.

**رابعا : فرض العقوبات المالية خلافا لمبدأ الشرعية**

يُعد مبدأ الشرعية سمة مميزة لأغلب القوانين المُعاصرة نظرا لما يوفره من حماية لُحرية الفرد وضمانا لتصرفاته وإطمئنانا لنفسه مما قد يصدر عن هيئات الدولة من تعسف وإستبداد وملاحقات بسبب غياب النص التجريمي والعقابي ، فمبدأ الشرعية شديد الصلة بالعدالة ؛ لأنه يضمن للفرد دراية مسبقة بما هو مباح له وما هو محرم عليه وما يترتب على هذا الأخير من عقاب([[1]](#footnote-1)) . فلا يُعد الفعل أو الامتناع جريمة ، مالم يكن منصوصا عليه بهذه الصفة في القانون ، وعلى هذا فلا يحق محاكمة أي شخص عن فعل أو امتناع ، ما لم ينص عليه القانون باعتباره جريمة . ويُعبر عن هذه القاعدة في التشريع الجنائي الحديث بعبارة ( لا جريمة ولا عقاب إلا بنص )([[2]](#footnote-2)) . وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على هذه القاعدة في الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 19 ) التي نصت بأن: ( لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص .... ) . وعلى الرغم من أهمية القاعدة المذكورة لمساسها المباشر بحقوق الانسان والنص عليها صراحة في الدستور العراقي النافذ إلا أن المشرع العراقي خالف القاعدة المذكورة عندما ألحق بقانون الموازنة العامة لسنة 2018 نصا فرض بموجبه غرامة على واقعة استيراد المشروبات الكحولية من دون أن ينص أصلا على تجريم الواقعة المذكورة ، أي أن المشرع نص على العقوبة وأهمل النص على التجريم وهذا ما يُخالف قاعدة الشرعية . ونظرا لخطورة المخالفة التي ارتكبها المشرع العراقي فقد طُعن على قانون الموازنة أمام المحكمة الاتحادية العليا في أحدى الدعاوى التي قالت فيها المحكمة: ( ... وجد أن دعوى المدعين انصبت على الطعن بعدم دستورية المادة ( 17 / خامسا ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018 ونصها ( تفرض غرامة على المشروبات الكحولية المستوردة بنسبة 200 % ( مائتان بالمئة ) من قيمة البضاعة المستوردة على ان تستوفى في المنفذ الحدودي ) وقد وصف المدعون أن ذلك النص مخالف لأحكام المادة ( 19 / ثانيا ) من الدستور التي تقضي أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وان فرض عقوبة الغرامة على استيراد المشروبات الكحولية لا يُقابله نص يُجرم ذلك الفعل وتجد المحكمة الاتحادية العليا من قراءة المادة ( 17 / خامسا ) من قانون الموازنة العامة أن نصها قد فرض غرامة على المشروبات الكحولية المستوردة وتستوفى هذه الغرامة في المنفذ الحدودي الذي أُدخلت عبره المشروبات الكحولية المستوردة . والغرامة كما وصفتها المادة ( 85 / 6 ) من قانون العقوبات رقم ( 111 ) لسنة 1969 من العقوبات الأصلية التي تفرض على مرتكب فعل جرمّه القانون وعملية استيراد المشروبات الكحولية ليست من الأفعال التي جرمها نص في قانون العقوبات او غيره من القوانين العقابية لذا فإن فرض الغرامة على هذا الفعل مُخالف لأحكام المادة ( 19 / ثانيا ) من الدستور . وبناء عليه قرر الحكم بعدم دستورية نص المادة ( 17 / خامسا ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018 والغاؤه ... )([[3]](#footnote-3)) .

**الفرع الثالث**

**تسبب المُلحقات بالنيل من مصداقية الموازنات**

يعد مبدأ الصدقية من المبادئ المالية المستحدثة ويقصد به أن الأرقام الواردة في الموازنة والمتعلقة بالتكاليف والموارد ، يجب أن تقترب من الحقيقة ، ولا يمكنها أن تكون كذلك بدون أن تبنى على معطيات حقيقية ، وعلى توقعات تراعي الظروف الإقتصادية والإجتماعية السائدة في الدولة([[4]](#footnote-4)) .

