



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة ميسان  
كلية القانون

## مشاركة الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية

رسالة تقدمت بها الطالبة

**زينب فرج كريم هبسي**

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

**بإشراف**

**أ. د. عامر زعير محيسن**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة المائدة/ الآية ٢)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿... وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة الشورى/ الآية ٣٨)

# الإهداء

الإهداء

أهدي خلاص جهدي إلى

سيدي ومولاي إمام المتقين ويعسوب الدين أسد الله الغالب علي ابن أبي طالب عليه السلام

شهداء العراق الذين ضحوا بدمائهم وارواحهم في سبيل العراق واهله والمقدسات

والذي العزيز الشيخ الحاج فرج كريم هبسي

والدتي العزيزة

إلى أخي الراحل عنا مبكراً طيب الله ثراه المرحوم (فراس)

إلى أخي ورفيق دربي الشيخ عماد فرج كريم

إخواني وأخواتي

ابنتي وأولادي فلذة كبدي

وأصدقائي وأساتذتي الذين مدو يد العون والمساعدة لي من أجل إكمال هذه الرسالة

الباحثة

## شكر وعرفان

﴿هَذَا مِنْ فَضْلِ رَبِّي لِيَبْلُوَنِي أَشْكُرُ أَمْ أَكْفُرُ وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ رَبِّي غَنِيٌ كَرِيمٌ﴾ (١).

الحمد لله حمداً كثيراً يبلغنا رضاه والصلاة والسلام على خير خلقه أبي القاسم محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين ومن اتبعه هداه إلى يوم الدين وبعد:

لا يسعني وأنا انجز رسالتي إلى أن أتقدم بوافر الشكر وخالص العرفان إلى أستاذي الدكتور عامر زغير محسن لقبوله الإشراف على هذه الرسالة ولما أبداه من مساعدة لي من حيث المراجع القيمة والملاحظات السديدة التي كان لها الأثر البالغ في إكمال جهدي العلمي هذا فضلاً عما لمستته منه من حسن التعامل الدائم فجراه الله عني خير الجزاء وحفظه من كل سوء ويقتضي الوفاء مني أن اسجل شكري وامتناني إلى عمادة وأساتذة كلية القانون جامعة ميسان الذي أفاضوا علينا بعلمهم وتفضلوا علينا في جهدهم لاسيما الاستاذ المساعد الدكتور علاء نافع وأساتذتي وزملائي في كلية القانون جامعة الإمام الكاظم "عليه السلام".

كما أشكر زملائي في (دفعه أخلاقنا سر نجاحنا) وهو كل من (سيد عودة البحراني) و (جعفر شاكر) و (عبد الرضا) و (أكرم كريم) و (حيدر حكيم) و (رغد عباس) و (دينا عطية) و (هدى حسين) و (ايلام عبد الرسول) و (فاطمة جاسم) في مرحلة الماجستير وإلى جميع الأصدقاء والأحبة.

كما اتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى موظفي مكتبة كلية القانون جامعة ميسان وموظفي الدراسات العليا وأن شاء الله أن يمكنني من رد الجميل.

الباحثة

(١) سورة النمل، الآية (٤٠).

## المخلص

تحاول هذه الدراسة التي تناولت في طياتها مشاركة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية، تعد المشاركة مبدا من مبادئ النظام الفدرالي الذي اخذت به معظم الدول الفدرالية التي تأخذ بثنائية السلطة التشريعية وسار على نهج هذه الدول العراق في دستوره النافذ ٢٠٠٥ والذي تتكون السلطة التشريعية فيه من مجلسين وهذا ما نص عليه الدستور في الماده (٤٨) (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ويمثل الاول الشعب والثاني يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال ممثلين في محافظاتهم وعليه يجب أن يشكل مجلس الاتحاد، الذراع الثاني للسلطة التشريعية بسن قانون او بتعديل دستوري أسوة بالدول التي شكلت هذا المجلس وعملت به وهذا هو محور دراستنا إلى جانب هذا المجلس الذي يرمى مصالح الإقليم والمحافظات توجد هيئات مستقلة منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لأداء المهام التي اوكلت إليها لتكون ضامنه لحقوق الإقليم والمحافظات وتراقب توزيع الإيرادات الاتحادية بشفافية وعدالة وهي كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي نص عليها الدستور الاتحادي النافذ في المادة (١٠٥) وقانون الهيئة العامة رقم(٢٦) لسنة ٢٠١٦ والذي لم ينفذ إلى الآن والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي نص عليها الدستور النافذ في المادة (١٠٦) وقانونها المرقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ والمعطل إلى الآن أيضا ونأمل من الجهات المعنية ذات العلاقة بتفعيل دور مجلس الاتحاد وتشكيل هاتين الهيئتين اللتين تعدان من الهيئات الضامنة والمراقبة لمصالح كل من الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ليكون بذلك العراق من الدول الاتحادية. التي ترمي مصالح اقليمها ومحافظاتها من خلال مشاركة مجلس الاتحاد والهيئات الدستورية معها تنفيذا لما نص عليه الدستور الاتحادي أسوة بالدول الاتحادية.

## المحتويات

الصفحة		الموضوع
إلى	من	
٤	١	المقدمة
٩٤	٥	الفصل الأول: ماهية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٤٨	٥	المبحث الأول: مفهوم مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٢٥	٦	المطلب الأول: التعريف القانوني لمجلس الاتحاد
١٤	٧	الفرع الأول: الأساس الفلسفي والتاريخي لمجلس الاتحاد
٢٥	١٥	الفرع الثاني: العضوية في مجلس الاتحاد
٤٨	٢٥	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد
٣٥	٢٥	الفرع الأول: التكيف القانوني لمجلس الاتحاد
٤٨	٣٥	الفرع الثاني: التمييز بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب
٩٤	٤٩	المبحث الثاني: القواعد الناظمة لفكرة مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٥٨	٤٩	المطلب الأول: موقف الفقه من مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٥١	٤٩	الفرع الأول: الاتجاه المعارض لوجود مجلس الاتحاد
٥٨	٥٢	الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الاتحاد
٩٤	٥٨	المطلب الثاني: الموقف التشريعي لمشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٨٢	٥٩	الفرع الأول: آلية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
٩٤	٨٢	الفرع الثاني: مبررات ومعوقات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد
١٨٥	٩٥	الفصل الثاني: التنظيم القانوني لمشاركة الأقاليم والمحافظات في الهيئات المستقلة الاتحادية

١٤٠	٩٦	المبحث الأول: التنظيم القانوني للهيئات المستقلة الاتحادية
١٢٠	٩٦	المطلب الأول: مفهوم الهيئات المستقلة
١٠٣	٩٧	الفرع الأول: تعريف الهيئات المستقلة
١٢٠	١٠٣	الفرع الثاني: خصائص ومهام الهيئات المستقلة
١٤٠	١٢١	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة الاتحادية ومشاركتها الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم
١٣١	١٢١	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة
١٤٠	١٣١	الفرع الثاني: مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الهيئات المستقلة الاتحادية
١٨٥	١٤١	المبحث الثاني: تطبيقات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالهيئات المستقلة الاتحادية
١٥٩	١٤٢	المطلب الأول: مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات
١٤٧	١٤٢	الفرع الأول: مفهوم الهيئة العامة وتكوينها
١٥٩	١٤٧	الفرع الثاني: آلية مشاركة الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
١٨٥	١٥٩	المطلب الثاني: التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٦٦	١٥٩	الفرع الأول: المفهوم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٨٥	١٦٦	الفرع الثاني: آلية عمل الهيئة ومشاركتها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
١٩٠	١٨٦	الخاتمة
١٩٩	١٩١	المصادر والمراجع
A	B	Abstract





## المقدمة

### أولاً- موضوع الدراسة

الدولة الاتحادية الفيدرالية هي دولة مركبة قائمة على مبدأ ازدواج السلطات إذ توجد فيها سلطة فيدرالية وتوجد إلى جانبها سلطات محلية، تتمتع باستقلال ذاتي ومالي ذات طبيعة سياسية تأسيساً لما نص عليه الدستور، وتتكون كذلك السلطات نفسها من ازدواج في هيئاتها بل توجد أكثر من هيئة في السلطة الواحدة، إلا أن السلطة التشريعية وعلى الرغم من نص الدستور العراقي على إنشاء مجلس تشريعي إلى جانب المجلس الأعلى أو ما يسمى في العراق مجلس النواب، إلا انه إلى لحظة كتابتنا رسالتنا هذه لم يؤسس هذا المجلس، مما يؤدي ذلك إلى اختلال توازن السلطات فيما بينها، ذلك أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية تتكون من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون، فيما لا تزال السلطة التشريعية والتي تتألف من مجلس النواب الذي يمثل عموم الشعب ومجلس الاتحاد الذي ينظم بقانون من قبل مجلس الاتحاد.

من جانب آخر تبنى المشرع العراقي نظام اللامركزية الإدارية والاقليمية في تنظيم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطة المركزية في عدة تشريعات أساسية، وذلك ترسيخاً لمبدأ المشاركة بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئات الدستورية الاتحادية والتي نص عليها الدستور بالهيئات المستقلة وهي كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومهمة الهيئتين الدستوريتين هي تحقيق العدالة الاجتماعية ولكل هيئة اهدافها ومهامها وشروطها، وقد تم إصدار قانون الهيئتين إلا انه والى هذه اللحظة لم تترجم هذه القوانين ولم تدخل حيز التطبيق، وتعتبر هذه الهيئات هي الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات وتحقيق العدالة المرجوة من خلال ما تقوم به مهمات واهداف سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية، حيث تقوم هيئة (ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) وهي الهيئة المتخصصة بالمشاركة الفعلية في النظام الفيدرالي بمساعدة الوحدات الصغرى في التمثيل، والثانية (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) والتي تقوم بمراقبة توزيع موارد الحكومة المالية، وتضم الهيئتان ممثلين عن مختلف مستويات الحكومة الاتحادية وتسعى كل هيئة

لتحقيق المتطلبات التي نص عليها قانون كل هيئة، وياقرار قانون مجلس الاتحاد وإشرافه على هاتين الهيئتين يكون قد سد النقص التشريعي من خلال إشرافه ومراقبته هاتين الهيئتين اللاتي تخص الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

### ثانياً - أهمية الدراسة

تأتي أهمية البحث في مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية على صعيد الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة على الصعيدين العملي والنظري، فعلى الصعيد النظري تعد مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من الصلاحيات التي منحها لها الدستور والقانون، إلا أنها أثارت جدلاً في تطبيق هذه المشاركة والتي تعتبر مبدأ من مبادئ تطبيق النظام الفيدرالي حيث التعارض بين النصوص الدستورية والقوانين التي نظمت لهذه المشاركة الفعالة، فضلاً عن الاختلاف في التطبيق.

أما عملياً فهناك تعطيل واضح لتأسيس هذه الهيئات الدستورية الاتحادية وارتباطها بمجلس يكون هو باكورة عملها والمرجع الأعلى لضمان مشاركة الأقاليم والمحافظات، حيث أن تأسيس مجلس الاتحاد وارتباط هذه الهيئات التي تضمن وتراقب حصة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم له من الأهمية البالغة التي تحتم دراسة هذا الموضوع والبحث في مواطن الخلل والتعطيل وما هي الإشكاليات التي رافقت هذه المشاركة.

### ثالثاً - مشكلة الدراسة

أثارت مشكلة الدراسة عدة محاور رئيسية وكالاتي:

- ١- هل أن هناك مشاركة فعلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكما نص المشرع في الدستور النافذ، أم أن الغموض وتعارض المصالح شكل عائقاً في تنظيم هذه المشاركة؟
- ٢- القصور الدستوري في تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد وأثره على مصالح وحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟
- ٣- هل تضمن حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة الفعالة في الحكومة الاتحادية وفق معايير وأهداف الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟

٤- هل توزع الإيرادات الاتحادية على الحكومة المحلية وفق معايير اقترتها هيئة تخصيص الواردات الاتحادية على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة غير المنتظمة في إقليم؟

### رابعاً: منهج الدراسة

لقد اعتمدنا في دراستنا هذه المنهج التحليلي والوصفي مع إعطاء نماذج الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام ثنائية المجلسين، وسرنا ابتداءً بتحليل النصوص الدستورية ووصف ما يهتم المجلس التشريعي الثاني، آخذين تجارب بعض الدول التي منحت سلطتها التشريعية نظام ثنائية المجلسين كال دستور الأمريكي والألماني والإماراتي وسويسرا وروسيا الاتحادية، ثم عرجنا إلى وصف وتحليل الهيئات المستقلة تحديداً الهيئات التي منحها الدستور النافذ حماية مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وترعى حقوقهم وتراقب إيرادات الحكومة الاتحادية وتحقيق العدالة في التوزيع.

### رابعاً- نطاق الدراسة

دراسة مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية أهمية بارزة فقد تضمنت هذه الدراسة ضرورة تشكيل مجلس الاتحاد الذراع الثاني للسلطة التشريعية حسب ما نص عليه الدستور في المادة (٦٥) لجمهورية العراق النافذ وتم تحليل مشروع مجلس الاتحاد الذي قدمه إلى مجلس النواب ولم يصادق عليه إلى الآن في ٢٢/٩/٢٠١٤ ليشمل الأقاليم والمحافظات، وإلى جانب هذا المجلس برزت هيئات مستقلة نص عليها الدستور في المادتين (١٠٥) (١٠٦) تعمل تحت إشراف ورقابة مجلس النواب، وقد تعلق الأمر بالإشراف والرقابة هو أن يكون مجلس الاتحاد هو الأقرب إلى إشراف ورقابة هذه الهيئات التي ترعى مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي كل من الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات التي منح لها قانونها رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ المشاركة العادلة في ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات والهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية وقانونها رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ الذي شرع من أجل مراقبة التخصيصات الواردات الاتحادية وضمان توزيعها بشكل عادل ينسجم ومبادئ العدالة والشفافية التي أقرها الدستور في المادة (١٠٦)، وقد برزت أهمية الدراسة بعد أن أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بعدم دستورية قانون النفط والغاز لتقوم الهيئة بدورها الرقابي، وأملنا أن يتم تشكيلها بشكل جاد بعد ان بادرت وزيرة الدولة بعرض برنامج هذه الهيئة وأشراكها مع ممثلين مجالس المحافظات العراقية.

## خامساً- خطة الدراسة

قسمت الدراسة وبغية تحقيق الأهداف التي سعينا لدراستها وسبل نجاحها إلى فصلين نخصص الفصل الأول مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد وسنبحث فيه بعد ان قسم إلى مبحثين، خصص المبحث الأول من الدراسة مفهوم مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد، فيما سيبحث المبحث الثاني القواعد الناظمة لفكرة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد.

ثم سوف نتطرق في الفصل الثاني إلى التنظيم القانوني لمشاركة الأقاليم والمحافظات في الهيئات الدستورية الاتحادية وقد قسمناه إلى مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى التنظيم القانوني للهيئات المستقلة الاتحادية في حين سنتناول في المبحث الثاني تطبيقات الهيئات المستقلة الاتحادية المشاركة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

## **الفصل الأول**

**مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم**

**في مجلس الاتحاد**

## الفصل الأول

### مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

أن من أهم المبادئ التي تحكم النظام الاتحادي أو الدولة الاتحادية هو (مبدأ المشاركة)، والذي يقصد به اشراك كل دولة أو إقليم عضو في الاتحاد في تكوين الإدارة العامة لهذه الدولة؛ وذلك عن طريق اشراكها في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية، وسوف يتناول هذ الفصل في مبحثين: الأول يتطرق إلى مفهوم مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد، والثاني يتطرق إلى القواعد الناظمة لفكرة المشاركة (مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد).

## المبحث الأول

### مفهوم مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

المشاركة هي الشراكة الفعلية من طرفين أو أطراف متعددة بحيث يكون الإنجاز وبث العمل من قبل الجميع بدون استثناء أحد الأطراف في البت في الموضوع، أما يكون العمل من قبل الجميع. وتأخذ الدول الفيدرالية على ضوء ذلك بالمشاركة في اتخاذ جميع القرارات التي تخص الأقاليم والمحافظات؛ وذلك عن طريق من يمثل تلك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في تشكيل الهيئات الدستورية الاتحادية، ويكون لكل محافظة أو إقليم حق الاشتراك في رسم السياسة العامة للدولة، وهذا الحق لا يكون على أساس انها عبارة عن مجموعة من السكان، وإنما على أساس أنها عبارة عن كيان متميز يمثل ليسمع رأيه في الحكم، وهذه المشاركة هي الفيصل للتمييز بين الولايات والأقاليم في النظام الاتحادي، بشكل ينبثق عنه حكومتين أحدهما اتحادية وأخرى إقليمية إذ تحافظ الأولى على المصالح المشتركة التي دفعت الدولة إلى انشائها والخضوع لها باعطائها سلطات عامة كافية لممارسة مهامها واختصاصاتها، فيما تحافظ الأخرى على حماية مصالح المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ولتحديد مفهوم مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يقتضي تأصيل هذه الفكرة من خلال التعريف القانوني وبيان الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد، لذا سيكون مدار دراستنا لهذا المبحث مطلبين: يخصص الأول للتعريف القانوني لمجلس الاتحاد، والمطلب الثاني الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد.

## المطلب الأول

### التعريف القانوني لمجلس الاتحاد

استخدم فقهاء القانون الدستوري وباحثوه تسميات عدة للدلالة على هذا المجلس، مثل (المجلس الأعلى)<sup>(١)</sup>، و(الغرفة الثانية في البرلمان)<sup>(٢)</sup>، و(المجلس التشريعي الثاني)، و(المجلس الثاني)<sup>(٣)</sup>.

ان هذ التعدد في التسميات سائد في الدراسات واللغات الأجنبية أيضاً، فتستخدم في اللغة الإنكليزية ايضاً تسميات مثل (second house) (upper house)، وقد بلغ عدد الدول التي تطبق نظام المجلسين حوالي (٧٦) دولة وتطلق (٥٠) دولة تسمية (مجلس الشيوخ)، إضافة إلى تسميات أخرى مثل (المجلس الفدرالي)<sup>(٤)</sup>، وفي العراق يطلق عليه تسمية (مجلس الاتحاد) والذي نص عليه دستور العراق في المادة (٤٨)، إذ نصت هذه المادة (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد).

يظهر أن السلطة التشريعية الاتحادية من خلال نص المادة (٤٨)<sup>(٥)</sup> تتكون من مجلسين تشريعيين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد على غرار أغلب الأنظمة الفيدرالية، إذ يمثل المجلس الأول المواطنين حسب تعداد سكانهم، والثاني يمثل الولايات على قدم المساواة، الهدف من هذا التنظيم هو مراعاة مصالح الولايات الصغيرة والدويلات الكبيرة على حدٍ سواء.

الغاية من وجود مجلس الاتحاد هو ممارسة السلطة في الدولة الاتحادية والمشاركة في سن التشريعات الاتحادية مع مجلس النواب الممثل للشعب في الدولة الاتحادية، ومشاركة السلطة التنفيذية في ممارسة الصلاحيات كعقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين، وإصدار القوانين المالية بما فيها الميزانية السنوية للدولة الفيدرالية، وعلى هذا سوف نقسم المطلب إلى فرعين، كالآتي:

الفرع الأول: الأساس الفلسفي والتاريخي لمجلس الاتحاد.

الفرع الثاني: العضوية في مجلس الاتحاد.

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية - تطور الفكر السياسي والنظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٩٣.

(٢) د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية، ط ١، دار العلم، بيروت، ١٩٩١، ص ٤٢.

(٣) منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٥٨.

(٤) عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، السليمانية،

٢٠١٢، ص ٣٠.

(٥) ينظر: المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

## الفرع الأول

### الأساس الفلسفي والتاريخي لمجلس الاتحاد

نعني بالأساس الفلسفي ذلك البناء الفكري أو المرجع الذي يحبذ وجوده في البحث عن خصيصة معينة، إذ أن أي فكرة لا تستقيم إلا ببيان الأساس الذي انبثقت منه.

يعد مجلس الاتحاد أحد الهيئات الدستورية في السلطة التشريعية الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم استناداً إلى نص المادة (٦٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، والذي نص على انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>. وللوقوف على الأساس الفلسفي والتاريخي لمجلس الاتحاد لابد من التطرق إلى نشأة مجلس الاتحاد وطريقة تكوينه.

#### أولاً: نشأة نظام مجلس الاتحاد

القاعدة المستقرة في أغلب الأنظمة الاتحادية ان السلطة التشريعية تقوم من حيث التشكيل على نظام ثنائية المجلسين، الأول يمثل المواطنين بحسب تعداد سكان كل ولاية، اما الثاني فيمثل الولايات ليشمل جميع الأقاليم والمحافظات<sup>(٢)</sup>.

كان العراق أحد الولايات التابع للدولة العثمانية في ظل القانون الأساس للدولة العثمانية في (١٨٧٦/١٢/٢٤) فقد بينت المادة (٤٢) منه (المجلس العمومي يحتوي على هئتين احدهما تدعى هيئة الاعيان والثانية هيئة المبعوثان)، ويقصد بهيئة المبعوثان (مجلس الاتحاد)، وقد نظم هذا المجلس في أربعة مواد من المادة (٦٠ - ٦٣)<sup>(٣)</sup>.

وبعد انفصال العراق عن الدولة العثمانية وقيام العهد الملكي وصدور القانون الأساسي في العراق لعام ١٩٢٥ فقد نص على ان اجتماع مجلس الأمة الذي يتكون من مجلس الاعيان ومجلس النواب فأن الجلسة

(١) ينظر: المادة (٦٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) اسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٥.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢٢٣.



تكون برئاسة رئيس مجلس الاعيان، وقد خصص الدستور الملكي الذي أخذ بنظام المجلسين الشروط الواجب توافرها في عضوية مجلس الاعيان وفق المادة (٢٦ / ٧) من القانون الأساسي<sup>(١)</sup>.

أما بعد قيام ثورة تموز عام ١٩٥٨ الغي الدستور الملكي وحل محله الدستور المؤقت في ٢٧ تموز لسنة ١٩٦٣، ومن ثم صدر دستور ١٩٦٤، وفي عهد الجمهورية الثالثة عام ١٩٦٨ وبعدها صدر دستور عام ١٩٧٠، حيث كانت اغلب السلطات منحصرة بيد مجلس قيادة الثورة (المنحل) على اثرها كانت الأوضاع السياسية والدستورية غير مستقرة<sup>(٢)</sup>.

لم يأخذ العراق بالنظام الفدرالي الاتحادي منذ القانون الأساسي، في حين ان قانون المرحلة الانتقالية رسخ مبدأ النظام الاتحادي في المادة (٤)، وحدد شكل الحكم الجمهوري في اطار نظام ديمقراطي برلماني، وفي دستور ٢٠٠٥ النافذ الذي بين ان السلطة التشريعية تتألف من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ووفقاً لنص المادة (٤٨) من الدستور النافذ، وبذلك أصبح العراق من الدول الفيدرالية الاتحادية التي تأخذ بنظام ثنائية المجلسين، والذي يتكون من (مجلس النواب، ومجلس الاتحاد)<sup>(٣)</sup>، وبهذا أخذ الدستور العراقي الحالي بثنائية المجلسين في السلطة التشريعية، على خلاف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي أخذ بنظام المجلس الواحد والذي سمي بـ (الجمعية الوطنية) في حين ان القانون المذكور يعد بمثابة أول دستور عراقي انتقالي قرر تغيير شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية.

وهذه الثنائية البرلمانية تارة تكون متوازنة وأخرى غير متوازنة، ونقصد بالثنائية البرلمانية المتوازنة هي أن كل من المجلسين يملك الاختصاصات ذاتها وخاصة تلك التي تتعلق بالأمر التشريعية، بمعنى آخر لا يحق لأي مجلس اصدار قانون دون موافقة المجلس الآخر<sup>(٤)</sup>، إذ أن نشاط المجلسين يتوازن عندما يتساوى المجلسان في الصلاحيات على أقل تقدير الصلاحيات التشريعية بإقرار قانون دون موافقة كل من المجلسين، أن هذا النظام المعروف بنظام المجلس المزدوج إنما يجعل الشعب ممثلاً بمجلسين، يكون الواحد منهما منتخباً على أساس الانتخاب العام والمباشر، والثاني مكوناً إما من أعضاء منتخبين على درجتين أو أكثر، وفق شروط محددة، كالتقابات والمجالس الاقتصادية لبعض الدول أو عن طريق

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٨٠.

(٢) د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمه، د. رعد ناجي جده، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ص ٤٠٨.

(٣) ينظر: المادة (٤٨) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٤) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٥٦.

أعضاء وراثيين، كانكلترا (مجلس اللوردات)<sup>(١)</sup>، وفي دول أخرى يتم تشكيله بواسطة التعيين، مثل مجلس الاعيان ابان العهد الملكي، إلا أن طريقة الوراثة والتعيين لا تتفقان مع الأنظمة الديمقراطية، لذلك تعتمد بعض الدول تحقيقاً للديمقراطية اسلوباً وحيداً وهو الانتخاب<sup>(٢)</sup>.

أن القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ أخذ بالثنائية المتوازنة لنظام المجلسين من حيث ممارسة الاختصاصات التشريعية، إذ منح اقتراح القوانين للمجلسين عدا المالية وأعطى حق المناقشة التصويت عليها بعد تصديق الملك، وهذا ما قرره المادة (٦٢/ف٢) من القانون الأساسي<sup>(٣)</sup>.

ان اشتراط استحصال موافقة المجلس الآخر على مشروع القانون لكي يصبح قانوناً، كافية لإكراه المجلس الآخر على التمعن وإعادة النظر، مما يحقق الإجابة التشريعية، والحيلولة دون تعسف أحد المجلسين بالقيام بسن قوانين جائرة قد تهدد حقوق الافراد وهذه هي الغاية المتوخاة من اعتناق نظام ثنائية المجلسين<sup>(٤)</sup>، في حين يرى جانباً من الفقه أن ظاهرة المشاركة لا يمكن الاعتراف بها كقانون مستقل عن قوانين الدولة الاتحادية وانما هي مجرد نتيجة لقانون الاستقلال الذاتي للولايات، فهي تعني تعاون الهيئات الاتحادية والمحلية في اتخاذ القرارات، ومن دون هذا التعاون نكون امام حالة من التبعية والخضوع والتي تأخذ اشكالاتٍ مختلفة مثل الحماية أو الوصاية أو حتى الاستعمار<sup>(٥)</sup>.

وتختلف طريقة تمثيل ومشاركة الأقاليم والمحافظات من نظام إلى آخر، وللقضاء على الخوف لدى الأقاليم الصغيرة في الدول الاتحادية فأنها غالباً ما تلجأ لهذه الطريقة كي لا تكون ضحية للأقاليم الأكبر حجماً، وذلك باعتماد التمثيل المتساوي للدول الأعضاء بغض النظر عن حجمها وكثافة سكانها، كما في الولايات المتحدة الامريكية وألمانيا<sup>(٦)</sup>.

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص ٥٤٩.

(٢) علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، النجف، ٢٠١٦، ص ٤٣.

(٣) تنص المادة (٦٢/ف٢) من القانون الأساسي ((يجب أن ترفع جميع اللوائح القانونية إلى احد المجلسين فإذا قبلها، ترفع إلى الثاني، ولا تكون قانوناً ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك)).

(٤) د. غانم عد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستوري في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٥) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٠٦.

(٦) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية الفيدرالية (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٩٤-٩٥.

أما في العراق فقد نصت المادة (٦٥) من الدستور لعام ٢٠٠٥ على ان يشكل مجلس يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم واحال المشرع تنظيمه إلى مجلس النواب بإصدار قانون مجلس الاتحاد، ويصدر القانون بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وهو الذي يحدد اختصاصاته

ان السلطة التشريعية الاتحادية وفقاً لدستور العراق الدائم ٢٠٠٥ أخذت بثنائية المجلس وحسناً فعل المشرع العراقي حين أخذ بنظام المجلسين لأن العراق دستورياً ونظرياً يعد دولة اتحادية فدرالية، وبالرغم من وجود إقليم واحد إلا أن ذلك لا يقف حائلاً أمام مجلس الاتحاد في تمثيل المحافظات غير المنتظمة في إقليم، خاصة وأن كل محافظة تتسم بطابع خاص وان هذا الاتجاه هو اتجاه سليم؛ لأنه إذا كانت الأقاليم تتصهر في شعب واحد بفعل قيام الدولة الاتحادية وتصبح الأقاليم إقليماً واحداً على الرغم من اتساعها واختلافها فإن هذه الدولة سوف تصبح دولة موحدة وليست دولة اتحادية؛ لأن الدولة الاتحادية لا تقوم على أفراد وشعوب فقط، وانما تقوم على أساس الأقاليم ووجودها عنصر أساس وملزم للدولة الاتحادية يدور وجوداً وعدمها لها، وإلا أصبحت دولة عادية موحدة في سلطتها وذات هيكلية بسيطة<sup>(٢)</sup>.

مبدأياً فإن النظام الفيدرالي يفترض أن يقوم على أساس من القانون الدستوري الذي يمثل النظام العام لجميع الأقاليم التي تمارس السيادة الداخلية (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وفق الدستور الاتحادي كما في الولايات المتحدة الأمريكية والمانيا واسبانيا، فإن المشرع العراقي يتخذ موقف ثابت تجاه التحول للنظام الفدرالي<sup>(٣)</sup>، حيث أن الدستور الحالي ربط المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالأقاليم الأعضاء في الاتحاد ومنحها حق التمثيل في مجلس الاتحاد اسوة بالأقاليم الأعضاء على الرغم من الفارق الكبير بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذه الأخيرة تابعة لنظام اللامركزية الإدارية<sup>(٤)</sup>، إذ تنص على ان تمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق هذا المبدأ، ينظم ذلك بقانون، ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ذمة مالية مستقلة، ونص على جواز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، وبالعكس وبموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون<sup>(٥)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) د. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

(٣) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات "دراسة مقارنة"، ط ١، دار السنهوري، ٢٠١٦، ص ٣٨٦.

(٤) د. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٥) ينظر: المواد ١٢٢/ثانياً، خامساً) و (١٢٣) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

إلا أن مشروع مجلس الاتحاد العراقي لسنة ٢٠١٥ قد تبنى مبدأ النظام الاتحادي؛ وذلك بموجب المادة (١) والتي نصت على أن ((مجلس الاتحاد هو أحد مكونات السلطة التشريعية يمثل مصالح المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويضم ممثلين عن تلك المحافظات كافة))<sup>(١)</sup>.

وبذلك يكون العراق من الدول الاتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥ الذي كفل للتنظيم الإداري نقلة نوعية باتجاه اللامركزية واعتماد الإدارة عليها إلى جانب اعتماد اللامركزية السياسية (النظام الاتحادي)، فقد تضمن الدستور مواد نصت صراحة على كل من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية معاً وبدون الفصل أو التمييز بينهما، فقد نصت المادة (١١٦) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية))<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما يميز الدولة الفيدرالية ويعطيها طابعها الخاص من حيث أولوية السلطة على سلطات المناطق المحلية من ناحية، ومساهمة المناطق المحلية في ممارسة سلطة الدولة الاتحادية، وهذه المتطلبات بدورها تنعكس على تكوين هيئات تشريعية.

بمعنى آخر أن تقوم الوحدات المكونة للاتحاد المشاركة في التوجيه السياسي لدولة الاتحاد عن طريق من يمثلها في أجهزة مختصة متمثلة بالأعم الأغلب بالبرلمان.

### ثانياً: تكوين مجلس الاتحاد

تتميز اغلب الدول الاتحادية بثنائية سلطتها التشريعية، حيث تتكون من مجلسين:

**المجلس الأول:** يمثل الشعب بأكمله ويتم اختيار اعضاء هذا المجلس عن طريق الانتخاب، وبالنظر لتفاوت سكان الولايات يكون عدد النواب الذين يمثلون شعوب الولايات مختلفين ايضاً من ولاية إلى أخرى.

**المجلس الثاني:** هو مجلس الولايات ويمثل الولايات الاعضاء في الاتحاد ويكون عدد النواب الولايات متساوين فكل ولاية عدد محدد من النواب مهما اتسعت مساحتها أو صغرت أو زاد عدد سكانها، والمساواة هنا تهدف إلى رفع الحساسيات والتنازع واحترام السيادة الداخلية لكل ولاية، وان وجود هذا المجلس تطبيقاً لمبدأ المشاركة وضماناً لتحقيق التوازن وحفظ كيانات هذه الوحدات وشخصيتها<sup>(٣)</sup>.

(١) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط ٢، مكتبة دار الرياحين للطباعة والنشر، العراق، ٢٠٢٠م، ص ٨٧.

(٣) فؤاد احمد خلف العبيدي، الفيدرالية والاستقرار السياسي في العراق، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٥٣.

اما الدستور السويسري فاخذ بهذا المبدأ في تكوين مجلس المقاطعات لأكثرية المقاطعات مع استثناء حيث أقر الدستور في المادة (١٥٠/ف٢) منه على أن يكون لكل مقاطعة من مقاطعات (اوبفالدن، بند فالدن، بازل، ابزل، اوسرهودن، دابنزل اترهودن) ممثل واحد في حين ينتخب كل مقاطعه اخرى ممثلين<sup>(١)</sup>. وبصورة عامة يمكن القول أن التمثيل المتساوي قد اخذ به، ذلك أن المقاطعات التي تتمثل بنائب واحد هي من انصاف المقاطعات<sup>(٢)</sup>، أي لكل مقاطعة كاملة ممثلان في مجلس الشيوخ المقاطعات<sup>(٣)</sup>، وممثل واحد لكل نصف مقاطعة وتطبيقا للمادة (٥١) من القانون الأساسي الألماني، فهناك تكيف لإعداد المقاعد مع إعداد السكان في مجلس الولايات (البوندسرات)، إذ لكل ولاية ثلاثة أعضاء، فإذا زاد عدد سكانها عن مليوني نسمة لها أربعة. ولها خمسة اعضاء في حال اذا زاد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة ستة أصوات، لذا يمكن القول ان مبدأ التساوي في التمثيل لم يؤخذ به كما هو موجود في امريكا.

أما في دولة الإمارات العربية فإنه السلطة التشريعية الاتحادية والتي تتكون من مجلس واحد وهو المجلس الوطني الاتحادي لذا تم تجسيد مشاركة الولايات (الإمارات الأعضاء) في تكوين السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها بشكل يلائم الوضع الخاص للدولة<sup>(٤)</sup>، وهو مختلف عن النظم الاتحادية المقارنة، وقد تجسدت هذه المشاركة من خلال تمثيل الولايات في المجلس الأعلى للاتحاد، إذ يتشكل هذا المجلس من حكم الامارات السبع الاعضاء، وتطبق مبدأ المساواة في تمثيل الامارات الاعضاء، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حال غيابهم ولكل اماره صوت واحد في مداولات المجلس، وبهذا يكون المجلس الأعلى في دولة الامارات كالمجلس للولايات في السلطة التشريعية في الدول الاتحادية، ويحظى المجلس الأعلى لدولة الامارات بأهمية كبيرة وله تأثير قوي في النظام الاتحادي الاماراتي بسبب طبيعة اختصاصاته؛ وذلك أنه يتحكم بصورة شبه تامة بالوظيفة التشريعية والتنفيذية في الدولة<sup>(٥)</sup>، لذلك تظهر هنا أهمية مشاركة الامارات الاعضاء في هذا المجلس لضمان مركزها الخاص واستقلالها الذاتي وحماية اختصاصاتها وصلاحياتها.

(١) انظر: المادة (١٥٠ ف ٢) من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ وتعديلاته ولغاية عام ٢٠١٤.

(٢) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم الدستورية، بلا مكان نشر، ١٩٨٠، ص ٢٥١.

(٣) أنظر: المادة (٥١) من القانون الأساسي الألماني سنة ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

(٤) أنظر المادة (٨) من دستور الإمارات العربية المتحدة سنة ١٩٧١.

(٥) أنظر: بشأن اختصاصات المجلس الأعلى، المادتان (٤٧) و (٥٤) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل.

وفي ماليزيا، ووفقاً للمادة (٤٥) من الدستور، ان المجلس التشريعي الاتحادي (مجلس الشيوخ) أو ما يسمى (ديوان تيغارا) يكون تمثيل الولايات بعضوين لكل ولاية، وعضوين للأراضي الاتحادية لكوالامبور وعضو واحد للأراضي الاتحادية للايوان، أي أن مبدأ المساواة قد أخذ به لكن مع بعض الاستثناءات شبيهاً بسويسرا<sup>(١)</sup>.

ويهدف تشكيل السلطة التشريعية من المجلسين في النظام الفيدرالي إلى عدم التسرع في اصدار القوانين لكي تتصف بالدقة والوضوح وتحقيق الاستقرار التشريعي الضروري لشتى مفاصل الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتمثيل جميع الطبقات والشرائح، ويمنع استبداد السلطة التشريعية وهيمنة الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة التي يمثلها عدد قليل من الاعضاء في مجلس النواب، علماً ان نظام ثنائية السلطة التشريعية يتيح امكانية ادخال عناصر تتمتع بكفاءات عالية وخبرات متراكمة تؤدي إلى رفع مستوى اداء المجالس النيابية<sup>(٢)</sup>.

لهذا جرى الاتجاه لايجاد مجلس تشريعي تتمثل فيه المناطق كافة بالتساوي بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو ثرواتها، فيكون لكل منطقة محلية لهذا المجلس عدد الممثلين نفسه بينما مجلس الشعب مجموع سكان الدولة الفيدرالية، بحيث يتناسب عدد ممثلي كل منطقة مع عدد نفوسها، يسهم مجلس الولايات مع مجلس الشعب في صنع قوانين الدولة الفيدرالية<sup>(٣)</sup>.

اما في العراق فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بالسلطات الاتحادية في المادة (٤٨) على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا انه خصص هذا الفصل لبيان كل ما يتعلق بمجلس النواب فقط، اما مجلس الاتحاد فإنه قد خصص له المادة (٦٥) فقط والتي نصت على ان ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب))<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٤٥) من دستور ماليزيا لعام ١٩٥٧.

(٢) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية الفدرالية، مصدر سابق، ص ٤٧-٤٨.

(٣) د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور)، ط ١، عصمى للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٧.

(٤) أنظر: المواد (٤٨، ٦٥) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

نلاحظ ان تفاصيل العرض الخاصة بمجلس الاتحاد وصلاحياته، وواجباته، واجراءات تشكيله واختياره اسقطت بالكامل من الدستور، على امل ان يتولى مجلس النواب اصدار قانون لملئ هذا الفراغ، والواقع ان تشكيل مجلس الاتحاد وهو الشق الثاني من البرلمان، أمر غريب تماماً. ذلك يعني أن جزء من البرلمان (مجلس النواب) سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بقوام وتكوين الجزء الآخر من البرلمان نفسه. كما أن هناك مسألة أخرى تثير الاستغراب بشأن تشكيل مجلس الاتحاد، وهي أن المادة (١٣٧) من الدستور توّجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى، ولعله يراد بذلك تشجيع البرلمان على التأيي في كفاية التشريع الخاص بمجلس الاتحاد وان يأخذ فسحة اطول من الوقت، نرى ان عدم النص بشكل واضح وصريح على آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته يتناقض مع مبادئ النظام الاتحادي في الدول ذات الدساتير الاتحادية القائمة على ثنائية السلطة التشريعية، كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية وسويسرا، إذ ان النص الوارد في المادة (٦٥) من الدستور العراقي النافذ لم يورد في ثناياه طبيعة هذا المجلس كما ذكرنا.

لذا ينبغي الانصراف إلى ايجاد الأطر والسبل الدستورية والقانونية لاستكمال هذه المؤسسة التشريعية بشقيها، واجراء تعديل دستوري لنص المادة (١٤٢) من الدستور واعادة النظر بالنصوص الخاصة بمجلس الاتحاد لغرض تشكيل هذا المجلس عبر الآليات الدستورية وتحديد مهامه واختصاصاته بشكل صريح وواضح اسوة بمجلس النواب، كونه الذراع الثاني للسلطة التشريعية، ومن بعدها يتولى مجلس الاتحاد وضع نظامه الداخلي كما هو الحال في مجلس النواب، لكي لا يفقد هذا المجلس العلوية والأهمية التي من اجلها انشأت هكذا مجالس، ناهيك عن ان مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد نصت في المادتين (٢، ٣) الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الاتحاد والتي هي نفس الشروط الواجب توافرها في مجلس النواب، وايضاً طريقة انتخابهم هي نفس انتخاب اعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

(١) نصت المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على ((يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ما يلي:

اولاً: ان يكون عراقياً كامل الأهلية تم (٢٨) ثمانية وعشرون سنة من عمره في يوم الاقتراع.

ثانياً: ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة النزاهة والمساءلة والعدالة أو أي قانون اخر يحل محله.

ثالثاً: ان يكون غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اخرى شكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وان شمل بالعمو عنها.

رابعاً: ان يكون حاصللاً على شهادة الاعدادية على الاقل او ما يعادلها.

خامساً: ان يكون من ابناء المحافظة او مقيماً فيها.==

## الفرع الثاني

### العضوية في مجلس الاتحاد

تختلف الدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي التي تتبنى النظام الاتحادي في أسلوب اختيار العضوية في مجلس الاتحاد أو ما يسمى في بعض الدول المجلس الأدنى أو المجلس الثاني في السلطة التشريعية ، والقصد من وراء ذلك هو التمثيل الحقيقي لطبقات الشعب دون تمييز، وهناك عدة أساليب لاختيار العضوية في مجلس الاتحاد، كما تختلف تجارب الدول الاتحادية في تحديد مدة العضوية في مجلس الاتحاد، وهذا ما سوف نتناوله تباعاً وهي:

#### أولاً: أساليب اختيار العضوية:

تتنوع أساليب العضوية في مجلس الاتحاد أو الولايات، فقد تكون عن طريق الوراثة أو التعيين أو الانتخاب أو من خلال الجمع بين أكثر من أسلوب، وسوف نتطرق لكل أسلوب من هذه الأساليب تباعاً:

#### ١ - عضوية المجلس بالوراثة

بعد تعيين واختيار عضو من أعضاء مجلس الاتحاد قد يفقد هذا العضو عضويته بسبب الوفاة، فتنقل صفة العضوية منه إلى ورثته، ونلاحظ أن هذه الطريقة بدأت بالتعيين وانتهت بالوراثة، ويستمر الوريث في العضوية وهذا الأسلوب قديم<sup>(١)</sup> لا يتطابق مع المبادئ الديمقراطية وبالتالي يكون سبب لظهور الاستقطابات المقيتة<sup>(٢)</sup>، فمجلس اللوردات البريطاني مثلاً يتم اختيار اعضاءه عن طريق الوراثة غالباً<sup>(٣)</sup>، أي أن الوريث الشرعي لكل عضو من اعضاء مجلس اللوردات يصبح عضو في هذا المجلس بعد وفاة سلفه أو تخليه عن منصبه، ومما لا شك أن هذه الطريقة لا تكفل اختيار اصحاب الكفاءات، وبالتالي لا تؤدي إلى ايجاد مجلس تتوفر فيه الميزات المطلوبة كالخبرة وسعة الاطلاع في الشؤون العامة.

==وكما نصت المادة (٩) من القانون ذاته: ان لا يكون من أفراد القوات المسلحة او المؤسسة الأمنية او أعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي أو موظفي المفوضية العليا المستقلة لانتخابات عند ترشيحه.

(١) د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ٢٠٠٤، ص ٢٩٢-٢٩٥.

(٢) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ٢١٧.

(٣) د. غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص ١٢٦.



ولو طبقنا هذه الطريقة على اختيار العضوية في مجلس الاتحاد العراقي فإنها تصبح مغايرة لما نص عليه الدستور<sup>(١)</sup> في المادة (٢/ب) التي تنص على ان لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية؛ وذلك لأن العراق وفق المادة (١) من الدستور نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي<sup>(٢)</sup>.

## ٢ - عضوية المجلس بالتعيين

اتجهت بعض الدساتير إلى الأخذ بأسلوب التعيين<sup>(٣)</sup> في اختيار أعضاء المجلس التشريعي الثاني، ومنها كندا، حيث تتولى السلطة التنفيذية اختيار هؤلاء الاعضاء وفقاً للشروط التي تحددها، سواء تعلقت تلك الشروط بالفئات التي يتم اختيار المجلس الاعلى من بينها، أو شروط تتعلق بهم، والذي غالباً ما يختارهم رئيس الوزراء من بين اعضاء حزبه لضمان موافقة مجلس الشيوخ على برنامج حكومته، حيث يتألف المجلس الاتحادي الالمانى من اعضاء في حكومات الولايات الاتحادية التي تقوم بتعيينهم وسحبهم، ويمكن لاعضاء آخرين في حكوماتهم ان ينوبوا عنهم<sup>(٤)</sup>،

في كندا يتم اختيار أعضاء المجلس الأعلى عن طريق التعيين لمدى الحياة<sup>(٥)</sup>، واما المانيا فإن المجلس الفيدرالي يتألف وفقاً للقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ من اعضاء في حكومات الولايات، فإن طريقة اختيار اعضاء المجلس هي التعيين، إذ تختار حكومات الولايات (مجالس وزراء الولايات) مندوبيها فيه ولها حق اقالمتهم وتعيين مندوبين جدد محلهم دون ان يقيدوا في ذلك قيد، وجرت العادة ان تختار حكومات الولايات مندوبيها من بين موظفيها، يشترط ان يكون هذا الموظف أما رئيساً للبلدية أو عضواً لمجلس الشيوخ في حالة الولايات المعروفة بالمدن الحرة وهي: (برلين، بريمن، هامبورغ)، أو يكون رئيساً للوزراء أو وزيراً في حالة الولايات الأخرى<sup>(٦)</sup>، وان الحكمة الأساسية التي اجازت مبدأ التعيين هي الرغبة في اكمال تمثيل الكفاءات التي لا يتحقق تمثيلها في نظام الانتخاب، ومع ذلك فإنه يتعين ان تكون الغالبية

(١) ينظر: المادة (٢/ب) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) نصت المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (جمهورية العراق نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

(٣) القاضي عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي "دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٧، ص٧١.

(٤) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص٢١٧.

(٥) أنظر: المادة (أولاً/٢٩) من دستور المانيا الصادر عام ١٨٦٧ وتعديلاته لعام ٢٠١.

(٦) أنظر: المادة (٥١) من القانون الأساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

العديدة للعنصر المنتخب لا للعنصر المعين لكي لا تختل الصفة النيابية عن المجلس<sup>(١)</sup>، نص دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ على أن يتكون المجلس الأعلى من ممثلين حكومات الولايات، حيث منح القانون تلك الولايات حق تعيين ممثلين تلك الولايات<sup>(٢)</sup> وكذلك حق عزلهم دون تقيدهم وهذا يؤدي أولاً إلى تحجيم استقلال الاعضاء وجعلهم اداة ناقلة لرأي حكوماتهم فقط، وثانياً اضعاف اداء المجلس في ممارسة عمله، لأنه قد يتم عزل أحد الأعضاء وتعيين عضو جديد في المجلس في الوقت الذي تجري فيه مناقشة مسألة معينة<sup>(٣)</sup>.

### ٣- عضوية المجلس بالانتخاب

يتم تشكيل المجلس واختيار اعضاءه عن طريق الانتخاب، إلا أنه توجد طريقتين للانتخاب، طريقة الانتخاب المباشر، والأخرى الانتخاب غير المباشر:

#### أ- الانتخاب المباشر

ويعني أن الناخبون يختارون من يمثلهم في هذا المجلس عن طريق الانتخاب المباشر ولمدة محددة، فالدول الفيدرالية التقليدية التي تأخذ بهذه الطريقة لاختيار اعضاء المجلس التشريعي الثاني هي (الولايات المتحدة الامريكية<sup>(٤)</sup>، سويسرا<sup>(٥)</sup>، واستراليا<sup>(٦)</sup>)، أما الدول الفيدرالية الجديدة التي تأخذ بها حالياً فهي (المكسيك<sup>(٧)</sup>، الارجننتين<sup>(٨)</sup>، والبرازيل<sup>(٩)</sup>، ونيجيريا<sup>(١٠)</sup>).

وعلى الرغم من انتقاد هذه الطريقة بأنها تعطي اختيار اعضاء المجلس التشريعي الثاني إلى افراد عامة الشعب الذين كثيراً ما تنقصهم الخبرة في الشؤون السياسية ولا يحسبون تقدير كفاءة المرشحين بسبب اندفاعهم وراء الأهواء والاتجاهات السياسية وسهولة تأثرهم بالدعايات والشعارات الحماسية

(١) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٢) أنظر: المادة (١٥٣) من القانون الأساسي الألماني الاتحادي الصادر ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

(٣) أنظر: المادة (٥٣/أ) من القانون الأساسي الألماني الاتحادي الصادر ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

(٤) أنظر: المادة (الأولى) الفقرة (الخامسة) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ المعدل عام ١٩٩٢.

(٥) أنظر: المادة (١٥٢) من الدستور السويسري المعدل ٢٠١٤.

(٦) أنظر: الجزء الثاني من الفصل الأول البند (سابعاً) من دستور استراليا لعام ١٩٠١ وتعديلاته لغاية ١٩٨٥.

(٧) أنظر: المادة (٥٦) من الدستور المكسيكي الصادر عام ١٩١٧ وتعديلاته لعام ٢٠٠٧.

(٨) أنظر: المادة (٥٤) من دستور الارجننتين الصادر عام ١٨٥٣ وتعديلاته لغاية ١٩٩٤.

(٩) أنظر: المادة (٤٦) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ وتعديلاته لغاية ٢٠١٤.

(١٠) أنظر: المادة (١١٠) من دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩.

والسطحية للحزب السياسية<sup>(١)</sup>، إضافة إلى أنها تمكن المجلس التشريعي الثاني من منافسة المجلس التشريعي الأول المنتخب شعبياً هو أيضاً، إلا أن هذه الطريقة ترسخ مبدأ التمثيل الديمقراطي الحقيقي لإرادة الشعب باشتراك الجماهير الناجبة في الأقاليم والولايات واختيار من يمثلهم، وبذلك تقلل من الضغط الذي يتعرض له المجلس من قبل التيارات الحزبية والسياسية، كما أنها تزيد من اهتمام الناخبين وشعورهم بالمسؤولية إزاء القضايا الفيدرالية، مما يؤدي إلى الوعي والادراك لدى أفراد الشعب في كل إقليم أو ولاية<sup>(٢)</sup>.

ويميل العراق إلى الأخذ بطريقة الاقتراع السري المباشر في اختيار عضوية مجلس الاتحاد، حيث نصت المادة (٢/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد: (يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين سواء انتظمت المحافظة بإقليم أم لم تنتظم)<sup>(٣)</sup>.

#### ب- الانتخاب غير المباشر

وبموجب هذه الطريقة يتم اختيار الممثلين في إقليم والولايات في المجلس التشريعي الثاني عن طريق برلمان كل ولاية تقوم باختيار ممثليها، لمدة محددة، كما هو الحال في الهند<sup>(٤)</sup>، وفنزويلا<sup>(٥)</sup>، أي أن برلمان كل إقليم أو ولاية يؤدي إضافة إلى مهامه البرلمانية الرئيسة، مهمة اختيار ممثلين للأقاليم والولايات في المجلس التشريعي الثاني على المستوى الاتحادي أيضاً، ويرجع سبب تسمية هذه الطريقة بالانتخاب غير المباشر إلى كون برلمان الأقاليم والوحدات مجالس منتخبة انتخاباً مباشراً<sup>(٦)</sup>، وبناء عليه يصبح اختيار أعضاء المجلس التشريعي الثاني من قبل البرلمانات انتخاباً غير مباشر على درجتين، إذ يأتي أعضاء هذه البرلمانات بمثابة مندوبين، انتخبوا في أول درجة من قبل ناخبي كل إقليم أو وحدة، ثم يشكلون في الدرجة الثانية مجتمعاً انتخابياً لاختيار ممثلي الأقاليم أو الوحدة في المجلس التشريعي الثاني من بين المرشحين له، وقد سوغت هذه الطريقة اعتدال عملي لأنها تجعل اختيار أعضاء المجلس محصوراً في يد عدد محدود من الأشخاص يتمتعون بالقدرة على اختيار أصلح العناصر من بين المرشحين للمجلسين<sup>(٧)</sup>.

(١) علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق، مصدر سابق، ص ٦٦.

(٢) عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٣) أنظر: المادة (٢/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(٤) أنظر: المادة (٨٠) من الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ المعدل لغاية ٢٠١٢.

(٥) أنظر: المادة (١٦٠) من دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩ المعدل لغاية ٢٠٠٩.

(٦) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، ط ١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥، ص ١٥٤.

(٧) علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق، مصدر سابق، ص ٦٧.

أن الأخذ بطريقة الانتخاب غير المباشر عدة مزايا منها التقليل من اضرار الاندفاع وراء الالهواء والنزوات السياسية في اختيار المجلس النيابي، ذلك ان عامة الشعب هم أكثر تأثراً بهذه الالهواء والنزوات من اعضاء برلمانات الاقاليم والوحدات، وان الاخذ به يقوي العلاقة بين الهيئة التشريعية، سواء من قبل اعضاء الهيئات التشريعية الاقليمية أنفسهم أم من قبل من يختارونهم لذلك<sup>(١)</sup>، ومهما تكن مسوغات الاخذ بطريقة الانتخاب غير المباشر لاختيار اعضاء المجلس النيابي الثاني، فان هناك عيوب تشوب هذه الطريقة وتقلل من شأن المزايا وهذه العيوب هي:

- تحصر هذه الطريقة مهمة اختيار اعضاء المجلس في فئة صغيرة أو دائرة متميزة تتمثل في اعضاء البرلمانات في كل اقليم أو وحدة، فهذا يؤدي إلى الخروج عن مفهوم الديمقراطية الحقيقي<sup>(٢)</sup>.

- أن طريقة الانتخاب غير المباشر تبعد الناخبين في الاقاليم أو الوحدات عن اختيار اعضاء المجلس النيابي، لأنها تقوم بتوظيف برلمانات تلك الاقاليم والوحدات مما يجعل اعضاء المجلس يظهرون وكأنهم مندوبين أكثر مما هم ممثلين حقيقيين للناخبين في تلك الاقاليم والمحافظات، وبالنتيجة تؤدي إلى ضعف العلاقة بين الاعضاء والناخبين في الاقاليم والولايات.

- تحصر هذه الطريقة في اختيار اعضاء المجلس النيابي الثاني اعضاء البرلمان في كل اقليم، مما يسهل اخضاع هذه الفئة للضغوط والتيارات السياسية والحزبية المتنفذة، لقلة عددهم في تلك المناطق والتي تجعلهم فريسة لعوامل التأثير والضغط والفساد.

- كذلك من أهم العيوب التي تؤخذ على هذه الطريقة ان ممثلوا الاقاليم والولايات الذين يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب غير المباشر غير ملزمين رسمياً بالتعليمات الصادرة من البرلمانات التي اختارهم، إلا أنهم قد يتجهون عملاً إلى ارضاء هذه البرلمانات لضمان اعادة اختيارهم في المرة المقبلة<sup>(٣)</sup>.

مع تطور الديمقراطية واستقرارها توجهت غالبية الدول الاتحادية التي كانت في السابق تأخذ بطريقة الانتخاب غير المباشر إلى طريقة الانتخاب المباشر، ومنها الولايات المتحدة الامريكية حتى سنة

(١) د. غازي أكرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، عمان، ١٦٣-١٦٤.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٣) عابد خالد رسول، المجلس التشريعي في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٣٤.

١٩١٣<sup>(١)</sup> كانت تأخذ بطريقة الانتخاب غير المباشر، والمكسيك حتى سنة ١٩١٧<sup>(٢)</sup>، في معظم المقاطعات في (سويسرا) حتى السبعينيات من القرن العشرين<sup>(٣)</sup>، في البرازيل حتى سنة ١٩٨٨<sup>(٤)</sup>، وفي الأرجنتين حتى سنة ١٩٩٤<sup>(٥)</sup>. هذه الدول كانت تأخذ بطريقة الانتخاب غير المباشر.

#### ٤- الجمع بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر والتعيين:

يقسم اعضاء المجلس البرلماني الثاني على ثلاث فئات أو اجزاء، يتم اختيار كل فئة أو جزء منها بطريقة تختلف عن الجزء الآخر، الجزء الأول يتم اختيار اعضاء المجلس عن طريق الانتخاب المباشر، والثاني عن طريق الانتخاب غير المباشر، والثالث عن طريق التعيين، وحثهم في ذلك هي الرغبة في ان يتدارك الانتخاب غير المباشر والتعيين ما قد يفوت الانتخاب المباشر، وذلك بالاستفادة من المزايا التي يحققها كل من الانتخاب والتعيين، ومحاولة سد النقص ووجه القصور في الاسلوب الآخر، وفتح المجال امام الكفاءات الذي لم يفلح في المعركة الانتخابية أو الذي لم يشارك اصلاً، لذا يتم اختيار الاعضاء بالتعيين والانتخاب غير المباشر معاً<sup>(٦)</sup>، وقد أخذت بهذا الأسلوب دولة اتحادية واحدة وهي (بلجيكا)، لأنه يتناسب مع طبيعة مجتمعها التعددي، وطبيعة تركيبها الاتحادية التي تتألف من (ثلاث اقاليم وثلاث مجموعات لغوية) وطبيعة تركيبها الاتحادية حيث يتكون نظامها من مجلسين (مجلس الشيوخ) الذي يمثل الاقاليم والمقاطعات<sup>(٧)</sup>، ومن الدول التي أخذت بطريقة الانتخاب المباشر والتعيين هي الهند وماليزيا وروسيا، مع وجود اختلاف في تحديد الجهة التي تقوم باختيار الاعضاء المعينين، ففي الهند تكون الجهة المختصة بمهمة التعيين هي رئاسة الجمهورية الاتحادية<sup>(٨)</sup>، اما في ماليزيا فإن الملك

- 
- (١) أنظر: التعديل الثاني عشر من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ المعدل لغاية ١٩٩٢، حيث نص على: ((يجتمع الناخبون كل في ولاية، ويصوتون بالاقتراع السري لرئيس ونائب رئيس.....))،
- (٢) أنظر: المادة (٥٢) من دستور المكسيك لعام ١٩١٧.
- (٣) أنظر: المادة (١٥٠ / ٣/١) من دستور سويسرا الاتحادية لعام ١٩٩٩ المعدل لغاية ٢٠١٤.
- (٤) أنظر: المادة (٤٦) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ وتعديلاته لغاية عام ٢٠١٤.
- (٥) أنظر: المادة (٥٤) من دستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣ وتعديلاته لغاية عام ١٩٩٤.
- (٦) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ٢١٩؛ وكذلك ينظر: د. عبد الرحمن زبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٧١.
- (٧) أنظر: المادة (٦٧) من دستور بلجيكا لعام ١٨٣١ المعدل لغاية ٢٠١٢.
- (٨) أنظر: المادة (٨٠/ب) من دستور الهند لعام ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية عام ٢٠١٢.

يكون هو المسؤول، ولكن باقتراح وسيطرة رئيس الوزراء الماليزي الاتحادي<sup>(١)</sup>، أما مجلس الاتحاد في روسيا فإنه يتألف من ممثلين عن كل مكون للاتحاد الروسي، واحد من الهيئة الحكومية التابعة للدولة والثاني من الهيئة التنفيذية التابعة للدولة، وهي بذلك أخذت بطريقة التعيين والانتخاب المباشر<sup>(٢)</sup>.

أما في العراق فأن مشروع قانون مجلس الاتحاد حدد طريقة واحدة لاختيار اعضاء المجلس وهي طريقة الانتخاب السري المباشر وبواقع (٤) اعضاء لكل محافظة سواء كانت منتظمة في اقليم أم غير منتظمة، وبالتالي فأن المشرع العراقي قد أخذ بطريقة التمثيل المتساوي مجارة مع طريقة التمثيل في الولايات المتحدة الامريكية في مجلس الشيوخ بشكل متساوي بغض النظر عن عدد السكان أو المساحة الجغرافية أو اللوردات أو شيء آخر<sup>(٣)</sup>، حيث نصت المادة (٢) من مشروع مجلس الاتحاد المزمع الموافقة عليه من قبل مجلس النواب في (أولاً) (يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة اعضاء منتخبين، سواء انتظمت المحافظة باقليم أم لم تنتظم<sup>(٤)</sup>).

