

# الهيئات المستقلة في الدولة وكيفية استقلالها الاداري والمالي

باحث - العراق

أ. عمر عطا الله أيوب الجبوري

## مستخلص:

تعد الهيئات المستقلة هيآت 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 الهيئات الاستقلال اللازم لممارسة نشاطها، لكن ما يلاحظ ان مفهوم الاستقلال مثل احد العناوين التي اثرت بصدها النقاشات، على الرغم من كونه يمثل عنصرا مشتركا يرسم ملامح الهيئات المستقلة، ان يبدو لفظ الاستقلال في جميع عناوين الهيئات المستقلة في الدول التي تبنتها، كما يظهر في جميع التعريفات التي قيلت بصدها، ويعود ذلك الى ان هذا الاستقلال ذا طبيعة خاصة، ان يمثل مفهوما غير مالوف في البناء المؤسسي 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. تناولت الدراسة الهيئات المستقلة ومدى الاستقلال المالي والاداري وعلاقتها بالسلطة الرقابية، تمثلت مشكلة البحث في أن الهيئات المستقلة من بين اهم الموضوعات التي ينتابها الغموض في مجال دراسة الهيئات المستقلة، لذلك جاءت الدراسة لكي تقدم اجابة وافية للعديد من التساؤلات التي تتحلل من هذه الاشكالية، ونبعت أهمية الدراسة من إيضاحها لأهم معالم وأبعاد الهيئات المستقلة وكيفية معالجة النظم القانونية المعاصرة التي ضمنها المشرع العراقي لأحكام هذه الضمانات، اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من اتباع أسلوب المقارنة مع كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. وهدفت الدراسة الى معرفة اجراءات الفصل في النزاعات الانتخابية كما تهدف الى معرفة حق الانسان في الحصول على وسيلة انتصاف فعالة أمام محكمة قائمة بصورة مستقلة في ضوء أي انتقاص من حقوقه خلصت الدراسة للعديد من النتائج أهمها: ينبغي أن تكون إجراءات الفصل في النزاعات الانتخابية

في تناول الأيدي من ناحية الوقت، والمسافة، والتكلفة، كما ينبغي أن تتاح إمكانية الحصول على أساس المزايا والأسس الموضوعية للنزاع بصورة فعالة وعلى قرار الحكم مبنيًا جناح السرعة، دون شروط إجرائية مسبقة أو متطلبات أو عقبات غير مبررة. وحق الإنسان في الحصول على وسيلة انتصاف فعالة أمام محكمة قائمة بصورة مستقلة. وكانت أهم التوصيات: إنشاء وتحديث سجل الناخبين بالتعاون والتنسيق مع مكاتب الأقاليم والمحافظات. تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض خوض الانتخابات. تنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات والمصادقة عليها. اعتماد مراقبي الانتخابات ووكلاء الكيانات السياسية وممثلي الإعلام. البت في الشكاوى والطعون الانتخابية كافة وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام هيئة قضائية تمييزية مختصة. والمصادقة على إجراءات العد والفرز.

### **Abstract:**

The study dealt with the independent bodies and the extent of financial and administrative independence and their relationship to the supervisory authority. The problem of the research was that the independent bodies are among the most important issues that are ambiguous in the field of studying the independent bodies. Therefore, the study came to provide an adequate answer to many of the questions that resolve this problem, and the importance of In order to clarify the most important features and dimensions of independent bodies and how to deal with the contemporary legal systems that the Iraqi legislator included in the provisions of these guarantees, the study followed the descriptive analytical approach by following the method of comparison with France and the United States of America. The study aimed to know the procedures for adjudicating electoral disputes, as well as to know the human right to obtain an effective remedy before an independent court in the light of any derogation from his rights. The study concluded with several results, the most important of which are: In terms of time,

distance, and cost, it should also be possible to obtain the merits and merits of the dispute effectively and the decision of the arbitrator based on speed, without prerequisites of procedure, requirements or undue obstacles. The human right to an effective remedy before an independently established court. The most important recommendations were: Creating and updating the voter register in cooperation and coordination with the offices of the regions and governorates. Organizing and approving the register of political entities for the purpose of running for elections. Organizing and approving the lists of candidates for the elections. Accrediting election observers, agents of political entities and media representatives. Deciding on all electoral complaints and appeals, and its decisions are subject to appeal before a competent discriminatory judicial body. And approval of the counting and sorting procedures.

#### الهيئات:

هي لجان تضم كبراء مستقلين يراقبون تنفيذ معاهدات حقوق الانسان الدولية الأساسية، فكل دولة عضو في معاهدة ملزمة اتخاذ الخطوات الضرورية لضمان أن يتمتع كل من يعيش ضمن حدودها بالحقوق التي تنص عليها المعاهدة.

#### الهيئات المستقلة في الدولة:

تعني هيئة النفاذ الى المعلومة في هيئة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية أحدثت بموجب القانون الأساسي لسنة 2016 المؤرخ في 24/ مارس المتعلق بالحق في النفاذ الى المعلومة وتم انتخاب اعضاء مجلسها من قبل مجلس نواب الشعب (على حسب دستور الدولة).

