

مظاهر استقلالية الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن دراسة مقارنة

Aspects of The independence election authority in Jordan. Comparative Study

زياد علي محمد الكايد

استاذ مشارك، كلية العلوم والدراسات الانسانية – قسم القانون، جامعة شقراء

Ziad.alkaid@yahoo.com

Ziad.alkaid@su.edu.sa

الملخص

يتناول هذا البحث بالدراسة بيان مظاهر إستقلالية الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن والتي انشأت بعد التعديل الذي طرأ على الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ في عام ٢٠١١ وتحديداً المادة ٦٧ منه، وذلك من خلال دراسة مقارنة لعدد من التشريعات العربية بهذا الخصوص، وقد تناول الباحث في مبحث أول بيان مفهوم استقلال الهيئة المستقلة للانتخاب وتحديد طبيعتها القانونية، من خلال عرض تحليلي لنصوص القانون المتعلقة بذلك، قبل ان يشرع الباحث في مبحث ثاني ببيان مظاهر استقلالية اعضاء الهيئة المستقلة للانتخاب مقارنة بعدد من التشريعات الاخرى، سواءً من حيث تشكيل الهيئة او من حيث اختيار اعضائها او اعفاؤهم من وظائفهم، وفي المبحث الثالث تناولنا هذه الهيئات من حيث استقلالها المالي والاداري والقانوني، وقد انتهت الدراسة بنتائج وثم بتوصيات تتضمن ضرورة أن يكون هنالك تدخلاً من المشرع في الاردن لتعديل القانون بما يتلائم مع الوضع الواجب ان تكون عليه.

الكلمات المفتاحية: الانتخابات، الهيئة، الاستقلالية.

Abstract

The study addresses the aspects of the independence of the independent electoral commission in Jordan, which was established after the amendment of the Jordanian constitution of 1952 in 2011, specifically article 67, by a comparative study of a number of Arab legislation in this regard. The researcher discussed in the first topic the concept of independent election authority independence and determining its legal nature, through an analytical presentation of the relevant provisions of the law, before the researcher in second topic will begin to demonstrate the independence of the members of the independent election commission in comparison with a number of other legislations, both in terms of the composition of the commission and in terms of the selection or exemption of its members. In the third topic, the researcher dealt with these bodies in terms of their financial, administrative and legal independence. The study concluded with results and then recommendations that there should be interference from the legislator in Jordan to amend the law to suit the situation.

Key Words: Election, Authority, Independence.

المقدمة:

كان من أهم التعديلات الدستورية التي طرأت على دستور عام ١٩٥٢ في المملكة الأردنية الهاشمية والتي تم إجراؤها في عام ٢٠١١، هو التعديل الذي أصاب المادة ٦٧ من الدستور، بإضافة فقرة تنص على إنشاء هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، وذلك سعياً من الدولة لضمان إجراء انتخابات نزيهة وحرّة بعيداً عن أي شبهات بتدخل السلطة التنفيذية في سير العملية الانتخابية لصالح فئات معينة أو جهات معينة على حساب جهات أخرى.

فكان ان تأسست الهيئة المستقلة للانتخاب عام ٢٠١١ كجهة مستقلة تعنى بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها دون تدخل أو تأثير من أي جهة، وقد اعتبر ذلك إحدى ثمرات الإصلاح السياسي في الأردن، وتعبيراً عن استجابة الحكومة للمطالب الشعبية التي حدثت في الأردن في أعقاب اندلاع ثورات عدة في تونس ومصر وليبيا وغيرها من الدول، وقد صدر قانون الهيئة المستقلة للانتخاب بتاريخ ٢٠١٢ وتضمن عدداً من البنود القانونية التي تتناول تأسيس الهيئة وتشكيلها واختصاصاتها، بما يفترض انه يكفل ويضمن إجراء انتخابات نيابية نزيهة حرّة، ويكفل إعادة ثقة المواطن بالعملية الانتخابية ومخرجاتها، ومعالجة تجارب سلبية سابقة، وقد باشرت الهيئة عملها في شهر أيار من العام ٢٠١٢ وتمكنت من الإعداد لإجراء انتخابات مجلس النواب الأردني السابع عشر التي جرت مطلع العام ٢٠١٣ كأول انتخابات تديرها الهيئة بعد إنشائها.

وفي عام ٢٠١٤، وبموجب التعديلات الدستورية، تم توسيع دور ومسؤوليات الهيئة المستقلة للانتخاب، لتشمل إدارة الانتخابات البلدية وأي انتخابات عامة، إضافة إلى ما تكلفها به الحكومة من إدارة وإشراف على أية انتخابات أخرى، وبما يضمن أعلى مستويات الشفافية والنزاهة والحياد في إدارة العمليات الانتخابية المختلفة.

وتهدف هذه الدراسة الى بيان مظاهر وصور استقلالية هذه الهيئة في ضوء قانونها المنظم لها، وفي ضوء النصوص الدستورية ذات الشأن، مقارنة بعدد من الهيئات المستقلة الموجودة في

العديد من الدول، بحيث نحاول الاجابة على سؤال جوهري متعلق بحقيقة استقلال الهيئة المستقلة للانتخابات،

وهل تعتبر الهيئة فعلا مستقلة عن السلطة التنفيذية بالشكل الذي يجعلها حرة في عملها واتخاذ قراراتها واجراءاتها بخصوص العملية الانتخابية دون تدخل من الحكومة، واين تكمن مواطن الخلل والقصور في النصوص التشريعية والتي تجعل "استقلال" الهيئة مبتورا ولا زال بحاجة للعلاج لسد النقص التشريعي.

مشكلة الدراسة:

تتمثل اشكالية الدراسة بالاختلالات الواضحة في قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في ضوء مقارنتها بقوانين اخرى من حيث عدم استقلالية الهيئة فعليا.

اهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى توضيح اهم مظاهر استقلالية الهيئات المستقلة التي تقوم بالاشراف على انتخابات المجالس التشريعية، ومدى توافر هذه المظاهر بناء على قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن.

منهجية الدراسة:

اتباع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، في تناول النصوص القانونية الناطمة للموضوع، في الاردن وفي غيرها من الدول، معززا ذلك بالعديد من الآراء الفقهية لعديد الفقهاء الذين تناولوا الموضوع بالدراسة.

المبحث الاول:

مفهوم الهيئات المستقلة وتحديد طبيعتها القانونية:

يتطلب الحديث عن الهيئات المستقلة بشكل عام، والهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن على وجه الخصوص، ان نبين اولا ما هية هذه الهيئات المستقلة عموما، من حيث بيان مفهوم الهيئات المستقلة، ومن ثم بيان طبيعتها القانونية، وسنتناول هذا الامر في مطلبين:

المطلب الاول: مفهوم الهيئات المستقلة:

لم يتصدى المشرع -وحسناً فعل- لوضع تعريف محدد لمفهوم الهيئات المستقلة بشكل عام سواءً في الدستور او في القانون، ولذا فان الفقه ولا سيما الاداري منه وجد صعوبة في ايجاد تعريف محدد ودقيق لمفهوم الهيئات المستقلة، ويبدو ان سبب هذه الصعوبة يتمثل في تعدد هذه الهيئات وتتنوع مجالاتها واختصاصاتها ووظائفها وغاياتها واهداف انشائها، اضافة الى اختلاف طبيعة عملها واهمية عملها من هيئة لأخرى.

وبالاطلاع على معظم القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نجد انها غالباً لا تعرّف مفهوم الهيئة المستقلة، حيث نجد على سبيل المثال المادة الثانية من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن لعام ٢٠١٢ قد نصت على تعريف مفهوم الهيئة الوارد في القانون بانه يشير الى الهيئة المستقلة للانتخاب المنشأة بمقتضى احكام هذا القانون. واكتفى المشرع في هذه القوانين بتوضيح وظائف ومهام كل هيئة او في بعض الاحيان الى تشكيل الهيئة وكيفية اداءها لاعمالها ووظائفها.

اما في الفقه، فنجد ان هنالك من عرّف الهيئات المستقلة بانها عبارة عن هيئات وطنية لا تخضع لاسلطة رئاسة الدولة ولا للوصاية الادارية، وتتمتع بالاستقلالية التامة من جميع النواحي وعن كل سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) مع خضوعها للرقابة القضائية. (العيساوي، ٢٠٠٨).

وهناك من عرّفها بانها اجهزة تنظيمية فنية تقوم بمجموعة عمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لاهدافها، مع اعطاء هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات المناسبة لذلك. (بدوي، ٢٠٠٢).

وعرّفت ايضا بانها اجهزة لها تنظيم معين وتوجد ضمن مؤسسات الدولة وان كان لها تنظيم خاص بها وتتمتع بمجموعة من الامتيازات والصلاحيات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الاحيان وهذا ما جعل منها سلطة مستقلة. (دلفولفيه، ٢٠٠١).

