تفسير المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية ذات الصلة بالإنفاق العام

م. م. محمد عماد عدنان

جامعة الأنبار – مركز الدراسات الإستراتيجية

m.imad.a@uoanbar.edu.iq

تاريخ الاستلام 2026/1/9 تاريخ القبول 2026/3/24 تاريخ النشر 2026/3/31

الملخص:

الانفاق العام بطبيعته يستند الى الاطار الدستوري استناداً الى دستور جمهورية العراق لعام 2005، الذي وضع اسس القواعد العامة التي حددت كيفية ادارة الموارد المالية وطرق الانفاق بما يضمن تحقيق المصلحة العامة، والتأكيد تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المال العام، ويأتي دور الرقابة القانونية من خلال إيقاع العقوباتِ على المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات في تنفيذ الموازنة العامة.

ولقد بذلت جهداً كبيراً المحكمة الاتحادية العليا في العراق دوراً بارزاً في ترسيخ المبادئ الديمقراطية في توزيع الثروات والانفاق العام وتحقيق العدالة الاجتماعية، يُعدّ تفسير النصوص الدستورية ذا أهمية بالغة في حالات معينة تُعرف بأسباب التفسير، وتشمل هذه الأسباب الغموض، والحذف، والتناقض في النص ويتضمن التفسير القانوني التوضيح الدقيق للنصوص الغامضة أو غير الواضحة، واستكمال الأجزاء المحذوفة، وشرح الأحكام المفقودة، والتوفيق بين أجزاء النص المختلفة.

الكلمات المفتاحية: المحكمة الاتحادية العليا، النصوص الدستورية، الإنفاق العام، الشرعية المالية.

Provisions Related to Public Expenditure by the Federal Supreme Court

Mohammed Imad Adnan

University of Anbar- Center for Strategic Studies

Abstract:

Public expenditure, by its very nature, is grounded in the constitutional framework established by the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, which laid down the fundamental rules governing the management of financial resources and the methods of public spending in a manner that ensures the

realization of the public interest, affirms social justice, and safeguards public funds. In this context, legal oversight plays a crucial role through the imposition of sanctions on those responsible for errors and deviations in the execution of the general budget.

The Federal Supreme Court of Iraq has exerted considerable efforts and played a prominent role in consolidating democratic principles related to the distribution of wealth, public expenditure, and the achievement of social justice. The interpretation of constitutional provisions assumes particular importance in certain situations known as grounds for interpretation, which include ambiguity, omission, and inconsistency within the text. Legal interpretation, in this regard, entails the precise clarification of ambiguous or unclear provisions, the completion of omitted elements, the elucidation of missing rules, and the reconciliation of the various parts of the constitutional text.

Keywords: Federal Supreme Court of Iraq, Constitutional Texts, Public Expenditure, Financial Legality.

المقدمة:

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة: تعد المحكمة الاتحادية العليا إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام القانوني لأي دولة، إذ تضطلع بمهمة تفسير النصوص الدستورية لضمان تطبيقها بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على توازن السلطات، ومن بين القضايا الهامة التي تنظر فيها المحكمة الاتحادية العليا تلك المتعلقة بالإنفاق العام، لأن هذه القضايا لها تأثير مباشر على الاقتصاد الوطني واستقرار الدولة.

تهدف الأحكام الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام إلى وضع قواعد واضحة لإدارة الأموال العامة وضمان الشفافية والمساءلة في كيفية توزيعها واستخدامها، ومع ذلك، قد تتسم هذه الأحكام أحيانًا بالعمومية أو الغموض، يستلزم هذا تدخل المحكمة الاتحادية لتقديم تفسير يحدد معانيها وحدود تطبيقها، ويُعدّ هذا التفسير حجر الزاوية في ترسيخ مبادئ العدالة المالية ومنع إساءة استخدام الأموال العامة.

تشكل الأحكام الدستورية المنظمة للإنفاق العام إطاراً حيوياً لضمان حماية الأموال العامة، وتحقيق توازن السلطات، ومنع إساءة استخدام الموارد وتتولى المحكمة الاتحادية العليا مسؤولية تفسير

هذه الأحكام لضمان الالتزام بالدستور عند تنفيذ السياسات المالية، تناقش هذه الدراسة دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذه النصوص، ومدى تأثير ذلك على السياسات العامة في الدولة، مع تسليط الضوء على التحديات والآثار المرتبطة بهذا التفسير.

ثانياً: اهمية الدراسة: تكمن أهمية هذه الدراسة في تركيزها على جانب أساسي من النظام الدستوري العراقي: الآليات التي تفسر بها المحكمة الاتحادية العليا الأحكام الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام وبصفتها الجهة المسؤولة عن ضمان احترام الدستور وحماية مبدأ الشرعية المالية، فإن المحكمة مسؤولة عن هذه الأحكام التي تشكل الإطار القانوني الذي يحكم تداول الأموال العامة وصرفها.

ثالثاً: مشكلة الدراسة: إلى أي مدى أسهمت تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام في ترسيخ مبدأ الشرعية المالية وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يؤدي ذلك إلى توسيع نطاق تدخلها بما قد يمس مبدأ الفصل بين السلطات.

