ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The role of constitutional judiciary in ensuring the principle of legal security for the tripartite budget in Iraq (2023/2025)

Assistant.Dr. Duha Ali Salman
College of Law, Wasit University, Iraq

Daltaielaw2025@uowasit.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 1January 2026
- Accepted 1February 2026
Available online 1 March 2026

Keywords:
-Constitutional judiciary
- principle of legal certainty
- legitimate expectation
- tripartite budget

Abstract: This research addresses a contemporary issue concerning the principle of legal security in relation to the newly introduced three-year budget system, which Iraq has adopted for the first time through the Federal Budget Law for the years 2023–2025. The study primarily focuses on examining whether the principle of legal security can be achieved within the current financial framework, particularly through the oversight tools and mechanisms employed by the Federal Supreme Court in exercising its judicial authority.

The research is structured around two main themes:

1. Exploring the Concept of Legal Security

This section elaborates on the meaning of legal security and the extent of its impact on regulating legal and financial relations over the projected period.

2. The Role of the Federal Supreme Court

This part highlights the Court's practical role in safeguarding the principle of legal security by reviewing the constitutionality of the three-year budget, whether in terms of procedural aspects (such as the process of approval) or substantive aspects (such as the consistency of its provisions with the Constitution and fundamental legal principles). The research also examines the

legal consequences of implementing the three-year budget, including the extent to which it upholds established legal positions and guarantees, while assessing the constitutional basis for the Court's rulings in this regard.

The study concludes with a set of recommendations emphasizing the importance of expanding the Court's supervisory role over both current and future three-year budgets. This includes ensuring greater clarity and precision in budgetary legislation to prevent violations of the principle of legal security and to maintain financial stability.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

دور القضاء الدستوري في ضمان مبدأ الأمن القانوني للموازنة الثلاثية في العراق (٢٠٢٣/٢٠٢٥)

م. د. ضحي علي سلمان

كلية القانون ,جامعة واسط، العراق

Daltaielaw2025@uowasit.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١ / كانون الثاني/ ٢٠٢٦
- القبول : ١ / شباط/ ٢٠٢٦
- النشر المباشر: ١/أذار/٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية :
- القضاء الدستوري
- مبدأ الأمن القانوني
- التوقع المشروع
- الموازنة الثلاثية

الخلاصة: ان هذا البحث يتطرق الى مسألة حديثة تتمثل بعلاقة مبدأ الامن القانوني بنظام الموازنة الثلاثية والذي اعتمده العراق لأول مرة بموجب قانون الموازنة الاتحادية للأعوام (٢٠٢٣/٢٠٢٥) ويرتكز موضوع البحث على فرضية أساسها ان الامن القانوني لا يتحقق في البيئة المالية في الوقت الراهن الا عن طريق أدوات رقابية دستورية فعالة تتجسد بالرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا.

ويرتكز البحث حول محورين رئيسيين: -

الأول: - يتمثل في تأصيل مفهوم الامن القانوني ومرتكزاته، وبيان مدى أثره في تنظيم العلاقات القانونية والمالية على المدى المتوسط.

الثاني: - بيان الدور الفعال للمحكمة الاتحادية العليا في اطباق حمايتها لهذا المبدأ عبر رقابتها على الموازنة الثلاثية من الناحيتين الشكلية (إجراءات الإقرار) او الموضوعية (مدى التزامها بالدستور والمبادئ القانونية). ويظهر البحث الاثار القانونية المترتبة على خرق مبدأ الامن القانوني في تنفيذ الموازنة الثلاثية، مثل خرق مبدأ عدم الرجعية، المساس بالمراكز القانونية المستقرة والمكتسبة، وكما يسلط الضوء على التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا ضمن هذا السياق.

ونختم البحث بجملة من التوصيات من أهمها ضرورة توسيع الدور المناط للمحكمة في الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة الثلاثية، وتضمين قوانين الموازنة نصوص أكثر دقة ووضوح واستقرار لتفادي الاخلال بمبدأ الامن القانوني.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : شهدت المالية العامة في العراق تطورا نوعيا عقب إقرار الموازنة الثلاثية للأعوام (٢٠٢٣/٢٠٢٥) كأداة متقدمة من أدوات التخطيط المالي المتوسط الاجل , اذ تمثل تحولا عن النمط السنوي التقليدي المعتاد, وفي ظل هذا المتغير يبرز مبدأ الامن القانوني بوصفه الضمانة المحورية لحماية كل من المراكز القانونية المشروعة للأفراد والإدارات العامة, ويعد هذا المبدأ

شرط أساسي لاستقرار النظام القانوني والمالي على حد سواء , وقد ازدادت أهمية الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا لضمان التزام الموازنة الثلاثية بالمبادئ الدستورية ومنع حدوث أي تجاوز للسلطة او الاخلال بالحقوق المكتسبة للأفراد لضمان تحقق مبدأ الامن القانوني للموازنة.

أهمية البحث :-

تنبع أهمية البحث من كونه يعالج مسألة من المسائل الحديثة والعميقة في ان واحد متمثلة بالعلاقة التفاعلية بين الرقابة القضائية والموازنة الثلاثية في إطار مبدأ الامن القانوني، اذ يمثل هذا المبدأ ركيزة جوهرية للنظام القانوني الحديث، وضمان لاستقرار التشريعات والسياسات المالية.

مشكلة البحث:-

ان موضوع البحث يثير جملة من الاشكالات القانونية والتي نطرحها عبر التساؤلات التالية :

١- ما مدى قدرة الرقابة القضائية الدستورية التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا على توفير حماية فعالة لمبدأ الامن القانوني عند تطبيق الموازنة العامة؟

٢- الى اي مدى تساهم هذه الرقابة في ضمان وضوح واستقرار الاحكام المالية للموازنة الثلاثية الممتدة لعدة سنوات ؟

٣- ماهي الاشكالات القانونية التي تظهر عند اخضاع الموازنات العامة للرقابة القضائية الدستورية باعتبارها احكام مالية مؤقتة ؟

٤- كيف يمكن تعزيز دور المحكمة الاتحادية العليا في مواجهة التحديات القانونية المرتبطة باستمرار الاثار المالية لقوانين الموازنة بعد انتهاء مدتها الزمنية ؟

هدف البحث :-

يهدف هذا البحث الى تحليل دور المحكمة الاتحادية العليا في تكريس مبدأ الامن القانوني من خلال احكام رقابتها على الموازنة الثلاثية، والتأكد من مدى توافق التشريعات المالية الحديثة مع المعايير الدستورية كذلك تسليط الضوء على المخاطر القانونية الناجمة عن الاخلال بهذا المبدأ.

منهجية البحث :-

يعتمد البحث على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالموضوع، فضلا عن دراسة الاحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا، مع تحليل الآراء الفقهية التي تتعلق بموضوع البحث كلما امكن ذلك .

هيكلية البحث :-

سنقسم البحث الى مبحثين، نتناول في المبحث الأول التعريف بمبدأ الأمن القانوني والموازنة الثلاثية، وسنعرج في المبحث الثاني لبيان الرقابة القضائية كضمانة دستورية لحماية مبدأ الأمن القانوني في إطار الموازنة الثلاثية، ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات.

تم بعونه تعالى .

المبحث الأول

التعريف بمبدأ الأمن القانوني والموازنة الثلاثية

يُعد مبدأ الأمن القانوني من اهم المرتكزات الأساسية التي تبنى عليها الدولة الدستورية في العصر الحديث، اذ يشكل ضمانة محورية لكل من حقوق الأفراد وحرياتهم عبر إرساء بيئة قانونية تتميز بالاستقرار، والوضوح، والقابلية على التوقع، ويمتد هذا المبدأ ليشمل جميع فروع القانون، وعلى وجه الخصوص القانون المالي، اذ يتعين على الدولة وضع قواعد قانونية مستقرة ومنسجمة مع متطلبات العدالة بحيث تتيح للمواطنين ومؤسسات الدولة توقع آثار كل من التشريعات والسياسات العامة بصورة مسبقة وهذا يؤدي بطبيعة الحال ، الى تعزيز الثقة في النظام القانوني ويضع حد للتعسف في استخدام السلطة .