إن لمبدأ صدقية الموازنة العامة فائدة عظيمة تبدو من خلال الثقة المشروعة التي يوفرها هذا المبدأ في قانون الموازنة العامة والنظام المالي للدولة ككل ، فالموازنة الصادقة تولد ثقة الأفراد في القانون المالي ، وتُسهم في شيوع الاستقرار في الدولة ، والاتجاهات الحديثة تذهب إلى أن الثقة المشروعة نحو القانون والدولة التي تضعه يعد أحد مبادئ الدولة الديمقراطية القانونية ، وقد قيل بأن الدولة الديمقراطية القانونية عندما تزود المواطنين بالحقوق أو تنظم مراكزهم القانونية لا يمكنها أن تمزح فتضع قوانين خادعة أو غير صادقة أو يستحيل تطبيقها([[5]](#footnote-5) ). وقد أدركت كثير من القوانين المالية أهمية مبدأ صدقية الموازنة العامة فنصت عليه صراحة من ذلك على سبيل المثل القانون المالي الفرنسي النافذ لسنة 2001 ([[6]](#footnote-6) )، والقانون التنظيمي المغربي النافذ لسنة 2015([[7]](#footnote-7) ) . أما قانون الإدارة المالية العراقي النافذ فقد جاء خلوا من نص يذكر مبدأ الصدقية صراحة بيد أن القانون المذكور ألمح إلى المبدأ عندما أستلزم أن تقدم الموازنة بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة بها([[8]](#footnote-8) ) ، وأن تحدد بدقة مصادر الإيرادات في الموازنة مع نفقات السنة المالية([[9]](#footnote-9) ) .

تأسيسا على ما تقدم فإن مبدأ الصدقية ينبغي أن يؤطر قانون الموازنة العامة ، وأن يُهيمن على نصوصه جميعها)[[10]](#footnote-10)(. بيد أن ذلك لم يتحقق في قوانين الموازنات العامة العراقية حيث قرن بها المشرع أحكاما لم تبن على معطيات حقيقية ، ولم تراع التوقعات والظروف المختلفة التي تمر بها الدولة مما أفقد تلك الأحكام والموازنة عموما الكثير من مصداقيتها . ومن الأمثلة التي تُذكر في هذا المقام احتساب حُصة إقليم كوردستان ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الموازنات العامة . فقد اعتاد المشرع العراقي منذُ موازنة سنة 2005([[11]](#footnote-11)) ، أن يحتسب لإقليم كوردستان نسبة ( 17 % ) من مجموع الإنفاق الفعلي ( الجاري والإستثماري ) للموازنة

العامة بعد استبعاد النفقات السيادية([[12]](#footnote-12)) .

إن النسبة المذكورة تم تحديدها على أساس نسبة سكان إقليم كوردستان من مجموع سكان جمهورية العراق ، وإذا كانت هذه النسبة على إفتراض صحتها مقبولة سنة 2005 ، فإنها لم تعد كذلك في الوقت الحاضر لتغير عدد السكان ، ومع ذلك بقيت النسبة المذكورة على حالها ولم يطرأ عليها تغير يذكر ؛ لأن الحكومة لم تلتزم بإجراء إحصاء وتعداد عام للسكان على الرغم من أن المشرع العراقي ألزمها مرارا في قوانين الموازنات بإجراء ذلك الإحصاء والتعداد([[13]](#footnote-13)) .

والحقيقة أن إمتناع الحكومة عن القيام بواجبها الإحصائي ، إضافة إلى أنه يشكل مخالفة

قانونية صريحة ، كما تقول المحكمة الإتحادية العليا([[14]](#footnote-14))، فإنه أفقد قوانين الموازنات صدقيتها ؛ لأن نسبة ( 17 % ) لم تعد تبنى على أسس حقيقية بل جزافية ، وهذا ما أثار حفيظة

ثُلة من النواب الذين ساورهم الشك حول صحة النسبة المذكورة([[15]](#footnote-15)). والغريب أن المشرع العراقي يعترف بأن نسبة ( 17 % ) تخلو من المصداقية بدليل أنه يكرر النص سنويا في قوانين الموازنات بوجوب أن يُعاد النظر في حصة إقليم كوردستان في ضوء نتائج الإحصاء والتعداد عند إجرائه ، وعلى أن يتم في ضوئه تحديد المبلغ الحقيقي لحصة الإقليم([[16]](#footnote-16) ).

