وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of Higher Education & Scientific Research

مجلة السلام الجامعة
Journal of Alsalam University
علمية محكمة
للعلوم الانسانية

مجلة السلام الجامعة

مجلة فصلية محكّمة للعلوم الإنسانية

تُصدرها كلية السلام الجامعة

العدد الحادي والعشرون

المجلد الاول

الرقم الدولي للمجلة

(2522 - 3402)

ISSN - 2959555-X (Print)

ISSN - 29595541- (Electronic)

https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/74

كانون الأول

١٤٤٧ هـ - ٢٠٢٥ م

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق:

(2127) لسنة 2015 ميلادية

مجلة

السلام الجامعة

مجلة فصلية محكمة للعلوم الإنسانية

تُصدرها كلية السلام الجامعة

للعلوم الانسانية

مجلّة

السلام الجامعة

مجلة فصلية محكمة للعلوم الإنسانية

تُصدرها كلية السلام الجامعة

العدد ٢١

كانون الأول ٢٠٢٥م

الرقم الدولي للمجلة (2522-3402)

ISSN - 2959-555X (Print)

ISSN - 2959-5541 (Electronic)

https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/74

حقوق النشر محفوظة

- الحقوق محفوظة للمجلة.
- الحقوق محفوظة للباحث من تاريخ تسليم البحث إلا في حالة تنازله خطياً.

﴿ وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمۡ وَرَسُولُهُۥ وَٱلۡمُؤۡمِنُونَۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلۡغَيۡبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمۡ تَعۡمَلُونَ ﴾

[التوبة: ١٠٥]

١-اسم المجلة: مجلة السَّلام الجامعة
٢-اختصاص المجلة: العلوم الإنسانية والتطبيقية
٣-جهة الاصدار: كلية السَّلام الجامعة
٤-الموقع الالكتروني: www.alsalam.edu.iq
٥-البريد الالكتروني: journal@alsalam.edu.iq

المراجعة اللغوية:

أ.م.د. سعيد عبد الرضا خميس / اللغة العربية
أ. طارق العانى / اللغة الإنكليزية

الاشراف الطباعي والالكتروني:

أ.م.د. يوسف نوري حمه باقي

لغة النشر:

اللغة العربية، اللغة الإنكليزية

التحكيم العلمي:

البحوث التي تقبل للنشر في المجلة تعرض على أساتذة خبراء متخصصين تختارهم هيأة تحرير المجلة

مجالات التوزيع:

جمهورية العراق، والدول العربية، والدول الأجنبية على سبيل التبادل الثقافي والعلمي

مصادر التمويل: ذاتية

رقم الإيداع في المكتبة الوطنية : **(2127)** لسنة **2015** ميلادية

الرقم الدولي للمجلة : **(3402 – 2522) (ISSN)**.

ISSN-2959-555X (Print)/ ISSN-2959-5541 (Electronic)

رئيس التحرير:

أ.د. عبد السلام بديوي يوسف الحديثي / عميد الكلية

نائب رئيس التحرير

أ.د. صبيح كرم زامل موسى الكناني / معاون العميد للشؤون العلمية

مدير التحرير:

أ.م. د. أحمد عباس محمد/ التخصص: فلسفة أصول الدين

قسم علوم القرآن والتربية الإسلامية/ كلية السلام الجامعة

هاتف مدير التحرير :

٠٧٧١٠٠٤٥٥٦٦

هيئة تحرير مجلة كلية السلام الجامعة

١. الأستاذ الدكتور عبد السلام بديوي يوسف الحديثي / Professor Dr. Abdul Salam Badiwi Yousef Al-Hadithi
لغة عربية ـــ عميد كلية السلام الجامعة / رئيس التحرير
٢. الأستاذ الدكتور صبيح كرم زامل موسى الكناني / Professor Dr. Sabih Karam Zamil Musa Al-Kanani
إدارة تربوية ـــ معاون العميد للشؤون العلمية ـــ كلية السلام الجامعة / نائب رئيس التحرير
٣. الأستاذ المساعد الدكتور أحمد عباس محمد / Assistant Professor Dr. Ahmed Abbas Mohamed
فلسفة أصول الدين ـــ كلية السلام الجامعة / مدير التحرير
٤. الأستاذ الدكتور محسن عبد علي الفريجي / Professor Dr. Mohsen Abdel Ali Al-Fariji
علوم جغرافية ـــ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ العراق
٥. الأستاذ الدكتور كامل علي الويبة / Professor. Dr. Kamel Ali Al-Weba
علوم تاريخ ـــ جامعة بنغازي/ ليبيا
٦. الأستاذ الدكتور عبد الله بلحاج / Professor Dr. Abdullah Belhaj
لغة عربية ـــ جامعة سوسة / تونس
٧. الأستاذ الدكتور حنان صبحي عبد الله / Professor Dr. Hanan Sobhi Abdullah
تخطيط ستراتيجي ـــ مركز البحوث / بريطانيا
٨. الأستاذ المساعد الدكتور يوسف نوري حمه باقي /Assistant Professor. Dr. Yousef Noori Hama Baqi
فلسفة في الشريعة الإسلامية ـــ فقه مقارن، قسم الشريعة ـــ كلية العلوم الإسلامية / جامعة بغداد
٩. الأستاذ الدكتور عبد الله هزاع علي الشافعي / Professor. Dr. Abdullah Hazza Ali Al-Shafi'i
علم النفس الرياضي /كلية السلام الجامعة
١٠. الأستاذ الدكتور ماجد مطر عبد الكريم / Professor Dr. Majid Matar Abdel Karim
كلية السلام الجامعة
١١. الأستاذ الدكتور ردينة مطر عبد الكريم / Professor Dr. Rudina Matar Abdel Karim
كلية السلام الجامعة
١٢. الأستاذ المساعد الدكتور إبراهيم راشد الشمري / Assistant Professor Dr. Ibrahim Rashid Al-Shammari
إدارة أعمال تنمية بشرية /كلية السلام الجامعة
١٣. الأستاذ المساعد عنيد ثنوان رستم / Assistant Professor. Anaid Thanwan Rustom
رئيس قسم المالية والمصرفية /كلية السلام الجامعة

كلمة العدد

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وعلى آله الطاهرين وصحبه أجمعين، وبعدُ:

بين يديك عزيزي القاريء، **العدد الحادي والعشرون** من «مجلة السّلام الجامعة» التي نهضت كالعنقاء من بين الركام وليداً شرعياً جامعياً بين أخواتها المجلات العلمية التي تعتمد المستوعبات العلميّة العالمية أحد أهم الجوانب في حساب المعدل التراكمي لتصنيف الجامعات والكليات في العالم. يحمل العدد بين طياته بحوثاً ودراساتٍ من نتاج أساتذة الكلية وعددٍ من الباحثين من خارجها، تخص موضوعات تتعلق بتخصصات الكلية (العلمية والإنسانية) وهي تعالج موضوعات حيوية تتعلق بحياة الفرد والمجتمع بشكلٍ علميّ منهجي، نرجو أن ينتفع منه المختصون والدارسون والمعنيون بالاختصاصات التي تنهض بها كلية السلام الجامعة، وطلبة الدراسات العليا وغيرهم داخل العراق وخارجه. ونرى من المناسب ونحن نصدر هذا العدد أن نقدّم شكرنا وتقديرنا العالي إلى السيد وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الدعم الذي قدّمه للتعليم الجامعي الأهلي، ونشكر كذلك السادة الباحثين الذين أسهموا في هذا العدد، وندعو الباحثين والمختصين إلى رفد المجلة والإسهام في أعدادها القادمة... ومن الله التوفيق والسداد وللعلم والعلماء الموفقية والازدهار، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

أ.د. عبد السلام بديوي يوسف الحديثي
عميد الكلية

دليل المؤلفين

١. تنشر المجلة البحوث والدراسات التي تقع ضمن مجال تخصصها العلمي.

٢. أن يتسم البحث بالأصالة، والجدة، والقيمة العلمية، وسلامة اللغة، ودقة التوثيق.

٣. يمنح المؤلف الحقوق للمجلة بالنشر، والتوزيع الورقي والإلكتروني، والخزن، وإعادة استعمال البحث.

٤. أن يكون البحث مطبوعاً على الحاسوب بنظام (**office word 2010**) على قرص ليزري مدمج (**CD**) على شكل ملف واحد، وتزوّد هيأة التحرير بثلاث نسخ ورقية، ويمكن إرسال البحوث عبر بريد المجلة الإلكتروني.

٥. أن لا يزيد عدد صفحات البحث عن (٢٥) خمس وعشرين صفحة من الحجم (**A4**).

٦. يُكتب في وسط الصفحة الأولى من البحث ما يأتي:

أ. عنوان البحث باللغة العربية.

ب. اسم المؤلف باللغة العربية ودرجته العلمية، وشهادته، وجهة انتسابه.

ت. بريد المؤلف الإلكتروني.

ث. الكلمات المفتاحية.

ج. ملخصان أحدهما باللغة العربية والآخر باللغة الانكليزية، يوضعان في بدء البحث على أن لا يتجاوز الملخص الواحد (٢٥٠) كلمة.

٧. يكتب عنوان البحث في وسط الصفحة بحجم خط (١٦) **Bold**.

٨. يكتب اسم المؤلف في وسط الصفحة بحجم خط (١٢) **Bold**.

سياسة النشر

١. أن لا يكون البحث جزءاً من بحث سابق منشور، أو من رسالة جامعية قد نُوقِشَتْ، ويقدم الباحث تعهداً بعدم نشر البحث أو عرضه للنشر في مجلة أخرى.

٢. يشترط لنشر الأبحاث المستلة من الرسائل والأطاريح الجامعية موافقة خطية من الأستاذ المشرف وفقاً للأنموذج المعتمد في المجلة.

٣. يُبلغ المؤلف بقرار صلاحية النشر أو عدمها في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً من تاريخ وصوله إلى هيأة التحرير.

٤. يلتزم المؤلف بإجراء تعديلات المحكّمين على بحثه وفقاً للتقارير المرسلة إليه، ومن ثم موافاة المجلة بنسخة معدلة في مدة أقصاها (١٥) خمسة عشر يوماً.

٥. لا يحق للمؤلف المطالبة بمتطلبات البحث كافة بعد مرور سنة من تاريخ كتاب قبول النشر.

٦. لا تُعاد البحوث إلى مؤلفيها. سواء قُبلت أم لم تُقبل.

٧. يخضع البحث للتقويم السرّي من خبيرين لبيان صلاحيته للنشر.

٨. يدفع المؤلف أجور النشر البالغة (٠٠٠ , ١٢٥) مائة وخمسة وعشرين ألف دينار عراقي من داخل العراق، و(١٥٠) دولاراً من خارج العراق.

٩. يحصل المؤلف على نسخة من المجلة المنشور فيها بحثه.

١٠. تعبّر البحوث المنشورة في المجلة عن آراء أصحابها لا عن رأي المجلة.

١١. لا تلتزم المجلة بنشر البحوث التي تخل بشرط من الشروط.

١٢. تلتزم المجلة بفهرسة ورفع البحوث التي تُنشر في المجلة في موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية **www.iasj.net**

دليل المقوِّمين

١. يُرجى من المقوم قبل الشروع بالتقويم، التثّبت من كون البحث المرسل إليه يقع في حقل تخصصه العلمي لتتم عملية التقويم.
٢. لا تتجاوز مدة التقويم (١٠) أيام من تاريخ تسلّم البحث.
٣. تذكر المقوِّم إذا كان البحث أصيلاً ومهما لدرجة تلتزم المجلة بنشره.
٤. يذكر المقوِّم مدى توافق البحث مع سياسة المجلة وضوابط النشر فيها.
٥. يذكر المقوِّم إذا كانت فكرة البحث متناولة في دراسات سابقة، وتتم الاشارة إليها.
٦. يحدّد مدى مطابقة عنوان البحث لمحتواه.
٧. بيان مدى وضوح ملخص البحث.
٨. مدى إيضاح مقدمة البحث لفكرة البحث.
٩. بيان مدى عملية نتائج البحث التي توصّل إليها الباحث.
١٠. تجري عملية التقويم بنحو سري.
١١. يُبلغ رئيس التّحرير في حال رغب المقوِّم في مناقشة البحث مع مقوِّم آخر.
١٢. تُرسل ملاحظات المقوِّم إلى مدير التحرير، ولا تجري مناقشات ومخاطبات بين المقوِّم والمؤلف بشأن البحث خلال مدّة تقويمه.
١٣. يبلّغ المقوِّم رئيس التحرير في حال تبيّن للمقوِّم أن البحث مستل من دراسات سابقة، مع بيان تلك الدراسات.
١٤. يُحدد المقوِّم العلمي بشكل دقيق الفقرات التي تحتاج إلى تعديل من المؤلف.
١٥. تعتمد ملاحظات وتوصيات المقوِّم العلمي في قرار قبول النشر وعدمه.

تعهد نقل حقوق الطبع والتوزيع

إني الباحث .....

صاحب البحث الموسوم بـ(.....

.....

.....

.....

.....).

أتعهد بنقل حقوق الطبع والتوزيع والنشر إلى مجلة (السلام الجامعة).

التوقيع:

التاريخ:

تعهد الملكيّة الفكريّة

إني الباحث .....

صاحب البحث الموسوم بـ(.....

.....

.....

.....

.....).

أتعهد بأن البحث قد أنجزته، ولم يُنشر في مجلة أخرى في داخل العراق أو خارجه، وأرغب في نشره في مجلة (السلام الجامعة).

