**رابعا : الاستقلال يحمي أموال البنك المركزي من مخاطر الحجز القضائي**

يعد الاستقلال ضمانة هامة لحماية أموال البنك المركزي من طلبات ايقاع الحجز التي يتقدم بها دائنو الحكومة . فلو لم يكن البنك المركزي متمتعا بالشخصية المعنوية ولو كانت ذمته المالية غير منفصلة عن الذمة المالية للحكومة ، لوجدت تلك الطلبات استجابة سريعة ولما ترددت المحاكم في ايقاع الحجز على أموال البنك . ولعل حالة العراق خير مثل يُذكر في هذا المقام . فلقد استطاع البنك المركزي العراقي بوصفه

 بنكا مركزيا مزودا بالشخصية المعنوية المستقلة أن يتصرف بحرية في احتياطاته من العملة الأجنبية ، وأن

 ينقلها إلى مناطق ولاية قضائية لا تمتد إليها الحماية المقررة في قرارات مجلس الأمن([[1]](#footnote-1) ) ، والأمر الرئاسي

 الأمريكي التنفيذي الخاص بحماية أموال البنك المركزي ، وأموال الحكومة العراقية في منطقة الولاية القضائية الأمريكية([[2]](#footnote-2)) ، فعلى سبيل المثل : نجح البنك المركزي العراقي بنقل ما يزيد عن ( 65 % ) من احتياطاته الأجنبية إلى بنوك أوربية متنوعة مثل البنك المركزي الهولندي ، والفرنسي ، والايطالي ، وبنك انكلترا ولم تتعرض الاحتياطات المذكورة لمخاطر طلبات ايقاع الحجز التي تقدم بها دائنو الحكومة العراقية ؛ لأن البنك المركزي عُدّ هيئة لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة ، وأن أمواله تسهم في الاستقرار المالي الوطني الذي يمثل جزءا مهما من مكونات الاستقرار المالي الدولي ، وأن الأموال المذكورة ليست مخصصة

 للأغراض التجارية([[3]](#footnote-3)).علما أن القضاء لا يتردد في مد الحماية لتشمل أموال الحكومة المودعة في خزائن البنك المركزي التي تُستخدم للاغراض التجارية ، ففي سابقة قضائية لافتة للنظر أقام دائنون تجاريون دعوى قضائية في الولايات المتحدة الأمريكية على حكومة الأرجنتين مطالبين بمصادرة أموال الحكومة الأرجنتينية المودعة لدى البنك الاحتياطي الفدرالي في نيويورك في العام 2011 ، ولم تستجب المحكمة التي تنظر الدعوى لطلبات الدائنين . والسبب في ذلك هو أن المصرف المركزي الأرجنتيني هو من قام بفتح الحساب لدى البنك الاحتياطي الفدرالي نيابة عن الحكومة الارجنتينية مما يخلق نوعا من الحصانة المتبادلة على الأموال بين المصارف المركزية المستقلة([[4]](#footnote-4) ) .

**المطلب الثاني**

**الموقف الدستوري والتشريعي والقضائي من استقلال البنك المركزي**

عالجت كثير من الدساتير موضوع استقلال البنوك المركزية ، كما كان للمشرع العادي والقضاء موقف اتجاه هذا الموضوع . وسنقف هنا على تلكم المواقف والاتجاهات في الفروع الثلاثة التالية :

**الفرع الأول**

**موقف الدساتير من استقلال البنوك المركزية**

 اهتمت دساتير كثيرة بموضوع استقلال البنك المركزي ، وسنسلط الضوء هنا على موقف دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 ، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 من الاستقلال المذكور:

**أولا : موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من استقلال البنك المركزي**

 نص الدستور العراقي النافذ بأن : البنك المركزي يُعد هيئة مستقلة ماليا واداريا ، وينظم القانون عملها ، والبنك المذكور على خلاف كثير من الهيئات المستقلة لا يرتبط عضويا بأية جهة أخرى ، لكنه يخضع للمسؤولية أمام مجلس النواب([[5]](#footnote-5)) حيث يمارس الأخير نوعين من الرقابة على البنك المركزي هما:

**1 - الرقابة البرلمانية على الأشخاص العاملين في البنك المركزي** :

لمجلس النواب الحق بالمصادقة على تعيين محافظ البنك المركزي كما له الحق بإثارة المسؤولية السياسية لمسؤولي البنك المذكور من خلال توجيه اسئلة لهم([[6]](#footnote-6)) ، واستجوابهم وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء ، واعفائهم من مناصبهم بالأغلبية المطلقة([[7]](#footnote-7)) .

