

## الهيئات المستقلة المتخصصة بضمان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي

دراسة في اطار الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

Independent bodies specialized in ensuring the principle of participation in the federal system

Study under the permanent Iraqi constitution for 2005

المدرس الدكتور جواس حسن رسول

قسم العلوم السياسية/ كلية العلوم السياسية/ جامعة صلاح الدين- أربيل

محاضر بكلية القانون والعلاقات الدولية / جامعة اللبنانية الفرنسية

Chwas2002@yahoo.com

### الملخص

كان على الدستور العراقي لسنة 2005 هندسة الدولة العراقية وفقا لمطلبين رئيسيين ومتراطبين بالنسبة للعراقيين، وهما ديمقراطية وفدرلة الدولة العراقية، عليه لجأ المشرع الدستوري للكثير من المبادئ والمؤسسات والإجراءات لتحقيق المطلبين السابقين، ومن بين تلك المؤسسات التي نص الدستور على ضرورة تأسيسها هي الهيئات المستقلة، التي كانت بعضها تتعلق وتختص بالقضايا الفنية وبعضها الآخر تختص بدمقرطة الدولة، وقد خصص اثنين منهم بفدرلة العراق الجديد، وذلك من خلال ضمان تحقيق وتطبيق أحد المبادئ الرئيسة للدولة الفدرالية أي (مبدأ المشاركة)، وهما كل من (الهيئة العامة لضمان حقوق

### معلومات البحث

تاريخ البحث:

الإستلام: ٢٠١٩/١/٣

القبول: ٢٠١٩/٢/١٣

النشر: شتاء ٢٠١٩

Doi:

**10.25212/lfu.qzj.4.1.26**

### الكلمات المفتاحية:

The federal system, the independent bodies, the Iraqi constitution.

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) التي نصت عليها المادة (105) من الدستور و (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) التي نصت عليها المادة (106) من الدستور.

هذه الدراسة ستبحث هاتان الهيئتان وتتناولهما من كافة نواحيهما في ضوء كل من الدستور العراقي والقوانين المنظمة لهما، ونسجل ملاحظتنا حول قانونهما ونقترح ما نراه ضروريا من التعديلات بهدف تطويرهما، نظرا لأهميتهما بالنسبة للمرحلة الجديدة للدولة العراقية.

## المقدمة

يعتبر مبدأ المشاركة أحد الأسس الرئيسية لقيام واستمرارية النظام الفدرالي. حيث يركز هذا المبدأ على إعتبار اقاليم الدولة الفدرالية كيانات لها هوية خاصة بها سواء على الأساس القومي أو الديني أو الطائفي أو حتى الجغرافي - التاريخي، الأمر الذي يجب اخذه بالاعتبار في عملية صنع القرار في النظام الفدرالي، وذلك للحيلولة دون فرض رأي ومصالح بعض الاقاليم أو السلطات الاتحادية على رأي ومصالح الاقاليم الاخرى أو سلطات الاقاليم.

و ضمان تطبيق مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي يأخذ بعدين وهما: أولاً، البعد المؤسسي، أي تشكيل مؤسسات خاصة بتطبيق هذا المبدأ، ومن أبرز المؤسسات التقليدية بهذا الخصوص هي (مجلس الاقاليم أو المجلس الاتحادي - Uper House) عند السلطة التشريعية الاتحادية، والذي يتكون من ممثلي الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي، لكن يمكن استحداث مؤسسات أخرى لنفس الغرض وعلى ذات الأساس وفي مجالات أخرى (غير التشريعية). وثانياً: البعد الاجرائي، والذي يظهر من خلال أخذ رأي ومصالح الاقاليم بنظر الاعتبار في عملية صنع القرار من قبل المؤسسات الاتحادية، وذلك من خلال ضمان حصة الاقاليم في السلطة التنفيذية الاتحادية والسلطة القضائية، ولو بشكل غير مباشر ودون تحديد حصة الاقاليم بالإسم.

نص الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (1) منه على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية... أي فدرالية، عليه نص الدستور على مجموعة من الإجراءات والمؤسسات كضمان لمبدأ المشاركة، وكان ذلك لضمان تطبيق النظام الفدرالي ووحدة الدولة. ومن بين المؤسسات الخاصة بضمان تحقيق مبدأ المشاركة هي (مجلس الاتحاد) الذي نص عليه المادة (65) من الدستور والذي يعتبر أحد غرف السلطة التشريعية، حيث يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك من أجل الحفاظ على حقوقهم بصفتهم كيانات سياسية دستورية في العملية التشريعية مقابل مجلس النواب الذي يتم التشريع فيه على أساس الأغلبية والأقلية بحتة. إلى جانب ذلك، وفي ذات السياق والهدف، نص الدستور أيضا في المواد (105 و 106) منه على ضرورة تأسيس هيئتان من بين مجموعة من الهيئات مستقلة وهما: (هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) و (هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية). سنبحث في هذه الدراسة اهمية هذه الهيئات لمبدأ المشاركة الفدرالية وعلاقتها بالحفاظ على النظام الفدرالي للدولة، الذي يعتبر ضمان وحدتها واستمراريتها كما ينص دستورها الجديد على ذلك.

يرجع أهمية دراسة كهذه إلى أهمية النظام الفدرالي بالنسبة للدولة العراقية في الوقت الحاضر، التي تعاني منذ تأسيسها من مشاكل الانسجام الداخلي سواء من جهة تكوينها القومي أو الطائفي، وكذلك نظامها السياسي الذي تراوح بين الديمقراطية الهشة في العهد الملكي والديكتاتورية المفرطة في العهد البعثي، بحيث أصبحنا أمام معضلة الوحدة العراقية. وجاء الدستور العراقي الجديد لسنة 2005 لحل اشكالية وحدة الدولة العراقية، حيث اتفق الشعب العراقي من خلاله على أسس جديدة لبناء الدولة العراقية ألا وهي الديمقراطية والفدرالية، عليه جاء تصميم دستور سنة 2005 ليلائم هذه الأسس الجديدة. إذا يتضح لنا مدى أهمية كل المواد الدستورية التي تتعلق بهذه الأسس الجديدة (الديمقراطية والفدرالية)، لأن نجاح وفشل الدولة العراقية يعتمد عليها وعلى تطبيق المواد التي جاء كتفسير لضمان تطبيقها. ويعتبر إجراء البحوث في هذا الإطار مساهمة في تطبيق هذه المواد الدستورية الأساسية.

نفترض في هذه الدراسة بأنه هناك من بين الهيئات المستقلة التي نص عليهم الدستور العراقي هيئتان متخصصتان بضمان تطبيق مبدأ المشاركة الفدرالية، كذلك سنفترض بأنه هناك أوجه القصور في قانون تنظيمهما، بحيث سيؤثر على وظيفتهما وأغراضهما إذا لم يدرك المشرع العراقي هذه القصور ولم يعدلها في أقرب فرصة، الأمر الذي سينعكس بشكل سلبي على تطبيق النظام الفدرالي.

وسنعمد في دراستنا هذه على المنهج التحليلي في تحليل النصوص الدستورية الخاصة بالهيئات المستقلة المتعلقة بمبدأ المشاركة في الدستور العراقي لسنة 2005 والقوانين التي شرعت في إطار هذه المواد الدستورية لتنظيم هذه الهيئات. كما وسنعمد المنهج الوصفي الوظيفي لبيان عمل وعلاقة هذه الهيئات ومدى أهميتها وكيفية عملها مع الهيئات الاخرى داخل النظام السياسي للدولة العراقية.

لذلك قسمنا بحثنا هذا الى ثلاثة مباحث، كالآتي:

**المبحث التمهيدي:** سنتطرق فيه الى النظام الفدرالي ومبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية ومعناه ومداه وضمان تنفيذه.

**المبحث الأول:** فسننترق فيه الى الهيئات المستقلة من حيث معناها وأهميتها وانواعها وضرورة وجودها ووظائفها بشكل عام، كذلك الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور العراقي لسنة 2005.

**المبحث الثاني:** فسننترق فيه الى الهيئات المستقلة الخاصة بمبدأ المشاركة التي نص عليها الدستور العراقي لسنة 2005، من حيث أنواعها وأهميتها واختصاصاتها ودورها في ترسيخ وضمان تنفيذ مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي.

## المبحث التمهيدي

### النظام الفدرالي

سنتطرق في هذا المبحث بإيجاز شديد إلى النظام الفدرالي من حيث تعريفه وخصائصه، وكذلك المبادئ الأساسية التي تقوم عليه عامة، ومبدأ المشاركة خاصة، وذلك تمهيداً لمناقشة علاقة هذا المبدأ بالهيئات المستقلة الخاصة المتعلقة به التي نص عليها الدستور العراقي لسنة 2005. وسيتم تقسيم هذا المبحث كالآتي:

## المطلب الأول: تعريف النظام الفدرالي وخصائصه

### أولاً: تعريف الفدرالية واسباب تأسيسها

يعرف الفقيه دانيال إيلازار الفدرالية بأنها (آلية دستورية لتوزيع السلطة بين مختلف مستويات الحكم، بحيث تتمتع الوحدات الاتحادية بحكم ذاتي حقيقي ومضمون دستوريا في مجالات سياسية معينة، وتشارك في السلطة وفق قواعد متفق عليها في مجالات سياسية أخرى. وهكذا، تجمع الفدرالية بين حكم ذاتي جزئي وحكم مشترك جزئي)<sup>(1)</sup>. ويرى بروفيسور رونالد ل. واتس بأن النظام الفدرالي هو مصطلح معياري وليس وصفي يشير إلى التشجيع على نظام متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الإقليم، عليه يعرف واتس الاتحادات الفدرالية بأنها عبارة عن (أنظمة حكم سياسية مركبة تجمع بين وحدات قوية مكونة للحكومة وحكومة عامة قوية، مع تمتع كل جانب بالسلطات التي يوكلها إليه الشعب من خلال الدستور وامتلاكه الصلاحية للتعامل مع المواطنين مباشرة عبر ممارسة للسلطات التشريعية والإدارية والضريبية)<sup>(2)</sup>.

إذاً تسعى الفدرالية إلى التوفيق بين الرغبة في الوحدة والتضامن في قضايا معينة والرغبة في التنوع والحكم الذاتي في قضايا أخرى.

وهناك سببان رئيسان للتفكير في اتباع نظام الفدرالية، يمكن للدولة أن تتبع النظام الفدرالي بسبب إحداهما أو الاثنين معاً، وهما<sup>(3)</sup>:

(1) **فدرالية الهوية**: جماعتان قوميتان أو أكثر، متمايزتان ثقافياً أو لغوياً أو دينياً، تجمعهما قواسم مشتركة في المصلحة تكفي لجعلهما تودان العيش معاً في دولة واحدة، لكن يفصلهما أيضاً

<sup>(1)</sup> الفيدرالية، كراسة صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، متوفرة على الانترنت على العنوان التالي:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer-AR.pdf>

<sup>(2)</sup> د. عبدالرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص33-34.

<sup>(3)</sup> الفيدرالية، مصدر سابق.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer-AR.pdf>

تمايز في المصلحة أو الهوية يكفي لجعلهما تطلبان بحكم ذاتي جوهري ضمن تلك الدولة، كما هو عليه الحال في دول فدرالية مثل كندا وسويسرا.

(2) **فدرالية الكفاءة:** بلد منسجم ثقافياً لكنه كبير جغرافياً، ويرغب في تحسين التمثيل الديمقراطي والمساءلة بجعل السلطة لامركزية ومنح المحليين سيطرة أكبر على الموارد والسياسات، مع المحافظة على الوحدة الوطنية والقدرة على التصرف بإتساق في المسائل السياسية الوطنية، كما عليه الحال في الدول الفدرالية مثل ألمانيا والأرجنتين.

إذاً تعتبر الفدرالية حلاً مؤسسياً للمشكلات التي ترافق تنوع الدولة وحجمها، ففيما يتعلق بتنوع تكوين الدولة السكاني، تتمثل إحدى المنافع الرئيسة للفدرالية في أنها تؤمن إطاراً للإعتراف بالجماعات العرقية والدينية واللغوية وغيرها من الجماعات الثقافية، بما يعكس رغبتها في أن تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هوية متميزة ومصالح خاصة. وتتيح الفدرالية لتلك الجماعات، عبر ضمان الحكم الذاتي، ممارسة حكم ذاتي حقيقي من خلال مؤسسات الاقليم، مع المشاركة في وظائف معينة مع الجماعات الأخرى من خلال المؤسسات الفدرالية، أما فيما يتعلق بحجم الدولة، تساعد الفدرالية في حل مشكلة توسع الدولة، وتتيح ممارسة صلاحيات حقيقية على مستوى الإقليم بغية منح الناس فرصاً أكبر في ممارسة الرقابة الديمقراطية وصياغة السياسات حسب احتياجاتهم، مع عدم منح المركز إلا تلك الصلاحيات التي تجب معالجتها مركزياً<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: خصائص النظام الفدرالي

يمتاز نظام الحكم الفدرالي بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأنظمة السياسية التي تحكم الدول في العالم ويمكن حصرها في التالي<sup>(5)</sup>:

- (1) وجود مستويين من الحكم (الحكومة الفدرالية و الأقاليم) كل منهما يمارس سلطات مباشرة على مواطنيه.
- (2) توزيع السلطات والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية بين هذين المستويين وحسب الدستور.

<sup>(4)</sup> المصدر السابق.

<sup>(5)</sup> رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا- كندا، 2006،

- (3) تمثيل مخصص للأقاليم في عملية صنع القرار ضمن المؤسسات الفدرالية ، ويتم ضمانته عادة بهيكل معين للدائرة الفدرالية الثانية.
  - (4) دستور له العلوية، مكتوب لايمكن تعديله بإجراء منفرد من الحكومة الاتحادية، بل يجب عليها أن تأخذ بالحسبان رأي الأقاليم.
  - (5) وجود محكمة تمارس دورها في فض المنازعات ما بين الأقاليم من جهة وما بينها وبين السلطات الاتحادية من جهة أخرى.
  - (6) وجود مؤسسات وإجراءات معينة لتسهيل وتنسيق التعاون بين مستويي الحكم، خاصة في المجالات التي حيث تكون المسؤوليات الحكومية مشتركة أو أنها تتداخل حتما.
- إذا يرتكز جوهر الدولة الفدرالية على وجود أقاليم دستورية لها سلطات على بعض شؤونها الداخلية وتشارك في تكوين وممارسة السلطات الإتحادية، الأمر الذي ينظم بالدستور وينعكس على التكوين المؤسسي للدولة وطرق وإجراءات ممارسة السلطة فيها.