التوقيع:

التاريخ:

عناوين البحوث المقدمة لمجلة الكلية

ت	الباحث	عنوان البحث	رقم الصفحة
١.	أ.م.د. نوري نايف الزكم م.د. عبد الكريم حسن عبد	دلالات التقرير الإخباري التلفزيوني وانعكاساته على حقوق الإنسان في سياق العدوان على غزة	٢١-٤٠
٢.	أ.م.د. أحمد ضياء الدين شاكر	موانع القاضي من القضاء بالسمع والرؤية في الفقه الإسلامي والقانون العراقي / دراسة مقارنة	٤١-٧٠
٣.	أ.م.د. هاني باسل عبد اللطيف	القواعد الأصولية وأثرها على التشريعات الفقهية المتعلقة بحقوق الأقليات المسلمة في الدول غير الإسلامية	٧١-٩٠
٤.	أ.م.د. مروج غني جبار	البنية العصبية للغة / دراسة لسانية نحو فهم آليات الاستدعاء اللغوي	٩١-١١٨
٥.	أ.م.د. وسام ياسين جاسم	عبارةُ النَّص فِي السُّنة النّبويَّة فِي بَابِ العِبَادَات / نماذج تطبيقية	١١٩-١٤٢
٦.	أ.م.د. رياض عبد إبراهيم أ.م.د. سداد مولود سبع	الآليات والمصطلحات المعتمدة في المفاوضات الدولية / دراسة أسلوبية	١٤٣-١٥٨
٧.	أ.م.د. حاتم علو الطائي	الإعلام السياحي ودوره في تطوير السياحة في العراق	١٥٩-١٨٤
٨.	أ.م.د.عباس عبد جاسم	تحليل مقياس الألم النفسي على وفق نظرية السّمات الكامنة	١٨٥-٢١٤
٩.	أ.م.د. محمد رعد تحسين	العدالة في القانون المالي	٢١٥-٢٤٤

١٠.	أ. جميلة روكان رشيد أ.م. د إيمان خليفة إسماعيل أ.د. خالد خليل إبراهيم أ.د. مهند محمد صالح عطيه	تطور العتبات المقدسة عبر التاريخ / دراسة تحليلية للفنون والمعاني الثقافية	٢٦٤-٢٤٥
١١.	م.د. أسماء محمد عواد عيسى	مركز تكوين الفكر العربي وآثاره على العقيدة الاسلامية	٢٧٨-٢٦٥
١٢.	م.د. أثير حسين سلمان	الوظيفة الإصلاحية للعقيدة الإسلامية / من التنظير العقدي إلى التغيير الاجتماعي	٣٠٦-٢٧٩
١٣.	م.د. إشراق صبحي علوان	تأثير تمرينات خاصة لتطوير مطاولة السرعة والانجاز لركض (١٠٠) متر	٣٢٢-٣٠٧
١٤.	م.د. فلاح حسن عبد	دور الحركات الاجتماعية في التغيير الاجتماعي وبناء الدولة المعاصرة / مقاربة نظرية تحليلية في علم الاجتماع السياسي	٣٣٦-٣٢٣
١٥.	م.د. شهد محمد محمود القيسي	الدرس اللساني العربي بين النظرية والتطبيق	٣٥٦-٣٣٧
١٦.	م.د. مهند عباس جواد	إضافات الشيخ الشعراوي في تفسيره الخواطر / نماذج وتطبيقات من آيات التمكين	٣٨٢-٣٥٧
١٧.	م.د. سعد عبد عفتان منفي م.د. ضياء جمعه عوده محمد	الرّواةُ الذين لا يُحدّثون إلَّا عن ثقة في الكتب الستة	٤٠٢-٣٨٣
١٨.	م.د. أسامة عبد القادر فليح	تجزئة نصوص السنة النبوية وأثرها السلبي على مقصد الحديث	٤٢٢-٤٠٣
١٩.	م.د. جاسم طالب محمّد م.د. أحمد طالب محمد	أثر التّكرار في السّور القصار / دراسة نصيّة	٤٤٢-٤٢٣
٢٠.	م.د. خضير عباس ضاري	دور شبكات التواصل الاجتماعي وعلاقتها باغتراب الشباب الجامعي العراقي / دراسة مسحية	٤٧٢-٤٤٣

٢١.	م.د. أنور عبد الحق عبد الله محمَّد	أثر الخليل في كتاب مشارق الأنوار على صحاح الآثار للقاضي عياض	٤٧٣-٤٩٨
٢٢.	م.د. حامد حاجي حمزة	آراء الزمخشري (ت٥٣٨هـ) في كتاب مغني اللبيب جمع ودراسة	٤٩٩-٥٢٦
٢٣.	م.د. عبد الله حسين حسن الجنابي	التلفزيون العراقي وترسيخ قيم التنمية المستدامة / تحليل برامج التوعية البيئية والصحية	٥٢٧-٥٥٠
٢٤.	م.د. قتيبة خالد صبار الدليمي	آراء الإمام الخوارزمي الأصولية في كتاب "البحر المحيط في أصول الفقه" في الأدلة المتفق عليها / دراسة مقارنة	٥٥١-٥٧٢
٢٥.	م.د. عبد الجبار محسن علوان عبد	الرحمة وآثارها في المنظور الإسلامي	٥٧٣-٥٨٦
٢٦.	م.د. سعد نصيف محمد	تحول منهج الطبري بين الرواية والاجتهاد / دراسة تحليلية	٥٨٧-٦٠٤
٢٧.	م.د. ابتسام سلمان خليف الطائي م.د. سرمد مسلم علي الشمري	السياحة الرياضية نافذة جديدة للترويج السياحي	٦٠٥-٦١٨
٢٨.	م.د. أنغام حاتم عبود علي	الأحاديث الواردة في التحذير من نسيان القرآن الكريم بعد حفظه	٦١٩-٦٣٤
٢٩.	م.د. عبد القادر حسين صلبي طعان	أثر البنية السردية في السورة على استيعاب المفاهيم التعليمية / سورة يوسف أنموذجًا	٦٣٥-٦٥٢
٣٠.	م.د. أحمد علي شلال	الرِّسالةُ المَعْمُولةُ على سُوْرَةِ الأَنْعَامِ لملا خسرو (ت٨٨٥هـ) / دراسة وتحقيق	٦٥٣-٦٨٠
٣١.	م. صَفَا مُؤَيَّد حَمِيْد	البُنْيَةُ التَّرْكِيبِيَةُ للنَفِي الضِّمْنِي وَأَثَرُها الدِّلالِيّ فِي هَمْزِيَةِ البُوصِيرِيّ	٦٨١-٧٠٠

٣٢.	م.م. حسام محمد علي إشراف: أ.د. محمد جاسم محمد	الاختيارات الأصولية للإمام أبي المظفر السمعاني (ت:٤٨٩هـ) في كتابه قواطع الأدلة في الأصول (تعريف الاجماع وانعقاده وحجيته) انموذجًا	٧٠١-٧٢٤
٣٣.	م.م. فرح عبد حسين	أثر استخدام أنموذج ميرل وتنيسون في تحصيل طلبة الصف الخامس الأدبي في مادة التاريخ	٧٢٥-٧٣٦
٣٤.	م.م. عادل عبد اللطيف أحمد القيسي	تأثير استخدام الفديوات التعليمية في تحصيل طلاب الصف الأول لمادة العلوم	٧٣٧-٧٤٨
٣٥.	م.م. سوسن خيري عبد الله	تنظيم المعاهدات الدولية في دساتير الدول	٧٤٩-٧٦٨
٣٦.	م.د. إيمان جاسم محمد علي	مَصَادِرُ الدّرسِ الصَّوتِي فِي الدّرسِ اللّغَوِي القَدِيم	٧٦٩-٧٨٨
٣٧.	م.م. علي كريم جاسم عجرش م.م. طارق كريم جاسم عجرش	الاختلاف بين صيغ الفعل المضارع لمحمد محفوظ الترمسي (ت١٣٣٨هـ) / دراسة صرفية	٧٨٩-٨١٢
٣٨.	م.م. حميد محمد عبد الله صكر	فاعلية التدريس التكاملي بين الرياضيات والعلوم باستخدام أسلوب المشروعات الرقمية	٨١٣-٨٤٠
٣٩.	م.م. إبراهيم سمير موسى	بردة البوصيري وبديعية صفي الدين الحلي / موازنة فنية تحليلية	٨٤١-٨٦٠
٤٠.	م.م. دلال اكريم حسن القيسي	المؤثرات العقلية "الأضرار والعلاج" / دراسة في ضوء القرآن الكريم	٨٦١-٨٨٦
٤١.	الباحث: محمد اسماعيل حسين جياد آل عزيز	إمامة المرأة في الفقه الإسلامي / دراسة مقارنة	٨٨٧-٩٠٨
٤٢.	الباحث: كؤران قادر أحمد إشراف: أ.د. إسراء ياسين حسن	البُنيَةُ الصَّرفِيّةُ فِي كِتَابِ التّخمِيرِ بَينَ الاتّفاقَاتِ وَالرّدُودِ	٩٠٩-٩٣٠

٤٣.	الباحث: ريباز موفق ظاهر إشراف: أ.د. هيوا عبد الله كريم	الاختِلَافَاتُ الصَّرفِيَّةُ فِي صِيغَتَي المُثَنَّى وَالجَمعِ فِي القِراءَاتِ القُرآنِيَّةِ الرُّبعِ الثَّانِي مِن القُرآنِ الكَرِيمِ انمُوذَجًا / دِرَاسَةٌ صَرفِيَّةٌ دلَالِيَّةٌ	٩٣١-٩٥٤
٤٤.	الباحث: ياسر ماجد خليل الشجيري إشراف: أ.د. محمد شاكر رشيد الشيخلي	مَجمَعُ الأحكَامِ فِي فُرُوعِ الفِقهِ الحَنَفِيّ لِمُصطَفَى بِن إدرِيس البُرُوسَويّ مِن بِدَايَةِ المَخطُوطِ إلَى نِهَايَةِ كِتَابِ الطَّهَارَةِ / دِرَاسَةٌ وَتَحقِيقٌ	٩٥٥-١٠٠٨
٤٥.	الباحثة: هديل مجبل فليح حسن إشراف: أ.د. سلمان عباس عبد	ظاهرةُ الهمز في تقشير التفسير للغزنوي (ت٥٨٢هـ)	١٠٠٩-١٠٢٦
٤٦.	الباحثة: حنان قاسم كاظم معيجل إشراف: أ.د. ليلى حسن محمد الزوبعي	اختيارات ابن إدريس الحلي (ت٥٩٨هـ) من كتابه "سرائر الحاوي لتحرير الفتاوي" في كتاب الصيام / نماذج فقهية مقارنة	١٠٢٧-١٠٦٠
٤٧.	الباحثة: وسن نوري محمد كاظم إشراف: أ.د. محمد شاكر رشيد	أحكام الأهلية في الزواج عند الإمامية	١٠٦١-١٠٨٠
٤٨.	الباحثة: منى مهدي جدوع إشراف: أ.م.د. جاسم طه حمود علي	اختيارات الإمام البُرْزُلي (ت٨٤١هـ) في أحكام المساجد من كتابه "جامع مسائل الأحكام" / دراسة فقهية مقارنة	١٠٨١-١١٠٢
٤٩.	Asst. Instr. Khawla Ahmed Wali	The Transformation of Literature by Television / Impact and Evolution	١١٠٣-١١١٨
٥٠.	Dr. Osamah Abd Hamdi	An Analysis of Harold Pinter's The Homecoming's Modernist Absurdism	١١١٩-١١٣٦

العدالة في القانون المالي

Justice in Financial Law

اعداد

أ.م.د. محمد رعد تحسين

Asst. Prof. Dr. Mohammed Raad Tahseen

Mohammed.raad@uoanbar.edu.iq

جامعة الأنبار/ كلية القانون

الكلمات المفتاحية: القانون المالي، العدالة، الاستقرار المالي، النفقات العامة.

Keywords: Financial Law, Justice, Financial Stability, Public Expenditures.

المستخلص

إن قدرة الدولة على ممارسة سلطات القانون المالي المتمثلة في فرض الضرائب والرسوم وتحصيل الديون لتمويل النفقات العامة المختلفة دون المساس بالحقوق المكفولة دستوريًا يجب صياغة هذه القوانين وتكريسها في الدستور، أي التوجه القضائي والفقهي الحديث لجعل هذه القوانين متوافقة مع المبادئ الدستورية والمتوخاة في ضوء مساهمتها في الجهود الرامية إلى إيجاد توازن بين سلطة الدولة ومصالح الفرد.

ويعد القانون المالي من أهم القوانين التي يطالب التشريع فيها بالعدالة، فهو يضمن حقوق الأفراد وحرياتهم وكذلك المصلحة العامة؛ لأنه لا يمكن للأفراد أو السلطات تحقيق الاستقرار والأمن في جميع الظروف إلا في نظام قانوني يعتبر مبدأ العدالة ضمانة وحقًا في آن واحد.

Abstract

The state is supposed to exercise its authority under financial laws by imposing taxes, fees, or collecting loans to finance various aspects of public spending without violating constitutionally guaranteed rights, in light of the crystallization of a contemporary judicial and jurisprudential trend towards the constitutionalization of these laws, that is, an attempt to make these laws consistent with constitutional principles. , which contributes to trying to find a balance between state authority and individuals' freedom.

Financial laws are among the laws in which legislation most requires justice, and this would guarantee the rights and freedoms of individuals and the public interest as well, as neither individuals nor the authority can reach consistency and stability in all cases except under a legal system that takes into account the principle of justice as a right and a guarantee at the same time.