رابعاً: خطة البحث: استناداً لما تقدم بالدراسة سنقسمها الى مطلبين وكل مطلب مقسم الى فرعين وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول: مفهوم الانفاق العام في الدستور العراقي

الفرع الأول: الاساس الدستوري للأنفاق العام

الفرع الثاني: دور النصوص الدستورية في حماية المال العام

المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية

الفرع الأول: آليات تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام

الفرع الثاني: نماذج من اجتهادات المحكمة الاتحادية المختصة بالإنفاق العام

المطلب الأول

مفهوم الإنفاق العام في الدستور العراقي

إن العنصر الأساسي للإنفاق العام هو استخدام مبلغ من المال يمثل سعر احتياجات الدولة من السلع والخدمات الأساسية لضمان تشغيل المرافق العامة، وسعر رأس المال الإنتاجي الذي تحتاجه لتنفيذ المشاريع الاستثمارية التي تقوم بها، منح الإعانات بجميع أنواعها، وطالما أن المعاملات

والتبادلات الاقتصادية تتم من خلال النقود في ظل نظام اقتصادي نقدي، وأن النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق العام سواءً في ظل نظريات العقد الاجتماعي أو التضامن الاجتماعي، فإن الإيرادات هي مصدر الانفاق، وهي تكون من الضروري نقديه، ومع ذلك فقد اتخذ الإنفاق العام شكل النقود ولا تُعتبر الوسائل غير النقدية التي تستخدمها الدولة لتلبية احتياجاتها من المنتجات أو غيرها من الأمور لا تعد إنفاقًا عامًا[1].

علاوة على ذلك، فإن روح الديمقراطية في العصر الحديث وتطبيق مبدأ المساواة، قد فرضا أن تختفي هذه الظواهر تدريجياً، في حين ساهمت العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تجميل الصورة التي يتخذ فيها الإنفاق شكل الإنفاق النقدي، حيث انها أفضل وسيلة يمكن للدولة من خلالها أن تفي بدورها في تلبية الاحتياجات العامة.

يهدف الإنفاق العام في المقام الأول إلى تلبية الاحتياجات العامة وتحقيق الصالح العام، ولذلك لا تُعتبر النفقات التي لا تُلبّي حاجة عامة إنفاقًا عامًا، ذلك لأن الأفراد يتحملون أعباءً عامة بالتساوي كالضرائب، وبالتالي ينبغي أن يستفيدوا بالتساوي من الإنفاق العام، وهذا يعني أن الإنفاق يهدف إلى تلبية حاجة عامة وليس مصلحة خاصة، على الرغم من أنه غالباً ما يكون من الصعب مراعاة الكفاءة الاقتصادية المثلى عند اعتماد هذه القاعدة بسبب صعوبة تحديد ترتيب أهمية الاحتياجات العامة [2].

الفرع الأول

الأسس الدستورية لإنفاق العام

اكدت النصوص الدستورية لا يجوز صرف أي أموال عامة دون موافقة مسبقة من السلطة المختصة، أي السلطة التشريعية وتكون ضمن حدود اختصاصها الزمني والمكاني، وتتمركز أهمية هذه القواعد القانونية والنصوص الدستورية في ضرورة تحقيق أقصى فائدة اقتصادية وإدارة رشيدة، وضمان استمرار تحقيقها من خلال تنظيم جميع جوانب النشاط المالي للدولة، وبعبارة أخرى يعني هذا الشرط لا يجوز صرف أي أموال أو تخصيصها للصرف إلا بتفويض من السلطة المختصة، سواء أكانت السلطة التشريعية أم الهيئات الإدارية المخولة قانونًا بصرف الأموال وينظم ذلك القوانين المالية لكل دولة، التي تحدد إجراءات الصرف، والسلطة المختصة والهيئات المسؤولة عن مراقبة تنفيذ الإنفاق العام، وهذا الشرط يجد مصدره من ضرورة موافقة الشعب عن طريق ممثليه على قنوات الصرف من

حيث بيان أسبابه و اتجاهه على ماذا سوف يتم الصرف وبالتالي تكتسب عملية الصرف بالشرعية على أساس ان هذه الاموال المنفقة هي تعود بالأصل للشعب وتعد أموالا عامة لا يمكن التصرف بها[3].

لإنفاق العام في العراق يستند إلى الإطار الدستوري الوارد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث ينظم الدستور القواعد العامة لإدارة الموارد المالية وأوجه الإنفاق بما يضمن تحقيق المصلحة العامة يشمل الأساس الدستوري للإنفاق العام مجموعة من المواد التي تحدد صلاحيات السلطات المختلفة في التخطيط للإنفاق واعتماده وتنفيذه، مع ضمان تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المال العام، و تكمن أهمية الرقابة من الناحية القانونية في فرض عقوبات على من يرتكبون أخطاءً أو مخالفات في تنفيذ الموازنة العامة، وتضمن الرقابة شرعية العمليات، التي يجب أن تُنفذ وفقًا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات والنفاق النفقات[4].

1. النصوص الدستورية المنظمة للإنفاق العام: المادة 62: تقديم الموازنة العامة وتنص على أن مجلس الوزراء يقدم مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب لإقرارها، وهذه المادة تبين التوازن بين السلطة التنفيذية التي تقترح الإنفاق، والسلطة التشريعية التي تراقب وتوافق على أوجه الإنفاق[5]،المادة 106: الرقابة المالية تنص على تشكيل هيئة لضمان العدالة في توزيع الإيرادات ومراقبة أوجه الإنفاق، وجود هذه الهيئة يعزز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد المالية[6].

المادة 110: السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية تعطي الحكومة الاتحادية صلاحية إدارة الموازنة العامة، ورسم السياسات المالية والاقتصادية، تثبت هذه المادة أن الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن التخطيط للإنفاق الوطني[7].

