

## الأساس القانوني للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق واستقلاليتها

د. لقمان عثمان أحمد

مدرس القانون الدستوري

جامعة الموصل - كلية الحقوق

### المخلص

تمثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق الجهة التي أناط بها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في العراق وحمايتها وتعزيزها. وقد تم إصدار قانون المفوضية عام ٢٠٠٨. وعكس هذا القانون المعايير المذكورة في مبادئ باريس، وتعد هذه المفوضية بوصفها مؤسسة حقوق إنسان وطنية ومستقلة وذات تفويض دستوري نقطة تحول بارزة ومتطورة في تاريخ المنظومة القانونية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في العراق.

ويتناول هذا البحث الأساس القانوني للمفوضية من حيث مشروعيتها، وموضعها من هيكلية السلطة العامة في العراق، ودرجة استقلاليتها وضماناتها، ويبين طريقة تكوينها وأحكام العضوية فيها.

وفي خاتمة البحث جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي يوصي البحث المشرع العراقي بالأخذ بها.

## المقدمة

يعود تاريخ نشأة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان<sup>(١)</sup> إلى العام ١٩٤٦، الذي شهد الدعوة في اجتماع المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى تشكيل لجان محلية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وبرز بعدها نوع لم يسبق له مثيل من المؤسسات التي انفردت فقط بالتركيز على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها<sup>(٢)</sup>، وتوالى بعد ذلك إنشاء العديد من تلك المؤسسات التي تنوعت تنوعاً كبيراً، حتى لا تكاد مؤسسة تطابق أخرى. وقد تطور مفهوم هذه المؤسسات، وصنفت على وفق التغيير الذي طرأ على المفهوم، بحيث أصبح المفهوم يشتمل على ثلاثة أنواع من هذه المؤسسات، هي اللجان الوطنية، واللجان المتخصصة، ومكاتب أمناء المظالم، وفي ذات الوقت إتجه هذا التطور نفسه نحو غرس مبادئ تؤكد على تعزيز استقلالية هذه المؤسسات، وتوسيع اختصاصاتها وصلاحياتها<sup>(٣)</sup>.

(١) ويقصد بالمؤسسة الوطنية، مؤسسة شبه حكومية أو تشريعية تختص بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ويشكل الحكم الذاتي والاستقلال عنصرين مهمين في هذه المؤسسة. ينظر: محمد محمود محمود، فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، في: برجيت ليندزنايس وآخرون، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مقالات وأوراق عمل، الدنمارك: المركز الدنماركي لحقوق الإنسان، ٢٠٠١، ص ٤٦.

(٢) برجيت ليندزنايس ولون ليندهولت، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: وضع المعايير واستعراض الانجازات، في: برجيت ليندزنايس وآخرون، مصدر سابق، ص ٤.

(٣) محسن عوض، نشوء وتطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، في: محسن عوض وعبدالله خليل، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، القاهرة: المجلس القومي لحقوق الإنسان، ٢٠٠٥، ص ١٥-١٦؛ للمزيد حول أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ينظر: مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية: كتيب عن انشاء وتقوية المؤسسات الوطنية

وقد أخذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ بالنوع الأول من هذه المؤسسات، إذ تمثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق الجهة التي أناط بها الدستور النافذ، إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في العراق وحمايتها وتعزيزها وضمانها ومراقبة انتهاكاتها وتقويمها. وتعد هذه المفوضية، بوصفها مؤسسة حقوق إنسان وطنية ومستقلة وذات تفويض دستوري، نقطة تحول بارزة ومنتطورة في تاريخ المنظومة القانونية لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية في العراق<sup>(١)</sup>، وهي كذلك من أحدث هذه المؤسسات الوطنية في دول العالم العربي حتى يومنا هذا<sup>(٢)</sup>.

لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، نيويورك وجنيف: مركز حقوق الإنسان، منشورات الأمم المتحدة، ١٩٩٥، ص ص ٣٠-٣٦.

(١) تجدر الإشارة إلى أن الخطوة الأولى في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، كانت إنشاء وزارة حقوق الإنسان في العراق عام ٢٠٠٣، بقرار من مجلس الحكم المنحل، وتم بعدها تعيين وزير انتقالي لحقوق الإنسان، وذلك بموجب المذكرة رقم (٦) الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

(٢) يعد المجلس الاستشاري المغربي النموذج الأول للمؤسسات الوطنية في العالم العربي الذي أنشئ عام ١٩٩٠، وتبعته الهيئة العليا لحقوق الإنسان وحياته الأساسية في تونس عام ١٩٩١، وجاء النموذج الثالث عام ١٩٩٢ بإنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر، وشهد العام ١٩٩٢ كذلك تأسيس المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في السودان، وفي عام ١٩٩٣ أنشئت الهيئة الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان في فلسطين، وجاء النموذج السادس متمثلاً في اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في اليمن عام ١٩٩٨، وفي عام ٢٠٠٣ شهد العالم العربي تأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، وتأسيس الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في السعودية، والمجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر، وتوسعت هذه المؤسسات الوطنية في العام ٢٠٠٨، بعد إنشاء اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في سلطنة عمان، كما شهد العراق في العام ذاته إقرار قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان، وكان النموذج الأخير هو تأسيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في

وتعود فكرة استحداث مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في العراق إلى العام ٢٠٠٤؛ عندما أشارت إليها المادة الخمسون من "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" الصادر عما سمي آنذاك بـ "سلطة الائتلاف المؤقتة"، إذ نصت على ما يأتي: "تؤسس الحكومة العراقية الانتقالية هيئة وطنية لحقوق الإنسان لغرض تنفيذ التعهدات الخاصة بالحقوق الموضحة في هذا القانون؛ وللنظر في شكاوى متعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان؛ تُؤسس هذه الهيئة وفقاً لمبادئ باريس الصادرة عن الأمم المتحدة والخاصة بمسؤوليات المؤسسات الوطنية<sup>(١)</sup>. وتضم هذه الهيئات مكتباً للتحقيق في الشكاوى، ولهذا المكتب صلاحية التحقيق بمبادرة منه أو بشكاوى ترفع في أيّ ادعاءٍ بأنّ تصرفات السلطات الحكومية تجري بغير وجه حقّ وخلافاً للقانون"<sup>(٢)</sup>.

البحرين عام ٢٠٠٩. للمزيد حول نشوء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي؛ ينظر: محسن عوض، مصدر سابق، ٢٠٠٥، ص ص ٢١-٢٥.

(١) تشتمل مبادئ باريس على المعايير المرتبطة بالمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، وقد تبلورت هذه المبادئ في أعقاب اجتماع دولي حول دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، عقد بباريس سنة ١٩٩١، وتمت المصادقة على نتائجه بالإجماع سنة ١٩٩٢ من لدن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بمقتضى قرارها ١٩٩٢/٥٤، وأقرتها تباعاً الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها المرقم ٤٨/١٣٤ عام ١٩٩٣. وتفتقر مبادئ باريس للإلزامية الدولية، إلا أننا نجد في المقابل، أن إرشادية هذه المبادئ لا تنفي عن الدول التزامها بإنشاء هيئة أو مؤسسة وطنية رسمية ومستقلة لحقوق الإنسان، ومن ثم يكون امراً واجبا التفريق بين إلزامية مبادئ باريس وإلزام الدول بتأسيس مثل هذه الهيئات أو المؤسسات وطنياً، فللدول الحرية التامة في اختيار الهيكل أو الشكل أو الوصف المناسب لكيانها الحقوقي الرسمي، وهذا ما رسخه البند رقم (١٢) من قرار الجمعية العامة المرقم ٤٨/١٣٤ عام ١٩٩٣، إذ ينص على أن تُشجع (الجمعية العامة) على إنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية التي تراعي هذه المبادئ، وتدرك أن من حق أي دولة أن تختار الاطار الذي يتلاءم واحتياجاتها الخاصة على هذا الصعيد.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٣٩٨٤) بتاريخ ١/٦/٢٠٠٤، ص ٨١.

ومن ثم تمت الإشارة إلى إنشاء المفوضية العليا لحقوق الانسان في المادة ١٠٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ في الفصل المنظم لأحكام الهيئات المستقلة<sup>(١)</sup>. وتم إقرار وإصدار قانون المفوضية عام ٢٠٠٨ بقانون حمل الرقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨<sup>(٢)</sup>. وقد عكس هذا القانون، بصورة كبيرة المعايير المذكورة في مبادئ باريس، والممارسات الدولية والوطنية في هذا المجال. وفي نيسان ٢٠١٢، صادق مجلس النواب العراقي على قائمة من ١١ عضواً أصيلاً، و٣ إحتياط لمجلس المفوضين التابع للمفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، بعد الانتهاء من عملية الاختيار التي استغرقت عاما كاملاً.

يتناول هذا البحث الأساس القانوني للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق واستقلاليتها. هذا الأساس الذي يضي عليها مشروعيته وتستمد منه وجودها ويحدد موضعها من هيكلية السلطة العامة في العراق و ضمانات استقلاليتها.

وسيتيم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين، يتفحص الأول الأساس القانوني لتكوين المفوضية العليا لحقوق الإنسان، ويبين الثاني ضمانات استقلالية المفوضية العليا لحقوق الإنسان وطريقة تكوينها.

وينتهي البحث بخاتمة تشتمل على ما توصل اليه من نتائج وتوصيات.

## المبحث الأول

### الأساس القانوني لتكوين المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق

(١) جرى النص على أن الهيئات المستقلة هي سلطات دستورية مستقلة، في المواد (١٠٢) - (١٠٨) من الفصل الرابع من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٤١٠٣)، بتاريخ ٣٠/١٢/٢٠٠٨، ص ١.

يتمثل الأساس القانوني للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تلك النصوص القانونية التي تستند إليها تلك المؤسسات في اضعاف مشروعاتها، وتستمد منها وجودها ونطاق اختصاصها وعملها، وتتجسد في مجموعة القوانين التي تتعلق بعمل المؤسسة أو تؤثر فيها بأي شكل كان، ووفقاً لمبادئ باريس لعام ١٩٩٣ المتعلقة بمركز هذه المؤسسات، فإن الأساس القانوني لإنشاء هذه المؤسسات يجب أن يتحدد في نص دستوري أو تشريعي، يبين طريقة تكوينها ويحدد نطاق اختصاصاتها، وذلك لأنها تعزز إستمرارية المؤسسة الوطنية بوصفها مؤسسة لا يمكن تغيير ولايتها أو إلغاؤها بموجب قرار من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن أنها تعزز من استقلالية المؤسسة الوطنية وتزيل الخوف من تغيير ولايتها أو سحبها<sup>(١)</sup>؛ إذ نصت تلك المبادئ على أن: (تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها)<sup>(٢)</sup>. وقد تم إنشاء هذه المؤسسات بثلاث طرائق<sup>(٣)</sup>:

أ. بموجب الدستور، أو بتعديل دستوري<sup>(٤)</sup>؛

ب. بقانون، أو قانون برلماني<sup>(٥)</sup>؛

ت. بقرار رئاسي<sup>(٦)</sup>.

