

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الإنفاق العام Federal Supreme Court oversight of public spending

أ.و. حيدر وهاب عبود

كلية القانون — الجامعة المستنصرية

ملخص البحث

تحتل الرقابة القضائية في الشؤون المالية بأهمية بالغة ، نظرا لما يصدره القضاء من أحكام تعد عنوانا للحقيقة . وقد لعب القضاء ولا زال دورا ايجابيا في الحفاظ على المال العام عن طريق إبطال التصرفات المالية التي تتعارض مع المصلحة العامة .

والملاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ فسح المجال واسعا للمحكمة الاتحادية العليا لكي تتصدى للمخالفات التشريعية والإدارية ذات الصبغة المالية . وقد أرسى المحكمة المذكورة بالفعل مبادئ قضائية في الشؤون المالية من قبيل أن النائب يفقد امتيازاته فور انتهاء ولاية مجلس النواب ، وأن شرط عدم تخصيص مركبة للنائب دون اشتراط هذا المنع على الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لا يعد انتهاكا لمبدأ المساواة ، وأن القانون الذي يتضمن إنفاقا ماليا لا يعد قانونا دستوريا ما لم ينل موافقة السلطة التنفيذية مسبقا ، وأن حكومة تصريح الأعمال صلاحياتها محدودة في الإنفاق ، وأن قرارات مجلس الوزراء إذا خالفت قانون الموازنة العامة تعد قرارات باطلة .

عليه تعد الرقابة المالية للمحكمة الاتحادية العليا رقابة جوهرية لاسيما إذا ما علمنا أن التنظيم القانوني العراقي يخلو من محكمة مالية متخصصة على غرار محكمة المحاسبات الفرنسية تنظر في المخالفات المالية التي تمس أحكام قوانين الموازنات العامة الاتحادية . لكن على الرغم من أهمية رقابة المحكمة الاتحادية العليا في المجال المالي ، إلا أن ما يلاحظ على النظام الداخلي للمحكمة عدم مراعاته لخصوصية القوانين المالية التي تستوجب انطلاقا من الحفاظ على المال العام السماح لكل ذي شأن من الأفراد أو غيرهم الطعن على القوانين والأنظمة النافذة وفي مقدمتها قوانين الموازنات العامة دون اشتراط توافر المصلحة في رافع الدعوى وما يثقلها من قيود لم ترد أصلا في الدستور النافذ من قبيل أن تكون حالة ومباشرة ومؤثرة في مركز الطاعن المالي والاقتصادي والاجتماعي . فتلك القيود يمكن أن تقوت على الطاعنين فرصا كثيرة للطعن على قوانين الإنفاق العام والتصرفات الإدارية المتعلقة بها مع أن المصلحة العامة تستوجب أن يفتح باب الطعن أمام هؤلاء مادام أن المال العام منفعتة عامة وتهم المواطنين جميعهم .

Research Summary

Judicial oversight in financial matters is of great importance, given the rulings issued by the judiciary that are a sign of the truth. The judiciary has played and continues to play a positive role in preserving public funds by invalidating financial transactions that conflict with the public interest. It is noteworthy that the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 has given the Federal Supreme Court a wide scope to address legislative and administrative violations of a financial nature. The aforementioned court has already established judicial principles in financial matters, such as that the

representative loses his privileges immediately after the end of the term of the Council of Representatives, and that the condition of not allocating a vehicle to the representative without stipulating this prohibition on employees and those charged with public service is not considered a violation of the principle of equality, and that the law that includes financial spending is not considered a constitutional law unless it obtains the prior approval of the executive authority, and that the powers of the caretaker government in spending are limited, and that the decisions of the Council of Ministers if they violate the general budget law are considered null and void. Accordingly, the financial oversight of the Federal Supreme Court is an essential oversight, especially if we know that the Iraqi legal system is devoid of a specialized financial court similar to the French Court of Auditors that considers financial violations that affect the provisions of the federal general budget laws. However, despite the importance of the Federal Supreme Court's oversight in the financial field, what is noticeable about the internal regulations of the court is its failure to take into account the specificity of financial laws, which require, based on the preservation of public funds, allowing any interested party, whether individuals or others, to appeal the laws and regulations in force, primarily the general budget laws, without requiring the interest of the plaintiff and the restrictions that burden it that were not originally included in the current constitution, such as being a direct and influential case on the financial, economic and social position of the plaintiff.

مقدمة introduction

تمارس الدولة منذ القدم نشاطا لا غنى عنه هو : إنفاق الأموال من أجل إشباع الحاجات العامة ، وبدون الإنفاق لا معنى للدولة ، ولا يوجد أي مبرر لبقائها ، وبذلك تصبح مقولة : (أنا أنفق إذن أنا موجود) منطقية تماما عليها . وما يميز وظيفة الإنفاق العام أنها وظيفة ضرورية ودائمة غير قابلة للتوقف أو التأجيل ، وتمثل التزاما يقع على عاتق السلطتين التشريعية والتنفيذية لتأمين متطلبات المعيشة للمواطنين والحفاظ على كيان المجتمع .

لكن إذا كان إنفاق الأموال يعد نشاطا اعتياديا ومألوفًا للسلطات العامة ، إلا أنه بالمقابل يعد نشاطا محفوفًا بالمخاطر مثل : الإسراف ، والاختلاس ، والفساد المالي . لذلك بات ضروريا أن يُراقب النشاط المذكور للتحقق سلامته ، ومطابقته للقواعد القانونية النافذة.

وللرقابة على الإنفاق العام صور مختلفة من بينها الرقابة القضائية التي تحظى بأهمية خاصة ، لكونها تمارس من قبل جهة يفترض أن تتوافر فيها سمات ايجابية مثل : الحيطة والعدالة ، وأن أحكامها عنوان للحقيقة ، ومكتسبة لحجية الشيء المقضي به . ثم أن الرقابة القضائية على الإنفاق العام فيما لو أحسن تنظيمها ، فإنها تعد وسيلة فاعلة لمكافحة الفساد المالي ، وترشيد النفقات العامة ، وتوجيهها الوجهة التي تتفق مع السياسة العامة للدولة .

لقد أدرك واضعو الدستور العراقي النافذ لسنة : ٢٠٠٥ أهمية الرقابة القضائية عندما عهدوا إلى المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات رقابية متعددة ، بعضها يخص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، وبعضها الآخر يخص الرقابة على تصرفات وإجراءات إدارية .

وأرست المحكمة المذكورة، بمناسبة ممارستها الرقابة على دستورية قوانين الإنفاق العام ومشروعية قراراتها التنفيذية، مبادئ كثيرة كان هدفها الحفاظ على مصلحة الدولة المالية ومنع كل مساس بها . ويهدف بحثنا إلى تجلية تلك المبادئ وإبرازها من أجل تنمية الوعي القانوني والقضائي والمالي ، وبما يعزز من ثقافة النزاهة وحماية المال العام.

مشكلة البحث: تختلف قوانين المالية العامة وقراراتها التنفيذية عن بقية القوانين والقرارات الأخرى من حيث اتصال الأولى بأموال الدولة وأشخاصها العامة. والمعلوم أن الأموال العامة

تخصص للمنفعة العامة لذلك يجب أن تحظى بحماية دستورية وقانونية أكبر من غيرها، كي تؤدي الوظيفة المطلوبة منها . ومن أجل توفير تلك الحماية لا بد أن تراعى الخصوصية التي تمتاز بها القوانين والقرارات المالية ، فلا ينبغي أن يخضع الطعن عليها للقيود ذاتها التي تخضع لها القوانين والقرارات الأخرى . بل لا بد أن يفتح باب الطعن أمام الأشخاص من أصحاب العلاقة جميعهم للطعن على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية ، والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تتضمن هدرا أو انحرافا ماليا دون التشدد في توافر الشروط التقليدية في رافع الدعوى مثل : المصلحة الحالة ، والمباشرة ، والمؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي ، لأن حماية الأموال العامة واجب وطني وأخلاقي وقانوني ، وهو مسؤولية الجميع مادام أن منفعتها عامة وتهم الجميع . لكن المشكلة تظهر في أن تلك الخصوصية في إقامة الدعوى لم يتم مراعاتها في قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي الذي ساوى بين القوانين المالية وبقية القوانين الأخرى من حيث الشروط المطلوبة في الطاعن مما يقتضي مراجعة موقف المشرع والمحكمة حلا لتلك المشكلة . وهذا ما سوف نكف على بيانه في بحثنا .

أهمية البحث : يحظى البحث بأهمية من الناحيتين النظرية والعملية . فمن الناحية النظرية تعاني المكتبة القانونية العراقية من ثغرة علمية لعدم تسليط الكتاب الضوء على موقف المحكمة الاتحادية العليا من الإنفاق العام . ومن الناحية العملية يعد إبراز مبادئ المحكمة المذكورة واجتهاداتها في مجال القوانين ذات الصلة بالإنفاق العام خطوة في طريق الفهم الصحيح لتلك القوانين ومعرفة مقاصد المشرع منها ، وبما يؤمن التطبيق الصحيح لها ، ويدفع كل مسؤولية عن تنفيذها .

خطة البحث : سوف نجري في هذا البحث على خطة مكونة من مطلبين : الأول يخص لتعريف النفقة العامة ، ويتكون من فرعين هما : مفهوم النفقة العامة ، والنصوص الدستورية المنظمة للإنفاق العام . أما المطلب الثاني فسيخصص لتوجهات المحكمة الاتحادية العليا في رقابتها على الإنفاق العام للدولة ، ويتكون من فرعين هما : الاجتهادات المتعلقة بالإنفاق العام بوصف المحكمة الاتحادية العليا قضاء دستوريا ، و الاجتهادات المتعلقة بالإنفاق العام بوصف المحكمة الاتحادية العليا محكمة موضوع . ثم ننهي البحث بخاتمة تتضمن أهم ما سوف نتوصل إليه من نتائج ومقترحات نراها خليفة بال طرح .

المطلب الأول: التعريف بالنفقة العامة Definition of public expenditure

من الضروري الوقوف على معنى النفقة العامة ، وبيان النصوص الدستورية التي تنظمها . وهذا ما سنقف عليه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: مفهوم النفقة العامة The concept of public expenditure

عُرفت النفقة العامة بأنها: (مجموع المبالغ النقدية التي تنفقها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بغرض تحقيق نفع عام)^(١). وعرفها آخرون بأنها: (مبلغ من النقود تقوم السلطات العامة بإنفاقه بهدف تحقيق منفعة عامة)^(٢). وعرفها بعض الكتاب بأنها: (مبلغ من النقود ينفقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة)^(٣). ومن جانبنا يمكن أن نعرف النفقة العامة بأنها : (المال الذي تنفقه الدولة أو أحد أشخاصها لإشباع حاجة عامة). ويتبين من تعريفنا للنفقة العامة أنها تتكون من ثلاثة عناصر هي :

أولا : النفقة العامة مبلغ من المال

First: Public expenditure is an amount of money

تنفق الدولة ، مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، الأموال للقيام بالوظائف المنوطة بها ، وهذه الأموال قد تكون نقدية ، وهذا هو الغالب ، وقد تكون استثناء أموالا عينية . فالمعيار الذي يعتمد عليه لوجود إنفاق عام من عدمه هو خروج أموال من ذمة الدولة المالية . فمتى خرجت تلك الأموال ، مهما كانت صورتها أو نوعها ، كنا أمام نفقة عامة . لكن إذا كان الإنفاق العيني استثناء من الأصل إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود هذا النوع من الإنفاق أو استبعاده تماما ، فمن الخطأ الفقهي قصر إنفاق الدولة على النقود وحدها^(٤) ، لأن الإنفاق بأموال غير نقدية متوقع أن تقوم به الدولة في أي وقت مثل : توزيع الدور أو قطع الأراضي أو الشقق السكنية بدون مقابل أو بأسعار رمزية لاسيما في الدول التي تسعى لحل أزمة السكن مثل : العراق ، عليه لا بد أن نخضع هذا الإنفاق للصوابط والقواعد التي تخضع لها نفقات الدولة مثل : القانونية ، والترشيد ، والرقابة بمختلف صورها ، وفي ذلك حماية لأموال الدولة من الفساد . أخيرا لا بد من القول إن الإنفاق النقدي الشائع حاليا لم يعد مقصورا على العملات الورقية والمعدنية بل أخذ بفعل التطورات التكنولوجية صورا جديدة مثل : النقود الإلكترونية ، والعملات المُشفرة^(٥) .

