



القيود المفروضة على اختصاص مجلس النواب عند سن قانون الموازنة العامة

Restrictions on the jurisdiction of the COR When enacting the
budget law

(المدرس و. صباح جمعة البايوي)
مدير عام الدائرة القانونية-مجلس النواب (العراقي)

المخلص

استقرت دول العالم على مبدأ تقييد سلطة البرلمان عند تشريعه لقانون الموازنة العامة على اختلاف في طبيعة القيود ومدياتها ومحل النص عليها، وفي العراق لم يكن مجلس النواب استثناءً، فالدستور وقانون الادارة المالية الاتحادية وقانون مجلس النواب والنظام الداخلي للمجلس قد تعاضدت على رسم حدود لاختصاصات المجلس عند سنّه لقانون الموازنة، وحيث ان مجلس النواب قد دأب على ممارسة اقصى صلاحياته التشريعية عند سنّ هذا القانون دون ان يستشعر المراقب ان هنالك حدوداً يمكن ان يقف عندها حين تشريع قانون الموازنة، فقد آثرنا ان نبرز النصوص التي تمثل قيوداً ظاهرة قطعية في دلالتها على ان مجلس النواب مقيّد في هذا المقام بنصوص دستورية وقانونية وفي النظام الداخلي للمجلس، وان إغفال تلك القيود هو ما اقام مسؤولية المجلس واتاح لذوي المصلحة الطعن بدستورية قوانين الموازنة في سنوات مالية عديدة مما عطل المصالح وضيع الاوقات والجهود، البحث رسالة الى المشرع ان يلتفت الى ما تضمنته التشريعات من حدود.

Abstract

The countries of the world have settled on the principle of restricting the authority of parliament when legislating the general budget law, regardless of the nature of the restrictions, their extent and the place to be stipulated, and in Iraq the House of Representatives was not an exception. Enact the budget law, Whereas the House of Representatives has consistently exercised its maximum legislative powers upon the enactment of this law without the observer realizing that there are limits at which COR should respect when enacting the budget law, we have



preferred to highlight the texts that represent apparent and definite restrictions in their significance that the Parliament is restricted in this, It is based on constitutional and legal texts and in the internal system of the council, and ignoring these restrictions is what established the council's responsibility and allowed stakeholders to challenge the constitutionality of budget laws in many financial years, which disrupted interests and wasted time and efforts. This research is a message to the legislator to pay attention to the limits contained in the legislation

المقدمة Introduction

لا تمثل الموازنة العامة مجرد قانون من القوانين التي يشرعها البرلمان دورياً بموجب اختصاصه العام في تشريع القوانين وحسب، وانما تمثل تعبيراً عن الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تريد السلطات العامة في الدولة ان ترسيها وتعتمدها وتبني على اساسها سياستها المالية والاقتصادية، ولعل ذلك سيكون مبعثاً للتقاطعات والتجاذبات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لان كلاً من السلطتين يبتغي ان تكون الموازنة العامة معبرة عن فلسفته وارادته في التعاطي مع الملفات التي يعالجها قانون الموازنة، ولعل هذا التنافس في هذا المقام هو الصفة الاساسية التي لازمت فكرة الموازنة منذ نشأتها في انكلترا، فلقد كانت الموازنة نتاجاً لتجاذبات الاختصاصات بين الملك والبرلمان، ولعل ملامح هذا التنافس والتجاذبات بين السلطتين لم تنته حتى يومنا هذا الا في الدول التي استقرت مبادئ الحكم والادارة فيها ورست قواعد دستورية ملزمة للسلطات العامة عند التعاطي مع ملف الموازنة. وفي سعي من المشرع الدستوري - وحتى من المشرع العادي احياناً- لفض التنازع في الاختصاص او قل لإلزام السلطتين بحدود مرسومة سلفاً لصلاحياتهما بشأن الموازنة العامة، فقد سنّ نصوصاً تبتغي تقييد السلطة التنفيذية عند إعدادها لمشروع قانون الموازنة العامة وتقييد السلطة التشريعية عند سنها لقانون الموازنة.

مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث بفرض ان مجلس النواب لا يلقي كثير بال لما نص عليه الدستور او القانون او النظام الداخلي للمجلس من قيود عند سنه قانون الموازنة العامة، ولعل مصاديق ذلك تظهر جلية عند مقارنة ما يسنه البرلمان من نصوص في ذلك القانون وما تقدمه الحكومة من نصوص في مشروع القانون، وهذه المشكلة تتفاقم في النظم البرلمانية بلا ريب، فهي مؤسسة على فكرة التواصل التمثيلي المباشر بين اعضاء البرلمان وبين المواطنين وشعور عضو البرلمان المستديم بانه مدين الى جمهوره بالكثير، وان مظاهر تأثير ذلك تبرز بشكل جلي عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة كما لا يخفى على مراقب، حيث يغلب على طلبات التعديل النيابي لمشروع قانون الموازنة ان تكون جوهرية تأتي على المسودة الحكومية وغالباً لا يلتفت بشأن طرحها



وتشريعتها فيما اذا كانت من ضمن الاختصاصات التي رسمها الدستور والقانون والنظام الداخلي لمجلس النواب ام لا .

أهمية البحث

إن نصوص التشريعات النافذة التي ترسم حدود السلطات العامة حين تمارس مهامها واختصاصاتها لا ينبغي ان يتم التعامل معها بصفة اختيارية وكأنها ارشادية توجيهية، بل ينبغي ان يتم إبراز النصوص الأمرة في هذا المقام لتكون شاخصة أمام تلك السلطات ومنها السلطة التشريعية، فيركن المشرع اليها ويراعي اتباعها وينزل عند ما تتضمنه من احكام وترسيه من اسس، ولعل البحث سيللم شتات هذا الملف وينزل النصوص منازلها ويبين ان عدم اتباعها -بدليل ما تؤول اليه الموازنة بعد تشريعها من انفصام شبه تام مع المسودة الحكومية التي تعدها وتقدمها الجهة المعنية من الناحيتين الدستورية والقانونية- سيكون له عواقبه على المستوى النظري بمخالفة نصوص أمره وعلى المستوى العملي بأن يسوق ذلك سياسة الحكومة التي ترسمها في برنامجها الحكومي ومشروعها للموازنة الى مساحات واسعة من الاضطراب والخلل، او يضطر الحكومة الى الطعن بقانون الموازنة لدى المحكمة الاتحادية العليا مما يؤدي الى مزيد من تعطيل القانون وتقويت الفرص وضياع الجهود.

منهجية البحث

رغم ان البحث سيتطرق الى العديد من الموضوعات التقليدية في ميدان المالية العامة، الا انه سيخلو من تكرار ما تتضمنه الكتب والمؤلفات المتخصصة من التفصيل في تلك الموضوعات وذلك في محاولة لشد ما يتعلق منها بموضوع البحث وحسب الى دائرة التحليل والاستنتاج دون تفصيل المفصل وذكر المذكور، كما سيعتمد البحث المنهج الاستقرائي التحليلي للوصول الى النتائج.

هيكلية البحث

سيتم بحث مفهوم قانون الموازنة العامة وطبيعة هذا القانون من حيث مدى خصوصيته من مرحلة الاعداد الى مرحلة التشريع في مبحث اول، ثم يصار الى بحث القيود التي تفرضها التشريعات على مجلس النواب عند تشريعه ذلك القانون سواء اكانت قيوداً دستورية ام قانونية ام كامنة في النظام الداخلي للمجلس في مبحث ثان.

المبحث الاول: مفهوم قانون الموازنة العامة وطبيعته

The concept and nature of the general budget law

لا يستهدف بحث مفهوم قانون الموازنة العامة وطبيعته في هذا المقام سرد ما دأب الفقه على بحثه من قبيل تاريخ نشوء فكرة الموازنة العامة وخصائصها وقواعد اعدادها وسوى ذلك من الموضوعات، وانما يستهدف المبحث الاول بيان مدى كون هذا القانون مميزاً من الناحية الدستورية وهو ما سيمهد لبيان ان له وضعاً خاصاً من حيث الاعداد والتشريع وبالتالي لا تنطبق عليه القواعد العامة التي تخضع لها مشروعات القوانين



عموماً، ولذلك سنبيين في مطلب اول مفهوم قانون الموازنة العامة وفي مطلب ثان سنبيين طبيعة الموازنة العامة قدر تعلق الامر بخصوصيتها في مرحلتي الاعداد والتشريع.

المطلب الاول: مفهوم قانون الموازنة العامة

The concept of the General Budget Law

لتعريف المصطلحات اهمية بالغة لاسيما في الدراسات القانونية حيث ان تعريف المصطلح سيبين كنهه وماهيته وشكله وموضوعه ويبين تبعاً لذلك حدوده واوصافه من حيث الشكل والموضوع، وللتعريف بقانون الموازنة العامة أهمية جلية كون التعريف سيبين موضوع القانون وغايته وهو ما يستتبعه بالضرورة رسم حدوده الموضوعية بحيث يتبين ما ينبغي ان يتضمنه من موضوعات محددة لا ينبغي ان يصدر القانون دون معالجتها وتنظيمها، كما يتبين بمفهوم المخالفة- ما لا ينبغي ان يُفحَمَ على قانون الموازنة العامة من موضوعات لا تمت له بصلة.

يورد الفقه تعريفات متشابهة في مفرداتها للموازنة العامة^(١)، ويجري التركيز في تلك التعريفات عموماً على ماهية الموازنة العامة وصفاتها، وتدور تلك التعريفات حول فلك واحد هو كون الموازنة العامة (خطة مالية تتضمن تخميناً للإيرادات والنفقات خلال مدة زمنية مستقبلية يغلب ان تكون سنة)، ويزيد بعض الفقه على التعريف أحياناً صفة كون الموازنة العامة تصدر بقانون يسئله البرلمان^(٢).