**2 - الرقابة البرلمانية على أعمال البنك المركزي** :

يتحقق هذا النوع من الرقابة بوسيلتين هما :

**أ – سن القوانين التي تنظم عمل البنك المركزي** :

يمتلك مجلس النواب بوصفه جهة تشريعية صلاحية سن القوانين التي تنظم مهام البنك واختصاصاته بيد أن الصلاحية المذكورة مقيدة باتباع الاجراءات والشكليات الدستورية التي توجب أن تقدم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء إلى مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها . أما مشروعات القوانين التي تعرض ابتداء على مجلس النواب من دون أن تمر بالسلطة التنفيذية فهي قوانين غير دستورية حسب ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا ففي أحدى القضايا أضاف مجلس النواب العراقي عن طريقة لجنته المالية مادتين إلى مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ( 2 ) لسنة ( 2015 ) من دون الرجوع إلى البنك المركزي أو مجلس الوزراء ، والمادتان المضافتان هما : المادة ( 46 ) التي جاء فيها : ( يستثنى تأسيس المصارف الإسلامية من تعليمات البنك المركزي الخاصة بزيادة رؤوس أموال المصارف ... ) ، والحكمة من وراء اضافة هذا النص ، كما يرى مجلس النواب ، هو لتشجيع التعامل بالخدمات المصرفية الاسلامية ، والمادة المضافة الأخرى هي : المادة ( 50 ) التي بموجبها يلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة ( الدولار ) بسقف لا يتجاوز ( 75 ) مليون دولار يوميا ، وبرر مجلس النواب اضافة هذا النص إلى القانون استنادا للمادة ( 103 / ثانيا ) من الدستور التي جعلت البنك المركزي مسؤولا أمام مجلس النواب وعملا بصلاحيات المجلس في ممارسة اختصاصه في الرقابة على اعمال البنك المسؤول امامه إذ تبين للمجلس أن نسبة ( 57 ) من مبيعات النفط قد تم بيعها بالمزاد للعملة الصعبة دون أن يستورد مشترو العملة مقابل ذلك سلعا أو خدمات بذات القيمة مما أدى إلى استنزاف كبير للعملة وأن اخفاق البنك المركزي في إدارة مسؤولياته ألجأ المجلس إلى تشريع المادة ( 50 ) من قانون الموازنة لعام 2015 لضمان الحد من ظاهرة هدر المال العام من خلال تحديد سقف مبيعات المزاد مع حث البنك المركزي على استخدام أدواته النقدية الأخرى . وقد طعنت وكيلة محافظ البنك المركزي على هاتين المادتين أمام المحكمة الاتحادية العليا قائلة : ( ... إن ما جاء في المادتين ( 46 و50) في قانون الموازنة يتقاطع مع روح الدستور وقانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 ومع المنهج الاقتصادي الذي تتبناه الدولة وفقا لدستورها للأسباب الواردة في عريضة الدعوى ومنها أن المادة ( 60 ) من الدستور نصت على ( أولا : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانيا : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحدى لجانه المتخصصة ). وأن المادة ( 62 ) من الدستور نصت على ( أولا : يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ) . عليه وبما أن قانون الموازنة لم يتضمن المادتين المذكورتين أعلاه وإنما كانت اقتراح من إحدى هيئات مجلس النواب فإن ذلك أخل بالإجراءات التي رسمها الدستور في إعداد وإصدار القوانين حيث كان يتعين إعادة المشروع إلى مجلس الوزراء مرافقا معه المواد التي تمت إضافتها إلى القانون لغرض تعديل المشروع... كما نعى وكيلا رئيس مجلس الوزراء أمام المحكمة الاتحادية العليا أن اضافة هاتين المادتين يتعارض مع استقلالية البنك وأن تطبيق ذلك ينتج آثارا سلبية على الصعيد الدولي مفادها عدم استقلال البنك المركزي في رسم السياسة النقدية والإشراف على الجهاز المصرفي مما يؤثر سلبا في تعامل الدول والمؤسسات المالية الدولية ومنها صندوق النقد الدولي مع جمهورية العراق كما يُعرض احتياطات العراق وأرصدة البنك في الخارج إلى الخطر بمباشرة الدائنين بالدعاوى التي سبق وان علقت نتيجة الضمانات المتحققة من خلال استقلال البنك المركزي ، وعلى الصعيد الداخلي ، فإن ذلك يؤدي إلى إرتفاع سعر صرف الدولار بسبب محدودية العرض في مواجهة الطلب المتزايد كما يؤدي إلى تعطيل دور البنك المركزي في رسم السياسة النقدية باعتبارها أداة أساسية لتأدية البنك لمهامه . وقد قررت المحكمة الاتحادية العليا انه : (.. كان المقتضى في مجلس النواب الرجوع إلى مجلس الوزراء لأخذ موافقته على التغييرات التي ينوي إدخالها على مشروع الموازنة العامة أو إعادة المشروع إليه لدراسة المقترحات والتغييرات التي يراها المجلس في المشروع وفي ضوء ذلك توضع الأمور في نصابها الدستوري وفق مبدأ الفصل بين السلطات وحيث أن مجلس النواب لم يراع الأسس الدستورية المشار إليها عند تشريعه للنصوص المطعون بعدم دستوريتها في الدعوى الأصلية ... وهي المواد 46 ... و50 .. لذا فإنها جاءت مخالفة لأحكام الدستور ... )( [[8]](#footnote-8)) .

