستقلال.

من ذلك إذا ما أردنا تحديد معنى الاستقلال بصورة دقيقة نقول إن الاستقلال إنما يكون في مواجهة السلطة التنفيذية . لكن إذا كان الأمر كذلك فما المقصود بهذا الاستقلال ؟

يراد بالاستقلال عدم خضوع الهيآت المستقلة للرقابة الرئاسية أو الوصائية ، كما لاتتلقى أوامر أو تعليمات من جهة أخرى ، فضلا عن ان السلطة التنفيذية لاتتمتع بحرية في عزل أعضائها ، وفي المقابل يقتضي القول ان الاستقلال لايعني انها تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية ؛ بل هي هيآت ساندة للحكومة.

ويذكر إن المحكمة الاتحادية العليا في العراق تعرضت لتحديد معنى الاستقلال الفني في رأيها الاستشاري بخصوص استفسار مجلس النواب – لجنة النزاهة عن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور وجاء في الرأي: (...وضعت المحكمة الاتحادية العليا الاستفسار موضع التدقيق والمداولة وتوصلت إلى ما يأتي :-

(١-إن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو ان منتسبي الهيأة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيأة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيأة لمهامها الا ان الهيأة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام ، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فان مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها ، ومعنى ذلك إن هذه الهيأة تدير

نفسها بنفسها وفقا لقانونها شانها شان البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات)[٣]

المقدمة

اولا: التعريف بموضوع البحث واهميته:

تعد الهيات المستقلة هيات حديثة العهد نسبيا عمدت الدول الى انشاءها للاضطلاع بمهام ذات طبيعة حساسة ومهمة تتناهى عن قدرة الادارة التقليدية ، او ان المشرع لايرغب العهدة بها الى هذه الاجهزة .

وتحقيقا لذلك منحت هذه الهيات الاستقلال اللازم لممارسة نشاطها ، لكن ما يلاحظ ان مفهوم الاستقلال مثل احد العناوين التي اثيرت بصددها النقاشات ، على الرغم من كونه يمثل عنصرا مشتركا يرسم ملامح الهيات المستقلة ، اذ يبدو لفظ الاستقلال في جميع عناوين الهيات المستقلة في الدول التي تبنتها ، كما يظهر في جميع التعريفات التي قيلت بصددها ، ويعود ذلك الى انٍ هذا الاستقلال ذا طبيعة خاصة ، اذ يمثل مفهوما غير مالوف في البناء المؤسساتي التقليدي كما سنوضح ، لذا كان لابد من دراسة تتولى ايضاح معالمه وابعاده.الى جانب تسليط الضوء على كيفية معالجة النظم القانونية المعاصرة وضمنها المشرع العراقي لاحكام هذه الضمانات .

ثانيا: مشكلة البحث :

يعد استقلال الهيات المستقلة من بين اهم الموضوعات التي ينتابها الغموض في مجال دراسة الهيات المستقلة ، لذلك جاءت الدراسة لكي تقدم اجابة وافية للعديد من التساؤلات التي تتحلل من هذة الاشكالية .

ثالثا: نطاق البحث :

يتحدد نطاق البحث في دراسة مظاهر استقلال الهيات المستقلة ؛ من خلال جملة من العناوين التي اتفقت النظم القانونية على تكريسها ، رغم تباينها في التفاصيل .

رابعا:منهج البحث.

سيعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي ؛ من خلال إتباع أسلوب الدراسة المقارنة مع كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. اللتين تمتلكان تجربة رائدة في مجال الهيات المستقلة.

خامسا : هيكلية البحث:

لغرض الايفاء بمتطلبات موضوع البحث واهميته فضلنا تقسيم دراسته ، وفق الخطة الآتية :

مقدمة.

تمهيد: مفهوم استقلال الهيآت المستقلة.

المبحث الاول: مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب العضوي.

المطلب الاول: الطابع الجماعي والمتنوع لتشكيل الهيآت المستقلة .

المطلب الثاني: عدم الجمع بين الوظائف .

المطلب الثالث : إعفاء أعضاء الهيآت المستقلة .

المطلب الرابع : مدة العضوية.

المبحث الثاني : مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي.

المطلب الاول: الاستقلال المالي .

المطلب الثاني : الاستقلال الإداري.

الخاتمة وتتضمن أهم الاستنتاجات والاقتراحات.

المبحث الاول

مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب العضوي

تنضوي تحت مظاهر الاستقلال المتصلة الجانب العضوي جوانب متعددة ؛ سنعمل على تركيزها بالعناوين الآتية .

المطلب الاول

الطابع الجماعي والمتنوع لتشكيل الهيآت المستقلة .

من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيآت المستقلة بصورة عامة يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها[٤]، فضلا عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والاختصاص وبما يحقق أهداف الهيآت المستقلة ؛ فالهيآت المستقلة أنشئت لتلبية نشاطات حساسة ومتخصصة وبناء على ذلك يعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمرا جوهريا[٥].

ففي فرنسا يلاحظ على سبيل المثال إن القانون الخاص بوسيط الجمهورية نص ان تعيين الوسيط يكون بمرسوم لمجلس الوزراء ولمدة ست سنوات[٦]، على أن يقوم الوسيط باختيار مساعديه ومعاونيه من الموظفين المدنيين والعسكريين[٧]، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس التنافس الذي يتكون من سبعة عشر عضوا يتم تعيينهم بمرسوم لمدة ست سنوات ، ثمانية يمثلون الهيآت القضائية (مجلس الدولة أو محكمة النقض أو محكمة المحاسبات او من المحاكم الأخرى العادية منها أو الإدارية) ، وهناك أربعة أعضاء يتم اختيارهم على أساس تخصصهم في مجال التنافس ومجال الاستهلاك وخمسة آخرين يتم تعيينهم على أساس نشاطهم في قطاع الإنتاج والتجارة الداخلية ، ويتم تعيين مفوض للحكومة داخل المجلس بقرار من وزير الاقتصاد ليعبر عن وجهة نظر الدولة[٨]، وكذلك الحال بالنسبة لقانون المجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري ؛ الذي قررت تشكيل المجلس من تسعة أعضاء[٩].

وحال الوكالات المستقلة[١٠] في الولايات المتحدة الأمريكية لايشذ عما قدمناه[١١]، اذ تتألف لجنة التجارة الفيدرالية على سبيل المثال من خمسة أعضاء ، ولجنة تكافؤ فرص التوظف من أربعة عشر عضوا ، ومجلس الادخار الفيدرالي من سبعة أعضاء . يتم تعيينهم من قبل الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ[١٢].