ولا يعزب عن المتخصصين ان الفقه لم يظطلع لوحده بتعريف الموازنة العامة، بل تولى التشريع تعريفها ايضاً، فلقد عرفت المادة (١/ثانياً) من قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩^(٣) الموازنة العامة الاتحادية انها "خطة مالية تعبر عما تعتزم 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".

ونرى ان تعريف القانون للموازنة العامة ينبنى عليه ان المشرع قد سدَّ باب الاجتهاد بشأن تعريفها وتحديد موضوعاتها ولم يترك الامر للفقه الذي قد يوسّع بعضه من موضوعات الموازنة او يضيق بعضه منها ما رأى مجالاً لذلك، كما ينبنى على تعريف القانون اياها ان التعريف الذي يورده المشرع ملزم له عند سن قانون الموازنة العامة، والا ما قيمة تعريفها ان كان المشرع عند تشريع قانونها انه سيشطب من نصوص القانون موضوعات اوردها المشرع ذاته في التعريف او سيقحم موضوعات اخرى في قانون الموازنة لم يأت التعريف على ذكرها.

ان تعريف الموازنة العامة في القانون مما لم ينفرد المشرع العراقي به، فلقد تضمنت تشريعات العديد من دول العالم تعريفات لها متضمنة نطاقها الموضوعي وسبيل تشريعها، من ذلك ما نصت عليه المادة (١) من قانون بشأن الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المصري، حيث عرفت الموازنة العامة بأنها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية



الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة"^(٤)، كما نصت المادة (٣) من قانون المحاسبة الحكومية بالمرسوم رقم (١٤٩٦٩) لسنة ١٩٦٣ اللبناني المعدل على ان "الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مالية مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق"^(٥)، ونصت المادة (١) من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة القطري على ان "الموازنة العامة للدولة: تقدير رسمي تفصيلي يتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والنفقات المقدر إنفاقها للوحدات المالية الحكومية عن سنة مالية مقبلة"^(٦).

كما عرفها دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن السمينار الإقليمي لهيئة الامم المتحدة (بيروت ١٩٦٩) في المادة (٤٥) بانها "عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الاغراض المطلوبة بكفاءة، فهي اساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن بها الموظفين الرسميين على مختلف المستويات الادارية ان يقوموا بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على افضل النتائج الممكنة من خلال التوزيع والاستخدام الاكثر فاعلية للموارد المتاحة"^(٧)، وعرفها القانون الفرنسي انها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن اهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"، وعرفها القانون البلجيكي بانها "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية"، وعرفها القانون الامريكي بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسطة فيها"^(٨).

ونرى ان تعريف الموازنة العامة في تشريعات دائمة اخرى وليس في قانون الموازنة العامة الدوري والمؤقت يشير بجلاء الى الاهمية الكبيرة التي يحظى بها هذا القانون المفصلي، حيث ستكون التشريعات الدائمة ضابطة لإيقاع إعداد وتشريع الموازنة من حيث جهتي الاعداد والتشريع، وهذا يمثل حرصاً عالياً من المشرع على تنظيم عملية اعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية وتقديمها في موعد محدد من ناحية، وعلى تقييد المشرع نفسه بنفسه عند تشريعها وفقاً لما ينص عليه الدستور والقانون والنظام الداخلي للسلطة التشريعية من آليات وتوقيتات لتلك العملية.

المطلب الثاني: طبيعة قانون الموازنة العامة

The nature of the general budget law

إن للخوض في تشخيص طبيعة قانون الموازنة العامة من حيث كونه قانوناً ذا طبيعة خاصة او انه قانون مثل كل القوانين الاخرى اهمية كبيرة لأغراض البحث، فلو كان قانون الموازنة العامة قانوناً عادياً فان لجهة اعداد مشروعه الحرية الكاملة في إدراج ما تشاء من موضوعات واحكام ابتداءً وان للسلطة التشريعية ان تسن ذلك القانون بحرية دون معقّب، فنقر ما تشاء من نصوص وتردّ ما تشاء وتضيف الى مشروع القانون من النصوص والاحكام الاخرى التي لم ترد في اصل مشروع القانون ما تشاء.



ولعل البحث اذا ما اوصلنا الى كون قانون الموازنة العامة ذا طبيعة خاصة له دور محوري في تحليل مدى كون السلطة التشريعية مقيدة من الناحيتين الدستورية والقانونية عند تشريعها القانون المذكور اذا كان ذا طبيعة خاصة ام انها مطلقة اليد بشأنه اذا لم يكن كذلك، ونرى ان قراءة متأنية للدستور والقانون ستيين انفراد قانون الموازنة العامة بأحكام خاصة، وهذه الخصوصية تواكب القانون منذ اعداده حتى تشريعه، وهو ما يستدعي بحث خصوصية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة في فرع اول ثم بحث خصوصية تشريع قانون الموازنة العامة في فرع ثان.

الفرع الاول: خصوصية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة

The privacy of preparing the general budget bill

يمكن تلخيص شواهد خصوصية مشروع قانون الموازنة العامة في مرحلة الاعداد والارسال الى مجلس النواب بالنقاط الآتية:

اولاً: تسمية جهة اعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة العامة بنصوص خاصة:
رغم ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٩) قد منح مجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين بموجب المادتين (٦٠/اولاً) و(٨٠/ثانياً) منه، الا انه أكد على اختصاص مجلس الوزراء باعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة العامة بنصين خاصين آخرين تفصيليين بشأن ذلك هما نص المادة (٦٢/اولاً) "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاققراره" ونص المادة (٨٠/رابعاً) التي نصت على صلاحية مجلس الوزراء في "اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"^(١٠)، وهذا يشير الى خصوصية لمشروع قانون الموازنة العامة لا تتوافر لسواه من مشروعات.

وعلى هذا المنوال نسج النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩^(١١)، فرغم ان المادة (٢/خامساً) منه قد نصت على ما يمارسه مجلس الوزراء من مهمة "اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها الى مجلس النواب"، الا ان البند (ثالثاً) من المادة ذاتها قد سبق البند (خامساً) بالنص على "إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة وتقديمهما الى مجلس النواب"، ولا يخفى ان افراد مشروع قانون الموازنة العامة بنص خاص رغم انه في محصلة الامر مشروع قانون يعني ان له خصوصية تستدعي النص بالخصوص عليه.

ومما يزيد من خصوصية اعداد مشروع قانون الموازنة العامة ما اورده المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور حيث نصت على ان "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ... ثالثاً: ... وضع الميزانية العامة للدولة..."^(١٢)، ومن السلطات الاتحادية مجلس الوزراء الذي اوكل اليه الدستور إعداد مشروع القانون المذكور وتقديمه الى مجلس النواب، كما ان من السلطات الاتحادية السلطة التشريعية التي سنتولى تشريع ذلك القانون، ونرى ان هذا النص سينوء بالموضوعات التي ينبغي ان يتضمنها قانون الموازنة العامة عن اي تدخل من قبل المجالس اللامركزية، ويصدق



هذا التوصيف على البند (سابعاً) من المادة (١١٠) ذاتها التي نصت على ان مما تختص به السلطات الاتحادية (وضع مشروع قانون الموازنة العامة والاستثمارية) مجدداً، وحيث ان النص قد خص وضع مشروع القانون بالذكر فإنما تختص به السلطة التنفيذية دون سواها بدلالة نص المادة (٦٢/اولاً) من الدستور.

ونرى ان تسمية جهة اعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة بهذه النصوص الدستورية يبني عليه ان هذا المشروع لا يمكن تقديمه من جهة تملك الحق العام في تقديم مشروعات او مقترحات القوانين لكون ذلك قد فُيِدَ بالنصوص المذكورة، فرغم ان بندي المادة (٦٠/اولاً وثانياً) قد نصا على جهتين تتقدمان بمشروعات ومقترحات القوانين الى جانب مجلس الوزراء، وهما رئيس الجمهورية وعشرة من اعضاء مجلس النواب، الا ان ذلك لن يشمل اختصاص تلك الجهتين بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة.

ثانياً: تمييز تاريخ تقديم مشروع قانون الموازنة العامة بنص خاص:

نصت المادة (١١) من قانون الادارة المالية الاتحادية على ان "يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية واقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الاول من كل سنة"، وهذا التقديم المحدد زمنياً يجعل لمشروع قانون الموازنة خصوصية يندر ان يحظى بها اي مشروع قانون آخر، فمشروعات القوانين تقدم في آجال غير محددة لكون الدستور لم يلزم السلطات المعنية بتقديم مشروعات القوانين في مواعيد محددة الا في احوال نادرة^(١٣).

ثالثاً: تمييز آلية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة بنصوص خاصة:

يشير قانون الادارة المالية الاتحادية الى ان إعداد مشروع قانون الموازنة العامة يمر بمراحل عديدة ولكل مرحلة منها أجل محدد^(١٤)، وتتولى جهات مختلفة ابرزها وزارة المالية^(١٥) التعاون والتعاقد لتهيئة مشروع القانون وتقديمه الى مجلس الوزراء في موعد مبين سلفاً ليتولى تقديمه بعد الموافقة عليه الى مجلس النواب دون إحالته الى جهة وسيطة مثل مجلس الدولة المختص بفحص مشروعات القوانين وفق الالية المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل^(١٦)، وهذا ما لا يشبه اعداد اي مشروع قانون آخر^(١٧)، حيث يغلب على مشروعات القوانين ان يجري اعدادها دون تحديد مسبق لمراحل الاعداد وتوقيتاته ومديات الموضوعات التي سيعالجها في متنه، فيكون تحديد هذه المسائل بالنسبة لمشروع قانون الموازنة دليلاً على خصوصيته وتفرد.