(١) المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان: اللوائح والأنظمة والإطار القانوني، واشنطن: معهد

القانون الدولي وحقوق الإنسان، ٢٠١٢، ص ١٩.

(٢) المبدأ (٢) من البند الأول (الإختصاصات والمسؤوليات) من قرار الجمعية العامة المرقم

١٣٤/٤٨ عام ١٩٩٣.

(٣) برجيت ليندزنايس ولون ليندهولت، مصدر سابق، في: برجيت ليندزنايس وآخرون، مصدر

سابق، ص ١٥.

(٤) على سبيل المثال؛ الفلبين؛ غانا؛ جورجيا؛ جنوب أفريقيا؛ ملاوي؛ أوغندا؛ زامبيا؛ العراق.

(٥) على سبيل المثال؛ أستراليا؛ بنين؛ كندا؛ تشاد؛ الدنمارك؛ الهند؛ لاتفيا؛ المكسيك؛ نيوزيلندا؛

السنغال؛ سيرلانكا؛ توجو؛ الأردن؛ مصر.

ويتمثل الأساس القانوني للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق بشكل أساس في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، إذ كانت الإشارة الأولى للمفوضية بوصفها مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، عندما أشار الدستور إليها في الفصل الخاص بالهيئات المستقلة<sup>(٢)</sup>، وفي قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان ذي الرقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨، الذي بين أهداف المفوضية، وحدد طريقة تشكيلها ونظم اختصاصاتها. هذا الأساس منح المفوضية إطار المشروعية القانوني. وبذلك فإن الأساس القانوني لتكوين المفوضية، ومن ثم اضعاف مشروعيتها، يستند إلى نصوص دستورية، فضلاً عن وجود قانون خاص ينظم هيكلية المفوضية ومهامها واستقلاليتها.

وبناءً على ما تقدم؛ فإن هذا المبحث سيتناول الأساس القانوني لتكوين وتأسيس المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق من خلال المشروعية الدستورية لها في نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ من جهة، ومن خلال المشروعية التشريعية التي سطرها القانون ذو الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ من جهة ثانية، وسيعرض كذلك للنظام الداخلي للمفوضية بوصفه أداة قانونية ترسم طريقة عمل المفوضية وتنظم هيكليتها وفق ما جاء في القانون المنظم لها، ويشكل مع الأساس الدستوري والأساس التشريعي الإطار القانوني لوجود المفوضية وعملها.

## المطلب الأول

### الأساس الدستوري

(١) على سبيل المثال؛ الكامبيرون؛ فرنسا؛ كازاخستان؛ نيجيريا؛ المغرب؛ الجزائر؛ فلسطين؛ قطر؛ عمان.

(٢) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

أورد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ؛ النص على "المفوضية العليا لحقوق الإنسان" في الفصل الذي تناول "الهيئات المستقلة"، وتحديدًا في المادة (١٠٢) التي تنص: (( تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون)). ويلاحظ على هذا النص الدستوري ابتداءً أنه يعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان هيئة مستقلة، وكان يستحسن بالمشروع الدستوري أن يمنح صفة "المستقلة" للمفوضية العليا لحقوق الإنسان مثلما منحها للمفوضية العليا للانتخابات ليعمق بذلك دلالة استقلاليتها، كما أن الدستور أنط الرقابة عليها بالسلطة التشريعية متمثلةً بمجلس النواب، وأحال تنظيم أعمال هذه المفوضية إلى قانون يشرعه المجلس نفسه. وقد تحقق ذلك لاحقاً من خلال القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ الذي نظم جميع ما يتعلق بهذه المفوضية.

وهكذا فإن المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، تستند لنصوص دستورية، وهو ما يعزز رصانة أساسها القانوني ويقويه، وهذا ما يميزها عن نظيراتها من المؤسسات الوطنية العربية التي لم تنص دساتير دولها على تشكيلها، وإنما أنشئت وفقاً لتشريعات برلمانية أو قرارات رئاسية. ويعد إنشاء المؤسسات الوطنية بموجب الدستور، الأساس القانوني الأنجع، وذلك لأن متطلبات إجراءات تغيير الدساتير في البلدان التي تأخذ بالدساتير الجامدة أشد صرامة من تلك اللازمة لتغيير القوانين<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن الدستور العراقي لم يوجب أن يراعي القانون الصادر عن مجلس النواب أي شرط من الشروط سواء المتعلقة بتشكيل الهيئات المستقلة المنصوص عليها في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وهيكلتها أو بصلاحياتها ومسؤولياتها. ومعنى ذلك أن مجلس النواب ليس مقيداً بأي قيد فيما يتعلق بتشريع القانون الخاص بهذه الهيئات، باستثناء القيد المتعلق باستقلاليتها، ومضمونه أن لا تخضع بالتبعية لأية سلطة من سلطات الدولة، سوى رقابة مجلس النواب. وبنصه على استقلالية هذه الهيئات، يكون الدستور العراقي قد اختط لنفسه في هذا الصدد نهجاً محدداً يتمثل في مجرد النص على استقلالية هذه (المفوضية) دون التطرق لبقية الضوابط التنظيمية مثل طريقة تكوينها ونطاق اختصاصاتها.

(١) برجيت ليندزنايس ولون ليندهولت، مصدر سابق؛ في: برجيت ليندزنايس وآخرون، مصدر



ونتفق مع البعض في أنه إذا كان تضمين المحددات التشريعية في النصوص الدستورية يأتي بهدف تشكيل المؤسسات المستقلة وتحديد اختصاصاتها، بما يعزز الثقة بهذه المؤسسات، فذلك قد تكون له سلبيات في حال الإيغال في التفاصيل؛ إذ إن ذلك قد يجعل تعديل الإطار القانوني بتفاصيله في ضوء التجارب العملية والوقائع المتجددة أمراً عسيراً نظراً لوجود إجراءات معقدة معروفة ومعتمدة في تعديل الدساتير في الدول التي تأخذ بالدساتير الجامدة، هذا من جانب؛ ومن جانب آخر؛ فإن النص في الدستور على عدد من المحددات التي تحدد السلطة التشريعية في تشريعها للقوانين المتعلقة بهذه الهيئات المستقلة هو موقف سليم ووسط بين عدم النص على أية ضوابط وبين النص على التفاصيل في ذلك، وهذا هو موقف البعض من الفقه الذي نتفق فيه معهم والذي يوصي المشرع الدستوري العراقي باتباعه من خلال إيراد عدد من الضوابط المحددة للسلطة التشريعية كاستقلالية المفوضية الإدارية والمالية وديمومتها وعدد من الأحكام المتعلقة بالعضوية فيها<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### الأساس التشريعي

(١) ينظر: محمد ذنون يونس، المركز القانوني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وقائع المؤتمر العلمي الأول للمفوضية المستقلة للانتخابات في العراق، بغداد: المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق، ٢٠١١، ص ص ٣٤-٣٥.

لم تعد القواعد المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية تكفي لتنظيم المسائل كافة التي تحتاجها الدولة الحديثة لممارسة نشاطها، لذا برزت الحاجة لإيجاد نوع من القواعد القانونية تتولى تطبيق قواعد الدستور وتتمكن من استكمال النصوص الدستورية وتفصيل أحكامها، وتنظيم عمل المؤسسات الدستورية، وتتسم القواعد القانونية هذه بالثبات والاستقرار ولا حاجة في إقرارها أو تعديلها الاجراءات المعقدة ذاتها التي تلزم لتعديل النصوص الدستورية. وقد أدى ذلك إلى جواز تنظيم عدد من المسائل الدستورية بموجب قوانين هي في الأصل قوانين عادية ولكن نظرا لطبيعتها الدستورية أحاطها المشرع بعدد من القيود الاجرائية، ومثالها القوانين المكملة في الدستور<sup>(١)</sup>.

وهكذا فإن الدساتير تنص عادة على القواعد العامة التي تنظم عمل كل سلطة من سلطات الدولة، من حيث تكوينها، وبيان اختصاصاتها، وبيان كيفية ممارسة تلك الاختصاصات، وتقوم السلطة التشريعية بوضع التشريعات التي تكفل حسن أداء كل سلطة لوظيفتها في الحدود المبينة في الدستور. ولما كانت المفوضية العليا لحقوق الإنسان أحد أجهزة الدولة التي نص عليها الدستور، وأحال تنظيمها للسلطة التشريعية، فإن المشرع ملزم بالتدخل في وضع قواعد تنظيمها على وفق الحدود المبينة في الدستور.

وإذا كان مجلس النواب العراقي هو صاحب الاختصاص الأصيل في تشريع القوانين؛ والذي يختص على وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ

(١) القوانين المكملة للدستور هي مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية سواء أكانت بنفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري على وفق نظام اجرائي خاص، وتنظم موضوعات ذات طابع دستوري كتتنظيم سير عمل المؤسسات العامة في الدولة وبيان اختصاصاتها وتحديد كيفية ممارسة المؤسسات لوظيفتها؛ ينظر: عبدالمجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع ( دراسة مقارنة)، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص٣٤.

بإصدار القانون المنظم لعمل المفوضية وطريقة تكوينها وتحديد اختصاصاتها<sup>(١)</sup>؛ فإنه يترتب على ذلك أن القانون هو الأداة الوحيدة القادرة دستورياً على تحديد أحكام وقواعد الاختصاص المتعلقة بالمفوضية. وبذلك فإن الوظيفة الممنوحة للمفوضية العليا وفقاً للمعيار الموضوعي يرجع إلى مجلس النواب، لأنه السلطة المنشئة لها، ولا يجوز لغيرها من السلطات الأخرى إنشاء المفوضية. وإن الأثر الذي يترتب على ذلك هو عدم صلاحية أداة أخرى حتى لو كان لها قوة القانون بإنشاء المفوضية؛ وإلا كان ذلك مخالفاً للدستور<sup>(٢)</sup>.

لذلك يعد القانون ذو الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨، هو القانون الذي أحال إليه الدستور لتنظيم ما يتعلق بعمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق. وهو يمثل الجزء الثاني من الأساس القانوني لتكوين المفوضية، وهو الجزء الأساس بطبيعة الحال. والمشرع العراقي في هذا المجال يسير على نهج بعض الدول التي قامت بتحديد طريقة تكوين مؤسساتها الوطنية وتحديد اختصاصاتها من خلال القوانين العادية.