المقدمة

يلعب القانون دورًا هامًا في تنظيم العمليات الاقتصادية من خلال تنظيم عمليات الإيرادات والنفقات العامة، ومع مراعاة الاحتياجات المالية الملحة والمتزايدة للدولة، بدأت الدولة في تنظيم هذه المسألة من خلال التشريعات المالية.

ونظرًا لخطورة القوانين المالية التي تمس العديد من حقوق الفرد والمجتمع ككل، فقد منحها الدستور حماية خاصة في ظل المبادئ الدستورية بما يكفل استقرار الدولة واستمرار وجودها وتحقيق النمو والازدهار، وقد اقتضت المصلحة العامة من واضعي الدستور تحقيق التوازن بين السلطات والحريات بما يضمن عدم التفريط في حمايتها من خلال حماية حقوق افراد المجتمع من التعسف والتعدي عليها من ناحية، وحماية الخزينة العامة من التصرفات التي قد تؤدي إلى

الإضرار بها من ناحية أخرى، ولا يحدد الدستور كمصدر للحماية الدستورية، نوع الحماية التي توفرها قواعده أو أنواع التجاوزات أو الانتهاكات للحقوق التي قد يتعرض لها الأفراد بموجب التشريع المالي الذي يقصده الدستور.

والدستور الذي يؤسس هذه الحماية على أساس مبدأ المشروعية أو مبدأ العدالة والمساواة يتضمن مبادئ وضوابط تنطبق مباشرة على تنظيم الشؤون المالية من ضرائب ورسوم واعتمادات واستثمارات وتوزيع الدخل والإنفاق، وأهم هذه المبادئ هو مبدأ العدالة، وبالتالي فإن تدخلات ما يسمى بالسلطات لضمان العدالة من خلال السياسة المالية تعد وسيلة فعالة لتحقيق هذا الهدف، وبالتالي هي العدالة التشريعية للقانون العام، وتتجلى العدالة في بعد آخر يسمى بالعدالة التوزيعية سواء في تحصيل الإيرادات أو في النفقات، كما تتحقق العدالة في العقوبات على مخالفة قواعد القانون، وتختتم الدراسة بخلاصة وتوصيات تستند إلى المطلب الأول وهو مبدأ العدالة التشريعية في القانون المالي، والمطلب الثاني وهو دور العدالة التوزيعية في القانون المالي، والمطلب الثالث وهو خاص بدور العدالة الجنائية في القانون المالي.

المطلب الأول: مبدأ العدالة التشريعية في القانون المالي

إن فكرة الاستقرار القانوني أو الأمن القانوني هي أحد الأسس التي تقوم عليها سيادة القانون وتتطلب من السلطات توفير حد أدنى من الاستقرار القانوني للمراكز المالية ودرجة من الاستقرار النسبي في العلاقات القانونية من أجل ضمان السلامة والأمن بين أطراف العلاقات القانونية، وهذا الدور الذي تضطلع به السلطة القضائية في ضمان الاستقرار، مما يتيح للأفراد والسلطات على حد سواء أن يعرفوا أنفسهم بثقة بأنهم يسترشدون بالقواعد والأنظمة القانونية، وهذا ما سنبينه وفق الفروع الآتية:

الفرع الأول: صياغة القاعدة القانونية للقانون المالي

تتسم التشريعات بشكل عام، وتشريعات القوانين المالية بشكل خاص، بالسرعة في الصياغة، إلا أن هذه الميزة قد تتحول إلى ضرر جسيم إذا لم يصاحبها عناية ودقة في الصياغة، فإذا غلّب المشرعون عامل السرعة على عامل الصياغة، فقد تصبح التشريعات معيبة أو خاطئة، أو قد تتعارض مع تشريعات أخرى، مما يضطر المشرعين إلى الإسراع في مراجعتها.

ومن البديهيات فيما يتعلق بالمدة القانونية ممكن ان تكون جامدة او مرنة، ففي الحالة الأولى، تواجه القاعدة القانونية فرضًا محددًا وتوفر حلًا ثابتًا فقط دون أي تقدير فيما يتعلق بالحل الذي يجب تقديمه، أو ما إذا كان ينبغي تطبيق القاعدة أو عدم تطبيقها، أو ما إذا كانت قاعدة موضوعية أو إجرائية، فعلى سبيل المثال، قد يكون تطبيق قاعدة قانونية صارمة تفرض على الأفراد دفع ضرائب بمعدل معين دون أن يكون لها معنى آخر، وقد تكون القاعدة مرنة إذا كان

القانون يسمح لمنفذها بسلطة تقديرية مقيدة فقط بالمصلحة العامة، وهو ما يمثل أقصى درجة من المرونة[١]، وفي كثير من الحالات، ولا سيما في مجال القانون المالي، وتؤدي الصياغة المرنة في كثير من الحالات إلى الابتعاد عن الوضوح والدقة اللازمين للتطبيق الصحيح والعادل للقواعد القانونية، وهذا الواقع الذي جسدته قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدم دستورية نص المادة(١/٩٧) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، حيث جاء في حيثيات قرار المحكمة "... إن عمومية نص المادة (١/٩٧) من قانون إدارة البلديات بعدم تشخيصه صنف وجنس وملكية تلك العقارات التي تذهب او جزءً منها إلى شوارع حادثة قبل نفاذ القانون المذكور أو بعد نفاذه وتسجل بدون عوض باسم البلديات ما دامت واقعٌ داخل حدودها، وأن هذه العمومية جعلت نص المادة (١/٩٧) من قانون إدارة البلديات مخالفًا لأحكام المادة (٢٣) من الدستور التي حصنت الملكية الخاصة ولم تجوز نزعها الا لأغراض المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل لتلك العقارات ، وعليه قرر الحكم بعدم دستورية نص المادة (١/٩٧) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤..." [٢]، ونرى إن عدم تمييز المشرع بين الملكية الخاصة والعامة عند صياغة المادة لم يكن بسبب عدم كفاية التنظيم الخاص بالقضية، ولكن لأن التنظيم غير المكتمل جعل المادة غامضة مما أدى إلى امتداد نطاق المادة إلى جميع أنواع الملكية بسبب الطبيعة العامة للمادة وحماية الملكية الخاصة مما أدى إلى مخالفة المادة للنص الدستوري الذي ينص على حماية الملكية الخاصة وكان لابد من الحكم بعدم دستورية المادة مما جعل من الصعب فهم المادة وتطبيقها من قبل القضاء والأفراد الذين تنطبق عليهم المادة؛ لذلك يرى بعض فقهاء القانون[٣] ان قواعد القانون الصارمة او الجامدة هي القواعد الأقرب إلى مقتضيات الصياغة القانونية، ووضع قواعد صارمة في قانون ما يعني أن الصياغة قد حققت هدف الوضوح والإحكام، حتى ولو كانت تلك القاعدة تنطوي على بعض الضوابط، وهذا ما يبرر في كثير من الأحيان ضرورة الاعتماد على الصياغة الصارمة لضمان الاستقرار الإجرائي، وذلك لأن المخاطبين بهذه القواعد سيعرفون كيفية تطبيق القواعد وآثارها، وعلى الرغم من أن هذه

(١) أحمد صالح أحمد، مظاهر اليقين في النظام الضريبي المصري، بحث منشور في مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة حلوان، ع٢٣، ٢٠١٠، ص٤٤٣.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذي العدد (١٠٨ وموحدتها ١٢٤/ اتحادية/٢٠١٩)، منشور على الموقع الالكتروني:(https://www.iraqfsc.iq/krarid/108%20_fed_2020.pdf)، تأريخ الزيارة:(٢٠٢٢/١١/٢٧).

(٣) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٤.

القواعد قد لا تحقق العدالة في بعض الحالات، إلا أنها يمكن أن تحقق العدالة في إطار الاستقرار القانوني. [١].

والواقع الذي نراه إنه من غير الممكن التفضيل بين القواعد القانونية المرنة أو الصارمة في القوانين المالية؛ لأنَّ كلا النوعين مطلوب؛ ولأن الحاجة إلى تطبيق العدل ومراعاة الظروف الواقعية بكل حالة على حدة، قد تتطلب اللجوء إلى الصياغة المرنة مع الأخذ بالنظر بأنه في كل الأحوال يجب الا نبالغ في منح مساحة تقديرية للسلطة القائمة على تطبيق القانون، مما يضعف من المقصود من القانون نفسه ويؤدي إلى التدخل من قبل السلطة التنفيذية في ضوء اتساع النص لتُمنح هذه السلطة صلاحيات مفوضة من قبل المشرع، ومن جانب آخر نجد أنَّ طبيعة الجمود التشريعي قد تؤثر على أسلوب وصياغة القاعدة القانونية والاصطلاحات المستعملة، فالمشرع مطالب بالتوازن بين أساليب الصياغة حتى يحقق عدالة التشريع ليجسد تحقيق التوازن ، فالقانون الموجّه إلى الجمهور العام يجب صياغته بقدر الإمكان بلغة يفهمها القارئ العادي، ولا سيما إذا كانت هذه القاعدة القانونية تطبق عليه مباشرة، وأن تكون واضحة بما يكفي لفهم معانيها، وإن لا تكون مبالغة في التفاصيل والمعلومات، فقانون الموازنة العامة أو قانون الإدارة المالية والدين العام على سيبل المثال يهم بالدرجة الأولى الاختصاصيين، في حين أن قانون فرض ضريبة معينة يجب أن تكون صياغته بعبارات واضحة ومفهومة، بمعنى أن درجة الوضوح تختلف باختلاف مستوى المعرفة القانونية والتقنية للأشخاص الذين سيطبق عليهم القانون.

الفرع الثاني: مبادئ الوضوح وسهولة الوصول إلى قواعد القانون المالي

إن اليقين، أو ما يسميه البعض الاعتماد المبرر على القانون، يعني أن القواعد القانونية، سواءً كانت تسنها السلطة التشريعية في شكل قوانين أو السلطة التنفيذية في شكل لوائح، يجب أن تكون واضحة ومعروفة جيدًا ويسهل الوصول إليها ولا ينبغي أن تصدر بشكل مفاجئ بحيث تزعج توقعات المتأثرين بها، إذ يتمكن كل فرد التوقع المسبق لما ستؤول إليه تصرفاته، فالاستقرار القانوني يؤدي إلى إمكانية الفرد أن يتوقع نتائج افعاله سلفًا[٢]،وهذا يعني أن القانون يوازن بين المصالح المتضاربة، مع مراعاة حماية أوسع مجال ممكن من الحرية الفردية، وهذا يعني أن هناك انسجامًا وتوازنًا بين الاستقرار القانوني من جهة والعدالة من جهة أخرى، ولكن

(١) د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، عدالة التشريع في ضوء فكرة التوقع المشروع، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١٧، ص٦١.

(٢) د. نعيم عطية، القانون والقيم الاجتماعية، المكتبة الثقافية، القاهرة، ١٩٧١، ص٧٩.

يجب الاعتراف أيضًا بأنه قد يكون هناك أحيانًا تعارض أو تعارض بين العدالة والاستقرار القانوني، بغض النظر عما إذا كان هذا التعارض حقيقيًا أو ظاهريًا[١].

ويطرح السؤال التالي هنا: بما أن قواعد القانون المالي تحتوي عمومًا على أحكام فنية لا تخلو من التعقيد، فليس من السهل على الأفراد فهمها وتحديد موقفهم منها. للإجابة على هذا السؤال، ينبغي الإشارة إلى نقطتين مهمتين: أولًا، إن غموض وتعقيد القانون المالي يؤدي حتمًا إلى عدم اليقين بالنسبة للأفراد المشمولين بهذه القواعد[٢]، والنقطة الثانية هي أنه نظرًا لصعوبة التشريع بدقة متناهية في مجال القانون المالي، فإن الخبراء قادرون على تحديد الثغرات القانونية وسدها بسرعة لمصلحتهم، ولا شك أن الهدف الأسمى من سيادة العدالة هو تحقيق قدر أكبر من الاستقرار في العلاقات القانونية، ولكن هذا يتوقف على أمرين: أولهما استقرار القانون، فكلما كانت القوانين الناتجة عن السياسة التشريعية أكثر مالية كلما استطاعت أن تلبي احتياجات المجتمع؛ وثانيهما فعالية القانون الناتج عن السياسة التشريعية، فالقانون لا يمكن ان يعتبر قانونًا حتى يصبح فاعلًا ومؤثرًا في المجتمع بما يضمن استقرار المعاملات والمواقف القانونية، بحيث يستجيب للواقع الاجتماعي والقيم العليا السائدة في المجتمع.

ومما يجدر الاشارة اليه انه عندما يكون النص القانوني معيبًا ويتعارض مضمونه مع تطبيقه بالقدر الذي يؤثر على وضوحه ويؤثر على الفصل في القضايا والعدالة، ويُعرف بأنه تشريع غير عادل، ولا يوحي بالثقة في المخاطبين به، وعندما يعجز المشرع والسلطات عن إزالة الغموض والعيوب في النص القانوني، فإن ذلك يعني أنها مضطرة إلى التعليق على المسائل التالية وإزالة الغموض والعيوب في نص المادة يفتح الباب أمام الفساد الإداري، فمع توسع المادة وإعطاء كل منها مضمونًا مختلفًا عن الآخر، تكون النتيجة هي الإخلال بمبادئ العدالة، مما يؤثر على العدالة التشريعية، وبالتالي يؤثر سلبًا على حفظ التوازن بين سلطة الدولة وحقوق الافراد[٣].