ثانيا : النفقة العامة تدفع من قبل الدولة أو أحد أشخاصها

Second: Public expenses are paid by the state or one of its persons

لكي توصف النفقة بأنها عامة فلا بد أن تصرف من جهة عامة مثل : الدولة أو أشخاصها الإقليمية مثل : الأقاليم أو المحافظات أو الأشخاص المرفقية مثل : الهيئات العامة والشركات العامة . عليه فإن النفقات التي تصدر عن أشخاص خاصة لا تعد نفقات عامة ، وإن استهدفت تحقيق نفع عام^(٦) ، اللهم إلا إذا سمحت لهم الدولة وفوضتهم بهذا الإنفاق نيابة عنها^(٧) .

ثالثا : هدف النفقة العامة تحقيق نفع عام

Third: The goal of public expenditure is to achieve public benefit

إن الإنفاق الذي تقوم به الدولة يجب أن يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ، أما إذا استهدفت تحقيق مصلحة خاصة ، فإن ذلك يعد إخلالا بمبادئ دستورية مثل : العدالة والمساواة بين المواطنين . ويعد كذلك مظهرا من مظاهر الفساد المالي في الدولة ، ويضعف الثقة فيها لا سيما إذا ما علمنا أن النفقات العامة يتم تمويلها غالبا عن طريق فرض الأعباء العامة على المواطنين . فمثلا يتساوى هؤلاء بالأعباء ، فمن العدالة أن يتساووا كذلك بالمنافع حسب نظرية (الغنم بالغرم) . عليه تعد النفقة التي يقوم بها الموظفون والمكلفون بخدمة عامة نفقة خاصة إذا كان الهدف منها تحقيق المصلحة الشخصية^(٨) .

الفرع الثاني: النصوص الدستورية المنظمة للإنفاق العام

Constitutional texts regulating public spending

نظمت النفقات العامة مجموعة من النصوص التي وردت في دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ مما يقتضي على السلطات العامة التقيد بها والنزول على أحكامها . والنصوص المذكورة يمكن تقسيمها على ثلاثة أنواع : نصوص تتصل بالمبادئ الاجتماعية والاقتصادية ، ونصوص تنظم اختصاص السلطات العامة بالإنفاق، ونصوص تحدد الأداة القانونية لبعض صور الإنفاق . وسنتكلم عن تلك الأنواع في البيان الآتي :

أولاً : النصوص ذات الصلة بالمبادئ الدستورية الاجتماعية والاقتصادية

First: Texts related to social and economic constitutional principles

توجد نصوص دستورية توجيهية ألزمت الدولة بتوفير مجموعة من الخدمات التي تعزز الحقوق والحريات مثل : حماية الأمومة والطفولة ، ورعاية الشباب وأصحاب الهمم ، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم مع كفالة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة وكريمة عن طريق تأمين الدخل المناسب ، والسكن الملائم ، والرعاية الصحية ، والظروف البيئية المناسبة ، والتعليم المجاني في مختلف مراحلها ، وتشجيع ممارسة الرياضة وتوفير مستلزماتها ، ورعاية النشاطات الثقافية والبحث العلمي مع معالجة المشاكل المجتمعية وفي مقدمتها : الشيخوخة ، والمرضى ، والعجز عن العمل ، والتشرد ، واليتم ، والبطالة ، والجهل والخوف والفاقة ، والالتزام بإصلاح الاقتصاد وفق أسس حديثة وبما يضمن استثمار كامل الموارد الطبيعية والبشرية وتنويعها ، ودعم القطاع الخاص ، وتشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة^(٩).

إن النصوص أعلاه تتضمن دلالات دستورية عدة أهمها :

١- يقع على الدولة واجب كفالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن طريق وضع منهاج حكومي وسياسة مالية تأخذ في الحسبان ضرورة توفير الاعتمادات المطلوبة لتمويل النفقات اللازمة لحماية تلك الحقوق وصيانتها. أما في حالة امتناع السلطتين التنفيذية والتشريعية عن تخصيص الاعتمادات المطلوبة أو رصد اعتمادات غير كافية ، فإن ذلك يعد مخالفة دستورية تستوجب المساءلة . وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها إلى : (...أن دستور جمهورية العراق لعام : ٢٠٠٥ ، خصص الفرع الثاني من الباب الثاني لمعالجة وتنظيم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المواد (٢٢-٣٦)) وبتفصيل دقيق لكل حق من تلك الحقوق ، وهذا يعني أن الدستور العراقي أوجب إنفاذ تلك الحقوق وإمكانية التقاضي أمام المحاكم المختصة والتمكين القانوني لها ، والنفاد القضائي للأحكام التي تصدر بشأنها ...).

ثم تضيف المحكمة أن فكرة العدالة الاجتماعية تطورت (... من فكرة فلسفية غائبة إلى فكرة قانونية تتمثل في تقديم الخدمات الاجتماعية لسد الحاجات الإنسانية الضرورية لتتوج أخيراً بالنسبة للمحكمة الاتحادية العليا بوصفها مبدأ من المبادئ الدستورية التي يجب أن تستقر عليها وإلزام جميع السلطات بعدم تجاوزها وتوفير كل الإمكانيات والسبل لتحقيقها إذ أن ثروة البلد للشعب وليس لجهة أخرى ...)^(١٠).

٢- لا يكفي أن تدرأ الدولة عن الأفراد غائلة الجوع والعوز والحرمان وتأمين حد الكفاف بل يجب عليها أن تؤمن لهم مستوى مالياً مناسباً يحفظ كرامتهم ويوفر لهم معيشة لائقة ورغيدة. وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن : (... تأخير تسلم الرواتب أو اجتيازها مثلاً يحصل في الإقليم حالياً يمثل انتهاكاً للحقوق ، ويخالف أحكام المادة (٣٠ / أولاً) من الدستور التي ألزمت الدولة بتوفير الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم ...)^(١١).

٣- إن حقوق الأفراد تقابلها واجبات على الدولة أي التزامات إيجابية مثل : التعليم المجاني الذي يستلزم من الدولة أن تخصص النفقات الضرورية لتأمين متطلباته .

ثانيا : النصوص التي نظمت اختصاصات السلطات العامة بالإنفاق

Second: Texts that regulate the powers of public authorities in spending

وردت في دستور جمهورية العراق نصوص نظمت اختصاصات السلطات العامة بالصرف المالي مثل : النصوص الخاصة بالموازنات العامة والخطط المتعلقة بالتنمية الاقتصادية . فقد زود الدستور مجلس الوزراء بصلاحيات إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية^(١٢) ، وتقديمها إلى مجلس النواب لإقرارها^(١٣) ، وصلاحيات مجلس النواب في إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة العامة وفصولها ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات^(١٤) . وصلاحيات (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) في التحقق من الاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها^(١٥) ، وصلاحيات مجلس القضاء الأعلى في اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها^(١٦) .

ثالثا : النصوص التي حددت الأداة القانونية لبعض صور الإنفاق

Third: Texts that define the legal instrument for some forms of spending

مثل : النص الذي يوجب أن تحدد حقوق رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وامتيازاتهم بقانون ، والنص الذي يلزم أن يحدد بقانون راتب رئيس الجمهورية ومخصصاته ، وراتب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومخصصاتهم ومن هم بدرجتهم^(١٧) . وهذه النصوص مرتبطة بالنقطة السابقة من حيث أن جهة الاختصاص في تحديد الرواتب والمخصصات للفئات المذكورة أنفا هي السلطة التشريعية حصرا ، لكونها الجهة المختصة بتشريع القوانين . نستنتج مما تقدم أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن نصوصا كافية لتنظيم الاعتمادات المالية، ولم يأت إلا بالنزr اليسير من القواعد الخاصة بالإنفاق العام خلافا لما كان معمولاً به في دساتير سابقة مثل: القانون الأساسي الملغى لسنة ١٩٢٥ الذي وضح توضيحا وافيا الإجراءات المطلوبة للصرف المالي الحكومي^(١٨) .

إن عدم احتواء الدستور العراقي على النصوص الكافية لتنظيم موضوع النفقات العامة ربما يعد أحد أسباب المشاكل المزمنة التي تعاني منها مالية الدولة العراقية مثل : تأخر تحضير الموازنة العامة وإعدادها وإقرارها، وغياب حسابات الصرف الختامية ، واللجوء إلى قوانين بديلة عن قانون الموازنة العامة مثل: قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم: (٢) لسنة ٢٠٢٢ .

المطلب الثاني: توجهات المحكمة الاتحادية العليا في رقابتها على الإنفاق العام للدولة

Federal Supreme Court's orientations in its oversight of the state's public spending

بادئ الرأي لا بد من القول إن المحكمة الاتحادية العليا تختص بنظر نوعين من المنازعات : منازعات تنظرها المحكمة بوصفها قضاء دستوريا ، ومنازعات تنظرها المحكمة بوصفها محكمة موضوع . وفي كلا النوعين اتجهت المحكمة الاتحادية العليا للاجتهاد بمناسبة نظرها لمنازعات مالية تتصل بالإنفاق العام للدولة . وسنقف على تلك الاجتهادات في الفرعين الآتيين: الفرع الأول: الاجتهادات المتعلقة بالإنفاق العام بوصف المحكمة الاتحادية العليا قضاء دستوريا

Efforts related to public spending as a constitutional court of the Federal Supreme Court

يظهر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ، بوصفها قضاء دستوريا ، في مظهرين هما : المظهر الرقابي ، والمظهر التفسيري . وسنتناول ذينك المظهرين في البيان الآتي :

أولاً : رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية قواعد الإنفاق العام
First: The Federal Supreme Court's oversight of the constitutionality of public spending rules

تخضع دستورية القواعد القانونية التي تنظم الإنفاق العام لرقابة لمحكمة الاتحادية العليا . وسنبين فيما يلي القواعد القانونية التي تخضع لهذا النوع من الرقابة ، والجهات التي لها صلاحية تحريكها ، وأهم اجتهادات المحكمة بهذا الخصوص :

١- القواعد القانونية التي تخضع دستوريته لرقابة المحكمة الاتحادية العليا

1- Legal rules whose constitutionality is subject to the supervision of the Federal Supreme Court

نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٩٣) من دستور: ٢٠٠٥ بأن: (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة).

يتبين من النص المتقدم أن المحكمة تمارس الرقابة على دستورية النصوص التشريعية والأنظمة النافذة . أما بقية القواعد القانونية فلا تختص المحكمة بفحص دستوريته . وفي هذا تقول المحكمة: (...إن خلاصة دعوى المدعي ن. م. هو طلب الحكم بعدم دستورية احتساب حصة إقليم كردستان العراق على أساس الإنفاق الفعلي لجميع محافظات العراق ، ومن ضمنها محافظات إقليم كردستان العراق..... لاحظت المحكمة أن..... الطلب بالصيغة التي أقيمت بها الدعوى لا تختص به المحكمة، وذلك لأن اختصاصها وفق المادة (٩٣ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام : ٢٠٠٥ ، هو البت في دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وليس البت في دستورية القرارات والإجراءات الصادرة عن الوزارات ومؤسسات الدولة الأخرى....)^(١٩).

