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

القصور التشريعي في قوانين الموازنة العامَّة الاتحادية في العراق

أطروحة دكتوراه تقدَّمت بها الطالبة
ضُحى علي سلمان الطائي

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

بإشراف
الأستاذ الدكتورة
سنـــاء محمـــد سدخـــان
أُستاذ التشريع المالي

١٤٤٥ هـ ٢٠٢٣م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلاَ تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلاَ تُحَمِّلْنَا مَا لاَ طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَآ أَنتَ مَوْلاَنَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة: الآية: (٢٨٦)

الإهداء

عن الإمام علي بن موسى الرضا (عليه السلام) (من لم يشكر المنعم من المخلوقين لم يشكر الله عز وجل).

الى من بلغ الرسالة وادى الأمانة ونصح الأمة إلى نبي الرحمة والهدى والنور نبينا محمد صلى الله عليه وآله الأطهار المنتجبين (عليهم السلام)

الى الملاذ الآمن الذي التجأ اليه كلما ضاقت بي امور الحياة مرقد أمير المؤمنين علي(عليه السلام)

إلى موطني الحبيب العراق العظيم الذي قال فيه الجواهري:

حييت سفحك عن بعد فحييني يا دجلة الخير يا أم البساتين

حييت سفحك ظمأنا ألوذ به لوذ الحمائم بين الماء والطين

يا دجلة الخير يا نبعا افارقه على الكراهة بين الحين والحين

إني وردت عيون الماء صافية نبعاً فنبعاً فما كانت لترويني

الى كل قطرة دم سقت نخيل الوطن فارتفع شامخاً وكل روح شهيد كسرت قيود الطواغيت وكل يتيم غسل بدموعه جسد ابيه الموسم بالدماء..... الى شهداء العراق جميعاً .

إلى من شجعني على العلم والمثابرة منبت الخير والتضحية والإيثار .... **أبي الغالي**.

إلى كبيرة القيمة والمقام ذات السيرة العطرة والدعاء الدائم لي بالخير..... **أمي الحنون** .

الى من انضج مفهوم العطاء في نفسي ،فجعلني عادلاً فيما اخذ ،معتدلاً فيما اعطي، الى المعطاء الذي لم يبخل بمساعدتي يوما ما ..... زوجي القاضي (**محمّد نوري عواد الطائي**).

الى نور عيني، وضوء دربي، ومهجة حياتي فلذات اكبادي وقلبي النابض... (**يوسف**، **مريم**، **منار**).

الى من تطيب بهن الحياة، الى من تهدأ نفسي بلقياهن، ويبسم الثغر لمحياهن... **اخواتي العزيزات**.

الى كل من علمني حرفاً، الى كل من ساندني ولو بكلمة او ابتسامة.

الباحثة

شكر وامتنان

الهي احمدك وانت للحمد اهل على حسن صنيعك إلي، وسبوغ نعمائك علي ، وجزيل عطائك عندي وعلى ما فضلتني من رحمتك و أسبغت علي من نعمتك، فقد اصطنعت عندي ما يعجز عنه شكري، ولولا احسانك الي وسبوغ نعمائك علي ما بلغت احراز حظي، ولا اصلاح نفسي، والصلاة والسلام على خير الخلق اجمعين أبا القاسم محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين.

أجدُ نفسي بعد الانتهاء من إعداد هذه الاطروحة مدينة بالشكر والامتنان والعرفان إلى **الاستاذ الدكتورة (سناء محمد سدخان)** التي تفضلت مشكورة لقبولها الإشراف على اطروحتي ولقد كانت لآرائها السديدة وتوجيهاتها أثر واضح في إثراء هذه الدراسة وإعدادها لتبصر النور بشكلها الحالي، وإنني اقدر جهودها التي بذلتها معي فجزاها الله خير الجزاء، كما لا يسعني في هذا المقام وقد انتهيت من إعداد هذه الدراسة إلا أن اتقدم بخالص شكري وتقديري إلى السادة رئيس لجنة المناقشة وأعضائها المحترمين لتفضلهم بقبول مناقشة اطروحتي والملاحظات التي سوف يقدمونها مما يعزز من رصانة الاطروحة.

