تحليلات وآراء

الإشكاليات الدستورية والقانونية في عدم تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية بين قرارات مجلس الدولة والاختصاص الحصري لوزارة المالية

الجزء الثاني

بقلم: أ.د مصدق عادل

أستاذ القانون والقضاء الدستوري في كلية القانون- جامعة بغداد

مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

11 آب 2025

تأسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية عام 2008 بمدينة بابل (الحلة)، وحصل على شهادة التسجيل من دائرة المنظمات غير الحكومية المرقمة 1Z71874 بتاريخ 2012/12/25، بوصفه مركزا علميا بحثيا يهتم بدراسة الموضوعات السياسية والمجتمعية، فضلاً عن الاهتمام بالقضايا والظواهر الراهنة والمحتملة في الشأن المحلي والإقليمي والدولي، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

- لا يجوز إعادة نشر أي من هذه الأوراق البحثية الا بموافقة المركز، وبالإمكان الاقتباس بشرط ذكر المصدر كاملا.
- لا تعبر الآراء الواردة في الورقة البحثية عن الاتجاهات التي يتبناها المركز وانما تعبر عن رأي كاتبها.
- حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية.

للتواصل

العراق - بغداد - الكرادة

+964 7810234002

hcrsiraq@yahoo.com

www.hcrsiraq.net

مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

سبق وأنْ أصدرت محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة القرار بالعدد (106/2025) في 6/2/2025 المتضمن تثبيت المدعية (ر.ص.ع) على الملاك الدائم، واكتسب القرار المذكور الدرجة القطعية نتيجة انقضاء مدة الطعن القانونية البالغة (30) يوماً، وعدم الطعن فيه من قبل المدعى عليه تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا[1].

وبالنظر لأهمية هذا القرار بالنسبة لمن صدر لصالحه، غير أن وزارة المالية امتنعت عن تطبيق هذا القرار على غيره من الحالات المماثلة، وهو الأمر الذي أحدث إشكالية في تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون.

ومن أجل الوقوف على حيثيات هذا القرار.

وبيان مدى التزامه بنصوص الدستور والقوانين النافذة، وإمكانية تطبيقه كحالة عامة من وزارة المالية لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

اولاً: مدى الزامية قرار محكمة قضاء الموظفين لوزارة المالية بشأن الحالات المماثلة من غير المدعين:

عالج قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 حجية القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين، حيث تنص المادة (7/تاسعاً/د) منه (د- يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتاً وملزماً).

وبهذا يتضح من المادة أعلاه أنَّ قرارات محكمة قضاء الموظفين التابعة لمجلس الدولة تتمتع بالأثر النسبي القاصر على أطراف الدعوى فقط دون غيرهم من الأفراد، وذلك استناداً للحجية النسبية للقرارات القضائية أو القرارات الصادرة من جهات ذات طبيعة شبه القضائية.

فضلاً عن ذلك فان المادة (105) من قانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل قد حددت حجية الاحكام بالنص (للأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق إذا أتحد أطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً).

وبناء على ما تقدم فإنَّ قرار محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة يتمتع بالحجية النسبية، ولا يتمتع بالحجية المطلقة للسلطات الثلاثة العامة وبضمنها مجلس الوزراء أو وزارة المالية، وذلك انسجاماً مع الطبيعة القانونية للقرار المنصوص عليها في القانونين المذكورين أعلاه.

(1)ينظر كتاب مجلس الدولة المرقم 189/2025 في 2/7/2025.

وعلى الرغم مما تقدم غير أن مجلس الدولة قام بالتأكيد لوزارة المالية على تنفيذ القرار المذكور وذلك بموجب الكتاب المرقم (189/2025) الصادر في 2/7/2025، غير أن وزارة المالية أصرت في كتابها بالعدد 34052 في 7/8/2025 على الحجية النسبية لقرار المحكمة، ومما جاء في كتاب الوزارة (ان القرارات المكتسبة الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت بها من حقوق والتزامات ولا يتعدى إلى غيرها استناداً لأحكام المادة (105) من قانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979)

وبهذا يمكن القول أنَّ النصوص القانونية المذكورة أعلاه تجيز لوزارة المالية تطبيق قرار محكمة قضاء الموظفين على الشخص الذي كسب الدعوى فقط، دون وجود أي الزام على وزارة المالية بتطبيقه على غيره من الحالات المماثلة التي يتشابه فيها مضمون وموضوع القرار مع الحالة التي صدر فيها القرار.