كما عرّفت بأنها أجهزة تنظيمية تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة الى جانب مراقبة الاداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الادارة العامة من اجل تحقيق اهدافها مع اعطاء هذه الاجهزة سلطة اتخاذ قرارات بذلك. (شكري، ١٩٨٨).

كما عرّفها مجلس الدولة الفرنسي بانها منشآت ادارية تتصرف باسم الدولة وتمتع بسلطة حقيقية دون ان تخضع بذلك الى سلطة الحكومة.

وبالتدقيق على التعريفات السابقة يلاحظ انها الى حد ما قد صبغت بالصيغة الادارية اكثر من القانونية، ولذا وجدنا انها ركزت وبصورة جلية وواضحة على الجانب الفني لعمل الهيئة المستقلة، بحيث لم تكن هنالك اشارات واضحة للجوانب القانونية المتمثلة في المبادئ القانونية التي تطبق على الهيئة من حيث ادائها لوظائفها ومن حيث الرقابة عليها.

ويمكن القول ان الهيئات المستقلة عبارة عن كيانات مستقلة تنشأ بموجب الدستور وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة اداريا وماليا، غايتها ضمان سلامة التصرفات التي تقوم بها هذه الهيئة ومدى مطابقتها وموافقتها للقوانين والانظمة ذات العلاقة بعملها، تحت رقابة الاجهزة المعنية بالدولة.

المطلب الثاني:

الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة:

بسبب اختلاف غايات انشاء الهيئات المستقلة، وبسبب اختلاف طبيعة عملها ووظائفها، فقد برزت قاعدة عدم الاتفاق على طبيعة قانونية واحدة لجميع الهيئات المستقلة، ولذا فان بعض الفقه يراها هيئات دستورية في حين يراها اخرون بانها هيئات ادارية.

ففي النظام الفرنسي تسمى هذه الهيئات بـ"السلطات الادارية المستقلة" ، وان كان جانب قليل من الفقه راي في هذه السلطات "سلطة رابعة"، (ان الراي القائل بان السلطات المستقلة هي سلطة رابعة اصبح مهجورا في فرنسا وذلك لان انشاء السلطات العامة هو من اختصاص الدستور وليس القانون الصادر من السلطة التشريعية، والملاحظ ان السلطات او الهيئات المستقلة في فرنسا هي من انشاء السلطة التشريعية وليس الدستور، وان الدستور الرنسي الذي نص على مبدأ

الفصل بين السلطات، وان لم يشر الى عدد السلطات العامة لكن الواضح من تنظيمه لهذه السلطات انه قصد وجود ثلاث سلطات فقط. (حنفي، ٢٠٠٠)، (مونتسيكو، ١٩٥٣).

الا ان رأي المجلس الدستوري الفرنسي والقضاء الاداري قد استقر على عدم اعتبار السلطات المستقلة سلطة رابعة، وانما هي سلطات ادارية تتمتع بالاستقلالية عن السلطات الرئاسية في الدولة، وقد سميت بالسلطات الادارية بالنظر الى طبيعة عملها ووظائفها ذات الطابع الخدمي الاداري، ويمكن القول ان هذه الهيئات وفقا لهذا الراي تعتبر سلطة ادارية تملك جميع مظاهر السلطة العامة المتمثلة في اصدار القرارات الادارية دون ان تمتلك الشخصية المعنوية المستقلة. (عبد الرحيم، ٢٠١٣).

بالمقابل رأى بعض الفقه ان هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة كونها من اصحاب الخبرة والدراية، وبالتالي تكون فكرتهم قريبة من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي اتى به الدستور الانجليزي، اي توزيع السلطات بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، وان هذه الفكرة كانت حاضرة في تاسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة وهي كافية لاجاد توازن اخر غير الذي بينه "مونتسيكو"، كون ان هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية. (موسى، ٢٠١٢ - ٢٠١٣).

وفي الولايات المتحدة الامريكية كانت الفكرة بقبول الرقابة السياسية على هذه السلطات من قبل الكونغرس الامريكي عن طريق تعيين اعضاء فيها، كما انه يحدد ميزانيتها وامكانية تعديله لبعض القرارات التنظيمية التي قد يراها او يعتبرها غير مشروع، ولذا فقد حددت طبيعة هذه السلطات القانونية هنا بأنها سلطات ادارية مستقلة تابعه للسلطة التنفيذية ادارياً لا سياسياً.

على ان جانب اخر في الفقه يرى ان هذه السلطات هي سلطات ادارية تتسم بالطابع الاداري الخالص، من حيث ان معظم هذا السلطات متخصصة اي لها مهام محددة، بمعنى ان اطارها الاداري واسع، حيث يقول عنها د. عبدالله حنفي انها منظمات عبارة عن حوائط سد او سدود لحماية المجتمعات الحرة الحديثة من الاخطار ويتجاوز دورها من التطبيق المجرد للقانون من الناحية المادية لتشمل مجال الاخلاق والاداب. (حنفي، ٢٠٠٠).

ويبدو ايضا طابعها الاداري ظاهراً في انها ليست هيئات دستورية فمعظمها وليدة القانون، وعلى الرغم من انها وليدة ارادة المشرع، الا انها لا تعتبر تابعة للسلطة التشريعية او للبرلمان، وهي ايضا ليست هيئات قضائية رغم ان بعضاً من مهامها ذو طابع قضائي، كما ان هذه السلطات لا تخضع في غالبيتها لسلطات الحكومة وذلك عائد للاستقلالية التي تتمتع بها،

واخيراً فان طريقة تعيين اعضاء هذه السلطات من قبل السلطة التنفيذية يساهم في اضعاف الطابع الاداري عليها. (اللحام، ٢٠١٥).

ويرى الباحث ان هذه الهيئات جميعها تعتبر هيئات ادارية حكومية، تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، باعتبارها جهاز اداري رسمي ومستقل، ومنفصل عن الهيئات والاجهزة الادارية الاخرى، كما ان لا يمكن اعتبار الهيئات المستقلة سلطة رابعة، الى جانب السلطات الثلاث في الدولة، حيث ان استقلالها يجب ان لا يفهم منه انها تتساوي مع باقي السلطات من حيث القوة والقيمة الدستورية، حتى وان نص الدستور على انشاءها، وانما الهدف من منحها هذا الاستقلال هو لضمان حسن اداءها لاعمالها ومهامها دون ان تتعرض لاي ضغوطات او تأثيرات ايجابية او سلبية من اجهزة وسلطات اخرى في الدولة. وبعبارة اخرى فان هذه الهيئات ربما تكون قد انشأت لتفادي العيوب والنواقص في رقابة السلطات الاخرى، ومحاولة الوصول الى التطبيق السليم للقانون وضمان حسن المرافق العامة، فالرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية هي رقابة ذاتية تتبعد عن الموضوعية، خاصة حينما تحاول السلطة التنفيذية التستر على اعمالها المخالفة للقانون. (بركات، دراز، ١٩٧٢).

المبحث الثاني: مظاهر استقلال اعضاء الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن:

منحت الهيئات المستقلة الاستقلال اللازم كي تتمكن من ممارسة نشاطاتها بالشكل الصحيح وتحقيقا للهدف والغاية الذي انشأت الهيئة من أجله، لكن ما يلاحظ ان مفهوم الاستقلال وعلى الرغم من كونه يمثل عنصراً مشتركاً يرسم ملامح الهيئات المستقلة، الا ان مداه قد تراوح من دولة لاخرى ومن هيئة لاخرى داخل الدولة الواحد، وربما يعزى هذا الامر ويعود الى طبيعة عمل الهيئة نفسها واهمية عملها، لا سيما ان بعض الهيئات ربما اتسم عملها بالطابع السياسي الذي يبدو انه يعرقل او يشكل ضغطاً على عمل السلطة التنفيذية وعلى هيمنتها على مفاصل الدولة، ويبدو هذا الامر جلياً وواضحاً في الهيئات المستقلة التي تنظم عملية الانتخابات النيابية

في الدولة، ومنها الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن، وهي محور وجوه دراستنا هذه، ولذا كان لابد من دراسة تتولى اهم مظاهر "الاستقلالية" التي يتمتع بها اعضاء هذه الهيئة، مقارنةً بأنظمة اخرى في دول اخرى:

المطلب الأول: تشكيل الهيئة واختيار اعضائها:

نصت المادة ٦ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وتعديله الاردني رقم ١١ لسنة ٢٠١٢ على انه : "أ- يكون للهيئة مجلس مفوضين مؤلف من رئيس واربعة اعضاء يعينون بارادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد.

ب- ١- لغايات الفقرة (أ) من هذه المادة ، ترفع الى الملك قائمة بالاسماء المقترحة للتعيين في المجلس يتم اعدادها من لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي.

٢- في حالة شغور منصب رئيس مجلس النواب، يحل محله اخر رئيس لمجلس النواب، واذا تعذر ذلك فيحل محله اخر نائب لرئيس مجلس النواب،
ج- ينتخب المجلس من بين اعضائه نائبا للرئيس يقوم مقامه عند غيابه".