المادة 112: إدارة الموارد النفطية والغازية تُلزم الحكومة بإدارة الموارد الطبيعية بما يضمن توزيع الإيرادات بشكل عادل بين المحافظات، مع إعطاء الأولوية للمناطق الأكثر تضررًا، والتأكيد على التوزيع العادل للموارد كجزء من الإنفاق العام[8].

المادة 121: صلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم تتيح هذه المادة للمحافظات إدارة جزء من مواردها المالية بما ينسجم مع السياسات الوطنية من اجل ضمان لامركزية في إدارة الإنفاق المحلي[9].

2. المبادئ الدستورية التي تحكم الإنفاق العام مبدأ الشفافية: يوجب الدستور على السلطات الإفصاح عن الإيرادات وأوجه الإنفاق، ويخضع ذلك للرقابة البرلمانية والقضائية، وان مبدأ العدالة الاجتماعية تتطلب النصوص الدستورية أن يكون الإنفاق العام موجهًا نحو تحسين معيشة المواطنين وتوفير الخدمات الأساسية مثل التعليم الصحة والإسكان، مبدأ الرقابة والمساءلة يُمنح مجلس النواب وديوان الرقابة المالية صلاحيات لضمان استخدام الأموال العامة في الأغراض المقررة وفقًا للقانون، مبدأ التوازن بين السلطات يشترط الدستور موافقة السلطة التشريعية على الموازنة قبل تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية، مما يعزز التوازن المؤسسي.

3. صلاحيات السلطات في الإنفاق العام السلطة التشريعية مجلس النواب: الموافقة على الموازنة العامة، استجواب المسؤولين عن أوجه الإنفاق، مراجعة الحسابات الختامية السلطة التنفيذية الحكومة إعداد مشروع الموازنة وتقديمه إلى البرلمان، تنفيذ الموازنة بعد إقرارها، ضمان استخدام الموارد المالية لتحقيق الأهداف الوطنية، الهيئات الرقابية ديوان الرقابة المالية يراقب تنفيذ الموازنة وتقييم الأداء المالي للحكومة، هيئة النزاهة تراقب مكافحة الفساد المالي والإداري في الإنفاق العام.

4. الأهمية الدستورية للإنفاق العام حماية المال العام: تضمن النصوص الدستورية أن يُصرف المال العام في أوجهه المشروعة فقط تحقيق التنمية المستدامة يربط الإنفاق العام بالدستور أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمان الشفافية، بدوره يفرض الدستور الرقابة والمساءلة على جميع أوجه الإنفاق العام.

الأساس الدستوري للإنفاق العام في العراق يمثل إطارًا قانونيًا يهدف إلى تنظيم استخدام الموارد الوطنية بطريقة تعزز العدالة والشفافية والمساءلة ومع ذلك، فإن تطبيق هذه النصوص يواجه تحديات تتطلب تعزيز التشريعات التفصيلية والآليات الرقابية لتحقيق الأهداف المنشودة.

علاوة على ذلك، فإن الأحكام الدستورية المتعلقة بحماية الأموال العامة هي من بين المبادئ الراسخة التي تتجاوز القوانين الأخرى، مما يمنح الإدارة السلطة اللازمة والمطلقة لاستخدام مواردها في حماية الأموال العامة، خاصة إذا كان الدستور جامداً، ويقصد بالدستور الجامد الدساتير التي لا تعدل او تلغي بذات الاجراءات التي تعدل بها القوانين العادية، وإنما يشترط لتعديلها أتباع إجراءات أكثر تعقيداً من الإجراءات العادية[10].

الفرع الثاني

دور النصوص الدستورية في حماية المال العام

يقتضي البحث في اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في مجال الإنفاق العام التمييز بين صور الرقابة الدستورية المختلفة، تجنباً للخلط بين الرقابة على دستورية القوانين والرقابة على مشروعية القرارات الإدارية وسلطة التصدي[11]، فالرقابة على دستورية القوانين، المنصوص عليها في المادة 93/أولاً من الدستور، تنصرف إلى مطابقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور، بينما تتعلق الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية بمدى التزام القرار بالقانون النافذ، وهي في الأصل من اختصاص القضاء الإداري[12].

أما سلطة التصدي فهي سلطة استثنائية تمارسها المحكمة في نطاق حماية النظام الدستوري، متى تبين لها وجود مخالفة تمس البنية الدستورية ولو لم تكن مثارة صراحة من أطراف النزاع، ومن ثمّ فإن تقييم قرارات المحكمة المتعلقة بالإنفاق العام يقتضي تحديد طبيعة الرقابة التي مارستها بدقة، تجنباً لتوصيفها توصيفاً عاماً قد يؤدي إلى تضخيم أو تقليص نطاق اختصاصها الدستوري[13].

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم 31/اتحادية/امر ولائي في 2022/10/17 المتضمن اصدار امراً ولائياً لإيقاف صرف المبلغ المخصص لمكتب رئيس الوزراء بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 226 لسنة 2022 والبالغ سبعون مليار دينار لحين حسم الدعوى 228/اتحادية/2022 والزام مجلس الوزراء بالالتزام بذلك وعدم التصرف بالمبلغ لحين حسم الدعوى المذكورة آنفاً.