الفرع الثاني: خصوصية سن قانون الموازنة العامة

The privacy of enacting the budget law

لقانون الموازنة اثناء تشريعه في مجلس النواب خصوصية تقصيه عن مشروعات القوانين الاخرى، ويمكن تأشير بعض اوجه هذه الخصوصية في أدناه:



اولاً: انه مشروع قانون قد يتسبب في مد فصل الانعقاد

تنص المادة (٥٧) من الدستور على ان "المجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي الفصل الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها"، ولا شبيه لهذا الحكم بشأن اي مشروع قانون آخر، حيث لا يؤدي عرض اي مشروع قانون على مجلس النواب الى مدّ الفصل التشريعي الى أجل مفتوح لحين الموافقة عليه الا مشروع قانون الموازنة العامة. ولعل في ذلك ارادة ظاهرة للمشرع الدستوري في إلزام مجلس النواب بتشريع قانون الموازنة العامة كونه قانوناً حيوياً مفصلياً لا ينبغي ان يتاح لمجلس النواب ان يتعامل معه كما يتعامل مع مشروعات ومقترحات القوانين الاخرى، حيث ان تأخير سن قانون الموازنة العامة ستكون له آثار كارثية على الاداء الاداري والمالي والاقتصادي للدولة فضلاً عن تسبب ذلك في تأخير تنفيذ خطط الدولة ومشاريع التنمية فيها وتعطيل الايفاء بالتزاماتها وهو ما لا يمكن ان يتاح لاي سبب كان.

ثانياً: إنه مشروع قانون لا يُتَّصَرُّ التَّصَوِّت عليه من حيث المبدأ:

تنص المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧^(١٨) على ان "تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عدَّ ذلك رفضاً للمشروع"، ونرى ان هذه الصلاحية التي يملكها المجلس في عرض مشروعات القوانين للتصويت عليها من حيث المبدأ لا تسري على مشروع قانون الموازنة العامة بحال، ناهيك عن صلاحية المجلس في رفض مشروع قانون الموازنة من حيث المبدأ، ودليلنا في ذلك نص المادة (٥٧) من الدستور ذاتها المذكورة آنفاً، فبالإضافة الى انها نصت على عدم نهاية الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة، فإنها ختمت الحكم بعبارة "الا بعد الموافقة عليها"، وهذا يسلب المجلس صلاحيته في رفض مشروع قانون الموازنة العامة انتهاءً فكيف يمكن تصور التصويت على مشروع قانون الموازنة من حيث المبدأ ابتداءً، بل يبدو جلياً ان المجلس ملزم في النهاية بان يوافق على مشروع قانون الموازنة ولا ريب ان ذلك مما لا يكون لغير مشروع قانون الموازنة العامة، وهذا لا يعني بحال منع البرلمان من دراسة مشروع الموازنة ومناقشة الحكومة حول كل نص اوردته في المشروع لكن سلطة البرلمان في المساحة التي يملكها في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة تختلف من دولة الى اخرى.

المبحث الثاني : القيود التشريعية على مجلس النواب عند سن قانون الموازنة

Legislative restrictions on COR when enacting the budget law

استقر الحال في الغالب الاصح من دول العالم على ان تقوم الحكومة فيها باعداد الموازنة وان يقوم البرلمان باقرارها^(١٩)، وعموما يرى بعض الفقهاء ان غالبية الدساتير تتجه الى ان من حق السلطة التشريعية ابداء الملاحظات على كافة بنود الموازنة وكذلك طلب



تعديل مبالغها بالزيادة او النقصان ولكن تشترط هذه الدساتير ضرورة موافقة الحكومة على تلك التعديلات^(٢٠).

وفي دول اخرى تتعاطم القيود المفروضة على اعضاء البرلمان ويتعقد تشريع قانون الموازنة، ففي انكلترا، مهد الديمقراطية البرلمانية ومهد فكرة الموازنة العامة برمتها، يمتنع على اعضاء مجلس العموم زيادة النفقات او تخفيض الواردات الا اذا كان الاقتراح بذلك صادراً من الحكومة، لكن يجوز للمجلس ان يخفض النفقات ولا يجوز له ان يزيد الواردات، ويجوز له ان يخفض بعض الواردات اذا زادت واردات اخرى او احدث واردات جديدة تعوض النقص الحاصل بسبب تخفيضه واردات ما، وعلى العموم يقتصر عمل المجلس على قبول الاقتراحات الحكومية او رفضها^(٢١).

وفي فرنسا يعرض مشروع الموازنة على الجمعية الوطنية اولاً وعليها ان تبدي رأيها فيه خلال اربعين يوماً من تاريخ ايداعه اياها، وترسله الحكومة بعد ذلك الى مجلس الشيوخ الذي يجب ان يصوت عليه خلال خمسة عشر يوماً^(٢٢)، ويصل تقييد البرلمان الى اوجه في لبنان عندما يبين الدستور ان جزاء عدم تشريع قانون الموازنة في توقيتات محددة قد يصل الى ان يتقرر اِعمال الموازنة دون انتظار موافقة البرلمان^(٢٣).

وفي العراق قد لا يلاقي القول بوجود قيود على اختصاص مجلس النواب في تشريع قانون الموازنة هوىً عند من يرى ان المجلس مطلق اليد في تشريع القوانين كما يشاء باعتباره السلطة المختصة بسن القوانين وانه السلطة الممثلة للشعب والأدري بسبل تحقيق المصلحة العامة، وقد يصير المعارضون الى القول بان المجلس ذو اختصاص اصيل في تشريع القوانين الاتحادية استناداً الى احكام المادة (٦١/اولاً) من الدستور، وان هذا الاختصاص لا يُستثنى منه قانون نظراً لكون الحكم مطلقاً في منح المجلس اختصاص تشريع القوانين الاتحادية، ولعل مما قد يُستند اليه في هذا المقام ايضاً ان اختصاص المجلس في تشريع قانون الموازنة العامة وتغيير ما يشاء من نصوصه وازضافة ورفض وقبول ما يشاء منها دون معقب على اختصاصه في ذلك هو أمر قد مارسه المجلس عند تشريعه لكافة قوانين الموازنات العامة السابقة وان ذلك قد انشأ عرفاً برلمانياً على صلاحيته المطلقة في التعامل مع مشروع قانون الموازنة العامة، ولكن البحث في نصوص الدستور والقانون سيبين أحكاماً قطعية في دلالتها على كون اختصاص المجلس في هذا المقام مقيداً بغض النظر عن تعاطي المجلس مع مشروعات قوانين الموازنات الماضية، وحيث ان القيود محل البحث قد وردت في الدستور وفي القانون فسنفرد لكل منهما مطلباً.

المطلب الاول: القيود الدستورية على مجلس النواب عند سن قانون الموازنة

Constitutional restrictions on COR when enacting the budget law

اولاً: المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور: لعل عمدة القيود الواردة على اختصاص مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة العامة هو ما اورده المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور،



فلقد نصت على ان "المجلس النواب إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس النواب زيادة إجمالي مبالغ النفقات".

ان هذا النص الدستوري قد بين على وجه الحصر ما يملكه مجلس النواب ازاء مشروع قانون الموازنة العامة، وهو من النصوص التي رسمت لمجلس النواب بدقة حدود صلاحياته بشأن مشروع قانون يعرض عليه الى جانب نصوص دستورية اخرى، ومن تلك النصوص المادة (٢/اولاً وثانياً وثالثاً) من الدستور التي منعت تشريع قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام ومبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات الاساسية الواردة في الدستور، والمادة (١٣/ثانياً) تشريع قانون يتعارض مع الدستور، وحظرت المادة (١٠٠) النص في القوانين على تحصين اي عمل قرار اداري من الطعن، لكن هذه المواد تختلف في تقييدها للاختصاص التشريعي لمجلس النواب عن التقييد الوارد في المادة (٦٢/ثانياً) من حيث انها تمثل الزاماً للمجلس بالامتناع عن الاتيان بأحكام معينة، بينما ما اورده المادة (٦٢/ثانياً) يمثل الزاماً للمجلس بصلاحيات محددة عند تشريع قانون الموازنة العامة بحيث لا يملك المجلس بشأن تشريعه الا ما اورده النص من صلاحيات.

ويبدو جلياً ان المادة محل البحث قد تضمنت ثلاث اختصاصات ظاهرة، هي اختصاص المجلس في إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة واختصاصه في تخفيض مجمل مبالغ الموازنة واختصاصه في اقتراح زيادة إجمالي مبالغ النفقات على مجلس الوزراء، ونرى ان النص يستبطن اختصاصاً غير ظاهر للمجلس هو اختصاصه في عدم الموافقة على بعض نصوص مشروع قانون الموازنة باعتبار ذلك اختصاصاً أصيلاً لا يمكن التنازل عنه رغم عدم ذكره في النص، لان المجلس يستمد من المادة حكم (٦١/اولاً) باعتباره السلطة المختصة بسن القوانين الاتحادية على الوجه الذي تراه.

ولعل القول بان مجلس النواب لا يملك اضافة نصوص الى مشروع قانون الموازنة العامة يستلزم اثباته ببينة، ونقول ان سندنا في هذا المقام هو مفهوم المخالفة، فالمادة (٦٢/ثانياً) من الدستور حددت ما للمجلس بشأن مشروع القانون المذكور من صلاحيات، فيكون ما عداها من صلاحيات غير مكفول له، فللمجلس ان يناقل مبالغ بين ابواب وفصول الموازنة العامة او يخفضها او يقترح زيادتها، لكن النص لم يُشير الى سوى ذلك من مكنات او ادوات او صلاحيات، ولما كانت صلاحيات المجلس في هذا المقام قد جرى تعدادها، وحيث ان (التعداد في مقام البيان يفيد الحصر) كما يقول الاصوليون^(٢٤)، عليه تكون صلاحيات المجلس في النص الدستوري قد وردت على سبيل الحصر لا المثال.