والمدقق في نص المادة ٦ من القانون يرى ان هذا النص منتقد ومن نواح عديدة، وقبل الخوض في الملاحظات على هذا النص نود الاشارة الى موقف عدد من القوانين المقارنة والتي تم الاشارة فيها الى تشكيل الهيئة المستقلة للانتخابات:

ففي الجزائر يتكون مجلس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من ٥٠ عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف النظراء موزعون كما يلي: ٢٠ عضو من كفاءات المجتمع المدني، ١٠ اعضاء من الكفاءات الجامعية، ٤ قضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة، محاميان، موثقان، محضران قضائيان، ٥ كفاءات مهنية، ٣ شخصيات وطنية، ممثلان عن الجالية الوطنية بالخارج.

وفي تونس تتكون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من (٩) اعضاء: قاضي عدلي، قاضي اداري، محامي، عدل اشهاد او عدل تنفيذ، استاذ جامعي: مساعد، او استاذ مساعد او استاذ محاضر او استاذ تعليم عالي، مهندس مختص في مجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، مختص في الاتصال، مختص في المالية العمومية، جميعهم لهم خبرة (١٠) سنوات في الاقل ، عضو يمثل التونسيين في الخارج.

ويتم اختيار اعضاء المجلس بواسطة لجنة خاصة تنشأ من المجلس التشريعي تشرف على دراسة ملفات الترشح وفرزها، ويتم تكوين اللجنة الخاصة بواسطة التمثيل النسبي على اساس عضو عن كل (١٠) نواب، واللجنة الخاصة يتراسها رئيس المجلس التشريعي او احد نائبيه دون المشاركة في التصويت عند اتخاذ القرار، كما ان رئيس اللجنة الخاصة هو الذي يعلن عن فتح باب الترشح للهيئة وينشر القرار بالجريدة الرسمية، ثم تتولى هذه اللجنة بعد دراسة ملفات الترشح والتداول في ضوء ملف كل مترشح اعتمادا على شروط العضوية ، ثم يحيل رئيس اللجنة القائمة النهائية للمترشحين الى الجلسة العامة للمجلس التشريعي لانتخاب الاعضاء التسعة ، ويتم التصويت في الجلسة العامة باغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي وبالتصويت السري، كما يتم انتخاب رئيس الهيئة في الجلسة العامة من بين المترشحين من الاعضاء التسعة، ثم يجتمع الاعضاء المنتخبون في جلسة اولى لاختيار نائب الرئيس بالتوافق وان تعذر ذلك فبالاغلبية المطلقة.

وفي مصر نصت المادة ٥ من قانون الهيئة الوطنية للانتخاب على انه يشكل مجلس ادارة الهيئة من عشرة اعضاء بالتساوي من بين نواب رئيس محكمة النقض ، ورؤساء محاكم الاستئناف ونواب رئيس مجلس الدولة ونواب رئيس هيئة قضايا الدولة ونواب رئيس هيئة النيابة الادارية يختارهم مجلس القضاء الاعلى والمجالس الخاصة والعليا للجهات والهيئات القضائية المتقدمة بحسب الاحوال، من غير اعضاء هذه المجالس، على الا تقل المدة الباقية لبلوغ اي منهم سن التقاعد عن ست سنوات عند نديهم.ويخطر رؤساء الجهات والهيئات القضائية المتقدمة وزير العدل باسماى الاعضاء الذين تم اختيارهم، ويصدر تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير العدل. ويراس الهيئة اقدم اعضائها من محكمة النقض، ويمثلها امام القضاء وفي صلاتها بالغير، وتكون له السلطات والاختصاصات المقررة للوزير المختص ووزير المالية بمقتضى القوانين واللوائح.

ونصت المادة ٣ من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق على انه: " يتكون مجلس المفوضين من تسعة اعضاء وعلى النحو الاتي أولاً: خمسة من قضاة الصنف الاول يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين مجموع المرشحين مع مراعاة العدالة بين المناطق الاستثنائية.

ثانياً: اثنان من قضاة الصنف الاول يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين مجموع المرشحين يرسلهم مجلس القضاء في اقليم كردستان مع مراعاة توزيعهم على المناطق الاستثنائية في الاقليم. ثالثاً: اثنان من اعضاء مجلس الدولة من المستشارين حصراً والمرشحين من مجلس الدولة يختارهم مجلس القضاء الاعلى. رابعاً: يتم اختيار المذكورين في البنود (اولا وثانياً و ثالثاً) بالقرعة المباشرة في مجلس القضاء الاعلى بحضور ممثل الامم المتحدة ومن يرغب من وسائل الاعلام والمنظمات والنقابات. خامساً: يراعى تمثيل المرأة في اختيار مجلس المفوضين للاعضاء التسعة."

وفي الامارات صدر قرار رئيس الدولة رقم ٣ لسنة لسنة ٢٠٠٦ لينص في المادة ٤ منه على تشكيل الهيئة الوطنية للانتخابات، حيث تشكل الهيئة من : وزير الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي رئيساً، وعضوية كل من وزير العدل ووزير الصحة ووزير الثقافة والشباب وامين عام وزارة شؤون الرئاسة ووكيل وزارة الداخلية وامين عام وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني مقررا واثنان من الشخصيات العامة يختارهما رئيس اللجنة.

وباستثناء تشكيل الهيئة الوطنية للانتخابات في دولة الامارات العربية المتحدة، فاننا –وللاسف- نجد ان المشرع الاردني قد ابتكر طريقة غير محمودة في تشكيل مجلس مفوضي الهيئة، ويمكن القول ان طريقة تشكيل هذا المجلس ابعد ما تكون عن الاستقلالية والحيادية:

فاولا تم تشكيل لجنة مكونة نظريا من السلطات الثلاث في الدولة: التشريعية بشقيها الاعيان والنواب، والتنفيذية، والقضائية، وتم وضع رئيس الوزراء رئيساً للجنة، ولا نرى حكمة او علة لجعل رئيس الوزراء وهو رئيس السلطة التنفيذية رئيساً للجنة، ولا نعلم على اي اساس جعلت السلطة التنفيذية فوق باقي السلطات في الدولة، وكان الاولى –على فرض استقلالية اللجنة - ان

يكون رئيس مجلس النواب وهو رئيس المجلس التشريعي المنتخب من قبل الشعب هو رئيسا للجنة ، او على الاقل ان يكون رئيس المجلس القضائي رئيس السلطة القضائية وهي السلطة المستقلة بعملها رئيسا للجنة، وثانيا لا نرى سببا لادخال مجلس الاعيان وهو جناح الحكومة المطيع وسندها الذي لا يتخلى عنها عضوا في اللجنة ،

وثالثا ان اقصى ما منح من صلاحيات لهذه اللجنة -على عيوبها - هو مجرد اقتراح قائمة يتم رفعها الى الملك ليختار من بينها رئيس المجلس واعضائه ، حتى انه لم يترك للجنة ان تختار رئيسها، بمعنى ان موضوع تعيين اعضاء المجلس بما فيهم الرئيس متروك للملك، ولا نرى في النص المذكور ما يلزم الملك ان يختار اصلا من القائمة المقترحة ونرى ان النص يحتمل ان لا يتقيد الملك بالقائمة المقترحة، اذ لم يورد النص اي اشارة توحى لنا بعكس ذلك، ثم ان النص لم يضع قيوداً على اللجنة فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها فيمن يقترح اسمه ليكون عضواً في المجلس، وبالتالي فان صلاحيات اللجنة هنا تبدو مطلقة فلها ان تختار ما تشاء من الاسماء بصرف النظر عن مؤهلاتهم او كفاءاتهم او خبراتهم ، مما يفتح المجال واسعا للشللية والمحسوبية والواسطة والتفيعات عند اختيار الاسماء، عدالك عن الضغوط السياسية التي قد تمارس على اللجنة بهذا الشأن، وتلك كلها عيوب وسلبيات شابت النص القانوني ، ونرى تعديله بأي نظام اخر يقوم على اساس انتخاب اعضاء المجلس سواء بالانتخاب المباشر كما هو مطبق في الجزائر او غير المباشر كما هو مطبق في تونس، او ان يتم اختيار اعضاء المجلس من قبل السلطة القضائية ، وبحيث يقتصر دور الملك على اعتماد الاسماء المقترحة، كما هو مطبق في مصر، حيث يتم اختيار اعضاء المجلس من الجهات القضائية المختصة، وبحيث يقتصر دور رئيس الجمهورية على اعتماد من تم اختيارهم باصدار قرار بتعيينهم دون ان يتدخل في مسالة الاختيار.