يظهر من الأمر الولائي الصادر في الدعوى رقم 31/اتحادية/2022 أن المحكمة الاتحادية العليا اتجهت إلى توسيع نطاق رقابتها ليشمل التدخل الوقتي في مسار تنفيذ القرار المالي الصادر عن مجلس الوزراء، استناداً إلى مبدأ صيانة المال العام المنصوص عليه في المادة 27 من الدستور، غير أن هذا الاتجاه يثير تساؤلاً دستورياً مهماً يتعلق بحدود السلطة التقديرية للقضاء الدستوري في مواجهة السلطة التنفيذية، ولا سيما في المسائل ذات الطبيعة المالية التي تتصل بالسياسة العامة للدولة، فبينما يُعدّ القرار تجسيداً لرقابة فعالة على دستورية التصرفات المالية، فإنه يفتح في الوقت ذاته نقاشاً فقهياً حول مدى إمكانية تحول الرقابة القضائية من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة، وهو ما قد يمس مبدأ الفصل بين السلطات إذا لم يُحط بضوابط دقيقة.

لا شك أن تدخل المحكمة في إيقاف صرف المبلغ محل النزاع يعكس اتجاهاً قضائياً نحو تعزيز الحماية الدستورية للمال العام، إلا أن تقييم هذا التدخل يقتضي التمييز بين مشروعية القرار المطعون فيه وبين الاعتبارات المالية والإدارية التي تدخل في نطاق التقدير التنفيذي، ومن ثمّ فإن القيمة الدستورية للاجتهاد لا تُقاس بمدى جرأته فحسب، بل بمدى اتساقه مع حدود الاختصاص المرسومة في المادة 93 من الدستور، ومدى التزامه بعدم الحلول محل الجهة الإدارية في تقدير الأولويات المالية[14].

تتمثل اهمية هذا القرار في تكريس الحماية الدستورية المقررة للمال العام "وفق المادة 27/اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005"[15]، إذ استلهمت المحكمة الاتحادية العليا روح الدستور وفلسفته من اجل توسيع محل الرقابة على دستورية التشريعات لتشمل النظر في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة 93/ثالثاً من الدستور[16].

فضلاً عن ذلك فإنَّ أهمية هذا القرار تنبع من ضخامة المبالغ المالية المشكوك بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء بصرفها والتي تبلغ 70 سبعون مليار دينار عراقي، وهو الامر الذي من شانه المساهمة في تكريس مبدأ السيادة الشعبية، ومبدأ سيادة القانون، وخضوع الجميع حكاماً ومحكومين لأحكام القانون تطبيقاً لمبدأ المساواة، فضلاً عن تطبيق مبدأ حظر تحصين أي عمل من الطعن امام القضاء، واختصاص المحكمة بالبت في الاتهامات الموجهة لرئيس وأعضاء السلطة التنفيذية[17].

وبناءً على ذلك يُعدّ قرار المحكمة المذكور تطبيقاً للسياسة القضائية التي تبنّتها السلطة القضائية العراقية لإعادة بناء ثقة الجمهور بالدستور وسيادة القانون، ويسهم هذا في تعزيز الدعم الشعبي للسلطات، فضلاً عن تعزيز ثقة المجتمع الدولي ومنظمات مكافحة الفساد في جهود السلطات الرامية إلى تعزيز الشفافية وإرساء أسس الحكم الرشيد في العراق.

علاوة على ذلك جاء قرار المحكمة الاتحادية العليا ليعزز التفسيرات والمبادئ القضائية السابقة التي اتبعتها المحكمة فيما يتعلق بتفسير الحكومة المؤقتة، وهو الامر الذي من شأنه التأكيد على الحجية الباتة والملزمة لقرارات المحكمة وفق المادة 94 من الدستور[18].

تتبع جوانب أخرى من أهمية القرار المذكور أعلاه من التزام المحكمة بالإشراف على دستورية قانون الأمن الغذائي الطارئ ودعم التنمية رقم 2 لسنة 2022، لذلك، يمكن القول إن هذه القضية هي الأولى من نوعها التي تُعرض على المحكمة فيما يتعلق بدستورية أحكام هذا القانون، وهو الامر الذي يمكن اعتباره صورة من مظاهر سلطة التصدي الممنوحة للمحكمة وفق المادة 46 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2022.

ومن الجدير بالذكرِ أيضاً أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور آنفاً ، التزمت بالتطبيق الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ السيادة الدستورية، من خلال فحص شرعية القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وفق مبدأ التوازن والهندسة الدستورية التي أقامها الإباء المؤسسين للدستور العراقي، وهو الأمر الذي يؤكد التزام المحكمة بروح الدستور وفلسفته اثناء ممارسة اختصاصاتها المحددة لها في الدستور والقوانين المكملة، دون أنْ يغيب عن أنظارها الصفة المؤقتة لقرارها وارتباطه بنتيجة القرار الحاسم، فضلاً عن استيثاق المحكمة وتأكدها من شرطي الجدية والاستعجال المنصوص عليها في المادة 144 من قانون المرافعات المدنية، واحكام المادة 39 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، دون أنْ تغفل المحكمة عن إجراء مطابقة دستورية بين قرار مجلس الوزراء رقم 226 لسنة 2022 من جهة، وبين التطبيق السليم لاختصاص مجلس الوزراء بإصدار القرارات لغرض تسهيل تنفيذ القانون وفق المادة 80/ثالثاً من الدستور واحكام قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019[19].

