جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

دور القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي في العراق

((دراسة مقارنة))

أطروحة تقدم بها الطالب

أركان رويح عنيد

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في القانون العام

بإشراف
الأستاذ الدكتورة

سناء محمد سدخان
أستاذ المالية العامة والتشريع المالي
كلية الحقوق / جامعة النهرين

١٤٤٨ هـ ٢٠٢٦ م

بسم الله الرحمن الرحيم



﴿قَالَ أجعَلنِي عَلَى خَزَائِنِ الأَرضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيم﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يوسف: الآية (٥٥)

الإهداء

أهـــدي هـــذا الجهـــد المتواضـــع، لوجـــه الله تعـــالى، وإلـــى مـــــن قـــاد البشـــرية لبر الأمان نبينا الأكـــرم سيد الخلق مـــحمد (ﷺ)..

إلى روح والدتي الغالية.. ووالدي العزيز رحمهما الله تعالى..

إلى أرواح أمواتنا.. وأموات المؤمنين رحمهم الله تعالى..

إلى من طرزوا بدمائهم الزكية آيات النصر.. شهداء العراق فخرنا..

إلى زوجتي.. وأبنائي الأعزاء..

إلى كل من لم يدخر جهداً في مساعدتي..

إلى كل هؤلاء أهدي جهدي المتواضع

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله والشكر له كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، عدد خلقه ورضا نفسه وزنه عرشه، ومدد كلماته على أن منّ عليّ بإنجاز هذه الدراسة، والصلاة والسلام على أشرف خلق الله وخاتم الأنبياء والمرسلين أبي القاسم محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.. ومن لا يشكر أصحاب الفضل لم يشكر الله عز وجل..

ومن باب العرفان بالجميل والفضل أتوجه بالشكر والتقدير والاحترام إلى صاحبة القلب الكبير والخلق الرفيع، والعلم الوفير، أستاذتي الفضلى الدكتورة سناء محمد سدخان، لقبولها الإشراف على أطروحتي، إذ كان لها الأثر بمتابعتي وإرشادي وتوجيهي وتقديم العديد من المصادر التي أسهمت في إثراء هذه الدراسة، فأدعو الله القدير أن يجازيها خير الجزاء..

وأتقدم بالشكر إلى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا وأخص بالذكر (الأستاذ الدكتور زيد عدنان محسن)، ومعاون العميد للشؤون الإدارية (الأستاذ الدكتور خالد المعموري).. ومعاون العميد للشؤون العلمية (الأستاذ الدكتور علي كاشف الغطاء).. والشكر موصول للسيد رئيس قسم القانون العام (الأستاذ الدكتور صعب ناجي)؛ وإلى جميع أساتيذي في السنة التحضيرية كل من (الأستاذ الدكتور سعيد علي غافل)، و(الأستاذ الدكتور أحمد عبيس نعمة) و(الأستاذ الدكتور كاظم كريم علي خميس).. الذين كان لهم الفضل بعدّ الله تعالى في إكمال مسيرتي العلمية، داعياً الباري أن يحفظهم ويمنّ عليهم بالصحة والعافية..

ويطيب لي أن اتقدم بالشكر إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الموقرين لتفضلهم بقبول مناقشة أطروحتي، وإغنائها بمقترحاتهم القيمة، سائلاً تعالى أن يجزيهم عني كل خير والشكر موصول إلى جميع العاملين في المكتبات العلمية في داخل العراق وخارجه، الذين قدموا لي العديد من المصادر العلمية المهمة التي ساعدتني في إنجاز هذه الدراسة نسأل الله تعالى أن يجعل هذا العمل في ميزان اعمالهم الصالحات؛ ويجزيهم عني بأفضل الجزاء وأتقدم بالشكر والعرفان إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذه الدراسة.