وفي بريطانيا نجد من الخصائص التي تشترك فيها المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة[١٣] عموما إدارتها الجماعية[١٤]، فعلى سبيل تتألف مؤسسة الإذاعة البريطانية BBC من رئيس ونائب له وعدد من الأعضاء يشكلون مجلس الإدارة يعينون من قبل الوزير نيابة عن التاج بالتشاور مع رئيس الوزراء لمدة خمس سنوات ، ويتمتع رئيسها بمركز تنفيذي قوي.[١٥]

وعموما نجد ان اختيار رؤساء هذه المنظمات يتم عن طريق الحكومة ممثلة برئيس الوزراء او الوزير المختص ، ونتيجة لذلك ذهب الفقيه الانكليزيHoward Machin إلى ان حياد الأعضاء مشكوك فيه بما ان سلطة التعيين من اختصاص الوزير.[١٦]

وفي العراق نلاحظ إن تعيين أعضاء الهيآت المستقلة يتم بتوصية من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب ، إذ نص الدستور على: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:..... خامسا:- التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين ..... أصحاب الدرجات الخاصة .....)[١٧] ، وفي موضع آخر نص على صلاحيات مجلس النواب ومن بينها: (.....خامسا:- الموافقة على تعيين كل من:.....ب-السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء).[١٨]

كما اتسم تشكيل جميع الهيآت المستقلة بالجماعية والتنوع ، ومظهر ذلك يتبدى في النصوص القانونية الخاصة بتنظيمها ، فقد نص قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على: (يتألف مجلس المفوضين من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من (لجنة مجلس النواب) على أن يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء).[١٩]

كما نص قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان على: (يشكل مجلس النواب لجنة من الخبراء لايزيد عددهم عن خمسة عشر عضوا تضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق .....)[٢٠] ، كما نص ذات القانون على: (يتكون المجلس من احد عشر عضوا أصليا وثلاثة أعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من قبل اللجنة وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب)[٢١].

واخيرا نذكر ان المحكمة الاتحادية العليا أكدت هذه الضمانة بإقرارها عدم دستورية البند اولا من المادة(٤) [٢٢] من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ [٢٣] كما سنبين ذلك .

المطلب الثاني

عدم الجمع بين الوظائف

ضمانا لاستقلالية أوفى لأعضاء الهيآت المستقلة ؛ يتطلب أن لا يجمعوا بين عملهم وأي وظيفة ذات طابع تنفيذي أو تشريعي ، ويلاحظ ان هذه القاعدة أكدتها المبادئ الدستورية العامة ؛ من خلال تحريم الجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية ؛ ففي فرنسا نص دستورها النافذ على: (تتنافى وظائف عضو الحكومة مع ممارسة أي ولاية برلمانية واي وظيفة تتعلق بتمثيل مهني ذات طابع وطني ،ومع أي منصب في القطاع العام او أي نشاط مهني ....).[٢٤]

وفي الولايات المتحدة الأمريكية أكد الدستور ذلك أيضا بالنص على: (....لايجوز ان يعين أي عضو بمجلس الشيوخ او النواب في أية وظيفة مدنية تابعة لسلطة الولايات المتحدة خلال الفترة التي يتم انتخابه بها.....ولايجوز لاي شخص يتولى منصبا في حكومة الولايات المتحدة ان يصبح عضوا في أي من مجلسي الكونكرس أثناء استمراره في منصبه)[٢٥]. وفي العراق فقد جاء الدستور بالنص الآتي: (لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر).[٢٦]

ويلاحظ ان الامر لم يقف عند حدود المبادئ الدستورية العامة ؛ فالقوانين الخاصة بالهيآت المستقلة حرصت على تاكيد هذه الحقيقة بصورة خاصة ، ففي فرنسا نجد على سبيل المثال ان وسيط الجمهورية يفقد وظيفته إذا ماتم انتخابه عضوا في البرلمان ، اذ لايجوز له الترشيح لعضوية البرلمان او المجالس البلدية خلال فترة عمله كوسيط للجمهورية[٢٧]. كما أكد ذلك مرسوم ٤ شباط الخاص بالمجلس الأعلى للسمعي والبصري[٢٨]. والقانون الخاص بمجلس المنافسة الفرنسي.[٢٩]

والى ابعد من ذلك يذهب القانون الأمريكي الذي لايجيز لشاغلي الإدارة في الوكالات المتخصصة أن يتقلدوا بعد تركهم العمل وظائف في الشركات أو المؤسسات التي خضعت لرقابتهم سابقا[٣٠] . فضلا عن الكونكرس يشترط عدم خضوع أعضاء الوكالات لأي حزب سياسي[٣١]

اما في العراق رددت ذلك نصوص قوانين بعض الهيآت المستقلة ، ومن ذلك ما جاء في قانون ديوان الرقابة المالية الذي نص على:(لا يحق لرئيس الديوان أو نوابه أو رؤساء الدوائر أو القائمين بالرقابة ممارسة أي مهنة أو عمل آخر ولو كان ذلك خارج أوقات الدوام الرسمي باستثناء نشر المؤلفات والبحوث وإلقاء المحاضرات والترجمة وعضوية المجالس والمنظمات المهنية والمجتمع المدني).[٣٢]

المطلب الثالث

إعفاء أعضاء الهيآت المستقلة

يتمتع أعضاء الهيآت المستقلة علاوة على ما قدمناه بالضمانة ضد الإعفاء من الوظيفة[٣٣] ، وهذا ما أكدته النصوص الخاصة بتنظيمها ، ففي فرنسا يمكن تلمس هذه الضمانة بشكل واضح فيما يتعلق بوسيط الجمهورية ؛ فالوسيط لايعفى من وظيفته إلا في الحالة التي يتعذر فيها القيام بواجبات وظيفته ، وذلك بطلب من رئيس الجمهورية يوجه إلى اللجنة المؤلفة من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة الحسابات ، ويكون قرار اللجنة بإعفاء الوسيط بإجماع الأعضاء[٣٤]. كما ان رئيس مجلس التنافس ونوابه لايجوز إعفائهم قبل انتهاء مدة ولايتهم والبالغة ست سنوات[٣٥] .