وفي هذا الصدد نشيد بالقضاء العراقي بشكل عام، والمحكمة الاتحادية العليا بشكل خاص، لدورها الرائد والبناء في حماية الأموال العامة وفقاً لأحكام الدستور، الذي يمثل الأساس والجوهر لحماية الحقوق والحريات العامة في الدستور، ندعو المحكمة إلى توسيع نطاق رقابتها والمضي قدماً بثبات في ممارسة سلطتها من خلال معالجة عدم دستورية اللوائح والقرارات الأخرى المشابهة للقضية التي تناولها الأمر القضائي المذكور آنفاً. كما ندعو النيابة العامة إلى مراقبة تنفيذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا من قبل جميع السلطات العامة في الولاية لتحقيق العدالة وسيادة القانون.

المطلب الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية

منذ إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ومن أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية عملت المحكمة الاتحادية العليا على حماية الدستور باعتباره القانون الأعلى في البلاد، وعلى إرساء القضاء الدستوري في العراق من خلال بناء المبادئ الدستورية، حيث وضعت الأسس لحماية الدستور العراقي من خلال اختصاصها في تفسير النصوص الدستورية.

لقد عملت المحكمة الاتحادية العليا وفقًا لمبدأ سيادة الدستور، وهو مبدأ أساسي في الدولة التي يحكمها القانون، حيث تسمو قواعد القانون الدستوري على جميع القواعد القانونية الأخرى، ولذلك فإن السلطات العامة ملزمة بالتقيد بقواعد وأحكام الدستور، كما هو منصوص عليه في المادة 13 من الدستور العراقي لعام 2005 الدستور هو القانون الأعلى في العراق وهو ملزم في جميع أنحاء البلاد دون استثناء[20].

الأموال العامة مصونة وحمايتها واجب على كل مواطن، ينظم القانون أحكام حفظ وإدارة ممتلكات الدولة، وشروط التصرف بها، والحدود التي لا يجوز تجاوزها في التنازل عن أي جزء من هذه الأموال وقد تناول المشرع العراقي في القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951، المادة 71، تعريف الأموال العامة، ونص على ما يلي "تعد أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، والتي تم تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة أو بموجب القانون"[21].

لذلك ينبغي اعتبار الأموال عامة إذا تم استيفاء شروط معينة تعتبر الأموال مملوكة للدولة، وأن يتم تخصيصها للصالح العام سواء في الممارسة العملية أو بموجب القانون مثل مرافق النقل العام والطرق العامة والحدائق، وأن تكون هناك قواعد تحكم استخدام الأموال العامة التي يجب على مستخدميها الالتزام بها، يجب ضمان المساواة بين المستفيدين، وهو نتيجة منطقية لاعتبار الاستخدام العام مكافئاً لممارسة بعض الحريات العامة، تُعدّ الأموال العامة المحرك الأساسي لاقتصاد أي دولة، وبالتالي يجب حمايتها بشكل كافٍ، إذ لا تستطيع الدولة الوفاء بالتزاماتها تجاه شعبها بدونها[22].

الفرع الأول

آليات تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام

الدستور هو الوثيقة القانونية العليا في الدولة، والذي يُنظّم من خلاله تشكيل سلطات الدولة، سواءً التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، كما أنه يُنظّم الحقوق والحريات، ولذلك يجب أن تكون النصوص الدستورية دقيقة وواضحة ومحددة.

يُستعان بتفسير النصوص الدستورية في حالات معينة تُعرف بأسباب التفسير، ومن هذه الأسباب غموض النص ونقص النص وتعارض النصوص، لأن التفسير القانوني للنصوص يهدف إلى توضيح ما هو غامض في عبارات التشريع، واستكمال ما هو مختصر في نصوصه، واستنباط ما هو ناقص في أحكامه، والتوفيق بين أجزائه المتناقضة، تنطبق هذه الحالات أيضاً على النصوص الدستورية، وقد عهدت المادة 93/الثانية من دستور جمهورية العراق إلى المحكمة الاتحادية العليا بالاختصاص القضائي في تفسير النصوص الدستورية[23].

لذلك فإن الصياغة الدستورية المتعلقة بالإنفاق العام في ظل هذا النظام ستختلف حتماً عن تلك المستخدمة في البلدان التي تبنت النظام الرأسمالي، القائم على دور سلبي للدولة، ومع ذلك تبرز مفارقة غريبة عند دراسة دساتير الدول الاشتراكية، التي تقوم أساساً على تفعيل دور الإنفاق العام عموماً وتقديم الدعم المالي لمختلف قطاعات الدولة، نجد أن المعاملة الدستورية للإنفاق العام كانت تقليدية بحتة، دون تحديد نسب عددية محددة للإنفاق العام، على عكس الأنظمة الرأسمالية التي تبنت إلى حد كبير الصيغة الحديثة للإنفاق العام، حيث يضمن الاقتصاد الرأسمالي للفرد حرية اقتصادية مطلقة للانخراط في أي عمل يرغب فيه.

ان الاساس الفلسفي للإنفاق العام في ظل الاتجاه الحديث يستند إضافة الى ما يستند اليه الاتجاه التقليدي، على ركائز جعلت منه أمراً واقعياً بل وحتمياً في بعض الاحيان لضمان تنفيذ التزام الدولة المالي بشأن أوجه الاتفاق العام، اذا أن التجربة العملية اثبتت أن السلطة التنفيذية أو التشريعية في الغالب قد تهمل بعض اوجه الاتفاق العام لحساب أوجه أخرى، بحيث يؤثر سلباً على كفاءة وظائف الدولة، لهذا فإن الدساتير الحديثة، على وفق المعيارين اللذين سبقت الاشارة اليهما قد جاءت وليدة

للواقع الذي فرضه تطور وظائف الدولة في ظل علاقتها المعقدة ما بين افراد الشعب من ناحية وعلاقتها والتزاماتها الدولية من ناحية أخرى[24].