ان مفهوم الموازنة الثلاثية يعد تطوراً نوعياً في اطار منظومة إعداد الموازنات العامة، اذ يتم وضع خطة مالية تمتد لمدة ثلاث سنوات متتالية، يتم مراجعتها سنوياً، وهي أداة لتوجيه الإنفاق العام والانضباط المالي على المدى المتوسط، وهدف هذا النوع من الموازنات هو تحقيق التخطيط المالي الاستراتيجي، وتعزيز الكفاءة والشفافية في تخصيص الموارد ، الا ان الموازنة الثلاثية تثير تحديات قانونية في الوقت الحاضر وخاصة فيما يتعلق بمدى المسؤولية ، ومدى التزام كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية بحدود الصلاحيات الزمنية ، والأهم من ذلك كله هو مدى انسجام هذا النوع من الموازنات مع مقتضيات الأمن القانوني من حيث مدى وضوح الالتزامات المالية، استقرار التقديرات وكافة الحقوق المالية المرتبطة بها ، أن العلاقة ما بين مبدأ الأمن القانوني والموازنة يساهم في تعزيز الثقة المشروعة لدى كل من المواطنين والإدارات العامة من خلال الالتزام بخطة مالية لعدة سنوات .

وعليه من الضروري أن نسلط الضوء على كل من المصطلحين الأمن القانوني والموازنة الثلاثية من خلال تقسيم البحث على مطلبين وعلى النحو الآتي: –

المطلب الاول

التعريف بمبدأ الأمن القانوني

ان مبدأ الأمن القانوني ينبثق من متطلبات حماية الحقوق والحريات ، ويكون ذلك عن طريق ضمان وجود قواعد قانونية متاحة لجميع ، وأن تكون تلك القواعد قد وضعت بأسلوب وصياغة دقيقة خالية من الإبهام ،إضافة إلى الالتزام الثابت في تطبيق هذه القواعد على كافة المؤسسات والمواطنين بنفس الصرامة ، وهذا يتطلب وجود رقابة قضائية وإدارية على مستوى من الفاعلية تضمن عدم وجود تجاوز السلطات العامة لحدود صلاحياتها المناطة بها ، مع إمكانية استئناف القرارات عند مخالفتها لمقاصد التشريعية وحقوق الأفراد ، ومن ثم يكون مبدأ الأمن القانوني الإطار الذي يتيح تتحقق الثقة بين الدولة والمواطنين من جهة ، ويدعم مبدأ سيادة القانون كضمان لتحقيق العدالة وحماية الحقوق من جهة أخرى .

ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين، يتناول الأول تعريف بمبدأ الأمن القانوني، ويخصص الثاني لبحث مرتكزات مبدأ الأمن القانوني.

الفرع الأول

تعريف مبدأ الأمن القانوني ان الأمن القانوني يعد أحد المرتكزات التي تعتمد عليها المجتمعات، كونه المعيار الذي يحدد تطورها وازدهارها لأنه يهدف إلى حماية الأفراد من الآثار السلبية التي يخلفها القانون في ظل التغيرات الدائمة التي تحدث على القواعد القانونية مما ينتج عنها اعتبارات أكثر دقة من ضمنها وجوب صدور القانون من السلطة المختصة بالتشريع، وأن يكون ملزماً وعاماً ومفهوماً وواضحاً لكافة الناس [١].

يعد مبدأ الأمن القانوني مصطلح واسع المعاني والأبعاد، لهذا فهو لا يحظى بتعريف المشرعين له، مما جعل المسألة تقع على عاتق كل من الفقه والقضاء لإيجاد تعريف له، وبالقراءة الدقيقة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أنه لم يشير إلى مبدأ الأمن القانوني بصيغة صريحة، إلا أن العديد من مواده تشير إليه بصورة ضمنية وتعبر عن مضامينه الجوهرية، وأبرزها مبدأ حماية المراكز القانونية المكتسبة، ومبدأ المساواة القانونية، وعدم رجعية القوانين الجزائية، والفصل بين السلطات وسيادة القانون [٢].

---

[١] –د. مخلص محمود حسين، الامان القانوني امام القضاء الدستوري ،٢٠١٨،بحث منشور في مجلة كلية الامام الكاظم للعلوم الاسلامية الجامعة ،م ٢،الاصدار الرابع ،قسم القانون ،ص٤ .

[٢] – ينظر المواد ٢/اولا/ج ،١٤، ١٩/ثانيا ،٤٧ /٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

اما التعريف الفقهي فهناك من عرف الأمن قانوني بأنه " كل ضمانة تهدف إلى تأمين حسن تنفيذ الالتزامات وتلافي عدم الوثوق بتطبيق القانون بما يؤمن حق الأفراد بالأمان"[١] .

وعرفه آخرون بأنه" تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف اشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية سواء اكانت اشخاص قانونية عامة او خاصة، حيث تستطيع هذه الاطراف ترتيب اوضاعها وفقا للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها، دون التعرض لمفاجئات او اعمال لم تكن في الحسبان صادرة عن احدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها زعزعة ركن الاستقرار والثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها " [٢] .

اما التعريف القضائي فقد تعرض له مجلس الدولة الفرنسي في أحد قرارته بأنه " الأمن القانوني يقتضي ان يكون المواطنون دون عناء كبير في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق للوصول الى هذه النتيجة، ويتعين ان تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة والا تخضع في الزمان الى تغييرات متكررة او غير متوقعة"[٣].

في حدود اطلاعنا على موقف القضاء الدستوري في العراق ،ممثلا بالمحكمة الاتحادية العليا، لم نلاحظ تعريف صريح لمبدأ الأمن القانوني في متون قرارته، الا ان قراءتها التحليلية تكشف عن اشارات ضمنية تجسد فحوى هذا المبدأ، فقد اسهمت هذه المحكمة بشكل فعال في ترسيخ مقاومات الأمن القانوني من خلال تكريسها لمبادئ مثل استقرار القواعد القانونية ،حماية المراكز القانونية المشروعة ،منع الرجعية في تطبيق النصوص القانونية وهو ما يعكس التزامها الضمني بضمانات الأمن القانوني ،حتى في ظل غياب تعريف مباشر الأمن القانوني او تبني نظري صريح لهذا المفهوم في احكامها.

---

[١] –د. عبد الحميد سرحان خلف ،الامن القانوني ودوره في تعزيز الاداء التشريعي القضائي(النظرية والتطبيق)،بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق /م٩،العدد ٣ ،الجزء الثاني ،٢٠٢٥ ،ص٣١.

[٢] – د. رفعت عيد السيد، مبدأ الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، دراسة تحليلية في ضوء احكام القضاء الاداري والدستوري ،بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية ،العدد ٣٤،تشرين الاول ٢٠١٣،ص١٨.

[٣] –نقلا عن احمد امين عارف، مبدأ الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك ،٢٠٢٠،ص١٢٢.

الفرع الثاني

مرتكزات مبدأ الأمن القانوني

تتجسد فكرة الأمن القانوني في بعدين أساسيين يتمثلان في نوعين من القواعد القانونية، النوع الاول يتمثل في وجب توفر اليقين قانوني، والذي يقصد به أن تكون القواعد القانونية واضحة ودقيقة ومحددة في مضمونها، ووجوب صدورها من الجهات المختصة بالتشريع في الدولة بما يضمن جودة النصوص القانونية وقدرتها على الإرشاد ،أما النوع الثاني يرتبط بتحقيق الاستقرار القانوني ، أي ضمان ثبات المراكز القانونية للأفراد ومنع التغيير المفاجئ لها من خلال قرارات أو قوانين غير متوقعة، والاستقرار يعزز الثقة في النظام القانوني واحترامه لدى المخاطبين به[١] .

