

Independent bodies' oversight of the non-governmental sector in Iraq

Omar Mahdi Hamdi Al-Zuhairi

university of Baghdad-College of Law

omar.mahdi@colaw.uobaghdad.edu.iq

Received Date: 15/9/2025. Accepted Date: 15/10/2025. Publication Date: 25/12/ 2025



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Abstract

Following the change of the system of government from presidential to parliamentary under the 2005 Constitution, the legal system in Iraq faced the emergence of independent oversight bodies that were not known before the entry into force of this Constitution, and which exercise oversight powers mainly over some government agencies. However, this did not prevent the extension of the control of some of these bodies to other agencies not affiliated with the government, even if they participate with government agencies in satisfying some public needs, aiming to achieve the public interest despite their private, not public, ownership, such as private universities and private banks. In light of these objectives, independent bodies are permitted to extend their oversight over these non-governmental bodies, given that they are governed by the state's general policy. It is also necessary to ensure that oversight bodies do not abuse the rights of non-governmental bodies whose goal is to achieve public benefit, not merely material gain. Institutional coordination between independent bodies and state bodies that exercise oversight powers is essential to prevent duplication between them.

Keyword: Independent oversight, rule of law, private sector, institutional regulation, integrity

رقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق

عمر مهدي حمدي الزهيري*

جامعة بغداد

omar.mahdi@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2025 / 9 / 15. تاريخ القبول: 2025 / 10 / 15. تاريخ النشر: 2025 / 12 / 25.

المستخلص

واجه النظام القانوني في العراق عقب تغيير نظام الحكم فيه من رئاسي الى برلماني في ظل دستور سنة 2005 ظهور أجهزة رقابية مستقلة لم تكن معروفة قبل نفاذ هذا الدستور، وتمارس صلاحيات رقابية في الغالب على بعض الأجهزة الحكومية بصورة أساسية، غير أن ذلك لم يمنع من امتداد رقابة بعض تلك الهيئات إلى أجهزة أخرى غير مرتبطة بالحكومة وإن كانت تشترك مع الأجهزة الحكومية في إشباع بعض الحاجات العامة مستهدفة تحقيق الصالح العام رغم ملكيتها الخاصة لا العامة كالجامعات الخاصة والمصارف الأهلية، الأمر الذي يسوغ للهيئات المستقلة في ضوء تلك الأهداف بسط رقابتها على تلك الأجهزة غير الحكومية لكونها محكومة بالسياسة العامة للدولة مع ضرورة ضمان عدم تعسف الجهات الرقابية في حق الأجهزة غير الحكومية التي تستهدف تحقيق النفع العام لا مجرد الربح المادي، وضمان التنسيق المؤسسي بين الهيئات المستقلة وأجهزة الدولة التي تمارس اختصاصات رقابية لمنع الازدواجية بينهما.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المستقلة، سيادة القانون، القطاع الخاص، التنظيم المؤسسي، النزاهة

*مدرس دكتور

مقدمة

Introduction

شهد النظام القانوني في العراق تغيرات بنوية عميقة عقب العام 2003، طالت مفهوم الدولة ووظائفها وأجهزتها، وكان من بين تلك التغيرات ظهور ما يُعرف بـ(الهيئات المستقلة) بوصفها كيانات قانونية جديدة ذات طبيعة خاصة، تختلف عن الكيانات التقليدية بعدم انتمائها إلى أي من السلطات الموجودة داخل الدولة والتي كانت تتوزع الرقابة على سلطاتها الثلاث في السابق -تشريعية وتنفيذية وقضائية- غير أن العقدين الزمنيين الأخيرين شهدا ولادة رقابة الهيئات المستقلة التي لا يمكن نسبتها إلى أي من تلك السلطات⁽¹⁾، وقد وجدت هذه الهيئات مكاناً لها في الدساتير الحديثة، بوصفها إحدى متطلبات التحول نحو (الحكومة الرشيدة)، وتعزيز شفافية الأداء العام، وقد ازدادت أعداد هذه الهيئات وتنوعت اختصاصاتها، وكان من بين تلك الاختصاصات ممارسة الرقابة على أنشطة القطاعين (العام والخاص)، الأمر الذي أبرز إشكالات نظرية وعملية بشأن مشروعية رقابة هذه الهيئات وحدود تلك الرقابة وآلياتها وضماناتها. إذ تعد الرقابة بشتى صورها وآلياتها إحدى الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري في دول العالم الحديث، فلا تستقيم شرعية السلطة ولا تنتظم علاقاتها بالكيانات الموجودة داخل المجتمع من دون وجود آليات فعالة للرقابة والمساءلة والضبط.

وتتمتع الهيئات المستقلة باستقلال تنظيمي ووظيفي يمنحها قدر كبير من الرقابة دون الخضوع المباشر لأي تأثير سياسي⁽²⁾، إذ فرضت التطورات السياسية والاقتصادية على الحياة العامة في العراق عقب سنة 2003 إنشاء عدد من هذه الهيئات، التي اكتسب بعضها طابعاً دستورياً، مع احتفاظ البعض الآخر بالأساس القانوني في إنشائها بقوانين خاصة بكل منها، وتم منحها صلاحيات رقابية على جهات متعددة، ومن ضمن تلك الجهات الكيانات الأهلية أو الخاصة.

وبذلك أصبحت هذه الهيئات المستقلة، كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية تمارس رقابتها الفاعلة على كيانات خدمية وتعليمية قد لا تتبع القطاع العام أو الدولة، وقد يُثار التساؤل حول مدى مشروعية هذه الرقابة، وحدودها القانونية، فضلاً عن الضمانات التي تحمي هذه الكيانات من رقابة قد تتجاوز القانون أو تنحرف عن مقاصده⁽³⁾.

وتتبع أهمية هذا البحث من الحاجة الملحة إلى تحليل طبيعة هذه الرقابة لا سيما في ظل وجود فراغ تنظيمي نسبي وتداخل في الصلاحيات بين السلطات العامة وتلك الهيئات المستقلة، فضلاً عن الغموض الذي يحيط بموقع القطاع غير الحكومي من العملية

الرقابية، كما يسلط الضوء على التوازن الحرج بين واجب الدولة في تنظيم الأنشطة الخاصة من جهة واحترام الحريات الاقتصادية والحقوق الدستورية من جهة أخرى. ومن هنا يروم البحث تقديم معالجة فقهية ودستورية شاملة لموضوع رقابة الهيئات المستقلة على الكيانات الخاصة (غير الحكومية) في العراق، من خلال تحليل الإطار المفاهيمي والوظيفي لهذه الهيئات واستجلاء الطبيعة القانونية للرقابة التي تمارسها، ثم الوقوف على التنظيم العراقي الخاص بها، وما يطرحه من إشكاليات وتحديات وضمانات.

أولاً: إشكالية البحث: First: The Research Problem

إن رقابة الهيئات المستقلة في ضوء النصوص الدستورية وبعض القوانين الخاصة بتلك الهيئات تعد رقابة عملية على مرافق القطاع العام التابعة للدولة، إلا أن الإشكالية الجوهرية التي يتبناها البحث تتعلق برقابة هذه الهيئات المستقلة على الكيانات الخاصة (غير المملوكة للدولة)، الأمر الذي يتطلب البحث في مشروعية هذه الرقابة، وإن كان ظاهر الأمر يوحي بتشابه مصطلحي (القطاع الخاص) و(القطاع غير الحكومي) إلا أنهما يختلفان في كون القطاع الخاص غالباً ما يستهدف تحقيق الربح، أما القطاع غير الحكومي، فيضم جميع الكيانات التي لا تنتمي إلى الحكومة (ربحية كانت أو غير ربحية).

ولغرض الخوض في تفاصيل البحث لا بد من التعرف على المقصود بالهيئات المستقلة، وطبيعتها القانونية، وأساس ممارستها للرقابة، وتفويض المشرع لها لممارسة الرقابة على الجهات غير الحكومية، وضمانات عدم تعسف تلك الهيئات في ممارسة رقابتها، فضلاً عن موقع تلك الرقابة من مبدأ الفصل بين السلطات. ويُشار إلى أن معالجة هذه الإشكالية تتطلب تحليلاً مزدوجاً، للفقهين النظري والعملي (التطبيقي)، في ظل وجود الغموض الذي يحيط بطبيعة الهيئات المستقلة ومهامها، فضلاً عن اختلاف الآراء الواردة في تحديد مفهوم استقلالية تلك الهيئات، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية في علاقة الهيئات المستقلة بالقطاع غير الحكومي أو (الأهلي)⁽⁴⁾.

ثانياً: أهمية البحث: Second: The Importance of the Research

تبرز أهمية هذا البحث في ثلاث جوانب :

1. الجانب الأكاديمي: إذ يسهم البحث في إثراء الأدبيات الفقهية العربية والعراقية حول موضوع حديث نسبياً، لم يحظَ بما يكفي من الدراسة، سواء بما يتعلق بطبيعة الهيئات المستقلة، أو برقابتها على القطاع غير الحكومي.

2. **الجانب التطبيقي:** يظهر هذا الجانب في ملامسة البحث للواقع الإداري والتنظيمي المعمول به في العراق، والذي يتصف بكثرة الهيئات المستقلة وتعدد مهامها وتوسع صلاحياتها، الأمر الذي يستدعي تقويماً قانونياً لضمان اتساق عملها مع المبادئ الدستورية.
3. **الجانب الدستوري:** إذ يرتبط موضوع البحث بمبادئ دستورية جوهرية كمبدأ سيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات، والتي يجب عدم المساس بها بدافع الرقابة أو التنظيم.

ثالثاً: منهجية البحث: Third: Research Methodology

إن المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج (التحليلي - النقدي) لمعالجة مفاهيم الهيئات المستقلة، وطبيعة الرقابة التي تمارسها على القطاع غير الحكومي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، واستقراء الممارسات التطبيقية في العراق بعد عام 2003، فضلاً عن اللجوء الى المنهج المقارن في بعض الأحيان، عند عرض بعض النماذج الدستورية والقانونية لدول أخرى، بهدف تسليط الضوء على اتجاهات التشريع المقارن بشأن استقلال الهيئات الرقابية وحدود تدخلها في شؤون القطاع غير الحكومي.

