

الهيئات المستقلة وضمانات استقلاليتها (تعليق على قرارات المحكمة الاتحادية العراقية)

محمد يوسف السعدي *

تزامناً مع عقد مجلس النواب العراقي لمؤتمره النيابي الأول للهيئات المستقلة تحت شعار " الهيئات المستقلة- إستقلال وحياد والتزام في بناء الدولة" ، بهدف تجاوز المشاكل والمعوقات التي تواجه عمل تلك الهيئات علاوة على تنظيم العلاقة بين المجلس النيابي ومؤسسات الدولة الأخرى من جهة والهيئات المستقلة من جهة أخرى، وما تم اختياره من موضوع لورشة العمل الأولى من ورشات العمل الثلاثة فيه وهو (الهيئات المستقلة بين الاستقلالية الدستورية والتبعية القانونية)، وعلى الرغم من أن الحديث حول استقلال الهيئات المستقلة وجهات ارتباطها قد أثار العديد من الحوارات والنقاشات والتصريحات النيابية والرسمية والشعبية لأهميته وخطورة أبعاده، فقد كانت فرصة إنعقاد المؤتمر فرصة لنا لندلو بدلونا من خلال تناول الموضوع وتحليله في بعده الدستوري والقانوني المجرد، بعيداً عن الجوانب السياسية التي أستغرقت بأجوائها المشحونة بالمنافكات والمماحكات الحكومية والنيابية والحزبية مساحات واسعة من تلك النقاشات والمساجلات والتصريحات.

تتميز الهيئات المستقلة بأنها تتمتع بنوع من الاستقلال في مباشرتها لنشاطها، وهذا الاستقلال يتمثل في الاستقلال المالي والإداري والفني، ويقصد بالاستقلال المالي أن تكون للهيئة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة، ويقصد بالاستقلال الإداري أن تكون للهيئة سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها، أما الإستقلال الفني فيقصد به أن تكون للهيئة الحق في أن تتبع الأساليب الفنية الملائمة لنشاطها، وتأسيساً على ما تقدم يُعد منتسبو الهيئات المستقلة الآتية (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، و هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي)، وكلاً حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قوانين تلك الهيئات لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء تلك الهيئات لمهامها، إلا أن الهيئات المذكورة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فإن مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، أي بمعنى أن هذه الهيئات تُدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها لتمكينها من أداء مهامها دون تدخل من إحدى الجهات.

إن استقلال الهيئات العامة لا يكون مطلقاً وإنما يكون مقيداً بسلطة الرقابة التي تملكها الدولة تجاه الهيئات المستقلة بحكم كونها تمثل الشعب المالك للهيئات المذكورة، وتحدد أبعاد استقلال الهيئات المستقلة من جهة

وتبعيتها لسلطات الدولة من جهة أخرى بالقيود التي يفرضها المشرع على تلك الهيئات بحيث تبقى مرتبطة بالدولة برابطة " التبعية " التي تقابل عنصر " الاستقلال " الذي تملكه الهيئات.

أن أهم مشكلة تواجه المشرع، هي ما يتعلق بتحديد نقطة (التوازن) بين عنصر استقلال الهيئات وبين تبعيتها للدولة، ومبدأ التوازن هذا هو الذي يحدد مدى وحدود الرقابة على الهيئات المستقلة، ولا بد لتحقيق هذا التوازن من مراعاة اعتبارين مهمين، الأول: أن تكون الرقابة جدية وفعالة بحيث تحقق الهدف من وجودها، والثاني: ألا تكون ثقيلة الوطأة بحيث تحد من استقلال الهيئة وتعوق حركتها وتضيع عليها مزايا الاستقلال، والسبيل إلى تحقيق هذا التوازن، أي تحقيق الرقابة الفعالة التي لا تحد في الوقت نفسه من استقلال الهيئات المستقلة، هو اقتصار دور رقابة الدولة على السياسة العامة للهيئات المستقلة وأن لا تتدخل في الأعمال التنفيذية التي يجب تركها للتصرف فيها من قبل الهيئات نفسها، فالرقابة يجب أن تتركز على النتائج الإجمالية لنشاط الهيئة بالقياس إلى الأهداف التي رسمتها الخطة العامة للدولة، أما فيما عدا ذلك أي كل ما يتصل بالأعمال اليومية والقرارات التفصيلية اللازمة لسير الهيئة وإدائها أعمالها، فينبغي أن تترك للمسؤولين على الهيئة ذاتها ليقرروا فيها ما يرونه على ضوء ظروف كل هيئة ومشاكلها، وعلى ضوء وفي هدى الخطة العامة.