ثانياً: المادة (٨٠/اولاً) من الدستور: اوكلت هذه المادة الى مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وحيث ان قانون الموازنة العامة يمثل عماد مجلس الوزراء في



القيام بالمهام المذكورة، فسيكون تغيير نصوص مشروع قانون الموازنة العامة على نحو مؤثر وبغير ما يتيح لمجلس النواب من صلاحيات وفقاً للمادة (٦٢/ثانياً) من الدستور مساساً باختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة فيما يتعلق منها بالسياسة المالية، وحينذاك سيكون مجلس النواب قد غيّر تدابير الحكومة في تخطيط وتنفيذ تلك السياسة والخطط العامة في الدولة، وسيكون في هذه الحالة قد أقام نفسه مقام الجهة التي أوكل لها الدستور تلك المهام وهو مما لا يستقيم.

ثالثاً: المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور: تسند هذه المادة صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية الى مجلس الوزراء، وإعداد الموازنة العامة تعني تهيئة نصوص مشروع قانون الموازنة العامة كما نرى، ودليلنا ان الموازنة العامة في محصلة الامر هي قانون، والقانون شكلاً لا يعدو ان يكون مجموعة من النصوص، فيكون مجلس الوزراء هو المختص بصياغتها، وحيث ان المادة الثمانين من الدستور قد اسندت الاختصاصات الواردة في بنودها الستة الى مجلس الوزراء، فان ذلك يمثل قيلاً دستورياً واضحاً على الاختصاص التشريعي لمجلس النواب من هذه الزاوية، بمعنى ان قيام مجلس النواب بإدراج نصوص مستحدثة على مشروع قانون الموازنة العامة اثناء عملية تشريع هذا القانون سيمثل نزاعاً لاختصاص مجلس الوزراء الحصري في اعداد نصوص مشروع قانون الموازنة العامة ذلك ان الاضافة ستتطوي بالضرورة على نص يضعه مجلس النواب، فيكون بهذه المثابة مُعدّاً ومقدماً من غير الجهة التي سمّاها الدستور للقيام بذلك.

ولو رُدَّ على هذا الرأي بالقول ان صلاحية مجلس الوزراء تنتهي بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة وتقديمه الى مجلس النواب وان صلاحية مجلس النواب في تشريع القانون المذكور ستبدأ بعد ذلك ويكون للمجلس فيها صلاحية كاملة في تشريعه على النحو الذي يرتأيه استناداً الى المادة (٦١/اولاً) من الدستور، فنقول ان الدستور لا ينبغي ان تُجنزأ احكامه، بل ينبغي ان يُقرأ بمجمله، وان نصوصه يفسر بعضها بعضاً ويقيد بعضها بعضاً، فلقد بين الدستور اختصاص مجلس الوزراء في (اعداد مشروع الموازنة العامة) بموجب (٨٠/رابعاً) والمادة (٦٢/اولاً)، وهذا يعضد مكنته في اعداد مشروع قانون الموازنة ويمنح نصوصها مركزاً اقوى من مشروعات القوانين الاخرى التي يقترحها على مجلس النواب، فتكون تلك النصوص أثبت اثناء التشريع، ولو اراد مجلس النواب ان يضيف نصوصاً اخرى من عنده فانه يكون قد مسَّ اختصاص مجلس الوزراء الحصري في اعدادها كما أوجب الدستور.

كما نبين انه في إطار تحديد الاختصاصات فإن من اللازم ان يراعى ما يرسمه الدستور من محدّدات لممارستها، فرغم ان مجلس الوزراء ينتهي دوره بتقديم مشروع قانون الموازنة الى مجلس النواب، الا ان تعديل نصوص مشروع القانون محكوم بنص خاص في هذا المقام هو نص المادة (٦٢/ثانياً) التي لا تتيح لمجلس النواب الا الاختصاصات الثلاث التي سبق ذكرها آنفاً، لكن يُزاد على ذلك ان قيام مجلس النواب



بتغيير مشروع قانون الموازنة سيتقاطع هذه المرة مع نص المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور ايضاً كون تغيير المشروع سيتضمن المساس باختصاص مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة برمته.

المطلب الثاني: القيود القانونية على اختصاص مجلس النواب في تشريع قانون الموازنة العامة

Legal restrictions on COR when enacting the budget law

ان النصوص التي اوجبت على مجلس النواب اتباع سياسة تشريعية معينة عند سن قانون الموازنة لا تكمن في الدستور فقط، وانما تنص عليها قوانين شرعها مجلس النواب ذاته، وسنبحث القيود المذكورة في تشريعين حديثين نافذين هما قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ في فرع اول ثم قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ في فرع ثان.

الفرع الاول: القيود الواردة في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

The restrictions of COR & its formations Law No. 13 of 2018

نصت المادة (١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على ان "يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: ... ثالثاً: دراسة ومناقشة مشروعات القوانين الاتحادية المقترحة من رئاسة الجمهورية او مجلس الوزراء والبت فيها بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص ايضاً بإجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات".

ان هذا النص واضح في دلالاته على انه قيد ذاتي من المشرع على نفسه عندما يتعامل مع تشريع قانون الموازنة العامة، وينبني على ذلك ان المجلس لا يكون له من صلاحيات في هذا المقام عدا ما تم ذكره في النص، ويبدو ان المشرع لم يجد عن احكام المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور بشأن سن قانون الموازنة، وهو امر طبيعي لكون المادة دستورية لا يملك المجلس تأويلها، وان مضمون النص الدستوري ملزم للمشرع العادي عند إنزاله منزلة النص القانوني، وإن تغيير مضمون النص الدستوري زيادة او نقصاناً سيمكّن من النعي على النص بعدم الدستورية.

لقد بينت قوانين الموازنة العامة التي صدرت في السنوات المالية السابقة عند مقارنتها بمشروعات قوانين الموازنة التي اتت من الحكومة في تلك السنوات ان هنالك فرقاً شاسعاً بين نصوص المشروع الوارد من الحكومة والقانون الذي يقره مجلس النواب، ويتبين كذلك ان مجلس النواب لم يكتفِ بعدم التقيد بالحدود الموضوعية التي رسمها له



الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس، بل انه يتجاوز بوضوح على القيد الوارد في المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، ولقد ادى ذلك الى طعن الحكومة بجُل قوانين الموازنة التي صدرت في الفترة الماضية لدى المحكمة الاتحادية العليا، وقد اصدرت المحكمة العديد من القرارات الباتة الملزمة التي قضت بموجبها بعدم دستورية المواد التي اضافها مجلس النواب على الموازنة وترتب على اضافتها تحميل خزينة الدولة اعباء لا تطبيق الحكومة الايفاء بها^(٢٥).

هذا وتشير المادة (١٧) المذكورة آنفاً الى اختصاص مجلس النواب بإجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، ومعلوم ان هذا الاختصاص قد نصت عليه المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور وانه اختصاص اصيل خالص لمجلس النواب اي لا ينتظر لممارسته موافقة او تعقيب اي جهة، ومع ذلك فقد كان للحكومة بعض المحاولات في الطعن بدستورية مناقلات اجراها مجلس النواب بين فصول الموازنة وابوابها لكن المحكمة الاتحادية العليا قد قررت بوضوح ان (...من حق مجلس النواب وطبقاً لنص المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة فان ما ورد في المادة (٢٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٣ الذي تضمنه قانونها المرقم (٧) لسنة ٢٠١٣ جاء تطبيقاً لحكم الدستور وان النص المذكور جاء مطلقاً والمطلق يجري على اطلاقه...)^(٢٦).

ومما يذكر في هذا الصدد ان المادة (١٧) المذكورة آنفاً قد أتت على ذكر الموازنة التكميلية فضلاً عن قانون الموازنة العامة وهو ما قد يكون محلاً للتساؤل والبحث عما اذا كانت الاحكام التشريعية الخاصة بكلما النوعين من انواع الموازونات واحدة ام متباينة؟، ونرى من خلال قراءة السياق الذي تضمنه نص المادة المذكورة آنفاً ان تشريع قانون الموازنة التكميلية لا يختلف عن تشريع قانون الموازنة العامة من حيث الحكم بمدّ فصل الانعقاد الى أجل مفتوح غير محدد مهما طال، وكذلك من حيث ان مجلس النواب لا يملك الا تشريع قانون الموازنة التكميلية شأنه شأن قانون الموازنة العامة، ذلك ان الموازنة التكميلية ليست تشريعاً مالياً مستقلاً عن الموازنة العامة يمكن التعامل معه على اساس القواعد العامة لتشريع القوانين من قبل مجلس النواب، وانما هو قانون مكمل للموازنة العامة وملحق به وجزء منه، والى هذا الرأي ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرار تفسيري اصدرته بناءً على استفسار من مجلس النواب بصدد الموازنة التكميلية^(٢٧)، وهو ما يستدعي إحاطة تشريع قانون الموازنة التكميلية بأسباب الحماية ذاتها التي فرضها المشرع الدستوري والعادي لضمان تشريع قانون الموازنة العامة.