ففي فرنسا تطرق المجلس الدستوري بقراره الصادر في ١٠/٢٦/ ١٩٩٩، إلى إمكانية الوصول للنص القانوني، وأستمدها من نص المادة (٣٤) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، إذ اعطى القيمة الدستورية لإمكانية الوصول بعدّها من عناصر مبدأ الوضوح للقاعدة القانونية، التي تهدف إلى حماية الأشخاص من أي تغييرات تطرئ للقانون يتعارض مع الدستور أو ضد خطر التعسف، ولربط مبدأ وضوح التشريع بنص المادة (٣٤) سابقة الذكر فإن المجلس الدستوري

---

(١) د. حسن الذنون، فلسفة القانون، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٥، ص١٥٩.

(2) Siman Jame and Christopher Nobes, The Economic of Taxation Principles, Policy and Prentice Hall, New york, 1996, p. 101."

(٣) د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، المصدر السابق، ص٦١.

الفرنسي يرى أنَّ مبررات اعتماد مبدأ وضوح التشريع ترجع إلى ضرورات حماية اصحاب الحقوق ضد أي تفسير يخالف الدستور أو ضد مخاطر التحكم، وكذلك أكد المجلس الدستوري في قراره الصادر في ٢٠٠٤/٧/٢٩ على هذا المبدأ واهمية قابلية التشريع للإدراك وسهولة الوصول إليه تتطلب من المشرع ان يتبنى نصوصًا محددة تحديدًا كافيًا وصياغة غير غامضة حتى يمكن اصحاب الحقوق ضد اي تفسير مخالف للدستور أو ضد مخاطر التحكم دون القاء عبء تحديد القواعد التي لا يكون تحديدها وفقًا للدستور إلاّ بتشريع على عاتق السلطات الإدارية والقضائية، ولذلك بدأ المجلس الدستوري بمراقبة نوعية الصياغة التشريعية وعدم الاكتفاء بمراقبة مدى وضوح أو عدم وضوح التشريع(١).

فالتشريعات الواضحة هي التشريعات التي يمكن فهمها وتطبيقها من قبل الأفراد والقضاء، وهو ما يعني الفعالية التشريعية، وبالتالي فإن القواعد القانونية المبهمة والغامضة تقلل من الفعالية التشريعية، إذ لا يمكن تطبيقها دون تدخل السلطات الأخرى.

وهذا من شأنه أن ينتهك مبدأ الأصالة التشريعية، الذي يؤكد على تفرد السلطة التشريعية في ممارسة سلطتها التشريعية، ولا ينبغي اغتصابها من خلال الإفراط في صياغة القواعد العامة وإغفال التفاصيل أو الإفراط في الإحالة إلى السلطة التشريعية، وهذا يجسد عدم التوازن بين سلطة الدولة والحرية الفردية، حيث يعتبر النقاش البرلماني جوهر ومعيار التمثيل والنظام البرلماني، مما يؤدي إلى تقديم مشاريع قوانين لا تخضع للنقاش البرلماني لأنها مقدمة من سلطات أخرى.

وهذا يعني أن على المشرعين واجب حماية الأفراد من الأنظمة القانونية بشكل عام والقوانين المالية بشكل خاص، وأن عليهم عدم التسرع في اعتماد أو إلغاء مثل هذه القوانين، بل عليهم التدقيق فيها بعناية وانتظار اللجان المختصة للنظر في هذه النصوص بشكل دقيق(٢).

ولهذا يعتبر من باب المصلحة العامة أن مبدأ العدالة التشريعية يفرض على السلطة التشريعية، سواء كانت السلطة التشريعية للقانون العرفي أو السلطة الإدارية للقواعد والانظمة التي تصدرها، الالتزام بالتوفيق بين جانبين: جانب حساسية الحياة القانونية للتطورات والمتغيرات؛ ومن جهة أخرى الوضوح الكافي للقواعد القانونية.

(١) د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ع١، ٢٠١٩، ص٢٠.

(٢) د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص٥٥.

الفرع الثالث: تدوين القوانين المالية

يُعرَّف التدوين عمومًا بأنه تجميع القواعد القانونية لمجال من مجالات القانون، ويشمل جميع النصوص مثل التدوين الضريبي والتجاري وغيرهما، وهو وسيلة للوصول إلى القانون[١]، وبالفعل فإن وجود عدد كبير من القوانين الجبائية او المالية وتشتت أحكامها في قوانين مختلفة قد تعرض للانتقاد بسبب عدم وجود صورة دقيقة للوضع المالي للأفراد، كما هو الحال في قانون الضرائب. كما أن تناثر الأحكام الجبائية في العديد من القوانين، بدلًا من تجميعها وتقنينها في قانون واحد أو أكثر، يجعل هذه القوانين غير متناسقة أو متناقضة أو تسعى لتحقيق مصالح مختلفة[٢].

ومع ذلك، فإن تدوين التشريعات الضريبية ليس بالمهمة السهلة، خاصة في البلدان ذات الظروف الاقتصادية السريعة التطور، لذا من المناسب، على سبيل المثال، وضع عدة مجموعات من القوانين الضريبية لضمان فهم شامل للقضايا ومن ناحية أخرى يبرز السؤال عما إذا كانت السلطة المختصة بالتقنين هي السلطة التشريعية أم السلطة المسؤولة عن التنفيذ، وهنا لا تتمثل مهمة هذه الأخيرة في التدخل في التشريع بل في دعمه[٣]،وبناءً على ذلك، فقد سمح المجلس الدستوري الفرنسي للسلطات التنفيذية بتنفيذ عملية التدوين من خلال القواعد والتعليمات، وبعبارة أخرى، فإن الانتهاء السريع من عملية التدوين يتماشى مع الغرض الدستوري المتمثل في تحقيق القانون وضمان الاستقرار المنشود للإصلاح التشريعي، لمواكبة تطور النظام القانوني وتماشيًا مع المبادئ الدستورية [٤].

(١) د. عبد الباقي البكري و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص١٣٣.

(٢) أحمد صالح أحمد، مظاهر اليقين في النظام الضريبي المصري، مصدر سابق، ص٤٧٥- ٤٧٦.

(٣) والجدير بالذكر، رغم مطالبة أكثر الفقه بضرورة تقنين التشريعات المتناثرة لتحقيق العدالة التشريعية، وبوجه خاص في التشريعات المالية، والتجربة الوحيدة في المنطقة في هذا المجال هي تجربة الاردن، في وضع تشريع ضريبي موحد لسنة ٢٠٠٩، لكنه لم ير النور لكثرة الانتقادات التي وجهت لهذا التقنين، علماً أن أكثر هذه الانتقادات موضوعية وليست شكلية تتعلق بفكرة التقنين، ونرى بأن التقنين الضريبي يعد نواة للتقنين المالي، فاذا نجحنا في إصدار تقنين ضريبي موحد يسهل وضع تقنين مالي، فالأول جزء من الأخير، وذلك من خلال توحيد المبادئ والأحكام بين أنواع الضرائب، بالإمكان تحقيق فكرة تقنين التشريعات المالية المتناثرة، ينظر: خالد مجيد عبد الحميد واخرون، المواءمة بين مبدأ اليقين والعدالة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت، عمان، ع٢٦، ٢٠٢٠، ص٧٧.

(٤) د. محمد محمد عبد اللطيف، الضمانات الدستورية في المجال الضريبي، مصدر سابق، ص١٠٧.

الفرع الرابع: استقرار القوانين المالية

من المسلم به أن التشريعات تتغير تبعا للظروف والاحتياجات المستحدثة، وأن فشل تلك التشريعات في مواكبة الظروف والاحتياجات الأساسية يمكن أن يؤدي إلى عدم استقرار الوضع القانوني القائم، وهناك عدد من الأسباب الرئيسية لذلك، منها التضخم التشريعي وكثرة التعديلات أو الفراغ التشريعي الناتج عن عدم استجابة المشرعين لنداء واضعي الدستور، أو عدم الكفاءة التشريعية التي تؤدي إلى عدم الاستقرار وسوء التطبيق، أو تلك التي تؤدي إلى عدم الاستقرار وسوء التطبيق. وهنا يبرز دور العدالة التشريعية في ضمان مبادئ الأمن والاستقرار التشريعي وتمكين المشرعين من تفاديها من خلال التعديلات، وهنا يأتي دور العدالة التشريعية في ضمان مبادئ الأمن والاستقرار التشريعي[١].

فإذا كانت هذه السياسة سياسة تشريعية عامة، فإنها ستنعكس بالتأكيد على النظام القانوني بأكمله وستسهم بشكل مباشر في عدم التماسك والاتساق والتوافق مع الإطار الدستوري القائم، أما إذا كانت هذه السياسات التشريعية مجرد معالجة تشريعية لمختلف القضايا، فهنا ستظهر بالتأكيد مشاكل عدم الاتساق والتنافر التشريعي وتعددها وكثافتها مما يعكس الاستقرار السياسي ومدى دورها المهم في تحديد استقرار القانون والحد من التخبط التشريعي الذي يصاحب الاضطراب السياسي وينعكس في استمرار التدهور[٢]، وهذا ما نلاحظه في ظل الأزمات السياسية إذ انه يزدار مقدار التضارب وكمية الحشو في القواعد القانونية، وعلى سبيل المثال ما نراه بعد عام ٢٠٠٣ في العراق فقد تبنى الدستور في العراق فلسفة اقتصاد السوق، مما أدى إلى تغييرات جوهرية في المجال الاقتصادي، ويرجع ذلك إلى أن المشرعين سارعوا إلى إعداد هذه القوانين وسنّها بدافع الحاجة الملحة[٣]،وهذا يضع التزامًا على السلطة التشريعية بتعزيز دور السلطة التشريعية وضمان فاعلية القوانين التي تسنها السلطة التشريعية لضمان استقرار القوانين النافذة وتجنب التعديلات المتكررة، كما رأينا في التشريعات التي سنت بموجب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وهناك حاجة إلى مراجعة شاملة، على سبيل المثال قانون التقاعد الموحد المرقم

(١) محمد سالم كريم، مبدأ الامن القانوني معيار للمراجعة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم القانونية والاجتماعية، مج١٧، ع٤٧، ٢٠٢١، ص٧٦٢.

(٢) د. عبد الكريم صالح عبد الكريم و عبدالله فاضل حامد، تضخم القواعد القانونية التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، ع٢٣، ٢٠١٤، ص١٥٠.

(٣) د. وليد سعيد البياتي، استنهاض الوعي التشريعي وأثره في القانون العراقي، مقال منشور على الموقع الالكتروني:(https://annabaa.org/nbanews/69/600.htm)، تأريخ الزيارة:٢٠٢٢/١٠/٣٠.

٢٧ لسنة ٢٠٠٦ الذي شُرع لكنه لم ينفذ إلاَّ بعد إجراء تعديل عليه[١]، وهو ما يدلُّ على أنَّ التهدل في التشريعات وتعديلاتها ساعدت على الجهل بالقانون ومن ثم صعوبة تطبيقه من قبل السلطة والأفراد على حد سواء، ما يترتب عليه أن تفقد مثل هذه التشريعات قناعة الأفراد المخاطبين بها وضياع حقوق الأفراد، وبالتالي تعارضها مع مبادئ الدستور، فعلى سبيل المثال أيضًا فقد صدر قانون الخدمة المدنية ١٩٦٠[٢] وقد أضافت القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل العديد من الأحكام وأصدرت عددًا من التوجيهات، ولذلك فقد كان من الأنسب أن تقوم السلطة التشريعية بتجميع هذه التشريعات وتقنينها ودمج أحكامها في متن القانون وإعادة سنها بحيث تصبح قوانين شاملة يسهل الرجوع إليها، ومن شأن ذلك أن يسهل طريقة التطبيق التي تتلاءم مع النظام الاقتصادي الجديد ويمكن المشرع من إضافة ما يراه مناسبًا للحالة الاقتصادية والاجتماعية، وخلاصة القول أن ضمان الاستقرار القانوني هو أهم مطلب لضمان مصالح الأفراد والسلطات على السواء، وبدونه يتأثر الوضع القانوني للأفراد ويتعرض استقرارهم للخطر.

المطلب الثاني: مبدأ العدالة في القوانين المالية

تنفذ الدولة أهدافًا مختلفة مستمدة من المبادئ الدستورية، ويرتبط بعضها بسياسات ذات بعد اجتماعي أو اقتصادي، وكلها تتعلق بتوفير الرعاية الاجتماعية والحد من البطالة، بما يتماشى مع العدالة الاجتماعية والعدالة التوزيعية في الخدمات العامة، ومع ذلك، فإن فكرة ضمان العدالة التوزيعية من منظور دستوري تتطلب تدخلًا فعالًا من السلطات، وهذا يعني أن العلاقة بين الفرد والسلطات هي الهدف الرئيسي للعدالة التوزيعية وأن السلطات – في الوقت الحاضر – تسعى إلى تحقيق مبادئ العدالة في أهم جوانب اختصاصها سواء في تحصيل الإيرادات أو في الإنفاق على الأمور التي تتفق مع مصالح الفرد، كالتعليم والصحة والخدمات

(١) شُرِّع قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ ونشر بالوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٥) في ٢٠٠٦/١/١٧، لكنه لم ينفذ إلاَّ بعد تعديله بموجب التعديل الأول رقم ٦٩ لسنة ٢٠٠٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٥٦ لسنة في ٢٠٠٧/١٢/٢٧، ومن ثم صدر قانون التقاعد الموحد الجديد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٤ في ٢٠١٤/٣/١٠، والذي تم تعديله بموجب التعديل الأول بالقانون الصادر بالجريدة الرسمية ذي العدد ٤٥٦٦ في ٢٠١٩/١٢/٩.