وهذه الضمانات من المبادئ التي أكدها مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٢٧ آب ١٩٨٩، الذي انتهى فيه الى إلغاء القرار السلبي الناتج عن صمت الوزير الاول عن اجابة طلب السيد Ordonneau ؛ الذي اعفي من منصبه كرئيس لمجلس المنافسة قبل انتهاء مدة الست سنوات ، فضلا عن الزام الدولة بدفع التعويض نتيجة لذلك بناء على طلب السيد Ordonneau .[٣٦]

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد إن الواقع السياسي والقانوني أكد استقلالية الهيآت المستقلة في مواجهة صلاحية الرئيس الأمريكي في إعفاء أعضاء الوكالات ، وهذا ما تأكد بصورة جلية في قضية منفذ وصية (همفري) ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٣٥ ، وملخص هذه القضية يدور حول قيام الرئيس الأمريكي روزفلت بإعفاء السيد (همفري) وهو عضو في هيأة التجارة الفيدرالية أثناء فترة البرنامج الجديد New deal[٣٧]؛ اعتقادا منه انه يعمل على إفشال السياسات المتعلقة بهذا البرنامج ، وحصل ان توفي (همفري) بعد تنحيته بمدة قليلة ؛ مما دعا بزوجته إلى إقامة الدعوى ؛ مدعية ان ليس للرئيس الحق في إعفاء أعضاء الهيآت التنظيمية المستقلة ، لأسباب سياسية ، وبناء على ذلك قررت المحكمة العليا إن اللجان والهيآت التنظيمية المستقلة ليست جزءا من الفرع التنفيذي ؛ اذ تؤدي مهام شبه تشريعية وشبه قضائية ، وان استخدام سلطة الإعفاء من قبل الرئيس يؤدي بالتأكيد إلى تسييس هذه اللجان والهيئات.[٣٨]

وفي السياق نفسه نجد على الرغم من إن الدستور الأمريكي يعطي للرؤساء الحق أن يقوموا بتعيينات خلال عطلة مجلس الشيوخ ؛ وبدون موافقته لملئ المواقع الشاغرة [٣٩]،إلا ان مجلس الشيوخ وضع قيدا لمواجهة هذه الصلاحية ؛ تمثل بإقراره قانونا منع بمقتضاه دفع رواتب لموظفين خدموا لأكثر من سنة بدون موافقة مجلس الشيوخ ، وقد حد هذا القانون من استخدام هذه السلطة

بشكل كبير ، إذ لم تستخدم منذ عهد روزفلت (حيث سن هذا القانون) ولغاية الوقت الحاضر ؛ إلا لمرة واحدة في عهد الرئيس بوش (دبليو بوش) عام ٢٠٠٢.[٤٠]

وفي العراق من البين إن الهيآت المستقلة تتمتع بهذه الضمانة ؛ فمسائلة مسؤولي الهيآت المستقلة بموجب الدستور تكون وفقا لإجراءات مساءلة وإقالة الوزراء[٤١] ، فيما حددت بعض القوانين حالات إنهاء العضوية للرئيس والأعضاء[٤٢]

مع ملاحظة إن المشرع العراقي لم يكن موفقا في استخدام مصطلح العزل [٤٣] في قانون الخدمة العامة الاتحادي ؛ لأن العزل من الوظيفة طبقا لإحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يستتبعه تنحيه الموظف عن الوظيفة نهائيا ، ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام [٤٤] . وعلى ذلك درجنا في هذا الموضع على استخدام مصطلح الإعفاء .

المطلب الرابع

مدة العضوية

يرتبط بالضمانات ذات الجانب العضوي ما يتعلق بمدة الولاية ، حيث تفوق مدة ولاية أعضاء الهيآت المستقلة عموما مدة الدورة البرلمانية وولاية الحكومة تبعا لذلك ؛ وهذا ما يوفر استقلالية أوفى للهيئات المستقلة ؛ تتمثل في إبعادها عن تأثير الحكومة والأحزاب السياسية. ففي فرنسا ؛ نجد ان مدة العضوية في مجلس التنافس[٤٥]، وسيط الجمهورية (ست سنوات)[٤٦] ، والمجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري (ست سنوات).[٤٧]

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد ان مدة الولاية في لجنة التجارة الفيدرالية (سبع سنوات) ولجنة تكافؤ فرص التوظيف (خمس سنوات)[٤٨]وفي بريطانيا يتم تعيين أعضاء مؤسسة BBC لمدة خمس سنوات.[٤٩]

وفي العراق نجد اتجاهاً متفاوتاً وغير منضبط إذا صح التعبير؛ حيث يلاحظ ان مدة العضوية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيأة النزاهة (خمس سنوات) ، بينما تكون في ديوان الرقابة المالية والمفوضية العليا لحقوق الإنسان (أربع سنوات)[٥٠].

المبحث الثاني

مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي

تتمثل مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي في ركيزتين : الاستقلال المالي والاستقلال الإداري ، وهذا ما سنهتم بتوضيحه في فقرتين.

المطلب الأول

الاستقلال المالي

يراد بالاستقلال المالي بصورة عامة ؛ أن تستطيع الهيآت المستقلة من حيث الواقع تكوين مواردها المالية ، ومن ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استقلالها . ومن ثم لايكفي للقول بوجود استقلال مالي للهيئات المستقلة ان تكون لها ذمة مالية وسلطة في إدارتها ، فالاستقلال هذا يبدو نظريا ، وبعبارة أخرى ان الاستقلال يجب أن يكون فعليا لاشكليا.

ويؤكد الفقيه الفرنسي vedel هذه الحقيقة بالقول:(إن استقلال المؤسسة العامة الذي يتألف الجزء الأكبر من ميزانيتها من الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية هو استقلال ظاهري لافعلي ، وبعبارة أخرى فان الاستقلال المذكور يكون تحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع)[٥١].

وأول مظاهر الاستقلال المالي للهيئات المستقلة أن تكون لها حسابات خاصة[٥٢] متميزة عن حسابات الدولة أو الهيأة المرتبطة بها عضويا ، وكذلك ميزانيه منفصلة عن الميزانية العامة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية . وهذا الاستثناء يجد تبريره في مقتضيات الاستقلال الذي تتمتع به الهيآت المستقلة وتمتعها بالشخصية المعنوية[٥٣].

وفي فرنسا وبسبب عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية نجد ان موازنتها أما أن تكون مرتبطة بالوزير الاول (كما هو الحال في المجلس الأعلى للسمعي والبصري ، ولجنة الوصول إلى المستندات الإدارية) ، أو باحد الوزراء(كوزير الاقتصاد بالنسبة لمجلس المنافسة)[٥٤].