الباحث

المستُخلص

لـم تكـن الدولـة فـي الماضـي، سـوى دولـة حارسـة، وبتغيـر الفلسـفات الاقتصـادية والسياسـية، اتجهـت الـدول المعاصـرة، ولتحقيـق أهـدافها السياسـية والاقتصـادية والاجتماعيـة، وان كـان ذلـك التـدخل يضـيق ويتسـع بحسـب فلسـفة كـل دولـة، تمخـض عـن ذلـك الحاجـة المتزايـدة الـى اصـدار واستصـدار مجموعـة مـن القواعـد القانونيـة والتشـريعية التـي تمكنهـا مـن تحقيـق أهـدافها وغاياتهـا، وكـان مـن أهـم مـا يجـب تحقيقـه فـي هـذا الميـدان هـو تحقيـق اسـتقرار النظـام المـالي، الـذي يمكـن الدولـة مـن ان يكـون قطاعهـا المـالي قـادراً علـى امتصـاص الصـدمات والازمـات الماليـة، دون ان يكـون ممتنعـاً عـن اداء دوره فـي الحيـاة الاجتماعيـة، وهـو مـا يسـتلزم وضـع قواعـد قانونيـة ضـابطة ومؤمنـة لاسـتقرار النظـام المـالي، مسـتندة الـى نظـام اقتصـادي مبنـي علـى أُسـس سـليمة، ووجـود مؤسسـات مسـتقلة مهمتهـا مراقبـة مـدى دسـتورية التشـريعات والقـرارات المتخـذة فـي الدولـة لتحقيـق الاسـتقرار المـالي، ليتأكـد بـذلك القضـاء الدسـتوري، الـذي يُعـدَّ فـي أيـة دولـة أحـد الركـائز الأساسـية والمهمـة فـي بنـاء دولـة القـانون لمـا يضـطلع بـه مـن دور محـوري فـي ضـمان مبـدأ سـمو الدسـتور، وحمايـة المبـادئ الدسـتورية ومنهـا مـا يتعلـق بالاسـتقرار المـالي للدولـة، مـن خـلال رقابتـه علـى دسـتورية القـوانين وبالخصـوص الماليـة منهـا، ولا سـيما قـوانين الموازنـة العامـة السـنوية، والحسـابات الختاميـة فضـلاً عـن قـوانين الضـرائب والرسـوم، وبمـا يضـمن التـوازن بـين متطلبـات السياسـة الماليـة واحتـرام الحقـوق والحريـات الدسـتورية وقـد أسـهم القضـاء الدسـتوري فـي ترسـيخ مبـادئ الشـفافية والمشـروعية، وربـط المسـؤولية بالمحاسـبة فـي إدارة المـال العـام، والحـد مـن التعسـف فـي اسـتخدام السـلطة الماليـة، وتخلـص الدراسـة إلـى أن فاعليـة القضـاء الدسـتوري فـي هـذا المجـال تسـهم بتعزيـز الثقـة فـي النظـام المـالي للدولـة، وتحقيـق الانضـباط المـالي، ودعـم الاسـتقرار الاقتصـادي علـى المـدى المتوسـط والطويـل شـريطة تـوافر اسـتقلاله، وتوسـيع نطـاق رقابتـه، وتكامـل دوره مـع بـاقي المؤسسـات الدسـتورية فـي الدولـة فضـلاً عـن تحقيـق الاسـتقرار الاجتمـاعي كنتيجـة حتميـة للاسـتقرار المـالي، وتحقـق الاسـتقرار السياسـي والتقليـل مـن الثـورات والاضـطرابات التـي تكـون نتيجـة منطقيـة لعـدم الاسـتقرار المـالي للدولـة، لكـون أن أغلـب أحكـام القضـاء الدسـتوري تتمتـع بالحجيـة المطلقـة، وملزمـة لسـلطات الدولـة كافـة وأن تلـك الأحكـام تسـهم فـي تعزيـز الثقـة بالنظـام المـالي، وتحقيـق التنميـة المستدامة.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١-٤
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لاستقرار النظام المالي	٥-٥٦
المبحث الأول : التعريف باستقرار النظام المالي	٦-٣٣
المطلب الأول : مفهوم استقرار النظام المالي	٦-١٩
الفرع الأول : مدلول استقرار النظام المالي	٧-١٢
الفرع الثاني : أهمية استقرار النظام المالي	١٢-١٩
المطلب الثاني : العوامل المؤثرة في استقرار النظام المالي	١٩-٣٣
الفرع الأول : العوامل الداخلية المؤثرة في استقرار النظام المالي	٢٠-٢٥
الفرع الثاني : العوامل الخارجية المؤثرة في استقرار النظام المالي	٢٥-٣٢
المبحث الثاني : الوسائل القانونية لتحقيق الاستقرار المالي	٣٣-٥٦
المطلب الأول : علاقة قوانين الموازنة والحساب الختامي باستقرار النظام المالي	٣٣-٤٥
الفرع الأول : التعريف بقوانين الموازنة العامة والحساب الختامي	٣٤-٣٩
الفرع الثاني : دور اقرار الموازنة العامة والحساب الختامي في استقرار النظام المالي	٤٠-٤٥
المطلب الثاني : علاقة القوانين ذات الطبيعة المالية باستقرار النظام المالي	٤٥-٥٦
الفرع الأول : مفهوم القوانين ذات الطبيعة المالية	٤٥-٤٩
الفرع الثاني : دور القوانين ذات الطبيعة المالية في استقرار النظام المالي	٤٩-٥٦
الفصل الثاني :مظاهر اختصاص القضاء الدستوري في تشريعات النظام المالي	٥٧-١٠٧
المبحث الأول : صور اختصاص القضاء الدستوري في التشريعات المالية العامة	٥٧-٨١
المطلب الأول : تطبيقات اختصاص القضاء الدستوري في قانون الموازنة العامة	٥٨-٧١
الفرع الأول : رقابة القضاء الدستوري على قانون الموازنة العامة	٥٩-٦٦
الفرع الثاني : الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري المتعلق بقانون الموازنة العامة	٦٦-٧١
المطلب الثاني : تطبيقات اختصاص القضاء الدستوري في الحساب الختامي	٧٢-٨١
الفرع الأول : رقابة الالتزام بمواعيد إعداد ومصادقة الحساب الختامي	٧٣-٧٦
الفرع الثاني : رقابة تحقيق الحساب الختامي لأهدافه	٧٧-٨١
المبحث الثاني : صور اختصاص القضاء الدستوري في القوانين ذات الطبيعة المالية	٨١-١٠٧
المطلب الأول : تطبيقات رقابة القضاء الدستوري على دستورية قوانين الضرائب والرسوم	٨٢-٩٢