من خلال ما تقدم لوحظ في الطرق والاساليب التي تؤخذ بطرق الانتخاب وبنوعيه المباشر وغير المباشر وطريقة الوراثة وطريقة التعيين، أن الراجح لتعيين اعضاء مجلس الاتحاد هو ان تكون لرئاسة مجلس الاتحاد توزع بالتساوي بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، فيخصص لكل واحدة على سبيل المثال (مقعدان اثنان) دون التمييز بينها، كما هو معتمد في مقترح مجلس الاتحاد مع تولي سلطة مجلس الاتحاد وضع نظام داخلي<sup>(٥)</sup>، وميزانية مستقلة، بغية تسيير شؤونه الإدارية والمالية، والنظام الداخلي يعتبر الضمانة القانونية لاعضاء مجلس الاتحاد اثناء ادائهم واجباتهم إذ لا يتحقق الاستقلال إلا بوضع النظام الداخلي للمجلس (مجلس الاتحاد).

(١) أنظر: المادة (١/٤٥) من دستور ماليزيا لعام ١٩٥٧ وتعديلاه لغاية ٢٠٠٧.

(٢) أنظر: المادة (١/٩٥، ٢) من دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ وتعديلاته لغاية ٢٠١٤.

(٣) سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٤) أنظر: المادة (٢/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي لسنة ٢٠١٤.

(٥) أنظر: المادة (٧) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤ والتي تنص ((يضع مجلس الاتحاد نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه وحتى يتم ذلك على المجلس الاستعانة باحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وبما لا يتعارض واحكام هذا القانون ومهام مجلس الاتحاد)).

## ثانياً: مدة العضوية في مجلس الاتحاد

بعد أن بينا طريقة اختيار أعضاء المجلس البرلماني الثاني، لذا سوف نتناول مدة العضوية لهذا المجلس في الدول الاتحادية، لما لهذا المجلس من أهمية في تحقيق التوازن للسلطة التشريعية التي تتألف من مجلسين، ولكل مجلس نيابي مدة ولاية محددة، تنتهي هذه المدة لتبدأ دورة انتخابية جديدة، في البلدان التي تأخذ بالأنظمة الديمقراطية وتطبق نصوص الدستور، ما لم تحول قوة قاهرة دون إجراء انتخابات جديدة، كالحروب والاضطرابات الداخلية<sup>(١)</sup>، لذلك نجد تفاوت واختلاف في مدة العضوية في كل من المجلسين، والاعلم أن مدة المجلس النيابي الأول أربع سنوات إلى خمس سنوات وهي مدة معقولة لا طويلة ولا قصيرة، وتكون في المجلس النيابي الثاني أطول، ويرجع السبب في ذلك إلى كونها منسجمة مع الرغبة في إبقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس<sup>(٢)</sup>، وهي من الأمور المقررة بأن تكون المدة النيابية لكلا المجلسين مختلفتين حيث تكون مدة المجلس النيابي الثاني أطول من المجلس الأول، والسبب أن المجلس الأول منتخب انتخاباً كاملاً من قبل الشعب ليصبح الأكثر تمثيلاً عن إرادة الأمة، وبذلك يحقق رقابة فعالة للشعب على نوابه وأعمالهم، وتتمثل هذه الرقابة لفي تجديد انتخاب أعضاء المجلس بعد انقضاء فترة النيابة التي يجب أن لا تطول مدتها، بحيث يرجع النواب إلى الشعب الذي يعمل على إعادة انتخاب النائب الذي أحسن في عمله وعلى عدم إعادة انتخاب من تهاون في عمله النيابي<sup>(٣)</sup>.

تحرص اغلب الدساتير على تحديد مدة ولاية المجلس النيابي الثاني حيث حدد الدستور الأمريكي مدة ولاية مجلس الشيوخ ست سنوات، وان تلت أعضاء المجلس يتجدد انتخابهم كل سنتين<sup>(٤)</sup>، وان نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو من يتولى رئاسة هذا المجلس<sup>(٥)</sup>، وتليها (٦) سنوات في (استراليا)<sup>(٦)</sup>، والمكسيك<sup>(٧)</sup> ثم (٤) سنوات في (الارجنتين والبرازيل) وهي (٥) سنوات في (كندا، الهند، باكستان)، اما

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ٢١٩.

(٢) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٣) د. حنان محمد القيسي، المصدر أعلاه، ص ١٢.

(٤) حمدان محمد سيف الغفلي، مظاهر استقلال وتوازن السلطات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧، ص ١٣٥.

(٥) أنظر: المادة (الأولى/ الفقرة ٣) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩ ولغاية ١٩٩٢.

(٦) أنظر: المادة (١٣) من دستور استراليا لعام ١٩٠١ وتعديلاته لغاية ١٩٨٥.

(٧) أنظر: المادة (٥٦) من دستور المكسيك لعام ١٩١٧ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٧.

اطول مدة لعضوية المجلس البرلماني الثاني في غالبية الدول هي (٦) ست سنوات وهذا ما اخذت به (الولايات المتحدة الامريكية، استراليا، المكسيك، الارجننتين، الهند، باكستان)، اما في (البرازيل) فقد حدد ب(٨) سنوات<sup>(١)</sup>، وفي كندا اصبح اعضاء مجلس الشيوخ بعد ان كانت قبل عام ١٩٦٥ مدى الحياة يحالون على التقاعد بعد بلوغ سن (٧٥)<sup>(٢)</sup> وهو نفسه ما سارت عليه الهند<sup>(٣)</sup> والاعضاء الوارثين لمجلس الشيوخ في بلجيكا وهم ابناء الملك الذين لهم العضوية في المجلس بحكم القانون<sup>(٤)</sup>.

أما في العراق فأن مشروع مجلس الاتحاد نص في المادة (٩/أولاً) (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية، تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده).

نرى ان المشرع لم يحدد في الدستور مدة زمنية لانعقاد مجلس الاتحاد وانما ترك تحديد ذلك إلى المشرع العادي الذي حدد مدة ولاية المجلس بمشروع قانون مجلس الاتحاد بأربع سنوات سائراً على نهج المدة الزمنية التي حددها المشرع في الدستور لمجلس النواب، وكان من الأفضل ان تكون الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد أطول من الدورة الانتخابية لمجلس النواب كأن تكون ستة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة السادسة لدورة انعقاده اسوة بما تسير عليه الاعراف الدستورية في الكثير من دول العالم.

هناك عاملين تتأثر بهما مدة العضوية، وهي مدى امكانية حل المجلس ومدة امكانية اعادة انتخاب اعضاءه.

كقاعدة عامة لا يخضع المجلس للحل في معظم الدول الاتحادية، ما عدا استراليا خرجت عن هذه القاعدة (يجوز للحكومة القيام بالحل المزدوج لمجلسي (النواب والشيوخ) إذا استعصى الاتفاق بينها بشأن مشروع قانون مقترح، اما في الولايات المتحدة الامريكية والارجنتين فانه لا ينحصر عدم قابلية الحل بالمجلس الثاني فقط، وانما المجلس الأول ايضاً، وذلك كتجسيد لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٥)</sup>).

(١) أنظر: المادة (٤٦) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨.

(٢) أنظر: المادة (١/٢٩) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ المعدل لغاية ٢٠١١.

(٣) أنظر: المادة (١/١٣) من دستور الهند لعام ١٩٤٩ المعدل لغاية ٢٠١٢.

(٤) أنظر: المادة (٩٠) من دستور بلجيكا لعام ١٨٣١ المعدل لغاية عام ٢٠١٢.

(٥) أنظر: المادة (٢٨) من دستور استراليا لعام ١٩٠١ المعدل لغاية ١٩٨٥.



والعامل الثاني هو مدى امكانية اعادة انتخاب اعضاء المجلس، ففي معظم الدول الاتحادية يحق لاعضاء المجلس البرلماني الثاني، اسوة بالمجلس البرلماني الأول اعادة ترشيح انفسهم لعضوية المجلس دون قيد أو شرط، ما ادام أنهم مازالوا يتمتعون بنفس الشروط التي تؤهلهم إلى عضوية المجلس، إنهم لم يستقيلوا ولم يتقاعدوا ولم يرتكبوا مخالفة او جريمة تمنعهم من العضوية في المجلس لكن هناك بعض الدول كالمكسيك والتي تمنع إعادة انتخاب ممثلين المجلس الأول بعد تمتعهم لدورتين متلاحقتين وهو نفس القيد على أعضاء المجلس الثاني مجلس الشيوخ في هيئة منتخبة<sup>(١)</sup>، وفي ماليزيا أيضا قيدت على أعضاء مجلس الشيوخ<sup>(٢)</sup>، أن يخدم لأكثر من مدتين نيابيتين، علما ان مدة نيابة المجلس (٣)سنوات، وعلى الرغم من ان هذا القيد يمنع احتكار العضوية في المجلس، ويكون تجديد مجلس الشيوخ بشكل كامل كل ست سنوات<sup>(٣)</sup>.

مما تقدم نلاحظ ان الدول الاتحادية والتي تأخذ بنظام ثنائية المجلس التشريعي قد نظمت في أغلب دساتيرها كيفية تنظيم احكام المجلس النيابي (مجلس الاتحاد) من حيث التكوين ومدة العضوية، بينما دستور جمهورية العراق لم ينظم تكوين مجلس الاتحاد ومدة العضوية، مما ادى إلى فتح المجال امام التكتلات السياسية ولمدة أربعة دورات برلمانية وإلى لحظة كتابة رسالتي من عدم اتمام مشروع قانون مجلس الاتحاد والذي عرض على البرلمان في ٢٢/٩/٢٠١٤ ولم يتم المصادقة عليه.

من خلال استقراء ما سبق مستنديين على ذلك ما بحثناه من عضوية المجلس التشريعي النيابي، نقترح ان تكون الشروط لمرشحي عضوية مجلس الاتحاد العراقي وفق ما يأتي:

- أ- أن يكون عراقياً كامل الأهلية
- ب- أن يكون عراقي الجنسية من أبوين عراقيين.
- ج- أن يكون مواطناً عراقياً منذ ستة عشر عاماً، وكان عند انتخابه من سكان الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم أي من سكة المحافظة التي سوف يمثلها.
- د- ان يكون المرشح قد اكمل (٣٥) من عمره قبل الانتخاب، حتى يتنوع العمر بين المجلسين، وكذلك الخبرة والأمانة للعضو في مجلس الاتحاد المرشح.

(١) أنظر: المادة (٥٩) من دستور المكسيك الصادر ١٩١٧ المعدل لغاية ٢٠٠٧.

(٢) أنظر: المادة (٤٥/٣/١) دستور ماليزيا الاتحادية لعام ١٩٥٧ المعدل لغاية ٢٠٠٧ حيث نصت ((لا يجوز لعضو في مجلس الشيوخ ان يحتفظ بمنصبه لفترة تزيد عن ولايتين سواء كان ذلك ع التوالي ام لا)).

(٣) أنظر: المادة (٥٦) من دستور المكسيك لعام ١٩١٧ المعدل لغاية ٢٠٠٧.

هـ - ان يكون من حملة الشهادات الجامعية الأولية فأكثر، يشترط أن تكون الشهادة صادرة من جامعة معترف بها من قبل الدولة العراقية.

و- أن يكون من ابناء الاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم التي يرشح عنها بالولادة أو من الساكنين فيها مدة لا تقل عن سبع سنوات انجساماً مع ما تنص عليه المادة (٦٥) من الدستور.

ز- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو بجرائم كبرى مثل القتل العمد وخيانة الوطن أو اثرى على حساب الوطن والشعب أو على حساب المال العام.

ح- أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه للمجلس.

ط- أن لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المسائلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد

أن معرفة الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد ترتبط ارتباطاً وثيقاً في النظام القانوني الذي ينظم مجلس الاتحاد الذي يعتبر المجلس الثاني في السلطة التشريعية في دستور ٢٠٠٥، وتمارس السلطة التشريعية صلاحيتها استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وبهذا كما اسلفنا فإن العراق من الدول التي أخذت بنظام ثنائية المجلس التشريعي، إذ نصت المادة (٦٥) من دستور ٢٠٠٥ على ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب))، وللوقوف على الطبيعة القانونية لمجلس الاتحاد سوف نوضح التكيف القانوني لمجلس الاتحاد في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فيتناول التمييز بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

## الفرع الأول

### التكيف القانوني لمجلس الاتحاد

مجلس الاتحاد هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية في الدول الاتحادية التي تأخذ بثنائية المجلسين، وهنا يثور امامنا سؤال وهو هل ان مجلس الاتحاد مجلس تشريعي وكما بينت المادة (٦٥) من الدستور أم أنه مجلس استشاري؟ وللجواب على هذا السؤال سوف نستعرض نماذج بعض الدول التي أخذت بنظام ثنائية المجلسين، ومن ثم نبين موقف الدستور العراقي النافذ من مجلس الاتحاد.

### أولاً: النموذج الأمريكي (مجلس الشيوخ الأمريكي في الولايات المتحدة الأمريكية)

تتأط السلطة التشريعية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية بالكونغرس والذي يتكون من مجلسين هما (مجلس النواب والذي يمثل الشعب الأمريكي، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات بشكل متساو<sup>(١)</sup>)، يتكون مجلس الشيوخ من شيوخ لكل ولاية، ويكون لكل منهما صوتاً واحداً تطبيقاً لمبدأ المساواة في التمثيل والذي يحقق التوازن السياسي ما بين الولايات الكبيرة والصغيرة في عملية صنع القوانين الاتحادية<sup>(٢)</sup>، وينتخب الشيوخ لمدة ستة سنوات، وان ثلث اعضاء المجلس يتجدد انتخابهم كل سنتين، وان نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو من يتولى رئاسة المجلس، ولكن لا يحق له الادلاء بصوته إلا عند تساوي الاصوات<sup>(٣)</sup>، ويشترط في المرشح لهذا المجلس أن يكون قد بلغ الثلاثين من عمره ومكتسباً للجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات في الأقل، على ان يكون من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها<sup>(٤)</sup>، وينتخب المجلس من بين اعضاءه (١٥) خمسة عشر لجنة دائمية، ويشترك كل عضو في لجنيتين أو أكثر بما فيها اللجان الخاصة<sup>(٥)</sup>.

يختص مجلس الشيوخ باقتراح مشروعات القوانين وتقديمها اسوة بمجلس النواب باستثناء مشروعات الضرائب وزيادة الدخل فتكون من اختصاص مجلس النواب، ويمكن لمجلس الشيوخ تعديلها<sup>(٦)</sup>.

ويتولى مجلس الشيوخ الموافقة على التعيين في الوظائف العامة في السلك الدبلوماسي وقضاة المحكمة العليا<sup>(٧)</sup>، وللمجلس الشيوخ وحده سلطة اجراء محاكمة في جميع تهم المسؤولين، وعندما يعقد مجلس الشيوخ لذلك الغرض، يقسم جميع اعضاءه اليمين أو بالاقرار، وعندما تتم محاكمة الرئيس، يرأس رئيس القضاة الجلسات ولا يجوز ادانة أي شخص بدون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين، ويقوم بتنظيم التجارة الداخلية والخارجية، وفرض الضرائب والرسوم، وانشاء المحاكم الاتحادية الاقل درجة من المحكمة الدستورية العليا<sup>(٨)</sup>، كما يحق لمجلس الشيوخ رفض أي مشروع بقانون يحال إليه من مجلس النواب بعد ان يكون قد اقره<sup>(٩)</sup>، ولا

(١) ينظر: المادة (الأولى/ الفقرة الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٢) ينظر: البند (١) الفقرة (٢) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٣) ينظر: البند (١) الفقرة (١) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٤) ينظر: نصوص البندين (٢، ٣) من الفقرة (٣) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٥) ينظر: نص البند (٣) من الفقرة (٣) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٦) ينظر: نص البند (١، ٢) من الفقرة (٧) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٧) ينظر: نص البند (٢) من الفقرة (٢) من المادة (الثانية) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٨) ينظر: نص البنود (١-٩) من الفقرة (٨) من المادة (الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٩) م. م. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، دار السنهوري، لبنان، ٢٠١٦، ص ١٥٣.

يصبح مشروع القانون نافذاً بمجرد اقراره من مجلس الشيوخ إلا بعد تصديق رئيس الجمهورية عليه<sup>(١)</sup>، ويشترك مجلس الشيوخ مع السلطة التنفيذية في ممارسة سلطة عقد المعاهدات الاتحادية، ويحق للرئيس عقد المعاهدات بعد استشارة مجلس الشيوخ واخذ موافقته شرط ان يوافق على المعاهدة ثلثا الشيوخ الحاضرين، ويجب أن يحظى تعيين كبار الموظفين مثل السفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا موافقة مجلس الشيوخ على أن لا يعترض على من يختارهم كوزراء من قبل الرئيس الأمريكي<sup>(٢)</sup>، وهو عرف استقر عليه منذ بداية العمل بالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧م باعتباره هو المسؤول عنهم وعن جميع تصرفاتهم امام الشعب، وبالتالي رأى من الواجب أن يترك له أمل اختيارهم، وقد أدى هذا المسلك من جانب مجلس الشيوخ إلى ان يعتقد البعض أن مجلس الشيوخ قد تنازل عن حقه في هذا المجال، بينما ذهب آخرون إلى ان هذا الحق باقياً وقائماً رغم قلة استعماله إلا انه حق مقرر بنص الدستور<sup>(٣)</sup>، حيث نصت المادة (الثانية) على ان السبيل الوحيد لتخلي مجلس الشيوخ عن سلطته في الموافقة على بعض التعيينات هو ان يصدر الكونغرس قانوناً ينص على اسناد لتعيين في تلك المناصب إلى الرئيس أو أي هيئة أخرى تمارسه منفردة.

مما تقدم فإن مجلس الشيوخ يساهم مساهمة فعالة في ممارسة السلطات الاتحادية وفي تكوينها، حيث لا يمارس الاختصاص التشريعي فحسب، بل يشمل الاختصاص التنفيذي، وبذلك يكون قد ساهم في سلطة الحكم وفي تكوين ارادة الدولة في مختلف النواحي التشريعية والتنفيذية وفي اعمال السياسة الخارجية بواسطة مجلس الشيوخ (السينات) وبهذا فهو النموذج الذي جعل المجلس الأعلى الامريكي أو السينات يتمتع بصلاحيه أكثر من مجلس النواب الامريكي.

### ثانياً: النموذج الالمانى

تتألف السلطة التشريعية لجمهورية المانيا الاتحادية من مجلسين وهم كل من مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ)، والمجلس الاتحادي (البوندسرات)، وقد اعتبر كل من المجلسين وحدة دستورية مستقلة تمارس كافة اختصاصاتها الدستورية بشكل مختلف عن المجلس الآخر.

(١) ينظر: المادة (١) الفقرة (٧) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٢) م. م. علي جاسم، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٣) ينظر: نص المادة (٢) الفقرة (٢) البند (٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

يختص المجلس الاتحادي بتقديم مقترحات القوانين الاتحادية وإجراء التعديلات الدستورية بموافقة ثلثي اعضاءه، والمصادقة على المعاهدات الدولية والتي تبرمها الحكومة الاتحادية<sup>(١)</sup>، وتشكيل اللجان التحقيقية ونقضي الحقائق في جلسات سرية أو علنية<sup>(٢)</sup>، ويمارس البرلمان الاتحادي الدور الرقابي على اداء الحكومة من خلال الرقابة البرلمانية، وتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية باغلبية ثلثي الأصوات في حالة خيانة رئيس الجمهورية والمساس المتعمد بالقانون الأساسي أو القوانين الاتحادية<sup>(٣)</sup>، أن القانون الأساسي قد منح مجلس الاتحاد اختصاصات في غاية الأهمية ومركزاً دستورياً قوياً، ومن هذه الاختصاصات المسائل المشتركة بين الولايات والحكومة الاتحادية، أو التي تتولى الولايات تنفيذ القوانين فيها، وهذا يعني أن الولايات لا ترغم على تنفيذ القوانين إلا إذا كانت قد وافقت عليها عن طريق مجلس الاتحاد أو الموافقة على أي تعديل يدخل على هذا القانون في المستقبل، اما في المسائل التي لا علاقة للولايات بها فإن موافقة المجلس الاتحادي على القوانين ليست ضرورية، وبإمكان مجلس النواب اصدار هذه القوانين على الرغم من اعتراض المجلس الاتحادي عليها<sup>(٤)</sup>، وقد اعطى القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل لمجلس الشيوخ سلطة في تشريع القوانين المالية لاسيما تلك التي تهم الولايات، إذ ان هذا المجلس له حق استخدام الاعتراض المطلق بشأن هذه القوانين، ويشارك مجلس النواب في اقرار الموازنة العامة وتنفيذها<sup>(٥)</sup>، كما منح القانون الأساسي مجلس الشيوخ (المجلس الاتحادي) حالة استثنائية سميت (حالة الطوارئ التشريعية)، فإذا ما رفض مجلس النواب مشروع أي قانون وصفته الحكومة بالمستعجلة، يمكن لرئيس الجمهورية بناء على طلب من الحكومة الاتحادية وموافقة المجلس الاتحادي اعلان حالة الطوارئ التشريعية على هذا المشروع، وإذا رفض هذا المشروع مجلس النواب من جديد في مدة اقصاها اربعة اسابيع، يكفي ان يوافق مجلس الشيوخ على المشروع ليصبح قانوناً ساري المفعول<sup>(٦)</sup>.

يتبين من خلال ما سبق أن المجلس الاتحادي الالمانى مجلس تشريعي ثان قوي، فعلى الرغم من أنه لا يتمتع بالسلطات التي منحها الدستور لمجلس النواب، إلا أنه نظراً لامتلاك المجلس الفدرالي سلطة الاعتراض المطلق على القوانين التي تؤثر في اختصاصات الولايات فإنه بإمكانه أن يؤدي دوراً قوياً في

(١) أنظر: الفقرة (٢) من المادة (٥٩) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (٤٤) والفقرة (١) من المادة (٦١) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٣) أنظر: المادة (٦٧، ٦٨) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٤) عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٧٩.

(٥) أنظر: المواد (١٠٥، ١٠٧، ١١٤) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٦) أنظر: المادة (٨١) من القانون الأساسي الألماني المعدل ١٩٤٩.

حماية مصالح حكومات الولايات؛ لأن الدستور اعطى للمجلس صلاحية مساوية لمجلس (البوندستاج) في القوانين المتعلقة بمصالح الولاية وتعد موافقة المجلس أمراً ضرورياً.

### ثالثاً: النموذج الهندي

تتكون السلطة التشريعية المركزية من مجلسين كما حددها الدستور، الأول مجلس الولايات (الراجيا سبها Rajaa Sabha) وهو المجلس الأعلى، والثاني مجلس الشعب (لوك سبها Lok Sabha) وهو المجلس الأدنى، يتكون أعضاء المجلس الأعلى من ٢٥٠ عضواً منهم ٢٣٨ عضواً منتخبين عن الولايات والأقاليم التي تديرها الحكومة المركزية و (١٢) عضواً يعينون بواسطة رئيس الجمهورية من بين أولئك الذين لهم معرفة خاصة أو خبرة علمية في قضايا الأدب والعلم والفن والخدمات الاجتماعية، وتوزع المقاعد في المجلس بين مختلف الولايات والأقاليم التي تديرها الحكومة المركزية على أساس عدد السكان، وتنتهي عضوية ثلث أعضاء المجلس كل سنتين، ويحق للعضو ان يعيد ترشيحه، وأن سبب انتهاء عضوية ثلث أعضاء المجلس كل سنتين هو للحفاظ على ديمومة ثلثي أعضاء المجلس بشكل دائم لتمرير بعض التعديلات الدستورية<sup>(١)</sup>، يشارك مجلس الولايات مجلس الشعب في ممارسة عدة وظائف رقابية وإدارية، على الرغم من الوزارة غير مسؤولة امام مجلس الولايات، إلا أنه يحق له توجيه اسئلة إلى الوزراء، كما يؤثر على الحكومة من خلال التماس معلومات بشأن اعمالها أو من خلال الانتقادات التي يوجهها إليها<sup>(٢)</sup>، إذ يتمتع البرلمان الهندي بسلطات واسعة ويمارس مجموعة من الوظائف المختلفة، فوظيفته الأولى أنه الجهاز الرئيسي لوضع القوانين في الهند، وتحدد وظائفه من الناحية القانونية بطبيعة جمهورية الهند الاتحادية وسلطات المحكمة العليا وحققها في اعلان عدم دستورية معظم أنواع التشريعات البرلمانية، وللبرلمان بعض السلطات الدستورية، إذ يسمح له بأن يعدل حدود الولايات، وقد اعاد تنظيم الولايات الهندية بصورة اساسية عن طريق التشريع العادي، والبرلمان الهندي أكبر هيئة للمناقشة في البلاد، إذ تناقش السياسة الداخلية والخارجية ويتم اتخاذ القرارات بشأنها<sup>(٣)</sup>.

(١) أحمد فارس عبد المنعم، النظام السياسي الهندي "الواقع والمستقبل"، أوراق اسبوية، ع (١٢)، شباط ١٩٩٧، مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة، ص ٩.

(٢) عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٣) م. م. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سابق، ص ١٩٥.

يبدو دستورياً بأن لمجلس الولايات سلطات مساوية لمجلس الشعب في التشريع إلا أنه عملياً اضعف من الأخير، ويرجع سبب ذلك إلى تأثير نظام الحكم السائد في الهند بنموذج النظام البرلماني في بريطانيا، حيث تكون الوزارة مسؤولة تجاه مجلس الشعب ووزرائهم جميعهم أعضاء في مجلس الشعب لا في مجلس الولايات، ولا يجتمعون إلا نادراً في مجلس الولايات، إضافة إلى هيمنة حزب (المؤتمر الوطني) على مجلس البرلمان وعلى معظم المجالس التشريعية في الولايات منذ (١٩٥٠) وحتى (١٩٨٩) ما عدا مدة قصيرة بين (١٩٧٧-١٩٨٠) وهذا ما أمن خضوع مجلس الولايات لإرادة مجلس الشعب والوزارة.

ومع هذا فإن الدستور الهندي الاتحادي منح مجلس الولايات صلاحيات ينفرد بممارستها دون مشاركة مجلس الشعب معه، إذ يحق لمجلس الولايات ان يوافق بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين على قيام البرلمان الاتحادي بوضع قوانين بشأن أي مسألة تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للولايات، ويحق لمجلس الولايات انشاء مرافق عامة إذا أعلن بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين ما يقتضي والمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

كما ان مجلس الولايات ترك (١٢) عضو يعينون بواسطة الرئيس وهؤلاء يقومون بتقديم المساعدة للأعضاء الآخرين الممثلين للولايات لكي تكون التشريعات أكثر قوة وحكمة، إذ ان البرلمان الاتحادي كلما كان قوياً في قراراته وممثلاً للشعب بمختلف طوائفه يساعد ذلك على قوة التشريعات الاتحادية وسرعة تطبيقها في كل ولاية من دون الاحساس بأن هذه التشريعات تتعارض وخصوصية هذه الولاية، وبهذا فإن التمثيل في مجلس (الراجيا سبها)، وبما لا يضر المصلحة لأي ولاية ودون تهميش لأي طائفة أو يعتبر ذلك المجلس الاتحادي في الهند مصدر قوة للدولة الاتحادية الهندية<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: النموذج الاماراتي

أقر الدستور الاماراتي في المادة الأولى منه بأن ((الامارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، ويشار إليها فيما بعد في هذا الدستور بالاتحاد))<sup>(٣)</sup>، تكون سلطات حكام الامارات مطلقة في ممارسة جميع السلطات إذ يديروا شؤون الامارات على وفق التقاليد والاعراف السائدة، دون تدخل سلطات الاتحاد في

(١) عابد خالد رسول، المجلس التشريعي في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٢) م. م. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، مصدر سابق، ص ١٩٦.

(٣) ينظر: نص المادة (١) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

اختيار هؤلاء الحكام، وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية فإن الامارات المكونة للاتحاد لها الحق الكامل في اصدار التشريعات المتعلقة بشؤون كل امارة شريطة عدم تعارضها مع احكام الدستور الاماراتي.

كما يلاحظ ان هناك غياب واضح في مبدأ الفصل بين السلطات وتداخل في القواعد العامة للسلطة التشريعية، إذ عند الرجوع إلى الدستور الاماراتي نرى هناك خمسة جهات من السلطات الاتحادية، تمارس الدور التشريعي وهي (المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس وزراء الاتحاد، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي<sup>(١)</sup>)، يمارس المجلس الاعلى للاتحاد وهو السلطة العليا فيه، ويشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حال غيابهم، أو تعذر حضورهم، ولكل امارة صوت واحد في مداوات المجلس<sup>(٢)</sup>، ويتولى اختصاصات واسعة كالتصديق على القوانين ورسم السياسة العامة، والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات، والموافقة على تعيين رئيس وزراء الاتحاد وقبول استقالته والموافقة على تعيين قضاة المحكمة الاتحادية وغيرها من الاختصاصات، وتصدر قرارات مجلس الاتحاد باغلبية خمسة اعضاء على ان يكون من المصوتين ممثلي امارتي دبي وابو ظبي<sup>(٣)</sup>.

أما المجلس الثاني فهو المجلس الوطني للاتحاد والذي يعد بمثابة المجلس التشريعي الاتحادي في الدولة الاتحادية وهذا المجلس يتكون من (٣٤) عضواً موزعين على الامارات الاعضاء حيث حدد حصة ابو ظبي ب(٨) مقاعد، ودبي ب(٨) مقاعد ايضاً، والشارقة ب(٦) مقاعد، ورأس الخيمة ب(٦) مقاعد ايضاً، وعجمان (٤) مقاعد وام القوين (٤) مقاعد، الفجيرة (٤) مقاعد<sup>(٤)</sup>، فيما نصت المادة (٦٩) من الدستور على انه ((يترك لكل امارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني))<sup>(٥)</sup>، وهذا يعني ان المشرع لم يحدد آليات اختيار الاعضاء لهذا المجلس، ولم يشرع أي قانون بتلك، بل ترك المشرع الدستوري الأمر لكل امارة هي التي تحدد اختيار الاعضاء في هذا المجلس، ومن الواضح من خلال الرجوع إلى المواد الدستورية نجد ان الدستور لم يمنح هذا المجلس أية صلاحيات حقيقية، إذ يتولى هذا المجلس مناقشة الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد وإعلامه من قبل

(١) أنظر: نص المادة (٤٥) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٢) أنظر: نص المادة (٤٦) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٣) أنظر: نص المادة (٤٧، ٤٨، ٤٩) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٤) أنظر: نص المادة (١٦٨) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٥) أنظر: نص المادة (٦٩) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.



الحكومة الاتحادية بالمعاهدات والاتفاقيات التي تجريها مع الدول الاخرى<sup>(١)</sup>، ويمثل حكومات الاتحاد في جلسات المجلس الوطني الاتحادي رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه أو احد اعضاء الوزارة الاتحادية، ويوجه إليهم أي عضو من اعضاء المجلس الاسئلة في الأمور والاختصاصات التي تدخل ضمن مهام المجلس والخاصة بالولايات أو الامارات وذلك ضمن الإجراءات في اللائحة الداخلية لنظام المجلس بغية الاستفسار عنها والموافقة عليها<sup>(٢)</sup>، أي ان المجلس يناقش أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد لاستيضاح سياسة الحكومة بصدده ويتناول الرأي فيه، إلا إذا ابلغه رئيس مجلس الوزراء ان مناقشة هذا الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا، وله ان يعبر عن توصياته، وإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التوصيات، اظفر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك<sup>(٣)</sup>، وباستقراء احكام اللائحة الداخلية للمجلس بصدد تنظيم هذا الاختصاص وبيان اجراءاته، نصت المادة (١٠٣) على أنه يجوز بناء على طلب موقع من خمسة اعضاء طرح موضوع عام متعلق بشؤون الاتحاد على المجلس الاتحادي للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي ولسائر الاعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وللمجلس أن يصدر توصياته بشأنه<sup>(٤)</sup>، وبعد اصدار القوانين الاتحادية يصبح مشروع القانون قانوناً نافذاً، فإذا كانت المادة (٨٩) من الدستور اعطت المجلس الوطني الاتحادي حق الموافقة على مشروعات القوانين وكذلك حق رفضها وتعديلها، فإن المادة (١١٠) من الدستور قد تصدت إلى سؤال هو مدى حق المجلس في هذا الاختصاص وكما هو واضح بأنه ((إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا اجرى المجلس في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو أن المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع، كان لرئيس الاتحاد ان يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه<sup>(٥)</sup>، ويعرض مشروع الميزانية السنوية قبل البدء بالسنة المالية بشهرين على الاقل على المجلس الوطني<sup>(٦)</sup>، نلاحظ ان المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات قد نظم دستورياً في المادة (٣٢) من

(١) أنظر: نصوص المواد (٨٩، ٩٠، ٩١، ٩٢) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٢) ينظر: نص المادة (٩٣) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٣) ينظر: نص المادة (٩٢) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٤) انظر: نص المادة (١٠٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الاتحادي الاماراتي.

(٥) أنظر: نص المادة (١١٠/٣) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

(٦) أنظر: نص المادة (١٢٩) من دستور الامارات لعام ١٩٧١ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٩.

الدستور وهو يعمل منذ تأسيسه إلى جنب المجلس الأعلى للاتحاد، وله صلاحيات واسعة وخاصة تلك التي تضمن حقوق الولايات رغم صغر دولة الامارات والخلفية القبلية وعدم اعتناقه مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لوحظ انه يشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة في ابداء الرأي في مشروعات القوانين التي تعدها السلطة التنفيذية، كما ان الميزانية تناقش من قبل المجلس الوطني الاتحادي التي تتضمن الايرادات والمصروفات قبل شهرين ويقوم المجلس بأبداء الرأي والمشورة ومن ثم رفعها إلى المجلس الاعلى للاتحاد مصحوبة بملاحظات المجلس الوطني، وعلى الرغم من هذه الصلاحيات المنوطة له إلا انهم يرون هذا المجلس هو اقرب ما يكون إلى مجلس استشاري، وان دولة الامارات العربية لم تحدد في دستورها من يتولى السلطة التشريعية وهي من الدول الخمس الاتحادية التي لم تأخذ دستورياً بنظام المجلسين وهي (جزر القمر، والامارات العربية المتحدة، وفنزويلا) اضافة العراق الذي نص دستورياً على الاخذ بنظام المجلسين ولكنه عملياً لم يطبقه إلى هذه اللحظة.

#### خامساً: النموذج العراقي

يعد مجلس الاتحاد المجلس الثاني في السلطة التشريعية يمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والذي يهدف إلى المساواة القانونية بين الاقاليم والمحافظات مهما زاد عدد سكانها لتعويضها عما فقدته من سيادتها لصالح السلطات التشريعية التي تمثل جميع سكان البلاد، ومن هنا حرصت دساتير الدولة الاتحادية على اقامة المجلس الذي يمثل اعضاء الاتحاد إلى جانب المجلس الذي يمثل عموم الشعب، حتى يكون لأعضاء المجلس (مجلس الاتحاد) مشاركة مساوية قدر الامكان في مجلس النواب الذي يدير الدولة.

ورث العراق خصوصيات عرقية واثنية ولغوية ودينية ومذهبية وثقافية بحيث غدا كل منها خصوصية اجتماعية، وعليه فإن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد تبنى الدولة على أسس اتحادية تتناسب مع ذلك، فبعد تضمين الدستور النظام الاتحادي ونظام المجلسين في السلطة التشريعية في المواد (١)، (٤٧، ٤٨، ١١٠، ١١٤، ١١٥)<sup>(١)</sup>، انفردت المادة (٦٥) من الدستور الاتحادي الدائم تشكيل مجلس الاتحاد ونصت على أن: ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق

(١) أنظر: المواد (١، ٤٧، ٤٨، ١١٠، ١١٤، ١١٥) من الدستور النافذ ٢٠٠٥.

به بقانون يسن بأغلبية اعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>، غير ان الدستور لم يحدد اختصاصاته وطريقة تنظيمه وتشكيله بل ترك لمجلس النواب الذي يعد إلى الآن هو صاحب السلطة التشريعية الفعلية في العراق، إذ انه يمارس صلاحيات تشريعية ورقابية واسعة جداً، إذاً المشرع الدستوري ترك تنظيم هذا المجلس لقانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضاءه ولم يسن بشكل كاف آلية تشكيله وعلاقته بمجلس النواب وعلاقته بالسلطات الأخرى الاتحادية والمحلية<sup>(٢)</sup>، وبذلك يكون الدستور قد اجل العمل باحكام مجلس الاتحاد لحين صدور قانون من مجلس النواب، أو المصادقة على مشروع القانون المعروض عليه.

ان عدم النص بشكل واضح وصريح على آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته يتناقض مع مبادئ النظام الاتحادي في الدول ذات الدساتير الاتحادية القائمة على ثنائية السلطة التشريعية، وان النص الوارد في المادة (٦٥) من الدستور لم يورد في ثناياه طبيعة هذا المجلس وصلاحياته وآلية تشكيله مما يعد انتقاصاً من شأن هذا المجلس الذي ينبغي ان يجعله المشرع موازياً لمجلس النواب من حيث المهام والاختصاصات، لا ان يشرع بموجب قانوناً عادياً من قبل الجزء الثاني من السلطة التشريعية التي توازيه في المهام والصلاحيات، إذ أن الاختصاصات الممنوحة لهذا المجلس بموجب القانون العادي لا ترقى إلى قوة وسمو النص الدستوري، ومن ثم فإن تشريعه بهذه الطريقة ستجعل منه خاضعاً وتابعاً لمجلس النواب، وان احكامه ستكون عرضة للتعديل والتأويل من قبل مجلس النواب الذي يتحكم في جميع المسائل المتعلقة به، وله السلطة المطلقة في تهميش دوره وتقليص اختصاصاته، ومن ثم سيكون مجلساً ضعيفاً امام مجلس النواب<sup>(٣)</sup>، ومن أجل تفادي كل هذه التناقضات والاطفاء نرى من الضروري تعديل الدستور العراقي الحالي، وجعل مجلس الاتحاد مجلس دستوري يتم تنظيمه وتكوينه، وبشكل يضمن التمثيل العادل للأقاليم والمحافظات بما ينسجم مع معياري عدد السكان وخصوصية فدرالية العراق المكون من اقليم واحد.

يعد مجلس الاتحاد الذي لم يشكل إلى الآن ضرورة ملحة بل والزام دستوري إلى جانب مجلس النواب، عليه ينبغي ايجاد أطر وسبل دستورية وقانونية لاستكمال هذه المؤسسة التشريعية بشقيها من خلال اعادة النظر بنصوص الدستور والتي نصت عليها المادة (١٤٢)<sup>(٤)</sup> من الدستور لغرض تشكيل هذا

(١) أنظر: نص المادة (٦٥) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: نص المادة (١٣٧) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣) د. هاتف محسن كاظم/ تشريع القوانين، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٤) انظر المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

المجلس عبر الآليات الدستورية وتحديد مهامه واختصاصاته بشكل صريح وواضح اسوة بمجلس النواب، كونه الذراع الثاني للسلطة التشريعية، ومن بعدها يتولى مجلس الاتحاد وضع نظامه الداخلي كما هو الحال في مجلس النواب والمجلس الوطني الاتحادي في الامارات وسائر الدول التي تأخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية التي تسير إلى هذه اللحظة عرجاء مقارنة مع السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، كما يعد مخالفة دستورية، فكيف يمكن التوفيق بين ان السلطة التشريعية تتكون من ذراعي مجلس النواب ومجلس الاتحاد وبين ان يؤسس مجلس النواب بذاته بقانون مجلس الاتحاد، فهمها كانت الطبيعة الذاتية لأي قانون فإنه يبقى قابلاً للتعديل باتباع الآليات والسبل الدستورية الاعتيادية، دون تمييز ما بين قانون ذات طبيعة دستورية أو جنائية أو مدنية، كما يعد انه غير مساوي في الأهمية لمجلس النواب، وإذا ما نشأ أي خلاف بينهما فمن المحتمل جداً أن يلجأ مجلس النواب إلى تعديل قانون مجلس الاتحاد طالما كان هذا القانون صادر عنه أو يسعى إلى الغاء صلاحياته أو الغاء المجلس بذاته<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### التمييز بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب

أولاً: التمييز بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد من حيث التكوين.

تلجأ الدساتير إلى طريق الانتخاب وحده في تكوين المجلس الأول، حيث يتم اختيار جميع أعضاء المجلس بواسطة الانتخاب، باعتباره الممثل الحقيقي للأمة مما يستوجب انتخاب المواطنين لجميع أعضائه، وهو ما تقرره معظم الدساتير، حيث ساد مبدأ الانتخاب لجميع الأعضاء في مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد تبني طريقة الانتخاب كوسيلة لتكوين مجلس النواب: ((يتكون من عدد الأعضاء... يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه))<sup>(٣)</sup>، حيث ان الدستور جعل من الانتخاب بطريقة الاقتراع العام السري وسيلة يتم من خلالها تكوين مجلس النواب (المجلس الأول)، وهذا الاتجاه في الدستور العراقي ضمن التمثيل الكامل لكل محافظات العراق في مجلس النواب، وكذلك اعطى للمرأة الحق الكامل في الترشيح باعتبارها عنصر

(١) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، ط٣، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٥٢٠.

(٢) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٣) أنظر: المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

فعال وذو دور أساسي في المجتمع العراقي، ويلاحظ هذا الامر في المادة السابقة وذكر بعبارة ((ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)) ولما كانت هذه العبارة ذي دلالة عامة، فقد ذكر في الفقرة الرابعة من المادة السابقة بأنه يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع مع أعضاء مجلس النواب الكلي<sup>(١)</sup>، كما جعل لكل مائة الف نسمة من الشعب مقعداً واحداً في المجلس، على ان يمثل صاحب المقعد الشعب العراقي بالكامل وليس الشريحة التي انتخبته فقط، لقد ابدى المشرع الدستوري العراقي حنكة وذكاء في مسألة عدم تحديده لمقاعد مجلس النواب، حيث راعى الزيادة المستمرة في عدد نفوس الشعب العراقي، فصاغ هذا النص بصورة تعالج هذه المشكلة وتجنب الدستور الوقوع فيها.

على أن يتم انتخاب المجلس قبل (٤٥) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة السابقة<sup>(٢)</sup>.

كما أن مجلس النواب يتم اختيار أعضائه بطريقة الانتخاب وعلى الرغم من أنه مجلس الاتحاد لم ينظم دستورياً طريقة اختيار اعضاءه إلى أننا نجد أن مشروع قانون مجلس الاتحاد وضع الطريقة التي يتم فيها اختيار ممثلية وحدد عددهم، بعد ان نص على أنه مجلس الاتحاد هو احد مكونات السلطة التشريعية الاتحادية يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٣)</sup>، بضمه ممثلين عن كافة المحافظات سواء انتظمت بأقليم ام لم تنتظم<sup>(٤)</sup>، واشترط لعضوية مجلس الاتحاد شروطاً تكاد تكون مشابه لشروط اعضاء مجلس النواب، وله ان ينتخب في اول جلسة بعد انعقادها بدعوة من قبل رئيس الجمهورية وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً وقد حددت المدة، خلال خمسة عشر يوماً بعد المصادقة على النتائج<sup>(٥)</sup>، وتنتهي الجلسة باختيار رئيس لمجلس الاتحاد ونائب له اول ثم نائب ثاني، بانتخاب سري مباشر، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس<sup>(٦)</sup>، وأيضاً يؤدي كل عضو من أعضاء مجلس الاتحاد قبل المباشرة بعملة اليمين الدستورية والتي نص عليها الدستور وبصيغة قانونية هادفة وضامنة حقوق الشعب، وتلزم عضو المجلس بتطبيقها بأمانة وحياد في اداء المهام التي أوكلت اليه<sup>(٧)</sup>.

(١) أنظر المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر المادة (٥٦) من دستور ٢٠٠٥ النافذ العراقي.

(٣) أنظر: المادة (١) من مشروع الاتحاد في ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٤) أنظر: المادة (٢) من مشروع مجلس الاتحاد في ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٥) أنظر: المادة (٤،٣) من مشروع مجلس الاتحاد في ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٦) أنظر: المادة (٦) من مشروع من مجلس الاتحاد في ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٧) أنظر: المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

فيما اخذ الدستور الأمريكي في اختيار أعضاء مجلس النواب بطريقة الانتخاب المباشر من قبل الناخبين أيضاً، وهذا ما صرحت به المادة (٢/ف٢/١) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ إذ نصت على ان: ((يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات ويجب ان تتوفر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية))<sup>(١)</sup>.

أما في المانيا فان مجلس النواب (البوندستاغ) هو الذي يمثل جمهورية المانيا الاتحادية ككل، وقد جرى انتخاب أول بوندستاغ عام ١٩٤٩، وفق القانون الأساسي الألماني الذي صدر في ذات العام، وهو يعد في مكان الصدارة في السلطات الاتحادية، ويكاد يتأثر بالسلطة التشريعية الا في أحوال محدود نص عليها الدستور، حيث يساهم معه فيها المجلس الأعلى، ويجري انتخاب أعضائه في انتخابات عامة مباشرة حرة متماثلة وسرية وهم يمثلون الشعب بكامله وليسوا ملزمين بالنقيد بتعليمات ناخبهم أو بأية مهمة يكلفونهم بها. وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة (٣٨) من الدستور الألماني حيث نصت على ان ((يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب (البوند ستاج) من خلال انتخابات عامة، مباشرة حرة وسرية، ويعد هؤلاء النواب بمثابة ممثلين للشعب، ولا يخضعون إلى أي أوامر او تعليمات، ولكن يخضعون فقط إلى ضمائرهم))<sup>(٢)</sup>.

اما دولة الامارات العربية المتحدة وعلى الرغم من انها دولة اتحادية الا انها تختلف في اختيار أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد الذي يعتبر اعلى سلطة في دولة الامارات العربية المتحدة، وهذا ما جاء في نص المادة (٤٦) من الدستور حيث نصت على ان ((المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه)).

يتكون المجلس الأعلى الذي يمثل اعلى سلطة في البلاد، بحكم تكوينه إذ يتكون اساساً - من حكام الامارات السبع الأعضاء في الاتحاد او من يقوم مقامهم في اماراتهم في حالة غيابهم او تعذر حضورهم. فعسوية المجلس الأعلى منوطة بصفة العضو، بحيث يؤدي فقدان حاكم الامارة لصفته هذه إلى فقدان لعضويته في المجلس الأعلى تلقائياً والعكس، ان احتفاظ حاكم الامارة بهذه الصفة يؤدي بالتالي إلى احتفاظه بعضويته في المجلس الأعلى أي ان تولي العضو حكم إمارته يعد شرطاً اساسياً لعضويته في المجلس الأعلى<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٢/ف٢/١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (٣٩) من دستور المانيا لعام ١٩٤٩.

(٣) أنظر: المادة (٤٦) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ المعدل.

يتشكل هذا المجلس من حكام الامارات أعضاء الاتحاد وهم سبعة أعضاء يمثلون الامارات السبع أعضاء الاتحاد، ويتولى حكام الامارات مناصبهم بالوراثة، وبذلك ينتفي دور الإرادة الشعبية في تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد وهذا يعبر عن استقلال الامارات ويحقق المشاركة المتساوية لكل منها في ممارسة السلطة، حيث يكون لكل امارة صوت واحد حيث اشارت المادة (٤٩) من الدستور على مشاركة متساوية لكل الولايات على قدم المساواة في المسائل الموضوعية على ان تشمل هذه الأغلبية صوتي امارتي أبو ضبي ودبي، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة وهي خمسة أعضاء من أعضاء المجلس الأعلى. اما قرارات المجلس في المسائل الإجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات. وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس هذه المسائل<sup>(١)</sup>.

مما تقدم تبين ان الدول الاتحادية التي اخذت بنظام ازدواجي مجلسي السلطة التشريعية، اخذت بطريقة اختيار أعضاء مجلس النواب بطريقة الانتخاب المباشر السري باستثناء دولة الامارات العربية المتحدة، وهي طريقة تختلف عن اختيار أعضاء المجلس التشريعي الثاني والتي تم بيانها سابقاً.

## ٢ - التمييز بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد من حيث عدد الأعضاء وإعمارهم.

أحال دستور ٢٠٠٥ امر عضوية مجلس النواب إلى قانون يصدر لاحقاً إذ نص على ان ((تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب))<sup>(٢)</sup>.

وبصدور قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى تم تحديد عمر المرشح لعضوية مجلس النواب وذلك بمقتضى احكام المادة (٦) منه التي اشترطت ان لا يقل عمره عن الثلاثين سنة<sup>(٣)</sup>. اما المادة (٨/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغى فقد اشترطت نفس الشروط في تحديد عضوية التشريح إذ حددت السن للمرشح: ((ان لا يقل عمر المرشح عن ٣٠ سنة عند الترشيح)) ومعنى ذلك ان يكون السن المطلوب وقت الترشيح هي إتمام الثلاثين سنة وبخلافه يتم رفض الطلب<sup>(٤)</sup>. في حين نص قانون الانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ في المادة (٨/أولاً): ((ان يكون عراقياً كامل الاهلية اتم (٢٨) ثمانية وعشرين من عمره في يوم الاقتراع))<sup>(٥)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٤٩) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (٤٩/البند ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٣) أنظر: المادة (٦) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى.

(٤) أنظر: المادة (٨/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغى.

(٥) أنظر: المادة (٨/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ العراقي النافذ.

ويبدو ان تخفيض سن المرشح من ٣٠ إلى ٢٨ سنة هو رغبة المشرع في اشراك عدد كبير من الشباب لعضوية مجلس النواب وهذا ما يتلج القلب، لظهور كوادر شبابية عازمة على اشغال هكذا مناصب في الدولة.

أما بالنسبة لعدد أعضاء البرلمان المجلس النيابي الأول مجلس النواب الذي تناوله المشرع في ستة عشر مادة ابتداءً من المادة (٤٩ - ٦٤) من الفصل الثالث من الباب الأول، فانه كان حسب قانون الانتخابات رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ الملغي يتكون من (٢٧٥) عضواً بنسبة مقعد واحد لكل الف نسمة من سكان العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، يراعى فيه تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد اعضاءه من النساء<sup>(١)</sup>.

أما القانون (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغى نص في المادة (١١/أولاً): ((يتكون مجلس النواب من (٣٢٨) ثلاثمائة وثمانية وعشرون مقعداً يتم توزيع (٣٢٠) ثلاثمائة وعشرون مقعد على المحافظات وفق لحدودها الإدارية...))<sup>(٢)</sup>، وهذا يدل على ان المشرع الدستوري كان جاداً في عدم وضع عدد معين لأعضاء المجلس إذ ازداد عدد الأعضاء في الفترة التي سن فيها القانون إلى اصدار القانون الجديد بنسبة الربع في الأقل تقدير. وجاء قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ ليترجم الازدياد الذي حصل في عدد أعضاء مجلس النواب ليصل إلى (٣٢٩) مقعداً يتم توزيع (٣٢٠) على المحافظات وفقاً لحدودها الإدارية لحين اجراء التعداد العام للسكان، ويتم توزيع (٩) مقاعد حصة كوتا وفقاً للبند (ثانياً) من هذه المادة<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر: الفقرتان (١، ٤) من المادة (٤٩) من دستور ٢٠٠٥ والمواد (٢، ١١) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى.

(٢) انظر: المادة (١١/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغى.

(٣) انظر: المادة (١٣/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ والبند (ثانياً) من هذه المادة التي نصت: ((تمنح المكونات الآتية حصة (الكوتا) تحسب من المقاعد المخصصة على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية فنكون:

- أ- المكون المسيحي (٥) خمسة مقاعد توزع على محافظات (بغداد، نينوى، كركوك، دهوك، واربيل).
- ب- المكون الايزيدي (١) مقعد واحد في محافظة نينوى.
- ج- المكون الصابئي المندائي (١) مقعد واحد في محافظة بغداد.
- د- المكون الشبكي (١) مقعد واحد في محافظة نينوى.
- هـ- مكون الكورد الفيلين (١) مقعد واحد في محافظة واسط)).



وبصدد تمثيل النساء فقد أفصح البند أولاً من المادة (١٦): ((تكون نسبة تمثيل النساء بما لا يقل عن (٢٥%) من عدد أعضاء مجلس النواب))<sup>(١)</sup>، وبالرغم مما في هذا النص من مزايا في ضمان حقوق المرأة وتمثيلها، إلا أنه يعارض مبدأ آخر من المبادئ الدستورية الحاكمة وهو مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ والتي قضت بان ((العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس...)) وهذا يعني ان الدستور لا يجيز ان يعطي تفضيلاً وتمييزاً للمرأة على الرجل.

أما في الولايات المتحدة الامريكية فان الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ اشترط ان لا يقل عمر المرشح عن خمسة وعشرين سنة<sup>(٢)</sup>.

### ٣- التمييز في مدة العضوية بين المجلسين.

من الأمور المهمة في التمييز بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد هي مدة ولاية المجلس في الدولة الاتحادية التي تأخذ بثنائية المجالس النيابية، حيث تحرص هذه الدول على جعل ولاية مدة المجلس التشريعي الثاني اقصر من مدة ولاية المجلس الأول<sup>(٣)</sup>.

أشار الدستور العراقي النافذ إلى مدة العضوية في مجلس النواب حيث نصت المادة (٥٦/أولاً): ((تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة))<sup>(٤)</sup>. في حين لم يحدد الدستور مدة العضوية في مجلس الاتحاد وإنما ترك ذلك إلى المشرع العادي حيث حدد في المادة (٩) من مشروع مجلس الاتحاد العضوية في مجلس الاتحاد وبتاريخ سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده، وبهذا أصبحت مدة العضوية لمجلس النواب هي نفس المدة لمجلس الاتحاد<sup>(٥)</sup>.

بعد أن جاء الدستور غافلاً لاحكام مجلس الاتحاد وبشكل كلي، إذا حال إلى القانون العادي مسألة تنظيمية، نرى ان واضعي مشروع مجلس الاتحاد قد عمدوا إلى عدم التمييز في المدة النيابية بين كل من المجلسين، فليس من قبيل السهو ان تتكرر المساواة بين المجلسين، وهنا سؤال يطرح نفسه ما هي

(١) أنظر: المادة (١٦/البند أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ العراقي.

(٢) أنظر: المادة (٢/١) من الدستور الأمريكي حيث قضت ((٢- لا يصبح نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين...)).

(٣) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٤) أنظر: المادة (٥٦/أولاً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٥) أنظر: المادة (٩) من مقترح مجلس الاتحاد العراقي لسنة ٢٠١٤.

جدوى وجود مجلس آخر؟ إذا كان شبيه لمجلس النواب، إلا كان على المشرع ان يجعل المدة اسوة بالدول الاتحادية ست سنوات والتي جسدت روح التميز بين المجلسين، وجعلت مدة ولاية مجلس الشيوخ الأمريكي ست سنوات وهذا ما نص عليه الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ فقد نصت المادة (١/٣/١) من الدستور الأمريكي على ان ((يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية... للمدة ست سنوات...))<sup>(١)</sup>، كما بينت المادة (٢/٣/١) كيفية تحديد مجلس الشيوخ اذ اخذت بطريقة التجديد الثلاثي على ان يجري كل سنتين، إذ قضت بان ((عقب اجتماع مجلس الشيوخ مباشرة نتيجة الانتخاب الأول، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع...))<sup>(٢)</sup>.

وهكذا فانه لكل مجلس نيابي مدة ولاية محددة، تنتهي بانتهاء هذه المدة لتبدأ دورة انتخابية جديدة، هذا في البلاد التي تحترم الديمقراطية ونصوص الدستور، ما لم تستجد ظروف قاهرة تحول دون اجراء انتخابات جديدة، كالحرب والاضطرابات الداخلية، وان تباين مدة الولاية نتيجة اختلاف وجهات نظر الفقه والمشرع الدستوري، فقصر المدة على رأي البعض يتفق والنظرية الديمقراطية التي تدعو إلى ان تكون اعمار البرلمانات قصيرة والرجوع إلى رأي الناخبين متكرر الحدوث في فترات قصيرة.

لكن البرلمانات الأطول عمراً تتبع على قيام حكومات مستقرة، وكما يرى البعض فان التجارب والممارسات البرلمانية نجحت في حل التناقض الظاهري، فقد كانت الأربع أو الخمس سنوات في حياة البرلمان كافية لتنفيذ المشاريع الكبرى دون انقطاع الصلة بالناخبين<sup>(٣)</sup>، تبنى المشرع الدستوري الاتجاه الثاني، حيث حدد مدة ولاية مجلس النواب بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة<sup>(٤)</sup>.

وبما ان مجلس الاتحاد العراقي لم يشكل ولم يحدد بمدة معينة، يرى الباحث ان يبنى المشرع الدستوري تشكيله وتحديد المدة النيابية على ان تكون أكثر من مجلس النواب اسوة بالدساتير الأخرى مثل الولايات المتحدة الامريكية، بغية الاستفادة من أعضاء مجلس الاتحاد الذين يمثلون محافظاتهم واقاليمهم، بعد اشتراط مشروع قانون مجلس الاتحاد على ان يكون أعضاء المجلس من سكنة المحافظة حصراً، وهذا ان دل على شيء فإنما يدل على ان يكون ذا حرص

(١) أنظر: المادة (١/٣/١) من الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧.

(٢) أنظر: المادة (٢/٣/١) من الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧.

(٣) أنظر: المادة (٥٦/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ.

(٤) أنظر: المادة (٥٧) من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ.

شديد على مصالح المحافظة، ويكون على دراية كاملة بالمعوقات والمشاكل التي تعاني منها المحافظة، وبهذا تكون الدولة القانونية بكل مؤسساتها الدستورية قد طبقت القانون ووضعت الشخص المناسب في المكان المناسب.

#### ٤- التمييز بين المجلسين من حيث الاختصاص.

حدد الدستور العراقي النافذ اختصاصات مجلس النواب وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب، في حين لم يمنح الدستور الاختصاصات ذاتها لمجلس الاتحاد، ونظراً لأهمية المقارنة والتمييز بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد، فسوق نركز على الصلاحيات الممنوحة لمجلس النواب في الدستور والتي تارة تكون تشريعية وأخرى غير تشريعية.

يعد المجلس النيابي - بشكل عام في أي بلد - هو السلطة التشريعية الأساسية التي تختص بسن القوانين التي هي قواعد عامة مجردة وملزمة للأفراد جميعاً دون تمييز، فهو يختص بوظيفة المداولة، كما أشار إليها الفيلسوف اليوناني (ارسطو طاليس)، وهو مقابل وظيفة التشريع كما أشار إليها الفقيه الفرنسي (مونتييسكو)، وفي نفس المعنى يعرف العميد (ليون دكي) الوظيفة التشريعية للمجلس النيابي بأنها الوظيفة التي مؤداها عمل القانون، ومعنى ذلك انه من خلال المجلس النيابي تتم المداولات والمناقشات اللازمة لتشريع القوانين، إذن فالتشريع يعتبر الوظيفة الاصلية والحقيقية للسلطة التشريعية، وهذا ما يؤكد مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي بان لكل سلطة من هذه السلطات صلاحيات أصلية يمارسها لوحدها<sup>(١)</sup>. ومن أهم هذه الصلاحيات هي:

أ- الصلاحيات التشريعية ب- الصلاحيات غير التشريعية

#### أ- الصلاحيات التشريعية

من أهم الصلاحيات التشريعية التي حددها الدستور العراقي النافذ هي تشريع نظامه الداخلي<sup>(٢)</sup>، وجميع القوانين الاتحادية<sup>(٣)</sup>، والقوانين الاتحادية ينبغي ان تكون في المجالات الحصرية التي حددها الدستور العراقي كصلاحيات حصرية لها وفقاً للمادة (١١٠) منها والتي تشمل الأمور الخارجية والدبلوماسية والأمنية والدفاع

(١) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٢) أنظر: المادة (٥١) من دستور ٢٠٠٥ والتي تنص: (يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم العمل فيه).