وبناء على ما تقدم فأن مرتكزات أو عناصر الأمن القانوني تتكون من قسمين وهما اليقين القانوني والاستقرار القانوني وسنقوم ببيانها على النحو الآتي: –

اولاً اليقين القانوني

ويقصد به تمكن الأفراد من العلم بالقاعدة القانونية المطبقة عليهم وهذا يستلزم بالضرورة أن يكون القانون واضحا وصريحاً ومن السهل إدراكه ، ولا يشوبه لبس أو غموض في صياغته بما يضمن الحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم ،ويتحقق الوضوح من خلال الاهتمام بالصياغة القانونية من قبل المختصين بها ، فوضوح القاعدة القانونية وسهولة فهم القانون يجد أساسه في مبدأ المساواة[٢]،أي أن اليقين القانوني يتكون من عناصر منها الالتزام بمبدأ تدرج القواعد القانونية بمعنى أن تكون القواعد الأدنى مرتبة خاضعة للقواعد الأعلى مرتبة، ولا يجوز أن تخالفها أي أن القاعدة الأعلى تلزم القاعدة الأدنى ويجب أن تكون الأدنى متوافقة معها وإلا كانت غير دستورية فهذا التدرج يحقق الشرعية للقواعد القانونية ويضمن عدم وجود أي تعارض بين القوانين كذلك يتيح الرقابة الدستورية على القوانين والأنظمة وهذا يتطلب ان يقدم

---

[١] –عمار طه شهاب، حق الافراد في الامن القانوني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ،جامعة ديالى ،٢٠٢١ ،ص٢١.

[٢] –د. مازن ليلو راضي حماية الامن القانوني في النظم المعاصرة ،ط١،المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ،٢٠٢٠ ،ص٨٠.

التشريع الأعلى على التشريع الأدنى عند وجود تعارض، والنص الخاص يقدم على العام عند التطبيق[١] .

اما العنصر الاخر فهو وضوح القاعدة القانونية ولتحقيق الوضوح في النص القانوني يجب ان تتم صياغته بلغة بسيطة بعيدا عن المصطلحات القديمة، وان تكون الفقرات غير مكررة ومختصرة قدر الإمكان ، والنص موجزا ودقيقا لان صعوبة الوصول لمعنى النص القانوني وعدم فهم المقصود منه يعيق الافراد المخاطبين به من معرفة احكامه ، والعنصر الأخير هو العلم بالقاعدة القانونية ويتحقق بمجرد نشر نصوص القانون في الجريدة الرسمية ويفترض ان كل مخاطب بأحكام القانون قد اطلع عليها ، وعالما بمضمونها ولا يقبل من المخاطب بأحكام القانون ان يتعذر بجهله[٢].

ثانيا الاستقرار القانوني

يُقصد بالاستقرار القانوني أن تكفل سلطات الدولة استقرار القواعد القانونية وثبات المراكز القانونية للأفراد، بما يضمن الحماية لحقوقهم وحرياتهم من التغييرات المفاجئة التي قد تهدد هذه المراكز أو المساس بها[٣] وتطبيق الاستقرار القانوني يتم من خلال العديد من المبادئ منها مبدأ عدم الرجعية أي أن القانون لا يطبق إلا على الوقائع والأفعال التي قد حدثت قبل دخوله إلى حيز النفاذ، ويقتصر تطبيقه على ما يقع من تاريخ سريانه فصاعدا. أي أن القواعد القانونية الجديدة لا تسري على الوقائع والتصرفات القانونية التي تمت قبل نفاذها ، وهذا المبدأ يحقق الاستقرار والثقة في المعاملات القانونية ، وعدم أرباك المراكز القانونية التي استقرت في ظل القوانين السابقة، أما الرجعية تؤدي إلى هدم الشعور بالثقة في الأمن القانوني[٤]، والمبدأ الاخر هو احترام الحقوق المكتسبة ان احترام الحقوق المكتسبة لها اهمية في ثبات المراكز القانونية للأفراد متى ما اكتسبت هذه الحقوق بطريقة مشروعة ومعتمدة على قوانين نافذة ،

---

[١] – ثروت بدوي ،اصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٦٧،ص١٧٦.

[٢] –د. محمد عبد اللطيف ،مبدأ الامن القانوني ،بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ،كلية الحقوق ،جامعة المنصورة ،العدد ٣٦ ، ٢٠٠٤، ص١٠٤.

[٣] –د. وليد محمد عبد الصبور ،التفسير الدستوري (دراسة مقارنة)،ط١،المصرية للنشر والتوزيع ،القاهرة ،٢٠١٩، ص٥١٢.

[٤] – د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للحق ،دار الثقافة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع ،الاسكندرية،١٩٦٩ ،ص٣٢٥.

وبالأخص اذا كانت هذه الحقوق متعلقة بإحدى الحريات العامة او بحق من الحقوق الاساسية التي نص عليها الدستور[١].

والمبدأ الأخير هو كفالة الثقة المشروعة ويشير هذا المبدأ الى ضرورة التزام الدولة بعدم مباغتة الافراد بتشريعات قانونية مستحدثة تؤدي الى الاخلال بالتوقعات التي كونوها والمبنية على أسس موضوعية مستقاة من الإطار القانوني والنظامي القائم، ان هذه التوقعات المشروعة تعد امتداد لمبدأ الأمن القانوني الذي يفرض على الدولة ان تحترم استقرار الأوضاع القانونية وبالتالي يتمكن الافراد من بناء تصرفاتهم وخططهم المستقبلية وفق بيئة قانونية تتمتع بالوضوح والاستقرار.

ان فحوى الثقة المشروعة يكمن في حماية ثقة الافراد المخاطبين بالقاعدة القانونية من خلال ضمان ثبات استقرار المراكز القانونية[٢].

المطلب الثاني

التعريف بالموازنة الثلاثية

ضمن مساعي الإصلاح المالي الرامية الى تحديث منظومة إدارة المالية العامة وبهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتخطيط الاستراتيجي على المدى البعيد تبنى العراق وللمرة الأولى نهج إعداد الموازنة العامة على مدى ثلاث سنوات متتالية تجسدت بقانون الموازنة العامة الاتحادية لأعوام ٢٠٢٣ /٢٠٢٥، أن هذه الخطوة تعد تحولاً نوعياً في اطار السياسة المالية ، وبموجبها انتقل النظام المالي من النموذج السنوي التقليدي إلى نموذج الموازنة الثلاثية ،أن هذا النموذج يعتبر أحدى أدوات الإصلاح المالي المعاصرة وقد اعتمد عليه في العديد من الدول بهدف تحقيق الكفاءة والشفافية في تخصيص الموارد العامة .

ان الموازنة الثلاثية تبنى على وضع تقديرات شاملة لشقي الإيرادات والنفقات العامة وفق اطار زمني يمتد لثلاث سنوات متتالية مع الحفاظ على الطابع السنوي في عملية التنفيذ والرقابة، مما يدعم وضوح الرؤية المالية للدولة ويساهم في ضبط الانفاق العام وترشيده ويجسد ذلك إرادة المشرع العراقي في ترسيخ قواعد

---

[١] –د. يسرى محمد العصار ،دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري(دراسة مقارنة) ،دار النهضة العربية للنشر ،القاهرة ،١٩٩٩،ص٢٤٤.

[٢] –د. وليد محمد عبد الصبور ،المصدر السابق ،ص٥١٧.

للتخطيط المالي المتوسطة الاجل، ان هذا النوع من الموازنات له أهمية منها قدرتها على التكييف مع المتغيرات الاقتصادية والمالية وضمان تعزيز مبدأ الأمن القانوني المالي عبر الحد من التغييرات المفاجئة التي تحدث في السياسة المالية وأخيرا ضمان استقرار الأطر القانونية التي تحكم المراكز المالية والاقتصادية لكل من الافراد والمؤسسات في الدولة.

لذا سنعمد لتقسيم المطلب الى فرعين سنبحث في الفرع الأول مدلول الموازنة الثلاثية، اما الفرع الثاني سنتطرق فيه الى التمايز القانوني بين الموازنة المتوسطة الأجل (الموازنة الثلاثية) والموازنة العامة السنوية.