الفرع الأول : رقابة القضاء الدستوري على دستورية قوانين الضرائب	٨٣-٨٨
الفرع الثاني : رقابة القضاء الدستوري على دستورية قوانين الرسوم	٨٨-٩٢
المطلب الثاني : تطبيقات رقابة القضاء الدستوري على قوانين الاستثمار والوظيفة العامة	٩٢-١٠٧
الفرع الأول : رقابة القضاء الدستوري على دستورية قانون الاستثمار	٩٣-١٠٠
الفرع الثاني : رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين المالية الماسة بالموظفين	١٠٠-١٠٧
الفصل الثالث : فاعلية احكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي	١٠٨-١٦١
المبحث الأول : أثر أحكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي	١٠٩-١٣٩
المطلب الأول : انعكاس حجية احكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي	١٠٩-١٢٥
الفرع الأول : مساهمة الحجية المطلقة لأحكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي للدولة	١١٠-١١٨
الفرع الثاني : مساهمة الحجية النسبية لأحكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي للدولة	١١٩-١٢٥
المطلب الثاني : إلزامية احكام القضاء الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية	١٢٥-١٣٩
الفرع الأول : التزام السلطة التشريعية بأحكام القضاء الدستوري المتعلقة باستقرار النظام المالي	١٢٦-١٣١
الفرع الثاني : التزام السلطة التنفيذية بأحكام القضاء الدستوري المتعلقة باستقرار النظام المالي	١٣٢-١٣٨
المبحث الثاني : آثار استقرار النظام المالي	١٣٩-١٦١
المطلب الأول : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لاستقرار النظام المالي	١٣٩-١٥٢
الفرع الأول : الآثار الاقتصادية لاستقرار النظام المالي	١٤٠-١٤٦
الفرع الثاني : الآثار الاجتماعية لاستقرار النظام المالي	١٤٦-١٥٢
المطلب الثاني : الآثار السياسية لاستقرار النظام المالي	١٥٢-١٦١
الفرع الأول : استقرار النظام السياسي وعلاقته بالاستقرار المالي	١٥٣-١٥٧
الفرع الثاني : أثر الاستقرار المالي في تعزيز العلاقات الدولية	١٥٧-١٦١
الخاتمة	١٦٢-١٦٨
المصادر والمراجع	١٦٩-١٩٤