وفي قرار آخر تذهب المحكمة إلى أن : (... دعوى المدعي أنصبت على طلب الحكم بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء بالعدد : (٣٠٣٧ / ٢٣٢٨٩٣٩) في ٩ / ١٠ / ٢٠٢٣ وعند إمعان النظر من لدن هذه المحكمة في طلب المدعي ، وجد أنه حري بالرد شكلاً ، ذلك أن الرقابة الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا ... تمتد إلى القوانين والأنظمة النافذة ، ولا تتعدها إلى القرارات الصادرة عن السلطات الاتحادية...)^(٢٠).

٢- الجهات التي لها صلاحية تحريك الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة

2-The authorities that have the authority to exercise oversight over the constitutionality of laws and regulations in force

أوجب دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ أن يكفل القانون لمجلس الوزراء ، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة الاتحادية العليا ، وأن ينظم القانون عمل المحكمة^(٢١). وكان من المفترض أن يتولى المشرع العراقي بنفسه سن القواعد القانونية التي تكفل الطعن القضائي المباشر، والتي تنظم عمل المحكمة كما تطلب ذلك الدستور، لكن المشرع لم يمارس الاختصاص المعهود إليه، واكتفى بأن ردد العبارات ذاتها التي وردت في الدستور . وهي: (يكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة)^(٢٢). ولم يوضح لنا القانون كيفية تحقيق ذلك ، وفصل المشرع أن يفوض اختصاصه إلى المحكمة الاتحادية العليا عندما حولها صلاحية إصدار نظام داخلي تُحدد فيه الإجراءات التي تنظم سير العمل ، وكيفية قبول الطلبات وإجراءات الترافع أمام المحكمة^(٢٣) ، وكل ذلك جرى من دون وجود نص دستوري صريح يُجيز هذا التفويض . ومعنى ذلك أن

الموضوعات التي تطلب الدستور أن تنظم بقانون جرى تنظيمها بناء على قانون مما يعد مخالفة للقاعدة المعروفة : (إن الاختصاصات المفوضة لا تفوض إلا بنص). ومهما يكن من أمر، فإن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت نظامها الداخلي الذي حددت فيه الجهات التي لها صلاحية تحريك الرقابة الدستورية وفق مجموعة من الشروط نقف عليها في الكلام الآتي^(٢٤) :

أ - أية محكمة تنظر حسب اختصاصها في الدعوى المعروضة أمامها وتجد أن نصا في قانون أو نظام يتعلق بتلك الدعوى غير دستوري أن تقدم طلبا بتحريك الرقابة على الدستورية ، ولعضو الإدعاء العام أمام تلك المحكمة أن يطلب ذلك أيضا.

ب - لأي من الخصوم الدفع بدستورية نص قانوني أو نظام يتعلق بدعوى منظورة أمام محكمة الموضوع .

ج- لأي من السلطات الاتحادية الثلاث التشريعية ، والتنفيذية والقضائية ، والوزارات ، والهيئات المستقلة ، ورئاسة وزراء الإقليم ، والجهات غير المرتبطة بوزارة ، والمحافظين الطلب من المحكمة الاتحادية العليا البت بدستورية نص قانوني أو نظام على أن يتعلق النص المطعون عليه بمهام تلك الجهات ، وأثار خلافا في التطبيق.

د - لأي من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة أو منظمات المجتمع المدني المعترف بها قانونا ، الحق في إقامة الدعوى المباشرة أمام المحكمة الاتحادية العليا ، للبت بدستورية نص في قانون أو نظام على أن تكون الدعوى مستوفية للشروط كافة المنصوص عليها في المواد (٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧) من قانون المرافعات المدنية المعدل رقم : (٨٣) لسنة : ١٩٦٩ ، إضافة إلى توفر الشروط الآتية :

- أن يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ، ومباشرة ، ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي على أن تتوفر ابتداء من إقامة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها .
- أن يكون النص المطعون فيه قد طبق على المدعي فعلا .
- أن لا يكون المدعي قد استفاد من النص المطعون فيه كلاً أو جزءاً .
- أن تتضمن عريضة الدعوى البريد الإلكتروني للمدعى عليه ، وبيان واضح للنص المطعون عليه والنص الدستوري المدعى مخالفته ، وأسباب المخالفة الدستورية . ويرفق معها نسخة من النص التشريعي المطعون عليه .

استنادا لما تقدم ، فإن المحكمة الاتحادية العليا تنظر في الدعاوى التي تتوفر فيها الشروط أعلاه . أما الدعاوى التي لا تتوفر فيها تلك الشروط فمصيورها الرد . ومن أمثلة الحالة الأخيرة عدم توجه الخصومة ، ففي أحد القرارات ذهبت المحكمة إلى : (...أن طلب المدعي المتضمن الحكم بدستورية المواد المشار إليها في عريضة الدعوى واجب الرد ، لعدم توجه الخصومة اتجاه رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته ، إذ أن الخصومة في الطعن بدستورية نصوص القوانين تكون اتجاه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته...)^(٢٥).

وفي قرار آخر قضت المحكمة بأن : (... الخصم في الدعوى الخاصة بالطعن بدستورية نص تشريعي هو من شرعه وليس الجهة الموكلة إليها تنفيذه ، وحيث إن المدعى عليه لم يكن هو من شرع القرار محل الطعن لذا تكون خصومة المدعين له غير متوجهة في الدعوى ، وإذا كانت الخصومة غير متوجهة تحكم المحكمة ولو من تلقاء نفسها برد الدعوى...)^(٢٦).

ومن الأمثلة الأخرى لرد الدعوى عدم توفر شرط المصلحة ، ففي أحد القضايا ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أنه : (... يشترط أن يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة

ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي ، وأن تتوافر هذه المصلحة ابتداء من إقامة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها . كما يُشترط أن يكون النص المطعون فيه قد طبق على المدعي فعلا ، وأن لا يكون قد استفاد من النص المطعون فيه كلاً أو جزءاً . وحيث أن شرط المصلحة على وفق ما تقدم بيانه غير مُتحقق في دعوى المُدعي ، لذا تكون دعواه حرية بالرد من هذه الجهة ...) (٢٧) .

إن إنعام النظر في النصوص الواردة في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا التي تتناول شرط المصلحة الواجب توافرها في المدعي ، وكذلك قرارات المحكمة التي حددت مفهوم هذا الشرط يكشف لنا عن وجود تباين بين الدستور النافذ وبين تلك النصوص والقرارات . فالدستور لم ترد في ثنياه مفردة المصلحة بتاتا ، وكل ما أشرطه أن يكون للفرد أو غيره شأن في الدعوى المُقامة ، وأنت عبارة النص الدستوري بالصيغة الآتية : (... ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة) .

إن المعنى الذي تقودنا إليه مفردات النص المتقدم هو أن كل فرد وغيره من الأشخاص الخاصة مثل : الجمعيات والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني إضافة إلى أشخاص القانون العام لهم حق الطعن على دستورية النصوص التشريعية والأنظمة النافذة مادام أن لهم علاقة بموضوع الدعوى . بمعنى آخر أن القانون أو النظام الذي تثار الشكوك حول دستوريته إذا مس الأفراد أو غيرهم في حالاتهم ، أو قضاياهم ، أو أمورهم ، أو أوضاعهم أو مراكزهم فلهم الحق في الطعن عليه أمام المحكمة . وهذا التفسير ينسجم تماما مع خصائص الدعوى الدستورية التي هي : دعوى عينية توجه الخصومة فيها إلى القانون أو النظام الطعين أو النصوص الواردة فيه ولا توجه إلى شخص المدعي عليه ، وتهدف المحكمة عند النظر فيها إلى إعلاء مبدأ سمو الدستور وتغليب أحكامه على ما دونه من أحكام أخرى دون أن ينصرف نظرها إلى حماية الحقوق الشخصية للطاعن . أما مفردة المصلحة الواردة في النظام الداخلي للمحكمة المقيدة بأن تكون حالة ، ومباشرة ، وحقيقية فتتلاءم مع الدعاوى الشخصية وليست العينية ، لأن معنى المصلحة هو جلب منفعة أو دفع مضرة تمس مركز المدعي ، وهو ما لا ينسجم مع الدعوى الدستورية . لذلك فإن عدم ذكر عبارة المصلحة في دستور جمهورية العراق لسنة: ٢٠٠٥ كان مقصودا كي تتاح للأفراد ، وغيرهم من ذوي العلاقة ، فرصة التقاضي الدستوري بأيسر الطرق ، وأبسط الإجراءات (٢٨) .

إن الكلام المتقدم ينبغي أن لا يفهم منه أن الدعوى الدستورية لدى المحكمة الاتحادية العليا متاحة للجميع ، مثلها في ذلك مثل دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية التي تُجيز لكل شخص التقدم للقضاء وعرض مطالبه نزولا عند مقتضيات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، إنما يقصد من كلامنا أن باب الطعن على القوانين والأنظمة يفضل أن يبقى مفتوحا لكل ذي شأن من دون اشتراط أن تكون لهم مصلحة حالة ومباشرة بالطعن مثل : المكلفين بالضرائب الذين من حقهم أن يطعنوا في أي قانون أو نظام يسمح بصرف أموال لا تحقق النفع العام ما دام أن تمويل تلك المصروفات يتم في الغالب من أموال الضرائب التي يدفعونها .

بقي لنا أن نشير إلى نقطة هامة تمثلت بما ورد في المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا النافذ لسنة : ٢٠٢٢ التي نصت بأن : (يُقدم الطعن بدستورية قانون الموازنة الاتحادية أو أي نص فيه من قبل السلطات والجهات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا النظام خلال مدة لا تزيد عن (٣٠) يوما من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، وتطبق عليه الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٢١) من هذا النظام . وعلى المحكمة البت في الطعن خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تاريخ تسجيله إلا إذا اقتضت الضرورة خلاف ذلك) .

الذي يفهم من النص المتقدم أن الطعن على دستورية قانون الموازنة الاتحادي مقصور على أشخاص عامة محددة على سبيل الحصر وهي : السلطات الاتحادية الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والوزارات ، والهيئات المستقلة ، ورئاسة وزراء الإقليم ، والجهات غير المرتبطة بوزارة ، والمحافظين . أما غير هؤلاء فلا يحق لهم الطعن على دستورية قانون الموازنة .

وربما يبرر مسلك المحكمة في أن قانون الموازنة هو قانون السلطات العامة ما دام أن موضوعه لا يتعدى تقدير إيرادات تلك السلطات ونفقاتها . لكن ما ينبغي ملاحظته هنا أن نصوص قانون الموازنة لا تخاطب السلطات العامة وحدها بل تخاطب الأفراد كذلك عن طريق فرض ضرائب جديدة عليهم أو زيادة عبء الضرائب القائمة إلى جانب النصوص التي تنظم أوضاع الموظفين والمكلفين بخدمة عامة والنصوص التي تنظم عمل المصارف . فهذه النصوص اعتاد مجلس النواب إلى جانب مجلس الوزراء إدراجها سنويا في قانون الموازنة العامة ، وأصبحت تكون ما يعرف بالملحقات التي تناول موضوعات لا صلة لها مباشرة بجوهر الموازنة العامة^(٢٩) . عليه فإن حرمان الأفراد أو كل من له شأن من حق الطعن المباشر على دستورية تلك النصوص التي تمس مراكزهم القانونية يتعارض مع أحكام الدستور التي أوجبت صراحة كفالة حقهم في الطعن .

٣- المبادئ التي أرستها المحكمة الاتحادية العليا بمناسبة رقابتها على دستورية الإنفاق العام

3-The principles established by the Federal Supreme Court in its oversight of the constitutionality of public spending

أسست المحكمة الاتحادية العليا ، وهي بصدد رقابتها على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، مبادئ عدة ذات صلة بالنفقات العامة . نتعرض لأهمها في البيان الآتي :

أ- عدم دستورية القوانين التي ترتب التزامات مالية على الخزينة العامة إذا شرع مجلس النواب تلك القوانين دون الرجوع للسلطة التنفيذية

A- The unconstitutionality of laws that impose financial obligations if they are enacted by the House of Representatives without referring to the executive authority

أسبغت المحكمة الاتحادية العليا حماية لخزينة الدولة من القوانين التي يشرعها مجلس النواب والتي تتضمن إنفاق الأموال دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية . وقد قررت المحكمة في أحد أحكامها عدم دستورية القوانين المذكورة ، لأنها تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات ، وجاء في الحكم : (... السلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٤ / أولا) من الدستور ، وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقا للسياقات الدستورية . وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيات يلزم أن يكون مراعي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه ، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك ...)^(٣٠) .