الفرع الأول

مدلول الموازنة الثلاثية

تعد الموازنة العامة من الأدوات المهمة التي تعتمد عليها الدولة لتنظيم كل من شؤونها المالية واولوياتها الاقتصادية والاجتماعية، وقد جرى العرف المالي والقانوني على اعدادها لمدة سنة واحدة التزاما بمبدأ السنوية.

ان تطور متطلبات التخطيط المالي والإداري وبالأخص في الدول النامية ،أدى بالنتيجة الى ظهور أنماط حديثة من الموازنات ومنها الموازنة الثلاثية ،وبغية استجلاء مدلول مصطلح الموازنة الثلاثية لابد من التطرق الى تعريف المصطلح تشريعيا وفقهيا وقضائيا ،ونجد ان المشرع غير ملزم بوضع التعريفات وترك أمر تعريفها للفقه والقضاء ، وعند التمعن في دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ خلا من نص صريح يشير الى مصطلح الموازنة الثلاثية ، الا ان من الممكن استنباط الاطار الدستوري لهذا النوع من الموازنات من خلال اعتماد جملة من المبادئ والنصوص التي تحكم عملية اعداد الموازنة العامة واعتمادها بالأخص تلك المتعلقة بمبدأ الشفافية ، التخطيط المالي ،وإقرار القوانين المالية ضمن سقف زمني محدد الأمر الذي يسمح بإمكانية تأويل الموازنة الثلاثية كآلية متوافقة مع احكام الدستور ومبادئه العامة في سياق التفسير المرن للمفاهيم المالية الحديثة ، فالمادة ٦٢ من الدستور[١]تعد الركيزة الدستورية الأساسية في تنظيم الموازنة العامة، وهي الاطار العام الذي يمكن ان تبنى عليه نظام الموازنة الثلاثية متعدد السنوات طالما انها تعرف وتقر من قبل السلطة التشريعية، اما المادة(٨٠)من دستور جمهورية

[١] –ينظر المادة ٦٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

العراق لسنة ٢٠٠٥ [١]فأنها ترسخ الأساس القانوني لاعتماد خطة مالية متعددة السنوات باعتبارها جزءا من السياسة المالية والتنموية للدولة.

اما قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل[٢]فقد أشار إلى إمكانية إعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة ثلاث سنوات تقدم لمرة واحدة وتشرع، وتكون السنة الأولى وجوبية ويمكن تعديلها للسنتين الثانية والثالثة بموافقة مجلس النواب.

اما تعريفها فقهيا فقد عرفها البعض بأنها " إطار متوسط الآجل للتخطيط المالي، ويعتمد لتقدير المتغيرات الأساسية المؤثرة على السياسات والبرامج الحكومية، ومتطلبات الموازنة على مدى ثلاث سنوات مقبلة، ويعد هذا الإطار الأداة لتخطيط الإنفاق الحكومي والإيرادات المتوقع الحصول عليها ضمن سقف إنفاق محدد، بما يسهم في ترشيد السياسات العامة وإدارة الموارد المالية طبقا لمراحل زمنية متدرجة سواء في اقتصاد نام ام متقدم"[٣].

أما التعريف القضائي بالإمكان تعريف الموازنة الثلاثية استنادًا إلى اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا من خلال قراراتها [٤] بأنها أداة مالية تشريعية تعتمد لتغطية ثلاث سنوات مالية متعاقبة، تضع الإطار العام لتقديرات كل من الإيرادات والنفقات العامة كذلك التوجهات الاقتصادية للحكومة، مع الزام السلطتين التشريعية والتنفيذية باحترام المبدأ الدستوري في الرقابة على عملية الانفاق ومع اتاحة امكانية ادخال تعديلات دستورية سنوية تفرضها المتغيرات المالية والاقتصادية على نحو لا يمس ذلك جوهر الاختصاصات الرقابية للسلطات التشريعية.

مما تقدم يرى الباحث أن الموازنة الثلاثية هي عبارة عن خطة مالية تشريعية تعد من قبل السلطة التنفيذية وتقر من قبل السلطة التشريعية لتحديد مجمل كل من التقديرات للإيرادات والنفقات العامة للدولة

---

[١] – ينظر المادة ٨٠/اولا /رابعا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

[٢] –ينظر :المادة ٤/ثانيا من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل التي نصت(تبدء الموازنة السنوية من ١/١ وتنتهي في ١٢/٣١ من السنة ذاتها ولوزارة المالية الاتحادية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنة الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب)

[٣] –سماح عبد اللطيف عباس ،اطار الانفاق متوسط الاجل (رؤية اقتصادية معاصرة)،بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات التجارية ،كلية التجارة جامعة المنصورة ،م ٤٧،العدد ٢ ،٢٠٢٣ ،ص٤.

[٤] –للمزيد من التفاصيل ينظر :القرارات المرقمة ١٥٣/اتحادية/امر ولائي/٢٠٢٣ ،١٦٨/اتحادية /٢٠٢٣ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat تمت الزيارة بتاريخ١٣/٧/٢٠٢٥ .

على مدى ثلاث سنوات متوالية، ضمن إطار منهج متوسط الأجل وبما يحقق الاستقرار المالي ويرسخ مبدأ الشفافية، مع ضمان بقاء الرقابة الدستورية السنوية من قبل البرلمان، بما يضمن احترام المشروعية الدستورية والفعالية الاقتصادية للسياسة العامة.

الفرع الثاني

التمايز القانوني بين الموازنة المتوسطة الأجل (الموازنة الثلاثية) والموازنة العامة السنوية

تعتبر الموازنة الثلاثية والتي تسمى أحياناً بالإنفاق المتوسط الأجل ظاهرة جديدة، لم تظهر إلا في الآونة الأخيرة في جميع أنحاء العالم، فقد دعم البنك الدولي فكرة الإنفاق المتوسط الأجل في نهاية فترة التسعينات، وذلك ضمن أدوات تخطيط التنمية، وقد تم تنفيذه في إحدى عشر دولة في عام ١٩٩٠، وقد شارك البنك الدولي بتطبيقه على ١٩٠ دولة نامية[١] .

ان اعداد الموازنة العامة يعتمد في غالبية دول على خطة مالية سنوية، تحدد كل من الإيرادات والنفقات، إن التقيد بهذا الأفق الزمني القصير الأجل لا يلبي في الغالب متطلبات التخطيط المالي الرشيد، وذلك نظرا لطبيعة الآثار الاقتصادية للقرارات المالية التي تمتد لعدة سنوات ، وأن بعض الأحداث المتوقعة خلال عامين أو ثلاثة اعوام تقتضي بطبيعتها اتخاذ تدابير عاجلة في الوقت الحاضر، وهذا ما دفع العديد من الدول إلى تبني الموازنة المتوسطة الأجل، باعتبارها أداة ذات طابع مؤسسي للتخطيط المالي , كذلك تهدف الى توسيع نطاق الرؤية المستقبلية مما يمكن السلطات العامة من الاستجابة للتحديات الاقتصادية[٢] وبما يضمن سلامة الأداء المالي .

وعرفت الموازنة العامة الاتحادية استنادا الى قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل[٣] بأنها "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".

---

[١] – سماح عبد اللطيف عباس ،المصدر السابق ،ص٢.

[٢]-Medium _Term Budget Frameworks in Advanced Economies 2013 Section 4

[٣] –ينظر: المادة ١/ثانيا من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنو ٢٠١٩ المعدل.

اما الموازنة الثلاثية فمن الممكن استنباط تعريفها وفق المادة(٤/ثانيا) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل، هي موازنة عامة اتحادية يتم اعدادها من قبل وزارة المالية لمدة ثلاث سنوات مالية متتالية وتقدم دفعة واحدة، وتشرع السنة الأولى منها بشكل وجوبي، بينما تخضع سنتان الثانية والثالثة لإمكانية التعديل، وذلك بناءً على مقترح مشترك من وزارتي التخطيط والمالية وموافقة مجلس النواب.