ثانياً: مدى انسجام قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (106/2025) بنصوص الدستور:

بالرجوع إلى قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (106/2025) نجد أنه استند إلى العديد من الحجج والحيثيات القانونية، غير أنّ امعان النظر في المبدأ العام الذي تضمنه القرار وهو الزام وزارة المالية بتثبيت المدعة على الملاك الدائم نجد أنه لا ينسجم مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك من الأوجه الاتية:

1- عدم انسجام قرار محكمة قضاء الموظفين مع مبدأ الفصل بين السلطات:

اعتنق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) من الدستور التي تنص (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)، فلا يجوز لمجلس الدولة ان يتدخل في اختصاصات مجلس النواب أو مجلس الوزراء وبالعكس، حيث أن قرار محكمة قضاء الموظفين يمكن اعتباره صورة من صور التدخل في الاختصاصات الحصرية المناطة بالمشرع (مجلس النواب) حيث لم يلتزم القرار بنص المادتين (14/رابعاً/أ) و(66) من قانون الموازنة العامة رقم (13) لسنة 2023، فلا يملك مجلس الدولة أو احد محاكمه استحداث مبدأ يخالف النصوص الصريحة لقانون الموازنة، كما يشكل القرار تدخلاً في الاختصاصات والصلاحيات التنفيذية المالية التي اناطها المشرع العراقي (مجلس النواب) بوزارة المالية حصراً بشأن استحداث الدرجات الوظيفية اللازمة للتعيين وإعادة التعيين، مما يشكل مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات.

2- إنَّ إصرار مجلس الدولة على تنفيذ قرار محكمة قضاء الموظفين من قبل وزارة المالية بموجب الكتاب (189/2025) في 2/7/2025 يتجاوز الاختصاصات المناطة بالمجلس وفق المادة (101) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، حيث حددت هذه المادة اختصاصات مجلس الدولة بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة وتمثيل الدولة امام جهات القضاء

ولا يدخل ضمن مهام مجلس الدولة متابعة تنفيذ القرارات الصادرة من المحاكم، حيث أنَّ اختصاص تنفيذ القرار يكون من قبل المدعي الذي صدر القرار لصالحه أمام دائرة التنفيذ في وزارة العدل، وهو الامر الذي يتوجب معه الالتزام بحدود الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لمجلس الدولة، حيث أن وظيفته تقتصر على اصدار الاحكام والقرارات، وليس متابعة تنفيذ هذه القرارات من قبل وزارة المالية والدوائر ذات العلاقة.

3- ان الأصل في القوانين الصادرة من مجلس النواب وفقاً لاحكام المادة (61/اولاً) من الدستور انها تتمتع بقرينة الدستورية، بمعنى أنها تعد قوانين دستورية ويتوجب تطبيقها لغاية قيام المحكمة الاتحادية العليا بالحكم بعدم دستورية القانون المطعون به.

لهذا نرى أنَّ قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 يعد قانوناً دستورياً، وقد ثبت لهذا القانون خلوه من عيوب عدم الدستورية بعد الطعن بهذا القانون من قبل الممثل القانوني لرئيس مجلس الوزراء أمام المحكمة الاتحادية العليا، والتي أصدرت قرارها بالعدد (153/اتحادية/2023) في 10/8/2023 والمتضمنة عدم دستورية بعض مواد قانون الموازنة الحكم ومنها عدم دستورية عبارة (حصراً) الواردة بالمادة (2/اولاً/ 8/ ج/6)، وعبارة (بناءً على طلبه) الواردة في الشق الأخير من المادة (16/ثانياً)، والمادة (20/ سادساً)، والمادة (28/رابعاً / أ)، والمادة (57/أولاً/ج)، والمادة (70/ثانياً)، والمادة (72) من القانون رقم (13) لسنة 2023 (الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023، 2024، 2025).

ولم يكن من بين بنود هذا القرار القضائي الصادر من المحكمة الاتحادية العليا ما يسلب اختصاص الحكومة (مجلس الوزراء) ووزارة المالية بشأن إيقاف التعيين وإعادة التعيين والتعاقد الوارد في المادة (14/رابعاً/أ) من قانون الموازنة، وهو الامر الذي يثبت أحقية وزارة المالية في تطبيق قانون الموازنة العامة الاتحادية دون تدخل من قبل أي وزارة أو هيئة مستقلة بشأن ذلك، مما يجعل الزام مجلس الدولة لوزارة المالية بتطبيق قرار محكمة قضاء الموظفين على جميع المتعاقدين المماثلة حالتهم يفتقر للسند الدستوري والقانوني، بل يشكل مخالفة دستورية صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات.