ويرى الباحث بهذا الصدد ان مفهوم الاستقلالية يتطلب ان يكون الاعضاء المكونين للهيئة (المستقلة) معينين او منتخبين بطريقة او بوسيلة لا تفتح المجال لاي جهة كانت اقاتهم او عزلهم ما دام انه لا يوجد اسباب تبرر ذلك، وكل ما يخالف ذلك يعد انتقاصا فعليا لمفهوم الاستقلالية وتحديدا لها، حيث يلاحظ تماما هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة التعيين مما يؤثر على استقلالية هذه الهيئات . (مرابط، ٢٠١٥).

المطلب الثاني: عدم الجمع بين الوظائف:

نصت المادة ٩ الفقرة ب من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب على انه: "على المفوض والامين العام التفرغ لآعمال الهيئة وانشطتها وان لا يكون اي منهما موظفا في القطاع العام او الخاص او تاجرا او عضوا في هيئة مديري او مجلس ادارة اي شركة او رئيسا او عضوا مجلس اي مؤسسة عامة او خاصة، وان لا يقوم باي عمل مقابل اجر لصالح اي جهة مهما كانت صفتها".

ونجد نظيراً لهذا النص في العديد من القوانين المقارنة، حيث نصت المادة ٢٢ من قانون الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر على انه يحظر على رئيس واعضاء المجلس ممارسة اي وظيفة او مهنة او عمل اخر باجر او بدون اجر، خلال فترة عمله بالهيئة".

كما نص الفصل ١٢ من قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس على انه يخضع رئيس الهيئة واعضاء مجلسها للواجبات التالية وذكر منها واجب التفرغ الكلي لممارسة المهام صلب الهيئة.

وتبدو الحكمة واضحة من هذه النصوص حيث تأتي ضماناً لاستقلالية أعضاء الهيئات المستقلة، الامر الذي يتطلب أن لا يجمعوا بين عملهم وأي وظيفة ذات طابع تنفيذي أو تشريعي، اذ لا شك ان هنالك تعارض بين المصلحة الخاصة التي يستهدفها الموظف لنفسه او لغيره وبين المصلحة العامة المكلف بالسهر عليها دون ان يهدف من وراء ذلك تحقيق ربح او منفعة، والقول بغير ذلك يهدد نزاهة الوظيفة ويعرض المصلحة العامة للخطر، دون اشتراط ان يكون هنالك خطر حقيقي فهذا الخطر يتحقق حكماً بمجرد الجمع بين الوظائف، بحكم التعارض بين المصلحتين الخاصة والعامة، ويلاحظ ان هذه القاعدة أكدتها المبادئ الدستورية العامة، من خلال تحريم الجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية.

المطلب الثالث: إعفاء رئيس وأعضاء الهيئة من وظائفهم

يتمتع أعضاء الهيئات المستقلة بالضمانة ضد الإعفاء من الوظيفة، وهذا ما أكدته النصوص الخاصة بتنظيمها، ففي فرنسا يمكن الوصول الى هذه الضمانة فيما يتعلق بوسيط الجمهورية، حيث ان الوسيط لايعفى من وظيفته إلا في الحالة التي يتعذر فيها القيام بواجبات وظيفته، وان

يكون ذلك بطلب من رئيس الجمهورية إلى اللجنة المؤلفة من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة الحسابات، ويكون قرار اللجنة بإعفاء الوسيط بإجماع الأعضاء. (بدير، ١٩٩٦).

وفي الاردن نصت المادة ١٠ من نظام الهيئة على انه:

"أ- تنتهي خدمة المفوض بالاستقالة على ان يسري مفعولها بعد صدور الارادة الملكية بقبولها.
ب- لا يجوز انهاء خدمة المفوض الا بارادة ملكية بناء على توصية من ثلاثة مفوضين اخرين وذلك في اي من الحالات التالية:

- ١- الغياب عن حضور جلسات المجلس ثلاث مرات متتالية دون عذر يقبله المجلس.
- ٢- فقدان اي من شروط العضوية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (٩) من هذا القانون.
- ٣- الترشح لاي انتخابات مهما كانت طبيعتها.
- ٤- صدور اذن من المجلس القضائي بملاحقة المفوض وفق احكام الفقرة (ب) من المادة (١١) من هذا القانون ما لم تكن الجريمة موضوع الملاحقة جنحه غير مقصودة او مخالفة.
- ٥- العجز الصحي الذي يحول دون ممارسة المفوض لمهامه."

وبنفس المعنى تقريبا نصت المادة ٢٦ من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر على انه :
"لا يجوز إنهاء نذب رئيس وأعضاء المجلس أو إعفاء المدير التنفيذي ونوابه من مناصبهم الا في الأحوال الآتية:

- ١- طلب إنهاء النذب أو تقديم الاستقالة كتابة.
- ٢- فقد أحد شروط الصلاحية لوظيفته الأصلية .
- ٣- الإخلال بأي من واجبات وظيفته المنصوص عليها في هذا القانون أو القيام بأي عمل من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز إنهاء الندب في الحالتين المنصوص عليهما في البندين (٢،٣) من هذه المادة، إلا بعد صدور قرار من مجلس القضاء الأعلى أو المجالس الخاصة أو العليا للجهات والهيئات القضائية التي ينتمي إليها العضو، بحسب الأحوال، بثبوت مسؤوليته أو فقده أحد شروط الصلاحية، وذلك بعد اتخاذ الإجراءات المقررة في قوانينها. "

على انه تجدر الاشارة هنا الى نص المادة ٢٠٢ من الدستور المصري (الملغي) لعام ٢٠١٢، حيث نصت على انه: "يعين رئيس الجمهورية رؤساء الهيآت المستقلة والأجهزة الرقابية بعد موافقة مجلس الشورى. ولايعزلون إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء"،

وفي الجزائر يلاحظ إن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة يعينون بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية ولا يتم إعفاءهم إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية . (سمير، ٢٠٠٧). وفي تونس نص الفصل ١٥ و ١٦ من القانون الاساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخاب على انه:

"الفصل ١٥: فضلا عن الصورة المنصوص عليها بالفقرة الخامسة من الفصل الثالث عشر من هذا القانون يتم إعفاء رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها في صورة ارتكابه لخطأ جسيم في القيام بالواجبات المحمولة عليه بمقتضى هذا القانون أو في صورة الإدانة بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قسديّة أو جنائية أو في صورة فقدانه لشروط من شروط العضوية بمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. يرفع طلب الإعفاء من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل ويعرض على الجلسة العامة للمجلس التشريعي للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

الفصل ١٦: يعتبر متخلّياً الرئيس أو العضو الذي يتغيب دون مبرر عن ثلاث اجتماعات متتالية لمجلس الهيئة رغم استدعائه وانذاره بكلّ وسيلة تترك اثرا كتابياً. "

كما لا بد من الاشارة هنا الى نص المادة ١٢ من قانون المفوضية العليا للانتخابات في العراق لسنة ٢٠١٩ حيث نصت على انه: " أعضاء مجلس المفوضين غير قابلين للعزل أو الإقالة الا

في حالة صدور حكم قضائي بات بحق عضو المجلس عن جريمة مخلة بالشرف أو جناية أو اعفائهم بعد استجواب في مجلس النواب وفقاً لاحكام المادة (٦١ - ثامناً - هـ) من الدستور".

وفي هذا اشارة صريحة وواضحة بعدم جواز عزل او اقالة اعضاء المجلس الا في الحالات التي حصرتها المادة المذكورة، ولا شك ان في ذلك ضمانه لاعضاء المجلس تمكنهم من اداء اعمالهم بالشكل الصحيح.

ويلاحظ على هذه النصوص جميعها انها حاولت تكريس مبدا استقلالية الاعضاء من خلال وضع قيود محددة على انتهاء خدمات اعضاء مجلس الهيئة، بحيث لا تكون عملية انتهاء خدماته الا وفق حالات منصوص عليها بالقانون، والهدف من ذلك مراعاةً لطبيعة عمل هؤلاء الاشخاص وما تقتضيه هذه الطبيعة من توافر عناصر الاستقلالية والحياد والابتعاد عن الضغوط بمختلف اشكالها، وبالمقابل فانها تفرض عليهم التزامات وظيفية يتعين القيام بها ومراعاتها .

ويرى الباحث ان هذه الضمانه قد تفقد جزءً كبيراً من استقلاليته اذا كان تعيين هؤلاء الاعضاء يتم من قبل السلطة التنفيذية كما هو الحال في الاردن، اذ من المحتمل ان يتم الضغط على عضو الهيئة لتقديم استقالته باعتبار ان السلطة التنفيذية هي من عينته وبالتالي هي من تطلب منه تقديم استقالته، وهو ما ينعكس سلباً على استقلالية الهيئة وعضائها وعلى حيادية عمل اعضائها.

المبحث الثالث: مظاهر الاستقلال المالي والاداري والقانوني للهيئة المستقلة للانتخاب:

يتطلب البحث في مدى استقلالية الهيئة المستقلة للانتخاب، البحث في عناصر هذا الاستقلال، للتحقق من مدى توافرها في هذه الهيئة، مقارنةً بهيئات اخرى، ويتطلب ذلك البحث في الاستقلال المالي والاداري والقانوني، وعليه سنتناول هذه العناصر الثلاثة في هذا المبحث وفي ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الاستقلال المالي.