ويقدم هذا القانون وصفاً لإجراءات الترشيح إلى مجلس المفوضين والتصديق عليها، ويحدد مهام وواجبات المفوضية، ويحدد الموارد والمتطلبات المالية، ويحدد حقوق المفوضين وشروط إنهاء خدماتهم. ويتناول كذلك ما يتعلق بعمل المفوضية على المستوى الإقليمي والمحلي. كما يحدد صلاحيات المحددة بالسلطات الأخرى في الدولة؛ ويرسم الحدود التي تمارس المفوضية عملها في إطارها، وجميع سلطات الدولة يجب أن تكون مقيدة بهذه الحدود والصلاحيات باختصاصاتها المبينة في هذا القانون.

ويعد قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان عنصراً حاسماً في كفالة استقلالها القانوني، لاسيما استقلالها عن الحكومة، والوضع الامثل كما يرى

(١) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ؛ وقد جرى استناداً إلى هذه المادة إقرار قوانين هذه الهيئات المستقلة من لدن مجلس النواب العراقي؛ وهي: قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، وقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨، وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) ينظر: هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٥٤.

البعض هو أن تمنح المؤسسة الوطنية شخصية قانونية منفصلة ومميزة ذات طبيعة تسمح لها بممارسة سلطتها في صنع القرارات على نحو مستقل؛ والمركز القانوني المستقل ينبغي أن يكون بالمستوى الذي يؤهله لتمكين المؤسسة من أداء وظيفتها بدون تدخل أو إعاقة من أي مؤسسة من مؤسسات الحكومة أو من أي هيئة عامة أو خاصة، ويمكن الوصول إلى تلك الغاية من خلال جعل المؤسسة مسؤولة مسؤولية مباشرة أمام البرلمان<sup>(١)</sup>.

وهذا ما ضمنه القانون المؤسس للمفوضية؛ إذ ينص على أن (المفوضية العليا لحقوق الإنسان) تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها استقلال مالي وإداري... وترتبط بمجلس النواب وتكون مسؤولة أمامه<sup>(٢)</sup>.

وتضمن قانون المفوضية كذلك أهدافها وأوجب عليها العمل لتحقيقها؛ وهي ضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الإنسان في العراق، وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وفي القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق، وترسيخ وتنمية وتطوير قيم وثقافة حقوق الإنسان<sup>(٣)</sup>.

وقد حدد قانون المفوضية مجموعة اختصاصات تقوم من خلالها بتحقيق الأهداف التي من أجلها أنشئت المفوضية، وقسمها إلى مهام وواجبات، توزعت على اختصاصات تشجيعية واستشارية وشبه قضائية؛ إذ أوكل القانون إلى المفوضية العليا لحقوق الإنسان المهام الآتية<sup>(٤)</sup>:

أولاً- التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في إعداد استراتيجيات وآليات عمل مشتركة لضمان تحقيق أهدافها الواردة في المادة (٣) من هذا القانون.

ثانياً- إعداد الدراسات والبحوث وتقديم التوصيات وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بتعزيز وتنمية حقوق الإنسان.

ثالثاً- دراسة وتقييم التشريعات النافذة ومدى مطابقتها للدستور وتقديم توصياتها لمجلس النواب.

رابعاً- تقديم المقترحات والتوصيات لانضمام العراق إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان.

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٢) المادة (٢ - أولاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٣) من القانون نفسه.

(٤) المادة (٤) من القانون نفسه.

خامساً- التعاون والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان في العراق والتواصل مع مؤسسات حقوق الإنسان الدولية المستقلة وغير الحكومية بالشكل الذي يحقق أهداف المفوضية.

سادساً- العمل على نشر ثقافة حقوق الإنسان من خلال الوسائل الآتية:-

أ- تضمين ثقافة حقوق الإنسان في المناهج التعليمية والتربوية.  
ب- عقد المؤتمرات والندوات والفعاليات الفنية والاجتماعية وإصدار النشرات والمطبوعات وإعداد البرامج الإعلامية للموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان.

سابعاً- تقديم التوصيات والمقترحات إلى اللجان المكلفة بإعداد التقارير التي تلتزم الدولة بتقديمها إلى منظمة الأمم المتحدة.

ثامناً- تقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب متضمناً تقييماً عاماً عن حالة حقوق الإنسان في العراق ويتم نشره في وسائل الإعلام المختلفة.

وأوجب القانون على المفوضية القيام بالواجبات الآتية<sup>(١)</sup>:

أولاً- تلقي الشكاوى من الأفراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني عن الانتهاكات السابقة واللاحقة لنفاد هذا القانون مع الحفاظ على السرية التامة لأسماء مقدميها.

ثانياً - القيام بالتحقيقات الأولية عن انتهاكات حقوق الإنسان المبنية على المعلومات.

ثالثاً- التأكد من صحة الشكاوى الواردة إلى المفوضية وإجراء التحقيقات الأولية إذا اقتضى الأمر.

رابعاً- تحريك دعاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان وإحالتها إلى الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية وإشعار المفوضية بالنتائج.

خامساً- القيام بزيارات للسجون ومراكز الإصلاح الاجتماعي والمواقف وجميع الأماكن الأخرى دون الحاجة إلى إذن مسبق من الجهات المذكورة واللقاء مع المحكومين والموقوفين وتثبيت حالات خرق حقوق الإنسان وإبلاغ الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة.

وبذلك فإن هذا القانون هو المصدر الثاني فيما يتعلق بضوابط إنشاء وتشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق ومهامها ومسؤولياتها.

(١) المادة ( ٥ ) من القانون نفسه.

جدير بالذكر أن ( قانون المفوضية ) يعد واحدا من القوانين المكملة للدستور؛ ولكنه يأخذ مرتبة القوانين العادية، كما أن تعديله يتطلب إتخاذ إجراء نفسه اللازم لصدوره ابتداء<sup>(١)</sup>؛ وذلك لمواجهة المشاكل المستجدة، والناشئة عن حاجات المجتمع؛ بشرط التقيد بما لا يخل بالاستقلالية الإدارية والمالية للمفوضية وفقا لما جاء في نص الدستور. وأن لا يخل بمبدأ ممارسة المفوضية اختصاصاتها بصفة دائمة؛ دون تقييدها بفترة زمنية محددة؛ بعيداً عن التحديد الزمني لمدة بعينها أو لظرف بعينه؛ لأن طبيعة عمل هيئات الدولة والأمور التي تنظمها تتطلب أن يكون عملها دائماً ومستمر، عملاً بقاعدة انتظام سير المرافق العامة باطراد وثبات<sup>(٢)</sup>.

---

(١) ينظر: أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٩، ص ٥٦.

(٢) ينظر: ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، جامعة الموصل: دار ابن الأثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩، ص ص ١٩٢-١٩٣.

## المطلب الثالث

### النظام الداخلي للمفوضية

من المعلوم أن التشريع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع في القانون التأسيسي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يعطي حق التشريع الفرعي في بعض المسائل التنظيمية لهذه المؤسسات، كي تتمكن من أداء المهام والواجبات المنوطة بها على وفق الدستور، وهو ما يطلق عليه بسلطة إصدار الأنظمة والتعليمات<sup>(١)</sup>. وتعد هذه الأنظمة والتعليمات وإصدارها من مقتضيات عمل الجهاز التنظيمي الخاص بالمؤسسات الوطنية؛ إذ يسمح لها بالتنسيق والإشراف على الأعمال المرتبطة باختصاص المؤسسة وإدارة شؤونها المختلفة<sup>(٢)</sup>.

وقد تدعو السلطة التشريعية المؤسسة الوطنية لإصدار الأنظمة التنفيذية اللازمة التي تصدر استناداً إلى نص القانون، وتصدر من رئيس المؤسسة الوطنية لتنفيذ قانون بعينه، وهذه هي الحكمة التي من أجلها تم إعطاء المؤسسة الوطنية سلطة إصدار الأنظمة. وفي هذه الحالة فإن هذه الدعوة لا تمنح المؤسسات الوطنية اختصاصاً جديداً بإصدار تلك الأنظمة، وإنما يبقى هذا الاختصاص من الأمور الثابتة للمؤسسات الوطنية بموجب القانون المنظم لها. وإن سلطة إصدار الأنظمة تعد من الأمور التي تندرج ضمن السلطة التقديرية للمؤسسات الوطنية تمارسها في الوقت المناسب؛ أما إذا جاءت بدعوة من السلطة التشريعية فعندها تصبح الدعوة هذه خارج نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لتنفيذ هذا القانون في

(١) الأنظمة وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع ما، لم تنظمه التشريعات العادية، أو تفويض المشرع للإدارة لغرض تنظيمه، أو تنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها. ينظر: غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٣، بغداد: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠١٣، ص ٣٢.

(٢) ينظر: هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ١٤٩.

الوقت الذي تحدده السلطة التشريعية، وبخلافه تكون المؤسسة مسؤولة أمام السلطة التشريعية في ذلك الأمر<sup>(١)</sup>.

ولتحقيق المهام والأهداف الخاصة بالمفوضية فلا بد من وضع تفاصيل النظام الداخلي، الذي يعد واحداً من المهام الرئيسية لمجلس المفوضين في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فضلاً عن وضع الأنظمة والتعليمات التي تحكم ملاك الموظفين، والمكافآت وشروط الخدمة<sup>(٢)</sup>.

من هنا، فقد أنط القانون ذو الرقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ بالمفوضية صلاحية إصدار "أنظمة وتعليمات" لتسهيل ممارسة المفوضية لصلاحياتها، فجعل من صلاحيات "مجلس المفوضين" وضع الأنظمة والتعليمات، وهذه الأنظمة والتعليمات تدخل، بطبيعة الحال، ضمن الأساس القانوني لتكوين المفوضية وممارسة اختصاصاتها، لا سيما عند تنظيمها لما يتعلق بهيكلية المفوضية، كما هي الحال مع وضع المفوضية لنظامها الداخلي الذي يوضح تقسيمات ومهام وتشكيل الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان<sup>(٣)</sup>.

وحيث أن قانون المفوضية لم يضع بشكل حاسم الخطوط العريضة لنطاق سلطة معينة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان، ولم يترك سلطات واسعة إلى مجلس المفوضين لصنع القرار، فإن معايير الشفافية والاستقلالية والتعددية والكفاءة والمساءلة في مبادئ باريس ستكون بمثابة المرشد في وضع الأنظمة والتعليمات على وفق الدستور وقانون المفوضية.

وتبدو أهمية منح (المفوضية العليا لحقوق الإنسان) سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات من حيث أن التشريع الصادر من السلطة التشريعية يتعذر عليه تنظيم التفاصيل كافة في الموضوعات التي يتناولها، مما يقتضي من

(١) هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٢) المادة (١٣) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) المادة (١١/أولاً) من القانون نفسه.