### المطلب الثاني: مبادئ النظام الفدرالي

يتسم الاتحاد الفدرالي في إرتكازه على مبادئ معينة تميزه عن الأنظمة الأخرى في هذا المجال، ومن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الفدرالي هو مبدأ الاستقلال الذاتي للأقاليم و مبدأ المشاركة. حيث سنتطرق إليهما كالآتي:

#### أولاً: مبدأ الاستقلال الذاتي

يرتكز مبدأ الاستقلال الذاتي على فكرة مفادها أن رغبة الأقاليم في أن تنضوي تحت سلطة الحكومة الاتحادية ليست كافية لتشكيل الاتحاد الفدرالي، بل لابد أن تكون لديها الرغبة في الاستقلال في بعض المسائل على الأقل، وبالتالي تشكيل حكومات إقليمية مستقلة لهذا الغرض. وإنه بدون الرغبة

في الاستقلال في بعض الجوانب، فإن تلك الجماعات ستشكل حكومة موحدة مع درجة مناسبة من اللامركزية. ويظهر مبدأ الاستقلال في النظام الفدرالي من خلال مظاهر معينة، وهي<sup>(6)</sup>:

- (1) **الاستقلال الدستوري:** والذي يعني حق كل إقليم من إقاليم الدولة الفدرالية في أن يكون له دستور خاص به، تقيمه السلطة التأسيسية فيه كما ان هذه السلطة تستطيع إقرار التعديلات عليه ضمن الحدود التي ينص عليها الدستور الفدرالي، ودون حاجة إلى مصادقة السلطات الفدرالية.
- (2) **السلطة التشريعية المستقلة:** تعني وجود سلطة تشريعية مستقلة في الاقاليم تتولى التشريع في نطاق المسائل الداخلية المسموح لها بالتشريع فيها وفقا لأحكام الدستورين الفدرالي والإقليمي.
- (3) **السلطة التنفيذية الإقليمية:** وهي السلطة التنفيذية التي تتولى الوظيفة الإدارية في الاقليم ومهمتها تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات سواء كانت اتحادية أم إقليمية، إضافة إلى القيام بمهام أخرى تتعلق بحفظ الأمن والنظام واداء واجباتها الأخرى المرسومة لها.
- (4) **القضاء المستقل:** بجوار القضاء الاتحادي تنشأ في كل إقليم للدولة الفدرالية محاكم خاصة به تتولى تطبيق قوانينه، والفصل في المنازعات التي تتور بين مواطني الإقليم في النطاق الجغرافي لحدوده، فاختصاصها محدود بالمكان، ومحدود بالقوانين الإقليمية التي يصدرها البرلمان الإقليمي، ومحدود بالمنازعات التي تقع بين مواطني الإقليم، أو أن يكون أحد مواطني الإقليم طرفاً فيها.
- (5) **الاستقلال المالي للأقاليم:** يتطلب مبدأ الاستقلال الذاتي للأقاليم أيضاً أن تتوفر تحت السيطرة المستقلة لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم المصادر المالية الكافية لتنفيذ اختصاصاتها المانعة ووظائفها الضرورية الأخرى، لأنه تعتبر الموارد المالية من أحد المستلزمات الجوهرية لعمل ونجاح أي حكومة سواء أكانت اتحادية أم إقليمية، لأن أي حكومة لاتتمكن من تنفيذ اختصاصاتها الموكولة إليها من دون وجود المصادر المالية الكافية. ويترتب على ذلك أنه يجب أن تكون للإقليم في الاتحاد الفدرالي موازنته الخاصة به ومستقلة عن موازنة السلطة الاتحادية.

(6) د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، الطبعة الاولى، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، 200، ص 262 وما بعدها.

فإذا كانت هذه المظاهر هي مظاهر استقلال الاقاليم، لقيام الدولة الفدرالية لابد من وجود مظاهر الوحدة، وإلا سوف نكون أمام مجموعة من الدول المستقلة عن بعضها البعض ولكن مع درجة معينة من التنسيق في بعض المجالات التي تتفق عليها هذه الدول، كما هي الحال عليها في الاتحادات الكونفدرالية. وهذه المظاهر تتجلى في مبدأ المشاركة الذي سنتطرق إليه أدناه.

### ثانياً: مبدأ المشاركة

يعني مبدأ المشاركة أن يكون لكل اقليم أو ولاية حق الإشتراك في حكم الدولة الفدرالية، ويكون لها هذا الحق لاعلى أساس انها عبارة عن مجموعة من السكان، وإنما على اساس انها عبارة عن كيان متميز يمثل لُيسمع رأيه في حكم البلاد. وفكرة المشاركة بهذا الوضع تشكل مبدأ هاماً يميز بين وضع الاقليم في الدولة الفدرالية ووضع المحافظات الادارية العادية في الدولة البسيطة. ويوحى هذا المبدأ بأن الاقاليم الاعضاء في الدولة الفدرالية ليست منفصلة انفصلاً تاماً عن الدولة الفدرالية ولا تعيش في عزلة عنها، وليست الرابطة بينهما مجرد رابطة قانونية عادية كما هي الحال في الاتحاد الكونفدرالي، انما هناك تداخل في الصلاحيات وتشابك في المصالح وتكامل في الوجود القانوني والدستوري، ومشاركة في تسيير شؤون ومصالح الدولة الفدرالية. اذ هذه المشاركة ضرورية لانه من دونها نصح امام تلسط وحماية تمارسها السلطات الاتحادية على الاقاليم الاعضاء، وفي ذلك يقول جورج سل (لاتوجد الفدرالية الا اذا ساهمت الجماعات الشريكة بواسطة ممثليها بتكوين الاعضاء الفدرالية وباعداد قراراتها)<sup>(7)</sup>.

عليه يمكن تحديد أوجه المشاركة الرئيسة في الدولة الفدرالية بمشاركة الأقاليم في تكوين السلطات الاتحادية للدولة الفدرالية واتخاذ قراراتها، والتي تتلخص مظاهرها في الأشكال التالية:

- 1) المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي (المشاركة المباشرة): وهي أن تساهم الاقاليم بصنع القرار بشكل مباشر، ويتجلى ذلك في تعديل الدستور سواء لجهة حق اقتراح التعديل أم حق التصديق على التعديل المقترح، وأحياناً تشارك في الاقتراح والتعديل. ومشاركة الاقاليم للتعديل الدستوري تهدف للحيلولة دون تغيير النظام القانوني والكيان السياسي للأقاليم، وذلك بأن لاتقوم السلطات الفدرالية بزيادة اختصاصاتها على حساب اختصاصات الاقاليم.
- 2) المشاركة في المجلس الاتحادي (المشاركة غير المباشرة): إن المشاركة غير المباشرة تتجلى في مجلس الاقاليم، لأن أعضاء هذا المجلس في بعض الدول الفدرالية يلتزمون بالتعليمات

<sup>(7)</sup> لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، من دون جهة نشر، أربيل، 2008، ص 109-110.

الصادرة لهم من حكوماتهم، أو هيئاتهم التشريعية الإقليمية، ولا يستطيعون تجاوزها، وإلا تعرضوا للعزل. وحتى لو قاموا بأعمالهم بعيداً عن توجهات الحكومة فإنهم سوف يعبرون عن إرادة الإقليم الذي يمثلونه. وتقوى المشاركة غير المباشرة في الدول التي تعطي إختصاصات أكثر لمجلس الاقاليم مقارنة بمجلس النواب، وتضعف إذا كانت الاختصاصات معطاة لمجلس النواب أكثر<sup>(8)</sup>.

(3) المشاركة عبر الوسائل التقليدية للحكم: نادراً ما يذكر الفقهاء هذا المظهر من المشاركة على الرغم من اهميته التي لاتقل عن اهمية المظاهر السالفة الذكر، فالنظام الفدرالي هو أصلاً اتحاد بين الاقاليم، وإن المؤسسات الفدرالية ومن يقوم عليها ليس شيئاً آتياً من خارج هذه الاقاليم، وإنما هي متكونة من مجموعها، لذا فالأقاليم تشارك أيضاً في تلك المؤسسات من خلال تولي المناصب الحكومية والوظائف العامة من قبل من يتبعون رعوية هذه الأقاليم، وقد يتجسد هذا المظهر من المشاركة من خلال مبدأ المواطنة المتساوية وحقوق المواطن في الدولة عبر نظام الكفاءات، أو من خلال المحاصصات والتحالفات السياسية التي تفرزها ممارسة العملية الديمقراطية في الدولة على النطاق الفدرالي<sup>(9)</sup>.

يستنتج مما سبق بأنه يمكن ممارسة وتطبيق مبدأ المشاركة الفدرالية من خلال مؤسسات وإجراءات مختلفة وفي كافة مجالات السلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، أي ليس هناك صيغة محددة وجامدة لذلك، بل يعتمد ذلك على اتفاق الاقاليم عند صياغة الدستور الفدرالي، مع أخذ بنظر الاعتبار الوضع الخاص لكل دولة فدرالية باعتبارها تجربة فدرالية خاصة، مصممة لخصوصياتها وظروف تكوينها.

(8) د.عبدالحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، من منشورات معهد الشرق المتوسط للدراسات والتدريب، 2017، ص34. المتاح على الانترنت على العنوان:

[http://www.eminstitute.org/cms/filesup/Federalism\\_in\\_Syria.pdf](http://www.eminstitute.org/cms/filesup/Federalism_in_Syria.pdf)

وللمزيد حول مظاهر مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية أنظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص113 ومابعداها. كذلك د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2013، ص47 ومابعداها.

(9) د.عبدالرحمن سليمان زبياري، مصدر سابق، ص51.

## المبحث الاول

### الهيئات المستقلة

ظهرت الهيئات المستقلة في نهاية القرن الثامن عشر نتيجة للتطور السياسي والديمقراطي الذي شهدته أوروبا وأمريكا من جهة، ونتيجة أزدىاد دور الدولة وتدخلها المتزايد في مجالات حياة المجتمع الجديدة من جهة أخرى، الأمر الذي انعكس على التكوين المؤسسي للدولة بحيث يكون مناسباً وبمستوى هذه التطورات الجديدة والسريعة التي تعرف بها هذه الحقبة وتميزها عن ما قبلها. ومنذ ذلك الحين أزدادت هذه الهيئات كماً ونوعاً وانتشرت على مستوى جميع دول العالم تقريباً، بحيث من الصعب أن ترى دولة ما لا توجد فيها هيئة أو أكثر تحت عناوين ومسميات مختلفة كاليئات، أو الإدارات المستقلة، أو الإدارات الضابطة، أو الوكالات، من دون أن تؤثر ذلك على ماهيتهم وطبيعتهم القانونية ومهامهم وأهدافهم.

وستنطرق في هذا المبحث إلى الهيئات المستقلة من خلال تعريفها وظهورها وخصائصها الرئيسية ومبررات نشوءها عامة، والهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة 2005 خاصة، كالآتي:

### المطلب الأول: ماهية الهيئات المستقلة

#### أولاً: تعريف الهيئات المستقلة وظهورها

تعددت التعريفات التي تناولت الهيئات المستقلة، ويمكن القول إن تلك التعريفات تقسم إلى نوعين:

من الفقه من عرفها وفقاً للمعيار العضوي، أي يؤكد على إمتيازاتها وصلحياتها، بأنها "أجهزة لها تنظيم معين توجد ضمن مؤسسات الدولة وإن كان لها تنظيم خاص بها وتتمتع بمجموعة من الامتيازات

والصلاحيات التي تتيح لها إتخاذ القرارات في بعض الأحيان وهذا ما يجعل منها سلطة مستقلة<sup>(10)</sup> كما عرفت أيضا بأنها " هيئات وطنية لاتخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية"<sup>(11)</sup> كذلك عرفت بأنها "أجهزة تنظيمية تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها، مع إعطاء هذه الهيئات سلطة إتخاذ القرارات المناسبة لذلك"<sup>(12)</sup>.

أما الإتجاه الثاني فقد عرفها وفقا للمعيار الموضوعي (الوظيفي)، الذي يركز على النشاط الذي تقوم به الهيئة وذلك تحقيقا للأهداف المرسومة بأنها "عملية تقييم فحص ومراجعة تقوم بها أجهزة متخصصة، للتأكد من تحقيق الجهاز الإداري الخاضع للرقابة للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعة له، مع إعطاء هذه الهيئات المستقلة سلطة التوجيه بإتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن تتوفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة"<sup>(13)</sup>، أو عرفت بأنها "الاجراءات والوسائل التي تتبع لتقويم أعمال الاجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعة، ولتأكيد أن الاهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه، وأن تلك الاهداف تحققت وفقا للخطة الموضوعة وأثناء الأوقات المحددة"<sup>(14)</sup>.

يلاحظ إن التعريفات السابقة كانت قد ركزت على الجانب الإداري لهذه الهيئات وقد اغفل الجانب القانوني لها، لذا عرفها البعض جامعاً بين المعيار الاداري والمعيار القانوني بأنها "أجهزة تنظيمية تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة إلى جانب مراقبة الأداء والفعالية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة من أجل تحقيق أهدافها مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة إتخاذ قرارات بذلك"<sup>(15)</sup>.

<sup>10</sup> د.حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد4، 2014، ص4.

<sup>11</sup> عزالدين عيساوي، الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستور، بحث متاح على الانترنت على العنوان التالي:

<http://www.startimes.com/?t=23292005>

<sup>12</sup> سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، مجلة دراسات البصرة، السنة الثانية عشرة، العدد23، 2017، ص88.

<sup>13</sup> المصدر السابق، والصفحة ذاتها.

<sup>14</sup> المصدر السابق، والصفحة ذاتها.

<sup>15</sup> د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص6.

ارتبط ظهور الهيئات المستقلة في العصر الحديث بالمناخ الديمقراطي الذي ظهر بدوره في نهاية القرن الثامن عشر بشكل عام وفي الولايات المتحدة الامريكية بشكل خاص. أي أن البيئة السياسية الجديدة كانت لها دور كبير في ظهور هذه الهيئات نظرا لأن فكرة الاستقلال عن الحكومة وتمتع بعض الهيئات بنوع من الذاتية الخاصة والاستقلالية مرهون بوجود مناخ سياسي ديمقراطي يسمح بوجود هيئة تعمل خارج الرقابة الحكومية.

لأسباب سياسية تعلقت أساسا بالمواجهة بين السلطين التشريعية "الكونجرس" والتنفيذية المتمثلة بالرئيس الأمريكي، تم في عام 1887 إنشاء الوكالة التنفيذية "Agency Executive" من قبل الكونجرس الأمريكي كسلطة إدارية من أجل تنظيم التبادلات التجارية بين الولايات، ثم تحولت هذه الوكالة في عام 1889 إلى سلطة مستقلة بعنوان (اللجنة التجارية ما بين الولايات)، وذلك بهدف الوصول إلى ضبط أفضل لهذا المجال بعيدا عن إدارة الرئيس الأمريكي آنذاك، بسبب الحذر الذي كان يمكنه له الكونجرس. وقد شهدت الولايات المتحدة الأمريكية بعد ذلك إنشاء العديد من السلطات المستقلة، بحيث وصل عددها لغاية سنوات ثمانينات القرن الماضي إلى 46 وكالة، وذلك لسد الاحتياجات المتجددة والمختلفة تبعا لمتطلبات المجال الاقتصادي والاجتماعي من جهة، ومن جهة أخرى لمبررات تعود تارة لضمان الحياد السياسي للإدارة، أو البحث عن التخصص المهني، أو لأن أشكال وطرق الممارسة التقليدية للسلطة من خلال السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية والقضائية) لم تكن مؤهلة لمعالجة المشاكل المركبة التي تتطلب مستوى عال من الخبرة<sup>(16)</sup>.