المطلب الثاني: الاستقلال الاداري.

المطلب الثالث: الاستقلال القانوني.

المطلب الاول: الاستقلال المالي:

ويعني الاعتراف للهيئة بالحرية في ادارة اموالها او تقديم الخدمات المطلوبة منها ويستتبع ان يكون لها ميزانية وحسابات خاصة متميزة عن ميزانية الدولة حيث تظهر كبنء مستقل في الموازنة العامة. (صادق محمد، ٢٠١٦).

وعليه فلا يكفي للقول بوجود استقلال مالي للهيئات المستقلة ان تكون لها ذمة مالية مستقلة، فالاستقلال هنا يبدو نظرياً، ما لم يتم تعزيزه بما يؤكد استقلاليته، وفي ذلك يقول الفقيه الفرنسي فيدال : "إن استقلال المؤسسة العامة الذي يتألف الجزء الأكبر من ميزانيتها من الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية هو استقلال ظاهري لافعلي ، وبعبارة أخرى فان الاستقلال المذكور يكون تحقق في نطاق القانون أكثر منه في نطاق الواقع"، وتتماً هذا ما حصل -كما سنرى- في كثير من القوانين التي نظمت عمل الهيئات المستقلة للانتخاب، ومنها المشرع الاردني. (العلوش، ١٩٦٨).

ويعد الاستقلال المالي من اهم الاركان الاساسية التي يستند اليها معيار استقلالية الهيئات المستقلة بشكل عام، وقد تم تكريس هذا الركن الهام في كثير من الهيئات وعلى مختلف انواعها، ولبيان حدود هذا الاستقلال المالي ومدى تمتع الهيئة به لا بد من تحديد عناصره ، ومن اهمها تحديد كيفية تمويل الهيئة بمعنى هل الهيئة تمويل نفسها بنفسها ام انها تعتمد على غيرها في هذا الشأن، ثم الاستقلالية في صرف المخصصات والرقابة على هذا الصرف، وللأسف فان غالبية الهيئات المستقلة التي تم الاطلاع عليها، لا سيما تلك التي تنظم مسائل الانتخابات في الدول، قد نصت على تمويلها من قبل السلطة التنفيذية وتحديداً من موازنة الدولة، مما يؤدي الى القول بإمكانية رقابة الحكومة وهيئاتها المتخصصة على الهيئة المستقلة من تلك الناحية، ومن ناحية اخرى تتولى الحكومة بواسطة وزارة المالية تحديد قيمة مخصصات الهيئة وبنودها وأوجه صرفها، وبالتالي كل هذا يحد من حرية الهيئة في التحكم بميزانيتها.

ويعني هذا انه اذا لم يكن بيد الهيئة الاموال الكافية للصرف، فان قدرتها على اتخاذ القرار المستقل ستكون محدودة ومرهونة بموافقة غيرها، فالاستقلال المالي يتيح حرية الحركة والتصرف بسرعه لسد النواقص والثغرات والتحديد الملائم للحاجات، كما ان من اهم صور الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على الهيئات المستقلة هو الضغط المالي وعدم اعطاء الموافقات اللازمة وشح التخصيصات المالية. (عبد الكريم، ٢٠٠٩).

وبالرجوع الى النصوص القانونية ذات الشأن والمتعلقة بالهيئات المستقلة للانتخابات نجدها قد نصت في قوانيننا على هذا (الاستقلال):

حيث نصت المادة ٢١ من قانون الهيئة المستقلة للانتخابات في الاردن على انه: "يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وترفع الى رئيس الوزراء لادراجها في فصل مستقل في قانون موازنات الوحدات الحكومية، وترصد فيها المخصصات اللازمة لاستدامه عمل الهيئة وتمكينها من القيام بمهامها".

وواضح تمام من هذا النص ان المشرع قد عامل الهيئة المستقلة للانتخابات كما يعامل بقية اجهزة وهيئات الدولة من ناحية الامور المالية والمخصصات المرصودة للهيئة، وهو امر لا يستقيم في اعتقاد الباحث، فلا يمكن الحديث عن استقلال مالي للهيئة طالما هي تتبع في امورها المالية لوزارة المالية، ووفقا للنص السابق فلا يوجد ما يمنع الحكومة من اقرار ميزانية الهيئة كما وردت من الهيئة او ان تقوم بالتعديل عليها بانقاصها مثلا مثلها مثل باقي الوزارات والاجهزة الحكومية الخاضعه للميزانية.

وفي قانون الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر، نصت المادة ٢٩ من القانون على انه تتكون موارد الهيئة من ما تخصصه لها الدولة في الموازنة العامة، واي موارد اخرى يوافق عليها المجلس على ادراجها ضمن موارد بالتنسيق مع الجهات المختصة. ويلاحظ على هذا النص - على خلاف المشرع الاردني- قد سمح للهيئة بالبحث عن موارد اخرى لها بشرط موافقة المجلس عليها، ثم بالتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة، والحقيقة ان هذا النص يعزز الى حد ما

استقلالية الهيئة ماليا اذا ما بحثت وتوصلت الى موارد اضافية تعزز استقلاليتها وتخف من ضغط الحكومة عليها من هذا الجانب.

كما نص الفصل ٢٠ من القانون الاساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس على انه تتكون موارد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من اعتمادات سنوية مخصصة من ميزانية الدولة. وتضبط ميزانية الهيئة باقتراح من مجلسها وتعرض على الحكومة لابداء الراي قبل احالتها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها طبق الاجراءات الخاصة بمسزانية الدولة.

ولعلنا نعتقد ان هذا النص يسمح بتحميله القول والاجتهاد بان عبارة (ابداء الراي) التي وردت فيه قد تحد من سلطة الحكومة في التعديل على الموازنة المقترحة للهيئة من قبل مجلس الهيئة، بحيث لا تملك الحكومة التعديل على الميزانية الا بعد موافقة الهيئة، ويبقى المجلس التشريعي هو صاحب الكلمة الفصل في موضوع الموافقة على ميزانية الهيئة، وهو امر-للاسف- لم نجده مرة اخرى لدى المشرع الاردني.

المطلب الثاني: الاستقلال الاداري:

ويعني الاستقلال الاداري تمتع الهيئة المستقلة بصلاحيات تقديرية تمكنها من اصدار قراراتها بشكل مستقل عن الادارة المركزية وتحديد السلطة التنفيذية، وتبدو مظاهر الاستقلال الاداري من خلال عدم إمكانية إلغاء او تعديل قراراتها من قبل سلطة عليا، لكن هذا لا يمنع السلطة التشريعية من تعديل الانظمة التي تضعها الهيئات المستقلة اذا كانت تشريعاتها تسمح بذلك، فالمقصود بالاستقلال انما يكون في مواجهة السلطة التنفيذية، ومن ثم يستطيع المشرع ان يغير في القواعد المتعلقة بهذه الهيئات سواء من حيث التشكيل ام التعيين ام الصلاحيات. (خليل، ٢٠٠٧).

ويظهر الاستقلال الإداري أيضا في اكتساب الهيئة الشخصية المعنوية على الرغم من ان هنالك اتجاها في الفقه يقرر عدم اعتبارها عاملا حاسما في قياس درجة الاستقلالية. (سمير، ٢٠٠٧).

على انه لا بد من التاكيد على ان الاستقلال الاداري لا يعني عدم الخضوع للرقابة، وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام ٢٠٠١ عندما اكد (ان الاستقلالية لاتعني عدم المسؤولية).

ويظهر كذلك الاستقلال الادري للهيئة من خلال منحها صلاحية تحديد مهام وواجبات الموظفين لديها وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، ومن خلال غياب الرقابة الادارية الرئاسية التي تمارس داخل نظام المركزية الادارية، والتي قد تتضمن توجيه التعليمات والأوامر للمرؤوس، ومن خلال الرقابة اللاحقة من خلال التصديق والاعتماد وسحب القرارات الصادرة عن الهيئة، والاصل أيضاً ان لا تخضع الهيئة لأي رقابة من أي جهة كانت ، باستثناء نظام الرقابة المالية في الدولة ورقابة القاضي.

وبالرجوع الى النصوص القانونية الناطمة للهيئات المستقلة ، فقد نصت المادة ١٦ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن على انه يكون للهيئة جهاز تنفيذي يتولى الوظائف الدائمة فيها ويتم تعيين الموظفين والمستخدمين فيها بمقتضى احكام نظام الخدمة المدنية. ويتضح من هذا النص ان الهيئة لم تمنح استقلالية في تعيين موظفيها وتحديد رواتبهم وانما تم إحالة هذا الامر الى نظام الخدمة المدنية، وهو النظام المسؤول عن تعيين موظفي الاجهزة الحكومية، الامر الذي يكرس تبعية الهيئة من هذه الناحية لارادة السلطة التنفيذية في تعيين الجهاز التنفيذي لها.