المفوضية البحث في هذه التفاصيل لضمان أداء واجبها على أتم وجه<sup>(١)</sup>. فضلاً عن أن المفوضية هي الجهة المنوط بها تنفيذ قانون المفوضية، ومن ثم فإنها تعد أقر من السلطة التشريعية على تنظيم المسائل التفصيلية والجزئية التي لا يمكن الإلمام بها إلا عند تنفيذ هذا القانون<sup>(٢)</sup>. كما أن التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية تتطلب مراحل عدة واجراءات معقدة وطويلة، وتحتاج لوقت طويل قبل أن تصبح نافذة المفعول، وهذا الأمر يتنافر مع مواكبة ظروف المجتمع المتغيرة والمتسارعة، والتي تحتاج إلى معالجة فورية من جانب (المفوضية) عن طريق الأنظمة والتعليمات، فمن الحكمة أن تقتصر القوانين على تناول القواعد دون الخوض في التفاصيل التي تكون عرضة للتغير المستمر، والتي قد لا يكون للسلطة التشريعية الوقت اللازم لبحثها والتعرض لها. فضلاً عن أن الحكمة التشريعية تستلزم أن يعهد إلى (المفوضية) ممارسة مهامها وواجباتها المحددة في قانون تأسيسها عن طريق إصدار الأنظمة، لأنها تكون أكثر خبرة ودراية باحتياجات الهيئات المستقلة لها<sup>(٣)</sup>.

ويتضح لنا أن سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات هي من جوهر اختصاصات المفوضية العليا لحقوق الإنسان بغض النظر عن مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن أهمية وجودها بجانب قانون المفوضية؛ لما تتميز به من مرونة وقدرة في جعل المفوضية مواكبة لتطورات ومتطلبات الحياة المختلفة؛ ولما تتمتع به المفوضية من خبرة ودراية في ميدان عملها.

جدير بالذكر أنه بالاستناد إلى السلطة الممنوحة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في إصدار الأنظمة دون الإخلال بمبدأ المشروعية، فإنه لا يجوز لها أن تضمن الأنظمة تعطياً أو تعديلاً أو إلغاءً للقواعد المنصوص عليها في قانون المفوضية والدستور النافذ.

(١) هشام جميل كمال أرحيم ، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٢) وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، د. م، دن، ٢٠٠٣، ص ٥٥.

(٣) هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ص ١٤٨-١٤٩.

## المبحث الثاني

### ضمانات استقلالية المفوضية

تنبدى أهمية استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتشديد على هذه الاستقلالية من خلال الضرورة الموجبة لضمان الحياد في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارسها عليها السلطات الأخرى للدولة، لأننا غالباً ما نجد صراعاً متبادلاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في محاولة لسيطرة احدهما على الأخرى وضم تلك المؤسسات وبسط سيطرتها عليها وهو ما يؤدي بالتالي الى غياب الحيادية عن عملها، إرضاء للسلطة المهيمنة على الأخرى سواء أكانت هذه السلطة تشريعية أو تنفيذية، ومن ثم قد تدفع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان الى إصدار قرارات تغيب عنها الحيادية وقد تلحق بذلك ضرراً بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد وحررياتهم، لذلك فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على استقلالية (المفوضية العليا لحقوق الانسان) بما يحقق لها الحيادية والمصادقية بما يمكن هذه (المفوضية) من أداء عملها بعيداً عن التجاذبات والتقلبات السياسية التي لا ينجو منها مجتمع ديمقراطي<sup>(١)</sup>. كما إن استقلال هذه المؤسسات يعد واحداً من المتطلبات الضرورية التي تكفل حياد وعدم تحيز أعضاء هذه (المؤسسات) في مباشرتهم لوظائفهم<sup>(٢)</sup>.

ويرى جانب من الفقه أن الحيادية في عمل الهيئات المستقلة تضمن استقرار تلك الهيئات وهذا شرط ضروري لإنجاح عملها وفعاليتها، لأن الاستقرار يجعل الهيئات المستقلة بعيدة عن المتغيرات السياسية التي قد تصيب العمل السياسي للدولة، كما ويجعلها بعيدة عن مواجهة التيارات والتوجهات الحزبية، وهذا هو أحد الأسباب التي تدفع الدول لإنشاء هيئات مستقلة<sup>(٣)</sup>.

(١) هشام جميل كمال أرحيم ، مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي (دراسة مقارنة)،

المنصورة: المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٢٢٤.

(٣) ينظر: عصام ابراهيم خليل، النظام القانوني لحرية الاتصالات السمعى والبصري، أطروحة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ص ٢٢٨-٢٢٩؛ مشار إليه في: هشام

جميل كمال أرحيم ، مصدر سابق، ص ١٧.

كما تحتاج الهيئات المستقلة الى الخبرة والاستقلالية لضمان عدم إساءتها استعمال السلطة وعدم خضوعها للحكومة، لتتمكن بالتالي من إصدار قرارات إدارية حيادية بعيداً عن المؤثرات والصراعات والتبعية الحزبية والسياسية، وما ينتج عنها من آثار سلبية، وهذا العمل يُعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد مبدأً دستورياً ديمقراطياً هدفه منع التداخل والتشابك بين عمل السلطات في الدولة لأجل ضمان الحقوق والحريات المنصوصة لمصلحة الأفراد<sup>(١)</sup>.

لقد حددت مبادئ باريس عدداً من المحددات التشريعية التي تكفل الاستقلالية والتعددية والفعالية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وتشتمل هذه المبادئ على ولاية واسعة النطاق ومحددة بوضوح، تستند إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ والاستقلال الذاتي عن الحكومة؛ والاستقلالية التي تكفلها التشريعات المخولة أو دستور الدولة؛ والتعددية في العضوية؛ وهذا يعني تمثيلاً واسعاً للمجتمع؛ والموارد المالية الكافية<sup>(٢)</sup>.

وينص الدستور العراقي النافذ على أن المفوضية العليا لحقوق الإنسان هي إحدى الهيئات المستقلة، ولكنه لم يفصح عن مضمون هذا الاستقلال سوى بالنص على خضوع هذه المفوضية لرقابة مجلس النواب<sup>(٣)</sup>. كما أن قانون المفوضية ذا الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ قد أورد عبارةً مماثلة؛ إذ نص على أن ((المفوضية العليا لحقوق الإنسان) تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي وإداري.... وترتبط بمجلس النواب وتكون مسؤولة أمامه<sup>(٤)</sup>).

وبناءً على هذه النصوص التزم الدستور العراقي النافذ، وقانون المفوضية ذو الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ بمحددات مبادئ باريس، من حيث استقلالية المفوضية؛ هذا من جانب؛ أما من جانب آخر فإن القانون يتيح اختيار "مجلس المفوضين"،

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان: اللوائح والأنظمة والإطار القانوني، مصدر سابق، ص ص ١٧-٢٢.

(٣) تنظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) المادة (٢ \_ أولاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

الذي هو أعلى هيئة في المفوضية، بالانتخاب بالأغلبية من لدن مجلس النواب<sup>(١)</sup>، كما يجعل إعفاء أي عضو من أعضاء هذا المجلس مرهوناً بمصادقة مجلس النواب، فضلاً عن سلطة إعفاء مجلس المفوضين من مهامه، مجتمعاً أكان أو منفرداً<sup>(٢)</sup>.

من هنا فإن هذا المبحث سيتصدى لموضوعة مدى استقلالية المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق؛ من خلال ثلاثة مطالب تتناول مظاهر رئيسة ثلاث للاستقلال؛ وهي الاستقلال العضوي، والاستقلال التنفيذي، والاستقلال المالي.

---

(١) ورد في المادة (٧\_ أولاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ أنه ((يتكون المجلس من أحد عشر عضواً أصلياً وثلاثة أعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من قبل اللجنة وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب)).

(٢) ورد في المادة (١٥) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ أن عضوية أعضاء مجلس المفوضين تنتهي بعدة حالات، منها: ((ثانياً- يقدم الرئيس إلى مجلس النواب التوصية بإنهاء العضوية ويتم إقرارها بالأغلبية المطلقة في الحالات الواردة في المادة (١٥/أولاً) من القانون.

ثالثاً- يعفى الرئيس من منصبه بقرار من مجلس النواب يتخذه بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المجلس للأسباب الواردة في المادة (١٥/أولاً) من هذا القانون)).

## المطلب الأول

### الاستقلال العضوي

لا يمكن لأي مؤسسة أن تكون مستقلة إلا بقدر استقلال الافراد المكونين لها. كما أن منح الاستقلال القانوني أو الفني أو حتى الاستقلال المالي لأي مؤسسة وطنية لن يكون كافيا في غياب اجراءات محددة تضمن قدرة أعضائها، بصفة فردية أو جماعية، على مواصلة عملهم باستقلالية<sup>(١)</sup>.

ويتمثل الاستقلال العضوي في خضوع المؤسسات الوطنية المستقلة في تشكيلها لقواعد بعينها، تستهدف تكريس استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>، وتتبدى مظاهر هذا الإستقلال في كيفية تشكيل هذه المؤسسات، وطريقة تعيين أعضائها وموظفيها، وترقيتهم ونقلهم، وإنهاء خدماتهم، وغير ذلك مما يتعلق بأوضاعهم القانونية، بما يضمن لها الحياد والحريّة والموضوعية في ممارسة إختصاصاتها<sup>(٣)</sup>.

ولكفالة الاستقلال العضوي ينبغي أن ينص القانون التأسيسي للمؤسسات الوطنية تحديدا على القواعد والشروط التي تطبق على أعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، وأن تتناول هذه القواعد والشروط المسائل الآتية<sup>(٤)</sup>:

- طريقة التعيين.
- معيار التعيين.
- مدة التعيين.
- واحتمال جواز اعادة تعيين الاعضاء.

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٣) هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٤) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤١.

- من الذي يجوز له اقالة الأعضاء ولأي أسباب.  
 - المزايا والحصانات.  
 ويعالج المطلب الحالي هذه المظاهر لفحص مدى تمتع المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق بالاستقلال العضوي في الفقرات الآتية:

### أولاً- استقلالية مجلس المفوضين:

من الممكن أن تكون طريقة تعيين أعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان حاسمة لكفالة استقلالها. ولهذا السبب ينبغي النظر في أن يعهد بهذه المهمة إلى هيئة تمثيلية مثل البرلمان. كما ينبغي أن يتناول القانون التأسيسي للمؤسسة جميع المسائل المتعلقة بطريقة التعيين بما فيها التصويت والاجراءات الأخرى الواجب اتباعها. كما يجب أن تتضمن معايير التعيين تحديد الشروط الأساسية ( بما فيها الجنسية والمهنة والمؤهلات ) للتعين في المؤسسة الوطنية<sup>(١)</sup>.

ويعد مجلس المفوضين الجهة العليا في المفوضية، والذي يتولى رسم السياسات العامة المختلفة، ويلعب المجلس دوراً مباشراً في تصريف شؤون المفوضية وتنفيذ مهامها، وهو بهذا الفهم يكون بمثابة "مجلس إدارة" في المؤسسات الأخرى؛ إذ يقود عمل المفوضية بصورة عامة ويوجهه. وهو شأن منصوص عليه في المادة (١٢) من قانون المفوضية والتي تقرر أيضاً أن رئيس المفوضية هو الممثل القانوني للمفوضية<sup>(٢)</sup>.