أما في بريطانيا، فترجع أصول الهيئات المستقلة إلى القرنين 18 و19 في مجال العدالة، ثم تطورت إلى 100 سلطة سنة 1959. وأصبح نقل الاختصاصات من الوزارة إلى هذه الهيئات المستقلة أمرا طبيعيا ومنتشرا فيها مع بداية السبعينيات. أما فيما يتعلق بفرنسا، فقد شهد ظهور وتطور السلطات المستقلة بثلاث مراحل وهي: المرحلة الأولى التي امتدت في الفترة ما بين سنة 1941 إلى سنة 1972، والتي شملت ظهور أولى السلطات الإدارية، ومن أهمها اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات CNI L، والمرحلة الثانية التي امتدت في الفترة ما بين 1973 و1978 وهي مرحلة وصفت بالقصيرة، لكنها تميزت بحركية، والمرحلة الثالثة التي امتدت من سنة 1982. وقد كان تطور هذه السلطات نتيجة حتمية لمطلب جديد وهو ضرورة تأقلم تدخلات الدولة في الكثير من القطاعات ولسد الاحتياجات

<sup>16</sup> سلطاني نجوى ورقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الإستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة 8 ماي 1945 فالمه/ الجزائر، 2015-2016، ص 8-11.

المتجددة للمجتمع في مجالات حساسة تحمي فيها حقوق المواطن ضد مجموعات المصالح وتعسف السلطة السياسية<sup>(17)</sup>. وقد انتشرت وبرزت هذه الهيئات بشكل ملحوظ في الدساتير الحديثة لدول الديمقراطيات الحديثة مثل دساتير كل من جمهورية أفريقيا والعراق وتيمور الشرقية وبوسنة-هرسكوفينيا والسودان... الخ، لتساهم في تعزيز دعائم دولة القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية<sup>(18)</sup>.

إذا يلاحظ بأن هذه الهيئات تأسس لأغراض وبدوافع مختلفة، وانتشرت إلى حد كبير بعد إنتشار الديمقراطية وإزدياد نشاطات الدولة في الحياة الاجتماعية، أي لا يقتصر وجودها فقط على مجال أو سبب معين، كما سنبينه أدناه.

### ثانياً: خصائص الهيئات المستقلة ومبرراتها

إن المكانة المهمة التي تتمتع بها الهيئات المستقلة ترجع كونها تمتاز بمجموعة خصائص ميّزتها عن السلطات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، وهي<sup>(19)</sup>:

- 1) تعدد السلطات المعترف بها للهيئات المستقلة كلاً حسب اختصاصه: وذلك بسبب تعدد وتنوع السلطات الممنوحة لسلطات الدولة الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، ولكي تستطيع تلك الهيئات مجاراة هذه السلطات تحتاج الى تنوع اختصاصاتها سواء أكان مالياً أم أدارياً أم اقتصادياً أم سياسياً أم غيرها من التخصصات الممنوحة لها.
- 2) عدم الأخذ بالمبادئ الإجرائية القضائية: إن عمل الهيئات المستقلة متفق مع احد الدوافع الأساسية لعمل الإدارة، وهو إنشاء أجهزة إدارية مستقلة لها سلطات متنوعة بموجب القانون، ومنها سلطتها في إصدار الأوامر وتوقيع الجزاءات والفصل في المنازعات التي تثور بين القائمين بالنشاط الخاضع للتنظيم، ووضع قواعد عامة ملزمة قانوناً وهذا الاتجاه جاء نابعا بصفة أساسية من الرغبة في زيادة كفاءة ومثالية تلك الأجهزة، لذلك تم إعفاء الهيئات من بعض الإجراءات القضائية الصارمة ضماناً لمرونتها وسرعتها في أداء عملها، حيث كانت هذه

<sup>(17)</sup> المصدر السابق، ص12-16.

<sup>(18)</sup> د.سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، عمان، 2009، ص282.

<sup>(19)</sup> هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون/جامعة تكريت، 2012، ص19-21. كذلك

أنظر د.أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، جامعة 20 أوت 1955- سكيكدة، الجزائر، العدد 11، 2015.

الأجهزة قد أسند إليها وظائف التحقيق والتحري والإتهام وإصدار القرارات الجزائية داخل الجهاز التنظيمي الخاص بها.

### (3) استقلال الهيئات المستقلة: ان عمل الهيئات المستقلة يتطلب استقلال هذه الأجهزة وذلك

لضمان حيادية أعضائها في مباشرتهم لوظائفهم ولضمان أفضل وتعزيز الشفافية والنهوض بالعمل الموكل إليها، ويمكن أن نختزل أنواع استقلال الهيئات المستقلة في الصور التالية:

(أ) **الاستقلال العضوي:** ويعني خضوع الهيئات المستقلة في تشكيلها لقواعد معينه تستهدف ترسيخ استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي هذه الصورة يحتاج الجهاز التنظيمي المستقل الى استقلاله في مواجهة السلطات السياسية، إذ لا يستبعد بأن تكون للسلطات السياسية حق تعيين أعضاء الهيئات المستقلة، لذا يمكن بلورة فكرة الاستقلال في معايير متعددة أهمها: كيفية تشكيل هذه الهيئات، وطريقة تعيين أعضائها، ومدى قابلية السلطات السياسية في الدولة على عزل أو تجديد عضوية موظفي هذه الهيئات، ودراسة السبل الكفيلة في توحيد الضمانات التي تتعلق بتعيين رئيس الهيئة المستقلة وموظفيها وترقيتهم ونقلهم وإنهاء خدماتهم، وغير ذلك مما يتصل بأوضاعهم القانونية مما يوفر لهم الحياد والحرية والموضوعية في إجراء العمل الرقابي.

(ب) **الاستقلال الاداري:** ويتمثل في وجوب أن تتوفر للهيئات المستقلة الضمانات التي تكفل قيامها بوظيفتها بصورة مستقلة دون تدخل من أي سلطة أخرى، كالنص على وجود الهيئة واستقلاليتها في الدستور، لأن اعطاء أي صلاحيات إدارية لسلطات أخرى يعد انتقاصا من استقلاليتها وعلى هذا الاساس تنفرد الهيئة بتنظيم شؤونها الإدارية بدون تدخل من السلطات الأخرى، وأن يكون للهيئة رابطة قوية بالسلطة التشريعية، وفي حرية الهيئة في وضع لائحته الداخلية ونظام موظفيها، واهتمام كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالتقارير التي ترفع من قبل الهيئات المستقلة. وتظهر الاستقلالية الادارية للهيئات المستقلة أيضا في عدم امكانية إلغاء أو تعديل قراراتها من سلطة عليا، لكن هذا لا يمنع السلطة التشريعية من التعرض للانظمة التي تضعها، فالمقصود بالاستقلال هنا إنما يكون في مواجهة الحكومة ومن ثم يستطيع المشرع أن يغير القواعد المتعلقة بهذه الهيئات، سواء من حيث التشكيل أم التعيين أم الصلاحيات.

(ج) **الاستقلال المالي:** ويعني توفر الضمانات المتعلقة بتقدير الاعتماد المخصص للهيئة المستقلة في الموازنة العامة، وباستعمال ذلك الاعتماد بحرية دون وجود تأثيرات عليها

من أي جهة، بشرط إستعمالها ضمن الغرض المخصص لها لضمان مبدأ المشروعية، ويتيح هذا الاستقلال للهيئة حرية التصرف القانوني ودعم وتنفيذ القرارات من دون إعاقة تفرضها طبيعة العلاقات الادارية السائدة في الدولة، فإذا لم يكن بيد الهيئة الاموال الكافية المخصصة سلفا، فأن قدرتها على اتخاذ القرارات وتنفيذ مشاريعها ستكون محددة ومرتبطة بموافقة سلسلة مراجع قد يؤدي في الكثير من الاحيان الى التردد في اتخاذها<sup>(20)</sup>.

هنالك تساؤلات كثيرة تطرح عن الأسباب التي دفعت الدول الى إنشاء الهيئات المستقلة، عليه لابد من عرض العديد من الأسباب التي دفعت الدول إلى إنشاء تلك الهيئات والتي يمكن تلخيصها بما يأتي:

- 1) استعادة ثقة المواطن في السياسات التي تتبناها الدولة، وذلك من خلال تعزيز عمل مؤسساتها التي يباط بها وضع هذه السياسات والسهر على تطبيقها.
- 2) حرصا على سير المرافق العامة الحساسة والتأكيد على مبدأ الشفافية الذي يكون الأساس الداعم لصدق عمل هذه الهيئات.
- 3) ضمان حياد عمل الأجهزة التنظيمية في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل السلطات الأخرى للدولة. ويرى الفقه أن الحيادية في عمل الهيئات المستقلة يضمن إستقرارها وهذا شرط ضروري لإنجاح عملها وفعاليتها، لأن الإستقرار يجعل الهيئات المستقلة بعيدة عن المتغيرات السياسية التي قد تصيب العمل السياسي للدولة وكذلك يجعلها بعيدة عن مواجهات التيارات والتوجهات الحزبية. كما تحتاج الهيئات المستقلة الى الخبرة والاستقلالية لأن هذا يضمن عدم إساءة إستعمال السلطة من قبل الهيئات المستقلة وعدم خضوعها للحكومة حتى يمكن الهيئات المستقلة من إصدار قرارات إدارية حيادية بعيداً عن المؤثرات والصراعات والتبعية الحزبية والسياسية وما ينتج عنها من آثار سلبية.
- 4) استقلالية الأجهزة المستقلة يعزز كفاءة أداءها لمهامها لأن الدساتير منحت تلك الهيئات المستقلة حرية كبيرة في العمل حتى تكون قادرة على القيام بما تعجز السلطة التنفيذية عن القيام به، لأن إنشاء الأجهزة التنظيمية المستقلة وقابليتها وقدرتها على متطلبات المساواة

<sup>(20)</sup> للمزيد حول استقلالية الهيئات المستقلة أنظر: حدي سمير، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2006، ص60 وما بعدها. كذلك أنظر سهى زكي نوري عياش، مصدر سابق، ص95-96.

والعدالة والحيادية هي من المبادئ الواجب احترامها للنهوض بعمل وقدرات هذه الأجهزة سواء في أداء عملها أم الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مختلف المجالات المتعددة وأهمها المجال المالي، ومجال مكافحة الفساد الإداري، ومجال ضمان المشاركة السياسية، حيث يحتاج هذا العمل المهم الى إختيار كوادر يتم انتقائهم بمهنية وحيادية وخبرة ناتجة عن إتقان العمل المكتسب عن طريق الدورات والعمل الدؤوب كي تستطيع تلك الهيئات حل كافة المشاكل وإتمام عملها بسهولة تامة وبفاعلية<sup>(21)</sup>.

(5) في دراسة للفقير CHEVALLIER حول جدوى الهيئات المستقلة، لاحظ بأن الهيئات المستقلة في الدولة تستخلف السلطة التنفيذية في المجالات الحساسة، عليه فهي ظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فاللجوء اليها يظهر توزيع أو تكسير السلطة ويكرس تعدد مركز القرار والمسؤولية<sup>(22)</sup>.

### المطلب الثاني: الهيئات المستقلة في الدستور العراقي

تعتبر الهيئات المستقلة انعكاساً لفلسفة الحكم في الدولة، وبما أن تلك الفلسفة تتغير باستمرار، عليه ينعكس ذلك على الدولة شكلاً ومضموناً، أي كيف توزع السلطة داخل الدولة وماهي مستوياتها؟ وماهي المؤسسات التي تتجسد في الدولة وتعبّر عن إرادتها وتمارس سلطاتها؟ وماهي العلاقات البينية لهذه المؤسسات؟

وعليه بعد أن تغيرت فلسفة الحكم في العراق بعد عام 2003 من حكم ديكتاتوري شمولي إلى حكم ديمقراطي فدرالي، كان بالضرورة أن ينعكس هذا التغيير على التكوين المؤسسي للدولة الجديدة، والذي تم تمييزه في الدستور العراقي لسنة 2005. وقد إشتمل هذا التغيير أيضاً تأسيس الهيئات المستقلة كماً ونوعاً وسلطةً وأهميةً.

سنتطرق في هذا المبحث إلى فكرة الهيئات المستقلة في الدساتير العراقية بشكل عام مع التركيز على الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور الجديد، مع بيان انواعها ومهامها، وسنركز على الهيئات

(21) هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص17-19.

(22) عزالدين عيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص205.

المستقلة التي ترتبط مباشرة بمبدأ المشاركة الفدرالية والتي جاءت لضمان تطبيقه مع توضيح تكوينها ومهامها وأهميتها، وذلك بالشكل الآتي:

### أولاً: تطور الهيئات المستقلة في الدساتير العراقية

الدساتير العراقية ومنذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 عرفت تلك الهيئات وان كان بتسميات مختلفة. إذ نص القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 على تشكيل المجالس الروحانية الطائفية بإعتباره محاكم دينية. ونص على إنشاء محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية. كما أنشأ دائرة لتدقيق الحسابات الحكومية لغرض الرقابة المالية. أما دستور 1958 الملغى فقد جاء خالياً من النص على الهيئات المستقلة بسبب الفترة الزمنية القصيرة التي كتب فيها الدستور من جهة، وإختصاره من جهة أخرى. والأمر ذاته ينطبق على دستور 4 نيسان 1963، وكذا الأمر مع دستور 22 نيسان 1964. أما دستور 29 نيسان 1964 الملغى فقد نص على تشكيل مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية، على أن تحدد إختصاصاته بقانون خاص، كما نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة وتحدد صلاحياتها وكيفية القيام بأعمالها بقانون خاص، كما نص على تشكيل هيئة الإدعاء العام<sup>(23)</sup>.

ثم تلاه دستور سنة 1968 الملغى الذي نص على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة وتشكيل هيئة الإدعاء العام ومحكمة دستورية، في حين نص دستور سنة 1970 الملغى على تشكيل هيئة الادعاء العام. وبصودر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 وردت تسميات جديدة، حيث وردت مصطلحات مثل الهيئات الوطنية في الباب السابع، إذ ورد النص على إنشاء المحكمة الجنائية العراقية المختصة، والهيئة الوطنية العليا للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية العليا لإجتثاث البعث، كما نص على تشكيل الهيئة الوطنية لحقوق الانسان. وقد تم تأسيس البنك المركزي العراقي بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم 56 لسنة 2004 كسلطة مستقلة أيضاً<sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 8-9.