رابعاً: خطة البحث: Fourth: Research Plan

يتألف هذا البحث من ثلاثة فصول ، يندرج تحت كل فصل منها مبحثان يتناولان المحاور الأساسية لموضوع الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق وفق الترتيب التالي:

الفصل الأول : ماهية الهيئات المستقلة

المبحث الأول : مفهوم الهيئات المستقلة

المطلب الأول: تعريف الهيئات المستقلة وخصائصها

المطلب الثاني : الأساس الدستوري للهيئات المستقلة

المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية للهيئات المستقلة

المطلب الأول : الرقابة كأهم الأعمال المسندة للهيئات المستقلة

المطلب الثاني : مجالات اختصاص الوظيفة الرقابية

الفصل الثاني : التنظيم القانوني لرقابة الهيئات المستقلة

المبحث الأول : الأساس القانوني لرقابة الهيئات المستقلة وصلاحياتها الرقابية على

القطاع غير الحكومي

المطلب الأول : الإطار القانوني للصلاحيات الرقابية

المطلب الثاني : حدود اختصاص الرقابة على القطاع غير الحكومي

المبحث الثاني : آليات التوازن في سلطة الهيئات المستقلة تجاه القطاع غير الحكومي
المطلب الأول : الضمانات القانونية لحماية القطاع غير الحكومي من تعسف الرقابة
المطلب الثاني : التحديات العملية التي تواجه رقابة الهيئات المستقلة
الفصل الثالث: تطوير رقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق
المبحث الأول: مواطن قصور رقابة الهيئات المستقلة
المطلب الأول: القصور التشريعي والتنظيمي
المطلب الثاني: القصور المؤسسي والإجرائي
المبحث الثاني: سبل وآليات تطوير الرقابة على القطاع غير الحكومي في العراق
المطلب الأول: السبل التشريعية والمؤسسية لتطوير الرقابة
المطلب الثاني: الآليات العملية والتطبيقية لتفعيل الرقابة
الفصل الأول

ماهية الهيئات المستقلة

Chapter One

The Nature of Independent Bodies

يشكل هذا الفصل مدخلاً أساسياً لفهم الأسس القانونية والمؤسسية التي تستند إليها الهيئات المستقلة في أداء مهام الرقابة. وسنعمل على توضيح المفاهيم القانونية الأساسية التي تحدد طبيعة هذه الهيئات، الى جانب استعراض طبيعة الرقابة التي تمارسها، وكيفية اشتغالها ضمن النطاق القانوني العراقي

المبحث الأول

مفهوم الهيئات المستقلة

Section one

The Concept of Independent Bodies

لقد شهدت النظم الدستورية والإدارية الحديثة تطوراً ملحوظاً في أدوات الرقابة والحوكمة، ومن ابرز ملامح هذا التطور بروز ما يعرف بـ(الهيئات المستقلة) والتي نشأت استجابة لحاجات متزايدة نحو تعزيز النزاهة والشفافية، والحد من التأثير السياسي المباشر على بعض الوظائف الحيوية، خصوصاً تلك المتعلقة بالرقابة أو التنظيم، لتتولى هذه الهيئات تأدية دور رقابي مكمل او موازي للسلطات التقليدية لاسيما التشريعية والتنفيذية، على نحو يحقق الغايات الرقابية والحياد المؤسسي، ومن هنا صار لزاماً علينا التطرق الى تعريف هذه الهيئات ومعرفة ما يميزها عن غيرها في الوظائف الرقابية التي تمارسها جهات أخرى داخل الدولة، ومعرفة الأساس الدستوري

لوجودها، لذا سنتناول الأمر في مطلبين نخصص الأول لتعريفها ونبحث في الثاني أساسها الدستوري.

المطلب الأول

تعريف الهيئات المستقلة وخصائصها

The First Requirement

Definition of Independent Bodies and Their Characteristics

تعد الهيئات المستقلة واحدة من التجليات الحديثة لتنظيم السلطة العامة في الدولة، وقد ظهرت بوصفها مؤسسات تنشأ بموجب الدستور أو القانون، وتتمتع بدرجة عالية من الاستقلال الإداري والمالي والفني، وتكلف بمهام رقابية أو تنظيمية، غالباً ما تكون متعلقة بحماية الحقوق العامة أو ضمان نزاهة أداء مؤسسات الدولة أو ضبط سلوك فاعلين اقتصاديين أو سياسيين. وقد عرفها جانب من الفقه العربي بأنها "جهات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية، لا تخضع في إدارتها اليومية لسلطة الوزير، بل تُمنح استقلالاً قانونياً وإدارياً يتيح لها أداء وظائفها بعيداً عن أية تدخلات سياسية أو حكومية، بالشكل الذي يضمن الموضوعية والحيادية في ممارسة مهامها"⁽⁵⁾، وقد يكون هذا الاستقلال منصوباً عليه في الدستور كما هو الحال في بعض الدول كمصر على سبيل المثال⁽⁶⁾، أو يتم تحديده من خلال القانون العادي، كما هو معمول به في القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة في العراق⁽⁷⁾، وبذلك تنوعت النصوص القانونية المنشئة للهيئات المستقلة بين ما هو دستوري وما هو قانوني.

خصائص الهيئات المستقلة

إن ما يميز الهيئات المستقلة عن غيرها من الأجهزة الإدارية يتمثل بالخصائص التي تنفرد بها تلك الهيئات والتي من أهمها :

1. الاستقلال العضوي:

إذ تنشأ هذه الهيئات بنصوص قانونية وتُمنح شخصية معنوية مستقلة بموجبها، ما يمكنها أداء مهامها دون وصاية مباشرة من السلطة التنفيذية.

2. الاختصاص الفني الدقيق:

إن المهام التي يتم إنطاقتها بهذه الهيئات غالباً ما تكون مهام رقابية دقيقة تستوجب خبرات فنية متخصصة في المجال الذي تعالجه، كالانتخابات أو الإعلام أو النزاهة أو حتى حقوق الإنسان.

3. الحصانة العملية لأعضائها:

يُمنح أعضاء هذه الهيئات في كثير من الأحيان ضمانات خاصة للحيلولة دون عزلهم تعسفياً، بالشكل الذي يعزز من حيادية واستقلالية القرار الإداري داخل هذه الهيئة.

4. التمويل الخاص:
قد تُمنح الهيئات المستقلة استقلالية مالية نسبية عبر تخصيص موازنات مالية مستقلة أو السماح لها بتحصيل موارد مالية محددة لتمويل أنشطتها.
5. الرقابة البرلمانية أو القضائية لا الحكومية عليها:
في بعض النماذج تُخضع هذه الهيئات لرقابة البرلمان أو القضاء الإداري بدلاً من الرقابة الإدارية المباشرة، ما يعزز من نزاهتها.
- وقد أشار جانب من الفقه إلى أن هذه الخصائص تجعل من الهيئات المستقلة نموذجاً إدارياً خارج التصنيف التقليدي للسلطات، فهي ليست جزءاً من السلطة التنفيذية بالمفهوم الضيق، وليست سلطة سياسية، بل تعد أدوات تنظيمية ذات طبيعة قانونية مركبة تجمع بين الاستقلال والوظيفة الرقابية⁽⁸⁾.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للهيئات المستقلة

The Second Requirement

Constitutional Basis for Independent Bodies

إن تطور النظام الدستوري في العديد من دول العالم قد أدى إلى تبني نمط جديد من أنماط الرقابة التي تتولاها مؤسسات رقابية جديدة تتمثل في الهيئات المستقلة والتي يؤسس وجودها في ضوء نصوص دستورية أو تشريعية، وتعد وسيلة من وسائل تحقيق الرقابة خارج الأطر الحكومية التقليدية، تعزيزاً للشفافية ومبدأ فصل السلطات⁽⁹⁾، وفي بعض الأنظمة يتم منح هذه الهيئات صفة الدستورية من خلال إدراجها صراحة في متن الدستور، كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والذي نص في المادة (102) منه على ارتباط بعض هذه الهيئات المستقلة بمجلس النواب لضمان استقلاليتهما، ودستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 الذي نص في الفصل (125) منه على استقلالية الهيئات الدستورية المستقلة ودورها في دعم الديمقراطية⁽¹⁰⁾، وقد لا تنشأ هذه الهيئات المستقلة في أنظمة أخرى بموجب قواعد دستورية بل بموجب قوانين خاصة يصدرها البرلمان، لذا فإنها تبقى عرضةً للتعديل أو الإلغاء من قبل السلطة التشريعية، كما هو الحال في بعض القوانين الفرنسية والكندية⁽¹¹⁾.

وقد رأى بعض الفقه (وهو ما نؤيده) بأن إنشاء الهيئات المستقلة بنص دستوري يمنحها حماية أعلى ويصعب على السلطة التنفيذية أو التشريعية التدخل في شؤونها، مما يعزز من فعاليتها الرقابية⁽¹²⁾

المبحث الثاني
رقابة الهيئات المستقلة

Section Two

Oversight of Independent Bodies

يعد النشاط الرقابي جوهر عمل الهيئات المستقلة، فهو بمثابة الأداة التي تمارس من خلالها تلك الهيئات دورها في ضبط الأداء المؤسسي، سواء في القطاع العام (الحكومي) أو عند وجود ارتباطات مع القطاع الخاص (غير الحكومي)، ونظراً للطبيعة الخاصة لهذه الهيئات وما تتسم به من خصائص من حيث المجال والوظيفة، فإن الأمر يقتضي تسليط الضوء على مضمون الرقابة ذاتها، وموقعها ضمن المهام المسندة للهيئات المستقلة. وهذا ما سنفصله في مطلبين نخصص أولهما لمفهوم الرقابة في عمل الهيئات المستقلة، ونفرد ثانيهما للوظيفة الرقابية ومجالات اختصاصها.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة في عمل الهيئات المستقلة

First Requirement

The Concept of Oversight in the Work of Independent Bodies

إن الرقابة في سياق عمل الهيئات المستقلة تعد من أبرز وظائفها بوصفها أداة قانونية وتنظيمية لضبط الأداء وضمان الالتزام بالقواعد الدستورية والتشريعية والإدارية. ولا تقتصر الرقابة في هذه الحالة على معناها التقليدي المتمثل بالإشراف والتفتيش، بل تتعداه لتشمل أبعاداً تحليلية وتقويمية تتعلق بمشروعية النشاطات الخاضعة للرقابة، وملاءمتها، وأثرها على الصالح العام.

ففي ظل التطورات التي شهدتها الوظيفة الإدارية، أصبح مفهوم الرقابة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتقييم الأداء وفق معايير الكفاءة والشفافية والمساءلة، وهو ما انعكس في صلاحيات الهيئات المستقلة، التي غالباً ما تمارس رقابتها على مؤسسات وقطاعات ذات طابع خاص، بما في ذلك بعض أنشطة القطاع الخاص ذات النفع العام.