مما تقدم نرى وجود أوجه تشابه واختلاف بين كل من الموازنة العامة الاتحادية والموازنة الثلاثية على النحو الآتي: –

أوجه التشابه: –

١. كلتاهما أدوات تشريعية تعد من قبل الحكومة وتقر بقانون صادر من السلطة التشريعية.
٢. كلتاهما يهدف إلى تنظيم الإنفاق العام وتقدير الإيرادات وفقا للبرامج والمشاريع التي تعتمد من قبل الدولة.
٣. كلتاهما ملزمتان من حيث التنفيذ وذلك عند صدور القانون المالي الخاص بهما.
٤. كلتاهما يعد من قبل وزارة المالية بالتنسيق مع وزارة التخطيط والجهات ذات العلاقة.
٥. كلتاهما يشمل شقي النفقات الجارية والاستثمارية.

أوجه الاختلاف: –

١. الموازنة العامة الاتحادية هي تخطيط سنوي محكومة بسنة واحدة، اما الموازنة الثلاثية هي للتخطيط المالي المتوسط الاجل تمتد لمدة ثلاث سنوات مالية متتالية.
٢. الموازنة العامة تتضمن تقديرات تفصيلية للسنة المالية الواحدة، اما الموازنة الثلاثية فأنها تتضمن تفصيل الزامي فقط للسنة الأولى، وتقديرات مبدئية قابلة للتعديل للسنتين الثانية والثالثة.
٣. الموازنة العامة تكون اقل مرونة بالنسبة للتعديل بعد إقرارها اذ يكون تعديلها في نطاق ضيق، اما الموازنة الثلاثية فأنها تتسم بمرونة اعلى من حيث إمكانية التعديل على تقديرات السنتين الثانية والثالثة وذلك بناء على ما يحدث من مستجدات مالية واقتصادية.
٤. الموازنة العامة تهدف الى تسيير أمور الدولة لسنة واحدة، اما الموازنة الثلاثية تهدف تحقيق استقرار مالي متوسط الاجل.

٥. الموازنة العامة تخضع للرقابة البرلمانية الصارمة باعتبارها أداة تشريعية سنوية، اما الموازنة الثلاثية فتثير إشكالات قانونية تتعلق بمدى التزام السلطات بها في السنوات اللاحقة.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية كضمانة دستورية لحماية مبدأ الأمن القانوني في إطار الموازنة الثلاثية

ان مبدأ الأمن القانوني من المبادئ الدستورية التي ترتبط ارتباط وثيق بمبدأ سيادة القانون، ويستلزم هذا المبدأ أن تكون القواعد القانونية واضحة ومستقرة، وقابلة للتوقع، وهذا يوفر للأفراد والمؤسسات الثقة المشروعة بإجراءات الدولة وتشريعاتها وعلى وجه الخصوص تلك التي تمس الحقوق المالية والمراكز القانونية المستقرة.

في ظل اعتماد نظام الموازنة الثلاثية لأول مرة في العراق تزداد الحاجة لوجود ضمانة قضائية، تمنع أي تجاوز سواء كان تشريعي أم تنفيذي قد يؤدي إلى احداث خلل باستقرار النظام المالي أو يهدد الحقوق المكتسبة أو يمس المراكز القانونية المعتمدة، هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية الدستورية بوصفها ضمانة لحماية مبدأ الأمن القانوني في إطار الموازنة الثلاثية.

وعليه سنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم المبحث الى مطلبين وعلى النحو الاتي: –

المطلب الأول

حدود وفعالية الرقابة القضائية في إطار الموازنة الثلاثية

تعد الموازنة العامة وثيقة مالية تجسد التوجهات السياسية والاقتصادية الكبرى للدولة، وان حدود الرقابة القضائية عليها لا تشمل تفاصيل بنود الموازنة بل التركيز يكون على مدى مطابقة نصوصها للضوابط الدستورية والاجرائية التي تحكم عملية اعدادها وإقرارها.

وفيما يخص الموازنة الثلاثية فأن القضاء الدستوري يواجه صعوبة في اطباق رقابته على التوقعات المستقبلية كونها غير مؤكدة، ان الموازنة المتوسطة الاجل تستلزم احتساب توقعات اقتصادية ومالية للمستقبل وهو ما يصعب على القضاء الدستوري تقييم مدى واقعيتها او دستوريتها بشكل فوري ومباشر.

اما من ناحية فعالية القضاء الدستوري فتتمثل في تكريس مبدأ المشروعية المالية، اذ يضمن القضاء عدم ادراج أي بند في الموازنة او اجراء يحمل مخالفة للدستور، فضلا عن تعزيز مبدأ الأمن القانوني لضمان استقرار القواعد المالية عن طريق منع التغييرات المفاجئة غير المشروعة في السياسات الانفاقية والضريبية، وان وجود رقابة قضائية يؤدي بالنتيجة الى إلزام السلطتين التنفيذية والتشريعية باحترام الحدود الدستورية عند عملية اعداد وتنفيذ الموازنة الثلاثية.

لذا سنعمد لتقسيم المطلب على فرعين، سنبحث في الفرع الأول مفهوم الرقابة القضائية الدستورية وحدودها ضمن إطار الموازنة الثلاثية، اما الفرع الثاني سنتطرق فيه للأثار القانونية المترتبة على خرق مبدأ الأمن القانوني في تنفيذ الموازنة الثلاثية وفق الاتي: –

الفرع الأول

مفهوم الرقابة القضائية الدستورية وحدودها ضمن إطار الموازنة الثلاثية

تعد المحكمة الاتحادية العليا في العراق الركيزة الجوهرية للنظام القضائي الدستوري كونها اعلى محكمة في العراق تختص بحسم المنازعات الدستورية والفصل فيها، ذلك ما تضطلع به هذه المحكمة من مهام رقابية وتفسيرية بهدف صون الدستور وضمان سموه على كافة القوانين والتشريعات ،وهي تختص على سبيل الحصر بتفسير أحكام الدستور ،الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ،الفصل بين المنازعات الدستورية الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم وغيرها من المهام[١]، ويناط بهذه المحكمة دور جوهري يتجسد في ضمان احترام مبدأ سيادة الدستور، وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان حماية الحقوق والحريات الاساسية للمواطن[٢].

وقد كرس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المكانة التي تتمتع بها هذه المحكمة من خلال تخصيص الفصل الثالث لها، وأشار إلى أن المحكمة الاتحادية العليا تشكل بقانون، وهي هيئة قضائية تتمتع باستقلال مالي وإداري[٣] .

---

[١] –ينظر :المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] –د.سراج الدين شوكت خير الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة على الانحراف التشريعي، مكتبة القانون المقارن١،٢٠١٩ط/ ص٥٨.

[٣] –ينظر:المادة ٩٢/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ سنة ٢٠٠٥، والذي عُدّ الأساس القانوني المؤقت لعمل هذه المحكمة، وقد تم تعديله لاحقا بموجب قانون التعديل الأول رقم ٢٥ سنة ٢٠٢١، والذي سد الفراغ التشريعي في عملية تنظيم اختيار القضاة وتحديد مكونات المحكمة، وبالأخص ما يتعلق منها بتمثيل فقهاء القانون وفقهاء الشريعة وذلك بما ينسجم مع النصوص الدستورية ويراعي التوازن الدستوري بين مكونات الشعب العراقي[١].

وللمحكمة الاتحادية العليا أهمية بالغة لكونها الحصن المنيع لكافة الضمانات الدستورية، فقرارات المحكمة تمتاز بأنها باتة وملزمة للسلطات كافة[٢]، مما منحها ثقلا دستوريا وسياسيا مؤثرا داخل هيكل الدولة.