(٣) أنظر: المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

والمالية العامة والمقاييس والمكاييل والترددات والاتصالات والمياه<sup>(١)</sup>، كما ويتولى سن مشروعات القوانين المقدمة من قبل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بما فيها مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، والموازنة التكميلية والمصادقة على الحساب الختامي للموازنة الاتحادية، ويحق للمجلس اثناء مناقشة الموازنة العامة، المناقشة بين أبوابها وتخصيص سجل مبالغها وطلب مجلس الوزراء بزيادة اجمالي النفقات<sup>(٢)</sup> والمصادقة على موازنة السلطة القضائية وموازنة المجلس ولجانه<sup>(٣)</sup>. كما يمارس مجلس النواب الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للمجلس مسائلة رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، ورئيس مجلس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية، من خلال الاستجواب، واجراء التحقيق معهم، وتوجيه الأسئلة واستدعائهم للحضور<sup>(٤)</sup>، حيث يمكن للأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب مسبب مسائلة رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، وكذلك سحب الثقة من أحد الوزراء بعد استجوابه بناءً على طلب (خمس) عدد أعضائه، وتعد الوزارة مستقيلة بعد سحب الثقة<sup>(٥)</sup>، ولمجلس النواب أيضاً اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة، أو النزاهة<sup>(٦)</sup>. كما يصدق المجلس على المعاهدات - والاتفاقيات بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٧)</sup>. وفيما يتعلق بصلاحيه المجلس في تعديل الدستور فان المادة (١٤٢) والتي بموجبها شكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، وتقدم تقريراً يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي تمكن اجراؤها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر<sup>(٨)</sup>، ومن ثم تعرض التعديلات المقترحة على المجلس للتصويت عليها، وفي حالة موافقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه

(١) أنظر: المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) أنظر: المواد (٦٠، ٦٢) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، والفقرة (٣) من المادة (٣١) من النظام الداخلي.

(٣) أنظر: المادة (٣/٩١) والمادة (٥١) من الدستور العراقي والفقرتين (٤، ٥) من النظام الداخلي.

(٤) أنظر: الفقرتين (٦، ٧) من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٣٢) من النظام الداخلي.

(٥) أنظر: المادة (٦١/سادساً) من الدستور العراقي والفقرتين (ثانياً، وثالثاً) من المواد (٦٣، ٦٤) من الدستور العراقي النافذ والمواد (٥٧، ٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٦) انظر: المادة (١٣٨/٢/ج) من الدستور العراقي النافذ. لسنة ٢٠٠٥

(٧) أنظر: المادة (٦١/رابعاً) من الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٨) تنص المادة (١٤٢): ((أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البث في مقترحاتها.

ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.))

أنظر: في ذلك المادة (١٤٢/أولاً/ثانياً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

تطرح المواد المعدلة على الشعب للاستفتاء عليها خلال شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، وعند موافقة الأغلبية ولم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر فإن التعديل يعد نافذاً، وفي حالة لم يوافق مجلس النواب على التعديلات أو وافق المجلس ولم يوافق المصوتون في ثلاث محافظات أو أكثر، تُعد التعديلات غير نافذة وملغاة، باستثناء ما ورد في المادة (١٢٦) الفقرة (ثالثاً) والمادة (١٣١) الفقرة ثالثاً من الدستور التي تنص على ان كل استفتاء وارد في الدستور يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ما لم ينص على خلاف ذلك.

منح الدستور العراقي النافذ مجلس النواب صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه اما إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة فإن التنافس ينحصر بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات يتنافسون معلنين رئيساً للجمهورية الذي يحصل على أكثر الأصوات في الاقتراع الثاني<sup>(١)</sup>، وبعد ذلك يقوم رئيس الجمهورية بتكليف الكتلة الأكبر بتقديم الكابينة الوزارية وتشكيل مجلس الوزراء وتسمية وزرائه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً<sup>(٢)</sup>.

ان سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء هي سلطة مقيدة بوجود اغلبية برلمانية تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء انتمت هذه الأغلبية لحزب واحد او لعدة أحزاب في شكل ائتلاف برلماني، وهذا يتماشى مع منطق النظام البرلماني<sup>(٣)</sup>، وهذا يعني ان سلطة مجلس النواب في تولية رئيس مجلس الوزراء جاءت حصراً دون مجلس الاتحاد الذي لا يضطلع بأي دور في عملية ترأس مجلس الوزراء.

يتضح مما سبق ان المجلس الأول (مجلس النواب) في البرلمان العراقي ذا أولوية عند توزيع صلاحيات اصدار مشاريع ومقترحات للقانون أكثر من المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وهذا ما جاء في صلب الوثيقة الدستورية<sup>(٤)</sup> والنظام الداخلي لمجلس النواب، واما مجلس الاتحاد فلم يخصص له الدستور أي صلاحيات في اقتراح القوانين او اقتراح التعديل، والتي انيطت بجهتين هما: رئيس الجمهورية ومجلس

(١) أنظر: المادة (٧٠/أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (٤/١/٧٦) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل السلطات، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ٣١.

(٤) أنظر: المادة (٢/٦٠) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

الوزراء مجتمعين، أو خمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>، وبهذا يكون الدستور قد قصر هذا الحق على مجلس النواب فقط وعدم اشراك مجلس الاتحاد وهو امر لا يبدو مقبولاً؛ لان المشرع اشرك جهتي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) في اقتراح التعديل، كان الأولى بالمشرع إعطاء مكانة مهمة لمجلس الاتحاد واشراكه في عملية اقتراح القوانين واقتراح التعديل وذلك لعدم وجود مبرر من استبعاد مجلس الاتحاد كونه يمثل جزء من السلطة التشريعية.

وفي هذا الشأن أخذت الولايات المتحدة الامريكية والتي تتألف فيها السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يمارس الكونكرس (السلطة التشريعية) وظائف واسعة إذ يتولى الوظيفة التشريعية بوضع القوانين الاتحادية، فلكلا المجلسين اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها باستثناء مشروعات الضرائب وزيادة الدخل فتكون من اختصاص مجلس النواب، ويمكن لمجلس الشيوخ تعديلها<sup>(٢)</sup>، ويتولى الكونغرس صلاحيات مناقشة الموازنة والتصويت عليها<sup>(٣)</sup>، واقتراح تعديل الدستور<sup>(٤)</sup>، وإعلان الحرب وعقد الصلح وتكوين الجيش وإدارته<sup>(٥)</sup>، ويتولى الكونغرس أيضاً تنظيم التجارة وتصديق المعاهدات الدولية<sup>(٦)</sup>، كما يستطيع مجلس النواب محاكمة الرئيس ونائبه والوزراء والقضاة الاتحاديين والموظفين المدنيين عن جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة<sup>(٧)</sup>، ولمجلس الشيوخ الموافقة على التعيين في الوظائف العامة في السلك الدبلوماسي وقضاة المحكمة العليا<sup>(٨)</sup>، كما يمارس مجلس النواب تنظيم التجارة الداخلية والخارجية وفرض الرسوم والضرائب، وإنشاء المحاكم الاتحادية الأقل درجة من المحكمة الدستورية العليا<sup>(٩)</sup>، والتحقيق في مراقبة تنفيذ القوانين الاتحادية وعقد القروض العامة وسك العملات، وقاعدة منح الجنسية وقوانين موحدة لموضوع الإفلاس<sup>(١٠)</sup>. في حين ان مجلس الاتحاد العراقي لم يمنح ذات الاختصاصات التي منحت لمجلس الشيوخ ولم

(١) أنظر: المادة (١٢٦/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١/٧-٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٣) أنظر: المادة (١/٧-٩) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٤) أنظر: المادة (٢٥) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٥) أنظر: نص المادة (١/١-١١-١٢-١٣-١٤-١٥-١٦) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٦) ينظر: نصوص الفقرة (٨) من المادة الأولى، والبند (٢) من الفقرة (٢) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٧) أنظر: نص البند (٥) من الفقرة (٢) والبند (٦) من الفقرة (٣) من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٨) أنظر: نص البند (٢) من الفقرة (٢) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(٩) ينظر: نصوص البنود (١-٩) من الفقرة (٨) من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

(١٠) نص المادة الأولى من الدستور أعلاه.

يعطها أي دور في الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولم يعط للمجلس الحق في فرض الضرائب واعداد الموازنة والرقابة او لم يعط الحق بتنظيم مسألة القروض العامة والتي لم يتناولها الدستور في نصوصه، وتعتبر القروض مصدر من مصادر الإيرادات العامة، في حين تناولها الدستور الأمريكي كما مبين أعلاه.

يُطلق على البرلمان السويسري اسم الجمعية الاتحادية وهو أعلى سلطة في الاتحاد السويسري<sup>(١)</sup>، ويتكون من مجلسين هما المجلس الوطني (الشعب)، ومجلس المقاطعات (الكانتونات)، يستعان باختصاصات متساوية من حيث المركز القانوني، وهما يشتركان في العملية التشريعية ورسم سياسة الدولة الداخلية والخارجية وتعيين كبار الموظفين ومحاسبتهم، وان حق المبادرة التشريعية حق ثابت لأي عنصر من أعضاء المجلسين وتصدير قرارات منهما كل على حدة بأكثرية الأصوات وحضور أغلبية الأعضاء<sup>(٢)</sup>، ويجتمع المجلسان في شكل مؤتمر لوضع القوانين الاتحادية وانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي، وانتخاب قضاة للمحكمة الاتحادية العليا واجراء الانتخابات وإصدار العفو والرقابة على دستورية القوانين من خلال اتخاذ القرارات بشأن تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية العليا<sup>(٣)</sup>.

واعطت المانيا الاتحادية لمجلسيها هما مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ)، والمجلس الاتحادي (البندرسات) مهام واختصاصات منها تقديم مقترحات القوانين الاتحادية واجراء التعديلات الدستورية بموافقة ثلثي أعضاء المجلسين<sup>(٤)</sup>، وتشكيل اللجان على شكل جلسات سرية أو علنية<sup>(٥)</sup>، والمصادقة على المعاهدات الدولية التي تقدمها الحكومة الاتحادية<sup>(٦)</sup>، كما يختص البرلمان الاتحادي بتنظيم الضرائب وإقرار الموازنة العامة الاتحادية<sup>(٧)</sup>، ووضع القواعد العامة لسلطات المقاطعات في المسائل التي تدخل في اختصاصها<sup>(٨)</sup>، وينتخب البرلمان رئيس الجمهورية والمستشار الاتحادي بناءً على طلب من مجلس النواب<sup>(٩)</sup>، واما أعضاء المحكمة الدستورية فلهما

(١) أنظر: المادة (١٤٨/١ف) من دستور الاتحاد السويسري.

(٢) أنظر: المادة (١٤٨/٢ف) والمادة (١٥٩/١ف-٢) من دستور الاتحاد السويسري.

(٣) أنظر: المادة (١٥٧) من دستور الاتحاد السويسري.

(٤) أنظر: المادة (٧٦/١، ٢، ٣)، والمادة (٧٩/١، ٢) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٥) أنظر: المادة (٤٤) والمادة (٦١/١ف) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٦) أنظر: المادة (٥٩/٢ف) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٧) أنظر: المادتين (٧٦، ٦٨) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٨) أنظر: المادة (١١٣) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٩) أنظر: المادة (٥٤/١-٣) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

الحق بانتخابهما مناصفة<sup>(١)</sup>، أما الإختصاص الحصري لمجلس النواب هو وضع ضوابط لمنح الجنسية للأجانب وشؤون الجوازات والهجرة وتسليم المجرمين والدفاع والشؤون الخارجية<sup>(٢)</sup>.

### ب- الصلاحيات غير التشريعية

يختص مجلس النواب إضافة إلى الاختصاصات التي تم ذكرها بغية القيام بواجباته ومهامه الدستورية، ذلك لأنه مؤسسة دستورية تحتاج إلى تنظيم وهيكلية إدارية ومن هذه الاختصاصات هي البت في صحة عضوية مجلس النواب الذي يتم من خلال المجلس نفسه، حيث إذا كان هناك طعون واعتراضات على صحة عضوية نوابه، سيتم تقديم هذه الطعون والاعتراضات إلى لجنة مختصة من لجان الدائمة في المجلس، الا وهي لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني، وكما يقوم المجلس في اول جلسة له باختيار رئاسة مجلس النواب، والتي تتألف من ثلاثة نواب، الأول رئيس والثاني نائب أول، والثالث نائب ثاني<sup>(٣)</sup>، والتي نص الدستور على تحديد حقوق وامتيازات كل منهما بموجب قانون<sup>(٤)</sup>.

ويختص كذلك مجلس النواب في تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة<sup>(٥)</sup>، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية، وذلك بناءً على توصيه من مجلس الوزراء<sup>(٦)</sup>، والتي نص عليها الدستور أيضاً<sup>(٧)</sup>، وكما يعين مجلس النواب رؤساء الهيئات المستقلة، ومنها رئيس ديوان الرقابة المالية<sup>(٨)</sup>، وهيئة النزاهة<sup>(٩)</sup>، وأعضاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات<sup>(١٠)</sup>، وأعضاء المفوضية العليا لحقوق الانسان<sup>(١١)</sup>، والموافقة على اعلان حالة الحرب والطوارئ<sup>(١٢)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٦١/١) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٢) أنظر: المادة (٧٣/١) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(٣) المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المادة (٨/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٥) أنظر: المادة (٦٣/أولاً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٦) أنظر: المادة (٦١/خامساً/ب) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٧) أنظر: المادة (٦١/خامساً/ج) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٨) أنظر: المادة (٨٠/خامساً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٩) أنظر: المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(١٠) المادة (٣/ثانياً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧.

(١١) المادتان (٧ و ٨) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣).

(١٢) أنظر: المادة (٦١/تاسعاً) من دستور الجمهورية العراقية النافذ ٢٠٠٥.



وترى الباحثة ان المشرع الدستوري منح مجلس النواب سلطات واسعة لم يمنحها لمجلس الاتحاد بعد ان اناط سلطة التشريع إلى مجلس النواب حصراً وهو قد حرم مجلس الاتحاد ومرغم ان المادة (٤٨) حددت وجود مجلس الاتحاد إلى جانب مجلس النواب في السلطة التشريعية بل ولا تشاركه أي جهة أخرى حتى السلطات الرقابية السابقة واللاحقة قررهما الدستور فقط لمجلس النواب، كانتخاب الرئاسات والموافقة على أصحاب الدرجات الخاصة والسؤال والاستيضاح والاستجواب والموافقة على إقالة الوزراء والهيئات المستقلة والحرب والطوارئ ولم يمنح مجلس الاتحاد أي من هذه الصلاحيات، وهي بذلك تعتبر مجلس الاتحاد جهة استشارية في المسائل الخاصة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كما وارد في المادة (٦٥) ولا صلاحية له في القضايا الاتحادية.

## المبحث الثاني

### القواعد الناظمة لفكرة مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

بعد ان بينا في المبحث الأول فكرة مشاركة الأقاليم والمحافظات في مجلس الاتحاد بدأ من تأصيلها ومن ثم التكيف القانوني لها، وتمييز مجلس الاتحاد عن المجلس الأول تبين ان مجلس الاتحاد هيئة دستورية تشريعية في ظل الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين.

واستكمالاً للبحث بات من الضرورة تسليط الضوء على القواعد الناظمة لفكرة مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتطرق في المطلب الأول موقف الفقه من مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد، في حين نتطرق في المطلب الثاني إلى أثر مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد.

## المطلب الأول

### موقف الفقه من مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

لبيان الأثر القانوني والدستوري لمشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ظهرت عدة آراء وخصوصاً أن مجلس الاتحاد لم يشكل لغاية يومنا هذا، فظهر اتجاه معارض لوجود مجلس الاتحاد واتجاه آخر مؤيد لوجود مجلس الاتحاد وضرورة انشاءه، وإلى ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتطرق في الفرع الأول إلى الاتجاه المعارض لوجود مجلس الاتحاد، في حين نتطرق في الفرع الثاني إلى الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الاتحاد

## الفرع الأول

### الاتجاه المعارض لوجود مجلس الاتحاد

أولاً- يرى أصحاب هذا الاتجاه ان هناك تلازماً ما بين ازدواج السلطة التشريعية وما بين النظام الاتحادي، يرى أصحاب هذا الاتجاه ايضاً ان وجود مجلسين تشريعيين في الدولة الاتحادية من الأمور المنطقية، لأن هذه الدول تتميز بوجود علاقة ثلاثية داخل الاتحاد (سلطة اتحادية ودول أعضاء وسكان (افراد))، إلا ان هذا النظام اخذ بالضعف في أغلب دول العالم بسيطة كانت ام اتحادية، مما دفعهم إلى

القول بعدم وجود مبرر لوجود مجلس تشريعي آخر بجانب مجلس النواب، وسوف يفقد مبرراته يوم بعد يوم لأنه سيكون خارج نطاق ازدواج الهيئة التشريعية<sup>(١)</sup>.

ثانياً- من الانتقادات التي وجهت إلى تشكيل هذا المجلس انه الأمة ليس لها إلا إرادة واحدة تعبر عنها هيئة دستورية واحدة أو مجلس واحد، وتشكيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) انما يتعارض مع وحدة إرادة الأمة، وكذلك يؤدي إلى انقسام السلطة التشريعية من خلال التعارض والتناقض في الأمور بين المجلسين مسبباً إعاقة انجاز المشاريع العامة للدولة<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً- كذلك تعتبر السيادة للشعب لا يمكن تجزئتها، وبالتالي لا يمكن تجزئة الشعب الواحد إلى مجلسين للتعبير عن رأيه الواحد وإرادته الواحدة، فإذا تم الترشيح لمجلس الاتحاد وانتخابه بنفس الطريقة لمجلس النواب فهذا يعتبر تكراراً للعملية السياسية، ونكون أمام مجلس ضعيف.

كما يرى أيضاً أصحاب هذا المذهب بأن وجود مجلس آخر في السلطة التشريعية يؤدي إلى تأخير التشريع في المواضيع التي من واجب السلطة التشريعية الإسراع في اصدار قانون بشأنها، وكذلك يؤدي إلى تكاسل المجلس الأول بسبب الاعتماد على المجلس الثاني في دراسة جدوى هذه القوانين وتعديلها أو رفضها<sup>(٣)</sup>.

رابعاً- عدم قيام المجلس التشريعي بالتمثيل الحقيقي للولايات الأعضاء:

إن الأصل في المجلس (مجلس الاتحاد) هو ان يكون ممثلاً لمصالح الولايات الأعضاء، إلا ان أصحاب هذا الاتجاه استطاعوا اثبات الفجوة التي حصلت بين المجلس والاقاليم التي يمثلها، ففي كندا كان ينظر إلى مجلس الشيوخ، على أساس أنه الجهة القوية التي تدافع عن المصالح الذاتية للاقاليم في مواجهة الزحف المركزي ومراجعة القوانين المتعلقة بالاختصاصات الاتحادية، وكأن الذي حدث عكس ما هو متوقع، حيث ان مجلس الشيوخ كان يهتم بوظيفة مراجعة القوانين وفحصها دون أن يعطي اهتماماً واضحاً للدفاع عن مصالح الأقاليم المشتركة<sup>(٤)</sup>.

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٨٧.

(٢) علي حسين حسن، اختصاص مجلس الاتحاد في العراق، مصدر سابق، ص ٣١-٣٢.

(٣) زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ١١٦.

(٤) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

خامساً- المادة الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري في دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ والتي تنص على ((بؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)) مما أدت إلى تعطيل تشكيل (مجلس الاتحاد)<sup>(١)</sup>.

سادساً- الخطأ الجوهرى الذي وقع فيه واضعوا الدستور عند ربط المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالأقاليم الأعضاء في الاتحاد، ومنح هذه المحافظات حق التمثيل في مجلس الاتحاد اسوة بالأقاليم الأعضاء، إذ أن هناك فرق جوهري بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي غالباً ما تكون تابعة لنظام اللامركزية الإدارية، لأن المحافظة ليست أحد أعضاء الاتحاد الفدرالي ولا تساهم في تكوين إرادة الدولة الاتحادية، وانه يمثل ويعبر عن إرادة الأقاليم وليس للمحافظات أي تمثيل في هذا المجلس<sup>(٢)</sup>.

سابعاً- طريقة تشكيل المجلس الأول تختلف عن طريقة تشكيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) إذ ان المجلس الأول غالباً ما ينشأ عن طريق الانتخاب، أما مجلس الاتحاد فأن الدستور العراقي لم يحدد في الدستور آلية تشكيله وهذا مؤشر إلى التقليل من مكانته ومركزه داخل المؤسسات الفدرالية، كما الحال في مجلس الشيوخ في كندا، إذ أن أعضاء مجلس الشيوخ تعينهم حكومات الأقاليم وان هذه الحكومات خاضعة تماماً للحكومة الاتحادية<sup>(٣)</sup>. لذا نطالب ان يكون اختيار مجلس الاتحاد على أساس ديمقراطي كما هو الشأن بالنسبة لمجلس النواب.

ثامناً- **التبعية**: يخضع مجلس الاتحاد لمجلس النواب في تشكيلة، حيث يعد من الأمور الغريبة وغير المنطقية في منحه هذا الاختصاص، وذلك لأن مجلس النواب هو جزء من السلطة التشريعية الاتحادية والذي يعكس وحدة الدولة، ومجلس الاتحاد هو أيضاً جزء من السلطة التشريعية الاتحادية يمثل الأقاليم والمحافظات ويعكس الجانب الاتحادي للدولة، وهذا ما يعتبر تبعية مجلس الاتحاد لمجلس النواب بل خاضعاً له واحكامه عرضة للتعديل والتأويل من قبل المجلس الذي يتحكم فيه بجميع المسائل المتعلقة به، كما له سلطة مطلقة في تهميش دوره وتقليص اختصاصه ونتيجة ذلك يصبح مجلس الاتحاد عملياً ضعيفاً<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: المادة (١٣٧) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ٣٤٩.

(٣) د. حنان محمد القيسي، ثنائية السلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

(٤) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين، مصدر سابق، ص ١٢٠.

## الفرع الثاني

### الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الاتحاد

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه من الضروري تشكيل مجلس تشريعي بجانب المجلس الأول كل حسب تسمية الدول له، مجلس الشيوخ، المجلس التشريعي الثاني، مجلس الاتحاد، مجلس المقاطعات، ليكون هذا المجلس دعامة أساسية للمجلس الأول وحجتهم في ذلك الدستور والقانون، حيث نظمت الدساتير المجلس التشريعي الثاني والذي يمثل الولايات وكالاتي:

أولاً- تسوية النزاع بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم او بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم.

منح مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي في المادة (١٣/ثانياً/أ) : ((يسعى المجلس لتسوية الخلافات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم أو بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى المجلس في هذه الحالة ويتعذر التواصل لتسوية مناسبة لتلك الخلافات اعداد التوصية التي يراها مناسبة لتسويتها وعرض التوصية على رئيس الجمهورية ليدعو لعقد اجتماع مشترك بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب ويرأسه رئيس مجلس الاتحاد لإيجاد حل مناسب لذلك الخلاف بما يتفق واحكام الدستور))<sup>(١)</sup>.

منح الدستور العراقي الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية اذ افرد للأقاليم فصل خاص من الباب الخامس للدستور ويتضمن هذا الفصل كل ما يتعلق بالأقاليم من حقوق واختصاصات وفقاً للدستور لأداره شؤونها الداخلية، وهذا ما يولد في بعض الاحيان خلافات بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم<sup>(٢)</sup>.

الأصل وقبل اللوج في الاختصاص الذي منح لمجلس الاتحاد باعتباره الضامن لحقوق الأقاليم، فان المحكمة الاتحادية هي من تنظر وتراقب النصوص والقوانين والانظمة النافذة، وهي التي تفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم<sup>(٣)</sup>، حيث نصت المادة (٩٣/رابعاً): ((الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية)).

(١) أنظر: المادة (١٣/ثالثاً/أ) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤.

(٢) أنظر: (١٢١/أولاً) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) انظر: المادة (٩٣/رابعاً) من دستور العراق ٢٠٠٥.

كما منح الدستور المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات وصلاحيات ادارية ومالية واسعة، نظمت بقانون بعد أن اورد الدستور لها فصل من الباب الخامس<sup>(١)</sup>، وعلى هذا الاساس صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وهذه التشريعات التي تصدر بموجب القانون لتنظيم الشؤون الادارية والمالية وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٢)</sup>، قد يدور تنازع في الاختصاص او تجاوز بين اختصاصها واختصاص السلطة التشريعية التي هي صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع، والتنازع الذي نعيشه هو الخلاف بين كل من السلطة التشريعية الاتحادية والمحافظات وهذا ما يسمى ب (التنازع الايجابي)، حيث تدعي كل منهما باختصاصها في حسم التشريع الذي هو موضوع النزاع، او ادعاء كل منهما بعدم اختصاصه في هذا الامر، وهو ما يعرف ب(التنازع السلبي)، والمعلوم أن الاختصاص هو من النظام الذي يستطيع القاضي ان يقره من تلقاء نفسه في أية مرحلة تكون عليها الدعوى<sup>(٣)</sup>.

#### أ- التنازع الايجابي:

أن هذا النوع كثير ما يحصل في الحياة العملية، لعدم دقة معيار توزيع الاختصاصات او يحدث تداخل بين اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غي المنتظمة في اقليم، ويحصل عندما تدعي كل من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بأنها هي صاحبة الاختصاص وهي المعنية بإصدار التشريع الذي تنظمه، وهذا يعني ان الموضوع ذاته الذي تنازع عليه كل من السلطتين، وادعاء كل منها الاختصاص في الموضوع المتنازع عليه<sup>(٤)</sup>، وتجسد المادة (١١٢) هذا التنازع في الاختصاص في ادارة النفط والغاز المستخرج على الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(٥)</sup>، في حين ان الحكومة الاتحادية فرضت هيمنتها على تنظيمها في الادارة المشتركة التي نصت عليها المادة (١١٤)<sup>(٦)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٢٢/١) ثانياً) انظر الفصل الثاني/ من الباب الخامس لدستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) انظر: المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) د. حيدر رسول محسن الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطات الاتحادية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠م، ص ١١٠.

(٤) د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الإداري، دار السنهوري، لبنان، بيروت، ٢٠١٨، ط١، ص ١٨٣.

(٥) أنظر: المادة (١١٢) من دستور ٢٠٠٥.

(٦) أنظر: المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥.

فاذا ما حدث وأقدمت محافظة من المحافظات بأبرام عقود الاستثمار وإدارة النفط الخام دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، فهنا حصل تنازع في الاختصاص، وحتى يطبق نص المادة (١٣/ثالثاً/أ) من مشروع مجلس الاتحاد فأن مجلس الاتحاد يقوم بعرض التوصية التي يراها مناسبة لتسوية النزاع بين السلطة التشريعية والحكومات المحلية ومن ثم تعرض هذه التوصية على رئيس الجمهورية وبدوره يدعو كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد لعقد اجتماع مشترك بغية إيجاد حل يتفق واحكام الدستور.

وهذا ما سارت عليه سويسرا في منحها مجلس المقاطعات مشاركته المجلس الوطني في فض النزاعات بين السلطات الاتحادية بشأن اختصاصها، وفي البت في الاتهامات التي توجهها المقاطعات الى اعضاء الهيئة الاتحادية<sup>(١)</sup>.

وحسناً فعل المشرع في مشروع مجلس الاتحاد بمنح هذا الاختصاص في الفصل بين المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم او بينها وبين الحكومة الاتحادية، كون مجلس الاتحاد هو الذي يضمن حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في الامور التي تهم وتؤثر على مصالح الاقاليم والمحافظات.

#### ب- التنازع السلبي:

ويعني التنازع السلبي، رفض كل جهة من البت في الاختصاص المعروض عليها، فتدفع الحكومة الاتحادية بعدم اختصاصها، ومثلها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(٢)</sup>، وهذه المسألة لها اثار سلبية خطيرة على مستوى الصالح العام والافراد معاً، كون الجهتين تمتنع عن ممارسة اختصاص منح لها بموجب القانون، على سبيل المثال لا الحصر ترفض مجلس محافظة معينة من اصدار تشريعات محلية تتعلق بالضبط الاداري لغرض تنظيم موضوع يتعلق بالأمن العام لاعتقاد مجلس المحافظة أن السلطة التشريعية هي صاحبة هذا الاختصاص<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٧٣/البند ط/ ف١) من الدستور السويسري النافذ ٢٠٠٠.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٣) د. حيدر رسول محسن الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطات الاتحادية، مصدر سابق،

وهنا يسعى مجلس الاتحاد فيما لو تشكل لتسوية الخلاف الحاصل هذا وفيما حدث خلاف بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بينها وبين نفسها فأن مجلس الاتحاد هو المختص بتسوية الخلاف بقرار متخذ من قبل اعضاءه بأغلبية تلقي الاعضاء ويكون قرار المجلس باتاً ملزماً لتلك الجهات<sup>(١)</sup>.

### ثانياً- المشاركة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية.

إن النص على تشكيل مجلس تشريعي يمثل الاقاليم والمحافظات في الدولة الاتحادية إلى جانب مجلس النواب الذي يمثل عموم الشعب ضرورة تنفذ منها طبيعة النظام الاتحادي، وهذا اتجاه سليم، لانه اذا كانت الاقاليم والمحافظات تنصهر جميعها بفعل قيام الدولة الاتحادية في شعب واحد، والاقاليم والمحافظات على اختلاف اتساعها تصبح اقليماً واحداً هو اقليم الدولة الاتحادية، بحيث تصبح سلطة الدولة الجديدة موحدة في شعبها واقاليمها ومحافظاتها فأن ذلك يسبغ على هذه الدولة صيغة الدولة الموحدة، وهذا لا يكفي لوصفها بالدولة الاتحادية، وذلك لأن الدولة الاتحادية تتكون من اقاليم وافراد إلى جانب المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>، والتي جعل لها مجلس تشريعي يضمن لها حقوقها في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية تقدم من خلال لجان مختصة من اعضاء المجلس إلى رئيس الجمهورية الذي له الامر في اعداد مشاريع القوانين، حيث نصت في البند رابعاً من المادة(١٣) من مشروع قانون مجلس الاتحاد: ((على مجلس الاتحاد السعي لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية... لرئيس الجمهورية الذي له الامر بما يأتي:

أ- اعداد مشاريع قوانين ورفعها لمجلس النواب للنظر في تشريعها على وفق احكام الدستور

ب- يتعاون رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء باعتبارهما يكونان السلطة التنفيذية الاتحادية لمعالجة اي خروقات تحول دون نيل الحقوق المنصوص عليها في البند (رابعاً من هذه المادة بالوسائل التي يرونها مناسبة واستناداً لصلاحياتها الدستورية والقانونية وعلى وفق احكام هذا القانون<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٣/الفقرة ثالثاً/ ب) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

(٣) انظر: المادة (١٣/البند رابعاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤.



## ثالثاً - اقتراح القوانين

لا بد أن يكون لمجلس الاتحاد الدور الفعال في تمثيل الاقاليم والمحافظات، وبغير ذلك فإنه يفقد شرعيته، كما تفقد الدولة الاتحادية مقوماتها ويصبح المجلس امراً شكلياً، لذا فإن مشروع قانون مجلس الاتحاد الزم المجلس بأعداد اقتراح القوانين التي تتضمن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، واعطاء الرأي للسلطة التنفيذية بأداء هذه الهيئات التي تضطلع بمهامها من خلال المشاركة العادلة في الدولة الاتحادية والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية، كما منح مشروع قانون مجلس الاتحاد المجلس اشعار السلطة التنفيذية عن وجود خلل في عمل هذه الهيئات وله حق استجواب رئيس الهيئة واعضائه من منصبه بالأغلبية المطلقة ووفقاً للإجراءات المحددة في الدستور<sup>(١)</sup>، ومن مجلس تشريعي ضامن لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من منح ومساعدات وقروض دولية وتوزيعها بشفافية وينسب مقررة كلاً حسب استحقاقاتها، وتنظم هذه الهيئات بقانون وفعلاً صدر قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ وقانون الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ وسوف يتم بحث هاتين الهيئتين في الفصل الثاني بالتفصيل.

وعلى المجلس اعطاء آراءه للسلطة الاتحادية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حول اداء عمل الهيئات وما تقوم به من نشاط ومهام في توزيع المنح والمساعدات والقروض الاتحادية بطريقة عادلة مع اشعار السلطة التنفيذية في حالة خرق او أي خلل في تخصيص الإيرادات والأموال، وله حق استجواب رئيس الهيئة واعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة<sup>(٢)</sup> اضافة إلى هذه الاختصاصات الدقيقة منح عضو مجلس الاتحاد ذات الحقوق الممنوحة لمجلس النواب الاتحادي في طرح الاستئلة والمناقشة والتصويت على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بجلسة مشتركة لأبداء الرأي المتبادل بين كل من المجلسين الاتحاديين<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٥/أولاً/ثانياً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد سنة ٢٠١٤.

(٢) أنظر: المادة (١٦/ثانياً) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤.

(٣) أنظر: المادة (١٧/رابعاً) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤.

ومن الضمانات التي يتمتع بها الرئيس ونائبه وأعضاء مجلس الاتحاد الحصانة والامتيازات والحقوق التي يتمتع بها كل من أعضاء مجلس النواب حيث نص المادة: (يتمتع رئيس مجلس الاتحاد ونائبه وأعضاءه بما يتمتع به رئيس مجلس النواب ونائبه وأعضاءه من حقوق وامتيازات وحصانته<sup>(١)</sup>).

وهذا ما تضمنته الدساتير الحديثة بنصوص دستورية تكفل منح أعضاء البرلمان بعض الضمانات حتى يتمكنوا من مباشرة واجباتهم واداء رسالتهم على اكمل وجه، دون مضايقه من السلطات الاخرى او من الافراد، ومن هذه الضمانات عدم مسؤولية العضو عما يبيده من افكار وآراء بمناسبة مباشرته الوظيفة النيابية، وهو ما يقال له الحصانة سند المسؤولية البرلمانية وهذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ في المادة (٦٣) اولاً: ((تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبه وأعضاء المجلس بقانون<sup>(٢)</sup>). والفقرة (أ) من المادة ذاتها البند ثانياً/أ: (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك)<sup>(٣)</sup>.

اما طريقة حل مجلس الاتحاد فهي ذاتها التي نص عليها المشرع في الدستور العراقي لحل مجلس النواب، حيث يحل مجلس الاتحاد بناءً على طلب مسبب من ثلث أعضاء مجلس الاتحاد او بطلب مسبب من رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء مقترناً بموافقة رئيس الجمهورية أي ان موافقة رئيس الجمهورية واجبه في حالة ما اذا تم طلب ثلث أعضاء المجلس حل المجلس، ويحل بالاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الاتحاد<sup>(٤)</sup>، وعند حل المجلس يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في المحافظات كافة لغرض انتخاب مجلس جديد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ حل المجلس، وجديراً بالذكر أن دعوة رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة ماهي إلا تأكيداً على أن المجلس يشكل بطريقة الانتخاب الحر المباشر<sup>(٥)</sup>.

ومن هنا يود الباحث لو أن رئيس الجمهورية وحلاً للنزاع من اجل تشكيل مجلس يعضد مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ليعمل بألية في تدقيق الامور المالية بينها وبين الحكومة الاتحادية والاطلاع على جميع القوانين التي تحقق الاستقرار والرفاهية للمواطنين أن يعرض استفتاء على

(١) أنظر: المادة (١٩٩) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤.

(٢) أنظر: المادة (٦٣/أولاً) من دستور الجمهورية العراقية النافذ ٢٠٠٥.

(٣) أنظر: المادة (٦٣/ثانياً/ب) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٤) أنظر: المادة (٢١/أولاً) من مشروع مجلس الاتحاد ٢٠١٤.

(٥) أنظر: المادة (٢١/ثانياً) من مشروع مجلس الاتحاد ٢٠١٤.

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يطلب منه موافقة المواطنين القاطنين في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على التصويت على تشكيل مجلس الاتحاد بعد عرض مشروع القانون على الشعب، وذلك لأن البرلمان الذي هو صاحب الاختصاص الأصلي في تشكيلة قد فشل للمرة الرابعة، وفشل تشكيل مجلس يؤدي إلى فشل النظام الاتحادي الذي نص عليه الدستور العراقي النافذ، ويرى الباحث هذه أقرب طريقة لتشكيل الاتحاد لما له من أهمية في ترصين الوحدة الوطنية والتوافقات التي تحصل بالنتيجة بين الحكومة المحلية والحكومات الإقليمية والمحلية وكذلك استكمالاً للسلطة التشريعية الاتحادية وتكريس لبناء المؤسسات الاتحادية وتنفيذاً للنص الدستوري في مادته (٦٥) من الدستور الذي هو أعلى وأسمى من القوانين الأخرى، بعد أن قيد إنشاءه بقيود عدة، فقد جعل إنشائه وممارسة أعماله رهيناً بمشيئة مجلس النواب، وسلب منه كامل الاختصاصات الحقيقية كهيئة تشريعية وجرده من كل سلطة رقابية فضلاً من أنه جعل من إنشاء المجلس أمراً ثانوياً، في حين أن وجوده يجعل امكانية التمايز في إدارة المشرع في المجلس الآخر أمراً وارداً، وخاصة إذا كان الأمر يتعلق بخصوص توزيع الثروات بين الحكم في الدولة الاتحادية.

## المطلب الثاني

### الموقف التشريعي لمشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس

#### الاتحاد

مجلس الاتحاد هو السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي والتي تسري تشريعاته على جميع المواطنين التابعين للأقاليم والمحافظات، وسبق وان بينا ان البرلمان الاتحادي يتكون من مجلسين كقاعدة عامة.

إذا كان لابد من تمثيل شعب الاتحاد في مجلس نيابي خاص، فإن ضرورة حفظ التوازن بين مصالح الدولة الاتحادية ومصالح الولايات أو الأقاليم وذلك بضرورة مشاركة هذه الأقاليم والمحافظات في مجلس خاص بها يقوم على قاعدة المساواة فيما بينها، وسوف نبين في هذا المطلب هذا التمثيل من خلال الفرعين، الأول يبين آلية المشاركة، والفرع الثاني مبررات المشاركة وكالاتي:

الفرع الأول: آلية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد.

الفرع الثاني: مبررات ومعوقات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد.

## الفرع الأول

### آلية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

تشارك الأقاليم والمحافظات باعتبارها كيانات دستورية مساهمة في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية، ويتجلى دورها في تمثيلها في السلطة التشريعية الاتحادية (المجلس الأعلى) أو مجلس الولايات أو مجلس الشيوخ كل حسب تسمية الدولة له، وفي العراق يسمى (مجلس الاتحاد) وسوف نبين في هذا الفرع أوجه هذه المشاركة وما لها من دور في حفظ التوازن الاتحادي وكالاتي:-

### أولاً: مشاركة الأقاليم والمحافظات في مجال التشريع

القاعدة العامة في النظام الفيدرالي ان أعضاء مجلس الاتحاد يمثلون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على أساس المساواة فيما بينهما بغض النظر عن عدد سكان الولايات أو المساحة أو أهميتها الاقتصادية أو السياسية<sup>(١)</sup>، وهذه الفكرة تقوم على أساس الجمع بين عنصرين الأول: الحكم الذاتي، والثاني: هو الحكم المشترك، يركز نظام الدولة الفيدرالية على مبدأين أساسيين هما مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة، ولضمان الأخذ بالإجراءات المشتركة ولتحقيق التوازن بين مستويات الدولة الفيدرالية يستلزم تبني ترتيبات محددة منها التوزيع الدستوري للاختصاصات لضمان الحكم الذاتي للأقاليم في تكوين المؤسسات المشتركة وممارسة السلطة الممنوحة لها في الحكومة الفيدرالية<sup>(٢)</sup>.

ويعد عنصر التنظيم الذاتي من أهم العناصر التي يتجسد فيها وجود سلطة تشريعية مستقلة لكل إقليم عضو في الدولة الفيدرالية.

أن الدستور الأمريكي لم يفضل مجلس على آخر في تحديد صلاحيات اقتراح مشروعات قوانين السلطة التشريعية، لذا فإن مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات بنسبة مقعد واحد لكل قطر على الأقل له الحق في اقتراح مشاريع القوانين ما عدا المتعلقة بتحصيل الإيرادات الحكومية التي لا بد من اقتراحها في مجلس النواب ابتداءً وهذا قد جاء رغبة للولايات الأكبر حجماً والأكثر ضرائب، لقاء موافقتها على المساواة في عضوية مجلس الشيوخ، لكن يحق للمجلس ادخال تعديلات على هذه المشروعات<sup>(٣)</sup>.

(١) د. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤، ص ١٦٤.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٣) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفيدرالية، ط٢، المجلد ٣، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١١٧.

وتأتي هذه المشاركة على أثر الثورة الأمريكية واستقلالها عن بريطانيا، إذ مرت الولايات المتحدة الأمريكية قبل قيام الاتحاد فيما بينها بثلاث مراحل، ابتدأت المرحلة الأولى عام ١٧٧٦ بإعلانها الاستقلال عن بريطانيا، وامتدت من ١٧٧٧ إلى ١٧٨٧ وهي مرحلة الاتحاد التعاهدي بين الدول (الولايات) الثلاث عشرة، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة الاتحاد الفدرالي لعام ١٧٨٧ وفيها صدور الدستور الاتحادي وما زالت قائمة لحد الآن.

ويشارك مجلس الشيوخ مجلس النواب في العملية التشريعية، حيث أن لكل من مجلسي الكونغرس الحق في اقتراح مشاريع القوانين<sup>(١)</sup>، أي أن سلطة اقتراح مشروعات القوانين هي من اختصاص أعضاء المجلسين باستثناء القوانين المتعلقة بالأمور المالية، أما إذا اثار خلاف بين المجلسين في التصويت على اقتراح مشروع قانون، يجري تشكيل لجنة مصالحة تضم ممثلين عن المجلسين مهمتها وضع مشروع قانون قد يحظى بموافقة الطرفين، أما إذا تعذر ذلك يهمل المشروع الذي وقع الاختلاف فيه بكامله، يعرض على الكونغرس في الدورة التشريعية الواحدة والتي تكون مدتها سنتان حوالي (٢٠) عشرون ألفاً من مشروعات القوانين، لهذا فهي لا تستطيع النظر في تلك المشاريع، فيشكل المجلسان لجان دائمة ولجان فرعية صغرى للنظر في مشروعات القوانين، لاسيما عدداً غير قليل من هذه المشاريع هي ذات طابع فني تحتاج إلى خبرة وتخصص، ولقد لعبت هذه اللجان دوراً بالغاً في الحياة السياسية الأمريكية، ولها وظيفة أخرى هي مراقبة عمل المجلس أي أنها (تحرك المسؤولية الجنائية)<sup>(٢)</sup>.

أما في ألمانيا الاتحادية فأن (البنديرات) والذي يتكون من أعضاء في حكومات المقاطعات الاتحادية، وهم عادة وزراء في حكومات المقاطعات التي تقوم بتعيينهم وسحب عضويتهم. كما يمكن لأعضاء آخرين ان ينيبوا عنهم بموافقة تلك الحكومات، لذا فان حكومات المقاطعات هي التي تسيطر على هذا المجلس، وهم خاضعون للتوصيات والامور التي توجه إليهم من قبل حكوماتهم. ومن خلال ذلك وعبر الأدوار التي يقوم بها المجلس الاتحادي تشارك المقاطعات أي الولايات في العملية التشريعية الاتحادية وفي صنع القرار الاتحادي<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (أولاً/ الفقرة الأولى، الفقرة السابعة) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ النافذ.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدول الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٣) انظر: المادة (٥٠) الفقرة (١) من المادة (٥١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

ينفرد النظام الاتحادي في تمثيل حكومات المقاطعات داخل المجلس، بان أعضاء المجلس لهم صفة تشريعية وصفة تنفيذية، فمن ناحية هم يشاركون كأعضاء في هذا المجلس التشريعي في وضع القوانين الاتحادية، ومن ناحية أخرى، فهم وزراء في الحكومات يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية. وهذه المعادلة هي التي ترجمت المشاركة والتعاون بين الولايات والحكومة الاتحادية في الدولة الاتحادية الألمانية<sup>(١)</sup>.

كما منح أعضاء مجلس الاتحاد (البنديرات) الذين يتم تعيينهم من قبل حكومات الولايات ويتلقون تعليماتهم منها، وجعلهم يتمتعون بحق الفيتو المعلق على التشريعات الفدرالية وحق الفيتو المطلق على التشريعات التي تؤثر على المسؤوليات الإدارية والتشريعية للولايات او الهدف هو مراعاة مصالح الأقاليم أو الولايات الأعضاء في الاتحاد، لتعد وسيلة لحماية مصالح تلك الأعضاء اذا ما انطوت على ضرر يمس مصالح تلك الأعضاء، حيث تكون عندئذ محل اعتراض، ومن هذه الإجراءات الاتحادية تجاوز السلطات الاتحادية الصلاحية المعطاة لها في الدستور عندما تكون الإجراءات الاتحادية ضارة بسكان عضو أو أكثر<sup>(٢)</sup>، كما يبرز دور المجلس في حالة الضرورة التشريعية، حيث يجوز لرئيس الجمهورية بناء على طلب من الحكومة الاتحادية والمجلس الاتحادي ان يعلن حالة طوارئ على مشروع قانون اذا رفضه مجلس النواب على الرغم من ان الحكومة الاتحادية وصفته بالطوارئ<sup>(٣)</sup>، وبعد الإعلان عن حالة الطوارئ يعتبر القانون ساري المفعول سواء رفضه مجلس النواب او وافق عليه بصياغة جديدة او لم يصوت عليه وخلال مدة أربعة أسابيع بعد إعادة تقديم القانون له مرة أخرى لقراءته من جديد<sup>(٤)</sup>.

الدستور العراقي النافذ لم ينظم مسألة مناقشة مشروعات القوانين في صلب الوثيقة الدستورية إذ جاءت نصوصه خالية من تنظيمها سوى ما اشارت اليه المادة (٦١) باناطتها سلطة التشريع بمجلس النواب، إذ نصت على ان ((يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية))<sup>(٥)</sup> مما يعني ضمناً بان للمجلس سلطة مناقشة مشروعات القوانين، أي بعبارة أخرى ان المشرع ترك امر تنظيم مشروعات القوانين إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حيث نصت

(١) آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، منشورات مركز كردستان، سلیمانیه، ٢٠٠٩، ص ١٥٣.

(٢) د. ازهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الاتحادي، مصدر سابق، ص ١٧٠.

(٣) أنظر: المادة (٧٨) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠٠٢.

(٤) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٩٦.

(٥) أنظر: المادة (٦١/أولاً) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

المادة الأولى منه على ((ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة)). مما يعني مخالفة دستورية صريحة للمادة (٤٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسي النواب والاتحاد<sup>(١)</sup>، وقد تعلق الامر بالمجلس الثاني فقد نصت كما اشرنا سابقاً المادة (٦٥) من الدستور على تكوين مجلس الاتحاد والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>.

من قراءة نص المادة (٦٥) يتبين من خلال التمعن بشكل واضح ان مجلس الاتحاد سوف يولد ضعيفاً واقل شأنًا من مجلس النواب وهذا يعد أمراً في غاية الخطورة؛ لان من المفترض ان يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع اسوة بالدول الاتحادية. بل كيف يوفق بين ان يكون مجلس الاتحاد الذي هو أحد ذراعي السلطة التشريعية، وبين ان يؤسس هو ذاته بقانون يصدر من مجلس النواب؟ فاذا كانت جهتين متساويتين في الدرجة، فكيف يمكن ان تتصور ان نترك تشريع قانون يؤسس أحدهما الآخر؟

وهذا ان دل انما يدل على ان المشرع الدستوري لم يولي اهتماماً جاداً في تنظيم مجلس الاتحاد، وان ترك تكوين مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب يعد مخالفة دستورية لمبادئ القانون الدستوري؛ لأن الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي، وهذا يعني انهما غير متساويين في الأهمية، فعند حصول خلاف بين المجلسين مستقبلاً فمن المحتمل ان يلجأ مجلس النواب إلى تعديل أو الغاء أي صلاحية واردة في مجلس الاتحاد وربما تصل إلى الغاء مجلس الاتحاد نفسه.

وعند دراسة مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي ناقشه البرلمان العراقي، ولم يصوت عليه إلى اللحظة هذه، ان مجلس الاتحاد يتكون من أعضاء منتخبين من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بمعدل أربعة أعضاء عن كل محافظة<sup>(٣)</sup>. ويشترط في المرشح لعضوية المجلس ان يكون من سكة المحافظة حصراً<sup>(٤)</sup>، ويدعى مجلس الاتحاد إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة

(١) أنظر: المادة (٤٨) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (٦٥) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣) أنظر: المادة (٢) من مشروع قانون مجلس الاتحاد رقم (١٨) - ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٤) أنظر: المادة (٢/ثانياً/أ-ب) من مشروع قانون مجلس الاتحاد رقم (١٨) - ٢٢/٩/٢٠١٤.

عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وتتعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب الرئيس ونائبه<sup>(١)</sup>.

وقد منحت المادة (٣/أولاً) من المشروع صلاحيات وعمل مجلس الاتحاد في العراق ومنها:  
أولاً: تقديم مشروعات وأفكار للحقوق المتعلقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات القوانين.  
ثانياً: النظر في القوانين والقرارات المقررة من مجلس النواب والمحالة إليها<sup>(٢)</sup>.

يستطيع مجلس الاتحاد النظر في الاختصاصات الموكلة اليه في المادة أعلاه وله ان يتخذ الإجراءات الآتية:

١- الموافقة على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لغرض المصادقة عليه واصداره وفقاً لأحكام المادة الدستورية المقررة لمجلس النواب<sup>(٣)</sup>.

٢- الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه.

٣- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (ب) أعلاه، تتم إعادة مشروع القانون إلى مجلس النواب، مشفوعاً بأسباب الاعتراض، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.

٤- يعد مشروع القانون الذي تمت اعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مقراً عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والاختصاصات الموكلة للأعضاء الحاضرين.

٥- إذا اصر مجلس النواب على قراره وعدم الاخذ بأسباب الاعتراض، يرسل القوانين مرة ثانية إلى مجلس الاتحاد لغرض النظر في قرار مجلس النواب وفي حالة عدم موافقة مجلس الاتحاد على القوانين والقرارات ثانية تعاد إلى مجلس النواب ويعد قرار مجلس النواب في هذه الحالة بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس غير قابل للاعتراض ويعد موافقاً عليه<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٤) من مشروع قانون مجلس الاتحاد رقم (١٨) - ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٢) أنظر: المادة (٣/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد رقم (١٨) - ٢٢/٩/٢٠١٤.

(٣) أنظر: المادة (٧٣/ثالثاً) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٤) أنظر: المادة (١٣) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤.



ويتضح مما سبق بان مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي حدد طريقة عمل وصلاحيات المجلس عليها ملاحظات ومن أهمها ان يصدر قانون مجلس الاتحاد من الدستور نفسه بعد تعديل الدستور وليس بقانون من مجلس النواب، لكي يعطي لمجلس الاتحاد المساواة الفعالة في السلطة التشريعية باعتباره الذراع الثانية في السلطة التشريعية الاتحادية، ويعتبر مجلس الاتحاد فلترا ورفيق على القوانين والقرارات التي يقرها مجلس النواب وليس مجلس استشارياً. وان يكون لكل محافظة عضوين فقط في مجلس الاتحاد وليس أربعة أعضاء كما هو منصوص عليه في مشروع قانون مجلس الاتحاد اسوة بالنظام الاتحادي الأمريكي؛ لأن العبرة في النوع وليس الكم.

كما ان الدستور العراقي قد نظم اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الباب الرابع المعنون (اختصاصات السلطة الاتحادية) حيث شملت النصوص (١١٠، ١١٢، ١١٣، ١١٤، ١١٥) ثلاث طوائف: الأولى انفرديتها السلطات الاتحادية وهي قائمة محددة حصرياً. والثانية مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع إعطاء تشريعات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الأولوية على تشريعات السلطة الاتحادية. والطائفة الثالثة، تمثل المساحة الواسعة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتشمل كل ما لم يرد ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(١)</sup>.

نصت المادة (١١٤) على الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة والسلطات الاتحادية، إلا أنه لم يبين ما هو نوع الاشتراك هل يشمل وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء، ام ان هناك توزيع في ممارسة الوظائف الإدارية والسياسية، ولم يحدد هذه المشاركة اسوة بدساتير الدول الاتحادية، ام انه اعتمد على نص المادة (١٢١) التي نصت ((أولاً: لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأقسام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)).

الإختصاصات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة كانت واضحة جداً في منحها صلاحيات للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة حيث نصت: ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

(١) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، لبنان، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٤٥.

والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما<sup>(١)</sup>.

وهذا يعني ان السلطات الاتحادية لم تمنح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة التشريع وانما منحها إلى السلطة التشريعية الاتحادية، وهذا ما نجده في صدر كل بند من بنود المادة (١١٤) من الدستور، كالقول ان ادارة الكمارك بالتنسيق مع الأقاليم... أي ان السلطات الاتحادية هي التي تتولى الإدارة. او رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم... فذلك يعني ان السلطة الاتحادية هي التي ترسم وتتولى الصلاحيات التشريعية الفعلية لان عبارات التنسيق والتشاور لا يقبل الزام السلطة الاتحادية فيكون الامر من اختصاصها<sup>(٢)</sup>.

إلا ان أي قانون يصدر من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يبقى له الاعلوية حتى لو تعاونت السلطات الاتحادية معها بحسب عجز نص المادة (١١٥)، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة وجود تعارض في أي مسألة من المسائل غير الداخلة في الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً: آلية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في تعديل الدستور.**

ان تعديل الدستور ضرورة من ضرورات التطور، على الرغم من ان الصفة الغالبة على الدساتير هو الثبات والاستقرار النسبي مقارنة بالقواعد والقوانين والأنظمة في المجتمع، والتي يعتبر الدستور هو مجموعة هذه القواعد والقوانين التنظيمية، وبما ان هذه القواعد تتأثر بالظروف الملائمة لها وتتكيف وحاجات المجتمع، أصبح تعديل الدستور ثلثية لهذا التطور المفروض، والتعديل يعني (أي تغيير في الدستور سواء انصرف أثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، أم انصرف أثره إلى تغيير الأحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالإضافة أو الحذف)<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١١٤) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

(٣) أنظر: نص المادة (١١٥) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٤) د. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٩٧.

أما موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فإن الدستور ابتداءً رسم اسلوبين لتعديله، احدهما عادي، وآخر استثنائي، فوفقاً للأسلوب العادي فإن المادة (١٢٦/ ثانياً) قد نصت على ان: ((لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة ايام))<sup>(١)</sup>.

النص أعلاه واضح وصريح اسند إلى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح التعديل، والزمته المجلس على التعديل، المناقشة ثم التصويت، وبهذا فإن مجلس النواب قد مارس اختصاصين، الأول مبدأ التعديل وتفاصيله، فإذا اقر مبدأ التعديل انتقل إلى التفاصيل، وقد اشترط الدستور تحقيق الأغلبية، فإذا لم يحظ بهذه الأغلبية عدّ مرفوضاً<sup>(٢)</sup>، اما بخصوص المادة (١٤٢/ ثانياً) من الدستور فقد نصت ثانياً: ((تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس)).

يتضح ان الدستور في النص أعلاه قد منح سلطة الموافقة على مبدأ التعديل إلى مجلس النواب دون مجلس الاتحاد، مع اشتراط حصول التعديل على الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب حيث جاءت في الفقرة ثانياً من المادة ذاتها ((تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس)).

أما البند رابعاً فقد اشترط لنجاح الدستور ان يكون اغلبية المصوتين موافقين على التعديل وعدم رفضه من ثلاث محافظات او أكثر حيث نصت المادة (١٤٢/ رابعاً): ((يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين وإذ لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او أكثر)).

لعل سؤال يطرح نفسه ما هو دور مجلس الاتحاد امام التعديلات الدستورية؟ علماً ان مجلس الاتحاد دستورياً يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٢٦/ ثانياً) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية، مصدر سابق، ص ٢١٦.

(٣) أنظر: المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

المادة الدستورية الخاصة بمجلس الاتحاد لم تضم في طياتها أو تحدد الاختصاصات المحددة لمشاركة مجلس النواب في أداء الوظائف البرلمانية الاتحادية.

من هذه الوظائف حق مجلس الاتحاد في ادخال التعديلات على مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>. بعد منحها مشروع القانون في المواد (١٥، ١٦) بأعداد مقترح قانون الهيئات المستقلة، كل من هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي نص عليهما الدستور في المواد (١٠٥، ١٠٦)<sup>(٢)</sup>. أي ان المسودة لمشروع قانون مجلس الاتحاد منحت المجلس دوراً في تنظيم العلاقة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الجوانب الإدارية والمالية. وقد عززت المادة (١٢٦/رابعاً) من الدستور دور مجلس النواب دون مجلس الاتحاد في التعديل حيث نصت المادة أعلاه: ((لا يجوز اجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام))<sup>(٣)</sup>. وهذه المادة جاءت لتعزيز المادة (١٢١/أولاً/ثانياً) من الدستور التي منحت للأقاليم، الحق في ممارسة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. وكما منحها الدستور تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي<sup>(٤)</sup>.

يلاحظ من استقراء المادة (١٢١/ثانياً) انها قد منحت الأقاليم تعديل القانون الاتحادي في حالة تعارضه مع قانون الإقليم، فيما حظرت المادة (١٢٦/رابعاً) الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من أي تعديل يتعلق بصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الا بموافقة السلطة الاتحادية ويعد مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها<sup>(٥)</sup>، وكما يعد نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٦)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١/١٣، ٢) من مقترح مجلس الاتحاد في ٢٠١٤.

(٢) أنظر: المادة (١٥، ١٦) من مقترح مجلس الاتحاد في ٢٠١٤.

(٣) أنظر: المادة (١٢٦/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥.

(٤) أنظر: المادة (١٢١/أولاً/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥.

(٥) أنظر: المادة (١٦٢/خامساً/أ) من دستور ٢٠٠٥.

(٦) أنظر: المادة (١٦٢/خامساً/ب) من دستور ٢٠٠٥.

يتضح مما تقدم إن المادة (١٢٦) من الدستور رسمت الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل الدستور، وحددت الجهات التي تتولى اقتراح التعديل وقراره والموافقة النهائية عليه، على خلاف قانون إدارة الدولة، حيث يتبين ضرورة مرور التعديل بعدة مراحل تبدأ باقتراح التعديل، ثم اقراره، ثم موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، وتختتم بمصادقة التعديل من قبل رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية. واستناداً إلى ما تقدم لم يرد في النصوص أعلاه أي دور لمجلس الاتحاد في التعديل ونقترح بعد قراءتنا للنصوص الدستورية ومشروع مجلس الاتحاد بان يمنح مجلس الاتحاد حق تعديل القوانين التي تمس مصالح وحقوق واختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك حق الاعتراض المؤقت على مشاريع ومقترحات القوانين العادية والمالية والتعديلات القانونية من قبل مجلس النواب على ان لا تمس بضرر مصالح وحقوق واختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وان يكون له حق المراقبة والتدقيق والنظر لجميع مقترحات ومشاريع القوانين العادية، وحق تعديلها او رفضها مناصفة مع مجلس النواب، كما نقترح إعطائه حق تعديل الدستور اسوة بالدول الاتحادية.

ومن الدول التي منحت المجلس التشريعي الثاني الحق في اقتراح التعديل هو الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، حيث تنص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي على ان التعديل يكون على طريقتين الأولى: يتم اقتراح تعديلات على الدستور بأغلبية ثلثي الأصوات في كل من المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) كلما وجد ضرورة لذلك، اما الطريقة الثانية: يتم اقتراح بواسطة مؤتمر قومي يدعو الكونغرس إلى عقده بناء على طلب ثلثي المجالس التشريعية للولايات<sup>(١)</sup>.

وفي هذه الحالة فإن الولايات عن طريق مجلس الشيوخ ساهمت بصورة غير مباشرة في أول مراحل تعديل الدستور، ذلك لان الكونغرس لا يستطيع اصدار أي اقتراح لتعديل سوى كان التعديل خاص بحقوق الحكومة الاتحادية ام بحقوق الولايات ما لم يحصل على أصوات أكثرية أعضاء المجلسين وبناء على ذلك فان مجلس الشيوخ يلعب دوراً مهماً ويساهم مساهمة فعالة وعلى قدم المساواة مع مجلس النواب في اقتراح التعديلات على جميع مواد الدستور كلما وجدت ضرورة لذلك.