سبق أن أوضح مجلس شورى الدولة بقراره ذي العدد (2008/133) المؤرخ في الخامس من شهر تشرين الثاني من عام 2008 أن ارتباط الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة بمجلس النواب استناداً إلى أحكام الفقرة (أولاً) من المادة (135) من الدستور لا يعني أن تكون جزءاً منه ولا أن يكون موظفوها جزءاً من موظفي مجلس النواب.

كما سبق وأن أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقمين (228 /ت/ 2006) في التاسع من شهر تشرين الأول من عام 2006، و (88/اتحادية/ 2010) في الثامن عشر من شهر كانون الثاني من عام 2011 بخصوص الهيئات المستقلة ويُستفاد من قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (228 /ت/ 2006) أنف الذكر الأحكام الآتية:-

- إن الاستقلال المقصود للهيئات المستقلة التي لم يُحدد الدستور جهة ارتباطها هو غير الاستقلال المالي والإداري التي تتمتع به أشخاص القانون العام الأخرى، فهو يعني أن الهيئة تُدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها لتمكينها من أداء مهامها دون تدخل من إحدى الجهات، وأن منتسبي الهيئة وكلاً حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون.

• إن الارتباط الذي ترتبط به بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب وفق نصوص الدستور هو ارتباط وظيفي بمعنى أنها تُدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها لتمكينها من أداء مهامها دون تدخل من إحدى الجهات، ولا تكون خاضعة للمجلس من ناحية تعيين الموظفين، وخضوع أولئك الموظفين لسلطة رؤسائهم مباشرة دون سواهم، فمنتسبو 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، فالارتباط المذكور لا يعني أن تكون الهيئات جزءاً من مجلس النواب ولا أن يكون موظفوها جزءاً من موظفي مجلس النواب، لأنه ارتباط وظيفي وليس ارتباط عضوي، وليس لمجلس النواب ممارسة السلطة الرئاسية على الهيئات المستقلة.

- إن الهيئات المستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء مهامها.
- إن مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التي تملك محاسبة الهيئات المستقلة إذا ما حادت عن مهامها أو تجاوزتها، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك.
- تتميز الهيئات المستقلة بأنها تتمتع بنوع من الاستقلال في مباشرتها لنشاطها ناشئ عن تمتعها بالشخصية المعنوية، وهذا الاستقلال يتمثل في الاستقلال المالي والإداري والفني، ويقصد بالاستقلال المالي أن تكون للهيئة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة، ويقصد بالاستقلال الإداري أن تكون للهيئة سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها، أما الإستقلال الفني فيقصد به أن تكون للهيئة الحق في أن تتبع الأساليب الفنية الملائمة لنشاطها.

. بينت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (88/اتحادية/ 2010) في الثامن عشر من شهر كانون الثاني من عام 2011 بارتباط الهيئات المستقلة التي لم يُحدد الدستور جهة ارتباطها بمجلس الوزراء، وخضوعها لإشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها، وتولي مجلس الوزراء رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، وقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور إلى الحجج الآتية:-

- عدم وجود نص في الدستور يقضي بارتباط تلك الهيئات المستقلة بمجلس النواب.
- غلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها.
- أحكام المادة (80/أولاً) من الدستور التي نصت على أن: ((بمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)).
- اعتبار تلك الهيئات المستقلة جهات غير مرتبطة بوزارة.