وهو تماماً ما نص عليه قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩، حيث نصت المادة ٢٣ منه على انه "تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تعيين منسوبيها كافة وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ والتعليمات النافذة بهذا الشأن وتعديلاته أو أي قانون يحل محله."

وعلى خلاف ذلك نسبياً ، نصت المادة ١٨ من قانون الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر على انه يكون شغل الوظائف بالهيئة من غير المدير التنفيذي ونوابه عن طريق التعيين أو الندب أو النقل أو الإعارة أو الترقية أو التعاقد وذلك وفقاً للقوانين المعمول بها في هذا الشأن. ويعطي هذا النص للهيئة ولمجلسها الصلاحية في اختيار طريقة تعيين موظفيها ما بين التعيين الخارجي او الندب او النقل او غيرها، وان كان ذلك قد قيد في نهاية الفقرة بان يكون وفقاً للقوانين المعمول بها.

في مقابل ذلك نص الفصل ٢٤ من القانون الاساسي للهيئة العليا للانتخاب في تونس على انه للهيئة العليا المستقلة للانتخابات جهاز تنفيذي يباشر تحت إشراف مجلسها شؤونها الإدارية والمالية والفنية ويسيره مدير تنفيذي. وبالتالي منحت الهيئة صلاحيات واستقلالية تامة في اختيار جهازها التنفيذي دون وضع اي قيود عليها في مسألة التعيين، وهو برأي الباحث ما يجسد فعلا الاستقلالية الادارية التامة للهيئة في هذا الشأن.

ولا بد من الإشارة هنا الى مسألة إعداد التقرير السنوي من قبل الهيئة، حيث نصت المادة ١٢ الفقرة (ع) من القانون على انه من مهام مجلس الهيئة "اقرار التقرير السنوي عن نشاط الهيئة واعمالها وارسال نسخة منه الى كل من مجلس الوزراء ومجلس الامة"، وذلك على خلاف ما ورد في الفقرة (س) من ذات المادة، والتي نصت على انه من مهام مجلس الهيئة اصدار تقرير نهائي تفصيلي عن كل عملية انتخابية بجميع مراحلها ورفعها للملك، على ان يتم نشره بالجريدة الرسمية"

والواقع ان هاتين الفقرتين يجسدان الى حد بعيد مبدأ تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، حيث فرّق المشرع ما بين التقرير السنوي، وفيه تعامل مع الهيئة تعامله مع أي جهاز حكومي آخر يطلب منه تقديم تقرير سنوي لمجلس الوزراء، مما يشكل إجراءً مقيداً لاستقلالية الهيئة وفارصاً نوعاً من الرقابة التنفيذية عليها، وما بين التقرير المتعلق بالعملية الانتخابية حيث طلب من المجلس تقديمه للملك مباشرة، مما منحها استقلالية واضحة في عملها بعيداً عن ضغط الحكومة.

ونفس الأمر تقريبا ينطبق على الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر، حيث نصت المادة ٧ من القانون في فقرتها رقم (٩) على انه من اختصاصات مجلس الهيئة إعداد وإصدار تقرير نهائي تفصيلي عن كل عملية استفتاء أو انتخاب بجميع مراحلها، يتم نشر ملخصه في الجريدة الرسمية، على أن يقدم إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء.

ونصت الفقرة رقم (١٠) على اعداد وإصدار تقرير سنوي عن نشاط الهيئة وأعمالها يرسل إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء للإحاطة.

ويلاحظ هنا ان التقرير السنوي عن نشاط الهيئة قد نص القانون على ارساله لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بهدف الاحاطة والعلم، مما قد يشكل نوعا من الاستقلالية المحدودة للهيئة بحيث لا تملك هذه الجهات اصدار اي تعليمات او ملاحظات على هذا التقرير.

على اننا نرى في نص الفصل رقم ٣ فقرة ١٨ من القانون الاساسي للهيئة العليا للانتخاب في تونس ما يمثل افضل نموذج لتجسيد استقلالية الهيئة في هذا الشأن، حيث نصت الفقرة المذكورة على انه من مهام الهيئة اعداد تقرير سنوي حول نشاط الهيئة للسنة المنقضية وبرنامج عملها للسنة التي تليها يعرض على الجلسة العامة للمجلس التشريعي بمناسبة التصويت على الميزانية السنوية للهيئة وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة.

المطلب الثالث: الاستقلال القانوني:

ويتمثل الاستقلال القانوني للهيئات المستقلة في عدة صور او مظاهر:

أولاً: وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي:

بمعنى ان يكون للهيئة الحرية في وضع نظامها الداخلي ووضع القواعد القانونية التي من خلالها تقرر عملية تنظيم العمل وسيره دون تدخل او مشاركة من جهة اخرى في وضع هذا النظام، ففي هذه الصورة تتجلى قدرة الهيئة في اختيار القواعد التي تنظم عملها دون أن يكون ذلك خاضعا للتصديق من قبل السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية هنا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئة المستقلة للمصادقة عليه من سلطات اخرى، ولا سيما السلطة التنفيذية، ويرى البعض ان السلطة الادارية التي تعد نظامها الداخلي بنفسها تعطي لنفسها ولاعضائها امتيازات

عديدة قد لا تمنح لها فيما لو تم وضع نظامها الداخلي بواسطة جهة اخرى، زيادة على الاعتبار والشرف الذي تكسبه جراء تمتعها بسيادة نفسها وعدم تبعيتها لجهة اخرى . (عمار، ٢٠١١).

وقد نصت المادة ٢٦ من القانون العضوي رقم ١٦ - ١١ لعام ٢٠١٦ المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، في الجزائر، على انه تعد الهيئة العليا نظامها الداخلي وتصادق عليه في اول اجتماع يلي تنصيبها، وينشر النظام الداخلي للهيئة العليا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. وواضح تماماً من هذا النص منح الهيئة كامل الاستقلالية في وضع نظامها الداخلي وفق ما تراه مناسباً، لا وببل اكثر من ذلك فان القانون لم يتطلب مصادقة او اعتماد من اي جهة كانت، اذ بمجرد مصادقة الهيئة على النظام يتم نشره في الجريدة الرسمية.

ونجد نفس النص تقريبا في الفصل ٢٧ من القانون الاساسي للهيئة العليا للانتخاب في تونس، حيث نص هذا الفصل على انه يسهر المدير التنفيذي تحت اشراف مجلس الهيئة وتحت رقابة رئيسها على حسن سير ادارة الهيئة في المجالات الادارية والمالية والفنية ويتولى في حدود ذلك خاصة:

- اعداد التنظيم الإداري والمالي والفني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات وعرضه على مجلس الهيئة للمصادقة بأغلبية الأعضاء،
- اعداد النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات وعرضه على مجلس الهيئة للمصادقة بأغلبية الاعضاء ونشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

وهو ما يؤكد مرة اخرى استقلالية الهيئة الكاملة في اصدار انظمتها الداخلية دون تبعية او رقابة او تصديق من اي جهة اخرى.

وقريب جدا من هذا ، نصت المادة ٣١ من قانون الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر على انه يضع المجلس لائحة لتنظيم الشؤون المالية للهيئة، تتضمن قواعد واجراءات الانفاق من الاعتمادات المالية المخصصة لها وبيان المعاملة المالية لأعضائها وأعضاء الجهاز وللعاملين بها، واعضاء اللجان المنصوص عليها في هذا القانون ولكل من تستعين بهم في عملها.

كما نصت المادة ٣٢ منه على انه يضع المجلس لائحة خاصة لتنظيم شؤون العاملين بالهيئة، وتسري عليهم فيما لم يرد به نص خاص في هذه اللائحة الاحكام الواردة بقانون الخدمة المدنية.

ويختص المجلس بالنسبة لهؤلاء العاملين بالمسائل التي يجب أن يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء وكذلك بالمسائل التي تقتضي فيها القوانين واللوائح أخذ رأي أو موافقة وزارة المالية أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو واي جهة أخرى.

ويلاحظ هنا ان المشرع منح الهيئة صلاحية وضع انظمتها الادارية والمالية، وجعل الولاية العامة لقانون الخدمة المدنية فيما لم يرد به نص في هذه الانظمة، كما انه من ناحية اخرى منح مجلس الهيئة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وصلاحيات وزارة المالية او الجهاز المركزي للتنظيم واي جهات اخرى، في حال ظهرت مسائل معينة تقتضي موافقات هذه الجهات، ولا شك ان هذه النصوص تمنح المجلس استقلالية تامة في اصدار ما يناسبها من انظمة وقواعد قانونية دون تبعية او مصادقة من جهات لاحقة، وان كنا نرى ضرورة النص على اكساب هذه الانظمة قوة قانونية اضافية باعتمادا من خلال نشرها في الجريدة الرسمية، اسوة بما رايناه مطبقا في تونس والجزائر.