(١) تنص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ على ان ((يقترح الكونغرس كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور او يدعو بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات الى عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات، تصبح في كلتا الحالتين قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من هذا الدستور...)).

وفي ألمانيا الاتحادية اعطى القانون الأساسي للبرلمان الاتحادي وحده سلطة اجراء التعديلات الدستورية، حيث منح القانون المجلسين النيابي الاتحادي (البندستاج) والمجلس الاتحادي (البندسرات) نفس الأدوار في عملية التعديل الدستوري الاتحادي، إذ تشترك الولايات من خلال البرلمان الاتحادي في عملية التعديل الدستوري طالما ان التعديل يمس المقاطعات على الرغم من ان عدد ممثلي المقاطعات يختلف من مقاطعة لأخرى. تبقى المقاطعات كوحدات أساسية تتمتع بالاستقلال الدستوري طالما انها تشارك في حسم قرارات الدولة، بما فيها المشاركة في تعديل القانون الأساسي<sup>(١)</sup>، والاجراء يكون بموافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي وثلثي أصوات المجلس الاتحادي. بقانون وهذا ما نصت عليه المادة (٧٩) من القانون الأساسي حيث نصت ((لا يجوز تعديل القانون الأساسي الا بقانون يغير نصه بشكل واضح او يكمله...))<sup>(٢)</sup>. وتعتبر مشاركة الولايات في المجلس مشاركة فعالة عن طريق مندوبيها المعينين من قبل الحكومة ويكونون مرتبطين بتوجيهاتهم، فهي التي تقوم بتعيين أعضاء المجلس وسحبهم، كما يمكن لأعضاء آخرين ان ينيبوا عنهم<sup>(٣)</sup>، وقد تضمن الدستور حظرين في مسألة التعديل حظر زمني وحظر موضوعي، الحظر الزمني ورد في المادة (٤/٨١) من خلال حالة الضرورة التشريعية التي يعلنها رئيس الجمهورية، بناءً على طلب الحكومة الاتحادية، وبموافقة المجلس الاتحادي لإقرار مشروع قانون رفضه المجلس النيابي الاتحادي يمنع ادخال أي تعديلات على القانون الأساسي خلال فترة لا تزيد عن ستة شهور<sup>(٤)</sup>.

كما لا يمكن تعديل المواد المتعلقة بنظام الحكم والحقوق الأساسية وشكل الدولة، حيث قرر القانون الأساسي على انه لا يجوز اجراء تعديلات على هذا القانون من شأنها ان تمس تقسيم الاتحاد إلى ولايات او مشاركة الولايات من حيث المبدأ في عملية التشريع بشكل فعال او بشكل يمس المبادئ الأساسية الواردة في المادتين (١) و (٢٠)<sup>(٥)</sup>، وهذا ما يطلق عليه الحظر الموضوعي والتي تضي على القانون صفة الجمود النسبي المطلق.

وبناءً على ذلك فان أساليب تعديل الدستور الاتحادي تختلف من بلد لآخر تبعاً لاختلاف ظروف كل بلد ففي الولايات المتحدة الامريكية تتم على مرحلتين مرحلة الاقتراح ومرحلة الإقرار أو مرحلة

(١) علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٢) أنظر: المادة (١/٧٩) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٣) أنظر: الفقرة (١) و (٢) من المادة (٥١) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٤) أنظر: المادة (٤/٨١) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٥) أنظر: المادة (٣/٧٩) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

التصديق على التعديل أو اقراره، وبلا شك فان اعتماد الطريقتين أعلاه هي التي جعلت الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ اصعب الدساتير في العالم تعديلاً<sup>(١)</sup>، ونرى ان المجلس الاتحادي او مجلس المقاطعات يشترك على قدم المساواة مع مجلس النيابي الاتحادي في أداء هذه الوظيفة ولذلك يبقى التوازن بين المجلسين ساري المفعول، بشأن تعديل القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

ولأجل منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق المشاركة بصورة غير مباشرة من خلال مجلس الاتحاد الضامن لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يرى الباحث ان يفعل دور مجلس الاتحاد بصورة جدية اسوة بالدساتير لكل من أمريكا وألمانيا على سبيل المثال وليس الحصر والتي منحت مجلسها التشريعي الثاني اختصاصات متساوية مع المجلس التشريعي الأول في مجال التعديل. لذا نقترح تعديل نص المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عند تشكيل مجلس الاتحاد، وحين صدور القانون الذي ينظمه دوراً في عملية التعديل سواء باقتراح التعديل ام بالمصادقة عليه ام بالاثنتين معاً، واشراك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في التعديلات الدستورية؛ لان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى الآن لم تشارك في عملية التعديل لا بواسطة سلطاتها التشريعية ولا بواسطة اغلبية سكانها بالاستفتاء العام باستثناء حالة واحدة، إذا كان من شأن التعديل الانتقاص من صلاحياتها. وهذا الحق منح للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (١٢١/ثانياً) التي أعطاهها الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين قوانين الأقاليم في أي مسألة من مسائل غير الداخلة في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية حيث نصت: ثانياً يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث ان إعطاء هذا الاختصاص للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولكي لا يتعارض مع الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب، ان يشكل مجلس الاتحاد الذي هو ضامن حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، واحد اذرة السلطة الاتحادية، وهو الأداة التي تعبر عن إرادة الأقاليم والمحافظات وبواسطتها تشارك الأقاليم والمحافظات في السلطة التشريعية الاتحادية في

(١) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٥-٢٦.

(٢) انظر: المادة (١٢١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

اصادر التشريعات الاتحادية المختلفة، وهي بذلك تنهياً لها الفرصة من التعبير عن وجهات نظرها في القوانين والقرارات المراد اتخاذها والتي تطبق على جميع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الدولة الاتحادية.

### ثالثاً: مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الاختصاصات المالية

تعد الاختصاصات المالية من أهم الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان باعتبار انها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة دون تمثيل، وهذه القاعدة ان دلت انما تدل على ارتباط البرلمان بالقوانين المالية، لذلك تنص الدساتير على حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرّفها<sup>(١)</sup>. وبما ان الموضوع يتعلق بمشاركة مجلس الاتحاد والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الاختصاصات المالية لابد من الحديث عن تأثير السلطة المختصة في التشريع المالي<sup>(\*)</sup>. والذي هو مجموعة القوانين والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة بهدف تنظيم وتطبيق الانفاق والموازنة بينهما، وبما ان للشؤون المالية دور كبير في تكوين وانشاء الدول الاتحادية لذا سوف نبحث عن مدى مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في التشريع المالي ودور مجلس الاتحاد فيها وكالاتي:

١- دور مجلس الاتحاد في مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إقرار الموازنة العامة تعرف الموازنة العامة فقهاً بانها: ((هي خطة سنوية اقتصادية مالية سياسية، متمثلة بمجموعة من الأهداف والبرامج المقرر تنفيذها من قبل وحدات الدول المختلفة خلال فترة زمنية معينة (سنة عادة) معبراً عنها بتقديرات تكاليفها المالية مع بيان تقديرات مصادر تمويلها))<sup>(٢)</sup>.

وعرفت أيضاً انها: ((صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها))<sup>(٣)</sup>.

(١) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثانية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(\*) التشريع المالي: مجموعة من القوانين والأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية، والمتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات والموازنة العامة.

(٢) د. غانم عبد دهش الشياي، تنظيم الإختصاصات الدستورية في نظام الثانية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٩٣.

(٣) قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٨، ص ١٠٢.



وعرفت الموازنة العامة الاتحادية قانوناً: خطة مالية تعبر عما تعتمزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية<sup>(١)</sup>.

أما موازنة الإقليم أو موازنة المحافظة فقد عرفت: جداول تقدير وتخمين نفقات وإيرادات الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ويتم المصادقة عليها من برلمان الإقليم ومجلس المحافظة وتوحد ضمن الموازنة العامة الاتحادية بعد مناقشتها وإقرارها من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين كل حسب اختصاصه<sup>(٢)</sup>.

التعريف الأول للموازنة الاتحادية كان يهدف إلى الخطة السنوية التي تقوم الدولة بسلطاتها الاتحادية بوضعها وتنفيذها، فهو عمل اداري له محتوى مالي يتم اعتماده بالقانون الذي أصدرته السلطة التشريعية الاتحادية، وقد تعلق الأمر بمجلس الاتحاد ودوره في مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فعلينا ان نبحث في القانون الأساسي ودور المجلس الثاني من المشاركة في إقرار الموازنة وموقف المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ والساتير الاتحادية.

يجب ان تصدق بقانون الميزانية العامة في اجتماع سابق لابتداء السنة المالية التي يرجع اليها ذلك القانون، ويجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال، وقانون الميزانية، وبعد ان يجري المفاوضات ويصوت عليها مادة فمادة على حدة، ثم يعود مرة ثانية التصويت عليها، اما الميزانية ذاتها فيصلت عليها فصلاً فصلاً<sup>(٣)</sup>.

وهذا يعني أن مجلس النواب قد منح بموجب القانون الأساسي إقرار الموازنة العامة، وللسلطة التشريعية ان تجتمع بمجلسها وباستطاعة مجلس الاعيان ان يرفض الميزانية ومن ثم عدم الموافقة عليها. مما يتضح ان سلطة إقرار الموازنة تعود إلى كلا المجلسين مع تفضيل مجلس النواب وهذا من شأنه ان يعطي المجلسين سلطات فعلية في إقرار الموازنة العامة<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١/ثانياً) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (١/ثامناً) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) أنظر: المادة (٩٨، ٩٩، ١٠٠، ١٠١) من القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥.

(٤) د. غانم عبد دهش الشياي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثانية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

في حين نص دستور ٢٠٠٥ فيما يتعلق بسلطة اعداد واقتراح القوانين المالية، إذ قضت المادة (٨٠) بنصها: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)).

وهذا يدل على ان الدستور في نص هذه المادة اناط مهمة اعداد واقتراح القوانين المالية لمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>. هذا وان عملية وضع الموازنة الاتحادية من الاختصاصات الاتحادية، كما اشرفنا حيث يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي لمجلس النواب، ولأخير المناقلة بين أبوابها<sup>(٢)</sup>.

أي ان هذه النصوص الدستورية أعطت السلطة التنفيذية تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب، ومجلس النواب هو الذي يقر بشرعية الموازنة العامة الاتحادية. وقد تعلق الامر بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فان الدستور منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية فقد ورد في الوثيقة الدستورية نص واضح وصريح ينص: ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون))<sup>(٣)</sup>.

النص أعلاه جاء صريحاً وواضحاً يمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات مالية وإدارية واسعة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وهنا يظهر تساؤل مفاده هل ان المحافظات التي لم تنتظم في إقليم تتمتع بصلاحيات تشريعية ام لا، وبالأخص بالأمور المالية؟ وفي هذا الإطار يذهب بعض الفقه إلى ان الظروف التي عاصرت كتابة الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، والمتمثلة في عدم التوصل إلى اجماع سياسي بخصوص تحديد الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، قد افضت إلى تبني الدستور العراقي نظاماً يمزج بين الفدرالية واللامركزية الإدارية، حيث فسرت هذه النزعة الدستورية بالرغبة في تحقيق نوع من المساواة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لذا فان المشرع قد منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تشريع القوانين في حدود الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية التي نظمها المادة (١١٤) من الدستور<sup>(٤)</sup>، والاختصاصات الأخرى التي تتمتع بها

(١) أنظر: المادة (٨٠/رابعاً) من دستور الجمهورية العراقية لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) أنظر: المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) أنظر: المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) أنظر: المادة (١١٤) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

السلطات الاتحادية استناداً للمادة (١١٥) من الدستور<sup>(١)</sup>، وعليه فإن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، قد منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات تشابه إلى حد كبير تلك التي منحها للأقاليم ومن بينها صلاحية التشريع وإدارة الكمارك، ورسم سياسة التنمية والتخطيط.

وعند صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ورد في المادة (٢/أولاً) بان ((مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(٢)</sup>). كما أشار القانون في المادة (٧/ثالثاً) إلى اختصاصات مجلس المحافظة في اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

إذن ان وضع مشروع الموازنة العامة والاتحادية هو من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ويمارس مجلس الوزراء الاتحادي صلاحية اعداد مشروع الموازنة العامة ويقدمه إلى مجلس النواب وهذا ما تم بحثه بدلالة النص الدستوري في المادة (١١٠) والمادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ.

وبموجب المادة (١/ثامناً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠ والتي عرفت موازنة الإقليم او موازنة المحافظات هي جداول تقدير وتخمين نفقات الإقليم وايراداتها، حيث تقوم حكومة الإقليم من خلال وزارة المالية والاقتصاد بإعداد الموازنة وترفيغها إلى مجلس الوزراء ليرسلها إلى برلمان

(١) أنظر: المادة (١١٥) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ثلاث قرارات للمحكمة الاتحادية العليا الأول رقم (١٦/اتحادية تمييز/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ المتضمن (لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية). والثاني: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٢/ اتحادية/ تمييز/٢٠١٣) في ٢٥/٩/٢٠١٣ المتضمن (ان اصدار مجلس محافظة ميسان قرار بفرض رسم مقداره (خمسة الاف دينار) عن كل جواز يصدر عن مديرية الجوازات في المحافظة بالرغم من وجود قانون اتحادي وهو قانون الجوازات رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ الذي حدد رسم اتحادي يصدر عن كل جواز في انحاء العراق ولا يجوز تكرار الرسم او تعديل مقداره الا بتشريع اتحادي لذا فان قرار المجلس مخالف للقانون). الثالث قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦/اتحادية/تمييز/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ والتي ذهبت بذات السؤال المنوه عنه سلفاً.

(٣) انظر: المادة (٧/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الإقليم لتشريعها ونشرها في الجريدة الرسمية وإرسال نسخة منها إلى وزارة المالية الاتحادية<sup>(١)</sup>، وتمثل موازنة الإقليم مجموعة الإيرادات المتأتية إلى الإقليم أي جميع الواردات الذاتية وتخصيصات الإقليم في الموازنة العامة الاتحادية أو الواردات المشتركة في حال وجودها كما هو الحال في إيرادات النفط. كذلك النص على نفقات الإقليم مما لا علاقة لها بالنفقات السيادية ويجب ان تكون موازنة الإقليم متلائمة ومتناسقة مع الموازنة الاتحادية. وقد حدد الدستور لحكومة الإقليم نسبة من الإيرادات الاتحادية تحدد سنوياً في قانون الموازنة الاتحادية. لتمكين من اعداد موازنته المستقلة وتنفيذ الالتزامات المالية المقررة<sup>(٢)</sup>.

أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم فليس لها موازنات مستقلة عن الموازنة العامة الاتحادية، انما لها تخصيصات مدمجة في الموازنة الاتحادية، إذ تعامل المحافظات معاملة بقية الوزارات الاتحادية من حيث قيام المحافظات المعنية بإعداد موازنتها التخمينية. وقد اناط المشرع مهمة إعداد هذه الموازنة بالجهة التنفيذية المتمثلة بالمحافظ<sup>(٣)</sup>. إذ توحد جميع الموازنات الدوائر المحلية والوحدات الإدارية في المحافظة، عدا تلك التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية<sup>(٤)</sup>. وبعد مصادقة مجلس المحافظة ترفع إلى وزارة المالية لتوحيدها مع بقية الموازنات التخمينية للوزارات<sup>(٥)</sup>. أي ادراجها مع الموازنة العامة الاتحادية، ويمكن ان يجري عليها بعض التعديلات بما يتناسب مع الواردات الاتحادية والسياسة العامة للدولة، ومن ثم تقوم الحكومة بإحالة مشروع الموازنة العامة المتضمن الموازنات التخمينية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب العراقي لإقرارها وفقاً لأحكام الدستور.

وبما ان الموازنة العامة تحظى بأهمية خاصة لبيان عملية التنسيق المالي بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فقد اقتصت بها السلطة الاتحادية وهو اختصاص حصري، حيث تقوم السلطة التنفيذية الاتحادية بتحضيرها وتقديمها للسلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب، ويقوم بمناقشتها كذلك دون المجلس التشريعي الثاني الذي يمثل الأقاليم والولايات، لهذا نهيب بالمشرع العراقي اصلاح هذا النقص وتعديل الدستور، ومنح مجلس الاتحاد صلاحية مناقشة الموازنة العامة الاتحادية او

(١) أنظر: المادة (٥٦/سابعاً) من قانون المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) أنظر: نص المادة (١٢١/ثالثاً من دستور) العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، إذ تنص: ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها)).

(٣) أنظر: المادة (٧/خامساً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) أنظر: نص المادة (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) ينظر: نص المادة (ثامناً) من المادة (١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

الاشتراك في إقرار الموازنة العامة الاتحادية أسوة بالدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والامارات العربية الاتحادية حيث ان هذه الدول تعطي لمجلسها التشريعي الاتحادي الثاني سلطة مناقشة الموازنة العامة الاتحادية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية نجد ان الكونغرس الأمريكي السلطة الواسعة في الأمور المالية والاعتمادات والايادات، فله حق تقديم مشاريع القوانين المالية إلى المجلس الأول ويتساوى معه في سلطة النظر في المشاريع وله سلطة الاعتراض المطلق عليها، او رفضها كأية مشاريع قوانين عادية<sup>(١)</sup>. وفي ألمانيا يتم تشريع القوانين المالية بنفس طريقة تشريع القوانين العادية، باستثناء قانون الميزانية الاتحادية الذي يجب تقديمه من كلا المجلسين في وقت واحد، ولكلا المجلسين حق ادخال التعديلات على مشاريع القوانين المالية، وفي حالة زيادة النفقات في الموازنة فهنا يتطلب موافقة الحكومة الاتحادية، وللمجلس التشريعي الثاني الألماني ان يستخدم سلطة الاعتراض المطلق او التوقيفي على مشاريع القوانين المالية، كالقوانين العادية، وذلك بحسب طبيعة الميدان الذي ينظمه هذه المشاريع<sup>(٢)</sup>. ودولة الامارات العربية أعطت الاختصاص في مشروع الميزانية السنوية للاتحاد إلى المجلس الوطني، يعرض عليه قبل شهرين لمناقشتها وابداء الملاحظات عليها، وهذه المرحلة سابقة لرفع المشروع إلى المجلس الأعلى للاتحاد، وتكون مصحوبة بالملاحظات لإقرارها<sup>(٣)</sup>. وهذا ما يعني ان المجلس التشريعي الثاني يشارك المجلس التشريعي الأول في إقرار الموازنة الاتحادية في الدول الاتحادية ونأمل في الدورة الانتخابية القادمة من إقرار مجلس الاتحاد ليشارك على غرار الدول الاتحادية في إقرار الموازنة الاتحادية، كونه الحامي لمصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحسناً فعل المشرع في مشروع قانون الاتحاد، ان مشروع الموازنة الاتحادية هي من اختصاص مجلس الاتحاد وذلك طبقاً للمادة (١٨) منه حيث نصت: ((يقترح مجلس الاتحاد موازنته السنوية ويعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها وادراجها ضمن الموازنة العامة الاتحادية))<sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر: البند (١) من الفقرة (٧) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧ المعدل.

(٢) أنظر: المواد (١٠٥، ١٠٧، ١١٠، ١١٤) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٣) أنظر: المادة (١٢٩) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) أنظر: نص المادة (١٨) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

## ٢- دور مجلس الاتحاد في فرض الضرائب الاتحادية

تعرف الضريبة بانها: ((استقطاع نقدي جبيري تجبىه الدولة او احدى هيئاتها دون مقابل من المكلفين بالضريبة سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين ام معنويين وفقاً للمقدرة التكلفة لكل منهم، وذلك لتحقيق اهداف سياسية واقتصادية واجتماعية فضلاً عن الهدف المالي))<sup>(١)</sup>.

وتعرف ايضاً بانها: ((فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبراً من الافراد، بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة، وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية)).

أما عن كيفية جباية الضرائب وتحديد الأساس القانوني لها، فهي نابعة من فكرة التضامن الاجتماعي التي تقضي بضرورة تحمل الفرد في المجتمع العبء العام ودوره في خدمة المجتمع في المساهمة في تقديم الخدمات العامة لجميع المواطنين بصرف النظر عن مساهمة كل فرد منهم، مستنداً بمبدأ سيادة القانون في الشؤون المتعلقة بفرض الضريبة، وتوجد الضريبة الاتحادية والضريبة المحلية<sup>(٢)</sup>.

الضريبة الاتحادية هي التي تضطلع الدولة متمثلة بالسلطة التشريعية في تنظيمها قانوناً، وقد تعلق الامر بمجلس الاتحاد باعتباره المجلس التشريعي الثاني. يثور سؤال ما هو الدور الذي يقوم به مجلس الاتحاد؟ وهل يوجد نص تشريعي يدل على ذلك؟

أما دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ فانه قد قرر مبدأ عاماً مفاده عدم جواز فرض الضرائب وجبايتها والاعفاء عنها الا بموجب قانون، حسب ما قرره المادة (٢٨/أولاً) إذ تنص على ان: ((لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجنى، ولا يعفى منها، الا بقانون))<sup>(٣)</sup>.

الإرادة التشريعية للمشرع العراقي واضحة تماماً في نص المادة الدستورية لا تفرض الضرائب، لا تعدل، لا تجبى، لا يعفى الا بقانون ينظمها، والقانون يصدر من السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب، والذي نص عليه في نظامه الداخلي حيث نصت المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

(١) د. حيدر رسول محسن الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٢) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٣) أنظر: المادة (٢٨/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

لسنة ٢٠٠٦ عندما أوضح اختصاصات اللجنة المالية في مجلس النواب في المجال المالي ان: ((تختص هذه اللجنة بما يأتي... ثانياً: اقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسم...))<sup>(١)</sup>.

كما ان مشروع مجلس الاتحاد يخلو من أي نص قانوني إلى دور مجلس الاتحاد في فرض الضرائب والرسوم، وحصرها بيد مجلس النواب ولمجلس الاتحاد تقديم مقترح قانون يهدف إلى تعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية، وفي حالة موافقة رئيس الجمهورية ترفع إلى مجلس النواب للنظر في شرعيتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون<sup>(٢)</sup>.

أما الدول الاتحادية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا ودولة الامارات العربية فأنها نظمت الاختصاصات للمجلسين في فرض الضرائب. ابتداءً أعطت لمجلس الكونغرس في المجال المالي، إلا انها منحت الأفضلية لمجلس النواب في مرحلة الاقتراح والمناقشة، اما سلطة تعديل القانون قد منحت إلى مجلس الشيوخ، واعطت لكلا المجلسين سلطة متساوية في مناقشة وإقرار مشروع القانون مراعاة للمبدأ في ازدواجية السلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>.

أما ألمانيا الاتحادية فان المجلس الأعلى الاتحادي شريك مساوٍ للمجلس الأدنى في جميع الأمور المالية التي تؤثر في توزيع السلطات والوظائف بين مستوى الحكم، اما في القضايا المالية الروتينية فان السيطرة للمجلس الأدنى، وبهذا فان نصوص القانون الأساسي تؤمن حماية النظام الاتحادي بعناية<sup>(٤)</sup>. حيث نصت المادة (١٠٥) على ان الصلاحيات مشاركة في التشريع فيما يتعلق بالضرائب إذ نصت الفقرة (٢) من المادة (١٠٥): ((يكون للاتحاد صلاحية مشتركة في التشريع فيما يتعلق في الضرائب))<sup>(٥)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.

(٢) أنظر: المادة (١٣/أولاً) من مشروع مجلس الاتحاد ٢٠١٤.

(٣) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

(٤) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٥) أنظر: المادة (٢/١٠٥) من القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩ وتعديلاته.

في حين تتمتع الولايات بصلاحيات التشريع فيما يتعلق بالضرائب المحلية، كما وتكون للولايات صلاحية تحديد نسبة الضريبة العقارية<sup>(١)</sup>، بعد موافقة البوندسرات عليها، إذا كانت حصيلة هذه الضرائب تؤول كلياً أو جزئياً إلى الولايات ام إلى البلديات (الاتحادات البلدية)<sup>(٢)</sup>.

أما الامارات العربية المتحدة فان الدستور الاماراتي تضمن احكام تعالج مسائل مهمة تخص المالية العامة لدولة الامارات العربية المتحدة، اتضح من خلالها إلى توجه المشرع لاعتماد فدرالية مزدوجة على أساس استقلال كل مستوى من مستويات الحكم بشؤونه المالية، والاقرار بنطاق واسع من الاستقلال تتمتع به الامارات الاعضاء في المجال المالي<sup>(٣)</sup>. حيث اعتمد الدستور الاماراتي في توزيع الاختصاصات بجعل اختصاص الاتحاد استثنائياً محدداً بمسائل ينفرد بها تشريعياً وتنفيذياً او تشريعياً فقط ومنها الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي<sup>(٤)</sup>، كما تعرض مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الوطني، مع عدم الاخلال بالمادة (١١٠) منه<sup>(٥)</sup>، وهذا ما يدل على ان المجلس الأدنى لدولة الامارات منح له اختصاص النظر في مشروعات القوانين في دورته الاعتيادية قبل رفعها إلى المجلس الأعلى.

نأمل من المشرع العراقي والبرلمان العراقي تشكيل مجلس الاتحاد اسوة بالدول الاتحادية ومنحه حق المشاركة في مشاريع القوانين المالية.

### ٣- مشاركة مجلس الاتحاد في القروض العامة

تلجأ الدول عندما تعجز عن تغطية نفقاتها سواء الجارية منها او الاستثمارية إلى القروض العامة من الافراد طالبة منهم تنازلهم عن بعض مدخراتهم مقابل فائدة تدفعها الدولة.

فالقرض هو: ((عقد دين مالي تستدينه الدولة او احدى هيئاتها العامة من الجمهور او المصارف المحلية مع الالتزام برد قيمته، ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد، وفقاً لشروط العقد))<sup>(٦)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٠٥/٢/أ) من القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٢) أنظر: المادة (٣/١٠٥) من دستور القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي للولايات، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

(٤) أنظر: المادة (١/١٢٦) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

(٥) أنظر: المادة (٨٩) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

(٦) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٣٣٠-



وبما ان القرض عقد فانه يتطلب موافقة السلطة المختصة، سواء كان البرلمان او أي سلطة تشريعية أخرى، تسدينه الدولة او احد هيئاتها العامة الأخرى من الجمهور او المؤسسات المالية الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية، بالاستناد إلى ترخيص يصدر عن السلطة التشريعية التي يقع على عاتقها تسديد المبلغ المقترض وفوائدها في المدة المقررة وحسب الشروط المتفق عليها بين الطرفين.

والقروض تقسم إلى أنواع حسب الأساس الذي تستند اليه فهي من حيث عقدها تقسم إلى قروض اختيارية او اجبارية، ومن حيث مكان الاكتساب بها تقسم إلى قروض داخلية وخارجية، ومن حيث الالتزام بموعد سدادها تقسم إلى قروض قصيرة الاجل او متوسطة الاجل او طويلة الاجل، وهناك قروض قابلة للتسويق او مستمرة وقرض غير قابل للتسويق<sup>(١)</sup>، وقد تعلق الامر بمجلس الاتحاد فما يهمننا هو مدى مشاركة مجلس الاتحاد في القروض الداخلية او الخارجية.

القانون الأساسي العراقي نظم مسألة القروض العامة في المادة (٩٥) منه والتي نصت على ان: ((لا يجوز للحكومة ان تعقد قرضاً، او تتعهد بما يؤدي إلى دفع مال من الخزينة العمومية، الا بموجب قانون خاص، هذا اذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك))<sup>(٢)</sup>. وذلك المادة (١٠٠) من القانون بينت الإجراءات التي يجب على الدولة اتباعها في عملية الاقتراض فقد نصت هذه المادة على ان: ((يجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب... جميع اللوائح الخاص بالقروض التي تعقدها الحكومة)).

وهذه المادة ركزت على موافقة مجلس الاعيان. بطلب من السلطة التنفيذية، وهذا يعني ان السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب الحق في مناقشة قانون القرض العام.

لم يعالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مسألة القروض العامة بشكل دقيق اسوة بالدساتير الاتحادية، وترك امر تنظيمها للقانون، سوى ما نصت عليه المادة (١١٠) من الدستور في اختصاصات السلطة الاتحادية حيث نصت الفقرة أولاً: ((... وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرانها...))<sup>(٣)</sup>. كذلك المادة (١٠٦) التي اقرت بتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ويجب ان تتكون هذه الهيئة من أجزاء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممثلين، ومن ضمن

(١) زانا رسول محمد أمين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية العامة، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) أنظر: المادة (٩٥) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٣) أنظر: المادة (١١٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

مسؤوليات تلك الهيئة هي عدالة توزيع المنح والاعانات والقروض الدولية وهذا ما سنتناوله في الفصل الثاني من بحثنا حول اختصاصات المهام التي تقوم بها هذه الهيئة<sup>(١)</sup>.

الملاحظ ان المادتين السابقتين لم تعالج القروض بشكل دقيق مقارنة بالدساتير الاتحادية المقارنة وترك أمر تنظيمها للقانون، فضلاً عن اقتصره على القروض الدولية فقط وتأسيساً على ان الدستور في المادة (٦١، ٦٢/أولاً) قد جعل تشريع القوانين وإقرار الموازنة العامة من اختصاص مجلس النواب دون (مجلس الاتحاد) ويكون تبعاً لذلك ان اعتماد القروض العامة يدخل ضمناً في نطاق الاختصاصات الحصرية التي ينفرد بها مجلس النواب، ولم يتطرق إلى القروض الداخلية وبما ان الدستور في نصوص المواد (٦١، ٦٢/أولاً) قد جعل تشريع القوانين وإقرار الموازنة العامة من اختصاص مجلس النواب يكون تبعاً لذلك اعتماد سياسة القروض العامة ضمن اختصاصات مجلس النواب.

لم يشارك مجلس الاتحاد مجلس النواب في سلطة الاقتراض العام. اسوة بالدول ذات الأنظمة الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والامارات العربية، جعل الدستور الأمريكي سلطة الاقتراض من اختصاص الكونغرس<sup>(٢)</sup> وذلك لمساعدة الحكومة في تنفيذ برامجها الاجتماعية الجديدة او لتمويل الحروب<sup>(٣)</sup> وهذا ما نصت عليه المادة (الأولى/البند (٢) ف٨) من الدستور الأمريكي والتي نصت ((استدانة الأموال لحساب الولايات المتحدة...))، كما بموجب المادة الأولى الفقرة العاشرة من الدستور الولايات من اصدار سندات حكومية<sup>(٤)</sup>، وهذا يعني ان الدستور اختص في حق الاقتراض للكونغرس بمجلسيه مناقشاً وإقراراً، بمعنى انه اختصاص مشترك يمارسه كل من المجلسين بصورة فعلية، وهو ما يهدف اليه نظامها البرلماني<sup>(٥)</sup>.

أما ألمانيا الاتحادية فقد أكد القانون الأساسي على حدود الاقتراض والتي يمكن ان تترتب عليه مصروفات في السنوات المالية المقبلة، لذا يستلزم تعويض محدد بموجب قانون اتحادي، على ان لا

(١) انظر: المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) انظر: المادة (١/بند٢/ف٨) من الدستور الأمريكي سنة ١٧٨٧ المعدل.

(٣) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، مكتبة السنهوري، لبنان، ط١، ٢٠١٦، ص٤١٩.

(٤) انظر: المادة (١٠/ف١) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل.

(٥) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص٣٤٥.

يتجاوز حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة، حيث نصت المادة (١١٥) من القانون الأساسي الألماني: ((١- يتطلب اقتراض الأموال... تعويضاً بموجب قانون اتحادي يحدد مقدار حساب المبالغ المتضمنة او يسمح به))<sup>(١)</sup>. مع استيفاء نسبة ٠,٣٥% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي إذ لم تتجاوز الأموال المتحصلة عليها عن طريق الاقتراض باستثناء حالات الكوارث الطبيعية أو المواقف الطارئة غير المعتادة والتي تخرج عن سيطرة الحكومة، فإنها اجازت الاقتراض العقلي بناءً على قرار اغلبية أعضاء البوندستاغ (أي مجلس النواب الاتحادي)<sup>(٢)</sup>.

وانفردت دولة الامارات العربية المتحدة بمنح الاتحاد تشريع وتنفيذ شؤون القروض<sup>(٣)</sup>، كما حصرت هذا الاختصاص بيد السلطات الاتحادية لتجنب المشاكل الاقتصادية التي قد تهدد الوحدة الاقتصادية فنصت صراحةً في المادة (١٣٤) على انه: ((لا يجوز عقد القروض العامة او الارتباط بالتزامات يترتب عليها اتفاق مبالغ من الخزنة العامة للاتحاد في سنة او سنوات مقبلة الا بقانون عادي))<sup>(٤)</sup>

## الفرع الثاني

### مسوغات ومعوقات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

هناك عدة مبررات تشجع على مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد، ومن هذه المبررات هي مبررات واقعية وأخرى نظرية، إلى جانب المعوقات التي تقف حائلاً بين مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد الذي يعتبر هو المجلس التشريعي الثاني وسوف يتم تقسيم هذا الفرع كالاتي:

### أولاً: مسوغات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق في ظل دستورها النافذ ٢٠٠٥ من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(٥)</sup>، وهذا ما جاء في صلب الوثيقة الدستورية في المادة (٤٨) منه حيث

(١) أنظر: المادة (١١٥) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٢) أنظر: المادة (١١٥/٢ف) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩.

(٣) أنظر: المادة (١٢٠) من الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

(٤) أنظر: المادة (١٣٤) من الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

(٥) أنظر: المادة (٤٨) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

نصت على أن: ((تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد))<sup>(١)</sup>. والقصد من المشاركة هو أن تتشارك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في اتخاذ قرارات السلطات الاتحادية، عن طريق من يمثلها في مجلس الاتحاد، وهذا ما تنص عليه المادة (٦٥) من الدستور على أن: ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى ب(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>، وقد تضمن مشروع قانون مجلس الاتحاد على جملة من المواد التي لها أهمية في مشاركة مجلس الاتحاد مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي لواقع قانون مجلس الاتحاد، لساعدت كثيراً في تنميته وتطوير قدرات هذه الأقاليم والمحافظات حيث جاء في المادة (١٣) من مسودة هذا القانون (البند رابعا لتنص على (على مجلس الاتحاد السعي لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مواطنيها في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية، من خلال مقترحات وقوانين ورؤى، تقدم ممن لا يقل عن عشرة اعضاءه او من احدى لجانه المختصة يتم رفعها من قبل المجلس لرئيس الجمهورية الذي له الامر بما يأتي:

١- إعداد مشاريع القوانين الخاصة بها.

٢- يتعاون رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء باعتبارهما يكونان السلطة التنفيذية الاتحادية لمعالجة خروقات تحول دون نيل الحقوق المنصوص عليها في البند(رابعا) من هذه المادة بالوسائل التي يرونها مناسبة واستناداً لصلاحيتها الدستورية والقانونية وفق نظام الدستور وهذا القانون)<sup>(٣)</sup>. هذا وتكون المشاركة في صنع القرار من اهم درجات المشاركة في تكوينين ارادة الدولة الاتحادية، ومن هذه المميزات هي اعتبارات واقعية واخرى نظرية وسوف نبحث هذه الاعتبارات حسب الآتي.

#### أ- الاعتبارات الواقعية

يمثل مجلس الاتحاد المجلس الثاني من السلطة التشريعية (المجلس الاعلى) والذي يمثل بدوره الولايات، يهدف مجلس الاتحاد الى المساواة القانونية بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم مهما زاد عدد سكانها، للتعويض عما فقدته من سيادتها لصالح السلطات التشريعية الاتحادية التي تمثل جميع سكان البلاد، يمثل مجلس الاتحاد في العراق بعد أن تبني النظام الاتحادي في المواد

(١) أنظر: المادة (٦٥) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١٣)/البند رابعا) من مسودة قانون مجلس الاتحاد.

(٣) د. محمد عمر مولود، الفدراليه ومكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٨١.

(١١٥، ١١٤، ١١٠، ٤٨، ٤٧، ١) فقد انفردت المادة (٦٥) من الدستور الاتحادي الدائم بتشكيل مجلس الاتحاد ونصت على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي، يدعى ب (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ونظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)<sup>(١)</sup>.

من نص المادة اعلاه يؤكد موضوع تشكيل مجلس الاتحاد الى قانون سن من مجلس النواب، وبهذا يكون مجلس النواب هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق لحين تشكيل المجلس الاتحادي، وهذا امر محل نظر ويجب الالتفاتة اليه، وذلك لان المفروض ان يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع، والا كيف يمكن اعتباره أحد ذراعي السلطة التشريعية وهو يؤسس بقانون يصدر من مجلس النواب، لأنه يصبح وارداً جداً أن يلجأ مجلس النواب الى تعديل قانون مجلس الاتحاد عند حصول اي خلاف بينهما<sup>(٢)</sup>.

كان الدستور واضح في منح المجلس التشريعي الثاني صلاحيات تشريعية بورود كلمة (مجلس تشريعي) في المادة الدستورية (٦٥) من الدستور، وتأتي اهمية هذا المجلس في اكمال النظام التمثيلي لدولة اتحادية وتوسيع المشاركة السياسية بين المركز والمحافظات، اذ يؤكد موريس ديفرجيه على مبدأ المساواة وأهمية هذه المجالس اذ يقول (المجالس الثنائية الاتحادية هي النتيجة الطبيعية المتلازمة لتنمية دولة اتحادية...)، فمن ناحية، تبدو الدولة الفيدرالية ككتلة موحدة، كاملة واحدة، ومن ناحية ثانية، تبدو مكونة من دول اعضاء تحتفظ باستقلالية واسعة، فثنائية التمثيل هذه توجد في غالبية الدساتير، فمجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، والمجلس الوطني ومجلس الدول في سويسرا، سوفيات الاتحاد وسوفييات القوميات في الاتحاد السوفياتي، ونيد ستاغ ونيد سرات، في الجمهورية الاتحادية الالمانية)<sup>(٣)</sup> وتأتي اهمية هذا المجلس من خلال الصلاحيات الممنوحة للمجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) التشريعية وغير التشريعية، وإذا ما أردنا تقييم أحكام مشاركة الاقاليم والمحافظات في السلطة الاتحادية في العراق، فيمكن القول ان بقاء المركز الدستوري لمجلس الاتحاد بهذا الوضع يفقده أي فاعلية قانونية وسياسية في النظام الاتحادي، وبالتالي يفوت الفرصة على الاقاليم والمحافظات أهمية المشاركة فيه بوصفه ضماناً لحماية استقلالها.

(١) أنظر: المادة (٦٥) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، مصدر سابق، ص ٤١٩.

(٣) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر (مجد)، لبنان، ط ١،

بموجب مشروع تعديل الدستور ومشروع قانون مجلس الاتحاد، يكون لمجلس الاتحاد صلاحية تقديم مقترحات مشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، الى مجلس النواب لغرض اقراره<sup>(١)</sup>، وله أيضاً النظر في مشروعات القوانين المحالة اليه من مجلس النواب وله في هذا الصدد اتخاذ الإجراءات الآتية<sup>(٢)</sup>:

أ- الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها اليه.

ب- عند تحقيق الحالة المنصوص عليها في النقطة (١) أعلاه يتم اعادة مشروع القانون الى مجلس النواب متفرعاً بأسباب الاعتراض، خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.

ج- بعد مشروع القانون الذي تمت اعدته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مُقرأً، عند موافقة مجلس النواب على اسباب الاعتراض والاخذ بها، موافقة مجلس الاتحاد على القانون يرسل الى المجلس لغرض النظر وفي حالة عدم موافقة المجلس على القانون ثانية يعاد الى مجلس النواب ويعد قرار مجلس النواب في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس غير قابل للاعتراض ويعد موافقاً عليه<sup>(٣)</sup>.

د- يعد مشروع القانون الذي تمت اعدته وفقاً للنقطة (٢) أعلاه مقراً عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

هـ- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في النقطتين (٤،٣) اعلاه يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً، ويجب في هذه الحالة اخطار مجلس الاتحاد بذلك.

كما منح مشروع القانون مجلس الاتحاد لممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في نقض القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب في حال مساس تلك الثوابت والقرارات بحقوق الاقاليم وصلاحياته الدستورية<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٩٤/اولا) من مقترح تعديل الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥

كذلك المادة (١٢/اولا) من مشروع مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤

(٢) أنظر: المادة (٩٤/ثانياً) من مقترح تعديل الدستور العراقي اعلاه.

(٣) أنظر: المادة (١٢/ثانياً/ج) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤.

(٤) أنظر: المادة (١٢/ثانياً/د) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤.

كما نص مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي على امور مستحدثه وجعلها من اختصاص مجلس الاتحاد وهذه الأمور هي<sup>(١)</sup>.

أ- الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

ب- السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الاقاليم، او بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم، او بين المحافظات.

ج- مراقبة وضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المطلقة.

د- مراقبة اعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصصات الإيرادات الاتحادية (سوف يتم البحث عنها بشكل تفصيلي في الفصل الثاني).

هـ- اعلان حالة الحرب ومساءلة رئيس الجمهورية من خلال جلسة مشتركة بين مجلس النواب والاتحاد معا<sup>(٢)</sup>.

نرى انه على الرغم من عدم تشكيل مجلس الاتحاد إلا أن وجوده ضرورة ملحة بل والزام دستوري، فقد نص الدستور على تشكيله في المادة (٦٥،٤٨) ووجود مشروع قانون مجلس الاتحاد وتعديل الدستور ورأي المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير المادتين (١٣٧،٦٥) قبل البدء بمشروع مجلس الاتحاد الذي ينظمه وقد اصدرت المحكمة قرارها المرقم (٧٢) اتحادية -٢٠١٢ الصادر بتاريخ ١-١٠-٢٠١٢.

وقد تبين من قرار المحكمة وجوب وجود مجلس الاتحاد في العراق بصور قرار بأغلبه الثلثين من اعضاء مجلس النواب وعليه ان يدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بألأفكار والتصورات التي تخص مجلس الاتحاد بكل ابعاده ومرامييه، وذلك في ضوء ما ورد في المبادئ الاساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال، بعدها نجمع الافكار والتصورات والصيغات لتصاغ احكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس الدولة ثم يرسل المشروع ليناقدش في مجلس الاتحاد ليتوجب

(١) أنظر: المادة (١٢/ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً) من مشروع مجلس الاتحاد ٢٠١٤.

(٢) المادة (١٣/ثانياً/ثالثاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤.

صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين تسبق عملية تشريعه وفق الاجراءات المتقدم ذكرها. تطبيقاً لأقسام المادة (١٣٧) من الدستور و صدر القرار من المحكمة الاتحادية بالاتفاق<sup>(١)</sup>.

## ب- الاعتبارات النظرية

ان الاعتبارات النظرية في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين تختلف من دولة إلى أخرى حسب الضرورة والواقع لكل منها، ويمكن ان نميز أهم هذه الاعتبارات وهي:

### ١- الاعتبارات التي تمنع استبداد السلطة التشريعية

ينفرد البرلمان بسن القوانين التي تنظم مجالات الحياة مما يؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة والاستبداد بالسلطة، وجعل كلمتها العليا<sup>(٢)</sup>، بل وتصبح صاحبة الإرادة الاصلية، خاصة إذا انفرد مجلس واحد من المجلسين، مما يؤدي إلى مواجهة السلطة التنفيذية وبالتالي الاستيلاء على كل الوزارات التابعة للدولة، لذلك فأن وجود مجلس ثاني يعمل جنباً إلى جنب مع المجلس التشريعي الأول المتمثل بمجلس النواب، سيحول دون استبداد وتعسف المجلس الأول، ويحقق التوازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية<sup>(٣)</sup>.

وهذا المجلس هو مجلس الاتحاد الذي نص عليه الدستور ومشروع قانون مجلس الاتحاد، الذي لم يرى النور إلى يومنا هذا، وان المهام التشريعية والرقابية يقوم بها مجلس النواب لوحده فقط، ويرى الباحث ان هذا خرق في الدستور وتعطيل للنصوص الدستورية التي تصب في مصلحة الدولة.

### ٢- الاعتبارات التي تمنع التسرع في التشريع

يحد نظام المجلسين في البرلمان من التسرع في اصدار التشريعات؛ وذلك لأن البرلمان هو الذي ينظم أوجه النشاط البشري، فعليه ان يحاط بالدقة كي لا يكون عرضة للتغيير والتعديل السريع، فوجود مجلس آخر إلى جانب المجلس الأول يعتبر (المرشح) الذي يرشح الشوائب العالقة في القوانين عند مرورها في المجلسين لينتج في نهاية الأمر قانوناً يتفق والمصلحة العامة قياساً لو صدر هذا القانون من مجلس واحد<sup>(٤)</sup>، على الرغم من ان ذلك يؤدي إلى ببطء التشريع، لكن يعوض هذا البطء من ان القوانين التي تصدر من مجلسي البرلمان

(١) رأي المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم (٧٢) اتحادية الصادر بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٢.

(٢) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٣) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٤) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ١٤٤.



تكون أكثر دقة؛ لأن كل مجلس سوف يتولى مراجعة القوانين التي يعدها المجلس الآخر، تلافياً بذلك التشريعات المرتجلة<sup>(١)</sup>.

إلا ان العراق لم يطبق هذا النظام بتعطيله لمجلس الاتحاد الذي نص عليه الدستور رغم ان العراق دولة ذات نظام برلماني ديمقراطي، وهذا يحتاج إلى رغبة حقيقية من مجلس النواب بتطبيق التشريعات الدستورية الاتحادية، لأن نظام المجلسين التشريعيين يخص قاعدة أو مبدأ المساواة بين المجلسين في المسائل المتعلقة بالسلطة والوظيفة التشريعية أي أن الأساس هو المساواة بينهما في التشريع، حيث يشترك المجلس الأعلى اشتراكاً فعلياً في العملية التشريعية إلى جابن المجلس الأدنى، وذلك لأن لموافقته ومعارضته على مشروع القانون أثر فاصل أكدت على سن أو عدم سن القانون، ومعنى ذلك يجب موافقة المجلسين على كل قانون يوضع لدولة الاتحاد<sup>(٢)</sup>.

### ٣- الاعتبارات التي ترفع اداء المجلسين

وهذه ميزة تتعلق بالإداء البرلماني؛ لأن وجود مجلس ثاني إلى جانب المجلس الأول يرفع كفاءة أداء المجلسين في البرلمانات، وذلك عن طريق ادخال العناصر ذات الكفاءة والخبرة في السلطة التشريعية، كما يسمح باستيعاب ممثلي فئات ومصالح مهمة في المجتمع<sup>(٣)</sup> قد تكون عزفت عن دخول الانتخابات أو انها دخلت ولم تتجح، وهذا يؤدي إلى اثراء المجالس النيابية، ورفع مستوى كفاءتها<sup>(٤)</sup>.

وإذا كان النص على تشكيل مجلس تشريعي إلى جانب المجلس الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدستور العراقي النافذ سنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٥) إلا أنه علق تشكيله كما اسلفنا على قانون يصدر عن مجلس النواب مما يؤدي إلى شرح في نظام المجلسين وبالتالي لا يستطيع أداء الدور الذي يؤديه كما في الدول التي أخذت بهذا النظام، وذلك لأن هذا المجلس يحقق عقائد هذه الدول وأهدافها أكثر من نظام المجلس الواحد، مما يؤدي إلى ضمان حقوق الأفراد وضمان مشاركتهم في اتخاذ القرارات الجماعية أو المؤثرة في المجتمع<sup>(٥)</sup>.

(١) د. غانم عبد دهش الشباني، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) د. سيروان، زهاوي، النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص ١٧٤.

(٣) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٤) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٥) د. فلاح مطرود العبودي، طبيعة السلطة العامة واثرها في المشاركة السياسية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية،

بيروت، ٢٠١٥، ص ٢٩٦.

وهذا الأسلوب هو كالأسلوب الأمريكي الذي جاء مطلقاً من حيث تمثيل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأملنا في مشروع تعديل الدستور ومشروع قانون مجلس الاتحاد مراعاة مصالح الأقاليم والمحافظات في الإسراع بتشريعه إلى جانب مجلس النواب.

#### ٤- التخفيف من حدة المنازعات بين البرلمان والحكومة

يختلف النظام ذو المجلس الواحد عنه في النظام ذي المجلسين، ففي النظام ذات المجلسين عند نشوب نزاع بين التنفيذية والسلطة التشريعية، فإن المجلس الثاني يقوم بمهمة التوفيق بين البرلمان والسلطة التنفيذية للوصول إلى تفاهم حول حل المسألة محل النزاع، مقابل ذلك ان الحكومة تحل النزاع بين المجلسين<sup>(١)</sup>، وهذا الحق انتزع من مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أعطى للبرلمان الحق في محاسبة الحكومة وحق حجب أو سحب الثقة منها، مقابل إعطاء الحكومة حق حل البرلمان أو الدعوة إلى انتخابات مبكرة، ويحتاج هذا الأسلوب إلى إمكانية للتخفيف من حدة النزاع والسعي إلى التوفيق بين وجهتي نظر كل من البرلمان والحكومة، وتتمثل هذه الإمكانية بمجلس الاتحاد أو المجلس الثاني كل حسب تسمية الدولة له وهكذا يقوم مجلس الاتحاد بتخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان والحكومة، على خلاف ما إذا كان للبرلمان مجلس واحد، وهنا نجد أن مجلس الاتحاد يساهم في تهدئة الغلو والاندفاع، بالنتيجة يحافظ على الأداء المتناغم لمكونات النظام السياسي من المحافظة على سلامة أداء السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>.

#### ٥- تمثيل الطبقات والمصالح المختلفة

يكون أعضاء المجلس الثاني هم من ممثلي المجلس الأول (مجلس النواب) وهؤلاء ممثلين عن الشعب مرة وعن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مرة أخرى، فتصبح الإختصاصات متعددة لدى الأعضاء بغية إنجاح وخدمة المجتمع الديمقراطي، وهذه هي الطبيعة المثلى للدولة الاتحادية وميزة من مميزاتها، حيث ان هذه الدول عادة ما تكون مكونة من مجموعة من الأقاليم والمقاطعات أو من المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مما يكون للسلطة التشريعية أكثر قدرة في تمثيل الرأي العام مقارنة مع المجلي الواحد<sup>(٣)</sup>.

(١) د. غانم عبد دهش، تنظيم الإختصاص الدستوري في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٢) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص ١٤٨-١٤٩.

(٣) مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، ط ١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٠١.

وكذلك تدعيم شرعية المؤسسات السياسية من خلال تمثيلية متنوعة متكاملة تضم الجماعات، والنقابات وممثلي رجال الأعمال الاقتصاديين على اختلاف مشاريعهم من خلال توسع وتدعيم القاعدة الديمقراطية للدول وإبراز التوجهات العامة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي مقارنة بالسلطة التنفيذية فأن تعدد الوزارات لا يعني تفنت السلطة التنفيذية وكذلك السلطة القضائية، وقد أيدت هذه الفكرة فرنسا وبريطانيا اسوة بالولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: معوقات تشكيل مجلس الاتحاد

الدولة العراقية هي دولة اتحادية تكون سلطتها التشريعية كما وضحنا مسبقاً من مجلسين وفق ما جاء في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، فالمادة الأولى حددت هوية العراق بأنه ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...)).

وتعتبر السلطة التشريعية في مقدمة المؤسسات الدستورية في العراق كما وردت في المادة (٤٧) من الدستور، وهي تكوين النظام السياسي في العراق، فمن رحمها تولد الحكومة ومن خلالها تشرع القوانين، فيمكن اعتبارها بمنزلة المصدر الرئيسي لمنع الصفة الرسمية للمناصب القيادية للبلاد، وكذلك وضع الإطار القانوني الذي تدار به الدولة ومؤسساتها كافة.

ومن هذه المعوقات:

#### ١- المعوقات الدستورية

الدستور العراقي ((ضامن لوحدة العراق)) كما جاء في المادة الأولى منه، وبموجبه تشكل السلطات التشريعية بجناحيها (مجلس النواب) و (مجلس الاتحاد)، والتنفيذية ومكوناتها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والقضائية الاتحادية ومكوناتها مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا وحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الأشراف القضائي، حينما ورد تسلسلها في الدستور، ولن نخوض في السلطات ومكوناتها فكلها موجودة، لكن الغائب عن المؤسسات الدستورية هو مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، الذي اختزل من السلطة التشريعية المتمثلة اليوم بمجلس النواب فقط الذي منح تنظيم مجلس الاتحاد وتكوينه، وهذا ما يمكن اعتباره عيباً شكلياً في ممارسة الصلاحيات الذي يجب ان يكون إلى جانبه مجلس آخر الذي نص عليه الدستور

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص ١١١ - ١١٢.

صراحة، ولا نعلم سر عدم تشكيله إلى الآن خلافاً للدساتير الأخرى التي نظمت مجلس الاتحاد أو المجلس التشريعي الثاني بنص دستوري ولم تسمح للقوانين العادية التدخل فيه.

عند الحديث عن تشكيل مجلس الاتحاد فأنا نقف أمام مادتين دستوريتين وهي المادة (٦٥) والمادة (١٣٧) من دستور ٢٠٠٥ والمادة (٦٥) ادت الى عدم وجود مساواة بين المجلسين، وتشكيل حاله تتمثل في عدم التوازن الاتحادي بين السلطات الاتحادية وبين الأقاليم او المحافظات في الدولة، اذا ان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين مجلس تشريعي والذي يعد جزء من السلطة التشريعية الاتحادية ويشارك مجلس النواب في وضع وسن التشريعات يعد مخالفه صريحه لمبادئ القانون الدستوري، لان الدستور وليس القانون العادي هو الذي يختص بذلك، فالدستور هو الذي ينظم السلطات في الدولة الاتحادية من حيث التكوين والاختصاص ومن حيث كيفية ممارسة السلطة لاختصاصاتها، ومن بين هذه السلطات السلطة التشريعية وبمجلسيها<sup>(١)</sup>.

أما المادة (١٣٧) فقد اسدلت الستار على مجلس الاتحاد واتخذها اغلب المحللين السياسيين ذريعة امام تشكيل مجلس الاتحاد، فقد تمسك مجلس النواب بصدر المادة تاركاً عجزها، والتي تنص على: ((بؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور.. وهذا ما اعاق تشكيل مجلس الاتحاد باتخاذهم ذريعة مباشرة متناسين عجز المادة التي تنص)) (... الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبه الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعفدها بعد نفاذ هذا الدستور)) : والى أربع دورات ولم يصدر مجلس النواب قانوناً لمجلس الاتحاد.. وهذه مخالفه دستورية اسوه بالدول التي تأخذ بالنظام الاتحادي ذات المجلسين حيث ان الدستور هو الذي ينظم تشكيل وتكوين مجلسها الثاني، وليس القوانين العادية، وبهذا فأنا العراق اتجه وسار على نهج لا سابق له في الدساتير الديمقراطية والاتحادية للدول، ويعد العراق اول من لجأ الى هذه الطريقة بحيث اصبح سابقاً لجميع الدول الاتحادية في ذلك وهو امر غير محبذ وكان الاجدر به ان لا يترك امر تنظيم مسألة هامة وحساسة كهذه (مسألة تكوين مجلس الاتحاد) الى مجلس اخر يتساوى معه من حيث المركز القانوني<sup>(٢)</sup>.

كما أن المشرع الدستوري العراقي غلب كفة مجلس النواب على المؤسسات الدستورية الأخرى، واقترب الدستور في ذلك من النظام المجلسي، إذ منح مجلس النواب سلطات واسعة في كافة

(١) أنظر: المادة (٦٥) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١٣٧) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

المجالات<sup>(١)</sup>، وعدم اخضاع القرارات والقوانين التي يسنها مجلس النواب للاعتراض، منذ نهاية الدورة البرلمانية الأولى وانتهاء مفعول المادة (١٣٠) من الدستور التي اناطت بمجلس الرئاسة سلطة الاعتراض على قرارات مجلس النواب والقوانين التي يسنها<sup>(٢)</sup>، مع تصديره في تطبيق المادة (٤٨) من الدستور. وفي نظرنا أن اللوم يقع على المشرع في هذه المسألة، لأنه سمح لمجلس النواب باختزال السلطة بيده كما جعل مجلس النواب هو السلطة التشريعية المسؤولة عن تشكيل مجلس الاتحاد، وهذا الأمر قد يولد تفاوت بصلاحيات العمل التشريعية المسؤولة بينه وبين مجلس الاتحاد، في حين ان عدم التزام مجلس النواب بتشكيله لانفراده بالسلطة دون مجلس الاتحاد الذي لم يكون موجود إلى الآن.

## ٢- المعوقات السياسية

أن التوجه الاتحادي لأي دولة يفرض اعتماد السلطة التشريعية على نظام المجلسين، حيث يمثل الأول الشعب، بينما يذهب الثاني إلى تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا الأمر سيحول دون التعسف في استعمال السلطة التشريعية أو استبدالها، كما يعد ذلك وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا ان تحول الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة إلى دولة اتحادية، ووجود إقليم واحد مستقل عن باقي المحافظات في وسط العراق وجنوبه قبل ٢٠٠٣، يعد السبب الحقيقي والبارز في تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية هادفاً إلى بقاء هذا الإقليم واستمراره بوصفه كياناً مستقلاً نسبياً من الناحية الإدارية وتنظيم شؤونه الداخلية من خلال مؤسساته الموجودة فعلاً قبل صدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥<sup>(٣)</sup>، ولقد أقر الدستور العراقي النافذ بوجود الاقليم (اقليم كردستان)، حيث نص على ((يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً))<sup>(٤)</sup>، هذا الاقليم اعطى للدولة العراقية طابعاً خاصاً على الرغم من المحاولات الرامية إلى تكوين اقاليم جديدة في العراق إلا أنها لم تثمر ولم تأتي بنتيجة تذكر إلى يومنا هذا، كما حددت المادة ذاتها من الدستور تأسيس اقاليم جديدة، حيث نصت المادة: ((يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لاحكامه))<sup>(٥)</sup>، وهذا

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٢١.

(٢) أنظر: المادة (١٣٨) الفقرة (٥) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي، ط ٢، كلية القانون، جامعة كويه، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٨، ص ٢١٢.

(٤) أنظر: المادة (١٧/أولاً) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٥) أنظر: المادة (١٧/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

يعني أن الدستور اعطى احكاماً خاصاً لانشاء اقاليم جديدة وحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم<sup>(١)</sup>، كما نصت المادة على: ((يحق لكل محافظة أو أكثر تكويني اقليم بناءً على طلب الاستفتاء عليه، يقدم بإحدى الطريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم<sup>(٢)</sup>.

وهذه النصوص تعد دليلاً ساطعاً على ان الاقرار بالدولة الاتحادية قد فرضه واقع اقليم كردستان، فما دامت الدولة الاتحادية العراقي قد وجدت بهذه الطريقة فان ذلك دليل على عدم وجود نية حقيقة لتكوين مجلس يمثل اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم منذ بداية النص الدستوري على المجلس، كما ان عدم الجدية في مجلس النواب من قبل الائتلافات البرلمانية لغرض اقرار قانون مجلس الاتحاد يعد عائقاً آخر يعترى تكوين مجلس الاتحاد، إضافة إلى ان المجلس ترك أمر تنظيمه وكل ما يتعلق به إلى تشريع عادي، رغم أن ذلك الأمر يقع ضمن اختصاصات الدستور حصراً، وفي ذلك اشارة أخرى على انعدام الجدية وانشاء هذا المجلس من الناحية الواقعية.

ورغم ان تطبيق النظام الفدرالي في العراق قد اصبح ممكناً من الناحية الدستورية والقانونية، لكن من الجانب السياسي والواقعي تواجه محاولات تشكيل الأقاليم في العراق الكثير من المخاوف والعقبات أدت إلى فشل أكثر من محاولة، لعل منها المحاولة التي قام بها نائب برلماني ممثلاً البصرة، حيث تمكن من الحصول على ٢% من تواقيع الناخبين في أواخر عام ٢٠٠٨، وقدم رسمياً إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لإجراء استفتاء على تشكيل إقليم البصرة، لكن محاولته لم تكفل بالنجاح بسبب تعذر الحصول على نسبة ١٠% من أصوات الناخبين، وهي المرحلة التي تمهد في حالة نجاحها لاستفتاء جماهيري عام<sup>(٣)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١١٨) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥؛ وايضاً المادة (٢/أولاً، ثانياً/ ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) أنظر: المادة (١١٩) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ١٥٨.