- عدم امتلاك مجلس النواب للأدوات التي تمكنه من الإشراف اليومي ومتابعة نشاط الهيئات المستقلة سيما إذا كان المجلس في حالات عدم انعقاد.
 - وقوع الهيئات المستقلة ضمن هيكل الدولة وأدائها مهام تنفيذية وعدم ارتباطها بوزارة.
 - مقتضيات حسن سير العمل في الهيئات المستقلة وتأمين الرقابة على أدائها.
- . إن ما ذهب إليه المحكمة في قرارها المذكور يفتقر إلى الدقة للأسباب الآتية:
- أورد الدستور الأحكام المتعلقة بالهيئات المستقلة في الفصل الرابع (الهيئات المستقلة) من الباب الثالث منه بعد إيراده للفصول الثلاثة المتعلق كل واحد منها بسلطة من السلطات الاتحادية الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، الأمر الذي يدل على استقلالية تلك الهيئات عن أي من السلطات الثلاث، فهي ليست جزءاً من إحدى هذه السلطات.
 - إن الأصل (المصدر) التاريخي لنصوص الدستور المتعلقة بالهيئات المستقلة هو قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية حيث أورد القانون المذكور الأحكام المتعلقة بـ(الحكومة العراقية الانتقالية) تحت الباب الثالث منه، على حين أورد الأحكام المتعلقة بالهيئات المستقلة (الهيئات الوطنية) تحت الباب السابع (المحكمة والهيئات الوطنية) حيث تضمن الباب المذكور الأحكام المتعلقة بـ(المحكمة الجنائية المختصة، و الهيئة الوطنية للنزاهة العامة، والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث، والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان)، الأمر الذي يدل على استقلالية تلك الهيئات وكونها ليست من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة وبالتالي لا يمكن ان تكون مرجعيتها لمجلس الوزراء أو ارتباطها بمجلس الوزراء.
 - إن الاستناد في ارتباط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء إلى حجة عدم وجود نص في الدستور يقضي بارتباط تلك الهيئات المستقلة بمجلس النواب مردود، وذلك لأن المحكمة لم تقدم بالمقابل أي نص دستوري يقضي بارتباط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء.
 - إن تحديد الدستور جهة ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء أو مجلس النواب، يمكن الاستفادة منه ومن باب مفهوم المخالفة أن أقتصر النصوص الدستورية على حالات معينة يوجب تطبيق عكس حكمها على الحالات الأخرى التي لا تشملها تلك النصوص، فتخصيص حالة معينة يشكل قرينة على أن الحالات التي لم تعالجها النصوص تحكم بما يخالفها، وهذا ما يعنيه القول المأثور بأن إدخال الواحد في الاعتبار هو إخراج الآخر منه.
 - إن اعتبار الهيئات المستقلة إحدى الجهات غير المرتبطة بوزارة وبالتالي شمولها بنطاق أحكام المادة (80/أولاً) من الدستور أمر يجانب الدقة للأسباب الآتية:-

أولاً- لم تقدم المحكمة الاتحادية الدليل على الادعاء المذكور، وعلى الرغم من ذلك أسست قرارها على مجرد ادعاء يفتقر إلى أي دليل من نصوص الدستور، وبالتالي فإن عملها هذا يُعتبر مصادرة على المطلوب، ومخالف للمنهج العلمي والأساليب المنطقية المعتمدة في تسبيب القرارات، وكان الأحرى بها تقديم الدليل على صحة ادعائها باعتبار الهيئات المستقلة من الجهات غير المرتبطة بوزارة، ثم ذكر النتائج المترتبة على ذلك لاحقاً.

ثانياً- إن النظام القانوني العراقي يقوم على اعتبار الجهات غير المرتبطة بوزارة مناظرة للوزارات بدليل ورود عبارة " الجهات غير المرتبطة بوزارة " عقب عبارة " الوزارات " في أغلب التشريعات النافذة وكذلك سار الدستور على نفس المنوال في نص المادة (80/أولاً) منه.

ثالثاً- إن الأحكام السارية على الوزارات هي ذات الأحكام المطبقة على الجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للتنظيم التشريعي في العراق فهي أحد أجزاء السلطة التنفيذية.