بالمقابل لم نجد مثل هذا الامر في قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن، حيث نصت المادة ٢٦ من القانون على انه يصدر مجلس الوزراء انظمة شؤون اللوازم والاشغال والامور المالية والادارية في الهيئة. ونصت المادة ٢٧ على انه يصدر المجلس التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ احكام هذا القانون واي انظمة صادرة بمقتضاه ، على ان يسري مفعول هذه التعليمات من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

ومما لا شك فان هذا النص معيب ومنتقد، اذ انه يكرس ما سبق وظهر لدينا في كثير من الحالات بين جنبات هذه الدراسة من تبعية مفرطة ومطلقة للهيئة للسلطة التنفيذية، ومن هيمنة وسيطرة شبه كاملة للسلطة التنفيذية بكافة اركانها على عمل ووظائف الهيئة المستقلة للانتخابات، بأن منح مجلس الوزراء سلطة إعداد وإصدار الانظمة الخاصة بالهيئة، دون أدنى دور للهيئة في ذلك، بحيث اقتصر دور الهيئة على اصدار تعليمات تنفيذية لهذه الانظمة ، مما يجعل هذه الهيئة ابعد ما

تكون (مستقلة)، واقرب ما تكون جهاز تنفيذي وجهة ادارية حكومية، وهو ما يتعارض تماما مع غاية انشائها وطبيعة عملها التي تقوم على مبدا الاستقلالية في اجراء الانتخابات الخاصة باختيار ممثلي الشعب للمجلس التشريعي، بالإضافة الى انتخابات اخرى.

ثانيا: الشخصية المعنوية المستقلة:

ان عدم تمتع الهيئات المستقلة بالشخصية المعنوية يخرجها من النظام اللامركزي الاداري، وبالتالي فهي ليست مؤسسة عامة او هيئة عامة، وعليه وبما انها لا تمتلك الشخصية المعنوية فهي جزء من النظام المركزي الاداري. (دلفوفيه، ٢٠٠١)، حيث تترتب عدد من الآثار والنتائج على منح الهيئة شخصية معنوية مستقلة، ومن اهمها ان يكون لهذه الهيئة ذمة مالية مستقلة ، مع امكانية قبول الهيئة للهبات والتبرعات ، كما تمنحها حق التقاضي فيكون لها الحق في اللجوء الى الجهات القضائية المختصة بصفتها مدعيا او مدعى عليه، ومنها ايضا مسؤولية الهيئة عن اعمالها دون ان تتحمل جهة اخرى اية اضرار ناجمة عن خطأ اخطاء الهيئة اثناء اداءها ل عملها، كما يمكن للهيئة المستقلة من خلال شخصيتها المعنوية المستقلة ابرام العقود والاتفاقيات مع جهات اخرى باسمها ولمصلحتها ، كما ان الشخصية المعنوية المستقلة تخول الهيئة تسمية ممثل او نائب يعبر عن ارادتها.

ولذا فان منح الهيئة الشخصية المعنوية ينبغي منحها نوعا من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف او بالنسبة للاعتماد على نفسها في مسائل التمويل المالي كله او في جزء منه، ومن جهة اخرى فان منح الهيئة شخصية معنوية يجعل من هذه الهيئة مسؤولة عن اعمالها.

وبناء عليه، فقد جاءت معظم التشريعات بنص صريح وواضح على منح الهيئات المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية المستقلة، حيث نصت المادة الثانية من القانون العضوي رقم ١٦ -١١ لعام ٢٠١٦ المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، في الجزائر، على انه تعد الهيئة العليا هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير.

كما نصت المادة ٣ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن على انه تنشأ في المملكة هيئة مستقلة تسمى (الهيئة المستقلة للانتخاب) تتمت بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي واداري،

ولها بهذه الصفة تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافها، ولها حق التقاضي وينوب عنها في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني او اي محام توكله لهذه الغاية.

كما نصت المادة ٢ من قانون الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر على انه الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة لها شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال الفني والمالي والاداري.

وإذا كانت معظم التشريعات وكما رأينا نصت على منح الهيئات المستقلة شخصية معنوية مستقلة تساعد الى حد ما في اظهار استقلالية الهيئة لا سيما في الجانب الوظيفي، الا ان هذه الاستقلالية بقيت في كثير من الاحيان نظرية ونسبية ومحدودة، وبقيت هذه الهيئات على ما يرى الباحث بدون شخصية معنوية مستقلة، بحيث يبقى الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الهيئات مسألة محل شك يتوقف هذا الشك على مكانة هذه الهيئات قانونيا وعلى مدى تمتعها بخصائص الشخصية القانونية، اذ ان القانون الاداري وكما نعلم عادة ما يدرس الاشخاص المعنوية على انها الدولة واجهزتها الحكومية، ولكن هل تعتبر الهيئات المستقلة جزء من هذه الدولة وهذه الاجهزة الحكومية ، حيث نرى ان هنالك صعوبة في تصنيف هذه الهيئات المتعلقة بالانتخابات تحديدا ضمن هذه الفئة، بحيث ندرجها -ان جاز القول- ضمن فئة قانونية خاصة لها طبيعة خاصة وتمثل خصائص قانونية خاصة. (الوليد، ٢٠١٧).

الخاتمة

من خلال ما تقدم من دراسة ضمن ثنايا البحث لموضوع مظاهر استقلال الهيئة المستقلة للانتخابات في الاردن، توصل الباحث الى جملة من النتائج والتوصيات، كما يلي:

النتائج:

١- لم يتطرق المشرع لوضع تعريف محدد لمفهوم "الهيئات المستقلة"، وترك هذه المهمة للفقهاء القانوني، وقد تبين ان أغلب التعريفات تدور في فلك واحد يعرفها بأنها كيانات مستقلة تنشأ

بموجب الدستور وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة اداريا ومالياً، غايتها ضمان سلامة التصرفات التي تقوم بها هذه الهيئة ومدى مطابقتها وموافقتها للقوانين والانظمة ذات العلاقة بعملها، تحت رقابة الاجهزة المعنية بالدولة.

٢- برزت قاعدة عدم الاتفاق على طبيعة قانونية واحدة لجميع الهيئات المستقلة، ولذا فان بعض الفقه وجدها هيئات دستورية، في حين يراها آخرون بانها هيئات ادارية، كما اعتبرها البعض انها بمثابة سلطة رابعة تضاف الى سلطات الدولة الثلاث، في حين رآها البعض بأنها هيئات تتمتع بمشروعية خاصة كونها من اصحاب الخبرة والدراية، وبالتالي فهي قريبة من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي اتى به الدستور الانجليزي.

٣- ان مفهوم الاستقلالية يتطلب ان يكون الاعضاء المكونين للهيئة المستقلة معينين او منتخبين بطريقة او بوسيلة لا تفتح المجال لاي جهة كانت اقاتلهم او عزلهم ما دام انه لا يوجد اسباب تبرر ذلك، وكل ما يخالف ذلك يعد انتقاصا فعليا لمفهوم الاستقلالية وتحديد لها، حيث يلاحظ هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة التعيين مما يؤثر على استقلالية هذه الهيئات.

٤- حاولت النصوص القانونية النازمة للهيئات المستقلة تكريس مبدا استقلالية الاعضاء من خلال وضع قيود محددة على انتهاء خدمات اعضاء مجلس الهيئة، بحيث لا تكون عملية انتهاء خدماته الا وفق حالات منصوص عليها بالقانون، مراعاةً لطبيعة عمل هؤلاء الاشخاص وما تقتضيه هذه الطبيعة من توافر عناصر الاستقلالية والحياد والابتعاد عن الضغوط بمختلف اشكالها، وبالمقابل فانها تفرض عليهم التزامات وظيفية يتعين القيام بها ومراعاتها، الا ان هذه الضمانه فقدت جزءً كبيراً من استقلاليتها اذا كان تعيين هؤلاء الاعضاء يتم من قبل السلطة التنفيذية كما هو الحال في الاردن، اذ من المحتمل ان يتم الضغط على عضو الهيئة لتقديم استقالته باعتبار ان السلطة التنفيذية هي من عينته وبالتالي هي من تطلب منه تقديم استقالته، وهو ما ينعكس سلباً على استقلالية الهيئة وعضائها وعلى حيادية عمل اعضائها.

٥- اكدت غالبية التشريعات على منح الهيئات المستقلة شخصية معنوية مستقلة تساعد الى حد ما في اظهار استقلالية الهيئة لا سيما في الجانب الوظيفي، الا ان هذه الاستقلالية بقيت في كثير

من الاحيان نظرية وغير فاعلة، والهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن كانت انموذجا واضحا لذلك.

٦- توصل البحث الى العديد من المظاهر التي اتسم بها قانون الهيئة (المستقلة) للانتخاب في الاردن مقارنة بالعديد من القوانين الاخرى ، الا انها كانت ابعد ما تكون عن (الاستقلالية) واقرب ما تكون للتبعية والخضوع لسيطرة السلطة التنفيذية.

التوصيات:

١- ان قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن بصورته الحالية –وكغيره من عديد القوانين في الاردن-، يأتي كنتيجة طبيعية ومنطقية في ظل نصوص دستورية نصت على صلاحيات غير متوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما أظهر اختلالاً بيناً في التوازن بين هاتين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، مما يجعل العلاقة بينهما تعاني من مشاكل نجم عنها ضعف وتبعية مفرطة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، ونجم عنها قانون ضعيف للهيئة المستقلة، وعليه فالمشرع مطالب بإعادة التوازن بين السلطتين محققاً ومطبقاً لمبدأ سيادة القانون وصوناً لإرادة الشعب، ووسيلة من الوسائل التي تؤدي لذلك هو إعادة صياغة القانون كقانون قائم على أساس المساواة بين السلطتين لا على أساس التبعية والانقياد.

٢- وبناءً على التوصية الاولى من الدراسة، فان أهم التعديلات المقترحة على قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن كما يلي:

- تعديل المادة ٦ من القانون الخاصة بتشكيل وتعيين أعضاء الهيئة واختيار رئيسها، حيث وجدنا ان المشرع الاردني قد ابتكر طريقة غير محمودة في تشكيل مجلس مفوضي الهيئة، ونرى تعديل النص بأي نظام اخر يقوم على اساس انتخاب اعضاء المجلس، سواءً بالانتخاب المباشر كما هو مطبق في الجزائر او غير المباشر كما هو مطبق في تونس، او ان يتم اختيار اعضاء المجلس من قبل السلطة القضائية ، وبحيث يقتصر دور الملك على اعتماد الاسماء المقترحة، كما هو مطبق في مصر.

- تعديل المادة ١٠ من القانون والمتعلقة بإعفاء اعضاء المجلس من وظائفهم، حيث ان هذه الضمانه تفقد جزءً كبيراً من استقلاليتها اذا كان تعيين هؤلاء الاعضاء يتم من قبل السلطة التنفيذية، اذ من المحتمل ان يتم الضغط على عضو الهيئة لتقديم استقالته باعتبار ان السلطة التنفيذية هي من عينته، وبالتالي هي من تطلب منه تقديم استقالته، وهو ما ينعكس سلبياً على استقلالية الهيئة وعضائها، ولذا نقترح تعديل النص بما يضمن عدم امكانية قيام السلطة التنفيذية باعفاء الاعضاء من مناصبهم الا وفق آلية معينة تمر من خلال السلطة القضائية والسلطة التشريعية.

- تعديل المادة ٢١ من القانون، والمتعلقة بموازنة الهيئة، باعتبار ان المشرع عامل الهيئة كما يعامل بقية اجهزة وهيئات الدولة من ناحية الامور المالية، وهو امر لا يستقيم، ونقترح تعديل النص بما يسمح للهيئة بالبحث عن موارد اخرى شرط موافقة مجلس الهيئة عليها، وبالتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة، وهو ما وجدناه مطبق في قوانين اخرى.

- تعديل المادة ١٦ من القانون، والمتعلقة بالجهاز التنفيذي للهيئة، حيث يتم تعيين الموظفين بمقتضى احكام نظام الخدمة المدنية، اي ان الهيئة لم تمنح استقلالية في تعيين موظفيها وتم إحالة الامر لنظام الخدمة المدنية، وهو النظام المسؤول عن تعيين موظفي الاجهزة الحكومية، الامر الذي يكرس تبعية الهيئة لارادة السلطة التنفيذية، ونقترح تعديل النص بما يمنح الهيئة استقلالية في تعيين جهاز تنفيذي يباشر تحت إشراف مجلسها شؤونها الإدارية والمالية، دون وضع اي قيود عليها، وهذا يجسد الاستقلالية الادارية التامة للهيئة في هذا الشأن، وهو امر وجدناه مطبق في قوانين اخرى.

- تعديل الفقرة (ع) من المادة ١٢ من القانون، والمتعلقة بارسال نسخة من التقرير السنوي الى كل من مجلس الوزراء ومجلس الامة، ونقترح تعديل الفقرة المذكورة بعرض

التقرير السنوي على المجلس التشريعي بمناسبة التصويت على الميزانية السنوية للهيئة، وهو امر وجدناه مطبق في قوانين اخرى.

- تعديل المادة ٢٦ من القانون والمتعلقة بحق مجلس الوزراء في اصدار انظمة شؤون اللوازم والاشغال والامور المالية والادارية الخاصة بالهيئة، اذ يكرس النص تبعية مفرطة ومطلقة للسلطة التنفيذية، بمنح مجلس الوزراء سلطة إعداد وإصدار الانظمة الخاصة بالهيئة، دون أدنى دور لها، ونقترح ان تمنح الهيئة دون غيرها حق اصدار انظمتها الداخلية وفق ما تراه مناسباً، لا وبأكثر من ذلك ودون ان يطلب منها مصادقة او اعتماد هذه الانظمة من اي جهة كانت، وقد وجدنا اغلب القوانين تتبنى هذا الامر.

المصادر والمراجع

أولاً- المراجع العربية:

- ١- ابراهيم خليل، عصام، (٢٠٠٧)، التنظيم القانوني والرقابة على محطات الاذاعة والتلفزيون، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢٦٥.
- ٢- بدوي، عبد السلام، (٢٠٠٢)، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ص٩١.
- ٣- بركات، عبد الكريم صادق، دراز، حامد عبد المجيد، (١٩٧٢)، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ص١٤٥.
- ٤- حامد، عبد الكريم، فارس، (٢٠٠٩)، استقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ص٩٥.
- ٥- حنفي، عبدالله، (٢٠٠٠)، السلطات الادارية المستقلة، دار النهضة العربية القاهرة، ص٥٣ - ٥٤.
- ٦- دلفولفييه، جورج فوديل ييار، (٢٠٠١)، القانون الاداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص٣٤٥ - ٣٤٣.

- ٧- سمير، حدري، (٢٠٠٧)، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث مقدم في اطار الملتقى الوطني حول سلطات المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمن بجاية، الجزائر، ص ٩-٦.
- ٨- صعصاع صادق محمد ، اسماعيل، (٢٠١٦)، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلبي، العدد ١٨، جامعة بابل، كلية الحقوق ، العراق، ص٢٥٨.
- ٩- عبد الرحيم، فارس، (٢٠١٣)، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الدراسات الانسانية الجامعة، العدد الثالث، ص١١٥.
- ١٠- العلوش، سعد، (١٩٦٨)، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص٨٥.
- ١١- عمار، سلطان، (٢٠١١)، الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ص ١٠٠.
- ١٢- العيساوي، عز الدين، (٢٠٠٨)، المكانة الدستورية للهيئات الادارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، العدد الرابع، ص ٢٠٤.
- ١٣- اللحام، رنا سمير، (٢٠١٥)، السلطات الادارية المستقلة ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الاولى، ص٣٨.
- ١٤- محمد بدير، علي، (١٩٩٦)، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الأفراد، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون- جامعة بغداد، ص٩٤.
- ١٥- محمود شكري، فهمي، (١٩٨٨)، الرقابة المالية العليا، دار المجلد لاوي للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الاولى، ص١٥.
- ١٦- مرابط، عبد الوهاب، (٢٠١٥)، المبررات العملية لانشاء سلطات الضبط الاقتصادي. دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة التواصل في الاقتصاد والادارة والقانون، جامعة عنابة ، الجزائر، العدد ٤٢ ، ص١٢٤.
- ١٧- موسى، رحموني، (٢٠١٢-٢٠١٣)، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص٢٠.

- ١٨- مونتسيكو، (١٩٥٣)، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتير، دار المعارف، القاهرة، ص٢٢٨.
- ١٩- الوليد، قحيوش، (٢٠١٧)، الرقابة على اعمال السلطات الادارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص٢٩.

ثانياً: الدساتير والقوانين والتعليمات :

- ١- الدستور الاردني لعام ١٩٥٢.
- ٢- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- ٣- الدستور المصري لعام ٢٠١٢
- ٤- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٥- الدستور التونسي لعام ٢٠١٤.
- ٦- الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦.
- ٧- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ٨- قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الاردن رقم (١١) لعام ٢٠١٢.
- ٩- قانون المفوضية العليا للانتخابات في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩.
- ١٠- قانون الهيئة الوطنية للانتخاب في مصر لعام ٢٠١٧.
- ١١- القانون العضوي رقم ١٦- ١١ لعام ٢٠١٦ المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، في الجزائر.
- ١٢- القانون الاساسي للهيئة العليا للانتخاب في تونس لعام ٢٠١٢.
- ١٣- التعليمات التنفيذية لانتخابات المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة لعام ٢٠١٩.
- ١٤- الجريدة الرسمية في (الاردن، العراق، مصر، تونس، الامارات، الجزائر، المغرب).

"تم بحمد الله"