يتضح من خلال فشل تلك المحاولات لتشكيل الأقاليم في العراق (باستثناء إقليم كردستان الذي فرض نفسه كأمر واقع) ليكشف لنا الستار عن بعض الصعوبات والمعوقات التي تحول دون تطبيق النظام الفدرالي الذي يتألف من مجلسين، وبالتالي يعيق إقامة مجلس آخر (مجلس الاتحاد) الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولعل أهم هذه المعوقات:

١- حداثة مفهوم النظام الفيدرالي في الثقافة العراقية بحيث انها تثير مخاوف التقسيم أكثر منها وسيلة لتنظيم شكل النظام السياسي وتحقيق التوازن بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم.

٢- لم تلق فكرة تشكيل الأقاليم في العراق الاهتمام الكافي في مدرجات النخبة السياسية بسبب طبيعة الظروف السياسية غير المستقرة والتي تسود البلد متمثلة بغياب الفلسفة السياسية الواضحة المعالم التي يقوم عليها النظام السياسي العراقي، وبما ان هذه الأقاليم تحتاج إلى مجلس تشريعي يمثلها وهذا يستوجب زيادة في حجم الانفاق المالي بشكل كبير مما يؤدي إلى انهاك الميزانية العامة للدولة في ظل أجواء التدني المستمر لمصدر الدخل الرئيسي للعراق وهو النفط.

٣- عدم وجود نية حقيقية لتكوين مجلس يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم منذ البداية، بل أن الهدف الأساس وراء الفدرالية هو المحافظة على الواقع السياسي والإداري لإقليم كردستان العراق فقط.

٤- إضافة إلى كل ما تقدم فإن المعوق الأساس امام مجلس الاتحاد هو الدستور الذي ترك أمر تنظيمه إلى مجلس النواب، بالرغم من ان هذا الأمر يقع ضمن اختصاص الدستور حصراً، وفي ذلك اشارة على انعدام الجدية في تكوين وانشاء هذا المجلس من الناحية الواقعية.

٥- الخضوع للتيارات والكتل المتناقضة في مجلس النواب نفسه، وكذلك التعددية الطائفية والتي وجدت في العراق مما حالت دون تكوين وانشاء هذا المجلس لاختلاف الآراء.

**الفصل الثاني**  
**التنظيم القانوني لمشاركة الأقاليم والمحافظات**  
**في الهيئات المستقلة**



## الفصل الثاني

### التنظيم القانوني لمشاركة الأقاليم والمحافظة في الهيئات المستقلة

أوجد الدستور العراقي النافذ فصلاً مستقلاً بعنوان (الهيئات المستقلة) لتكون هذه الهيئات جهات رقابية، إذ برزت الحاجة إلى وجود هيئات تتمتع بقدر من الاستقلالية والحيادية في عملها الحكومي، كما نص على مسمياتها ليبيرز الأهمية الاستثنائية لهذه الهيئات بشكل ينسجم والواقع الدستوري والسياسي في العراق الذي شهد تحولاً جذرياً بعد عام ٢٠٠٣، إذ تحول من النظام الدكتاتوري إلى نظام ديمقراطي، إضافة إلى مشاركة الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في مجلس الاتحاد، حرص المشرع الدستوري على منح الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم بعض الضمانات التي من شأنها أن تحد من تفرد السلطة الاتحادية بالمزايا وممارسة الاختصاصات، فأوجب انشاء بعض الهيئات لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة وحماية مصالحها، ويهدف ابعادها عن التأثير السياسي والحزبي، وكسب المزيد من الحياد والمصادقية والاستقلال والمشاركة في الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، حيث ان هذه الهيئات هي الضامن المتوجه في بناء مؤسسات حقيقية معززة مبدأ الشفافية ولأجل تسليط الضوء على هذه الهيئات الدستورية وتطبيقاتها سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول:- التنظيم القانوني للهيئات المستقلة.

المبحث الثاني:- مشاركة الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في الهيئات المستقلة.

## المبحث الأول

### التنظيم القانوني للهيئات المستقلة الاتحادية

نص دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ على الهيئات المستقلة في الباب الثالث منه الذي جاء انموذجاً فريداً من نوعه، إذ لا يوجد انموذج موحد لجمع الهيئات المستقلة، فهي تتباين من دولة إلى أخرى (كماً ونوعاً) ولأجل الإحاطة بموضوع البحث تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

**المطلب الأول: مفهوم الهيئات المستقلة.**

**المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة.**

## المطلب الأول

### مفهوم الهيئات المستقلة

تحتل الهيئات الدستورية الاتحادية أهمية كبرى في الوقت الحاضر، ومع ذلك فإن التشريعات لم تضع مفهوماً محدداً لها ولغرض الإحاطة بمفهوم الهيئات الدستورية المستقلة الاتحادية لا بد من استعراض التعريفات التي قيلت عنها في كافة جوانبها بهدف الوصول إلى جذورها الحقيقية، وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف الهيئات المستقلة الاتحادية وخصائصها وتمييزها عن ما يشتهر بها وذلك من الاستعراض في الفروع وكالاتي:

**الفرع الأول: تعريف الهيئات المستقلة.**

**الفرع الثاني: خصائص وأهداف الهيئات المستقلة.**

## الفرع الأول

### تعريف الهيئات المستقلة

تعد الهيئات المستقلة من الأجهزة الفعالة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، لما لها من دور كبير في حماية النظام القانوني، وحماية حقوق الأفراد، ولدورها بالدرجة الأولى في النشاط الرقابي على نشاط الحكومة بهدف ضمان سير مرافق الدولة بالصورة السليمة، لذا كان لا بد من تعريفها قانوناً وفقهاً وقضاً، إذ تنص المادة (١٠٢) منه على أنها (هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم عملها بقانون)<sup>(١)</sup>، فيما تنص المادة (١٠٣) من الدستور بأنها (هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها)<sup>(٢)</sup>.

#### ١- التعريف القانوني للهيئات المستقلة

على الرغم من احجام الدستور عن ايراد تعريف تشريعي واضح ومحدد للهيئات المستقلة، إلا انه ومن خلال الامعان بالتشريع الخاص لكل هيئة نجد اتجاهين بشأن تحديد التعريف متمثلاً بالأول في تكفل قانون كل هيئة مستقلة على حده بايراد تعريف محدد لها، وقد تجلّى ذلك في<sup>(٣)</sup> قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل في المادة (٢) منه حيث عرفها بأنها (هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيس أو من يخوله)<sup>(٤)</sup>.

وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، إذ تنص المادة (٥) منه على أنّ (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وله شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله)<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: المادة (١٠٢) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (١٠٣) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣) د. مصدق عادل محاضرات في الهيئات المستقلة في التشريع والقضاء العراقي، كلية القانون، جامعة بغداد، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٥.

(٤) ينظر: المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل تم نشره في جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم (٤٥٦٨) بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠١٩.

(٥) ينظر: المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ تم نشره في جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم (٤٢٦٥) بتاريخ ٢٨/١/٢٠١٣.

أما قانون هيئة الاشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦ فقد نصت المادة (١) منه (تشكل في مجلس القضاء الأعلى هيئة الاشراف القضائي تتمتع بالشخصية المعنوية وتعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية وتتألف من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من المشرفين القضائيين)<sup>(١)</sup>. وهذا هو الاتجاه الأول الذي عرف الهيئة في قانون الهيئة.

أما الاتجاه الثاني فإنه لم يرد تعريفاً واضحاً لها واكتفى بتوصيف الهيئة فقط كما في قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨<sup>(٢)</sup>، وقانون هيئة دعاوى الملكية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠، وقانون الهيئة الوطنية العليا للمساواة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ إذ نصت المادة (٨/أولاً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساواة والعدالة بوصفها هيئة مستقلة مالياً وإدارياً محل تسمية الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث وتتمتع بكافة صلاحياتها الدستورية وبالشخصية المعنوية ذاتها وترتبط بمجلس النواب وتواصل اعمالها بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية)<sup>(٣)</sup>.

وأيضاً نصت المادة (٢) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ على انه: (تؤسس هيئة تسمى (مؤسسة الشهداء)<sup>(٤)</sup> ترتبط بمجلس الوزراء وتتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس المؤسسة أو من يخوله ويكون مقرها في مدينة بغداد)، والأمر ينطبق ايضاً على قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦<sup>(٥)</sup>، وقانون مؤسسة ديوان الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢<sup>(٦)</sup>، وقانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢<sup>(٧)</sup>، وقانون اوقاف الديانات المسيحية والايديوية والصابئية المندائية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢<sup>(٨)</sup>، وقانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٩)</sup>، وقد خضعت كل من المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيأة النزاهة لرقابة مجلس النواب، في حين كان البنك المركزي العراقي تحت اشراف

(١) ينظر: المادة (١) من قانون هيئة الاشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر: المادة الأولى من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨، المعدل بقانون ٢٠١٧.

(٣) ينظر: المادة (٨/أولاً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساواة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ينظر: قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦.

(٥) ينظر: قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٦) ينظر: قانون الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢.

(٧) ينظر: قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢.

(٨) ينظر: قانون ديوان الديانات المسيحية والايديوية والصابئية المندائيين رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢.

(٩) ينظر: قانون البنك المركزي الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

مجلس النواب، وارتبطت كل من الهيئات الأخرى (دواوين الأوقاف، ومؤسسة الشهداء)، بمجلس الوزراء، أما ((الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ومجلس الخدمة العامة الاتحادي، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فإن الدستور لم يحدد جهة ارتباطها<sup>(١)</sup>).

في حين أورد في المادة (١) من قانون الهيئة أن الهيئة تعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، وهذا يعني أن مجلس النواب هو الذي يراقب عمل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ويرى الباحث بما أن مجلس النواب أحد أذرع السلطة التشريعية التي تتكون من مجلسين (مجلس النواب، ومجلس الاتحاد) فما هو الضير في جعل مجلس الاتحاد هو الذي يراقب ويشرف على عمل الهيئة كون مجلس الاتحاد هو الذي يمثل الأقاليم والمحافظة وبنص دستوري ومن أجل تخفيف العبء الأكبر على مجلس النواب في الصلاحيات المخولة له، ليصبح مجلس الاتحاد هو صاحب الدور الرقابي والإشرافي على الهيئات التي تشارك مؤسسات الدولة الاتحادية بعد تعديل بسيط على قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة.

مما تقدم لم نجد تعريفاً تشريعي واضحاً للهيئات الدستورية الاتحادية والسبب يعود إلى أن المشرع يترك مهمة تعريفها في الأغلب الأعم إلى الفقه والقضاء.

## ٢- التعريف الفقهي للهيئات المستقلة

تناول الفقهاء الغرب تعريف الهيئات المستقلة، حيث عرفها الباحث الأقدم (ناثان بروان) بأنها (هيئات رسمية وحكومية انشأت لكي تعمل بصورة مستقلة عن السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية) وعرفها الفقيه جيمس بي ويسبيري على أنها (مؤسسات يتم انشائها بموجب القانون لتحقيق اغراض معينة عامة).

(١) ينظر: قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٦ وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

وأفرد الفقيه الفرنسي Gaudnet بتعريف السلطات الإدارية المستقلة بعد ان تؤدي دورها في القدرة على اتخاذ قرارات إدارية نافذة وعدم خضوعها للسلطة الرئاسية أو الوصائية ويكون لديها شخصية معنوية<sup>(١)</sup>.

وعلى مستوى الفقه العربي تنوع تعريف الهيئات المستقلة حيث عرفت بانها ((هيئات يتم انشاؤها بقانون، ويحدد نظامها، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تعدل هذا النظام بإرادتها المنفردة، ويمنحها الشخصية المعنوية واستقلالاً حقيقياً في تصريف شؤونها الإدارية والمالية))<sup>(٢)</sup>.

وعرفها البعض وفقاً للمعيار الذي ينظر إليه بانها ((مجموعة اجراءات تنفيذية واشرفية تقوم بها الأجهزة التنظيمية المستقلة في الدولة من خلال السلطة الممنوحة لها للاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة لغايتها المنشودة وفق ما هو مخطط لها ضمن سياسة الدولة والافكار الفلسفية التي تؤمن بها الدولة وتسعى إلى تحقيقها))<sup>(٣)</sup>.

وعرفها البعض وفقاً للمعيار العضوي، تأكيداً على امتيازاتها وصلاحياتها، بأنها أي الهيئات المستقلة ((أجهزة لها تنظيم معين توجد ضمن مؤسسات الدولة وان كان لها تنظيم خاص بها وتتمتع بمجموعة من الامتيازات والصلاحيات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الأحيان وهذا ما يجعل منها سلطة مستقلة))<sup>(٤)</sup>.

وجاء بتعريف آخر بأنها ((أجهزة تنظيمية تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها مع اعطاء هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات المناسبة لذلك))<sup>(٥)</sup>.

(١) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٩.

(٢) اقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ٩.

(٣) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١٧.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد ٤، ٢٠١٤، ص ٧.

(٥) م. سهى زكي نوري عباس، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث مقدم إلى مجلة الدراسات، البصرة، السنة الثانية عشر، العدد (٢٣)، ٢٠١٧، ص ٨٨.

وعرفها آخرون بأنها الأشراف والتوجيه الذي يمارس من قبل سلطة خارجية مستقلة عن الحكومة للتعرف عن كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة، والتأكد بأن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقاً لما هو مخطط لها<sup>(١)</sup>.

ويعرفها آخرون بأنها ((المحرك لعملية الاصلاحات الضرورية للعمل الإداري حيث تمكنت ان تضيف الجديد لميدان حماية الأفراد في مواجهة السلطات العامة دون ان تززع بما حولها من أنظمة الحماية الضرورية، فهي لم تحل محل القضاء في مهمته، كم انها لم تكن بديلاً عن رقابة الإدارة على اعمالها<sup>(٢)</sup>).

والحقيقة ان الهيئات المستقلة الدستورية الاتحادية ليست حديثة العهد وانما نص عليها في مختلف الدساتير العراقية التي صدر منذ تأسيس الدولة العراقية ولغاية الآن وان تباينت في تسمياتها، وابتداءً من القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ والذي نص على تأسيس محكمة عليا لتفسير النصوص الدستورية ومحاكمة الوزراء والنظر في الجرائم السياسية<sup>(٣)</sup>، وكذلك دستور ١٩٦٤ الذي نص على تشكيل مجلس الدفاع الوطني بموجب قانون خاص وتأسيس سلطة خاصة للأشراف والرقابة المالية، وكذلك نص دستور ١٩٦٨ على تشكيل سلطة للأشراف والرقابة المالية ومحكمة دستورية وهيئة للدعاء العام إلا ان المادة الخاصة بتشكيل المحكمة الدستورية لم تنفذ، وكذلك نص الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ على تشكيل بعض الهيئات كهيئة الإيداع العام<sup>(٤)</sup>، وبصدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ورد في الباب السابع منه عنوان الهيئات الوطنية وقد نص على تشكيل العديد من الهيئات كالمحكمة الجنائية العراقية العليا والهيئة العامة للنزاهة والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية والهيئة العليا لاجتثاث البعث والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان والعديد من الهيئات الأخرى<sup>(٥)</sup>، تكمل على اساسها تشكيل مؤسسات إدارية ينص عليها صراحة دستور الجمهورية العراقية النافذ في فصل أورد فيه السلطات الاتحادية في الباب الثالث، هيئات تخضع لرقابة مجلس النواب والأخرى ترتبط بمجلس الوزراء وتليها الهيئات التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وهي كل من هيئة عامة

(١) هشام جميل كمال رحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ١٥.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٧٨.

(٣) انظر: المادة (٨) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٤) انظر: المادة (٦١) من دستور الجمهورية العراقية لعام ١٩٧٠ المؤقت.

(٥) انظر: المواد (٤٤، ٤٥، ٤٨، ٤٩، ٥٠) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجلس الخدمة الاتحادي وهيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية<sup>(١)</sup>.

يلاحظ ان كل تعريف من التعريفات ينظر إلى الهيئات المستقلة حسب اختصاصها ومن زوايا مختلفة، فمنهم من يركز على طبيعة المهام والنشاطات التي تمارسها، بينما هناك من يميز بينها وبين السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، ولأنها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، هادفة إلى ضمان الحقوق ومكافحة الفساد الإداري والمالي، وتخضع لرقابة السلطة التشريعية وتتعاون مع السلطة التنفيذية.

### ٣- التعريف القضائي

لم يعرف القضاء العراقي الهيئات الدستورية الاتحادية بصورة واضحة إلا انه من استقراء القرارات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا التي تطرقت إلى استقلالها وليس إلى تعريفها كهيئات مستقلة صراحةً، إذ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٨/٦/٢٠٠٦)<sup>(٢)</sup>.

إلا ان مجلس الدولة الفرنسي عرفها بأنها (منشآت إدارية تتصرف بإسم الدولة، وتتمتع بسلطات حقيقية دون ان تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة)<sup>(٣)</sup>. كما ورد تعريف الهيئات المستقلة على الصعيد الدول في تقرير لجنة الجزاء التابعة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٧<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المواد (١٠٥، ١٠٦، ١٠٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٨/٦/٢٠٠٦) الصادر في ٢٠٠٦/١٠/٩ والذي يتضمن تفسير معنى الاستقلال في المادة (١٠٢) من الدستور وهذا هو القرار (ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في القانون ولا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها. وان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فإذا ما حادت عنها أو تجاوزها فأن مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، ومعنى ذلك ان هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون التدخل من إحدى الجهات).

(٣) صوفيا بيزات، الهيئات الإدارية المستقلة، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية: [www.arash.com](http://www.arash.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٩/١١.

(٤) جاء في التقرير (من الأمثلة الجيدة على التالية/ مصطلح السلطات الإدارية المستقلة، فهذا المصطلح استخدم كثيراً في السنوات العشرين الماضية لدى الإشارة الى نوع من الهيئات العامة، يعتبر كياناً اعتبارياً مكلفاً بمعالجة المشكلات التي يعترها ما تحدثه الدولة من تحولات كانت صفحته، ام التحول عن الملكية العامة الى التنظيم).

- ينظر في ذلك: صادق محمد علي، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق ص ١٢.



بعد الاطلاع على التعريفات الفقهية والقانونية والقضائية يمكن ان نورد تعريف للهيئات المستقلة وهو أنها هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري، ولا تخضع للتدرج الإداري، تتولى وظيفة رقابية وتنفيذية للأنشطة ذات الطبيعة الخاصة ضمن البرنامج الحكومي.

## الفرع الثاني

### خصائص ومهام الهيئات المستقلة

أن المكانة التي تتمتع بها الهيئات المستقلة جعلها تمتاز بمجموعة من الخصائص والتي ميزتها عن السلطات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية وهذه الخصائص سوف يتم التطرق إليها أولاً ثم نبحث في مهام الهيئات المستقلة وكالاتي:

#### أولاً: خصائص الهيئات المستقلة

تمتاز الهيئات الدستورية الاتحادية بعدة خصائص أهمها:

#### ١ - الاستقلال:

أن عمل الهيئات يتطلب استقلال هذه الأجهزة لضمان تمتع اعضائها بالحياد في أداء اعمالهم وهذا ناشئ عن تمتعها بالشخصية المعنوية، ومن أهم أنواع الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الدستورية هو:

أ- **الاستقلال العضوي:** - ويعني عدم خضوع الهيئة المستقلة للحكومة أو البرلمان أو القضاء، وعدم خضوعها لقواعد معينة في تشكيلها، وطريقة تعيين اعضائها، 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 وانهاء خدماتهم، وغير ذلك مما يتصل بأوضاعهم القانونية مما يوفر لهم الحياد والحرية في اجراء العمل الرقابي<sup>(١)</sup>، ويعتبر عنصر الاستقلال من أهم المميزات التي تعطي للهيئة طابع خصوصي سواء ورد بالنص الصريح أو من خلال الاستقلالية مما يمنحها ممارسة عملها خارج التأثير البيروقراطي ساعية إلى تقوية ثقة المواطنين بها<sup>(٢)</sup>، وضماناً لعدم اساءة

(١) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) أقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١٧.

استعمال السلطة، وعدم الانحياز والخضوع للحكومة، وهذا يضمن للهيئات المستقلة من اصدار القرارات الإدارية بعيدة كل البعد عن التأثيرات من قبل الأحزاب السياسية<sup>(١)</sup>.

### ب- الاستقلال الإداري

تتمتع الهيئات المستقلة الاتحادية بالاستقلال الإداري، إلا ان هذا الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات أثار العديد من الاشكالات في التطبيق، ومما زاد الأمر تعقيداً ان المشرع الدستوري لم يتعامل مع هذه الهيئات على نسق واحد، بل كان متفاوتاً من هيئة إلى أخرى كل حسب اختصاصها، ومنذ تأسيس الدولة العراقية في عام (١٩٢١) إلى دستور (٢٠٠٥) لم تنظم هذه الهيئات، ويعتبر الدستور الوحيد الذي اشار إلى استقلالية هذه الهيئات هو دستور ٢٠٠٥ النافذ، فقد حدد في المواد (١٠٢-١٠٨) الهيئات المستقلة وعد كل من المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون<sup>(٢)</sup>، وهذا الاستقلال يختلف عن الاستقلال التي تتمتع به المؤسسات العامة، إذ لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية، ولا تتلقى أوامر أو تعليمات من جهة أخرى، وفي المقابل ان هذا الاستقلال لا يعني انها تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية، بل هي هيئات سائدة للحكومة<sup>(٣)</sup>، ومن عناصر الاستقلال الإداري، قدرة الهيئات المستقلة على صياغة نضامها الداخلي، وهذا ما اكده الدستور، فضلاً عن حريتها في اختيار اعضاءها ورسم قواعد انهاء مهامهم<sup>(٤)</sup>، كما تظهر الاستقلالية من الناحية الإدارية في أنها تملك سلطة إجراء تصرفاتها القانونية دون معقب من أي جهة أخرى ولا تحتاج قراراتها إلى موافقة أو مصادقة جهة أخرى<sup>(٥)</sup>، فضلاً عن الطابع الجماعي في اتخاذ القرارات الذي كشفت عنه

(١) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) ينظر: (م ١-٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٣) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٢١.

(٤) ينظر: البند (سادساً) من المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لعام ٢٠١٩ المعدل. والبند (سادساً) من المادة (٩) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل. والبند (أولاً) من المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ المعدل. والبند (أولاً) من المادة (١٣) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) ينظر: البند (خامساً) من المادة (٣) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، والبند (أولاً) من المادة (١٠) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والبند (ثانياً) من المادة (٨) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

بعض النصوص القانونية الخاصة بالهيئات المستقلة، وهذا يعني ان الهيئات الدستورية لها سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها.

### ج- الاستقلال المالي

يقصد بالاستقلال المالي هو ان تكون للهيئة حسابات وميزانية مستقلة<sup>(١)</sup>، ولها القدرة على تكوين مواردها المالية باختيارها الأسلوب الأمثل بما يلائم استقلالها، ويجب ان يكون هذا الاستقلال فعلياً لا شكلياً وذلك بأن تكون لها حسابات خاصة تميزها عن حسابات الدولة أو الهيئة المرتبطة بها عضوياً<sup>(٢)</sup>.

ان الاستقلال المالي يتطلب توافر مصادر لتمويل الموازنة الخاصة بالهيئات المستقلة متناسبة مع الاعباء التي تقوم بها، ولها حرية التصرف في ادارة ماليتها مع الاقرار بوجود الرقابة، وهذا ما يعطي للهيئات أهمية لأنه يعتبر إحدى المقومات الأساسية في تجسيد الاستقلال لمواجهة انفاقها بتخصيص مصادر لتمويل الهيئات تكاد تكون محلية أو من موارد خاصة بها من الخزينة المركزية للدولة.

وقد اعترف المشرع العراقي صراحة بالاستقلال المالي للهيئات الدستورية المستقلة في قانون كل هيئة من الهيئات المستقلة<sup>(٣)</sup>، وقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤<sup>(٤)</sup>، ودستور ٢٠٠٥ النافذ<sup>(٥)</sup>.

ان الاستقلال المالي يعطي للجهة المستقلة حرية التصرف بامورها المالية، إلا أنه لا يمنع خضوعها إلى اشراف السلطات الرئاسية عليها بأي حال من الأحوال، سواء في واجباتها ووظائفها في الأمور المادية، إلا ان هذا التدخل من الناحية الفعلية يعتمد على الرئيس الإداري نفسه كالوزير والجهة غير المرتبطة بوزارة أو رئيس الوزراء، وقد اشارت العديد من الدساتير وقوانين بعض الدول إلى استقلالية تلك الهيئات ومنها الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة في القطاعات الشبكية كقطاع الماء والمواصلات، وذلك لضمان أفضل المسؤوليات لاجهزتها وتعزيز الشفافية والنهوض بالعمل الملقى على عاتقها<sup>(٦)</sup>.

(١) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٣) ينظر على سبيل المثال نص المادة (٢) من قانون هيئة الزهراء رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، والمادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل والمادة (٢) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٤) ينظر: المادة (السادسة والخمسين) قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ الملغي.

(٥) أنظر: المادة (١٠٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) اقبال انجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ٣١.

## ٢- الحصانة

تعرف الحصانة بانها امتياز يقرره القانون الدولي والداخلي لرؤساء الهيئات المستقلة، وهي نفسها الحصانة التي يتمتع بها اعضاء البرلمان، وقد منحت لرؤساء الهيئات نتيجة لطبيعة عملهم السياسي الذي يتمتع به بموجب المادة (٩٣/سادساً) من الدستور النافذ ٢٠٠٥، الذي أعطى للوزراء وضع خاص فيما يتعلق بإجراء محاكمتهم عندما منح المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل بالاتهامات الموجهة للوزراء<sup>(١)</sup>، وهذه الحصانة تكون جزئية وليست مطلقة، تضي على الشخص حماية خاصة لا تعطى لغيره من عامة الناس تسبغها حماية شرعية وقوة ملزمة تجاه كافة وتجعلها من النظام العام بحيث لا يجوز الاعتداء عليها والتنازل عنها أو مخالفتها<sup>(٢)</sup>.

هذا ويعد مبدأ الحصانة من نواشئ مبدأ الاستقلال واستمراره، إذ لا استقلالية دون حصانة، ولا حصانة بدون استقلال، ولا وجود لأجهزة رقابية اعلى بغير هذين المبدأين، لذا فأن وجود مثل هذه الهيئات وقيامها بدور الفعال في حماية للمال العام، لا يأتي إلا من اعتراف المشرع دستورياً وقانونياً لممارسة عملها في اطار محصن ومستقل، ويعتبر حقاً لها وأمر ضروري وبعكسه يصبح انشاء هذه الهيئات دون جدوى، ويعود منح هذه الهيئات الحصانة والاستقلال وتطبيقها بشكل ملزم إلى نظرة كل دولة، فهي تختلف في الدول الديمقراطية عنها في الدول الأخرى، ذلك انها تتصل بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعرف الحصانة بانها اخراج بعض الاشخاص كلياً أو جزئياً عن الوضع القانوني المألوف في الدولة، لتمكين هؤلاء من ممارسة اعمالهم بحرية وفعالية وكفاءة عالية لتحقيق الغرض المنشود من جراء منح هذه الحصانة<sup>(٣)</sup>، وتكون الحصانة على نوعين:-

أ) الحصانة الإجرائية: تتعلق بإجراءات التعيين والنقل والعزل وهذا ما تضمنه قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي<sup>(٤)</sup> المتضمنة على ان لا يعاقب رئيس الديوان ووكيلاه بالعزل والاقالة إلا امام البرلمان، لذا فهي حصانة سياسية.

(١) ينظر: المادة (٩٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. حمدان محمد سيف الفضلي، الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص٥٤.

(٣) جابر عبد الرؤف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة نشر، ص١٠٨.

(٤) ينظر: المادة (٢٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

(ب) حصانة وظيفية: وتتعلق بممارسة الاعمال الرقابية تعبيراً عن هيمنة السلطة التنفيذية، فقد نصت المادة (٢٢/ثانياً) من القانون نفسه<sup>(١)</sup>، على رئيس الديوان بدرجة وزير، وهي بذلك توفر له الحصانة المفروضة للوزراء والمنصوص عليها في الدستور النافذ ضمن المادة (٨٣)<sup>(٢)</sup>.

### ٣- سهولة وصول المواطنين إلى الهيئات المستقلة

تختص الهيئات الدستورية بالإضافة إلى الخصائص سابقة الذكر بسهولة وصول المواطنين إليها وتقديم شكاوهم بدون نفقات أو خسائر وكذلك دون دفع رسوم ودون وجود أي اجراءات أو تعقيدات بغية الوصول إلى الهيئات المستقلة، هذا وكما تكون الشكوى المقدمة من قبل المواطن تحريراً تكون شفوية ايضاً وحسب كل حالة، اضافة إلى ذلك فان عمل الهيئات المستقلة يتسم بالعمومية لكثير من الدوائر، وانها تستطيع متابعة الموضوع من رفع الطلب حتى الحصول على النتيجة النهائية<sup>(٣)</sup> من الدائرة المعنية، مثال ذلك هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، كما ان من الخصائص التي تمتاز بها الهيئات المستقلة امكانية تقديم المساعدة للمواطن الذي يروم تقديم شكواه وذلك عن طريق تقديم شكواه مطبوعة ومهيئة مسبقاً متضمنة هذه اللائحة حقوق يقوم بملئها المواطن لعرض مشكلته على الهيئة المستقلة، ان هذه الخصائص التي تمنح للهيئات المستقلة في مختلف دول العالم التي نصت دساتيرها على هذه الهيئات أو في القوانين الخاصة بها، وهي ان دلت فأنها تدل على احترام الحقوق والحريات والقيام بالمهام التي تقوم بها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة، وهذا ما يفعله الامبودسمان في السويد حسب ما ورد في دستور ١٨٠٩ السويدي وقانون الامبودسمان رقم (٩٢٨) الصادر عام ١٩٦٧ الذي تم بموجبه تشكيل الامبودسمان، وقد نجح في زرع الثقة لدى المواطن كصديق وليس رقيب يتسم بالجمود<sup>(٤)</sup>، ويعرف الامبودسمان بأنه جهاز منبثق من البرلمان يختص بالرقابة على اعمال الموظفين المدنيين والعسكريين والقضاة واعضاء الادعاء العام، ويجري اختيارهم على وفق المادة (٩٧) من الدستور السويدي عن طريق مجلس البرلمان لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد، والأغلب الأعم يتم اختيارهم من بين رجال القانون<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: المادة (٢٢/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية اغلام.

(٢) ينظر: المادة (٨٣) من دستور الجمهورية العراقية النافذ ٢٠٠٥ حيث نصت ((تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية)).

(٣) اقبال ناجي سعيد الغراوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١٩.

(٤) أ. م. د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي "دراسة مقارنة"، ط ١، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤٨.

(٥) صادق محمد علي الحسيني، مصدر سابق، ص ٨٢.

وحسناً فعل المشرع عندما جعل للهيئات الدستورية المستقلة هذه الخصائص التي تزيد من عملها وتتوجيهها بحلة الديمقراطية الحديثة اسوة بالدول الفيدرالية التي انتهجت هذا النهج لضمان حقوق ولاياتها وتحقيق ما يصبو إليه الدستور.

### ثانياً: مهام الهيئات المستقلة الاتحادية

تختلف مهام الهيئات المستقلة الاتحادية عن الأجهزة الأخرى في الدولة وكذلك عن الأجهزة الرقابية لاختلاف دور ومهام كل منهما، ويمكن تقسيم هذه المهام إلى نوعين استناداً إلى النشاط الذي تتولاه، حيث تقسم إلى مهام عامة ومهام خاصة.

#### (١) المهام العامة للهيئات المستقلة الاتحادية

بما ان الدولة القانونية تقوم على مبادئ في تكوينها وتطبيق قانونها، فان المهام الملقاة على عاتق الهيئات الدستورية الاتحادية بصورة عامة هي:

#### أ- تطبيق مبدأ المشروعية

تقوم الدولة القانونية على مبدأ المشروعية، والذي يعني بصفة عامة انها ((صفة تلحق أي عمل يصدر عن أحد سلطات الدولة عند مباشرتها لوظائفها واختصاصاتها المختلفة متى ما كان هذا العمل متفقاً بالمعنى الشامل لجميع القواعد القانونية النافذة في الدولة، تشريعية كانت أم قضائية أم عرفية أم غير ذلك))<sup>(١)</sup>، وايضاً تعني المشروعية خضوع جميع سلطات الدولة للقانون في شتى أوجه نشاطها، إذ انها تقررت ليتم احترامها والنزول إلى مقتضى عملها، وإلا غدت لغواً لا طائل من ورائها<sup>(٢)</sup>، ولما كانت الهيئات المستقلة تعد جزءاً من الهيكل الإداري للدولة تعمل على اضافة مبدأ المشروعية بما يؤمن للأفراد اقتضاء حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات الباطلة التي تجريها الهيئات الإدارية والسياسية، فمن الناحية السياسية فإن لها دوراً كبيراً نظراً لأن فكرة الاستقلال عن الحكومة مرهون بنوع من الاستقلالية، لضمان الحياد في عملها الذي سيؤدي بالنتيجة إلى تحقيق الصالح العام من خلال اسداء النصح للإدارة وتجنبها مواطن الخلل وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق تلك الرغبات، فالهيئات المستقلة معين للسلطة التشريعية في مجال ممارسة

(١) د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء العراقي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٠.

(٢) أقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١١٤.

اختصاصها الرقابي على السلطة التنفيذية، وهي معين للسلطة التنفيذية في توجيهها الى التصرفات المشروعة وابتعادها عن مواطن الخلل والقصور<sup>(١)</sup>.

ولضمان احترام هذا المبدأ تنظم الدولة أنواعاً من الرقابة على أعمال السلطات وهذه الرقابة تارة تكون رقابة دستورية على القوانين الصادر من السلطة التشريعية والثانية رقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهي ما تسمى برقابة المشروعية، وهذه الرقابة هي رقابة غير مباشرة تنتهي عند تحقيق الهدف المرجو من عمل الهيئات في تشخيص عدم مشروعية هذه القرارات وإبلاغ الجهات المعنية بالأمر دون ان تمتد إلى الغاء او ابطال هذه القرارات، وتقوم الهيئات المستقلة بهذه الوظيفة من خلال تلقيها الشكاوي التي يتقدم بها الافراد، بيد ان هذه الشكاوي لا تحتاج إلى شكلية معينة من حيث اجراءاتها، اضافة إلى كونها مجانية وسهولة وصول الافراد إليها ضماناً لحقوقهم تجاه الإدارة، كذلك لا تقتطع المدد القانونية المحددة للطعن او التظلم من حيث انها لا تقف حائلاً امام الشخص في تقديم شكواه مع الطعن امام المحاكم المختصة، وحياناً تساعد الهيئات المستقلة الأفراد في حل وحسم الخلافات بينها وبين الإدارة دون اللجوء إلى القضاء عن طريق التوسط فيما بينهما<sup>(٢)</sup> سعياً إلى حماية النظام القانوني وتلافي الاضرار التي تسببها المخالفات القانونية التي يقوم بها رجال الإدارة بسبب الممارسات غير الصحيحة التي يقومون بها من خلال السلطة الممنوحة لهم والقيام بالممارسات غير الصحيحة، ولتلافي عدم الاساءة في استخدام السلطة ظهرت هذه الهيئات المستقلة التي تلعب دوراً كبيراً في نشر الوعي لضمان الحقوق والحريات وهي تستطيع جلب انظار الرأي العام عن طريق نشر توصياتها وقراراتها عن طريق وسائل الاعلام<sup>(٣)</sup>.

#### ب- المحافظة على المال العام

تمارس مجموعة من الهيئات المستقلة وفق الدستور مهام متعددة لاجل الحفاظ على المال العام في الدولة، ومن هذه الهيئات ديوان الرقابة المالية الاتحادي فهو الهيئة المستقلة التي تقوم بدور المراقبة على صحة الايرادات والنفقات في الدولة، حفاظاً عليها من السرقة والتبذير ومراقبة مشروعية المبالغ المصروفة وهل تم صرفها وفق الغرض المحدد لها، وحصر التجاوزات على ممتلكات الدولة ومكافحة

(١) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٥.

(٢) أقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٣) د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، مصدر سابق، ص ٨١.

الفساد الإداري وغسيل الأموال، ليصبح بذلك دور الهيئات المستقلة الاتحادية صمام أمان للأجهزة الإدارية للدولة وضمن أداء أفضل<sup>(١)</sup> من خلال التعاون مع الأجهزة الرقابية الأخرى ومنها هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، والبنك المركزي العراقي، ومن أهم الاعمال التدقيقية لديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يعد احدى الهيئات المستقلة التدقيق في الأمور المتعلقة بكفاية التحصيل والانفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب منها رسمياً، والاطلاع على الوثائق السرية مع اصدار تقارير سرية مادام حصل المدقق فيها على التحويل الأمني المناسب ويراقب صلاحية عمليات التقييم المالي للعقود العامة، وضمن كون المنح والقروض والتسهيلات والامتيازات موظفة للغرض الذي عرضت أو اقترضت لأجله<sup>(٢)</sup>.

كذلك تلعب هيئة النزاهة دوراً كبيراً في الكشف عن قضايا الفساد وسرقة المال العام، كما ان للهيئة أن تستخدم ما لديها من أجهزة حديثة أو آلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة في جرائم الفساد الإداري والمالي واستدعاء المعنيين بجرائم الفساد أو التحقيق معهم بشكل مباشرة بعد صدور قرار قاضي مختص، ويكون رئيس هيئة النزاهة والكسب غير المشروع هو المسؤول عن توفير كافة المستلزمات المطلوبة في الكشف عن جرائم الفساد الإداري والمالي والاحتراز الأمني قبل وقوع الجريمة ومنعها وملاحقة مرتكبيها<sup>(٣)</sup>.

ومن الإجراءات المهمة التي تتبعها هيئة النزاهة في مكافحة الفساد تطبيق قانون (من أين لك هذا) من خلال الزام الاشخاص الذين أوجب المشرع تقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية والذين هم من يشغلون الوظائف والمناصب الإدارية ابتداءً من رئيس الجمهورية ونوابه إلى رؤساء الجمعيات والاتحادات والنقابات والمنظمات ومؤسسات ورؤساء الاحزاب السياسية<sup>(٤)</sup>، ولهيئة النزاهة إذا ما رأت بوجود كسب غير مشروع لدى الاشخاص المكلفين بتقديم تقارير ذممهم المالية احالة الشخص المعني إلى قاضي التحقيق ضمن اختصاصه المكاني لغرض اثبات مصادر مشروعية الزيادة التي ظهرت في أموال زوجته أو في أموال أولاده خلال مدة لا تقل عن (٩٠) يوماً<sup>(٥)</sup>.

(١) اقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٢) أنظر: المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢ المعدل

(٣) أنظر: المادة (١١/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤) ينظر: المادة (١٦/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٥) ينظر: المادة (١٧/سابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.



وهنا تثار مسألة فيما إذا كانت القضية المعروضة امام هيئة النزاهة هل هي قضية فساد حسب تعريف المادة الأولى من القانون أم لا، وهذا بحد ذاته يستوجب على قاضي التحقيق اعطاء الوصف القانوني للجريمة أولاً واسنادها إلى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي، واحياناً تقوم هيئة النزاهة بمتابعة قضية ما دون التقيد بالوصف القانوني لها بعد ان تقتنع بأن القضية المعروضة هي قضية فساد وتصنع لها وصف قانوني حسب ما جاء في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل وعدم الزام محكمة الموضوع بذلك<sup>(١)</sup>.

### ج- تقييم الأداء

كانت الوظيفة الأساسية للهيئات العليا للرقابة المالية اداء الرأي حول مدى مصداقية البيانات في الوحدات الخاضعة للرقابة وبالرغم من تعدد التعاريف لتقييم الأداء إلا انها تكاد تكون متشابهة ذلك لأنها تحمل نفس المعنى وان كان بعضها أوسع مفهوماً من البعض الآخر، فقد عرف تقييم الاداء على أنه: (مجموعة من الدراسات التي تسعى في مختلف جوانبه الإداري والانتاجي والتقني والتسويقي والتخطيطي خلال فترة زمنية محددة ومدى مهارتها في تحويل المدخلات أو الموارد أو مخرجات بالنوعية والكمية والجودة المطلوبة وبيان مدى قدرتها في تطوير كفاءة الوحدات الاقتصادية)<sup>(٢)</sup>.

ويعرف أيضاً أنه (الفحص الموضوعي الذي تشخص به السياسات والنظم وادارة العمليات وتتابع النشاط والتي تخضع للرقابة ويقارن من خلال الانجاز بالنتائج النهائية بغية اكتشاف الاعترافات لتصل بذلك إلى الاقتراحات التي تعالج جهات الاعتراف ساعيةً إلى تحقيق كفاءة اقتصادية عالية)<sup>(٣)</sup>، وقد حدد مفهوم تقييم الأداء وفق المعيار الدولي للأجهزة الرقابية العليا رقم (٢/الفقرة (٢)) بأنه: (فحص مستقل موضوعي موثوق لمدى الالتزام بمبادئ الاقتصاد والكفاءة في اداء المشاريع والبرامج والاجهزة والمؤسسات الحكومية وإمكانية ادخال التحسينات على هذه العناصر من خلال تقديم معلومات أو تحليلات أو تصورات جديدة فضلاً عن المساهمة في التوصيات عند اللزوم، ولا تقتصر

(١) أ. م. د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٢) محمد نعمه صافي الغالبي، النظام الإجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادية دراسة مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٢٦.

(٣) اقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١١٧.

مواضيع التدقيق على برامج أو مؤسسات أو أموال معينة بل تشمل موضوعات تتعلق مثلاً بتقديم الخدمات أو آثار اللوائح القانونية مما له صلة خاصة بعموم المواطنين<sup>(١)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يمكن التعبير عن تقويم الإداء بأنه العملية التي يتم من خلالها التعرف على فاعلية الإداء وكفاية الوحدات الاقتصادية وفق منهج معين لتحديد المشاكل والمعوقات التي تعرقل سير عمل هذه الوحدات.

ومن الهيئات التي تقوم بتقويم الإداء هي ديوان الرقابة المالية الاتحادي<sup>(٢)</sup>، الذي يقوم بالرقابة وتقويم الإداء وفقاً لأحكام القانون إلى جانب تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية<sup>(٣)</sup>، إضافة إلى عملها كجهة رقابية على الهيئات المستقلة ومنها ديوان الوقف الشيعي وكذلك نذكر على سبيل الحصر مهام هذه الجهة أو الهيئة الرقابية أنها منحت سلطة إجراء التحقيق الإداري في المخالفات المالية المكتشفة، حيث يجري هذا التحقيق في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب مفتش عام، أو إذا تخلف هذا الأخير عن أكمل التحقيق.

وهذه المهام تعد من الأسس المهمة للقيام بعملها بكل سلاسة وسهولة<sup>(٤)</sup>، وحسناً فعل المشرع حين اعطى لهذه الهيئة صلاحية رقابة تقويم الأداء وإجراء الفحص الموضوعي لإداء وتشخيص النظم وإدارة العمليات مع إجراء المقارنة من خلال الانجاز بغية اكتشاف الانحرافات وبيان الاقتراحات التي تعالج أوجه الاسراف متجهاً لإداء فاعلية اقتصادية ناجحة.

مقابل هذه الهيئة تؤدي هيئة النزاهة دوراً مهماً في تقويم الإداء من خلال مطالبة والزام دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويدها بالوثائق والأولويات والمعلومات المتعلقة بالقضية التي يراد التحري والتحقيق فيها<sup>(٥)</sup>، فضلاً عن إحالة المفسدين من موظفي الدولة إلى القضاء المختص.

(١) محمد نعمه ضافي الغالبي، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٢) قانون ديوان الرقابة الاتحادية رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ المنشور في جريدة الوقائع العدد (٤٢٦٥) في ١/٨/٢٠١٣.

(٣) ينظر: المادة ٢/ثانياً وثالثاً) من قانون ديوان الرقابة الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل.

(٤) د. أحمد عبد جابر الكفيسي، التنظيم القانوني للرقابة المالية العليا على الأموال العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٠، ص ١٠٤.

(٥) ينظر: المادة (١٥) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

## ٢- المهام الخاصة التي تقوم بها الهيئات الدستورية الاتحادية

بالإضافة إلى الأهداف والمهام العامة التي تسعى إليها الهيئات الدستورية الاتحادية هناك أهداف أو مهام خاصة تتعلق بهيئة معينة من الهيئات والتي منى أهمها مكافحة الفساد واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات وهذا ما تسعى إليه هيئة النزاهة، في حين نجد مفوضية حقوق الإنسان تهتم بحماية حقوق الإنسان وحريته في العيش، أما ديوان الرقابة المالية فإنه يهدف إلى مراقبة مؤسسات الدولة من الناحية المالية والمحاسبية كما أن هناك هيئات لها الحق في تقديم مقترحات تشريعية وسيتم تناول هذه المهام وبالتفصيل وكالاتي:

أ- الحد من الفساد<sup>(١)</sup>

بما أن الفساد ظاهر اجتماعية ذات تأثير سلبي تتوزع إثاره على جميع نواحي الحياة داخلياً ودولياً، حيث تطوي هذه الظاهرة في المستوى الداخلي بانحراف السلوك الإنساني عن المسار الطبيعي، وتمكين أصحاب النفوذ السياسي من الأثراء غير المشروع على حساب المصلحة العامة، والسبب في ذلك انتزاعهم لقيمهم ومبادئهم الاجتماعية والاخلاقية، وتفاوت الطبقات الاقتصادية بين أفراد المجتمع، أما على المستوى الدولي فإن هذه الظاهرة تأخذ أبعاد حقيقية للنيل من ثقة الدولة في المجتمع الدولي، لتتمكن من اضعاف امكانياتها الاقتصادية، والتأثير على المركز السياسي في الداخل والخارج<sup>(٢)</sup>.

وتعد هيئة النزاهة احدى المؤسسات الحكومية العراقية المستقلة التي منحها القانون اختصاصاً مطلقاً بموجب المادة (١٦/أولاً)<sup>(٣)</sup> لمواجهة من يثبت حصوله على زيادة في أمواله وأموال زوجته

(١) لم يورد تعريف فلسفي أو وصفي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، بل انها اکتفت بالإشارة إلى الأفعال التي عدت الجرائم حسب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وهي الرشوة بجميع انواعها في القطاعين العام والخاص، الاختلاس وجميع أوجه المتاجرة بالنقود، إساءة استغلال الوظيفة، غسيل الأموال، الاتراء غير المشروع، الاخفاء واعاقه سير العدالة.

(٢) أقبال ناجي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٣) ينظر: المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (يكون كل شخص يشغل أحد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية:- أولاً:- رئيس الجمهورية ونوابه، ثانياً: أعضاء السلطة التشريعية، ثالثاً رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجةهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة، رابعاً: رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة، خامساً: رؤساء الأقاليم ورؤساء وزرائها ووزرائها ووكلائهم، سادساً المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات، سابعاً: رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم، ثامناً: السفراء والقناصل والملاحق، تاسعاً: قادة الفيالق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية، عاشراً: المدراء العامون ومن هم بدرجةهم ومحققو==

وأموال أولاده لا ينسجم والحالة التي أتى بها قبل تسلم المنصب المكلف به، واتقوم الهيئة بتكليف الموظف أو المكلف بخدمة عامة بضرورة الكشف عن ذمته المالية بناءً على اخبار مقترن بأدلة معتبرة، تعلم الهيئة بحدوث حالة كسب غير مشروع لهذا الموظف أو المكلف بخدمة عامة والذي تم تحديدهم في المادة (١٦/أولاً) من قانون الهيئة<sup>(١)</sup>.

ويعتبر الاخبار عن الجريمة من الوسائل الأساسية التي تمنع وقوعها، ليكون علاج وقائي، اما بعد وقوعها فإن الاخبار عنها يحقق هدف الكشف عن الجاني وتقديمه للعدالة، ويقود الهيئة إلى الوصول إلى الهدف المنشود، لأنه واجب وطني وقانوني واخلاقي، وهو عامل مساعد في كشف حقائق وملابسات غامضة، وقد أكدت الدراسات الحديثة أن فلسفة الوقاية من الجريمة تقوم على مبدأ المسؤولية الشخصية والمجتمعية تجاه جرائم الفساد الإداري والمالي، إذ نجد أغلب التشريعات ومنها القانون العراقي تكافئ وتشجع الأفراد الذين يقومون بالأخبار عن الجرائم الخاصة مثل الفساد وسرقة اموال الدولة<sup>(٢)</sup>.

ويعد كسب غير مشروع كل زيادة في التقرير تزيد على (٢٠%) سنوياً في أموال المكلف أو أموال زوجه وأولاده لا تتناسب مع الموارد الاعتيادية قبل التعيين في حالة عدم تقديم ما يثبت صحة مصادر هذه الزيادة في الأموال ومشروعيتها، ما لم يثبت العكس انه قد تم عن طريق مصادر مشروعة<sup>(٣)</sup>، ويتعرض لعقوبة الحبس إذا عجز عن تقديم ما يثبت صحة مصادر الزيادة، وتكون العقوبة الحبس أو الغرامة، تكون مساوية لقيمة الكسب، أو باحدى العقوبتين، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنة من امتنع عن تقديم الاستمارة دون عذر مشروع<sup>(٤)</sup>، أو بالسجن مدة لا تقل عن سبع سنوات وبغرامة مالية تعادل قيمة الكسب غير المشروع كل مكلف عجز عن اثبات سبب مشروع للزيادة الحاصلة في أمواله أو أموال زوجه أو أموال أولاده<sup>(٥)</sup>، ولا يطلق سراحهم إلا بعد سداد مبلغ

==الهيئة، الحادي عشر: الضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق، الثاني عشر: كل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن ذمهم المالية)).

(١) أنظر: المادة (١٦/ثانياً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

(٢) قانون مكافأة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢.

(٤) أنظر: المادة (١٩/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٥) أنظر: المادة (١٩/ثانياً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

الغرامة ورد قيمة الكسب غير المشروع، كما ان وفاة المشمولين بالعقوبة لا يسقط الدعوى الجزائية بتنفيذ الحكم ورد قيمة الكسب غير المشروع<sup>(١)</sup>.

#### ب- التحقيق والرقابة

لقد بين المشرع المهام التي تقوم بها الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، لمنع حالات تضارب المصالح الخاصة مع المصالح العامة ولضمان مشروعية مصادر تمويل المنظمات السياسية وغير الحكومية، وإخضاع الذين يشغلون مناصبهم الوظيفية في الكسب غير المشروع من المال العام للمساءلة القانونية ولغرض مد صلاحيات هيئة النزاهة إلى الجرائم المرتكبة في الاتحادات والنقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات المهنية وللاستجابة للالتزامات العراق الدولية شرع القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع واضيفت جرائم أخرى إلى جرائم الفساد الإداري والمالي، وهي جريمة سرقة أموال الدولة والكسب غير المشروع وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وجريمة الاضرار بالمال العام في المواد (٣٤٠ و ٣٤١) من قانون العقوبات، وتعد جريمة فساد وبضمنها خيانة الامانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية الممنوحة صفة النفع العام وفي الاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تسهم الدولة في أموالهم أو التي منحت أموالها صفة أموال عامة وجرائم الرشوة في القطاع الخاص الوطني والأجنبي في الاعمال المتعلقة بالقطاع العام وجرائم رشوة الموظف الأجنبي، ويلتزم رؤساء الأحزاب السياسية بتقديم اقرار الذمة المالية، وكذلك رئيس واعضاء مجالس إدارات ومديرو الاقسام في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في المحافظات كافة ومدراء الدوائر كافة في المحافظات غير المنتظمة في اقليم ورؤساء واعضاء مجلس إدارة شركات القطاع العام والمختلط، ويعد كسباً غير مشروع الأموال التي ثبت حصول الشخص الطبيعي عليها بالاشتراك مع المكلف بقرار قضائي بات، وللهيئة استخدام وسائل التقدم العلمي وأجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة واستدعاء المعننين للتحقيق معهم بشكل مباشر بعد صدور قرار من القاضي المختص وعلى رئيسها توفير المستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مرتكبيها<sup>(٢)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١٩/رابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) أنظر: قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

وبما ان المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على:- ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية) وبالتالي سيكون لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق احكام الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية<sup>(١)</sup>، ويبرز دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي منذ تأسيسه عام ١٩٢٧ دوراً مهماً في الرقابة على المال العام اينما وجد وتدقيقه والرقابة على اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقها في جميع ارجاء العراق<sup>(٢)</sup>، وبما ان الديوان يتمتع باستقلال مالي وإداري وهو أعلى هيئة رقابية ومالية<sup>(٣)</sup>، فإنه يقوم برقابة أية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان باستثناء السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فقط<sup>(٤)</sup>.

وبما أن المادة (١٠) من القانون اعلاه قد نصت على شمول رقابة الديوان كالاتي (تشمل رقابة الديوان فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو جباية أو انفاقاً والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وادامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة<sup>(٥)</sup>).

هذا وتؤدي كل اعمال الرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة لها في مقر الديوان أو في الدوائر التابعة للديوان في حال تعذر محل الديوان وعلى الجهات المعينة تهيئة كل السبل والظروف الملائمة من مكان وأدوات العمل لموظفي الهيئة، كما على الجهة الخاضعة للرقابة تقديم كل السجلات

(١) المادة (١٢١/ أولاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ (أولاً: لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)).

(٢) ينظر: المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١. التي تنص على ان ((يسعى الديوان لتحقيق الأهداف الآتية: ثانياً: تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة)).

(٣) ينظر: المادة (٥) الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله.

(٤) ينظر: المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٢.

(٥) ينظر: المادة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٢.

والبيانات والمعلومات اللازمة لإكمال عمل الهيئة<sup>(١)</sup>، وفي حالة ان الجهة الخاضعة للرقابة امتنعت عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة فأنها تقوم بأشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة وذلك لإجراء التحقيق مع الزام الجهة الخاضعة للرقابة بتقديم السجلات والبيانات المطلوبة اما إذا امتنعت واستمرت على الامتناع فان الهيئة تقوم بمفاتيحة مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

لقد اعطى القانون للديوان صلاحية واسعة كونها جهة رقابية وتمارس العديد من المهام الأخرى إلى جانب الرقابة على المال حيث يقوم الديوان بعمل واسع يغطي مناطق العراق كلها من خلال دوائر التدقيق المركزية والمتواجدة في بعض المحافظات والاقاليم ايضاً ويكون اختصاص كل دائرة الرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة للرقابة<sup>(٣)</sup>.

ولكي تحقق الهيئات المستقلة دورها الرقابي لا بد من منحها ضمانات لازمة تتمثل بمسألة تعيين رؤساء الهيئات التي لم يتطرق لها الدستور، ونقترح بهذا الصدد ان تكون آلية تعيين رؤساء الهيئات المستقلة من قبل مجلس النواب بناءً على توصية من مجلس الوزراء ولمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ويحظر على الأعضاء ان يكونوا اعضاء في هيئة نيابية أو تنفيذية أخرى، ولا يجوز ان يمارسوا اعمال تجارية أو مهنية اسوة بموظفي الدولة في القطاع العام.

### ج- ترسيخ الديمقراطية

من العوامل المهمة التي دفعت إلى انشاء الهيئات المستقلة، والتي اضحى وجودها مؤشراً لترسيخ الديمقراطية في المجتمع، والتي اصبحت فيما بعد هدفاً للتوجهات التشريعية للعديد من الدول ومنها العراق، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت العديد من الهيئات التي ترسخ الديمقراطية ومنها لجنة الانتخابات الاتحادية ولجنة تكافؤ الفرص<sup>(٤)</sup>، وقد أدى الاهتمام بحقوق الإنسان والحريات العامة إلى اقرار الأمم المتحدة الاعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٦٨ الذي جاء بناء على تصاعد وتأثير الفكر الحر وتبني التنظيم الدولي لهذه الحقوق، اما في العراق فقد قضت المادة (١٠٢) من الدستور لسنة ٢٠٠٥ ان يتم تنظيم المفوضية العليا لحقوق الإنسان بقانون، من خلاله يحدد

(١) ينظر: المادة (١٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢.

(٢) ينظر: المادة (١٢/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢.

(٣) ينظر: المادة (٢٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٢.

(٤) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥١.

الأسس القانونية لعمل المفوضية ومنحها الصلاحية لحماية تعزيز حقوق الإنسان في العراق، والحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وفي القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق وترسيخ وتنمية وتطوير قيم وثقافة حقوق الإنسان<sup>(١)</sup>.

يضاف مهام أخرى تقوم بها الهيئات المستقلة يرتبط بالشكل الاتحادي، حيث أحال الدستور العراقي إلى القانون تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة المؤسسات الاتحادية والزمالات والبعثات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وهذا ما سيكون مجال للبحث فيه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

#### د - حماية حقوق الإنسان

تبنى النظام الدولي لحقوق الإنسان نتيجة لتصاعد وتيرة الأحداث التي اعقبت الحروب مما ولد وثيقة عالمية لحقوق الإنسان اقترتها الأمم المتحدة بناءً على تصاعد الفكر الحر وصدرت هذه الوثيقة عام ١٩٤٨<sup>(٢)</sup>، أ، دستور الجمهورية العراقية النافذ أقر هذه الحقوق وجعلها من المبادئ الدستورية وتتولى حماية هذه الحقوق بموجب المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق هيئة مستقلة هي المفوضية العليا لحقوق الإنسان التي أنشأت بموجب القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨<sup>(٣)</sup>، ومنحت هذه الهيئة صلاحية العمل على حماية وتعزيز احترام حقوق الإنسان في العراق بشكل خاص، وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية وفي القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق وترسيخ وتنمية القيم والثقافات، تعمل هذه المفوضية من خلال التنسيق مع الجهات والهيئات غير المرتبطة بوزارة والوزارة ومنظمات المجتمع المدني وهيئات الأمم المتحدة.

#### هـ - حماية حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم.

تؤدي الهيئات المستقلة والتي أولى لها الدستور اهتماما خاصا دورا كبيرا في حماية حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم والتي جعلت مشرعي الدستور يقرون لها، فصلا خاصا

(١) ينظر: المادة (١٠٢) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: ميثاق حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨، جامعة مينوسينا، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، منشورات الأمم المتحدة ١٩٦٣.

(٣) أنظر: المادة (١٠٢) من دستور العراق النافذ.



تحت هذا العنوان وهو الفصل الرابع من الباب الثالث حيث منحت الأقاليم المحافظات حقوق دستورية وقانونية ومن فروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور وقدر تعلق الأمر ببحثنا هذا والذي له علاقة في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم<sup>(١)</sup>، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

نصت المادة (١٢١) في بنودها على منح الأقاليم ممارسة سلطات وفق دستور ٢٠٠٥ وباستثناء ما ورد من اختصاصات تم حصرها إلى السلطات الاتحادية ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(٣)</sup>، ولها سلطة تعديل تطبيق قانونها الاتحادي في حال وجود تعارض او تناقض بين قانونها والقانون الاتحادي على أن تكون خارج الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية<sup>(٤)</sup>، كما منحت المحافظة غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٥)</sup>، ذلك أن الاختصاصات التي منحها المشرع العراقي المحافظة غير المنتظمة في اقليم لا يمكن وضعها حيز التنفيذ ما لم تقترن باختصاصات مالية تسوغ للسلطات المحلية فيها تحصيل الموارد المالية وتحديد مجالات إنفاقها بما ما يساهم في إشباع الحاجات العامة المحلية ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة.

كما خصص المشرع حصة عادلة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من الإيرادات المحصلة اتحادياً<sup>(٦)</sup>، وذلك لتخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية لتحقيق الأهداف المتمثلة في قدرة الادارة اللامركزية في إدارة الأنشطة المحلية لأجل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراتها في مواجهة التغيرات التي طرأت نتيجة اتساع النشاط الإداري<sup>(٧)</sup> مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاته ونسبة السكان فيها.