وفي رأينا أن مجلس النواب لم يكن موفقا في إضافة المادتين المذكورتين في أعلاه إلى مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية: 2015 ؛ لأن قانون الموازنة قانون مؤقت يسري مفعوله لمدة سنة مالية واحدة فلا يجوز ان يرد تنظيم موضوعات يراد لها الاستمرار والبقاء في قانون ليس له هذه الصفة . ومن جانب آخر فإن وضع حد أعلى لمبيعات البنك المركزي اليومية من الدولار ينطوي على تقييد لصلاحية البنك في

 رسم السياسة النقدية وتنفيذها ، وهذا التقييد من شأنه أن يترك آثارا وبيلة على الأوضاع الاقتصادية([[9]](#footnote-9) ) ، وإذا

كانت لمجلس النواب مؤشرات سلبية على أداء البنك المركزي فللمجلس أن يفعل وظيفته الأخرى المتمثلة بالرقابة فيُحاسب محافظ البنك ومسؤوليه على ما يجده تهاونا أو تقصيرا في أداء الواجبات المناطة بهم من خلال إثارة مسؤوليتهم السياسية أمامه . لكن ما يلاحظ على الأداء الرقابي لمجلس النواب الضعف وعدم الفاعلية لأسباب عدة يقف في مقدمتها : هيمنة المصالح الحزبية ، وشيوع المحاصصة الطائفية ، والمساومات والصفقات بين الكتل السياسية ، والتهاون في أداء الواجبات النيابية من خلال التغيب المزمن للنواب عن حضور جلسات المجلس بدون وجود رادع مناسب أو جزاء فعال ، إضافة إلى امتناع ممثلي بعض الجهات المجراة عليها الرقابة من الاستجابة والحضور إلى مجلس النواب لمواجهة ممثلي الشعب استخفافا بهم واحتماء بالكتل السياسية التي أوصلتهم إلى مناصبهم الوظيفية . إزاء هذا الوضع المختل يصبح الكلام عن استقلال الهيئات العامة المستقلة لا يخلو من خطورة ؛ لأن الإستقلال عن السلطة التنفيذية مع غياب رقابة حقيقية من مجلس النواب يفتح الباب على مصراعيه أمام تلك الهيئات للوقوع في حومة المخالفات المالية والإدارية ولات حين مندم . بناء عليه فإننا نهيب بمجلس النواب أداء واجباته التشريعية والرقابية على الوجه الأسنى سيما ما يتصل منها بالهيئات العامة المستقلة وفي مقدمتها البنك المركزي حفاظا على المصلحة العليا للدولة التي ما أنتخب أعضاء مجلس النواب إلا في سبيل تحقيقها ، والحفاظ عليها .