المقدّمة

المقدّمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنام محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين الأخيار وسلم تسليماً كثيراً .

أولاً : **موضوع الدراسة**

كانت الدولة في الماضي دولة حارسة، مهمتها الأساسية الحفاظ على الأمن والدفاع وإقامة العدل بين أفراد المجتمع، وبتغير الفلسفة الاقتصادية والسياسية اتجهت الدول المعاصرة إلى التخلي عن هذا الدور واتجهت إلى التدخل في بعض جوانب الحياة، وأن كان ذلك التدخل يضيق ويتسع بحسب فلسفة كل دولة، نتج عن ذلك الحاجة لإصدار مجموعة من القواعد القانونية التي تمكنها من تحقيق أهدافها وغاياتها، وكان من أهم ما يجب تحقيقه بهذا الميدان هو تحقيق استقرار النظام المالي، الذي يُمكّن الدولة من أن يكون قطاعها المالي قادراً على مواجهة الصدمات والازمات المالية، وهو ما يستلزم وضع قواعد قانونية ضابطة ومؤمنة لاستقرار النظام المالي، مستندة إلى نظام اقتصادي مبني على أُسس سليمة، ووجود مؤسسات مستقلة تتمكن من الرقابة على تطبيق آليات تحقيق الاستقرار المالي سواء أكانت تلك المؤسسات متخصصة بالجانب المالي، كالبنك المركزي، وديوان الرقابة المالية، أم مؤسسات مهمتها مراقبة مدى دستورية التشريعات والقرارات المتخذة في الدولة لتحقيق الاستقرار المالي ليتأكد بذلك القضاء الدستوري من تحقيق الأهداف التي أرادها المشرع الدستوري، فلا يكون بعد ذلك لبقية السلطات الأخرى سوى اتباع القرارات الصادرة عن القضاء الدستوري بوصفه حامي المشروعية الدستورية في الدولة.

ثانياً : **أهمية موضوع الدراسة**

تتجلى أهمية موضوع الدراسة بالنقاط الآتية :

١. يتمثل الاستقرار المالي بالحالة التي تتمتع فيها مؤسسات الدولة وأنشطتها المالية بثقة كبيرة في قدرتها على الاستمرار في إداء مهامها المناطة بها بدون حاجة إلى الاعتماد على مساعدات خارجية، مما يؤثر بشكل أو بآخر، على سيادتها وحريتها في

اتخـاذ قراراتهـا مـن دون تـدخل، وأنّ الاسـتقرار المـالي مـن ناحيـة أخـرى يعكـس القيمـة الحقيقيـة للعملـة والمـوارد الماليـة وقـد تنـتج عـن تخلخـل أهـم مـورد مـالي للدولـة لا سـيما فـي العراق المتمثل بالنفط الذي يعدُّ المصدر الأساس والأول والأهم لاقتصاد العراق.