(١) أنظر: المادة (١٠٥) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١٠٦) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) أنظر: المادة (١٢١/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ العراقي.

(٤) أنظر: المادة (١٢١/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ العراقي.

(٥) أنظر: المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ العراقي.

(٦) أنظر: المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ العراقي.

(٧) فلاح حسن عطية إلياس، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٩٤.

كما منح المشرع العراقي الأقاليم والمحافظات سلطات تنفيذية في الدستور بغية متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية الحق في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية<sup>(١)</sup>، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما منح الإقليم والمحافظات سلطة تأسيس هذه المكاتب بالرغم من أنه يدخل ضمن الاختصاص السيادي للحكومة الاتحادية وذلك تطبيقاً لمبدأ حرية التنظيم الذاتي الذي هو إحدى دعائم الاستقلال الذاتي وبغية تحقيق النظام الاتحادي ومشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المسائل الاقتصادية والتجارية والذي عني المشرع به في عبارة "الشؤون الإنمائية" الذي لا يمكن إنكار خصوصية بعض المصالح للإقليم وحكومته و سكانها فذلك جزء من كيانها الذاتي<sup>(٢)</sup>، كما أن المشرع منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإدارة النفط والغاز مع الحكومة الاتحادية على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة<sup>(٣)</sup>، كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد منح مجلس المحافظة له سلطة تشريعية له حق إصدار التشريعات المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٤)</sup>، مما جعلها تخضع على رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة و الكسب غير المشروع.

كما منحها القانون اختصاصات مشتركة تدار بالتعاون بينها وبين الحكومة الاتحادية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات والتي أدرجت ضمن نصوص المواد (١١٢ و ١١٣، ١١٤) وفقاً الأختام المادة الدستورية (١١٥) بقرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦/اتحادية تميز/٢٠٠٩) في ٤/٢/٢٠٠٩.

(١) أنظر: المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ العراقي النافذ.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي للولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤١٥.

(٣) أنظر: المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق.

(٤) أنظر: المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة الاتحادية ومشاركتها الاقاليم والمحافظات غير

#### المنتظمة في اقليم

للتعرف على الهيئات المستقلة ومشاركتها في عملها الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لابد من تحديد الطبيعة القانونية لها لكي تتضح لنا الصورة بشكل كامل.

تقدم الحكومة العديد من الامكانيات البشرية والمادية للقيام بهذه المهمة على الرغم من الاستقلال الذي منحه لهذه الهيئات المستقلة الاتحادية وبغية الوصول إلى الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة لابد من دراستها وخاصة في العراق، إذ نجد ان هناك ارباكاً في بعض نصوص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ التي اشارت إلى أن الهيئات المستقلة تارة تخضع لمجلس النواب أو يشير إلى ارتباطها بمجلس النواب أو الاشارة إلى اعتبارها هيئة مستقلة مسؤولة امام مجلس النواب، وللوصول إلى الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة من خلال الاطلاع على الآراء التي قيلت بهذا الشأن وكذلك سوف نبحث في مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في هذه الهيئات وتطبيقها بذلك النظام الفيدرالي، لذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول الطبيعة القانونية للهيئات، والفرع الثاني يتناول مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في عملها.

## الفرع الأول

### الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة

لم يتفق الكتاب على طبيعة موحدة للهيئات الدستورية، إذ صنفها البعض على انها هيئات دستورية، فيما يمضي البعض الآخر على أنها هيئات إدارية، واعتبرها فريق ثالث على انها قضائية أو شبه قضائية وسوف يتم البحث في هذه الآراء في ثلاث مراحل مع بيان رأينا في الموضوع.

#### الرأي الأول: الهيئات المستقلة هيئات دستورية مستقلة

يرى انصار هذا الرأي على ان الهيئات المستقلة سلطة عامة ضمن السلطات العامة الثلاث في الدولة<sup>(١)</sup>، استناداً لما تتمتع به هذه الهيئات من استقلال في مواجهة الحكومة، وتملك سلطة حقيقية

(١) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥٤.

في اصدار القرارات التنظيمية، والفردية التي يجوز الطعن فيها من قبل الغير بدعوى تجاوز السلطة في حالة خروجها عن قواعد النظام العام ومصادر المشروعية، ذلك لان هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية التي تمنحها مجموعة من الحقوق منها الأهلية، والذمة المالية المستقلة، كما لها حق التقاضي في الحدود المهمة والأهداف المزمع تحقيقها<sup>(١)</sup>، وتعتبر دستورية ذلك لأن انشائها وتنظيم احكامها ورد في صلب الدستور أو في قانون يرتقي منزلة القوانين العادية ليكمل بذلك بنيان الدستور، أي أن هذه الهيئات تؤسس بموجب الدستور مباشرة وأخرى استناداً إلى الدستور أو غير مخالفة له، فالأولى تسمى دستورية والثانية تسمى مؤسسات رسمية أو مستندة إلى الدستور<sup>(٢)</sup>.

كذلك نجد ان معظم الدساتير تطلق لفظة الهيئات المستقلة كالعراق والسلطات المستقلة كفرنسا والهيئات شبه المستقلة (بريطانيا) وهذا مؤشر يدل على الاستقلال لتلك الهيئات ويعدّها هيئات أو سلطات جديدة مختلفة عن السلطات الثلاث التقليدية<sup>(٣)</sup>، ومن مظاهر استقلال الهيئات في الدول تخصصها النوعي الذي يتميز بالطابع الفني والتقني والذي يحتاج إلى متابعة خبراء في القانون<sup>(٤)</sup>، ومن ثم فلا يمكن عدّها أو تكييفها على انها سلطة رابعة<sup>(٥)</sup>، على أساس ان السلطات العامة الثلاث جاءت على سبيل الحصر في دستور ٢٠٠٥ وفقاً لإحكام المادة (٤٧)، كذلك أنه ليس بالإمكان عد الهيئات الدستورية سلطات عامة كون المبدأ الأساسي الذي يحكم هذه الهيئات يتمثل في كونها جهازاً رسمياً مستقلاً ومنفصلاً عن السلطات الأخرى<sup>(٦)</sup>، إلا ان هذا الاستقلال هو استقلال نسبي وليس مطلق حيث ان مبدأ الفصل بين السلطات يؤكد الاستقلال النسبي بين السلطات، فالسلطة التشريعية تراقب عمل الهيئات المستقلة وهذا من صلب واجبات الهيئة

(١) هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق "دراسة" مقارنة"، مصدر سابق، ص ٣١.

(٢) اقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٣) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٣١

(٤) أ. م. د. علي نجيب حمزه، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٥) هناك رأي يمثل رأي الأقلية يذهب إلى تكييف طبيعة الهيئات على أنها سلطة رابعة، ينظر إلى د. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية، النجف الأشرف، العدد ٣، ٢٠١٣، ص ١٢٣.

(٦) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥٥.

التشريعية، والسلطة التنفيذية تدعم الهيئات الدستورية في عملها من خلال تقديم المرشحين للعمل فيها<sup>(١)</sup> دون التدخل في عملها.

ونتيجة لتكفل الدستور بمعالجة بعض احكامها والنص عليها في صلبه ولكونها تعد مؤسسات منشاء بموجب نصوص الدستور، ونتيجة لذلك تترتب بعض الآثار على صفة الهيئات المستقلة انها هيئات دستورية هو ان على رئيس واعضاء الهيئات المستقلة الالتزام بالحدود الدستورية المرسومة، وبالأخص ما يتعلق منها بتوزيع الاختصاصات، وبخلافه يعدون خارجين عن أحكام الدستور باعتباره الأساس المنشأ لهذه الهيئات والآخر الثاني هو عدم امكانية التعرض لاستغلال الهيئات من قبل السلطات الثلاث.

أما الأثر الثالث فهو ان هذه الهيئات يجب ان تتمتع بالسمو الذي يتمتع به نصوص الدستور، وفي هذه الحالة فيما إذا رغبت الهيئات في تعديل مبادئها الأساسية فإنه يتوجب اجراء تعديل دستوري، وهذا ما يعطي أهمية كبرى للهيئات المستقلة أكبر مما نص عليه القانون فقط<sup>(٢)</sup>.

كما وان فرنسا تطلق أسم السلطات المستقلة والعراق الهيئات المستقلة، اما بريطانيا فأنها تطلق عليها الهيئات شبه المستقلة، هذا وان دل فإنما يدل على الاستقلال تلك الهيئات، ويعدها هيئات او سلطات جديدة مختلفة عن السلطات الثلاث، وكان رد الفقه هو اعتماد التسميات الواردة في الدستور كدليل على استقلالية الهيئات عن السلطات الأخرى بقوله لا يمكن الاستناد إلى مجرد التسميات التي يصوغها المشرع الدستوري على فئة ما تم ادراجها ضمن فئة أخرى تتشابه في تسميتها وان لم تتوافر في الفئة الجديدة كل الخصائص المطلوبة لقيام الهيئات المستقلة، ان انشاء سلطة يتطلب نص دستوري وليس صدور قانوني فقط، وهذا الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات لا يمنحها صفة سلطة رابعة، وانما هي خصيصة الهدف منها تمكينها من أداء مهامها الخاصة بها بعيداً عن التعقيدات والروتين الحكومي وما يصاحبه من بطء في الإجراءات<sup>(٣)</sup>.

تعد الهيئات المستقلة في فرنسا ذات طبيعة تشريعية وليس دستورية لأن انشائها يدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، كما ان الدستور لم ينص في نصوصه على هذه الهيئات، ونتيجة

(١) د. علي نجيب حمزه، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٢) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٣.

لذلك اصبح غير ملائم وصفها بالهيئات الدستورية لعدم النص على انشائها في النصوص الدستورية على خلاف ما هو عليه بالنسبة إلى الوكالات المستقلة في كل الولايات المتحدة الامريكية التي تكون فيها سلطة رئيس الدولة في الرقابة والاشراف عليها منبثق من الدستور ناهيك عن انشائها يتم من قبل الكونكرس، لذلك يمكن ان توصف بالهيئات الدستورية<sup>(١)</sup>، وهذا ما طبق في دستور العراق بعد ٢٠٠٣ الذي عد الهيئات المستقلة هيئات دستورية تؤسس وفق نصوص الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، وفي ذلك أكد جانب من الفقه العراقي في القول: (أوجد الدستور مؤسسات إدارية اطلق عليها تسمية الهيئات المستقلة)<sup>(٢)</sup>، وهي تقسم إلى هيئات خاضعة لرقابة مجلس النواب وهيئات مرتبطة بمجلس النواب، اما الهيئات الغير مرتبطة والتي هي محور بحثنا والتي تتمثل بالهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهيئة عامة لمراقبة الواردات الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

### الرأي الثاني: الهيئات المستقلة ذات طبيعة إدارية

يذهب أنصار هذا الرأي بأن الهيئات المستقلة جزءاً من السلطات الإدارية، ذلك لأنها وسيلة يتم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية وحماية الحريات لتلبية احتياجات جديدة لا تصلح الهيئات التقليدية بإدائها مع تمتعها بالاستقلال والحرية والمرونة بغية القيام بعملها بدقة ونجاح<sup>(٤)</sup>، فضلاً عن الخبرة التي تتمتع بها هذه الهيئات وتوافر التخصصات المحددة لإشباع متطلبات المهام الموكلة لها في جميع مرافق الدولة وجوانبها المختلفة، وبما ان الهيئات أو السلطات المستقلة تقوم بدور تنظيمي باتجاهات وافاق سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو دينية حسب رؤية كل من المشرع وتطلعات الدولة الحديثة<sup>(٥)</sup>، أي انها تقوم بطبيعة عملها بإدارة مرفق عام لذلك اطلق تسمية على الهيئات المستقلة بالسلطات الإدارية، اذن فالهيئات المستقلة ما هي إلا نوع جديد متميز من إدارات الدولة ذلك لأنها لا تعمل خارج إطار العمل الحكومي للدولة مطبقة الأهداف السياسية للحكومة التي منحها

(١) م. م. فارس عبد الرحيم، طبيعة الهيئات المستقلة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحص منشور في مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العدد (٣)، ٢٠١٣، ١١٥.

(٢) ينظر: د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٨٩.

(٣) علاء عكاب خلف، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٦٥.

(٤) اقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٥) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٤.

العديد من المميزات تجاه السلطات الأخرى، وايضاً طريقة التشكيل والضمانات الموجهة لرؤساء الهيئات والانفراد بوضع قواعد تنظيمية تحكم عملها وهذا ما اعطي الحق بالقول أن السلطات المستقلة أو الهيئات هي ذات طابع إداري وهذا ما أخذت به فرنسا كون السلطات المستقلة ذات طبيعة إدارية<sup>(١)</sup> غير خاضعة للسلطة الإدارية برابطة التبعية للسلطة الرئاسية أو الرابطة الوصائية الإدارية، كونها جزء من إدارات الدولة، واطلاق هذا الوصف على السلطات المستقلة سلطات إدارية ذلك تتمتع بمظاهر السلطة العامة المستقلة في اصدار القرارات الإدارية دون امتلاكها أي شخصية معنوية مستقلة<sup>(٢)</sup>.

وكذلك أكدت احكام القضاء، ففي فرنسا أقر المجلس الدستوري بأن الهيئات ذات طابع إداري في أكثر من مجال، نذكر منها الحكم الخاص بمجلس التنافس<sup>(٣)</sup>، كذلك فإن الولايات المتحدة الامريكية تعتبر الهيئات المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية ادارياً لا سياسياً، وقبول مبدأ الرقابة السياسية على هذه الهيئات، وهذا ما أقرته المحكمة العليا بتأكيدهما أن الوكالات المستقلة لا تندرج ضمن اطار الفصل بين السلطات، وما تضمنته توصيات لجنة براونلو حول المسؤولية الإدارية<sup>(٤)</sup>، يلاحظ ان الولايات المتحدة الامريكية اعتبرت ان الهيئات الدستورية تعد مؤسسات عامة تقليدية اسوة بفرنسا وكذا الحال بريطانيا فأنها تعتبر من السمات العامة المشتركة في المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة ولا تندرج في المرافق العامة التقليدية.

(١) م. م. فارس عبد الرحيم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٢) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٣) صدر الحكم عام ١٩٨٧ والذي جاء فيه (ومن حيث أنه إذا كان مجلس المنافسة وهو هيئة إدارية، مكلف بالقيام بدور هام في تطبيق القواعد المتعلقة بقانون المنافسة، فان القاضي الجنائي يساهم كذلك في معاقبة السلوك المنافي للمنافسة دون اخلال بمعاقبة الجرائم الأخرى المتصلة بقانون المنافسة، كما يكلف القاضي المدني أو الجنائي على أسس مختلفة بنظر دعاوى المسؤولية أو البطلان المستندة إلى قانون المنافسة..) ويؤكد المجلس: (من حيث أنه بمراعاة الطبيعة غير القضائية لمجلس المنافسة ونطاق الأوامر وجسامه الجزاءات المالية التي يمكن أن يقرها، فان حق المتقاضي الذي يطعن في قرار هذه الهيئة في طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب فيه والحصول على هذا الموقف عند اللزوم، وهو ضمانه أساسية لحق الدفاع). ينظر: في ذلك: صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٤) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١٠٥-١٠٦.

## الرأي الثالث: الهيئات المستقلة ذات طبيعة قضائية أو شبه قضائية

ذهب جانب من الرأي بعد الاستناد على مجموعة من الحجج يقف في هرمها الصلاحيات الجزائية الممنوحة لتلك السلطات وكذلك بعض القرارات الصادرة عنها والتي تصل لمرتبة الاحكام التي تتمتع بحجية الأمر المقتضي فيه<sup>(١)</sup>، وهذا مؤشر بوجود شبه بين المهام والادوار التي تقوم بها السلطة القضائية، على الرغم من ان الهيئات المستقلة لا تستطيع اصدار الاحكام التي تصدرها السلطة القضائية إلا انها تقدم توصيات ومقترحات تصلح ان يستدل عليها في اصدار الاحكام القضائية، لذا فهي بمثابة قضاء رأي في حين ان السلطة القضائية تمثل قضاء احكام<sup>(٢)</sup>.

يؤيد الفقيه الفرنسي duguis هذا الاتجاه باعتماد المعيار الموضوعي في تحديد الطبقة القضائية للهيئات المستقلة، فحسب وجهة نظر اذا ما امتلكت هذه الهيئات صلاحيات جزائية امكن وصفها بالقضائية، فيما ذهب الفقيه malderj على المعيار الشكلي في تحديد الطبقة القانونية للهيئات المستقلة، وبمقتضاه اذا كان عدد الهيئات المستقلة كبيراً في تركيب الهيئات المستقلة امكن وصفها بالقضائية<sup>(٣)</sup>، ومن الأمثلة على تمتع الهيئات المستقلة ببعض الصلاحيات القضائية، هيئة النزاهة والكسب غير المشروع<sup>(٤)</sup>، وديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق، حيث جاء في القانون ان من صلاحيات الديوان اجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب اجراء التحقيق فيها<sup>(٥)</sup>، كما يلزم الديوان باختيار الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية على كل مخالفة يكتشفها اذا كانت تشكل جريمة، وبهذا فإن الديوان يقوم بمهمتين الأولى الكشف عن المخالفة المالية من خلال الرقابة والتدقيق، والثانية اخبار الجهات المختصة عن تلك المخالفة، ومنح الديوان التحقيق مباشرة في المخالفات المالية المكتشفة مباشرة، كما منح المشرع الديوان سلطة الضبط الإداري في التحقيق والتبليغ والاحالة، حيث نصت المادة (١٥) من القانون على احالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله ان يطلب سحب يده، كما له إقامة دعوى مدنية للحصول على التعويض جراء المخالفات

(١) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) اقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ١٥٢.

(٣) م. سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٤) انظر: المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٥) انظر: المادة (٦/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.



المالية مع تضمين الموقف كافة الاضرار التي تكيدها على الجهة الخاضعة للرقابة<sup>(١)</sup>، وللدیوان تكوين مجلس الرقابة المالية يتكون من إدارات متخصصة تضم موظفين من ذوي الاختصاص بكل نواحي الرقابة ويكون الموجه لنشاط الديوان في النواحي العملية والفنية.

تنتهي بمخرجات تصدر عنها، والتي يطلق عليها بالتقارير التي مثل أداة كشف للبيانات والمعلومات، وتعد هذه التقارير الشريان الحيوي الذي يمد جسم الإدارة بكل ما هو مفيد وقوم لها، ويقدم هذا التقرير إلى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة، منظماً كل الجوانب الأساسية والآراء والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية الحكومة<sup>(٢)</sup>، على أن تكون هذه التقارير وفق معايير محددة وضعتها منظمة الانتوساي واطلق عليها اسم (قواعد اعداد التقارير في الرقابة المالية)<sup>(٣)</sup>، وسواء كانت هذه التقارير هي مخرجات للرقابة النظامية، او مخرجات لرقابة الإدارة فالمادة (١٧٠) من هذه القواعد جاءت بخصوص محتوى التقارير واشكالها، حيث تتمثل هذه القواعد (العنوان والتاريخ والتوقيع، والاهداف والنطاق، والمرسل إليه، وتحديد المادة محل التقرير، والأساس القانوني، بلوغ حد الكمال)، ولحرص ديوان الرقابة المالية الاتحادي في تطبيق هذه القواعد، فقد جاءت هذه تقاريره صحيحة وواضحة، ومكتوبة بصيغة موضوعية، وكذلك عمل أن تكون تقاريره مؤيدة بالنصوص القانونية وسنده بأدلة الاثبات الكافية، ومتضمنة مقترحات وتوصيات للجهات الخاضعة لرقابته، ويعد التقرير بمثابة سلاح لا يتوقف عند أحد أو مرحلة، لذلك نراه يتناول المستويات كافة وبين فيه رأيه بكل حرية في خصوص ما كشفته نتائج أعمال الرقابة من سلبيات أو مخلفات أو مواطن ضعف، إلى ذلك نصت المادة (٢/٢) من القانون إذ نصت: ((تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون الامتناع أو التأخير في الرد على تقارير أو مراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة))<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٥/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ المعدل.

(٢) أنظر: المادة (٢٨/أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ المعدل

(٣) أصدر المجلس التنفيذي لمنظمة الانتوساي هذه القواعد في اجتماعه الخامس والثلاثين المنعقد في واشنطن في تشرين الأول لسنة ١٩٩١، ترجم هذه القواعد إلى اللغة د. طارق الساطي، ديوان المحاسبة، الامارات العربية المتحدة، ١٩٩٧.

(٤) أنظر: المادة (٢/٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ المعدل في العراق.

وكذلك يتمتع ديوان المحاسبة اللبناني بالاختصاص القضائي إذ نص القانون في المادة الأولى على ان ((ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية للإجراء.
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها<sup>(١)</sup>.

اراد المشرع اللبناني أن يواكب الاتجاه الفرنسي في الرقابة المالية وهو اتجاه أخذت به بصفة خاصة الدول اللاتينية، وعمدت هذه الدول إلى تنظيم الديوان تنظيماً قضائياً، وتعد محكمة المحاسبات الفرنسية المثال البارز بهذا التنظيم لأجهزة الرقابة المالية، وعنه استقى المشرع اللبناني الكثير من التنظيم، فكان ديوان المحاسبة اللبناني مزدوج بتنظيمه، فهو ذات رقابة قضائية وإدارية، مع بعض الاختلافات تجاه النظام الفرنسي، إلا ان ديوان المحاسبة الفرنسي لا يمارس أية رقابة إدارية مسبقة على المعاملات، حيث ترك هذا الأمر لمراقب عقد النفقة في حين ان ديوان المحاسبة اللبناني يمارس هذا النوع من الرقابة<sup>(٢)</sup> ووضع تقارير تتعلق بالحسابات العامة الخاضعة لرقابة الديوان، اما الوظيفة فتكون في الوظيفة القضائية، إذ يتولى الديوان القضاء المالي باعتباره محكمة إدارية، تنظر في الحسابات العامة وتحاكم المسؤولين عن المخالفات الناشئة عن سوء إدارتهم للأموال العامة، وهذا ما اشار إليه قانون ديوان المحاسبة النافذ<sup>(٣)</sup>، ويتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققين حسابات ويلحق به موظفين اداريون وتكون لديه بناية عامة مستقلة.

يمارس الديوان صلاحياته القضائية بوصفه محكمة تتألف من رئيس ومستشارين<sup>(٤)</sup> اثنين وبعد اجراء التحقيق والتدقيق<sup>(٥)</sup> يصدر الديوان تقريراً يتضمن ملخص القضية مع ابداء رأيه في شأنها<sup>(٦)</sup>.

(١) أنظر: المادة (١) من قانون ديوان المحاسبة اللبناني ومهامه رقم (١٣٢) لسنة ١٩٩٢ المعدل

(٢) د. عبد اللطيف فطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٦٧، ص ٣٨٣.

(٣) أنظر: المادتين (٣٤-٣٦) من مرسوم ديوان الرقابة المالية رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ المعدل اللبناني.

(٤) أنظر: المادة (٦٦) من قانون ديوان الرقابة اللبناني رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣.

(٥) أنظر: المادة (٦٧) من قانون ديوان الرقابة اللبناني رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣.

(٦) أنظر: المادة (٦٨) من قانون ديوان الرقابة اللبناني رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣.

هذا وان القرارات النهائية الصادرة من الديوان تكون قابلة للنقض او اعادة النظر، اذا كان هناك خطأ او اغفال او تزوير او حيزاً مكرراً، او اذا ظهرت مستندات او امور جديدة، وتجري اعادة النظر بناءً على طلب المدعي العام او وزير المالية لصالح الخزينة او المحتسب او الموظف المختص او الادارة او الهيئة ذات العلاقة، ويقدم طلب اعادة النظر من قبل المحتسب او الموظف خلال شهرين من تاريخ بيان او ظهور السبب المبرر له<sup>(١)</sup>.

اما نقص القرار فيتم الطلب امام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية او مخالفة اصول المحاكمة او مخالفة القوانين والانظمة، بعد أن يقدم من كل من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة ووزير المالية لصالح الخزينة، وينقيد الديوان بقرار مجلس شورى الدولة في حالة نقص القرار<sup>(٢)</sup>.

#### الرأي الرابع: الهيئات المستقلة سلطة رابعة

نظم المشرع العراقي السلطات الاتحادية في الباب الثالث والذي يقع في أربعة فصول تناول الأول السلطة التشريعية والثاني السلطة التنفيذية والثالث السلطة القضائية والرابع تناول عدة هيئات سمي بالهيئات المستقلة<sup>(٣)</sup>، وهذا التدرج يفسر على أن المشرع العراقي أعطى للهيئات المستقلة مركزاً موازياً للسلطات الاتحادية الثلاث، ومن ثم عدت بأنها سلطة رابعة مستندين بالاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات في مواجهة الحكومة وأنها تمتلك سلطة حقيقية في إصدار القرارات التنظيمية والفردية التي يجوز الطعن بها أو بدعوة تجاوز السلطة من له مصلحة في حالة خروجها من قواعد ومصادر المشروعية<sup>(٤)</sup>، إلا أنه مصلحة في حالة خروجها إلى أن العودة إلى نصوص الدستور العراقي والنظرة الدقيقة تظهر لنا خلاف ذلك في المادة (٤٧) من الدستور تضع حداً لمثل هذا الرأي إذا جاء فيها (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وهذا مؤشر حقيقي وصريح ويرد على كل الخلافات بأن الهيئات المستقلة لا تعد سلطة رابعة ومستبعدة كلياً إذ

(١) أنظر: المادة (٣/٢/١/٧٧) من قانون ديوان الرقابة رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ المعدل اللبناني.

(٢) أنظر: المادة (٧٩/٧٨) من قانون ديوان الرقابة رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ المعدل اللبناني.

(٣) انظر: الباب الثالث من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٣١.

أن الاستقلال الذي منح لها من قبل المشرع يجب أن لا يفهم بأنه إنصراف إرادة المشرع الدستوري إلى المساواة بين الهيئات وبين السلطات الثلاث أو استحداث سلطة رابعة وإنما منحت استقلالاً لضمان حسن أداء عملها ومهامها وهي بذلك تنفي صفة التشابه هو عمل السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تراقب عمل الهيئات المستقلة وهذا من صلب واجبات الهيئة التشريعية كذلك فإنه السلطة التنفيذية تقدم الدعم لهذه الهيئات وتقدم المرشحين للعمل فيها مما لا يعد تدخلاً في عملها<sup>(١)</sup>، ويرد على هذا الرأي جانب من الفقه الفرنسي على أنه مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني بتعدد ثلاثية السلطات مستندياً إلى أن هناك هيئات منصوص عليها في الدستور دون أن يكون لها مكان في السلطات الثلاث كالمجلس الدستوري<sup>(٢)</sup>، ومجلس القضاء الأعلى<sup>(٣)</sup>، وهذا فضلاً عن أن هناك اتجاه الآخر يذهب إلى عدم إدخال هيئات مستقلة ضمن السلطات الثلاث فالحل الأمثل هو أن الهيئات سلطات رابعة إلى أن هذا الرأي أصبح مهجوراً، وذلك لأن إنشاء السلطات العامة ومن اختصاص الدستور وليس القانون الصادر من السلطة التشريعية وقد هجر هذا الرأي، وذلك لأنه إنشاء السلطات الثلاث هو من اختصاص الدستور وليس من القانون الصادر من السلطات التشريعية كما أن الدستور الفرنسي وبالرغم من أنه نص على مبدأ الفصل بين السلطات إلى أنه لم يشير إلى عدة السلطات العامة الذي يتضح من خلال تنظيم السلطات ووجود ثلاث سلطات فقط ولم يشير إلى وجود سلطة رابعة<sup>(٤)</sup>.

ويرى الباحث أن الهيئات المستقلة هي هيئات دستورية مستقلة ذات شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري نص عليها الدستور النافذ لجمهورية العراق في الفصل الرابع وأورد لها فصلاً خاصاً يتم تشكيلها وتنظيمها بقانون يصدر عن السلطات التشريعية لذلك تعد هيئات مستقلة عن السلطات الثلاث وأن كان الدستور قد أدرجها ضمن السلطات الثلاث إلا أنها لا تعد سلطة رابعة وإنما هيئات مستقلة تستعين بها الحكومة الاتحادية بعدان منحها الدستور والقانون الاستقلال الإداري والمالي والشخصية المعنوية لإنجاز مهامها و حسب تخصص كل هيئة بنص دستوري محددة العمل المطلوب منها والقيام به من قبل كل الموظفين وفي المواعيد المحددة لتظهر على أنها مؤسسات دائمة

(١) علي نجيب، حمزة النظام القانوني الهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، مصدر سابق، صفحة ٤٢.

(٢) انظر: المادة (٥٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل لغاية ٢٠٠٨.

(٣) انظر: المادة (٦٥) من الدستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل لغاية ٢٠٠٨.

(٤) سهى زكي نوري عباس، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق،

الديمقراطية ومحققا لها تحدد نقاط الضعف تارة ونقاط القوة تارة أخرى تتفاعل مع الحكومة الاتحادية لضمان الحقوق إقامة العدالة ومصالح المجتمع بشكل عام وتؤثر فيه.

## الفرع الثاني

### مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الهيئات المستقلة الاتحادية

بعد ان بينا التنظيم القانوني للهيئات المستقلة والطبيعة القانونية لها، أصبح مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مع تلك الهيئات أمراً لا بد من توضيحه...

ولبيان هذه المشاركة علينا التطرق إلى المركز القانوني للأقاليم والمحافظات وهل لها دور في المشاركة الفعلية، وما أساس هذه المشاركة، وللإجابة على هذه الأسئلة نبحت في المركز القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وأساس مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

#### أولاً: المركز القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم واساس المشاركة

تمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الهيكل التنظيمي للدولة العراقية، لذا ارتأينا أن نبحت في هذه الحثيات إبتداءً بالأقاليم ومن ثم المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

#### ١- الاقاليم

لم يكن الهيكل التنظيمي للدولة العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية سنة ١٩٢١ حتى عام ٢٠٠٣ قد اعطى للأقاليم جزءاً منه، فقط كان يقتصر على اللواء (المحافظة) والقضاء والناحية والقرى في بعض الاحيان<sup>(١)</sup>.

في حين أن دستور ١٩٧٠ الملغي قد تبنى المشرع فيه تقسيماً إدارياً، حيث أشارت المادة الثامنة من الدستور العراقي اعلاه أنه ((تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها الاكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما حدده القانون))<sup>(٢)</sup>.

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، مصدر سابق، ص ٢١٨.

(٢) أنظر: المادة (٨) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغي.

إن الأقاليم هو مفهوم حديث في النظام القانوني على الرغم من تبني العراق النظام الاتحادي شكلاً للدولة العراقية كان قد تم استناداً إلى وثيقة دستور ٢٠٠٤ الانتقالي، حيث نصت المادة (٤) منه على أن ((نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)) وعليه أطلق اسم الأقاليم على الوحدات الاتحادية الأساسية وفقاً لنص المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، واعترف القانون في تلك المرحلة بأقاليم كردستان الذي اعترف القانون بحكومته وسلطاتها على الأراضي التي كانت تديرها قبل ١٩/١٠/٢٠٠٣<sup>(١)</sup>.

يعرف الأقاليم على أنه ((المجال الذي تباشر فيه الدولة سيادتها))<sup>(٢)</sup>، أو أنه ((رقعة من الأرض يقيم عليها سكان الدولة وتمارس الدولة عليه سيادتها ولا يمكن أن تنشأ الدولة بدونه))<sup>(٣)</sup>. وهذا التعريف هو ليس تعريف للأقاليم بوصفه أحد الوحدات المكونة للدولة الاتحادية وإنما هو تعريف بوصفه أحد العناصر المكونة للدولة أي كان وصف هذه الدولة حيث تقوم الدولة على ثلاث عناصر هي الأرض والأقاليم والسلطة.

أما الدساتير في الدول الاتحادية لم تتناول تعريف الأقاليم كالدستور الأمريكي والسويسري والهندي، وهي تسمية إقليم ليست تسمية عامة تطلق على الوحدات، وإنما هنالك تسميات عديدة منها الولايات وهي أكثر شيوعاً ويستخدم في دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية والهند، وتسمى المقاطعات في كل من دستور كندا وباكستان وجنوب أفريقيا، أما في النمسا فتسمى لاند وفي سويسرا تسمى كانتون، وفي إسبانيا تسمى منطقة الحكم الذاتي وأقاليم ومدن ذات أهمية فدرالية<sup>(٤)</sup>.

أما فيما يتعلق بألية تشكيل الأقاليم فإن المشرع العراقي قد أوجب على مجلس النواب وبدلالة المادة (١١٨) من الدستور تشريع قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، وقبلها المادة (٧/أولاً) من الدستور التي نصت بعد نفاذ هذا الدستور على: ((يعتبر هذا الدستور عند نفاذه،

(١) أنظر: المادة (٥٣/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، ط١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٤٣.

(٣) محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٢٤.

(٤) يمامة محمد حسين كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٢٧-٢٨.

اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً)) ويصدر هذا القانون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفعلاً صدر المجلس القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ أي بعد مرور سنتين تقريباً على انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، هذا وقد بينت المادة (١١٩) من الدستور وقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ الإجراءات التي لا بد من توافرها لتشكيل الاقليم، وهو تقديم طلب مشترك بالانضمام من ثلث اعضاء مجلس المحافظة التي شرعت بالانضمام مشفوعاً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للإقليم المراد الانضمام اليه<sup>(١)</sup>، ولم يحدد الدستور الجهة التي يقدم لها طلب الانضمام الذي لم ينص عليه، إلا أن قانون الإجراءات التنفيذية تدارك الأمر وحدد جهتين يقدم لهما الطلب كل حسب الجهة التي تقدمت به، إذا كان الطلب مقدم من ثلث أعضاء مجالس المحافظات يقدم الطلب إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتوقيع رؤساء المجلس أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم وبمدة لا تتجاوز اسبوع<sup>(٢)</sup>، ويقوم مجلس الوزراء بتكليف المفوضية العليا للانتخابات خلال المدة القانونية التي لا تتجاوز (١٥) يوماً من تاريخ تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الاقليم المراد تكوينه وخلال مدة لا تتعدى ثلاثة أشهر<sup>(٣)</sup>، وفي حالة الطلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة تروم تكوين إقليم فأنها تقدم طلب إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة، يتضمن الطلب شكل الاقليم المراد تكوينه وعلى المفوضية الاعلان على ذلك في الصحف ووسائل الاعلام وخلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب، على أن تعطى للناخبين مدة شهر للطلب على الترشيح من الذين يتوفر فيهم الشروط الواجبة لتحقيق النصاب المطلوب ضمن سجل معد لها<sup>(٤)</sup>، وبعد الاستفتاء وعلان النتائج والمصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة ترفع إلى رئيس الوزراء وخلال (٣) ايام التالية لذلك ليصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً ينشر في الجريدة يتضمن هذا القرار الموافقة على تشكيل الاقليم خلال الاسبوعين<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: نص المادة (٢/ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر: نص المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) نص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، ونص المادة (١/الفقرة ب) من القسم الرابع من النظام رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتكوين الأقاليم الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

(٤) ينظر المادة (٤/أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) ينظر: نص المادة (٤/سابعاً) من قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

ويتمتع الاقليم اسوة بالأقاليم في الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي بالاستقلال، وهذا يعني أن لكل اقليم دستوره الخاص بها كالولايات المتحدة الأمريكية التي اعطى دستورها للأقاليم والدويلات الحق في وضع الدستور باستثناء الهند ونيجيريا فانها لا تعطي لأقاليمها الحق في التمتع بدستور خاص، وجاء دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ بدلالة المادة (١٢٠) الذي اعطى للأقاليم الحق في وضع دستور خاص على ان لا يتعارض هذا الدستور مع الدستور العراقي الفدرالي<sup>(١)</sup>.

هذا يدل على وجود بعض الأمور الايجابية فضلاً عن وجود نقاط سلبية في تكوين الاقاليم، ضمن الايجابيات هو عدم فرض صيغة دستورية مسبقة لشكل الاقاليم، حيث انها ارتكزت على التقسيم الإداري وجعل المحافظات محور لتكوين الاقاليم وهذا اعطى شيئاً من المرونة بعد أن اعطت للمحافظات الاستقلال الذاتي الواسع قبل الانتقال إلى النظام الاتحادي الجديد.

وبهذا يكون المشرع قد بسط من اجراءات تكوين الاقاليم بغية تسهيل اكمال البناء الاتحادي المركزي الذي أقره الدستور في مادته الأولى، وقرار مبدأ المشاركة أو المساهمة من قبل الشعب من خلال استفتاء المواطنين على ذلك، وهو أمر بعد مهماً للتدرج نحو النظام الفدرالي.

أما السلبية فأن المشرع قد حدد محورية خاصة بالنسبة للمحافظات والسماح لها في تكوين الاقاليم وهي ان الاقليم لا بد أن يؤسس على وجود محافظة أو أكثر، لكنه لم يحدد أي ضابط لاندماج المحافظات في اقاليم كثيرة، مما قد يؤدي بالنتيجة إلى انقسام الدولة إلى اقاليم على أسس لا تستند إلى الهوية الوطنية إنما إلى الانتماء القومي والديني للشعب، وهو أمر من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستقرار، ويزيد صعوبة اعادة توزيع الموارد الطبيعية بين الاقاليم<sup>(٢)</sup>، كذلك نلاحظ ان الدستور العراقي النافذ في المادة (١٠٩) والتي نصت على أن ((تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي))، وهذا يدل على أن التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الاقاليم لم يتضمن احكاماً بشأن انضمام دولة عضو إلى تركيبة النظام الاتحادي.

(١) خالد حمه نوري درويش، اختصاصات الأقاليم في الدولة الفيدرالية، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص٦٩.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص٢١٦-٢١٨.



## ٢- المحافظات غير المنتظمة في إقليم

كانت المحافظات ومنذ صدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي ولغاية صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤، والذي أصبح فيه توجه العراق تدريجياً للنظام الاتحادي، هي الوحدة الإقليمية الأكبر في التسميات الإدارية، والتي تتضمن بدورها نواحي وأقضية، لذا سوف نبين المفهوم القانوني للمحافظة والطبيعة القانونية لها.

- **المحافظة:** - هي وحدة إدارية اقليمية، تنشأ لغرض تركيز الخدمات العامة في مساحات جغرافية يسكنها مجموعة من الناس، ويعد توفر شروط الوحدة الإدارية، تعمد السلطة إلى اصدار قانون أو قرار يجعل منها وحدة إدارية اقليمية.

هذا وان النظام الإداري في العراق منذ نشأته الأولى، لم يعتمد على تسمية المحافظة، فقد كانت التسمية آنذاك لواء وسيجق في العهد العثماني ويعني جزء من الولاية، حيث كان العراق مقسماً إلى ولايات هي (بغداد، الموصل، البصرة، شهربزور)<sup>(١)</sup>، في غضون تشكيل أو حكومة مؤسسة في عام ١٩٢١ تم تقسيم العراق إلى عشر الوية، واستحدث بعدها في عام ١٩٢٢ لوائين واطافة لواء آخر عام ١٩٢٣، ثم اعلان القانون الأساسي العراقي في ٢١/٣/١٩٢٥ لتبدأ بواكير التنظيم الإداري بتقسيم العراق إلى الوية بداية العام ١٩٢١ وهي ((بغداد، الموصل، كركوك ديالى، البصرة، العمارة، الحلة، الدليم، كربلاء، المنتفك))، فيما قسمت الالوية إلى خمسة وثلاثين قضاءً وخمسة وثمانين ناحية، وفي عام ١٩٢٢ استحدثت لوائين هما الكوت والديوانية واطيف لواء اربيل عام ١٩٢٣<sup>(٢)</sup>، وعلى أثر صدور القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ وينص المادة (١٩٩) صدر أو تنظيم لإدارة الألوية وطبق في ٢١/٧/١٩٢٧ بموجب قانون إدارة الالوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧، ثم تلاه قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٢١، وقد قسم المشرع العراقي الذي تم تقسيم الألوية بموجبه كما أشرنا اعلاه، بعدها صدرت لائحة عدل فيها قانون إدارة الألوية اجاز فيها استحداث وحدات إدارية يعين أسمها تحت عنوان ((المحافظة))، ويرأسها موظف بعنوان ((محافظ))، وجاء قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد، د. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٦٣.

(٢) يمامه محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤.

١٩٦٩، والذي منح المحافظة شخصية معنوية لاداء عملها ووظيفتها، وبالرغم من أن القانون لم يعرف المحافظة التعريف الصريح والواضح، وإنما اوضح أن المحافظة هي ((وحدة إدارية))<sup>(١)</sup>.

وتم استحداث محافظتين هما دهوك والمثنى في العام ١٩٦٩ - ١٩٧٦ ليصبح بذلك عدد محافظات العراق (١٨) محافظة ولحد الآن<sup>(٢)</sup>، وبعد الاحداث التي شهدها العراق في عام ٢٠٠٣، تحتم بإعلان العراق عن دستور جديد يؤسس للدولة العراقية الجديدة، فصدر أولاً قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ثم صدر دستور ٢٠٠٥<sup>(٣)</sup>، والذي عد المحافظة من مكونات النظام الاتحادي وتأتي بعد الاقليم مرتبة، وايضاً عدها وحدة إدارية اعترف المشرع لها في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالشخصية المعنوية<sup>(٤)</sup>، كما جاءت المادة (١١٦) من الدستور ببيان النظام الاتحادي على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)).

هنا يثير سؤال هل أن المحافظات غير المنتظمة في اقليم وحدات إدارية ام أنها وحدات اتحادية؟

في معرض الاجابة على هذا السؤال لابد من معرفة موقف المشرع في النصوص الدستورية، وكذلك موقف القضاء العراقي.

**موقف التشريع العراقي من مركز المحافظات:-** ظهر في هذا الصدد اتجاهين مختلفين، الأول يرى ان نصوص الدستور العراقي النافذ، والثاني قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، أما الأول فهو واضح من نص المادة (١٢٢) من الدستور التي منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة في إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا ان دل على شيء أنما يدل على ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي وحدات إدارية وليست اتحادية لان الوحدات الاتحادية تحدد اختصاصاتها وتعمل وفق مبدأ اللامركزية السياسية لا الإدارية، والموقف

(١) د. علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٤٧.

(٢) أنظر: نص الفقرة (٢) من المادة الأولى من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي.

(٣) يمامه محمد حسين كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية، مصدر سابق، ص٥.

(٤) نصت المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على (ان يكون لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري...)).

الآخر الذي عزز هذا الرأي هو صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بنص المادة (١) الذي نص بشكل صريح على تسمية المحافظات بانها (وحدات إدارية) والتأكيد على انها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(١)</sup>.

أما الموقف الثاني فاعتمد نصوص الدستور التي عالجت مركز المحافظات غير المنتظمة في إقليم واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية الاتحادية أي أن المشرع قد وسع دائرة النظام الاتحادي لضم عدة مستويات للسلطة واعتبار المحافظات وحدات اتحادية بدلالة نص المادة (١١٦) من الدستور، وكذا الحال اشراك المحافظات في مجلس الاتحاد والهيئات المستقلة الاتحادية، والتي منحها المشرع الدستوري التمثيل المباشر في السلطة التشريعية الاتحادية، وهذا ما عزز من اتحادية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما اتجه المشرع الدستوري نحو جعل المحافظات اسوة بالأقاليم كطرف في مواجهة السلطات الاتحادية، وقد طبق هذا الاتجاه في توزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة المختلفة.

إن ما قصده المشرع الدستوري العراقي في النص أعلاه هو أن تكون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات إدارية<sup>(٢)</sup>، ويكون للأقاليم مركز أعلى وسلطات اكبر في الاتحاد الفدرالي فيما لو قورنت بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلا أن اغلب النصوص تشير إلى أن الدستور أعطى المحافظات نفس الوضع والاختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم حيث منح الدستور المحافظات الإدارية في حالة الخلاف مع الحكومة المركزية<sup>(٣)</sup>، وأجاز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس باتفاق الطرفين كما في المادة (١٢٣) من الدستور النافذ، وبهذا منحت هذه المحافظات استقلالاً على الصعيد الداخلي<sup>(٤)</sup>، يتضح من ذلك أن الدستور منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات واسعة، والسبب في ذلك هو محاولة الدستور التوفيق بين اتجاهين

(١) ينظر: نص المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (١٢٢) من الدستور العراقي الحالة لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت:

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون.

(٣) ينظر: المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٢٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

متعارضين عند كتابة الدستور، الأول الذي يؤيد الفدرالية ولا يرى بديلاً عنها، والثاني الذي يرفض الفدرالية ولا يؤمن بها، ويدعو إلى تطبيق النظام الإداري اللامركزي وتوسيع اختصاصات المحافظات<sup>(١)</sup>.

يلاحظ في نصوص الدستور النافذ وجود اتجاهين مختلفين وكذا الأمر بالنسبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، حيث اعتبرت بعض النصوص القانونية المحافظات وحدات ادارية ومن جهة أخرى وحدات اتحادية، ذلك أن المادة (١٢٢) جاءت صريحة كما سبق توضيحها وهذا يعني أن الاتجاه الأول حدد الصلاحيات وفق مبدأ اللامركزية الإدارية واعتبرت بذلك المحافظات وحدات ادارية وليست اتحادية لان الوحدات الاتحادية تعمل وفق مبدأ اللامركزية السياسية (الفدرالية)، أما الاتجاه الثاني الذي اعتبر المحافظات وحدات اتحادية استند على نص المادة (١١٦) من الدستور والتي جاءت ببيان هيكله النظام الاتحادي وتحديد مكوناته على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)، وهكذا عدت المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات اتحادية بدلالة النص أعلاه.

ومن القرائن الأخرى التي تؤيد مركز المحافظات على أنها وحدات اتحادية النصوص الدستورية التي منحت المحافظات والاقاليم الحق في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والاتحادية<sup>(٢)</sup>، وتمثيلها في مجلس الاتحاد بعد أن سمح لها الدستور إلى جانب الاقاليم، كما ساوى بين المحافظات والاقاليم، حيث أن المشرع الدستوري أعطى المحافظات استقلالاً في مواجهة السلطات الاتحادية أسوة بالاقاليم، وهذا ما تم النص عليه في توزيع الاختصاصات وهو أمر سارت عليه جميع الدساتير الاتحادية التي جعلت اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وكل مالم ينص عليه في هذه الاختصاصات يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بل وأعطى المشرع الدستوري الأولوية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيال عدم التوافق بينهما وهذا ما يدل على أن المحافظات هي وحدات اتحادية وليست وحدات ادارية<sup>(٣)</sup>، وأيضاً ما يقرر هذا الرأي توسع الدولة العراقية في تطبيق اللامركزية الإدارية بما يتلائم وتوجهات النظام السياسي الديمقراطي بعد ٢٠٠٣/٤/٩، مع الاخذ بنظام

(١) ينظر: المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢١/١٢١) رابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

اللامركزية السياسية أي النظام الاتحادي، هذا وقد جعل المشرع الدستوري المحافظة على قمة التقسيمات الإدارية<sup>(١)</sup> في الدولة، حيث منحها كل سلطة ليست من اختصاص السلطات الاتحادية وهذا ما جاء بنص المادة (١١٥) من الدستور النافذ، وهذا إشارة واضحة إلى مساواة المحافظات بالأقاليم الاتحادية، إضافة إلى عدها طرفاً مستقلاً في مواجهة الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>، وبالعودة إلى المادة (١٢٣) من الدستور النافذ التي اجازت التفويض المتبادل للسلطات والاختصاصات بين الحكومة والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، حيث انه لا يحصل تفويض من الأدنى إلى الأعلى أي من المحافظات إلى السلطات الاتحادية وتعتبر مخالفة للنظام اللامركزي الإداري، إنما يحصل ذلك باتفاق الطرفين في إطار اللامركزية السياسية، حيث تسمح بعض الدساتير الاتحادية بالاتفاق بينها وبين الحكومة وبهذف اضافة شيء من المرونة نقل بعض المهام والاختصاصات بين الحكومات والمحافظات<sup>(٣)</sup>.

كما منح الدستور المحافظات درجة من الاستقلال على الصعيد الخارجي، وذلك بواسطة منحها الحق في إنشاء مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمراقبة الشؤون الاجتماعية<sup>(٤)</sup>، ولكن هذا لا يعني أن المشرع لم يخضع المحافظات غير المنتظمة في اقليم إلى رقابة السلطات الاتحادية، فقد نص على خضوع مجالس المحافظات والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب وأن من حق مجلس النواب حل مجالس المحافظات، وكذلك مصادقته على موازنة المحافظة، تبدو نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ صريحة وواضحة على اعتبار المحافظات وحدات ادارية تدار وتعمل وفق اللامركزية الإدارية، وتعرف اللامركزية الإدارية التي اثارته خلاف بين فقهاء القانون وكل حسب البعد الذي ينظر به إلى اللامركزية من حيث اهدافها وحيثياتها، فقد عرفها البعض بأنها .. (تحويل هيئات تمثل وحدات جغرافية أو مصلحة تنتقل واجباتها في بعض الاختصاصات الإدارية داخل دائرة اقليمية أو مصلحة تحت اشراف السلطة المركزية ورقابتها)، أو بعبارة أخرى هي (نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى اجهزة من غير أعمال السلطة المركزية)<sup>(٥)</sup>، وتكون

(١) ينظر: المادة (١/سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر، نص المادة (١١٥)

(٣) د. رائد حمدان، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٤) ينظر: نص المادة (١٢١/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٥) محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير - كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٠، ص ٢٤.

الدول الموحدة مقسمة إلى حكومات تتكون فيها أجهزة الحكم من أجهزة مركزية ومن جهة أخرى أجهزة الحكم لا مركزية، إن اعتماد مصطلح "لا مركزية ادارية" يشير إلى تكوين المجالس المحلية عن طريق الاقتراع الشعبي العام، وأنها لا تشارك بالسيادة، لأنها تبقى مقصورة بنظام تسليي يقل أو يشتد حدة حسب الحالة<sup>(١)</sup>.

يتضح مما تقدم أن المحافظات التي لم تنتظم في اقليم هي محافظات تتمتع بالنظام اللامركزي الإداري وينص الدستور الذي منحها صلاحيات ادارية ومالية واسعة التي تضمن تقاسم السلطة والوظيفة الإدارية بين الحكومات المركزية والحكومة المحلية وتقاسم الصلاحيات والاختصاصات، فيما اختلف القضاء العراقي الدستوري والاداري في تحديد مركز المحافظات، فبينما اعتبر مجلس الدولة المحافظات (وحدات ادارية) خاضعة لمبدأ اللامركزية الإدارية، ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بوصف المحافظات (وحدات اتحادية) وعززت موقفها هذا بقرار صادر منها قضت فيه بدستورية قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ الذي تضمن إلغاء مجالس النواحي<sup>(٢)</sup>، وهذا القرار ميز بوضوح بين الوحدات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور أي المحافظات غير المنتظمة في اقليم وبين (الوحدات الإدارية) المنصوص عليها في المادة (١٢٢/ أولاً) من الدستور والتي تقتصر على الاقضية والنواحي والقرى، والتي عبرت عنها المحكمة بأنها أسس اللامركزية الإدارية، وتصدى لهذا الرأي مجلس الدولة وله رأي ثابت على اعتبار المحافظات وحدات ادارية.

(١) د. الأمير وليد الايبوي، اللامركزية الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ١، ٢٠١٧، طرابلس، ص ٣٢.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٢/اتحادية/٢٠١٨) في ١١/٦/٢٠١٨.

كما ينظر: د. رائد حمدان، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ١٢٧-١٢٩.

## المبحث الثاني

### تطبيقات مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالهيئات الاتحادية

سعى المشرع الدستوري لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحماية مصالحها عن طريق الهيئات المستقلة المختصة ومشاركة الأقاليم فيها، وهذه الهيئات هي الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، على ان تكون مهمة الأولى الأساسية ضمان المشاركة العادلة للأقاليم في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات، والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وفق معايير المهنية والكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص<sup>(١)</sup>. وتسعى الثانية لتوزيع الواردات الاتحادية للدولة بعدالة وشفافية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ما يمكنها من تحقيق المصلحة العامة والفائدة للشعب العراقي، لذلك سوف يسلب الضوء على كل من الهيئتين وفق مطلبين يتضمن المطلب الأول التنظيم القانوني للهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والمطلب الثاني التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وآلية عملها.

**المطلب الأول: مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات.**

**المطلب الثاني: مشاركة الأقاليم والمحافظات في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات.**

(١) ينظر: نص المادة (٢) من قانون الهيئة رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية (العدد/٤٤١٦) في ١٩/أيلول/٢٠١٦.

## المطلب الأول

### مشاركة الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة

لتسليط الضوء على الإطار القانوني لتأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، وأهمية الدور الممنوح إليها، ومشاركتها في تجسيد توازن بين حماية المصالح العامة، والقرار بالمصالح الذاتية، وأهمية هذه الهيئة سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مفهوم الهيئة العامة وتكوينها.

الفرع الثاني: آلية عمل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم

## الفرع الأول

### مفهوم الهيئة العامة وتكوينها

ابتداءً سيتم تعريف الهيئة العامة وتكوينها وذلك ضمن محورين يتضمن المحور الأول التعريف بالهيئة العامة والمحور الثاني تكوين الهيئة.

#### أولاً: تعريف الهيئة العامة

عرف قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ في مادته الأولى والتي نصت على ((تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم) ولها شخصية معنوية - يمثلها رئيسها أو من يخوله - وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب))<sup>(١)</sup>.

هنا نجد ان المشرع العراقي قد أورد اسم الهيئة وجعل لها رئيساً يدير شؤونها ومنحها الشخصية المعنوية التي تمكنها من إدارة شؤونها واهلية اكتساب الحقوق وأداء الالتزامات المفروضة عليها من اجل تحقيق الغاية التي أنشئت من اجلها، ذلك ان منح الهيئة الشخصية المعنوية في القانون هو الذي يمكنها من أداء الوظيفة وكافة الاختصاصات المنوطة بها ووفقاً لقانونها الموسوم<sup>(٢)</sup>.

(١) ينظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦)

لسنة ٢٠١٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤١٦) في ١٩/٩/٢٠١٦.

(٢) هشام جميل كمال ارحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص١٨.



كما الهيئات المستقلة الأخرى والتي سبق ذكرها في المبحث الأول المنصوص عليها في المواد الدستورية (١٠٣/١٠٢) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ العراقي، ومن اجل ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هادفة للمشاركة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية ما ينسجم مع مبادئ العدالة والمساواة<sup>(١)</sup>، كما ان المشرع العراقي ولأهمية هذه الهيئة وبقصد اداء مهمتها بشفافية جعلها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وبقصد بالاستقلال المالي هنا ان لها موازنة مستقلة، على الرغم من ان القانون لم يوضح من هي الجهة المسؤولة عن اعداد الموازنة، وهل يتم اعدادها من الهيئة أو مجلس ادارتها أم ان السلطة التنفيذية هي التي تخصص تلك الواردات وأما استقلالها الإداري أي القيام بالوظائف الإدارية وأداء عملها بشكل مستقل عن أي جهة إدارية أخرى، وهذا الاستقلال مقيد وليس مطلق، إذ ان المشرع قد وضع قيود على الهيئة بإخضاعها للرقابة والإشراف من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب)<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من تمتع هذه الهيئة بالاستقلال المالي والإداري، الا ان المشرع لم يتطرق إلى موطن هذه الهيئة او مركز ادارتها، ذلك ان أثر الاستقلال هو تحديد مركز الإدارة، وتحديد المواطن الخاص بها على اعتبار ان للشخصية المعنوية دوراً قانونياً مهماً تمنح بموجبه أهلية كسب الحقوق والالتزام بها، وان جميع الممارسات التي تقوم بها الهيئة تؤدي من خلال اشخاص يتحدد اختصاصهم على أساس إقليمي بحيث يمارسون اختصاصاتهم على نطاق جغرافي محدد وقد اعترف بذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فالأقاليم والمحافظات والاقضية والنواحي تمثل تنظيمياً ادارياً اقليمياً فهي تهتم في شؤون الأقاليم او المحافظة او القضاء او الناحية وعليه منحت الشخصية المعنوية لأداء المهام والوظائف المناطة بها، ومزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور<sup>(٣)</sup> وهذا ما ذهب إليه اغلب الفقهاء وتأكيداً للمبادئ الديمقراطية لتصبح قادرة على مباشرة التصرفات القانونية وما ترتبه من حقوق وما تفرض عليها من التزامات ووجود ذمة مالية مستقلة وحق التقاضي والمواطن المستقل ووجود نائب يعبر عنها وهذه هي المعايير الحقيقية للنظام

(١) ينظر: المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر: المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

اللامركزي الإداري والذي يعني بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وسلطات تمارس من قبل الوحدات الإدارية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: تكوين الهيئة العامة

نصت المادة (٣/ أولاً) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦، على ان ((تتألف الهيئة العامة من ممثلين من الجهات المدرجة ادناه لا تقل درجة أي منهم عن مدير عام على ان يرأى فيها تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي:))

- أ- وزارة الخارجية.
- ب- وزارة الدفاع.
- ج- وزارة المالية.
- د- وزارة الداخلية.
- هـ- وزارة التخطيط.
- و- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- ز- وزارة النقل.
- ح- وزارة التجارة.
- ط- وزارة الصحة.
- ي- وزارة الموارد المائية.
- ك- وزارة الثقافة.
- ل- الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- م- مجلس الخدمة الاتحادي.

بين المشرع من خلال حصر الجهات التي تقوم الهيئة في التمثيل فيها والتي وردت حصراً كما هو مذكور، ان أعضاء الهيئة هم عبارة عن ممثلين لهذه الجهات الإدارية والمؤسسات التابعة للدولة مع الاحتفاظ بأهمية هذه المؤسسات وأهميتها في تطوير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتعليمي، فعلى سبيل المثال وزارة المالية، وزارة التربية، وزارة الصحة، وحتى مجلس الخدمة الاتحادي

(١) ينظر: الدكتور عصام عبد الوهاب، الدكتور علي محمد بدير، الدكتور ياسين الشامي، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٨٢.

سيما وان الهدف من هذه الهيئة هو ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لضمان المشاركة العادلة في تنظيم وقيادة مؤسسات الدولة والذي ورد بنص المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

تتشكل الهيئة من ثلاثة انواع من الاعضاء: هم اعضاء يمثلون السلطة الاتحادية ويبلغ عددهم (١٣) ثلاثة عشر يمثلون جهات وزارية<sup>(١)</sup> واخرى غير وزارية، يقابلهم اعضاء يتم تسميتهم من قبل برلمان الاقليم وهم يمثلون محافظات كل اقليم، واطباء يتم تسميتهم من قبل مجلس المحافظة باعتباره اعلى سلطة تشريعية وحسب نفس قانون الهيئة يبلغ عددهم (١٥) خمسة عشر عضو يمثلون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مضافاً إلى هذا العدد أربعة اعضاء يمثلون محافظات اقليم كردستان، وبذلك يصبح عدد الاعضاء الذين يمثلون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (١٨) ثمانية عشر عضو، مقابل (١٣) ثلاثة عشر يمثلون السلطة الاتحادية، مع اشتراط أن يكونوا جميعهم بدرجة وظيفية لا تقل عن مدير عام، وبهذا اصبح المجموع الكلي لأعضاء هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رسمياً (٣١) احدى وثلاثون عضواً<sup>(٢)</sup>.

اما عن طريقة اختيار رئيس الهيئة ونائباً للرئيس ومقرراً بالأغلبية المطلقة على ان يكونوا متفرغين للعمل في الهيئة العامة<sup>(٣)</sup> بغية القيام بالمهام الموكلة اليهم في تمثيلهم عن اقليمهم ومحافظاتهم.