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقابتها على دستورية القوانين بما في ذلك قانون الموازنة الثلاثية وتتنوع الرقابة إلى:-

١-رقابة الشكلية/

وهي الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية للتأكد من سلامة الإجراءات الدستورية والقانونية من ناحية إعداد وتشريع الموازنة، أي مدى التزام السلطات المناطة بالتشريع بالإجراءات المقررة وفقا للدستور، وهذا يعني أن المحكمة تتأكد من جهة الاختصاص والتأكد أن قانون موازنة الثلاثية قد صدر من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب) وفق الأطر الدستورية المحددة لها[٣].

٢-رقابة موضوعية/

وهي الرقابة التي تمارس للتأكد من مدى مطابقة مضمون الموازنة الثلاثية مع مبادئ الدستور ضمن نطاق الأمن القانوني، وهي رقابة مهمة جدا لأنها تعد ضمانة جوهرية للتصدي لأي انحرافات قد تحتويها الموازنة الثلاثية سواء ما كان منها على صعيد تجاوز الاختصاصات او اهدار الحقوق المالية المكتسبة او الاخلال بمبدأ السنوية للموازنة كون هذا النوع من الرقابة يستند الى مضمون القواعد القانونية[٤].

---

[١] – ينظر :المواد ١/اولا/ثانيا ،٦ من قانون رقم٢٥ لسنة ٢٠٢١ التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا .

[٢] –ينظر :المادة ٩٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] –شهد عامر كزار ،الرقابة القضائية في العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥ ،بحث منشور في المجلة السياسية الدولية ،العدد ٥٩ ،٢٠٢٤ ،ص٣٥٨.

[٤] –د.محمد رفعت عبد الوهاب ،القضاء الدستوري (رقابة دستورية القوانين)،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٢،ص١٣.

الفرع الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان مبدأ الأمن القانوني للموازنة الثلاثية

تعد الرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا من الاليات القانونية الضرورية، وذلك بهدف ضمان سمو النص الدستوري على كافة النصوص التشريعية والقانونية الأدنى منه في المرتبة، وتتجسد هذه الرقابة في فحص مدى تطابق القوانين الصادرة من مجلس النواب مع احكام الدستور النافذ، وذلك عبر تصدي القاضي الدستوري لحسم التعارض عند وجوده، واعمال النص الأعلى، والحيلولة دون نفاذ النصوص المخالفة للشرعية الدستورية وبذلك يتحقق مطابقة التشريعات للدستور بما يضمن التطبيق المنضبط والفعال[١] .

وتتجلى أهمية الرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الاتحادية العليا في ضمان سمو الدستور واحترام نصوصه باعتباره القانون الأساسي الأعلى والأسمى في الدولة، فالنصوص الدستورية التي تنظم السلطات العامة وتحدد كل من حقوق وواجبات الافراد لا تكفي بذاتها ما لم تكن مقترنة بوجود ضمانات رقابية قضائية تلزم السلطات العامة بعدم تجاوز حدود اختصاصاتها المحددة بموجب الدستور، ولا يمكن تحقق ذلك الا من خلال الرقابة القضائية التي تضمن مطابقة القوانين العادية لأحكام الدستور وتكفل انسجامها مع مبادئه وقواعده العليا[٢] .

ويتحقق دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان الأمن القانوني للموازنة الثلاثية من خلال العديد من المحاور منها احترام مبدأ السنوية[٣] . بالرغم ان الموازنة هي ثلاثية الا ان السنة المالية الأولى يجب ان تشرع بصورة الزامية ، بينما السنتان الثانية والثالثة تكون قابلة للتعديل وفق مبدأ الرقابة التشريعية مما يؤدي الى تعزيز التوقع المشروع لدى المؤسسات والافراد[٤]، كذلك الرقابة على التوازن المالي ،والتوزيع العادل للموارد ويتم ذلك من خلال تحقق المحكمة من عدالة التخصيصات المالية بين المحافظات ومنع

---

[١] –د.يحيى حميد عيسى ،المحكمة الاتحادية العليا ودورها في حماية النظام الدستوري في العراق ،بحث منشور في مجلة اليرموك ،م١٥،العدد ٢ ،٢٠٢٢ ،ص٤٥.

[٢] –حسن نعمة كريم ،الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، بحث منشور في مجلة ابحاث علوم الميناء ،م٧ ،عدد خاص ،٢٠٢٤ ،ص٢٣٩.

[٣] –ينظر:المادة ٦٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] –ينظر:المادة ٤/ثانيا من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.

وجود تمايز غير مبرر وهذا يساهم في استقرار المراكز المالية والإدارية[١]، فضلا عن الرقابة على حماية الحقوق المكتسبة اذ تمنع المحكمة من خلال رقابتها ادراج أي نص في الموازنة الثلاثية ينتقص او يلغي الحقوق المالية المكتسبة للموظف او جهة حكومية دون وجود سند قانوني صريح ومبرر وهذا هو صميم حماية الأمن القانوني [٢].

المطلب الثاني

الأثار القانونية المترتبة على خرق مبدأ الأمن القانوني في تنفيذ الموازنة الثلاثية

يعد الأمن القانوني من المبادئ الدستورية المستقرة في النظم القانونية الحديثة، ويمثل جوهر دولة القانون من خلال استقرار القواعد القانونية ووضوحها، وتعزيز الثقة المشروعة للمؤسسات والأفراد في استقرار مراكزهم القانونية، ولهذا المبدأ أهمية خاصة في مجال تنفيذ السياسات المالية للدولة، وعلى وجه الخصوص عند تطبيق الموازنة الثلاثية التي تتميز بامتداد آثارها المالية والإدارية لعدة سنوات.

وضمن هذا الاطار فأن وجود أي خرق لمبدأ الأمن القانوني اثناء تنفيذ الموازنة الثلاثية يؤول بالنتيجة الى جملة من الاثار القانونية السلبية التي قد تؤدي الى المساس بشرعية القرارات المالية وتؤدي الى الاخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، وهدم الثقة بالمؤسسات المالية منها والرقابية ،وبذلك تفسح المجال للطعن في الدستورية الشرعية في نصوص الموازنة الثلاثية اذ اعترى تنفيذها غموض او تناقض او انها تجردت من الاستقرار ، هذا يؤدي بطبيعة الحال الى الاخلال باستقرار المراكز القانونية التي كفلها الدستور بالحماية .

لذا فأن دراسة الاثار القانونية المترتبة على خرق مبدأ الأمن القومي هي مسألة بالغة الأهمية لضمان سلامة النظام المالي، وتعزيز دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على تنفيذ الموازنة وتحقيق العدالة المالية بين كافة الفئات فضلا عن حماية الحقوق الدستورية.

وسوف نسلط الضوء على هذه الاثار القانونية وفق الاتي:-

---

[١] -ينظر :المواد ١١١، ١١٢/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

[٢] -احمد امين عارف البرزنجي ،مبدء الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي(دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه ،كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك ،٢٠٢٠،ص١٧.

الفرع الأول

صور خرق مبدأ الأمن القانوني في الموازنة الثلاثية

ان الأمن القانوني يعد القيمة الاجتماعية الأولى التي تقوم عليها المجتمعات السليمة ،وتشكل الدعامة الأساسية لاستقرار النظام القانوني، ومقياس التقدم والرقي في الدولة ، ويقتضي تحقيق هذا الأمن ان تتوفر في القاعدة القانونية الوضوح والتوقع بما يتيح لكل المخاطبين بها ادراك حقوقهم وضمان وسائل والحصول عليها من دون وجود أي غموض او مفاجئات، ويتحقق ذلك من خلال استقرار البناء التشريعي وضرورة التزام المشرع بعدم الخروج عن متطلبات القواعد القانونية او المساس بالحقوق الأساسية المكفولة دستوريا فضلا عن التزام القاضي بتطبيق التشريع وفقا لمبادئ المشروعية كما يتطلب توفير الضمانات اللازمة لحماية الافراد من استخدام الغير مبرر للسلطة وهو مما يجعل من مبدأ الأمن القانوني مبدأ جوهري لصون الحقوق والحريات العامة وتحقيق العدالة القانونية[١] .