<sup>(24)</sup> المصدر السابق، والصفحة ذاتها.

## ثانيا: الهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة 2005

إن فلسفة انشاء الهيئات المستقلة تقوم على الحكمة التي توجب توزيع الادوار والمهام والسلطات والصلاحيات في الدولة بين سلطات عدة، لايتحكم بعضها بالبعض الاخر، ولا يعلو بعضها على بعض، بل يحكمها ويعلو فوقها جميعا القانون، لتحد سلطة كل منها سلطة الاخرى، وذلك كله مبني على الفكرة التي اطلقها مونتيسكيو القائلة: السلطة لاتحدها الا السلطة، وهي جميعا - سواء اكانت سلطة أم هيئة مستقلة - يحكمها القانون، ولا تحكم بعضها بعضاً ولا يتحكم بعضها ببعض، إنما يجب ان تقوم العلاقة بينها على اساس التعاون والتنسيق والتكامل في اداء الادوار لتحقيق المصلحة العامة، وليس على اساس حكم الأعلى للادنى، أو على اساس ان احدها تأمر والاخرى تطيع، فذلك منهج الدول الاستبدادية والمركزية في ادارة شؤون البلاد والعباد، ولا يكون ذلك مقبولا في الدول الديمقراطية والدول التي يحكمها القانون<sup>(25)</sup>.

وقد أهتم الدستور العراقي لسنة 2005 بشكل أكثر بهذه الهيئات، إذ ورد النص على الهيئات المستقلة في المواد (102-107) ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية، وهي على أنواع متعددة، أشار الدستور إلى جملة منها، وترك المجال مفتوحا لتشكيل هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة. وسوف نتطرق إلى كل منهم بإيجاز كالآتي:

(1) **المفوضية العليا لحقوق الانسان:** وهي الهيئة التي كانت تعبر عن طموحات المرحلة الجديدة للدولة العراقية، والتي كانت تتلخص في الحفاظ على حقوق الانسان العراقي التي لطالما كانت تنتهك من قبل الانظمة الديكتاتورية والعسكرية التي كانت تحكم العراق لعقود طويلة تحت ذرائع ومسميات مختلفة. عليه نصت المادة (102) من الدستور الجديد عليها، وشكلت بموجب القانون رقم (53) لسنة 2008. وتتمتع المفوضية بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي وإداري ويكون مقرها العام في بغداد وترتبط بمجلس النواب وتكون مسؤولة أمامه، وعليها فتح مكاتب وفروع لها في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم<sup>(26)</sup>. وإن الغاية من المفوضية هي لضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الانسان وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وفي

(25) القاضي رجب حسن العكيلي، الهيئات المستقلة بين (الاستقلال التام) او (الاستقلال المالي والاداري) ، المتاح على الانترنت على العنوان التالي:

<http://rahimaqeeli.blogspot.com/2012/05/2003.html>

(26) المادة (2) من القانون رقم (53) لسنة 2008.

القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادقة عليها من قبل العراق وترسيخ وتنمية وتطوير قيم وثقافة حقوق الانسان العراقي<sup>(27)</sup>.

2) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات: وهي الهيئة المستقلة التي تختص بضمان المشاركة السياسية. وكان من بين أوائل الهيئات المستقلة التي تم تأسيسها بعد عام 2003 إستجابة لمتطلبات المرحلة الجديدة التي كانت تنسم ببناء دولة ديمقراطية يمارس المواطن فيها حقوقها السياسية عامة وحق انتخاب مؤسساتها الرئيسية خاصة.

وقد تم تأسيسها في بادئ الامر بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (92) لسنة 2004 تحت عنوان (مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة)، ونصت المادة (102) من الدستور الجديد أيضا على ضرورة تأسيسها. وأقر قانونها الرقم (11) لسنة 2007، حيث ينص على أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب وتملك حق وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية والمحلية في جميع انحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة، كذلك الإشراف عليها بالاعلان وتنظيم وتنفيذ كافة انواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية والمحلية<sup>(28)</sup>.

وحدد القانون مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية كجهات رئيسة مسؤولة عن إدارة العمليات الانتخابية في العراق<sup>(29)</sup>، وإن مجلس المفوضين يتألف من تسعة اعضاء يختارهم مجلس النواب بالاغلبية، على ان يكونوا مستقلين ومن ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء<sup>(30)</sup>. وتتألف الادارة الانتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الاقليم والمحافظات لتتولى مسؤولية تنفيذ الانظمة والقرارات الصادرة من مجلس المفوضين وادارة كافة النشاطات ذات الطابع العملياتي والتنفيذي والاجرائي على الصعيدين الوطني والاقليمي<sup>(31)</sup>.

27) المادة (3) من القانون رقم (53) لسنة 2008.

28) المادة (2) من القانون رقم (11) لسنة 2007.

29) المادة (2/ أولا) من القانون رقم (11) لسنة 2007.

30) المادة (2/ ثانيا) من القانون رقم (11) لسنة 2007.

31) المادة (5) من القانون رقم (11) لسنة 2007.

3) **هيئة النزاهة:** تلعب هيئة النزاهة دوراً مهماً وكبيراً في مكافحة الفساد الاداري والسياسي على جميع مستويات الدولة. فقد كانت تسمى بموجب الأمر رقم (55) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة بـ(المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة)، لكن بموجب المادة (102) من الدستور الحالي أصبح اسمها (هيئة النزاهة) التي نظمتها مجلس النواب العراقي بالقانون رقم (30) لسنة 2011. والذي نص على إنها هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري. تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات. ينتخب مجلس النواب رئيساً لها بدرجة وزير لمدة خمسة سنوات له نائبين يعينان بطريقة ذاتها التي يتعين بها رئيس الهيئة، وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق التحقيق في قضايا الفساد بواسطة محققين، ومتابعة قضايا الفساد وتمتية ثقافة تقدير الاستقامة والنزاهة وإعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية، واصدار تنظيمات سلوك، والقيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد<sup>(32)</sup>.

4) **البنك المركزي العراقي:** يعد العراق من أوائل الدول العربية التي أنشئ فيها بنك مركزي، ففي عام 1947 تم انشاء المصرف الوطني العراقي الذي كان يمارس مهمة أساسية في الحفاظ على العملة النقدية، وفي عام 1956 تم تغيير اسمه إلى البنك المركزي العراقي<sup>(33)</sup>. وكان البنك المركز العراقي يعمل قبل عام 2003 بموجب القانون رقم 64 لسنة 1976، لكن بعد ذلك تحول إلى إحدى الهيئات المستقلة المسؤولة أمام مجلس النواب كما نصت عليه المادة (103) من الدستور الجديد، ويعمل في الوقت الحالي بموجب قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة. ومن أجل تحقيق اهدافه يكون البنك مستقلاً ولن يتلقى تعليمات من اي كيان أو شخص اخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية<sup>(34)</sup>. كون الهدف الرئيس للبنك المركزي العراقي هو السعي لتحقيق والحفاظ على استقرار السعر المحلي وتعزيز والحفاظ على نظام مالي

<sup>32</sup> للمزيد حول هيئة النزاهة العراقية أنظر: م.د.صدام عبدالستار رشيد، الهيئات الحكومية المستقلة/ هيئة النزاهة أنموذجاً، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 52، لسنة 2016، ص271-291.

<sup>33</sup> هشام جميل كمال أرحيم، مصدر سابق، ص56.

(34) المادة (2 / 2) من القانون رقم (56) لسنة 2004.

مستقر تنافسي يستند الى السوق بهدف تعزيز النمو المستديم والعمالة والرخاء في العراق<sup>(35)</sup>. ويتألف مجلس المحافظين للبنك من تسعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية أو المصرفية أو القانونية<sup>(36)</sup>.

5) ديوان الرقابة المالية: نص عليه المادة (103) من الدستور العراقي، والذي يسمى بـ(ديوان الرقابة المالية الاتحادي)، يعمل بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المعدل، وهو هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية وهو أعلى هيئة رقابة مالية يرتبط بمجلس النواب العراقي، يمثله رئيس الديوان أو من يخوله<sup>(37)</sup>، ويتولى الرقابة على المال العام أينما وجد من خلال الرقابة على أعمال الجهات الخاضعة لنطاق رقابته في جميع أرجاء العراق بموجب قانونه والقوانين النافذة الأخرى<sup>(38)</sup>، بحيث يعد أحد الأجهزة الرئيسية في حماية المال العام والكشف عن حالات الغش والتلاعب ومكافحة الفساد المالي والإداري. ويتكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان<sup>(39)</sup> ويتألف المجلس من رئيس الديوان رئيساً ونواب رئيس الديوان والمدراء العاميين لدوائر الديوان أعضاء<sup>(40)</sup> حيث يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الديوان ونائبه بناءً على اقتراح مجلس الوزراء<sup>(41)</sup>.

6) هيئة الإعلام والاتصالات: هي المؤسسة المعنية بتنظيم الاعلام والاتصالات في العراق، تأسست عام 2004، تخص إرساء معايير التنظيم المتداخل لقطاعي الاعلام والاتصالات واصلاحهما، كون الفصل بين القطاعين صار يمثل عائقاً يحول دون نموها وتطورهما. وهي هيئة مستقلة غير مرتبطة بأي جهة حكومية بموجب المادة (103) من الدستور، ويعمل بموجب القانون رقم (65) لسنة 2004، مهمتها تنظيم وتطوير الاعلام والاتصالات في العراق ضمن المعايير الدولية الحديثة. وتتولى الحكومة العراقية المسؤولية المباشرة عن تطوير واعتماد سياسة استراتيجية في مجال الاتصالات واصدار التشريعات بشأنها، وتقوم هيئة الاعلام والاتصالات بدور المنظم المستقل الذي ينفذ هذه السياسة، بالإضافة إلى تطوير السياسات الميدانية الخاصة بها.

(35) المادة (3) من القانون رقم (56) لسنة 2004.

(36) المادة (11) من القانون رقم (56) لسنة 2004.

(37) المادة (5) من القانون رقم (31) لسنة 2011.

(38) المادة (3) من القانون رقم (31) لسنة 2011.

(39) المادة (19) من القانون رقم (31) لسنة 2011.

(40) المادة (20/أولاً) من القانون رقم (31) لسنة 2011.

(41) المادة (22/أولاً) من القانون رقم (31) لسنة 2011.

(7) **دواوين الأوقاف:** وهي عبارة عن مجموعة من دواوين الأوقاف خاصة بالديانات والطوائف الدينية العراقية المختلفة، والتي أسست بقوانين خاصة ويرتبط جميعها مباشرة بمجلس الوزراء، وتشمل كلاً من ديوان الوقف السني بالقانون رقم (56) لسنة 2012 وديوان الوقف الشيعي بالقانون رقم (57) لسنة 2012 وديوان أوقاف الديانات المسيحية والإيزيدية والصابئة المندائية بالقانون رقم (58) لسنة 2012، وقد جاءت هذه القوانين لتسد فراغاً هاماً في مجال التشريع لهذه المؤسسات الدينية خصوصاً بعد التغيير الذي حصل في عام 2003. وإلى جانب هذه القوانين يوجد أيضاً قانون إدارة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية الشريفة المرقم (19) لسنة 2005 النافذ الذي يتعلق بقانون ديوان الوقف الشيعي رقم (57) لسنة 2012 النافذ.

(8) **مؤسسة الشهداء:** نصت المادة (103) من الدستور العراقي على هيئة (مؤسسة الشهداء)، ويعمل حالياً بموجب القانون رقم (2) لسنة 2016، حيث ترتبط بمجلس الوزراء وتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس المؤسسة أو من يخوله ويكون مقرها في مدينة بغداد<sup>(42)</sup>، وتهدف إلى تقديم الرعاية والدعم لذوي الشهداء وتعويضهم مادياً ومعنوياً بما يتناسب مع تضحيات الشهداء وذوهم وتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لهم، وتوفير فرص العمل والدراسة الملائمة لذوي الشهداء، وتقديم البرامج والتسهيلات والمساعدات لذوي الشهداء في المجالات القانونية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والصحية والتعليمية وغيرها، وتمجيد قيم الشهادة والتضحية والفداء في المجتمع<sup>(43)</sup>.

(9) **الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم:** وهي تؤسس لضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمامات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بالقانون كما نصت المادة (105) من الدستور عليها. وقد تم تنظيمها بالقانون رقم (26) لسنة 2016، لكن لم يتم تشكيلها لحد الآن (تشرين الثاني 2018).

(10) **الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية:** التي نصت عليها المادة (106) من الدستور بأنها تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم

(42) المادة (2) من القانون رقم (2) لسنة 2016.

(43) المادة (3) من القانون رقم (2) لسنة 2016.

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. لضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة. وقد تم تنظيمها بالقانون رقم (55) لسنة 2017، لكن لم يتم تشكيلها لحد الآن (تشرين الثاني 2018).

11) مجلس الخدمة العامة الاتحادي: وهي الهيئة التي نصت عليها المادة (107) من الدستور، وتم تنظيمها بقانون رقم (4) لسنة 2009، لكن لم يتم تشكيلها لحد الآن (تشرين الثاني 2018). وينص قانونه على أنه يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله<sup>(44)</sup>. ويهدف إلى رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها. وتخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها. وتطوير الجهاز الإداري، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة<sup>(45)</sup>.

يظهر مما تقدم من عرض أهداف وتشكيلة جميع الهيئات المستقلة التي نص عليهم الدستور وتم تشريع قوانين تنظيمهم بأنه من بين جميع الهيئات المستقلة سالفه الذكر، يمكن القول بأن (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) و(الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) فقط جاءتا في سياق وبمبرر فدرلة الدولة العراقية. فالأولى مختصة بمساعدة الوحدات الصغرى في التمثيل، والثانية مختصة بمراقبة توزيع موارد الحكومة المالية، وتضم الهيئتين ممثلين عن مختلف مستويات الحكومات، وطريقة عملهما من شأنها أن تقرر إلى أي مدى سيميل النظام السياسي باتجاه الفدرالية، أم يجنح في اتجاه الكونفدرالية أي بمعنى روابط اتحادية اضعف واستقلالية أكبر للأجزاء تصل إلى حد التمتع ببعض مظاهر السيادة<sup>(46)</sup>. عليه سوف نخصص المبحث القادم لتحليل ودراسة تنظيم هاتين الهيئتين بشيء من التفصيل.

44) المادة (2) من القانون رقم (4) لسنة 2009.

45) المادة (3) من القانون رقم (4) لسنة 2009.

<sup>46)</sup> إتان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، كتاب مآزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت، 2006، ص53.