#### الاستقلال الاداري:

يشير مفهوم الاستقلال الاداري الى الوضع الذي تتمكن فيه أجهزة الرقابة المالية من القيام بما أوكل إليها من مهام رقابية بعيداً عن أي مسلك قانوني، وقد تتمكن من خلاله الجهات المشمولة برقابتها من التدخل في عملها أو التأثير عليه بأي شكل من الأشكال ومهما كان شكل أو حجم ذلك التدخل.

## الاستقلال المالي:

يستخدم مصطلح الاستقلال المالي عموماً لوصف حالة وجود ثروة شخصية مناسبة للعيش دون الحاجة إلى العمل بنشاط من أجل الضروريات الأساسية بالنسبة للأشخاص مستقلين مالياً يجب أن يكون دخلهم أكثر من نفقاتهم.

## كيفية الاستقلال الإداري والمالي:

نجد أن دورها في المؤسسات العامة وفق القانون الدولي وبعض التشريعات الأخرى وعليه فقد هدفت هذه الورقة إلى بيان النصوص القانونية في التشريع الإداري والمالي الدولي التي تطرقت إلى توضيح استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً.

## مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب العضوي:

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

## الطابع الجماعي والمتنوع لتشكيل الهيئات المستقلة:

من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيئات المستقلة بصورة عامة يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها<sup>(1)</sup>، فضلاً عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والاختصاص وبما يحقق أهداف الهيئات المستقلة؛ فالهيئات المستقلة أنشئت لتلبية نشاطات حساسة ومتخصصة وبناء على ذلك يعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمراً جوهرياً<sup>(2)</sup>.

ففي فرنسا يلاحظ على سبيل المثال إن القانون الخاص بوسيط الجمهورية نص أن تعيين الوسيط يكون بمرسوم لمجلس الوزراء ولمدة ست سنوات<sup>(3)</sup>، على أن يقوم الوسيط باختيار مساعديه ومعاونيه من الموظفين المدنيين والعسكريين<sup>(4)</sup>، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس التنافس الذي يتكون من سبعة عشر عضواً يتم تعيينهم بمرسوم لمدة ست سنوات، ثمانية يمثلون الهيئات القضائية (مجلس الدولة أو محكمة النقض أو محكمة المحاسبات أو 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 ليُعبر عن وجهة

نظر الدولة<sup>(5)</sup>، وكذلك الحال بالنسبة لقانون المجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري؛ الذي قررت تشكيل المجلس من تسعة أعضاء<sup>(6)</sup>. وحال الوكالات المستقلة<sup>(3)</sup> في الولايات المتحدة الأمريكية لايشذ عما قدمناه<sup>(7)</sup>، إذ تتألف لجنة التجارة الفيدرالية على سبيل المثال من خمسة أعضاء، ولجنة تكافؤ فرص التوظيف من أربعة عشر عضواً، ومجلس الادخار الفيدرالي من سبعة أعضاء. يتم تعيينهم من قبل الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ<sup>(8)</sup>. وفي بريطانيا نجد من الخصائص التي تشترك فيها المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة<sup>(9)</sup> عموماً إدارتها الجماعية<sup>(10)</sup>، 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<sup>(11)</sup>. وعموماً نجد ان اختيار رؤساء هذه المنظمات يتم عن طريق الحكومة ممثلة برئيس الوزراء او الوزير المختص، ونتيجة لذلك ذهب الفقيه الانكليزي Howard Machin إلى ان حياد الأعضاء مشكوك فيه بما ان سلطة التعيين من اختصاص الوزير<sup>(12)</sup>. وفي العراق نلاحظ إن تعيين أعضاء الهيئات المستقلة يتم بتوصية من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، إذ نص الدستور على: ( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:..... خامساً:- التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين ..... أصحاب الدرجات الخاصة .....)<sup>(13)</sup>، وفي موضع آخر نص على صلاحيات مجلس النواب ومن بينها: الموافقة على تعيين كل من:.....ب-السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء)<sup>(14)</sup>.

كما اتسم تشكيل جميع الهيئات 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<sup>(15)</sup>).

كما نص قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان على: ( يشكل مجلس النواب لجنة من الخبراء لايزيد عددهم عن خمسة عشر عضواً

تضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان<sup>(16)</sup>، كما نص ذات القانون على: ( يتكون المجلس من احد عشر عضواً أصلياً وثلاثة أعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من قبل اللجنة وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب)<sup>(17)</sup>. وأخيراً نذكر ان المحكمة الاتحادية العليا أكدت هذه الضمانة بإقرارها عدم دستورية البند اولا من المادة(4)<sup>(18)</sup> من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011م<sup>(19)</sup> كما سنبين ذلك .