نجد أن المشرع قد بين ان اعضاء الهيئة هم عبارة عن ممثلين من جهات ادارية ومؤسسات تابعة للدولة وقد تم تحديدها على سبيل الحصر، اذ نجد أن هناك بعض الجهات التي ورد ذكرها من ضمن تلك الجهات، هي مؤسسات ذات قدر عالي من الاهمية الكبرى التي تسهم في تطوير العملية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وهذا ما تحدده المادة (١٠٥) من الدستور وتؤكد المادة (٢) من قانون الهيئة، ان الهدف من انشاء هذه الهيئة هو ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة

(١) أنظر: المادة (٣/رابعاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) أنظر: المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) د. عامر زغير، قراءة تحليلية لقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور على الموقع الإلكتروني [www.researchgate.com](http://www.researchgate.com) تاريخ الزيارة ١/٩/٢٠٢١.

في إقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة ذات الصفة الاتحادية حصراً دون المحلية<sup>(١)</sup>، وفق المعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص ودون تمييز بين الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي او تقوم الهيئة بتنفيذ اهدافها بالتنسيق من خلال الجهات المختصة مع الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

وفي الدول تكون إجراءات اختيار أعضاء الهيئات متعددة منها التعيين الديمقراطي، أي يكون من قبل الهيئة نفسها ويأخذ هذا المبدأ صورتين: شخصي وسياسي، فانه شخصي اذا كان تعين العضو بواسطة سلطة واحدة كما في تعين الأجهزة التنظيمية المستقلة في بريطانيا، والهدف من ذلك لتقوية مركز سكرتير الدولة الذي يعين الأعضاء وقدرته على التأثير عليهم. أما التعيين السياسي المتعدد والذي يتضمن تعين الأعضاء من قبل أكثر من جهة وباشتراك أكثر من سلطة في التعين، كما في الولايات المتحدة الامريكية حول المشرع سلطة تعين أعضاء الوكالات التنظيمية من قبل رئيس الدولة، غير ان هذا التعين لا تكتمل اجراءاته الا بعد المصادقة عليه من جانب السلطة التشريعية المتمثلة بموافقة مجلس الشيوخ على الأشخاص الذين وافق عليهم رئيس الدولة، كما يمكن القول بمشاركة السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعين أعضاء الهيئة<sup>(٣)</sup>.

والحالة الثانية هي الانتخاب، وهذا ما بينته المادة (٣/ رابعاً) من قانون الهيئة بالنسبة لرئيس الهيئة ونائبه مع اشتراط ان يكونوا متفرغين<sup>(٤)</sup>، وهذا الأسلوب تم تطبيقه في الولايات المتحدة التي سمحت بترشيح اشخاص تتوفر فيهم الشروط الموضوعية والشكلية التي حددها القانون المنظم لهذه العملية، وعن طريق التصويت عليهم يتم اختيار الأعضاء، وهذا حق منح لهم من قبل السلطة التشريعية الضامنة لاستقلال وحيادة الهيئات المستقلة.

تميل بعض الأنظمة إلى الأخذ بمبدأ التخصص في تعين أعضائها، إذ يتم اختيارهم على أساس توافر الكفاءة المهنية والتخصص، والمكانة المتعمقة في مجال عملهم وبخبرة فنية متناسقة وعمل الهيئة، اما الدول التي تأخذ بالتعيين قد تشترط انتماء الأعضاء إلى جهات سياسية كالولايات

(١) د. عامر زغير محيسن، قراءات تحليلية على قانون الهيئة، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) انظر: المادة (٤/أولاً) من قانون الهيئة العامة لعامة لضمان حقوق الأقاليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٤) ينظر: المادة (٣/ رابعاً) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة

المتحدة الأمريكية التي اشترطت انتماء عضو الجهاز إلى احد الحزبين الجمهوري او الديمقراطي من اجل ضمان هؤولاء الأعضاء وفقاً لسياسات اعتمدها الدولة، ولكن هذه الطريقة تعرضت لانتقادات كونها تأثر على الأعضاء لارتباطها بالتقلبات السياسية وصعوبة توافر الخبرة والتخصص وعدم القدرة على مواجهة المشاكل<sup>(١)</sup>.

و بالرجوع إلى قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ والذي جاء متأخراً رغم النص على هذه الهيئة منذ العام ٢٠٠٥ ومرور أكثر من دورة انتخابية وحسناً فعل المشرع وبعدها حدد عدد أعضاء الهيئة في كل وزارة وقد تم تحديدهم على سبيل الحصر كما بينا عدد ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم يتم تسميتهم من قبل المحافظ بالنسبة للمحافظات وحكومة الإقليم بالنسبة للإقليم مشترطين في المرشح لعضوية الهيئة الكفاءة المهنية والخبرة لاتاحة فرصة التمثيل في الهيئة وتحقيق أهدافها إلى أن المشرع لم يحدد مدة زمنية لرئاسة الهيئة و مدة انتخاب الرئيس ولم يحدد مكان الاجتماع هل يكون في العاصمة في المحافظة من محافظات الإقليم في احد المحافظات غير المنتظمة في اقليم لذا كان الأجر على المشرع العراقي في قانون الهيئة النص على تحديد مكان الاجتماع الذي لم يحدث ولم يعين مجلس إدارة الهيئة .

## الفرع الثاني

### آلية مشاركة الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

تظهر أهمية هذه الهيئة في مشاركتها عملها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولأجل الوقوف على آلية عمل هذه الهيئة والمشاركة سوف يتم البحث عن طريق محورين:

أولاً: آلية عمل الهيئة (هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم):

يفرض الواقع في العراق أسلوب التعاون المشترك بين الأقاليم والحكومة الاتحادية من جهة، والمحافظات غير المنتظمة والحكومة الاتحادية من جهة أخرى، وهذا ما ابرز الاهمية القصوى لهيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وجعلها مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالحكومة الاتحادية، إذ بإمكان الأخيرة استخدامها وسيلة لبيان الدور الفاعل للحكومة داخل الإقليم والمحافظات

(١) هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥.

غير المنتظمة في إقليم من خلال تغليب قوانينها<sup>(١)</sup>، وهنا يثور السؤال حول طبيعة عمل هذه الهيئة هل ان هذه الهيئة تابعة للسلطة التشريعية او السلطة التنفيذية ام السلطة القضائية؟

للجواب عن هذا السؤال وتعزيزاً للهيئة ودورها سوف نعود إلى قانون الهيئة في مادته الأولى التي أشارت إلى ان الهيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت اشراف ورقابة مجلس النواب، وهذا واضح ان للهيئة استقلالية من الناحية المالية والإدارية مما يتيح لها حرية التصرف القانوني من دون إعاقة تفرضها طبيعة العلاقات الإدارية السائدة في الدولة، إذ من غير هذه الأموال فأنها ستكون محدودة ومرتبطة بموافقة مراجع حساسة في الدولة مما يعيق عمل هذه الهيئة ويجعلها متأرجحة في صلاحياتها.

كما تطرق القانون إلى آلية عمل الهيئة في المادة (ثالثاً/ خامساً/أ)، إذ ان أعضاء الهيئة يجتمعون مرة واحدة في الأصل كل ثلاثة اشهر بدعوة من رئيسها<sup>(٢)</sup>. وبالرغم من ان القانون لم ينفذ إلى الآن الا ان الواضح ان المشرع لم يبين مكان اجتماع الهيئة هل يقصد في العاصمة ام في المحافظة ام في الإقليم وكان الاجدر ان يحدد مكان الاجتماع ولاسيما انه لم يحدد مكان الهيئة هل هو في العاصمة ام توزع على المناطق الجنوبية والشمالية والغربية او كذا الحال لم يحدد مجلس الإدارة. هذا وبعد ان يكتمل نصاب الهيئة بحضور اغلبية أعضائها تتخذ التوصيات بأغلبية الحاضرين، وهنا نقف عند مفردة مهمة وهي (التوصيات) أي ان هذه الهيئة وبالرغم من إعطائها الأهمية الفاعلة في الحكومة الاتحادية باستقلالها الا انها لا تصدر قرارات وانما تصدر توصيات.

**والتوصيات:** هي مجرد ابداء نصيحة او رغبة او دعوة يمكن ان تقبل او ترفض، ويرى كثير من الفقهاء بان التوصيات بطبيعتها غير ملزمة أي انها لا تنتج حقوقاً او التزامات لصالح الجهة المخاطبة بل ولا يترتب عليها أي أثر قانوني باستثناء قبول من وجهت اليه كما لا يترتب على مخالفتها أي مسؤولية قانونية<sup>(٣)</sup>، ولا تكون قابلة للطعن امام القضاء الإداري، وقد تعلق الامر بالأهمية والدور الذي من اجله شرع هذا القانون ووظيفة هذه الهيئة بضمان حقوق الأقاليم والمحافظة نجد ان المشرع

(١) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ظل التوازن بين السلطات، مصدر سابق، ص ٤٩٩.

(٢) ينظر: المادة (ثالثاً/ خامساً/ أ) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي في النظرية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٥، ص ١٩١ - ١٩٢.

لم يحدد الجهة التي يتم توجيه تلك التوصيات إليها، ومن المسؤول عن تنفيذ هذه التوصيات، هل ان المشرع كان يقصد ان التوصيات يتم توجيهها إلى مؤسسات الدولة ام إلى السلطة التشريعية ام الحكومة الاتحادية وهل تعد التوصيات ملزمة لتلك الجهات؟

كان على المشرع توضيح آلية عمل هذه الهيئة سواء في الإقليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم اسوة بالهيئات المستقلة الأخرى كالهيئة العليا للتنسيق بين شؤون المحافظات التي تصدر قرارات إدارية تميزها بدستوريتها عن انها هيئة استشارية تترك عملها وهذا ما نجده في قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي سادته الغموض وعدم الوضوح، إذ لو تمعنا في الاختصاصات التي منحت للهيئة نجدها تنضوي تحت عنوان الوظيفة الإدارية العادية، وان كانت ذات طبيعة خاصة، الا انها هيئة متخصصة تعين بها الحكومة لإنجاز مهام تحتاج إلى درجة عالية من التخصص، مقابل ذلك ان هذه الهيئة مرتبطة بمجلس النواب وهذا ما يقلل من استقلاليتها لذا يرى الباحث توجه المشرع إلى جعل هذه الهيئة مرتبطة بمجلس الاتحاد لكون عملها مشابه لعمل مجلس الاتحاد الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدولة الاتحادية.

وكذلك هدفها واحد هو الحفاظ على حقوق ومصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مواجهة السلطات الاتحادية، لذلك يجب تعديل نص قانون الهيئة الخاص بإصدار التوصيات وجعل الهيئة تصدر قرارات نهائية وبذلك لا تحتاج إلى مصادقة مجلس النواب مما يؤدي إلى فك ارتباط هذه الهيئة عن مجلس النواب وجعلها مرتبطة بمجلس الاتحاد.

### ثانياً: آلية مشاركة الهيئة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

ميزة الهيئة التي اطرها المشرع في قانون الهيئة انها تشارك في ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال منحها الاختصاصات والمهام الممنوحة لها وفقاً للقانون، لذا سوف يتم بيان ذلك في مؤسسات الدولة الاتحادية من خلال ثلاث مشاركات:

**المشاركة الأولى:** تمثيل الهيئة الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السلطة التشريعية بعد الاطلاع على الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون وهي ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة

والبعثات والزمالات الدراسة والمؤتمرات الإقليمية والدولية وبما ينسجم مع مبادئ العدالة والمساواة، كان لابد ووجوباً تمثيل هذه الهيئة في السلطة التشريعية، وحيث ان العراق وبعد التحول الذي طرأ عليه آيان ٢٠٠٣ وما تلاه اصبح من الدول التي تسير نحو النظام الاتحادي والذي نص عليه في الدستور الدائم ٢٠٠٥ في مادته الأولى<sup>(١)</sup>.

التي نصت على أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق<sup>(٢)</sup>.

ولكون النظام الاتحادي يقوم على اساس وجود حكومة مركزية وحكومة مقاطعات او ولايات او كانتونات او اقاليم كما تسمى بدساتيرها الاتحادية، وبالنظر لثنائية السلطات في الدولة الاتحادية، تتولى هذه الهيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بعد أن منحها القانون الاستقلال المالي والاداري وانها تتمتع بالشخصية المعنوية، ومضمون الاستقلال المالي هي ان تكون لهذه الهيئة موازنة مالية مستقلة قادرة على التصرف بها ، اما منحها الاستقلال الاداري فيعني ان الهيئة قادرة على اتخاذ قراراتها واجراء جميع التصرفات القانونية بمحض ارادتها ودون ان تعلق قراراتها على موافقة او مصادقة جهات اخرى<sup>(٣)</sup>.

الارادة التشريعية واضحة في هذا القانون الذي يضمن حقوق الاقاليم والمحافظات بمواده السبعة خصصت منها مواد تهدف إلى مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة<sup>(٤)</sup>، في حين ان المادة الدستورية والتي نصت على تأسيس هذه الهيئة<sup>(٥)</sup>، لم تبين طبيعة العلاقة بين الهيئة والسلطة الاتحادية، على العكس من قانون الهيئة الذي جعل لمجلس النواب سلطة الرقابة والاشراف على عملها<sup>(٦)</sup>، وهو ما نصت

(١) أنظر: المادة (١) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. عامر زغير محيسن، قراءة في قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، جامعة ميسان، كلية القانون، مصدر سابق، ص ٣.

(٤) انظر: المادة (٢) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٥) انظر: المادة (١٠٥) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٦) انظر: المادة (١) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة



عليه المادة (١) من قانون الهيئة حيث نصت على: ((.... وتعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب)، وهذا يعني أن الهيئة تتمتع باستقلال مالي وإداري يمكنها من القيام بعملها والقدرة على وضع نظامها الداخلي المتمثل بمجموعة من القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها من دون مشاركتها أي جهة أخرى، إلا أن قانون الهيئة لم يتضمن نص قانوني يشير إلى حق الهيئة في وضع نظام داخلي لها على غرار الهيئات الأخرى والتي نصت في قوانينها على صلاحية الهيئة في وضع نظامها الداخلي، ويعتبر هذا انتقاصاً لاستقلالية الهيئة إدارياً.

بينت المادة (٤) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>، المهام التي تقوم بها هذه الهيئة بغية ضمان عدم هيمنة إقليم أو إقليمين على حساب بقية الأقاليم<sup>(٢)</sup>، أو محافظة على حساب المحافظات الأخرى لذاو قدر تعلق الأمر بالمشاركة الفاعلة والدور الذي تمارسه هذه الهيئة فيما لو شكلت في كل إقليم أو محافظة سوف نوضح آلية مشاركتها حسب ما نص عليها القانون وبشكل تفصيلي وكالاتي:

#### ١- مهام الهيئة

أ- وضع الخطط والبرامج لضمان مشاركة أبناء الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مؤسسات الدولة بما يضمن العدالة ووفقاً لمعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص ودون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو اللون أو الأصل أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي والتنسيق مع الجهات المختصة في الحكومة الاتحادية لضمان تنفيذها.

ب- تحديد احتياجات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للبعثات والزمالات الدراسية بالتنسيق مع وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتخطيط والجامعات المعنية والعمل على ضمان تحقيقها.

ج- رسم السياسة العامة في إدارة عمل الهيئة.

د- اقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية والدولية في الأمور التي تخص الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتنسيق مع الجهات الحكومية.

(١) ينظر: المادة (٤) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) د. محمد عزت الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

هـ- اشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية.

و- اعداد تقرير سنوي عن نشاطات الهيئة يقدم إلى مجلس النواب خلال الشهرين الاولين من السنة التالية لسنة اعداد التقرير وتزود الجهات المعنية بنسخة منه.

ز- اعداد تقرير نصف سنوي عن حاجة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للبعثات والزمالات الدراسية والمؤتمرات الإقليمية والدولية وعن تصوراتها للمشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة يعرض على مجلس النواب لأحاليته إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنه.

ح- للهيئة ان تطلب من مؤسسات الدولة قوائم بأسماء الموظفين الدائمين والوقتيين التابعين لملاك المؤسسة والموافدين والمشاركين في المؤتمرات.

ط- للهيئة مكتب لاستقبال شكاوى المواطنين.

من الفقرات المدرجة أعلاه وضح المشرع فاعلية الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السلطات الاتحادية الثلاث على الصعيد الداخلي والدولي، إذ ان هذه الهيئة تشترك في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية وتكون الضامن الحقيقي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لذا سوف نبين آلية مشاركة الهيئة في كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وفي ثلاث محاور قدر تعلق الامر بالنصوص القانونية والدستورية.

#### ١ - ضمان مشاركة المحافظات في مؤسسات الدولة

في بادئ ذي بدئ عندما نتحدث عن آلية مشاركة هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي منحها لها قانونها في المادة (٤) الفقرة أولاً وثانياً سؤلاً يطرح نفسه ماهي هذه الآلية؟ وكيف تتبلور في ظل التوافقات السياسية؟

المشرع أوضح الهدف من تأسيس هذا القانون إلا وهو المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية.

وتعني المشاركة في الدولة الاتحادية ان يكون لكل اقليم أو محافظة أو وحدة مكونة للدولة حق الاشتراك في حكم الدولة الاتحادية، التي تضم مستويين من الحكومات حكومة مركزية وحكومات

الأقاليم، تقوم على أساس الاستقلال في ممارسة الاختصاصات المحددة لها في الدستور الاتحادي، على أساس أنها عبارة عن كيان مميز يمثل ليسمع رأيه في الحكم، من خلال تولي المناصب العامة والوظائف العامة من قبل من يتبعون إدارة هذه الأقاليم، مشاركة عادلة، وهذا يعني أن العلاقة بين المركز والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي علاقة قائمة على مبدأ المشاركة وليست على التبعية<sup>(١)</sup>، لم يغفل القانون أهمية مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الوفود والمؤتمرات الدولية وتحديد حصة عادلة من البعثات والزمالات الدراسية لها أيضاً، ويأتي كل هذا بهدف حماية خصوصية الأقاليم وضمان حقوقهم ضمن الكيان الاتحادي<sup>(٢)</sup>.

يفترض في التنظيم الاتحادي وجود مؤسسات أو هيئات ترعى المصالح المشتركة للوحدات المكونة، وهذه الهيئات يتفاوت اختصاصها اتساعاً وضيقاً تبعاً لدولة الاتحاد قوةً وضعفاً، وهذا ما يجعل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم باعتبارها مكون الدولة الاتحادية تساهم في تكوين المؤسسات الاتحادية والمشاركة فيها ويكون لها صوت، وبخلافه ينعقد النظام الاتحادي ونصبح امام دولة بسيطة<sup>(٣)</sup>، وتكون المشاركة على أساس المعايير المهنية والكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص، إذ يتم اختيار ممثل عن كل محافظة من محافظات من محافظات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهنا قد ساوى المشرع بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في طريقة التمثيل للهيئة، ليتحقق مبدأ المشاركة.

هذا التمثيل بعد موافقة برلمان الأقاليم ومجلس المحافظة عليه، تتم تسمية ممثل عن الهيئة ليعبر عن حاجات ويحافظ عن حقوق الأقاليم والمحافظات بمهنية عالية، محققاً المساواة في الحصول على فرص العمل والاعمار، ويكون هذا الممثل بدرجة لا تقل عن مدير عام، حرصاً على ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة عن طريق الهيئة وسمح لممثليها بالانضمام إلى عضويتها.

(١) م. م. كاروان اورحمان إسماعيل، التنظيم الدستوري لصلاحيات الأقاليم في الدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة التنمية البشرية، كلية القانون والسياسة، جامعة التنمية البشرية، المجلد ٣، العدد ٢، حزيران، ٢٠١٧، ص ٢٣٠.

(٢) أنظر: المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

كان الاجدر بالمشرع في قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم فك ارتباط هذه الهيئة بمجلس النواب وجعلها مرتبطة بمجلس الاتحاد بعد ان يتم تشكيله، لتقوم الهيئة وبمساعدة المجلس تحديد المهام والدور الذي تقوم به كضمانة قانونية للحفاظ على الحقوق العامة في بيئة اختلفت كما كانت عليه في السابق كألمانيا وبريطانيا وفرنسا تحولت إلى مجتمعات صناعية ظهرت الحاجة إلى ضمانات للحقوق والحريات مرتبطة بالمطالبة بالمساواة السياسية وتحقيق العدالة في جميع مجالات الحياة.

## ٢- آلية تمثيل الهيئة في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

تتألف الهيئة العامة من ممثلين عن الوزارات المدرجة في المادة (٣) من قانون الهيئة، لا تقل درجة الممثل عن مدير عام، يمثل مكونات الشعب العراقي، يتم تسميتهم من قبل رئيس حكومة الاقليم بعد موافقة برلمان الاقليم، ليمثل كل محافظة في الاقليم<sup>(١)</sup>، هذا بالنسبة للاقاليم، اما المحافظات غير المنتظمة في اقليم، فإن المحافظ هو الذي يختار ممثلاً عن محافظته في الهيئة بعد موافقة مجلس المحافظة<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما وضعه قانون الهيئة في اختيار رئيس ونائب للرئيس ومقرراً عن طريق الانتخاب من بين اعضاء الهيئة وبالأغلبية المطلقة، بعد ان يتم تفريغهم من مناصبهم<sup>(٣)</sup>، وهذا شرطاً اساسياً لا بد من توافره في كل من هؤلاء وذلك للدور المهم وخطورة المنصب الذي يمثله في سير شؤون المهنية وإدارة أمورها لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات التي يمثلونها.

كما ان هناك اشارة واضحة من قبل المشرع إلى المكافأة التي تمنح إلى رئيس الهيئة واعضائها على اعتبار أن الرئيس هو المسؤول الاعلى وفقاً للتدرج الوظيفي والهيئة الإدارية المعمول بها على وفق السياقات القانونية، إذ أنه من المعروف ان الوظيفة الإدارية تتميز بالتدرج الوظيفي ابتداءً من أصغر موف وانتهاءً بالوزير أو المسؤول الأعلى الذي يتطلب خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: المادة (٣/ثانياً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) أنظر: المادة (٣/ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) أنظر: المادة (٣/رابعاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١١٠.

كما اشترط قانون الهيئة على ان رئيس الهيئة هو من يحدد المكافأة لنفسه، وهذا الأمر غير وارد ضمن السياقات الإدارية<sup>(١)</sup>، وكان الأجدر بالمشرع أن يحدد الجهة المسؤولة عن منح رئيس الهيئة المكافأة التي يستحقها رئيس الهيئة في اداء عمله المنوط به، ونرى أن لفظ الذي ورد في عجر البند (ثامناً) إلا وهو:- تطبق أحكام الخدمة المدنية على موظفي الهيئة، ورئيس الهيئة هو موظف أو مكلف بخدمة عامة ما دام أنه ممن يتقاضى راتب من الميزانية العامة<sup>(٢)</sup>.

### ٣- آلية عمل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

تؤسس هذه الهيئة المستقلة الهادفة إلى المشاركة العادلة في مؤسسات الدولة الاتحادية، ولكونها تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري الذي يمكنها من القيام بالمهام التي اوكلها لها قانونها<sup>(٣)</sup>.

أي أن الهيئة لها صلاحيات إدارية كاملة من دون تدخل غير مبرر من أية سلطة أخرى، لأن القانون والدستور منحها هذا الاستقلال، وبالتالي منح أي صلاحيات إدارية لسلطات أخرى في مواجهة عمل الهيئة يعد انتقاصاً من استقلالها ويحول الاستقلال الكامل إلى استقلال جزئي في حقيقته ومعناه، وعلى هذا الأساس تنفرد الهيئة بتنظيم شؤونها الإدارية من دون تدخل من السلطات الأخرى.

لهذا فإن قانون الهيئة اصدرت قانونها وفقاً للدستور ووفق معايير وضمانات تشريعية تكفل استقلالها الوظيفي، الذي أوضحه المشرع من خلال الاهداف التي تسعى لها الهيئة ومهما الموظفين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية<sup>(٤)</sup>.

نصت المادة (٣/البند خامساً/أ): تجتمع الهيئة مرة واحدة في الأقل كل (٣) أشهر بدعوة من رئيسها، يجتمع اعضاء الهيئة الممثلين عن كافة المحافظات والاقاليم والبالغ عددهم (٣١) واحد وثلاثون عضواً في كل سنة أربع اجتماعات كل ثلاثة أشهر بعد ان يتم رئيس الهيئة بدعوة هؤلاء

(١) أنظر: المادة (٣/ البند ثامناً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) أنظر: المادة (١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(٣) أنظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة.

(٤) أ. م. د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات العامة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بيت الحكمة، بدون ترقيم.

الاعضاء الممثلين للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>، وبعد اكمال حضور اعضاء الهيئة، الذي يعد مكتملاً بحضور اغلبية اعضائها<sup>(٢)</sup>، وفي حالة عدم وجود الرئيس لأي سبب كان أو تعذر حضوره أو غيابه فيحل محله نائب الرئيس في تسيير شؤون الهيئة<sup>(٣)</sup>.

ويكون هدف الاجتماع لهذه الهيئة هو الهدف الأساس الذي من أجله شرع هذا القانون وهو ضمان مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مؤسسات الدولة ذات الصفة الاتحادية حصراً دون المحلية، والذي يشمل على مراقبة عدالة توزيع البعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية.

ولكي تحقق هذه الاهداف، فإنها تقوم بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والجامعات لتحديد احتياجات الاقاليم والمحافظات من البعثات والزمالات الدراسية.

كما تقوم بعقد المؤتمرات الدولية والاقليمية في أمور تخص كل من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بالتنسيق مع وزارة الخارجية بغية اشراك ممثلي الاقاليم والمحافظات في المحافل الدولية<sup>(٤)</sup> في الأمور التي تخص كل من الاقليم والمحافظات وحسناً فعل المشرع في اتاحة الفرصة امام الاقليم والمحافظات في فتح الطريق امام عقد المؤتمرات العلمية الاقليمية وعدم حصرها في المركز بغداد.

تقوم الهيئة بأعداد تقرير سنوي<sup>(٥)</sup> يقدم إلى مجلس النواب يتضمن النشاطات التي تقوم بها الهيئة بعد اشعار الجهات المعنية بنسخة منه، أي أن الهيئة تزود المؤسسات الحكومية بنسخة من التقرير وخلال الشهرين الأولين من السنة التالية لإعداد التقرير، أي بعد انتهاء السنة في الشهر الثالث من السنة اللاحقة لعمل الهيئة<sup>(٦)</sup>، ولها اعداد تقرير نصف سنوي عن حاجة الاقاليم والمحافظات في المشاركة في المؤتمرات

(١) أنظر: المادة (٣/خامساً/أ) من قانو الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٢) أنظر: المادة (٣/خامساً/ب) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٣) أنظر: المادة (٣/خامساً/ج) من قانون العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٤) أنظر: المادة (٤/خامساً) من قانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم.

(٥) التقرير هو عرض للبيانات والمعلومات والحقائق الخاصة بموضوع معين أو مشكلة ما عرضاً تحليلياً وبأسلوب مبسط منظم مع ذكر النتائج والاقتراحات التي تم الوصول إليه، أما التقرير السنوي هو الذي يقدر كل نهائية سنة ويغطي فترة (١٢) شهراً ميلادياً.

(٦) أنظر: المادة (٤/سادساً) من قانون الهيئة.

والبعثات وإدارة المؤسسات الحكومية يتم عرضه على مجلس النواب ليقوم الأخير بإحالته إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنه<sup>(١)</sup> وتدرج قوائم بأسماء الوفود المشاركة في المؤتمرات<sup>(٢)</sup>.

#### ٤- القيمة القانونية لقرارات الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات

ينص قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ان الهيئة بعد اكتمال نصابها القانوني بحضور اغلبية الاعضاء لا تصدر قرارات نهائية بل مجرد توصيات، مما يضعف إلى حد كبير من فعالية هذه الهيئة ويجعلها غير قادرة على تحقيق اهدافها<sup>(٣)</sup>، وجاء البند (سابعاً) من قانون الهيئة في المادة (٣) وهو شرط لتنفيذ التوصيات، انها لا تنفذ إلا بعد موافقة رئيس الهيئة نفسها، لكون مقررات التوصيات لا تكسب صفة الالتزام إلا بعد الموافقة عليها من قبل رئيس الهيئة<sup>(٤)</sup>، كما انها لا تكون ملزمة لباقي السلطات التنفيذية إلا بعد مصادقة مجلس النواب عليها، وهذا ما يبرك وصف الاستقلال الإداري للهيئة العامة، بل وينسفه ليحولها أقرب ما يكون إلى أنها احدى لجان مجلس النواب وذات طابع اشراف ومراقب لعلم مجلس النواب، خلاف ما نصت المادة الأولى من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٥)</sup>.

وختاماً فأنا نسجل عدة ملاحظات على قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي:

(١) نص الدستور العراقي وقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في طريقة التمثيل حيث أنها ساوت المحافظات التي تتطوي تحت الإقليم مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم ليحصل الإقليم على ثلاثة أعضاء بدل العضو الواحد ممثلين للهيئة الهادفة إلى تحقيق العدالة بين الأقاليم والمحافظات.

(١) أنظر: المادة (٤/سابعاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) أنظر: المادة (٤/ثامناً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٣) د. عامر زغير محيسن، قراءة تحليلية لقانون هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٧

(٤) أنظر: المادة (٣/سابعاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم.

(٥) أنظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم.

وكان الاجدر بالمشرع أن يستند إلى وحدة تمثيل عادلة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي اما النسبة الثابتة أو لكل محافظة ممثل واحد اذا التصويت في تلك الهيئة يعتمد على عدد ممثلين المحافظة أو الإقليم فيها وهذا ما نصت عليه المادة ((٣) ثانيا) ممثل عن كل محافظة في الإقليم وهذا يخالف العدالة حيث من الممكن أن يتشكل الإقليم من محافظة واحدة فقط وعندها سيكون لمحافظة ممثل واحد ولمحافظة أخرى أربع ممثلين لا لشيء إلا لكونها تتشكل إداريا على هيئة أقليم<sup>(١)</sup>.

(٢) لم يتضمن قانون الهيئة النص على أن يكون للهيئة نظام داخلي أسوة بالهيئات المستقلة الأخرى الرقابية كهيئة تخصيص الواردات الاتحادية<sup>(٢)</sup>، ليضمن هذا النظام الوسائل والإجراءات القانونية والإدارية لعمل الهيئة.

(٣) ورد في نص قانون الهيئة ممثل عن كل وزارة على سبيل الحصر ولم يذكر بعض الجهات الإدارية والمؤسسات التي تسهم في تطوير الواقع التربوي والتعليمي والاجتماعي منها وزارة التربية، وزارة الصناعة لتحقيق ذلك الهدف الذي من اجله صدر القانون وضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية هو منصوص عليه في المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

(٤) منح قانون الهيئة استقلالية وشخصية معنوية إلى أنها تعمل تحت رقابة وأشرف مجلس النواب وهذا ما يفقدها استقلاليتها ويجعلها خاضعة المجلس النواب أكثر من ارتباطها للسلطة التنفيذية إضافة إلى التوصيات التي تصدر منها أيضا تعرض على مجلس النواب بما يجعلها تتضوي تحت عنوان الوظيفة الإدارية العادية تستعين بها الحكومة لإنجاز مهام تحتاج إلى درجة عالية من التخصص ومن ثم لا تنطبق عليها اوصاف الوظيفة الحكومية على نشاطاتها.

(٥) لم يتضمن قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات أي اختصاصات قضائية الا انه منح الهيئة فتح مكتب الاستقبال شكاوي المواطنين وكما هو موضح في "الهيئة فتح مكتب الاستقبال

(١) د. عامر صغير محيسن، قراءة تحليلية القانون هي أصلا الحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، مصدر سابق ص ٨.

(٢) انظر: المادة (١٤) من قانون الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادي رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.



شكاوى المواطنين<sup>(١)</sup>، دون التوضيح عن نوع الشكاوى التي يستقبلها المكتب وأين يتم النظر فيها هل أمام قاضي مختص أو من قبل ممثلي الهيئة أم أنها تعرض على مجلس المحافظة أم أمام مجلس النواب أم أمام رئيس الوزراء وكان على المشرع توضيح أكثر لصلاحيات الهيئة في إدارة مكتب الشكاوى المواطنين أسوة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي التي يغلب على قوانينها الصفة الجزائية.

## المطلب الثاني

### التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

لم ينظم المشرع الدستوري التمثيل الحقيقي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يتعلق بسير الإدارة الاتحادية، لذلك شرع في المادة (١٠٦) هيئة تضمن توزيع الإيرادات الاتحادية في الدولة الاتحادية لسد الثغرات في عدم تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المؤسسات السياسية للدولة الاتحادية وكذلك لم ينظم الدستور كل ما يدخل ضمن مالية الدولة الفدرالية، وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها. ولأهمية هذه الهيئة التي أشار إليها الدستور وبين اختصاصاتها وتنظيمها سوف نسلط الضوء على الهيئة من خلال الفرعين الأول يتضمن: الفرع الأول: المفهوم القانوني لهيئة تخصيص الواردات الاتحادية. الفرع الثاني: آلية عمل الهيئة ومشاركتها للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

## الفرع الأول

### المفهوم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

لبيان المفهوم القانوني للهيئة سنبيين ذلك من خلال الآتي:

أولاً: التعريف القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وطبيعتها القانونية ورد في الدستور النافذ لدولة العراق الاتحادية نص صريح وواضح يتضمن تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وحدد الدستور مهامها الأساسية في تحقيق عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والتحقق

(١) تنظر: المادة (٤/ تاسعاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.

من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقسامها، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>.

وعلى ضوء النص الدستوري المتضمن تأسيس هيئة تضمن التوزيع العادل لإيرادات الحكومة الاتحادية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي لا تكون إيراداتها على وتيرة واحدة، صدر قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ متضمناً القانون المواد التي تنظم تشكيل هذه الهيئة وأهدافها ومهامها واحكام حددت مصادر إيرادات الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون الهيئة لم يورد تعريفاً محدداً لها، إلا أنه يمكن من خلال النص الدستوري والقانوني والتعريفات العديدة للهيئات الدستورية المستقلة والوظيفية المهمة والاساسية لهذه الهيئة ان نعرف الهيئة بأنها: ((هيئة دستورية مستقلة لا ترتبط بأية سلطة اتحادية، أنشأت بموجب قانون تضمن الشفافية والعدالة في التوزيع والتخصيص المالي لكل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم)).

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه ماهي الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هل هي سلطة عامة ام تشريعية ام تنفيذية ام انها هيئة مستقلة؟

للإجابة عن هذا السؤال ظهرت عدة اتجاهات فقهية دستورية وكالاتي:

**الاتجاه الأول:** يرى ان هذه الهيئة وكسائر الهيئات الأخرى التي أشار اليها الدستور العراقي في المادة (١٠٣)<sup>(٣)</sup> هي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال اداري ومالي وهذا الاستقلال نتيجة حتمية لا يمكن ان يتم الا وفقاً للقانون لانه الأداة التي يمكن ان تخلق الشخص الاعتباري وهذه مسألة متفق عليها من قبل الفقه والقضاء في نطاق القانون العام، بل هي من المبادئ العامة المستقرة في القانون الإداري على وجه الخصوص<sup>(٤)</sup>، وبما انها تتمتع بهذا الاستقلال فان هذا يعني ان طبيعة عملها سلطة تضطلع بمسؤوليات منحت لها بموجب الدستور والقانون من خلال التحقق من عدالة

(١) أنظر: المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) أنظر: المادة (١٠٣) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٤) فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٣ لسنة ٢٠١٣، ص ١١٩.

التوزيع والاستخدام الأمثل للموارد المالية وضمان الثنائية والعدالة عند تخصيص الأموال وهذه مهام كبيرة تحتاج إلى منحها سلطة مستقلة<sup>(١)</sup>، وبما انه لا مسؤولية بدون سلطة فان المادة الدستورية تشير إلى تمتع هذه الهيئة بالسلطة لذلك فهي سلطة مستقلة عامة<sup>(٢)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** اعتبر انصار هذا الاتجاه ان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ذات طبيعة دستورية، وذلك لتكفل الدستور بمعالجة احكامها والنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، وهو امر يعد بانها مؤسسة دستورية منشأة بموجب نص دستوري او مستند إلى نص دستوري<sup>(٣)</sup>، تم ادراجها ضمن الهيئات المستقلة لتمييزها عن السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي نص عليها دستور العراق النافذ في المادة (٤٧)، لذلك لا تعتبر سلطة موازية للسلطات الثلاث<sup>(٤)</sup>.

**الاتجاه الثالث:** يرى انصار هذا الاتجاه ان الهيئة تندرج ضمن السلطة التنفيذية لكونها ذات طبيعة إدارية خاصة، ولعدم احاقها بالسلطتين التشريعية والقضائية، وذلك لاختلاف طبيعة الدور الذي تقوم به السلطتين عن ما تقوم به الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، والدور الذي تقوم به هو اقرب من حيث الطبيعة إلى اعمال السلطة التنفيذية<sup>(٥)</sup>.

**الاتجاه الرابع:** يرى انصار هذا الاتجاه ان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تدرج وتصنف ضمن الهيئات المستقلة والتي ظهرت نتيجة لاعتبارات سياسية وأخرى إدارية خاصة، برزت كرد فعل على ازمة الثقة في طرق التصرف الإداري التقليدية واكتسحت العديد من المجالات كما انها مكنت نفسها من ولوج المجال الدستوري من خلال الخصوصية التي منحها لها الدستور مقارنة بباقي الهيئات المستقلة، وذلك ما جاءت به المحكمة الاتحادية التي قضت في قرارها تعتبر الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هيئة مستقلة لا ترتبط بأية سلطة سواء كانت التشريعية أم

(١) أنظر: المادة (١٠٦) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٢) بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مجلة دراسات البصرة، السنة الرابعة عشر/ عدد (٣٤)، ٢٠١٩، ص ٢١٥.

(٣) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٥٦؛ واقبال سعيد ناجي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية، العدد (١٦)، السنة ٢٠١٤، ص ١.

(٥) بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢١٦.

التنفيذية شأنها شأن هيئات مستقلة أخرى لم ينص الدستور على ارتباطها بجهة معينة ك (مجلس الدولة)، وان ذلك لا يعني عدم خضوعها لسلطة مجلس النواب الرقابية التي يمارسها ممثلو الشعب على سائر الهيئات الحكومية وفقاً للدستور والقانون<sup>(١)</sup>.

وبدورنا نؤيد الاتجاه الرابع الذي مفاده ان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من ضمن الهيئات الدستورية التي نص عليها الدستور، تراقب مدى مشروعية التنظيم الإداري إلى جانب مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة من أجل نجاعتها في تحقيق الأهداف المرجوة وقانون الهيئة.

### ثانياً: تكوين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تأطر تكوين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في المادة (٤) منه والمادة (٧) التي نصت على رئاسة الهيئة من ممثلين عنها وخبراء ذوي اختصاصات وخبرة حيث نصت المادة (٤/ أولاً) من القانون: ((يتراأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزير خلال ففترة اشغاله المنصب، وهو المسؤول عن تنفيذ اعمالها ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون.

ثانياً: لرئيس الهيئة نائب من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات مدير عام.

ثالثاً: تكون مدة تعيين رئيس الهيئة ونائبه (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة<sup>(٢)</sup>.

من خلال قراءة نص المادة (٤) من القانون والتي اوضحت ان للهيئة رئيس ونائب للرئيس من ذوي الخبرة والاختصاص الا انه لم بين جهة التعيين هل انه يتم تعيينه من قبل السلطة التشريعية

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨/اتحادية/٢٠١٧) الصادر في ١٧ / ١٠ / ٢٠١٧؛ نقلاً عن: د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤٨٦.

(٢) انظر: المادة (٤) من قانون الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

متمثلة بمجلس النواب ام من قبل السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الوزراء كما انه لم يبين طريقة التعيين هل يتم بطريقة الاختيار ام الترشيح من قبل الجهة المختصة للهيئة؟

الأصل ان الهيئة مرتبطة بمجلس النواب<sup>(١)</sup> الا ان الدستور العراقي النافذ لم يحدد آلية اختيار رئيس الهيئة، كسابقها من الهيئات المستقلة وانما يتم التعيين كل حسب قانونها الذي ينظمها، يتم تعيين رؤساء الهيئات بتوصية من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب وهذا ما نصت عليه المادة (٨٠/خامساً) من الدستور النافذ<sup>(٢)</sup> (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... خامساً التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين... أصحاب الدرجات الخاصة) وفي المادة (٦١/خامساً- ب) من الدستور نحد النص على صلاحيات مجلس النواب ومن بينها (... الموافقة على تعيين كل من ... ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء).

اتسم تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بالجماعية والتنوع، ومظهر ذلك واضح في قانونها الذي لم يبين آلية تعيين الرئيس ونائبه واكتفى بعبارة وفق القانون، لذلك تم تطبيق نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ باتباع ذات الآلية في تعيين الوزراء، أي استحصال موافقة مجلس النواب على التعيين<sup>(٣)</sup>، كما اشترط قانون الهيئة في المادة (٤/ثانياً) ان يكون رئيس الهيئة ونائبه موظفاً من ذوي الخبرة والاختصاص حاصل على شهادة جامعية على الأقل وله خبرة فعلية في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة<sup>(٤)</sup>، القانون الخاص بالهيئة حدد ان يكون نائب الهيئة ورئيسه موظف لا تقل خبرته عن (١٥) سنة وذو اختصاص ولم يحدد القانون أي نوع من الاختصاص الذي يلائم والدور الذي تقوم به هذه الهيئة وكان الاجدر بالمشروع ذكر من ذوي الاختصاص المالي او المحاسبي كون ان هذه الاختصاصات هي الأقرب لمجال عمل هذه الهيئة.

وتكون مدة تعيين رئيس الهيئة ونائبه خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحد، وهذه المدة تكون بمثابة مقياس عمل رئيس الهيئة ونائبه والمرآة العاكسة للإداء الأفضل، والبقاء في مركزه، ضمن حدود المشروعية<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (٨٠/خامساً) من الدستور النافذ العراقي ٢٠٠٥.

(٣) د. مصدق عادل، محاضرات في الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٤) انظر: المادة (٤/ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٥) ينظر: المادة (٤/ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

في حين جاءت المادة (٧) من القانون بنص يتضمن (أولاً: للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي: ١- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء على ان لا يزيد على ثلاثة أعضاء. ٢- ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم او مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على ان لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم. ٣- يكون ممثلو الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (١) و (٢) من البند (أولاً) من هذه المادة غير متفرغين للعمل في هذه الهيئة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم. ٤- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء.

ثانياً: يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في البند (أولاً) من هذه المادة ان يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية والاقتصادية او القانونية او الإدارية مدة لا تقل عن عشر سنوات).

يلاحظ ان القانون قد منح مجلس المحافظة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية تسمية وتحديد عدد ممثلي المحافظة باعتبارها اعلى سلطة تشريعية في المحافظة، وكان الاجدر بالمشروع العراقي حصر الترشيح بيد المحافظ ثم مصادقة مجلس المحافظة عليه<sup>(١)</sup>، لكون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية<sup>(٢)</sup>، كما وأشار القانون على تحديد الممثلين عن كل محافظة على ان لا يزيد عن خبير وممثل واحد، حيث يقوم الخبير بأبداء الرأي الفني في مجال عمله مما يقوم الممثل بالدفاع عن المصالح المالية للمحافظة. وسمح القانون للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء، على ان يكون الخبير والممثل عن الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ان يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل من ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية او الاقتصادية او القانونية لهم خبرة عشر سنوات وغير متفرغين للعمل في الهيئة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

(١) المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

يتضح من ذلك الأهمية القصوى للهيئة ودورها الفعال في حماية الاستقلال الذاتي للأقاليم وضمان توازن النظام الاتحادي وحفظ استقراره وحمايته من أي تقلبات<sup>(١)</sup>.

ومن هنا يبرز الدور المهم في معرفة مقدار الإيرادات المالية التي تخص لكل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال ممثليها في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وهذه من الأسباب الموجبة التي دعت إلى تشريع هذا القانون<sup>(٢)</sup> لضمان تقسيم تلك الإيرادات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بما يحقق العدالة والشفافية بين حقوق كل من تلك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

### ثالثاً: التنظيم الإداري للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تتكون الهيئة العامة من عدة تشكيلات إدارية نص عليها قانون الهيئة، أو ما يعرف بالدوائر داخل كل هيئة، إذ انشأ الدائرة الإدارية والمالية والقانونية والشؤون الفنية والمتابعة وبغية التوضيح قسمت هذه الدوائر إلى مجموعتين:

الأولى: الدائرة الإدارية والمالية والقانونية.

الثانية: دائرة الشؤون الفنية والمالية<sup>(٣)</sup>.

أما عن آلية عمل هذه التشكيلات الإدارية، فإن رئيس الهيئة العامة هو الذي يصدر الأوامر الإدارية لكل دائرة ويحدد مسؤولياتها بتعليمات نظام خاص بالهيئة<sup>(٤)</sup>، يتم إدارة هذه الدوائر موظف بعنوان (مدير عام) ويكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة<sup>(٥)</sup> يدير هذه الهيئة مجلس يسمى مجلس الإدارة برئاسة رئيس الهيئة وعضوية نائب الرئيس والمدراء العامون، وبدعوة من رئيس المجلس أو من يخوله يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر، وتصدر الهيئة قرارات بحضور اغلبية

(١) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

(٢) أنظر: قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لعام ٢٠١٧ رقم (٥٥).

(٣) أنظر: المادة (٥) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤) أنظر: المادة (١١) من القانون أعلاه.

(٥) أنظر: المادة (٦) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

أعضاء المجلس وعند تساوي عدد الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت مع رئيس الهيئة<sup>(١)</sup>. كما وتضم عدد من الممثلين عن المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذوو الأعضاء الممثلين، الخبرة دون تحديد لعدد هؤلاء الأعضاء الممثلين، يتم تحديدهم من قبل مجلس الوزراء في الإقليم ومجلس المحافظة في المحافظة. وهذا دليل على نية المشرع في مشاركة فعلية للهيئة بالإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في تقسيم الموارد المالية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي أشار إليها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني

#### آلية عمل الهيئة ومشاركتها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

منح قانون الهيئة اختصاصات من أجل تحقيق الأهداف التي أسست من أجله، والدور الفعال في تحقيق تلك الأهداف لذا سيتم توضيح هذه الأهداف وآلية مشاركة الهيئة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكالاتي:

أولاً: أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

ثانياً: الضمانات القانونية لعمل الهيئة.

ثالثاً: آلية مشاركة الهيئة العامة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

أولاً: أهداف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية: لكل هيئة من الهيئات المستقلة الدستورية أهداف ومهام محددة تعمل على تحقيقها، وهذا ما نصت عليه المادة (٢) من قانون الهيئة وهي مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال نقطتين رئيسيتين متمثلة كالاتي:

١- عدالة توزيع التخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢- عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات.

(١) انظر: المادة (٨/أولاً/ثانياً/ ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) انظر: المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



من خلال الفقرتين أعلاه يتضح ان الغاية الأساسية التي ابتغها المشرع الدستوري للهيئة هو قيامها بمهمة واضحة وصريحة الا وهي الرقابة على التخصيصات المالية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعدالة توزيعها، وهذا ما نص عليه دستور ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١٢١/ ثالثاً) وهو تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً إلى الأقاليم والمحافظات، تكون هذه الحصة كافية للقيام بأعبائها والمسؤوليات المنوطة بها، مع الاخذ بنظر الاعتبار حجم الموارد المالية ونسبة السكان فيها، الفقرة الأولى من هذه المادة تتحدث بصورة صريحة وواضحة عن التخصيصات الاتحادية وعدالة توزيعها حسب استحقاق كل محافظة، لتقف امام التخصيصات المالية للمحافظات والاقاليم.

تختلف الدول الاتحادية في وضع الآليات الكفيلة لتمويل الموازنة العامة من الإيرادات المتأتية من مصادر مختلفة، كما تختلف الطرق المتبعة في توزيع هذه الإيرادات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، وهذا الاختلاف ناتج عن عدم وجود نظام مالي موحد تسيير عليه الأنظمة الاتحادية، مما ولد نظام خاص لكل دولة تضعه لنفسها يلائم ظروفها السياسية، والاقتصادية، وحجمها السكاني، وجغرافيتها، ونوع العلاقة التي تربط سلطات الأقاليم والمحافظات والسلطات الاتحادية<sup>(١)</sup>، فهناك نفقات عامة اتحادية ونفقات تخص الأقاليم والمحافظات، ونفقات مشتركة بين المركز والاقليم تقابل هذه الإيرادات.

ولقد حددت المادة (٩) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ مصادر الإيرادات الاتحادية حسب مصادرها: أولاً/ مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة، والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والأجنبية وعقود الاستثمار والضرائب المباشر وغير المباشر. ثانياً/ المنح والمساعدات الدولية. ثالثاً: الواردات التي تستحصل اتحادياً او لصالح الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup> من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ولم يبين المشرع اهداف الهيئة بصورة دقيقة، ولم يحدد المعايير القانونية التي يمكن الاعتماد عليها في توزيع تلك الواردات الاتحادية، هل يتم توزيعها حسب الكثافة السكانية، ام حسب الحاجة الفعلية للمحافظات لتلك الموارد، ام حسب تطورها ونموها العمراني؟

(١) يمامة محمد حسن، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٢) ينظر: المادة (٩) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) ٢٠١٧.

لذا كان لا بد للمشرع ان ينص على المعايير التي تعتمدها الهيئة في التحقق من توزيع العائدات من خلال تحديد الوسائل ووضع الضوابط الخاصة بها. اسوة بالدول الفدرالية كسويسرا وألمانيا والهند، التي تستند على أسس قانونية في تقسيم ثرواتها الطبيعية ووارداتها بشكل عادل<sup>(١)</sup>. كذلك لم يتطرق المشرع إلى مسألة تنظيم القروض في العراق في دستور ٢٠٠٥ النافذ، سواء كانت خارجية ام داخلية، ولم يشر إلى الآلية التي يمكن للدولة من خلالها الحصول على القروض وطريقة سدادها، ونظراً لأهمية هذه الإيرادات الاستثنائية، كان الاجدر بالمشرع الدستوري ان ينص عليها في الدستور الاتحادي على انه لا يجوز عقد القروض العامة او الخاصة من خارج البلاد الا بمصادقة مجلس النواب، وينظم القانون القروض الداخلية وشروطها وفوائدها وطرق سدادها، ويجوز ان تفرض الدولة او ان تكفل قرصاً بقانون، وكذلك المشرع في المادة (٩) من قانون الهيئة قد اغفل الإشارة إلى القروض الدولية التي اشارت اليها المادة الدستورية (١٠٦/أولاً). في حين نجد ان مشروع دستور إقليم كردستان تطرق إلى القروض في المادة (١١١) على انه تكون واردات إقليم كردستان من: سادساً القروض الداخلية والخارجية الخاصة بالإقليم، وبذلك يكون المشرع الكردي قد تطرق إلى القروض كمصدر مهم من الإيرادات في الظروف غير الاعتيادية، في حال عجز الإيرادات الاعتيادية كالضرائب والرسوم من تغطية النفقات العامة للإقليم، وسواء كانت هذه القروض داخلية من خلال التعاقد بين الحكومة والشعب او خارجية من خلال العقود التي برمتها الدولة مع الدول الأخرى، او الهيئات او الشركات الأجنبية من اجل سد النقص او العجز في موازنة الدولة تمكن من التطرق إلى القروض بشكل أفضل مما هو موجود في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>. وتعتبر القروض موارد مالية استثنائية تكون السلطة الاتحادية هي الجهة المخولة في غالبية الدول للحصول عليها، كما في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٣)</sup>، وكذلك دستور دولة الامارات العربية المتحدة<sup>(٤)</sup>.

ويلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد سكت ولم ينص صراحة على صلاحية مجلس المحافظة بعقد القروض الخارجية، ولكن سمحت المادة (٧) منه البند (السابع عشر) لمجلس المحافظة ممارسة صلاحية عقد القروض المحلية المنصوص عليها في الدستور والقوانين

(١) بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٢) انظر: المادة (١١١/سادساً) من مشروع إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٦.

(٣) أنظر: المادة (الأولى، فقرة الثامنة) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٩ وتعديلاته.

(٤) أنظر: المادة (١٣٤) من دستور جمهورية الامارات العلية المتحدة لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

النافذة، وكذا الحال قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣، وقانون الدين العام لسنة ٢٠٠٤<sup>(١)</sup>، وهو امكانية مجلس المحافظة في اللجوء إلى الاقتراض بعد حصوله على موافقة وزير المالية وحسب الشروط الواجب قيامها، وهي حدود الدين المقررة لكل وحدة في قانون الموازنة العامة، على ان تقوم المحافظات بتقديم تقرير شهري إلى وزير المالية يتضمن القروض المحسومة والقروض المرجح الحصول عليها في السنة القادمة.

### ثانياً: الضمانات القانونية لعمل الهيئة العامة لرقابة تخصيص الواردات الاتحادية

تسعى الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية إلى تحقيق أهدافها التي تم ذكرها في القانون في المادة (٢) ومن اجل ذلك هناك وسائل تسعى الهيئة وفق مبدئ لانصف في توزيع العائدات ومبدأ العدالة في تخصيص الإيرادات الاتحادي.

فقد نص القانون<sup>(٢)</sup> على ان الهيئة تسعى إلى تحقيق أهداف آنفة الذكر بالوسائل الآتية:

**أولاً:** القيام بالتحقيق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وفق تقاريرها النهائية إلى مجلس النواب.

**ثانياً:** متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم او محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية.

**ثالثاً:** مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة باي من الكتب والمراسلات والتأبيدات المتعلقة باختصاص الهيئة والاجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات المالية.

**رابعاً:** التحري والتنقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها.

**خامساً:** استضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والاستئناس برأيه.

(١) القسم (١٠) من قانون إدارة الدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ حيث أجاز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عقد القروض إذ نصت: ((تكون ديون الحكومة الفيدرالية على شكل قروض محلية أو خارجية أو قروض قصيرة الأجل...)).

(٢) انظر: المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

لعل أهم فقرة مما ذكر أعلاه هي الفقرة أولاً إذا اعتبرت الهيئة هي الجهة المختصة بعدالة توزيع الواردات الاتحادية وفق معايير لم تحدها إلا أن المشرع يبدو أنه يعتمد في تحديد المعايير على ما نص عليه الدستور في المادة الدستورية (١١٢/ أولاً) والذي اعتمد على معايير في تخصيص الواردات الاتحادية، معيار الكثافة السكانية، ومعيار الحرمان الذي أصاب المحافظات والأقاليم المتضررة من قبل النظام السابق ومعيار الضرر الذي لحق بها بعد ذلك، وكما نصت على ذلك أيضاً المادة (١٢١/ ثالثاً) (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها).

وتقوم الهيئة بتقديم تقارير بهذا الخصوص إلى مجلس النواب، وذلك أن القرار النهائي فيما يتعلق بميزانية الدولة وفقاً للدستور يعود له، وحسناً فعل المشرع العراقي بأن جعل مجلس النواب هو المرجع لتقرير الهيئة بدلاً من السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>، لكن كان الأجدر له جعلها تابعة لمجلس الاتحاد ذلك أنه هو الأقرب والأكثر فعالية لعمل واهداف الهيئة. وتقوم الهيئة أيضاً بمتابعة الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بعملية التمويل وفقاً لقانون الموازنة والقوانين والقرارات الخاصة بتوزيع المنح والمساعدات والقروض الخارجية، أي أن الهيئة تقوم بمراقبة الحكومة الاتحادية في عملية التمويل<sup>(٢)</sup>.

كما منح القانون الهيئة الحق في مفاتحة الجهات التنفيذية المعنية باختصاصاتها للحصول على المعلومات الضرورية التي تساعد على قيامها بمسؤولياتها وتنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها لأنه من دون الحصول على هذه المعلومات تعجز الهيئة عن أداء دورها بموضوعية والغرض الذي أنشأت من أجله<sup>(٣)</sup>.

كذلك منح القانون الهيئة وسيلة مهمة وضرورية إلا وهي التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وهذه الوسيلة تمنح الهيئة ميزة القيام بوظيفتها وهدفها الرئيسي الذي هو التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية، لأنه من دون معرفة دقيقة للواردات الاتحادية لا يمكن التحقق ما إذا كانت الحكومة الاتحادية تقوم بتخصيص عادل للإقليم أو المحافظة من هذه الواردات<sup>(٤)</sup> وحدد القانون مصادر الواردات الاتحادية التي للهيئة وضع يدها عليها والتحقق من تخصيصها

(١) انظر: المادة (٣/ أولاً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) انظر: المادة (٣/ ثانياً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) انظر: المادة (٣/ ثالثاً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤) انظر: المادة (٣/ رابعاً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

وتوزيعها من خلال عملها الرقابي. واعطت كذلك للهيئة الحق في استضافة ممثل عن أي وزارة لغرض المشورة والاستئناس برأيه، والاستفادة من خبراته ومعرفة رأيه في مجال اختصاص عمله<sup>(١)</sup>.

والواضح ان القانون جاء نتيجة لإشكالية في توزيع الموارد والثروات التي نصت عليها المادة (١١١) التي تنص على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة) وهذه العبارة الأخيرة من المادة خلقت التباس وعدم فهم فليس واضحاً ان كانت منافع هذه المواد توزع توزيعاً متساوياً في عموم البلاد ام تتقاسمها مع الوحدات الصغرى (الأقاليم والمحافظة). وهذه العبارات تحمل الكثير من المعاني التي قد تسبب خلافات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظة المنتجة، وكانها علاقات بين دول وليست علاقات داخلية، وكما ان المادة (١١٢) نصت على ان تكون إدارة النفط والغاز للحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظة<sup>(٢)</sup> وهذا يدل على ان ملكية النفط والغاز تعود إلى الشعب وبذلك تخرج من ملكية الدولة الاتحادية، إذ ذهب البعض اعتبار النفط والغاز ملك لشعب الإقليم او المحافظة التي يوجد فيها، وتكون الاختصاصات للإقليم او المحافظة بتوزيع الواردات بأنصاف مع الاخذ بالاعتبار المحرومية، وهذا الجدل يعود إلى عدم الصياغة القانونية السليمة لها مما جعلها قابلة للتأويل والاجتهاد، إضافة إلى انه يتعذر على الشعب العراقي عملياً ممارسة عناصر الملكية في كل تلك المناطق المالكة للنفط والغاز<sup>(٣)</sup> وهكذا تتوزع ملكية النفط والغاز بنسب مختلفة حسب محل وجودها في هذا الإقليم وتلك المحافظة من الدولة الاتحادية<sup>(٤)</sup>.

ومن الوسائل الضامنة لعمل الهيئة العامة هي ما نصت عليه المادة (١٠) وهي أن (للهيئة موازنة مستقلة تمول من المبالغ التي تخصص لها من الموازنة العامة للاتحادية للدولة)، وهذا يعني ان الهيئة مستقلة مالياً، وهذا الاستقلال يعزز من دورها في التوزيع العادل للايرادات الاتحادية، وواضح من المادة (١١) ان رئيس الهيئة هو الذي يصدر تعليمات تخص التشكيلات المنصوص عليها في المادة (٥) وهذا يدل على ان الهيئة مستقلة ادارياً وحسناً فعل المشرع إذ حصر الهيئة واعطاها الفرصة الكافية من الاستقلال المالي والإداري كونها هيئة رقابية<sup>(٥)</sup>. وهذا الاستقلال ناشئ عن تمتع الهيئة بالشخصية

(١) انظر: المادة (٣/ خامساً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) انظر: المادة (١١٢) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٣) فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٤) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤٢٢.

(٥) انظر: المادة (١١، ٥) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

المعنوية التي منحها القانون<sup>(١)</sup>، وتخضع حسابات الهيئة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: التعاون بين الأقاليم والمحافظات والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

منح المشرع العراقي المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات حصرية ومشاركة، وهذه الاختصاصات لا يمكن وضعها حيز التنفيذ ما لم تمنح اختصاصات مالية تسوغ للسلطات المحلية فيها تحصيل الموارد المالية وتحديد مجالات انفاقها بما يساهم في اشباع الحاجات العامة المحلية ضمن النطاق للمحافظة<sup>(٣)</sup>، لتتمكن من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٤)</sup>، وقد قضى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، في المادة (٢٤) البند الأول إلى تحديد إيرادات المحافظات بما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظات وفق معايير الإيرادات الاتحادية التي نصت عليها المادة (١٢١) من الدستور.