اما في العراق فتتمتع جميع الهيآت المستقلة بالاستقلال المالي والإداري نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية.[٥٥] وفي ذلك نصت المادة (٢) من قانون هياة النزاهة على : (هياة النزاهة هياة مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، لها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري....) ، وكذلك المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي نصت على : (الديوان هئاة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية ....).

لكن تُثار في هذا المجال مشكلة الفائض المتحقق للهيأة المستقلة ، وتحديداً إلى أية جهة يؤل ؟

للإجابة على ذلك نقول لا توجد قاعدة محددة في هذا المجال ، ويتوقف الأمر على قانون الهيأة المستقلة ، فقد يجري تنظيمة على ذات القواعد المعمول بها في المرافق العامة للدول؛ فيؤل إلى الخزينة العامة للدولة ، كما قد ينص القانون على قيام الهيأة المستقلة بعد تغطية الإيرادات بالنفقات – بترحيل الفائض المتحصل إلى السنة التالية ، أو أن تحتفظ به لنفسها كاحتياطي في إطار سياسة التمويل الذاتي .

ومن الجدير بالذكر ان القوانين الخاصة بالهيآت المستقلة في العراق جاءت خالية من أي حكم يعالج موضوع الفائض المتحصل.

المطلب الثاني

الاستقلال الإداري

تتمتع الهيآت المستقلة بالاستقلال الإداري ، وقد سبق لنا القول ان هذا الاستقلال يختلف في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة ؛ اذ لاتخضع للرقابة الرئاسية والوصائية .

ويعد من عناصر الاستقلال الإداري قدرة الهيآت المستقلة على صياغة نظامها الداخلي[٥٦]، ففي هذه المظهر تتجلى قدرتها في اختيار القواعد التي تنظم عملها دون أن يكون ذلك خاضعا للتصديق من قبل السلطة التنفيذية ، فضلا عن حريتها في اختيار أعضائها ورسم قواعد إنهاء مهامهم . وقد أكدت هذا المظهر القوانين الخاصة بالهيآت المستقلة ، ففي فرنسا نص على ذلك مرسوم ٢٦ تموز ١٩٨٩ الخاص بتنظيم وسير عمل المجلس الأعلى للسمعي والبصري[٥٧]، وكذلك الحال في بريطانيا اذ تتمتع المنظمات غير الحكومية بسلطة تعيين عدد من موظفيها دون إتباع الإجراءات المعمول بها في اختيار الموظفين العموميين.[٥٨]

وفي العراق أشار إلى ذلك قانون هيأة النزاهة رقم٣٠ لعام ٢٠١١، وجاء فيه: (إصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الهيأة)[٥٩]، وكذلك قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم١١ لسنة ٢٠٠٧ والذي نص على:(يضع مجلس المفوضين نظاما داخليا بالمفوضية).[٦٠]

لكن يؤثر في ذلك تبعية هذه السلطة في بـــــعض الحالات والنظم القانونية كفرنسا للسلطة التنظيمية المخولة لرئيس الحكومة او الوزير الاول[٦١]؟

ان خضوع الاختصاص التنظيمي لبعض الهيآت المستقلة للسلطة التنظيمية المخولة للوزير الاول لايعدو ان يكون توزيعا للاختصاص او عملية تنظيمية تبين اختصاص كل منهما ، وعلى غرار توزيع الاختصاص بين المشرع والحكومة ، لكن مع ملاحظة ان تكون القواعد التي تضعها الهيآت المستقلة متفقة مع القرارات التي يضعها الوزير الاول او رئيس الحكومة .

كما تظهر الاستقلالية من الناحية الإدارية في عدم إمكانية إلغاء او تعديل قراراتها من قبل سلطة عليا[٦٢]، لكن هذا لايمنع السلطة التشريعية من التعرض للانظمة التي تضعها الهيئات المستقلة ؛ فالمقصود بالاستقلال انما يكون في مواجهة الحكومة ، ومن ثم يستطيع المشرع ان يغير في القواعد المتعلقة بهذه الهيآت سواء من حيث التشكيل ام التعيين ام الصلاحيات[٦٣].

ففي الولايات المتحدة الامريكية على سبيل المثال يستطيع الكونكرس بمجلسيه(مجلس النواب ومجلس الشيوخ) اللجوء الى الطريق التشريعي لتعديل لوائح الوكالات المستقلة ؛ والتي تبدو لاي من المجلسين انها غير ملائمة او غير مشروعة[٦٤].

يضاف الى ما تقدم من مظاهر الاستقلال الاداري ؛ الطابع الجماعي في اتخاذ القرارات الذي كشفت عنه بعض النصوص القانونية الخاصة بالهيآت المستقلة[٦٥] ، وقلنا كشفت عنه لاننا نرى ان تقرير هذا الطابع لايحتاج إلى نص ؛ حيث يستشف من العبرة من تشكيلها الجماعي أو اتخاذها شكل اللجنة أو الهيأة.

وتتمثل الاستقلالية الإدارية أيضا في اكتسابها الشخصية المعنوية على الرغم من ان هنالك اتجاها في الفقه يقرر عدم اعتبارها عاملا حاسما في قياس درجة الاستقلالية[٦٦] ؛ إلا ان تحكيم الواقع يشير إلى خلاف ذلك ؛ بسبب النتائج المهمة المترتبة على منح الشخصية المعنوية كما ذكرنا.

ويذكر ان تعيين مفوض للحكومة في السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا للتعبير عن وجهة نظرها لايؤثر في الاستقلالية الوظيفية[٦٧].

ومن جانب اخر لابد من التاكيد على ان الاستقلالية الادارية لاتعني عدم الخضوع للرقابة ، وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام ٢٠٠١ عندما اكد (ان الاستقلالية لاتعني عدم المسؤولية)[٦٨].

ويعود تقرير الاستقلالية الإدارية للهيئات المستقلة وفقا للمعنى سالف الذكر؛ إلى تعزيز ثقة المواطن بالسلطة السياسية والسلطة الإدارية ، وضمان عدالة تدخلات الدولة[٦٩]، ومن هذا المنطلق منعت الإدارة من تغيير أو إلغاء القرارات التي تصدرها الهيآت المستقلة إلا عن طريق القضاء[٧٠].

الخاتمة

أما وقد انتهينا من كتابة سطور اطروحتنا حق علينا ان نضع لمساتها الأخيرة بتسجيل أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات.