### عدم الجمع بين الوظائف:

ضماننا لاستقلالية أوفى لأعضاء الهيئات 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 الوظائف التنفيذية والتشريعية؛ ففي فرنسا نص دستورها النافذ على: ( تتناهى 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 ....)<sup>(20)</sup>. 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 منصباً في حكومة الولايات المتحدة ان يصبح عضواً في أي من مجلسي الكونجرس أثناء استمراره في منصبه)<sup>(21)</sup>. وفي العراق فقد جاء الدستور بالنص الآتي: (لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر)<sup>(22)</sup>. ويلاحظ ان الامر لم يقف عند حدود المبادئ الدستورية العامة؛ فالقوانين الخاصة بالهيئات المستقلة حرصت على تأكيد هذه الحقيقة بصورة خاصة، ففي فرنسا نجد على سبيل المثال ان وسيط الجمهورية يفقد وظيفته إذا ماتم انتخابه عضواً في البرلمان، ان لايجوز له الترشيح لعضوية البرلمان او المجالس البلدية خلال فترة عمله كوسيط للجمهورية<sup>(23)</sup>. كما أكد ذلك مرسوم 4 شباط الخاص بالمجلس الأعلى للسمعي والبصري<sup>(24)</sup>. والقانون الخاص بمجلس المنافسة الفرنسي<sup>(25)</sup>. والى ابعده 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 سابقاً<sup>(26)</sup>. فضلا عن الكونكرس يشترط عدم خضوع أعضاء الوكالات لأي حزب سياسي<sup>(27)</sup>. أما في العراق رددت ذلك نصوص قوانين بعض الهيئات 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)<sup>(28)</sup>.

### إعفاء أعضاء الهيئات المستقلة:

يتمتع أعضاء الهيئات المستقلة علاوة على ما قدمناه بالضمانة ضد الإعفاء من الوظيفة<sup>(29)</sup>، وهذا ما أكدته النصوص الخاصة بتنظيمها، ففي فرنسا يمكن تلمس هذه الضمانة بشكل واضح فيما يتعلق بوسيط الجمهورية؛ فالوسيط لا يعفى 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<sup>(30)</sup>. كما ان رئيس مجلس التنافس ونوابه لا يجوز إعفائهم قبل انتهاء مدة ولايتهم وبالباغلة ست سنوات<sup>(31)</sup>. وهذه الضمانات من المبادئ التي أكدها مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 27 آب 1989، 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<sup>(32)</sup>. وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد إن الواقع السياسي والقانوني أكد استقلالية الهيئات 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 1935، وملخص هذه القضية يدور حول قيام الرئيس الأمريكي روزفلت بإعفاء السيد (همفري) وهو عضو في هيئة التجارة الفيدرالية أثناء فترة البرنامج الجديد New deal<sup>(1)</sup>؛ اعتقاداً 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 الهيئات التنظيمية المستقلة، لأسباب سياسية، وبناء على ذلك قررت المحكمة العليا إن اللجان والهيئات 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<sup>(35)</sup>. وفي السياق نفسه نجد على الرغم من إن الدستور الأمريكي يعطي للرؤساء الحق أن يقوموا بتعيينات خلال عطلة مجلس الشيوخ؛ وبدون موافقته للملئ المواقع الشاغرة<sup>(36)</sup>، إلا ان مجلس الشيوخ وضع قيودا 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 مرة واحدة في عهد الرئيس بوش (دبليو بوش) عام 2002م<sup>(37)</sup>. وفي العراق من البين إن الهيئات المستقلة تتمتع بهذه الضمانة؛ فمسألة مسؤولي الهيئات المستقلة بموجب الدستور تكون وفقا لإجراءات مساءلة وإقالة الوزراء<sup>(38)</sup>، فيما حددت بعض القوانين حالات إنهاء العضوية للرئيس والأعضاء<sup>(39)</sup>.

مع ملاحظة إن المشرع العراقي لم يكن موفقا في استخدام مصطلح العزل<sup>(40)</sup> 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<sup>(41)</sup>. وعلى ذلك درجنا في هذا الموضوع على استخدام مصطلح الإعفاء.

**مدة العضوية:**

يرتبط بالضمانات ذات الجانب العضوي ما يتعلق بمدة الولاية، حيث تفوق مدة ولاية أعضاء الهيئات 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<sup>(42)</sup>، وسيط الجمهورية (ست سنوات)<sup>(43)</sup>، والمجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري (ست سنوات)<sup>(44)</sup>. وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد ان مدة الولاية في لجنة التجارة الفيدرالية (سبع سنوات) ولجنة

تكافؤ فرص التوظيف (خمس سنوات)<sup>(45)</sup> وفي بريطانيا يتم تعيين أعضاء مؤسسة BBC لمدة خمس سنوات<sup>(46)</sup>. 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)<sup>(47)</sup>.

**مظاهر الاستقلال المرتبطة بالجانب الموضوعي:**

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

**الاستقلال المالي:**

يراد بالاستقلال المالي بصورة عامة؛ أن تستطيع الهيئات المستقلة من حيث الواقع تكوين مواردها المالية، ومن ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استقلالها. ومن ثم لا يكفي للقول بوجود استقلال مالي للهيئات المستقلة ان تكون لها ذمة مالية وسلطة في إدارتها، فالاستقلال هذا يبدو نظرياً، وبعبارة أخرى ان الاستقلال يجب أن يكون فعلياً لاشكياً. 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 لا فعلي، وبعبارة أخرى فان الاستقلال المذكور يكون تحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع)<sup>(48)</sup>. وأول مظاهر الاستقلال المالي للهيئات المستقلة أن تكون لها حسابات خاصة<sup>(49)</sup> متميزة عن حسابات الدولة أو الهيئة المرتبطة بها عضوياً، وكذلك ميزانيه منفصلة عن الميزانية العامة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية. وهذا الاستثناء يجد تبريره في مقتضيات الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة وتمتعها بالشخصية المعنوية<sup>(50)</sup>. 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)<sup>(51)</sup>.