ونحن نؤيد المحكمة فيما ذهبت إليه لقطع الطريق على النواب الذين قد يستغلون تشريع القوانين المالية لتحقيق مكاسب سياسية أو حزبية أو انتخابية ، لكن ما يلاحظ على قرار المحكمة أنه أوجب على مجلس النواب الرجوع إلى السلطة التنفيذية دون أن يحددها تحديدا كافيا . فمن المعلوم أن السلطة التنفيذية تتكون من جهتين هما : رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ،

والرجوع هنا ينبغي أن يكون إلى مجلس الوزراء دون غيره بدلاله ما ورد في الفقرة (ثانيا) من المادة (٦٢) من الدستور التي أوجبت على مجلس النواب (عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات) ، ولأن مجلس الوزراء هو من يرسم السياسة العامة للدولة ويختص بتنفيذها حسب ما ورد في الفقرة (أولا) من المادة (٨٠) من الدستور. وعود على بدء ، فإن القوانين التي لا تتضمن جنبه مالية ، يستطيع مجلس النواب أن يشرعها دون الرجوع للسلطة التنفيذية شريطة أن لا تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي صوت عليه مجلس النواب ، وأن لا تتقاطع مع مهام السلطة القضائية ، وفي هذا تقول المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المتقدم بأن : (...القانون موضوع الطعن وهو (قانون استبدال أعضاء مجلس النواب) رقم : (٦) لسنة : ٢٠٠٦ ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات ، لأنه لم يرتب آثارا مالية مضافة على السلطة التنفيذية ولا يشكل خلافا مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها قد جاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة ممارسة اختصاصها الأصيل المنصوص عليه في المادة (٦١ / أولا) من الدستور ، وإعمالا لحكم المادة ٤٩ / خامسا منه ...) .

ب- منع المشرع للنواب من الانتفاع بأموال الدولة العينية من دون أن يمتد هذا المنع على بقية الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لا يعد تصرفا مخالفا للدستور

B- Reducing public expenditures is not considered a violation of the Constitution if it includes those who hold similar legal positions

قدم أحد النواب طعنا على المادة (٢ / ثالثا / د) من قانون إلغاء الامتيازات المالية للمسؤولين في الدولة رقم : (٢٨) لسنة : ٢٠١٩ التي أوجبت (الاستمرار بالعمل على عدم تخصيص سيارة لأعضاء مجلس النواب) . وقد نعى الطاعن على نص المادة المذكورة مخالفته لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من الدستور ، الذي مقتضاه أن الأفراد أمام القانون سواء دون تمييز بينهم في اكتساب الحقوق وممارستها والتحمل بالالتزامات وأدائها ، وهذا ما لم يحققه المشرع في المادة المذكورة أنفا عندما سمح لفئات وعناوين أخرى من موظفين ومكلفين بخدمة عامة بأن تخصص لهم سيارات ومنع ذلك على أعضاء مجلس النواب على الرغم وجود أسباب تقتضي هذا التخصيص لهم بحكم تنقلهم من محافظاتهم إلى مقر مجلس النواب وبالعكس ، وأن التخصيص لا يعني التملك ، لأن النائب يعيد المركبة بعد انتهاء ولايته . وقد نظرت المحكمة في الطعن ووجدت بأن النص المطعون عليه كان خيارا تشريعا لمجلس النواب استنادا لصلاحياته الدستورية ولا يخالف مبدأ المساواة ، ذلك أن المقصود بالمساواة الواردة في المادة (١٤) من الدستور هي المساواة في الحالة الواحدة وليس الحالات المختلفة ، هذا من جهة ومن جهة أخرى ، فإن من الأسباب الموجبة لتشريع القانون رقم : (٢٨) لسنة : ٢٠١٩ قانون إلغاء امتيازات المسؤولين في الدولة هو تخفيف الأعباء المالية على خزينة الدولة ، وتخفيض النفقات وإلغاء امتيازات المسؤولين في الدولة ، وتحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين أبناء الشعب العراقي (٣١) .

ت - إلغاء المشرع للامتيازات المالية للموظفين والمكلفين بخدمة عامة من دون مراعاة الاختلاف في مراكزهم القانونية يعد تصرفا مخالفا للدستور

C - The legislator's cancellation of the financial privileges of employees and those charged with public service without taking into account the difference in their legal positions is an act that is contrary to the constitution.

تتلخص وقائع القضية في أن قانون إلغاء الامتيازات المالية للمسؤولين في الدولة رقم : (٢٨) لسنة : ٢٠١٩ نص في المادة (٩) منه بأن : (تسري أحكام هذا القانون على رئيس الجمهورية

ونوابه ، ورئيس مجلس النواب ونائبيه ، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، ورئيس مجلس القضاء الأعلى ، ورئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا ، وأعضاء مجلس النواب والوزراء ومن هم بدرجتهم ، ورؤساء الهيئات المستقلة والمحافظين والوكلاء ومن هم بدرجتهم ، والمستشارين ومن هم بدرجتهم والدرجات الخاصة ، والمدراء العامين ومن هم بدرجتهم والموظفين من الدرجة الثالثة (صعوداً). ونص في الأسباب الموجبة لتشريع القانون بأنه: (لغرض تخفيض النفقات وإلغاء امتيازات المسؤولين في الدولة ولضمان تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين أبناء الشعب العراقي ، شرع هذا القانون) . وقد أقام مجموعة من الموظفين الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا وطلبوا فيها الحكم بعدم دستورية عبارة (والموظفين من الدرجة الثالثة صعوداً) واستبعادهم من تطبيق أحكام هذا القانون . وأصدرت المحكمة قرارها المتضمن أن المسؤول هو: (... من تسلم منصبا إداريا بدرجة عليا أو مسؤولية بدرجة خاصة في السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور ولا يمتد هذا الوصف ليشمل الموظفين من الدرجة الثالثة والثانية والأولى كونهم في مركز قانوني يختلف عن المراكز القانونية التي يتمتع بها المسؤولون في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، لاختلاف الامتيازات التي يتمتع بها كل منهم ، لا سيما أن الدرجة الثالثة وما بعدها صعوداً في سلم الوظيفة العامة ، لا تعد من قبيل الامتيازات التي تمنح للموظف ، بلا ضوابط ، لاستحقاق الموظف لتلك الدرجات تبعاً للتدرج الوظيفي الذي يخضع له بموجب قوانين الوظيفة العامة وشروطها القائمة على أساس الشهادة والقدم ومدة السنوات والترفع والعلو وغيرها. وبذلك فإنهم لا يتمتعون بالامتيازات التي يتمتع بها المسؤولون لذا فإن مساواة الموظفين من الدرجة الثالثة والثانية والأولى مع المسؤولين المشار إليهم أنفاً وإدراجهم ضمن نص المادة (٩) من قانون إلغاء الامتيازات المالية للمسؤولين في الدولة رقم : (٢٨) لسنة : ٢٠١٩ وخضوعهم لأحكام القانون المذكور يتعارض مع أحكام المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ التي نصت على (العراقيون متساوون أمام القانون ...) ذلك أن مبدأ المساواة الوارد في الدستور يقتضي إعماله بموجب أحكام القانون على الفئات المتمثلة من حيث مراكزها القانونية، لعدم إمكانية تطبيق مبدأ المساواة على من يتمتعون بمراكز قانونية مختلفة ... ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالآتي: عدم دستورية عبارة (الموظفين من الدرجة الثالثة صعوداً) الوارد ذكرها في عجز المادة (٩) من قانون إلغاء الامتيازات المالية ...^(٣٢).

ث - مراعاة المحكمة لعدم تحميل الخزينة العامة أعباء مالية عند تحديد تاريخ سريان الحكم بعدم دستورية نص تشريعي

D-The court shall take into account not to impose financial burdens on the public treasury when determining the effective date of the ruling declaring a legislative text unconstitutional.

راعت المحكمة الاتحادية العليا عند تحديدها لتاريخ نفاذ الحكم الصادر منها بعدم دستورية نص قانوني ألا يرتب هذا النفاذ أعباء مالية ترهق الخزينة العامة للدولة ويزيد من نفقاتها . وقد جاء ذلك الاجتهاد بمناسبة الطعن على دستورية النص الواردة في المادة : (٣٥ / رابعا / أ / ٤) من قانون التقاعد الموحد رقم : (٩) لسنة : ٢٠١٤ الذي جاء فيه : (يستحق القاضي وعضو الإِدعاء العام أو خلفه راتباً تقاعدياً بمقدار (٨٠ %) ثمانين من المئة من آخر راتب ومخصصات تقاضاها في الخدمة عند إحالته إلى التقاعد (على أن لا تتجاوز المخصصات ال ١٥٠ % من الراتب الوظيفي) في إحدى الحالات الآتية : إذا أحيل إلى التقاعد بناء على طلبه وكانت له خدمة في القضاء أو في الإِدعاء العام لا تقل عن (٣٠) ثلاثين سنة) . وقد ذهبت

المحكمة إلى عدم دستورية النص المتقدم ، لأنه لم يتضمن احتساب الخدمة التي دفعت عنها التوقيفات التقاعدية ، إذ أن القاضي أو عضو الإِدعاء العام قبل تعيينه قاضيا أو مدعيا عاما قد يكون موظفا أو محاميا أو غير ذلك ، وأن الموظف تستقطع من راتبه توقيفات تقاعدية والمحامي أثناء عمله في مهنة المحاماة أيضا ملزم بدفع التوقيفات التقاعدية ، وبالتالي فإن عدم احتساب تلك المدة خدمة تقاعدية يخالف أحكام المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق التي تقتضي مساواة الجميع أمام القانون مما يجعل النص المطعون عليه مخالفا للدستور . والأصل أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي تقرر عدم دستورية أي نص تشريعي تسري من تاريخ صدور الحكم ما لم ينص القرار على خلاف ذلك وفقا لأحكام المادة (٣٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم : (١) لسنة : ٢٠٢٢ ، وحيث أن سريان الحكم بعدم دستورية العبارة المطعون عليها من تاريخ صدور الحكم فيه تمايز بين من أحيل على التقاعد قبل يوم واحد من صدور الحكم ، وبين من يُحال على التقاعد بعد صدوره ولو بيوم واحد ، كما أن اعتبار الحكم نافذا من تاريخ تشريع النص (سنة ٢٠١٤) فيه إرهاب لموازنة الدولة لما سبترتب بموجبه من حقوق مالية لجميع القضاة الذين أحيلوا على التقاعد قبل تاريخ صدوره . لذا فإن تحديد بداية السنة المالية الحالية تاريخا لنفاذه وفقا لصلاحيات المحكمة في تحديد تاريخ نفاذ الحكم ، يعد تركيضا لمبدأ العدالة في الأحكام القضائية التي يجب أن تراعى حتى في مدد نفاذها . عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بما يأتي : عدم دستورية عبارة (في القضاء أو في الإِدعاء العام) الواردة في المادة (٣٥ / رابعا / أ / ٤) ، ويكون النص كما يأتي : (إذا أحيل إلى التقاعد بناء على طلبه وكانت له خدمة لا تقل عن (٣٠) سنة ، ويكون الحكم نافذا اعتبارا من تاريخ ٢٠٢٤ / ١ / ١) (٣٣) .