4- إنَّ قرار محكمة قضاء الموظفين لا ينسجم مع أحكام المادة (5) من الدستور العراقي التي تنص (السيادة للقانون)، حيث أنّ مضمون هذا المبدأ يوجب على جميع السلطات وبضمنها مجلس الدولة الالتزام الحرفي الدقيق بقانون الموازنة العامة الاتحادية العليا رقم (13) لسنة 2023، وعدم الحكم لصالح المدعي لصراحة المادة (14/رابعاً/أ) منه التي منعت (التعيين).

5- إنَّ المركز الدستوري والقانوني لمجلس الدولة يتمثل في اعتباره من الهيئات المستقلة المنشأة وفقاً لأحكام المادتين (108) و(101) من الدستور، ولا يمكن اعتباره من المؤسسات القضائية أو احد تشكيلات السلطة القضائية، حيث لا تتضمن تشكيل المحاكم التابعة لمجلس الدولة في عضويتها أي من القضاة المتخرجين من

1- المعهد القضائي العراقي، وهو الامر الذي يتوجب معه الالتزام بطبيعة مجلس الدولة الذي يعتبر هيئة مستقلة يمارس وظائف شبه قضائية، ومن ثم يتوجب الالتزام بالقوانين والتشريعات المنظمة لعمل السلطة القضائية والتي يقتصر دورها على مجرد اصدار القرار دون الزام الوزارة المعنية أو الهيئة المستقلة بتنفيذه، ولهذا فلا يوجد أي الزام دستوري أو قانوني على وزارة المالية بمخالفة قانون الموازنة العامة الاتحادية وتطبيق قرار مجلس الدولة، حيث أنَّ تطبيق قرار محكمة قضاء الموظفين من قبل وزارة المالية على جميع الحالات المماثلة من غير المشمولين بالقرار رقم (106/2025) يعرض وزير المالية والموظفين الذين سيطبقون هذا القرار لجريمة الامتناع عن تطبيق القوانين النافذة والمعاقب عليها بالحبس وفقا لأحكام المادة (329) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، فلا يوجد نص دستوري أو قانوني صريح يجيز لوزارة المالية الامتناع عن تطبيق نص المادة (14/رابعاً/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023، ولا يمكن بأي حالة من الأحوال اعتبار قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (106/2025) معدلاً لقانون الموازنة العامة الاتحادية، حيث لا يجوز تعديل قانون الموازنة العامة الا باتباع نفس الإجراءات التي صدر بموجبها القانون وباستحصال موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب البالغة (165) نائباً، وليس بموجب قرار صادر من محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة الذي لا يملك هذه الصلاحية وفقاً لنصوص الدستور العراقي.

ثالثاً: مدى انسجام قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (106/2025) مع قانون الموازنة العامة الاتحادية:

سبق وان بينا أنَّ قرار محكمة قضاء الموظفين لم يتم الطعن به تمييزاً من قبل الممثل القانوني للدائرة، وهو الامر الذي يشكل اهمالاً في أداء الواجبات المناطة به، حيث أشار كتاب مجلس الدولة رقم (189/2025) في 2/7/2025 الى اكتساب القرار درجة البتات لمرور مدة الطعن التمييزي.

فضلاً عن ذلك فإنه من امعان النظر في قرار محكمة قضاء الموظفين المذكور أعلاه نجد أنه تضمن العديد من المخالفات القانونية الاتية:

1- عدم التام قرار محكمة قضاء الموظفين بأحكام المادة (14/رابعاً/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 التي تنص (أ- يمنع التعيين والتعاقد في دوائر الدولة كافة).

حيث أنَّ المبدأ العام المحدد في قانون الموازنة العامة هو منع التعيين، والذي جاء بصورة مطلقة، حيث أنَّ المبدأ القانوني يقضي بأنَّ (النص المطلق يجري على اطلاقه طالما لم يرد نص بالتقييد أو الاستثناء).

فضلاً عن ذلك فإنه من امعان النظر في الفقرات الأخرى للمادة أعلاه من قانون الموازنة نجد أنها إشارات إلى العديد من الاستثناءات والتي لم يكن من بينها الحالة المشار اليها في قرار محكمة قضاء الموظفين، مما يجعل هذا القرار لم يلتزم بالتطبيق السليم والدقيق لنص المادة أعلاه.