الفرع الثاني: القيود الواردة في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩

The restrictions stipulated in Federal Financial Administration Law No. 6 of 2019

لعل قانون الادارة المالية الاتحادية يتضمن مجموعة من أظهر القيود القانونية الواردة على اختصاص مجلس الوزراء عند اعداد مشروع قانون الموازنة العامة وعلى اختصاص مجلس النواب عند تشريعه لهذا القانون كون قانون الادارة المالية الاتحادية تنظيمياً متعلقاً بإعداد وتشريع القانون المذكور، فلقد تضمن هذا القانون نصوصاً تحدد سلفاً ما ينبغي ان يتضمنه مشروع قانون الموازنة من موضوعات، هذا من ناحية، هذا ومن ناحية ثانية فإن القانون قد حدد صلاحيات مجلس النواب التي يمارسها عند تشريعه لذلك القانون، وهو ما يستدعي بحث الامرين فيما يأتي:

اولاً: حصر الموضوعات التي يتضمنها قانون الموازنة العامة

نصت مواد متفرقة من قانون الادارة المالية الاتحادية على ما ينبغي ان يتضمنه مشروع قانون الموازنة العامة من موضوعات، ولعل ثمرة إيراد هذه الموضوعات تتضح ببيان ان تعداد تلك الموضوعات يمثل قيوداً على الاختصاص التشريعي لمجلس النواب كون ما سيرشعه محصوراً بما نص عليه القانون المذكور وانه لا ينبغي ان يقحم في قانون الموازنة العامة سواها من موضوعات، وعلى العموم فقد نصت المادة (٢) من القانون على ما تتكون منه الموازنة العامة من موضوعات إجمالاً وهي:

اولاً: موازنة القطاع الحكومي الممول مركزياً والتي تشتمل على موازنات جميع وحدات الانفاق بشقيها الجاري والاستثماري التي تحدد بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية.

ثانياً: نفقات المشاريع الاستثمارية للإدارات الممولة ذاتياً.

ثالثاً: نفقات وايرادات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

كما نصت المادة (٨/ثانياً) من القانون على ان "يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية ما يأتي:

أ. تخمينات الإيرادات النقدية والعينية.

ب. تقديرات النفقات النقدية والعينية.

ج. طرق تمويل العجز.

د. احتياطي الطوارئ لسنة مالية بما لا يزيد على (٥ %) خمسة من المئة من إجمالي النفقات المقدرة في الموازنة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للحالات الطارئة وغير المتوقعة التي تحصل بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية.

هـ. تحديد صلاحية الموافقة على الصرف والاقتراض واجراء المناقلات وإطفاء الديون.

و. الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الاجل والضمانات الصادرة عن الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والشركات



العامة وتقرير عن اي تغيير يطرأ عليها ولوزارة المالية الاتحادية بعد إبلاغ الاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة تحديد توقيت اصدار الموافقة على تلك القروض في خطة تعتمد على اسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة القروض. ز. حدود الزيادة السنوية في اجمالي ديون الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة.

ح. الحد الاقصى للضمانات المزمع اصدارها من الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة.

ط. اي متطلبات اخرى يراها وزير المالية الاتحادية ضرورية^(٢٨).

ويبدو جلياً ان المشروع قد فصل في ذكر الموضوعات التي ينبغي ان يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة حين اعداده من قبل الحكومة ومؤسساتها المختلفة ابتداءً، وما سيتضمنه قانون الموازنة العامة بعد تشريعه من قبل مجلس النواب انتهاءً، فتكون الموضوعات المذكورة ملزمة للسلطة التنفيذية من حيث ضرورة إعدادها وملزمة للسلطة التشريعية من حيث ضرورة تشريعها، كما نرى ان تلك الموضوعات هي وحدها ما ينبغي ان ينظمه قانون الموازنة العامة دون سواها، كونها نصوصاً قد تم تعدادها على سبيل البيان لا المثال، وقد بينا ان (التعداد في مقام البيان حصر)، ولان المشروع لو اراد ان يفتح باباً لاي من السلطتين من أجل اضافة موضوعات اخرى لكان قد ذكر تلك الموضوعات على سبيل المثال لا البيان او لنصاً على ذلك صراحةً.

ولعل فرضاً قد يُطرح في هذا المقام ويستدعي البحث، وهو ان يصل مشروع قانون الموازنة العامة من الحكومة دون ان ينظم كل الموضوعات التي نص عليها قانون الادارة المالية الاتحادية لاي سبب كان، فهل سينهض اختصاص مجلس النواب في هذه الحالة ويتاح للمجلس ان ينظم تلك الامور بإضافتها عند سن قانون الموازنة، وجواباً على هذا الفرض نرى ان الموضوعات التي نصت عليها المادة (٨/ثانياً) المذكورة انفاً لا يمكن لغير الحكومة ان تضطلع بإعداد النصوص المنظمة لها، وعليه ينبغي والحالة هذه ان يعلم مجلس النواب مجلس الوزراء بضرورة ارسال اضافات تحريرية لمعالجة اوجه النقص المفترضة محل البحث.

ثانياً: حصر الاختصاصات القانونية لمجلس النواب عند سن قانون الموازنة

نصت المادة (١٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية على ان "المجلس النواب: - اولاً: اجراء المناقلة بين ابواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسلة من مجلس الوزراء.

ثانياً: تخفيض اجمالي سقف الموازنة.

ثالثاً: الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي نفقات الموازنة.

رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية.

ويبدو جلياً ان الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة قد جاءت مطابقة لما نصت عليه المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، وحيث ان مجلس النواب كان جهة تشريع قانون الادارة



المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، فعليه يكون المجلس قد قيد نفسه بنفسه ورسم صلاحيات محددة له كي يمارسها عند تشريع قانون الموازنة العامة لا ينبغي ان يتعداها الى سواها من قبيل اضافة موضوعات الى قانون الموازنة لم تنص عليها المادة (٨/ثانياً) من القانون او ان يحذف موضوعاً من الموضوعات التي نص عليها فيها، أما ما ورد في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢) فهو مما اضافته القانون الى المجلس كصلاحية جديدة لم تنص عليها المادة الدستورية ذات العلاقة.

ونرى كذلك ان ممارسة الاختصاصات الموصوفة للمجلس بموجب المادة الدستورية والتي جاءت مصاديقها في المادة (١٢) محل البحث لا ينبغي ان تمارس على نحو يتيح للمجلس استحداث اشكال من التنظيم غير منصوص عليها في مشروع قانون الموازنة، فاختصاص المجلس مثلاً في إجراء المناقلة بين ابواب وفصول المشروع محدد حصراً في الابواب والفصول الواردة في مشروع القانون كما ورد من مجلس الوزراء ولا ينبغي ان تكون سبيلاً لمجلس النواب في ان يكون من شأن المناقلة استحداث ابواب او فصول جديدة يضيفها على مشروع القانون بغية المناقلة اليها، ودليلنا في ذلك ان المادة الدستورية قد اوردت عبارة "اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة" وعبارة "اجراء المناقلة بين ابواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسلة من مجلس الوزراء" التي تضمنها البند (اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية، اي ان المناقلة مشروطة في ان تكون بين ابواب وفصول تضمنها مشروع القانون وليس ابوابا او فصولاً تستحدث عليه، وقل مثل ذلك على اختصاص مجلس النواب في تخفيض مجمل مبالغ الموازنة او اقتراح زيادة النفقات، فالتخفيض والزيادة المقترحة انما تتعلقان بما تضمنه صدر البند (ثانياً) كونه يتعلق بأبواب وفصول مشروع القانون ذاته دون اتاحة استحداث فقرات عليه تحت عنوان التخفيض او اقتراح الزيادة.

ولو قيل ان قانون الادارة المالية إن هو الا قانون، وان قانون الموازنة العامة قانون ايضاً، وان الاخير سيتم تشريعه من قبل مجلس النواب صاحب الصلاحية، وما سيحتويه من نصوص لاحقة يمثل -فيما يزيد به المجلس على موضوعات الموازنة العامة- نسخاً للقانون السابق، اي قانون الادارة المالية الاتحادية، وان هذا الامر مكفول لمجلس النواب من حيث ان ما يتم تشريعه لاحقاً من قبل المجلس ينسخ ما يتعارض معه في تشريعات اخرى سابقة عليه او ما يسميه الفقه بالإلغاء الضمني للقواعد القانونية باعتبار ذلك من القواعد العامة للقانون^(٢٩)، فنبيين في إجابة هذا الفرض ما يأتي:

١. ان النصوص القانونية المقيدة للإختصاص التشريعي لمجلس النواب في قانون الادارة المالية الاتحادية قد تم النص عليها في الدستور وتحديداً في المادة (٦٢/ثانياً) منه، فتكون النصوص بهذه المثابة تعبيراً عن ارادة المشرع الدستوري قبل ان يُنزلها المشرع العادي منزلة النص القانوني، ومعلوم ان نصوصاً من هذا القبيل تعد أسمى من النصوص القانونية الاخرى التي لا تمثل تعبيراً عن ارادة دستورية محددة سلفاً وان كان مصدر نوعي القواعد القانونية هو المشرع العادي ذاته، وهذا السمو موضوعي بحكم



تنظيم النص لشؤون أتى الدستور على ذكرها وان كانت من الناحية الشكلية لا تعدو ان تكون نصوصاً سنّها المشرع العادي^(٣٠).

٢. ان قانون الادارة المالية الاتحادية يمثل قانوناً تنظيمياً لإختصاص مجلس النواب في تشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية، ولعل قراءة نصوص القانون المذكور وما تضمنته من أحكام ومواعيد محددة لكل مرحلة من مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة من قبل المؤسسات الحكومية وما تضمنته من نصوص تبين ما على مجلس النواب من التزام عند تلقيه مشروع قانون الموازنة من مجلس الوزراء تثبت ان قانون الادارة المالية يمثل بوضوح تنظيمياً لإختصاص المجلس عند تشريع قانون الموازنة، وحيث ان كل تنظيم ينطوي بالضرورة على تقييد، فيكون قانون الادارة المالية الاتحادية قيدياً على مجلس النواب يشبه في ذلك ما يتضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب من اوجه تقييد سنّها مجلس النواب بذاته لينظم من خلالها سير العمل فيه.