إن الحكم المتقدم ، وإن كان قد جنب خزينة الدولة مطالبات الزيادة في الراتب التقاعدي للقضاة وأعضاء الإِدعاء العام الذين أحيلوا على التقاعد قبل ١ / ١ / ٢٠٢٤ ، إلا أنه من جانب آخر رتب أعباء مالية على الخزينة المذكورة عندما سمح للقضاة وأعضاء الإِدعاء العام الذين يحالون على التقاعد بعد هذا التاريخ بأن يضيفوا خدمتهم خارج القضاء أو الإِدعاء العام ، فإذا بلغ مجموع الخدمة الوظيفية والقضائية ما لا يقل عن ثلاثين سنة أستحق القاضي أو عضو الإِدعاء العام (٨٠ %) من آخر راتب مدفوع له . لكن محكمة التمييز الاتحادية استطاعت أن تعالج هذه الثغرة المالية عندما حكمت ، وفي سابقة قضائية فريدة من نوعها ، بانعدام قرار المحكمة الاتحادية العليا ، المذكور آنفا ، لتعديه على اختصاصات السلطة التشريعية ، ومساسه بالشأن القضائي (٣٤) .

ج- شرط عدم تملك أكثر من قطعة أرض يعد خيارا تشريعيا لا يتعارض مع أحكام الدستور

E-The condition of not owning more than one piece of land is a legislative option that does not conflict with the provisions of the Constitution.

ذكرنا فيما تقدم أن الصورة الغالبة للإِنفاق العام ، في الوقت الحاضر ، هي الإِنفاق النقدي لكن ذلك لا ينفي أن الإِنفاق المذكور قد يتخذ صورة أخرى هي الإِنفاق العيني ، والمثل البارز هنا هو : توزيع الدولة لقطع الأراضي على المواطنين بلا مقابل أو بأسعار رمزية . وقد راعت المحكمة الاتحادية العليا ضرورة عدم الإسراف في هذا الضرب من الإِنفاق ، فأيدت مسلك المشرع العراقي في عدم جواز الانتفاع من تملك العقار لأكثر من مرة واحدة . وتعود تفاصيل القضية إلى إصدار مجلس الوزراء قرارا بالعدد : (٧٩ / ٢٠ / ٤٢١٢) في ١٤ / ٢ / ٢٠٢١ الذي ينص على توزيع قطع الأراضي لأبطال الجيش الأبيض لدعمهم في مواجهة جائحة

كورونا ، إلا أن وزارة الإعمار والإسكان والبلديات / مديرية البلديات في محافظة البصرة / دائرة بلدية البصرة استئنفت المدعين من الشمول به مستندة إلى أن المدعين سبق أن تسلموا هم أو آبائهم أو زوجاتهم قطع أراضي بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم : (١١٧) لسنة : ٢٠٠٠ ، كما استندت إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم : (١٢٠) لسنة : ١٩٨٢ الذي منع الاستفادة أكثر من مرة . وقد بادر المدعون للطعن على القرار (١٢٠) أمام المحكمة الاتحادية العليا لتعارضه مع مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة التي أكد عليها دستور جمهورية العراق النافذ ، والشريعة الإسلامية . لكن المحكمة قررت بأن : (القرار – محل الطعن – يعد خيارا تشريعيا لا يتعارض ولا يخالف أي نص دستوري ، غايته ضمان حصول الأسرة الواحدة على قطعة أرض سكنية بأسعار رمزية ، وبغية شمول أكبر عدد من الأسر بذلك ، فقد منع القرار الاستفادة لأكثر من مرة واحدة للأشخاص المشمولين بالقرار...)^(٣٥).

ثانيا : تفسير المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية ذات الصلة بالإنفاق العام

Second: The Federal Supreme Court's interpretation of constitutional texts related to public spending

نصت الفقرة (ثانيا) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ بأن : (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : تفسير نصوص الدستور) . وقد اتجهت المحكمة الاتحادية العليا بمناسبة تفسيرها للنصوص الدستورية إلى مراعاة مصلحة الخزينة العامة وصيانتها من التصرفات التي ترتب أعباء مالية تخلو من النفع العام . وقبل أن نقف على أهم تلك الاتجاهات التفسيرية يحسن أن نتناول الجهات التي لها صلاحية تقديم طلبات تفسير النصوص الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا . وهذا ما سنعكف عليه حالا :

١- الجهات التي لها صلاحية تقديم طلبات تفسير النصوص الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا

1-The authorities that have the authority to submit requests for interpretation of constitutional texts to the Federal Supreme Court

لم يحدد الدستور النافذ ، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية تلك الجهات . أما النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا فقد جاء فيه : (للسلطات والجهات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا النظام تقديم طلب إلى المحكمة لتفسير نص دستوري أثار خلافا في التطبيق...)^(٣٦) . وعند الرجوع إلى المادة (١٩) من النظام نجد أن الجهات المذكورة فيه هي : السلطات الاتحادية الثلاث ، والوزارات ، والهيئات المستقلة ، ورئاسة وزراء الإقليم ، والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين .

تطبيقا لما تقدم قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن : (اختصاصها بتفسير نصوص الدستور ينعقد وفقا لما جاء في المادة (٩٣ / ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام : ٢٠٠٥ ، والمادة (٤ / ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم : (٢٥) لسنة : ٢٠٢١ ، والمادة (٢٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم : (١) لسنة ٢٠٢٢ التي نصت على أنه (للسلطات والجهات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا النظام – النظام الداخلي للمحكمة – تقديم طلب إلى المحكمة لتفسير نص دستوري أثار خلافا في التطبيق...) .

إن الجهات التي لها حق تقديم طلب لغرض تفسير نص دستوري بموجب المادة (١٩) من النظام آنف الذكر هي : السلطات الاتحادية الثلاث المنصوص عليها في المادة (٤٧) من

الدستور والوزارات والهيئات المستقلة ورئاسة وزراء الإقليم والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين ، عندما يُثير النص الدستوري المطلوب تفسيره خلافاً فعلياً في التطبيق ، وظهرت بصدد وجهات نظر متباينة ، وأن لا يكون الطلب بمناسبة منازعة مطروحة أمام القضاء ، وهذا ما أُنقِر عليه قضاء هذه المحكمة بالقرار الصادر منها بالعدد (١٨ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ٣ / ٢ / ٢٠٢٢ الذي ذهب فيه إلى أن (... مُقدم الطلب (وزير العدل / إضافة لوظيفته) يعد ممثلاً لوزارة العدل ، وإنها من الجهات التي لها حق طلب تفسير نص دستوري وفقاً للشروط المُشار إليها بالمادة (٢٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا) (٣٧) .

نستنتج مما تقدم أن الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة مثل : الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني ليس لها أن تقدم طلباً بتفسير نص دستوري إلى المحكمة الاتحادية العليا . واتجاه المحكمة ، في رأينا ، محل نظر من ناحيتين :

الناحية الأولى : إن الدستور لم يمنع صراحة الأشخاص الطبيعية والمعنوية الخاصة من تقديم طلب تفسير النصوص الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا .

الناحية الثانية : إن اتجاه المحكمة بالمنع كان يصح فيما لو افترضنا أن نصوص الدستور يقتصر موضوعها على تنظيم السلطات العامة وحدها ، لكن نصوص الدستور ليست كذلك ، لأنها تنظم أيضاً حقوق الأفراد حرياتهم . فيكون من الطبيعي أن يقدم هؤلاء طلباتهم إلى المحكمة لتفسير أي نص دستوري يجدونه غامضاً أو فهمه ملتبساً عليهم لا سيما تلك النصوص التي تتناول حقوقاً يتوجب على الدولة كفالتها وتأمينها للأفراد عن طريق تخصيص الاعتمادات المالية والتي سبق لنا الكلام عنها أنفاً لتقوم المحكمة تبعاً لذلك بواجبها في تجلية غموض النص وإزالة ما يعتوره من إبهام وبما يحقق الأمن القانوني للأفراد المخاطبين به.

٢ - الاتجاهات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالإنتفاق العام

2-The interpretative trends of the Federal Supreme Court related to public spending

حرصت المحكمة الاتحادية العليا ، وهي تمارس اختصاصها التفسيري ، على مراعاة المصلحة المالية للدولة عن طريق وضع القيود على الإنتفاق العام بما يحقق النفع الجماعي ويمنع الصرف غير الضروري . ومن أهم توجهات المحكمة بهذا الخصوص ما يلي :

أ - حقوق النواب وامتيازاتهم المالية تتوقف فور صدور قرار حل مجلس النواب

A-The rights and financial privileges of the representatives shall cease immediately upon the issuance of the decision to dissolve the House of Representatives

ناط دستور جمهورية العراق لسنة: ٢٠٠٥ بمجلس النواب اختصاص تحديد حقوق النواب وامتيازاتهم المالية^(٣٨) ، مما أدى إلى تحميل الخزينة العامة أعباء مالية ثقيلة^(٣٩) . وقد حاولت المحكمة التخفيف من تلك الأعباء عندما ذهبت في قرار تفسيري لها إلى أن النائب يفقد امتيازاته المالية حال صدور قرار حل البرلمان دون الانتظار لتشكيل مجلس نواب جديد . وفي هذا تقول المحكمة إن : (الأثر الطبيعي المترتب على قرار حل البرلمان هو توقف البرلمان المنحل عن ممارسة اختصاصاته التي خوله لها الدستور ... وبالتالي يفقد مجلس النواب المنحل صفته النيابية وما يتبع ذلك أن أعضاء مجلس النواب المنحل يفقدون حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها قبل حل المجلس ويصبح أعضاء البرلمان أفراداً عاديين) (٤٠) .

ب- اختصاص حكومة تصريف الأعمال بالإنفاق مقيد بتلبية الحاجات العامة الضرورية

B- The caretaker government's authority to spend money is limited to meeting necessary public needs

حكومة تصريف الأعمال حكومة مؤقتة ، أنتجت ظروف استثنائية غير اعتيادية ، لذا وجب أن تقيد اختصاصاتها بما يتفق مع تلك الظروف والأحوال ، ومن بين تلك الاختصاصات الإنفاق المالي إذ يكاد ينحصر الصرف بالإنفاق الجاري دون غيره من صور الإنفاق الأخرى . وفي هذا تقول المحكمة الاتحادية العليا إن : (.....) يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والإجراءات للشعب ولا يدخل ضمنها القرارات التي تتطلب عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، ولا يدخل كذلك ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض أو التعيين في المناصب العليا للدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر^(٤١).

ج - لا يجوز لرئيس الجمهورية تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي لمجلس النواب

C - The President of the Republic may not submit the draft general budget law and the final account to the House of Representatives

ذهبت المحكمة الاتحادية في قرار تفسيري لها إلى أن (... مشروعات القوانين وفقاً للدستور خُصت السلطة التنفيذية بتقديمها . حيث أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٦٠ / أولاً) منه على منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين ، وهما : رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وإجابة على ما ورد في طلب رئاسة الجمهورية فقد توصلت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن لأي من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب باستثناء قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الذي لا يجوز لرئيس الجمهورية تقديمه ، وإنما يُقدم حصراً من مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (٨٠ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ ...)^(٤٢).

يلاحظ هنا أن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب يعد اختصاصاً حصرياً بمجلس الوزراء ، لكن ما ينبغي ذكره أن الإنفاق المالي من الممكن أن يرد في قوانين أخرى غير الموازنة العامة . لذا كان من الأنسب أن يختص مجلس الوزراء ليس فقط بتقديم مشروع قانون الموازنة بل كل قانون يتضمن إنفاقاً مالياً على أساس أن المجلس المذكور هو من يتولى رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها .

الفرع الثاني: الاجتهادات المتعلقة بالإنفاق العام بوصف المحكمة الاتحادية العليا محكمة موضوع

Efforts related to public spending as the Federal Supreme Court is a court of subject matter

تمارس المحكمة الاتحادية العليا ، إلى جانب القضاء الدستوري ، قضاء آخر هو حسم المنازعات الناشئة عن تطبيق القواعد القانونية الصادرة عن السلطة الاتحادية ، والمنازعات التي تثور بين مكونات الدولة الاتحادية ، وكذلك بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم . وسنتكلم عن طبيعة الدعوى التي تنظرها المحكمة الاتحادية العليا بصفته محكمة موضوع ، وعن تطبيقات المحكمة في هذا المجال المتعلقة بالإنفاق العام .