(٢) صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، والمنشور في الجريد الرسمية بالعدد (٣٠٠) لسنة ١٩٦٠، واستمر نافذاً في ظل سبعة دساتير، وهي دساتير ذات نهج وتوجهات وفلسفات مختلفة، وقد أدخلت على هذا القانون عدد كبير من التعديلات بحيث من الصعوبة حصرها ومما يطغى على الصورة الأصلية للتشريع.

الأخرى وتوفير المرافق العامة والبنية التحتية. ولا شك أنهم يحاولون تحقيق ذلك، وهو ما سنبينه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الإيرادات العامة ومبدأ عدالة التوزيع[١]

وللسلطات مجموعة من الوظائف التي يتطلب إنجازها نفقات عامة، ولذلك يجب تمويل هذه النفقات من أجل تحقيق هدف العدالة الاجتماعية وللقيام بذلك، يجب عليها أن تمول احتياجاتها من خلال الإيرادات العامة، سواء في شكل إيرادات ضريبية أو رسوم أو إيرادات غير ضريبية، وعلى النحو الآتي:

أولًا: الإيرادات الضريبية والرسوم: فالنظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي المنشود هو النظام الذي يلتزم بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لدخل التنمية والحد من التفاوت في الدخل والالتزام بالحد الأدنى من مستوى المعيشة، ويؤدي النظام الضريبي دورًا مهمًا في الحد من عدم المساواة وتقليل الفوارق بين الفئات الاجتماعية في ضوء إعادة توزيع الدخل ومتطلبات العدالة الاجتماعية، ويرجع ذلك إلى فرض نسبة أعلى من الضريبة على دخل الأغنياء واستخدام الإيرادات الضريبية لتمويل النفقات العامة مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي وغيرها، مما لا شك فيه أن الإيرادات الضريبية مصدر مهم من مصادر الإيرادات للخزينة وبالتالي أهم الأعباء المالية للأفراد الذين يدفعونها، ومن أجل ضمان التوزيع العادل للعبء الضريبي فقد أصبح من الأهمية بمكان ضمان العدالة التوزيعية كأحد أسس العدالة الاجتماعية واستقرار المجتمع، لذلك نجد أنَّ المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، التي كفلت إصلاح الاقتصاد وبما يضمن استثمار كامل الموارد وتنويع مصادره، وفي المقابل نجد المادة (٢٨/ثانيًا) قرنت هذا الاستثمار للموارد كافة بإعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب وبما يكفل عدم المساس بالحدِّ الأدنى اللازم للمعيشة، أهدافًا للنظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة[٢].

يمكن القول إن الضرائب المباشرة تلعب دورًا مهمًا في توزيع التكاليف والأعباء العامة بشكل عادل بين الفئات الاجتماعية، والقضاء على التفاوت في توزيع الثروة، وسد الفجوات الاجتماعية

---

(١) المقصود بعدالة التوزيع، توزيع الإنتاج والثروات والملكية والأجور بشكل عادل، وتقسم إلى نوعين: التوزيع الوظيفي والتوزيع الشخصي، الأول توزيع الدخل القومي على أفراد المجتمع الذين ساهموا في انتاجه حسب وظيفة كل منهم في الانتاجية، أمَّا الثاني توزيع الدخل القومي على أفراد المجتمع بغض النظر عن مساهمة كل فرد أو عدم مساهمته في العلمية الانتاجية"، وتعرف أيضاً بانها عدالة توزيع الأعباء المالية وعدالة التوزيع لحصيلة الإيرادات العامة"، ينظر: د.محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص٧٤٩. وينظر كذلك: د. أحمد خلف حسين الدخيل، الممارسات العدالاتية في انفاذ القوانين المالية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص١٠.

(٢) ينظر: نص المواد (٢٥) و(٢٨/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

لضمان العدالة، وذلك في حال تم فرض ضرائب تصاعدية تتناسب مع المقدرة الحقيقية للأفراد، وعلى العكس من ذلك، إذا أصبحت وسيلة لإدامة عدم المساواة الطبقية، وإجبار الأفراد على تحمل أعباء تفوق قدرتهم على التحمل، فإنها ستزيد من الفقر وتؤدي إلى عدم المساواة في الفرص وسوء استخدام الموارد [١].

أما الضرائب غير المباشرة والتي تهدف الى إعادة توزيع الدخل والثروة وضمان حياة كريمة من خلال تخفيف العبء عن الأفراد؛ لأنه في هذا النوع من الضرائب، يتحمل الأفراد العبء دون تمييز حسب استهلاكهم اليومي للسلع والخدمات[٢].

لذلك اضطرت السلطات إلى اللجوء إلى السياسات الضريبية من أجل معالجة الوضع وتحقيق شكل من أشكال الاستقرار والتوازن بين القطاعات، وبما أن الضرائب غير المباشرة تؤدي إلى تفاقم عدم المساواة في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، حيث يصبح الفقراء أكثر فقرًا والأغنياء أكثر غنى، يمكن تجنبها من خلال حصر فرض هذه الضرائب على مجموعة فرعية من السلع والخدمات التي تشكل الجزء الأكبر من استهلاك الطبقة العليا، في حين أن فرض الضرائب غير المباشرة وتعميمها هو إعادة توزيع للأثرياء، فإن فرض الضرائب المباشرة التصاعدية هو إعادة توزيع للدخل والثروة على الفئات الأقل دخلًا، لذلك نرى ضرورة مراعاة القوانين المالية ومنها القوانين الضريبية لمبادئ واحكام الدستور ولا سيما ما نص عليه دستور جمهورية العراق في المادة (٢٨/ ثانيًا)، باتباع سياسة مالية تراعي الحد الأدنى للمعيشة، ولا يمكن تحقيق العدالة التوزيعية، ما لم تتغير الطريقة التي تحدد بها الدولة سياستها المالية، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بقولها "... وتجد هذه المحكمة ان الضريبة يجب أن يُنظر إليها على أنها إحدى وسائل السياسة المالية التي تستطيع الدولة استخدامها لتشجيع الاقتصاد وإعطاء ميزة تنافسية لبعض القطاعات، وإمداد الموازنة العامة للدولة بإيرادات مالية، وهي وسيلة من وسائل توزيع الثروة، لا أن يُنظر اليها على أنها مجرد عبء مالي يلقى

(1) Gyimah Brempong, kwabenw and de Camacho. Samaria Munoz, with , and Income Distribution: Are the Regional Differences, "Economics of covernance",Vol3, issue3, November 2002, p.p 183.

(٢) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الضرائب المباشرة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص٨٣.

على عاتق المكلفين بها..."[١]، من ناحية أخرى، من العدل أن تؤخذ في الاعتبار قدرة دافع الضرائب على الدفع، والتي ترتبط بحجم الدخل الشخصي لدافع الضرائب وثروته[٢].

وفيما يتعلق بالرسوم، فالرسوم بشكل عام لا تسمح بتطبيق مبدأ الإنصاف أو العدالة التوزيعية لأنها لا تراعي مصالح من لا يستطيع الدفع ولا تميز ضد دافعها كما هو الحال مثلا في رسوم النقل والتقاضي، ولكن في ضوء مبدأ مشروعية الرسوم إذا تم تحصيلها وفقا للأحكام الدستورية فإنها أفضل وسيلة لضمان العدالة التوزيعية، ونعتقد أن ذلك قد يكون من أفضل الطرق لضمان العدالة التوزيعية[٣]،من ناحية أخرى إذا كانت الأجور تُدفع مقابل الخدمات ولا تخصص دخلًا لصالح مجموعات معينة، فيمكن أن تكون مساهمة في العدالة التوزيعية.

فالرسوم لا تقل أهمية عن الضرائب لأنها تخضع لمبدأ الشرعية، ويتعارض هذا النهج تمامًا مع النهج الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا العراقية عندما طعنت في قرار وزارة الصحة بزيادة رسوم ورواتب الرعاية الصحية لتغطية العجز في الميزانية الاتحادية لعام ٢٠١٦ مستندةً بذلك

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالعدد(١٣/اتحادية/٢٠٢٠) في ٢٠٢٠/٦/٨، والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية، وعلى الرابط التالي: (https://www.iraqfsc.iq/krarid/13_fed_2020.pdf)، تأريخ الزيارة:٢٠٢٢/١٢/٣.

(٢) تعد الضريبة السلبية فكرة حديثة نسبياً، إذ كان أستاذ الاقتصاد بجامعة شيكاغو في الولايات المتحدة الأمريكية "ميلتون فريدمان" أول من نادى بها وذلك في كتابه "الرأسمالية والحرية" الذي نشره عام ١٩٦٢، ومازالت هذه الفكرة محل جدل ونقاش بين علماء المالية العامة في معظم دول العالم وبصفة خاصة في كل من الولايات المتحدة وإنكلترا وفرنسا، حيث أُخذ بهذه الفكرة عنواناً للإصلاح الضريبي الحاصل في تلك الدول وخاصة في فرنسا في السنوات الأخيرة، إذ الواقع إن الجدل والنقاش في تلك الدول لم يتعلق بتأييد هذه الفكرة أو الاعتراض عليها بل في ضرورة الجمع بين فكرة الضريبة السلبية والضريبة الإيجابية من أجل تحقيق التكافل الاجتماعي على الوجه المرغوب فيه وكيفية حل المشاكل الناشئة من الأخذ بفكرة الضريبة السلبية وأثر تطبيقها في عجز الموازنة وقدرة الدول على حل المشاكل الناشئة من الأخذ بها، فإذا كانت الضريبة الإيجابية ترتبط بقدرة المكلف على الدفع المرتبطة بحجم دخله الشخصي وثروته فإن انخفاض هذا الدخل عن الحد الأدنى للمعيشة أصبح دليلاً على فقر هذا المكلف ومن ثم حاجته إلى قدر معين من المال لإشباع حاجاته الأساسية، وحاجته إلى الضريبة السلبية؛ لذا يمكن تعريف الضريبة السلبية "بأنها مبلغ من المال يجب أن تدفعه الدولة للأفراد غير القادرين بما يضمن حصولهم على حد أدنى من الدخل الذي يسمح لهم بإشباع حاجاتهم الأساسية"، والضريبة السلبية بهذا المفهوم هي فكرة مغرية للأفراد غير القادرين على الحصول على الحد الأدنى للمعيشة، للمزيد من التفاصيل ينظر: محمد خير العكام، مقال منشور على الموقع الالكتروني، على الرابط التالي: (https://arab-ency.com.sy/law/details/25727/4)، تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٢/٢.

(٣) شيماء فارس محمد، تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في فرض وتعديل الرسوم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، مج١، ع٣٦/٣، ٢٠١٨، ص١٩٢.

إلى نص المادة (٢٥) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٦، إذ خوّلت المادة (٢٥) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بزيادة الضرائب والرسوم لسد النقص الحاصل في أسعار النفط، وأن المدعى عليه وزير الصحة قام بفرض رسوم إضافية للمستشفيات الحكومية، وقررت المحكمة ردّ الدعوى شكلًا من حيث الاختصاص ولكون المادة (٢٥) لم تعد ساريةً لأنَّ قانون الموازنة قانون مؤقت، عندما قررت"... أن الطعن في نص من قانون موازنة الدولة السابق لا يكون الخصم فيه وزارة الصحة وإنما من شَرَّعَ هذا القانون، وبناءً عليه تكون الدعوى واجبة الرد..." [(١)]، ومن جانبنا نسجل مجموعة من الملاحظات على القرار أعلاه وفق النقاط الآتية:

١. نرى مخالفة جوهرية لنص المادة (٢٥) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٦ بزيادة رسوم وخدمات الرعاية الصحية بعد انتهاء ميزانية ٢٠١٦، خلافًا لنص المادتين (٣٠-٣١) من الدستور اللتين تكفلان الحق في الصحة والرعاية الصحية العامة ووسائل الوقاية والعلاج من قبل الدولة وتكفل الدولة الضمان الاجتماعي والأمن الصحي. وفي ضوء ما نصت عليه المادة (٢٨/ثانيًا) من الدستور من إعفاءات ضريبية لمحدودي الدخل لا تمس الحد الأدنى للمعيشة، وأن هذه الرسوم تستهدف الفقراء، فمن الواضح أن الرسوم والخدمات الصحية ستتم زيادتها بعد الانتهاء من موازنة ٢٠١٦.

٢. وهناك نقطة أخرى تجدر الإشارة إليها في حكم المحكمة، وهي أن الضرائب والرسوم جزء من المبادئ الدستورية المتعلقة بمشروعية الضرائب والرسوم، حتى لو استندت إلى مادة من مواد قانون الموازنة أو إلى اختصاص السلطة التشريعية في المسائل المالية، وأن السلطة تمارس سلطة تغيير الرسوم، مما يعني أن هناك نصًا قاطعًا يمنعها من ذلك، ونحن نعتقد أن القانون المالي يقوم على أساس من العدالة، محددة من منظور اجتماعي، لا يقتصر على عبء مالي واحد أو أكثر تفرضه الدولة على الأفراد، ومن ناحية أخرى، يكفل الدستور حق الأفراد في الصحة والرعاية الصحية[(٢)]، ولهذا فإنَّ حكم المحكمة الاتحادية العليا لم يحقق التوازن بين سلطة الدولة وحقوق الأفراد، ولم تحقق المحكمة التوازن بين المصالح المتعارضة من حاجة الدولة إلى الإيراد العام لضمان سير المرافق العامة وبين كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم.

٣. إنَّ ما يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة ما، وليس لدعم إيراد معين لوزارة بحجة سد النقص في الموازنة العامة الاتحادية، فهذا التزام على الدولة وليس التزامًا فرديًا، وفرض

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بالعدد(١٨٣/ اتحادية/ اعلام/٢٠١٨)، بتأريخ ٢٠١٨/١٢/٢٣، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، وعلى الرابط التالي: (https://www.iraqfsc.iq/krarid/183_fed_2018.pdf)، تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٢/٥.