المطلب الثالث: القيود الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧

The restrictions stipulated in COR bylaws of 2007

تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب ثلاث مواد ذات صلة بسن قانون الموازنة العامة، وهي:

اولاً: المادة (٢٢/ثانياً) التي تشير الى أمر إجرائي يتعلق بسن قانون الموازنة حيث تنص على ان "لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها"، وهذا يعد بوضوح قيدياً على المجلس من حيث إلزامه بتمديد الفصل التشريعي الى أجل غير مسمى لحين الموافقة على قانون الموازنة العامة. ولا يخفى ان هذا النص قد جاء منسجماً مع نص المادة (٥٧) من الدستور التي نصت على الحكم ذاته حيث قضت بمد فصل الانعقاد الذي يعرض اثناءه مشروع قانون الموازنة العامة على مجلس النواب، ولعل من المبين ان النص تترتب عليه نتيجتان ظاهرتان:

١. ان فصل الانعقاد سيبقى مفتوحاً الى أجل غير مسمى، وهذا يستتبعه بقاء المجلس مكلفاً باتخاذ الاجراءات اللازمة لتشريع هذا القانون مهما طالّت المدة اللازمة لتشريعه، على ان ذلك لا يعني ان المجلس يبقى في حالة انعقاد دائم لحين تشريع القانون المذكور، حيث لا تلازم بين استمرار فصل الانعقاد واستمرار الجلسة منعقدة، بل ان العمل الحقيقي والكثيف والمتعلق بتشريع قانون الموازنة يتم في غالبه الاعم من خلال الاجتماعات التي تعقدها اللجنة المالية في مجلس النواب مع كافة الجهات ذات العلاقة والمصلحة سواء أكانت هذه الجهات اعضاء مجلس النواب انفسهم ام اللجان النيابية ام كانت جهات خارجية من قبيل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقضاء والهيئات المستقلة لمناقشة ما ورد بشأن كل منها في مشروع القانون، ثم يجري عرض الموازنة على التصويت بعد ان تستوفي اللجنة المالية والجهات ذات العلاقة الاخرى كافة متطلبات عرضها على التصويت.



٢. ان نص المادة (٢٢/ثانياً) من النظام الداخلي قد أوجبت الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة ويترتب على ذلك ان مجلس النواب لا يملك رفض مشروع القانون، وهذا امر فريد وسمة لا تتوفر الا في هذا المشروع، وبهذا الحكم الخاص يتبين مدى خصوصية تشريع قانون الموازنة العامة ومقدار القيود المفروضة على مجلس النواب حين تشريعه والاحكام المسبقة التي أتى بها المشرع الدستوري وحتى العادي ذاته بحيث الزم بها نفسه عند التعامل مع تشريع ذلك القانون.

ثانياً: نص المادة (٣١/ثالثاً) التي اوردت الحكم الدستوري المنصوص عليه في المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور في معرض بيان الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب حيث نصت على "النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة والموازنة التكميلية والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص ايضا بإجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله ايضا عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقا للمادة (٦٢) من الدستور"، ويصح في هذا المقام ما ذكرناه في فقرات خلت من ان إيراد هذا النص هو تأكيد على حكم دستوري ثابت بشأن اختصاصات المجلس حين تشريع قانون الموازنة العامة وانه يمثل قيماً ذاتياً على مجلس النواب بحيث يتوجب عليه بموجبه ان لا يحيد عن الاختصاصات المحددة له في هذا الشأن.

ثالثاً: نص المادة (١٣٠) والتي جاءت بحكم لا نظير مباشراً له في النصوص الدستورية ذات العلاقة، فالمادة ذات الحكمين قد نصت على انه: "يجب على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب ان تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به اية لجنة من لجان المجلس او احد الاعضاء اذا كانت تترتب عليه اعباء مالية"، ونرى ان النص يبنني عليه ما يأتي من الاحكام:

١. ان مجلس النواب قد وسّع من القيود المفروضة على اختصاصه التشريعي عند سن قانون الموازنة العامة، فالنص صريح بالزام اللجنة المالية النيابية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء على كل مقترح بتعديل الاعتمادات التي تضمنها مشروع قانون الموازنة العامة، ومعنى ذلك ان استمراج رأي مجلس الوزراء لا ينصرف الى ما من شأنه ان يزيد من مبالغ الموازنة فقط كما نصت عليه العبارة الاخيرة من المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، بل ان النص قد أوجب أخذ رأي الحكومة في كل اقتراح منها بتعديل اعتمادات الموازنة سواء خفضت او ابقيت او رفعت مبالغ الموازنة كما يوحي مطلق النص، ونرى ان هذا الحكم على اطلاقه لا يتوافق مع النص الدستوري وفيه تخل من المجلس عن اختصاصه الحصري الدستوري في اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة او خفض مبالغها دون انتظار رأي الحكومة.



وعلى ذلك نرى ان على المشرع ان يلتفت الى ضرورة تعديل نص المادة المذكورة ويُقصر الزام المجلس بأخذ رأي مجلس الوزراء في الشأن الوحيد وهو اقتراح زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك عند الضرورة كما ينص البند (ثانياً) من المادة (٦٢) من الدستور، اما تخفيض تلك المبالغ او اجراء المناقلات بين ابواب وفصول الموازنة فهو اختصاص اصيل لمجلس النواب، اي انه لا يحتاج موافقة جهة أخرى عند ممارسته كما يوضح صريح المادة المذكورة، على ان هذا لا يعني ان مجلس النواب لا يملك مناقشة الحكومة بشأن اختصاصه الاصيل في المناقلة او التخفيض، ولكن ينبغي ان يكون ذلك في إطار التداول والتواصل وتبادل وجهات النظر، بينما يكون اختصاص مجلس النواب اصيلاً ورأيه ملزماً بشأن اقتراح مجلس النواب زيادة مجمل مبالغ النفقات كما بين الدستور وهو امر يختلف عن المناقلة والتخفيض كما لا يخفى.

٢. الزام اللجنة المالية بتضمين تقريرها الى مجلس النواب رأي الحكومة ومبرراته، ونرى ان ذلك لا يتعارض مع الدستور، بل قد يستلزمه التعاون بين السلطتين وفيه إطلاع لأعضاء المجلس على مبررات الحكومة بشأن ما تقترحه اللجنة المالية من مقترحات، على ان رأينا هذا مقصور على المقترحات المتعلقة بالمناقلة بين ابواب وفصول الموازنة او تخفيض مبالغها لان رأي الحكومة قد يكون مفيداً لمعرفة اثار المناقلات المقترحة او تخفيض مبالغ الموازنة وان رأي الحكومة في هذا الصدد سيكون استثناسياً غير ملزم لكون مجلس النواب صاحب صلاحية لا معقب عليها بشأن المناقلة والتخفيض، اما ما يتعلق بأخذ موافقة الحكومة بشأن زيادة مبالغ النفقات العامة فرأي الحكومة ملزم للمجلس بصددها كونها المعنية بتوفير الغطاء المالي لتنفيذ النصوص القانونية، ونرى ان لا مانع من عرض الرأي الحكومي على اعضاء مجلس النواب للاطلاع على مبررات عدم الموافقة او حتى الموافقة على زيادة مبالغ النفقات وذلك لتحقيق فائدة الاطلاع على تلك المبررات والتعامل معها وفقاً لما يملكه المجلس من صلاحيات وبما يوصل اعضاء المجلس الى قناعات موضوعية بشأن القرار الذي سيتخذونه بشأن تلك الموضوعات.

٣. سريان الحكم بأخذ رأي الحكومة بشأن كل اقتراح بتعديل تتقدم به اي لجنة من لجان المجلس او الاعضاء اذا كانت تترتب عليه اعباء مالية، ويقصد بذلك ضرورة اخذ رأي الحكومة حول اي اقتراحات مصدرها مجلس النواب وتترتب اعباء مالية عند سنّ القوانين، وقد كان تشريع قوانين دون مراعاة ذلك محلاً للعديد من القضايا التي اقامتها الحكومة على مجلس النواب لدى المحكمة الاتحادية العليا ولعلها كسبتها جميعاً حيث كان موقف المحكمة صارماً في هذا الشأن وقضت في تلك القضايا بأن على مجلس النواب ان يأخذ رأي الحكومة في اي نص يشرعه ويؤدي الى ترتيب اعباء مالية على الحكومة وان عدم مراعاة ذلك يعد مبرراً للنعي على النص بعدم الدستورية والحكم بمقتضى ذلك^(٣١).