أولاً - طبيعة الدعوى التي تنظرها المحكمة الاتحادية العليا بصفتها محكمة موضوع

1-The nature of the case heard by the Federal Supreme Court as a court of substance

نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ بأن: (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية...).

وتختص المحكمة كذلك حسب ما جاء في الفقرتين (رابعا) و (خامسا) من المادة المذكورة ب (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية) و(الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات ...).

إن الدعوى التي تقام أمام المحكمة ، بمناسبة الحالات المشار إليها في النص أعلاه ، ليست دعوى دستورية ، لأن المحكمة لا تراقب دستورية قوانين أو أنظمة نافذة بل تحكم في منازعات إدارية سببها الامتناع عن تطبيق القوانين الاتحادية ، أو تطبيقها بصورة خاطئة . عليه فإن الدعوى هنا في حقيقتها دعوى إدارية ، لكن اختصاص النظر فيها لا ينعقد للقضاء الإداري بل للمحكمة الاتحادية العليا . وربما يكون السبب هو لخصوصية تلك المنازعات من حيث موضوعها وأطرافها ، ولوجود بعد سياسي فيها يمس نظام الدولة الاتحادي ، ومع ذلك فإن التوجه الدستوري محل نظر ، لأن يسبب إرباكاً لدى المتقاضين لوجود قضاء إداري يختص هو الآخر بنظر المنازعات الإدارية مما يفقد المتقاضين الأمن القضائي في معرفة الجهة المختصة بنظر منازعاتهم .

عموماً فإن المحكمة الاتحادية العليا فسرت مفهوم السلطة الاتحادية الوارد في المادة (٩٣) تفسيراً ضيقاً ، عندما قصرت هذا المفهوم على السلطات الاتحادية المشار إليها في المادة (٤٧) من الدستور . وهي : السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

و تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من : مجلس النواب ومجلس الإتحاد – غير المشكل لغاية الآن- بينما تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من : رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . أما السلطة القضائية الاتحادية فتتكون من : مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون^(٤٣) .

تطبيقاً لما تقدم، فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بنظر الدعاوى التي تقام استناداً للمادة (٤٧) على الجهات المذكورة في أعلاه . أما إذا أقيمت الدعوى على جهات أخرى غير ما تم ذكره فلا تختص المحكمة بنظرها وتحكم بردها. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة في عدد من قراراتها، مثل : القرار الذي قالت فيه : (.... إن الدعوى قد أقيمت على وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين، وهما ليستا من السلطات الاتحادية المشار إليها في المادة (٤٧) من الدستور، وحيث أن هذه المحكمة وفق ما أستقر لها من قضاء سابق تختص على وفق البند (ثالثاً) من المادة (٩٣) من الدستور بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وبذلك تكون هذه المحكمة غير مختصة بنظر هذه الدعوى ...)^(٤٤) .

وفي قرار آخر قالت المحكمة: (...أن قضاء هذه المحكمة أستقر على عدم اعتبار الوزارات من السلطات الاتحادية، لذا تكون هذه الدعوى وفق استقرار قضاء هذه المحكمة خارجة عن اختصاصها ، وتكون بذلك جديرة بالرد)^(٤٥) .

لكن ما يلاحظ على المحكمة الاتحادية العليا أنها تخلت عن تفسيرها الضيق لمفهوم السلطة الاتحادية عندما أضافت جهة أخرى هي الهيئات المستقلة . ففي أحد قراراتها الحديثة ذهبت المحكمة إلى أن : (... طلب المدعي بالحكم بعدم صحة ضوابط النقل بنظام العبور الصادرة عن الهيئة العامة للكمارك ، واجب الرد أيضا ، كونه يخرج عن اختصاص هذه المحكمة، إذ أن الضوابط المطلوب الحكم بعدم صحتها لم تصدر عن أي من السلطات الاتحادية أو الهيئات المستقلة^(٤٦)) وهذا التوسع، في رأينا، لا تسنده نصوص المواد (٤٧) و(٤٨) و(٤٦) و(٨٩) الواردة في الدستور التي حددت السلطات الاتحادية على سبيل الحصر دون أن تكون الهيئات المستقلة من بينها .

ثانيا : المبادئ المتعلقة بالإنفاق العام التي أرسنها المحكمة الاتحادية العليا بوصفها محكمة موضوع

2-The principles relating to public spending established by the Federal Supreme Court as a court of substance

أثمرت الاجتهادات التي توصلت إليها المحكمة الاتحادية العليا ، بصفتها محكمة موضوع ، عن مبادئ تتصل بالإنفاق العام نذكر بعضها منها في الكلام الآتي :

١ - قرارات مجلس الوزراء الاتحادي بإنفاق الأموال تعد قرارات باطلة إذا خالفت قانون الموازنة العامة الاتحادي.

A - Decisions to spend funds issued by the Federal Cabinet that violate the General Budget Law are considered null and void

أبطلت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم : (١٧٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في ٢٥ / ١ / ٢٠٢٣ عددا من قرارات مجلس الوزراء التي تضمنت صرف مبالغ مالية لتسديد مستحقات موظفي إقليم كردستان . وسوغت المحكمة قرارها بأن : (... وزارة المالية هي الجهة الوحيدة المخولة بالموافقة على إطلاق المبالغ النقدية الخاصة بالنفقات الجارية والرأسمالية لوحدة الإنفاق استنادا إلى أحكام المادة (١٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية ، ومن جانب آخر فإن قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية : ٢٠٢١ حدد بموجب المادة (١١) منه الآليات التي بموجبها يتم تسوية المستحقات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان للسنوات من ٢٠٠٤ ولغاية ٢٠٢٠ فلا يجوز بعد كل ذلك لمجلس الوزراء اتخاذ أي قرار من شأنه مخالفة القوانين المذكورة آنفا لا سيما أن مجلس الوزراء هو الجهة الوحيدة المسؤولة بموجب الدستور عن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية . إذ أن صلاحية مجلس الوزراء وبموجب أحكام المادة (٨٠ / ثالثا) من الدستور هو إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وليس بهدف مخالفة القوانين التي أعدت مشاريعها من قبله وفي حالة حصول تلك المخالفة ، فإن ذلك يمثل خرقا للدستور ومخالفة للقانون يرتب المسؤولية التضامنية والشخصية ، لأنه لا يمكن لمجلس الوزراء أن يقوم بإعداد مشاريع القوانين وتقديمها لمجلس النواب وبعد إقرارها يقوم بمخالفتها ... لذا فإن من باب أولى لا يمكن لمجلس الوزراء اتخاذ القرارات التي من شأنها إقتال الخزينة العامة للدولة بأعباء مالية بشكل مخالف لقانون الموازنة العامة الاتحادية وقانون الإدارة المالية ...) .

إنّ القرار أعلاه يكشف عن إيمان المحكمة العميق في أن قانون الموازنة السنوي هو قانون ملزم للسلطات العامة جميعها ، مثله في ذلك مثل أي قانون آخر نافذ في الدولة ، ومن ثم فإن مخالفة أحكامه تستوجب البطلان استنادا لقاعدة تدرج القواعد القانونية التي توجب أن تحترم القاعدة القانونية الأدنى القاعدة القانونية الأعلى . فالقرارات التنظيمية سواء أكانت نظاما أو تعليمات أو

اعمامات وكذلك القرارات الفردية لا يجوز لها أن تخالف الأحكام الواردة في قانون الموازنة السنوي ، لأن الأخير أعلى مكانة وأقوى قيمة من تلكم القرارات . وبهذا الحكم أنهت المحكمة كل جدل قد يثار بشأن القوة الملزمة للموازنة العامة وطبيعة القانون الذي تصدر بموجبه . لكن من جانب آخر يلاحظ أن المحكمة أكتفت بإبطال قرارات مجلس الوزراء دون التطرق للوسائل الواجب إتباعها لاسترداد الأموال من الإقليم إذا كان قد تسلمها وأمتنع عن إعادتها لخزينة الدولة الاتحادية . فهذه المسألة ذات أهمية كبيرة كي لا تفقد القرارات القضائية قوتها التنفيذية . لذلك كان من الأنسب أن تقضي المحكمة بإلزام مجلس الوزراء الاتحادي وزارة المالية الاتحادية باتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة المبالغ إلى الخزينة العامة عن طريق خصم تلك المبالغ من مستحقات الإقليم في الموازنات الاتحادية السنوية إذا امتنع الإقليم عن إعادة تلك المبالغ اختياراً . وليس في ذلك بدع من القول بل يأتي تطبيقاً لأحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ الذي أوجب على وزارة المالية أن تخصم المبالغ المترتبة على عدم تحويل الوزارات أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم لإيرادات النفط والغاز وغيرها من تمويلها السنوي^(٤٧) .

أخيراً يلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا بحثت ، في قرارها المتقدم ، في مدى موافقة قرارات مجلس الوزراء لنصوص الدستور وقالت بأنه : (... لا شرعية لأي عمل أو امتناع عن عمل من قبل السلطات الاتحادية إن كان في ذلك مخالفة دستورية ، وحيث أن تلك المخالفة الدستورية تمثل خرقاً لأسمى قاعدة قانونية وهو الدستور مما يوجب الحكم بعدم صحة أي قرار أو نظام أو تعليمات أو إجراءات مخالفة للدستور...) .

وفي رأينا أن ما ذهبت إليه المحكمة لا يتفق مع صحيح أحكام الدستور ، ويخالف توجهات المحكمة ذاتها التي قصرت رقابتها الدستورية على القوانين والأنظمة النافذة دون غيرها من القواعد الأخرى كما جرى توضيحه في موضع سابق من البحث .

2- توقف صرف رواتب الموظفين والمتقاعدين والمستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية في إقليم كردستان بسبب عدم التزام السلطة التنفيذية الاتحادية والإقليم بحل خلافتهما على وفق ما ورد في قانون الموازنة العامة يعد انتهاكاً لحقوق المواطنين القانونية

B- Stopping the payment of salaries to employees, retirees, and beneficiaries of the social protection network in the Kurdistan Region due to the failure of the federal executive authority and the region to resolve their differences in accordance with what is stated in the General Budget Law is a violation of citizens' legal rights

على الرغم من أن دستور سنة : ٢٠٠٥ حدد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم في البابين الرابع والخامس منه ، إلا أن العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان لم تكن على ما يُرام بسبب الخلافات المالية التي وقعت بينهما . وقد حاول مجلس النواب حسم تلك الخلافات بنصوص قانونية أدرجت في قوانين الموازنات العامة الاتحادية^(٤٨) ، لكن هذه المحاولة لم يكتب لها النجاح مما تسبب بوصول الخلاف إلى سوح القضاء ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا التي نظرت بدعاوى بعضها يخص الإيرادات العامة^(٤٩) ، وبعضها الآخر يخص النفقات العامة .

وما يعنينا في هذا المقام هو النوع الأخير . ففي إحدى القضايا أقام مجموعة من المدعين دعاوهم على رئيس مجلس وزراء الحكومة الاتحادية / إضافة لوظيفته ، ورئيس مجلس الوزراء في إقليم كردستان العراق / إضافة لوظيفته . وطلب المدعون من المحكمة الاتحادية العليا

إصدار قرار ولائي يلزم المدعى عليهما بإطلاق مستحقاتهم المالية أسوة ببقية موظفي الحكومة الاتحادية . وقد ألزمت المحكمة المدعى عليهما بتوطين رواتب منتسبي الوزارات ، والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، ومنتسبي الجهات الحكومية الأخرى جميعهم ، والمتقاعدين ، ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية في الإقليم لدى المصارف الحكومية الاتحادية العاملة خارج الإقليم وتخضع من حصة الإقليم المحددة بموجب قانون الموازنة لهذه السنة ، وللسنوات القادمة مع إلزام الإقليم بتقديم موازين المراجعة الشهرية في الموعد الذي تحدده دائرة المحاسبة في وزارة المالية الاتحادية^(٥٠).