ان أي خرق لهذا المبدأ يعد تهديد مباشر لمشروعية النظام المالي واستقراره لذا من الضروري اخضاع قوانين الموازنة الثلاثية لرقابة قضائية صارمة كضمانة أساسية للحفاظ على الأمن القانوني ، ان خرق الأمن القانوني يشير الى كل نص مالي يترتب عليه المساس باستقرار الالتزامات المالية للدولة بصورة غير مبرره او مفاجئة، كذلك الغموض في تحديد النفقات العامة او الإيرادات المتوقعة بحيث تفقد فيها النصوص وضوحها ، فضلا عن فرض أعباء مالية دون وجود سند قانوني واضح وصريح او يكون بأثر رجعي ، كذلك تقييد الحقوق المكتسبة والاخلال بالمساواة في عملية توزيع الموارد او تحمل الأعباء العامة دون وجود معايير موضوعية، ان صور الخرق القانوني يتمثل بتضمين نصوص في الموازنة الثلاثية تفتقر الى الدقة والوضوح ، او اجراء تعديلات بصورة مفاجئة على بنود الانفاق ، تضمين قانون الموازنة نصوص غير مالية او تشريعية تمس حقوق او ترتب التزامات خارج الاطار المالي للموازنة، كذلك تجاوز مبدأ السنوية للموازنة الثلاثية للسنوات اللاحقة هذا كله يعد خرق للأمن القانوني[٢] .

من جانبنا نرى ان خرق مبدأ الأمن القانوني في إطار الموازنة الثلاثية ليس مجرد مخالفة إجرائية فحسب، بل هو انتهاك لمبدأ دستوري اساسي مما يؤدي بالنتيجة الى زعزعة الثقة بالنظام المالي للدولة،

---

[١] –د.حسن علي الذنون،فلسفة القانون،ط١،مطبعة العاني،بغداد ،١٩٧٥،ص١٦٠.

[٢] –د.رجب محمد طاجن ، ملامح عدم الرجعية في القضائين الدستوري والاداري(دراسة مقارنة)،ط١ ،دار النهضة العربية،٢٠١١،ص١٤٢.

ويفسح المجال للطعن في دستورية تلك النصوص امام القضاء الدستوري، كما قد يؤدي الى اثارة المسؤولية الدستورية والسياسية والإدارية تقع على عاتق الجهات التي ساهمت بإحداث هذا الخرق.

الفرع الثاني

التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا لمعالجة الاثار القانونية المترتبة على خرق مبدأ الأمن القانوني

يعترض مبدأ الأمن القانوني جملة من الخروقات والتي تؤثر بصورة مباشرة على هذا المبدأ وبالشكل الذي يؤدي الى انعدام الأمن القانوني للموازنة الثلاثية ، وفي العراق ومع إقرار قانون الموازنة الثلاثية لأول مرة ظهرت تحديات تتعلق بمدى انسجام هذا النموذج من الموازنة مع مبدأ الأمن القانوني، ولا يقف الأمر عند هذه الخروقات فقط، فهناك العديد من المخاطر التي تهدد الأمن القانوني منها تضخم التشريع ، ورداءة جودة النص القانوني ، وعسر فهم القانون وتناقض قواعده ، ورجعية القانون التي تعتبر خرق لمبدأ المشروعية ، وخرق مبدأ المساواة امام القانون[١].

هذا ما حتم على المحكمة الاتحادية العليا التدخل عن طريق قرارتها القضائية الحاسمة لمعالجة هذه الخروقات والمخاطر، اذ أصدرت المحكمة امرا ولائيا[٢] تضمن إيقاف تنفيذ المواد الاتية:- المادة (٢٨/رابعا :أ- ب) و (٥٧/أولا-ج)و(٦٥/ثانيا)و(٧٠/ثانيا)و(٧١)و (٧٥) من قانون رقم ١٣لسنة٢٠٢٣(الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية ٢٠٢٣/٢٠٢٥)لحين البت بالدعوى الدستورية المقامة امام هذه المحكمة للطعن بدستوريتها ، وقد نظرت المحكمة هذه الدعوى المقامة من قبل المدعي (رئيس مجلس الوزراء/ إضافة لوظيفته) ضد المدعى عليه(رئيس مجلس النواب/إضافة لوظيفته) الخاصة بالطعن المواد أعلاه ، وقد أصدرت قرارها البات والملزم للسلطات كافة والمتضمن الحكم بعدم دستورية عبارة (حصرا الواردة بالمادة ٢/أولا/٨/ج/٦) وعبارة(بناء على طلبه)

---

[١] -د.بدوي عبد الجليل ود.هنان علي ،مفهوم مبدأ الامن القانوني ومتطلباته ،بحث منشور في مجلة دراسات في الوظيفة العامة،العدد الثامن ،٢٠٢١ ،ص١٠.

[٢] -للمزيد من التفاصيل ينظر:الامر الولائي رقم ١٥٣/اتحادية/امر ولائي/٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat تمت الزراية بتاريخ٢٠٢٥/٧/١٣ .

الواردة في الشق الأخير من المادة (١٦/ثانيا) والمادة(٢٠/سادسا) والمادة(٢٨/رابعا/أ) و المادة (٥٧/أولا /ج) والمادة(٧٠/ثانيا) والمادة (٧٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١٣ لسنة٢٠٢٣ "[١] .

وقد بسطت المحكمة الاتحادية العليا رقابتها الدستورية على الطعن المقدم من قبل المدعي (رئيس حكومة إقليم كردستان/ إضافة لوظيفته) على المدعى عليه (رئيس مجلس النواب /إضافة لوظيفته) الخاص بالطعن بمواد من القانون المذكور اعلاه [٢].

وأصدرت قرارها البات والملزم لكافة السلطات المتضمن الحكم بعد دستورية عبارة (وبموافقة رئيس مجلس الوزراء الاتحادي) الواردة في المادة(١١/أولا) وعبارة (وفي حالة تعذر الحل لمجلس النواب اتخاذ القرار اللازم) الواردة في المادة (١٣/سابعا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣/٢٠٢٤/٢٠٢٥)، وقضت برد الدعوى بخصوص الطعن بدستورية المواد (٢/أولا/٥/ب) و(١١/ثانيا) و(١٢/ثانيا/أ،ب،ج،د،هـ) و(١٣/ثامنا/ب) من القانون أعلاه.

كما وقررت المحكمة رد بعض الطعون شكلا والمتعلقة بعدم دستورية بعض المواد في القانون أعلاه لان المدعين هم ليسوا من الأشخاص اللذين يحق لهم الطعن بدستورية قانون الموازنة[٣].

---

[١] – للمزيد من التفاصيل ينظر:القرار رقم ١٥٣/اتحادية /٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat تمت الزيارة بتاريخ٢٠٢٥/٧/١٣

[٢] – للمزيد من التفاصيل ينظر:القرار رقم ١٦٨/اتحادية /٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat تمت الزيارة بتاريخ٢٠٢٥/٧/١٣

[٣] –ينظر:القرارات المرقمة ١٧٥/اتحادية/٢٠٢٣ و١٧٠/اتحادية /٢٠٢٣ و١٦٩/اتحادية /٢٠٢٣ و١٦٥/اتحادية /٢٠٢٣ و١٥٤/اتحادية/٢٠٢٣ و١٦٦/اتحادية /٢٠٢٣،تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٥/٧/١٨.

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث وجب علينا ان نشير الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات المرتبطة بالموضوع والتي سنذكرها تباعا كالاتي :-

اولا/الاستنتاجات

١) توصلنا من خلال بحثنا ان المحكمة الاتحادية العليا في العراق تمثل حجر الأساس للقضاء الدستوري، وتمارس مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك تضطلع باختصاصاتها الأخرى بموجب النصوص الدستورية ذات الصلة.

٢) يعد مبدأ الأمن القانوني من اهم الأسس التي تبنى عليها الدولة القانونية الحديثة، ويعد الضمانة لاستقرار القواعد القانونية وسلامتها، ولايزال هذا المبدأ بحاجة الى التأسيس والتنظير بصفته ضرورة جوهرية ملحة تفرضها متطلبات احترام الحقوق وضمان الالتزام بالمبادئ القانونية.