الخاتمة Conclusion

لعل البحث قد أظهر الحدود الفاصلة بين اختصاصات مجلس الوزراء في إعداد مشروع قانون الموازنة العامة واختصاصات مجلس النواب عند سن هذا القانون، وقد لا نغالي إن قلنا ان التزام السلطتين بما رسمته لهما التشريعات من اختصاصات دون تجاوز منهما قد يجعل تشريع قانون الموازنة سلساً انسيابياً معلوم التوقيت، أما تجاوز الحدود المنصوص عليها في التشريعات فيجعل من تشريع ذلك القانون أزمة دورية تحصل في الدولة وتهز كيان النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي في كل سنة وتقحم السلطات العامة ومؤسسات الدولة والمواطنين على حد سواء في حالة من القلق والترقب، وقد تمر السنة المالية دون ان يُشرعَ فيها قانون الموازنة اصلاً كما حصل عام ٢٠١٤ و٢٠٢٠ في العراق، وعلى ذلك نود تقديم التوصيات الآتية:

١. السلطة التنفيذية مدعوة الى الالتزام بتضمين مشروع قانون الموازنة العامة بما اوجبه القانون من موضوعات وان تسلك سبلاً متقدمة في إعدادها بحيث تكفل لها ان تتجاوز الروتين الذي ينهك مؤسساتها كل عام عند إعداد مشروع القانون، ولعل في أتمة العمل والتفكير الآلي للمعطيات والمؤشرات المالية وسيلة مهمة تتوسل بها تلك المؤسسات لتحضير الشطر الأكبر من المؤشرات والبيانات المالية المطلوبة دورياً.
٢. السلطة التشريعية ملزمة بالوقوف عند تخوم النصوص، فالدستور والقانون والنظام الداخلي لا يتيح الا ما قد نُصَّ عليه فيها من صلاحيات محددة لمجلس النواب عند تشريع قانون الموازنة العامة، ولا ريب ان التزام تلك الحدود كفيل بواد الغالب الاعم من النقاشات والاتفاقات التي تخوض في غير ما يختص به المجلس من مهام عند تشريع هذا القانون المهم
٣. السلطة التشريعية مدعوة ايضاً الى تعديل قانون الادارة المالية الاتحادية بإضافة نص يحدد سقفاً زمنياً أعلى لتشريع قانون الموازنة بعد وصول مشروع القانون الى البرلمان، كما ان مجلس النواب ملزم بالتشريعات النافذة عند سن قانون الموازنة وان لا ينجم عن ادائه التشريعي ادخال نصوص لا تمت بصلة الى الموضوعات التي نص قانون الادارة المالية الاتحادية ولم ترد في مشروع قانون الموازنة، والمجلس مدعو الى استحصال موافقة الحكومة على كل نص يعدله او يضيفه ويترتب عليه زيادة في الاعباء المالية على الحكومة كما يوجب النظام الداخلي للمجلس وان يهجر التجربة السابقة التي تمثلت بعدم مفاطحة الحكومة الا في حالات نادرة مما ارغم الحكومة على ان تتعنى على معظم القوانين بعدم الدستورية بين يدي القضاء الدستوري.
٤. السلطة التشريعية مدعوة ايضاً الى تعديل نص المادة (١٣٠) من النظام الداخلي كونها تنص على انه "يجب على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة..."، بينما لا ينبغي على المجلس ان يستمزج رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل يراه المجلس على مشروع الموازنة، وانما يقتصر ذلك على حالة اقتراح مجلس النواب زيادة مجمل



مبالغ النفقات لضرورة يراها المجلس، لكن تعديل النص لا يكون بصياغة تمنع التواصل مع الحكومة او تبادل وجهات النظر معها بصدد ما يملكه مجلس النواب من اختصاصين خالصين اصيلين يتمثلان بالمناقلة وتخفيض مبالغ النفقات، وعلى ذلك نقتراح تعديل النص على النحو الاتي: (يجوز للجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء بشأن الاقتراحات المتعلقة بإجراء مناقلة بين ابواب وفصول الموازنة او بشأن تخفيض مبالغ النفقات، وعلى اللجنة انتظار موافقة مجلس الوزراء على اقتراحات مجلس النواب التي تتضمن اقتراح زيادة مجمل مبالغ النفقات وعدم إدراج الزيادات المقترحة في مشروع قانون الموازنة قبل حصول موافقة مجلس الوزراء).

الهوامش Footnotes

- (١) يعرفها د. طاهر الجناي بأنها "خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية، وبناءً على هذا التعريف فان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لتوضيح النفقات والايادات العامة للدولة وانما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة من وسائل الدولة في تحقيق اهدافها"،
- يُنظر د. طاهر الجناي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، بدون سنة طبع، ص ١٠٢.
- وتعرفها د. سوزي عدلي ناشد بأنها "نظرة توقعية بنفقات وايرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة".
- د. سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة (النفقات العامة – الايرادات العامة – الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٢٧.
- كما يعرفها د. أعاد حمود القيسي بأنها "برنامج مالي لسنة مالية قادمة تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهكذا فالموازنة العامة باعتبارها عمل اداري تشريعي تحتوي على تقديرات لنفقات وايرادات لسنة مالية بقصد تحقيق اهداف معينة ومحدودة".
- د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٧، ص ٨٩
- ويعرفها د. عدنان حسين الخياط وآخرون، انها "خريطة طريق مالية منظمة متناسقة مفصلة ضمن ابواب تفضي الى تحقيق اهداف واستراتيجيات لتوجيهها نحو المستقبل (سنة واحدة) وتكون قائمة على نتائج متوقعة لكل من النفقات والايادات العامة خلال السنة المالية القادمة".
- د. عدنان حسين الخياط وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، الجزء الاول، ط ١، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٦، ص ٢٦
- ويعرفها د. راند ناجي بأنها "تقدير مفصل احتمالي لنفقات الدولة وايراداتها لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة، تقوم بإعدادها السلطة التنفيذية وتنال موافقة السلطة التشريعية".
- د. راند ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ٣، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠١٧، ص ١٢١
- ويعرفها د. منصور ميلاد بأنها "تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وايراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة، يتم اعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية".
- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة (النفقات العامة – الايرادات العامة – الميزانية العامة)، بدون محل نشر، ٢٠٠٤، ص ١٩.



(٢) "انها الصك الذي يبرمه البرلمان ويأذن به للحكومة جباية الواردات ودفع النفقات المقدرة فيه بطريق التخمين والتنبؤ- خلال مدة محددة آتية"، او انها بعبارة اخرى "الصك الذي تقدر فيه النفقات والواردات بطريق التخمين والتنبؤ لمدة محددة مستقبلية يقره البرلمان ويأذن به".

- د. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التفويض، بغداد، ١٩٥٠، ص ٢٠.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٥٠) تاريخ العدد ٢٠١٩/٨/٥

on 1/4/2021 at 4:41 (٤) shorturl.at/hsOQW

(٥) shorturl.at/astAZ on 1/4/2021 at 4:43

on 1/4/2021 at 4:44 (٦) shorturl.at/wKRZ1

(٧) د. اسماعيل خليل اسماعيل ود. نائل حسن عدس، المحاسبة الحكومية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، كتاب الكتروني، ص ٩٠، رابط الصفحة shorturl.at/dsuzV تاريخ السحب ٢٠٢١/٤/١ تمام الساعة ٤:١٧

(٨) د. حسن عوضة، المالية العامة (الموازنة - النفقات والواردات العمومية)، دار الطليعة، ط ١، بيروت ١٩٦٧، ص ٤١-٤٢

(٩) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨

(١٠) لم ينفرد الدستور العراقي بالنص على اعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة العامة، بل سلك هذا السبيل دساتير العديد من دول العالم، من قبيل الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٢٤) والدستور السوري لسنة ٢٠١٢ في المادة (٢/٧٩) والدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ في المادة (٨٣) والدستور النمساوي لسنة ١٩٢٠ في المادة (١/٥١) والدستور الدنماركي لسنة ١٩٥٣ في المادة (٤٥) وغيرها من دساتير العالم، يُنظر:

- shorturl.at/uvFMT on 5/4/2021 at 9:47

(١١) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٣٣) بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٥

(١٢) ويبدو ان المشرع الدستوري قد وقع في خطأ باستعماله مصطلح (الميزانية) في المادة (١١٠/ثالثاً) رغم انه استخدم مصطلح (الموازنة) في المواضع الاخرى التي نص فيها على الموازنة، ومعلوم ان مصطلح (الميزانية) يتعلق بالوضع المالي لاحد اشخاص القانون الخاص في فترة زمنية ماضية وانه يمثل ما حصل من ربح او خسارة بحق ذلك الشخص، بينما يشير مصطلح (الموازنة) الى تقدير النفقات والايرادات العامة التي تخص الدولة ولا تنطبق عليها مفاهيم الربح والخسارة وانما يراد بها تحقيق التوازن بين الايرادات والنفقات، وكان على المشرع الدستوري ان لا يخلط بين المفهومين، ولقد دأب الفقه على بحث التمييز بين الموازنة العامة وبين ما يشتهر بها من مصطلحات كدلالة على تفاوت المصطلحين، منهم:

- د. فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣، ص ٣١٩

- د. خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شامية، اسس المالية العامة، ط ٣، دار وائل للنشر، الاردن ٢٠٠٧، ص ٣٢٧

- د. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن ٢٠٠٨، ص ٤٦٥

- د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١١، ص ٣٢٦

- د. عدنان حسين الخياط واخرون، مصدر سابق، ص ٢٩-٣٠

(١٣) ولعل من القوانين التي وضع المشرع امداً معيناً لتشريعها في زمن محدد قانون تحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم حيث اوجب الدستور في المادة (١١٨) تشريعه خلال ستة أشهر من تاريخ اول جلسة يعقدها مجلس النواب في دورته الاولى.