رابعاً- إن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا يتعارض ونصوص الدستور نفسها إذ لو كان قصد المشرع اعتبار الهيئات المستقلة بحكم الجهات غير المرتبطة بوزارة لما أورد المشرع الدستوري نص المادة (61/ سابعاً- هـ) على النحو الآتي (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)، إذ إن المشرع الدستوري ولوعيه وإدراكه بأن رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة هم بدرجة وزير ولأن لتلك الجهات نفس أحكام الوزارات لم يورد نصاً خاصاً بمساءلة رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة اكتفاءً منه بالنصوص الخاصة بالوزراء، على حين أنه أورد نص المادة (61/ سابعاً- هـ) المتعلق باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، لمعرفته المسبقة باختلاف تلك الهيئات عن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وهو يدل وبوضوح على كونها ليست جزءاً من السلطة التنفيذية.

خامساً- إن ما يدل على خطأ هذا التوجه الذي انتهجته المحكمة في قرارها المذكور، ما أورده الدستور من ارتباط دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء، إذ لو كانت تلك الهيئات (جهات غير مرتبطة بوزارة) لكانت إحدى الجهات التنفيذية التي لا يحتاج إرتباطها بمجلس الوزراء إلى نص، لأنها ستكون مرتبطة به تلقائياً.

سادساً- إن الاستناد في ربط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء وكونه مرجعيتها إلى حجة وقوع الهيئات المستقلة ضمن هيكل الدولة وأدائها مهام تنفيذية وعدم إرتباطها بوزارة مردود، إذ أنه وبالقياس على الحجة المذكورة تكون المحكمة الاتحادية العليا نفسها وكذلك مجلس القضاء الأعلى من الجهات غير المرتبطة

بوزارة وبالتالي فهما يخضعان لرقابة وإشراف مجلس الوزراء لوقوعهما ضمن هيكل الدولة وأدائهما بعض الأعمال التنفيذية وعدم ارتباطهما بوزارة، فهل تقبل المحكمة الاتحادية العليا بمثل هذه النتائج!!.

■ إن ورود النص الدستوري في المادة (102) من الدستور بخضوع بعض الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب يؤكد عدم دقة قرار المحكمة بربط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء، إذ أن من مهام مجلس النواب التي يختص بها وفق أحكام المادة (61/ثانياً) من الدستور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ولو كانت الهيئات المستقلة مرتبطة بمجلس الوزراء وهو أحد طرفي السلطة التنفيذية بموجب نص المادة (66) من الدستور، لكان وجود نص المادة (61/ثانياً) من الدستور زائداً ولا معنى له.

■ إن ما ورد بقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (88/اتحادية/ 2010) في الثامن عشر من شهر كانون الثاني من عام 2011 القاضي بارتباط الهيئات المستقلة التي لم يُحدد الدستور جهة ارتباطها بمجلس الوزراء، وخضوعها لنشاطاتها لإشراف مجلس الوزراء، يتعارض كلياً مع ما هو وارد في قرار المحكمة نفسها المرقم (228/ت/ 2006) في التاسع من شهر تشرين الأول من عام 2006 القاضي بخضوع الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب في أداء مهامها، وإن مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التي تملك محاسبة الهيئات المستقلة إذا ما حادت عن مهامها أو تجاوزتها، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك.

■ إن الإستناد في تقرير الحكم المذكور إلى حجة أن البرلمان لا تتاطب بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة تنفيذية؛ لأنها لا تملك الأدوات التي تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة نشاط (الهيئات المستقلة) سيما إذا كان البرلمان في حالات عدم انعقاد، ظاهر الفساد، لأن مجلس النواب لا يتولى " إدارة " هذه الهيئات، وإن الارتباط المقصود، هو الارتباط الوظيفي كما بينت المحكمة نفسها في قرارها ذي العدد (228/ت/ 2006) في التاسع من شهر تشرين الأول من عام 2006.