كما اتوجه بشكري وامتناني وتقديري الى عميد المعهد **الاستاذ الدكتور(زيد عدنان العكيلي)** وجميع أساتذتي الأفاضل في معهد العلمين للدراسات العليا لا سيما الذين بذلوا جهدهم وزودونا بعلومهم في السنة التحضيرية ولم يبخلوا علينا بمعلوماتهم واخص بالذكر **(الاستاذ الدكتور علي القيسي والاستاذ الدكتور صعب ناجي والاستاذ الدكتور خالد خضير)**.

والشكر موصول إلى موظفي مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا ومكتبة كلية حقوق– جامعة النهرين وبقية مكتبات كليات القانون لما وجدت فيهم من اخلاق طيبة وروح المساعدة.

وفي الختام أقدم شكري إلى رفقاء مسيرتي العلمية والى كل من كان له فضل علي ولمن كان عوناً لي في اتمام هذه الاطروحة ولله الحمد اولاً وآخراً.

الباحثة

المستخلص

تعد ظاهرة القصور التشريعي ظاهرة قانونية عامّة يكاد لا يخلو منها أي نظام قانوني وضعي، فالتشريع هو عمل من صنع البشر وما ينسب إلى البشر لا يخلو من القصور ولا يستطيع بلوغ الكمال لما قد يصيب العمل الإنساني من نقص سواء بالعلم أو الصياغة فيحتوي النص التشريعي نتيجة ذلك إما نقص أو غموض أو تعارض مع غيره من النصوص.

ومن التشريعات ذات الأهمية الخاصّة هو قانون الموازنة العامة الاتحادية فقد اعترى القصور التشريعي بعضاً من نصوصه، ممّا ولَّد آثاراً سلبية انعكست بشكل جليّ على الأشخاص ومؤسسات الدولة وعلى عمل وحدات الانفاق وما ترتب عليه من تعطيل الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة للدولة.

وقد تناولنا عيوب الصياغة التشريعية في قانون الموازنة العامة الاتحادية بشقّيها العيوب الشكلية المتمثلة بمخالفة قواعد واجراءات صياغة قانون الموازنة الاتحادية وعيب التكرار والخطأ المادي، فضلاً عن العيوب الموضوعية المتمثلة بالخطأ القانوني والغموض والتعارض، كذلك الامتناع التشريعي والنتائج المترتبة عليه في نصوص قانون الموازنة العامة.

وتبرز اهمية الدراسة بشكل مركز وواضح حول المعالجات القضائية وغير القضائية لسد هذا القصور التشريعي في نصوص قانون الموازنة العامة من خلال السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وقد تجسّد دور السلطة التشريعية في سد القصور من خلال إمكانية تعديل التشريع وإقرار الموازنة التكميلية، ودور السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصيل في إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية في معالجة القصور التشريعي من خلال إصدار الانظمة والتعليمات والدور الرقابي الذي تضطلع به، كما للقضاء دورٌ في سد القصور التشريعي عن طريق الرقابة والاجتهاد الذي يقوم به القاضي لأجل تفسير النص الغامض والمتعارض.

وفي خاتمة الدراسة حدّدنا أهم الاستنتاجات وقدّمنا مجموعة من المقترحات للإجابة على الاسئلة التي يثيرها موضوع القصور التشريعي لقانون الموازنة العامة الاتحادية في العراق .