والواقع ان هناك عوامل عديدة يمكن تقسيمها الى عوامل داخلية تتمثل في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وعوامل خارجية تتمثل في العلاقات الدولية التي أثرت بشكل مباشر على وظائف الدولة وتطلعات المواطن في التمتع بحياة كريمة وكذلك المنظمات الاقتصادية الدولية، اضافة الى العولمة التي عرفها البعض بأنها: القوة بمفهومها الشامل الاقتصادي والسياسي والعسكري والتقني والاعلامي والثقافي وهي الاساس الذي سوف يصنع أو يكون شكل النظام العالمي للدول، كان لها ابلغ الأثر في الاتجاه نحو تحديث المواد الدستورية المتعلقة بالسياسة الاتفاقية واجبرت الدساتير حديثاً ان تتبع اتجاها مغايراً عما سبق، الا ان تلك الحداثة تفاوت مقدارها ما بين دستور الى اخر[25].

وبناءً على ما سبق، نجد أن الواقع الاجتماعي في العراق، في ظل الظروف السياسية والأمنية التي مر بها البلد، وخاصة فيما يتعلق بقانون تعويض المتضررين من العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، يلزم الحكومة بالإنفاق على تعويض تلك الأضرار الناجمة عن هذه الأعمال، يمكن اعتبار هذا دليلاً على أن الاتجاه الحديث فيما يتعلق بالإنفاق العام يستند إلى أساس واقعي تفرضه الظروف الحالية للبلاد على المشرع الدستوري، بالإضافة إلى المطالبات الواسعة النطاق بالعدالة الانتقالية في العالم.

الفرع الثاني

نماذج من اجتهادات المحكمة الاتحادية المختصة بالإنفاق العام

أشارت المحكمة الاتحادية العليا، في أحد أحكامها، إلى العلاقة بين قانون الموازنة والجانب المالي للسياسة العامة للدولة، والذي ينعكس في الموازنة السنوية التي تحدد موارد الدولة المالية لتلك السنة، كما لاحظت المحكمة أن مجلس الوزراء عند صياغة قانون الموازنة السنوية للدولة، يراعي الأولويات وفقًا للموارد المتاحة، يتحمل جميع الوزراء مسؤولية مشتركة عن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء عند إعداد مشاريع القوانين، بما في ذلك مشروع الموازنة السنوية للدولة.

تناولت المحكمة الاتحادية العليا دور قوانين الموازنة بأهمية كبيرة وبتفصيل، وذكرت في حكمها أن قانون الموازنة يعبر عن السياسة المالية العامة للدولة، وأن المسؤول التنفيذي المباشر عن تلك

السياسة هو رئيس الوزراء، استناداً إلى أحكام المادة 78 من دستور جمهورية العراق لعام 2005، التي تنص على أن رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، فإن القائد الأعلى للقوات المسلحة يدير مجلس الوزراء، ويرأس اجتماعاته، وله سلطة حل المجلس عن طريق إقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب[26].

علاوة على ذلك فإن مجلس الوزراء مسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، كما هو منصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 80 من الدستور، والتي تنص على أن مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات التالية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والكيانات غير التابعة لأي وزارة.

سوف نتناول بعض النماذج و القرارات التي تخص المال العام والانفاق التي صدرت من المحكمة الاتحادية العليا قرارها رقم Federal/2023/17 بتاريخ 2023/3/8، والذي تضمن حكماً بشأن عدم دستورية وإلغاء المادة 25 مكرر من قانون بيع وتأجير أصول الدولة رقم 21 لسنة 2013، بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم 21 لسنة 2016، والتي تنص على أنه يجوز لوزير المالية بيع أو تأجير الأراضي الزراعية الواقعة خارج حدود المناطق العازلة للطرق التي تم قطع تخصيص المياه عنها، دون إجراء مزاد علني يتعين على وزير الزراعة إزالة سلطة الإصلاح الزراعي من تلك الأراضي وتسجيل البيع والتأجير كإيرادات نهائية لخزينة الدولة، مع احترام حقوق الارتفاق[27].

تضمن قرار المحكمة الاتحادية العليا نهجًا جديدًا، يتمثل في توسيع نطاق إشراف المحكمة على دستورية القوانين من خلال ما يُعرف في الفقه القانوني بـ"مراجعة القانون"، يُعد هذا نهجًا فعالًا ومثمرًا فمراجعة القانون تعني سلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق القضية الدستورية، وهي استثناء من القاعدة التي تنص على أنه "لا يجوز للقاضي تجاوز طلبات أطراف القضية"، وهي قاعدة راسخة في قانون الإجراءات المدنية، ويستند هذا إلى توسيع مفهوم النظام العام في مجال العدالة الدستورية، حيث أنه مسؤول عن مراقبة مدى امتثال القوانين واللوائح للدستور، الذي يتمتع بمكانة أعلى منه، ولذلك يطلق عليه "قانون القوانين".