1. ( 1 ) أصدر مجلس الأمن في جلسته ( 4761 ) قراره المرقم ( 1483 ) في 22 / آيار / 2003 الذي وفر الحماية القانونية لشحنات النفط الخام المصدر وكذلك المنتجات النفطية والغاز الطبيعي التي منشؤها العراق بالحصانة من الدعاوى القضائية المقامة من الدائنيين التجاريين أو غيرهم على العراق ، اضافة إلى توفير الحماية لعائدات صندوق تنمية العراق (DFI) وهو خلاصة حساب المقبوضات النفطية . علما أن الحساب المذكور تم فتحه بأسم البنك المركزي العراقي لدى البنك الاحتياطي الفدرالي في نيويورك .وفي 15 كانون الأول 2010 أصدر مجلس الأمن قراره رقم ( 1956 ) الذي نصت الفقرة ( 3 ) منه بأن : يتوقف بعد تاريخ 30 / حزيران / 2011 تطبيق المادة ( 20 ) من قرار مجلس الأمن رقم ( 1483 ) المشار إليه آنفا والعمل على اقفال صندوق تنمية العراق في موعد لا يتجاوز 30 / حزيران / 2011 ونقل عائداته إلى حسابات بديلة تنشئها الحكومة العراقية ، ثم صدر قرار مجلس الأمن رقم ( 2107 ) المتخذ في جلسته ( 6990 ) المعقودة في 27 / حزيران / 2013 والذي قرر في فقرته ( 3 ) انهاء التدابير المتخذة بموجب الفصل السابع ، واخراج العراق من الفصل المذكور. تنظر : نصوص قرارات مجلس الأمن كاملة على موقع الأمم المتحدة :gro.nᴜ.www ينظر: كذلك د . مظهر محمد صالح ، رفع الحصانة الأمريكية عن الأموال العراقية الواقع والتحديات ، مقال منشور على شبكة الأنترنت في 5 / 6 / 2014 على الموقع :ten.stsimnoceigarI [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) أصدر الرئيس الأمريكي ( جورج دبيلو بوش ) الأمر الرئاسي التنفيذي رقم ( 13303 ) في 22 / آيار / 2003 تزامنا مع قرار مجلس الأمن رقم ( 1483 ) المذكور آنفا ، وقد أسبغ الأمر الرئاسي حماية حكومة الولايات المتحدة الأمريكية لأموال البنك المركزي العراقي من خطر الحجز القضائي أو التسويات بأوامر حكم قضائية من طرف واحد التي تصدرها المحاكم الأجنبية . وقد واظب الرئيس الأمريكي على تجديد أمر الحماية سنويا لغاية 29 آيار 2014 عندما قرر الرئيس(باراك أوباما ) رفع الحصانة القانونية الممنوحة لصندوق تنمية العراق وعوائد النفط والمنتجات النفطية والموجودات المالية والممتلكات الأخرى التي يمسكها البنك المركزي العراقي إزاء الملاحقات القضائية المرفوعة على العراق . ينظر : د . مظهر محمد صالح ، المصدر السابق ، ص 1 – 2 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) د . مظهر محمد صالح ، السياسة النقدية للعراق ، المصدر السابق ، ص 8 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) د . مظهر محمد صالح ، رفع الحصانة الأمريكية عن الأموال العراقية ، المصدر السابق ، ص 1 .,

 [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) نصت المادة ( 103 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن : ( أولا : يعد كل من البنك المركزي العراقي ... هيئات مستقلة ماليا وإداريا ، وينظم القانون عمل كل هيئة منها . ثانيا : يكون البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب ... ) . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) نصت المادة ( 50 ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 بأن : ( لكل عضو أن يوجه إلى ... رؤساء الهيئات المستقلة ... اسئلة خطية مع اعلام هيأة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور ) . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 3 ) ينظر : البند ( ه ) من الفقرة ( ثامنا ) من المادة ( 61 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 1 ) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد 19 / 34 / موحدة / اتحادية / اعلام / 2015 في 6 / 7 / 2015 . منشور على موقع المحكمة الاتحادية : qi.csfqari.www [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 1 ) من المسلم به فقها أن المشرع لا يختص بوضع القواعد الخاصة بتحديد سعر الصرف . ويدخل في تحديد هذا الاختصاص الأخير تخفيض قيمة العملة أو إعادة تحديد قيمتها وتحديد سعر الفائدة وأخيرا رفع سعر الخصم ، ويرى الفقه أن هذه القرارات تخرج عن اختصاص البرلمان لأسباب ترجع إلى السرعة والسرية ، وفي هذا الخصوص حدث أن مجلس الوزراء في فرنسا قرر في 19 يناير 1974 تعويم الفرنك ، وقد دعا الرئيس الفرنسي البرلمان إلى اجتماع غير عادي ؛ لإعلام ممثلي الأمة فورا بطبيعة القرار وأسبابه . وقد أعقب بيان الحكومة أمام البرلمان مناقشة ، لكنها لم تؤد مباشرة إلى التصويت على الإجراء الذي اتخذته الحكومة . وإن كانت المعارضة قد قدمت طلبا بطرح الثقة بالحكومة ، وبالإضافة إلى ذلك ، فإن الإجراءين الصادرين في 1982 بتخفيض قيمة الفرنك لم يتبعهما أي قرار من البرلمان .

ينظر : د محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، ط 1، لجنة التأليف والتعريب والنشر ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، الكويت ، 2007 ، ص 21 – 22 . [↑](#footnote-ref-9)