لقد انتصفت المحكمة الاتحادية العليا لحقوق مواطني إقليم كردستان بعد أن دفعت عنهم غائلة الجوع ، ومخاطر شظف العيش ، وقسوة الفقر وتحقق ذلك عن طريق إلزام الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم بأحكام قانون الموازنة العامة . لكن ما يلاحظ على المحكمة الاتحادية العليا إسهابها في وزن تصرفات الحكومة الاتحادية والإقليم بميزان الدستورية وهذا التوجه لا ينسجم مع أحكام الفقرة (أولا) من المادة (٩٣) من الدستور التي قصرت استعمال ميزان الرقابة الدستورية على مخالفة القوانين والأنظمة النافذة . وفي هذه القضية لم تصدر قوانين أو أنظمة مخالفة لأحكام الدستور بدليل عدم صدور قرارات بالإبطال بل تمثلت المخالفة بعدم الالتزام بقوانين اعتيادية مثل : قانون الموازنة ذي الثلاث سنوات ، وقانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ رقم : (٦) لسنة : ٢٠١٩ مما يعني أن المسألة تتعلق بمشروعية تصرفات إدارية وليست مشروعية دستورية .

الخاتمة: Conclusion

أرست المحكمة الاتحادية العليا مبادئ قضائية مالية في غاية الأهمية بمناسبة نظرها دعاوى الطعن على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، أو تفسيرها للنصوص الدستورية . وقد هدفت تلك المبادئ إلى تحقيق غايتين : الأولى : حماية المال العام عن طريق ترشيد النفقات والحد من الإسراف والتبذير . والغاية الثانية : إلزام السلطات العامة باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين . فالدولة ، في نظر المحكمة ، خادمة للمواطنين ، وأموالها توظف لمنفعتهم ، وبما يؤمن معيشتهم ويحفظ كرامتهم ويبعد مخاطر الجوع والفاقة عنهم . وبهذا التوجه أماطت المحكمة اللثام عن الجانب الإنساني للنصوص الدستورية .

لكن على الرغم من أهمية رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الإنفاق العام ، إلا أن تلك الرقابة تأثرت بما ورد في قانون المحكمة ونظامها الداخلي من قيود تخص إقامة الدعوى أو تقديم طلبات التفسير للنصوص الدستورية . ولتمكين المحكمة الاتحادية من ممارسة رقابة مالية أكثر فاعلية نقترح ما يلي :

- ١- النص في الدستور بأن : (تنفق الدولة أموالها لتحقيق النفع العام بدون إسراف أو انحراف) وأهمية هذا النص أنه يعد قيداً على السلطات العامة المخولة بالصرف ، إضافة إلى أنه يساعد المحكمة على إبطال أية قوانين أو أنظمة تضر بمالية الدولة .
- ٢- قصر صلاحية المحكمة الاتحادية العليا على ممارسة القضاء الدستوري المتمثل بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، وتفسير النصوص الدستورية . وترك ما عدا ذلك من اختصاصات إلى الجهات القضائية الأخرى منعا للتنازع القضائي وتحقيقاً لليقين لدى المتقاضين.
- ٣- النص في الدستور باختصاص مجلس الوزراء في أن يقدم إلى مجلس النواب مشروع أي قانون يتضمن إنفاقاً مالياً سواء أكان قانون موازنة عامة أم غيره.

٤- أن ينظم قانون المحكمة الاتحادية النافذ رقم : (٣٠) لسنة : ٢٠٠٥ حق الطعن المباشر للأفراد أو غيرهم أمام المحكمة الاتحادية العليا مع تنظيم العمل فيها ، وعدم ترك تنظيم هذه الموضوعات للنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم : (١) لسنة : ٢٠٢٢ ، لأن دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ أوجب أن يكون التنظيم المذكور بقانون وليس بناء على قانون .

٥- عدم اشتراط أن يكون المدعي أمام المحكمة الاتحادية العليا ذا مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة ، لعدم ورود تلك الشروط في دستور : ٢٠٠٥ . الذي اكتفى بأن يكون الطاعن من ذوي الشأن فقط.

٦- ينبغي أن يتاح للأفراد تقديم طلباتهم لتفسير النصوص الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا ، مادام أن الدستور أفرد لهم نصوصاً تنظم حقوقهم وحررياتهم .

٧- تعديل المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا بما يسمح للأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة من الطعن على دستورية قانون الموازنة العامة أو أي نص يرد فيه ، لأن قانون الموازنة وبسبب كثرة ما يلحق به من نصوص لم يعد موجهاً للسلطات العامة وحدها بل أصبح يخاطب كذلك الأشخاص الخاصة عن طريق ما يفرضه عليهم من أعباء مالية أو تغيير في مراكزهم القانونية .

الهوامش: Footnotes

(١) د . محمد السيد راضي ود . مصطفى حسني السيد ، المالية العامة ، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ١١٩ .
(٢) د . باسم خميس ، المالية العامة والسياسات المالية والنقدية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الضاد للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص ١٧ .

(٣) د . حمزة محمد شااهر حمود الأنسي ، المالية العامة ، الجزء الأول ، النفقات العامة ، دراسة نظرية وتطبيقية على النظام المالي اليمني مقارنة ببعض الدول ، دار المجد للطباعة والنشر ، صنعاء ، ١٩٩٧ ، ص ٣ .
(٤) ينظر بشأن هذا التوجه الفقهي على سبيل المثل : د . محمود حسين الوادي ، مبادئ المالية العامة ، الطبعة الثانية ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٦ .

(٥) د . حيدر وهاب عبود و محمد عباس حسين الزهيري ، الأحكام القانونية للنفقات العامة الأمنية ، الطبعة الأولى ، دار المسئلة ، بغداد ، ٢٠٢٣ ، ص ٢٣ .

(٦) د . خالد سعد زغول حلمي ، القانون المالي وفقاً للدستور المصري ٢٠١٤ والقانون رقم: ٥٣ لسنة : ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٤١ .

(٧) حامد حمود الخالدي ، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي ، دراسة مقارنة في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٦ .

(٨) د . بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٢ . كذلك : حامد حمود الخالدي ، المصدر السابق ، ص ١٣٧ .

(٩) تنظر : المواد (٢٢ - ٣٦) من الدستور أعلاه .

(١٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٢٤) وموحدتها ٢٦٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢١ / ٢ / ٢٠٢٤ .

(١١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٢٤) وموحدتها ٢٦٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢١ / ٢ / ٢٠٢٤ .

(١٢) تنظر : الفقرة (رابعا) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ .

(١٣) تنظر : الفقرة (أولا) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي النافذ .

(١٤) تنظر : الفقرة (ثانيا) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي .

(١٥) تنظر : الفقرة (ثالثا) من المادة (١٠٦) من الدستور العراقي النافذ .

(١٦) تنظر : الفقرة (ثالثا) من المادة (٩١) من الدستور أعلاه .

(١٧) تنظر : المواد (٢٢ - ٣٦) من الدستور أعلاه .

(١٨) مثل : نص المادة (٧٦) الذي جاء فيه أنه : (لا يجوز للحكومة أن تتعهد بما يؤدي إلى دفع مال من الخزينة العمومية إلا بموجب قانون خاص ، هذا إذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك) . والمادة (٩٧) التي جاء فيها : (لا يجوز تخصيص راتب أو إعطاء مكافأة أو صرف شيء من أموال الخزينة العمومية الموحدة لأية جهة إلا بموجب القانون ، ولا يجوز إنفاق شيء من المخصصات إلا بحسب الأصول المقررة قانوناً) . تنظر كذلك المواد (٩٨) و (١٠٣) و (١٠٤) و (١٠٦) و (١٠٧) .

- (١٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٣٢٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢٤ / ١ / ٢٠٢٤ .
- (٢٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٥ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٦ / ٤ / ٢٠٢٤ .
- (٢١) تنظر : الفقرة (ثانيا) من المادة (٩٢)، والفقرة (ثالثا) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥ .
- (٢٢) تنظر : الفقرة (ثالثا) من المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا المعدل النافذ رقم : (٢٥) لسنة : ٢٠٠٥ .
- (٢٣) تنظر : المادة (٩) من قانون المحكمة الاتحادية العليا النافذ المعدل رقم : (٣٠) لسنة : ٢٠٠٥ .
- (٢٤) تنظر : المواد (١٨ و ١٩ و ٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم : (١) لسنة : ٢٠٢٢ .
- (٢٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٢ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- (٢٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٣ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- (٢٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٩ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٦ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- (٢٨) الشأن لغة : تعني الأمر والحال . والإصلاح ضد الإفساد . (والمصلحة) واحدة (المصالح) . ينظر : محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ ، ص ٣٢٦ و ص ٣٦٦ .
- (٢٩) ينظر بشأن أنواع مَلَحَقَات الموازنة : د . حيدر وهاب عيود ، مَلَحَقَات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، الطبعة الأولى ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ٥٤ .
- (٣٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥) وموحدتها ٢٩ / اتحادية / إعلام / (٢٠١٥) في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥ .
- (٣١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١١٩ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٣ / ٥ / ٢٠٢٤ .
- (٣٢) قرار المحكمة الاتحادية رقم : (٢٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٨ / ١ / ٢٠٢٣ .
- (٣٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٠٢ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٥ / ٤ / ٢٠٢٤ .
- (٣٤) تتلخص وقائع القضية في تقديم قاضي محكمة تحقيق الشرفاء طلبا لرئيس مجلس القضاء الأعلى لإحالته إلى التقاعد استنادا لأحكام المادة (٣٥ / رابعا / أ - ٤) من قانون التقاعد الموحد رقم : (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل كون لديه خدمة تزيد عن (٣٠) سنة في المحاماة والعمل القضائي ، وتم رفض طلب القاضي كون أن لديه خدمة في مجال عمل المحاماة بلغت : (١٤) سنة تمت إضافتها إلى خدمته القضائية في حين أن نص المادة المذكورة اشترط إحالة القاضي وعضو الادعاء العام إلى التقاعد واستحقاقه نسبة (٨٠ %) من آخر راتب ومخصصات تقاضاها هو قضاء خدمة فعلية في مجال القضاء والادعاء العام لا تقل عن : (٣٠) سنة ، كون النص المذكور صريح ، وأن القاضي ليس لديه هذه المدة من الخدمة القضائية ، وأن إضافة مدد أخرى غير قضائية لا تسعفه في الاستجابة لطلب الإحالة على التقاعد وفق النص المذكور ، وقد طعن القاضي بقرار عدم قبول إحالته إلى التقاعد وفق النص المذكور أمام لجنة شؤون القضاة وأعضاء الادعاء العام مستندا لقرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد : (١٠٢ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٥ / ٤ / ٢٠٢٤) المذكور في المتن ، إلا أن اللجنة المذكورة ردت طلب المدعي فبادر إلى الطعن بقرارها أمام محكمة التمييز الاتحادية التي وجدت أن دعوى المدعي (ع.ب) بطلب إحالته إلى التقاعد واحتساب صرف راتب تقاعدي له لا سند لها من القانون ، لأن حكم نص المادة (٣٥ / رابعا / ١ / ٤) من قانون التقاعد الموحد رقم : (٩) لسنة : ٢٠١٤ يشترط خدمة قضائية للقاضي وعضو الادعاء العام مدتها لا تقل عن ثلاثين سنة ولم يتم تعديل أو إلغاء هذا الشرط من الجهة المختصة وهي مجلس النواب العراقي بل تم التعديل من قبل المحكمة الاتحادية العليا وهذا خارج عن اختصاصها ويعد تجاوزا لمبدأ الفصل بين السلطات ، فيكون حكمها معذوما . (حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم : ٤ / الهيئة العامة / ٢٠٢٤ في ٢٩ / ٥ / ٢٠٢٤) .
- ومن الواضح أن محكمة التمييز الاتحادية ابتكرت تفسيراً جديداً لنص المادة (٩٤) من الدستور التي جاء فيها : (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتية وملزمة للسلطات كافة) . فالباتات والإلزام هنا لا يشمل ، من وجهة نظر محكمة التمييز ، قرارات المحكمة الاتحادية العليا جميعها بل يخص فقط القرارات الصحيحة . أما القرارات التي تتضمن عيوباً فاضحة مثل : عيب عدم الاختصاص الجسيم بالتجاوز السافر على اختصاص السلطة التشريعية ، والمساس بالقضاء ، فإنها تفقد قوتها الملزمة . ولا شك أن هذا التفسير ينطوي على تقييد لعمل المحكمة الاتحادية العليا ، وإذا كانت السلطة تحد السلطة كما يقول : (مونتسكيو) ، فإن التقييد على صعيد الاجتهاد القضائي العراقي بات أكثر تخصصاً ، لأن السلطة القضائية بدأت تحد نظيرتها السلطة القضائية .
- جدير بالإشارة إليه أن تشريع النصوص القانونية من قبل المحكمة الاتحادية العليا ، لم يقتصر على القرار رقم : (١٠٢) لسنة : ٢٠٢٤ المذكور آنفاً بل سبقته قرارات مماثلة ، نذكر منها على سبيل المثال : القرار رقم : (٣١٩) / اتحادية / ٢٠٢٣ في ٧ / ٥ / ٢٠٢٣ الذي حكمت فيه المحكمة : (بعدم دستورية العبارات (ونائبه مجتمعين) و (مجلس الوزراء وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء (وتعيين) الواردة في المادة (٤٨) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم : (١٣) لسنة : ٢٠١٨ ، وتقرأ المادة وفق الآتي : (يكون للرئيس صلاحية في كل ما يتعلق بتنفيذ التشريعات النافذة في تفصيلات العمل الإداري على الموظفين وتشكيلات المجلس...) .
- يظهر جلياً هنا أن المحكمة الاتحادية تجاوزت اختصاصها عندما أحلت بإرادتها نصاً تشريعياً دون الرجوع لمجلس النواب ، مما يجعل حكمها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم مثله في ذلك مثل الحكم الذي أصدرته في الشأن القضائي . لكن إذا كان القرار ذا الموضوع القضائي قد تصدت له لجنة شؤون القضاة ومحكمة التمييز الاتحادية ، وحكمت بأنعدامه ، فمن يا تُرى يتصدى للقرار ذي الموضوع غير القضائي ؟
- إن العقل والمنطق ، ومبدأ تكافؤ الفرص ، والعدالة بين المدعين الذين يشغلون مراكز قانونية متماثلة تستوجب من الجهات القضائية ، أيا كان نوعها دستورية أم إدارية أم جنائية أم مدنية ، أن تتعامل مع قرارات المحكمة الاتحادية العليا