(٢) ينظر: نص المواد (٢٨/ثانياً) و(٣٠) و(٣١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الرسوم التي تثقل كاهل متلقي الخدمات وتثنيهم عن ممارسة حقهم في الحصول على الخدمات أو تصعّب عليهم الحصول على حقوقهم يعد انتهاكًا لحقوقهم المكفولة دستوريًا. ويتضح ذلك ليس فقط في زيادة رسوم الرعاية الصحية، بل أيضًا في زيادة رسوم الخدمات والرسوم القضائية ورسوم النقل ورسوم الرعاية الصحية ورسوم تسجيل الملكية، يقدم حكم المحكمة الدستورية المصرية مثالًا على التوازن في تعريف العدالة التوزيعية، عندما جاءت بقولها" ...إن قواعد العدالة تقتضي التوازن بين المصالح، مصلحة الدولة ومصلحة الفرد، والذي تعتبر كفالته التزامًا على عاتق المشرع تفرضه قواعد العدالة التي حرص الإعلان الدستوري على توكيدها في المادة (٥) منه، باعتبارها من منظورها الاجتماعي اساسًا للنظام الاقتصادي والتي بمقتضاها يلتزم المشرع وعلى ما جرى قضاء هذه المحكمة بان تُفرض بالعدل تلك الأعباء التي يتم فرضها على المواطنين فلا تكون وطأتها على معظمهم عدوانًا بل تطبيقها فيما بينهم إنصافًا، فضلًا عما يمثله هذا النص من مساس بحق الملكية وانتقاصًا منه باقتحامه ماديًا دون مقتضى أو مصلحة مشروعة"[١].

ثانيًا: دور الإيرادات غير الضريبية في تحقيق عدالة التوزيع: تعتبر الإيرادات غير الضريبية مصدرًا مهمًا للإيرادات العامة لتمويل الإنفاق العام: القروض العامة، واستثمارات النفط والغاز، والمعابر الحدودية، وممتلكات الدولة ومصادر الدخل الأخرى، مع الإشارة إلى أهم مصادر الإيرادات ودورها في العدالة التوزيعية:

١. **أموال الدولة:** ونظرا لأهمية وقيمة ممتلكات الدولة، يوليها المشرع أهمية خاصة ويضع لها قواعد خاصة لضمان بقائها وضمان الغرض منها، وقد اعتمدت الجمعية التأسيسية هذه الحماية القانونية للأموال العامة وتنص على تدابير صارمة لحماية الأموال العامة من الضياع، ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة أو استغلال مواردها الطبيعية أو تنفيذ أي أشغال عامة إلا وفقًا للقانون[٢]، ويوفر قانون التصرف بأموال الدولة وممتلكاتها توازنًا بين صلاحيات الدولة والأفراد لحماية الأموال العامة، وهو أداة فعالة للسلطات لتحقيق أهدافها من خلال عدم التصريح بالتصرف أو الحيازة أو الحجز[٣].

---

(١) قرار المحكمة الدستورية المصرية، في القضية رقم ١٩٣ لسمة ٢٩ قضائية دستورية، جلسة ١٦/١٤/ ٢٠١٢، والمنشورة بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٦ بتأريخ ٢٠١٢/٩/٢٨.

(٢) نصت المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بقولها" أولاً- للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال".

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المال العام في القانون المصري والمقارن، ط٢، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٣٦.

٢. **القروض العامة:** يعد القرض العام من أهم مصادر التمويل للموازنة العامة للدولة، وبما أنه غير متجدد أو متكرر ويعتمد على الظروف الاقتصادية والسياسية، فإنه يعتبر مصدرًا مهمًا للتمويل، رغم خطورة تأثيره على الأفراد وما قد ينشأ عنه من مشاكل وأعباء اقتصادية، وقد اهتم واضعو الدستور على وجه الخصوص باحتفاظ السلطة التشريعية بسلطة إقرار المالية العامة من أجل تعزيز موقف البرلمان في المسائل المالية والقيام بدوره في مراقبة الأموال العامة من حيث الإيرادات والنفقات[١].

لا شك أن الحصول على التمويل العام والاستخدام المناسب له هو وسيلة فعالة لزيادة الإيرادات الحكومية وتجنب تحميل الأجيال القادمة أعباء مالية، ويكمن سوء استخدام هذا التمويل في التكاليف التي تتكبدها خزينة الدولة في شكل أقساط وفوائد الدين العام على حساب الأموال المخصصة للإنفاق العام، ويتوقف تحقيق التوازن المنشود في ضمان عدالة التوزيع، بما يحقق التوازن بين الحاجة إلى التمويل العام لتمويل الخزينة الوطنية وما قد يترتب على ذلك من أثر سلبي على الأفراد، على مدى التزام السلطات بعدم الاقتراض أو التمويل أو الالتزام بمشاريع غير مدرجة في الميزانية الوطنية، وبالتالي على مدى التزام السلطات بعدم التعاقد على التمويل العام إلا بموافقة ممثلي الشعب، وينبغي أن يمنح الدستور هذا الحق صراحةً للسلطة التشريعية، وهو ما لا يفعله الدستور العراقي[٢] والعمل على اتاحة الفرصة لنقاش مجتمعي قبل موافقة السلطة التنفيذية والبرلمان، يجب أن يكون قرار الموافقة على اتفاقية القرض العام أو رفضه مبنيًا على استفسار حر ونقاش موضوعي، مع مراعاة ضرورة الموازنة بين حقوق الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وكذلك الأخطار المحتملة التي قد يشكلها هذا القرض إذا لم يستخدم في عمل يدر ربحًا في ضوء سداد القرض بفائدة ولا يفرض عبئًا ماليًا يفوق قدرة الفرد على الاستفسار الحر والنقاش الموضوعي.

---

(١) حسب التقرير الصادر عن وزارة المالية والذي يحدد مسار الدين العام خلال الثلاث السنوات الأخيرة، بلغ اجمالي الدين(٩٩.٧٣٧) ترليون دينار عراقي بشقية الدين الداخلي والخارجي، المصدر وزارة المالية، دائرة المحاسبة، قسم التوحيد، نظام توحيد حسابات الدولة على الموازنة الاتحادية لغاية تشرين الاول لسنة ٢٠٢٢، منشور على الموقع الالكتروني لوزارة المالية، على الرابط التالي:(http://mof.gov.iq/pages/ar/Activitiesandachievemen)، تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٢/٧.

(٢) على العكس من ذلك فقد نصت أغلب الدساتير على منح هذا الحق للسلطة التشريعية بشكل صريح، وهو ما نص عليه الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (١٢٧) بقولها" لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة إلاَّ بعد موافقة مجلس النواب".

٣. **إيرادات الثروة النفطية والغازية:** يهيمن قطاع النفط على النشاط الاقتصادي في العديد من البلدان ويمثل أكثر من ٩٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق، تدعم عائدات النفط الميزانية العامة للدولة، وهي مصدر مهم لإيرادات النقد الأجنبي التي تساهم في الاقتصاد الكلي[١]، ولا يخفى دور هذه العوائد النفطية في تحسين قطاع الزراعة والصناعة والتجارة وقطاع الخدمات والسياحة، وتكتسي هذه الإيرادات أهمية حاسمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل مباشر، حيث توفر فائضًا ماليًا لتمويل برامج التنمية، فضلًا عن دورها في التوزيع العادل للدخل من خلال تأثيرها على التضخم والإنتاج المحلي وسعر الصرف، ولذلك، وفي حين أن التوسع في الإنفاق العام يتحدد الآن من خلال عائدات النفط، فإن توزيع هذه العائدات وإدارتها يجب أن يكون عادلًا ومنصفًا ومتناسبًا مع توزيع السكان، كما أكد الدستور[٢].

قد يكون لإيرادات النفط تأثير سلبي على الاقتصاد المحلي ويؤدي إلى اقتصاد يعتمد على الريع، حيث رفع البنك المركزي العراقي سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقي في عام ٢٠٢١ لتعويض تراجع الإيرادات النفطية وسد عجز التضخم في موازنة ٢٠٢١، مما أدى إلى تراجع القوة الشرائية للأفراد، مما أثر سلبًا في عدالة توزيع هذا الإيراد، مما دعا حكومة تصريف الأعمال إلى إقرار مشروع قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي من فوائض العوائد النفطية، وينص القانون على أن تنشئ وزارة المالية حسابًا بعنوان "دعم الأمن الغذائي والتوحيد المالي والحد من الفقر". وسيتم تمويل هذا الحساب من مصادر مختلفة على النحو المنصوص عليه في المادة ٢ من القانون[٣]، وقد تضمن القانون فقرات مهمة لدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية[٤]،ولكن بما أن القانون صدر لحل مشكلة مؤقتة، فإنه لا يفي بمبدأ التوزيع العادل وفقًا لمعدلات السكان ومؤشرات الفقر. ونعتقد أيضا أن أهم عامل يؤثر على التوزيع العادل لهذه الإيرادات هو عدم وجود تشريع محدد ينظم هذا المصدر، باستثناء عدد من الأحكام التي تتخلل القانون، على الرغم

(١) تقرير الإيرادات التصنيف الاقتصادي للموازنة الاتحادية، وزارة المالية، دائرة المحاسبة، نظام توحيد حساب الدولة على الموازنة الاتحادية لغاية تشرين الأول لعام ٢٠٢٢، ص٦، منشور على الرابط المشار له أعلاه.

(٢) ينظر: نص المواد (١١١-١١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وينظر في ذات الشأن: رنا طعمة عواد، إدارة واستثمار العوائد النفطية وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، ٢٠٢٢، ص١٢٦وما بعدها.

(٣) ينظر: نص المادة الثانية من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢. والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٨١ في ٢٠٢٢/٧/٤.

(٤) قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، الملحق رقم (١) من القانون.

من وجود مشاريع قوانين للنفط والغاز في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١، إلا أنها لم تكن قد دخلت حيز التنفيذ وقت كتابة هذا التقرير، ونظرًا لأن السلطات تعتمد على سلطتها في إدارة واستثمار هذا المورد، فإن الآليات المستخدمة في الإدارة والتوزيع تحتاج إلى مراجعة، وفي الوقت نفسه يؤكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص[١].

الفرع الثاني: دور النفقات في تحقيق عدالة التوزيع

تقوم السلطات في أداء عملها بوظائف متعددة، وأهم هذه الوظائف في الإنفاق العام هي هذه القدرات الوظيفية في مجال إدارة المرافق العامة مثل التعليم والرعاية الصحية والنقل والطرق وغيرها من الوظائف الخدمية، وهنا يبرز دور هذا السلطة بل يمكن أن تُعدُّ أهم وظيفة لها ألا وهي تحقيق عدالة التوزيع لهذه النفقات، إذ إنَّ القوانين المالية ستكون هي الوجه الأبرز لهذه السلطة في ممارسة تحقيق أهدافها، فالنفقات العامة[٢] أحد أهم أدوات السياسة المالية التي تستعملها السلطة، يتم تنفيذ الموازنة العامة وفقًا للوائح القانونية النابعة من الدستور وتؤدي دورًا عامًا في تحقيق التوازن الاقتصادي في مالية الدولة، سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، كما أن الغرض الأهم من الموازنة هو ضمان أقصى قدر من العدالة في توزيع الدخل والثروة، وهو أمر ضروري لمواصلة عملية تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، فعدم وجود توزيع عادل للثروة بين مختلف فئات المجتمع ومناطقه يؤثر سلبًا على المجتمع ككل ويضعف نظام المناعة الاجتماعية[٣].

في حين أن الغرض من النفقات العامة، سواء النفقات المتكررة أو الاستثمارية، هو ضمان مستوى معيشي لائق، فإن دور النفقات الاستثمارية هو أهم وسيلة لضمان العدالة في توزيع الثروة[٤]،وبينما يسهم الاستثمار في الموارد البشرية والاهتمام بضمان تكافؤ الفرص في

(١) ينظر: نص المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وينظر كذلك: قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٤٣) في ٢٠١٧/٤/١٧.

(٢) يعرف فقهاء المالية العامة الانفاق العام بانه" ما يقرر المشرع تخصيصه من الاموال العامة للصرف على مجالات محددة اذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها". ينظر: د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص١٣.

(٣) د. محمود عبد الفضيل، مصر والعالم على اعتاب الفية جديدة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٨٧.

(٤) على العكس من ذلك نجد أن موازنة العام ٢٠٢١، تشكل نسبة النفقات الجارية النصيب الأكبر من إجمالي الأنفاق العام لتبلغ نسبتها (٨٧%) في حين بلغت نسبة مساهمة الإنفاق الاستثماري (١٣%) من إجمالي الإنفاق العام، ينظر: التقرير الاقتصادي السنوي الصادر عن البنك المركزي للعام ٢٠٢١، ص٤٧.

تحقيق العدالة الاجتماعية في ضوء ما نص عليه الدستور من الإنفاق على نظم الصحة والتعليم والرعاية لضمان حصول الأفراد على كافة الخدمات، فإن النفقات الاستثمارية هي النفقات التي تخصصها الدولة لخلق وزيادة رأس المال المادي وزيادة الرفاهية من أجل زيادة الإنتاج القومي، وكما هو واضح، فإن النفقات الاستثمارية هي النفقات التي تخصصها الدولة لزيادة الرفاهية عن طريق إنشاء وزيادة رأس المال المادي من أجل زيادة الإنتاج القومي(١).