### المبحث الثالث

#### الهيئات المستقلة العراقية الخاصة بمبدأ المشاركة الفدرالية

كان على الدستور العراقي لسنة 2005 هندسة الدولة العراقية وفقا لمطلبين رئيسيين ومتراپطين بالنسبة للعراقيين، وهما ديمقراطية وفدرالية الدولة العراقية، عليه لجأ المشرع الدستوري للكثير من المبادئ والمؤسسات والإجراءات لتحقيق المطلبين السابقين، ومن بين تلك المؤسسات التي نص الدستور على ضرورة تأسيسهم هي الهيئات المستقلة، التي كانت تتعلق بالقضايا الفنية وبعضها الآخر تختص بدمقرطة الدولة العراقية، وقد خصص اثنين منهم بفدرلة الدولة العراقية عامة وضمن تحقيق وتطبيق أحد المبادئ الرئيسة للفدرالية (مبدأ المشاركة) خاصة، وهما كل من (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) التي نصت عليها المادة (105) من الدستور و (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) التي نصت عليها المادة (106) من الدستور. والذي سنخصص هذا المبحث للتطرق لهما، كونهما متعلقان بموضوع دراستنا هذه، ونتناولهما من كافة نواحيهما في ضوء كل من الدستور العراقي والقوانين المنظمة لهما، ونسجل ملاحظتنا حول قانونهما ونقترح ما نراه ضروريا من التعديلات بهدف تطوريهما، نظرا لأهميتهما بالنسبة للمرحلة الجديدة للدولة العراقية. وذلك كالآتي:

#### المطلب الاول: الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

نصت المادة (105) من الدستور على ضرورة تأسيس هيئة عامة مستقلة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد جاء ذلك في سياق التحويلين الكبيرين اللذين شهدتهما الدولة العراقية ونظامها السياسي بعد عام 2003. واللذان يتلخصان في تحول شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة فدرالية من جهة، وتحول نظامها السياسي من النظام الدكتاتوري إلى النظام الديمقراطي من

جهة أخرى. وكان على مجلس النواب العراقي، حسب الدستور، أن يسن قانون خاص بتنظيم الهيئة. لكن على الرغم مرور أكثر من عشر سنوات على هذا النص ومع أن هذه الهيئة، كما أسلفنا، من الهيئات التي تتعلق بجوهر شكل وحكم الدولة العراقية ما بعد 2003، لم يسن مجلس النواب العراقي قانونها إلا في عام 2016، وجدير بالذكر لم تشكل الهيئة أيضا، على الرغم من مرور أكثر من سنتين على سن قانونها، لحد الآن (تشرين الأول 2018).

نتطرق في هذا الجزء من دراستنا إلى هذه الهيئة من حيث مهامها وتشكيلاتها وأهميتها لمبدأ المشاركة من خلال تحليل نصوص قانون الهيئة رقم (26) لسنة 2016، الذي سُن تنفيذًا لنص المادة (105) من الدستور العراقي لسنة 2005 الخاصة بالهيئة، وذلك بالشكل الآتي:

#### أولاً: دلالات تسمية الهيئة وأهدافها

جاءت تسمية الهيئة في قانون تنظيمها، تأكيداً على ما نصت عليها المادة 105 من الدستور، بـ (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم)<sup>(47)</sup>، وأوضح قانون الهيئة سبب تسميتها من خلال تحديد الهدف من الهيئة والذي يتلخص في (ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية على أساس معايير المهنية والكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص)<sup>(48)</sup>.

يُستنتج مما أعلاه بأن الهيئة جاءت لتأكيد وضمان تطبيق مبدأ المشاركة في الدولة العراقية الجديدة، ويؤكد رأينا هذا الحقائق التالية:

(1) جاءت صيغة تسمية الهيئة بحيث تؤكد على أنها متخصصة بضمان حقوق الأقاليم باعتبارهم كيانات دستورية متميزة وليست كيانات إدارية. وذكر المحافظات إقتصر فقط على المحافظات غير المنتظمة في إقليم معين، الأمر الذي يؤكد بأن المبدأ العام في عمل الهيئة هو ضمان حقوق الأقاليم والاستثناء هو اعتبار المحافظات ككيانات دستورية وليست وحدات إدارية عادية، طالما

(47) المادة (1) من القانون رقم (26) لسنة 2016.

(48) المادة (2) من القانون رقم (26) لسنة 2016.

لم تنظم ضمن اقليم معين. وهذا ما يؤكد عليه مبدأ المشاركة، كما تطرقنا اليه في السابق، بأنه يتلخص في أن يكون لكل اقليم حق الإشتراك في السلطات الفدرالية، لاعلى أساس إنه عبارة عن مجموعة من السكان، وإنما على أساس إنه عبارة عن كيان متميز يمثل ليسمع رأيه في حكم البلاد. (2) يُستنتج من الهدف من الهيئة، بأنها جاءت في سياق ضمان مبدأ المشاركة عبر الوسائل التقليدية للحكم، كما أشرنا إليه في السابق، بأنه عبارة عن مشاركة الأقاليم في المؤسسات الاتحادية من خلال تولي المناصب العامة والوظائف العامة من قبل من يتبعون رعية هذه الاقاليم، مشاركة عادلة. وكذلك لم يغفل القانون أهمية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الوفود والمؤتمرات الدولية وتحديد حصة عادلة من البعثات والزلمات الدراسية لها أيضا باعتبارها كيانات دستورية وليست وحدات إدارية عادية. وبأتي كل ذلك بهدف حماية خصوصية الأقاليم وضمان حقوقهم ضمن الكيان الفدرالي الأكبر.

### ثانيا: إستقلالية الهيئة

لم تحدد المادة (105) من الدستور إرتباط الهيئة بمجلس النواب ولا بمجلس الوزراء، على خلاف ما فعل فيما يتعلق ببعض الهيئات المستقلة الأخرى بهذا الخصوص<sup>(49)</sup>، ولم يحدد قانون الهيئة ذلك

<sup>(49)</sup> فيما يتعلق بعلاقة الهيئات المستقلة، التي وردت في الدستور العراقي، بكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، وأثر ذلك على مفهوم ومدى استقلالية هذه الهيئات، أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (88/اتحادية/2010) جوابا لاستفسار رئيس الوزراء حول الهيئات المستقلة، كما يلي:

أن المادة (102) من الدستور تنص على ذكر كل من (المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة) ووصفهم بأنهم هيئات مستقلة (تخضع) لرقابة مجلس النواب، ولكن لم تحدد الجهة التي ترتبط بها هذه الهيئات، إلا أن قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008 نص صراحة على ربطها بمجلس النواب، كذلك نص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم (4) لسنة 2009 أيضا على ربطه بمجلس النواب دون وجود نص في الدستور يقضي بذلك. أما المادة (103) والمادة (135) والمادة (136) من الدستور، فقد حددت كل منهم بالتسلسل (إرتباط) كل من هيئات (ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات، والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث- هيئة المسائلة والعدالة حاليا، وهيئة دعاوى الملكية) بمجلس النواب وحددت الفقرة (ثالثا) من المادة (103) إرتباط (دواوين الاوقاف) بمجلس الوزراء، وحددت المادة (104) من الدستور (إرتباط) مؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء. ويصدد مفهوم (الارتباط) فان الدستور حينما ربط هذه الهيئات أما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فانه لم يحدد ماهية الارتباط ولا حدوده، وهل هو على شاكلة ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة؟

أيضا، الذي نص على (للهيئة شخصية معنوية يمثلها رئيسها أو من يخوله وتتمتع بالاستقلال المالي والاداري وتعمل تحت رقابة واشراف مجلس النواب)<sup>(50)</sup>.

لكن بالرجوع إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (88/اتحادية/2010) يجب ان نقول بأن ارتباط الهيئة يكون بمجلس الوزراء، لأنه جاء في قرار المحكمة (بالنسبة الى بقية الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء واخضع الدستور قسم منها لرقابة مجلس النواب) أو جعلها (مسؤولة أمام مجلس النواب) فان مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شأنها شأن أية وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة ذكر الدستور ذلك ازاءها أم لم يذكر اكتفاء بما أورده من نصوص تعطي حق الرقابة لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية).

وفيما يتعلق بالهيئات التي لم يذكر الدستور صراحة على ارتباطها بمجلس النواب فقد قررت المحكمة بأنها ترتبط، حسب مفهوم الارتباط الوارد الذي شرحتة المحكمة في نفس القرار، بمجلس الوزراء (وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على اعمالها ونشاطها استنادا الى احكام المادة (80/أولا) من الدستور) بحسب ما جاء في القرار، (مع وجوب مراعاة الاستقلال المالي والاداري لهذه الهيئات الذي نص الدستور عليه تحصيماً لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها واجراءاتها المهنية) بحسب تعبير قرار المحكمة.

أما بالنسبة إلى (البنك المركزي العراقي) فقد ذكرت المادة (103/ثانيا) أنه (مسؤولاً) أمام مجلس النواب، ولم يحدد الدستور القصد بمفهوم (مسؤولاً أمام مجلس النواب) وتميزه عن العبارة (تخضع لرقابة مجلس النواب) كما جاءت عند بعض الهيئات المستقلة الأخرى.

إذن هناك ثلاث عبارات أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة، التي تتطلب تحديد مفهومها، وهي:

-عبارة (الارتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء) .

-عبارة (الخضوع لرقابة مجلس النواب) .

-عبارة (المسؤولية أمام مجلس النواب) .

ففيما يتعلق بتوضيح هذه العبارات أنها تعني:

يقصد بالارتباط (إن جهة الارتباط - مجلس النواب أو مجلس الوزراء - تكون مرجعية بالنسبة للهيئة المستقلة وتتولى رسم السياسة العامة لها دون تدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية)، أما الخضوع والمسؤولية لهما ذات المعنى والذي يتعلق بوظيفة رقابة مجلس النواب على هذه المؤسسات كرقابته على المؤسسات الأخرى .

(50) المادة (1) من القانون رقم (26) لسنة 2016.

وجاء في ذات قرار المحكمة أيضا المقصود بالارتباط هو (إن جهة الارتباط - مجلس النواب أو مجلس الوزراء- تكون مرجعية بالنسبة للهيئة المستقلة وتتولى رسم السياسة العامة لها دون تدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية).

من جهة اخرى نص قانون الهيئة أيضا على استقلالية الهيئة الإدارية والمالية، والتي يقصد بهما، كما بيئنا سالفاً، الوضع الذي تتمكن فيه الهيئات المستقلة من القيام بما أوكل اليها من مهام دون تدخل غير مبرر من أي سلطة أخرى، وقدرتها على وضع نظامها الداخلي وعدم امكانية إلغاء أو تعديل قراراتها من سلطة عليا، وتكوين مواردها المالية، ولها حسابات وميزانية خاصة متميزة ومنفصلة عن حسابات وميزانية الحكومة.

وأشارالقانون إلى أن الهيئة تعمل تحت رقابة واشراف مجلس النواب، هنا نعرف بأن خضوع الهيئة لمراقبة مجلس النواب هو أمر عادي ويتفق مع اختصاصات المجلس، لكن ما يلاحظ هو أن المشرع جاء بتعبير (الاشراف) الذي يدخل في مصطلح الرقابة أي يعتبر جزءاً منه، وكان الاجدر بالمشرع الاكتفاء بمصطلح الرقابة دون الاشراف.

### ثالثاً: مهام الهيئة

تتلخص مهام الهيئة وفقاً لقانون تنظيمها، بأنها<sup>(51)</sup>:

- 1) وضع الخطط والبرامج لضمان مشاركة ابناء الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في ادارة مؤسسات الدولة بما يضمن العدالة ووفقاً لمعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص ودون أي تمييز والتنسيق مع الجهات المختصة في الحكومة الاتحادية لضمان تنفيذها.
- 2) تحديد احتياجات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم للبعثات والزمالات الدراسية بالتنسيق مع وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتخطيط والجامعات المعنية والعمل على ضمان تحقيقها.
- 3) رسم السياسة العامة في ادارة عمل الهيئة.
- 4) اقتراح تنظيم المؤتمرات الاقليمية والدولية في الامور التي تخص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بالتنسيق مع الجهات الحكومية.

(51) المادة (4) من القانون رقم (26) لسنة 2016.

- (5) اشراك ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية.
- (6) اعداد تقرير سنوي عن نشاطات الهيئة يقدم الى مجلس النواب خلال الشهرين الاوليين من السنة التالية لسنة اعداد التقرير وتزويد الجهات المعنية بنسخة منه.
- (7) اعداد تقرير نصف سنوي عن حاجة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم للبعثات والزمالات الدراسية والمؤتمرات الاقليمية والدولية وعن تصوراتها للمشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة يعرض على مجلس النواب لاحالته الى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنه.
- (8) للهيئة ان تطلب من مؤسسات الدولة قوائم باسماء الموظفين الدائمين والوقتيين التابعين لاملاك المؤسسة والموفدين والمشاركين في المؤتمرات.
- (9) للهيئة مكتب لاستقبال شكاوى المواطنين.

يستنتج من التعابير التي جاءت بها النقاط أعلاه (وضع الخطط والبرامج، التنسيق مع الجهات المختصة، تحديد احتياجات، اقتراح، إعداد)، أن طبيعة عمل الهيئة هي مراقبة الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بمهامها أكثر من أن تكون لها صلاحيات فعلية لتحقيق مهامها، فمثلا لم يعطي القانون المذكور الهيئة حق إصدار أنظمة وتعليمات بخصوص تحقيق مهامها أو الاعتراض على قرارات الحكومة أو مؤسساتها فيما يتعلق بمجال عملها، كذلك لم يفرض القانون على الحكومة استشارة الهيئة أو الأخذ بخططها وتوصياتها في مجال عملها، إلا في حالة واحدة، كما ذكرناها في النقطة (5) أعلاه، التي تنص على اشراك ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية. كذلك لم يحدد القانون في النقطة (2) أعلاه فيما يتعلق بتعبير (العمل على ضمان تحقيقها) صلاحيات الهيئة لضمان هذا التحقيق.

وفيما يتعلق باتجاه المشرع في المادة (5) من قانون الهيئة، بخصوص اعتبار توصيات الهيئة المصادق عليها من مجلس النواب ملزمة للجهات المعنية، نعتبر ذلك موقفاً جيداً ويعطي قوة للهيئة في مجال عملها لتحقيق مهامها، لكن ذلك لايعتبر سلطة حقيقية وامتيازاً للهيئة، بل على الحكومة، في كافة الاحوال، تنفيذ قوانين وقرارات مجلس النواب من جهة، ومن جهة أخرى ليس هناك ضمان بأن مجلس النواب، الذي يسن القوانين ويتخذ القرارات بالاعلبية، سوف يصادق على توصيات هيئة خاصة بضمن حقوق الأقاليم. كذلك لا نعتبر مجلس النواب بالمكان المناسب للحفاظ على حقوق الاقاليم في الدولة الفدرالية وإلا لماذا تنص دساتير الدول الفدرالية على ضرورة وجود المجلس الاتحادي، الذي يمثل

الاقليم مقابل مجلس النواب، الذي يمثل المواطنين؟ غير أنه لتخفيف وكبح مبدأ الاغلبية في مجلس النواب وبهدف ضمان حقوق الاقليم عامة والصغيرة منها خاصة.