ففي جانب الاستنتاجات لاحظنا ان النظم القانونية التي تبنت انشاء الهيات المستقلة حرصت على اعتماد مظاهر متعددة تؤطر ضمانات ومظاهر استقلال الهيآت المستقلة ، فالطابع الجماعي الذي يلف تكوين الهيآت المستقلة ، واشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيين أعضائها ، والضمانة ضد العزل، والاستقلال المالي والاداري ،...وغير ذلك تعد بمجملها سمات مشتركة لمظاهر استقلال الهيآت المستقلة في الدول ، وان اختلفت في التفاصيل.

كما استبان لنا ان الاستقلالية التي تتمتع بها الهيات المستقلة تتميز بالنسبية ؛ ويظهر ذلك بصورة واضحة في خضوعها للرقابة بكافة اشكالها.

اما من جانب المقترحات؛ انتهينا الى مجموعة من الاقتراحات التي نراها كفيلة بدعم التنظيم القانوني للهيآت المستقلة ، وتتمثل بما يلي :

١- طالما كان المقصود بالاستقلال ان يكون في مواجهة الحكومة نقترح تعديل الدستور بما يجعل سلطة تعيين اعضاء الهيآت المستقلة تتم بترشيح من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة مجلس النواب.
٢- ندعو المشرع العراقي الى جعل مدة ولاية اعضائها تفوق مدة ولاية الحكومة والبرلمان ، وبهذا الشان نقترح ان تكون ستة سنوات مع عدم قابليتها للتجديد.
٣- نقترح تعديل نص المادة الفقرة ه/البند ثامنا/ المادة٦١ من الدستور وبما يجعل التصويت على اعفاء مسؤولي الهيات المستقلة باغلبية الثلثين.
٤- نقترح رسم فروض انهاء عضوية اعضاء الهيآت المستقلة بنص صريح كما حصل في قانون الخدمة العامة الاتحادية ؛ على ان يكون ذلك بعبارات واضحة ومحددة لاتحتمل التأويل او التفسير.

اثارت المواد (١٠٢) (١٠٣) (١٠٤) من دستور جمهورية العراق جدلا واسعا انصب حول مصطلحات الارتباط – المسؤولية – الرقابة . وبهذا الصدد نؤشر الاتي :-

أ- ان مصطلحي الرقابة والمسؤولية لاغراض تطبيق الدستور يدلان على معنى واحد وهو الرقابة السياسية التي يبسطها البرلمان استنادا الى نصوص الدستور تجسيدا لمبدأ المشروعية، وكان الاجدر بالمشرع العراقي الاكتفاء بمصطلح الرقابة , لان اثارة المسؤولية تعد اثرا يترتب على مباشرة الرقابة .

ب- ان مصطلح الارتباط : لا يثير اية اشكالية تتعلق باستقلال الهيآت المستقلة , اذ لا يمكن الاقرار منطقيا بوجود هيآت سائبة في النظام النظام القانوني . كما ان ارتباط الهيآت المستقلة بهذه الجهة او تلك ليس مقصودا بذاته بقدر ما يراد منه تجسيد الوحدة القانونية والسياسية . كي لا يوحي استقلال هذه الهيآت وجود شخصيتين معنويتين تعمل كل منهما بمعزل عن الاخرى ومن ثم فان الارتباط لا يقصد به الخضوع للرقابة الرئاسية او الوصائية . لكن ما يجب التأكيد عليه في هذا المجال ان تحديد ارتباط الهيآت المستقلة بهذه الجهة او تلك يقوم على معيار الوظيفة ؛ فاذا كانت الوظيفة التي تؤديها الهيآت المستقلة ذات طابع تنفيذي وجب تقرير ارتباطها بمجلس الوزراء ، واذا كانت ذات طابع رقابي وجب تحديد ارتباطها بمجلس النواب.

الهوامش

(1)- Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome1: Rapport) .

. www.senat.fr/rap/r05-404-1/ r05-404-110.html http://

(2)- ينظر حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة امحمد بوبقرة بومرداس ، ٢٠٠٦، ص١.

(٣) - ينظر الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد٢٢٨/ت/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.(غير منشور).

(٤) - وفي الجزائر نجد ذات الطابع حيث يتألف أعضاء مجلس المنافسة من تسعة أعضاء ، واللجنة المصرفية من ستة أعضاء ، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من سبعة أعضاء ، ومجلس النقد والقرض تسعة أعضاء ، يعينون بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية ؛ باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذي يتم تعيينه عن طريق الحكومة. ينظر حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، ص٦. بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولي (الانترنت) على الموقع الالكتروني :

. http://www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic.

(5)- ConceiL D'État rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 Les autorités administratives indépendantes.

(6) - Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 . http://www.legifrance.gouv.fr. Artc2 .

(٧) - ينظر سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي: رقابة الهيآت المستقلة لضمان حقوق الإفراد – دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد ،١٩٩٩.، ص٨٦.

(8) - Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986. http://www.legifrance.gouv.fr artc (2,3).

- مع ملاحظة عدم الخلط بين مفوض الحكومة المشار إليه في المتن وهيأة مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي ؛ فالأخيرين موظفون قضائيون يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس الدولة الفرنسي يقومون بالدرجة الأساس بمهمة تهيأة الدعوى أمام مجلس الدولة ، وهم لا يمثلون الحكومة كما يبدو من تسميتهم . ينظر د٠ابراهيم طه الفياض: إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٩، ص٨٥ .

(٩) - Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 . http://www.legifrance.gouv.fr.

(10) - يستخدم المشرع الامريكي مصطلح الوكالات او اللجان التنظيمية المستقلة للدلالة على الهيات المستقلة.

(١١) -Les autorités administratives indépendantes:évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 2 : Annexes). http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-249.html

(١٢) - موريس بي فيورينا وآخرون : الديمقراطية الأمريكية الجديدة ، الطبعة العربية الاولى ، ترجمة لميس فؤاد اليحيى ، الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٨ ، ص٣٧٩. ، وبالمعنى نفسه ينظر:

- Stephen v .Monsma: American political ,system approach ,the Dryden press,USA,2en,Ed,1973 , p.67.

(13)- يستخدم الفقه والمشرع البريطاني مصطلح المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة للدلالة على الهيات المستقلة.

(14) - Michael Cole :Quasi-Government in Britain: The Origins, Persistence Implications of the Term 'Quango'. Public Policy and Administration .1998.p 75.

(١٥) - ينظر د. مجيد العنبكي : الدستور البريطاني ، الجزء الاول ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص٨٦.

(16)- ينظر حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مصدر سابق، ص٥.

(١٧) – ينظر البند (خامسا) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الاول ٢٠٠٥.