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً رقم 288/الاتحادي 2022، والذي وجد أن المدعين قد رفعوا دعوى قضائية أمام هذه المحكمة ضد المدعى عليه، رئيس الوزراء، بالإضافة إلى صفته

الرسمية، للطعن في صحة قرار مجلس الوزراء رقم 226 لسنة 2022، استند القرار المتخذ في جلسته العادية الثلاثين المنعقدة في 2022/8/16 إلى انتهاكه لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022، وإصداره بما يخالف المادة 80 الثالثة من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، التي تنص على أن مجلس الوزراء يمارس صلاحيات إصدار اللوائح والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين، طالبوا بإلغاء القرار المذكور، وإلزام المدعى عليه، بالإضافة إلى مهامه الرسمية، بتوزيع المبلغ المذكور في القرار على الأجهزة الأمنية والعسكرية، وقد قررت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2022/10/17، تعليق صرف المبلغ المخصص لمكتب رئيس الوزراء بموجب القرار المطعون فيه يبلغ المبلغ سبعين مليار دينار ريثما يُبتّ في القضية، عملاً بالقرار رقم 31/الاتحادي/الأمر الحكومي/2022، كما أن القضية تستوفي شروط رفعها المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية رقم 83 لسنة 1969، بصيغته المعدلة بالمواد 44، 45، 46، و47، ويُعتبر حق المدعين صحيحاً أيضاً لاستيفاء الشروط المنصوص عليها بالمادة 20 / أولاً من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2022 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4679 في 2022/6/13 التي نصت على أن يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي، شرط أن يكون متاحًا من وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم فيها وبالإشارة إلى المادة 25 منها التي تنص على أنه يجوز لكل طرف ذي مصلحة أن يستأنف مباشرة عن طريق رفع دعوى قضائية، مقدمة إلى المحكمة للفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين والقرارات واللوائح والتعليمات والإجراءات الاتحادية الصادرة عن السلطة الاتحادية[28].

توفر هذه التفسيرات القانونية إطارًا قانونيًا هامًا لتحديد حدود الإنفاق العام والتأكيد على الالتزام بمبادئ الشفافية والشرعية في إدارة الأموال العامة، وتعد قرارات المحكمة الاتحادية مُلزمة لجميع السلطات، مما يضمن حماية الأموال العامة من أي إساءة استخدام أو سوء إدارة.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة يمكن القول إن تفسير المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية ذات الصلة بالإنفاق العام يمثل جانبًا حيويًا في تحقيق التوازن بين السلطات وضمان الالتزام بالمبادئ الدستورية، خصوصًا فيما يتعلق بحماية الأموال العامة. وقد أظهرت المحكمة دورًا رائدًا في تحديد

حدود سلطة الجهات التنفيذية والتشريعية في إدارة الإنفاق العام بما يتوافق مع القوانين والدستور. ومن خلال تفسيرها سعت المحكمة إلى تعزيز مفاهيم الشفافية والمساءلة ومنع التجاوزات أو الإهدار المالي، مما يعكس حرصها على تحقيق العدالة المالية والاجتماعية. كما أن قرارات المحكمة ساهمت في تطوير النظام الدستوري وضمان استقراره من خلال توضيح الأحكام الغامضة وضبط الممارسات.

النتائج:

1- أظهرت اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا – ولا سيما في قرارها رقم 31/اتحادية/2022 – اتجاهاً واضحاً نحو ترسيخ مبدأ عدم جواز صرف المال العام إلا في حدود التفويض التشريعي الصريح، بما يعزز مفهوم الشرعية المالية بوصفه أحد تطبيقات سمو الدستور.

2- بين التحليل أن المحكمة لم تقتصر على فحص دستورية النصوص التشريعية، بل امتدت رقابتها إلى القرارات التنفيذية المرتبطة بتنفيذ السياسة المالية، مما يعكس تطوراً في دور القضاء الدستوري في ضبط الأداء المالي للسلطة التنفيذية.

3- أبرز الأمر الولائي المشار إليه تحولاً في وظيفة الرقابة من رقابة لاحقة إلى رقابة وقائية مؤقتة تهدف إلى منع وقوع ضرر محتمل على المال العام، وهو اتجاه يعكس ديناميكية في تفسير الاختصاصات الدستورية.

4- رغم الأثر الإيجابي لقرارات المحكمة في حماية المال العام، إلا أن بعض التطبيقات أثارت نقاشاً فقهياً حول مدى اتساع نطاق التدخل القضائي في المسائل المالية التي ترتبط بالسياسة العامة، ومدى توافق ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات.

5- أوضحت التطبيقات العملية أن القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا تُعد ملزمة لجميع السلطات وفق المادة 94 من الدستور، مما يجعل تفسيرها للنصوص المالية جزءاً من البناء الدستوري الملزم.

التوصيات:

1. يوصى بأن تتبنى المحكمة من خلال اجتهاداتها المستقبلية معايير تفسيرية محددة تميز بين الرقابة على المشروعية والرقابة على الملاءمة، تجنباً لأي توسع قد يُفهم على أنه حلول محل السلطة التنفيذية في تقدير الأولويات المالية.