المطلب الثالث: العدالة الجزائية في القوانين المالية

وإذا كان واضعو الدستور قد قصدوا بناء أسس النظام الاقتصادي على دعائم العدالة، وإذا كانت العقوبات على مخالفة قواعد القانون ليست إلا عقوبات بالمعنى الأعم، فإن العقوبات على مخالفة قواعد القانون المالي يجب أن تتبعها سائر العقوبات الأخرى، ويجب أن تكون العقوبات متفقة مع المبادئ الدستورية التي تخضع لها، ومن المتوقع أن يراعي القانون المالي مبدأ العدالة مع حماية مصالح خزانة الدولة والأفراد على السواء، إن رغبة السلطات في تنمية موارد الخزينة لا يمكن أن تتحقق على حساب التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم وبالتالي انتهاك حريتهم بطريقة غير دستورية؛ لذلك يجب أن تتوافق التشريعات المالية مع المبادئ الدستورية لضمان العدالة، وتتعلق هذه المبادئ على وجه الخصوص بافتراض البراءة وتناسب العقوبات بموجب التشريعات المالية، وهو ما نبينه في الفرعين القادمين:

الفرع الأول: افتراض البراءة في القانون المالي

يُعدُّ مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أحد المبادئ الدستورية الراسخة في التشريعات الدستورية، فلا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص، ومن أهم المبادئ في نطاق القوانين المالية بوجه خاص هي قرينة البراءة وهي مبدأ أساسي في العدالة الجنائية وقد أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على هذا المبدأ عندما نص على أنه" لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص..."(٢).

يتجلى انتهاك المشرعين لمبدأ افتراض البراءة في مجال القانون الضريبي، وخاصة في مجال الجمارك؛ وذلك لأن السلطات تحاول دائمًا التأثير على مكافحة جريمة التهرب الضريبي، ومن وجهة النظر هذه، لا يمكن تحقيق هذا التأثير إذا تم تفسير افتراض البراءة تفسيرًا صارمًا(٣)، وقد كرست المحكمة الاتحادية العليا في العراق هذا المبدأ في حكمها بعدم دستورية الشق الأخير من

(١) د. زكريا محمد بيومي، المالية العامة، مصدر سابق، ص٨٩.

(٢) تواترت الدساتير العراقية على تكريس مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص في القانون، ومن بينها المادة (١٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بنصها على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص".

(٣) د. وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية لحقوق دافعي الضرائب، مصدر سابق، ص ٦٠٣-٦٠٤.

الفقرة(أولًا) من المادة (٢) من القانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٨ (قانون تهريب النفط ومشتقاته)[١]، عندما تم الطعن في الاستمرار بتوقيف المتهم وعدم إخلاء سبيله بكفالة[٢]،والجدير بالذكر أن حكم المحكمة الاتحادية العليا يحقق التوازن المنشود بين سلطة الدولة في إعمال الحق في الخزانة العامة وحرية الفرد في عدم المساس بهذا الحق، وذلك لأن تقييد هذه الحرية يجب أن يكون تنظيمه من اختصاص القضاء دون غيره، ويترك للقضاء تطبيق أحكام المواد (١٩/أولًا) و (٤٧) و (٨٨) من الدستور لتقدير الموقف القانوني عند القبض على المتهم أو الإفراج عنه بكفالة حسب جسامة الجريمة، ولما كان القانون هو العنصر الموجه للإجراءات الجنائية من حيث المضمون، فإنه يجب أن يتوافق مع الأحكام الدستورية الخاصة بافتراض براءة المتهم وضمان المحاكمة العادلة، وهو أحد مبادئ الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية، في ضوء إطار توازن السلطة والحرية الذي هو أساس النظام الديمقراطي، وافتراض البراءة ما هو إلا تأكيد للافتراض العام لحرية المتهم، وهذا الافتراض يستلزم ضرورة حماية كافة الحقوق والحريات حيث يفقد الافتراض معناه، إذ لا يمكن احترام الحرية في مواجهة التعدي على الحقوق والحريات[٣].

---

(١) تنص المادة (٢) من قانون تهريب النفط ومشتقاته رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٨، الفقرة(أولاً) على إنه: "يحال على المحكمة الكمركية سائق المركبة أو الزورق أو ربان السفينة أو مستخدمو وسائط النقل الأخرى ومن يشترك معهم في ارتكاب الجريمة ممن تم ضبطهم بموجب أحكام هذا القانون ولا يطلق سراحهم في مرحلتي التحقيق والمحاكمة إلاَّ بعد صدور حكم بات في الدعوى".

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالدعوى ذي العدد (٣٣/ اتحادية/٢٠١٩)، والمنشور على الموقع الالكتروني: (https://www.iraqfsc.iq/krarid/33_fed_2019.pdf) تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٣٠.

(٣) وتجدر الإشارة إلى انه صدر عن المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٣٢/اتحادية/ اعلام/٢٠١٦) قراراً بعدم دستورية نص المادة (١٧٦/أولاً) من قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل، والتي تنص على أنه" يمارس موظفو الكمارك لأغراض هذا القانون سلطة اعضاء الضبط القضائي وذلك في حدود اختصاصهم، ولا يجوز احالتهم بسبب يتعلق بممارسة وظائفهم الا بإذن من الوزير"، وفي نفس الصدد نجد قرارها بالعدد (١٥/ اتحادية/٢٠١١) بعدم دستورية الفقرة (أ) من المادة (٢٣٧) من قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ والتي تمنح المدير التنفيذي مدير عام دائرة الكمارك بحجز وتوقيف الاشخاص لمدة محددة دون اذن قضائي"، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بالعدد(٣٢/اتحادية/ اعلام/٢٠١٦) في٢٠١٦/٧/٦، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة، وعلى الرابط التالي: (https://www.iraqfsc.iq/krarid/32_fed_2016.pdf)، تأريخ: ٢٠٢٢/١١/٣٠.

الفرع الثاني: مبدأ تناسب العقوبة في القانون المالي

تسعى التشريعات بصفة عامة والتشريعات المالية بصفة خاصة إلى تحقيق المصلحة العامة، ولكن يجب أن تكون هذه المصلحة متوازنة مع العدالة الاجتماعية، ولا يمكن أن تتضمن الأفعال التي يعاقب عليها التشريع المالي، أيًا كانت أشكالها المختلفة، عقوبات تحيد عن الغرض الأصلي، كما أنه لا يمكن للسلطات أن تفرض عقوبات تتجاوز الحدود المنطقية اللازمة لحماية مصالح الدولة، وذلك حفاظًا على حقوق الخزانة العامة[١]،وما دامت العقوبة تتناسب مع الأفعال التي حظرها المشرع وتزيد في شدتها، فإنها تتوافق مع الدستور ويضمن العقاب العادل[٢]،وهذه العقوبة التي فرضها المشرع قد تقررت بسبب الحاجة المشروعة لتذكير المخالفين بالامتثال لالتزاماتهم المالية ولضمان استمرار السلطات في أداء واجباتها ومهامها التقليدية، ومن ثم فإن هذه العقوبة لم تكن غاية في حد ذاتها في القوانين المعنية، وإنما شرعت بهدف تصحيح المخالفات أو الأفعال المحظورة جنائيًا وفقًا لقواعد موضوعية يتساوى فيها الجميع وفي ضوء اعتبارات اقتصادية واجتماعية تحقق التوازن بين المصلحة العامة والحقوق الفردية، ومن ثم فإن قرار فرض هذه العقوبة كان ضروريًا ومبررًا ولا يخالف (من منظور دستوري) مبادئ العدالة الاجتماعية من منظور دستوري، لا ينتهك مبادئ العدالة الاجتماعية[٣].

من المعروف أن القانون المالي له أهداف وغايات محددة وضعها المشرع، ومن ثم فإن المشرع ملزم بتحديد سياسة تتناسب مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة من جهة، ومصالح الخزانة العامة من جهة أخرى، وعندما يخول الدستور السلطة التشريعية سلطة فرض العقوبات لحماية المصلحة العامة، فإنه يتبنى سياسة تفريد العقوبات في القانون الجنائي، مثلما يضع حدودًا لسلطة المشرع التقديرية في فرض العقوبات[٤].

وفي هذا الصدد استقرت المحكمة الدستورية المصرية بالاعتماد على المفاهيم المعاصرة للسياسة الجنائية في إطار قضائها بتفسير القواعد الدستورية بما يتفق مع موجبات التطور، فقد رأت أنه:- "التفريد لا ينفصل عن هذه المفاهيم المعاصرة، ويتصل بالتطبيق المباشر لعقوبة

(١) د. شعبان احمد رمضان، الجزاء الضريبي كأحد آليات مبدأ عدالة الضريبة في قضاء المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق-جامعة المنصورة، ع٦٥، ٢٠١٨، ص٩٤١.

(٢) نور عدنان داخل و د. سناء محمد سدخان، السلطة التقديرية للمشرع في تفريد العقوبات الضريبية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج٢٣، ع١، ٢٠٢١، ص١٣٣.

(٣) د. شعبان أحمد رمضان، المصدر السابق، ص٩٤٥.

(٤) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٤١- ص٢٤٢

فرضها المشرع بصورة مجردة شأنها في ذلك شأن القواعد القانونية جميعا"[١]، بمعنى أن نطاق القوانين المالية يرسم للمشرع الإطار العام الذي تعمل بموجبه الجهة المختصة بتطبيق العقوبة، ولا يمكن للمشرع أن يحدد في قانون المالية نوع ومقدار العقوبات على كل مخالفة، ولكن يجب أن تكون متناسبة مع ظروف المكلف، وجسامة المخالفة وظروف ارتكابها، وبعبارة أخرى وبموجب العقوبات على مخالفات قانون المالية، فإن المشرع يفرد العقوبات حسب ظروف كل مكلف، كل على حدة وبما يتناسب مع المخالفة المرتكبة، لذلك كان من الضروري أن يضع المشرع صياغة قانونية مرنة تسمح للجهة التي تفرض العقوبة بتطبيق العقوبات المناسبة بما يتناسب مع الجرم والفعل المحظور[٢]، وتشمل تدابير التخصيص: وضع حد أدنى وحد أعلى للعقوبة الواجب فرضها؛ تحديد أكثر من عقوبة للسلوك المحظور واختيار أنسبها؛ الظروف المشددة أو المعذرة أو المخففة؛ السماح للقضاة بتعليق تنفيذ الأحكام؛ السماح بأساليب المصالحة أو التوفيق، وتتعدد الأساليب المتاحة[٣].

مما تقدم نستخلص مما تقدم أن المشرع في القانون المالي ملزم في القانون الجبائي بتحقيق العدالة وفرض العقوبات المناسبة دون مغالاة أو إفراط، بما يتناسب مع جسامة الجرم المرتكب ضد المصلحة العامة المحمية قانونًا، وبتطبيق ذلك نجد أن المشرع في قانون الجمارك لم يلتزم العدالة في فرض عقوبة قدرها ستة أضعاف قيمة التعويض على مصلحة الجمارك، وفي ضوء المبلغ المقرر، نجد أن العقوبة لا تتفق مع العدالة[٤]، وهو ما أقرته المحكمة الكمركية للمنطقة الوسطى، فقد ذهبت إلى "... إدانة المتهم (هـ،ح،ح) وفقًا لاحكام المادة ١٩٤/أولًا من قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤... لكفاية الأدلة ضده عن جريمة حيازة عجلة المرقمة(....) في منطقة الخالص محملة بالاسمنت الممنوع الاستيراد...وحكمت عليه بالحبس البسيط لمدة ستة اشهر عملًا بالمادة ٣/١٣٢ من قانون العقوبات...وإلزام المدان بدفع غرامة مالية(.....) وهي

---

(١) قرار المحكمة الدستورية المصرية في القضية رقم ٦٤ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"، في ٩ مايو ١٩٩٨، والمنشور على الموقع الالكتروني لجامعة منيسوتا، مكتبة حقوق الانسان، لجامعة منيسوتا مكتبة حقوق الانسان (http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-٢٣٢-٢٦Y.html. تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٣٠.

(٢) د. فهد هادي حبتور، التفريد القضائي للعقوبة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤، ص٤٥.

(٣) نور عدنان داخل و د. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص١٣٥.

(٤) ينظر: البند(ب) من الفقرة(أولاً) من المادة (١٩٤) من قانون الكمارك العراقي النافذ رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

تمثل ستة أضعاف قيمة البضاعة المضبوطة وفقًا للمادة ١٩٤/أولًا من قانون الكمارك...كتعويض مدني لإدارة الكمارك..."[١].

وفي رأينا أن المحكمة فرضت الحكم وفقًا للنص القانوني ولا توجد مخالفة للقانون، فالمخالفة تكمن في النص القانوني الذي استندت إليه المحكمة المذكورة في حكمها، وذلك لأن المشرع لم يمنح القاضي سلطة تقديرية في تحديد مبلغ التعويض بما يتناسب مع الضرر الذي لحق بخزينة الدولة. وقد حددت الغرامة بشكل موحد (ستة أضعاف) بغض النظر عما إذا كان الشخص المدان قد ارتكب الجريمة عمدًا أو إهمالًا، وفي رأينا أن هذا يتعارض مع مبدأ فردية العقوبة وبالتالي مع مبدأ تناسب العقوبات على الجرائم وينتهك التوازن بين سلطة الدولة ومبادئ العدالية.