وكان ينبغي على مجلس النواب أن يمارس دوره الرقابي ، وأن يحاسب الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية بسبب تراخيها في إجراء التعداد والإحصاء بيد أن ذلك لم يتحقق مما ينم عن وجود خلل واضح في أداء المجلس ، ويدل على أن الإستمرار باحتساب نسبة ( 17 % ) طيلة السنوات الماضية كان نتيجة إتفاقات رضائية بين الكتل السياسية داخل مجلس النواب([[17]](#footnote-17) ) .

والأسوء من كل ذلك أن التقديرات الجُزافية لم تقف عند احتساب حصة إقليم كوردستان وحدها بل شملت كذلك حصص المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، لأن المشرع أوجب أن يُراعى عدد سكان المحافظات عند احتساب حصصها من النفقات المذكورة ، وأن يُعاد النظر بالحصص في ضوء نتائج الإحصاء الذي لم ير النور لغاية الآن([[18]](#footnote-18)).

مهما يكن من أمر فإن المشرع العراقي يبدو أنه فطن إلى ابتعاد مسلكه في تحديد حصة إقليم كردستان عن المنطقية والصدقية ، فأراد أن يُقارب الواقع من خلال تخليه في موازنة سنة 2019 عن تحديد حصة أو نسبة ثابتة للإقليم واللجوء بدل عن ذلك إلى تحديد حصة الإقليم بحسب نفوس كل محافظة([[19]](#footnote-19)) ، وفي رأينا فإن الإشكالية لا تزال قائمة ، لأن المشرع لم يُحدد على وجه الدقة كيف تحسب نفوس المحافظة أتحسب على أساس أحصاء وتعداد عام جديد أم على أساس المعلومات المتوفرة لدى وزارات التخطيط والتجارة المستقاة من البطاقة التموينية أم أن الموضوع برمته يخضع لتقديرات وزارة المالية واتفاقات الكتل السياسية المهيمنة على مجلس النواب ؟

1. ( 3 ) جاسم العبودي ، التجريم والعقاب في اطار الواقع الاجتماعي ، دار الحكمة ، اربيل ، 1990 ، ص 33 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 4 ) د .اكرم نشأت ابراهيم ، الأحكام العامة في قانون العقوبات العراقي ، الطبعة الثانية ، مطبعة أسعد ، بغداد ، 1967 ، ص 40 – 41 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) قرار رقم ( 62 /اتحادية / اعلام / 2018 ) . منشور على موقع المحكمة الاتحادية [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) . د . عبد النبي اضريف ، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد ، مجلة دفاتر الحكمة ، العدد الثاني ، 24 نوفمبر ، 2015 ، ص 1 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 3 ) د . أحمد فتحي سرور ، القانون الجنائي الدستوري ، الشرعية الدستورية في قانون العقوبات ، الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجناية ، الطبعة الثالثة ، دار الشروق ، القاهرة ، 2004 ، ص 84 – 85 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 1) نصت المادة ( 27 ) من القانون المالي الفرنسي لسنة 2001 بأن : ( ... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة ، صادقة ، وأن تُعطي صورة صادقة عن أملاك الدولة ، ووضعها المالي ) . كما نصت المادة ( 32 ) من القانون ذاته بأن : ( تعرض القوانين المالية بصورة صادقة مجموع واردات الدولة وأعبائها ، يظهر صدقها من خلال المعلومات المتوافرة والتقديرات التي تنجم عنها ) .

   تُنظر نصوص القانون المالي الفرنسي النافذ لسنة 2001 على موقع الجمعية الوطنية الفرنسية التالي :