عليه كان الاجدر بالمشرع القانوني أن يعطي صلاحيات أوسع للهيئة فيما يتعلق بعلاقتها بالحكومة للإعتراض على قراراتها أو الفرض على الحكومة الاخذ بتوصيات الهيئة في مجال عملها من جهة، كذلك أن تكون علاقة الهيئة بالمجلس الاتحادي، الذي لم يشرع مجلس النواب قانون تنظيمه لحد الآن (تشرين الاول 2018)، بدلا من مجلس النواب، لأن المجلس الاتحادي هو اقرب الى طبيعة وأغراض تأسيس هيئة من هذا النوع. وكان قانون الهيئة يستطيع ان يعطي صلاحيات واسعة لها إلى حين تأسيس المجلس الاتحادي.

#### رابعا: التشكيل والهيكل الإداري للهيئة

ينص قانون الهيئة فيما يتعلق بتشكيلها وطريقة عملها، بأنها<sup>(52)</sup>:

#### 1) تتشكل الهيئة من ممثلي ثلاث جهات، وهم:

أ- ممثلي الحكومة الاتحادية من خلال ممثل واحد، لا تقل درجة أي منهم عن مدير عام وعلى ان يراعى فيها تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي، عن كل من الوزارات (الخارجية، والدفاع، والمالية، والداخلية، والتخطيط، والتعليم العالي والبحث العلمي، والنقل، والتجارة، والصحة، والموارد المائية، والثقافة) وممثل عن كل من الامانة العامة لمجلس الوزراء ومجلس الخدمة الاتحادي.

ب- ممثل عن كل محافظة من محافظات الاقليم يسميه برلمان الاقليم لايقبل عنوانه الوظيفي عن مدير عام.

ج- ممثل عن كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في اقليم يسميه مجلس المحافظة لايقبل عنوانه الوظيفي عن مدير عام.

هنا فيما يتعلق بتشكيل الهيئة يمكن تسجيل ملاحظة رئيسة وهي: بما أن الهيئة تراقب الحكومة الاتحادية، وتتخذ توصياتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، إذاً فوجود هذا العدد الكبير من ممثلي الوزارات الحكومية في تشكيل الهيئة، الذي يقتررب عددهم من نصف عدد جميع أعضاء الهيئة ويتم

(52) المادة (3) من القانون رقم (26) لسنة 2016.

تسميتهم من قبل الحكومة، يتنافى مع مبدأ الاستقلالية العضوية للهيئات المستقلة، كما أشرنا إليه في السابق، ويضعف من استقلالية الهيئة في مواجهة الحكومة، ويفسح المجال للسلطات السياسية بالتدخل في شؤون الهيئة وقراراتها، ويؤثر ذلك حتى على إنتخاب رئيس الهيئة ونائبه وبالتالي الولوج إلى داخل الهيئة وإخضاعها لمساومات الأحزاب الكبيرة التي لها سيطرة على المناصب الإدارية في الوزارات سالفه الذكر، وبالتالي تفريغ عمل ومهام الهيئة من محتواها وفقدان حيادها وحريتها في إجراء عملها بالنتيجة.

ويجدر بالذكر بأن المشرع حسناً فعل عندما اشترط تسمية ممثلي الاقليم من قبل برلمانات الاقليم وممثلي المحافظات غير منتظمة في اقليم من قبل مجالس تلك المحافظات. لان ذلك يعطي بعدا شعبياً وشرعية ديمقراطية لوظيفة الممثلين ويجعلهم يعبرون عن كيانات الاقليم أو المحافظات ككيانات دستورية وليست إدارية، الأمر الذي ينسجم مع مفهوم مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية.

### (2) الهيكل الاداري للهيئة ويكون كالآتي:

- أ- تنتخب من بين اعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً بالاغلبية المطلقة على ان يكونوا متفرغين. بحيث يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه.
- ب- تجتمع الهيئة مرة واحدة في الاقل كل (3) ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسها. حيث يكتمل نصاب الاجتماع بحضور اغلبية اعضائها.
- ج- تتخذ الهيئة توصياتها باغلبية الحاضرين إجتماعها وفي حالة تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس. وتنفذ توصياتها بعد موافقة رئيس الهيئة عليها.
- د- للهيئة سكرتير بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون في الاقل يسميه رئيس الهيئة ويساعده عدد من الموظفين يتولى المهام التي تحدد بتعليمات من الرئيس.
- هـ- تحدد مكافآت رئيس الهيئة واعضائها بقرار من رئيس الهيئة وتطبق احكام قانون الخدمة المدنية على موظفي الهيئة.

وفيما يتعلق بالهيكل الاداري وطريقة عمل الهيئة، يبدو مما سبق بان التشكيلة الادارية للهيئة تشكيلة بسيطة، بحيث لا ترتقي إلى مستوى حساسية وضرورة وأهمية الهيئة. كذلك يبدو أن أعضاء الهيئة، ماعدا رئيس ونائب رئيس الهيئة، هم اعضاء غير متفرغين لعمل الهيئة، الأمر الذي يؤثر على فعالية الهيئة وقدرتها على تحقيق مهامها، بل كان من الضروري ان يكون الهيكل الإداري للهيئة أوسع مما يشير إليه قانون الهيئة، بحيث يتكون من عدة أقسام، يكون كل قسم تحت إدارة عضو من اعضاء الهيئة وبدوام وطواقم كامل من الموظفين لتحقيق مهام الهيئة.

مما سبق يبدو أن قانون الهيئة رقم (26) لسنة 2016، الذي جاء تطبيقاً للمادة (105) من الدستور العراقي الخاص بتأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم، ليس بمستوى هدف وأهمية هذه الهيئة في ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في مجال عملها، بل جعل القانون من الهيئة كهيئة رقابية ضعيفة تعمل تحت إشراف مجلس النواب، ولا يمكن أن يتخذ القرارات ولا أن يحقق مهامها إلا بمساندة وموافقة مجلس النواب الذي لا يمكن إعتباره جهة مناسبة لذلك، كونه هو الجهة التي يجب ان توازن سلطاتها من خلال مؤسسة أخرى ك(المجلس الاتحادي)، هذا بالإضافة إلى أن هذا القانون أيضاً، مع جميع أوجه القصور التي تعتريه، لم ينفذ لحد الآن (تشرين الثاني 2018).

### المطلب الثاني: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

يقوم مفهوم الفدرالية المالية على أساس تخصيص الإيرادات لمستويات الحكم المختلفة، التي تتكون منها الدولة الفدرالية، بحيث يكون هنالك نوع من الاستقلالية الذاتي لدى الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي بما لا يتعارض مع التنسيق والتناغم والانسجام بين الاجزاء التي تتكون الاتحاد الفدرالي<sup>(53)</sup>.

مما لا ريب فيه إن من أحد أهم العناصر التي يتوقف عليها نجاح النظام الفدرالي هو توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لتمويل الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم الفدرالية، إذ ليس مهماً ان تكون الحكومة الفدرالية قادرة على تمويل ذاتها بل لابد من أن تكون حكومات الاقاليم الفدرالية قادرة على فعل الشيء ذاته. والسؤال الذي يفترض طرحه هو: هل هناك مصادر مالية كافية لدعم حكومات الاقاليم الفدرالية؟ فإذا لم تكن هناك مصادر كافية لهذا الغرض فليس مهماً حينئذ إلى أي حد ترغب الاقاليم الفدرالية في الاتحاد الفدرالي، وليس مهماً أيضاً فيما إذا كان الدستور الفدرالي قد صدر، لأنه في التطبيق العملي تكون الحكومة الفدرالية غير موجودة لكون حكومات الاقاليم الفدرالية تصبح غير قادرة على تنفيذ وظائفها، أو أنها تكون قادرة ولكن على حساب استقلالها المالي، أي إنها تصبح عبئاً على الحكومة الفدرالية وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على المبدأ الفدرالي ذاته. والسؤال المهم الآخر بخصوص هذا الموضوع لا يتعلق بأهمية المصادر الاقتصادية المتوفرة للدولة، بل أنه يتعلق بكيفية توزيع هذه

<sup>(53)</sup> الفدرالية المالية (مفاهيم ونماذج) ، إعداد جمعية الاقتصاديين الكرد-سوريا بالتعاون مع مركز اشتي للدراسات والبحوث، مطبعة ياد-السليمانية، 2013، ص12.

المصادر بين الحكومة الفدرالية والحكومات الاقليمية، وبصورة لا تؤدي إلى تبعية الحكومات الاقليمية واعتمادها على الحكومة الفدرالية، ولذلك فإن الامر يتوقف على نظام إعادة توزيع تلك المصادر<sup>(54)</sup>.

بذلك يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم (الاقليم والاتحادي) ضمن النظام الفدرالي أمراً مهماً لسببين: أولاً، أن هذه الموارد تمكن الحكومات أو تقيدها فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور. وثانياً، أن سلطات فرض الضرائب والانفاق، هي بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه، لذلك تحدد معظم الانظمة الفدرالية في دساتيرها أو في تشريع خاص على كيفية توزيع الموارد المالية بين المركز والاقاليم<sup>(55)</sup>.

وفي هذا السياق نص الدستور العراقي في المادة (106) على ضرورة تأسيس هيئة مستقلة بإسم الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الفدرالية)، التي تمت تنظيمها بالقانون رقم (55) لسنة 2017، وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها تضطلع بمسؤوليات: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. مع ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.

عليه يمكن القول بأن هذه الهيئة، بما أنها تتكون من ممثلي الاقليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم وممثلي الحكومة الاتحادية، تتأسس في سياق وهدف مبدأ المشاركة الفدرالية، لكن عمل وهدف الهيئة هي لتحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي المالي للأقاليم تجاه الحكومة الاتحادية.

وجدير بالذكر إن هذه الهيئة، رغم أهميتها، لم تشكل لحد الآن (تشرين الثاني 2018)، لكن سوف نتطرق إليها من خلال قانونها في النقاط التالية:

#### أولاً: تأسيس الهيئة واستقلاليتها

المادة (1) من قانون الهيئة نص على أن (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وترتبط بمجلس النواب، ويكون مقرها في بغداد). وجاء في المادة (8/خامساً) (تحدد مهام مجلس ادارة الهيئة وسير العمل فيه بنظام داخلي

<sup>54</sup> المصدر السابق، ص 13-14.

<sup>55</sup> المصدر السابق، ص 24.

يصدره رئيس الهيئة). وأكدت المادة (14) منه على أنه (لرئيس الهيئة اصدار تعليمات وانظمة داخلية لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون). وجاءت المادة (10) بأن (للهيأة موازنة سنوية مستقلة تمول من المبالغ التي تخصص لها من الموازنة العامة الاتحادية للدولة).

يستنتج من المواد أعلاه، بما أن للهيئة شخصية معنوية خاصة بها ولها صلاحية تحديد مهام مجلس إدارتها وسير عملها بنظام داخلي يتم إصدارها من قبل رئيس الهيئة من دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، وبما أن لرئيس الهيئة حق إصدار تعليمات وأنظمة لسير عمل الهيئة وتنفيذ قانونها كذلك، وكذلك لها موازنة خاصة بها تحدد وتمول من ميزانية الدولة، اذاً يمكن القول بأن الهيئة مستقلة إدارياً ومالياً في إطار مفهوم الاستقلالية المالية والادارية ، كما ذكرناه في السابق، الضرورية لهذه الهيئات.

وفيما يتعلق بارتباط الهيئة، فقد ذكر قانون الهيئة، كما ذكرنا أعلاه، بأنها ترتبط بمجلس النواب، مع أن الدستور في المادة (106) الخاصة بالهيئة لم يذكر ذلك صراحة. الأمر الذي دفع برئيس مجلس الوزراء العراقي، برفع الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا، إضافة لوظيفته، ضد مجلس النواب حول عدة نقاط جاءت في قانون الهيئة (رقم 55 لسنة 2017) خلافاً ومعدلاً لمشروع قانون الهيئة المعدة من قبل الحكومة<sup>(56)</sup>، حيث كانت من بينها المطالبة بالحكم بعدم دستورية ربط الهيئة المذكورة بمجلس النواب كما نصت المادة (1) من القانون على ذلك. وجاء رد المحكمة بالقرار رقم (58/اتحادية/2017) بخصوص هذه النقطة، بأن ربط هذه الهيئة إدارياً بمجلس النواب لاسند له من الدستور حيث لم تجد المحكمة نصاً في الدستور يقضي بذلك كما هي الحال في ربط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب. واستندت المحكمة فيما ذهبت إليه بـ (أن الدستور قد وضعها -الهيئة- تحت (الفصل الرابع) منه الخاص بالهيئات المستقلة وبالتحديد في المادة (106) منه ولم يربطها بأي من السلطات الثلاث.... حرصاً على أن تؤدي مهامها باستقلالية وموضوعية).

في الحقيقة لم تكن المحكمة الاتحادية موففاً فيما ذهبت إليه في حكمها بعدم دستورية ربط الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بمجلس النواب. خاصة عندما بينت الحجة التي استندت عليها في رأيها، وهي وجوب عدم ربط الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو أي جهة أخرى حرصاً على أدائها مهامها باستقلالية وموضوعية، كما جاء في نص قرار المحكمة. فحينما ربط الدستور العراقي بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب مثل (ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات)، واللتان

<sup>(56)</sup> سوف نتطرق إلى جميعها فيما بعد.

جاءت ضمن (الفصل الرابع) أيضا مثل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، لم يقلق المشرع الدستوري بأن ذلك سوف يؤثر على استقلاليتهما وموضوعيتهما من جهة، ومن جهة أخرى جاء في القرار السابق للمحكمة الاتحادية العليا رقم (88/اتحادية/2010)، كما أشرنا إليه في السابق، بأنه فيما يتعلق بالهيئات التي لم يذكر الدستور صراحة على ارتباطها بمجلس النواب إنها ترتبط، حسب مفهوم الارتباط الوارد الذي شرحتة المحكمة في القرار ذاته، بمجلس الوزراء وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها مع وجوب مراعاة الاستقلال المالي والاداري لهذه الهيئات، وعدم تأكيد المحكمة على رأيها هذا في قرارها الجديد يعتبر تناقضاً بين حكم القرارين في الموضوع ذاته، بل كان عليها أن تؤكد على ارتباط الهيئة بمجلس الوزراء كما قررت ذلك في السابق، الرأي الذي لانؤيده هنا بخصوص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بل نؤيد ما ذهب إليه قانون الهيئة بربطها بمجلس النواب على الأقل، إلى حين تشكيل المجلس الاتحادي الذي هو الجهة أكثر انسجاماً لعمل واهداف الهيئة.