تتضمن إيرادات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك الدولة، والقروض، والاعانات، والضرائب التي يفرضها المجلس تعويضاً من تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية، والتبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية، ونصف إيرادات المنافذ الحدودية وتخصيص (٥) دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، او مكرر في مصافي المحافظة وخمسة دولارات عن كل (١٥٠ م<sup>٣</sup>) من الغاز الطبيعي منتج من المحافظة<sup>(٥)</sup>، كما تشمل الموارد المالية الاعتمادات المالية المخصصة للدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والمشاريع، حيث يمثل هذا المورد من خلال الأرباح الناتجة عن المشاريع الاستثمارية الاقتصادية إيراداً يزيد عن تكاليف الإنتاج ومثلها الفنادق السياحية ومراكز التسوق الكبيرة<sup>(٦)</sup> بأشراف ودعم من الحكومة المحلية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري<sup>(٧)</sup>.

(١) انظر: المادة (١) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) نظر: المادة (١٣) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٨١.

(٤) انظر: المادة (٥) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٥) انظر: المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٧) انظر: المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وأياً تكن درجة أرباح هذه الشركات والمشاريع فإن الغالب ان لا تتجاوز حصيلة تلك الإيرادات وفي احسن الأحوال مقارنة مع إيرادات الحكومة الاتحادية نسبة النصف (٥٠ %) وهذا الامر يولد حالة عدم التوازن المالي ومن ثم عدم قدرة الأقاليم والمحافظات على تغطية النفقات المحلية وهو امر يدفع إلى إعادة التوزيع والمشاركة في الإيرادات وتحويلها بوسائل مختلفة ويمكن حصر هذه الوسائل في وضع برامج لإعادة توزيع الإيرادات المالية فبعضها يستهدف لموازنة الوحدات الإدارية الفقيرة ورفع قدرتها على تغطية نفقاتها، او لتحويل جزء من واردات الحكومة المركزية إلى حكومات الولايات لمعالجة الاختلال في التوازن المالي<sup>(١)</sup>.

كما أشار القانون إلى اتباع المحافظة ومجلسها نظم المحاسبة في عمليات الحسابات<sup>(٢)</sup>، وضمان خضوعها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية والهيئات المستقلة وفقاً للدستور<sup>(٣)</sup> بالإضافة إلى ان المحافظات تمارس صلاحيات مالية نص عليها الدستور والقوانين النافذة ومن أهمها الصلاحيات المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية وتعليمات تنفيذها وكذلك ما نص عليه قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

ومن الإيرادات المحلية الغرامات المالية التي عدها قانون المحافظات مصدر من مصادر التمويل للمحافظة<sup>(٤)</sup>، وهي على نوعين، الأول يفرض بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، والثاني بموجب قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩، والنوع الثاني تلك التي تفرض بموجب القوانين المحلية، التي تنظم الأنشطة الاقتصادية كجزاء على مخالفتها<sup>(٥)</sup>.

إضافة إلى هذه الإيرادات فان للمحافظة حصة من إيرادات النفط والغاز وإيرادات المواقع الاثرية والبنى التراثية وإدارة الكمارك، وهذه في حد ذاتها تمثل إشكالية في توزيعها.

يعد توزيع الثروات بين العراقيين، ولاسيما ثروة النفط والغاز، من أهم المواضيع التي ربما كانت سبباً لرفض الفدرالية او المطالبة بها على حدٍ سواء، فامتلاك بعض الأقاليم والمحافظات للثروات

(١) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢) انظر: المادة (٤٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) انظر: المادة (٤٧) من القانون أعلاه.

(٤) انظر: المادة (٤٤) / البند ثانياً / الفقرة (٢) من القانون أعلاه.

(٥) انظر: المادة (١٢٢) / ثانياً من الدستور.

دون الأقاليم الأخرى يؤدي إلى احقية الأقاليم التي تمتلك هذه الثروات من استئثار تلك الأقاليم بها وحرمانها منها، وبالتالي فهي ترفض الفدرالية لهذا السبب.

كما ان التوزيع غير العادل لهذه الثروات وحرمان الأقاليم والمحافظات المالكة لهذه الثروات من الحصول على حصة عادلة منها، يدفعها إلى المطالبة بتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بغية إيجاد حل لمشكلة جمع الإيرادات وتخصيصها والتي تعد من اهم المشاكل التي تواجهها الدولة الاتحادية في العراق بعد ان تبنى المشرع العراقي النظام الفدرالي واللامركزية الإدارية في وقت واحد، حيث نظمت العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والحكومات الاتحادية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وفيما كانت العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة وفق مبدأ اللامركزية السياسية<sup>(١)</sup>.

وهذا التنظيم اثر على توزيع الاختصاصات المالية وجعلها مسألة متعددة، لاسيما ان هناك تباين في حجم الثروات الموجودة في الوحدات المحلية، مما انعكس بشكل سلبي على المستوى الخدمي المحلي، وذلك لضعف التخصيصات الاتحادية الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم من الموازنة الاتحادية وعجزها عن تقديم الخدمات لمواطنيها، ولم يتم انجاز الكثير من المشروعات الاستراتيجية والخدمات العامة من قبل الهيئات المحلية على الرغم من اولويتها واحقيتها في إنجازها بوصفها الممثل المحلي للمواطنين، ومما قلل قدرتها على انجاز مشاريعها الاستثمارية والضرورية هو قلة التخصيصات الممنوحة للمحافظات، وكذلك تأخر وصول التخصيصات الاتحادية السنوية<sup>(٢)</sup>.

تختلف الدولة الفدرالية في وضع الآليات الكفيلة بتمويل الموازنة العامة من الإيرادات المتأتية من مصادر مختلفة وكذلك الطرق المتبعة في توزيع هذه الإيرادات بين الحكومات المحلية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ففي الولايات المتحدة الامريكية تعد معظم الموارد المالية ملكاً للولايات إلى جانب الأراضي القريبة التي تعتبر ممتلكات فدرالية<sup>(٣)</sup>، لقد أدى هذا التدخل بسبب تغير النصوص الدستورية او بسبب القصور التشريعي في مسألة تحديد الجهة صاحبة الاختصاص

(١) فلاح حسن عطية الياسري، الإختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٢) شيماء سعدون عزيز الصجري، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/ جامعة تكريت، ٢٠١٩، ص ٧٩.

(٣) عادل حاشوش جابر الركابي، الفدرالية واللامركزية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص ١٣٦.



القانوني<sup>(١)</sup> لاسيما في قضية النفط والغاز، وكذلك الغموض الذي يعتلي الاختصاص التشريعي في فرض الضرائب والرسوم، إذ ان المشرع نص على هذه الاختصاصات بصورة متداخلة وغامضة ولم يتطرق إلى المسائل التفصيلية وهي من المعوقات التي واجهت قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على خلاف قانون المحافظات رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي.

أدى القصور في تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية حرمان مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في تخصيص الإيرادات الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

كما ان المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اصطدمت بالعديد من العقبات التي واجهتها، منها الخلافات حول نقل الصلاحيات الوزارية إلى المحافظات، حيث تضمنت هذه المادة تشكيل هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات، كما تضمن قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٠٩ نقل الصلاحيات او الاختصاصات من بعض الوزارات والحاكما بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم ماليا وادارياً بما يتوافق مع قانون المحافظات<sup>(٣)</sup>. حيث امتنعت الوزارات الاتحادية ودوائرها الفرعية في المحافظة عن تنفيذ التشريعات المالية الصادرة عن مجلس المحافظة وإصدار تعليمات من مجلس الوزراء تتضمن تعطيل صلاحية مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المالية والغرامات استناداً إلى النصوص الدستورية والقانونية النافذة<sup>(٤)</sup>.

وهناك من يرى أن الأموال العامة أينما كانت هي ملك الشعب ولا يتم ادارتها كلها من قبل الحكومة الاتحادية بل هناك قواعد لتوزيع الاختصاصات ينبغي الالتزام بها، وقد اثبتت بعض التجارب الفدرالية ومنها الامارات العربية المتحدة نجاحها في إعطاء الأقاليم والامارات حق استغلال الموارد النفطية ولا يعد ذلك خرقاً دستورياً او عيباً قانونياً وانما من البديهيات ان يكون هناك فدرالية لا تماثلية

(١) الإختصاص القانوني: صلاحية اصدار القرار الإداري من سلطة تملك ذلك ويختلف ذلك الاختصاص عندما يغتصب من سلطة ليس لها ولاية إصدارها، فالاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، ينظر: شيماء سعدون عزيز الصجري، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، مصدر سابق، ص٦٧.

(٢) شيماء سعدون، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، المصدر أعلاه.

(٣) فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص٢٥٨.

(٤) المصدر نفسه، ص٢٥٦.

في كل نظام فدرالي، لضمان وحدة الاتحاد واستقراره<sup>(١)</sup>.

ومن المبادئ التي تشترك بها الهيئة مع الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم والتي نص عليها اغلب الدساتير الفدرالية ودستور جمهورية العراق في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢١) هو مبدأ العدالة في تخصيص الإيرادات الاتحادية، وقد حدد ضوابط ومعايير اجتماعية سليمة وعلمية فضلاً عن انها تتسجم ونظام الحكم الذي اقره الدستور، سواء اكان مصدرها النفط والغاز ام أية مصادر أخرى، رغم ان إيرادات النفط تعد المصدر الرئيسي لهذه الإيرادات، إذ تشكل وحدها ما يزيد على ٩٢% منها<sup>(٢)</sup> من الحقول الحالية، لذا يجب ان يكون لكل إقليم ومحافظة نصيب من هذا الايراد والا فسيؤدي إلى نشوب خلافات على الثروة، وهذا الامر قد يتقش في كل انحاء البلاد وعليه يجب ان يكون للأقاليم والمحافظة المنتجة للنفط النصيب الأكبر من هذا الايراد، نتيجة لما يسببه هذا الإنتاج من تدمير البيئة المحلية ومن قم فان الفشل في تعويض تلك الأقاليم المنتجة للنفط وعن ما تكبده من عناء قد يؤدي بكل سهولة إلى ظهور موجات من الغضب والاستياء بقدر الأقاليم غير المنتجة للنفط التي تستاء في حالة حرمانها من عائدات النفط، وهذا المبدأ يعد من أكثر الضمانات الاقتصادية لممارسة الاختصاصات المالية والتوزيع السليم للإيرادات بصورة عامة والعائدات النفطية بصورة خاصة بين مستويات الحكم في العراق الاتحادي الا وهو مبدأ العدالة والانصاف<sup>(٣)</sup>.

ولعل السؤال يطرح نفسه ماهي المعايير التي يجب على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية مراعاتها عند مراقبتها للتخصيصات الاتحادية في الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم؟

لتحديد المعايير التي يجب ان تحدها هيئة تخصيص الواردات الاتحادية والتي تعتبر من العناصر التي يتوقف عليها نجاح النظام الاتحادي، هو كيفية توزيع هذه الموارد بين تلك المستويات (أقاليم، محافظات غير منتظمة في إقليم) وبالشكل الذي لا يؤدي إلى تبعية الحكومات الإقليمية والمحلية إلى الحكومة الاتحادية او إلى فقدان استقلالها المالي، وعلى هذا الأساس ظهرت الفدرالية المالية والتي بانته بواورها في خمسينيات القرن الماضي من قبل كل من (Richard Musgrave , Kennth Arrow

(١) زانا رسول محمد امين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة السليمانية، ٢٠٢١، ص١٣٦.

(٢) فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص٥٢.

(٣) زانا رسول محمد امين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، مصدر سابق، ص٢.

و (Paul Sadewh Semueleson) وقدم (Richard Musgrave) نظريته حول التمويل العام والتي عرفت باللامركزية المالية والتي تعني توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الحكومية والإدارية في الدولة وتخصيص نفقاتها، لتطبق في إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بانواعها كافة<sup>(١)</sup>.

اعتمد الدستور في توزيع الموارد الاتحادية بين الأقاليم والمحافظات حسب مواردها ونسبة السكان فيها وحاجتها<sup>(٢)</sup>، بعد ان حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الموارد المالية وطريقة توزيعها، والتي تشمل التخصيصات الاتحادية الممنوحة لها من قبل الحكومة الاتحادية<sup>(٣)</sup> والتي تناولت الإيرادات المحصلة اتحادياً فقط دون الإيرادات المحصلة من قبل الإقليم مع تعددها وتنوعها، وبضوابط حددها الدستور وفق معايير وأسس تحددها موارد الأقاليم او المحافظات وكل حسب النسبة السكانية وحاجة المحافظة.

تحدد إيرادات الأقاليم والمحافظات المحلية الذاتية والتي مصدرها الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك الدولة التخصيصات المالية للمحافظة حيث كلما زادت الإيرادات المحلية، تقل بالمقابل التخصيصات المالية من قبل الحكومة المركزية الاتحادية، والآن سوف نتناول اهم المعايير الأساسية التي اعتمدها الدستور في تخصيص الإيرادات الاتحادية لكل من الأقاليم والمحافظات وحسب ما تم استقراءه من المادة (١٠٦/ثالثاً) و (١٢١/ثالثاً) من الدستور النافذ وكالاتي:

#### ١ - المعيار الأول: النسبة السكانية

اعتمدت السلطة المركزية الاتحادية في تخصيص الإيرادات الاتحادية على معيار نسبة السكان المحليين لكل من الإقليم والمحافظة والذي اتسم بالوضوح والدقة وحسب النسب المقررة في التخصيص ضمن الموازنة الاتحادية العامة<sup>(٤)</sup> ويعاب على هذا المعيار انها اعتمدت على عدد السكان دون الخصوصية لبعض المحافظات وهذا ما أدى إلى ضعف في مستوى الخدمات المقدمة من قبل بعض المحافظات ذات الطبيعة الدينية لتحملها أعباء إضافية تستنزف ما يخصص لها من تخصيصات سنوية ضمن الموازنة العامة الاتحادية<sup>(٥)</sup>، ايضاً يعاب على هذا المعيار عدم وجود

(١) زانا رسول محمد امين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، مصدر سابق، ص ٤٧-٤٩.

(٢) أنظر: المادة (١٢١/ الفقرة ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ.

(٣) المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) أنظر: المادة (١٠٦/ ثالثاً) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٥) فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

إحصاء سكاني لحد الآن، بل يتم الاعتماد على بيانات البطاقة التموينية في وزارة التجارة، فضلاً عن عدم اعتماده المعايير الدستورية في توزيع الموارد المالية الاتحادية والتي تأخذ بنظر الاعتبار عامل المحرومية والاضرار التي تعرضت لها بعض المحافظات بسبب سياسة النظام السابق<sup>(١)</sup>.

## ٢- المعيار الثاني: حاجة المحافظة:

تعرضت المحافظات والمناطق السكنية إلى الضرر والحرمان نتيجة السياسات القمعية للنظام البائد، وكذلك تعرضت بعض المحافظات للدمار والضرر والتدمير بعد تعرضها للأعمال الإرهابية في أحداث ٢٠١٤ وما تلاها، والفساد الإداري والمالي. مما ولد الحاجة إلى عدالة التخصيص المالي في الموازنة لمحافظة دون أخرى<sup>(٢)</sup>، كذلك تعد المساحات الشاسعة والبعد عن المركز والصحاري والجبال ووجود الأنهار ذات تأثير بالغ في حسابات توزيع النفقات في الدولة الاتحادية، حيث ان التباين في الموقع الجغرافي يفرض تخصيص موارد مالية اعلى لأتشاء البنى التحتية، وتأثير الأقاليم الحدودية ببعض البلدان المجاورة على زيادة تكاليف الخدمات مما يستدعي اخذ ذلك بنظر الاعتبار في توزيع الإيرادات الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

## ٣- المعيار الثالث: الإيرادات المحلية

يراعى عند تحديد التخصيصات الاتحادية حجم الإيرادات المالية الذاتية للمحافظة، بغض النظر عن هذه الإيرادات سواء من الموارد الطبيعية (النفط والغاز) او من الموارد غير الطبيعية والتي تشمل الضرائب والرسوم وايرادات مبيعات أموال الدولة وايجارها بغض النظر عن هذه الإيرادات واهميتها في الاقتصاد العراقي بسبب الظروف السياسية والإهمال والاعتماد الكلي على إيرادات الثروات الطبيعية كالنفط والغاز والمعادن الأخرى والمواد الخام<sup>(٤)</sup>. الا انه المعيار الذي يؤخذ بنظر الاعتبار عند تخصيص الإيرادات الاتحادية هو حجم الإيرادات المحلية وايرادات أملاك الدولة وغير ذلك حيث لكما زادت المصادر المحلية كلما قلت التخصيصات الاتحادية الممنوحة لها من الإيرادات المركزية الاتحادية<sup>(٥)</sup>، إلا انه لا يوجد نظام مالي للمحافظات، إذ تقيد جميع الإيرادات المحلية ايراداً نهائياً لحساب وزارة المالية، وهذا يفقدها استقلالها المالي والذمة المالية المستقلة التي يفترض إمكانية حصولها على مواردها المالية الناشئة عن

(١) أنظر: المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أنظر: المادة (١٢١/ثالثاً) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٣) زانا رسول محمد امين، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٤) فلاح حسن عطية الياسي، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٥) شيماء سعدون عزيز، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، مصدر سابق، ص ٧٨.

الخدمات التي تقدمها للمنتفعين أو المحولة للمحافظة من الحكومة المركزية والتي تشكل إيراداً ضرورياً لإنشاء المشاريع الضرورية والبنى التحتية، فضلاً عن المشاريع الترفيهية.

ان الضوابط والمعايير تلك تتسم بالمرونة وعدم الثبات ذلك لانه لا يمكن تجديدها بشكل دقيق ولا يمكن التحديد الصحيح لأعباء كل إقليم ومحافظة وان معيار السكان لا يمكن اعتباره معياراً حقيقياً لزيادة الانفاق.

إلا انه الاخذ بهذه المعايير التي اخذ بها الدستور العراقي هي معايير سليمة وعلمية تتسجم ونظام الحكم الذي اقره الدستور، ذلك ان الاخذ بالنظام الاتحادي في العراق يستلزم ان يكون للحكومات سواء على المستوى الإقليمي او على المحافظات، استقلال مالي يسمح لها بتشكيل السياسات الاقتصادية والتي تلبي احتياجات الإقليم او المحافظة، والا فان الحكومات الإقليمية والمحافظات ستظل معتمدة على الحكومات الاتحادية في التمويل، مما يؤدي إلى ان يصبح استقلال الإقليم سياسياً فارغ المضمون، وهذا ما يجسد مبدأ العدالة في تخصيص الإيرادات الاتحادية<sup>(١)</sup>.

وتجد هذه التخصيصات سندها الدستوري في المادة (١٢١/ثالثاً)<sup>(٢)</sup> والتي نصت على ان ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها)).

ذكرنا أن الهيئة تهتم بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في الدولة لمواجهة تنفيذ المهام والاعباء والمسؤوليات ويتم تخصيص الواردات وتوزيعها على نمطين: الأول تخصيص الموارد وتوزيعها توزيعاً رأسياً (Vertical distribution) أو أفقياً (Horizontal distribution).

#### ١ - التخصيص الرأسي (Vertical distribution)<sup>(٣)</sup>

المقصود بالتخصيص او التوزيع الرأسي هو توزيع الموارد المالية للدولة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات، وذلك مثل تخصيص نسبة ١٧% من الموازنة للدولة لإقليم كردستان من قبل الحكومة الاتحادية حسب الموازنات السابقة لعام ٢٠١٤، إذ تم تخفيضها منذ عام ٢٠١٨ إلى

(١) زانا رسول محمد امين، الاختصاص المالي بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

(٢) أنظر: المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥.

(٣) بنول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

نسبة ١٢,٧٦% وفقاً للموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨. وكما يتم توزيع النفقات على النحو أعلاه لتمكين جميع مستويات الحكم من القيام بالتزاماتها.

## ٢ - التخصيص الأفقي (Horizontal distribution)

يقصد بالتخصيص أو التوزيع الأفقي هو إعادة توزيع ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع الرأسي للأقاليم فيما بينها وفقاً لمعايير معمول بها عالمياً ومحلياً حيث تراعي حاجة الأقاليم والمحافظة ومدى كونها مكتفية ذاتياً أم تعتمد على المركز بشكل كامل ونجد ان معظم الدول الاتحادية تعتمد في القسمة الأفقية على معايير تشمل على: (١) عدد السكان، (٢) المساحة، (٣) الموارد الطبيعية، (٤) بعد المسافة عن المركز، (٥) متوسط دخل الفرد<sup>(١)</sup>.

كما ويفترض ان تكون الموارد الاتحادية واسعة لتشمل الحقول المكتشفة للنفط وهو ما موجود حالياً ومستقبلاً<sup>(٢)</sup>.

من نص المادة (١١٢/ أولاً) يتضح ان إدارة الحقول الحالية المنتجة هي من اختصاص السلطة الاتحادية بالتنسيق مع الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولم يذكر الحقول المستقبلية وهذا يعني ان الحقول ستكون من اختصاص حكومات الأقاليم والمحافظة التي توجد فيها على درجة الانفراد ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

ان إعطاء الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم حق استغلال الموارد وصلاحيات وحقوق دستورية استثنائية لمناطق مميزة لغوياً وتاريخياً وجغرافياً ليس عيباً او خرقاً قانونياً انما هناك فدرالية لا تماثلية في كل نظام فدرالي، لضمان وحدة الاتحاد واستقراره.

ويعد هذا الحيز الدليل على المشاركة الفعلية للحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظة في صنع السياسات الاستراتيجية، لهذا كان من الضروري منح الأقاليم والمحافظة أهلية التصرف في ثروته النفطية والغازية في الحقول المستقبلية التي ستكتشف في أراضيها<sup>(٤)</sup>.

(١) زانا رسول محمد أمين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، مصدر سابق، ص ٣٧-٣٨.

(٢) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٤٣١-٤٣٢.

(٣) زانا رسول محمد أمين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٤) الهام مطشر هادي العسكري، الرقابة على الاختصاصات المالية الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون

- جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص ١٢٩.

لذا وحماية لهذه الإيرادات وخصوصاً النفط والغاز ندعو إلى تشريع قانون النفط والغاز العراقي.

ان إعادة تقسيم الواردات المالية بين الأقاليم والمحافظة من اهم أولويات الدول ذات الأنظمة الفدرالية، حيث تم تقسيم هذه الإيرادات حسب اختصاصات الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم على ثلاث مستويات حصرية، مشتركة، متبينة وفقاً للدستور النافذ.

تم توزيع النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ولم يذكر الحقول المستقبلية، ولم يحدد الحصة الاستثنائية للأقاليم والمحافظة غير المتضررة، كما ولم يحدد في الدستور معايير الحرمان ودرجة الضرر. إذ اثار مسألة تحديد الحقول المستقبلية جدل حول ملكيتها ففريق يذهب إلى ان ملكيتها حصرية بين الحكومات المحلية مستدلين على ان الدولة هي الجهة الحارسة والمسؤولة عن التصرف بأموال الخاصة بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظة وليس بالاشتراك على أساس ان السلطة الاتحادية تمثل الشعب ولها حق التصرف نيابة عن الشعب العراقي<sup>(١)</sup>.

الفريق الاخر يرى ان النص الوارد في الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢)<sup>(٢)</sup> لا يقتصر على الحقول الحالية وانما يشمل الحقول الجديدة والمستقبلية ايضاً، مستدلين على حجة ان هذه الثروات تعد مورداً استراتيجياً للدولة تتصل بالأمن القومي وان تركها بيد الأقاليم يهدد وحدة الدولة ويؤدي إلى عدم التوازن بين مناطق العراق.

كما يرى هذا الفريق ان الدستور اجاد تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية<sup>(٣)</sup> للتحقق من عدالة توزيع المنح وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال للأقاليم والمحافظة، لذلك منح القانون الهيئة وسيلة مهمة وضرورية الا وهي التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وهذه الوسيلة تمنح الهيئة ميزة القيام بوظيفتها وهدفها الرئيسي الذي هو التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية، لأنه من دون معرفة دقيقة للواردات الاتحادية لا

(١) انظر: المادة (١١١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) نظر: المادة (١١٢/ أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) نظر: المادة (١٠٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

يمكن التحقق ما اذا كانت الحكومة الاتحادية تقوم بتخصيص عادل للإقليم او المحافظة من هذه الوردات<sup>(١)</sup>، وقد حدد القانون مصادر الوردات الاتحادية التي للهيئة التحقق منها وهي:

أ- مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى للدولة والوردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والأجنبية وعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة والتي تمول الموازنة العامة الاتحادية وأية واردات أخرى تنص عليها القوانين الاتحادية.

ب- المنح والمساعدات الدولية.

ج- الوردات التي تستحصل اتحادياً او لصالح الحكومة الاتحادية من الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>.

رابعاً: وسائل الهيئة الضامنة في تحقيق رقابتها على الوردات الاتحادية بين المشروع العراقي في قانون الهيئة العامة لتخفيض الوردات الاتحادية وسائل مهمه وردت على سبيل الحصر وهي:

١- القيام بالتحقق من عدالة توزيع الوردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصصات الوردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب.

٢- متابعة عملية تحويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل اقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية.

٣- مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات المتعلقة بأختصاصات الهيئة والإجابة عن كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات.

٤- التحري والتقصي لمعرفة الوردات الآتية للحكومة الاتحادية وتفصيل مكوناتها ومصادرها.

٥- استضافة ممثل اي وزارة تقتضي الحاجة لحضور لغرض المشورة والاستئناس برأيه<sup>(٣)</sup>.

ينضح ان من الغاية المتوخاة من تأسيس الهيئة العامة لتخصيص الوردات ألتحادية هي

مراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية.

(١) أنظر: المادة (٣/ رابعاً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) أنظر: المادة (٩/ أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لتخصيص الوردات الاتحادية.

(٣) أنظر: المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لتخصيص الوردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.



هنا يثور سؤال ماهي الجهة المعنية بتقسيم الواردات بصورة واضحة وصريحة.

قسم المشرع العراقي في الدستور النافذ اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر واختصاصات مشتركة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم السلطات الاتحادية و اختصاصات التي لم يرد نص عليها بين الأقاليم والمحافظات والسلطات الاتحادية تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١)</sup>.

في حين لم يشير إلى الجهة المختصة بتقسيم الواردات الاتحادية بصورة صحيحة وواضحة. نجد أن المادة (٧٨) من الدستور أشارت إلى أن المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة هو رئيس مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>، وأدل من ذلك المادة (٨٠) من الدستور التي أشارت إلى أنه مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات المهمة في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة و الخطة العامة<sup>(٣)</sup>، وإلى المادة (١١٠) من الباب الرابع والتي حددت اختصاصات السلطات الاتحادية حصراً بـ((رسم السياسة المالية الكمركية إصدار العملة و تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة و رسم السياسة النقدية واستثناء البنك المركزي وادارته))<sup>(٤)</sup>.

وهو بهذا قد جمع المشرع السلطات الاتحادية (التنفيذية والتشريعية) في رسم تلك السياسة المالية أي تكون مجتمعة في تحديد بيان مقدار الإيرادات وتوزيعها، هل قصد المشروع في ذلك أن السلطات هي صاحبة الاختصاص؟ وهل أن الهيئة العامة تراقب السلطات الثلاث وتحديدها وكيفية توزيعها، أو أن هناك لجنة مشتركة بين الهيئة وتلك السلطات إذا ان الدستور لم يبين ذلك ولا حتى قانون الهيئة وضح تلك الامور.

أوضحت النصوص الدستورية أن السياسة المالية هي من اختصاص الحكومة الاتحادية لأن إيرادات الدولة ونفقاتها من الامور التي لا يمكن تنفيذها إلا بموجب التخصصات المالية، وكما وردا في المادة (٨٠) من الدستور، وهذه الصلاحيات تحتاج إلى دراسة لتحديد الإيرادات والواردات لضمان تسيير أمور الدولة.

(١) أنظر: المادة (١١٥) من الباب الرابع من الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) أنظر: المادة (٧٨) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) أنظر: المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٤) أنظر: المادة (١١٠) من دستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

وهذا ما سارت عليه دولة الإمارات العربية المتحدة حيث ان مالية الاتحاد المتمثلة بالرسوم والضرائب<sup>(١)</sup> والإيرادات الاتحادية التي تضمنها دستورها حيث نصت المادة (١٢٦) على (أن الإيرادات الاتحادية تتحصل من الضرائب والرسوم والحصة التي تسهم فيها الإمارات الأعضاء في الاتحاد) وجاءت المادة (١٢٧) لتبين كيفية الانفاق حيث نصت على أنه (تحصيل الواردات يتم ذلك عن طريق قوانين الموازنة وأن يكون الاتفاق من مواردها السنوية نفقات الميزانية العامة السنوية<sup>(٢)</sup>)، وهو ما سارت عليه الولايات المتحدة الأمريكية أيضا في دستورها<sup>(٣)</sup>، حيث اسندت إلى الكونغرس سلطة التنظيم القانوني المالي لمواردها وتحديد الرسوم ودفع الديون.

يتضح لنا أن الدور الذي تقوم به الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادي هو دور رقابي على الإيرادات الاتحادية، على غرار الهيئات المستقلة التي منحتها قوانينها سلطة رقابية كما الحال في ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة والكسب غير المشروع.

#### خامساً: الإجراءات القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

منح الدستور العراقي النافذ الهيئة العامة اختصاص رقابي على الإيرادات الاتحادية وعدالة توزيعها على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٤)</sup>، الا أن المشرع الدستوري وكذا الحال قانون الهيئة العامة لم يتضمن الإجراءات التي تمكن للهيئة أن تتخذها في حال عدم وصول تلك الإيرادات أو المنح والمساعدات بالشكل المطلوب وهل يمكن للهيئة سلطة فرض جزاءات؟

لم يتطرق المشرع في الدستور على الإجراءات الرقابية التي تمتلكها الهيئة في حال عدم وصول الإيرادات و المنح والمساعدات بالشكل المنصوص عليه قانونا، ولا القانون نص على ذلك<sup>(٥)</sup>، لذا حري بالمشرع النص في قانون الهيئة على الإجراءات القانونية لسد القصور التشريعي الوارد في قانون الهيئة اما بالتعديل او تضمين النظام الداخلي للهيئة الذي نصت عليه في قانونها بعد أن يصدر

(١) أنظر: المادة (١٢٠) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وتعديلاته.

(٢) أنظر: المواد (١٢٦، ١٢٧) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وتعديلاته.

(٣) أنظر: المادة (الثالثة) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٩٨٧.

(٤) أنظر: المادة (٢/ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٥) أنظر: المادة (٣) من قانون الهيئة.

من مجلس إدارة الهيئة<sup>(١)</sup>، لتمتكن الهيئة من أداء دورها الرقابي في ضمان عدالة توزيع الواردات الاتحادية وضمان دورها على عمل الهيئات المحلية من الناحية العملية و الواقعية وفق القانون وعلى غرار الهيئات المستقلة الواردة في الدستور النافذ كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي والتي تضمنت بقوانين أوردت فيها الإجراءات التي تعتمد في ممارسة الدور الذي أوكلت إليه تلك الهيئة وهو الدور الرقابي، إذ "تخضع حسابات الهيئة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي"<sup>(٢)</sup>.

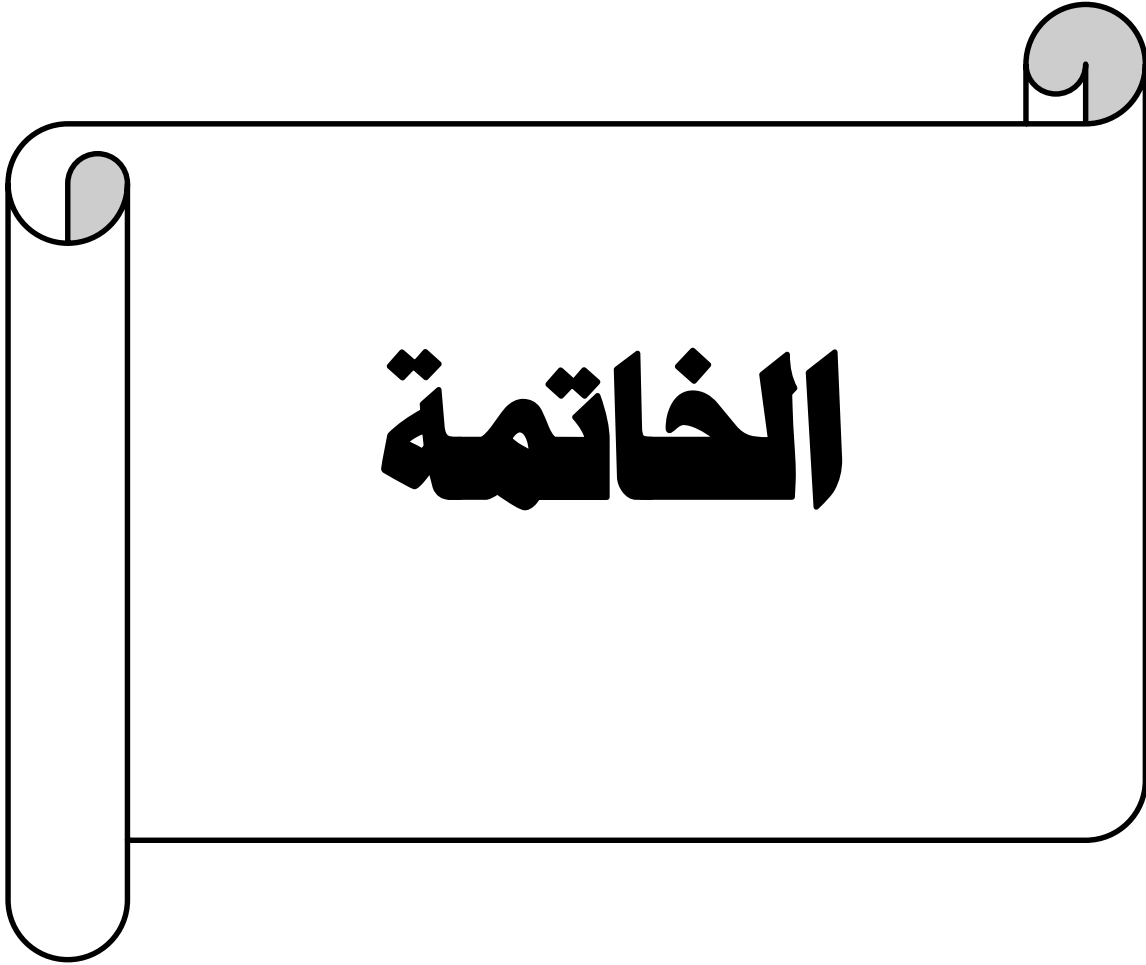
كما أن القانون لم يشير إلى وسائل فرض جزاءات إدارية، أو أي أسس قانونية تعتمدها الهيئة تتلاءم وطبيعته عملها الرقابي نظراً لأن القانون يحمل في طياته اختصاصات عديدة ذات أهداف محددة ولكنه لم يتضمن حق الهيئة في إصدار العقوبات عند الإخلال بأي بضوابط وهذا ما يعد إخلالاً بعمل الهيئة وسلب منها حقها في فرض الجزاءات وفقاً للقانون وهو مبدأ من مبادئ الدولة الاتحادية<sup>(٣)</sup>، وعلى الرغم من اصدار قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إلى أنه لم يتم تفعيل هذا القانون إلى لحظة كتابة رسالتي هذه علماً انه تم التصويت على قانون الهيئة العامة من قبل مجلس النواب في العام ٢٠١٦ و تمت المصادقة عليه في عام ٢٠١٧ من قبل رئيس الجمهورية وتشكيل قانونها الموسوم ذي الرقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ وتم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية في العدد (٤٣ ٤٤) في ١٧/٤/٢٠١٧ .

وكانت الأسباب واضحة هي تحقيق العدالة في تخصيص الواردات الاتحادية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتحقيق العدالة في توزيع المنح والمساعدات لكل مكونات الشعب العراقي وبما ينسجم مع مبادئ العدالة والشفافية التي اقرها الدستور في المادة ١٠٦ وهذا ان دل إنما يدل على أن الهيئة ضامنة لحقوق مكونات الشعب العراقي بتعدد أطيافه ودياناته في كل شبر من العراق.

(١) انظر: المادة (٨/خامساً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الحكومية.

(٢) انظر: المادة (١٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الحكومية.

(٣) م. بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٣٣.



## الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية من خلال استعراض اهم المواقف الدستورية والقواعد الناضمة للهيئات الدستورية، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نوجزها كآتي:

### أولاً- الاستنتاجات

١- يتبين لنا من خلال الدراسة أن هناك مبررات وأسانيد دستورية وقانونية في تشكيل مجلس الاتحاد بدلالة المواد الدستورية (٤٨، ٦٥) ورأي المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها للمادة الدستورية التي اسدلت الستار على المجلس وحجبت عنه النور وهي المادة (١٣٧) وهي مادة خلافية مبينة ضرورة وجود مجلس الاتحاد بكل مفاهيمه أسوة بالدول الاتحادية التي تبنت النظام الفيدرالي لانه عدم الإسراع في تشكيل هكذا مجلس يضي على النظام نظام الدولة البسيطة وليست الدول الاتحادية.

٢- يتضح أن الهيئات المستقلة جميعها تعمل لصالح الحكومة الاتحادية الا ان الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تعمل من خلال ممثلين عن الأقاليم والمحافظات لصالح الحكومة الاتحادية مع ضمان حقوق الحكومة المحلية في التوزيع العادل من خلال المشاركة الفعلية لممثلي عن الحكومة الاتحادية من خبراء وذوي اختصاص وبهيئته وشفافية محققة مبدأ المشاركة العادلة في مؤسسات الدولة الاتحادية.

٣- سررنا بتشريع قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية الا انها لم تشكل هذه الهيئات الى الان بل وأدل من ذلك المادة (١٠٨) التي اجازت استحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة وهذا ان دل إنما يدل على نية المشرع في تشكيل الهيئات التي ينص عليها الدستور وتفصيلها حسب المهام التي وكلت اليها.

٤- تبنى المشرع العراقي في صلب الوثيقة الرسمية الدستورية ثنائية السلطة التشريعية إلا انه انتهج منهجاً منفرداً في تنظيمه لأحكام الثنائية البرلمانية، إذ نرى أن المشرع تناول الأحكام المختلفة بمجلس النواب في ستة عشر مادة، في حين افرد مادة واحدة تناول فيها مجلس الاتحاد وهي المادة (٦٥) التي

تضمنت التنظيم الموجز للقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد وجعلت دوره بذلك محددًا ومرهونًا بإرادة ومشيئة مجلس النواب، خلافاً على ما سارت عليه الدول الاتحادية في دساتيرها والتي منحت المجلس الثاني بعد تشكيله مهما واختصاصات كل حسب نظامها.

٥- من مقتضيات النظام الفيدرالي وضرورة حفظ التوازن بين مصالح الدولة الفيدرالية ومصالح الأقاليم الأعضاء هو وجود المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد)، حيث يتيح نظام المجلس للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الاشتراك في اروقة النظام الحكومي في الدولة الفيدرالية، لاسيما صنع القرار، إلا ان الدستور لم يمنح مجلس الاتحاد الصلاحيات التي منحها لمجلس النواب وخاصة المتعلقة بالأقاليم والمحافظات والمشاركة في اقتراح وتعديل المشاريع.

٦- من مبادئ الدولة الفيدرالية التي تركز عليها كل الانظمة الفيدرالية هو مبدأ المشاركة الذي يعني مشاركة الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في تكوين الهيئات الاتحادية عن طريق ممثلين عن الأقاليم والمحافظات وينص دستوري في المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق النافذ، وقد اغفل المشرع العراقي اصدار التشريع المذكور رغم أهميته وبرغم وجود التكليف الدستوري بالتشريع مما اخل بالعملية التشريعية.

٧- لم يحدد الدستور الشروط الواجب اتباعها في التمثيل والترشيح والانتخاب، ومدة الولاية، وعدد اعضاء المجلس، ودور المجلس التشريعي الثاني اسوة بمجلس النواب وإنما تركه لقانون يسن من قبل مجلس النواب وبأغلبية الثلثين، وقد تم طرح مشروع قانون مجلس الاتحاد مبيناً اختصاصات المجلس ومهامه وأدواره إلا انه ل يقر من قبل البرلمان.

٨- وجود إقليم واحد مقابل خمسة عشر محافظة غير منتظمة في إقليم، أعطى لها حق المشاركة في العملية السياسية في التشريع وفي تعديل الدستور وفي الموازنة، وبين معارض ومؤيد لهذه المشاركة ولاعتبارات واقعية ونظرية ظهرت الأهمية القصوى لتأسيس مجلس الاتحاد.

٩- تبين لنا ان هناك فوارق بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث الأقاليم في الدولة الفيدرالية تعتبر وحدات سياسية مستقلة تشارك في جوهر السيادة، أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم فهي وحدات ادارية تشارك وفق النظام اللامركزي الإداري في إدارة شؤونها ومنحها الصلاحيات الواسعة ادارياً ومالياً.

١٠- اتضح لنا أن وجود هيئات دستورية مستقلة بنص الدستور تساهم وتشارك السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال الدور الذي تمارسه هذه الهيئات، سواء في الأقاليم أم المحافظات إلا وهو مراقبة ومتابعة الأدوار التي تقوم بها هذه السلطات.

١١- يبدو أن مع تعدد الهيئات المستقلة والتي افرد لها المشرع فصلاً خاصاً في صلب الوثيقة الدستورية أضاف لها أهمية قصوى لها كونها هيئات تسعى من خلال وسائلها في تحقيق الأهداف المرجوة من خلال المعايير التي اشترط المشرع الدستوري والقوانين التي سنت لهذه الهيئات، ألا وهي هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مادتها (١٠٥) وهيئة تخصيص الواردات الاتحادية في مادتها (١٠٦).

١٢- لاحظنا أن المشرع حدد أهداف ووسائل لتخصص لتمكين أداء الهيئات الرقابية المستقلة بغية تحقيق الشفافية والعدالة الاجتماعية في توزيع الإيرادات عن طريق منحها الاستقلال المالي والإداري والإشراف على التوزيع، بعد الخلاف المتعلق بالنفط والغاز وخاصة المادة (١١٢) والمادة (١١٥) ولم نرى أي بوادر حقيقية إلى الآن في تفعيل هذه الهيئات الدستورية ومشاركتها في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهل كل من هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهيئة تخصيص الواردات الاتحادية.

## ثانياً- التوصيات

١- ندعو السلطة التنفيذية إلى الإسراع في تشكيل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات وهيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية واثاحة الفرصة أمام هذه الهيئات الرقابية من خلال التنسيق بينها وبين المنظومة الرقابية وبين بقية المؤسسات وأعداد بنى إدارية تليق وعمل هذه الهيئات بكافة تشكيلاتهم، ومفاصلها وكوادرها البشرية وانتقاء اصحاب الخبرة من موظفي الدوائر الحكومية بغية الحصول على نتائج كبيرة في الحد من الفساد الإداري والمالي وجودة الأداء من خلال تأسيس هذه الهيئات المستقلة. كما ندعو السلطات المختصة إلى تفعيل قانون وتشكيل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وجعلها مرتبطة بمجلس الاتحاد، لأن الأخير هو الذي يمثل الولايات ومنحها سلطات تحقيقية وعقابية ومسائلة كل الذين اطالت ايديهم عمليات الفساد الإداري والمالي والنيل من حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وجعلها تصدر قرارات وليست

توصيات، وبذلك لا تحتاج إلى مصادقة مجلس النواب. كذلك ندعو السلطات المعنية إلى تفعيل قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتحديد الجهة المسؤولة عن ترشيح وتعيين رئيس الهيئة العامة ونائبه وتحديد الضوابط والشروط الواجب توافرها فيهم.

٢- نقترح على المشرع منح الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات قانونية أسوة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي أو التي يغلب على قانونها صفة الجزاء عند استقبال الشكاوى من قبل المواطنين وكذلك الحال بالنسبة للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لذا على المشرع النص في قانون كل هيئة من الهيئات الواردة الذكر في قانون كل هيئة.

٣- نأمل من المشرع تعديل المادة (٦٥) من الدستور لتشمل كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد من تنظيم وتشكيل وآلية مشاركة مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كونه يمثل هذه الشريحة المهمة في الدولة الفيدرالية الاتحادية.

٤- نحث المشرع العراقي على الإسراع في تشريع قانون مجلس الاتحاد وجعله المرجع الأعلى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تنظيمها شؤونها الإدارية والمالية ويكون له سلطة تشريعية لتحقيق التوازن بين السلطات الأخرى.

٥- لضمان مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، نقترح إعطاء صلاحيات لمجلس الاتحاد اسوة بمجلس النواب في التشريع والموافقة على اقتراح القوانين والموافقة عليها، وذلك بعرض القانون على مجلس الاتحاد وبموافقة مجلس النواب يتم الموافقة عليه.

٦- نقترح أن تكون رئاسة مجلس الاتحاد من الاقاليم أو المحافظات التي تكون عدد سكانها اكبر، ولمدة محدودة ويتم اختيار الأعضاء الممثلين للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد بعيداً عن المنافسات السياسية والطائفية.

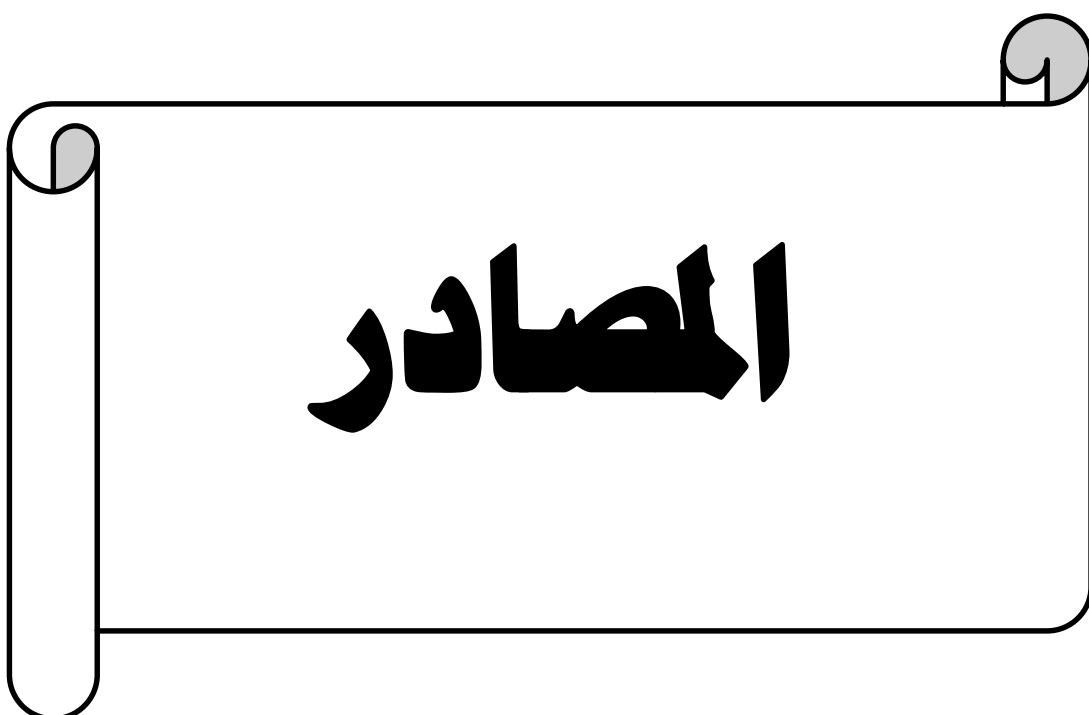
٧- ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتأسيس مجلس الاتحاد بغية تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث لضمان تطبيق النظام الفيدرالي وتحقيق احد مبادئ هذا النظام وهو مبدأ مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الحكم.



٨- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (١٢٦) البند (رابعاً) من دستور جمهورية العراق والتي تخص التعديل وازالة الغموض والتعارض فيها، وتصاغ المادة كآتي (لا يجوز اجراء تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد أعضائه).

٩- تضمين قانون الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية بنداً خاصاً يتضمن اجراءات تتبع وتعتمد عليها الهيئة في فرض الجزاءات في حال وجود اخلال من قبل الجهات المختصة في توزيع الايرادات المالية، وبذلك تتمكن الهيئة العامة من أداء دورها الرقابي المنصوص عليه في الدستور والقانون.

١٠- على المشرع الدستوري أن يحدد المعايير التي تعتمد في تقسيم الايرادات على الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وكذلك توضيح الغموض والايهام الذي يعتلي المادة (١١٢) الخاصة بإدارة النفط والغاز لتكون العبارة (... بإدارة النفط والغاز والمعادن الأخرى المستخرجة من الحقول الحالية أو تلك التي تبدأ الإنتاج مستقبلاً...)، والاسراع في إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي، للحد من الخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.



المصادر

## المصادر والمراجع

## ✻ القرآن الكريم

## أولاً: الكتب

١. د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمه، د. رعد ناجي جدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد.
٢. د. احمد عبد جابر الكفيشي، التنظيم القانوني للرقابة المالية العليا على الأموال العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٠.
٣. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥.
٤. آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، منشورات مركز كردستان، سلیمانية، ٢٠٠٩.
٥. د. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤.
٦. اسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٧. د. الأمير وليد الايوي، اللامركزية الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، ٢٠١٧، طرابلس.
٨. د. ثروت بدوي، النظم السياسية - تطور الفكر السياسي والنظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١.
٩. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
١٠. جابر عبد الرؤف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة نشر.
١١. د. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس، ١٩٨٦.
١٢. د. حمدي حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٣. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٤. د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

١٥. د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد، بغداد، ٢٠١٢.
١٦. د. حمدان محمد سيف الفضلي، الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
١٧. د. حيدر رسول محسن الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
١٨. د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، لبنان، بيروت، ٢٠١٨.
١٩. د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
٢٠. د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، دار السنهوري، لبنان، بيروت، ٢٠١٨، ط١.
٢١. د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء العراقي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٢٢. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم الدستورية، بلا مكان نشر، ١٩٨٠.
٢٣. د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، ط١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.
٢٤. د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥.
٢٥. د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي، ط٢، كلية القانون، جامعة كويه، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٨.
٢٦. د. طارق الساطي، ديوان المحاسبة، الامارات العربية المتحدة، ١٩٩٧.
٢٧. القاضي عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي "دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٧.
٢٨. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ٢٠٠٤.
٢٩. د. عبد اللطيف فطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٠. د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية، ط١، دار العلم، بيروت، ١٩٩١.

٣١. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٣٢. علاء عكاب خلف، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤.
٣٣. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، دار السنهوري، لبنان، ٢٠١٦.
٣٤. د. علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر.
٣٥. د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي "دراسة مقارنة"، ط١، بيروت، ٢٠١٧.
٣٦. د. غازي أكرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، عمان.
٣٧. د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٣٨. فلاح حسن عطية إلياس، الاختصاص المالي المحافظة غير المنتظمة في اقليم، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٣٩. د. فلاح مطرود العبودي، طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٥.
٤٠. قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٨.
٤١. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط١، مكتبة السنهوري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٤٢. د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات "دراسة مقارنة"، ط١، دار السنهوري، ٢٠١٦.
٤٣. د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، مكتبة السنهوري، لبنان، ط١، ٢٠١٦.

٤٤. د. محمد عمر مولود، الفدراليه ومكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ٢٠٠٣.
٤٥. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي في النظرية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥.
٤٦. د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور)، ط١، عصمى للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤٧. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
٤٨. محمد نعمه صافي الغالبي، النظام الإجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادية دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
٤٩. د. مصدق عادل محاضرات في الهيئات المستقلة في التشريع والقضاء العراقي، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٥٠. د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٦.
٥١. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، ط١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٥٢. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٣. مورييس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر(مجد)، لبنان، ط١، ٢٠١٤.
٥٤. ميثاق حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨، جامعة ميناسوكا، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، منشورات الأمم المتحدة ١٩٦٣.
٥٥. د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط٢، مكتبة دار الرياحين للطباعة والنشر، العراق، ٢٠٢٠م.
٥٦. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، المجلد ٣، ط٢، ٢٠٠٩.
٥٧. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية، المجلد ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.
٥٨. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.

٥٩. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية الفدرالية (دراسة مقارنة) دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

### ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

#### أ- الاطاريح

١. أقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانون للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.
٢. صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
٣. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، السليمانية، ٢٠١٢.
٤. زانا رسول محمد امين، الاختصاصات المالية بين مستويات الحكم في الفدرالية المالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة السليمانية، ٢٠٢١.
٥. هشام جمال كمال رحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٢.

#### ب- الرسائل

١. الهام مطشر هادي العسكري، الرقابة على الاختصاصات المالية الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة ذي قار، ٢٠١٦.
٢. خالد حمه نوري درويش، اختصاصات الأقاليم في الدولة الفيدرالية، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠١٥.
٣. شيماء سعدون عزيز الصجري، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/ جامعة تكريت، ٢٠١٩.
٤. عادل حاشوش جابر الركابي، الفدرالية واللامركزية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٣.
٥. علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، النجف، ٢٠١٦.

٦. فؤاد احمد خلف العبيدي، الفيدرالية والاستقرار السياسي في العراق، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ٢٠١٤.
٧. محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير - كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٠.
٨. يمامة محمد حسين كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.

### ثالثاً: البحوث

١. أحمد فارس عبد المنعم، النظام السياسي الهندي "الواقع والمستقبل"، أوراق اسبوعية، ع (١٢)، شباط ١٩٩٧، مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة.
٢. بتول مجيد جاسم، التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مجلة دراسات البصرة، السنة الرابعة عشر/ عدد (٣٤)، ٢٠١٩.
٣. د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد ٤، ٢٠١٤.
٤. د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة بيت الحكمة.
٥. د. رافع خضر صالح شير، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل السلطات، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
٦. زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦.
٧. سهى زكي نوري عباس، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث مقدم إلى مجلة الدراسات، البصرة، السنة الثانية عشر، العدد (٢٣)، ٢٠١٧.
٨. د. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية، النجف الأشرف، العدد ٣، ٢٠١٣.
٩. كاروان اورحمان إسماعيل، التنظيم الدستوري لصلاحيات الاقاليم في الدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة التنمية البشرية، كلية القانون والسياسة، جامعة التنمية البشرية، المجلد ٣، العدد ٢، حزيران، ٢٠١٧.



## رابعاً: التشريعات

## أ- الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ المعدل عام ١٩٩٢.
٢. دستور بلجيكا لعام ١٨٣١ المعدل لغاية ٢٠١٢.
٣. دستور الأرجنتين الصادر عام ١٨٥٣ وتعديلاته لغاية ١٩٩٤.
٤. دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧ وتعديلاته لعام ٢٠٠١.
٥. دستور استراليا لعام ١٩٠١ وتعديلاته لغاية ١٩٨٥.
٦. دستور استراليا لعام ١٩٠١ المعدل لغاية ١٩٨٥.
٧. الدستور المكسيكي الصادر عام ١٩١٧ وتعديلاته لعام ٢٠٠٧.
٨. القانون الأساسي الألماني سنة ١٩٤٩ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.
٩. الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ المعدل لغاية ٢٠١٢.
١٠. دستور ماليزيا الاتحادية لعام ١٩٥٧ المعدل لغاية ٢٠٠٧.
١١. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل لغاية ٢٠٠٨.
١٢. دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغي.
١٣. دستور الإمارات العربية المتحدة سنة ١٩٧١.
١٤. دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ وتعديلاته لغاية ٢٠١٤.
١٥. الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ وتعديلاته ولغاية عام ٢٠١٤.
١٦. دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩.
١٧. دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩ المعدل لغاية ٢٠٠٩.
١٨. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.
١٩. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

## ب- القوانين

١. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
٢. قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي.
٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٨٢) ١٩٨٣ المعدل اللبناني.
٤. قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم (١٣٢) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

٥. قانون الانتخابات رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤ الملغي.
٦. قانون البنك المركزي الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.
٧. قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغي.
٨. قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.
٩. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧.
١٠. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
١١. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٢. قانون مكافحة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨.
١٣. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨، المعدل بقانون ٢٠١٧.
١٤. قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
١٥. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٦. قانون الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢.
١٧. قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢.
١٨. قانون ديوان الديانات المسيحية والاييزيدية والصابئة المندائيين رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢.
١٩. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢.
٢٠. قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغي.
٢١. قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦.
٢٢. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.
٢٣. قانون هيئة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦.
٢٤. قانون الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
٢٥. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٢٦. قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ العراقي النافذ.

#### ب- الأنظمة والتعليقات

١. النظام الداخلي للمجلس الوطني الاتحادي الاماراتي.
٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
٣. النظام رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتكوين الأقاليم الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

## خامساً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٨/٦/٢٠٠٦) الصادر في ٩/١٠/٢٠٠٦.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨/اتحادية/٢٠١٧) الصادر في ١٧/١٠/٢٠١٧.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٢/اتحادية/٢٠١٨) في ١١/٦/٢٠١٨.

## سادساً: المواقع الالكترونية

١. صوفيا بيزات، الهيئات الإدارية المستقلة، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية: [www.arash.com](http://www.arash.com) تاريخ الزيارة ١١/٩/٢٠١٩.
٢. د. عامر زغير، قراءة تحليلية لقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور على الموقع الالكتروني [www.researchate.com](http://www.researchate.com) تاريخ الزيارة ١/٩/٢٠٢١.

The Republic of Iraq  
Ministry of Higher Education and scientific Research  
University of Misan  
College of Law



**The participation of The province and The governorates  
That are not organized in a federal constitutiond bodies**

*A thesis*

*Submitted to the council of college of Law/ Misan University, in partial  
fulfillment of the Requirements for obtaining Master's degree in public  
law*

By the student

**Zainab Faraj Kareem**

*Supervisor By:*

**Prof .Dr: Amir Zuqaier Muhsin**

**2022 A.D**

**1443 A.H**

### Abstract

In this thesis, we will show (Territory Contribution and Irregular provinces in the territory of the federal constitutional bodies)

And participation is one of the principles of the federal system that most of the federal countries have adopted. Iraq has followed the way of these countries in its effective 2005 constitution and moved to the federal system, which consists of two chambers (The Parliament of Representatives and The Federation Council) and also the first represents the people The second represents the regions and governorates through representatives from their governorates. according to Constitutional Article (48), the Union Council must be constituted either constitutionally or a law issued by the Parliament of Representatives, which according to Constitutional Article (137) without legislative and the Union Council and according to what was stated in the draft powers.

And the tasks, if they are not equal to the Parliament, are to achieve a balance between the legislative powers and preserve the interests of the regions and governorates that are Irregular provinces in a region and contribute to the interests of the regions and governorates along with the legislative authority, constitutional bodies granted by the constitution financial and administrative independence and legal personality. These bodies guarantee the rights and interests of the regions and governorates in fair participation in the management of various federal state institutions, and regional and international missions, fellowships, and conferences in accordance with the principles of justice and equality. The law of this public body has been enacted to guarantee the rights of regions and governorates that are not organized in a region, to organize the working mechanism and the objectives it achieves, and to monitor and achieve justice in the allocation of federal revenues and the distribution of grants and aid to all components of the Iraqi people. In line with the principles of justice and transparency, and the law of the General Authority for Privatization of Federal Revenues, and the formation of the Federal Council, the

## **Abstract**

---

Federation Council, the second side with the legislative authority, and to achieve the federal system, the Council is responsible for supervising and controlling these bodies that are responsible for the interests of the regions and governorates that are not organized in a region.

Which was stipulated by the Federal Constitution in Article (105) and the General Authority Law No. (26) of 2016, which has not been implemented so far, and the General Authority for Monitoring the Allocation of Federal Roses, which was stipulated by the Constitution in force in Article (106) and its Law No. (55) of 2017, which has been suspended until now. We also hope from the relevant authorities concerned with activating the role of the Federation Council and the formation of these two bodies, which are considered to be the guarantor and monitoring bodies for the interests of each of the region and the governorates that are not organized in a region, so that Iraq will be among the federal states. The interests of its regions and governorates are formed through the participation of the Federation Council and the constitutional bodies with it, in the implementation of the provisions of the Federal Constitution in the Arab countries.