(١٨) – ينظر الفقرة(ب) من البند (خامسا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(١٩) – ينظر البند (ثانيا) من المادة (٣) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣٧) في ٢٠٠٧/٣/١٤ .

(20)- ينظر المادة (٧) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان لعام رقم٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٠٣) في ٢٠٠٨/١٢/٣٠.

(٢١)– ينظر البند (أولا) من المادة(٨) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان لعام رقم٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٢٢) -نص البند (أولا) من المادة(٤) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ على : (اولا: يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاث مرشحين لمنصب رئيس الهيئة) . نشر في الوقائع العراقية ، العدد(٤٢١٧) ، في١٤ تشرين الثاني ٢٠١١.

(٢٣) - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا : ١٠٥/ اتحادية /٢٠١١ في ٣/١/ ٢٠١٢ (غير منشور).

(٢٤) - ينظر المادة (٢٣) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٢٥) – ينظر الفقرة (السادسة/٢) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

(٢٦) - ينظر البند (سادسا) من المادة(٤٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢٧) - ينظر د. علي محمد بدير: مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد ، مصدر سابق ، ص٩٤.

(٢٨)-Deliberation du 4 fevrier 2003. http://www.legifrance.gouv.fr .

(٢٩)- Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 .http://www.legifrance.gouv.fr. artc3 .

والمعنى نفسه أكده المشرع الجزائري في المادة(٢٩) من قانون مجلس المنافسة بقولها: (لايمكن لاي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة تكون بينه وبين احد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو قد يكون قد مثل أو يمثل احد الأطراف المعنية .....).

ينظر الأمر ٠٣ /٠٣ ،، لعام ٢٠٠٣ الخاص بمجلس المنافسة الجزائري، منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد (٤٣) في ٢٠ تموز ٢٠٠٣.

كما أكد المعنى نفسه قانون مجلس المنافسة الفرنسي:

-Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986. http://www.legifrance.gouv.fr.

(٣٠) – ينظر د٠عبد الله حنفي : السلطات الإدارية المستقلة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠ ، ص١٨٨.

(٣١) - ينظر لاري الويتز : نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ،الطبعة العربية الاولى ، ترجمة جابر سعيد عوض ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ،١٩٩٦ ، ص٢٠٦.

(٣٢) - ينظر المادة (٣٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لعام ٢٠١١ المعدل. منشور في الوقائع العراقية ، العدد(٤٢١٧) ، في١٤ تشرين الثاني ٢٠١١.

(٣٣) - ففي مصر وردت هذه الضمانة بصورة صريحة في دستور عام ٢٠١٢ المعطل ، اذ نص على:(يعين رئيس الجمهورية رؤساء الهيآت المستقلة والأجهزة الرقابية بعد موافقة مجلس الشورى. ولايعزلون إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء) ، وفي الجزائر يلاحظ إن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة يعينون بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية ولا يتم إعفاءهم إلا في حالة ارتكاب خطا مهني جسيم أو لظروف استثنائية . ينظر حدري سمير : السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) ، مصدر سابق ، ص٦ .

(٣٤) - ينظر د.علي محمد بدير: مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الأفراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، كلية القانون- جامعة بغداد، ١٩٩٦ ، ص٩٤ .

(٣٥)-Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 . http://www.legifrance.gouv.fr art (2).

(٣٦)-Conseil d'Etat, 7 Juillet 1989. http://www.easydroit.fr/jurisprudence.

(٣٧)- العهد الجديد New deal ، برنامج تبناه الرئيس فرانكلين روزفلت لمعالجة الكساد في الولايات المتحدة الأمريكية ؛ تضمن زيادة كبيرة في الإنفاق العام كما تضمن إصلاحات اجتماعية . وعندما تولى روزفلت الرئاسة بشكل رسمي في آذار / مارس عام ١٩٣٣ كانت الولايات المتحدة في ازمة عميقة ، وكانت البنوك مغلقة إذ لايمكن لاحد الحصول على قرض والى ابعد من ذلك لايمكن للمواطنين الحصول على ودائعهم ، فضلا عن ارتفاع البطالة بشكل كبير وصلت إلى أعلى من ٢٥ بالمائة واكبر منها في المناطق الصناعية والتعدين . من ذلك قرر مواجهة حالة اليأس التي عمت الولايات المتحدة فأكد في خطابه الافتتاحي على (العمل من الآن ؛ وبالفعل بدا سلسلة الإصلاحات الذي تضمن عدة برامج . للمزيد ينظر :

- Duncan watts : Dictionary of American government and politics Edinburgh University press ltd,U.S.A,2010, p.203-204.

(٣٨) - ينظر ديفد كية – نيكولز: أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة ، ترجمة صادق ابراهيم عودة ، الدار الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ١٥٤- ١٥٦.

- تجدر الإشارة إلى إن جانبا مهما كان قد توقع إن ما حصل في قضية(مايرز) سوف يدعم إجراء (روزفلت)، فصلاحية الرئيس في العزل يجب ان تمتد لتشمل جميع أعضاء الفرع التنفيذي ذوي الأهمية بما فيهم أعضاء اللجان التنظيمية المستقلة ، وتتلخص قضية مايرز في قيام الرئيس الأمريكي ولسن بإقصاء مايرز الذي كان يشغل منصب مدير البريد في بورتلند ، مما دعا بالأخير الى الاعتراض مدعيا انه لايحق للرئيس طبقا لقانون ١٨٧٦ إعفاء مدير بريد من منصبه دون موافقة مجلس الشيوخ ، إلا إن آراء الأكثرية في المحكمة العليا انتهت إلى تأييد صلاحية الرئيس في العزل.

ينظر في تفاصيل قضية مايرز : ديفد كية – نيكولز: أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة ، مصدر سابق . ص١٥٢- ١٥٤.

(٣٩) – ينظر الفقرة (الثانية /٣) من المادة (الثانية) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧ المعدل.

(٤٠) - ينظر موريس بي فيورينا وآخرون :الديمقراطية الأمريكية الجديدة ، مصدر سابق ، ص٣٨٣.

(٤١) - ينظر نص الفقرة(ه) من البند (ثامنا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، كما أكدت ذلك القوانين الخاصة بالهيآت المستقلة ؛ مثال ذلك ينظر نص البند (أولا) من المادة (٧) من قانون هيأة النزاهة رقم٣٠ لعام ٢٠١١. المادة (٢٤) من ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لعام ٢٠١١ المعدل.

(٤٢) - ينظر المادة (٦) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ المعدل . والمادة (١٥) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل .

(٤٣) – ينظر البند (ثامنا) من المادة (٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم(٤) لعام ٢٠٠٩. منشور في الوقائع العراقية ، العدد٤١١٦ في ٢٠٠٩/٤/٦.

(44)- ينظر البند (ثامنا) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٣٣٥٦ في ٦/٣/ ١٩٩١.

(45) Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986. http://www.legifrance.gouv.fr art (2)

(46) - Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 . http://www.legifrance.gouv.fr. art (2).

(47) - Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication .art4. http://www.legifrance.gouv.fr

(48) - ينظر في تفاصيل مدة عضوية الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية : موريس بي فيورينا واخرون : الديمقراطية الأمريكية الجديدة ، مصدر سابق ، ص٣٧٩ .

(٤٩) - ينظر د. مجيد العنبكي : الدستور البريطاني ، مصدر سابق ، ص ٨٦.

(٥٠) – ينظر البند(أولا) من المادة (٧) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ المعدل، والبند(ثالثا) من المادة (٤) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١، والبند (ثانيا) من المادة(٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لعام٢٠١١ المعدل ، والبند (سادسا) من المادة(٨) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل .

(٥١)- ينظر د٠سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٨٥.

(٥٢)- وفي ذلك نص البند (رابعا) من المادة (٩) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام٢٠٠٧ المعدل على:(تكون للمفوضية ميزانية سنوية مستقلة يتم أعدادها وفقا للأسس والقواعد المتعارف عليها تقترح من قبل مجلس المفوضين بالتشاور مع وزارة المالية يصادق عليها مجلس النواب وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة) ، كما جاء في البند (خامسا) من المادة (١٢) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل: (اقتراح الموازنة المالية للمفوضية وتقديمها إلى مجلس النواب لإقرارها) ، وكذلك نص البند(ثانيا) من المادة (٦) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ على: (اقتراح الموازنة السنوية للهيأة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة) ، وينظر ايضا نص البند (خامسا) من المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لعام ٢٠١١ المعدل

وكذلك في مصر اذ أكد دستورها لعام٢٠١٢ المعطل الاستقلال المالي والإداري للهيئات المستقلة ، وجاء ذلك بنص المادة(٢٠٠.)

ينظر د٠سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي - دراسة مقارنة ، المصدر سابق ، ص ٨٦.

(54)- Les autorités administratives indépendantes face aux autres institutions politiques et administratives-http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/autorites-administratives-independantes-face-aux-autres-institutions-politiques-administratives.html.

- كما أشار للمعنى نفسه جورج فودال ، بيار دلفولفيه : القانون الإداري ، القانون الاداري ، الجزء الثاني، الطبعة الاولى ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٤٤٥.

(٥٥)- وكذلك ينظر نص البند (أولا) من المادة (٢) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل، والمادة (٢) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لعام ٢٠٠٩.

(٥٦) - تتمتع الهيآت المستقلة في الجزائر بصلاحية أعداد أنظمتها الداخلية ، اذ نص القانون صراحة على ذلك في عدد منها مثل : مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، وسكت عن ذلك في البعض الآخر منها.

ينظر حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) ، مصدر سابق ، ص٣٠ ، ص٣٥.

(٥٧)-Décret n°89-518 du 26 juillet 1989. art4. http://www.legifrance.gouv.fr

(58)- ينظر د٠عبدالله حنفي :السلطات الإدارية المستقلة ، مصدر سابق ، ص ١٦٨.

(٥٩) - ينظر البند (سادسا) من المادة (٦) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.

(٦٠) – ينظر على سبيل المثال المادة (٤) من قانون مجلس المنافسة الفرنسي:

-Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. . http://www.legifrance.gouv.fr .

وفي العراق البند (سادسا)من المادة(٩) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ المعدل ، وينظر أيضا البند (أولا) من المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام٢٠١١ المعدل ، البند (أولا) من المادة (١٣) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٦١)- كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة في فرنسا ، اذ تخضع انظمة الاخير لمصادقة وزير الاقتصاد، وفي الجزائر نجد على سبيل المثال خضوع انظمة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لمصادقة وزير المالية.

ينظر:

-Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. http://www.legifrance.gouv.fr. Art 15 .

- ينظر المادة (٣٢) من المرسوم ٩٣-١٠ الخاص ببورصة القيم المنقولة في الجزائر لعام ١٩٩٣. منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد (٣٤) في ٢٣ ايار١٩٩٣.

(62)- ينظر السلطات الإدارية المستقلة : بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) ، على الموقع الالكتروني : http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-519361.html p30.

(٦٣)- ينظر د٠عصام ابراهيم خليل : التنظيم القانوني والرقابة على محطات الاذاعة والتلفزيون ، مصدر سابق ، ص ٢٦٥-٢٦٦.

(٦٤)- ينظر د٠عبد الله حنفي : السلطات الادارية المستقلة ، مصدر سابق ، ص١٨٦-١٨٧.

(65)- ينظر البند (خامسا) من المادة (٣) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لعام ٢٠٠٧ المعدل ، البند (اولا) من المادة (١٠) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل، البند (ثانيا) من المادة (٨) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٩ .

(66)- ينظر حدري سمير : السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت) ، مصدر سابق ، ص٩.

(67)- Les autorités administratives indépendantes face aux autres institutions politiques et administratives.op-cit.

لايملك مفوض الحكومة في السلطات الإدارية المستقلة التصويت كما هو الحال في مفوض الحكومة في المؤسسات العامة ويقتصر دوره على المطالبة بمداولة ثانية - مع ملاحظة عدم الخلط بين مفوض الحكومة المشار إليه في المتن وهيأة مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي ؛ فالأخيرين موظفون قضائيون يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس الدولة الفرنسي يقومون بالدرجة الأساس بمهمة تهيأة الدعوى أمام مجلس الدولة ، وهم لا يمثلون الحكومة كما يبدو من تسميتهم . ينظر د٠ابراهيم طه الفياض: إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٩، ص٨٥ .

(68)- Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 1 : Rapport).

(69)- http://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9 -administrative-ind%C3%A9pendante - en-France.

(٧٠) - ينظر نصري شلبي وآخرون : السلط الإدارية المستقلة ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت)، مصدر سابق.

المصادر

اولا : الكتب

١. ديفد كيه – نيكولز : أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة ، ترجمة صادق ابراهيم عودة الدار الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧.

٢. جورج فودال ، بيار دلفولفيه : القانون الاداري ، الجزء الثاني، الطبعة الاولى ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١.