#### ثانياً: أهداف الهيئة وسبل تحقيقها

يهدف الهيئة، كما جاء في قانونها، إلى مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق من<sup>(57)</sup>:

- 1) عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 2) عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات.

يلاحظ أعلاه بأنه جاء مطابقة للمادة (106) من الدستور الخاصة بالهيئة، باستثناء إنها لم تنص على أن من بين أهداف ومسؤوليات الهيئة هي (التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها)<sup>(58)</sup> كما جاء في الدستور. السؤال الذي يبرز هنا هو لماذا أغفل المشرع العراقي هذه الفقرة من المادة (106) من الدستور في حين كرر الفقرتين (أولاً وثالثاً) من المادة ذاتها بشكل حرفي تقريباً؟ أليس مقصوداً؟ لأن الفقرة السابقة التي أغفلها المشرع تعطي صلاحية رقابية كبيرة للهيئة بخصوص إعداد الميزانية الاتحادية من قبل الحكومة الاتحادية، بحيث يكون للهيئة إبداء الرأي حول ليس فقط إقتسام

(57) المادة (2) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(58) المادة (106/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

الواردات الاتحادية بل إستخدامها أيضا من قبل الحكومة الاتحادية. ويعد هذا الاغفال للفقرة الدستورية برأينا قصورا ومخالفة دستورية واضحة من قبل المشرع، عليه إدراكه وتلافيه بتعديل قانون الهيئة وإضافة هذه الفقرة أيضا إليه كما فعل بخصوص باقي الفقرات للمادة الدستورية.

أما فيما يتعلق بالوسائل التي تسعى الهيئة من خلالها تحقيق الأهداف الأعلى، فهي<sup>(59)</sup>:

(1) القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقا للاسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب<sup>(60)</sup>.

هنا يلاحظ بأن قانون الهيئة جعل التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية من مسؤوليات الهيئة وفقا لمعايير معينة، وقد احال الاسس والمعايير والمؤشرات، التي يتم احتساب التوزيع العادل للواردات الاتحادية بموجبها بشكل عام وتستند الهيئة عليها في عملها، إلى نظام يتم إصداره من قبل الهيئة ذاتها. لكن مع أنه يبدو للوهلة الأولى بأن الهيئة لديها الحرية في تحديد هذا النظام، غير أنه يجب ان ننتبه إلى أنها يجب أن تتقيد بالإطار الذي حدده لها الدستور بهذا الخصوص في المادة (121/ثالثا)<sup>(61)</sup> التي حددت المعايير العادلة في تخصيص الواردات للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي هي:

أ- أن تكون حصة الاقاليم والمحافظات من الواردات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها.  
ب- أن يأخذ بعين الاعتبار عند تحديد حصص الاقاليم والمحافظات مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

وتقوم الهيئة بتقديم تقارير بهذا الخصوص إلى مجلس النواب، لأن القرار النهائي فيما يتعلق بميزانية الدولة، وفقا للدستور، يعود له. وإذا كان اعتبار مجلس النواب مرجعا لتقارير الهيئة في الوقت الحاضر بدلا من السلطة التنفيذية يعتبر اتجاها جيدا وموفقا من قبل المشرع، لكن نرى

(59) المادة (3) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(60) المادة (3/أولا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(61) تنص المادة (121/ثالثا) من الدستور (تخصص للأقاليم والمحافظات حصةً عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها)

بأنه من الضروري أن ترتبط الهيئة وترفع تقاريرها إلى المجلس الاتحادي عند سن قانونه وتأسيسه، لأنه هو الجهة الأكثر مناسبة مع عمل واهداف الهيئة.

(2) متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والاجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل اقليم أو محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية<sup>(62)</sup>.

بمعنى لا تكتفي الهيئة بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية فقط بل تقوم أيضا بمتابعة الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بعملية التمويل وفقا لقانون الموازنة والقوانين والقرارات الخاصة بتوزيع المنح والمساعدات والقروض الخارجية. أي تراقب الهيئة الحكومة هل إنها تقوم بعملية التمويل بشكل جيد أم لا؟

(3) مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات المتعلقة باختصاص الهيئة والاجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات<sup>(63)</sup>. بمعنى أنه لدى الهيئة الحق في مفاتحة الجهات التنفيذية المعنية باختصاصاتها للحصول على المعلومات الضرورية تساعد على قيامها بمسؤولياتها وتنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها. لأنه من دون هذه المعلومات من الصعب أن تؤدي واجباتها بدقة وموضوعية المطلوبين لتحقيق أهدافها.

(4) التحري والتقص لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها<sup>(64)</sup>. ويعتبر هذه الوسيلة من أهم الوسائل الضرورية ليستطيع الهيئة ان تقوم بوظيفتها وهدفها الرئيس الذي هو التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية، لأنه من دون معرفة دقيقة للواردات الاتحادية لايمكن التحقق ما إذا كانت الحكومة الاتحادية قامت او تقوم بالتخصيص العادل للأقاليم والمحافظات من هذه الواردات. وقد حدد القانون مصادر الواردات الاتحادية التي للهيئة التحقق منها كالآتي<sup>(65)</sup>:

أ- مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والاجنبية وعقود الاستثمار والضرائب

(62) المادة (3/ ثانيا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(63) المادة (3/ ثالثا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(64) المادة (3/ رابعا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(65) المادة (9) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

المباشرة وغير المباشرة والتي تمول الموازنة العامة الاتحادية واية واردات اخرى تنص عليها القوانين الاتحادية.

ب- المنح والمساعدات الدولية.

ج- الواردات التي تستحصل اتحاديا او لصالح الحكومة الاتحادية من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

لكن لم تذكر القروض الدولية ضمن الواردات الاعلاه، في حين على الهيئة ان تتحقق أيضا من عدالة استخدامها وتوزيعها.

5) استضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والاستئناس برأيه<sup>(66)</sup>. ويساعد ذلك الهيئة الاستفادة من الخبرات التي توجد داخل الوزارات وتوظيفها للقيام بوظائفها على أكمل الوجه من خلال استضافتهم للمشورة ومعرفة رأيهم في مجال اختصاصاتهم.

### ثالثا: الهيكل التنظيمي للهيئة

#### 1) تشكيلات الهيئة

تتكون الهيئة من التشكيلات الآتية<sup>(67)</sup>:

أولاً- الدائرة الادارية والمالية والقانونية.

ثانياً- دائرة الشؤون الفنية والمتابعة.

حيث تحدد تقسيمات التشكيلات الاعلاه بتعليمات يصدرها رئيس الهيئة<sup>(68)</sup>. ويدير كل دائرة من الدوائر المنصوص عليها موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الاقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله مدة لاتقل عن 15 سنة<sup>(69)</sup>.

#### 2) الخبراء والممثلين

للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وهم<sup>(70)</sup>:

66) المادة (3/ خامسا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

67) المادة (5) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

68) المادة (11) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

69) المادة (6) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

- أ- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء بثلاث اعضاء.
- ب- ممثلي الاقليم والمحافطة غير المنتظمة في اقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الاقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم على ان لايزيد عن خبير وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في اقليم.
- ج- يكون ممثلو الحكومة الاتحادي والاقليم والمحافطة غيرالمنتظمة في اقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) أعلاه غير متفرغين للعمل في الهيئة ويؤدون مهامهم اضافة الى وظائفهم.
- د- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء.

هنا يمكن تسجيل بعض الملاحظات، ففيما يتعلق بممثلي الحكومة (نقطة (أ) أعلاه)، فقد اعترض رئيس مجلس الوزراء على هذه النقطة، ورفع الدعوى إضافة لوظيفته على رئيس مجلس النواب لوظيفته أمام المحكمة الاتحادية العليا، كما أشرنا إليها في السابق، وذكر في الدعوى بأن مجلس النواب قام بتعديل المواد من مشروع قانون الهيئة الذي قدمه مجلس الوزراء بإضافة عبارة (على ان لايزيد عن ثلاثة اعضاء) وإستبدال عبارة (مجلس الوزراء) بدلا عن عبارة (رئيس مجلس الوزراء) وبذلك يكون مجلس النواب قد عدل نص المشروع الحكومي بدون موافقة الحكومة أو اخذ رأيها وبذلك خالف النص الدستوري الذي لم يحدد عدد خبراء الحكومة وممثليها<sup>(71)</sup>، لأن مشروع مجلس الوزراء أعطى سلطة تحديد عدد ممثلي الحكومة في الهيئة وتسميتهم إلى رئيس مجلس الوزراء<sup>(72)</sup>. لكن ردت المحكمة هذا الطعن ووجدت أنه خيار تشريعي لمجلس النواب ولا يتعارض مع أحكام الدستور<sup>(73)</sup>. ونحن بدورنا نؤيد ما ذهبت إليه المحكمة من جهة، ونؤيد ما ذهب إليه مجلس النواب من جهة أخرى بخصوص تحديد خبراء وممثلي الحكومة بما لايزيد عن ثلاث ممثلين، لأن عدم تحديد ممثلي الحكومة واعطاء الخيار

(70) المادة (7/أولا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

<sup>(71)</sup> أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (58/اتحادية/2017).

(72) أنظر محضر اجتماع رقم (13) للجنة الاقاليم والمحافظات بتاريخ 2012/4/4 المتاح على الانترنت على العنوان التالي:

[http://parliamentiraq.com/Iraqi\\_Council\\_of\\_Representatives.php?name=articles\\_ajsdyawqwqjd asdba46s7a98das6dasda7das4da6sd8asdsawewqeqw465e4qweq4wq6e4qw8eqwe4qw 6eqwe4sadj&file=showdetails&sid=6965](http://parliamentiraq.com/Iraqi_Council_of_Representatives.php?name=articles_ajsdyawqwqjd asdba46s7a98das6dasda7das4da6sd8asdsawewqeqw465e4qweq4wq6e4qw8eqwe4qw 6eqwe4sadj&file=showdetails&sid=6965)

<sup>(73)</sup> أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (58/اتحادية/2017).

لرئيس مجلس الوزراء بتحديد عددهم كما يشاء ومن دون حدود وتقيد، سوف يعرض الهيئة إلى الخضوع لهيمنة الحكومة الاتحادية، الأمر الذي يفرغ الهيئة من محتواها لأنه نص الدستور على هذه الهيئة، أساسا، لمراقبة الحكومة فيما يتعلق بتخصيص الواردات الاتحادية، فإذا أستطاعت الحكومة أن تسيطر على نشاطاتها وقراراتها من خلال ممثليها فيها، فما الجدوى من تأسيس هذه الهيئة أصلا؟ كذلك حسناً فعل مجلس النواب بإعطاء صلاحية تحديد الممثلين الثلاثة لمجلس الوزراء بدلا من رئيس المجلس الوزراء، لأن مجلس الوزراء، الذي يتكون من عدد كبير من الأعضاء، هو الجهة أكثر مناسبة لممارسة اختصاصات حساسة من هذا النوع، من شخص واحد (رئيس مجلس الوزراء)، ويكون قرار المجلس أكثر موضوعيا من قرار فرد واحد ولو كان هذا الشخص هو رئيس الوزراء.

ويشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادي والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم، ان يكون موظفاً حاصلًا على شهادة جامعية أولية في الاقل، ومن ذوي الخبرة والاختصاص في الامور المالية أو الاقتصادية أو القانونية أو الادارية مدة لاتقل عن 10 عشر سنوات<sup>(74)</sup>.

لكن ما يلاحظ هنا فيما يتعلق بالخبراء والممثلين المشار إليهم أعلاه، لم يحدد قانون الهيئة اختصاصاتهم وسلطاتهم وطبيعة عملهم، عليه نسال ما جدوى من تحديد هؤلاء من دون إعطائهم سلطات واضحة في الهيئة لتحقيق أهدافها. كان الأجدر بالمشرع أن يحدد مسؤوليات وعمل وسلطاتهم بدقة وأن يكونوا هم المسؤولين الرئيسيين عن تحقيق أهداف الهيئة، لأنهم يمثلون الاقاليم والمحافظات التي على الهيئة ضمان حقوقهم في واردات الدولة.

### 3) مجلس الادارة ورئيس الهيئة

للهيئة مجلس إدارة يرأسه رئيس الهيئة وعضوية نائب الرئيس والمدراء العامون، يجتمع المجلس مرة واحدة في الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو من يخوله، ويكتمل النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور اغلبية اعضاءه وتتخذ القرارات بالاتفاق او بالاكثريه، واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس. وتحدد مهام مجلس ادارة الهيئة وسير العمل فيه بنظام داخلي يصدره رئيس الهيئة، ويعد مجلس ادارة الهيئة تقريرا سنويا عن نشاط الهيئة للسنة المعنية ويرسل الى مجلس النواب خلال الشهرين الاولين من السنة التالية<sup>(75)</sup>.

(74) المادة (7/ثانيا) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

(75) المادة (8) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

فيما يتعلق بتقديم مجلس ادارة الهيئة تقريره السنوي عن نشاطات الهيئة الى مجلس النواب في بداية كل سنة، طعن رئيس مجلس الوزراء في الدعوى التي رفعها الى المحكمة الاتحادية العليا على ذلك بقوله (قام مجلس النواب بتعديل المادة (8/رابعا) من المشروع الحكومي التي كانت تشير إلى تقديم الهيئة تقريرها السنوي إلى مجلس النواب. وحيث أن طبيعة عمل ونشاط الهيئة يغلب عليه الطابع التنفيذي.... وحيث أن جهة الارتباط وفقا للاختصاص التنفيذي هي مجلس الوزراء لامجلس النواب قيام مجلس النواب بتغيير الجهة التي تقدم الهيئة تقاريرها إليها من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب مخالف للدستور...<sup>(76)</sup>، وقد ردت المحكمة الطعن المذكور وذكر بأن تقديم الهيئة تقاريرها إلى مجلس النواب بدلا من مجلس الوزراء لايشكل مخالفة لأحكام الدستور، لكن أشارت إلى (أن ذلك لايجول دون إرسال الهيئة نسخة من التقرير إلى الحكومة للوقوف على مجريات الأمور)<sup>(77)</sup>.

نؤيد ما ذهبت إليه المحكمة، ونقترح أن يتم تعديل قانون الهيئة في المستقبل عند تشكيل المجلس الاتحادي، بجعله الجهة الرئيسية التي تُقدم الهيئة تقاريرها إليها، كونها الجهة الأكثر مناسبة لذلك والأقرب إلى هدف وطبيعة عملها.

كذلك للهيئة رئيس لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، يشترط فيه أن يكون موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية على الاقل وله خدمة فعلية لاتقل عن خمسة عشر سنة، ويخصص له راتب ومخصصات وكيل وزير خلال فترة اشغاله المنصب، ويكون المسؤول عن تنفيذ اعمال الهيئة ويمارس الرقابة على انشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الادارية والمالية وفقاً للقانون. ويكون له نائب لنفس المدة والشروط، لكن براتب ومخصصات مدير عام<sup>(78)</sup>.