المشوبة بعبء عدم الاختصاص الجسيم المعاملة ذاتها التي تعاملت بها لجنة شؤون القضاة ومحكمة التمييز الموقرة أو على الأقل أن تمتنع عن تنفيذ ما ورد فيه من فقرات مخالفة للدستور مخالفة بينة ، لأن الجهات القضائية جميعها ملزمة باحترام الدستور ، والنزول على مبادئه التي يقف في مقدمتها مبدأ الفصل بين السلطات . وإذا كان هناك من يحتج بحكم المادة : (٩٤) من الدستور التي تسبغ على قرارات المحكمة الاتحادية العليا صفتي الإلزام والبتات ، فإن حكم هذه المادة مرهون تطبيقه ، في رأينا ، باحترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد مبدأ أساسيا يلزم السلطة القضائية مثلما يلزم السلطتين التشريعية والتنفيذية بدليل ما جاء في المادة : (٤٧) من الدستور التي نصت بأن : (تكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) . والدليل الآخر على صحة ما نقول هو إن المحكمة الاتحادية العليا ذاتها سبق لها أن وصفت العمل الذي تصدره أي جهة خارج اختصاصها بأنه عمل معوم . (ينظر : القرار رقم : ١٥ / اتحادية / ٢٠٢٠ في ٢٦ / ١ / ٢٠٢٠ الذي ذهبت فيه المحكمة إلى أن مرد تفسير الدستور ومدلولاته وحسم الخلافات والمنازعات اختصاص حصري من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة - ٤ - من قانونها والذي كرست أحكامه المادة - ٩٣ - من الدستور ، وأن قيام أي جهة بهذه المهمة يشكل مخالفة لقانونها وخرقا لأحكام الدستور ، وأن أي قرار تصدره تلك الجهة خارج اختصاصاتها يعد خرقا للدستور ومعلوما).

يبقى لنا أن نذكر إنه إذا كنا قد أبدينا موقف محكمة التمييز الاتحادية من نظرية الانعدام إلا إننا نختلف معها في أن الانعدام ينبغي أن لا يتسع ليشمل قرار المحكمة الاتحادية العليا بكل ما ورد فيه من فقرات وعبارات ، لأن المحكمة الاتحادية العليا لم تتجاوز على اختصاص السلطة التشريعية إلا في فقرة واحدة التي تقول : (إذا أحيل إلى التقاعد بناء على طلبه وكانت له خدمة لا تقل عن (٣٠) ثلاثين سنة) . أما بقية الفقرات ، فلا شأنها دستورية عليها ، لأنها لا تدعوا أن تكون تطبيقا للرقابة على دستورية القوانين النافذة حسب ما ورد في الفقرة (أولا) من المادة (٩٣) من الدستور النافذ.

- (٣٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٣ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢٤ .
 (٣٦) تنظر : المادة (٢٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم : (١) لسنة : ٢٠٢٢ .
 (٣٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٦٠ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢٥ / ٧ / ٢٠٢٣ .
 (٣٨) تنظر : الفقرة (أولا) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي لسنة : ٢٠٠٥ .
 (٣٩) ينظر بخصوص الأعباء المالية للنواب : د. حيدر وهاب عبود ، د. علي مجيد العكيلي ، المكافأة البرلمانية بين الاستحقاق الدستوري والإسراف المالي ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ٢٠١٧ ، ص ٩٣ .
 (٤٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٢١ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥ / ٥ / ٢٠٢٢ .
 (٤١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٢١ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥ / ٥ / ٢٠٢٢ .
 (٤٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٨٨ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٤ / ٧ / ٢٠٢٤ .
 (٤٣) تنظر : المواد (٤٨) و (٦٦) و (٨٧) من الدستور العراقي لسنة : ٢٠٠٥ .
 (٤٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٣٢٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢٤ / ١ / ٢٠٢٤ .
 (٤٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٥ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١١ / ٣ / ٢٠٢٤ .
 (٤٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٢ / ٣ / ٢٠٢٤ .
 (٤٧) تنظر : الفقرة (خامسا) من المادة (٢٧) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم : (٦) لسنة : ٢٠١٩ .
 (٤٨) تنظر على سبيل المثال : المادتان (١٢) و (١٣) من قانون الموازنات العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية : (٢٠٢٣ - ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥) .
 (٤٩) مثل : تضرر وزارة النفط الاتحادية من عدم قيام الإقليم بتسليم نقطه الخام المنتج إلى الحكومة الاتحادية ، بالإضافة إلى قيامه بتصدير النفط الخام المنتج إلى خارج العراق بدون الحصول على موافقة الحكومة المركزية . وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا القرار رقم : (٥٩ / اتحادية / ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥ / ٢ / ٢٠٢٢ الذي جاء فيه :
 (١ - الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة : ٢٠٠٧ وإلغائه لمخالفته أحكام المواد (١١٠ و ١١١ و ١١٢ و ١١٥ و ١٢١ و ١٣٠) من دستور جمهورية العراق .

٢- إلزام حكومة الإقليم بتسليم كامل إنتاج النفط من الحقول النفطية في إقليم كردستان والمناطق الأخرى التي قامت وزارة الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان باستخراج النفط منها وتسليمها إلى الحكومة الاتحادية المتمثلة بوزارة النفط الاتحادية وتمكينها من استخدام صلاحياتها الدستورية بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره .

١- للمدعي - وزير النفط الاتحادي - إضافة لوظيفته الحق بمتابعة بطلان التعاقدات النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان والمتمثلة بالمدعي عليه وزير الثروات الطبيعية مع الأطراف الخارجية دول وشركات بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره .

٢- إلزام حكومة إقليم كردستان بتأمين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة إقليم كردستان بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة إقليم كردستان من جراءها ، وأن يتم تحديد حصة الإقليم من الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني محافظات إقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها بعد أن يتم تنفيذ كافة فقرات هذا القرار من قبل حكومة إقليم كردستان وإشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك) .

(٥٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٢٤ وموحدتها ٢٦٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢١ / ٢ / ٢٠٢٤ .

قائمة المصادر: List of references

أولاً : الكتب

- I - د. باسم خميس ، المالية العامة والسياسات المالية والنقدية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الضاد للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠٢٠ .
- II - د. بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
- III - حامد حمود الخالدي ، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي ، دراسة مقارنة في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق ، ٢٠٠٩ .
- IV - د. حمزة محمد شاهر حمود الأنسي ، المالية العامة ، الجزء الأول ، النفقات العامة ، دراسة نظرية وتطبيقية على النظام المالي اليمني مقارنة ببعض الدول ، دار المجد للطباعة والنشر ، صنعاء ، ١٩٩٧ .
- V - د. حيدر وهاب عبود و د.علي مجيد العكيلي ، المكافأة البرلمانية بين الاستحقاق الدستوري والإشراف المالي ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ٢٠١٧ .
- VI - د. حيدر وهاب عبود و محمد عباس حسين الزهير ، الأحكام القانونية للنفقات العامة الأمنية ، الطبعة الأولى ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢٣ .
- VII - د. حيدر وهاب عبود ، ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، الطبعة الأولى ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٩ .
- VIII - د. خالد سعد زغلول حلمي ، القانون المالي وفقاً للدستور المصري ٢٠١٤ والقانون رقم : ٥٣ لسنة : ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ .
- IX - د. محمد السيد راضي و د. مصطفى حسني السيد ، المالية العامة ، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، ٢٠١٧ .
- X - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ .
- XI - د. محمود حسين الوادي ، مبادئ المالية العامة ، الطبعة الثانية ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠١٠ .

ثانياً : القرارات القضائية

- I - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية إعلام / ٢٠١٥) في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥ .
- II - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٥ / اتحادية / ٢٠٢٠) في ٢٦ / ١ / ٢٠٢٠ .
- III - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٩ / اتحادية / ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥ / ٢ / ٢٠٢٢ .
- IV - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٢١ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥ / ٥ / ٢٠٢٢ .
- V - قرار المحكمة الاتحادية رقم : (٢٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٨ / ١ / ٢٠٢٣ .
- VI - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٣١٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٧ / ٥ / ٢٠٢٣ .
- VII - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١٦٠ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢٥ / ٧ / ٢٠٢٣ .
- VIII - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٣٢٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢٤ / ١ / ٢٠٢٤ .
- IX - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٢٤ وموحدتها ٢٦٩ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ٢١ / ٢ / ٢٠٢٤ .
- X - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٢٥ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١١ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- XI - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٢ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- XII - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٣ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٤ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- XIII - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٩ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٦ / ٣ / ٢٠٢٤ .
- XIV - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٥٥ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٦ / ٤ / ٢٠٢٤ .
- XV - قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد : (١٠٢ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٥ / ٤ / ٢٠٢٤ .
- XVI - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (١١٩ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ١٣ / ٥ / ٢٠٢٤ .
- XVII - حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم : (٤ / الهيئة العامة / ٢٠٢٤) في ٢٩ / ٥ / ٢٠٢٤ .
- XVIII - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم : (٨٨ / اتحادية / ٢٠٢٤) في ٢٤ / ٧ / ٢٠٢٤ .