اما في العراق فتمتع جميع الهيئات المستقلة بالاستقلال المالي والإداري نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية<sup>(52)</sup>. وفي ذلك نصت المادة (2) من قانون حياة النزاهة على: (هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها

شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري....)، وكذلك المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية التي نصت على: (الديوان هيئة مستقلة ماليا وإداريا له شخصية معنوية....). لكن تُثار في هذا المجال مشكلة الفائض المتحقق للهيئة المستقلة، وتحديدًا إلى أية جهة يؤل؟

للإجابة على ذلك نقول لا توجد قاعدة محددة في هذا المجال، ويتوقف الأمر على قانون الهيئة المستقلة، فقد يجري تنظيمه على ذات القواعد المعمول بها في المرافق العامة للدول؛ فيؤل إلى الخزينة العامة للدولة، كما قد ينص القانون على قيام الهيئة 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 أن القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة في العراق جاءت خالية من أي حكم يعالج موضوع الفائض المتحصل.

**الاستقلال الإداري:**

تتمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال الإداري، وقد سبق لنا القول أن هذا الاستقلال يختلف في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة؛ إذ لاتخضع للرقابة الرئاسية والوصائية. ويعد من عناصر الاستقلال الإداري قدرة الهيئات المستقلة على صياغة نظامها الداخلي<sup>(53)</sup>، 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 بالهيئات المستقلة، ففي فرنسا نص على ذلك مرسوم 26 تموز 1989 الخاص بتنظيم وسير عمل المجلس الأعلى للسمعي والبصري<sup>(54)</sup>، وكذلك الحال في بريطانيا إذ تتمتع المنظمات غير الحكومية بسلطة تعيين عدد من موظفيها دون إتباع الإجراءات المعمول بها في اختيار الموظفين العموميين<sup>(55)</sup>.

وفي العراق أشار إلى ذلك قانون هيئة النزاهة رقم 30 لعام 2011، وجاء فيه: (إصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الهيئة)<sup>(56)</sup>، وكذلك قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 والذي نص على: (يضع مجلس المفوضين نظاما داخليا بالمفوضية)<sup>(57)</sup>.

لكن يؤثر في ذلك تبعية هذه السلطة في بعض الحالات والنظم القانونية كفرنسا للسلطة التنظيمية المخولة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول<sup>(58)</sup>؟

ان خضوع الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات المستقلة للسلطة التنظيمية المخولة للوزير الاول لا يعدو 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 الهيئات 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<sup>(59)</sup>، لكن هذا لا يمنع السلطة التشريعية من التعرض للأنظمة التي تضعها الهيئات المستقلة؛ فالمقصود بالاستقلال انما يكون في مواجهة الحكومة، ومن ثم يستطيع المشرع ان يغير في القواعد المتعلقة بهذه الهيئات سواء من حيث التشكيل ام التعيين ام الصلاحيات<sup>(60)</sup>. ففي الولايات المتحدة الأمريكية 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 ملزمة او غير مشروعة<sup>(61)</sup>.

يضاف الى ما تقدم من مظاهر الاستقلال الاداري؛ الطابع الجماعي في اتخاذ القرارات الذي كشفت عنه بعض النصوص القانونية الخاصة بالهيئات المستقلة<sup>(62)</sup>، وقلنا كشفت عنه لاننا نرى ان تقرير هذا الطابع لا يحتاج إلى نص؛ حيث يستشف من العبرة من تشكيلها الجماعي أو اتخاذها شكل اللجنة أو الهيئة، وتتمثل الاستقلالية الإدارية أيضا في اكتسابها الشخصية المعنوية على الرغم من ان هنالك اتجاهها في الفقه يقرر عدم اعتبارها عاملا حاسما في قياس درجة الاستقلالية<sup>(1)</sup>؛ 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 لا يؤثر في الاستقلالية الوظيفية<sup>(63)</sup>. ومن جانب اخر لا بد من التاكيد على ان الاستقلالية الادارية لاتعني عدم الخضوع للرقابة ، وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام 2001 عندما اكد (ان الاستقلالية لاتعني عدم المسؤولية)<sup>(64)</sup>. ويعود تقرير الاستقلالية الإدارية للهيئات المستقلة وفقا للمعنى سالف الذكر؛ إلى تعزيز ثقة المواطن بالسلطة السياسية والسلطة الإدارية ، وضمان عدالة تدخلات الدولة<sup>(4)</sup>، ومن هذا المنطلق منعت الإدارة من تغيير أو إلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات المستقلة إلا عن طريق القضاء<sup>(65)</sup>.

المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستحقاق الانتخابي المركز الديمقراطي العربي 23/https://democraticac.de/?p=32144 12 9/8/2021 في المادة ﴿15 - أولاً﴾ منه الى ﴿اعتبار كل محافظة دائرة انتخابية واحدة وفقاً للحدود الرسمية، ويخصص لها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين في المحافظة﴾، وعد العراق ﴿18﴾ دائرة انتخابية . اعتمد هذا القانون على نظام التمثيل النسبي ان نصت المادة ﴿16﴾ من قانون الانتخاب على ان " يتم توزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية من خلال نظام التمثيل النسبي " وتم تحديد عدد مقاعد مجلس النواب بـ ﴿275﴾ مقعداً . جرت الانتخابات وفقاً للقائمة الانتخابية المغلقة . منح النساء نسبة تمثيل 25 % من مقاعد السلطة التشريعية . عدد المقاعد ﴿275﴾ وهو عدد اعضاء مجلس النواب، على اعتبار ان تقدير نفوس العراق في حينها كان ﴿5.27﴾ مليون نسمة وكل نائب يمثل مئة الف مواطن، ان تم توزيع ﴿230﴾ مقعداً للمحافظات و ﴿45﴾ مقعداً تعويضياً، ان تم توزيعها بطريقة ﴿الباقي الاقوى﴾، وللمزيد ينظر الجدول رقم ﴿4﴾

انتخابات مجالس المحافظات . جرت الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات العراقية في 31/1/2009، في ﴿14﴾ محافظة عدا محافظات اقليم كردستان ومحافظة كركوك، بموجب قانون انتخاب مجالس المحافظات رقم ﴿36﴾ لسنة 2008، وقانون التعديل رقم ﴿44﴾ لسنة 2008، والذي اقر الاتي [20]: نظام التمثيل النسبي . التصويت بموجب القائمة الانتخابية المفتوحة . اعتبار المحافظة بحدودها الادارية دائرة انتخابية واحدة في مجلس المحافظة، اي اصبح العراق دوائر انتخابية متعددة . يتكون العراق من ﴿440﴾ مقعد موزعة على ﴿14﴾ محافظة، وان آلية تخصيص المقاعد لكل محافظة استناداً لأعداد السكان في كل محافظة.

انتخابات مجلس النواب (الدورة الثانية . جرت انتخابات مجلس النواب في 7/3/2010، بموجب قانون رقم ﴿26﴾ لسنة 2009 قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ﴿16﴾ لسنة 2005، واعتمد القانون على الاتي: «اعتماد نظام التمثيل النسبي . نظام القائمة الانتخابية المفتوحة . اعتبار العراق ﴿18﴾ دائرة انتخابية على وفق الحدود الادارية لكل محافظة، وتم توزيع حصص المقاعد على الدوائر الانتخابية بما يتناسب مع الحجم السكاني لكل دائرة انتخابية، ويستطيع الناخب ان ينتخب قائمة، كما يستطيع ان ينتخب مرشحاً واحداً من

ضمن القائمة المختارة . حصة النساء 25 % من العدد الاجمالي لمقاعد مجلس النواب . عدد المقاعد التي يتم التنافس عليها من قبل المرشحين ﴿325﴾ وذلك نظراً لزيادة عدد سكان العراق, اذ تم توزيع ﴿310﴾ مقعداً للعامّة, و﴿8﴾ مقاعد للمكونات, و﴿7﴾ للتعويضية, وللمزيد ينظر الجدول

سادساً : انتخابات مجالس المحافظات . جرت انتخابات مجالس المحافظات في 20/4/2013, بموجب قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ﴿36﴾ لسنة 2008 المعدل, واعتمد على الاتي [22: Translate] المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستحقاق الانتخابي المركز الديمقراطي العربي 9/8/2021 <https://democraticac.9/8/2021> 23/de/?p=32144 16 نظام التمثيل النسبي . التصويت بموجب القائمة الانتخابية المفتوحة . اعتبار المحافظة بحدودها الادارية دائرة انتخابية واحدة . نص في المادة ﴿13﴾ أولاً : على اعتماد طريقة سانت ليغو في توزيع المقاعد, من خلال تقسيم الاصوات الصحيحة لكل قائمة على الارقام الفردية ﴿1,3,5,7,9﴾, اي بعدد مقاعد الدائرة الانتخابية, ثم يجري البحث عن اعلى رقم من نتائج القسمة ليعطى مقعداً وتكرر الحالة حتى يتم شغل جميع مقاعد الدائرة الانتخابية . يتكون العراق من ﴿447﴾ مقعد موزعة على ﴿14﴾ محافظة ما عدا محافظات اقليم كردستان ﴿اربيل, سلیمانیه, دهوك﴾ ومحافظة كركوك, اذ زاد عدد المقاعد في هذه الانتخابات عن الانتخابات السابقة لمجالس المحافظات, وللمزيد ينظر الجدول رقم ﴿7﴾ كالاتي :

انتخابات مجلس النواب (الدورة الثالثة) . جرت انتخابات مجلس النواب في 30/4/2014, بموجب قانون انتخاب مجلس النواب رقم ﴿45﴾ لسنة 2013 واعتمد على الاتي: اعتماد نظام التمثيل النسبي . اعتماد القائمة الانتخابية المفتوحة . اعتبار العراق دوائر انتخابية متعددة . اعتماد على طريقة سانت ليغو المعدل كما جاء في المادة ﴿14﴾ أولاً : تقسيم الاصوات الصحيحة للقوائم المتنافسة على الاعداد التسلسلية الفردية ﴿9, 6.1,3,5,7﴾, وهذا النظام مختلف عن صيغته الاصلية التي تقسم الاصوات الصحيحة على الاعداد التسلسلية الفردية ﴿9, 1,3,5,7﴾, الذي طبق في انتخابات مجالس المحافظات عام 2013. تخصيص حصة 25 % من المقاعد للنساء . نصت المادة ﴿11﴾ أولاً من هذا القانون : يتكون مجلس النواب من ﴿328﴾ مقعد يتم

توزيع (320) مقعداً على المحافظات وفقاً لحدودها الادارية و (8) مقاعد منها حصة الكوتا للمكونات.

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 الهيئات المستقلة حرصت على اعتماد مظاهر متعددة تؤطر ضمانات ومظاهر استقلال الهيئات المستقلة، فالطابع الجماعي الذي يلف تكوين الهيئات المستقلة، واشترك السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيين أعضائها، والضمانة ضد العزل، والاستقلال المالي والاداري،... وغير ذلك تعد بمجملها سمات مشتركة لمظاهر استقلال الهيئات المستقلة في الدول، وان اختلفت في التفاصيل.

كما استبان لنا ان الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات 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 للهيئات المستقلة، وتتمثل بما يلي:

طالما كان المقصود بالاستقلال ان يكون في مواجهة الحكومة نقترح تعديل الدستور بما يجعل سلطة تعيين اعضاء الهيئات المستقلة تتم بترشيح من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة مجلس النواب.

ندعو المشرع العراقي الى جعل مدة ولاية اعضائها تفوق مدة ولاية الحكومة والبرلمان، وبهذا الشأن نقترح ان تكون ستة سنوات مع عدم قابليتها للتجديد.

نقترح تعديل نص المادة الفقرة هـ/ البند ثامنا/ المادة 61 من الدستور وبما يجعل التصويت على اعضاء مسؤولي الهيئات المستقلة باغلبية الثلثين.

نقترح رسم فروض انتهاء عضوية اعضاء الهيئات المستقلة بنص صريح كما حصل في قانون الخدمة العامة الاتحادية؛ على ان يكون ذلك بعبارات واضحة ومحددة لاتحتمل التأويل او التفسير.

اشارت المواد (102) (103) (104) من دستور جمهورية العراق جدلا واسعا انصب حول مصطلحات الارتباط - المسؤولية - الرقابة . وبهذا الصدد نؤشر الاتي:-

إن 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 اثاره المسؤولية تعد اثرا يترتب على مباشرة الرقابة . ان مصطلح الارتباط : لا يثير اية اشكالية تتعلق باستقلال الهيآت المستقلة، ان 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.

#### الخاتمة:

تعمل العدالة الانتخابية كحجر زاوية في البناء الديمقراطي من حيث أنها تحمي شرعية في استمرار أساسيات العملية الانتخابية والحقوق السياسية للمواطنين. كما أنها تلعب دورا عملية التحول الديمقراطي والتعجيل من المرحلة الانتقالية باستبدال استخدام الوسائل المشروعة للوصول إلى حل منصف باستخدام العنف كوسيلة لحل الصراع السياسي. ومن شأن نظام العدالة الانتخابية الذي يحل الصراع السياسي من خلال آليات قانونية مختلفة، بما يضمن الازعان الكامل للقانون، أن يتيح الفرصة لازدهار الديمقراطية، وهو أمر يزيد من أهمية قوة الادارات الانتخابية، وتحسين الاطار الذي تتعايش فيه المؤسسات السياسية والادارية والقضائية؛ وعليه، فهو يقدم عناصر معرفية تضمن الاستقرار المجتمعي. ويجمع كتاب العدالة الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بين التحليل من الاكاديميين المتعمق لمفهوم العدالة الانتخابية ووجهة نظر براغماتية سائدة تخدم كالمسؤولي الانتخابات في المؤسسات الادارية والقضائية. كما يقدم الدليل دراسة بنوية بالحيولة دون وقوع منظمة للغاية لكل ما يشمله الفصل في النزاعات الانتخابية، بدء النزاعات وانتهاء بالفصل فيها. ويسلط الدليل الضوء على أهمية الثقافة السياسية

والتثقيف المدني في الحيلولة دون وقوع في تحديد الأسلوب الذي يتمحور في النزاعات الانتخابية، ولكن هذه العوامل تلعب دوراً به حل هذه الصراعات في الوقت ذاته، يقوم هذا الدليل بتصنيف نظم الفصل في النزاعات الانتخابية تصنيفاً يبعث على التفكير، ما ينشئ سلسلة من المبادئ الهيكلية والضمانات الإجرائية التي تمثل للفترة الزمنية أهمية قصوى للعدالة الانتخابية ككل، وهو أمر في صميم الموضوع نظراً القصيرة التي يتعين فيها على هيئات الفصل في النزاعات الانتخابية اتخاذ قراراتها.

وعليه، يعد حسن أداء المسؤولين الانتخابيين ومهنتهم أمرين رئيسيين في عمل نظام الفصل في النزاعات الانتخابية. ومن الناحية المنطقية، تؤدي كفاءة هيئة الفصل إلى نجاح النظام الانتخابي وإتمامه على الوجه الأكمل.