يمكن توجيه نقد للمشرع فيما يتعلق بتعيين رئيس الهيئة ونائبه، لأنه لم يذكر ولم يوضح كيف ومن قبل أية جهة يتم تعيينهم، هل يكون من صلاحيات مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس النواب؟ كان الأجدر بالمشرع أن يمنح صراحة صلاحية تعيين في هذه الوظائف لمجلس النواب لعدة أسباب: أولاً، بما أن مجلس النواب يمثل الشعب، عليه يعطي قوة وشرعية كافيتين لهذه الوظائف ويمنحهم استقلالية كبيرة تجاه السلطة التنفيذية، وثانياً، لأن هذا هو المعمول فيما يتعلق بكتير من الهيئات المستقلة الأخرى مثل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

<sup>76</sup> أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (58/اتحادية/2017) .

<sup>77</sup> المصدر السابق.

(78) المادة (8) من القانون رقم (55) لسنة 2017.

## الخاتمة والاستنتاجات

تطرقنا فيما تقدم إلى كل من مبدأ المشاركة الفدرالية والهيئات المستقلة، وقد بيننا بأن المشرع الدستوري كيف ربط بين المجالين في العراق الاتحادي من خلال هيئتين مستقلتين، ونعد ذلك فهماً منه للدولة الفدرالية من جهة، ومن جهة أخرى إدراكاً لأهمية الهيئات المستقلة في إدارة الدولة، في عصرنا هذا، بجانب السلطات الثلاث. كذلك رأينا بأن تطبيق وضمن مبدأ المشاركة الفدرالية لا يقتصر فقط على الإجراءات والمؤسسات التقليدية (تعديل الدستور الاتحادي، ومجلس الاتحاد) للدولة الفدرالية، بل يمكن ذلك من خلال مؤسسات وتقاليد وإجراءات جديدة كالهيئات المستقلة.

ومن جملة ما تطرقنا إليها من الهيئات المستقلة الخاصة بمبدأ المشاركة الفدرالية توصلنا إلى الاستنتاجات الرئيسة التالية:

(1) من ضمن الهيئات المستقلة التي نص عليهم الدستور العراقي ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية في المواد (102-107)، وفي ظل مفهوم مبدأ المشاركة الفدرالية، توصلنا إلى أن هناك هيئتان خاصتان بضمان مبدأ المشاركة وهما (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم) الذي نص عليها الدستور في المادة (105) ونظمه المشرع القانوني بالقانون رقم (26) لسنة 2016. و (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) الذي نص عليها الدستور في المادة (106) ونظمه المشرع القانوني بالقانون رقم (55) لسنة 2017.

(2) رغم أن الدستور الجديد نص صراحة على تأسيس الهيئتان وكلف المشرع بتنظيمهما من خلال قوانين خاصة بهما، ورغم أهمية الهيئتان بالنسبة للعراق الجديد على صعيدي الديمقراطية والفدرالية، إلا أن المشرع العراقي تأخر كثيراً، ومن دون مبرر، في سن قانون تنظيمهما، حيث شرع قانون (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم) في عام 2016 و قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) في عام 2017، أي بعد مرور أكثر من 11 سنة على نفاذ الدستور العراقي الجديد لسنة 2005، بالإضافة إلى أنه لم يتم تشكيل الهيئتان ولم تطبق قانونهما النافذ لحد الآن (تشرين الثاني 2018).

(3) فيما يتعلق بـ(الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم) وصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

- أ- جاءت الهيئة لضمان حقوق الاقاليم باعتبارهم كيانات دستورية متميزة وليست كيانات إدارية. وفي سياق ضمان مبدأ المشاركة عبر الوسائل التقليدية للحكم.
- ب- لم تحدد المادة (105) من الدستور إرتباط الهيئة بمجلس النواب ولا بمجلس الوزراء، لكن بالرجوع إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (88/اتحادية/2010) يجب ان نقول بأن ارتباط الهيئة يكون بمجلس الوزراء مع وجوب مراعاة استقلالها المالي والاداري.
- ج- أن طبيعة عمل الهيئة هي مراقبة الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بمهامها أكثر من أن تكون لها صلاحيات فعلية لتحقيق مهامها، حيث لم يعطي قانونها حق إصدار أنظمة وتعليمات بخصوص تحقيق مهامها أو الاعتراض على قرارات الحكومة أو مؤسساتها فيما يتعلق بمجال عملها، كذلك لم يفرض القانون على الحكومة استشارة الهيئة أو الأخذ بخططها وتوصياتها في مجال عملها.
- د- كان الاجدر أن تكون علاقة الهيئة بالمجلس الاتحادي، الذي لم يشرع مجلس النواب قانون تنظيمه لحد الآن (تشرين الاول 2018)، بدلا من مجلس النواب، لأن المجلس الاتحادي هو اقرب الى طبيعة وأغراض تأسيس هيئة من هذا النوع.
- هـ- فيما يتعلق بتشكيل الهيئة، بما أن الهيئة تراقب الحكومة الاتحادية، وتتخذ توصياتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، إذاً فوجود العدد الكبير من ممثلي الوزارات الحكومية في تشكيل الهيئة، الذي يقترب عددهم من نصف عدد جميع أعضاء الهيئة ويتم تسميتهم من قبل الحكومة، يتنافى مع مبدأ الاستقلالية العضوية للهيئات المستقلة، ويضعف من استقلاليته في مواجهة الحكومة.
- و- يبدو أن التشكيلة الادارية للهيئة تشكيلة بسيطة، بحيث لا ترتقي إلى مستوى أهداف وحساسية مجال عمل الهيئة.
- 4) فيما يتعلق بـ(الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات) وصلنا إلى الاستنتاجات التالية:
- أ- بما أنها تتكون من ممثلي الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم وممثلي الحكومة الاتحادية، إذاً تتأسس الهيئة في سياق وهدف مبدأ المشاركة الفدرالية، لكن عمل وهدف الهيئة هي لتحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي المالي للأقاليم تجاه الحكومة الاتحادية.

- ب- إن الهيئة مستقلة إدارياً ومالياً في إطار مفهوم الاستقلالية المالية والادارية، حيث لها شخصية معنوية خاصة بها وصلاحيات تحديد مهام مجلس إدارتها وسير عملها بنظام داخلي يتم إصدارها من قبل رئيس الهيئة من دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، وكذلك لها موازنة خاصة بها تحدد وتمول من ميزانية الدولة.
- ج- يلاحظ بأن قانون الهيئة لم تنص على أن من بين أهداف ومسؤوليات الهيئة مسؤولية (التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها) كما حددت المادة (106) من الدستور لها. وبما أن هذه الفقرة تعطي صلاحية رقابية كبيرة للهيئة بخصوص إعداد الميزانية الاتحادية من قبل الحكومة الاتحادية. عليه يعد هذا الاغفال للفقرة الدستورية برأينا قصورا ومخالفة دستورية من قبل المشرع، عليه إدراكه وتلافيه بتعديل قانون الهيئة وإضافتها.
- د- لم يذكر القانون القروض الدولية ضمن واردات الحكومة الاتحادية، في حين على الهيئة ان تتحقق أيضا من عدالة استخدامها وتوزيعها.
- هـ- فيما يتعلق بممثلي الحكومة في تشكيلة الهيئة، حسناً فعل مجلس النواب بتحديد فقط ثلاث ممثلين عن الحكومة في الهيئة من جهة، وحسناً فعل بإعطاء صلاحية تحديد الممثلين الثلاثة لمجلس الوزراء بدلا من رئيس المجلس الوزراء كما كان يريد مشروع الحكومة بخصوص قانون الهيئة، لأن مجلس الوزراء هو الجهة الأكثر مناسبة لممارسة اختصاصات حساسة من هذا النوع.
- و- فيما يتعلق بالخبراء والممثلين المشار إليهم أعلاه، لم يحدد قانون الهيئة اختصاصات وسلطات وطبيعة عمل الخبراء والممثلين عن الحكومة والاقاليم والمحافظات في الهيئة، بل كان الأجدر بالمشرع أن يحدد مسؤوليات وعمل وسلطاتهم بدقة وأن يكونوا هم المسؤولين الرئيسيين عن تحقيق أهداف الهيئة.
- ز- فيما يتعلق بتعيين رئيس الهيئة ونائبه، لم يذكر ولم يوضح قانون الهيئة كيف ومن قبل أية جهة يتم تعيينهم، هل يكون من صلاحيات مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس النواب؟ كان الأجدر بالمشرع أن يحدد ذلك ويمنح صلاحية تعيينهم صراحة إلى مجلس النواب.

### المصادر

- (1) د.أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، جامعة 20 أوت 1955-سكيكدة، الجزائر، العدد 11، 2015.
- (2) جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون/جامعة تكريت، 2012.
- (3) حدري سمير، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2006.
- (4) د.حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد 4، 2014.
- (5) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا-كندا، 2006.
- (6) د.سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، عمان، 2009.
- (7) سلطاني نجوى ورقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الإستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة 8 ماي 1945 قالمه/ الجزائر، 2015-2016.

- (8) سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، مجلة دراسات البصرة، السنة الثانية عشرة، العدد 23، 2017.
- (9) م.د.صدام عبدالستار رشيد، الهيئات الحكومية المستقلة/ هيئة النزاهة أنموذجاً، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد 52، لسنة 2016.
- (10) د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2013.
- (11) د.عبدالحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، من منشورات معهد الشرق المتوسط للدراسات والتدريب، 2017.
- (12) د.عبدالرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- (13) عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
- (14) عزالدين عيساوي، الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستور، بحث متاح على الانترنت على العنوان التالي:  
<http://www.startimes.com/?t=23292005>
- (15) الفدرالية المالية (مفاهيم ونماذج) ، إعداد جمعية الاقتصاديين الكرد-سوريا بالتعاون مع مركز اشنتى للدراسات والبحوث، مطبعة ياد-السليمانية، 2013
- (16) الفيدرالية، كراسة صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (I DEA)، متوفرة على الانترنت على العنوان التالي:  
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer-AR.pdf>
- (17) القاضي رحيم حسن العكيلي، الهيئات المستقلة بين (الاستقلال التام) او (الاستقلال المالي والاداري) ، المتاح على الانترنت على العنوان التالي:  
<http://rahimaqeeli.blogspot.com/2012/05/2003.html>
- (18) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، من دون جهة نشر، أربيل، 2008

19) محضر اجتماع رقم (13) للجنة الاقاليم والمحافظات بتاريخ 2012/4/4 المتاح على الانترنت على العنوان التالي:

[http://parliamentiraq.com/Iraqi\\_Council\\_of\\_Representatives.php?name=articles\\_ajsdyawqwqdasdba46s7a98das6dasda7das4da6sd8asdsawewqeqw465e4qweq4wq6e4qw8eqwe4qw6eqwe4sadjk&file=showdetails&sid=6965](http://parliamentiraq.com/Iraqi_Council_of_Representatives.php?name=articles_ajsdyawqwqdasdba46s7a98das6dasda7das4da6sd8asdsawewqeqw465e4qweq4wq6e4qw8eqwe4qw6eqwe4sadjk&file=showdetails&sid=6965)

20) د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، الطبعة الاولى، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، 200.

21) ناثن براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت، 2006.

22) الدستور العراقي لسنة 2005.

23) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

24) قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.

25) قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008.

26) قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم رقم (26) لسنة 2016.

27) قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.

28) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

29) قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.

30) قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016.

### بوخته

دهبوايه دهستورى عىراقى سالى ٢٠٠٥ ئەندازەى دەولەتى عىراقى بەپىى دوو وویستی سەركى و بەیەكەوه وابەستە بكاتەوه، ئەوانیش بریتین لە دیموكراتیزەكردن و فیدرالیزەكردنى دەولەتى عىراقى، بۆیە دانەرى دەستورى، بۆ هینانەدى ئەو دوو وویستە، پەناى بۆ ژۆرىك لە پرەنسىپەكان و دامەزراوەكان و پۆشوپنەكان برد، لەنپو دامەزراوەكانیشدا كە دەستور باسى لپوه كردون پىوویستبوونى دامەزrandنى (دەستە سەربەخۆكان)ە، كە هەندىكیان پەبوهست و تايبەتن بەكاروبارى تەكنىكى دەولەت و هەندىكیشیان تايبەتن بە دیموكراتیزە كردنى دەولەتەوه، هەروەها دووانیشیان تايبەتن بە فیدرالیزەكردنى عىراقى نوپوه، ئەمەش بەپىگای گەرەنتى هینانەدى و جىبەجى كردنى یەكێك لە پرەنسىپە سەرهكیهكانى دەولەتى فیدرالى واتا (پرەنسىپى بەشدارىكردن)، ئەوانیش بریتین لە هەریەك لە (دەستەى گشتى گەرەنتى مافەكانى هەرىمەكان و پارىزگاكانى كە لە هەرىمىكدا رپك نەخراون) كە لە ماددهى (١٠٥) دەستوردا هاتووه، هەروەها (دەستەى گشتى چاودىرى تەرخان كردنى داهاى ئىتیحادى) كە لە ماددهى (١٠٦) دەستوردا هاتووه.

ئەم توپژینەوهبە لەو دوو دەستەبە دەكۆلپتەوه لە هەموو رووهكانیان لەبەر رۆشناى هەریەك لە دەستورى عىراقى و یاسا رپكخەرەكانیان، تىبىنیهكانمان لەسەر یاساكانیان تۆمار دەكەین و پىشنىارى ئەو گۆرانكارىانەش دەكەین كە پىوویستن بۆ پىشخستىيان، بەلەبەرچاوترنى بایهخيان بۆ قۆناغى نوپى دەولەتى عىراقى.

### Abstract

The Constitution of Iraq in 2005 has restructured the Iraqi state in accordance with two main and interrelated demands for the Iraqis, namely the democratization and federalism of the Iraqi state. The constitutional legislator resorted to many principles, institutions and procedures to achieve the two



previous demands. Among these institutions that the Constitution required to be established are the Independent Commissions, Some of These Independent commissions related to technical issues and others concerned with the democratization of the state. Two of them were dedicated to the new federalism of Iraq, by ensuring the realization and application of one of the main principles of the federal state which is the principle of participation, these two Independent Commissions are (The Public Commission of Guarantee the rights of regions and governorates that are not organized in the region) which provided for in Article (105) of the Constitution and (The Public Commission of auditing and appropriation of federal revenues) which provided for in Article (106) of the Constitution.

This study will examine these two Commissions and deal with them in all their aspects in light of both the Iraqi Constitution and the laws governing them, and marking down our observations on the law and propose what we consider necessary amendments for the purpose of development, due to their importance for the new phase of the Iraqi state