   <Http://www.assemblee-nationale.fr> [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 2 ) نصت المادة ( العاشرة ) من القانون التنظيمي المغربي النافذ بأن : ( تُقدم الدولة قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة ، ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوافرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يُمكن أن تنتج عنها ) . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 3) يُنظر القسم ( 1 ) من قانون الإدارة المالية لسنة 2004 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 4 ) يُنظر القسم ( 1 ) من قانون الإدارة المالية لسنة 2004 . [↑](#footnote-ref-9)
10. (5)Jules Kaseya,op.cit.p.7 [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 6 ) نصت الفقرة ( أ ) من المادة ( 12 ) من قانون الموازنة الفدرالية للعراق لسنة 2005 بأن :( تُحدد حُصة إقليم كردستان العراق من إجمالي النفقات الحاكمة ( المشتركة ) ب ( 17 % ) . وقد تكرر النص على النسبة المذكورة في الفقرة ( أ ) من المادة ( 13 ) من قانون موازنة 2006 ، والفقرة ( رابعا ) من المادة ( 17 ) من قانون موازنة 2008 ، والفقرة ( سابعا ) من المادة ( 17 ) من قانون موازنة 2009 ، والفقرة ( سابعا ) من المادة ( 16 ) من قانون موازنة 2010 ، والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 14 ) من قانون موازنة 2011 ، والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 13 ) من قانون موازنة 2012 ، والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 9 ) من قانون موازنة 2013 ، والفقرة ( أولا ) من المادة ( 9 ) ، والفقرة ( أولا ) من المادة ( 10 ) من قانون موازنة 2015 ، والفقرة ( أولا ) من المادة ( 9 ) من قانون موازنة 2016 ، والفقرة( أولا ) من المادة ( 8 ) من قانون موازنة 2017 . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 1 ) النفقات السيادية هي جزء من الإعتمادات العامة السنوية ، واظب المشرع العراقي على تخصيصها لجهات محددة على سبيل الحصر في قوانين الموازنات العامة ، والمتبقي من هذه الإعتمادات يعد نفقات عادية تُستقطع منها حصة إقليم كوردستان، والناتج بعد ذلك تُستخرج منه حصص المحافظات غير المنتظمة في إقليم .تنظر على سبيل المثل المادة ( 9 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 2 ) نصت الفقرة ( ب ) من المادة ( 19 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2008 بأن : ( تقوم الحكومة بإجراء إحصاء وتعداد سكاني في جميع أنحاء العراق في مدة لا تتجاوز 31 / 12 / 2008 ) . وقد تكرر على هذا الإلتزام في الفقرة ( ب ) من المادة ( 20 ) من قانون موازنة سنة 2009 ، والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 18 ) من قانون موازنة 2010 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 1 ) هذا ما وكدته المحكمة الإتحادية العليا في قرارها المرقم ( 69 / إتحادية / 2009 ) الذي جاء فيه : ( ... حيث أن عريضة الدعوى تضمن طلب الحكم بإلغاء القرار الصادر من مجلس الوزراء بعدد ( 304 ) المؤرخ ( 30 / 8 / 2009 ) حيث نصت الفقرة الأولى منه على ( الموافقة على مقترح غرفة عمليات التعداد العام للسكان والمساكن باستمرار إجراءات التأهيل والترقيم والحصر وإعداد الأطر الإحصائية وتنفيذ التعداد السكاني في شهر كانون الثاني سنة 2010 وذلك لمخالفته للفقرة ( ب ) من المادة ( 20 ) من قانون الموازنة العامة رقم ( 6 ) لسنة 2009 والتي نصت بأن ( تقوم الحكومة بإجراء إحصاء وتعداد السكان في جميع أنحاء العراق في مدة لا تتجاوز ( 31 / 12 / 2009 ) ولدى التأمل وجد أن تأجيل التعداد العام للسكان جرى بموجب قرار صدر من مجلس الوزراء برقم ( 304 لسنة 2009 ) بناء على التوصيات المقدمة اليه من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ومن الهيأة العليا للتعداد العام للسكان والمساكن التي تملك الصلاحية في تحديد التوقيتات للتعداد العام للسكان إستنادا الى نص الفقرة / أولا / من المادة ( 6 ) من قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم ( 40 ) لسنة 2008 والتي نصت بأن تتولى في / أولا( إقرار الخطة الشاملة للتعداد العام للسكان والمساكن والخطط الفرعية حسب مراحلها وتوقيتاتها الزمنية ومتطلباتها البشرية والمادية اللازمة لإنجاح التعداد ) . وأن مجلس الوزراء وإن كان يملك صلاحية إقرار تلك التوصيات الداخلة في صلاحياته الدستورية أستنادا الى الفقرة ( أولا ) من المادة ( 80 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلا أن تلك الصلاحية مقيدة بالمدة المحددة في قانون الموازنة العامة لعام ( 2009 ) والتي حددت بإجراء التعداد في مدة لا تتجاوز ( 31/ 12 / 2009 ) ولا يجوز لمجلس الوزراء تجاوز تلك المدة عند إجراء تأجيل التعداد ، لأن النصوص القانونية لا يمكن تجاوزها إلا عن طريق إلغائها أو تعديلها وفقا للسياقات التشريعية المتبعة وحيث أن المدة المعينة لإجراء التعداد العام للسكان في قانون الموازنة العامة الإتحادية لعام ( 2009 ) قد حددت بأن لا تتجاوز