2. يقترح تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا أو نظامها الداخلي لتحديد آليات إصدار الأوامر الولائية في القضايا المالية وضوابطها الزمنية، بما يحقق التوازن بين الحماية الدستورية والاستقرار المالي.
3. يوصى بوضع إطار تنسيقي بين المحكمة الاتحادية العليا وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة لضمان تنفيذ الأحكام المتعلقة بالإنفاق العام دون ازدواج أو تضارب في الاختصاص.
4. يوصى بإلزام الجهات التنفيذية بنشر تقارير دورية تبين آلية تنفيذ قرارات المحكمة المتعلقة بالإنفاق العام، بما يعزز الرقابة المجتمعية ويكرّس مبدأ المساءلة.
5. يوصى بالاستفادة من تجارب القضاء الدستوري المقارن ولا سيما تجارب المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الدستورية ذات الاختصاص المالي في تطوير منهج تفسير النصوص المتعلقة بالإنفاق العام.

الهوامش

(1) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، طبعة جديدة ومنقحة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون ذكر تاريخ النشر، ص17.

(2) سعود جايد مشكور وعقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، الطبعة الأولى، 2016، المطبعة العالمية، السماوة، ص27.

(3) بان صلاح عبدالقادر، مقومات الانفاق العام، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص، لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول للمدة 13 – 14 /2018/11، ص346.

(4) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية، الطبعة الثانية، بغداد، 2014، ص76.

(5) ينظر للمادة 62 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(6) ينظر للمادة 106 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(7) ينظر للمادة 110 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(8) ينظر للمادة 112 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(9) ينظر للمادة 121 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(10) أرشد ابراهيم عبد علاك، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص86.

(11) ينظر للمادة: 100 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(12) ينظر للمادة: 93 أولاً من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(13) ينظر للمادة: 102 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(14) ينظر للمادة: 93 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(15) ينظر للمادة: 27 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

(16) ينظر: للمواد 27 – 93 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(17) مصدق عادل، دور المحكمة الاتحادية العليا في تكريس حماية المال العام في العراق قراءة في الأمر الولائي للمحكمة رقم 31 لسنة 2022 مقال منشور بتاريخ 2022/10/23، على موقع مجلس القضاء الاعلى https://sjc.iq/view.70181/ تاريخ الزيارة 2026/2/27.

(18) ينظر: للمادة 94 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(19) مصدق عادل، دور المحكمة الاتحادية العليا في تكريس حماية المال العام في العراق، مصدر سابق.

(20) ينظر: للمادة 13 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(21) ينظر: للمادة 27 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(22) كاظم عبد جاسم، الحماية الدستورية والقانونية للمال العام، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: https://iraqfsc.iq/news.4479/ تاريخ الزيارة 2026/2/20.

(23) ينظر : للمادة 93 من دستور العراق النافذ 2005.

(24) منتهى جواد كاظم الزيادي، التنظيم الدستوري لسياسة الانفاق العام دراسة تحليلية، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، 2019، ص135.

(25) منتهى جواد كاظم الزيادي، التنظيم الدستوري لسياسة الانفاق العام، مصدر سابق، ص136.

(26) إياس حسام حمودي الساموك، موقف القضاء الدستوري من تشريع القوانين ذات الطابع المالي، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، 2022، ص 209.

(27) احمد طلال عبد الحميد البدري، الاتحادية العليا ومرتكزات الحكم الرشيد تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 17/اتحادية /2023 في 8 /3 /2023، تاريخ الزيارة 2026/2/29، https://iraqfsc.iq/news.4973/ .

(28) ينظر لقرار المحكمة الاتحادية العليا 228 / اتحادية/ 2022.

قائمة المصادر:

اولاً: الكتب القانونية:

1- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، طبعة جديدة ومنقحة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون ذكر تاريخ النشر.

2- سعود جايد مشكور وعقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية، السماوة، 2016.

3- أرشد ابراهيم عبد علاك، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

4- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية، الطبعة الثانية، بغداد، 2014.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

1. منتهى جواد كاظم الزيادي، التنظيم الدستوري لسياسة الانفاق العام دراسة تحليلية، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، 2019.
2. إياس حسام حمودي الساموك، موقف القضاء الدستوري من تشريع القوانين ذات الطابع المالي، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، 2022.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

1. بان صلاح عبدالقادر، مقومات الانفاق العام، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص، لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول للمدة 13 – 14 /2018/11.
2. صدق عادل، دور المحكمة الاتحادية العليا في تكريس حماية المال العام في العراق قراءة في الأمر الولائي للمحكمة رقم 31 لسنة 2022 مقال منشور بتاريخ 2022/10/23، على موقع مجلس القضاء الاعلى https://sjc.iq/view.70181/ تاريخ الزيارة 2026/2/27.
3. كاظم عبد جاسم، الحماية الدستورية والقانونية للمال العام، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: https://iraqfsc.iq/news.4479/ تاريخ الزيارة 2026/2/20.
4. احمد طلال عبد الحميد البدري، الاتحادية العليا ومرتكزات الحكم الرشيد تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 17/اتحادية /2023 في 8 /3 /2023، تاريخ الزيارة 2025/12/29، https://iraqfsc.iq/news.4973/ .
5. ينظر لقرار المحكمة الاتحادية العليا 228 / اتحادية/ 2022.

رابعاً: القوانين:

1. ينظر للمادة 62 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

2. ينظر للمادة 106 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.
3. ينظر للمادة 110 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.
4. ينظر للمادة 112 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.
5. ينظر للمادة 121 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.
6. ينظر للمادة: 27 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005.
7. ينظر: للمواد 27 – 93 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
8. ينظر: للمادة 94 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
9. ينظر: للمادة 13 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
10. ينظر: للمادة 27 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
11. ينظر: للمادة 93 من دستور العراق النافذ 2005.
12. ينظر: للمادة 102 من دستور العراق النافذ 2005.