٣) تعد الموازنة الثلاثية في العراق نقلة نوعية في منهج السياسات المالية، اذ اعتمدها المشرع العراقي لأول مرة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية (٢٠٢٣/٢٠٢٥) وتبنى هذه الموازنة على أساس التخطيط المالي متوسط الاجل، اذ تعرض وتقر لمدة ثلاثة سنوات مالية متتالية بدلا من الاقتصار على سنة واحدة كما هو الحال في الموازنات التقليدية السنوية.

٤) هناك ترابط وثيق الصلة بين مبدأ الأمن القانوني والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا، كون هذا المبدأ هو الغاية التي تسعى لترسيخها المحكمة، اذ تمارس المحكمة الرقابة على الموازنة الثلاثية من الناحية الشكلية والموضوعية.

٥) ان الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا هي ليست معزولة عن الواقع، بل تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها.

ثانيا/المقترحات

١) ضرورة ممارسة المحكمة الاتحادية العليا رقابتها على جميع مراحل الموازنة الثلاثية، ابتداء من اعداد الإطار المالي للموازنة متوسطة الاجل، مرورا بإقرارها من قبل البرلمان، وصولا الى تنفيذها من قبل الجهات المختصة بما يكفل عدم مخالفتها للمبادئ الدستورية.

٢) ضرورة ان تمارس المحكمة دور فعال من ناحية تفسير المفاهيم المالية الحديثة بدقة مثل (الانفاق متعدد السنوات) لضمان توافقها مع النصوص الدستورية ومبدأ المشروعية والمالية.

٣) من الضروري للمحكمة الاتحادية العليا ان تتولى مسؤولية التصدي لأي تجاوز يحصل من قبل السلطة التنفيذية لصلاحياتها المالية من خلال أدوات الموازنة الثلاثية وبما يضمن اختصاص السلطة التشريعية في اعتماد السياسة المالية وإقرارها.

٤) يستوجب على المحكمة الاتحادية التصدي لاي محاولة فيها تجاوز على القيود الدستورية المفروضة على السلطات العامة تحت ذريعة ما يعرف بـ(الرؤية المالية لثلاث سنوات) وبما يحفظ التوازن بين المرونة المالية ومتطلبات الالتزام الدستوري.

٥) يفرض مبدأ الأمن القانوني ان يكون كل إنفاق او جباية مالية قائمة على سند قانوني يتسم بالوضوح والاستقرار وبما يحقق المشروعية الدستورية لكل من الايراد والانفاق، ويتحقق ذلك من خلال تضمين الموازنة الثلاثية احكاما لا تتعارض مع القواعد القانونية العليا، وان تكون خاضعة لرقابة الجهات المختصة لاسيما المحكمة الاتحادية العليا لضمان اتساقها مع مبدأ السنوية الدستوري ومتطلبات الشرعية القانونية والمالية في نفس الوقت.

المصادر

اولا/الكتب

١. **د. مازن ليلو راضي حماية الامن القانوني في النظم المعاصرة ،ط١،المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة** ،٢٠٢٠.

٢. ثروت بدوي ،اصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٦٧.

٣. د. وليد محمد عبد الصبور ،التفسير الدستوري (دراسة مقارنة)،ط١،المصرية للنشر والتوزيع ،القاهرة ،٢٠١٩.

٤. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للحق ،دار الثقافة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع ،الاسكندرية،١٩٦٩.

٥. د. يسرى محمد العصار ،دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري(دراسة مقارنة) ،دار النهضة العربية للنشر ،القاهرة ،١٩٩٩.

٦. د.سراج الدين شوكت خير الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة على الانحراف التشريعي، مكتبة القانون المقارن٢٠١٩،ط/١.

٧. د.محمد رفعت عبد الوهاب ،القضاء الدستوري (رقابة دستورية القوانين)،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٢.

٨. د.حسن علي الذنون،فلسفة القانون،ط١،مطبعة العاني،بغداد ،١٩٧٥.

٩. د.رجب محمد طاجن ، ملامح عدم الرجعية في القضائين الدستوري والاداري(دراسة مقارنة)،ط١ ،دار النهضة العربية،٢٠١١.

ثانيا/البحوث

١. د. مخلص محمود حسين، الامن القانوني امام القضاء الدستوري ،٢٠١٨،بحث منشور في مجلة كلية الامام الكاظم للعلوم الاسلامية الجامعة ،م ٢،الاصدار الرابع ،قسم القانون.

٢. عبد الحميد سرحان خلف ،الامن القانوني ودوره في تعزيز الاداء التشريعي القضائي(النظرية والتطبيق)،بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق /م٩،العدد ٣ ،الجزء الثاني ،٢٠٢٥ .

٣. د. رفعت عيد السيد، مبدأ الامن القانوني وضرورة الامن القضائي، دراسة تحليلية في ضوء احكام القضاء الاداري والدستوري ،بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية ،العدد ٣٤،تشرين الاول ٢٠١٣.

٤. د. محمد عبد اللطيف ،مبدأ الامن القانوني ،بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ،كلية الحقوق ،جامعة المنصورة ،العدد ٣٦ ، ٢٠٠٤.

٥. سماح عبد اللطيف عباس ،اطار الانفاق متوسط الاجل (رؤية اقتصادية معاصرة)،بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات التجارية ،كلية التجارة جامعة المنصورة ،م ٤٧،العدد ٢ ،٢٠٢٣.
٦. شهد عامر كزار ،الرقابة القضائية في العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥ ،بحث منشور في المجلة السياسية الدولية ،العدد ٥٩ ،٢٠٢٤.
٧. د.يحيى حميد عيسى ،المحكمة الاتحادية العليا ودورها في حماية النظام الدستوري في العراق ،بحث منشور في مجلة اليرموك ،م١٥،العدد ٢ ،٢٠٢٢.
٨. حسن نعمة كريم ،الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية،بحث منشور في مجلة ابحاث علوم الميناء ،م٧ ،عدد خاص ،٢٠٢٤.
٩. بدوي عبد الجليل ود.هنان علي ،مفهوم مبدأ الامن القانوني ومتطلباته ،بحث منشور في مجلة دراسات في الوظيفة العامة،العدد الثامن ،٢٠٢١.

ثالثا/الاطاريح والرسائل

١. احمد امين عارف البرزنجي ،مبدء الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي(دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه ،كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك ،٢٠٢٠.
٢. عمار طه شهاب، حق الافراد في الامن القانوني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ،جامعة ديالى ،٢٠٢١.

رابعا /الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

خامسا/القوانين

١. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل .
٢. قانون رقم٢٥ لسنة ٢٠٢١ التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا .

سادسا /القرارات

١. القرار المرقم ١٥٣/اتحادية/امر ولائي/ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ٢٠٢٣ http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٢. القرار المرقم ١٦٨ /اتحادية /٢٠٢٣ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٣. الامر الولائي رقم ١٥٣/اتحادية/امر ولائي/٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٤. القرار رقم ١٥٣/اتحادية /٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .

٥. القرار رقم ١٦٨/اتحادية /٢٠٢٣المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٦. القرار المرقم ١٧٥/اتحادية/ ٢٠٢٣ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٧. القرار المرقم ١٧٠ /اتحادية / المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ٢٠٢٣ http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٨. القرار المرقم ١٦٩ /اتحادية / المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ٢٠٢٣ http://www.iraqfsc. iq/krarat .
٩. القرار المرقم ١٦٥ /اتحادية / المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ٢٠٢٣ http://www.iraqfsc. iq/krarat .
١٠. القرار المرقم١٥٤ /اتحادية/٢٠٢٣ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqfsc. iq/krarat .
11. القرار المرقم١٦٦/اتحادية / المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.٢٠٢٣ iq/krarat . iraqfsc. http://www=.

سابعا /المصادر الاجنبية

[1] −Medium _Term Budget Frameworks in Advanced Economies 2013 Section 4