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١.	**المقدمة**	١-٤
٢.	**الفصل الاول** **ماهية القصور التشريعي في قوانين الموازنة العامة الاتحادية**	٥-٥٥
٣.	**المبحث الأول/ التعريف بالقصور التشريعي لقانون الموازنة العامة الاتحادية**	٦
٤.	المطلب الأول/ مفهوم القصور التشريعي	٧
٥.	الفرع الأول/ مدلول القصور التشريعي	٨-١١
٦.	الفرع الثاني/ أسباب القصور التشريعي وأنواعه	١٢-١٨
٧.	المطلب الثاني/ ذاتية القصور التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية	١٩
٨.	الفرع الأول/ خصائص القصور التشريعي	٢٠-٢٢
٩.	الفرع الثاني/ تمييز القصور التشريعي عن غيره	٢٣-٢٦
١٠.	**المبحث الثاني/التعريف بالموازنة العامة الاتحادية**	٢٧
١١.	المطلب الأول/ مفهوم الموازنة العامة الاتحادية	٢٧
١٢.	الفرع الأول/ مدلول الموازنة العامة الاتحادية	٢٨-٣١
١٣.	الفرع الثاني/ الطبيعة القانونية للموازنة العامة الاتحادية	٣٢-٣٦
١٤.	المطلب الثاني/ ذاتية قانون الموازنة العامة الاتحادية	٣٧
١٥.	الفرع الاول/خصائص الموازنة العامة الاتحادية وتمييزها عن غيرها	٣٧-٤٤
١٦.	الفرع الثاني/مكونات الموازنة العامة الاتحادية	٤٥-٥٥
١٧.	**الفصل الثاني** **أحكام القصور التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية**	٥٦-١٠٦
١٨.	**المبحث الأول/ عيوب الصياغة التشريعية في قانون الموازنة العامة الاتحادية**	٥٧
١٩.	المطلب الأول/ العيوب الشكلية للصياغة التشريعية في قانون الموازنة العامة الاتحادية	٥٨
٢٠.	الفرع الأول/ مخالفة قواعد وإجراءات صياغة قانون الموازنة العامة الاتحادية	٥٩-٦٢
٢١.	الفرع الثاني/ التكرار والخطأ المادي في قانون الموازنة العامة الاتحادية	٦٣-٦٨
٢٢.	المطلب الثاني/العيوب الموضوعية في صياغة نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	٦٩
٢٣.	الفرع الاول/الخطأ القانوني والغموض في صياغة نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	٧٠-٧٩
٢٤.	الفرع الثاني/تعارض نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	٧٩-٨٥
٢٥.	**المبحث الثاني/ الامتناع التشريعي في نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية**	٨٦
٢٦.	المطلب الأول/ الامتناع عن تشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية	٨٧

٢٧.	الفرع الأول/ مفهوم الامتناع التشريعي لقانون الموازنة العامة الاتحادية وعناصره	٨٨-٩١
٢٨.	الفرع الثاني / الانفراد التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية	٩٢-٩٧
٢٩.	المطلب الثاني/ النتائج المترتبة على الامتناع التشريعي لقانون الموازنة العامة الاتحادية	٩٨
٣٠.	الفرع الأول/ الفراغ التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية	٩٩-١٠٠
٣١.	الفرع الثاني/ تطبيقات الفراغ التشريعي لنصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	١٠١-١٠٦
٣٢.	**الفصل الثالث** **معالجة آثار القصور التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية**	١٠٧-١٦١
٣٣.	**المبحث الأول/ آثار القصور التشريعي في مبدأ الأمن القانوني لقانون الموازنة العامة الاتحادية**	١٠٨
٣٤.	المطلب الأول/ أثر قصور نصوص قانون الموازنة العامة بالنسبة للمخاطبين بأحكامه	١٠٩
٣٥.	الفرع الأول / الآثار المتعلقة بوضوح قواعد الموازنة العامة وعلم المخاطبين بها	١١٠-١١٣
٣٦.	الفرع الثاني/ اثر قصور نصوص قانون الموازنة العامة في احترام حقوق المخاطبين بأحكامه	١١٤-١١٦
٣٧.	المطلب الثاني / أثر قصور نصوص قانون الموازنة العامة في اعمال السلطات العامة	١١٧
٣٨.	الفرع الأول/ أثر قصور نصوص قانون الموازنة العامة في عمل السلطة التنفيذية	١١٨-١٢٢
٣٩.	الفرع الثاني/ اثر قصور نصوص قانون الموازنة العامة في عمل السلطة التشريعية	١٢٣-١٢٨
٤٠.	**المبحث الثاني/ وسائل معالجة القصور التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية**	١٢٩
٤١.	المطلب الأول/ المعالجات غير القضائية لقصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	١٣٠
٤٢.	الفرع الأول/ دور السلطة التشريعية في معالجة قصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	١٣١-١٣٤
٤٣.	الفرع الثاني/ دور السلطة التنفيذية في معالجة قصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية	١٣٥-١٤٢
٤٤.	المطلب الثاني/ المعالجات القضائية لقصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية.	١٤٣
٤٥.	الفرع الأول/ دور المحكمة الاتحادية العليا في سد قصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية.	١٤٤-١٥٤
٤٦.	الفرع الثاني/ دور مجلس الدولة العراقي في سد القصور التشريعي لقانون الموازنة العامة الاتحادية.	١٥٥-١٦١
٤٧.	**الخاتمة**	١٦٢-١٦٧
٤٨.	**قائمة المصادر**	١٦٨-١٨١
٤٩.	**الملخص باللغة العربية والانكليزية**	A