٢. بالرغم مما يدره النفط من أموال وعملة صعبة على الدول المصدّرة له، إلا إنه بات يشكّل تهديدًا للاستقرار المالي للدّولة، ويتضح ذلك في ظلّ الاعتماد المفرط على هذا الايراد في تشكيل السّياسة المالية للدّولة، فضلاً عن تقلّبات أسعاره السّائرة في منحى التدني والانخفاض عند مراقبة السّوق الدّولية للمحروقات، وكذلك باعتباره مورداً غير مستديم مهدّد بالنّضوب.

٣. يتحقـق اسـتقرار النظـام المـالي مـن خـلال قـانون الموازنـة العامـة للدولـة، الـذي يعـد الخطـة الحكوميـة لنفقـات وإيـرادات الدولـة لمـدة زمنيـة مقبلـة فـي الغالـب تكـون سـنة واحـدة، أو أكثـر مـن ذلـك، كمـا فـي الموازنـة الثلاثيـة الحاليـة فـي العـراق، هـذا القـانون الـذي مـن خلالـه تسـعى الدولـة إلـى تحقيـق نـوعٍ مـن اسـتقرار النظـام المـالي فـي الدولـة لتحقـق مـن خلالـه أهـدافها علـى المسـتويات جميعهـا، وأن للحسـاب الختـامي دوراً هامـاً فـي فـرض الرقابـة اللاحقـة علـى صـرف الأمـوال المخصصـة للنفقـات العامـة المعتمـدة فـي الموازنـة العامـة، لكونـه عبـارة عـن مخرجـات النظـام المحاسـبي الحكـومي، أو مخرجـات تنفيـذ الموازنة العامة للدولة.

٤. إنَّ للقـوانين الماليـة الخاصـة كقـوانين الضـرائب، والرسـوم، تحمـل فـي ثناياهـا كثيـراً مـن الأهداف المرسومة من الدولة في سبيل تحقيق الاستقرار المالي، في جوانبه المتعددة.

٥. إنَّ لتحقيـق الاسـتقرار المـالي بوصـفه مبـدأ دسـتوري أهميـة فـي تحقيـق المسـاواة، والعدالـة الاجتماعيـة، فحينمـا تحتـرم الحقـوق والحريـات، وتفعـل علـى أرض الواقـع القـانوني والعملـي يجـد المـواطن نفسـه فـي حالـة مـن القناعـة بالنظـام الاجتمـاعي والسياسـي فـي الدولـة، لـذا فـإن القضـاء الدسـتوري سـيراقب كـل تلـك التصـرفات لتحقيـق كـل تلـك الأهـداف المرجـوة مـن العمـل على تحقيق الاستقرار المالي.

ثالثاً : **مشكلة الدراسة**

إنَّ موضوع البحث تثار بصدده مجموعة من التساؤلات التي يحاول الباحث الإجابة عنها التي تستنتج من التساؤل الأكبر وهو **(ما دور القضاء الدستوري في تحقيق الاستقرار المالي)** وهي كالآتي :

١. ما الأُسس الدستورية والقانونية للاستقرار المالي؟

٢. ما العوامل المؤثرة في استقرار النظام المالي؟

٣. كيف نظم المشرع مكونات الاستقرار المالي بقوانينه المتعددة؟ وهل شاب ذلك التنظيم قصوراً، أو مخالفةً للدستور؟

٤. ما مجال إعمال الدور الرقابي للقضاء الدستوري على دستورية القوانين والتشريعات والاجراءات المتخذة من السلطات الاتحادية لتحقيق الاستقرار المالي؟

٥. ما أثر الدور الرقابي للقضاء الدستوري عند مراقبته للاستقرار المالي في تحقيق الاستقرار السياسي؟

٦. ما أثر الدور الرقابي للقضاء الدستوري عند مراقبته للاستقرار المالي في تحقيق العدالة الاجتماعية ؟

أسئلة سنجيب عنها تفصيلياً في هذه الدراسة، إذ سنلمُّ شتات الموضوع، ونكوّن منها دراسة واضحة المعالم عن موضوع دور القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي.