وتنص مبادئ باريس ١٩٩٣ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية؛ الخاصة بضمانات الاستقلال في الفقرة (٣) على ما يأتي: (ينبغي لكفالة استقرار ولاية أعضاء المؤسسة، التي لن تكون المؤسسة مستقلة حقا بغيره، أن تكون تسميتهم بوثيقة رسمية تحدد مدة معينة لولايتهم، وتكون الولاية قابلة للتجديد، شريطة كفالة استمرار التعددية في عضوية المؤسسة).

ولضمان استقلالية مجلس المفوضين ينص قانون المفوضية على أن يتشكل هذا المجلس عن طريق لجنة من الخبراء يشكلها مجلس النواب، لا يزيد عدد أعضائها عن خمسة عشر عضواً، وتضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤١.

(٢) المادة (٨- سابغاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق، ويتولى اختيار المرشحين بإعلان وطني<sup>(١)</sup>، ومن ثم يصادق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين على اختيار أحد عشر عضواً أصلياً، وثلاثة احتياط ممن سبق أن رشحتهم لجنة الخبراء<sup>(٢)</sup>.

كما نظم القانون طريقة اختيار رئيس المفوضية ونائبيه بأن ينتخب المجلس رئيساً للمفوضية ونائباً للرئيس من بين أعضائه وبالاقتراع السري في أول اجتماع له بأغلبية عدد الأعضاء<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة (٧\_أولاً) من القانون نفسه.

(٢) المادة (٨\_أولاً) من القانون نفسه؛ وبالفعل وفي أول دورة لمجلس المفوضين؛ فقد رشحت لجنة خبراء الأفراد الأربعة عشر ليشكلوا مجلس مفوضين، ولتتظر لجنة الخبراء في طلبات التقديم، وتختار قائمة من المتنافسين المؤهلين للترشيح لمجلس المفوضين. وقد قدم كل من مكتب حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (اليونامي)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المساعدة في عملية إختيار المفوضين، من خلال توفير الخبرة الفنية والدعم اللوجستي، فضلاً عن بناء قدرات وتدريب الخبراء، وتقديم المساعدة في العمل اللوجستي لعمل سكرتارية لجنة الخبراء، وقدت ضمنت عملية الاختيار ما يأتي: دعوة مفتوحة للتقديم انتهت بإستلام ٣٠٨٥ طلباً، والتحقق من مطابقة أوراق طلبات التقديم على وفق القانون، كالتحقق من العمر والتعليم وشروط السكن، وتقييم الطلبات اعتماداً على الخبرة والمعرفة في مجال حقوق الإنسان باعتماد مقياس النقاط كقاعدة، فضلاً عن فحص الطعون، وتدقيق المعلومات الأساسية مع مفوضية النزاهة العامة وهيئة المساءلة والعدالة ووزارة الداخلية (قسم السجل الجنائي)، ومن ثم إجراء مقابلات مع ما يقرب من ٥٠ متقدماً، ويكون التقييم على أساس النقاط كقاعدة للحساب، وأخيراً ترشيح ١١ عضواً نهائين، مع ٣ احتياط لمجلس النواب لغرض المصادقة عليهم.

(٣) المادة (٨\_ثالثاً) من القانون نفسه.

## ثانياً/ أحكام العضوية:

تتبدى مظاهر الاستقلال العضوي من خلال طريقة اختيار الأعضاء، ومعيار التعيين، ومدته، ومدى جواز إعادة التعيين، ومن له صلاحية اقالة الأعضاء ولأي أسباب، والمزايا والحصانات التي يتمتع بها الأعضاء<sup>(١)</sup>.

## (١) طريقة اختيار الأعضاء:

تناول البحث طريقة اختيار أعضاء المفوضية في معرض الحديث عن استقلالية مجلس المفوضين. إذ أن أعضاء "مجلس المفوضين" يختارهم مجلس النواب بناءً على ترشيح من "الجنة الخبراء"<sup>(٢)</sup>. ويرى البعض؛ أن هذا الأسلوب في اختيار أعضاء مجلس المفوضين في الهيئات المستقلة يتسم بقدر لا بأس به من الشفافية، ولكنه يبقي أعضاء "مجلس المفوضين" تابعين للسلطة التشريعية، ويجعل اختيارهم عرضة للتأثر بالتوافقات السياسية بين الأحزاب والكتل المختلفة في داخل البرلمان<sup>(٣)</sup>.

ويمكن أن يمثل تكوين المؤسسة الوطنية ضمانة اضافية للاستقلال تجاه السلطات العامة وينبغي أن يعكس قدرا من التعددية الاجتماعية والسياسية. والتعددية الحقيقية تلترم أكبر قدر ممكن من التنوع. وتؤكد مبادئ باريس على أهمية التعددية في المؤسسات الوطنية. وتتطلب هذه المبادئ من المؤسسات الوطنية على وجه التحديد، وضع اجراءات كفيلة بتمثيل جميع القوى الاجتماعية ذات الصلة، وعلى وجه خاص، المنظمات غير الحكومية ونقابات العمال والمنظمات المهنية والاتجاهات الفلسفية والمعتقدات الدينية، ويمكن أيضا تعزيز طبيعتها التمثيلية وامكانية الوصول اليها بادراج مسؤولين من البرلمان أو الحكومة فيها بصفة مراقبين أو مستشارين. وتتطلب الطبيعة التمثيلية الحقيقية مراعاة التنوع إلى جانب التعددية. من جانب آخر، ينبغي على تشكيل العضوية في المؤسسات الوطنية، أن يعكس إلى حد ما الملامح الاجتماعية للمجتمع الذي تنشط في اطاره

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، ص ٤١.

(٢) المادة (٧) من قانون المفوضية ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: محمد ذنون يونس، مصدر سابق، ص ٣٨.



المؤسسة. فعلى سبيل المثال، نجد أن من غير المرجح أن تكون المؤسسة الوطنية المؤلفة من الذكور حصراً، أو من مجموعة اثنية بعينها مرآة تعكس تنوع المجتمع، ومن ثم فلا يمكن عد مؤسسة كهذه تمثيلية حقيقية<sup>(١)</sup>.

## (٢) شروط العضوية:

عادةً ما تتطلب عضوية المؤسسات الوطنية مجموعة متشابهة من الشروط والمتطلبات مثل الحياد، وبلوغ العضو سناً معينة، وحيازته على مؤهلات مهنية محددة وخبرة في ميدان حقوق الإنسان. كما أن القانون في كثير من البلدان يفرض على أعضاء المؤسسة الوطنية فيها أن لا يكونوا نشطاء في العمل السياسي الحزبي في الماضي القريب، والآن يكونوا أعضاء في أي حزب سياسي طيلة مدة عضويتهم في المؤسسة الوطنية.

وأما في العراق فإن شروط العضوية في "مجلس المفوضين" كالاتي<sup>(٢)</sup>:

- ١ - أن يكون عراقياً مقيماً في العراق إقامة دائمية.
  - ٢ - أن لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاماً.
  - ٣ - أن يكون حاصلًا في الأقل على الشهادة الجامعية الأولية.
  - ٤ - أن يكون من ذوي الخبرة في مجال حقوق الإنسان.
  - ٦ - أن يكون غير منتم إلى أي تنظيم سياسي.
  - ٧ - أن يكون من غير المحظور عليهم نيل عضوية المجلس بموجب قانون (المساءلة والعدالة).
  - ٨ - أن يكون حسن السيرة والسلوك.
  - ٩ - أن يكون غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.
- وبذلك يكون القانون العراقي قد اشترط توفر معظم ما تقدم ذكره من شروط ومؤهلات في المؤسسات الوطنية العالمية.

## (٣) عدد الأعضاء:

عادةً ما تحدد قوانين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عدد أعضاء هذه المؤسسات، التي تتباين في عدد أعضائها. وتكمن أهمية ذلك في أن تحديد عدد

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) تنظر: المادة (٨ - ثانياً) من قانون المفوضية ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

صغير من المفوضين، يوفر من المبالغ المخصصة واللازمة لنشاطات المؤسسة، والموظفين الإداريين فيها، بدلاً من إنفاقها على الرواتب المرتفعة التي يتقاضاها المفوضون، ولكن من مساوئ ذلك أنه يمنع من ظهور ضمان واسع لتمثيل الجماعات المستضعفة، كالنساء والأقليات وذوي الإعاقات، لضمان تمثيل شتى القوى المجتمعية بين الأعضاء الرئيسيين في المؤسسات الوطنية<sup>(١)</sup>. كما يسهم العدد القليل من المفوضين في جعل النقاش وعملية اتخاذ القرار أسهل وأيسر. وتلجأ قوانين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى تشكيل مجالس مفوضيها من عدد فردي من الأعضاء لتمكينها من اتخاذ قراراتها على أساس أغلبية الأصوات، دون الاضطرار للجوء لوسائل أخرى، كإعطاء الرئيس صوتاً ترجيحياً للحسم. وفي العراق، يحدد قانون المفوضية عدد أعضاء "مجلس المفوضين بأحد عشر عضواً أصلياً، وثلاثة أعضاء احتياط<sup>(٢)</sup>. ولضمان تمثيل النساء والأقليات حدد القانون نسبة تمثيل النساء في المجلس بما لا يقل عن ثلث عدد أعضائه الأصليين والاحتياط<sup>(٣)</sup>، وأن تكون نسبة تمثيل الأقليات في المجلس بما لا يقل عن عضو أصلي واحد وآخر احتياط<sup>(٤)</sup>.

وقد اضطر المشرع العراقي للتدخل وتعديل قانون المفوضية بما يضمن تمثيل المكونات بعدد يتناسب مع الحجم السكاني لتلك المكونات في المجتمع، وذلك في حال إعفاء رئيس المفوضية أو نائبه أو أحد الأعضاء، إذ نص التعديل الأول لقانون المفوضية على أن يحل عضو الاحتياط وحسب استحقاق المكون من ضمن القائمة المصادق عليها في مجلس النواب محل العضو الذي انتهت عضويته لأحد الأسباب التي نص عليها القانون؛ بدلاً من النص السابق الذي كان يقضي بأن يحل

(١) ينظر: كريستين يوجين، ضمانات استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: إجراءات

تعيين وإقالة الأعضاء الرئيسيين، في: برجيت ليندزنايس وآخرون، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٢) المادة (٨ - أولاً) من قانون المفوضية ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٨ - رابعاً) من القانون نفسه؛ ينظر كذلك؛ في تفسير عدد الأعضاء النساء بما لا

يقل عن ثلث عدد الأعضاء؛ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٤٢) /إتحادية/ ٢٠١٢/

بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٩ متاح على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى في العراق، على

صفحة: <http://www.iraqja.iq/view.1611>

(٤) المادة (٨ - خامساً) من القانون نفسه.

عضو الاحتياط الأول وعلى وفق التسلسل المعتمد في القائمة المصادق عليها من مجلس النواب، محل العضو الذي انتهت عضويته لأحد الأسباب التي نص عليها قانون المفوضية<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول هنا أن قانون المفوضية قد راعى التعددية وتمثيل المجتمع بشكل يؤمن استقلال المفوضية بما يتناسب ومعايير مبادئ باريس.

#### ٤) مدة العضوية:

وفيما يتعلق بمدة التعيين، تؤكد مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية أن من المقبول على وجه عام منح كبار الموظفين في المؤسسات الوطنية ضمانات، وتعيينات لمدد محددة لا تكون قصيرة، وأن من المسموح به على وجه عام، في المؤسسات القائمة، إعادة التعيين لمدة إضافية<sup>(٢)</sup>.

ففي غالبية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يصار إلى تحديد مدة العضوية بفترة زمنية محددة<sup>(٣)</sup>. وهذا هو المسلك الذي أخذ به قانون المفوضية في العراق، إذ نص على مدة للعضوية في مجلس المفوضين، حددها بأربع سنوات<sup>(٤)</sup>.

أما إعادة تعيين المفوضين لمدد إضافية، فتجيزه معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان<sup>(٥)</sup>. فيما لم تنص قوانين مؤسسات وطنية أخرى على جواز إعادة

(١) المادة (١٥ / خامساً) من القانون نفسه.

(٢) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤١.

(٣) وهذا ما هو معمول به على سبيل المثال في: المغرب (ست سنوات لرئيس المجلس وأربع سنوات للأعضاء)، والهند (خمس سنوات)، والجزائر وفلسطين والأردن (أربع سنوات)، ومصر وقطر (ثلاث سنوات). ينظر: عبدالله خليل، مدى مواءمة قوانين المؤسسات الوطنية في الدول العربية لمبادئ باريس ١٩٩٣ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، محسن عوض وعبدالله خليل، مرجع سابق، ص ١٠٨-١٠٩؛ كريستين بوجين، المرجع السابق، ص ٧١-٧٢.

(٤) المادة (٨ - أولاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

تعيين الأعضاء لمدة أو مدد أخرى مماثلة<sup>(٢)</sup>. وهذا هو الاتجاه الذي أخذ به قانون المفوضية في العراق، إذ نص على مدة للعضوية في مجلس المفوضين حددها بأربع سنوات<sup>(٣)</sup>، ولم يتطرق إلى موضوع إعادة التعيين ما يعني جوازه لمدة أو مدد أخرى مماثلة.

والواقع أنه عند تحديد مدة العضوية في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وإعادة تعيين المفوضين لمدة أو مدد إضافية، لا بد من الأخذ بنظر الإعتبار متطلبات تحقيق الثبات في قيادة تلك المؤسسات، بما يؤدي إلى تراكم الخبرات، ولا يخل بحق ادخال دماء وأفكار جديدة باستمرار من خلال تجديد قيادة المفوضية.

#### ٥) انتهاء العضوية واجراءات الإقالة:

إن سلطات الإقالة تتصل عن كثب باستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ولتفادي النيل من استقلالها فلا بد من أن يحدد القانون التأسيسي لهذه المؤسسات بأكبر قدر ممكن من التفصيل، الظروف التي يجوز في ظلها اقالة العضو، وهو ما تؤكد مبادئ باريس لضمان استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وهذا يستتبع بالطبع وجوب أن تكون هذه الظروف ذات صلة بتصرف خاطئ ذي طبيعة خطيرة ويمكن التحقق منه. ومن الممكن أيضا النظر في ادراج مسألة التغيب المتكرر عن المؤسسة سببا للإقالة، على أن يصار إلى تحديد الجهة أو الفرد المخول باقالة العضو من مركزه. وبالنظر لطبيعة عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، يكون من الأفضل منح البرلمان أو هيئة مماثلة رفيعة المستوى سلطة الإقالة<sup>(٤)</sup>.

(١) وهذا ما هو معمول به على سبيل المثال ؛ المغرب؛ والجزائر؛ وفلسطين؛ والأردن؛ وقطر؛ اللجنة الجنوب أفريقية؛ للجنة الهندية.

(٢) على سبيل المثال في: تونس؛ ومصر.

(٣) المادة ( ٨ - أولاً ) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٤) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٠.

وفي قانون المفوضية في العراق فإن عضوية الرئيس وأعضاء المجلس، تنتهي لأحد الأسباب الآتية<sup>(١)</sup>:

- ١- الاستقالة.
- ٢- الوفاة.
- ٣- التقاعد.
- ٤- العزل.
- ٥- ثبوت عدم الكفاءة.
- ٦- التغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث مرات متتالية دون عذر مشروع.
- ٧- ثبوت عدم صحة المعلومات التي أدلى بها عند تولي الوظيفة.
- ٨- ثبوت عدم القدرة على أداء مهام عمله بسبب إصابته بعجز عقلي او جسدي.
- ٩- الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف.

وفي حال تحقق أحد هذه الأسباب لدى أي من المفوضين، فإن رئيس المفوضية يقدم إلى مجلس النواب التوصية بإنهاء عضويته، ويجري إقرارها بالأغلبية المطلقة. أما رئيس المفوضية فإنه يعفى من منصبه بقرار من مجلس النواب يتخذه بالأغلبية المطلقة بناء على طلب مجلس المفوضين في حال تحقق أي من الأسباب نفسها.

ولما كانت المفوضية مسؤولة أمام مجلس النواب، فإن الأخير يمارس رقابته عليها عن طريق حق استجواب رئيس المفوضية، وفقا للإجراءات المتعلقة باستجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور، وله اعفاء رئيس المفوضية من منصبه بالأغلبية المطلقة<sup>(٢)</sup>. وعند اعفاء رئيس المفوضية أو نائبه أو أحد الأعضاء، يحل عضو الاحتياط؛ وعلى وفق استحقاق المكون من ضمن القائمة

(١) المادة ( ١ ) من قانون التعديل الأول لقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق؛ ذي الرقم ( ٨١ ) لسنة ٢٠١٢؛ منشور في الجريدة الرسمية؛ (الوقائع العراقية)؛ بعددها ذي الرقم ٤٢٥٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/٥.

(٢) تمت الإشارة إلى حق الاستجواب في المادة (٦١/ ثامناً- هـ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

المصادق عليها في مجلس النواب، محل العضو الذي انتهت عضويته لأحد الأسباب التي نص عليها القانون<sup>(١)</sup>.

## ٦ حصانات الأعضاء

إن منح جملة من المزايا والحصانات لأعضاء المؤسسات الوطنية يعد وسيلة قانونية أخرى لتأمين استقلالهم واستقلال مؤسساتهم. وربما كانت المزايا والحصانات مهمة بصفة خاصة للمؤسسات التي لها سلطة تلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والنظر فيها. من هنا وجوب أن يتمتع أعضاء المؤسسات الوطنية بالحصانة من الملاحقات المدنية والجنائية فيما يتعلق بالأفعال التي يمارسونها بصفتهم الرسمية<sup>(٢)</sup>، وهذا ما سايره قانون المفوضية في العراق إذ نص على تمتع الرئيس ونائبه وأعضاء المجلس بالحصانة خلال مدة عملهم في المفوضية<sup>(٣)</sup>.

وبناءً على ما تقدم يمكننا القول إن المفوضية العليا لحقوق الإنسان تتمتع بالاستقلال العضوي، وهي غير خاضعة في تشكيلها لأي من السلطات الثلاث في الدولة، وإن ارتبطت بمجلس النواب تعييناً وإعفاءً، وهذا هو مضمون "الرقابة" التي نص عليها الدستور. وعلى الرغم من كون مجلس النواب هو الجهة التي تضم ممثلي الشعب الذين حازوا ثقته من خلال الانتخابات، إلا إن إناطة سلطة المصادقة على تعيين وإعفاء أعضاء مجلس المفوضين بالسلطة التشريعية لا تخلو من السلبات التي أبرزها أن هذا الأمر من الممكن أن يخضع للمساومات والاتفاقات بين الأحزاب والكتل السياسية المتنافسة في داخل البرلمان. ولهذا الأمر أثره على مواصفات أعضاء مجلس المفوضين إذ سيكون الإختيار وفقاً للترجيحات الحزبية المبنية على المصالح السياسية على حساب درجة الكفاءة والمهنية. وبالتالي سيعكس مجلس المفوضين صورةً مصغرةً للتركيبة السياسية للبرلمان.

(١) المادة (١٥) خامساً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٢) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٣) المادة (١٦) رابعاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

ومما يؤكد هذا الأمر أن ترشيح أعضاء مجلس المفوضين يكون من قبل "لجنة الخبراء"<sup>(١)</sup> بينما يكون الاختيار من صلاحية مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني الاستقلال التنفيذي

يتمثل الاستقلال التنفيذي في قدرة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على إدارة شؤونها اليومية على نحو مستقل عن أي فرد أو منظمة أو إدارة أو سلطة. فضلاً عن ضمان أن تتوفر للمؤسسات الوطنية المستقلة الضمانات التي تكفل قيامها بوظيفتها بصورة مستقلة، كالنص على المؤسسة الوطنية واستقلالها في الدستور، وفي استقلالها بوضع نظامها الداخلي وإصدار تعليماتها وقراراتها، وأن يكون للمؤسسة ارتباط فعال بالسلطة التشريعية. وللمؤسسة الوطنية الفعالة نظمها الداخلي الخاصة، وهذه النظم لا تخضع لأي تعديل خارجي، كما لا تخضع توصياتها أو تقاريرها أو قراراتها للمراجعة من أي سلطة أو هيئة أخرى باستثناء ما يكون منصوصاً عليه في قانون الإنشاء. كما تتصف المؤسسة الوطنية الفعالة بإمكانية التصرف بشكل مستقل عن الحكومة والأحزاب السياسية وجميع الهيئات والكيانات الأخرى التي قد تكون في وضع يمكنها من التأثير في عمل المؤسسة. وحصول المؤسسة الوطنية على قدر من الاستقلال في عملها يميزها عن الآليات

(١) جاء في المادة (٧) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ أنه ((يشكل مجلس النواب لجنة من الخبراء لا يزيد عددهم عن خمسة عشر عضواً تضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق يتولى اختيار المرشحين بإعلان وطني)).

(٢) جاء في المادة (٨ - أولاً) من القانون نفسه أنه ((أولاً- يتكون المجلس من أحد عشر عضواً أصلياً وثلاثة أعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من قبل اللجنة وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب)).

الحكومية. كما لا يمكن أن يعني استقلال المؤسسة الوطنية أبداً عدم وجود أي رباط لها بالدولة<sup>(١)</sup>.

لقد تناول الأساس الدستوري للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، وتحديداً في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ؛ طبيعة علاقة "الهيئات المستقلة"، بمجلس النواب؛ إذ تنص المادة على ما يأتي: (( تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون)). ويلاحظ على هذا النص الدستوري أنه أناط الرقابة عليها بالسلطة التشريعية متمثلةً بمجلس النواب، وجاء قانون المفوضية ليؤكد مسؤولية المفوضية أمام مجلس النواب وخضوعها لرقابتها ولينص على ارتباط المفوضية بمجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

ويبدو أن مفهوم استقلال هذه الهيئات غير واضح بما يدفع الخلاف بشأنها، فماذا يعني الاستقلال إذا كانت هذه الهيئات تخضع لرقابة مجلس النواب، خاصة وأن أية شخصية اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري النسبي<sup>(٣)</sup>. لذا فقد ثار الخلاف حول تفسير معنى ارتباط الهيئات المستقلة بمجلس النواب، ومسؤوليتها أمامه، وطبيعة العلاقة بين هذه الهيئات والسلطة التنفيذية، وعرض الموضوع على المحكمة الاتحادية العليا بناء على الطلب المقدم من مكتب رئيس الوزراء المرقم ١٠٨٦ بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢، وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذي العدد (٨٨)/إتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/١/١٨؛ جاء فيه: أن ربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاص المجلس، ويتعارض مع مبدأ فصل السلطات، ولا يتفق مع ما جرى العمل عليه في برلمانات العالم، كما تجد المحكمة الاتحادية أن (ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون الإشراف على نشاطاتها من قبل

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ص ٣٨-٣٩.

(٢) المادة (٢ \_ أولاً) من القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.

(٣) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، بغداد:

كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٥١.



مجلس الوزراء تطبيقاً لاختصاصاته الواردة في الدستور، بوصفها جهات غير مرتبطة بوزارة<sup>(١)</sup>.  
 ويُعدُّ النص الدستوري الذي أشار إلى منح رئيس الوزراء اختصاصات متعددة، منها إدارة المرافق العامة للدولة<sup>(٢)</sup>، الأساس الذي استندت إليه المحكمة في إصدار قرارها الذي ربط بموجبه الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء. إلاَّ إنَّ هذا القرار كان معيباً كما يرى بعض الفقه<sup>(٣)</sup>. إذ أنه انتقد من حيث ورود الهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع، وهو فصل مستقل عن الباب الثالث ضمن المواد (١٠٢-١٠٨)، ولو أراد المشرع أن يجعلها تابعة لإحدى السلطات الثلاث، لأشار إلى ذلك في أحد أبواب السلطات الثلاث في الدولة. كما أن الطبيعة القانونية

(١) ينظر قرار المحكمة المحكمة الاتحادية ذي العدد (٨٨) /إتحادية /٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/١/١٨، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى في العراق، على صفحة: <http://www.iraqia.iq/view.729>.

(٢) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) يرى البعض أن هناك عدداً من الملاحظات على القرار، وأهمها:

١- ان المحكمة قد تجاوزت الاختصاصات الممنوحة لها وفق المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق والخاص بمنحها اختصاص تفسير النصوص الدستورية، إذ أن المصطلحات الدستورية التي أشارت إلى الهيئات المستقلة كانت تضم إحدى العبارات الآتية: ( الارتباط أو الخضوع أو المسؤولية )، إلا إن المحكمة أصدرت قراراً يجعل مجلس الوزراء مرجعية تلك الهيئات من حيث متابعة حسن سير عملها، وبهذه العبارة قد تجاوزت المحكمة مرحلة التفسير إلى مرحلة إحلال نص وتعديل وإضافة منطوق جديد لوجود له في الدستور.

٢- حدد الدستور آلية يتم العمل بموجبها في تعديله استناداً إلى المواد (١٢٦ و ١٤٢)، والذي يفهم من قرار المحكمة الاتحادية أن ما ورد في مضمونه ليس تفسيراً لنصوصه فحسب، بل تعدى ذلك ليدخل تعديلاً عليها، فالمحكمة الاتحادية بإضافتها مصطلح (المرجعية) وربطها بمجلس الوزراء قد أدخلت تعديلاً على نص في الدستور، سيما وأننا لم نجد في الدستور نصاً يحتوي على كلمة (مرجعية)، و هي بذلك قد ارتكبت خرقاً دستورياً؛ ينظر: هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ٣٤.

للهيئات المستقلة تتحدد من الناحيتين القانونية والسياسية على وفق توجهات الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، بأنها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، لأنها هيئات مستقلة إدارياً ومالياً غير مرتبطة بسلطة بعينها في الدولة أي كانت تلك السلطة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، إذ أن الارتباط يعني خضوع هذه الهيئات لأحدى السلطات، وذلك يمنعها ويعطلها عن أداء عملها، ويتنافى ذلك مع الغرض الذي أسست من أجله تلك الهيئات، ولكن ينبغي في الوقت نفسه وجود تعاون مثمر بين سلطات الدولة الثلاث جميعاً وبين الهيئات المستقلة، وذلك ضماناً لسير المرافق العامة، مع بقاء واجب السلطة التشريعية في مساءلة الهيئات المستقلة ومراقبتها وفقاً للدستور<sup>(١)</sup>.

ويرى البعض من مؤيدي ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية أن الدستور منح رئيس الوزراء اختصاص الاشراف على عمل الهيئات المستقلة، ضرورة أن تكون هناك مرجعية لهذه الهيئات المستقلة بحيث تتسجم مع السياسة العامة للدولة، وتقوم بالتنسيق مع بقية السلطات، مع احتفاظ هذه الهيئات بالاستقلال المالي والإداري تحسباً لها، وحتى تكون مستقلة في قراراتها وإجراءاتها المهنية. فضلاً عن أن خضوع الهيئات المستقلة للرقابة والإشراف لا يخل بطبيعة عملها، ولا يهدد استقلاليتها، لأن الاستقلالية لا تعني الانفصال، والإشراف والرقابة لا يعنيان الخضوع والتدخل في أعمالها، كما أن مجلس النواب لا يملك الأدوات التي تؤهله لإدارة شؤون هذه الهيئات، وأن بقاء مثل هذه الهيئات بهذا الشكل من شأنه أن يعرض حرية المواطن وحقوقه للضياع، كما أن بقاءها خارج إطار وحدة كيان السلطة التنفيذية وتكامله في العمل مع بقية الجهات التي لا ترتبط بوزارة سيجعلها بمنأى عن الطعن في قراراتها<sup>(٢)</sup>.

ومما هو جدير بالذكر؛ إن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع في تنظيمه للهيئات المستقلة لم يرقم بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما في الدولة،

(١) هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) زهير كاظم عبود، قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الاعلى في العراق، على

صفحة: <http://www.iraqja.iq/view.742>

فإنه يبتغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها وليخرجها من اطار ادارات الدولة التقليدية. والذي يؤكد رغبة المشرع في اصفاء طابع الاستقلالية والطبيعة الخاصة أنه نعتها بالمستقلة ليررز تمييزها عن باقي هيئات ومؤسسات الدولة<sup>(١)</sup>.

ويمكننا التأكيد في ضوء هذه التعليقات الفقهية على قرار المحكمة الاتحادية فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين الهيئات المستقلة والسلطتين التشريعية والتنفيذية ؛ أن (المفوضية العليا لحقوق الإنسان) صاحبة الولاية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وهي كذلك مؤسسة خاصة تؤسسها الدولة؛ لكنها ليست فرعا من فروع سلطات الدولة الثلاث، التنفيذية أو القضائية أو التشريعية<sup>(٢)</sup>، بل مؤسسة مستقلة عن السلطات الثلاث في الدولة، وهي كلما برزت مظاهر استقلاليتها، كان ذلك أجدى لنجاعة المهام والواجبات المناطة بها لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، فضلاً عن أن طبيعة عمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان تحتم عليها عدم الخضوع لأي من السلطات الثلاث في الدولة، وأن رقابة مجلس النواب على المفوضية العليا لا يخل باستقلاليتها، ويمكن فهم ارتباط المفوضية بمجلس النواب من خلال تقديم التقارير السنوية الخاصة بنشاطات المفوضية إلى مجلس النواب.

(١) عبدالله حنفي، السلطات الادارية المستقلة (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٣.

(٢) دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول التي تشهد تحولا ديمقراطيا في العالم العربي، الدنمارك: المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، دن.، د.ت.، ص ٤.

## المطلب الثالث

### الاستقلال المالي

بين الاستقلال المالي والاستقلال التنفيذي صلة قوية ووثيقة. فالمؤسسة الوطنية التي لا تسيطر على مواردها المالية تكون تابعة لوزارة حكومية أو غيرها من الهيئات التي تمارس هذه السيطرة<sup>(١)</sup>.

ويقصد بالاستقلال المالي توفير ضمانات كافية لرصد أموال كافية في الميزانة العامة للدولة ترصد (للمؤسسة الوطنية) المستقلة، وباستعمال تلك الأموال بحرية دون وجود تأثيرات عليها من أية جهة، بشرط استخدامها في الأبواب المرصودة لها في الاعتماد المقرر للمؤسسة، لضمان مبدأ المشروعية<sup>(٢)</sup>.

وتشدد مبادئ باريس على وجوب أن يكفل لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية استقلال مضمون لصناع القرار فيها، بتوفير ميزانيات مالية خاصة بالمؤسسة، وعدم تعرضها لقيود مالية، وهذه الشروط تخدم غرضين أساسيين: أولهما؛ استقلالية أداء المؤسسات الوطنية والحد من امكانية خضوعها لضغط أو قهر لا داعي له من مصالح خارجية، تتمثل بشكل تقليدي في الحكومة، وثانيهما؛ ضمان قدرة المؤسسات وفعاليتها<sup>(٣)</sup>.

ولضمان استقلالية المفوضية يجب تحديد مصدر تمويلها وطبيعته في قانونها التأسيسي، وأن تحول المفوضية بمسؤولية اعداد ميزانيتها السنوية الخاصة التي تحال بعد ذلك إلى البرلمان مباشرة للموافقة عليها. ومن ثم سيكون دور البرلمان في الشؤون المالية للمؤسسة مقتصرًا على استعراض تقاريرها المالية وتقييمها. ومن المهم ضمان فصل ميزانية المفوضية عن ميزانية أي ادارة أو وزارة

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) ينظر: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور في مجله اطار الملئقى الوطنى بسكرة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ع ٤٠٢٠٠٦، ص ٥٤؛ مشار إليه في: هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص ٢١.

(٣) برجيت ليندنزايس ولون ليندهولت، مصدر سابق، في : برجيت ليندنزايس وآخرون، مصدر

سابق، ص ١٤.

حكومية. وفضلا عن ذلك ينبغي أن تكون ميزانية المؤسسة مصونة بحيث لا يؤثر عليها أي قرار أو إجراء رسمي تتخذه المفوضية. ويعد ذلك ضروريا وملحا على وجه خاص طالما كان للمفوضية صلاحية القيام بالنظر في الشكاوى أو القدرة على تقديم المشورة إلى الحكومة. ففي مثل هذه الظروف، يكون لوجود صلة مالية بين المؤسسة ووزارة أو إدارة معينة سبب في إثارة تعارض في المصالح وتكون نتائجه مدمرة<sup>(١)</sup>.

وقد كفل قانون المفوضية العراقية هذا الإستقلال في المادة (١٤) منه، التي نصت على ما يأتي: (( تتكون الموارد المالية للمفوضية من: أولاً- المبالغ المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة. ثانياً- ما يقدم لها من موارد من داخل العراق وخارجه على أن لا تتناقض والقوانين العراقية ولا تؤثر على استقلالية المفوضية. ثالثاً- تتسلم المفوضية الموارد المذكورة في ثانياً أعلاه بعد موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة. رابعاً- تودع الأموال النقدية للمفوضية في حساب خاص لدى أحد المصارف العراقية. خامساً- تخضع حسابات المفوضية لتدقيق ورقابة ديوان الرقابة المالية.

تكون للمفوضية ميزانية سنوية مستقلة يتم إعدادها وفقاً للأسس والقواعد المتعارف عليها تقترح من قبل مجلس المفوضين ويتم إقرارها والمصادقة عليها من قبل مجلس النواب وترد ضمن الموازنة العامة للدولة.))

ويتضح من هذه المادة أن ميزانية المفوضية مستقلة عن ميزانية الحكومة تنفرد المفوضية نفسها بإعدادها دون تدخل من أي سلطة، وتخضع لمصادقة مجلس النواب حصراً. وهنا نكون بصدد استقلالية مالية للمفوضية. إذ إن دور مجلس النواب في هذه الحالة سيقصر على المصادقة دون الاقتراح الذي يكون حقا حصريا لمجلس المفوضين نفسه.

(١) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مصدر سابق، ص ٤٠.

## الخاتمة

خرج البحث الذي تناول الأساس القانوني للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق واستقلاليتها، بجملة من النتائج والتوصيات وهي كما يأتي:

### أولاً / النتائج:

١- إن المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، تستند لنصوص دستورية، وهو ما يعزز رصانة أساسها القانوني ويقويه، وهذا ما يميزها عن نظيراتها من المؤسسات الوطنية العربية التي لم تنص دساتير دولها على تشكيلها، وإنما أنشئت وفقاً لتشريعات برلمانية أو قرارات رئاسية.

٢- إن النص في الدستور على بعض الضوابط المتعلقة بالاستقلالية الإدارية والمالية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق يؤدي إلى منح تلك المؤسسات ضمانات دستورية تكفل استقلاليتها، وهو ما يحيط طبيعتها والعناصر الأخرى المحددة دستورياً بسمو شكلي ينبع من سمو الشكلي للدستور.

٣- أحال الدستور العراقي تنظيم أعمال المفوضية إلى قانون يشرعه مجلس النواب العراقي. وقد تحقق ذلك لاحقاً من خلال القانون ذي الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ الذي نظم جميع ما يتعلق بهذه المفوضية. ولم يوجب أن يراعي القانون الصادر عنه أي شرط من الشروط سواء أكانت تلك المتعلقة بتشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيكلتها أو بصلاحياتها ومسؤولياتها. ومعنى ذلك أن مجلس النواب ليس مقيداً بأي قيد فيما يتعلق بتشريع القانون الخاص بهذه المفوضية، باستثناء القيد المتعلق باستقلاليتها، ومضمونه أن لا تخضع بالتبعية لأية سلطة من سلطات الدولة، سوى رقابة مجلس النواب. وبنصه على استقلالية هذه المفوضية، يكون الدستور العراقي قد اخطأ لنفسه في هذا الصدد نهجاً محدداً يتمثل في مجرد النص على استقلالية هذه المفوضية دون التطرق لبقية الضوابط التنظيمية مثل طريقة تكوينها ونطاق اختصاصاتها.

- ٤- أنط الدستور العراقي الرقابة على المفوضية العليا لحقوق الإنسان بالسلطة التشريعية متمثلةً بمجلس النواب، وتكفل قانون المفوضية ببيان أوجه رقابة مجلس النواب على أعمال المفوضية.
- ٥- إن القانون المؤسس للمفوضية العليا يمنحها الأساس التشريعي لمباشرة اختصاصاتها المبينة في القانون، ويحدد طريقة تكوينها بما يضمن استقلاليتها العضوية والتنفيذية والمالية.
- ٦- يمكن القول بتحقق الاستقلال العضوي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق من خلال التزام قانون المفوضية بمعايير مبادئ باريس، من حيث اجراءات التعيين والاقالة، ابتداءً بطريقة التعيين ومعيار التعيين ومدة التعيين واعداد التعيين و ضمانات وحصانات الأعضاء، وانتهاءً باجراءات الاقالة وأسبابها.
- ٧- تستمد المفوضية العليا لحقوق الإنسان استقلاليتها الادارية من نصوص الدستور وقانون المفوضية، اللذين أكدا على الاستقلالية الادارية للمفوضية، بوصفها هيئة مستقلة تكون مسؤولة أمام البرلمان حصراً. وان حق السلطة التشريعية في توجيه الاستجواب، وترشيح عدد من أعضاء المفوضية والمصادقة على اختيارهم واعفائهم، لا يقدر بهذه الصورة من الاستقلالية، مثلما لا يخل بمبدأ فصل السلطات اختيار الوزارة من قبل السلطة التشريعية وحقها في اقالتها. أما ارتباط المفوضية فإنه يفسر بالالتزام المفوضية بتقديم تقريرها السنوي عن نشاطاتها وخططها السنوية إلى مجلس النواب.
- ٨- كفل الدستور وقانون المفوضية الاستقلالية المالية للمفوضية تجاه السلطة التشريعية والتنفيذية؛ وهذا يعني أن ميزانية المفوضية مستقلة عن ميزانية الحكومة، كما أن المفوضية نفسها تنفرد بإعدادها دون تدخل من أي سلطة، وأنها لا تخضع إلا لمصادقة مجلس النواب حصراً. وهنا تكون بصدد استقلالية مالية للمفوضية، ويكون دور مجلس النواب مقتصرًا في

هذه الحالة على المصادقة دون الاقتراح الذي هو حق حصري لمجلس المفوضين نفسه.

### ثانياً / التوصيات:

١- يلاحظ على النص الدستوري المؤسس أنه يعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان هيئة مستقلة، وكان يستحسن بالمشروع الدستوري أن يمنح صفة "المستقلة" للمفوضية العليا لحقوق الإنسان مثلما منحها للمفوضية العليا للانتخابات ليعمق بذلك دلالة استقلاليتها. لذا نوصي المشراع الدستوري بإجراء تعديل دستوري على نص المادة (١٠٢) من الدستور العراقي النافذ، بإضافة صفة "المستقلة" للمفوضية العليا لحقوق الإنسان.

٢- نوصي المشراع الدستوري بإجراء تعديلات دستورية، بإضافة عدد من التفاصيل المتعلقة بطبيعة علاقة المفوضية العليا لحقوق الإنسان بالسلطتين التشريعية والتنفيذية بما يعمق استقلالية المفوضية، وإيراد عدد من الضوابط المحددة للسلطة التشريعية كاستقلالية المفوضية الإدارية والمالية وديمومتها وعدد من الأحكام المتعلقة بالعضوية فيها، وعدم الاكتفاء بالنهج الحالي المتمثل بمجرد النص على إستقلالية المفوضية.



## قائمة المراجع

## أولاً / الكتب:

- ١- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٩.
- ٢- برجيت ليندزنايس وآخرون، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مقالات وأوراق عمل، الدنمارك: المركز الدنماركي لحقوق الإنسان، ٢٠٠١.
- ٣- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، بغداد: كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢.
- ٤- دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً في العالم العربي، الدنمارك: المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، دن.، دبت.
- ٥- عبدالله حنفي، السلطات الادارية المستقلة (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- ٦- عبدالمجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
- ٧- غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، ط٣، بغداد: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠١٣.
- ٨- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، جامعة الموصل: دار ابن الأثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩.
- ٩- محسن عوض وعبدالله خليل، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، القاهرة: المجلس القومي لحقوق الإنسان، ٢٠٠٥.
- ١٠- المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان: اللوائح والأنظمة والإطار القانوني، واشنطن: معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، ٢٠١٢.

- ١١- مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية: كتيب عن انشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، نيويورك وجنيف، مركز حقوق الإنسان: الأمم المتحدة، ١٩٩٥.
- ١٢- وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، د. م، د. ن، ٢٠٠٣.
- ١٣- وقائع المؤتمر العلمي الأول للمفوضية المستقلة للإنتخابات في العراق، بغداد: المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات في العراق، ٢٠١١.
- ١٤- وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي (دراسة مقارنة)، المنصورة: المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.

### ثانياً / الأطاريح الجامعية:

- ١- هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.

### ثالثاً / الدساتير:

- ١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- ٢- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

### رابعاً / القوانين:

- ١- قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان ذو الرقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨.
- ٢- قانون التعديل الأول ذو الرقم (٨١) لسنة ٢٠١٢ لقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان ذي الرقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

### خامساً / القرارات القضائية:

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٨٨)/إتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/١/١٨ متاح على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى في العراق، على صفحة: <http://www.iraqja.iq/view.729>

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٢) // إتحادية /٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٩ متاح على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى في العراق، على صفحة: [/http://www.iraqja.iq/view.1611](http://www.iraqja.iq/view.1611)

### سادساً / المواقع الإلكترونية:

١\_ زهير كاظم عبود، قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى في العراق، على صفحة: [/http://www.iraqja.iq/view.742](http://www.iraqja.iq/view.742)

## **The Legal basis and independency of the Iraq's High Commission for Human Rights**

### **Abstract**

The Iraq's High Commissioner for Human Rights in Iraq is authorized by the Constitution of the Republic of Iraq in 2005 in force, to promote and protect human rights in Iraq. Commission Act which was issued in 2008, reflected the criteria listed in the Paris principles. The High Commissioner for Human Rights, as an independent and national human rights institution with a constitutional mandate, is a prominent institution and represents a turning point in the history of sophisticated legal system for the protection of human rights and fundamental freedoms in Iraq.

This research deals with the legal framework of the Commission in terms of legitimacy, and structural position of public authority in Iraq, and the degree of autonomy and guarantees, and shows the method of its composition and membership provisions.

Eventually, the research, presents a number of conclusions and recommendations, for the Iraqi legislator to take into consideration.