(١٤) يُنظر في ذلك د. حيدر عبد الوهاب عيود العنزوي، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق،

٢٠١٢، المجلد ٤، العدد ١٨، الصفحات ٧٣-١٠٤



(١٥) يُنظر في تفصيل ذلك د. حيدر عبد الوهاب عبود العززي، دور وزارة المالية في اعداد الموازنة العامة للدولة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/جامعة النهدين، ٢٠١٤، المجلد ١٦، العدد B١، الصفحات ١٩٢-٢٢٤

(١٦) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٧١٤) بتاريخ ١٩٧٩/٦/١١

(١٧) تجدر الإشارة الى ان إعداد مشروع قانون (مجلس الاتحاد) المنصوص على تشكيله بموجب المادة (٦٥) من الدستور له خصوصية أيضاً من حيث اعداده وجرى النص على هذه الخصوصية في قرار من المحكمة الاتحادية العليا بالرقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١ حيث نص القرار على آلية خاصة لإعداده وورد في القرار ما نصه (... لذا يلزم ان يصدر مجلس النواب قراراً (بيان) يشير الى الايذان بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد) ... والقرار او البيان الصادر يكون باغلبية الثلثين ووفق النصاب الذي ينص الدستور عليه، ومجلس النواب بقراره يدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين باعداد الافكار والتصورات التي تخص (مجلس الاتحاد) ... بعدها تجمع الافكار والتصورات والصيغات لتصاغ احكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس شوري الدولة ثم يعود ليناقد من مجلس النواب ثم يسن باغلبية ثلثي اعضاء المجلس)، وهذه الآلية لم يسبق للدستور ان اوجبه لتسريع هذا القانون ولكن المحكمة الاتحادية العليا ارتأت اعتماد هذه الآلية استناداً الى اختصاصها في تفسير الدستور. ينظر نص القرار على الموقع الالكتروني:

– shorturl.at/apryC on 6/4/2021 at 1:43

(١٨) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٣٢) بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥

(١٩) ينظر في ذلك:

- د. محمد طاقة ود. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٠، ص ١٨٤

(٢٠) د. عادل فليح العلي، مصدر سابق، ص ٥٠٣

(٢١) د. حسن عواضة، مصدر سابق، ص ١٦٢

(٢٢) د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١٣، ص ١٥٤

(٢٣) تنص المادة (٨٦) من الدستور على انه "إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فريئس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء ان يتخذ قراراً يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع مرعياً ومعمولاً به". يُنظر في ذلك:

- د. فوزي عطوي، مصدر سابق، ص ٣٩٦-٣٩٧

(٢٤) أحمد بن محمد الحموي الحنفي، غمز عيون البصائر شرح الأشباه والنظائر، ج٣، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٥، ص ٢٨١.

(٢٥) يُنظر من تلك القرارات ما يأتي على سبيل المثال:

١. القرار المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) الخاص بطعن مجلس الوزراء في دستورية موازنة عام ٢٠١٢ وخلصته (لمجلس النواب اجراء المناقشة بين أسواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الشطر الاول من المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ النفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة)، وقد قررت المحكمة تبعاً لذلك الحكم بعدم دستورية العديد من مواد قانون الموازنة. يُنظر القرار على الرابط الاتي:

– www.iraqsc.iq/krarat/1/2012/25.pdf on 28/4/2021 at 2:50 pm

٢. القرار المرقم (٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/٢٠١٥) الخاص بطعن مجلس الوزراء في دستورية موازنة عام ٢٠١٥ وخلصته (كان على مجلس النواب الرجوع الى مجلس الوزراء لأخذ موافقته على التغييرات التي أدخلها على مشروع الموازنة العامة أو إعادة المشروع اليه لدراسة المقترحات والمتغيرات ووضع الأمور في



نصابها الدستوري، لذلك تعتبر المواد المضافة لمشروع الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ غير دستورية وقررت المحكمة إلغائها).
يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/19_fed_2015.pdf on 28/4/2021 at 3:07 pm

٣. القرار المرقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٦) الخاص بطعن مجلس الوزراء في دستورية موازنة عام ٢٠١٦ وخلاصته (إن قيام مجلس النواب بإضافة بعض المواد لقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٦ وهي المواد (٢٢) و(٤٥) و(٤٦) دون الرجوع إلى الحكومة وخلافاً لما تنص عليه المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور يجعل هذا الإجراء غير دستوري لذلك حكم بعدم دستورية المواد المذكورة). يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2016/24_fed_2016.pdf on 28/4/2021 at 3:13 pm

٤. القرار المرقم (١٧/اتحادية/٢٠١٧) الخاص بطعن مجلس الوزراء في دستورية موازنة عام ٢٠١٧ وخلاصته (بصد الطعن الوارد على المادة (٢/أولاً/و) من قانون الموازنة...وتعتبر مبالغ هذه السندات واجبة التسديد من قبل الحكومة وبالتالي زيادة عجز الموازنة العامة وبشكل هذا النص خروجاً على احكام المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور لأنه وضع دون الرجوع الى مجلس الوزراء في ذلك)، كما اصدرت في هذا القرار احكاماً بعد دستورية العديد من المواد والبنود الاخرى للسبب ذاته. يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/17_fed_2017.pdf on 28/4/2021 at 3:33 pm

٥. القرار المرقم (٨٣/اتحادية/٢٠١٨) الخاص بطعن مجلس الوزراء في دستورية موازنة عام ٢٠١٨ وخلاصته (...وبموجب النص المتقدم جرى تخصيص مبلغ ملياري دينار لتنفقات استثمارية لمجلس النواب وهي تكلف الدولة اعباء مالية دون جدوى او سبب لهذه الزيادة بالاتفاق وان هذا يتعارض مع احكام المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور لإضافته بمبالغ مالية جديدة على مشروع الموازنة دون استحصال موافقة مجلس الوزراء...). يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/83_fed_2018.pdf on 28/4/2021 at 3:42 pm

٦. القرار المرقم (١٥٦/اتحادية/٢٠١٨) وخلاصته "...مما يتقل كاهل الخزينة بأعباء مالية تجعلها غير قادرة للإيفاء بها وهذا يخالف احكام المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري العراقي بهذا الصدد ومنها قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١/اتحادية/٢٠١٥) والذي اوجب على مجلس النواب (ارسال مقترحات القوانين التي ترتب التزامات مالية الى الحكومة لدراستها وبيان الرأي بما ورد فيها والا عدت قوانين غير دستورية). يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/156_fed_2018.pdf on 28/4/2021 at 3:44 pm

(٣٠) يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/109_fed_2013.pdf on 28/4/2021 at 3:49 pm

(٣٧) قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٨) بما نصه (ترى المحكمة الاتحادية العليا ان تعبير (الموازنة التكميلية) ينصرف إلى ما ينصرف إليه تعبير (الموازنة العامة) المنصوص عليها في المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق حكماً وان الموافقة على (الموازنة التكميلية) شرط لازم لانتهاء فصل الانعقاد التشريعي الذي تعرض فيه). يُنظر القرار على الرابط الآتي:

– www.iraqfsc.iq/krarat/2/2008/29_fed_2008.pdf on 28/4/2021 at 3:50 pm

(٣٨) ونرى ضرورة التنبيه الى ان اي نص اخر وارد في قانون الادارة المالية الاتحادية يتضمن الزاماً قانونياً بشأن معين يجب ان يكون محلاً للالتزام من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء، ولعل ما حدا بنا الى ايراد نصي المادتين (٢) و(٨/ثانياً) فقط هو لكونهما متعلقتين مباشرة بتحديد مكونات ومضامين مشروع قانون الموازنة، وهناك العديد من النصوص الاخرى تمثل بشكل او بأخر قيداً على السلطتين من قبيل ما نصت عليه المادة (٦/اربعاً) التي تنص على ان "لا يجوز ان يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على (٣%) ثلاثة من المئة من الناتج المحلي الاجمالي"، فهي ونظيراتها من المواد تمثل قيداً على الحكومة حين اعداد مشروع القانون والالتزام على مجلس النواب حين تشريع القانون.



(٢٩) ينظر في ذلك:

- عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية باتباع الحكمة التشريعية من النصوص (دراسة موازنة بالفقه الاسلامي معززة بالتطبيقات القضائية)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠١٩، ص ١٢٠

- د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٦٢

(٣٠) يُنظر لمزيد من التفصيل في طبيعة القواعد الدستورية والقواعد القانونية ذات المضمون الدستوري:

- د. سعد عصفور، القانون الدستوري (القسم الاول: مقدمة القانون الدستوري)، ط١، دار المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٤، ص ٧ وما بعدها

- د. حسان شفيق العاتي، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٧٧ وما بعدها

- د. محمد كاظم المشهدي، القانون الدستوري (الدولة – الحكومة – الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٢٣١-٢٣٨

- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، ط٢، دون محل نشر، ٢٠١٣، ص ٤١-٤٩

- د. عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري (النظرية العامة للمشكلة الدستورية – ماهية القانون الدستوري الوضعية)، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، ٢٠٠٤، ص ١٣٤ – ١٤٦

- محمد رضا بن حماد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية، طبعة ثانية محبنة، تونس ٢٠١٠، ص ١٣-١٥

- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس ١٩٨٧، ص ٥١-٤٧

(٣١) اصدرت المحكمة الاتحادية العليا جملة من القرارات في هذا المقام وقد ارسى مبادئ في غاية الاهمية رسمت حدود الاختصاص التشريعي لمجلس النواب عند تشريعه مقترحات القوانين التي يتقدم بها عشرة من اعضائه استناداً الى احكام المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور، ومن تلك القرارات:

١. القرار المرقم (٢١/اتحادية اعلام/٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية/٢٠١٥) وخلصته " ...وان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ (يقصد مبدأ الفصل بين السلطات) ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها او في موازنتها المالية دون التشاور معها واخذ الموافقة بذلك...". ينظر القرار على الرابط الاتي:

- www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/21_fed_2015.pdf on 28/4/2021 at 3:55 pm

٢. القرار (١٢٧/اتحادية/٢٠١٧) وخلصته (ن قيام مجلس النواب بإضافة نص في قانون نقابة الأكاديميين العراقية رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ يلزم الحكومة بتقديم منحة مالية في الموازنة العامة إلى النقابة كأحد مواردها مما يرتب التزامات مالية على الحكومة دون موافقتها قد جاء خلافاً لإحكام المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور). ينظر القرار على الرابط الاتي:

- www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/127_fed_2017.pdf on 28/4/2021 at 3:57 pm