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة نشير إلى جملة من الاستنتاجات التي توصلنا إليها مدعومة بالمقترحات، وكما يأتي:

- **أولًا: الاستنتاجات:**

١. القانون المالي معترف به كقانون بالمعنى الشكلي والموضوعي، وبما أن القضاء الدستوري العراقي قد بسط رقابته على جميع أشكال القانون المالي، وخاصة فيما يتعلق بمشروعية الموازنة العامة للدولة ومشروعية المالية العامة، فإن فحص المعايير القانونية اللازمة لفحص الطبيعة القانونية للقانون المالي له دور مهم في بيان مدى خضوع القانون المالي للرقابة الدستورية، فالقانون من الناحيتين الشكلية والموضوعية لا يخرج عن رقابة القضاء الدستوري، وهو ما يعزز فكرة التوازن بين الرقابة والسلطة والحرية.

٢. ان تجسيد مبدأ المشروعية في القانون المالي يعتمد على القانون الذي ينظم القواعد القانونية المنظمة للشئون المالية في ضوء القوانين التي تسنها السلطات التشريعية المنتخبة المعبرة عن إرادة الشعب، وهذه السلطات لها السيادة وصلاحية سن القوانين، وقد اقتصر هذا المبدأ في البداية على مشروعية فرض الضرائب، ولكنه بدأ فيما بعد يمتد إلى مشروعية الموازنة العامة ومشروعية القرض العام ومشروعية الملكية الخاصة للأفراد، ثم دخل هذا المبدأ فيما بعد إلى مجالات أخرى مثل مشروعية تحصيل الأموال ودفعها وتوزيعها ومشروعية التصرف في أموال الدولة.

٣. لا يشير دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الذي لا يزال ساري المفعول، إلى قانونية الرواتب أو آليات تحديد مخصصاتها، باستثناء راتب ومخصصات رئيس الجمهورية، وينطبق

(١) قرار المحكمة الكمركية للمنطقة الوسطى بالعدد(١٣٧/ك/٢٠١٧) بتأريخ ٢٠١٧/٩/١٢ (غير منشور).

الأمر نفسه على مسألة التمويل العام: فهو لا يحدد آليات وشروط الاقتراض، ولا ينص على التفويضات القانونية التي يجب أن تطلبها الحكومة من البرلمان قبل منح القروض العامة، كما أنه لا ينص على آليات خصخصة الخدمات والمرافق العامة أو شروط وطرائق حمايتها، كما أنه لا يتضمن أحكامًا تنظم أو تتناول منح عقود الامتيازات لتطوير الخدمات العامة أو موارد النفط والغاز، وايضا لا يغطي الدستور الأساس القانوني لإصدار عملات جديدة.

٤. لقد انتقد دستور جمهورية العراق الذي دخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥، لعدم تنظيمه الإجراءات التي تعتمدها الحكومة في حال تأخر إقرار الموازنة العامة سواءً استمرت الحكومة في العمل بالموازنة العامة للسنة السابقة أو الاعتماد على قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ لصرف ١٢/١ منها. كما أن عدم وجود أي نص دستوري يبين آلية إقرار مشروع الحساب الختامي لكل موازنة عامة تصدر خلال نفس الفترة والإطار الزمني الذي يجب أن تقدم فيه إلى البرلمان لإقرارها، فإن عدم التزام البرلمان بأهمية الحساب الختامي يقلل من ثقة الأفراد في السلطة العامة ويؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين السلطة وحرية الحفاظ عليها.

٥. نص دستور الجمهورية العراقية الصادر في ٢٠٠٥/٥/٥ في المادة (٨٠/ثالثًا) على صلاحية السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في إصدار اللوائح والتعليمات والقرارات لتنفيذ القانون، وبذلك اتسع نطاق مبدأ المشروعية في القانون المالي، وذلك لأن هذا المبدأ يمكن أن يدخل في مجالات عادة ما تكون حكرًا على السلطات الإدارية، مما يسمح لها بالنزول إلى مستوى التفاصيل والتنظيم وتحديد المبادئ والقواعد العامة والسماح بتطبيقها من قبل السلطات التشريعية، مثل طباعة النقود الجديدة وتحصيل الأموال العامة وتخصيص أموال الدولة.

٦. في القانون المالي، يعتبر معيار مبدأ المساواة من أصعب المعايير التي يمكن تحديدها في القانون المالي لتعلقه بغرض القانون والمصلحة العامة، ولهذا يجمع القضاة الدستوريون بين معياري الأثر التمييزي والقصد التمييزي، ومن جهة أخرى فإن المساواة في التكاليف والأعباء العامة مكفولة بطريقة قانونية منظمة بإخضاع جميع الأشخاص والأموال لسيادة الدولة دون تمييز بين شريحة وأخرى، وهذا ما يجعل المساواة في التكاليف والأعباء العامة مكفولة بطريقة قانونية منظمة وبعبارة أخرى، فإن النص القانوني الذي سيحقق مبدأ المساواة ويجسد التوازن بين السلطة والحرية يجب أن يتضمن المبادئ الفرعية للعمومية والتجرد والتوحيد في تطبيق التكاليف المالية.

- **ثانيًا: المقترحات:** بناءً على ما جاء أعلاه يقترح الباحث ما يأتي:

١. إن عدم الاهتمام ببعض الأحكام الدستورية يؤدي إلى عدم الاهتمام والتساهل من جانب المشرع مما يؤدي إلى انتهاك وضياع الحقوق والحريات الفردية، فإننا نقترح إدراج مادة دستورية تحدد مهلة زمنية يجب على السلطات الإدارية إعداد مقترح الموازنة العامة ومشروع قانون الحسابات الختامية الذي يجب أن توافق عليه السلطات التشريعية ، ونقترح أن يكون النص كالآتي: " يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، أثناء مدة لا تزيد عن ستة أشهر قبل انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي وملاحظاته على الحساب الختامي ويتم التصويت على الحساب الختامي بابًا بابًا، ويصدر بقانون".

٢. إن ينص الدستور بوضوح على مشروعية الرواتب والبدلات مما يمنع أشكال التهرب الأخرى من الخضوع لسيادة القانون. والقواعد الأساسية لسيادة القانون محددة ومنظمة بالقانون.، بأن نقترح النص الدستوري " يحدد القانون قواعد منح الرواتب والمخصصات والتقاعد والإعانات والمكافآت التي تتقرر على حساب خزينة العامة لدولة، وينظم بقانون حالات الاستثناء من الدرجات التي تتولى تطبيقها"، مع الأخذ بنظر الاعتبار أهمية مبدأ القانونية في تنظيم بقية المسائل المالية بما يحقق فكرة التوازن بين السلطة والحرية.

٣. نحث واضعي الدستور على تعديل المادة (١١٠\ اولا) من الدستور للنص على تنظيم الاقتراض العام، فلا يجوز للسلطات المختصة تحمل مديونية عامة أو القيام بأي مشروع يتعلق بالمديونية ينشئ دينًا على الدولة، إلا إذا وافقت عليه السلطة التشريعية وأعلنته بقانون، ومع ذلك يجب على السلطات المختصة أن تحدد المسائل التي تنوي الاعتماد عليها في الاقتراض العام وأن تدرج في مشروع الميزانية العامة الاتحادية المشاريع التي تنوي إنفاق المبلغ المقترض من أجلها.

٤. نوصي بأن يؤكد الدستور على استخدام الرئيس لحق النقض (الفيتو). ويترتب على ذلك استخدام حق النقض في حالات وجود عيوب شكلية في القانون أو مخالفات للنص الدستوري، والتي تؤدي إلى مشاكل كبيرة تؤثر على سلامة العملية التشريعية وصحة إجراءاتها، وفي هذا السياق، ندعو في هذا السياق إلى سن قانون خاص بالإجراءات التشريعية يلزم السلطتين التشريعية والتنفيذية ويضع سقفًا زمنيًا محددًا لسن القوانين في مجلس النواب، ومن شأن هذا القانون الخاص أن يحدد مواعيد نهائية محددة للقراءة الأولى والثانية والتصويت، والتي لا يمكن انتهاكها بأي حال من الأحوال، ومن شأنه أن يجنبنا المهل الفارغة التي تؤخر العديد من القوانين المهمة.

٥. إعادة تدوين التشريعات المالية التي طال انتظارها من قبل خبراء في هذا المجال، في محاولة جادة نحو قانون واحد، وخاصة القوانين الضريبية ، ويجب أن يتسم هذا النظام

بالاستقرار والمرونة لحماية حقوق الخزينة العامة وحقوق دافعي الضرائب، ولذلك فإن نتيجة الجهود المبذولة في هذا التقنين هي ضرورة إنشاء هيئة متخصصة للعدالة الجبائية تتفهم عمل السلطات الجبائية وتساعدها في أداء واجباتها وتضمن حقوق الخزينة العامة وحقوق الفرد وتعزز مبدأ التوازن المنشود.

٦. تحدد المحكمة الدستورية مجموعة من المبادئ القانونية التي يجب تجميعها واتباعها في المسائل المالية من أجل ضمان العدالة التامة لطرفي العلاقة – السلطات والأفراد، وبعد سن العديد من القوانين المالية على مر العقود، ينبغي أن يكون من الممكن وضع مجموعة من المبادئ القانونية التي تضمن قدرًا كبيرًا من الاتساق والاستقرار في هذا النوع من التشريعات، ولذلك فإننا ندعو القضاء الدستوري العراقي إلى الالتزام بمبادئ العدالة في جميع أعمال السلطات العامة في المسائل المالية، على أساس التقدير العادل بين المصالح المتعارضة والاختيار الرشيد بين الوسائل المتاحةو إن العمل على هذا النحو سيؤدي إلى إرساء مبدأ التوازن في مجال القانون المالي، مما يضمن استقرار التشريعات والمعاملات التي تقوم عليها هذه القوانين، ويؤدي إلى السعي لإيجاد حلول سريعة وسليمة، مما يؤدي إلى ازدهارها ويعود بالنفع على الخزينة الوطنية والاقتصاد الوطني ككل.

قائمة المصادر والمراجع

- **المراجع العربية:**

١. أحمد صالح أحمد، مظاهر اليقين في النظام الضريبي المصري، بحث منشور في مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة حلوان، ع٢٣، ٢٠١٠.

٢. د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢ .

٣. د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، عدالة التشريع في ضوء فكرة التوقع المشروع، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١٧.

٤. د. نعيم عطية، القانون والقيم الاجتماعية، المكتبة الثقافية، القاهرة، ١٩٧١.

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

٦. د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.

٧. د. عبد الباقي البكري و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.

٨. د. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.

٩. د. أحمد خلف حسين الدخيل، الممارسات العدالاتية في انفاذ القوانين المالية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.
١٠. د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الضرائب المباشرة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.
١١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المال العام في القانون المصري والمقارن، ط٢، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.
١٢. د. محمود عبد الفضيل، مصر والعالم على اعتاب الفية جديدة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٣. د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٤. د. فهد هادي حبتور، التفريد القضائي للعقوبة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤.

- **المراجع الاجنبية:**

1. Siman Jame and Christopher Nobes, The Economic of Taxation Principles, Policy and Prentice Hall, New york, 1996.
2. Gyimah Brempong, kwabenw and de Camacho. Samaria Munoz, with , and Income Distribution: Are the Regional Differences, "Economics of covernance",Vol3, issue3, November 2002.

- **البحوث والرسائل:**

١. رنا طعمة عواد، إدارة واستثمار العوائد النفطية وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، ٢٠٢٢.
٢. خالد مجيد عبد الحميد واخرون، المواءمة بين مبدأ اليقين والعدالة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت، عمان، ع٢٦، ٢٠٢٠.
٣. محمد سالم كريم، مبدأ الامن القانوني معيار للمراجعة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم القانونية والاجتماعية، مج١٧، ع٤٧، ٢٠٢١.
٤. شيماء فارس محمد، تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في فرض وتعديل الرسوم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، مج١، ع٣/٣٦، ٢٠١٨.
٥. د. عبد الكريم صالح عبد الكريم وعبد الله فاضل حامد، تضخم القواعد القانونية التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، ع٢٣، ٢٠١٤.
٦. د. شعبان احمد رمضان، الجزاء الضريبي كأحد آليات مبدأ عدالة الضريبة في قضاء المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق– جامعة المنصورة، ع٦٥، ٢٠١٨.

٧. د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ع١، ٢٠١٩.
٨. نور عدنان داخل و د. سناء محمد سدخان، السلطة التقديرية للمشرع في تفريد العقوبات الضريبية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج٢٣، ع١، ٢٠٢١.

- **المواقع الالكترونية:**

1. https://www.iraqfsc.iq/krarid/13_fed_2020.pdf.
2. https://arab-ency.com.sy/law/details/25727/4.
3. https://www.iraqfsc.iq/krarid/183_fed_2018.pdf
4. http://mof.gov.iq/pages/ar/Activitiesandachievemen-
5. http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-٢٣٢-Y٢٦- .html
6. https://annabaa.org/nbanews/69/600.htm

- **القوانين:**

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
٢. قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢
٣. قانون تهريب النفط ومشتقاته رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٨.
٤. قانون الكمارك العراقي النافذ رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

- **القرارات القضائية:**

١. قرار المحكمة الكمركية للمنطقة الوسطى بالعدد(١٣٧/ك/٢٠١٧) بتأريخ ٢٠١٧/٩/١٢ (غير منشور).

مجلة السلام الجامعة
للعلوم الانسانية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

AL-SALAM UNIVERSITY COLLEGE JOURNAL

No. 21
part 1

الرقم الدولي للمجلة
(2522 - 3402)
ISSN - 2959555-X (Print)
ISSN - 29595541- (Electronic)
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/74

December
A.H 1447- A.D 2025

Registration No. at the House
Of books and documents:
(2127) - year (2015)

مكتب دلير