وقد عرّف بعض الباحثين الرقابة بأنها "عملية مستمرة تهدف إلى التحقق من مشروعية الأداء الإداري، ومدى مطابقته للأهداف المرسومة والمعايير القانونية، بقصد الكشف عن الانحرافات، واتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية"⁽¹³⁾

ووفقاً لهذا التعريف فإن الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة لا تنحصر في كونها مجرد وظيفة لاحقة تنظر في نتائج عمل الجهة الخاضعة للرقابة، بل قد تتخذ صوراً وقائية واستباقية من خلال الرقابة المسبقة، أو رقابة متزامنة ترافق سير العمل، تبعاً للاختصاصات القانونية للهيئة المستقلة وأدواتها الإجرائية، وتظهر الرقابة في هذا

السياق بوصفها تجسيدا لمبدأ "سيادة القانون" وضماناً لعدم انحراف السلطة، سواء كانت هذه السلطة إدارية تقليدية، أو هيئة مستقلة تمارس اختصاصاً نوعياً كهيئة الإعلام والاتصالات التي تمارس عملاً إدارياً وتنظيماً من خلال مراقبة المحتوى الإعلامي.

ومن الجدير بالذكر أن النصوص القانونية المنظمة للهيئات المستقلة في العراق، كقانون هيئة الإعلام والاتصالات، وهيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، قد تضمنت أحكاماً تبيح لتلك الهيئات المستقلة ممارسة الرقابة على جهات عامة وخاصة ضمن الحدود التي يفرضها القانون، والغايات التي تتصل بالمصلحة العامة، لا المنافسة بين السلطات. أي أن الموضوع لا يتعلق بصراع أو تنازع سلطات بين الهيئات المستقلة والسلطات الأخرى (التنفيذية أو التشريعية)، بل التركيز على الجانب المؤسسي والوظيفي في أداء الهيئات المستقلة.

المطلب الثاني

مجالات الاختصاص الرقابي

The second requirement

Areas of supervisory jurisdiction

تضطلع الهيئات المستقلة بوظيفة رقابية ذات طابع مركّب، تتجاوز الأطر التقليدية للرقابة الى أدوار أكثر تخصصاً، تُنَاط بتلك الهيئات في مجالات دقيقة ترتبط غالباً بالحقوق العامة، والخدمات الحيوية، وحماية المصلحة الوطنية، فلا تتم ممارسة الرقابة بوصفها امتداداً لإرادة السلطة التنفيذية، بل لكونها نابعة من اختصاصات أصلية منحها إياها المشرع، تأكيداً لاستقلاليتها الوظيفية، وضماناً لحايدتها في ممارسة المهام الموكلة إليها.

ويمكن رصد مجالات اختصاص الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة في العراق من خلال نماذج بارزة تمثل اتجاهات تشريعية متباينة، لكنها تشترك في هدفها المتمثل في تحقيق الرقابة الفعّالة والمنضبطة، ومن أبرز هذه المجالات ما يأتي:

أولاً: الرقابة على الأداء المالي والإداري:

يتجلى هذا النوع من الرقابة في مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادية، الذي يختص بمراجعة الحسابات والتقارير المالية والإدارية، للتأكد من التزام الجهات الخاضعة لرقابته، بالأنظمة والتعليمات، وتحقيق الاستخدام الرشيد للمال العام، وتمتد هذه الرقابة في بعض الأحيان إلى الشركات المختلطة، بل وحتى الخاصة، إذا كانت تتلقى تمويلاً عاماً أو تنفذ عقوداً حكومية⁽¹⁴⁾.

ثانياً: الرقابة القطاعية على الأداءين المهني والتقني:

يعد عمل هيئة الإعلام والاتصالات من تجليات هذا النوع من الرقابة التي لا تقتصر على منح التراخيص للفضائيات وشركات الاتصالات، بل تشمل مراقبة الالتزام بالمعايير الفنية، والضوابط الأخلاقية، وسياسات حماية المستهلك، وتمارس الهيئة دورها في الرقابة عبر أدوات متنوعة تشمل المراقبة الميدانية، والتقارير الدورية، والمسائل القانونية⁽¹⁵⁾.

ثالثاً: رقابة ضمان النزاهة ومكافحة الفساد:

تعد هيئة النزاهة الاتحادية الجهة المركزية المعنية بهذا النمط من الرقابة، إذ تمارس صلاحيات التحقيق الإداري والمالي، وتقوم بإحالة القضايا إلى القضاء عند الضرورة، فضلاً عن سعيها لترسيخ ثقافة الوقاية من الفساد، سواء في المؤسسات العامة أو في العقود والشراكات التي تربط الدولة بالقطاع الخاص⁽¹⁶⁾.

رابعاً: الرقابة على الحقوق والحريات:

يظهر هذا النوع من الرقابة في عمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان، التي ترصد مدى احترام حقوق الإنسان في السجون، والمؤسسات الأمنية، فضلاً عن رصد احترامها من الجهات التي تتولى تقديم الخدمات العامة، بما فيها الجهات الخاصة التي تتولى تنفيذ مهام سيادية أو خدمية بالإنيابة عن الدولة، كذلك العاملة في قطاع الأمن الخاص أو المؤسسات الصحية⁽¹⁷⁾.

خامساً: الرقابة الاقتصادية ومنع الاحتكار:

ظهرت بوادر هذا النوع من الرقابة في محاولات بعض الهيئات كجهاز التقييس والسيطرة النوعية، أو مشاريع القوانين المتعلقة بحماية المنافسة ومنع الاحتكار، التي تهدف إلى ضبط الأداء الاقتصادي للقطاع الخاص، ومنع الممارسات الاحتكارية أو التلاعب في الأسعار، وحماية للمستهلك والاقتصاد الوطني.

وقد أشار جانب من الفقه إلى أن الوظيفة الرقابية للهيئات المستقلة في العراق في هذا الجانب تمثل "أداةً للضبط المؤسسي خارج إطار السلطة التنفيذية، تضمن احترام الحدود القانونية من الجهات العامة والخاصة على السواء"⁽¹⁸⁾.

ومن خلال ما تقدم، يتضح أن الوظيفة الرقابية للهيئات المستقلة لا تقوم بمعزل عن الإطار الدستوري والقانوني المنظم لها، بل إن ممارستها تكون في ضوء معايير واضحة تستند إلى مبدأ المشروعية، وضمانات العدالة، وقد تخضع للرقابة القضائية في بعض الأحيان، الأمر الذي يكرّس مبدأ التوازن بين السلطات، ويحدّ من الاستبداد الوظيفي أو التجاوز على الحريات.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لرقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق

Chapter Two

Legal Regulation of Independent Bodies' Oversight of the Non-Governmental Sector in Iraq

لا يمكن فهم الدور الرقابي للهيئات المستقلة في العراق بمعزل عن الإطار القانوني المنظم لصلاحياتها، إذ تعد الرقابة في أصلها مظهراً من مظاهر السلطات العامة التي لا تُمارَس إلا بناء على نص دستوري أو تشريعي صريح يقرر حدودها وأدواتها و ضماناتها، ومن ثم فإن هذا الفصل يهدف الى بيان القواعد القانونية التي يستند إليها عمل الهيئات المستقلة في ممارسة رقابتها على الكيانات الخاصة، مع الكشف عن الحدود الفاصلة بين ما هو جائز وما هو محظور في ضوء مبدأ المشروعية. وقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل الى مبحثين رئيسيين نتناول في أولهما الأساس القانوني والصلاحيات الرقابية التي تتمتع بها الهيئات المستقلة تجاه القطاع غير الحكومي، مع بيان الأطر المانحة أو المانعة لتلك الصلاحيات وحدودها. ونفرد ثانيهما لتسليط الضوء على الضمانات القانونية التي تحمي القطاع غير الحكومي من أي تعسف محتمل في ممارسة الرقابة، فضلاً عن استعراض التحديات العملية والإشكاليات التطبيقية التي تواجه الهيئات المستقلة في أداء مهامها الرقابية.

المبحث الأول

الأساس التشريعي لرقابة الهيئات المستقلة وصلاحياتها الرقابية على القطاع غير

الحكومي

Section One

The legislative basis for the oversight of independent bodies and their oversight powers over the non-governmental sector

تعد الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي نتاجاً مباشراً للإطار القانوني الذي ينظم وجود هذه الهيئات ويحدد وظائفها، فالقانون هو الذي يمنحها الشخصية القانونية العامة، ويُسند إليها الصلاحيات التي تمكّنها من التدخل في النشاط غير الحكومي، متى كان هذا التدخل ضرورياً لتحقيق المصلحة العامة أو حماية النظام العام الاقتصادي، وبالمقابل فإن أي ممارسة للرقابة خارج حدود التفويض التشريعي يعد انتهاكاً لمبدأ المشروعية وتجاوزاً للسلطة.

ومن هنا تبرز أهمية التمييز بين الإطار المانح لصلاحيات الرقابة، أي ما يفتح المجال أمام الهيئات المستقلة لممارسة دورها في متابعة أنشطة القطاع غير الحكومي، وبين

الإطار المانع الذي يضع حدوداً وضوابط تحول دون تضخم سلطاتها ، إذ لا يكفي أن تمنح النصوص الدستورية أو التشريعية الصلاحية في صورتها العامة، بل لا بد من تحديد نطاقها بدقة بما ينسجم مع طبيعة الأنشطة الخاصة وحقوق الأفراد. وانطلاقاً من ذلك سنعالج هذا المبحث في مطلبين أساسيين يتناول أولهما الإطار القانوني الوطني المانع والمانح لصلاحيات الرقابة، ويُخصّص ثانيهما لدراسة حدود اختصاص الرقابة على القطاع الخاص.

المطلب الأول

الإطار القانوني لصلاحيات الرقابة

First Requirement

Legal Framework for Oversight Powers

إن الهيئات المستقلة في العراق تمارس صلاحياتها الرقابية على القطاع غير الحكومي في ضوء منظومة قانونية متدرجة، تبدأ من أحكام الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة، وتمرّ بالتشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، حتى تصل إلى الأنظمة والتعليمات التي تضعها الجهات المختصة لتنظيم التنفيذ العملي لتلك الصلاحيات، ويعد هذا التدرج انعكاساً لمبدأ المشروعية الذي يقتضي أن تكون جميع أعمال الجهات العامة، بما في ذلك الهيئات المستقلة- مستندة إلى نصوص قانونية محددة. ومن ثم يمكن القول بأن الإطار القانوني يتوزع على مستويين متكاملين : أحدهما (مانح) يوسّع نطاق الصلاحيات الرقابية، والآخر (مانع) يضع حدوداً وضوابط يمنع تجاوزها لهذه الصلاحيات، ويمكن عرض هذا الإطار القانوني في ثلاث مستويات:

أولاً: الإطار الدستوري:

يعد هذا الإطار القانوني المرجع الأساس الذي يحدد ميدان تدخل الهيئات المستقلة في الرقابة، ويرسم لها حدود السلطة التي تمارسها، سواء من خلال القيود التي تفرضها ضمناً لعدم الانحراف في استعمال السلطة، أو من خلال تفصيل تلك السلطة واختصاصاتها، وتحدد طبيعة الرقابة وأدواتها ومدى انطباقها على القطاع الخاص، وبالعودة إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد أنه أرسى القاعدة الأولى في تنظيم وجود الهيئات المستقلة وصلاحياتها الرقابية، فقد نصت المادة (102) منه على أن الهيئات المستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي منحها مكانة خاصة في البنية الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبينما لم ينص الدستور بشكل صريح على رقابة هذه الهيئات على القطاع غير الحكومي، غير أنه قرر في عدد من مواده مبادئ عامة يمكن أن يُفهم منها إمكانية

إخضاع الكيانات الخاصة للرقابة في حالات محددة، لا سيّما إذا كانت تمارس نشاطاً ذا صلة بالصالح العام، أو تتعامل مع المال العام أو المرافق العامة.

فعلى سبيل المثال أشار الدستور في المادة (25) منه إلى التزام الدولة بتشجيع القطاع الخاص وتنظيم الاقتصاد على أسس حديثة، وهو ما يُفهم منه أن الدستور أرسى مبدأ (الحرية الاقتصادية) من جانب مع إتاحة رقابة تكفل سلامة النشاط الاقتصادي من جانب آخر، أي أن الحرية الاقتصادية مضمونة ولكنها ليست مطلقة، بل تخضع لتنظيم الدولة وتدخلها عند الضرورة. كما نصت المادة (26) من الدستور على أن (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة)

ولما كان الدستور يرسّخ في المادة (5) منه مبدأ (سيادة القانون) الذي يُلزم جميع السلطات والهيئات -بما فيها المستقلة- بالخضوع لأحكامه، وعدم تجاوز حدود الاختصاص المقرر لها. وبهذا يعد الدستور الإطار "المانح" من خلال إقراره بوجود هذه الهيئات، وبالوقت نفسه "المانع" من انحرافها عن المصلحة العامة أو تعسفها في استعمال السلطة.

وبالتالي، فإن رقابة الهيئات المستقلة يمكن أن تستند إلى هذا الدور التنظيمي، شريطة أن تكون مفوّضة بذلك بموجب القانون.

ثانياً: الإطار القانوني:

يتكون هذا الإطار من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي تحدد بالتفصيل اختصاصات الهيئات المستقلة وآليات عملها، وإجراءات الرقابة التي تمارسها على القطاع غير الحكومي. وقد تكون هذه القوانين (مانحة) للصلاحيات حين توسّع من نطاق الرقابة أو تتيح للهيئة التدخل في مجالات معينة، أو قد تكون (مانعة) حين تضع قيوداً أو شروطاً مسبقة لمباشرة الرقابة، فعلى سبيل المثال يمنح قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 (المعدّل) صلاحيات واسعة لمراجعة الحسابات المالية للجهات التي تستفيد من المال العام، حتى وإن كانت ضمن القطاع الخاص⁽¹⁹⁾، وفي ضوء ما تقدم تعد القوانين المنشئة للهيئات المستقلة هي المصدر المباشر والرئيسي للصلاحيات الرقابية المخولة لها، ونظراً لتعدد هذه الهيئات وتباينها من حيث طبيعة اختصاصاتها، فإن نطاق رقابتها على القطاع غير الحكومي يختلف من هيئة لأخرى وبحسب ما يقرره قانون تلك الهيئة.

فعلى سبيل المثال نص قانون هيئة الإعلام والاتصالات في مادته الرابعة على أن مهام الهيئة تتمثل في (تنظيم وتطوير خدمات الإعلام والاتصالات في العراق، ومراقبة التزام مقدمي هذه الخدمات -من القطاعين العام والخاص- بالشروط والمعايير الفنية

والتنظيمية) وهذا يدل صراحةً على امتداد الرقابة لتشمل القطاع الخاص (غير الحكومي)، طالما أن نشاطه يدخل ضمن اختصاص الهيئة. كذلك الحال بالنسبة لديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي خوله قانونه ذو الرقم 31 لسنة 2011 مراقبة الجهات التي تتلقى تمويلاً عاماً، بما فيها الشركات المختلطة أو الخاصة التي ترتبط بعقود مع الدولة أو تستلم منحاً أو قروضاً حكومية، ما يفتح المجال أمام رقابة مالية جزئية على بعض الكيانات غير الحكومية.

مع ملاحظة أن بعض القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة لا تمنحها صلاحية صريحة تمكّنها من ممارسة الرقابة على القطاع غير الحكومي، هذه الهيئات مقيدة بمبدأ المشروعية (التقيّد بالنصوص القانونية) ولا يجوز لها ممارسة صلاحيات غير منصوص عليها. وعليه، فإن غياب النص الصريح على الرقابة على القطاع الخاص أو غير الحكومي يجعل من ذلك حاجزاً قانونياً يمنعها من التوسع، ويؤدي إلى وجوب تعديل القانون إذا أُريد توسيع صلاحياتها لتشمل الرقابة خارج الإطار الحكومي. مثال قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 حصر صلاحياته في مراقبة المال العام في الوزارات والجهات الرسمية والقطاع العام، ولم يمددها إلى القطاع الخاص إلا في حالة ارتباطه بعقود أو دعم مالي حكومي

ثالثاً: الإطار اللانحي والتنظيمي:

يمثّل هذا الإطار المستوى التنفيذي للتشريعات، ويضم التعليمات والأنظمة واللوائح الصادرة عن الهيئات المستقلة، وتهدف هذه اللوائح إلى وضع تفاصيل الإجراءات الرقابية، وتحديد المعايير الفنية والإدارية التي تلتزم بها الجهات الخاضعة للرقابة. ويُعد هذا الإطار ضمن الأدوات المانحة حين يفسح المجال للهيئة بمباشرة صلاحيات إضافية، أو قد يكون بمثابة أداة مانعة حين يضع متطلبات وإجراءات مقيدة، مثل تحديد فترات التدقيق أو إلزام الهيئة بالحصول على إذن مسبق قبل الرقابة على منشأة خاصة⁽²⁰⁾.

غير أن هذا الإطار القانوني لا يخلو من مواطن الغموض، إذ أن العديد من الهيئات المستقلة تمارس رقابة فعلية على مؤسسات خاصة دون أن يُمنح لها ذلك صراحةً في قانون تأسيسها، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول مدى مشروعية تلك الممارسة، فعلى سبيل المثال تقوم هيئة النزاهة بمتابعة العقود التي تبرمها الجهات الحكومية مع الشركات الخاصة، استناداً إلى اشتراك المال العام فيها، على الرغم من عدم وجود تنظيم تشريعي واضح لهذه الرقابة.⁽²¹⁾

وتثور في هذا السياق مسألة أخرى لا تقل أهميتها عما سبق، وهي ما إذا كان غياب النص يمنع الهيئة من ممارسة الرقابة، أم أن مجرد وجود مصلحة عامة كافياً لتبرير

وجودها، وقد ذهب القضاء الدستوري العراقي في بعض أحكامه الى أن الهيئات المستقلة لا يجوز لها أن تتجاوز ما خُصّت به قانوناً، وهذا مما يكرّس مبدأ المشروعية⁽²²⁾.

وبالتالي فإن الإطار القانوني المانع أو المانع لصلاحيات الرقابة يجب أن يُفهم في ضوء قاعدة أساسية، وهي أن الرقابة لا يمكن ممارستها الا في ضوء تفويض صريح، وأن الأصل في العلاقة بين الهيئات المستقلة والقطاع الخاص هو الحرية لا الخضوع، ما لم يرد نص قانوني يُخضع الثانية لرقابة الأولى⁽²³⁾.

وفي هذا الإطار يرى بعض الفقه أن تنظيم الرقابة على القطاع غير الحكومي لا بد أن يتميز بالتحديد والدقة القانونية، تحاشياً لأي توسع قد يؤدي الى اختلال التوازن بين الحرية الاقتصادية والسلطة التنظيمية⁽²⁴⁾، على أن تكون السلطة الرقابية محكومة بضوابط تمنع التعسف وتحافظ على التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الكيانات غير الحكومية.

أي أن الإطار القانوني الوطني يوازن بين المنح والمنع: فهو يمنح الهيئات المستقلة سلطات رقابية واسعة لحماية المصلحة العامة، وفي الوقت ذاته يمنع تغولها على حرية النشاط الاقتصادي

المطلب الثاني

حدود اختصاص الرقابة على القطاع غير الحكومي

The Second Requirement

Limits of the Jurisdiction of Oversight over the Non-Governmental Sector

تُعد مسألة تحديد النطاق الذي يمكن للهيئات المستقلة أن تمارس فيه صلاحياتها الرقابية على القطاع الخاص، من المسائل الجوهرية التي تتطلب توازناً بين متطلبات المصلحة العامة، وضرورة حماية الحقوق الدستورية للكيانات الخاصة، التي منها الحفاظ على حرية النشاط الاقتصادي، إذ لا يمكن للرقابة أن تكون بلا حدود، وإلا انقلبت الى أداة للتعطيل أو التدخل غير المبرر، كما لا يجوز أن تقيد الى الحد الذي يجعلها عاجزة عن منع المخالفات وحماية الحقوق

فالرقابة بطبيعتها، أداة تنظيمية وإشرافية، لكنها إذا تجاوزت حدودها المشروعة تحولت الى تدخل غير مبرر في النشاط الاقتصادي والحرية التعاقدية التي يكفلها الدستور العراقي⁽²⁵⁾.

ويمكن تحديد حدود الاختصاص الرقابي للهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي من خلال ثلاثة محاور رئيسية :

1. الحدود الدستورية:

يتضح من مبادئ الدستور العراقي لسنة 2005 أن المشرع الدستوري لم يقصد منح الهيئات المستقلة صلاحيات رقابية مطلقة، بل ألزمها بالخضوع لمبادئ عامة تحكم النشاط الإداري، مثل مبدأ الشرعية، ومبدأ التناسب، ومبدأ الضرورة.

فحرية النشاط الاقتصادي التي نصت عليها المادة (25) ليست حرية مطلقة، لكنها لا تقبل التقييد إلا لتحقيق مصلحة عامة أكيدة، وعلى أساس نص قانوني صريح يحدد نطاق التدخل، وهذا يعني أن أي رقابة على كيان خاص لا بد أن تبررها حاجة حقيقية، وأن تكون الوسائل المستخدمة أقل ما يمكن من حيث المساس بالحقوق⁽²⁶⁾. إذ لا يجوز للهيئات المستقلة أن تمارس سلطاتها الرقابية إلا في حدود ما أجازها الدستور، سواءً بالنص الصريح أو بالتفويض التشريعي، وذلك التزاماً بمبدأ المشروعية الذي يعد من مرتكزات النظام القانوني العراقي⁽²⁷⁾. وهذا المبدأ يفرض على المشرع أن يحدد بدقة الصلاحيات الرقابية دون غموض، لعدم ترك السلطة التقديرية من دون ضابط.

2. الحدود التشريعية:

تضع التشريعات النافذة قيوداً محددة ترتبط مباشرة بطبيعة القطاع غير الحكومي، فلا يمتد اختصاص ديوان الرقابة المالية بحسب المادة (6/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) المعدل إلى أي منشأة خاصة إلا إذا كانت تتعامل بالمال العام أو تتمتع بإعفاءات أو دعم حكومي. وهذا القيد تعني أن نطاق الاختصاص الرقابي مشروط بارتباط النشاط الخاص بمصلحة عامة أو بمورد عام، وإلا خرج عن ولاية الهيئة. فالرقابة على القطاع غير الحكومي أو الخاص لا تُمارَس بصفة عامة، بل تقتصر على الأنشطة التي نص عليها القانون، كالمصارف، وشركات الاتصالات، وقطاع الطاقة، حيث يتطلب الأمر حماية المصلحة الاقتصادية العامة أو الأمن القومي⁽²⁸⁾.

3. الحدود العملية

يلعب القضاء (دستورياً كان أو إدارياً) دوراً حاسماً في تفسير وتحديد حدود اختصاص الهيئة المستقلة. فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا عدة أحكام فسرت النصوص القانونية بما يضبط الصلاحيات الرقابية ويمنع توسعها دون سند، كما تدخل القضاء

الإداري لإلغاء قرارات رقابية تجاوزت الحدود التي رسمها القانون⁽²⁹⁾. وبذلك يضمن الدور القضائي بقاء الرقابة ضمن الإطار المشروع، ومعالجة حالات التعسف أو سوء استعمال السلطة.

البعد العملي (التطبيقي):

إن توافر الأسس القانونية للرقابة، لا يمنع من تقييد التطبيق العملي لنشاط الكيان غير الحكومي بعدة اعتبارات، كسرية البيانات التجارية، وحماية المنافسة، وضمان عدم إفشاء الأسرار الصناعية، أي أن حدود اختصاص الرقابة على القطاع غير الحكومي ليست مجرد نصوص جامدة، وإنما هي منظومة متكاملة تتشكل من مبادئ دستورية ضابطة، وقيود تشريعية خاصة، ورقابة قضائية مصححة، واعتبارات عملية توازن بين فعالية الرقابة وضمان بيئة استثمارية سليمة.

المبحث الثاني

آليات التوازن في سلطة الهيئات المستقلة تجاه القطاع غير الحكومي

Section Two

Mechanisms for balancing the authority of independent body's vis-à-vis the non-governmental sector

رغم أن الهيئات المستقلة تتمتع بصلاحيات واسعة لممارسة الرقابة على القطاع غير الحكومي، فإن المشرع العراقي يفرض مجموعة من الضمانات التي تهدف الى حماية الشركات والأفراد من أي تعسف محتمل في ممارستها للرقابة. كما ان التطبيق العملي لهذه الرقابة يواجه عدة إشكاليات وتحديات عملية، تجعل من دراسة هذا المبحث ضرورة لفهم مدى فعالية الرقابة وأثرها على القطاع غير الحكومي . وينقسم هذا المبحث الى مطلبين رئيسيين يتناول أولهما الضمانات القانونية لحماية القطاع غير الحكومي من تعسف الرقابة، ويستعرض ثانيهما التحديات والإشكاليات التي تواجه الرقابة التطبيقية.

المطلب الأول

الضمانات القانونية لحماية القطاع غير الحكومي من تعسف الرقابة

First Requirement

Legal Guarantees to Protect the Non-Governmental Sector from Arbitrary Oversight

تكتسب الضمانات القانونية اهميتها من كون الرقابة على القطاع غير الحكومي وإن كانت تهدف الى حماية المصلحة العامة، إلا أنها قد تنطوي على خطر التعسف إذا تجاوزت حدود الاختصاص أو أخلت بحقوق الأفراد والشركات، لذا نص القانون

العراقي على مجموعة من الضمانات التي تُخضع الهيئات المستقلة لرقابة عادلة ومتوازنة وبما يحقق المصلحة العامة دون انتقاص من الحقوق الأساسية للقطاع غير الحكومي، ويمكن تصنيف هذه الضمانات إلى :

أولاً/ الضمانات الدستورية:

يضمن الدستور العراقي لسنة 2005 للكيانات غير الحكومية حماية حقوقها الأساسية، بما في ذلك الحق في الملكية الخاصة، وحرية ممارسة الأعمال الاقتصادية الذي أشارت إليه المادة (25) من الدستور، فضلاً عن النص على بعض المبادئ التي تؤمن تلك الحماية، مثل مبدأ (حرية النشاط الاقتصادي) ومبدأ (سيادة القانون) الذي تناولته المادة (5) من الدستور، وحماية الملكية الخاصة الذي نصت عليه المادة (23) منه. وهذه المبادئ تُلزم الهيئات المستقلة بعدم اتخاذ أي إجراء رقابي إلا بناءً على نص قانوني محدد، ووفق ضوابط تمنع الانحراف بالسلطة أو المساس غير المبرر بحقوق الأفراد⁽³⁰⁾.

ثانياً/ الضمانات التشريعية:

تتجسد الضمانات التشريعية في النصوص القانونية المنظمة للهيئات المستقلة، والتي تحدد إجراءات الرقابة، وحقوق الدفاع، والطعون القضائية الممكنة:

- **حق الاعتراض والطعن القضائي:** إذ يحق للكيانات غير الحكومية الطعن أمام القضاء الإداري أو المالي ضد أي قرار صادر عن هيئة مستقلة إذا رآته تجاوزاً للاختصاص أو تعسفياً⁽³¹⁾.
- **الشفافية والإشعار المسبق:** تفرض بعض القوانين مثل قانون هيئة الإعلام والاتصالات رقم (65) لسنة 2004 على الهيئة إشعار الشركات المعنية مسبقاً بأي إجراءات رقابية⁽³²⁾.
- **التوازن بين المصلحة العامة والحقوق الخاصة:**

تنص بعض القوانين على وجوب مراعاة تأثير القرارات الرقابية على النشاط الاقتصادي الخاص، وتحديد حدود العقوبات بما يتناسب مع المخالفات⁽³³⁾.

ثالثاً/ الضمانات التنظيمية والإجرائية:

وتشمل اللوائح الداخلية والإجراءات التنظيمية التي تعتمدها الهيئات المستقلة كعناصر حماية إضافية ومنها:

- تحديد طرق التفتيش والمراجعة بشكل قانوني محدد.
- الالتزام بتوثيق كل إجراءات الرقابة لضمان الشفافية والمساءلة⁽³⁴⁾.

- مجموعة من القواعد التي تفرض على الهيئة المستقلة اتباع إجراءات عادلة وشفافة، مثل توثيق الملاحظات الرقابية كتابةً، وتمكين الجهة الخاضعة للرقابة من الرد عليها، وحققها في الحصول على نسخة من تقرير الفحص⁽³⁵⁾.
- وجود لجان داخلية للبت في الشكاوى المقدمة من الشركات قبل اللجوء الى العقوبات النهائية⁽³⁶⁾.

وتعد الضمانات التنظيمية والإجرائية بمجموعها قاعدة أساسية لضمان عدم استغلال السلطة الرقابية من قبل الهيئات المستقلة، وتحقيق التوازن المطلوب بين المصلحة العامة وحقوق القطاع الخاص (غير الحكومي).

رابعاً/ الضمانات القضائية:

يبقى القضاء هو الملاذ الأخير والأمن لحماية القطاع غير الحكومي من أي تعسف في الرقابة، إذ يملك صلاحية إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، ووقف تنفيذها، والحكم بالتعويض عند ثبوت الضرر. وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا ومحاكم القضاء الإداري في العراق، عدة أحكام أكدت على ضرورة التزام الهيئات المستقلة بحدود ولايتها القانونية⁽³⁷⁾.

المطلب الثاني

التحديات العملية التي تواجه رقابة الهيئات المستقلة

The Second Requirement: Practical Challenges Facing the Oversight of Independent Bodies.

لا يقتصر التنظيم القانوني لرقابة الهيئات المستقلة للقطاع غير الحكومي على رسم قواعد مجردة، وإنما يتطلب أن تجد هذه القواعد طريقها الى التطبيق العملي بصورة تحقق التوازن بين مبدأ سيادة القانون من جهة، وضمان حرية النشاط الاقتصادي من جهة أخرى.

غير أن التجربة العراقية كشفت عن جملة من التحديات والإشكاليات التي تعترض تطبيق هذه الرقابة، سواء على مستوى النصوص المنظمة، أو في واقع الممارسة الفعلية للهيئات المستقلة، وهو ما يجعل الرقابة التطبيقية تواجه في كثير من الأحيان قصوراً في الفاعلية أو انحرافاً عن مقاصدها الأصلية.

ويمكن حصر هذه التحديات أو الإشكالات في محورين رئيسيين يتمثلان في (التحديات القانونية والتنظيمية) ثم (الإشكالات العملية والتطبيقية):

أولاً/ التحديات القانونية والتنظيمية:

إن من أبرز ما يواجه الهيئات المستقلة في مجال رقابتها على القطاع غير الحكومي هو غموض النصوص التي تحدد نطاق هذه الرقابة، إذ أن العديد من القوانين العراقية

جاءت عامة أو غير دقيقة في بيان حدود سلطة الهيئات المستقلة، الأمر الذي يفتح الباب أمام التأويلات المتعارضة، ويضعف من وضوح مركز القطاع غير الحكومي أمامها⁽³⁸⁾.

كما أن هناك تداخلاً في الصلاحيات بين هذه الهيئات وبين الوزارات أو الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، إذ تمارس أكثر من جهة سلطة رقابية على ذات النشاط الاقتصادي، مما قد يولد ازدواجية في القرارات ويفتح المجال أمام التضارب في التوجهات التنظيمية⁽³⁹⁾.

يضاف الى ذلك أن النصوص التشريعية كثيراً ما أغفلت الضمانات الكافية لحماية التوازن بين متطلبات الرقابة وحماية حرية مم لمواجهة انتقادات فقهية حول مدى انسجامها مع مبدأ حرية السوق المكّرس في ارساء النشاط الاقتصادي، وهذا النقص يجعل بعض القرارات الرقابية عرضة للطعن بعدم الدستورية أو الدستور العراقي⁽⁴⁰⁾ وأرى أن غياب الضمانات الكافية يهدد الاستقرار القانوني والاقتصادي معاً؛ فمن ناحية قد يُضعف ثقة المستثمرين والفاعلين الاقتصاديين، ومن ناحية أخرى قد يُفقد الرقابة فعاليتها لأنها ستظل مهددة بالإلغاء أو الطعن. الحل يكمن في إصلاح تشريعي يحدّد بدقة:

ثانياً/ الإشكالات العملية والتطبيقية:

إن هناك عدداً من الإشكالات التي تحد من فاعلية الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على الصعيد العملي، ومن بين هذه الإشكالات (ضعف الإمكانيات الإدارية والفنية لبعض تلك الهيئات)، إذ لا تمتلك تلك الهيئات الكفاءات المتخصصة أو البنية التحتية اللازمة لمتابعة الأنشطة المعقّدة في القطاع غير الحكومي⁽⁴¹⁾، كما أن الضغوط السياسية والاقتصادية تشكّل تحدياً جوهرياً أمام استقلال هذه الهيئات، إذ غالباً ما تتعرض بعض قراراتها أمام محاولات الضغط أو التحايل، بالشكل الذي يُفقد حيادها المفترض⁽⁴²⁾.

وإلى جانب ما سبق، فإن بطء الإجراءات الرقابية وتعقيد مسارها كثيراً ما يؤدي الى تعطيل النشاط الاقتصادي، ويؤثر سلباً على مناخ الاستثمار، خصوصاً في القطاعات الحيوية التي تحتاج الى سرعة الإنجاز والتراخيص⁽⁴³⁾.

يتضح مما تقدم أن الرقابة التطبيقية التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق تواجه تحديات مزدوجة: إذ تعاني من قصور في النصوص القانونية والتنظيمية من جهة، وتصطدم بمعوقات عملية تحد فاعليتها من جهة أخرى، الأمر الذي يستدعي إعادة نظر تشريعية تضمن وضوح الصلاحيات وحدودها،

بالتوازي مع تعزيز القدرات المؤسسية والفنية للهيئات المستقلة بما يكفل تحقيق الرقابة الفاعلة دون الإضرار بحرية القطاع غير الحكومي. أثبت الواقع العملي أن هذه الرقابة ما تزال تعاني من جملة من الإشكالات المتشابكة، يرجع بعضها إلى قصور في الإطار التشريعي من حيث عدم وضوح الاختصاصات أو تداخلها مع صلاحيات هيئات أخرى، في حين يرتبط بعضها الآخر بمعوقات تنفيذية تتعلق بضعف القدرات المؤسسية، وتأثير العوامل السياسية، وممانعة الكيانات الخاصة لإجراءات الرقابة.

الفصل الثالث

تطوير رقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق

Chapter Three

Developing Independent Bodies' Oversight of the Non-Governmental Sector in Iraq

لقد بيّن الفصلان الأول والثاني الإطارين العام والتنظيمي لرقابة الهيئات المستقلة، من حيث الطبيعة القانونية وصور الرقابة من جهة، والأساس القانوني والصلاحيات والضمانات المقررة من جهة أخرى. غير أن الاكتفاء بالعرض والتحليل التشريعي قد لا يكفي لتحقيق الغاية المرجوة من البحث، إذ تبقى الحاجة قائمة الى طرح رؤية مستقبلية تستكشف مواطن القصور وتستعرض إمكانيات التطوير، بما يضمن تفعيل الدور الرقابي للهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق بطريقة أكثر فاعلية وانسجاماً مع متطلبات العدالة والشفافية والتنمية الاقتصادية.

ومن هنا يتجه هذا الفصل الى بيان آفاق تطوير الرقابة من خلال الوقوف على مواطن الخلل والقصور في التطبيق العملي، ثم تقديم جملة من المقترحات والمعالجات التي من شأنها أن تعزز من كفاءة الرقابة وحدودها الموضوعية والإجرائية. وبهذا يكون هذا الفصل بمثابة حلقة ختامية تجمع بين ما سبق من تحليل وما يلزم من رؤية إصلاحية مستقبلية، وسنقسمه الى مبحثين نتناول في أولهما بيان مواطن القصور التشريعي والمؤسسي في الرقابة الحالية للهيئات المستقلة، ونستعرض في الثاني دراسة سبل وآليات تطوير الرقابة على القطاع غير الحكومي

المبحث الأول مواطن قصور رقابة الهيئات المستقلة

Section One

Weaknesses in the Oversight of Independent Bodies

إن الحديث عن آفاق تطوير رقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي يقتضي ابتداءً تشخيص أوجه الضعف والقصور التي تعانيها الرقابة الحالية، سواء على مستوى النصوص القانونية والتنظيمية التي توطر عمل الهيئات، أو على مستوى الممارسة المؤسسية والإجرائية التي تُترجم فيها تلك النصوص الى واقع عملي. فالتطوير لا يمكن أن يكون فعالاً ما لم يُبنى على رؤية نقدية تكشف عن مواطن الخلل وتحدد مجالات الإصلاح الممكنة.

وفي ضوء ما تقدم ينقسم هذا المبحث على مطلبين يستعرض أولهما القصور القانون (التشريعي والتنظيمي) ويخصص ثانيهما للقصور العملي (المؤسسي والإجرائي).

المطلب الأول

القصور التشريعي والتنظيمي

The first requirement: legislative and regulatory shortcomings

تواجه الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق عدة تحديات على الصعيدين التشريعي والتنظيمي، إذ تعاني النصوص القانونية غالباً من التجزئة وعدم التكامل بين القوانين واللوائح التنفيذية، وهو ما يخلق فراغات قانونية تفسح المجال أمام ظهور تفسيرات متباينة تحد من فاعلية الرقابة. كما أن بعض القوانين غالباً ما تفتقر الى وضوح المعايير والحدود، الأمر الذي قد يؤدي الى تجاوز الهيئات المستقلة لحدود اختصاصها أو تقليص دورها الرقابي في مجالات أساسية⁽⁴⁴⁾.

علاوة على ذلك، قد تتأخر تحديثات الإطار القانوني لمواكبة التطورات الاقتصادية والتكنولوجية في القطاع غير الحكومي ما يقلل من قدرة الهيئات على التعامل مع الممارسات الحديثة، مثل الرقابة على المؤسسات المالية الرقمية أو القطاعات الناشئة⁽⁴⁵⁾، كما أن بعض القوانين واللوائح قد تتضمن تعارضاً أو ازدواجية في الصلاحيات بين الهيئات المختلفة، ما يعيق التنسيق ويضعف الفعالية الرقابية⁽⁴⁶⁾. ويمكن القول بأن معالجة هذا القصور التشريعي والتنظيمي يمثل خطوة هامة وضرورية لتطوير رقابة الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي، من خلال

مراجعة النصوص القانونية وتحديثها بما يضمن الوضوح والتكامل والانسجام بين مختلف الجهات الرقابية⁽⁴⁷⁾.

المطلب الثاني

القصور المؤسسي والإجرائي

The Second Requirement: Institutional and Procedural Shortcomings

تواجه الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق تحديات مؤسسية وإجرائية تؤثر على فاعليتها⁽⁴⁸⁾، إذ غالباً ما تعاني هذه الهيئات من نقص الموارد البشرية المتخصصة والتقنية، ما يقلل من قدرتها على متابعة النشاطات الاقتصادية الحديثة وتقييمها بشكل دقيق⁽⁴⁹⁾.

كما أن البنية الإدارية للهيئات المستقلة في بعض الحالات غير واضحة، ما يؤدي الى ازدواجية المهام أو غياب التنسيق الإداري بين الأقسام الرقابية⁽⁵⁰⁾، كالتداخل الذي يحصل بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي، أو مُنَع المفتشون العامون في بعض الوزارات من الوصول الكامل إلى الوثائق أو البيانات عند لجنة النزاهة، فقد تم اعتبار القضايا التي تقع ضمن اختصاصات المفتش العام من القضايا التي تُحال لهيئة النزاهة أو المجلس الأعلى، الأمر الذي يخلق ازدواجاً في الإجراءات وضياعاً في المسؤولية هذا بالإضافة الى الروتين الإداري الطويل والمعقد في إجراءات الترخيص والمراجعة والفحص والذي يبطئ عمل الرقابة ويضعف القدرة على اتخاذ القرارات بالسرعة المطلوبة⁽⁵¹⁾.

علاوة على ذلك يواجه القطاع الخاص في بعض الأحيان غياباً للتوجيه والإرشاد من الهيئات المستقلة، الأمر الذي يؤدي الى التباين في فهم القوانين والتعليمات، وبالتالي زيادة فرص المخالفات غير المقصودة من قبل الشركات والمؤسسات⁽⁵²⁾،

ومن خلال ما سبق يتبين أن فعالية الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي في العراق تتأثر بعدة عوامل منها (القصور التشريعي، ضعف البنية المؤسسية، وتعقيد الإجراءات الإدارية) ولتعزيز هذه الرقابة يجب العمل على (ضمان التحديث المستمر للقوانين، تطوير الموارد البشرية، تبسيط الإجراءات، وتعزيز التنسيق بين الهيئات المختلفة)، كما أن اعتماد التكنولوجيا والرقابة الرقمية يمثلان فرصة كبيرة لمواكبة التطورات الحديثة وتحقيق الرقابة الفاعلة على القطاع الخاص فضلاً عن الشفافية.

المبحث الثاني

سبل وآليات تطوير الرقابة على القطاع غير الحكومي في العراق

Section Two

Ways and Mechanisms for Developing Oversight of the Non-Governmental Sector in Iraq

إن الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع الخاص في العراق، رغم ما تحققه من حماية للمصلحة العامة وضمان للشفافية والنزاهة، إلا أنها مازالت تعاني من قصور على المستويات التشريعي والمؤسسي والتطبيقي، ويُعزى ذلك إلى أن التجربة العراقية في مجال تنظيم عمل الهيئات المستقلة لم تكتمل بعد، فهي لا زالت تتأرجح بين هيمنة السلطات التقليدية، وضعف الأطر القانونية التي تضبط العلاقة بين هذه الهيئات والقطاع غير الحكومي.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى بحث سبل وآليات تطوير هذه الرقابة بما يضمن انسجامها مع أحكام الدستور ومتطلبات العدالة الاقتصادية.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن تحديد هذه السبل والآليات في جانبين رئيسيين : الأول يرتبط بالمسار التشريعي والمؤسسي الذي يحدد الأساس القانوني والتنظيمي لعمل الهيئات المستقلة، والثاني يتصل بالجانب العملي والتطبيقي الذي يعزز من فاعلية الرقابة على أرض الواقع.

المطلب الأول

السبل التشريعية والمؤسسية لتطوير الرقابة

First requirement: Legislative and institutional means to develop oversight

تُعد الإصلاحات التشريعية والمؤسسية المدخل الأهم في تطوير الرقابة على القطاع غير الحكومي، إذ أن وجود نصوص قانونية واضحة ومؤسسات رصينة يمثل الضمانة الأولى لنجاح أي عملية رقابية، ويمكن تحديد أبرز هذه السبل في النقاط التالية:

1. إعادة صياغة الأطر التشريعية المنظمة لعمل الهيئات المستقلة:

إذ تفتقر العديد من القوانين النافذة في العراق إلى الدقة في تحديد الصلاحيات والاختصاصات، مما يفتح المجال لتضارب القرارات وضعف التنسيق بين الهيئات ذات العلاقة بالقطاع الخاص.

ولذا فإن إعادة صياغة هذه القوانين بشكل يضمن وضوح الحدود بين السلطات، ويمنع التداخل غير المبرر، يعد ضرورة ملحة لتفعيل الرقابة

2. تعزيز الاستقلال المؤسسي للهيئات الرقابية:

إن الاستقلالية الحقيقية للهيئات المستقلة تحررها من الضغوط السياسية والإدارية التي قد تعيق أداءها، الأمر الذي يتطلب إيجاد ضمانات قانونية تكفل الحياد، وتكون بصيغة آليات شفافة لاختيار القيادات الإدارية، وضمان موازنات مالية مستقلة، بما يمنع تبعية هذه الهيئات لأي سلطة تنفيذية عليها⁽⁵³⁾.

3. إنشاء إطار قانوني للتنسيق بين الهيئات المستقلة:

يشكل غياب التنسيق أحد أبرز معوقات فاعلية الرقابة، خصوصاً في القطاعات التي تتداخل فيها المهام، كالمصارف الأهلية، وشركات التأمين، والمؤسسات التعليمية الخاصة.

لذا فإن سنّ تشريعات تفرض إنشاء مجالس أو لجان تنسيقية مشتركة من شأنه أن يعزز التكامل الرقابي ويمنع التكرار أو التناقض في الإجراءات⁽⁵⁴⁾.

المطلب الثاني

الآليات العملية والتطبيقية لتفعيل الرقابة

The second requirement: Practical and applied mechanisms for activating oversight.

تُعد الآليات العملية والتطبيقية حجر الزاوية في فاعلية

الرقابة على القطاع غير الحكومي، إذ أن أي نص تشريعي مهما كان دقيقاً لا يحقق الهدف المرجو منه ما لم يرافقه تطبيق عملي متكامل. ومن هنا تبرز الحاجة إلى اعتماد مجموعة من الإجراءات والآليات العملية التي من شأنها تفعيل الرقابة وضمان التزام القطاع الخاص بالقوانين والأنظمة، ومن أبرز تلك الآليات :

1. تطوير أنظمة الرقابة الداخلية والخارجية:

يجب على الهيئات المستقلة أن تمتلك أنظمة متطورة للرصد والمتابعة تشمل كل النشاطات الاقتصادية والخدمية للقطاع غير الحكومي، مع اعتماد مؤشرات أداء واضحة.

كما أن وجود وحدات متخصصة للمتابعة الداخلية هي بمثابة رقابة داخلية تسهم في كشف المخالفات قبل تفاقمها، كما في الرقابة الداخلية الموجودة في الجامعات والكليات الأهلية⁽⁵⁵⁾ بينما تركز الرقابة الخارجية على التحقق من التزام المؤسسات بالمعايير القانونية والمالية⁽⁵⁶⁾.

2. اعتماد تكنولوجيا المعلومات والحوكمة الإلكترونية:

تتيح التقنيات الحديثة كقواعد البيانات الإلكترونية ونظم المراقبة الرقمية، متابعة دقيقة للقطاع غير الحكومي، وتقليل فرص التلاعب أو التهرب من الرقابة، فضلاً عن مساهمتها في تعزيز الشفافية وسرعة اتخاذ القرار من قبل الهيئات الرقابية⁽⁵⁷⁾.

3. التدريب المستمر للكوادر الرقابية:

إذ يجب تدريب العاملين في الهيئات المستقلة على أحدث أساليب الرقابة، والفهم الدقيق للأنظمة المالية والإدارية، وقدرات التحليل الاقتصادي والتقني التي تمكنهم من تقييم الأداء المؤسسي للقطاع غير الحكومي بموضوعية⁽⁵⁸⁾.

4. تفعيل نظام العقوبات والإجراءات التصحيحية:

إن وجود عقوبات رادعة واضحة ومتدرجة يضمن التزام القطاع غير الحكومي بالقوانين والأنظمة، ويحد من التجاوزات أو الممارسات غير القانونية. ومن الضروري خضوع هذه العقوبات لآليات تصحيحية تمنح الجهات المخالفة فرصة لتعديل سلوكها قبل فرض العقوبة النهائية عليها⁽⁵⁹⁾.

5. تعزيز الشفافية والمساءلة:

يعتبر نشر التقارير الدورية عن نتائج الرقابة وتقديمها للجمهور، جزءاً من منظومة الرقابة الفعالة، التي تعزز من ثقة القطاع غير الحكومي بالهيئات المستقلة، ويجعل هذا القطاع أكثر التزاماً بالقوانين والمعايير⁽⁶⁰⁾.

يتضح مما سبق أن تطوير الرقابة على القطاع غير الحكومي في العراق يتطلب نهجاً مزدوجاً يجمع بين الإطار التشريعي والمؤسسي والآليات العملية والتطبيقية. فالسعي نحو سن تشريعات دقيقة تضع حدوداً واضحة لصلاحيات الهيئات المستقلة، وتعزيز استقلالها المؤسسي، وإنشاء آليات تنسيقية بينها، يمثل قاعدة ضرورية لضمان مشروعية وفعالية الرقابة.

في الوقت نفسه، تبقى الآليات العملية كتطوير أنظمة الرقابة الداخلية والخارجية، واعتماد التكنولوجيا الحديثة، وتدريب الكوادر، وتفعيل نظام العقوبات والإجراءات التصحيحية، أدوات لا غنى عنها لضمان التنفيذ الفعلي للرقابة.

إن الجمع بين هذه السبل التشريعية والمؤسسية والآليات التطبيقية يحقق توازناً يضمن حماية المصلحة العامة دون الإضرار بحقوق القطاع غير الحكومي، ويعزز ثقة المستثمرين بالجهاز الرقابي، ويجعل الهيئات المستقلة قادرة على أداء وظيفتها الرقابية بفعالية وكفاءة.

الخاتمة

Conclusion

الاستنتاجات:

Rresults

بعد استعراض موضوع رقابة الهيئات المستقلة على القطاع الخاص في العراق في إطار دستوري وتشريعي وتطبيقي، يمكننا التوصل الى جملة من النتائج والاستنتاجات المهمة والتي تتمثل في :

1. إن الهيئات المستقلة في العراق وُجدت لتكون أداة لتحقيق التوازن بين السلطات وضمان نزاهة الحياة العامة، غير أن طبيعتها القانونية مازالت محل جدل بين كونها جزءاً من السلطة التنفيذية أو كيانات ذات استقلال وظيفي، وفقاً لنصوص الدستور التي جاءت بمصطلحات (الارتباط، الخضوع، المسؤولية) أما قرارات المحكمة الاتحادية فقد أوردت مصلح (المرجعية) الذي لم نجد له ذكر في نصوص الدستور، الأمر الذي يثير الغموض وعدم الدقة في تحديد الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة في العراق.
2. تمثل الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة على القطاع غير الحكومي أحد أبرز صور تدخل الدولة الحديثة في الاقتصاد؛ لضمان التزام المؤسسات الخاصة بالقوانين، وحماية حقوق المستهلكين، والحفاظ على المال العام.
3. أظهرت الدراسة أن الإطار القانوني المنظم الرقابة الهيئات المستقلة يعاني من الثغرات المتمثلة في افتقار بعض هذه الهيئات الى نصوص تشريعية واضحة تتعلق بعملها في بعض جوانب اختصاصاتها، الأمر الذي يثير إشكالات حول مشروعية تدخلها في أنشطة القطاع غير الحكومي.
4. أن حدود الاختصاص ليست واضحة دائماً، إذ غالباً ما يحصل تداخل بين صلاحيات الهيئات المستقلة من جهة، والوزارات أو الأجهزة الحكومية من جهة أخرى، الأمر الذي يخلق ازدواجية ويؤثر في فاعلية الرقابة.
5. تواجه الرقابة التطبيقية تحديات كبيرة، تتمثل في ضعف التنسيق المؤسسي، محدودية الكوادر البشرية المؤهلة، القصور في استخدام التكنولوجيا الحديثة، فضلاً عن الضغوط السياسية التي قد تحد من استقلالية بعض الهيئات.

التوصيات:

Recommendations:

بناءً على ما تقدم توصي هذه الدراسة بما يلي :

1. ضرورة إصدار تشريع موحد ينظم عمل كل هيئة من الهيئات المستقلة، ويحدد صلاحياتها وحدود رقابتها على القطاع غير الحكومي بوضوح.
2. تفعيل مبدأ التنسيق المؤسسي بين الهيئات المستقلة والوزارات المختصة، لتلافي التضارب والازدواجية.
3. تعزيز استقلال الهيئات المستقلة وحمايتها من التأثيرات السياسية، بما يضمن حياديتها في ممارسة الرقابة.
4. الاستثمار في التكنولوجيا الحديثة والحوكمة الالكترونية لتطوير أدوات الرقابة.
5. اعتماد برامج تأهيل وتدريب مستمر للكوادر البشرية العاملة في الهيئات المستقلة

الهوامش

Endnote

- (1) يُنظر د. محمد باهي ابو يونس، الهيئات المستقلة بين الدستور والقانون، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد (45)، السنة 2018، ص123.
- (2) راجع د. سمير العلي، الحوكمة ورقابة الهيئات المستقلة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد (12)، السنة 2019، ص87.
- (3) مركز الدراسات القانونية، دور الهيئات المستقلة في العراق بعد عام 2003، منشورات المركز العراقي للبحوث والدراسات القانونية، بغداد، 2021، ص45-50.
- (4) د. محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص124.
- (5) د. محمد باهي ابو يونس، الهيئات المستقلة بين الدستور والقانون ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص13.
- (6) المادة (215) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 (المعدل سنة 2019).
- (7) م5 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011، م2 من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011.
- (8) د. ابراهيم عبد الله العيساوي، الهيئات المستقلة في النظام الدستوري العراقي: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العدد (35)، السنة 2022، ص88.
- (9) عبد الله مراد، النظام القانوني للهيئات الرقابية المستقلة، المركز العربي للنشر، بيروت، 2018، ص7.
- (10) تم نشره في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية بالعدد 32 بتاريخ 22 ابريل 2014.
- (11) John Uhr, Institutions Of Integrity: Transparency and Accountability in Australia, ANU Press, 2006, P.47
- (12) يوسف حسن يوسف، مصدر سابق، ص63.
- (13) د. عمار علي حسن، الرقابة الإدارية في الفكر القانوني المعاصر، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018، ص89.
- (14) المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011.
- (15) المواد (4-6) من قانون هيئة الإعلام والاتصالات رقم 65 لسنة 2004.
- (16) المواد (2-5) من قانون هيئة النزاهة الاتحادي رقم 30 لسنة 2011.
- (17) المادة (5) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم 53 لسنة 2008.
- (18) د. منذر الشاوي، النظام الدستوري في العراق، ط3، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 2012، ص227.
- (19) المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
- (20) المواد (2-5) من تعليمات ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012.
- (21) إقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015، ص93.
- (22) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (45/اتحادية/2019) بتاريخ 2019/6/12.
- (23) د. حنان محمد مطلق القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، مجلد (5)، الأعداد (23-24)، 2014، ص5-7.
- (24) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص112.