### النتائج:

1. إن أهمية التوافق السياسي على تعريف هيكل الهيئة الانتخابية وتشكيلها، وضرورة وجود عنصر الشفافية، وحمية استقلال المؤسسة المسؤولة عن الفصل في النزاعات الانتخابية ضرورية على المواطنين حتى يتمكنوا من فهم ما لهم وما عليهم لكي تسير العمليات الانتخابية بطريقة صحيحة.
2. على الرغم من أن ديمومة هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية تعتبر أحد عوامل إضفاء الشرعية على الانتخابات، كما يذكر الدليل، ومن أن تكاليفها واستدامتها قد تمثل عبئاً، إلا أن تكلفة ضعف هذه المؤسسة أفدح بكثير من استدامتها.
3. المؤسسات الانتخابية تحظى بتمويل جيد ومستقل وتتمتع باستقلالية مالية وظيفية يجب أن ينظر إليها باعتبارها استثماراً التي تلعبها قرارات هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية من أجل المستقبل السياسي لبلد ما.
4. تنطوي هذه القرارات على التصديق على نتائج الانتخابات أو تعديلها أو إبطالها عن حماية الحقوق السياسية للمواطنين.
5. قد اختارت الأحزاب السياسية والمواطنون الحلول المشروعة والعادلة كوسيلة للفصل في النزاعات السياسية، ما حدا بهيئات الفصل في النزاعات الانتخابية إلى لعب دور أهم يتمثل في تقديم الحلول لقضايا مثل المساواة، وحرية التعبير، والحرمان من الحقوق الانتخابية، والتمويل غير المشروع للحملات الانتخابية، وغيرها من القضايا التي تواجهها الديمقراطية..

6. ومما لا شك فيه أن دليل الانتخابات الذي وضع مادته المستقيضة مجموعة استثنائية من العلماء سيكون ذا أهمية قصوى بالنسبة للقضاة الانتخابيين حول العالم.
7. تقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال هذا الدليل مادة علمية رائدة تثري فهمنا للعدالة الانتخابية وتستحث فضول القارئ لمزيد من الدراسة في هذا العنصر الأساسي للديمقراطية.
8. تتعرض الانتخابات لخطر الاستغلال أو التزوير أو تبني تصور خاطئ حيالها، وذلك بحكم طبيعتها التنافسية والمؤدية إلى الانقسام السياسي وبحكم تعقيدها الفني.
9. تنحصر قدرة الانتخابات على تحقيق غرضها الرئيسي من إضفاء الشرعية على الحكومة في الثقة الكاملة فيها ورؤيتها كعملية محايدة ونزيهة، ومن ثم الحاجة إلى آلية فعالة للحيلولة دون النزاعات الانتخابية التي يمكن أن تقع في كل عملية انتخابية، أو لتخفيفها أو للفصل فيها.
10. يعد وجود نظام كفاء وفعال للعدالة الانتخابية أمراً فني غياب نظام التخفيف وإدارة حدة عدم المساواة أو التصور بوجوده، قد تحقق أفضل إدارة للعملية الانتخابية في كسب الثقة في شرعية الديمقراطية.

### التوصيات:

1. الحفاظ على المساواة الحقيقية والمتصورة بين المواطنين ونوابهم، بل واستعادة المساواة عند الضرورة لضمان تحقيق هذه الأهداف.
2. لا بد أن تضع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الدليل العالمي الأول حول العدالة الانتخابية بغية زيادة فهم أهمية وجود نظم قوية ومراعية للسياق الذي يتم تطبيقها.
3. البحث عن كيفية استخدام نطاق متنوع من آليات فيه ومتبناة على المستوى الوطني، فضال وهيئات العدالة الانتخابية للدفاع عن الحقوق الانتخابية.
4. تسعى المبادرات الحالية داخل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات إلى مواجهة أسباب العنف أو الصراع المرتبط بالعملية الانتخابية.
5. نظم الفصل في النزاعات الانتخابية والعناصر والمبادئ حالياً وتسليط الضوء على الآليات البديلة للفصل في والضمانات التي يتوجب أن تحكمها سلطات النزاعات الانتخابية المستخدمة.

6. المعرفة والمقارنة المجمعّة في دليل الانتخابات الذي ينشأ للتعريف بالتفاصيل المهمة بمزيد من التفاصيل في قاعدة البيانات الموحدة الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
7. توافق كل عمل أو إجراء أو قرار متصل بالعملية الانتخابية مع القانون (الدستور والتشريعات والأدوات)، أو المعاهدات الدولية وسائر التدابير النافذة التي تصون التمتع بالحقوق الانتخابية أو تستعيدها، مانحة الناس الذين يعتقدون بأن حقوقهم الانتخابية قد تعرضت لانتهاك.
8. يجب أن يشمل مفهوم العدالة الانتخابية الوسائل والآليات الكفيلة بعدم عرقلة العملية الانتخابية بممارسات غير قانونية، وبالذراع عن الحقوق الانتخابية.
9. الآليات البديلة للفصل في النزاع الانتخابي التي تتصف بالطوعية من جانب الفرقاء ما تكون غير رسمية، وغالباً تمثل العدالة الانتخابية، بهذا الصدد، إلى جانب عناصر أخرى من عناصر الإطار الانتخابي.

## المصادر والمراجع:

### اولا : الكتب

1. ديفد كيه - نيكولز : أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة ، ترجمة صادق ابراهيم عودة الدار الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 1997.
  2. جورج فودال ، بيار دلفولفيه : القانون الاداري ، الجزء الثاني، الطبعة الاولى، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2001.
  3. د.سعدالعلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي- دراسة مقارنة ، 1968.
  4. د.عبد الله حنفي : السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.
  5. د.عصام ابراهيم خليل : التنظيم القانوني والرقابة على محطات الاذاعة والتلفزيون ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007.
  6. د.مجيد العنكبكي : الدستور البريطاني ، الجزء الاول ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، 2003 .
  7. لاري الويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية ، الطبعة العربية الاولى ، ترجمة جابر سعيد عوض ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، 1996.
  8. موريس بي فيورينا واخرون : الديمقراطية الامريكية الجديدة ، الطبعة العربية الاولى ، ترجمة لميس فؤاد يحيى ، الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان، 2008 .
- ثانيا: الابحاث .**

9. د. ابراهيم طه الفياض: اجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الاداري ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1999.
10. د.علي محمد بدير: مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الأفراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، كلية القانون- جامعة بغداد، 1996.

### ثالثا : الرسائل والاطاريح.

11. ينظر حدري سمير : السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة امحمد بوبقرة بومرداس ، 2006.

12. سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي: رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد - دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999.

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

13. ينظر السلطات الادارية المستقلة بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية، على الموقع الالكتروني:

14. <http://www.djelfa.info/vb/archive/index.php/t-519361.html>.

15. حدري سمير: السلطات الادارية المستقلة واشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولي (الانترنت ) على الموقع الالكتروني :

16. <http://www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic>.

17. عيساوي عز الدين : الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستور ، بحث منشور الموقع الالكتروني: [www.startimes.com/?t=23292005](http://www.startimes.com/?t=23292005).

18. 4. نصري شلبي ، خالد الرياحي ، محرز الشلاقي : السلطة الادارية المستقلة، منشور على الموقع الالكتروني : [http://www.nasrichalbi:canalblog.com/](http://www.nasrichalbi:canalblog.com/archives2008)

#### خامسا: التشريعات أ-الدساتير

19. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787. المعدل.

20. دستور جمهورية فرنسا لعام 1958. المعدل .

21. دستور جمهورية العراق لعام 2005. منشور في الوقائع العراقية ، العدد 4012 في 28 كانون الاول 2005.

22. دستور جمهورية مصر لعام 2012.

#### ب- القوانين

23. مرسوم 93-10 الخاص ببورصة القيم المنقولة في الجزائر لعام 1993 ، منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد ( 34 ) في 23 ايار 1993.

24. الأمر رقم 3 / 03 الخاص بمجلس المنافسة الجزائري، منشور في الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد ( 43 ) في 20 تموز 2003.

25. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 . منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4037) في 14 / 3 / 2007 .

26. قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم 53 لسنة 2008 ، منشور في

- الوقائع العراقية ، العدد (4103) في 2008/12/30.
27. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي لعام 2009. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4116) في 2009 / 4/6.
28. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4217)، في 14 تشرين الثاني 2011.
29. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011. منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4217) ، في 14 تشرين الثاني 2011.
- سادسا : قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية:**
30. الراي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ني العدد 228/ت/ 2006 بتاريخ 2006/10/9
31. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في 2007 / 8/6 .
32. قرار المحكمة الاتحادية العليا : 105 / اتحادية / 2011 في 2012 / 1/3.
- سابعا : المصادر باللغة الانكليزية :**

33. Duncan watts : Dictionary of American government and politics  
Edinburgh University press ltd, U.S.A, 2010 .
34. Michael Cole :Quasi-Government in Britain: The Origins, Persistence  
Implications of the Term (Quango). Public Policy and Administration , 1998.
35. - Stephen v .Monsma: American political ,system approach ,the
36. 3- Dryden press,USA,2en,Ed,1973.

**ثامنا : المصادر باللغة الفرنسية:  
1 - الانترنت**

37. Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet  
juridique non identifié (Tome 1 : Rapport).
38. -<http://www.senat.fr/rap/r051-404-/r05110-404-.html> .
39. Les autorités administratives indépendantes:évaluation d'un objet  
juridique non identifié (Tome 2 : Annexes ).
40. <http://www.senat.fr/rap/r052-404-/r05249-404-.html>
41. Regulatory Agencies custos :The Reulemakig power of  
Independent Dominiquce. <http://www.laminemed.maktoobblog.com/>
42. ConceiL D'État rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000

Les autorités administratives indépendantes.

43. 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>.

44. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9\\_administrative\\_independante](http://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9_administrative_independante) - en-France. op-cit.

45. Les autorités administratives indépendantes face aux autres institutions politiques et administratives.

## 2-التشريعات الفرنسية.

46.1-Ordonnance n° 861243- du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. [.http://www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

47.2- Loi n° 861067- du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication [.http://www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

48.3- Décret n°89518- du 26 juillet 1989. <http://www.legifrance.gouv.fr>

49.4-Deliberation du 4 fevrier2003 , Journal officiel du 23 fevrier 2003. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

## 3- قرارات المجلس الدستوري الفرنسي :

50. Décision n° 86217- DC du 18 septembre 1986. [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

51. Décision n° 86207- DC du 26 juin 1986 .[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

## 4-قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

52.1. Conseil d'Etat, 7Juillet 1989 [.http://www.easydroit.fr/jurisprudence](http://www.easydroit.fr/jurisprudence).

53.2. C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail. <http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/198110--07-ce.htm>.