2- عدم التزام قرار محكمة قضاء الموظفين بالنصوص القانونية المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة رقم (13) لسنة 2023 بشأن الاستثناءات الممنوحة لوزارة المالية وفق المادة (66) من القانون، حيث اجازات هذه المادة استثناءاً لوزارة المالية استحداث الدرجات الوظيفية في العديد من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، كما اجازت لمجلس الخدمة وبالتنسيق مع وزارة المالية اكمال تعيين حملة الشهادات العليا وخريجين الثلاثة الأوائل وغيرها من الاستثناءات الأخرى.

وبناء على ما تقدم فإنَّ وزارة المالية الاتحادية تعد الجهة القانونية القطاعية والحصرية التي اناط بها القانون تطبيق كل ما يتعلق بالتعيين وإعادة التعيين والتثبيت وبالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، كما أنَّ وزارة المالية تعد المسؤولة عن توفير التخصيص المالي اللازم لتثبيت أي موظف من موظفي العقود من المشار اليهم في قانون الموازنة العامة الاتحادية العليا أو غيرها من القوانين الأخرى كقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم (59) لسنة 2017، و قانون تشغيل الخريجين الاوائل رقم (67) لسنة 2017، ويتسع هذا الاختصاص ليشمل الدوائر الممولة مركزياً أو دوائر التمويل الذاتي.

3- مخالفة قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (106/2025) لكتاب الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد 50325 في 22/10/2023، الذي تضمن التأكيد على الالتزام بنصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق.

وبهذا يتضح عدم وجود سند قانوني صريح أو ضمني يتضمن الزام وزارة المالية بتطبيق قرار محكمة قضاء الموظفين على جميع الحالات المماثلة التي صدر القرار بشانها، وفي حالة الرغبة بشمولهم الحالات الأخرى من غير المدعي في هذا القرار فإنه يتوجب عليهم إقامة الطعون أمام محكمة قضاء الموظفين لتصدر الاحكام الخاصة بكل قضية على حد وفقاً للحجية النسبية لقرارات محكمة قضاء الموظفين.

لكل ما تقدم فإننا ندعو مجلس الدولة إلى عدم مفاتحة وزارة المالية مجدداً بشأن تنفيذ قرار محكمة قضاء الموظفين بالعدد (106/2025) على جميع الحالات المماثلة وذلك للحجية النسبية للقرار وفقاً لاحكام المادة (7/ تاسعاً/ج) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، والمادة (105) من قانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل، فضلاً عن أنّ تنفيذ القرار يدخل ضمن الاختصاصات المحددة لوزارة المالية وفقاً لقانون الموازنة العامة الاتحادية، ولقد حدد قانون التنفيذ رقم (45) لسنة 1980 إجراءات تنفيذ القرارات والاحكام الصادرة من محكمة قضاء الموظفين وغيرها من المحاكم الأخرى.

كما ندعو وزارة المالية في حالة عدم القناعة بهذا القرار إلى توجيه الممثل القانوني في الوزارة لمراجعة الادعاء العام للطعن به لمصلحة القانون وفقاً لقانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل، وبالأخص أن دائرة المدعى عليه لم تطعن بهذا القرار تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

وفي الوقت ذاته بإمكان وزارة المالية إقامة دعوى أمام محكمة البداءة باعتبارها صاحبة الولاية العامة بشأن المتعاقد، لغرض إصدار أمر ولائي بإيقاف تنفيذ قرار محكمة قضاء الموظفين المذكور أعلاه ،لمخالفته لأحكام قانون الموازنة العامة الاتحادية.

كما ندعو رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس القضاء الأعلى إلى السهر على تطبيق الدستور والقوانين النافذة من قبل جميع السلطات في الدول وبضمنها القرارات الصادرة من المحاكم التابعة لمجلس الدولة، وبالشكل الذي يحافظ على سيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات.

كما ندعو مجلس الدول إلى الالتزام الحرفي بتطبيق قانون الموازنة العامة الاتحادية وغيره من القوانين النافذة، وفي حالة وجود حالات تستوجب منح الحقوق للموظف فبالإمكان اصدار قرارات إشعارية أو ايعازية لمجلس النواب وعلى غرار ما تسير عليه المحكمة الاتحادية العليا بضرورة تعديل قانون الموازنة أو الاخذ بما توصل إليه القرار في مشروع تعديلات قانون الموازنة العامة التي تطرحها الحكومة ومجلس النواب.