    ( 31 / 12 / 2009 ) وأن مجلس الوزراء بقراره المرقم ( 304 ) والمؤرخ في ( 30 / 8 / 2009 ) قد قرر إجراء التعداد في شهر تشرين الثاني من عام ( 2010 ) ولما تقدم وحيث أن المدة المحددة لإجراء التعداد العام للسكان في قانون الموازنة الإتحادية لعام 2009 قد أنتهت دون تنفيذ إجراء التعداد العام للسكان في الموعد المقرر لذا فإن موضوع الدعوى أصبح خارج المستطاع بالعودة الى تاريخ مضى فضلا عن أن مجلس النواب عند إقراره قانون الموازنة العامة لعام 2010 نص على إجراء التعداد العام للسكان في موعد لا يتجاوز ( 31 / 12 / 2010 ) ..... مما يكون الحكم على وفق الطلب الوارد في عريضة الدعوى متعذرا إلا في الجانب الدستوري حيث وجدت المحكمة الإتحادية أن تجاوز الحكومة المدة المحددة في قانون الموازنة العامة لسنة 2009 لإجراء التعداد العام ينطوي على مخالفة قانونية إذ كان المقتضى التقدم بمشروع قانون لتعديل المدة المنصوص عليها في المادتين ( 20 ) و( 40 ) من قانون الموازنة العامة لسنة 2009 ، بناء على ما ورد من أسباب في القرار الوزاري المطعون بعدم قانونيته والذي لا يصلح من حيث التدرج التشريعي سببا لتعديل القانون لذا قررت المحكمة الإتحادية العليا تثبيت هذه المخالفة القانونية ..... ) . منشور على موقع المحكمة الإتحادية العليا :

    [WWW.Iraqja.iq](http://WWW.Iraqja.iq).تاريخ الزيارة 16 / 3 / 2017 [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 1 ) أثارت النائبة ( عالية نصيف جاسم العبيدي ) هذا الطرح داخل قبة مجلس النواب عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 بقولها : ( لماذا لم يكن هنالك تحديد نسبة لسكان الأقاليم . لمئة مرة نقول فلنشرع قانون التعداد السكاني العام حتى كل ذو حق يأخذ حقه . لماذا نحن نؤجل هذا القانون ونثير نفس الخلاف في كل موازنة بأن نضع موازنات إعتبارية ( كذا ) وليست موازنات حقيقية ؟ ) محضر جلسة رقم ( 31 ) الأربعاء ( 9 / 11 / 2016 ) منشورة على موقع مجلس النواب العراقي : [WWW.Parliament.iq.](http://WWW.Parliament.iq.تاريخ) تاريخ الزيارة 16 /3 / 2017 [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 2 ) تُنظر على سبيل المثل المادة ( 16 ) من قانون الموازنة لسنة 2011 ، والمادة ( 15 ) من قانون الموازنة لسنة 2012 ، والمادة ( 11 ) من قانون الموازنة لسنة 2013 ، والمادة ( 12 ) من قانون الموازنة لسنة 2015 ، والمادة ( 11 ) من قانون الموازنة لسنة 2016 ، والمادة ( 10 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . [↑](#footnote-ref-16)
17. (3 ) صرح رئيس مجلس النواب في إحدى مداخلاته التي طرحها أثناء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 بأن : ( هناك عدد من النصوص التي احتواها قانون الموازنة قائمة على أساس التفاهمات ضمن أطار مبدأ عام يتفق عليه بين الجميع ليس فيه تجاوز على أحد انما تأكيد لمبدأ عام وهذه ( يقصد الفقرة خامسا من المادة ثامنا من المشروع ) من بين النصوص التي حصل التفاهم عليها والقرار للمجلس ) .

    ينظر محضر جلسة رقم ( 35 ) ، الأحد ( 4 / 12 / 2016 ) منشورة على موقع مجلس النواب العراقي المشار اليه سابقا . تاريخ الزيارة 6 / 3 / 2017 . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 4 ) تُنظر على سبيل المثل المادة ( 10 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 . [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 1 ) تنظر الفقرة ( أولا ) من المادة ( 9 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2019 . [↑](#footnote-ref-19)