■ إن الإشراف كما و متفق عليه هو أحد الأدوات الفعالة للرقابة، وهو دوام المراجعة والمتابعة والتوجيه والتدريب المستمر للمرؤسين، والمتابعة هي مجموعة عمليات مستمرة بصفة دائمة وعن طريقها تتم مقارنة الأعمال منذ بدايتها حتى النتائج النهائية وعن طريقها يمكن اكتشاف الانحرافات وتحليل مسبباتها ثم إعادتها إلى إتجاهاتها السليمة عن طريق التوجيه السليم، ويمتد الإشراف والمتابعة إلى كل من عنصري العمل والبشر، ومن ثم يقتضي الأمر من الرئيس تخطيط العمل وتحديد الأهداف وتنظيم العمل وتحديد الواجبات والمسؤوليات كما يتطلب من الرئيس توجيه جهود العاملين بما يكفل أقصى كفاءة ممكنة ويتخذ الإشراف والمتابعة عدة وسائل منها: الملاحظة الشخصية وصولاً للتشخيص السليم للمشاكل التي تعوق العمل، والمقابلة، وهي التعبير المباشر بين المشرف والعاملين، والاستقصاء، وهو التعرف على المشاكل الخاصة من الغير حال عدم تواجد العاملين، لذا فإننا نرى عدم صحة القول بخضوع الهيئات المستقلة

لرقابة مجلس الوزراء على ادائها والإشراف على نشاطاتها، لأنها تخضع لرقابة مجلس النواب من جهة، ومن الجهة الأخرى لإن الإشراف هو أحد أدوات الرقابة المناطة دستورياً بمجلس النواب، ومن جهة ثالثة لأن القول بخلاف ذلك يعني خضوع تلك الهيئات المستقلة لرقابة السلطة الرئاسية لمجلس الوزراء (أي خضوع الوظيفة الأدنى للوظيفة الأعلى)، وهي سلطة تقوم على أساس من التسلسلية في العلاقات بين الموظفين، تنشأ عن ممارسة الرئيس الإداري وظيفته بالإشراف على مرؤوسه بغية تأمين الاهداف والغايات المحددة، ويشترط لقيامها توفر عنصرين اساسيين هما: وجود وظيفتين أو شخصين، احدهما يقوم بوظيفة قيادية أو رئاسية، والآخر يتولى وظيفة تابعة أو مرؤوسة، وان كلا الوظيفتين تعملان معاً في خدمة هدف واحد هو هدف الادارة، فعنصر التبعية هو العنصر الاول الذي يميز السلطة الرئاسية ويعطيها وجودها ويحدد مداها وقوتها، ومعلوم أن مثل هذه السلطة الرئاسية إنما تكون بين رئيس الوزراء والوزراء، وبين الوزير وجميع موظفيه في مختلف درجات الهرم الإداري، ويقوم جوهر هذه السلطة على فكرة القيادة والإشراف واصدار الأوامر والرقابة على اعمال المرؤوسين، وللرئيس بموجب ذلك حق التعيين والتكليف باداء عمل معين والنقل والترقية والجزاء والتحفيز، وبهذا تكون المحكمة الاتحادية قد أوقعت نفسها فيما ارادت الفرار منه حينما قالت: (ان مفهوم الارتباط هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء على وفق ما نص الدستور عليه عند ذكره كلمة الارتباط وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية)، ذلك القول الذي يتعارض كلياً مع قولها : (ان ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها)، و (ان مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء)، وذلك لأن من لوازم ذلك الارتباط والإشراف على النشاطات التدخل الحتمي أو شديد الاحتمال في القرارات والاجراءات والشؤون المهنية تبعاً للسلطة الرئاسية والمعنى الاصطلاحي للأشراف والمتابعة.

. إن قرار المحكمة الاتحادية المرقم (88/اتحادية/ 2010) في الثامن عشر من شهر كانون الثاني من عام 2011 يُعتبر اجتهاد غير موفق في مقابل النصوص الدستورية، استند إلى حجج واهية لا تصمد أمام النقد والتحليل الدقيق لنصوص الدستور، وإن الهيئات المستقلة التي تعمد الدستور عدم النص على تحديد جهة ارتباطها، هي هيئات مستقلة لا ترتبط بأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، وإنما هي هيئات تعمل بموجب قوانين تأسيسها، وهي خاضعة لرقابة مجلس النواب وفق الحدود المبينة في الدستور.

***باحث قانوني**

lawfulmoh@yahoo.com