٣.د.سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي- دراسة مقارنة ، ١٩٦٨.

٤. د٠عبد الله حنفي : السلطات الإدارية المستقلة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠.

٥. د٠عصام ابراهيم خليل : التنظيم القانوني والرقابة على محطات الاذاعة والتلفزيون ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.

٦. د.مجيد العنبكي : الدستور البريطاني ، الجزء الاول ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٣ .

٧. لاري الويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية ، الطبعة العربية الاولى ، ترجمة جابر سعيد عوض ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ،١٩٩٦.

٨. موريس بي فيورينا واخرون : الديمقراطية الامريكية الجديدة ، الطبعة العربية الاولى ، ترجمة لميس فؤاد اليحيى ، الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٨ .

ثانيا: الابحاث .

١. د٠ابراهيم طه الفياض: اجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الاداري ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٩.

٢. د.علي محمد بدير: مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الأفراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، كلية القانون- جامعة بغداد، ١٩٩٦.

ثالثا : الرسائل والاطاريح.

١- ينظر حدري سمير : السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة امحمد بوبقرة بومرداس ، ٢٠٠٦.

٢- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي : رقابة الهيآت المستقلة لضمان حقوق الافراد - دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد ،١٩٩٩.

رابعا : المصادر المستقاة من شبكة المعلومات الدولية (الانترنت).

١. ينظر السلطات الادارية المستقلة بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية ، على الموقع الالكتروني: http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-519361.html .

٢. حدري سمير: السلطات الادارية المستقلة واشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولي (الانترنت) على الموقع الالكتروني : http://www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic.

٣. عيساوي عز الدين : الهيآت الادارية المستقلة في مواجهة الدستور ، بحث منشور الموقع الالكتروني: www.startimes.com/?t=23292005 .

٤. نصري شلبي ، خالد الرياحي ، محرز الشلاقي : السلطة الادارية المستقلة ، منشور على الموقع الالكتروني : http://www.nasrichalbi:canalblog.com/archives2008 .

خامسا: التشريعات

أ-الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.المعدل.

٢. دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨. المعدل .

٣. دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥. منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الاول ٢٠٠٥.

٤. دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٢.

ب- القوانين

١- مرسوم ٩٣-١٠ الخاص ببورصة القيم المنقولة في الجزائر لعام ١٩٩٣ ، منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد (٣٤) في ٢٣ ايار ١٩٩٣.

٢-الأمر رقم ٣ ٣/٠ ٠الخاص بمجلس المنافسة الجزائري، منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد (٤٣) في ٢٠ تموز ٢٠٠٣.

٣- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ . منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣٧) في ٢٠٠٧/٣/١٤ .

٤-قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٠٣) في ٢٠٠٨/١٢/٣٠.

٥-قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي لعام ٢٠٠٩. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١١٦) في ٤/٦/ ٢٠٠٩.

٦- قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١. منشور في الوقائع العراقية ، العدد(٤٢١٧) ، في١٤ تشرين الثاني ٢٠١١.

٧-قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١. منشور في الوقائع العراقية ، العدد(٤٢١٧) ، في١٤ تشرين الثاني ٢٠١١.

سادسا : قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية.

١. الراي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد٢٢٨/ت/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩

٢. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في ٨/٦/ ٢٠٠٧ .

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا : ١٠٥/ اتحادية /٢٠١١ في ١/٣/ ٢٠١٢.

سابعا : المصادر باللغة الانكليزية .

1- Duncan watts : Dictionary of American government and politics Edinburgh University press ltd, U.S.A, 2010 .

2- Michael Cole :Quasi-Government in Britain: The Origins, Persistence Implications of the Term 'Quango'. Public Policy and Administration , 1998.

- Stephen v .Monsma: American political ,system approach ,the

3- Dryden press,USA,2en,Ed,1973 .

ثامنا : المصادر باللغة الفرنسية:

١ - الانترنيت

1- Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 1 : Rapport).

- http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-110.html .

2- Les autorités administratives indépendantes:évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 2 : Annexes).

http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-249.html

3- Regulatory Agencies custos :The Reulemakig power of Independent Dominiquce. http://www.laminemed.maktoobblog.com/

4- ConceiL D'État rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 Les autorités administratives indépendantes.

5- Les autorités administratives indépendantes face aux autres institutions politiques et administratives- http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/autorites-administratives-independantes-face-aux-autres-institutions-politiques-administratives.html.

6- http://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9-administrative-ind%C3%A9pendante - en-France. op-cit.

7- Les autorités administratives indépendantes face aux autres institutions politiques et administratives.

٢-التشريعات الفرنسية.

1-Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. .http://www.legifrance.gouv.fr.

2- Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication .http://www.legifrance.gouv.fr.

3- Décret n°89-518 du 26 juillet 1989. http://www.legifrance.gouv.fr

4-Deliberation du 4 fevrier 2003 , Journal official du 23 fevrier 2003. http://www.legifrance.gouv.fr.

٣- قرارات المجلس الدستوري الفرنسي :-

1. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986. www.conseil-constitutionnel.fr.

2- Décision n° 86-207 DC *du* 26 juin 1986 .www.conseil-constitutionnel.fr.

4-قرارات مجلس الدولة الفرنسي.

1. Conseil d'Etat, 7 Juillet 1989 . http://www.easydroit.fr/jurisprudence.
2. C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail. http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1981-07-10-ce.htm.

Abstract

Bodies considered independent Hiatt relatively recent deliberately created for states to carry out the functions of a sensitive nature and mission Taatnahy about the ability of traditional management, or that the legislator Dabbagh out of custody to these devices.

To this end, given this Bodies independence necessary for the exercise of its activity, but notes that the concept of independence, such as one of the titles that were raised in question debates, despite being a common element lays Bodies independent, as it seems the word independence in all addresses Bodies Independent States which have adopted, As shown in all the definitions that have been said in question, due to the fact that this independence in nature, especially, as it represents a concept unfamiliar in institutional building traditional as we'll show, so it was necessary to study take note of its features and dimensions. besides highlighting how to handle the legal systems contemporary and including Iraqi legislator with the provisions of these guarantees.

Secondly, the research problem:

The independence of the independent Bodies among the most important topics clouded by uncertainty in the field of study Bodies independent, so the study was to provide a thorough answer to many of the questions that degrade of this problem

Manifestation independence of the independent bodies

BY

P.Dr. Ismaeel SaeSa Ghedan
Lec. Sadiq Mohammed Ali