- (25) د. محمد باهي ابو يونس، الهيئات المستقلة بين الدستور والقانون "دراسة مقارنة"، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص145.
- (26) المادة (5) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والخاصة بسيادة القانون.
- (27) د. علي هادي عباس، المشروعية الدستورية لعمل الهيئات المستقلة في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد (2)، السنة (45)، 2023، ص38.
- (28) د. فاضل عبد النبي حسين، الرقابة على القطاع الخاص في التشريع العراقي، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2020، ص212.
- (29) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (35/اتحادية/2014) في 2014/4/28، والمنشور في الوقائع العراقية، العدد 4320 في 2014/5/12؛ وقرار محكمة القضاء الإداري رقم (157/قضاء إداري/2017) في 2017/11/14.
- (30) المواد (5 - 23 - 25) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (31) د. حيدر نجيب احمد، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في حدود المال العام، بحث منشور في كتاب بحوث المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، 2009، ص174.
- (32) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3980 في 2004/7/20.
- (33) د. محمد باهي ابو يونس، الهيئات المستقلة بين الدستور والقانون، مصدر سابق، ص158.
- (34) اللوائح الداخلية لهيئة النزاهة، وزارة العدل، بغداد، 2016، ص45.
- (35) تعليمات ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012، المواد (4، 7)؛ تعليمات هيئة النزاهة بشأن إجراءات التحقيق الإداري لسنة 2015، المادة 6.
- (36) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقارير السنوية للرقابة على القطاع الخاص، بغداد، 2018، ص22.
- (37) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (35/اتحادية/2014) في 2014/4/28، منشور في الوقائع العراقية، العدد 4320؛ وقرار محكمة القضاء الإداري رقم (157/قضاء إداري/2017) في 2017/11/14.
- (38) د. عبد الكريم عبد الله حسن، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 2018، ص145.
- (39) د. محمد باهي ابو يونس، الهيئات المستقلة بين الدستور والقانون، مصدر سابق، ص212.
- (40) المادة (25) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (41) د. علي خضير كاظم، الإدارة المستقلة في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2017، ص233.
- (42) د. إحسان علي حسين، استقلالية الأجهزة الرقابية في النظم الدستورية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة النهرين، العدد (2)، السنة 2019، ص88.
- (43) د. ناصر علي الحياني، التنظيم القانوني للاستثمار الخاص في العراق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2021، ص190.
- (44) د. فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2014، ص48.
- (45) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، آذار 2009، ص3.
- (46) سناء محمد سدخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص131.

- (47) د. محمد علي اللامي، دور الهيئات المستقلة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، هيئة النزاهة الاتحادية، 2023.
- (48) المصدر السابق نفسه.
- (49) اللجنة الاقتصادية العراقية، تقرير عن تطوير الرقابة على القطاع الخاص، وزارة التخطيط، 2021، ص37.
- (50) د. فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص52.
- (51) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص7.
- (52) سناء محمد سدخان، مصدر سابق، ص135.
- (53) عادل عبد المهدي، الهيئات المستقلة في النظام الدستوري العراقي، دار الرافدين، بيروت، 2012، ص97.
- (54) هادي عباس حمود، الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ط1، دار الثقافة، عمان، 2016، ص211.
- (55) المادة (15/ثانياً) من قانون التعليم الأهلي
- (56) هادي عباس حمود، الرقابة على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص218-220.
- (57) يوسف عبد الحسين، الرقابة الحديثة وتكنولوجيا المعلومات في القطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص102-105.
- (58) عادل عبد المهدي، الهيئات المستقلة في النظام الدستوري العراقي، مصدر سابق، ص112-114.
- (59) عبد الله خلف، الرقابة على القطاع الخاص وإجراءات الالتزام بالقانون، دار الشروق الجامعية، بغداد، 2020، ص75-78.
- (60) سعاد جبار حسين، رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص136-137.

المصادر

References

First: The Books:

- i. Dr. Abdul Karim Abdullah Hassan, The Legal System of Independent Bodies in Iraq, University Culture House, Cairo, 2018.
- ii. Dr. Ammar Ali Hassan, Administrative Control in Contemporary Legal Thought, 1st ed., Dar Al Fikr Al Jami'i, Alexandria, 2018.
- iii. Dr. Fadhel Abdul Nabi Hussein, Private Sector Oversight in Iraqi Legislation, 1st ed., Dar Al-Sanhouri, Baghdad, 2020.
- iv. Dr. Muhammad Ali Al-Lami, The Role of Independent Bodies in Promoting Transparency and Combating Corruption, Federal Transparency Authority, 2023.
- v. Dr. Munther Al-Shawi, The Constitutional System in Iraq, 3rd ed., Publications of the Legal Research Center, Baghdad, 2012, p. 227.
- vi. Dr. Nasser Ali Al-Hayani, Legal Regulation of Private Investment in Iraq, New University House, Alexandria, 2021.
- vii. Adel Abdul Mahdi, Independent Bodies in the Iraqi Constitutional System, Dar Al-Rafidain, Beirut, 2012.
- viii. Abdullah Khalaf, Private Sector Oversight and Legal Compliance Procedures, Dar Al-Shorouk University, Baghdad, 2020
- ix. Abdullah Murad, The Legal System of Independent Regulatory Bodies, Arab Center for Publishing, Beirut, 2018.
- x. Muhammad Bahi Abu Younis, Independent Bodies between the Constitution and the Law, 1st ed., Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2010
- xi. Hadi Abbas Hamoud, Supervision of Public Administration Work, 1st ed., Dar Al Thaqafa, Amman, 2016.

- xii. Youssef Abdel Hussein, Modern Control and Information Technology in the Public Sector, Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo, 2017.

Second: The Research:

- i. Iqbal Naji Saeed, The Legal System of Independent Bodies in Iraq, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2015.
- ii. Dr. Ali Khadir Kadhim, Independent Administration in Iraqi Law, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2017.
- iii. Sanaa Mohammed Sadkhan, Distribution of Financial Powers between the Federal Authority, Regions and Governorates (Iraq as a Model), PhD Thesis, College of Law, Tikrit University, 2012.
- iv. Sadiq Muhammad Ali Al-Hussaini, The Legal System of Independent Bodies (Comparative Study), PhD Thesis, College of Law, University of Babylon, 2014.
- v. Dr. Falah Hassan Attia, Financial Jurisdiction of a Governorate Not Organized within a Region in Iraqi Law, Master's Thesis, College of Law, University of Karbala, 2014.

Third: Research and articles

- i. Dr. Ibrahim Abdullah Al-Issawi, Independent Bodies in the Iraqi Constitutional System: A Comparative Analytical Study, Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Issue (35), Year 2022.
- ii. Dr. Ihsan Ali Hussein, Independence of Oversight Bodies in Constitutional Systems, Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Nahrain, Issue (2), 2019.
- iii. Dr. Hanan Muhammad Mutlaq Al-Qaisi, The Concept of Independence and Independent Bodies in the 2005 Constitution, Journal of Law, College of Law - Al-Mustansiriya University, Volume (5), Issues (23-24), 2014.

- iv. Dr. Haider Najib Ahmed, The Relationship between Administrative Law and Civil Law within the Limits of Public Money, a study published in the Research Book of the First Scientific Conference of the College of Law and Political Science, University of Diyala, 2009.
- v. Dr. Samir Al-Ali, Governance and Oversight of Independent Bodies, Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, Issue (12), 2019
- vi. Dr. Ali Hadi Abbas, The Constitutional Legitimacy of the Work of Independent Bodies in Iraq, Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, Issue (2), Year (45), 2023.
- vii. Dr. Ghazi Faisal Mahdi, The Federalism and Administrative Decentralization Systems in the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005, Legislation and Judiciary Magazine, Issue No. 1, March.
- viii. Dr. Muhammad Bahi Abu Younis, Independent Bodies between the Constitution and the Law, Journal of Law, Faculty of Law, Alexandria University, Issue (45), 2018.

Fourth: Laws and regulations

- i. The Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014 (amended in 2019).
- ii. Financial Supervision Bureau Law No. 31 of 2011, Article 2 of the Integrity and Illicit Gains Commission Law No. 30 of 2011.
- iii. Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005..
- iv. Federal Supreme Audit Office Law No. 31 of 2011.
- v. Communications and Media Commission Law No. 65 of 2004.
- vi. Federal Integrity Commission Law No. 30 of 2011.
- vii. Law No. 53 of 2008 on the High Commission for Human Rights.
- viii. Federal Financial Supervision Bureau Law No. (31) of 2011 as amended
- ix. Financial Supervision Bureau Instructions No. (1) of 2012.

- x. Federal Supreme Court Decision No. (45/Federal/2019) dated 6/12/2019.
- xi. Federal Supreme Court Decision No. (35/Federal/2014) dated 4/28/2014, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 4320 dated 5/12/2014; and Administrative Judiciary Court Decision No. (157/Administrative Judiciary/2017) dated 11/14/2017.
- xii. Federal Supreme Court Decision No. (35/Federal/2014) dated 4/28/2014, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 4320; and Administrative Judiciary Court Decision No. (157/Administrative Judiciary/2017) dated 11/14/2017.

Fifth: Foreign references

- i- John Uhr, Institutions Of Integrity: Transparency and Accountability in Australia, ANU Press, 2006, P.47