رابعاً : فرضية الدراسة

يفترض موضوع البحث، أن الدولة تسعى لتحقيق الاستقرار المالي، وفقاً لما متاح لمؤسساتها الدستورية من أدوات تشريعية وتنفيذية، لتحقيق ديمومة استمرار الدولة وثقة الأفراد بها، وتحقيق العدالة الاجتماعية المبنية على أساس مبدأ دستوري هام هو المساواة، لذا كان على المؤسسات المعنية تهيئة الأنظمة الاقتصادية والمالية والرقابية لتحقيق ذلك في ظل مبدأ المشروعية الدستورية، وأن من مهمة القضاء الدستوري الأساسية تتمثل بمراقبة تلك المشروعية وإقامة الحدود الكفيلة ببيان ما هو دستوري وما هو غير دستوري في عمل المؤسسات المذكورة.

خامساً : منهج الدراسة

لأهمية موضوع الدراسة من الناحية العلمية، والعملية، سنتبع أكثر من منهج علمي لتوظيفها لمناقشة الجزئيات المنبثقة من مشكلة الدراسة، والمتمثلة بالتساؤلات التي طرحت في إشكالية الدراسة، لذا سنتبع المنهج الاستقرائي، والمنهج التحليلي، والمنهج المقارن، إذ ستكون النصوص القانونية في قوانين المحاكم الدستورية والقوانين المالية كقوانين الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي، والقوانين ذات الطبيعة المالية كقوانين الضرائب والرسوم، محلاً للدراسة والتحليل بغية استخلاص المبادئ القانونية منها، ومن ثم صياغة دراسة علمية عامة لدور القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي غير مهملين أحكام القوانين المناظرة للدول محل المقارنة، وهي كل من الولايات المتحدة الامريكية، وجمهورية مصر العربية، وأن سبب اختيار تلك الدول لتكون محلاً للمقارنة، يعود إلى أنّ الولايات المتحدة الامريكية تمتلك أقدم نظام مراجعة قضائية دستورية ودوره حاسم في الرقابة على دستورية القوانين ومنها المالية، أمّا سبب اختيار جمهورية مصر العربية فعلى اعتبار أن النظام القانوني في العراق يتأثر بشكل او بآخر بما يصدر عنها من قوانين، ولكون القضاء الدستوري مشكلاً لديهم منذ عام (١٩٧٩)، وأن الأحكام القضائية الصادرة في قضايا الموازنة العامة، والقوانين ذات الطبيعة المالية يعدُّ الأقرب للواقع العراقي، فهي من البلدان النامية واقتصادها كالاقتصاد العراقي يعاني من أزمات متكررة، فضلاً عن أن مثل هذه الدراسة المقارنة تكون مفيدة ومقياساً لمدى تطور القوانين العراقية في ذلك الشأن.

سادساً : هيكلية الدراسة

سنقسم هذه الدراسة على ثلاثة فصول، إذ سنبين في الفصل الأول من الدراسة الإطار المفاهيمي لاستقرار النظام المالي، من حيث التعريف بذلك النظام والعوامل المؤثرة فيه، والوسائل اللازمة لتحقيقيه، سواء ما يتعلق بقانون الموازنة العامة للدولة، والحساب الختامي، والقوانين ذات الطبيعة المالية.

إما الفصل الثاني فسنبين فيه مظاهر اختصاص رقابة القضاء الدستوري الذي يمارسه على تشريعات النظام المالي، من حيث صور اختصاصه على التشريعات

المالية العامة، المتمثلة بقانون الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي، فضلاً عن الرقابة على القوانين ذات الطبيعة المالية.

أمّا الفصل الثالث فسنبين فيه فاعلية أحكام القضاء الدستوري في استقرار النظام المالي من حيث حجية الأحكام الصادرة عنه، ومدى إلزاميتها للسلطات الكافة، فضلاً عن الآثار الاقتصادية، والاجتماعية، وحتى السياسية داخل الدولة وخارجها عند استقرار نظامها المالي.

ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها أبرز الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها.