



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان _ كلية القانون

الدراسات العليا _ الماجستير

قسم القانون العام

تقييد سلطة مجلس النواب في التشريعات المالية في ظل

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

رسالة ماجستير تقدّم بها الطالب

محمد قاسم منخي

إلى مجلس كلية القانون في جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

أستاذ القانون الدستوري

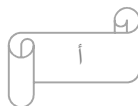
د. رحيم حسين موسى

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَإِنْ مِنْ شَيْءٍ إِلَّا عِنْدَنَا خَزَائِنُهُ وَمَا نُنْزِلُهُ إِلَّا بِقَدَرٍ مَعْلُومٍ)

صدق الله العلي العظيم

سورة الحجر، آية (٢١)



الإهداء

مُنذُ لحظة البدء كُنْتُما قَبْساً من نورِ أضاءِ لي غياهب الحياة ومنحني شُعلةً أقتبسُ منها
ضوءاً يهدي لما هو أقومُ . . والدتي ووالدي أُهدي لكما نِزراً من سيلِ عطائكما . .

إلى شقيقتي زهراء وفاءً لسنوات العمر التي قضيناها معاً . . .

محبةً ستدوم إلى الأبد . .

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله الذي جعل الحمد ثناءً لنعمته وكثير إحسانه والصلاة والسلام على أشرف خلق الله محمدٍ صلى الله عليه وعلى أهل بيته الأطهار وسلم تسليماً . . .

بعد أن انتهيت من كتابة رسالتي هذه أقدم بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري إلى أستاذي الفاضل الدكتور (رحيم حسين موسى) لقبوله الإشراف على هذه الرسالة والذي أثّرني بسعة علمه وحسن تواضعه وتعهديني بتقديم النصيحة والمشورة واتسع صدره لأسئلتني واستفساراتي وكان لآرائه وتوجيهاته المتميزة أكبر الأثر في إنجاز هذا العمل فجزاه الله تعالى عني خير الجزاء وأدامه ومتعه بموفور الصحة والعافية.

كما أقدم بالشكر والامتنان إلى جميع أساتذتي الأجلاء في قسم القانون العام وجميع الموظفين العاملين في كلية القانون على ما قدموه من تعاونٍ وجهدٍ خلال مدة الدراسة . .

وأخيراً أقدم بالشكر لكل من أتاح لي الفرصة في إكمال دراستي وساعدني بالمعلومة وإثراء الثقافة القانونية وساعدني في الحصول على المصادر أو قدّم لي النصيحة وأسأل الله التوفيق للجميع .

الباحث

الملخص

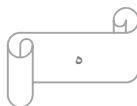
إنّ للدستور بعدّه الوثيقة القانونية الأعلى في الدولة مهمتين أساسيتين يوضع بهدف تحقيقهما، الأولى هي أن ينشئ الهيئات العامة المختلفة ويمنحها السلطات اللازمة لأداء وظيفتها المناطة بها، والثانية هي حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم التي اكتسبوها بوضع القيود والحدود على الهيئات العامة التي أنشأها ورسم السبل التي يتوصل بها إلى إلزام تلك الهيئات حدودها التي قُيدت بها.

وقد حددت الدساتير وظيفة البرلمان بالتشريع وقيامه بوضع قواعد عامة مجردة تحكم تصرفات الجماعة داخل كيان الدولة، إلّا أنّ البرلمان لا يمارس هذه الوظيفة بحرية مطلقة وكما يرغب بلا ضوابط ولا حدود، فهو يلتزم بما رسمه له الدستور وقيده به من قيود في ممارسة وظيفته، وبالخصوص في مجال التشريع المالي الذي يعد الميدان الأوسع لوضع القيود على صلاحيات البرلمان في الخوض به وتنظيم مجالاته، وأهم هذه القيود هو مشاركة السلطة التنفيذية له في ممارسة العمل التشريعي المالي مما يؤدي إلى تعاظم السلطة التنفيذية وتقويتها على حساب البرلمان، الأمر الذي يضعف المؤسسة التشريعية ويحول نظيرتها التنفيذية إلى سلطة تحتل مركز أسمى من مركزها وتكون لها الهيمنة عليها ويُهْمش بالتالي دور البرلمان لصالح الحكومة في ممارسة الوظيفة التشريعية في الجانب المالي، فيكون للأخيرة حق المبادرة التشريعية، وتقييد التعديلات البرلمانية عليها، والتدخل بتنظيم المسائل المالية بواسطة تشريعات فرعية خاصة بها تزيد من هيمنتها في هذا الجانب المهم من عمل الدولة.

كما وأنّ النظام البرلماني بوصفه نظاماً يعتمد على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فصلاً معتدلاً يسمح لهما بالتعاون والتوازن والرقابة المتبادلة والتأثير والمساواة فيما بينهما شهد تطوراً خطيراً بوضع القيود على صلاحية السلطة التشريعية بتنظيم الجانب المالي تشريعياً، إذ بدأت الفوارق بالتقلص بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية باعتبارها ممثلة الشعب وتراجع المبدأ الأساس في نشأة النظام البرلماني ومبدأ القانونية الذي لم يوجد إلّا لمنع السلطات غير المُنتخبة من الشعب من التنظيم المالي، إذ يعد ذلك مساساً بفكرة الفصل بين السلطات والأساس الذي تقوم عليه من تعاون وتوازن وتأثير يؤدي في النهاية إلى هيمنة السلطة التنفيذية وزيادة نفوذها باستئثارها بالجانب المالي المهم الذي يعطيها التفوّق والقدرة على بسط هيمنتها على ما عدا ذلك من مجالات الدولة المختلفة.

قائمة المحتويات

| الصفحة | المحتويات |
|--------|------------------------------------------------------------------|
| أ | الآية |
| ب | الاهداء |
| ج | الشكر والعرفان |
| د | الملخص |
| ٧-١ | المقدمة |
| ٥٦-٧ | الفصل الأول: اختصاص السلطة التشريعية في سن التشريعات المالية |
| ٣٢-٨ | المبحث الأول: التشريعات المالية وتفرد السلطة التشريعية في سنّها |
| ٢٢-١٠ | المطلب الأول: مفهوم التشريعات المالية |
| ١٦-١١ | الفرع الأول: تعريف التشريعات المالية |
| ٢٢-١٦ | الفرع الثاني: ذاتية التشريعات المالية |
| ٣٢-٢٢ | المطلب الثاني: مبدأ الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٢٧-٢٣ | الفرع الأول: تعريف الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٣٢-٢٧ | الفرع الثاني: أساس الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٥٦-٣٢ | المبحث الثاني: تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٤٤-٣٣ | المطلب الأول: مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٤٠-٣٤ | الفرع الأول: معنى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٤٤-٤٠ | الفرع الثاني: أسباب تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٥٦-٤٤ | المطلب الثاني: صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية |
| ٤٨-٤٥ | الفرع الأول: التراجع الموضوعي |



| | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| ٥٦-٤٨ | الفرع الثاني: التراجع الإجرائي |
| ١٢٠-٥٦ | الفصل الثاني: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في التشريعات المالية |
| ٩٤-٥٧ | المبحث الأول: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة والضرائب |
| ٧٣-٥٨ | المطلب الأول: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في قانون الموازنة العامة |
| ٦٤-٥٩ | الفرع الأول: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في مرحلة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة |
| ٧٣-٦٤ | الفرع الثاني: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في مرحلة إقرار الموازنة العامة |
| ٩٤-٧٣ | المطلب الثاني: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الضرائب |
| ٨٥-٧٤ | الفرع الأول: مبدأ قانونية الضريبة وإمكانية التفويض فيه |
| ٩٤-٨٥ | الفرع الثاني: اتساع دور السلطة التنفيذية في المجال الضريبي |
| ١٢٠-٩٤ | المبحث الثاني: مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض والرسوم العامة |
| ١٠٩-٩٥ | المطلب الأول: تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض العامة |
| ١٠١-٩٦ | الفرع الأول: التنظيم القانوني للقرض العام |
| ١٠٩-١٠١ | الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة مجلس النواب في تشريع القرض العام |
| ١٢٠-١٠٩ | المطلب الثاني: تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة |
| ١١٤-١١٠ | الفرع الأول: سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة |
| ١٢٠-١١٤ | الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة |
| ١٢٨-١٢٠ | الخاتمة |
| ١٤٤-١٢٨ | المصادر والمراجع |
| A | Abstract |

المقدمة

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

إن تطورات الحياة المختلفة في مجالاتها المتنوعة وتعدد مصالح الأفراد وتعارضها أفضت إلى ضرورة وجود مجتمع سياسي منظم يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للجماعة من خلال القيام بالوظائف التي تحقق ذلك بصورة مؤسسة ومنظمة توجب إخضاع جميع الأفراد للقواعد القانونية التي تحكم تلك الجماعة، وبسبب الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها هذه القواعد القانونية بعدّها أداة تنظيمية لا غنى عنها كان لا بد لها أن تكون صادرة عن سلطة ذات شرعية دستورية تمثل الشعب وتتمتع بثقته فيما تسنّه من قوانين، وقد قامت السلطة التشريعية بهذا الدور الرئيس بعدّها السلطة التي تملك القدرة على تنظيم العلاقات داخل المجتمع من خلال القوانين التي تضعها بالاستناد إلى اختصاصها التشريعي الأصل وكونها سلطة منبثقة عن الإرادة الحرة للناخبين واختيارهم لمن يمثلهم في هذه الهيئة وتقويضهم مهمة سن القوانين النازمة للجماعة في مجالات الحياة كافة مما لا يدع مجالاً للشك بأن الاختصاص التشريعي هو اختصاص أصيل منعقد للسلطة التشريعية تمارسه وفقاً للإطار الدستوري الذي أناط بها هذه الوظيفة ورسم لها ملامح مباشرتها، في الوقت الذي تختص فيه السلطة الأخرى وهي السلطة التنفيذية بوظيفة تطبيق القوانين وإدارة مرافق الدولة العامة وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي أفرز سلطتين أساسيتين لكل منهما وظيفتها ودورها الخاص الذي تمارسه بدرجة من التعاون والصلة مع نظيرتها وفقاً لما تتطلبه وقائع الأمور وطبيعة العمل القانوني والسياسي والإداري الذي لا يتم بالاستقلال التام والفصل المطلق.

وقد كانت المسائل المالية هي المناسبة التاريخية لنشأة المجالس النيابية في دول معينة ثم انتشارها في أغلب البلدان، إذ أدى الإسراف بفرض الضرائب واتباع سياسات مالية احتكارية ومجحفة بحق الأفراد إلى ثورة الشعوب وإخضاع الحكام لهيئات تمثيلية تطورت مع مرور الوقت لتفرز البرلمانات في صورتها الحديثة والمعاصرة كسلطة مختصة بتشريع القوانين لتنظيم مختلف جوانب الحياة في الدولة ومنها الجانب المالي الذي يعد جزءاً من الاختصاص التشريعي للبرلمان، إلا أنه بمرور الوقت وزيادة تعقيد الحياة المعاصرة تراجعت الوظيفة التشريعية للبرلمانات وتقلص نطاقها خصوصاً مع إقرار الدساتير لصلاحيات متزايدة للسلطة التنفيذية، إذ عملت بعض النظم الدستورية

على تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان لا سيما في الجانب المالي حتى أصبح دور البرلمان محدوداً من الناحية التشريعية، وأصبحت ظاهرة توسع صلاحيات السلطة التنفيذية المالية سمة مميزة للنظم الدستورية المعاصرة.

وقد أرسى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مبدأ الانفراد التشريعي لمجلس النواب في مختلف مجالات التشريع ومنها التشريع المالي من حيث الأصل، إلا أنه عاد وضيّق من نطاق الاختصاص التشريعي لا سيما في تشريع القانون المالي الأهم وهو قانون الموازنة العامة، وعند تدقيق النظر في أحكام الدستور نجد أنها قد ضيّقت من الصلاحية التشريعية في المجالين المالي والاقتصادي لمجلس النواب إلى الحد الذي يمكن القول أنها تكاد تضمحل في بعض الجوانب، بحيث لا يتعدى دور مجلس النواب فيها إجازة أو تمرير ما تقدمه السلطة التنفيذية من مشروعات قوانين دون أن يملك توجيه الأخيرة أو تعديل ما قدمته بالإضافة أو الاستحداث أو الحذف.

ثانياً: أهمية الدراسة

ينطوي موضوع الدراسة على أهمية بارزة في الجانبين النظري والعملي على السواء، إذ تتمثل الأهمية النظرية في فهم كيفية تشريع القوانين المالية في الدولة، وتحليل العلاقة بين السلطات العامة فيها، وذلك من خلال توضيح مدى استقلالية السلطة التشريعية ومدى تأثير القوانين المالية بالقرارات الحكومية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه المساهمة في تطوير الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم الجانب المالي، فعند تقييم تدخل السلطة التنفيذية في عملية تشريع القوانين المالية ومدى توافقه مع القانون وتحليل الآثار المترتبة عليه، فإن ذلك يساعد في صياغة إطار قانوني أكثر عدالة ودقة، كما أن دراسة العوامل المؤثرة على عملية بناء التشريع المالي للدولة يساهم في تطوير نظريات جديدة حول الحكم والسلطات العامة والإدارة المالية، وتحقيق توازن فعال بين السلطات، وضمان عدم تجاوز إحدى السلطات للصلاحيات الدستورية المقررة لها، كما يمكن للدراسة أن تساهم في إثراء النقاش القانوني والأكاديمي وتوسيع الفهم حول العلاقة بين التشريع المالي والإدارة الصحيحة للدولة وتقدمها، للعمل على تحسين الأنظمة التشريعية والمالية لضمان تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

أما الأهمية العملية للدراسة فتبرز من كون الموضوع من المواضيع العملية التي تؤثر مباشرة على حياة المواطنين وعمل الدولة، فمن خلال دراسة طبيعة التشريعات المالية ودور السلطات العامة في تشريعها نصل إلى معرفة مدى التزام السلطات بالضوابط الدستورية والقانونية وحدود كل منها في التدخل بتشريع القوانين المالية وتحليل الأثر المترتب على ذلك من خلال التحقق من تحسين الكفاءة الاقتصادية ومعرفة ما إذا كانت السياسات المالية تحقق التنمية والنقد للبلد والاستقرار والتوافق بين السلطات فيها، وكذلك حماية حقوق المواطنين المالية وتوزيع الموارد بشكل عادل، وأخيراً يساعد البحث في اكتشاف نقاط الضعف في النظام القانوني المتعلق بالجانب المالي والعمل على إصلاح ذلك وتحسين إدارة أموال الدولة بكفاءة وإتقان.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتلخص إشكالية الدراسة في الكشف عن مدى استقلالية مجلس النواب العراقي في تشريع القوانين المالية، ومعرفة العوامل التي تحد من اختصاصه في هذا المجال، بمعنى آخر إلى أي مدى يتمتع مجلس النواب العراقي بالاستقلال في سن القوانين المالية، وما الذي يؤثر أو يحد من اختصاصه في تشريع تلك القوانين؟، وهذا ما يتطلب التطرق إلى أبعاد مهمة في البحث لا سيما البعد الدستوري ودرجة مطابقة الواقع السائد مع النظام الدستوري القائم، والبعد الاقتصادي من حيث قدرة مجلس النواب في التحكم بالسياسات المالية للدولة بكفاءة وحرص على الصالح العام، وكذلك التطرق إلى وسائل تأثير كل سلطة على غيرها من السلطات ومدى تحقيق التوازن الذي يتطلبه المجال المالي للدولة بصورة متكاملة، وتبرز من خلال البحث مجموعة من التساؤلات التي تسعى الدراسة للإجابة عنها أهمها:

١. ما المقصود بمبدأ الانفراد التشريعي في التشريعات المالية؟ وما هي الأسباب التي تجعله في

تقدم أو إنحسار؟

٢. ما هي صور تراجع مبدأ الانفراد التشريعي في التشريعات المالية؟

٣. ما هي مظاهر تقييد الاختصاص التشريعي لمجلس النواب العراقي في التشريعات المالية

المختلفة؟

رابعاً: منهج الدراسة

ستعتمد الدراسة المنهج التحليلي كمنهج رئيسي للبحث، وذلك من خلال توظيفه في تحليل النصوص الدستورية والقانونية النافذة، والبحث في القرارات والأحكام القضائية، لتقصي إرادة المشرع الظاهرة والضمنية واستقراء توجه القضاء الدستوري بوصفه الحامي لنصوص الدستور والحافظ للحقوق والحريات العامة، وتبسيط الضوء بصورة مركزة على موقف دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إزاء القوانين ذات الطابع المالي وآلية تشريعها، ودور القضاء الدستوري في رسم الحدود الدستورية لمجلس النواب في تشريع هذه القوانين كمحاولة لتقييم تجربة العراق من خلال بيان الإيجابيات والكشف عن السلبيات، ووضع الحلول الكفيلة بالمعالجة.

خامساً: نطاق الدراسة

من المعلوم أن هناك عدداً من المجالات التي يشرع فيها مجلس النواب تمس مختلف جوانب الحياة، إلا أن دراستنا هذه تتركز في البحث في أحد هذه المجالات وهو المجال المالي، دون الخوض في اختصاصات البرلمان الأخرى ومجالاته التشريعية، ومن جهة أخرى أن الميدان المالي للدولة يشتمل على عدة أنواع من التشريعات المالية تغطي دراستنا بالبحث منها قوانين الموازنة العامة والضرائب والرسوم والقروض، هذا ولكون الأمور المالية تنظم من خلال القواعد القانونية التي تعالج هذا الميدان، سواء كان مصدرها الدستور أم التشريع العادي أم الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية، سنتناول في الدراسة مجموعة القواعد التي تنظم مالية الدولة كما حددها الدستور العراقي والتشريعات القانونية، ويتم ذلك من خلال البحث في نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ المعدل، وقانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩، وقوانين الموازنات العامة المتعددة، والنظام الداخلي للمجلس النواب لعام ٢٠٢٢، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لعام ٢٠١٩.

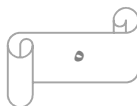
سادساً: الدراسات السابقة

١. موقف القضاء الدستوري من تشريع القوانين ذات الطابع المالي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير للباحث إياس حسام حمودي الساموك، مقدمة إلى معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، ٢٠٢٢.

تتناول هذه الدراسة تكوين المحاكم الدستورية في العراق والدول المقارنة، من حيث بيان آلية تشكيلها وشروط عضويتها وكيفية ممارسة عملها، والحجية التي تتمتع بها قراراتها وأحكامها، وبيان اختصاصات هذه المحاكم، ومعها المبادئ والأحكام الصادرة بهذا الشأن، كما تتناول رقابة القضاء الدستوري على تشريع القوانين المالية، حيث تسعى للإجابة على أسئلة أبرزها من هي الجهة القضائية المسؤولة عن الرقابة على القوانين المالية في العراق والدول المقارنة ومن هي الجهة التي لها الحق في الطعن، والسند الذي تستند إليه الأحكام التي تصدرها المحاكم الدستورية، وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا بكونها تبحث في دور القضاء الدستوري في عملية الرقابة على دستورية القوانين ذات الطابع المالي وطرق الطعن في دستورتها ونتائج ذلك وآثاره، ومع أنها تتطرق إلى اختصاصات السلطات العامة في تشريعها إلا أنها تركّز البحث في الدور الرقابي للمحاكم الدستورية في العراق والدول المقارنة على هذا النوع من القوانين بصورة خاصة، أما دراستنا فهي تبحث في عملية تشريع القوانين المالية وتسلط الضوء على الأدوار التي تقوم بها السلطات العامة في مراحل تشريعها المتعددة بالإضافة إلى التركيز على مواطن القيود الواردة على اختصاص السلطة التشريعية في تشريع القوانين المالية بأنواعها المختلفة.

٢. حدود السلطة التشريعية في سن القوانين الضريبية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير للباحثة إيناس عبد الحسين ارحيمة، مقدمة إلى كلية القانون الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٨.

تركز هذه الدراسة على المبادئ الأساسية للضرائب كمبدأ قانونية الضريبة، ومبدأ عدم رجعية القانون الضريبي على الماضي، ومبدأ العدالة الضريبية، ومبدأ استقلال القانون الضريبي عن قانون الموازنة العامة، بالإضافة إلى أهم المبادئ التي يقوم عليها نظام الضرائب السليم، وهي أربعة مبادئ رئيسية تتمثل بمبدأ العدالة أو المساواة الذي أصبح فيما بعد مبدأً دستورياً نصت عليه أغلب الدساتير، فضلاً عن مبدأ اليقين الضريبي، ومبدأ الملاءمة الضريبية، ومبدأ الاقتصاد في نفقات جباية الضريبة



وتعتبر هذه المبادئ بمجموعها حدوداً دستورية وفلسفية، تمثل ضمانات مهمة للمكلفين على السلطة التشريعية التقيد بها عند سن القانون الضريبي دون غيره من القوانين المالية الأخرى. هذا وتبحث الدراسة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين الضريبية، إلى جانب الرقابة الذاتية من قبل المجالس النيابية، ورقابة الرأي العام، وبهذا تختلف هذه الدراسة عن دراستنا بكونها تبحث في نوع محدد من التشريعات المالية وهي الضرائب العامة، من حيث التعريف بها، وبيان المبادئ الدستورية والفلسفية التي تقوم عليها، ومدى اختصاص السلطات العامة في تشريعها، والرقابة على دستورتها وطرق الطعن بها والنتائج المترتبة على ذلك، أما دراستنا فتشمل أنواع التشريعات المالية الأخرى بالإضافة إلى الضرائب كقانون الموازنة العامة والرسوم والقروض من حيث آلية تشريعها، ومدى اختصاص السلطات العامة في عملية التشريع، والتقيد الوارد على اختصاص السلطة التشريعية عند قيامها بتشريع هذه الأنواع من القوانين.

سابعاً: هيكل الدراسة

لأجل توضيح موضوع دراستنا وإبراز الإجابة على إشكالياتها، اقتضى ذلك بحث الموضوع في خطة قوامها فصلين، تتجسد بما يأتي:

١. الفصل الأول: اختصاص السلطة التشريعية في سن التشريعات المالية، بحثنا ذلك من خلال

تسليط الضوء على بيان التشريعات المالية وتفرّد السلطة التشريعية في سنّها في المبحث الأول، ومن ثمّ بحثنا في تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية في المبحث الثاني.

٢. الفصل الثاني: مظاهر تقيد سلطة مجلس النواب في التشريعات المالية، بحثنا مظاهر تقيد

سلطة مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة والضرائب في المبحث الأول، وخصّصنا المبحث الثاني للبحث في مظاهر تقيد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض والرسوم العامة.

وتنتهي دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات التي توصلت لها، وأبرز التوصيات التي تمخضت عنها.

الفصل الأول

اختصاص السلطة التشريعية في سن التشريعات المالية

الفصل الأول

اختصاص السلطة التشريعية في سن التشريعات المالية

إن التشريع في جوهره تعبير عن حاجات المجتمع، وأداة ضرورية لتنظيم جانب معين من حياة الأفراد في وقتٍ ما من خلال قيام سلطة مختصة دستورياً بممارسة عملية التشريع ومعالجة الموضوعات المختلفة التي تحتاج للتنظيم، وهي السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال والتي تمتاز بمكانة عالية، لأنها تمثل إرادة الشعب وتسمح بمشاركة الأفراد في الحياة السياسية وحكم الدولة، ولذلك بدأ النظام الدستوري في العراق مسعاه نحو بناء دولة حديثة تتبع القانون بأن وضع دستوراً للدولة حدد نظامها السياسي بكونها دولة تعتمد النظام البرلماني الذي أسند للبرلمان وظيفة تشريع القوانين بصورة حصرية ومستقلة.

ومما لا شك فيه أن المالية العامة للدول الحديثة هي المورد الحيوي الذي يغذي وظائف الدولة ويرسم سياساتها الاستراتيجية وبرامجها العامة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى المستويين الداخلي والخارجي، ولهذه الأهمية المحورية التي يتمتع بها الجانب المالي فقد أعطت أغلب الأنظمة الدستورية للبرلمان أمر تنظيمها ومراقبتها والأشراف عليها فسمي بالاختصاص المالي للبرلمان وهو من أقدم الاختصاصات التي ارتبط بها نشوء البرلمانات وتطورت سلطاتها من خلاله، استناداً لإعطاء وظيفة تنظيم الجانب المالي الماس بحقوق الأفراد ومصالحهم للسلطة النائبة عن الشعب، فهي خير من يحرص على حقوقه ويحفظ المصلحة العامة للدولة، وبناءً على هذا سار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بإعطائه وظيفة تنظيم الجانب المالي لمجلس النواب كاختصاص دستوري أصيل لا يمكن التنازل عنه أو التهاون فيه، مع ملاحظة أن هذا المسار وبتطور الزمن لم يبق على حاله بل طرأت عليه تغييرات أدت إلى تراجعها بسبب عوامل عديدة ومبررات مختلفة أفضت إلى أن لا يكون أمر تنظيم الجانب المالي محصوراً بالسلطة التشريعية بصورة مطلقة وإنما جعلت من هذه العملية مجالاً للتعاون والاشتراك بين السلطات ابتغاء تحقيق أقصى قدر من الدقة والكفاءة التشريعية.

وبغية بيان التعريف بالتشريعات المالية وتوضيح اختصاص السلطة التشريعية بسنها من خلال مبدأ الانفراد التشريعي، وكذلك توضيح التراجع الذي طرأ على هذا المبدأ وأسبابه، سنقسم هذا الفصل على مبحثين نخصص المبحث الأول منه لبيان التشريعات المالية وتفرد السلطة التشريعية في سنها، والمبحث الثاني لتوضيح تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية.

المبحث الأول

التشريعات المالية وتفرد السلطة التشريعية في سنها

تعد التشريعات المالية من التشريعات الجوهرية والمهمة في حياة أية دولة، لكونها تشكل التعبير الواضح والصادق عن سياسات الدولة وبرامج عملها وتوجهاتها وفلسفتها وطريقتها في الإدارة والحكم وتنظيم حياة الناس وطرق معيشتهم، وهذا نابع من أهمية المال العام لتوفيره حياة كريمة وجيدة للمواطنين وتعكس بصورة غير مباشرة على مجالات الحياة ومفاصل الدولة والمجتمع كافة، والحكمة في التصرف بالمال من خلال التشريع المالي السليم الذي يحقق أهدافاً كبيرة وفعالة وذات أثر بالغ على نطاق الدولة ككل، بما يحقق الاستقرار على مختلف الأصعدة وأهمها الاستقرار السياسي الذي يفرض نفسه ونتائجه على بقية ميادين الدولة ويعمل على تحقيق التقدم والازدهار لها، فالاستقرار المالي سبب رئيس لنجاح الدول والأنظمة السياسية ومطلب مهم من مطالب التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام.

وللسطة التشريعية دور أساسي في ذلك لما تمتلكه من اختصاصات واسعة، فالصلاحيات المقررة للبرلمان في الشأن المالي تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية بشكل عام، ذلك لأن البرلمان وجدت في بداية عهدها لتقوم بإقرار الضرائب التي يحتاجها الحكام، ولما تطورت الأنظمة السياسية وتوطدت دعائم البرلمانات فيها وقويت أساساتها، توسعت وظيفتها وشملت عدداً غير محدود من مجالات التشريع على تنوعها واختلافها وذلك بوصفها السلطة الأصلية التي تقوم بأعباء الوظيفة التشريعية وتمثيل الإرادة الشعبية، فبسطت سلطاتها على المالية العامة للدولة ولم يعد دورها قاصراً على فرض الضرائب، بل أصبح لها الصلاحية التامة فيما يتعلق بجميع الشؤون المالية للدولة.

وتعد المسائل المالية من أبرز النقاط التي توليها السلطة التشريعية اهتماماً بالغاً لأنها الدعامه الرئيسة للدولة وأي خلل فيها يؤدي إلى نتائج اقتصادية وسياسية واجتماعية وخيمة تلقي بظلالها على السلطات العامة والأفراد والمجتمع، فنظمتها الأنظمة الدستورية لإعطائها الاهتمام المناسب الذي يليق بدورها وإخضاعها إلى السلطات الأقدر على وضعها وتنظيمها والإشراف على تنفيذها لبلوغ الأهداف والوصول إلى الغايات المنشودة منها.

وفي ضوء ما تقدم سنقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين نتعرف من خلال المطلب الأول على مفهوم التشريعات المالية، وفي المطلب الثاني نبحث في الانفراد التشريعي في التشريعات المالية وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم التشريعات المالية

إن السلطة التشريعية تضطلع بوظيفة أساسية هي وظيفة التشريع، تقوم بموجبها بوضع قواعد ملزمة تصاغ بطريقة فنية مكتوبة تمثل نتاجاً لسلسلة من الإجراءات والمراحل، يبرز من خلالها الهيكل النهائي للتشريع الذي يمثل أهم مصادر القاعدة القانونية، وتعد التشريعات المالية المظهر القانوني لتنظيم الشأن المالي للدولة أو ما يسمى بالمالية العامة، فتتظم الحقوق المالية للدولة سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات أو الموازنة، ومن خلال ذلك تنظم حقوق الأفراد المالية على الجانب المقابل بصورة عامة ومجردة بما يحقق العدالة والمساواة في التطبيق لتحقيق الأهداف العامة المرجوة التي كرسها التشريع المالي.

وتمثل التشريعات المالية انعكاساً للتنظيم المالي السائد في دولة معينة وفي وقت معين، وذلك بوصفها قواعد قانونية خاصة بتنظيم المجال المالي بجميع مفاصله وجزئياته من الإيراد إلى الإنفاق إلى الموازنة بين الإيراد والإنفاق وما بين ذلك من تفاصيل على درجة من الأهمية، فالجانب المالي في تطوّر مستمر وتأثيراته آخذة بالاتساع والفاعلية فيما عداها من مجالات، وهذا ما استدعى الاهتمام والتمعن في أدوات المالية العامة من تشريعات تسعى إلى الإحاطة بموضوع التنظيم بجودة وكفاءة وتحقيق النتائج المبتغاة من وراء ذلك من بناء اقتصاد رصين وإتباع سياسة مالية معقولة قائمة على توفير متطلبات تأمين الخدمات العامة للمواطنين بصورة منظمة ومخطط لها ومجدية كما تضمن إيجاد الوسائل المختلفة لتنفيذ وإنجاز المشاريع والبرامج الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتنمية الدولة وتطورها وازدهارها عن طريق إتباع نظام مالي ناجح قائم على قوانين مالية تتسم بالمعقولية والدقة في التشريع والكفاءة في التنفيذ.

وبالنظر لما أصبح يملكه التشريع المالي من مميزات وخصوصية بحكم الجانب المهم الذي ينظمه وتأثيره على عمل الدولة وحياة الأفراد اقتضى منا التعرف على مفهوم التشريعات المالية من خلال تقسيم المطلب إلى فرعين الأول سنبحث فيه تعريف التشريعات المالية، والثاني سنخصصه لبيان ذاتية هذه التشريعات.

الفرع الأول

تعريف التشريعات المالية

أولاً: التشريعات المالية لغة

إن أصل التشريع في اللغة هو من الفعل (شَرَعَ) ومصدره (شريعاً) وتعني (السَّن) حيث شَرَعَ للقوم أي سنَّ لهم شريعةً ووضع لهم طريقاً بمعنى نَهَجَهُ وأظهره وأوضحه^(١)، والتشريع من مادة (شَرَعَ) بمعنى سن الأحكام والقواعد^(٢)، والشَّرْع يأتي بمعنى الموضع الذي يؤخذ منه الماء من قبيل (شَرَعَ الواردُ الماءَ شرواً)^(٣)، وقد يأتي التشريع بمعنى الفتح والإنفاذ والبيان، فيقال: أشرعتُ الطريق تشريعاً أي بينته وأوضحته، ويستخدم بموضع بيان الأحكام الشرعية الصادرة عن الله تعالى، والشريعة هي ما شرَّعه الله لعباده وفرضه عليهم وجعله لهم سبيلاً ومنهاجاً^(٤) كقول الله تعالى: ﴿لِكَلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شَرْعاً وَمِنْهَاجاً﴾^(٥)، وقوله تعالى: ﴿ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَى شَرِيعَةٍ مِنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا﴾^(٦).

فالتشريع في اللغة العربية يدل على الطريق والمنهاج والسبيل، وجاءت الشريعة الإسلامية فأطلقت لفظ التشريع على سن الأحكام الصادرة عن الله تعالى، وبعدها انتقل اللفظ إلى القوانين الوضعية إذ أن القانون الوضعي دائماً ما اقتبس الاصطلاحات والألفاظ الشرعية بسبب أسبقيتها في الظهور والتنظيم.

(١) لويس معلوف، المنجد في اللغة، مطبعة أميرال، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٤٤.

(٢) فيقال: شرعت سفينة تشريعاً أو شرعت السفينة تشريعاً أي جعلت لها شراعاً. الخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، ج ١، ط ٢، مؤسسة دار الهجرة، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٥٤.

(٣) المصدر نفسه، ص ٢٥٢.

(٤) فخر الدين الطريحي، مجمع البحرين، ج ٢، ط ٢، مكتبة نشر الثقافة الإسلامية، بيروت، ص ٥٠٠.

(٥) سورة المائدة، الآية (٤٨).

(٦) سورة الجاثية، الآية (١٨).

أما المال في اللغة فله معاني كثيرة مشتقة من واقع الاستعمالات الحياتية والعرفية له، فيدل على ما يملك من الذهب والفضة أو كل ما يقتنى من الأعيان أو الإبل والأغنام^(١) وفي الفقه الإسلامي يعرف بأنه "ما يميل إليه الطبع ويمكن ادخاره لوقت الحاجة"، أو هو ما تملك من كل شيء أو ما ملكته من جميع الأشياء^(٢)، وجمعه أموال، وملت واستملت أي كثر مالك^(٣)، وقد نصت المادة (٦٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ على أن المال "هو كل حق له قيمة مادية، أي أنه كل شيء تكون للإنسان القدرة على استعماله والانتفاع به وحيازته وتملكه ويكون له قيمة من الناحية الاقتصادية".

إذن فالتشريعات المالية من الناحية اللغوية تعني سن القواعد وبيان الأحكام المتعلقة بالأشياء التي يملكها الإنسان، أي الأمور التي تكون لها قيمة مادية وينصب عليها حق الملكية والتي يعبر عنها بالمال، لتنظيمها بواسطة جهة عليا بصورة واضحة تسبغ الاستقرار وتمنع الفوضى وتثبت الحقوق العامة والخاصة.

ثانياً: التشريعات المالية اصطلاحاً

إن التشريع بالمعنى العام هو "سن الأحكام القانونية من الهيئة التي تملك هذا الحق"^(٤)، فالتشريع يحتوي على عنصرين هما سن الأحكام القانونية أولاً، وأن يكون هذا الإجراء صادراً عن الجهة التي تمتلك الحق القانوني لممارسة هذا الاختصاص ثانياً، ويعرف التشريع بأنه "وضع القواعد

(١) جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور، لسان العرب، ج ١١، ط ١، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٠، ص ٦٣٥.

(٢) عبد الهادي الفضلي، دروس في أصول فقه الامامية، ط ١، مؤسسة أم القرى للنشر، النجف الأشرف، ١٩٩٩، ص ٣٢٨.

(٣) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط ١، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٠٥٩.

(٤) د. هاشم حافظ ود. آدم وهيب الندوي، تاريخ القانون، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٨٢.

القانونية في نصوص بواسطة السلطة صاحبة التشريع في البلاد سواء كانت حاكماً أو هيئة نيابية يقف إلى جانبها رئيس الدولة^(١).

والتشريع يمثل الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الأنشطة الاقتصادية ومنها النشاط المالي، فمن خلال التشريع تتحول الجوانب النظرية في المالية العامة كالنفقات والإيرادات والموازنة والضرائب إلى نصوص قانونية قابلة للتطبيق ويطلق عليها حينئذٍ التشريع المالي، والذي هو مجموع القوانين والأحكام التي تطبقها الدولة في إدارة شؤونها المالية^(٢).

ويعرّف التشريع المالي بأنه "مجموعة القوانين والأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والموازنة العامة"^(٣). أو هو "مجموعة من القوانين المسنونة التي تحتذي بها الدولة في إدارة شؤونها المالية من إنفاق وجباية وموازنة"^(٤).

وبعد هذا التعريف تعريفاً موفقاً للتشريع المالي إلا أنه ابتداءً بالقول هو (القوانين والأحكام والقواعد) وهي نوع من الإطالة، لأن القانون هو عبارة عن قاعدة أو حكم موضوعة في قالب قانوني من الصياغات للتعبير عنها، فالقاعدة هي الأحكام التي يحتويها النص القانوني، والنص القانوني هو الصياغة التي تظهر بها هذه الأحكام لذا فإن التعريف حين يقول أنها (تشريعات) أو (قوانين) فهذا يكفي، فضلاً عن أنه لم يتطرق إلى جهة تشريع هذه القواعد والأحكام وهي السلطة التشريعية المأذون لها دستورياً بممارسة هذه الوظيفة، أما ما عدا ذلك فقد أصاب لأن التشريعات المالية غرضها الرئيس هو تنظيم الشؤون المالية للدولة المتعلقة بعملية جمع الإيرادات أو صرف النفقات أو موضوع الموازنة

(١) د. عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، المدخل لدراسة القانون، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٢، ص ١٦٣.

(٢) سعود جابيد مشكور العامري وعقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط ٢، بدون مكان وجهة نشر، ٢٠٢٠، ص ٢١.

(٣) د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٩، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٥، ص ٢٨.

(٤) د. قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨، ص ١٤.

العامّة للدولة فقد أثر قائل التعريف الاختصار والإيجاز بإيصال الفكرة وبصورة كاملة وهو من الأمور المهمة والمطلوبة.

وهناك من الفقه من عرّفه بأنه "تلك القواعد التي تنظم مالية الدولة ونفقاتها وتبين طرق الإنفاق والرقابة عليه ومصادر الإيرادات من ضرائب ورسوم وقروض، وتضع الضوابط لتحصيل كل من هذه الإيرادات المتنوعة"^(١).

ويؤخذ على هذا التعريف أنه كذلك لم يبين جهة إصدار هذه التشريعات خاصة أنه يعرفها بأنها (القواعد) ومن المعروف أن القواعد السائدة في الدولة ليست بالضرورة تشريعات صادرة عن السلطة المخولة دستورياً بسن القوانين فقد يكون لها مصادر أخرى مختلفة، والتشريع المالي بعدّه قانوناً صادراً عن سلطة التشريع لا دخل له بقواعد ثانوية أو فرعية للتنظيم أو التنفيذ في الجوانب المالية، كما أنه ينص على (مالية الدولة ونفقاتها) وهو ما يعتبر نوع من الغموض أو عدم الكفاية في إيضاح المعنى والدلالة فهل يقصد به إيرادات الدولة ونفقاتها ؟ فالمالية تعبير واسع الحدود^(٢) ولا يدل فقط على الإيرادات والنفقات بل أكثر من ذلك بحسب آراء من يستخدمونه، وأخيراً نصّ التعريف على أن التشريعات المالية تبين طرق الإنفاق والرقابة عليها وهو ما لا ينطبق على جميع التشريعات، كما أنه ليس من الضروري أن تنظم القوانين المالية طرق الرقابة على الإنفاق لأن القانون تطبقه السلطة المخولة بالتطبيق وهناك طرق مختلفة للرقابة على عملية التطبيق لا تنظمها التشريعات المالية عادةً.

كما يعرف التشريع المالي بأنه "قواعد قانونية منظمة للشؤون المالية للدولة والمتعلقة بدراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر"^(٣).

(١) يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، كوميث للتوزيع والنشر، مصر، ١٩٩٧، ص٦.

(٢) هنالك من الفقه من ميّز بين مالية الدولة وبين المالية العامة فذهب أن مالية الدولة تنصرف الى النفقات العامة والإيرادات العامة التي تخص الهيئات العامة فقط دون سواها، أما المالية العامة فتتسع لتشمل مالية الهيئات المحلية كمجالس المحافظات ومجالس المدن والقرى والبلديات وكذلك مالية المنظمات الدولية العامة كهيئة الأمم المتحدة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير. عبيد علي أحمد حجازي، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الأول، ط٣، مطبعة الفجيرة الوطنية، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨، ص١٢.

(٣) د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢ ص٩٢.

ويعرّف كذلك بأنه "مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر"^(١).

ونرى أن التعريفين المذكورين قد جانبا الصواب إذ نصّا على (دراسة الظواهر المالية) فالقوانين لا شأن لها بدراسة ظاهرة معينة وإنما وظيفة القانون هي التنظيم والمعالجة، أي أن القانون يأتي لينظّم ظاهرة معينة وي طرح المعالجات المناسبة لها، أمّا الدراسة والبحث في الحالة أو الظاهرة فهي مهمة خارجة عن نطاق القانون وموكلةً أحياناً إلى جهة أخرى غير الجهة التشريعية، فضلاً عن نص التعريف على (الجوانب الاجتماعية وتحديد العلاقات بين الظواهر) وهو أمر لا يمكن التسليم به كذلك لأن القانون لا يقوم بذلك.

كما عرّف التشريع المالي بأنه "مجموعة القوانين واللوائح التي تُعيّن القواعد المالية المطبقة في دولة معينة"^(٢). وهذا التعريف قد آثر الإيجاز والقصر في العبارات والاختصار في الفكرة مع ملاحظة تمييزه بين القواعد الصادرة عن جهة التشريع وتلك الصادرة عن جهة الإدارة (الأنظمة).

ويعد التشريع المالي الجانب التطبيقي للمالية العامة، أي أنه بعبارة ثانية يمثل النصوص القانونية القابلة للتطبيق التي تتعلق بعلم المالية العامة^(٣) لأن القواعد والأصول العامة التي تتبعها الدولة عند وضع التشريعات المالية بأنواعها المختلفة، مثل قانون الموازنة العامة وقوانين الضرائب والرسوم في مراحلها كلها من الإعداد إلى الإقرار والتنفيذ والرقابة وكذلك التقدير والتحصيل الضريبي والإعفاءات، يعد داخلاً في نطاق المالية العامة، فالتشريعات المالية والضريبية هي أسس ومصادر لعلم المالية العامة يأخذ منها نظرياته استناداً إلى الدراسة والتجربة والتطبيق العملي^(٤).

ويمكن القول إن التعريف بالتشريعات المالية لا بد أن يحتوي على عناصر معيّنة توضّح معناه وتدل على مضمونه أهمها أن التشريع المالي هو قواعد قانونية عامة وملزمة، تتعلق بالنشاط المالي للدولة، وأن تكون الجهة التي تشرّعها هي الجهة الممنوحة قانوناً إذن القيام بهذه الصلاحية وعلى وفق

(١) د. طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٣.

(٢) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ٢٠١٨، ص ١٢.

(٣) د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي، ج ١، دار اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٤.

(٤) د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ١٤.

ما يقتضيه القانون للقيام بذلك، وعلى أساس ذلك وفي ضوء ما سبق من تعريفات يمكننا تعريف التشريع المالي بأنه (مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية وفق الدستور، والمتعلقة بالشؤون المالية للدولة من حيث تنظيمها وإدارتها ومراقبة عملياتها والموازنة بين مصادر إيرادات الدولة ونفقاتها سعياً لتحقيق أهداف معينة وسياسة مالية محددة).

الفرع الثاني

ذاتية التشريعات المالية

وقفنا في الفرع الأول على أن التشريعات المالية هي نوع من أنواع القوانين التي تسنها السلطة التشريعية لتنظيم الجوانب المتعلقة بالمالية العامة في الدولة وبمختلف موضوعاتها وتفاصيلها، ونظراً لأهمية هذا النوع من التشريعات فقد ترتبت لها خصائص مميزة وطبيعة خاصة باعتبارها قواعد قانونية ملزمة تنظم جوانب الإيراد والإنفاق والموازنة بينهما، لذا كان إلزاماً علينا إبراز ما يميزها من خصائص وما تشكله من أهمية بالغة الأثر على نطاق الدولة، وعلى النحو الآتي:

أولاً: خصائص التشريعات المالية

١. **عدم التقنين** تعد التشريعات المالية من القوانين (غير المدونة) أي غير مجموعة في وثيقة واحدة أو عدة وثائق صادرة عن المشرع جامعة لأصول التشريع المالي وأساسه وقواعده وإجراءاته، فهو مجال من التشريع متنوع ومتعدد، وتحتوي التشريعات المالية عادةً على موضوعات تتعلق بجانب محدد ومخصص من الجوانب المالية السائدة في الدولة، أي هو قانون متعلق بجانب مالي معين لينظمه مثل قوانين الضرائب والرسوم وقانون الموازنة وغيرها، وهناك نوع من التشريعات المالية هي تشريعات عامة عند إلقاء نظرة أولية عليها تتعلق بجانب معين غير مالي ولكنها تتضمن فقرات لتنظيم أمور ذات طبيعة مالية^(١).

(١) مثل قوانين الأحوال الشخصية التي تتناول الميراث والنفقة التي تتعلق بها حقوق الأفراد. ينظر: إياس حسام حمودي الساموك، موقف القضاء الدستوري من تشريع القوانين ذات الطابع المالي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٢، ص ٨.

٢. المرونة إن التشريع المالي يمتاز بالمرونة لأنه قابل للتغيير بتغير الفلسفة الاقتصادية والسياسية للدولة لذلك يوصف بأنه الأداة التنظيمية الأساسية التي يستخدمها المشرع لوضع القواعد اللازمة التي ينبغي السير على هداها في ميدان النظام الاقتصادي والشأن المالي للدولة^(١)، كما أن التشريعات المالية هي الوسيلة التي من خلالها يمكن التعرف على طبيعة النظام الاقتصادي والفلسفة التي تتبعها الدولة، ومدى تدخلها في النشاطات الاقتصادية الفردية، وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات مرتبطة بعبء مالي يتناسب مع ما يقدر في الموازنة من نفقات وإيرادات.

٣. تعدد الأهداف تمتاز التشريعات المالية بكونها أداة مهمة لتحقيق أهداف محددة في مختلف جوانب نشاط الدولة، فمن حيث الجانب الاقتصادي يسعى التشريع المالي إلى بلوغ الغايات المخطط لها ضمن سياسة الدولة العامة والحصول على النتائج المرجوة من وراء ذلك مثل تحقيق الرخاء والاكتفاء والأمن الاقتصادي وحماية المال العام والخاص والحقوق المالية المرتبطة بذلك من أي تجاوز، فضلاً عن تحقيق ما يترتب على هذه النتائج من إنجازات مختلفة على الصعيد السياسي والاجتماعي وغيرها، وهذا بفضل ما يمتاز به التشريع المالي من تأثير وسرعة في التطور والتجديد تتماشى مع سرعة التطورات التي تحصل في الدولة لتحقيق الهدف منه بكفاءة^(٢).

٤. مشاركة السلطة التنفيذية فيها إن العملية التشريعية هي اختصاص أصيل للسلطة التشريعية بوصفها ممثلاً شرعياً للشعب، إلا أن التشريعات المالية تتميز بخاصية أن مرحلة إعدادها وتقديمها غالباً ما تكون من نصيب السلطة التنفيذية، إذ تتولى الأخيرة هذا الأمر، ومن ثم تحيل المشروعات إلى السلطة التشريعية لمناقشتها والتصويت عليها، ويمكن ملاحظة أن دور السلطة التنفيذية في عملية تشريع القوانين المالية كبيراً ومؤثراً لاعتبارات مختلفة حتمت عليها هذا الدور.

(١) ينظر: زينب عبد الكاظم حسن، الاصلاح القانوني للتشريعات المالية في العراق قوانين الموازنة العامة والضرائب إنموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٤، ص ٢٩ و ٣٠.

(٢) د. أشرف محمد حمادة، القانون المالي، مكتبة الملك فهد، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٨، ص ٢٢.

٥. الأساس الدستوري لها إن تكوين التشريعات المالية يمتاز بعلاقة مباشرة وترابط وثيق بالأسس والمبادئ الدستورية، فالكثير من الأمور التي تتضمنها التشريعات المالية وردت الإشارة إليها في الدستور ابتداءً مثل مبدأ عدم رجعية القانون المالي على الماضي وخصوصاً في تشريعات الضرائب والرسوم^(١)، فالتشريعات المالية هي من الأمور التي عادةً ما تقوم الدساتير بوضع الأساس لها والنص عليها، الأمر الذي قد يلزم المشرع العادي والسلطات المالية بشكل أكثر خصوصية، كما تحرص الدول على تنظيم موضوع الموازنة العامة في صلب دساتيرها بوصفها التشريع المالي الأبرز، وتختلف الدساتير في مدى تنظيم ذلك فقد تلجأ إلى التفصيل أو تكتفي بالإيجاز^(٢). وعادةً ما يتضمن الدستور نصوصاً مالية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد القوانين المالية وتصديقها وتنفيذها، كما في مجال فرض الضرائب وعقد القروض وغيرها من المجالات، كما وأن التشريع الضريبي يتضمن القوانين التي تنظم الضرائب من حيث أنواعها وأسعارها والإعفاءات وكيفية مواعيد الجباية والمادة الخاضعة للضريبة والعقوبات التي تطال من يمتنع عن دفعها وغالباً ما ينظم الإطار العام لذلك دستورياً^(٣)، ويمكن القول أن النظم والقواعد المالية تخضع دائماً لنصوص دستورية، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الموازنة العامة للدولة واعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، فنلاحظ أن المبادئ الديمقراطية توجب أن يقر الأفراد أو ممثليهم في الهيئات التشريعية الإيرادات والنفقات العامة والإذن للحكومة بإجرائها^(٤).

(١) المادة (١٩/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أنه (ليس للقوانين اثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم).

(٢) تجدر الملاحظة بأن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ قد أسهب في معالجة موضوع الموازنة العامة عندما خصص باباً مستقلاً للأمور المالية وهو الباب السابع الذي ضم تسع عشرة مادة تكلمت أغلبها عن موازنة الدولة في حين أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ عالج موضوع الموازنة العامة باقتضاب وإيجاز في مواد متفرقة لم يجمعها عنوان واحد. د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٥.

(٣) سعود جابيد مشكور العامري وعقيل حميد جبر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط ٢، بدون مكان وجهة نشر، ٢٠٢٠، ص ٢١.

(٤) د. خالد سعد زغلول حلمي، الوسيط في المالية العامة، ط ٢، بدون مكان نشر، ٢٠٠٢، ص ٢٦.

٦. ضرورتها في رسم السياسة العامة يشكل التشريع المالي أداة مهمة بيد السلطات العامة في الدولة تمكّنها من وضع البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تراها وتؤمن بصحتها وخصوصاً لدى السلطات المركزية القادرة على وضع سياسة مالية ناجحة نتيجةً للمرونة التي تستطيع بها التحكم بهذا الأمر بشتى الوسائل من خلال قدرتها على تنظيم الضرائب العامة بالزيادة أو التخفيض والسيطرة على قيمة الأسعار وإبرام القروض داخل البلاد أو خارجها^(١).
٧. اختلافها عن علم المالية تختلف التشريعات المالية عن المالية العامة وذلك لأن المالية العامة هي علم يبحث في النظريات والأسس التي تحكم الأمور المالية، أما التشريعات المالية فهي القوانين التي تنظم الصعيد المالي أو الأنظمة التي تحدد دقائق تطبيق هذه القوانين فالتشريع المالي يعنى بدراسة الأساليب المتبعة عملياً لوضع الأصول والأسس النظرية التي يبحثها علم المالية موضع التطبيق العملي^(٢).

ثانياً: أهمية التشريعات المالية

للتشريعات المالية أهمية كبيرة تظهر نتائجها على قطاعات واسعة من مجالات أنشطة الدولة والأفراد على السواء، فهي تؤثر على الحياة العامة في الدولة، إذ تقوم الأنشطة الاقتصادية فيها على ضوء التشريع المالي النافذ، فيعمل الأفراد وتتيسر الحاجات اليومية لهم من خلال البيع والشراء والقيام بالعمليات المصرفية وبالتالي تتوفر الأجور والمرتبات اللازمة بصورة منتظمة، والتنظيم المالي بواسطة القوانين المالية تجبى به الإيرادات وتسدد النفقات من أجل المنفعة العامة فتتقرر الأموال اللازمة لتشغيل الإدارة للمرافق العامة المختلفة لتسير سيراً منتظماً ودورياً مثل نفقات الرواتب والصيانة واستمرار العمل والخدمات وتكرر هذه النفقات في الموازنة بصورة منتظمة^(٣)، كما تمثل نفقات الدولة المنظمة بموجب تشريع مالي والتي تتعلق بالمشاريع والبرامج الاستثمارية التي تكوّن الدخل وتساهم في تنمية الناتج القومي مثل بناء البنى التحتية والمنشآت والمشاريع الضخمة التي تقدم خدمة للمواطن

(١) فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص ٤٨.

(٢) د. فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٢.

(٣) د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٦.

وتساهم بعوائد مالية للدولة وهذا ما يساهم بعملية التنمية الاقتصادية لأن كل زيادة في هذا الإنفاق يمثل إضافة طاقة إنتاجية جديدة أو إصلاح طاقة إنتاجية معطلة.

وبسبب أهمية الجانب الاقتصادي والمالي وتأثيره على بقية مجالات الحياة العامة، تسعى الدولة الى وضع نظام اقتصادي جيد ومتطور قائم على قوانين مالية مناسبة ومتلائمة مع الواقع العملي وذلك لما له من نتائج مهمة على الصعيد الاجتماعي من خلال العمل على تقليل الفوارق الطبقية بين الأفراد وإعادة توزيع الثروات والدخل بواسطة الضرائب والرسوم وتوجيه العوائد إلى تقديم الخدمات للطبقات المحرومة منها مثل التعليم والرعاية الصحية والنقل والطاقة وتوفير فرص العمل للقضاء على البطالة وبناء نظام مالي قوي ومتمكن من مواجهة الظروف والتحديات وتحقيق التضامن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية والمالية^(١).

هذا وللاقتصاد بالغ الأثر على المجال السياسي لأن الاقتصاد عماد السياسة وغالباً ما يستفاد من الاقتصاد في تحقيق غايات سياسية أو بالعكس، فقد توظف السياسة لتطوير الجانب الاقتصادي والمالي للدولة فالمالية العامة للدولة متمثلة بنظام قانوني من التشريعات المالية الجيدة يستفاد منها في المجال السياسي الداخلي والخارجي، وعادةً ما توضع قوانين مالية بناءً على اتفاقيات سياسية تجارية واستثمارية فيكون القرار السياسي هو المحرك والدافع للتشريع المالي أو قد تستغل الدولة المجالات المالية لبناء العلاقات السياسية وتطويرها والاستفادة منها وفي مختلف المواضيع من السياسية إلى الدبلوماسية إلى المنظمات الدولية إلى الأحلاف السياسية وحتى العسكرية والأمنية، فضلاً عن الاستفادة من التشريعات المالية في الجانب السياسي الداخلي بواسطة تحقيق الاستقرار السياسي والأمني وتوفير الحياة الكريمة للأفراد وبالتالي سير العملية السياسية بسهولة ويسر بعيداً عن التعقيد والاضطراب والفوضى^(٢)، فضلاً عن أن العمليات المالية ووثائقها وإحصاءاتها تشكل معطيات ثمينة

(١) د. محمد خالد المهدي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، الدورة التحضيرية، ٢٠١٣، ص ١٩.

(٢) ينظر: زينب راضي عبد، الصلاحيات المالية لحكومة تصريف الامور اليومية في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٤، ص ١٧.

للمجال السياسي^(١) وتسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ومعرفة مجالات إنفاق الدولة المتنوعة وعلى أي مرفق بالتحديد تزيد الدولة من إنفاقها وبهذا يمكن معرفة توجهات الدولة وسياساتها العامة^(٢).

ويمكن القول إنه لضمان تحصيل الإيرادات وإنفاقها بما يحقق الأهداف العامة للدولة في القطاعات المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لابد من وجود قواعد قانونية تحكم جباية الإيراد وضبط الإنفاق العام والسيطرة والرقابة على حركة الأموال والمحافظة عليها، لذلك لا بد من وجود قوانين تحكم ذلك الأمر وتنظمه وهي التشريعات المالية المختلفة التي تشترعها الدولة بوصفها أداة التنظيم ووسيلة الضبط التي لا غنى عنها^(٣).

(١) حيث قال العالم الإنجليزي (Dalton) إن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة وتؤثر المسائل المالية في الشكل السياسي للدولة، ومعظم الإصلاحات والانقلابات السياسية وليدة أسباب مالية فالنظام البرلماني مثلاً نشأ في إنجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة . كذلك نشأت كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية. د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٦٩، ص ٩.

(٢) د. طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص ١٢.

(٣) د. عبد الصاحب نجم، دراسة في قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩، مقال قانوني منشور على موقع مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق على الرابط: <https://www.ieiti.org.iq> تاريخ الزيارة ٢٣/١١/٢٠٢٤، ١١:٣٠.

المطلب الثاني

الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

تُعد وظيفة التشريع اختصاصاً أصيلاً تملكه السلطة التشريعية، وتحرص الأنظمة الدستورية على منحها هذا الاختصاص كونها سلطة معبرة عن سيادة الشعب وتطلعات الأمة وتوجهاتها، فهي الجهة صاحبة الكلمة النهائية في تشريع القوانين سواء كانت قوانين أساسية أو عادية، فمبدأ الانفراد بالعملية التشريعية يعني أن الحالة التي تستوجب التنظيم بواسطة تشريع قانون ما، لا بد أن يكون هذا القانون صادراً عن السلطة التشريعية بوصفها السلطة المختصة دستورياً بوظيفة سن القوانين لإحاطة الحالات بالتنظيم حسبما تراه ضرورياً وممكناً.

وبسبب خصوصية التشريعات المالية وأهميتها غالباً ما تجعل الأنظمة الدستورية للسلطة التشريعية دوراً كبيراً ومحورياً في تشريعها، وهي المختصة بالتشريع أساساً، مع أنه في المقابل هنالك دوراً لا يقل أهمية تقوم به السلطة التنفيذية فرضته طبائع الأمور وتطور الحياة العامة والقانونية في الدول، إلا أن المجال التشريعي يبقى مفتوحاً وواسعاً أمام سلطة التشريع إعمالاً لمبدأ الانفراد التشريعي الذي يعد مكسباً ذا قيمة عالية حققته الجهة المعبرة عن الشعب بواسطة ممثلي الشعب على مدى أزمان طويلة مرت بها الأنظمة الدستورية، وتجارب خاضتها الدول ورتبت عليها نتائجها التي تراها على درجة معينة من الصحة والصواب.

وللتعرف على الانفراد التشريعي في التشريعات المالية، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبحث في الفرع الأول في تعريف الانفراد التشريعي، وفي الفرع الثاني سنبحث في الأساس الذي يستمد منه فكرته ويستند عليه.

الفرع الأول

تعريف الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

يتكون مصطلح (الانفراد التشريعي) من مفردتين، أولهما (الانفراد) وهو في اللغة مصدر للفعل (انْفَرَدَ) بمعنى تَقَرَّدَ واستقلَّ، فيُقَالُ انْفَرَدَ بالأمر أي استبد به ولم يشرك معه أحداً^(١)، وأفرده: جعله فرداً^(٢). ويستعمل (الانفراد) في المعنى اللغوي في مواطن كثيرة مثل انفراد الشخص في التصرف وانفراد الشاهد في الشهادة وانفراد الحاكم بالسلطة وهكذا، والانفراد يأتي بمعنى الاستقلال والاعتماد على الذات والاستبداد بالأمر^(٣). وثانيهما (التشريعي) وهي من الفعل (شَرَعَ) ومصدره (شرعاً) وتعني (السَّنْ) حيث شَرَعَ للقوم أي سَنَّ لهم شريعةً، ووضع لهم طريقاً بمعنى نَهَجَهُ وأظهره وأوضحه^(٤).

ومن حيث الاصطلاح القانوني يستخدم مصطلح (الانفراد التشريعي) للدلالة على أن الوظيفة التشريعية هي اختصاصاً أصيلاً معقوداً للسلطة التشريعية بشكل كامل ومستقل عن بقية السلطات، تمارسه بصلاحيات تامة مع الالتزام بإحكام الدستور من الناحيتين الموضوعية والشكلية، من خلال سن تشريعات دستورية موضوعياً وكذلك إتباع الشكليات التي تطلبها الدستور لغرض تشريع القوانين شكلياً^(٥).

ويعد الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية وقوامها البرلمان اختصاصاً مشتركاً بين كل البرلمانات في العالم إذ سُميت السلطة التشريعية بهذا الاسم لاختصاصها الأصيل بتشريع القوانين.

(١) جمال الدين محمد ابن منظور، لسان العرب، ج ١، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

(٢) فخر الدين الطريحي، مجمع البحرين، ج ١، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٣) جمال الدين محمد ابن منظور، ج ١١، المصدر السابق، ص ٢٨٩.

(٤) لويس معلوف، المنجد في اللغة، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٥) زهرة كيلاي، الإغفال التشريعي والرقابة الدستورية عليه دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٨.

والسلطة التشريعية هي "تلك الجهة التي تملك الحق في إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة"^(١) لذلك تعد السلطة التشريعية هي السلطة ذات الأهمية والتأثير الأكبر لقيامها بالإنبابة عن الشعب بتمثيله في سن القوانين وتنفيذها فضلاً عن الوظائف الأخرى التي تقوم بها كالوظيفة الرقابية والمالية.

ويمكن القول أن الانفراد التشريعي يعني انفراد البرلمان بالوظيفة التشريعية^(٢)، وهذا يعني أن السلطة التشريعية تتمتع باختصاص دستوري أصيل لممارسة الوظيفة التشريعية دون غيرها، أي أنها السلطة التي تقوم بعملية النظر في مقترحات ومشروعات القوانين بالمناقشة والتمحيص والدراسة، ومن ثم التصويت عليها تمهيداً للمصادقة عليها لتكون جاهزة لتوضع موضع التنفيذ^(٣).

إن فكرة الانفراد التشريعي انبثقت كنتيجة لحالة التنافس للحصول على أكبر قدر من الصلاحيات بين سلطات وطبقات الدولة وخصوصاً بين الحكومة وجماعات المصالح المرتبطة بها اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً من جهة، وبين البرلمان بوصفه ممثلاً عن الشعب وهو الأجدر بالحصول على الصلاحيات والاختصاصات الأكبر لحكم الشعب، وقد أفرز هذا الوضع في النهاية استئثار البرلمان بالسلطة التشريعية تدريجياً وفي مواضيع متعددة بدءً بحق البرلمان بتنظيم الجانب المالي والاقتصادي مثل إقرار الضرائب والرسوم وهو الموضوع الأبرز والأكثر أهمية وتأثيراً على المواطنين، ومن ثم جانب التجريم والعقاب وما يترتب على ذلك من أمور، وانتهاءً بانفراد البرلمان بالاختصاص التشريعي في كل ما يتعلق بالحقوق والحريات العامة^(٤).

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٣.

(٢) د. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السليبي للمشروع، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٧.

(٣) د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ٢، ط ٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٣.

(٤) سري حارث عبد الكريم الشاوي، تطور العلاقة بين القانون واللائحة وأثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٢٧٥.

ومبدأ الانفراد التشريعي ينطلق من اعتبار أن السلطة التشريعية المتكونة من ممثلي الشعب تكون هي الأكفأ والأقدر على صياغة أحكام القوانين بما يضمن حقوق وحرّيات الأفراد المعبّرة عنهم، ويعني هذا أن ينفرد البرلمان في القيام بممارسة هذا الاختصاص بنفسه ولا يفوضه إلى سلطة أخرى إلا بموجب الحدود الدستورية المنظمة لذلك^(١)، لذا عادةً ما تنص الدساتير على انفراد البرلمان بالوظيفة التشريعية (خصوصاً في المرحلة الأهم وهي المناقشة والتصويت) دون أن تشاركها في ذلك سلطة أخرى لاسيما السلطة التنفيذية التي تنحصر مهمتها في تنفيذ القوانين إلا في الحالات التي يسمح لها الدستور بالاشتراك في عملية التشريع.

وقد أخذ الفقه المعاصر بهذه الفكرة وسار عليها، إذ يرى أن انفراد البرلمان بالتشريع يهدف إلى أن يكون تنظيم ممارسة الحقوق والحرّيات ورسم حدودها بواسطة ممثلين عن الشعب، والحيولة دون تدخل بقية السلطات للمساس بهذه الحقوق والحرّيات دون موافقة السلطة التشريعية الممثلة للشعب سلفاً، حيث يعرّف المبدأ "بأنه اختصاص المشرّع وحده بمعالجة المسائل التي تدخل في اختصاصه"^(٢).

وهناك من الفقه من ميّز بين نوعين من الانفراد التشريعي وهما الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي، والانفراد التشريعي المطلق يعني أن تنفرد السلطة التشريعية بشكل متكامل في تنظيم المسألة محل النظر بواسطة التشريع وبدون أي تدخل من جانب السلطة التنفيذية في ذلك، أما الانفراد النسبي فيعني أن ينظم المشرّع العادي المسألة بشكل يقتصر على وضع القواعد العامة والأسس الرئيسة تاركاً للسلطة التنفيذية مهمة معالجة نقاط محددة فيها بخصوص المسائل التفصيلية، أي أن يكون الانفراد مطلقاً إذا كان تنظيم المسألة بالكامل من اختصاص المشرّع حصراً ويكون التشريع عندها الأداة الوحيدة للتنظيم، ويكون الانفراد نسبياً عندما تتشارك السلطانان (المشرّع والحكومة) في تنظيم الحالة^(٣)، فيكون للسلطة التنفيذية دوراً أكبر في العملية التشريعية بصورة غير مباشرة مع الالتزام بعدم تخطيها للحدود الدستورية أو المساس بالحقوق والحرّيات، ولذلك فإن مدى التزام المشرّع

(١) د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للتوزيع والنشر، بغداد، ٢٠١٣، ص ٦١.

(٢) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٠.

(٣) زهرة كيلاي، مبدأ الانفراد بالتشريع، مقال قانوني منشور في موقع مجلة القانون والاعمال الدولية على الموقع

<https://www.droitentreprise.com> تاريخ الزيارة ٢٠/١٠/٢٠٢٤.

بممارسة الاختصاص التشريعي سوف يختلف بحسب نوع المسألة وحسب أسلوب إسنادها إليه بواسطة النص الدستوري^(١) فيكون الانفراد بالتشريع إما بصورة مطلقة أو بصورة نسبية^(٢).

إن السلطة التشريعية متمثلةً بالبرلمان تختص بتشريع القوانين في الدولة كاختصاص أصيل لها إلى جانب الاختصاص المالي^(٣) واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وعند التحدث عن الجانب المالي وعلاقة سلطات الدولة به وتنظيمها لجوانبه يمكن القول أن الصلاحيات المالية تعد من أولى الصلاحيات التي حصل عليها البرلمان حتى قبل صلاحياته التشريعية والرقابية^(٤)، وحيث أن البرلمان يمتلك صلاحيات مالية تعود جذورها التاريخية إلى ما قبل نشوء الوظيفة التشريعية، فقد تأسست البرلمانات في البداية بهدف الموافقة على الضرائب التي كان الحكام بحاجة إليها، ومع مرور الوقت ومع تعزيز قوة البرلمانات وتوطيد أسسها توسعت سلطاتها لتشمل الشؤون المالية العامة للدولة، إذ لم يعد دور البرلمان مقتصرًا على مجرد الموافقة على فرض الضرائب بل أصبح له الحق والسلطة الشاملة على الأمور المالية للدولة^(٥).

(١) عادةً ما يستخدم الدستور الفاظ معينة لإيضاح هذا الأمر تفيد في استجلاء المعنى، فمثلاً إذا نص الدستور على ضرورة تنظيم المسألة (بقانون) كان التزام البرلمان كاملاً بضرورة تسويتها كاملة بنفسه، أما إذا نص الدستور على إمكانية تنظيم المسألة (بناءً على قانون) فإن درجة هذا الالتزام تقل بحيث يمكن للمشروع أن يكتفي بوضع الخطوط العريضة للمسألة تاركاً أمر تفصيلها للسلطة التنفيذية.

(٢) لا بد من الإشارة إلى أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص في المادة (٢٨) منه على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون) وهذا يدل على أن الدستور قد جعل انفراد المشروع بتنظيم هذه المجالات المالية انفراداً مطلقاً تباشره السلطة التشريعية بصورة كاملة بنص الدستور.

(٣) الاختصاص المالي للسلطة التشريعية هو نفسه أحد موضوعات التشريع وجانب من جوانبه ولكن عادةً ما يبحث بشكل منفرد لأهميته والمساحة الواسعة التي يشغلها ويؤثر فيها، وكثرة حيثياته ونتائجه والخلاف بشأنه.

(٤) شميم ماهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١٤٠.

(٥) حنان عبد لوتي، صلاحيات السلطة التشريعية في العراق بين النظرية والتطبيق بعد عام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٦، ص ٢٧.

وقد كانت الدول سابقاً تجمع السلطات فيها في يد جهة معينة تتمثل بالقابضين على السلطة الفعلية، إذ تختلط الدولة بشخص حاكمها الذي يمارس سلطاته كافة سواءً المالية أو غير المالية، ولم تكن هذه السلطة خاضعة لقيود أو حدود، إلا أن هذا الأمر لم يصمد أمام المبادئ الديمقراطية التي جعلت من الشعوب أساساً للسلطات ومصدراً لمشروعيتها، فلا يمكن ممارسة السلطات إلا من قبل من ينوب عن الشعب، ولا يسن تشريعاً مالياً إلا بموافقة نواب الشعب في البرلمان، فأستقر ذلك مبدأً قائماً على أساس أن القوانين المالية تسنها السلطة التشريعية ممثلة الشعب، وتنفذ بها السلطات العامة وأفراد الشعب في الدولة على السواء^(١)، وباعتبار أن الوظيفة المالية تعد أسبق الوظائف البرلمانية تاريخاً^(٢) فإن ذلك يعبر عن أهمية كبيرة للشؤون المالية في حياة الدول والمواطنين على السواء، إذ أن من شأن السياسة المالية الجيدة التي تدير عليها الدولة أن تسبغ الاستقرار الاقتصادي والسياسي بما يحقق الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال استغلال الموارد المالية وتحويلها إلى اقتصاد تستند عليه لتحقيق تقدمها وازدهارها، وتوفير حياة أفضل لمواطنيها.

الفرع الثاني

أساس الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

بدايةً لا بد من القول أن الانفراد التشريعي يجد أساسه في مبدأ الفصل بين السلطات، القائم على عدم إمكانية الجمع بين السلطات في الدولة بتوزيعها ومشاركتها بين هيئات متعددة، ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على ركيزتين أساسيتين، أولهما عدم جواز تركيز وظائف الدولة في يد جهة واحدة وتوزيعها على ثلاث جهات مختلفة منفصلة عضوياً، وثانيهما التفريق بين وظائف الدولة بجعلها ثلاث وظائف رئيسية^(٣) هي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تتمثل الوظيفة الأولى في وضع القواعد القانونية التي تنظم الأنشطة المختلفة داخل الدولة وتحدد السلوك العام للأفراد في المجتمع، أما الوظيفة التنفيذية فهي مسؤولة عن تنفيذ هذه القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية لضمان

(١) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٣، ص ٦.

(٢) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١١٥.

(٣) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٧٨.

سير أجهزة الدولة ضمن إطارها، بينما تتولى الوظيفة القضائية الفصل في المنازعات والخصومات بين الأفراد استناداً إلى القواعد التي وضعتها السلطة الأولى^(١).

وبموجب هذا المبدأ تعهد إلى السلطة التشريعية وظيفة التشريع بينما تتناط بالسلطة التنفيذية مهمة التنفيذ وتتولى السلطة القضائية مسؤولية القضاء^(٢)، وبعبارة أخرى يتضمن هذا المبدأ فصلاً عضوياً يوزع السلطة بين ثلاثة فروع هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، كما يتضمن فصلاً وظيفياً يوزع وظائف الدولة إلى ثلاث مهام رئيسية هي وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء بحيث تتوافق كل سلطة مع وظيفة محددة من وظائف الدولة^(٣).

ويعرّف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه "المبدأ الذي يقتضي إسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد وهيئات مختلفة، مستقل بعضها عن بعض، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطات فهي التي تسند هذه الخصائص إلى هيئات مختلفة ومستقلة"^(٤).

وتعود جذور هذا المبدأ إلى عصور سابقة قديمة، فقد لعب أعلام الفكر السياسي الإغريقي مثل أفلاطون وأرسطو دوراً هاماً في تأسيس هذا المبدأ^(٥)، إذ أشار أفلاطون في كتابه (روح القوانين) إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة مع إقامة توازن بينها، لتجنب انفراد إحدى الهيئات بالحكم وما قد ينتج عن ذلك من اضطرابات وثورات ضد الاستبداد^(٦)، وبعدها ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه الفرنسي مونتسكيو، الذي أسهم بشكل كبير في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة ومنع الاستبداد بالسلطة إذ تبدأ نقطة انطلاق مونتسكيو من فكرة أن كل من يحوز السلطة يميل إلى التعسف فيها، مما يستدعي وجود سلطة أخرى تحد من سلطته. لذا كان من

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧١.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، مصر، ٢٠٠٥، ص ٢٨١.

(٣) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥.

(٤) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية للنشر، مصر، ١٩٥٣، ص ٨.

(٥) د. رافع خضر شبر، المصدر السابق، ص ١٨.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٢٦٢.

الضروري توزيع السلطات لتفادي التحكم المطلق، و يتم هذا التوزيع وفقاً للوظائف القانونية للدولة بحيث تخصص هيئة عامة لكل وظيفة واحدة للتشريع وأخرى للتنفيذ وثالثة للقضاء.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد الركائز الأساسية التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية وإنه إحدى ضمانات الحرية في الدولة الديمقراطية الحديثة^(١)، من خلال ضرورة توزيع وظائف الدولة الثلاث على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها بشكل مستقل عن السلطتين الأخريين، ذلك لأن تجميع السلطة في قبضة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى ضياع الحرية، فالسلطة المطلقة مفسدة وإنها بحاجة إلى حدود^(٢)، ويعني مبدأ فصل السلطات أيضاً أن تراقب كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الأخريين في أدائها لوظيفتها المسندة إليها طبقاً للدستور، بمعنى ألا تستقل كل سلطة بمباشرة اختصاصها عن الأخرى، فالفصل المطلق بين السلطات يتعارض ومفهوم المبدأ وقد يؤدي إلى عكس مقصده^(٣).

إن فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات تستند الى قواعد أساسية مهمة مثل (حماية الحريات) حيث أنه بتقسيم السلطات العامة إلى سلطات ثلاث وتوضيح المهام الأساسية التي تناط بكل منها، نتوصل إلى أنه لو حدث واجتمعت السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة فذلك يؤدي إلى التفریط بالحرية، وحينها يقوم الحاكم أو الهيئة بإصدار قوانين استبدادية وتنفيذها بأسلوب استبدادي^(٤)، بالإضافة إلى قدرة كل سلطة على (المنع) أي قدرتها على منع السلطة الأخرى من الخروج عن حدودها واختصاصها بناءً على مقولة (السلطة تحد السلطة) أو (السلطة تراقب

(١) تجدر الإشارة الى أن الدساتير المعاصرة صاغت هذه الافكار إما صراحة كما ذهب اليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه والتي نصت على أنه "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات" أو ضمناً حيث تبنت مضمون المبدأ إذ اصبح هذا المبدأ من موجبات دولة القانون.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٦٩.

(٣) حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٠.

(٤) د. سعاد الشقراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٤٨٠.

السلطة^(١)، وأخيراً فإن الفصل بين السلطات لا يكون مطلقاً بحيث يتحقق الاستقلال التام لكل سلطة عن الأخرى مما يؤدي إلى التصلب والجمود في وقتٍ يجب أن تكون حركة الدولة متناسقة ومنسجمة، بل لا بد أن يكون الفصل بين السلطات مرناً بحيث تكون هنالك علاقة تأثير متبادل بين السلطات في الدولة^(٢)، إذن هي عملية تقسيم للسلطات والوظائف وقيام كل سلطة بالمراقبة لوقف السلطة الأخرى عند الحدود المقررة لها أي أن تكون لكل سلطة قيمة ووزن تقاوم به السلطة الأخرى فتكون كل من السلطتين مزودتين بصلاحيات الحد والإيقاف^(٣).

إن مبدأ الانفراد التشريعي ليس مجرد مبدأ يجد أساسه في فكرة الفصل بين السلطات، بل هو نتيجة حتمية ومنطقية للفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات والوظائف بين السلطات في الدولة، وبناءً على ذلك يكون التشريع هو اختصاص أساسي للسلطة التشريعية ووظيفتها الرئيسية، فالبرلمان هو الجهة ذات الاختصاص الأصيل في سن القوانين^(٤)، كما أن البرلمان هو صاحب الكلمة الفصل في تشريع القوانين سواء كانت مالية أو غير مالية، ويرجع سبب ذلك إلى أن البرلمان هو المؤسسة المعبرة عن الشعب وهو النموذج المصغر للأمة^(٥).

وكما سبق القول فإن البرلمان يمتلك صلاحيات مالية واسعة هي أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية، والصلاحيات المالية للبرلمان تتميز بأهميتها الكبيرة في حياة الشعوب ومكانتها في نشأة البرلمانات، وتتجه أغلب الأنظمة الدستورية إلى جعل اختصاص السلطة التشريعية واسعاً وكبيراً في نطاق التشريعات المالية.

كما أن هذا الاختصاص أصبح أساسياً ومحورياً للسلطة التشريعية خصوصاً في الأنظمة التي تجعل منها السلطة المهيمنة وصاحبة الصدارة على بقية السلطات، والحكمة التي يبتغي المشرع الدستوري تحقيقها من إعطاء هذا الدور للسلطة التشريعية وانفرادها بالتشريع المالي تتمثل في سعي المشرع الدستوري إلى الموازنة بين مصلحتين هما مصلحة الدولة العامة وخزینتها ونظامها المالي

(١) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١١.

(٢) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ١٠.

(٣) د. محمد بكر حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار ومكان نشر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٢٤٩.

(٤) د. سعيد أبو شعير، مصدر سابق، ص ٢١.

(٥) د. عفيفي كامل عفيفي، الانظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٣٢.

وسياستها الاقتصادية من جهة، ومصلحة الشعب أي المواطنين الذين يمثل الجانب المالي الذي تنظمه القوانين المالية جانباً مهماً ومؤثراً على حقوقهم وحرياتهم من جهة أخرى، والسلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص والشرعية والتمثيل الشعبي وبالتالي هي الأقدر على إيجاد وتحقيق هذه الموازنة بين المصلحتين، والتشريع المالي كونه تشريعاً صادراً عن السلطة التشريعية تتوافر فيه خصائص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد ومساواة في التطبيق تحقيقاً للمصلحة العامة فتتولاه السلطة الممثلة للشعب والمنتخبة من قبله وفي نطاق الحدود الدستورية المنظمة لها والراسمة لحدودها^(١).

وللأهمية الكبيرة التي تتمتع بها القوانين المالية فقد أصبح الاختصاص المالي هو العمود الفقري للدولة وأن أي خلل في تنظيمه يؤدي إلى نتائج سياسية واجتماعية واقتصادية وخيمة، لذا فقد حرصت الدساتير في هذا الشأن على إخضاع هذا الأمر لسلطة البرلمان وإشرافه^(٢)، وفي العراق يختص مجلس النواب العراقي بوظيفة التشريع بموجب المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي أعطت لمجلس النواب اختصاص التشريع في جميع المسائل العادية أو المالية، كما أنط الدستور بالسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء مهمة تقديم مشروعات القوانين المالية إلى مجلس النواب ومن أهمها مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي لإقراره^(٣) وذلك استناداً إلى المادة (٦٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٤)، وبما أن مشروع قانون الموازنة العامة للدولة يعد من القوانين المالية المهمة التي يقوم مجلس النواب بمناقشتها وإقرارها وبحث الاعتمادات المالية الإضافية ومناقشتها تفصيلاً، فإن هذه الدراسة والمناقشة من قبل مجلس النواب تشير ضمناً إلى استعراض تصرفات السلطة التنفيذية ومراقبتها في جميع المجالات الاقتصادية والإدارية والسياسية وبهذا يتسنى للسلطة التشريعية المساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف نواحيها^(٥).

(١) سحر هانف محمد حبيب، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١، ص ٥٣.

(٢) د. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، دار ارسلان للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٧، ص ٢٩.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢١، ٢٠٠٩، ص ٧٧.

(٤) تنص المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه "أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره. ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات".

(٥) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩٢.

المبحث الثاني

تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

الانفراد التشريعي هو تعبير عن القدرة التي تتمتع بها الهيئة التشريعية في ممارسة عملية تشريع القوانين على نحو من الحرية التامة، وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بقيام كل سلطة بواجبها الوظيفي دون تدخل أو إملاء من سلطة أخرى، لذا يعد الانفراد التشريعي مظهراً من مظاهر الحكم الديمقراطي وسيادة القانون في الدولة بضمان تقسيم الوظائف بين السلطات وتعزيز الوظيفة التشريعية بجعلها صادرة عن الجهة المكلفة دستورياً بالقيام بها والحائزة على ثقة الشعب الذي تمثله وتعبّر عنه وتحرص على سلامة حقوقه وحياته.

إن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها بما يعكس الإرادة العامة للشعب وتمثيله الحقيقي والقانوني بوجود الجهة التشريعية المنتخبة قانوناً، تطورت وطراً عليها التغيير فقد شهدت العديد من الدول والأنظمة الدستورية تراجعاً لمبدأ الانفراد التشريعي وانحساراً لفكرته السائدة وبصورة واضحة في التشريعات المالية على وجه الخصوص، بفعل تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية ومشاركتها في أدوارها لأسباب عديدة أدت إلى تزايد الدور الذي تمارسه بمرور الوقت من خلال المساعدة في التشريع بدايةً إلى الهيمنة الواسعة على التشريع وتعاضم دورها واتساعه فيه، فصارت السلطة التنفيذية تؤثر بشكل كبير على عملية صنع القوانين المالية اتفاقاً مع الدستور الذي يعطيها هذا الحق تارةً، أو الاعتماد على التفسير الواسع لنصوص الدستور أو حتى تجاوزها تارةً أخرى، مما أدى إلى تآكل دور البرلمان كجهة تشريعية مستقلة وخصوصاً في أدوار معينة من عملية تشريع القوانين المالية.

وللإحاطة بموضوع تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نببحث في المطلب الأول مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية، ونتناول في المطلب الثاني صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية.

المطلب الأول

مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

يمثل الجانب المالي أهم الجوانب المؤثرة في حياة الأفراد، ويرتبط بأبرز حقوقهم التي تسعى الدساتير إلى حمايتها وتنظيمها خصوصاً بعد تطور الحياة وتحديث القوانين بالمقابل للإمام بهذا التطور، فقد كان الاختصاص التشريعي في المجال المالي اختصاصاً معقوداً للملوك يمارسونه بما تشتهي أهواءهم ويحتكره من بيده السلطة المطلقة في الدولة، وهذا ما أدى إلى حدوث نوع من الصراع بينهم وبين ممثلي الشعب أو الشعب نفسه حين يبلغ درجة معينة من الغضب وعدم القبول لتحصيل الحقوق وحمايتها، وعلى هذا الأساس انتقلت سلطة تنظيم الجانب المالي إلى ممثلي الشعب في البرلمانات، فأصبح البرلمان هو صاحب الاختصاص في التشريع المالي ليكون بذلك ضماناً حقيقية للمواطنين وحصناً لحقوقهم وحرياتهم، وفي ظل تطور الأنظمة السياسية وتجدد أفكارها ازدادت أهمية السلطة التنفيذية وتعددت أدوارها وكثرت امتيازاتها، الأمر الذي أدى إلى تراجع مركز البرلمان وقدرته على أداء وظيفته التشريعية في الدور التشريعي الذي يمكن تبريره باقتضاء الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول التي فتحت السبيل أمام جهة التنفيذ للقيام بذلك لمؤهلات كثيرة تملكها تساهم في تحقيق المصلحة العامة، مما أدى إلى انحسار الدور التشريعي للبرلمان والتزامه حدوداً ومسالماً معينة يلتزم بها ويسير على هداها عند ممارسته لوظيفته الأساسية في تشريع القوانين.

بناءً عليه سنقسم البحث في هذا المطلب على فرعين، نتعرف في الفرع الأول منهما على ما الذي يعنيه تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية، ونناقش في الثاني الأسباب التي أدت إلى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية.

الفرع الأول

معنى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

يُعد الاختصاص التشريعي الاختصاص الرئيس للسلطة التشريعية التي تعد وفي مختلف الأنظمة السياسية من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة لأنها معبرة عن الإرادة الشعبية وممثلة لها، كما أن اكتساب السلطة التشريعية لوظيفة التشريع تعتبر وليدة تطورات تاريخية عديدة وطويلة مكنتها من أن تصبح مشرعاً بإسم الشعب، معبرة عن إرادته ومدافعة عن حقوقه، فهي مصدر التشريع الأصلي والأساسي^(١)، إذ تتولى السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان الوظيفة التشريعية حيث تقوم بوضع قواعد ملزمة عامة ومجردة، وبهذا تتصدر وظائف الدولة جميعاً، إلا أنه وفي ظل التطورات الدستورية التي طالت الأنظمة السياسية ومع مرور الزمن وما طرأ على وظائف الدولة من تطور واتساع في مختلف المجالات، وما ترتب عليه من ازدياد تدخل الدولة في الأنشطة العامة والخاصة المختلفة، وظهور الأفكار التي ساهمت في خلق تنظيمات سياسية أهمها الأحزاب التي تشارك في الحياة السياسية للدولة، كل ذلك دفع بالدول إلى تحويل السلطة التنفيذية قدراً كبيراً من السلطات والصلاحيات والامتيازات والتي ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية وتقوية مركزها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، وهو ما أدى إلى اهتزاز أسس نظرية الفصل الجامد بين السلطات واختلال توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة^(٢).

وهذا ما جسده الواقع العملي نتيجةً لسرعة التطور وعجز السلطة التشريعية عن مواجهته، ذلك أن التشريعات تحتاج إلى قدر من السرعة حتى يتحقق المقصود منها، فقد اتجهت بعض الأنظمة إلى تنازل الهيئة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فأخذ دورها يزداد شيئاً فشيئاً من خلال اتخاذها الإجراءات التشريعية على نحو يكفل سريان نشاط الدولة بكفاءة ويسر وبشكل ينسجم مع متطلبات توزيع المسؤوليات والسلطات والتخفيف عن كاهل السلطة التشريعية.

(١) باييو فارس، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٧.

(٢) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة،

بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد ٢، العدد ٤٠، ص ٢٥٦.

ويمكن القول أن أفكار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعو إلى أن لا تركز السلطات جميعها في يد هيئة واحدة حتى إذا كانت هيئة نيابية تمثل الشعب وتعمل بإسمه، للحيلولة دون التعسف بالسلطة والتفرد بالحكم بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف وتوزيعها على ثلاث جهات مختلفة^(١)، تطورت وأصبح الفصل فصلاً مرناً اقتضته ضرورات الحياة السياسية المتجددة، عندها وفي ظل هذا التنظيم الجديد للسلطات الذي من شأنه أن يؤدي إلى التنسيق والارتباط الوظيفي بين سلطات الدولة، ويجعل التأثير متبادلاً للقيام بمهام أعباء الدولة بكفاءة وجودة ويسر، الأمر الذي وطّد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نطاق وظيفة كل منهما، وعلى هذا الأساس فقد أصبح للسلطة التنفيذية دور مهم في مجال التشريع دون أن يتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن ظهور الأحزاب السياسية وتطورها قد أفضى إلى مزج الأغلبية البرلمانية والسلطة التنفيذية وازدياد تدخل الأخيرة في كثير من المجالات التي تتطلب تخصصاً فنياً معقداً^(٢)، هذه المتغيرات قد ساهمت إلى حد كبير في تنشيط الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بالتشريع نظراً لما تتمتع به من خبرة ودراية في تفهم طبيعة المشاكل والحاجات لاتصالها بالجمهور على نحو يجعلها الأقدر على مواجهة الحاجات والمواقف وحل المشكلات، بالإضافة الى ذلك فإن الدولة قد تتعرض لظروف معينة تتطلب معالجتها السرعة والحزم، وهذا ما تفقر إليه السلطة التشريعية (البرلمان) فهو لا يعمل على الدوام فضلاً عن أن أعماله تتسم بالبطء والعلانية^(٣) وعلى أساس ذلك فقد أصبح للسلطة التنفيذية ارتباط مباشر بالعملية التشريعية، إذ تنص التشريعات الدستورية على إجازة السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي إما بالاشتراك مع السلطة التشريعية من خلال حقها في اقتراح مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، أو أنها تمارس الدور التشريعي بصورة مستقلة عن السلطة التشريعية بواسطة القرارات التي لها قوة القانون^(٤).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص ٤٥١.

(٢) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري - نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٩٤.

(٣) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ١٠٦.

(٤) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٨٥.

وتعد عملية اقتراح القوانين هي الخطوة الاولى التي يبدأ بها سن القانون، إذ تمثل عملية تقديم مقترحات القوانين من قبل النواب في السلطة التشريعية حقاً دستورياً باعتبار أن السلطة التشريعية تمثل الإرادة الشعبية وأن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل^(١)، الأمر الذي يستوجب انفراد السلطة التشريعية بهذا الحق، إلا أن التطور الذي طرأ على مبدأ الفصل بين السلطات وتحول مفهومه من الفصل المطلق إلى الفصل المرن القائم على التعاون والتنسيق قد دفع بعض الفقه إلى المناداة بضرورة منح السلطة التنفيذية دوراً مهماً في عملية الاقتراح، وعدم قبول الفكرة القائمة على مبدأ انفراد السلطة التشريعية بحق الاقتراح^(٢)، كما أن الوضع القائم على اقتصار حق الاقتراح على السلطة التشريعية وحرمان السلطة التنفيذية من المشاركة به عمل غير حكيم لأن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وتتعامل معها عملياً، فتكون أدري بما يعتري القانون من عيوب ونقص، كذلك فإن مشاركة السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمر لا يُخشى منه لأن تشريع القانون وإقراره يبقى بيد السلطة التشريعية^(٣) وقد اختار المشرع الدستوري العراقي مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية إذ نصت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة" وهو بهذا مَيَّز بين مقترح القانون ومشروع القانون، ولعل في تسمية المقترح المقدم من قبل السلطة التنفيذية (بمشروع القانون) هو أن السلطة التنفيذية تمتلك من الإمكانيات ما يمكنها من القيام بإعداد مشروع قانون متكامل وذلك بحكم عملها ومعرفتها بالحاجة إلى اصدار القانون من خلال القرب من سير العمل في الدولة، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا التوجه في إحدى قراراتها، والذي تضمن التفرقة بين (المقترح) و(المشروع) فالمشروع هو الذي تقدمه السلطة التنفيذية بعد أن يستوفي شروطه يرسل إلى مجلس النواب تمهيداً لتشريع، أما المقترح فتري المحكمة أنه لا يرقى إلى مستوى مشروع قانون، لأنه فكرة والفكرة لا يمكن اعتبارها مشروعاً، ويلزم

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص ١٧٩.

(٢) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٤٤.

(٣) مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ١٠٤.

المقترح أن يذهب إلى السلطة التنفيذية لتحويله إلى مشروع ومن ثم يعاد إلى مجلس النواب تمهيداً لتشريع^(١).

ونرى بأن المحكمة الاتحادية العليا اعتمدت تفسيراً واسعاً للنص الدستوري بإعطائها الحق في تحريك المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الدستوري بالتشريع، وجعلت هذه المبادرة مرهونةً بموافقة السلطة التنفيذية وإرادتها بتحويلها (مقترح القانون) إلى (مشروع قانون)، وبهذا التوجه الذي اختطته المحكمة الاتحادية لنفسها جعلت من مجلس النواب بموجبه هيئةً لتقديم الأفكار التشريعية فقط، أما تطوير هذه الأفكار وتضمينها بما يلزم من مواد وتحويلها إلى مشروعات قوانين فهو من صلاحيات السلطة التنفيذية، وهذه مبالغة كبيرة في تقييد اختصاص مجلس النواب وانتقاصاً غير مبرر من صلاحيته التشريعية.

أما بالنسبة لتشريع القوانين المالية فتكون من اختصاص البرلمان باعتبارها عملية تشريعية لا تختلف عن غيرها بل هي من صميم عمل البرلمان، إذ تعد الوظيفة المالية هي الوظيفة الأسبق للبرلمان من الناحية التاريخية وتمارسها من خلال التشريعات المالية المختلفة والتي تمكن البرلمان من الرقابة على المالية العامة للدولة ورسم السياسة العامة فيها، لذا كانت سلطة البرلمان في اقتراح التشريعات المالية والتي تمثل الخطوة الأولى للتشريع من أهم السلطات التي يحتفظ بها البرلمان وأقواها ولا يسمح بالتنازل عنها لغيره من السلطات لاسيما السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطة التشريعية هي السلطة الأم وأن القانون تعبيراً عن إرادة الشعب وهي أولى للقيام بتشريع، أما عمل السلطة التنفيذية فهو عمل تبعي لها^(٢)، إلا أن الوضع الجاري يوضح أن الغالبية العظمى من التشريعات مصدرها السلطة التنفيذية، وأن دور البرلمان أضحى يقتصر على إقرار مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة بعد الاقتناع بصحتها والأسس التي تقوم عليها، وهذا الانتقاص من حق السلطة التشريعية في عملية اقتراح القوانين المالية، أو القيام بإجراء التعديلات على مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة، إنما جاء في سبيل الحفاظ على التوازن المالي للدولة من الخل والاضطراب خصوصاً وأن

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (٤٣ و ٤٤/٤ اتحادية/٢٠١٠) منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ تاريخ الزيارة ١٤/١٢/٢٠٢٤.

(٢) د. رافع خضر شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٦، العدد ٣، ٢٠١٤، ص ١٤٣.

نواب البرلمان قد يسعون إلى تقديم مقترحات التشريعات المالية لأسباب سياسية أو أهداف انتخابية^(١) هذا باستثناء قانون الموازنة العامة للدولة فهو من اختصاص مجلس الوزراء بنص الدستور^(٢) وهو من يتولى إعداده وتقديمه لمجلس النواب.

وتعد عملية سن التشريعات المالية من الأمور ذات الأهمية الكبيرة في الدولة ومعبرة عن التنافس بين السلطات داخل الدولة لتوجيه الوظيفة التشريعية بالاتجاه الذي يخدم المصلحة العامة من الزاوية التي تراها أكثر فاعلية^(٣).

وقد نادى البعض بعدم جواز الانتقال من سلطة البرلمان في ميدان اختصاصه الأصيل أو تحجيم دوره الدستوري والتأريخي ووظيفته الأساسية إلا أنه في المقابل هنالك من أوضح وأصر على أهمية الدور الحكومي في تشريع القوانين ومنها القوانين المالية استناداً إلى اعتبارات معينة أهمها جدية المشروعات المقترحة من الحكومة ومطابقتها لسياسة الدولة العامة وصدورها متناسقة مع إمكانات الدولة المالية^(٤)، كذلك فإن السلطة التنفيذية هي التي تتعامل مع سير العمل الإداري والتنظيمي وتقديم الخدمات العامة تحقيقاً للصالح العام وبحكم موقعها المتميز تستطيع معرفة الحاجة إلى التشريعات اللازمة، كما يمكنها تحديد مواطن النقص والقصور فيها^(٥) لمعالجتها وإبرازها بالشكل الأمثل.

ويرى الباحث أن إعطاء السلطة التنفيذية دور في التشريعات المالية أمرٌ توجيه طابع الأمور في إدارة الدولة الحديثة حيث اتساع مجالاتها وتنوع مصادر إيراداتها ونفقاتها بما يتطلب تنظيم الموضوع من قبل السلطة ذات التماس المباشر بإدارة مالية الدولة وتنفيذ ما يوضع من قواعد قانونية مالية تبتغي تحقيق المصلحة العامة اعتماداً على الخبرة والتجربة في العمل وتوفير الوسائل المساعدة لها لتمتعها

(١) د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، الوارث للطباعة والنشر، العراق، ٢٠٢١، ص ٩٧.

(٢) المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٠٩، ص ٨٩.

(٤) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة دار السلام القانونية، لبنان، ٢٠١٨، ص ٤٥٨.

(٥) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢، ص ٢٠٥.

بهذا الدور من بيانات ومعلومات وكوادر فنية ذات تجربة في العمل الإداري والمؤسسي يمكنها من أداء وظيفتها في إدارة موارد الدولة بكفاءة وإتقان، مع التأكيد على دور السلطة التشريعية في مشاركتها للوظيفة والقيام بدورها الدستوري من خلال إقرار أو رفض ما تقدمه السلطة التنفيذية من مشروعات قوانين مالية بحسب مقتضيات المصلحة العامة.

وهكذا فإن مبدأ الانفراد التشريعي الذي يقوم على ممارسة البرلمان لسلطته بالتشريع منفرداً قد أخذ بالتراجع ولم تعد السلطة التشريعية تمارس اختصاصاً مطلقاً بنفسها فقط، بل أصبحت السلطة التنفيذية تشاركها بهذا الاختصاص من خلال ممارستها دوراً مهماً وفاعلاً في العملية التشريعية وبالأخص في نطاق التشريعات المالية، وهو ما يتمثل بإعداد مشروعات القوانين وإرسالها إلى البرلمان، بالإضافة إلى الأهمية التي تمثلها مشروعات قوانين السلطة التنفيذية التي تتقدم عملياً على مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية، هذا فضلاً عن الدور الدستوري والأهم للسلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة -وهو من أهم التشريعات المالية وأكبرها أثراً- بشكل منفرد وإرساله إلى مجلس النواب، إضافة إلى التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات) التي تصدرها بهذا الصدد.

وأخيراً فإن انفراد السلطة التشريعية بوظيفة التشريع لم يعد مطلقاً بل تتشارك معها السلطة التنفيذية وبصور ومديات مختلفة في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية التي تمر بالدولة فقد قامت أغلب الأنظمة الدستورية بإعطاء الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية باعتبارها الجهة المستمرة في عملها اليومي والتي يقع على عاتقها مواجهة تلك الظروف والمحافظة على الدولة وكيانها، فتقوم بأخذ الدور التشريعي وهذا الأمر إما أن يتم في غياب السلطة التشريعية ويسمى حينها (أنظمة الضرورة) أو بوجودها ويسمى (التفويض التشريعي)^(١).

(١) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٥٢.

الفرع الثاني

أسباب تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

إن السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان هي الهيئة المنتخبة التي تمثل إرادة الشعب، مما حدا بالأنظمة الدستورية إعطاءها حق الانفراد دون غيرها بالوظيفة التشريعية، في الوقت الذي تتولى فيه السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين وإصدار القرارات والأنظمة اللازمة لذلك^(١)، وذلك تطبيقاً للدستور الذي يختص بتنظيم سلطات الدولة ويقسمها بناءً على أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع ضرورة إقامة نوع من التوازن بينها لتجنب الانفراد بالحكم وما ينتج عنه من مشاكل^(٢)، غير أن هذا الانفراد بالوظيفة التشريعية من جانب البرلمان والفصل غير المرن عن السلطة التنفيذية لم يستمر وذلك لتعارضه مع الواقع العملي والضرورات السياسية والإدارية داخل الدولة.

وحيث أن الاختصاص التشريعي يشكل الوظيفة الرئيسة للبرلمان والأكثر أهمية، والتي يستقل بمباشرة بعض مراحلها بشكل كامل كمرحلة المناقشة والتصويت، إلا أن الانفراد التشريعي للبرلمان قد أخذ بالتراجع بفعل تدخل السلطة التنفيذية التي أخذت تساهم وبشكل فاعل في العملية التشريعية، لا سيما في النظام البرلماني الذي تنظم السلطات فيه على أساس الفصل المرن بين السلطات فضلاً عن تعاونها، هذا التعاون الذي يقتضي أن تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين على قدم المساواة مع البرلمان وتتدخل في إجراء التعديل على المقترحات أحياناً، مع بقاء أمر مناقشة وإقرار القوانين للسلطة التشريعية تنفرد بممارسته دون غيرها من السلطات^(٣).

ويعد تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من أهم الأسباب التي أدت إلى تراجع الانفراد التشريعي، إذ تشارك السلطة التشريعية في عملية سن القوانين فيقرر لها حق اقتراح مشروعات القوانين وبذلك يكون الاقتراح اختصاصاً مشتركاً بين السلطتين كمظهر من مظاهر التعاون بينهما^(٤)،

(١) د. سعيد أبو شعير، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٦٢.

(٣) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٥٣.

(٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، مصدر سابق، ص ٩٤٧.

حيث ذهبت الأنظمة الدستورية إلى اعطاء السلطة التنفيذية حق ممارسة الاختصاص التشريعي أما بالاشتراك مع السلطة التشريعية من خلال دورها في اقتراح القوانين أو المصادقة على القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، أو ممارسة الدور التشريعي بصورة منفردة من خلال إصدار الأنظمة^(١) التي تعد قرارات إدارية شكلياً ولكنها عملاً تشريعياً موضوعاً .

إن اشتراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية والتسبب في تراجع الانفراد التشريعي وجعل العملية مشتركة بين السلطتين يقوم على مبررات أو مسوغات أعطت للسلطة التنفيذية هذا الدور أهمها:

أولاً: إن المشرع حين يشرع قانوناً معيناً فإنه مهما اجتهد وبالغ في التقدير والتمحيص والتدقيق لإحكام هذا التشريع لا يمكن له أن يحيط بجميع التفاصيل والحيثيات المحيطة بموضوع القانون، بينما تكون السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة هذه التفاصيل وذلك بحكم اتصالها بالجمهور^(٢).

ثانياً: إن القوانين لا بد أن يتحقق لها قدر كافياً من الثبات والاستقرار وعدم الاسراف في الغائها أو تعديلها أو كثرة إصدارها، وبطبيعة الحال فإن الظروف التي توضع بها القوانين تتغير بمرور الوقت مما يستدعي إعادة النظر في شروطها وأوضاع تطبيقها بما يتماشى مع تطور الظروف وتغيرها، وحيث أن القوانين تحتاج إلى إجراءات صعبة ومطولة سواء في إعداد قانون جديد أو تعديل قانون قائم بما لا يتناسب مع سرعة التطورات التي تحدث في المجتمع فتكون السلطة التنفيذية هي الأقدر والأكثر ملاءمة في مواجهة هذا الأمر من خلال إصدار الأنظمة التنفيذية التي يسهل إصدارها وتغييرها كلما اقتضت الضرورة^(٣).

ثالثاً: إن أعضاء السلطة التشريعية عادة ما يغلب عليهم الطابع الحزبي والسياسي المختلف، وقلة الخبرة الفنية لمعرفة طبيعة الحالة التي ينظمها القانون وحاجات الأفراد في المجتمع، لذا فإن السلطة

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربي المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٣١٦.

(٣) د. ثامر محمد رخيص العيسوي، السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٨، ص ٤٤.

التنفيذية وبما تملكه من أجهزة فنية وقانونية تكون هي الأقدر على الإحاطة بالتفاصيل اللازمة التي يتطلبها القانون وبما يتلاءم مع المتطلبات الفعلية للأفراد في الدولة^(١).

رابعاً: إن ضعف اتصال البرلمان بالأفراد في المجتمع يساهم في تقليص دور السلطة التشريعية والتوسع في دور السلطة التنفيذية في مجال تشريع القوانين باعتبارها تمارس عملاً مستمراً غير منقطع وعلى تماس مباشر بالأفراد عارفة بتفاصيل الحاجات ومتطلبات الخدمات والصالح العام لقرتها من الواقع وسهولة ويسر وسائلها لمعالجة الأمور، كل ذلك جعل الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية يتراجع أمام السلطة التنفيذية وما تقوم به من أعمال وإجراءات في الواقع العملي.

وجدير بالذكر أن تراجع الانفراد التشريعي قد ظهر بشكل بارز في نطاق التشريعات المالية التي كانت تعد من أول اختصاصات البرلمان وأكثرها أهمية باعتبار أن ذلك ضمانات من ضمانات حقوق الأفراد وحياتهم والتي تكون بمنأى عن أي مساس أو تعدٍ عليها من قبل سائر السلطات، فلا تنظم إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية الحريصة على حقوق المواطنين وتحقيق المصلحة العامة واستقرار المجتمع، وأن المسائل المالية بمختلف أنواعها ذات مساس مباشر بحقوق المواطنين وملكيته الخاصة، الأمر الذي يجعل هذا التنظيم لهذا الأمر مقتصرًا على السلطة التشريعية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية التي قد تلجأ إلى معالجة الأزمات المالية والاقتصادية على حساب المواطنين من خلال فرضها للأعباء المالية^(٢).

وعند النظر إلى النظام الدستوري العراقي والعمل القانوني السائد فيه يمكن ملاحظة التوسع في تدخل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في التشريعات المالية من خلال عدة جوانب مهمة مثل الجانب الأول والأهم في العملية التشريعية وهو تقديم مشروعات القوانين حيث أعطى المشرع الدستوري المبادرة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بتقديمها مشروعات القوانين وميزها عن ما تقدمه السلطة التشريعية من مقترحات^(٣)، وجاءت المحكمة الاتحادية لتأكيد هذا الاختلاف بين الاثنين في حكمها بهذا الشأن ذي العدد (٤٤٤٣/٤ اتحادية / ٢٠١٠) الذي ينص على وجوب إرسال مقترح القانون المقدم من مجلس النواب إلى السلطة التنفيذية لتحويله إلى مشروع قانون وإعادته إلى المجلس

(١) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، أبين النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٣٦٢.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٣) ينظر: المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ثانيةً حيث ترى المحكمة أن القوانين من الممكن أن تتعلق بالتزامات مالية وسياسية واجتماعية وأن من يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية التي هي الأعراف بها.

وقد أعطى الدستور صراحةً للسلطة التنفيذية حق إعداد مشروع قانون الموازنة باعتبار أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي لا بد من إعطائها الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وأهمها الموازنة العامة^(١) لأن السلطة التنفيذية هي التي تدير مؤسسات الدولة التنفيذية والإدارية وهي الأقدر على تحديد أولوياتها بما لها من خبرة سابقة في المجال الاقتصادي والمالي وهي التي تملك المعلومات والبيانات والكشوفات التي تمكنها من إعداد مشروع قانون الموازنة بشكل عملي وواقعي بخلاف أعضاء السلطة التشريعية الذين لا يملكون هذه الإمكانيات، ومن الممكن إن هم أعدوا مشروع الموازنة أن يجعلوه بعيداً عن الواقع العملي مما يؤدي إلى إرهاب الدولة، وذلك من أجل الظهور بمظهر المدافع عن رفع الأعباء المالية عن الناس، فضلاً عن أن العامل الحزبي الذي يقتضي وجود أغلبية برلمانية إلى جانب الحكومة سهّل كثيراً من عملية تدخلها بالاختصاص التشريعي بشكل عام وبالمسائل المالية بشكل خاص^(٢).

هذا مع الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المالية الأخرى مثل الضرائب والرسوم والقروض، والتي أقر المشرع الدستوري تنظيمها بموجب قوانين تصدر من مجلس النواب، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن العديد من الضرائب والرسوم لم تنظم بقوانين وإنما بواسطة أنظمة صادرة عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى إعطاء الإذن للحكومة بإبرام القروض العامة بنفسها وبصورة مباشرة.

(١) د. رائد ناجي أحمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١١٧.

(٢) د. حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٧.

المطلب الثاني

صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

بعدما كان التشريع مجالاً مخصصاً للسلطة التشريعية خصوصاً مع نشوء فكرة الدولة الحديثة وتطورها، وحصول البرلمانات على هذا الدور، وقيامها به كاختصاص رئيس لها تجسيدا لمبدأ الانفراد التشريعي، تراجع هذا المبدأ وبشكل رئيسي في التشريعات المالية بفعل تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية التي أهلتها مجموعة من العوامل للقيام بهذا الأمر، فتجسد هذا التراجع في صور أو مظاهر تدل عليه وتعبّر عنه، يمكن حصرها بالجانب الموضوعي والجانب الإجرائي للتشريع، الأمر الذي يظهر أن البرلمانات ليس لها سلطات مطلقة في المجال التشريعي، وأصبح ينظر إلى الدور الذي يلعبه البرلمان في النشاط التشريعي المالي بكونه دوراً محدداً، ومتراجعاً بصورة واضحة لمصلحة السلطة التنفيذية التي تقوم بهذا الدور نيابةً عن السلطة التشريعية لكونها الأقدر على ذلك ولابد من تدخلها كنوع من المشاركة والتأثير المتبادل والمشاركة بين السلطات.

ولبحث صور التراجع في دور السلطة التشريعية في مجال التشريع المالي سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أولهما لبحث صورة التراجع الموضوعي، ونفرد ثانيهما لبيان التراجع الاجرائي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التراجع الموضوعي

من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تختص السلطة التشريعية بوظيفة التشريع، وهو وضع قواعد عامة مجردة تحكم تصرفات الجماعة داخل الدولة^(١)، فهي السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي بالوظيفة التشريعية، أما السلطة التنفيذية فإنها تساهم في العملية التشريعية من خلال التقدم بمشروعات القوانين والمصادقة عليها بعد مناقشتها وإقرارها من قبل السلطة التشريعية، إلا أن الأنظمة البرلمانية اتجهت نحو تقوية السلطة التنفيذية تجاه البرلمان وعملت على توزيع العملية التشريعية بين السلطتين خلافاً للقاعدة التي تقرر الاختصاص المطلق للبرلمان في ميدان التشريع، فأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الدور الأكبر في وظيفة التشريع من خلال مشاركتها الكبيرة في العملية وبما تصدره من أنظمة تشريعية مباشرة، فأخذ اختصاص السلطة التشريعية بالتشريع يتراجع ويتحدد بصورة واضحة^(٢).

وقد أكد الدستور في المادة (٦١/أولاً) منه على الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، التي نصّت على أن يختص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية، ويخضع في ممارسة سلطته بالتشريع للحدود التي يضعها له الدستور، والأصل في السلطة التي يمنحها الدستور لمجلس النواب هي سلطة تقديرية من حيث هي رخصة يمارسها المشرّع كلما اقتضت الحاجة والصالح العام، جوهرها المفاضلة بين خيارات موضوعية متعددة^(٣) من غير أن يوجب عليه طريقاً محدداً يلزمه بإتباعه فيما عدا إلزامه بالتقيّد في عدم إمكانية المساس ببعض الحقوق والحريات الأساسية^(٤).

(١) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٥.

(٢) ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ١٤٦.

(٣) ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ٩٨.

(٤) د. وسام صبار العاني، اختصاص التشريعي للإدارة، ط ١، الميناء للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٣، ص ٩.

غير أن هذا الاختصاص التشريعي لمجلس النواب انحسر بفعل تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية ومنافستها له في مجال اختصاصه، وتعد الصورة الأكثر وضوحاً ودقة في تراجع الانفراد التشريعي هي إخراج بعض الموضوعات من دائرة اختصاص البرلمان^(١) واعطائها إلى السلطة التنفيذية، أو ترجيح كفتها واعطاءها الدور الأكبر في القيام بالعملية التشريعية وبمختلف مراحلها، ولعل من أمثلة ذلك ما سلكه المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عندما منح اختصاص إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس الوزراء^(٢).

ومع أن الموازنة العامة تعد من أهم التشريعات المالية وأكثرها تأثيراً في حياة الدولة والمواطنين، إذ تقوم السلطة التنفيذية نفسها بتقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها، وتقدير النفقات العامة المفترض انفاقها، ثم يصار إلى رفع مشروع القانون كاملاً إلى البرلمان لمناقشته وإقراره^(٣)، وهكذا فإن الموازنة العامة للدولة تعد عملاً مختلطاً، إذ يتولى مجلس الوزراء مسألة اعداد مشروع الموازنة استناداً للمادة (٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لعام ٢٠١٩^(٤)، بينما يتولى مجلس النواب

(١) وهذا ما جسده المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ المعدل النافذ الذي عمل على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية إذ نصت المادة (٣٤) من الدستور على الموضوعات التي يختص البرلمان في التشريع فيها، في الوقت الذي نصت فيه المادة (٣٧) منه على أن جميع الموضوعات التي لم تذكر في المادة (٣٤)، أي التي لا تنضوي تحت اختصاص البرلمان بالتشريع تعد ذات طبيعة لائحية، أي أن الدستور أعطى اختصاص تنظيمها إلى التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية، وبهذا أصبح اختصاص السلطة التنفيذية في مجال التشريع مطلقاً، وسلطات البرلمان محددة واستثنائية، وأصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في ميدان الوظيفة التشريعية، أما السلطة التشريعية ذاتها فإن اختصاصها تحدد على سبيل الحصر، وذلك لرغبة المشرع الدستوري في اضعاف البرلمان والعمل على تراجع دوره في مجال التشريع واعطاء هذا الأمر إلى السلطة التنفيذية. ينظر في ذلك: د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٤، ص ٣٠٥ و ٣٠٦. د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٣٤. مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٧٤.

(٢) المادة (٦٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٤، ص ١٣٤.

(٤) الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٨٣) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٩.

مناقشته وتعديله وإقراره^(١) وإعداد مشروع الموازنة العامة قد ورد ضمن الاختصاصات المنفردة لمجلس الوزراء، كما نصت المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٢٢^(٢) على أنه "يجب على اللجنة المالية ان تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة بالاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء اذا كانت تترتب عليه أعباء مالية" مع ملاحظة أن المشرع الدستوري أو النظام الداخلي لمجلس النواب لم يحدد سقفاً زمنياً للبت في مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب^(٣) وهذا قد يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري والحكومي نتيجة لتأخر مجلس النواب في اقرار مشروع الموازنة العامة بسبب المناقشات المطولة أو تأثير الاتجاهات السياسية في مجلس النواب^(٤).

ومن الصور المعبرة عن تراجع دور البرلمان في التشريع وتعاضم دور السلطة التنفيذية في هذا المجال هو قيام مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة بهدف تنفيذ القوانين التي يسنها مجلس النواب^(٥)، أي أن السلطة التنفيذية تقوم بعملية وضع القوانين موضع التنفيذ من خلال اصدارها الأنظمة والتعليمات اللازمة لذلك^(٦)، وتعد الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية من أهم أساليب مباشرة الوظيفة الإدارية ومظهراً من مظاهر السلطات والامتيازات القانونية للإدارة في سبيل تحقيقها للمصلحة العامة.

(١) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٤٥.
(٢) تم اقراره في الدورة الخامسة/ السنة التشريعية الاولى/ الجلسة الاستثنائية في يوم الخميس ٢٣ حزيران ٢٠٢٢.
(٣) نصت المادة (٤٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ على أن تخصيص الميزانية وتوزيعها على أبواب مختلفة هو حق يقتصر على الحكومة وحدها. وكذلك المادة (٤٧) التي نصت على أن البرلمان مقيد بمدة زمنية معينة يتحتم عليه التصويت فيها على قانون الميزانية وإلا يحق للحكومة ان تنشر مشروع الميزانية بأمر يوضع موضع التنفيذ وبالتالي يهمل اختصاص البرلمان في هذا الخصوص . تنظر المواد (٤٠) و(٤٧) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٤) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٤.

(٥) المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) غسان تركي عفتان محمد، التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٦، ص ٥٨.

وتتضمن الأنظمة الادارية الأحكام التفصيلية والتكميلية للمبادئ العامة الواردة في القانون والالزمة لتنفيذه، فالغرض منها ليس فقط تسهيل انفاذ القوانين، بل استكمال أحكامها التي تقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة والغايات الرئيسية للتشريع^(١).

وترجع أهمية الأنظمة الادارية في الجانب المالي إلى كون التشريعات المالية تمس جانباً حساساً من حياة المواطنين الذين تتفاوت أوضاعهم وتتباين عناصر مدخولاتهم وتختلف التفاصيل المكونة لكل عنصر من عناصر الجانب المالي لهم، ومحاولة التشريع المالي للإحاطة بكل هذه التفاصيل من الممكن أن تؤدي الى صعوبات وتعقيدات كبيرة وسيفشل في ذلك نتيجة الجانب المالي والاقتصادي المليء بالمتغيرات المستمرة مما يؤدي بالسلطة التشريعية إلى وجوب اعادة النظر في قوانينها المالية على فترات لغرض مواكبة هذه التغيرات، وهذا ما يتناقض مع متطلبات الاستقرار التشريعي^(٢).

الفرع الثاني

التراجع الإجرائي

تعد المساهمة أو الاشتراك في العملية التشريعية من جانب السلطة التنفيذية من أهم مظاهر التأثير أو التفاعل بين السلطتين، ويتجلى هذا الاشتراك بكون السلطة التنفيذية تملك إمكانية التدخل في عملية التشريع المتمثلة في تقديم مشروعات القوانين والمصادقة عليها وإصدارها أو الاعتراض عليها بالإضافة إلى دورها المهم في اعداد التشريعات الفرعية وإصدارها^(٣)، وتتم عملية تشريع القوانين بمراحل متعددة لغرض اكمالها وقرار القانون فتشمل مرحلة اقتراح القانون ومرحلة المداولة أو المناقشة ومرحلة التصويت على القانون ومرحلة التصديق والإصدار والنشر، وتمثل مرحلة اقتراح القوانين المرحلة الاولى في عملية التشريع التي تبدأ من تاريخ اعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه الى

(١) د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، مطبعة الميناء، بغداد، ٢٠٠٣، ص٥٥.

(٢) ابراهيم حميد محسن الزبيدي، الفراغ التشريعي في أحكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص١٧٤.

(٣) دانا عبدالكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرار اعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص٧٨.

السلطة المختصة بمناقشته والتصويت عليه، لذا فالاقترح ذو أهمية كبيرة وخطيرة فهو اللبنة الأولى في البناء التشريعي^(١) ويعرّف الاقتراح بأنه "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاءً لاستيفاء الاجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به"^(٢)، وتكون عملية الاقتراح ذات مراحل ثلاث هي طرح فكرة القانون، ثم وضعه في قالب من الصياغة القانونية، وبعدها إكماله بشكل مشروع ثم تقديم المشروع لمناقشته وإقراره.

وتعد مسألة الجهة المختصة بتقديم المقترحات من أهم المسائل التي تثير الخلاف والتداخل بين السلطات، فبعض الدساتير أعطت هذا الاختصاص للسلطة التشريعية منفردة و حجبته عن السلطة التنفيذية لأنها تختص بتنفيذ القوانين دون إعدادها، وبعضها أعطت حق الاقتراح إلى السلطة التنفيذية وحدها دون التشريعية على أساس أن ذلك يحقق الجودة التشريعية لما تملكه السلطة التنفيذية من أجهزة وموقع أقرب للتفاعل والتماس مع المواطنين ومعرفة احتياجاتهم، وخبرة وتجربة تمكنها من اقتراح القوانين المناسبة^(٣)، وهناك من أعطى حق الاقتراح إلى السلطتين معاً بجعله حقاً مشتركاً، وهذا ما يسود في الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بالفصل المرن القائم على التعاون والتوازن بين السلطات.

إن أغلب التشريعات في الوقت الحالي تكون ذات مصدر حكومي أي أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الدور في اقتراحها وأن دور السلطة التشريعية أصبح يقتصر على اقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد أن تقتنع بالأسس التي تقوم عليها تلك التشريعات^(٤)، إذ تلعب اقتراحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية دوراً أقل أهمية بالمقارنة مع الاقتراح الحكومي، ذلك أن أعضاء البرلمان عندما يقدمون الاقتراحات فإنها لا تقرر إلا بشكل نادر،^(٥) ولعل هذا راجع إلى الدور الكبير الذي تقوم به الحكومة في المجال التشريعي والمطبق من خلال سيطرة الأغلبية البرلمانية، فالاقترحات التي لا

(١) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٣٠.

(٢) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، ج ١، مطبعة الآداب، العراق، ١٩٧٢، ص ٢٥٣.

(٣) د. وايت إبراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٣٠٠.

(٤) إياس حسام حمودي الساموك، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٥) على سبيل المثال من بين (٤٥٨) قانوناً تم اقرارهم في فرنسا بين (١٩٨٨/١٩٩٣) كان بينها (٦٠) فقط من اصل برلماني.

تطابق وجهة نظر الحكومة ذات الأغلبية البرلمانية سوف تسقط من جدول الأعمال^(١)، وإذا قام الأعضاء بتقديم مقترح قانون مرفوض من قبل الحكومة فإن مصيره الرفض من غالبية البرلمان وأن الفرصة الوحيدة لنجاح مقترح القانون هو تبنيه من أحد الوزراء وعده اقتراحاً حكومياً ليضمن سهولة مناقشته والتصويت عليه^(٢)، كما أن أعضاء البرلمان لم يعد لديهم ميلاً كبيراً للاقتراح بقدر ميلهم إلى إجراء تعديلات على المشاريع التي تقترحها الحكومة، كذلك فإن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية قد أدت إلى تعدد الظواهر المختلفة داخل الدولة وتداخلها والحاجة إلى المعالجة بالسرعة والكفاءة المناسبة مما يتطلب الحاجة إلى قدرات كبيرة للإلمام بجوانبها المختلفة، وإلا جاءت التنظيمات القانونية لها قاصرة وعاجزة عن احتواء التطور والتغيير، هذه الأسباب جعلت أعضاء السلطة التشريعية وهم قليلي الخبرة في الغالب غير قادرين للتصدي لبعض تلك الظواهر، الأمر الذي يؤدي إلى أن يكون الاقتراح الحكومي بما يملكه من وسائل الاختبار والدراسة والبحث والاتصال الدائم بالواقع ومشاكله هو البديل الذي لا غنى عنه^(٣).

هذا وقد اتبع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أسلوب الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بالنص في المادة (٦٠) منه على أن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحد لجانه المختصة"، كما نص في المادة (٨٠/ثانياً) منه على أن "يمارس مجلس الوزراء إقتراح مشروعات القوانين"، إذ ميّز المشرع الدستوري بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها (٤٤٣/٤٤٠/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ بتفسير المادة (٦٠) من الدستور وقضت على هذا الأساس بإلغاء قانونيين هما قانون إلغاء وزارة البلديات والأشغال العامة وقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية بمناسبة طعن قدم من الأمانة العامة لمجلس الوزراء بسبب عدم جواز اصدار القوانين بناءً على مقترحات، بل لا تصح إلا على أساس

(١) د. هشام محمد البديري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٦٧.

(٢) علي مجيد حسون، تعدي السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية في الانظمة البرلمانية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، قسم القانون، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٩، ص ٣٦.

(٣) د. هشام محمد البديري، المصدر السابق، ص ١٦٩.

مشروعات تعدها السلطة التنفيذية حصراً^(١) مما يؤدي إلى أنه لا يجوز تشريع القوانين إلا بناءً على مشروعات تقدمها السلطة التنفيذية، وإن مصير مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية مرهون بإرادة السلطة التنفيذية وبشكل خاص في نطاق التشريعات المالية التي ركزت عليها المحكمة الاتحادية، فدائماً ما تسعى الأنظمة إلى وضع قيود على حق المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية أو تعديل اقتراحات الحكومة بشأنها خوفاً من أن تهدد هذه القوانين التوازن المالي للدولة أو تحمّل السلطة التنفيذية أعباءً مالية خارجة عن حدود طاقتها، لذا درجت العادة في الأنظمة البرلمانية على أن مجلس النواب عندما يقوم باقتراح القوانين يفتح الحكومة بشأنها للنظر بما إذا كانت تكلف أعباءً مالية إضافية قبل أن يقوم بتمريرها والتصويت عليها^(٢).

وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا القرار رقم (٢١/اتحادية/٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/٤/١٤ بشأن قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦، الذي شرع كمقترح قانون وليس كمشروع قانون وفق الآلية التي سبق وإن أكدت عليها المحكمة الاتحادية العليا وهي المرور بالسلطة

(١) جاء في قرار المحكمة الاتحادية (إن مشروعات القوانين تختص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية. وإن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث أن دستور العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدمت من غيرهما فأن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، وإن الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين، غير أن مقترح القانون لا يعني مشروع قانون لأن المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم إن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك السياسة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب. ومن متابعة القانون موضوع الدعوى المشار إليها أنفاً وجد أنه مقترح تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه، وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية من دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم الإصدار القوانين من الناحية الدستورية). ينظر: قرار المحكمة الاتحادية رقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٢.

(٢) د. هاتف محسن كاظم الركابي، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية، دار السنهوري للنشر، العراق، بغداد، ٢٠١٧، ص ٤٠٥.

التنفيذية لتحويل المقترح إلى مشروع، وقضت المحكمة بصحة القانون إذ تجد أنَّ السلطة التشريعية قامت بتشريعها وفق الاختصاص الدستوري المخوّل لها ووفق ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات الذي يترك لها حرية تشريع ما تراه من القوانين التي تقتضيها المصلحة العامة فقضت بفقدان الدعوى لسندها القانوني وقامت برد الدعوى.

ونلاحظ أنَّ المحكمة الاتحادية العليا قد خففت من توجهها السابق بإعطاء مجلس النواب الحق بتحريك المبادرة التشريعية بنفسه دون الحاجة إلى الاعتماد على مجلس الوزراء وموافقته، باعتبار أنَّ العمل التشريعي من صميم عمل البرلمان ولا حاجة إلى أخذ موافقة غيره من السلطات فيه أو الاعتماد عليها بإعداد مشروعات القوانين، إلّا أننا نرى بأن توجه المحكمة هذا جاء بخصوص قانون (غير مالي) لا يكلف الإدارة أعباء مالية ولا يتعارض مع ما التزمت به من التزامات، فلا مبرر للمحكمة إذا ما أصرت على رأيها السابق وتشددت بتقييد سلطة مجلس النواب في المجال التشريعي، أما لو كان القانون ذا صبغة مالية أو يحوي جنبه مالية فلا مجال لقيام المحكمة بإعطاء هذا التوجه الجديد، بل بقائها على رأيها السابق في هذا الخصوص.

كما تجدر الإشارة إلى الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، فقد يمنح المشرع الدستوري طرفاً السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حق تقديم مشروعات القوانين بصورة ينفرد كل منهما عن الآخر كما في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وباعتبار رئيس الجمهورية طرفاً في السلطة التنفيذية فإن دوره في العملية التشريعية لا يقتصر على مساهمته في تقديم مشروعات القوانين وإنما يأخذ بعداً آخر وهو قيامه بالتروي أو التأخير في إصدار القانون وإعادةه إلى مجلس النواب ليتخذ قراراً بشأنه بعد دراسة اعتراضات الرئيس عليه^(١)، وقد يعترض الرئيس على القانون المقدم من مجلس النواب لأسباب مختلفة سياسية أو اقتصادية، أو لعدم ملاءمة القانون لظروف الدولة والمجتمع والسياسة العامة^(٢)، وقد أعطى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حق الاعتراض

(١) د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة

بغداد، ١٩٩٨، ص ١١٥ و ١١٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٣٨.

على القوانين في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية ونائبيه)^(١)، إذ تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في الاجزاء المعترض عليها وترسل مرة أخرى لمجلس الرئاسة، فإذا استمر الاعتراض ولم يوافق عليه مجلس الرئاسة خلال عشرة أيام يعاد إلى مجلس النواب الذي له الحق عندها بإقرار القانون بموافقة ثلاثة أخماس عدد أعضائه^(٢)، إلا أن هذا الأمر لم يستمر إلا لدورة واحدة بعد نفاذ الدستور، وكان له اثراً كبيراً على مسار العملية التشريعية، ولكن بعد ذلك تقرر العودة إلى أحكام صلاحيات رئيس الجمهورية التي لا يعطى فيها حق الاعتراض على القوانين وإنما حق المصادقة فقط^(٣) إذ يقوم بالمصادقة على القوانين وإصدارها^(٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تقديم طلب من قبل مجلس الرئاسة بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٩ لتفسير المادة (١٣٨/خامساً/ب) من الدستور الى المحكمة الاتحادية العليا، وأصدرت المحكمة قرارها بالدعوى رقم (٧٧/اتحادية/٢٠٠٩) بتاريخ ٧/١٢/٢٠٠٩ بالتأكيد على أن لمجلس النواب عند اعتراض مجلس الرئاسة على مشروع قانون إعادة النظر ومناقشة الأجزاء المعترض عليها وحتى الأجزاء غير المعترض عليها اذا ما وجد مجلس النواب ضرورة لذلك، إستناداً إلى صلاحيات مجلس النواب بموجب المادة (٦١/أولاً) من الدستور، هذا كما أنه بعد إعادة العمل بأحكام اختصاصات رئيس الجمهورية بعد الدورة الانتخابية الأولى أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً في الدعوى رقم (٢٣٧/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠٢٢ يلزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون ونشره دون الإشارة إلى الاعتراض عليه، وقررت بموجب قرارها إلزام رئاسة الجمهورية بإصدار ونشر قانون تنظيم عمل المستشارين المصوت

(١) وذلك وفقاً لما ورد في المادة (١٣٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على أن "يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور" إذ أعطى الدستور وفقاً لهذه المادة صلاحية الاعتراض على مشروعات القوانين لدورة واحدة وهي الدورة الانتخابية (٢٠٠٦-٢٠١٠) ينظر: ليلي حنتوش خالد، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١١٨.

(٢) المادة (١٣٨/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) لا يكون التشريع نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره، والتصديق هو مجرد حق توقيفي وإجرائي أما الاصدار فهو أمر أو اقرار من رئيس الجمهورية بأن القانون قد استوفى المراحل الدستورية اللازمة لتشريعته واصبح واجب التنفيذ والعمل به وأول مراحل التنفيذ هي النشر ليتحقق العلم به من الجميع . ينظر: د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩، ص ٢٤٣.

عليه من قبل مجلس النواب في الجلسة رقم (٣٥) بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٥ إستناداً للمادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ونرى بدورنا أن إعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين وليس مجرد قيامه بإصدارها مباشرة، عملاً حكيماً يلفت النظر إلى ما قد يشوب القانون من نقص أو عدم دقة في التنظيم أو الصياغة ويعطي لمجلس النواب الفرصة في إعادة النظر فيه من خلال التركيز في المناقشة على الأجزاء التي اعترض عليها رئيس الجمهورية بصورة موضوعية وجدية بعيدة عن التأثير بفكرة المنافسة بين السلطات أو الاتكال على اليقين من إلزام رئيس الجمهورية بإصدار القانون بمضي المدة الدستورية.

وهكذا فقد أصبح للسلطة التنفيذية شأنًا كبيراً في العملية التشريعية وذلك نتيجةً لعدة عوامل أهلتها للعب دور مؤثر في عمل البرلمان عموماً، وبممارسة العمل التشريعي بشكل خاص، وذلك من خلال إعطائها الحق في تقديم مشروعات القوانين بنص الدستور باعتبار أن المشروعات المقدمة من قبلها تكون أكثر موضوعية وأقرب إلى طبيعة العمل المهني الذي يصل إلى دقائق الأمور، هذا فضلاً عن كون السلطة التنفيذية هي الأعراف بإمكانية تنفيذ ما تقوم باقتراحه من قوانين، ولها من الإمكانيات ما تمكنها من معرفة أبعاد وتأثير هذه القوانين على الحياة العامة، بالإضافة إلى أن رئيس مجلس الوزراء هو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب^(١) والذي يتولى تشكيل مجلس الوزراء وهذا ما يعني ضمناً أن السلطة التنفيذية تعمل سويةً مع أعضاء مجلس النواب لكونهم ينتمون إلى الحزب نفسه الذي يقود الحكومة وليس من الممكن تصور حصول معارضة في مجلس النواب بين الكتلة ونوابها وحكومة الأغلبية التي تجمعها نفس الكتلة، وهذا ما يقلل نسبة الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة إذ يقوم مجلس النواب بالتصويت لصالح هذه القوانين على الرغم مما يعتريها من نقص أو قصور محتمل^(٢).

(١) نصت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية

الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

(٢) ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، مصدر سابق، ص ٤٢.

ويقف وراء هذا الدور الذي اضطلعت به السلطة التنفيذية في العمل التشريعي امتلاكها لإمكانات ذات قدرة أكبر من غيرها من السلطات الأخرى في معرفة الحاجات العامة واقتراح الحلول لها ومعرفة حدود ما يمكنها تنفيذه من هذه الحلول، وهذا ما تفتقر إليه سلطة التشريع التي قد تتكون من أعضاء ليس لديهم الخبرة اللازمة لممارسة أعمال الدولة السياسية والتنفيذية فيكون وجودهم في تمثيل الشعب أداة للإعلام والخطابة للحزب والجمهور والمؤيدين دون العمل على النهوض بالمهام التشريعية بالجدية اللازمة والعمل للمصالح العام وحاجاته اليومية التي تحتاج إلى التنظيم، فضلاً عن وجود أسباب عديدة أدت إلى تراجع دور السلطة التشريعية في المجال التشريعي كالأزمات السياسية والاقتصادية والتدخلات الخارجية، والتقييد بوساطة الاتفاقيات والمنظمات الدولية وما تفرضه هذه من حدود من شأنها التقليل من الخيارات المتاحة أمام الدولة في معالجة أوضاعها الداخلية خصوصاً في الجوانب الاقتصادية والمالية، فمن المعروف أنّ الأزمات تكون أوقاتاً مواتية وأرضاً خصبة وفرصة للحكومات لتعزيز سلطاتها وتقوية مكانها بحجة القدرة والسرعة في اتخاذ القرار وإيجاد الحلول، وهذا ما أدى إلى تراجع مكانة البرلمان وأدواره المختلفة وأهمها وظيفة التشريع، مما ترتب عليه آثاراً سلبية تمثلت في تهميش السلطة التشريعية كأحد السلطات الأساسية وأكثرها أهمية وقوة، وضعف قيامها بوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، الأمر الذي ساعد على تنامي الفساد وغياب الشفافية في العمل الإداري وفقدان الثقة العامة التي يوليها الشعب إلى مؤسسات الدولة وسلطانها الرسمية مما يزيد من الضجر والاحباط الاجتماعي ويؤثر على الاستقرار السياسي والدستوري للدولة وتراجع الأفكار الديمقراطية وتآكلها واستهلاكها وعدم الثقة بها، وعلى وجه الخصوص في الجانب المالي الأهم للمواطنين، إذ بتراجع دور الهيئة المعبرة عن الشعب والحامية لحقوقه عن دورها في تنظيمه وما يترتب على ذلك من تراجع في الرقابة والمساءلة حوله، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى تنامي شعور الشعب بغياب الضمان الحقيقي والدستوري لحقوقه المالية وما يستتبع ذلك من آثار سلبية عديدة أهمها عدم الثقة وانتشار أفكار الفساد والتفكك والمصالح الفئوية الخاصة وكل ما يتعلق بالفوضى وعدم التنظيم والبناء والنقد.

الفصل الثاني

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في التشريعات

المالية

الفصل الثاني

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في التشريعات المالية

يمارس مجلس النواب اختصاصه التشريعي وفقاً لقواعد الدستور الذي منحه الصلاحية والقدرة لمباشرة هذا الاختصاص عبر سن قواعد عامة مجردة وملزمة للسلطات والأفراد على حدٍ سواء، فمجلس النواب هو صاحب اختصاص أصيل بالتشريع بموجب نصوص الدستور، يختص بتشريع القوانين في كافة الموضوعات ومن ضمنها التشريعات المالية التي تمثل جانباً واسعاً ومهماً من عمله التشريعي لتطورها المستمر واتساع نطاقها وتنوع مواردها.

وقد مُنحت الاختصاصات المالية لمجلس النواب يمارسها في مجاله التشريعي ووظيفته الرقابية بسبب ضرورة تنظيم الجانب المالي بواسطة سلطة تمثل الشعب وتحرص على حقوقه وتحول دون إهدارها، ولكن بالرغم من ذلك ولأسباب كثيرة أهمها تطور الأنظمة تبعاً لتطور الحياة بصورة عامة، وتخفيف وطأة المبادئ الدستورية الداعية إلى استقلال السلطات المطلق، فقد يحصل أن توضع القيود على سلطات مجلس النواب في التشريعات المالية وترسم لها حدوداً تنتهي فيه سلطاته وتسمح في اشتراك غيره من السلطات في إكمال الدور التشريعي أو المساهمة فيه، وقد يتوسع التقييد أو يضيق بحسب نوع التشريع المالي وأهميته، إلا أن الثابت في الوقت الحالي هو تراجع انفراد مجلس النواب بتنظيم الجانب المالي وتقييد سلطاته التشريعية في مواطن متعددة تبرزها المظاهر الواضحة لهذا التقييد في مختلف التشريعات المالية.

ولبيان مظاهر القيود الواردة على اختصاص مجلس النواب في التشريع المالي سنعتمد إلى تقسيم هذا الفصل إلى بحثين، نخصص المبحث الأول لتوضيح مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة والضرائب، في حين سنبين في المبحث الثاني مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض والرسوم العامة.

المبحث الأول

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الموازنة العامة والضرائب

إن التنظيم الدستوري الذي قسم سلطات الدولة الى ثلاث سلطات، وأعطى لكل سلطة وظيفة واختصاص، أنط بالسلطة التنفيذية وظيفة تنفيذ القوانين كوظيفة أساسية لها، بالإضافة إلى الأعمال الأخرى التي تقوم بها وفقاً لاختصاصها الدستوري، وهذه القوانين التي تضعها السلطة التنفيذية موضع التطبيق تسنها السلطة التشريعية وفقاً للاختصاص التشريعي المناط بها، وعلى هذا الأساس تقوم كل سلطة بوظيفتها الخاصة بنفسها وإن كانت هنالك مواطن للتعاون والاشتراك بينهما بموجب الدستور.

إلا أن هذا الوضع لم يبق كما هو عليه، بل طرأ عليه التطور والتغيير، إذ أخذت السلطة التنفيذية تقوم بأدوار عديدة تفوق وتتعدى ما أناطه بها الدستور لتتهض بأعبائه، مدفوعةً بعوامل مختلفة استدعتها لتأخذ هذا الدور، أو هيئته لها، أو سهلت لها القيام به، فكان لها دوراً فاعلاً في عملية التشريع بصورة عامة، وفي عملية تشريع القوانين المالية بصورة خاصة، وفي عملية تشريع قوانين الموازنة العامة والضرائب بصورة أكثر خصوصية، فصارت تشترك في عملية تشريع هذه القوانين وبمراحلها المختلفة بالشكل الذي جعلها ليس مجرد شريك ثانوي يستفاد من خبراته في هذا المجال، بل شريكاً أساسياً لا تكتمل عملية التشريع بغيره ولا تتم دون موافقته، مما شكّل تقييداً للاختصاص التشريعي لمجلس النواب في تفاصيل وجزئيات كثيرة تخص عملية تشريع هذا النوع من القوانين.

ولبيان أهم مظاهر القيود الواردة على اختصاص مجلس النواب في تشريع قانوني الموازنة العامة والضرائب سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان مظاهر التقييد في قانون الموازنة العامة، ونفرد المطلب الثاني لبيان مظاهر التقييد في قوانين الضرائب العامة وكما يأتي.

المطلب الأول

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في قانون الموازنة العامة

بالنظر لما للموازنة العامة من تأثير واضح على طبيعة عمل السلطات وحياة الناس داخل الدولة بعدّها أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي ووسيلة للتوجيه والتخطيط البناء، فقد تمتعت بخصوصية اشتراك السلطات الأساسية في الدولة لإتمام قانونها والتعاون على إكماله على الوجه الأمثل.

وحيث أن مشروع قانون الموازنة العامة يحتاج إلى عملية تنظيم دقيقة ومفصلة، فقد تطلب ذلك وجود جهة تمتلك القدرة والخبرة في تحديد الحاجات وتقدير التكاليف وتخمين الإيرادات المستقبلية، الأمر الذي دفع الأنظمة الدستورية إلى منح هذا الدور للسلطة التنفيذية بوصفها السلطة الأقدر والأجدر للقيام به، تاركَةً أمر تصديقها واعتمادها للبرلمان ممثل الشعب الشرعي والحافظ لحقوق الدولة والناس، وهذا هو الأسلوب السائد عند سن قانون الموازنة العامة في الأعم الأغلب.

وهكذا فإن السلطة التنفيذية تلعب دوراً واسعاً وفعالاً في إعداد مشروع الموازنة، فضلاً عن قيامها بأدوار لا تقل أهمية عن ذلك في المراحل اللاحقة، مما جعل منها سلطة ذات اختصاص كبير في تشريع الموازنة العامة للدولة، وهو ما شكل مواطن تقييد متعددة على صلاحية مجلس النواب في هذا القانون. ولتفصيل ذلك سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين يتناول أولهما مرحلة إعداد الموازنة العامة، ويبحث الثاني في مرحلة إقرار قانون الموازنة العامة.

الفرع الأول

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في مرحلة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة

تأخذ مفردة الموازنة معانٍ متنوعة كالمقابلة، المعادلة، والمساواة، ووازنة تأتي بمعنى عادلة، وكان على زنته^(١)، ومن حيث الاصطلاح عرفت الموازنة العامة بتعريفات عديدة، أهمها أنها "وثيقة أو بيان محاسبي يتضمن تقديرات الدولة لنفقاتها العامة وإيراداتها العامة لفترة مقبلة عادةً ما تكون سنة ويلزم إقرارها من السلطة التشريعية، وتعد الوسيلة الأساسية للدولة في تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن ثم فهي تعكس خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية"^(٢)، أو هي "أداة للسياسة المالية في تحقيق أهداف المالية العامة في إعادة التخصيص وتوزيع الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي"^(٣)، والموازنة بتعريف أكثر إيجازاً هي "القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها ضمن مدة محددة آتية ويؤذن بها"^(٤)، كما عرفها قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لعام ٢٠١٩ بأنها "خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية"^(٥).

وتعد الموازنة العامة وسيلة بيد السلطة التشريعية لتوجيه عمل الحكومة وإرشادها لإتباع برامج سياسية ومالية معينة وصولاً إلى تحقيق أهداف الدولة المنشودة^(٦) فتكتسب الموازنة العامة أهمية

(١) ينظر: بطرس البستاني، محيط المحيط، قاموس مطول للغة العربية، مكتبة لبنان للنشر، بيروت، ١٩٨٧،

ص ٩٦٨. وفي ذات المعنى: اسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٢٤٣.

(٢) د. عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، مصر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٢٣.

(٣) د. علي محمد خليل ود. سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٠٠.

(٤) د. فارس الخوري، موجز في علم المالية، ط ٢، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٣٧، ص ٤٢٨.

(٥) تنظر المادة (١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

(٦) فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني دراسة وصفية تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٦، ص ٢٧.

سياسية متزايدة بفضل تأثيرها الكبير على طبيعة واستقرار النظام السياسي، وبناءً على ما تقدم يمكن القول إن الموازنة العامة تعد إحدى الأدوات السياسية الرئيسية التي تؤثر على أموال المجتمع، سواء من حيث تنظيم صرفها أو المحافظة عليها كما تعكس الموازنة السلطة السياسية التي اختارها المجتمع لنفسه^(١). ومن الثابت في الوقت الحاضر أن مشروع الموازنة العامة يعتبر منهجاً للحكومة توضح فيه سياستها في إدارة البلاد في جميع شؤونها المختلفة والذي تعرضه على البرلمان لإقراره والمصادقة عليه لتحقيق أهداف الدولة وأغراضها المتفق عليها في التخطيط المنتظم بين سلطاتها الدستورية^(٢).

وتعد مرحلة اعداد الموازنة هي المرحلة الأولى من مراحل دورة الموازنة العامة، وقد شهدت تنافساً بين السلطات حول السلطة التي هي أولى بأن تكون عملية إعداد الموازنة من اختصاصها، إذ تنافست السلطان التشريعية والتنفيذية ولمدة طويلة من الزمن حول صلاحية تحضير الموازنة، ولعل السبب في ذلك يكمن في أن السلطة التشريعية تنتظر إلى الموازنة (كقانون) يتضمن أعباءً تفرض على المواطنين فضلاً عن أوجه الانفاق، وهذا الأمر لا يمكن معالجته إلا بواسطة السلطة التي تمثل الشعب^(٣) وهي السلطة التشريعية، وهو حقها الطبيعي، وإن تنازلها عن هذا الحق يضعف من مركزها أمام السلطة التنفيذية التي يتعزز مركزها بذلك، بينما ترى السلطة التنفيذية أن الموازنة هي (برنامج عمل) مكلفة هي بتنفيذه ولا بد لها من إعداده أو المساهمة الفاعلة في إعداده.

وكانت البرلمانات هي المسيطرة على إعداد الموازنة سابقاً، ففي بريطانيا كان للبرلمان مطلق الحرية في اقتراح النفقات والإيرادات^(٤)، وفي فرنسا كانت تشكل لجنة من أعضاء السلطة التشريعية تقوم بعملية تحضير الموازنة ثم تعرضها على بقية الأعضاء للموافقة عليها^(٥)، إلا أن هذا الوضع أسفر عن مساوئ دعت إلى انتقاده، مثل افتقار أعضاء السلطة التشريعية للقدرة والخبرة الفنية، إذ

(١) مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٤، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الجزائر، ٢٠٠٦، ص ١٣٧.

(٢) ينظر: د. سعد بيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مطبعة التفيض، بغداد، ١٩٥٠، ص ٢٨.

(٣) د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥، ص ٨٩.

(٤) زينب كريم سوادي الداودي، دور الادارة في اعداد الموازنة العامة وتطبيقها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦، ص ٧١.

(٥) د. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، ٢٠٠٦، ص ٨٤.

تفتقر المجالس النيابية غالباً للكفاءات الفنية والإدارية المتخصصة في التخطيط المالي والاقتصادي، مما قد يؤدي إلى إعداد موازنة غير واقعية وغير متوازنة، فضلاً عن خضوع الموازنة لتجاوزات سياسية في البرلمانات تسعى بواسطتها الكتل السياسية إلى تضمين مصالحها الخاصة أو مصالح المناطق التي تمثلها مما يخل بعدالة توزيع الموارد، كما يسفر موضوع إعداد الموازنة من قبل البرلمان عن إطالة زمن الاعداد الذي يستغرق وقتاً أطول بسبب النقاشات والخلافات بين النواب مما يؤدي إلى تأخير إقرارها وتنفيذها، كذلك يتطلب إعداد الموازنة العامة معرفة دقيقة بإحتياجات الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية وهو ما يتوفر لدى السلطة التنفيذية بينما تفتقر السلطة التشريعية إلى هذا المستوى من التنسيق مع التراتبية الإدارية والجهات التنفيذية^(١).

وفي الوقت الحاضر يمكننا القول إن أغلب الأنظمة قد أناطت أمر إعداد الموازنة بالسلطة التنفيذية في الوقت الذي أعطي أمر اقرارها إلى السلطة التشريعية بسبب الانتقادات التي وجهت إلى الأسلوب السابق، بالإضافة إلى أن الموازنة وإن كانت ترتدي صيغة القانون إلا أنها أقرب إلى العمل الإداري وبرنامج العمل الذي تملك السلطة التنفيذية الخبرة والوسائل والبيانات والتجربة وحسن التقدير لإعدادها، ولو ترك أمر الإعداد لغيرها لكانت غير متحمسة للتنفيذ وغير حريصة على مجيئ النتائج مطابقة للخطة لأنها لم تقم بوضعها، كما ستكون متصلة من المسؤولية التي تقع عليها لحصول السلبات والأخطاء في التقدير وعدم خضوعها للرقابة على التنفيذ بصورة جدية تبعاً لذلك، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية غير خاضعة (إلى حد ما) لتأثير المصالح الخاصة السائدة لدى أعضاء السلطة التشريعية فالنائب يمثل منطقة انتخابية معينة في حين أن الوزير يمثل الدولة كلها، وهو أبعد أفقاً وأكثر إدراكاً للمصلحة العامة، وهو معين بواسطة رئيس السلطة التنفيذية مما يجعله أقل تعرضاً لضغوط الناخبين^(٢).

(١) حيث كان النواب في البرلمان يتنافسون على رصد الاموال في الموازنة العامة للمناطق التي يمثلونها وذلك ارضاءً للناخبين وهذا يؤدي الى خلل في توزيع الاموال العامة ومن ثم الاضرار بالمصلحة العامة. ينظر: د. محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) المصدر نفسه، ص ٨٦.

وقد أناط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مهمة إعداد وتحضير^(١) الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء^(٢) إذ نص في صلاحيات مجلس الوزراء على "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية..."^(٣)، ويقصد بمرحلة الإعداد هي الإجراءات التي تتخذها وزارة المالية بالتعاون مع الإدارات الأخرى لوضع تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لمدة قادمة من أجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف التي تروم الدولة تحقيقها من وراء ذلك^(٤)، وعلى هذا الأساس تقوم وزارة المالية بإصدار التعليمات إلى الوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لتقديم تقدير دقيق بإيراداتها ونفقاتها، وتحدد لها موعداً لتقديم هذه التقديرات للقيام بمناقشتها وفق جدول يعد لذلك الغرض خلال شهر تموز من كل عام^(٥)، بعدها يقدم وزيراً المالية والتخطيط مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية إلى لجنة تسمى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء وذلك في بداية شهر آب لدراسة المشروع وتقديم التوصيات بشأنه^(٦) وهكذا تتولى وزارة المالية تحضير مشروع الموازنة العامة الاتحادية وتقديمه إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه وإحالته إلى مجلس النواب لغرض إقراره.

وفي مرحلة الإعداد تجمع دائرة الموازنة في وزارة المالية موازنات مختلف الوزارات والدوائر الحكومية غير المرتبطة بوزارة وتقوم بدراستها للتأكد من أن المبالغ والحسابات الواردة في الموازنة متفقة مع ما جاء في تعليمات إعداد الموازنة العامة، ومناقشتها مع تلك الجهات على وفق الجدول

(١) ميّز بعض الفقه بين مرحلتي الإعداد والتحضير فمرحلة التحضير هي قيام الوزارات والإدارات الحكومية بالبداية في تحضير موازنتها بعد تسلمها المنشور السنوي تمهيداً لإرسالها لوزارة المالية، أما الإعداد فهي مرحلة إعداد الموازنة لكل الوزارات والإدارات بشكل عام من قبل وزارة المالية. ينظر: نور عدنان داخل الشمري، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٣٠.

(٢) تجدر الملاحظة إلى أن العراق سار على اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة منذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، وتعاقبت بعده الدساتير على هذا الأمر كما في دستور عام ١٩٦٤ ودستور عام ١٩٦٨ ودستور عام ١٩٧٠.

(٣) المادة (٨٠/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٥) المادة (٦/أولاً وثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٥٥٠) في آب ٢٠١٩.

(٦) المادة (٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

الزمني المحدد للمناقشة للوصول إلى أرقام متفق عليها تدخل ضمن مشروع متكامل، وفي شهر أيلول من كل سنة تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة بصيغته النهائية وتقديمه إلى مجلس الوزراء لمناقشته وأجراء أية تعديلات ضرورية عليه لتصبح الموازنة العامة منسجمة مع اتجاهات السياسة العامة وأهداف الدولة للسنة المالية القادمة، وبعد ذلك تتم مصادقة مجلس الوزراء على مشروع الموازنة العامة وأرساله إلى مجلس النواب^(١).

وتعد مرحلة إعداد الموازنة العامة مرحلة ذات أهمية كبيرة، فهي تتضمن خطوات عديدة، وتستغرق وقتاً طويلاً، وتشترك فيها جهات عدة، ولعل هذا راجع إلى ما لها من تأثير في بقية مراحل دورة الموازنة العامة، فكلما كان الإعداد جيداً كلما سهلت عملية إقرار الموازنة العامة وتنفيذها بالشكل الصحيح وقلّت المعوقات التي تبرز أثناء التنفيذ إلى أدنى حدٍ ممكن الأمر الذي ينعكس على نتائج الرقابة على الموازنة العامة، بالإضافة إلى ما يتعلق بالجانب المعنوي، إذ تصبح الموازنة العامة بعد إقرارها من قبل مجلس النواب قانوناً، وهذا ما سينعكس على جميع الوحدات الحكومية بدءاً من الوزارات وانتهاءً بالوحدات الحكومية الفرعية والتي تتولى تنفيذ هذا القانون، لأنها أسهمت في عملية إعداده ولم يفرض عليها من الجهات العليا^(٢).

وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي بإعطائه مهمة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة التنفيذية فهي وثيقة أو بيان لإيرادات الدولة ونفقاتها المقبلة، وللسلطة التنفيذية المعرفة اللازمة بمصادر الإيراد المتوقع حصول الدولة عليها من خلال ادارتها لمؤسسات الدولة المالية والاقتصادية ومشاريعها الاستثمارية ومعرفتها بجميع مصادر الإيرادات في الدولة وإطلاعها على ما يلزم من بيانات ومعلومات نظرية هي تملكها، وكذلك علمها بأغلب أوجه الإنفاق المتوقع تغطيتها في الفترة الزمنية القادمة كونها الجهة المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة وتلبية الحاجات العامة وتشغيل وإدارة المرافق العامة، لذلك فهي السلطة الأقدر من غيرها على القيام بهذه المهمة بصورة دقيقة وعملية.

(١) د. سلمان حسين عبدالله وسناء أحمد ياسين، إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، بحث منشور في

مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٨٧، المجلد ٢٢، ٢٠١٦، ص ٥٢٧.

(٢) المصدر نفسه، ص ٥٢٨.

الفرع الثاني

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في مرحلة إقرار الموازنة العامة

إن إقرار الموازنة العامة هي المرحلة التي يتم بموجبها تحويل (مشروع) قانون الموازنة العامة إلى (قانون) الموازنة العامة فهي لا تكون عملاً قابلاً للتنفيذ بمجرد الانتهاء من تحضيرها، ولكن لابد من قيام السلطة المختصة بعملية تحويل المشروع إلى قانون قابلاً للتنفيذ، وهناك من الفقه من أورد تبريرات قانونية لمدى اختصاص السلطة التشريعية في إقرار قانون الموازنة العامة، وهذا شيء زائد عن الحاجة وليس له من داعٍ لأن وظيفة السلطة التشريعية الأساسية هي إقرار القوانين^(١) وبسط الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومدى صلاحية ما تضعه من برامج لإدارة الدولة^(٢) بوصفها الممثل الحقيقي للشعب.

وتبدأ مرحلة الإقرار بأخذ مشروع الموازنة العامة من قبل ممثل الحكومة (غالباً ما يكون وزير المالية) إلى هيئة رئاسة مجلس النواب التي تحيله إلى (اللجنة المالية)^(٣) إذ تمارس اللجان النيابية دوراً أساسياً في القيام بالعديد من المهام التي تضطلع بها المجالس النيابية، إذ يصعب على هذه المجالس عادةً نظراً لكثرة عدد أعضائها أن تناقش الموضوعات التي تعرض عليها في الجلسات بدون تدقيق ودراسة سابقة بواسطة لجان متخصصة ومحدودة العدد من بين أعضاء المجلس^(٤)، ويفترض أن تتكون هذه اللجنة من أشخاص ذوي خبرة ومعرفة بالأمر المالية تشكل في بداية كل دورة انتخابية، وهي تتألف من عدد أعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على واحد وعشرين عضواً^(٥)، ويعود سبب تكوين هذه اللجنة إلى أن أعضاء السلطة التشريعية يتعذر عليهم دراسة الموازنة ومناقشتها مجتمعين

(١) وما يؤكد ذلك نص المادتين (٦٠) و(٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تدل على أن أساس اختصاص السلطة التشريعية بإقرار الموازنة العامة هو أساس دستوري .

(٢) د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣، ص٢١٤.

(٣) أحمد شنان وسرود هوشيار، مصدر سابق، ص١٢.

(٤) اسامة محمد جاسم، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٢، ص٢.

(٥) المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

لعدم إمكان النائب مهما كان واسع الاطلاع وغزير المعرفة من الإحاطة بدقائق الأمور في كل اختصاص، ولأن كثرة المشتركين في المناقشة وتنوع اتجاهاتهم وتضارب مصالحهم يسبب التواكل والإرباك وبالتالي فقدان المسؤولية فيما بينهم^(١)، وتقوم اللجنة بدراسة مشروع قانون الموازنة العامة ومقترحات مشروعات القوانين المالية ورفع التوصيات بشأنها لمجلس النواب من أجل اقرارها^(٢).

وتبدأ اللجنة المالية بمناقشة ممثلي الحكومة حول مشروع قانون الموازنة وبنودها وفصولها وتقديرات الإيرادات والنفقات ولها بهذا الصدد أن تقوم بأجراء تعديلات على المشروع بأكمله، ولكن يجب عليها أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة، ويجب أن تضمن في تقريرها رأي الحكومة ومبرراته ويسري هذا الأمر على غيرها من اللجان إذا كان اقتراحها تترتب عليه أعباء مالية^(٣)، وفي حال حصول خلاف حول أمر معين بين أعضاء اللجان يجرى حله بالتصويت^(٤)، وعندما تنتهي اللجنة المالية من المناقشة والتدقيق تضع تقريراً مفصلاً حول مشروع الموازنة القادم من الحكومة والتعديلات التي أدخلتها هي عليه ويقدم هذا التقرير إلى هيئة رئاسة مجلس النواب، حيث يدعو رئيس المجلس الأعضاء إلى جلسة عامة يستمع فيها إلى تقرير اللجنة المالية وتقرير وزير المالية ويفتح باب المناقشة لجميع الأعضاء^(٥)، ولمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة وفصولها وتخفيض مبالغها وعند الضرورة يستطيع الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات^(٦) أي أن المجلس يستطيع إجراء المناقشة ويستطيع تخفيض إجمالي سقف الموازنة^(٧) ولكن

(١) ينظر: تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣، ص ٨٦.

(٢) المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٣) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٤) تتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لرئيس المجلس أو نائبه بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة عند غيابهم. المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٥) بينت المادة (١١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ المدة التي تقدم بها اللجنة تقريرها إلى مجلس النواب، إذ تتراوح ما بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، فإذا انقضى الموعد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه.

(٦) المادة (٦٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (١٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

سلطة المجلس بإجراء تعديل يستهدف زيادة النفقات مقيدة^(١)، إذ يجب عليه في هذه الحالة استحصل موافقة مجلس الوزراء^(٢)، وتجدر الملاحظة إلى أن أغلب الدساتير لا تميل إلى إطلاق يد السلطة التشريعية بإجراء التعديلات على مشروع الموازنة العامة خاصة فيما يتعلق بزيادة النفقات العامة وإنما يرتبط ذلك عادةً بموافقة السلطة التنفيذية، ويبدو أن ذلك راجع إلى ارتباط زيادة النفقات بما تتركه من آثار على برامج الإدارة المالية في الدولة، إذ يمكن أن يسبب ذلك خللاً في البرامج المالية كلها لذا تطلب الأمر أخذ موافقة السلطة التنفيذية على ذلك^(٣).

ويناقش مجلس النواب مشروع الموازنة العامة بنفسه وبشكل مستقل، فمناقشة مشروعات القوانين هي من الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب وليس للسلطة التنفيذية دوراً فيها^(٤)، وبعد إجراء المناقشة المستفيضة لمشروع قانون الموازنة العامة يصار إلى مناقشة مواده مادةً مادةً ويؤخذ الرأي في كل منها على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد إكمال تلاوة مواده كاملة^(٥)، وفي حال تم إقراره واجتاز مرحلة التصويت بنجاح يحال إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه، ويعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه^(٦)، ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية، وتجدر الإشارة إلى أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ لم تبين إجراءات التصويت الواجبة الاتباع على مشروعات القوانين وبالأخص مشروع قانون الموازنة العامة الذي يتضمن جداول وأرقام تتطلب آلية معينة لإجراء التصويت عليها.

(١) لمجلس النواب عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات. المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٢) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٣) د. أحمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق، ص ٢١٦.

(٤) سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٠٦.

(٥) المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٦) المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ولم يبين دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسألة اذا ما اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون الموازنة العامة، باستثناء ما ورد من نص يسري لدورة انتخابية واحدة فقط^١ حيث يعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليه ويرسل مرة ثانية إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فحق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية في هذه الحالة هو حق شكلي ويسمى بالاعتراض النسبي الذي لا يمنع اصدار القانون المعترض عليه وإنما يعاد إلى مجلس النواب للتغلب عليه بأغلبية معينة^(٢)، وإلا عد مصادقاً عليه بعد مضي المدة المحددة دستورياً، أما بعد الدورة الأولى فقد سكت الدستور عن بيان حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروع القانون، ولا بد من الإشارة إلى أنه قد تم رفض قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ من قبل رئيس الجمهورية العراقي، مبرراً اعتراضه بوجود خروقات دستورية فيه، إذ رفع الرئيس العراقي دعوى قضائية ضد رئيس مجلس النواب لدى المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية (١٤) مادة في قانون الموازنة، وذلك في أول سابقة بين رئاسة الجمهورية والبرلمان، وقال رئيس الجمهورية في كتاب الدعوى الذي رفعه أن مجلس النواب صوّت على قانون الموازنة ونشر في الجريدة الرسمية من دون موافقة رئيس الجمهورية رغم وجود خروقات دستورية وقانونية، أبرزها تحويل الموظفين من الوزارات التي ألغيت سابقاً إلى وزارات أخرى من قبل وزير المالية، وعده الرئيس خرقاً للدستور الذي ينص على أن إلغاء الوزارات وإنشاءها يجب أن يكون بقانون، وهو ما لم يتم في الوزارات الملغية سابقاً، ورداً على ذلك قال المكتب الإعلامي لرئيس مجلس النواب أن الرئيس يحق له الطعن في قانون الموازنة من خلال المحكمة الاتحادية، ولكن لا يحق له رفضها، من جهتها اعتبرت اللجنة القانونية النيابية أن رئيس مجلس النواب تعامل مع قانون الموازنة وفق المادة (٧٣) فقرة (٣) من الدستور العراقي التي تنص على اعتبار الموازنة مصادقاً عليها قانوناً بعد مرور (١٥) يوماً على عدم مصادقة رئيس الجمهورية على القانون، وقد ردت المحكمة الاتحادية العليا جميع الطعون المثارة بشأن عدم دستورية المواد التي تضمنها قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨^(٣).

١ تنظر: المادة (١٣٨/أولاً/خامساً/أ/ب/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، بحث منشور في مجلة المنتدى، المجلد ١، العدد ٢، ٢٠٠٩، ص ١٤٢.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٧/اتحادية/٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٣ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/١٧.

ويرى الباحث أن منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروع قانون الموازنة العامة له أهمية كبيرة في تقادي الأخطاء التي قد يتضمنها، وتبادل وجهات النظر بشأنها بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية، بالإضافة إلى تعزيز وتقوية مكانته في النظام السياسي، وتكريس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة، مما يقتضي معالجة المشرع الدستوري للنقص الدستوري الخاص بضرورة منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض، والدعوة إلى أن يكون الاعتراض توقيفي نسبي يقدم مشفوعاً بأسباب الاعتراض لغرض إعادة النظر به من قبل مجلس النواب ولمرة واحدة.

ولا بد من القول أن لمجلس النواب قبول مشروع قانون الموازنة العامة أو رفضه، فالرفض هو أحد الخيارات المتاحة لها الى جانب القبول والتعديل، وقد يتم الرفض لأسباب مختلفة سياسية أو فنية أو أن المجلس يرى أن القانون لا يلبي أهداف الدولة والمجتمع^(١)، وعند البحث في التنظيم القانوني لموضوع رفض مشروع قانون الموازنة العامة نجد أن المشرع العراقي لم يورد نصاً صريحاً للدلالة على الرفض ولم يوضح موقفه بشأن سلطة مجلس النواب بالرفض بنصوص صريحة، وكذلك في الجانب التطبيقي لم يشهد العراق سابقة لرفض المشروع من قبل مجلس النواب ولكنه شهد مرور سنتين مائيتين من دون قانون موازنة^(٢).

(١) د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨، ص ٣٥٠.

(٢) في عام ٢٠١٤ لم يقر مجلس النواب مشروع الموازنة بسبب الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي عام ٢٠٢٠ كذلك لم يمرر المجلس مشروع الموازنة بسبب الاحتجاجات الشعبية التي أدت إلى استقالة الحكومة وتحولها إلى حكومة تصريف الاعمال. ينظر: رسل باسم كريم، دور المشرع في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٢، ص ١٠٢.

وقد يتأخر اقرار مشروع الموازنة العامة^(١)، وهذا يرجع لعدة أسباب مثل تأخر السلطة التنفيذية في اعداد المشروع، وعدم قدرتها على تحديد الايرادات والنفقات بصورة دقيقة فتتبع نتيجة لذلك في الخطأ والاشكال، وقد تتأخر موازنات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عن الوصول إلى وزارة المالية مما يؤدي إلى تأخر الوزارة في دراسة ومناقشة هذه المشاريع^(٢)، وقد سكت دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن تنظيم مسألة تأخر اقرار مشروع قانون الموازنة العامة، إذ أنه لم يلزم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب بتاريخ محدد، كما أنه لم يلزم السلطة التشريعية بإقرار مشروع قانون الموازنة خلال تأريخ محدد، إلا أن قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ نص على "وجوب تقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول"^(٣)، وكذلك نص القانون نفسه على أنه "في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية حتى ٣١/ كانون الأول من السنة السابقة لسنة إعداد الموازنة يصدر وزير المالية إعماما وفق الآتي: أولاً: الصرف بنسبة (١٢/١) (واحد اثني عشر) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة، على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية. ثانياً: الصرف من إجمالي التخصيص السنوي للمشاريع الاستثمارية المستمرة والمدرجة تخصيصاتها خلال السنة المالية السابقة واللاحقة حسب الذرعات المنجزة أو التجهيز الفعلي للمشروع. ثالثاً: في حال عدم اقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة أساساً للبيانات المالية

(١) من التطبيقات العملية لذلك في العراق، نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣/٤/٢٠٠٩، إذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ قانون الموازنة العامة (١٠٢) يوم ونسبة تأخير ٢٨%، أما قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٠ فقد نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٢/٢/٢٠١٠ إذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (٥٢) يوماً ونسبة تأخير ١٤%، بينما نشر قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١ في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٤/٣/٢٠١١ فقد بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (٧٢) يوماً ونسبة تأخير ٢٠%، وفي السنة المالية ٢٠١٢ نشر قانون الموازنة العامة بتاريخ ٢/٣/٢٠١٢ إذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (٧٠) يوماً ونسبة تأخير بلغت ١٩%، أما السنة المالية ٢٠١٣ نشر قانون الموازنة العامة بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٣ إذ بلغت أيام التأخير في تنفيذ الموازنة العامة (٨٣) يوماً ونسبة تأخير ٢٣%، أما عام ٢٠١٤ فقد شهد العراق سنة مالية بلا موازنة عامة.

(٢) د. محمد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٣) المادة (١١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

لهذه السنة وتقدم إلى مجلس النواب لغرض إقرارها^(١)، ويتضح من ذلك أن قانون الادارة المالية قد عالج مشكلة التأخر باللجوء إلى الموازنة الشهرية التي تمثل أسلوباً مجدياً لاستمرار صرف النفقات على المرافق العامة لتحقيق مبدأ سير المرفق العام باستمرار وانتظام^(٢).

وخلاصة القول أن الموازنة العامة ليست مجرد قانون يشرعه البرلمان بصورة دورية بموجب حقه واختصاصه بالتشريع، ولكنها تمثل تعبيراً عن الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية التي تنبغي السلطات العامة أن تعتمد عليها وتبني على أساسها سياساتها وخصوصاً سياساتها المالية، وبسبب هذه الأهمية التي تتمتع بها فقد كانت سبباً للتجاذبات والنقاطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فكل منهما يريد أن تكون الموازنة معبرة عن فلسفته وإرادته، وفي العراق يتمتع قانون الموازنة العامة بخصوصية واضحة فبالرغم من أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص على اختصاص مجلس الوزراء بتقديم مشروعات القوانين في المادتين (٦٠/أولاً) و(٨٠/ثانياً) إلا أنه أكد على اختصاص مجلس الوزراء بإعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة في المادتين (٦٢/أولاً) و(٨٠/رابعاً) ثم عاد في المادة (١١٠/ثالثاً) و(١١٠/سابعاً) لزيادة التأكيد على هذا القانون واختصاص السلطات الاتحادية في وضعه، مما يدل على اختصاص السلطة التنفيذية دون سواها بتقديمه بدلالة هذه المواد الدستورية مجتمعة، كما ويدل بوضوح على تقييد السلطة المختصة بالتشريع وتقديم مقترحات القوانين بشأن قانون الموازنة العامة. وفي الإطار التشريعي فقد جاء قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ بالنص على إعطاء السلطة التنفيذية وظيفة إعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة العامة وفي مواد عديدة مثل المادة (٣/أولاً وثانياً) والمادة (٦/أولاً وثانياً وثالثاً) والمادة (٨) وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ في المادة (٣١/ثالثاً) والمادة (١٣١) منه، كما سار على النهج نفسه النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لعام ٢٠١٩ في المادة (٢/ثالثاً) منه، وعلى هذا الأساس تكون السلطة التنفيذية مختصة دستورياً وتشريعياً بإعداد مشروع الموازنة بنفسها وتضمينه ما تراه مناسباً لوضع الدولة في المرحلة المقبلة.

(١) المادة (١٣) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

(٢) د. بان صلاح عبد القادر، تأخر اقرار قانون الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقيقة، العدد ٤٢، ٢٠١٨، ص ٥٢٦.

أما من ناحية سلطة مجلس النواب بتعديل مشروع قانون الموازنة المقدم إليه من قبل الحكومة، فبعدما أصبح ينظر إلى الموازنة من الناحية الفنية والتجربة والإمكانات، وأن الحكومة هي الأقدر على وضعها، فقد استتبع ذلك تقييد صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع الموازنة، وقد اتجهت أغلب الدساتير والقوانين في الدول إلى اتباع هذا المنهج خوفاً من أن تكون التعديلات مجرد مناورات سياسية أو رغبات صادرة عن أشخاص غير مختصين تترتب عليها نتائج غير مدروسة، أو أن لا تتوفر الرغبة والدافع السياسي المؤثر لإجراء التعديلات من قبل أعضاء السلطة التشريعية لأنهم في الأساس من قائمة الحزب الداعم للحكومة^(١).

وفي العراق أجاز الدستور لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول مشروع الموازنة دون الحاجة إلى الرجوع لمجلس الوزراء، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها الذي جاء بناءً على طعن تقدم به وزير الداخلية إضافة لوظيفته يدعي فيه أن قانون الموازنة العامة رقم (٧) لعام ٢٠١٣، تضمنت المادة (١/٢٨) منه مناقلة مبلغ مائة وستة مليار وخمسمائة وأحد عشر مليون دينار من تخصيصات وزارة الداخلية إلى موازنة مجلس النواب لتغطية أجور وإطعام الحمايات، مدعياً أن ذلك مخالفاً لأحكام الدستور طالباً من المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القرار وعدم مناقلة المبلغ المذكور، فجاء قرار المحكمة الاتحادية: "وحيث أن من حق مجلس النواب وطبقاً لنص المادة (٦٢) / ثانياً) من الدستور إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة فإن ما ورد في المادة (٢٨) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لعام ٢٠١٣ الذي نظمها قانونها المرقم (٧) لعام ٢٠١٣ جاء تطبيقاً لأحكام الدستور"^(٢).

إلا أن سلطة مجلس النواب مقيدة في زيادة النفقات العامة وكل ما يمتلكه المجلس هو تقديم اقتراح بهذه الزيادة لمجلس الوزراء، ويبقى الأمر بالموافقة أو الرفض راجعاً إلى مجلس الوزراء، وفي حال رفض الأمر فلا يستطيع مجلس النواب القيام بشيء من قبيل ذلك، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الأمر إذ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٤ / اتحادية / ٢٠١٦) بتاريخ

(١) ينظر: حسن سلمان رشيد الكريطي، سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨، ص ٦٢.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٠٩/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٢٧.

٢٠١٦/٨/٧ : "إن قيام مجلس النواب بإضافة بعض المواد لقانون الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٦ ، وهي المواد ٢٢ ، و ٤٥ ، و ٤٦ ، من دون الرجوع إلى الحكومة وخلافاً لما تنص عليه المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور يجعل هذا الإجراء غير دستوري لذلك حكم بعد دستورية المواد المذكورة"، وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا ألغت فيه الفقرة (هـ) من المادة (١٨) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ ، والتي أجازت للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات التعاقد مع موظفين من دون أن تكون هناك تخصيصات مالية في مشروع قانون الموازنة العامة، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة ومن دون أخذ موافقة مجلس الوزراء بذلك، ومن ثم مخالفة أحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من الدستور^(١). فضلاً عن تقييد اللجنة المالية التابعة لمجلس النواب بوجوب أخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة ويجب أن تضمن اللجنة في تقريرها رأي الحكومة ومبرراته^(٢). ومن هذا يتضح أن مجلس النواب يتمتع بدور محدود فيما يتعلق بقانون الموازنة العامة من حيث اعداده وتعديله والنظر فيه، وأن الواقع العملي يشير إلى أنه لم يأخذ دوراً ايجابياً في اجراء التعديلات اللازمة على المشروع وهذا أدى إلى عدم اعادة النظر بقانون الموازنة بما يعزز الاقتصاد الوطني والطابع الانتاجي وما يعكسه ذلك من تقدم في مختلف ميادين العمل في الدولة ومجالاتها المتنوعة التي تكون الموازنة العامة أساساً لتخصيص الاموال لها والانفاق عليها بالدرجة الاولى.

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٧. وقرار المحكمة الاتحادية رقم (١٧/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية www.iraqia.iq، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٤.

(٢) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

المطلب الثاني

مظاهر تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الضرائب

تحتاج الدولة إلى الموارد المالية اللازمة لمواجهة التكاليف والأعباء العامة الملقاة على عاتقها فتقوم بإدارة إيراداتها بكفاءة وتعمل دائماً على تنويع مصادر هذه الإيرادات وتنميتها، ومن أهم مصادر إيرادات الدولة هي الضرائب التي تلجأ إليها لتغطية نفقاتها كونها مصدراً يتميز بالثبات النسبي، كما يتميز بسهولة التحصيل مقارنةً بالموارد الأخرى، غير أنها في الوقت ذاته مورداً يتسم بالحساسية والخطورة نظراً لمساسها بجزء من دخول الأفراد وأموالهم الخاصة، فهي اقتطاع جبري يؤدي إلى المساس بحقوقهم الشخصية أو مصادرة ثرواتهم إذا لم تراعى المبادئ الدستورية التي أقرت لحماية حقوق الأفراد وتحقيق المصلحة العامة.

وقد وضع المشرع الدستوري العراقي النصوص الحاكمة للشؤون الضريبية ضمن الفصل الخاص بالحقوق ولم يضعها ضمن صلاحيات واختصاصات السلطات العامة، ولهذا الأمر دلالاته الواضحة وهي أن تلك النصوص تشكل قيداً على عمل السلطات التي تملك تنظيم المسائل الضريبية وهو أن لا تتبالح في فرض الضريبة بما ينال من حقوق المكلفين وأن تحرص على أن تراعي جميع الضمانات الدستورية وأهمها أن تصدر عن السلطة المناط بها فرض الضريبة دستورياً وهي السلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب العراقي، ومع ذلك فقد لا يكون مجلس النواب مطلق اليد تماماً في تنظيمه للجانب الضريبي، بل أن هناك جوانب معينة تكشف عن تقييد لهذه السلطة بطريقة تنتقص من صلاحياته التشريعية وتعطيها لغيره من السلطات، أو تشاركه في تنظيم المجال الضريبي مشاركة كبيرة قد تتجاوز دوره في بعض الأحيان، مما يشكل قيوداً واضحة على صلاحية مجلس النواب في التشريع الضريبي واختصاصه الدستوري بتنظيمه تشريعياً.

ولبيان هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول منه لبحث مبدأ قانونية الضريبة وإمكانية التفويض فيه، ونخصص الفرع الثاني لبيان مسألة إتساع دور السلطة التنفيذية في المجال الضريبي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مبدأ قانونية الضريبة وإمكانية التفويض فيه

عرفت الضريبة بتعريفات كثيرة تختلف باختلاف المنظور الذي ينظر اليها من خلاله، وهي تعريفات وإن كانت تختلف في الصياغة إلا أنها لا تختلف كثيراً في المضمون، منها أنها "الفريضة المالية التي تستأديها الدولة إجبارياً وبصفة نهائية من الأفراد لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين"^(١)، كما عُرِّفت بأنها "مبلغ من النقود يجبيه أحد الأشخاص العامة جبراً من الأفراد بصفة نهائية ودون مقابل خاص بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة"^(٢)، أو هي "إسهام جبري من الأفراد للحكومة لمواجهة النفقات العامة والتي تحقق منفعة لمجموع الأفراد دون انتظار للحصول على منفعة خاصة"^(٣).

وقد مرّت الضرائب خلال مراحل زمنية متعاقبة بتطورات كثيرة حيث كانت في فترة من الفترات مساعدة اختيارية تحولت بعدها إلى فريضة إجبارية وواجب مهم للتضامن الاجتماعي^(٤)، وتتميز الضريبة بعناصر أساسية تقوم عليها وخصائص ملازمة لمفهومها أهمها أن الضريبة مبلغ مالي، بمعنى أنها تفرض على أساس نقدي في الغالب فتتحدد بمبلغ من المال ويدفعها الشخص بصورة نقدية^(٥)، وهي فرضاً إلزامياً فهي لا تعد تبرعاً اختيارياً أو طوعياً يترك أمر المساهمة فيه إلى الأفراد، بل هي تحصل من الأفراد بصورة إجبارية حتى وإن كانت تفرض بموافقة الجهة النيابية أو ممثلي الشعب المنتخبون، كما أن الضريبة تدفع بلا مقابل، أي أن الضريبة لا تدفع على أساس أنها ثمناً أو مقابلاً لخدمات معينة تقدمها الدولة لدافعي الضرائب، ولكن الأفراد يدفعونها باعتبارهم أعضاء في

(١) د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٣٣. وفي ذات المعنى: د. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٦٩.

(٢) د. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٠٣.

(٣) د. خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، منظمة الادارة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٣٥.

(٤) د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٦٩.

(٥) ينظر: د. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٨٥.

مجتمع متكامل ومستقر يسوده الأمن والقانون فتدفع الضريبة كصورة من صور التضامن الاجتماعي^(١) والتعاون بين الافراد والسلطات العامة في إدارة الدولة والقيام بأعبائها^(٢)، بالإضافة إلى أن الافراد الذين يلتزمون بدفع الضريبة للدولة إنما يدفعونها بصورة نهائية، فلا تلتزم الدولة بأن تردّها أو ما يعادلها إلى الفرد بعد ذلك، بل تملكها الدولة وحدها وتصبح مورداً للإيراد تستخدمه الدولة في النفقات العامة وتحقيق النفع العام^(٣).

ولم يكن الشأن الضريبي سابقاً يخضع لضوابط دستورية كافية لتنظيمه بالشكل الذي يضمن مصلحة المكلف من جهة والدولة من جهة أخرى، فقد كانت السلطات المالية وغير المالية تمارس من قبل الحكام بصورة مطلقة وبدون حدود، فيفرض الحاكم ما يشاء من قوانين لأنه مصدر القانون الوحيد بحسب ما كان مستقراً^(٤)، وكان يقرر ما يراه من قوانين مالية ويستحدث ما يشاء من ضرائب، إلّا أن ذلك الوضع لم يكتب له الاستمرار، حيث أن ظهور المبادئ الديمقراطية وانتشارها جعلت من الشعب أساس السلطات، من خلال تمثيله من قبل "نواب" ينوبون عنه في ممارسة السلطة وإدارة الدولة، فلا يمكن اتخاذ قرارات تمس الشأن العام للشعب إلّا من خلال نواب الشعب، ومن هذه القرارات تلك المتعلقة بالضرائب، والتي تمثل جانباً مهماً ومؤثراً في حياة الناس استدعى ضرورة الحصول على موافقة ممثلي الشعب عليه فلا يمكن فرض الضرائب إلّا بموافقتهم بعدّهم مخولين بالدفاع عن حقوق الجماعة والحفاظ على مصالحها العامة، وقد استقر منذ ذلك إن فرض الضرائب لا يكون إلّا بقانون تضعه السلطة التشريعية التي تنوب عن الشعب، ويتقيد به الأفراد والسلطات على حدٍ سواء^(٥).

وقد أدى التطور الدستوري في الدول الحديثة إلى إرساء مبدأ دستوري على درجة عالية من الاستقرار يعرف بمبدأ "قانونية الضريبة"، ومقتضى هذه المبدأ أن فرض الضرائب وتعديلها وإلغائها

(١) يرى البعض أن الضريبة تكون نظيراً لما تقدمه الدولة للأفراد من مجموع الخدمات العامة والعمل على استقرارهم وتأمينهم فأصبح لزاماً على المواطن أن يعطي جزءاً من دخله للدولة مقابل ضمان الدولة للنظام والعدالة والأمن حتى أصبح دور البرلمان في المراحل الأولى ينحصر في تقدير ثمن خدمات الدولة للمواطنين وإلزامهم بسدادها على شكل

ضرائب. ينظر: د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤، ص ٣٩.

(٢) د. سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٢٩.

(٣) د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية للنشر، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص ١٦٣.

(٤) د. حسن صادق المرصفاوي، التجريم في تشريعات الضرائب، دار المعارف، مصر، ١٩٦٣، ص ٢٦.

(٥) المصدر نفسه، ص ٢٥.

والإعفاء منها لا يتم إلا بقانون، أي أن يكون مصدره السلطة التشريعية حصراً^(١)، فلا يجوز فرض الضرائب إلا بأسلوب تشريعي خالص، وهو عمل المشرع ولا يمكن أن يكون عملاً من اختصاص جهة أخرى^(٢)، فكفاءة السلطة التشريعية تتجسد في تشريع قوانين ضريبية على درجة من الجودة، سهولة الفهم وواضحة خالية من الغموض واللبس تضمن للمكلف الدفاع عن حقوقه كما تضمن للإدارة وسائل التحصيل، وعلى هذا فإن فرض الضريبة وتعديلها والغائها والإعفاء منها لا يكون إلا بقانون استناداً إلى سيادة مبدأ "قانونية الضريبة"^(٣)، ومن مقتضيات العدالة أنه ما دام الأفراد هم الذين يتحملون عبء الضريبة فلا بد أن يكون لهم دوراً في فرضها من خلال عرض الموضوع على الجهة التي تضم ممثلهم لينال موافقتهم عليها، وقد سارت أغلب النظم الدستورية على هذا المنوال وخصت الجهة التشريعية بسن القوانين الضريبية^(٤)، فمضمون قانونية الضريبة هو سيادة القانون في شؤون الضرائب الذي يوجب جعل تدخل الدولة في الأعباء الضريبية مقتصراً على السلطة التشريعية التي تمارسه بواسطة تشريعات تسنها لهذا الغرض وفقاً للأوضاع والإجراءات الدستورية المعمول بها في كل دولة^(٥)، فالقوانين الضريبية هي التي تقوم بتحديد المركز القانوني للمكلف بالضريبة وما له وما عليه وفقاً لقواعد تشريعية على أساس ما تملكه الدولة من سلطة سيادية على الأشخاص والأموال الخاضعة لها^(٦).

(١) د. عبد الباسط علي جاسم ود. نغم أحمد محمد، مشروعية الضريبة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ٣، ٢٠٠٧، ص ٢٥٩.

(٢) إبراهيم حميد محسن الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٦.

(٣) سمر عبد الرحمن محمد، النظم الضريبية بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٤، ص ١٠.

(٤) د. محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٥٧.

(٥) د. عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٢٤.

(٦) د. هشام محمد البديري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، مصدر سابق، ص ٣٢٤.

إذن فمبدأ قانونية الضريبة هو الإطار العام السائد في الشؤون الضريبية، والذي يتضمن التوفيق والملاءمة بين فكرتي السلطة العامة والحرية الفردية وعلى نحو متوازن^(١)، فهنا نرى أن السلطة التشريعية قد تقيدت بموجب النصوص الدستورية التي أوجبت عليها تنظيم الشؤون الضريبية بنفسها ووفقاً لاختصاصاتها الدستورية^(٢)، وفي العراق نجد أن المبدأ قد نص عليه في أغلب الدساتير العراقية منذ تأسيس الدولة حتى صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي أورده مفصلاً بعناصره العامة^(٣)، إلا أن هذا المبدأ القديم قد أخذ بالتطور نتيجةً لعوامل وأسباب عديدة جعلت للسلطة التنفيذية دوراً فعالاً في عملية سن التشريعات الضريبية، بل وإن بعض الأنظمة الدستورية قبلت وعلى حساب مبدأ قانونية الضريبة التخلي عن اختصاصها الأصلي في تشريعه واعطائه إلى السلطة التنفيذية في أحوال محددة فأصبح للسلطة التنفيذية دوراً منشأً في الشأن الضريبي^(٤).

وتعد القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في الشأن الضريبي مظهراً مهماً من مظاهر اشتراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي الضريبي وممارستها له، ونقصد بها القرارات التنظيمية على وجه الخصوص والتي تعرّف بأنها "قواعد عامة مجردة غير شخصية تختص السلطة التنفيذية بوضعها وفقاً للدستور، وتطبق على جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها وعلى جميع الوقائع التي تستوفي الشروط الواردة فيها"^(٥)، وتسمى في العراق "بالأنظمة" فالأنظمة هي قرارات إدارية تنظيمية تحتوي على قواعد عامة ومجردة تطبق على الأفراد الذين يستوفون الشروط المحددة في القاعدة^(٦)، فهي لا تشمل جميع أفراد المجتمع بل تستهدف فئة معينة بصفاتهم وليس بذواتهم، وتعد الأنظمة تشريعاً ثانوياً تصدر عن الإدارة وتظل سارية المفعول لتطبق على أي فرد تنطبق عليه شروط

(١) رحيم حسين موسى، العدالة الضريبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

(٢) د. حسين خلاف، الاحكام العامة في قانون الضريبة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٦٠.

(٣) تنظر المواد: (٩٢-٩١) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والمادة (١٥) من دستور العراق لعام ١٩٥٨، والمادة (٣٨) من دستور العراق لعام ١٩٦٤، والمادة (٣٩) من دستور العراق لعام ١٩٦٨، والمادة (٣٥) من دستور العراق لعام ١٩٧٠، والمادة (٢٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٢.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٣١١.

(٦) ينظر في هذا المعنى: د. عبد الباقي البكري ود. زهير شامية، المدخل لدراسة القانون، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٩٦.

القاعدة مستقبلاً، وهذه الأنظمة تحتوي على قواعد تفصيلية، وتعد أقل ثباتاً من القانون العادي، وتخضع لرقابة القضاء الإداري^(١).

ولا بد من القول أن القواعد العامة التي تقع ضمن مهام السلطة التشريعية غالباً ما تتطلب قواعد مكملة لتسهيل تنفيذها، وتنظيمات تفصيلية لتحقيق شمولها، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تستوعب جميع الأمور وتواجه كافة الحالات المتعددة والمتغيرة في حياة الأفراد والتطور المتسارع في مجالات العمل في الدولة، ومن هنا يأتي دور الإدارة في التشريع وتنفيذ بعض المهام التشريعية لتخفيف العبء عن السلطة التشريعية التي يجب أن تركز على المسائل الرئيسية والقواعد الأساسية، فالقرارات التنظيمية تحتوي على أحكام تفصيلية تكمل المبادئ العامة في القانون وتهدف ليس فقط إلى وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ الأحكام القانونية بل لاستكمال هذه الأحكام التي غالباً ما تحدد المبادئ والغايات العامة للتشريع والتطبيق العملي لقوانين الضرائب مثل أي قانون آخر، هذا وقد ثبت ضرورة قيام الإدارة الضريبية بإصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين الضريبية، ذلك لأن هذه القوانين تشمل بأحكامها العديد من المكلفين ذوي الأوضاع المختلفة، وعناصر الدخل المتباينة، مما يتطلب تفصيلات دقيقة لكل حالة، ومن ثم فإن أي محاولة لتضمين هذه التفصيلات في التشريع الضريبي ستؤدي إلى تعقيدات كبيرة وستنشغل في مواجهة التغيرات الاقتصادية المتعددة، كما أن السلطة التشريعية ستضطر إلى إعادة النظر في القوانين بشكل متكرر لمواكبة هذه التغيرات مما يتعارض مع متطلبات الاستقرار التشريعي^(٢).

وقد أعطى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية صلاحية اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٣) وهذا يعني وضع أحكام وقواعد القانون موضع التطبيق الفعلي حيث أن تطبيق فرض الضريبة على المكلفين بها وكل ما يتعلق بها من تطبيق السماحات والاعفاءات وخصم التنزيلات والخسائر وتحديد التقارير التي يلتزم المكلف بتقديمها وتطبيق العقوبات الضريبية، كلها تكون من صلاحيات السلطة التنفيذية دون غيرها والتي تتم بواسطة دوائرها المختلفة

(١) د. مازن ليلو راضي، مبادئ القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٠، ص ٢٢٠.

(٢) ابراهيم حميد محسن الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٣) المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

مثل الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للجمارك^(١)، فوسيلة السلطة التنفيذية لتطبيق القوانين هي اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات الادارية^(٢) التي تستخدمها لتضع تشريعات الضرائب موضع التنفيذ، كل ذلك بشرط أن لا تضيف أحكاماً جديدة للقانون وأن لا تخالف القانون ولا تتعارض مع قانونية الضريبة سواءً بفرضها أو تعديلها أو جبايتها أو الاعفاء منها إذ أن دورها يقتصر على اصدار الأحكام التفصيلية المتعلقة بتنفيذ القوانين^(٣).

كما أن مبدأ قانونية الضريبة الذي أصبح من المبادئ الراسخة في أغلب الانظمة الدستورية بإعتباره حقاً للمواطنين يستدعي التمسك به بشدة أخذ بالتراجع، إذ بدأت السلطة التشريعية تتخلى عن تنظيم بعض المواضيع بما فيها الجانب الضريبي وإناطتها بالسلطة التنفيذية بما يعرف "بالتفويض التشريعي" الذي يُعرّف بأنه "أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط القانونية المقررة لذلك"^(٤)، وبمعنى آخر هو "أن يعهد البرلمان بجزء من اختصاصاته الى السلطة التنفيذية ويكون ذلك ضمن الحدود التي ينص عليها الدستور"^(٥)، والتفويض التشريعي يعد إجازة من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية لإصدار قرارات لها قوة القانون في مسائل معينة هي بحسب الأصل من اختصاصها، لكن السلطة التنفيذية تمارسها بالنيابة عنها بموجب تفويض من البرلمان يكون بشكل قانون وخلال دورات انعقاده ولمدة محددة وموضوعات محددة، على أن تعرض هذه القرارات على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء التفويض أو

(١) د. رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد ٤٢، ٢٠١٧، ص ٧٥.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤٥٣.

(٣) يرى البعض أنه ليس هنالك مانع من إجازة الادارة بتنظيم المسائل التي لها أساس من القانون، ولكن ليس بصورة وافية فتقوم الادارة بتنظيمها بواسطة القرارات حتى وإن أضافت أحكاماً جديدة بشرط أن لا تكون متعارضة مع نصوص القانون وغاياته. ينظر: د. رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٤) بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩، ص ٤٨.

(٥) حوراء حيدر إبراهيم، التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وإمكانية الأخذ به في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد ١٤، ٢٠١٧، ص ٨.

ضمن المهلة التي يحددها قانون التفويض^(١)، والتفويض في المجال الضريبي يعني أن يترك للسلطة التنفيذية الحق في وضع قاعدة جديدة منشئة يترتب عليها انشاء ضريبة أو تعديلها أو إلغاءها^(٢).

وقد انقسم الفقه بشأن إمكانية التفويض بالمجال الضريبي بين مؤيد ومعارض، أما المؤيد فقد نادى بدوافع أو مسوغات تجعل التفويض إجراءً صحيحاً ومهماً منها أن ممثلي الشعب في البرلمان عادةً ما يحاولون تجنب التصويت على المواضيع التي تفرض أعباءً مالية ومنها الضرائب إرضاءً للشعب^(٣) والحيلولة دون التعرض لضغط الناخبين على أعضاء البرلمان وتضارب مصالح الطبقات الممثلة فيه الذين كثيراً ما ينظموا صفوفهم لمنع زيادة الأعباء المالية، وهذا الأمر وإن كان محتمل الحصول في الحكومة إلا أنه أقل خطراً^(٤)، كما أن القانون يتطلب إجراءات كثيرة ووقتاً طويلاً، ويكون محلاً للمواجهات والتجاذبات السياسية بين القوى والأحزاب ما قد يسبب ضرراً بسبب التأخير أو انحرافاً في الغايات^(٥) فضلاً عن أن الضرائب أصبحت فناً معقداً لا يقدر أعضاء المجلس التشريعي عادةً على تفهمه ومعالجته بقدر قدرة الجهة التنفيذية على ذلك بما لها من خبرة ودراية بالشأن المالي^(٦).

وأما الرأي المعارض فيرى أنه حتى وإن كانت هنالك سلبات من اضطلاع السلطة التشريعية بالمجال الضريبي إلا أنها تبقى هي الجهة المختصة دستورياً بذلك وهي المدافعة عن حقوق الأفراد وسلبياتها أهون من إناطة الأمر بالسلطة التنفيذية والمجازفة بالتعرض للتعسف في ممارسة انشاء الضرائب^(٧)، كما أن التفويض بموجب هذا الرأي يعني أن سلطة التشريع قد تنازلت عن اختصاصها الدستوري إلى غيرها وهو ما لا يحق لها، فوظيفة التشريع تفويض من الأمة للبرلمان ولا يملك البرلمان

(١) د. رافع خضر شبر وآخرون، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، ٢٠١٠، ص ١٠٨.

(٢) ابراهيم حميد محسن الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٣) د. عبد الباسط علي جاسم ود. نغم أحمد محمد، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

(٤) د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ١٣٨.

(٥) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد ٤٠، المجلد ٣، ص ٢٥٣.

(٦) د. محمد عبد اللطيف، الضمانات الدستورية في المجال الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩٣.

(٧) د. عبد الباسط علي جاسم ود. نغم أحمد محمد، مصدر سابق، ص ٢٦١.

تفويض ذلك إلى جهة أخرى^(١)، بالإضافة إلى أن الدستور عندما ينص على المواضيع التي يختص بها البرلمان لا يستخدم في العادة صياغة واحدة، فقد يتطلب صدور قانون لتنظيم مسألة معينة، ولكنه في حالات أخرى يجيز التنظيم بناءً على قانون أو وفق القانون أو في حدود القانون، وبالتالي لا يملك البرلمان أن يفوض غيره في المواضيع التي تطلب الدستور تنظيمها بقانون وإلا كان تفويضه مخالفاً لأحكام الدستور^(٢)، كما أن الانظمة التفويضية قبل التصديق عليها من قبل البرلمان واعتمادها تعد قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي حتى وإن كانت دستورياً لها قوة القانون، ومن ثم لا يجوز للقرار الإداري أن ينظم موضوعات إشتراط الدستور تنظيمها بقانون^(٣).

ونحن بدورنا نتفق مع الرأي المناادي بتأييد التفويض الضريبي إستناداً لجميع الحجج التي ساقها بشرط أن يكون له أساساً من الدستور، حتى لا يكون عمل السلطتين (المفوضة والمفوض لها) مشوباً بعدم الدستورية، وكذلك بشرط تفعيل المجال الرقابي للسلطة التشريعية بصورة دقيقة وموضوعية ومتابعة أداء الإدارة في عملية التنظيم الضريبي المفوض إليها عن كثب وبمهنية لتجنب تعسف الإدارة بفرض الضرائب العامة واثقال كاهل الأفراد.

وللتفويض في المجال الضريبي صورتان، الصورة الاولى هي تفويض مكنة التنظيم الضريبي التي تتحقق حين يجيز الدستور بصورة غير مباشرة تفويض السلطة التشريعية بعض صلاحياتها للسلطة التنفيذية، وتتجلى هذه الصورة فيما اذا لم ينص الدستور على بعض عناصر مبدأ قانونية الضريبة فيسقط عنصراً منها مما يسمح بإمكانية التفويض فيه^(٤)، أو اذا أستعمل المشرع الدستوري بعض الصياغات التي يفهم منها إجازة التفويض مثل إirاده "تفرض الضريبة بناءً على قانون" أو "في الاحوال المبينة في القانون" ويعني هذا امكانية التفويض في الصلاحيات الضريبية إلى السلطة التنفيذية^(٥)، أما الصورة الثانية فهي تفويض مكنة التشريع الضريبي التي تتحقق عندما يسمح المشرع

(١) د. عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٥٦.

(٢) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٣) علي سفيان عبد الجبار الراوي، التفويض الضريبي ومجالاته في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٧، ص ٧٨.

(٤) د. رائد ناجي أحمد، أحوال مجانية السلطة التشريعية في العراق لاختصاصها الدستوري في المجال الضريبي، بحث منشور في مجلة الكوت الجامعة، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الأول، القسم الثاني، ٢٠١٧، ص ٤.

(٥) سحر هاتف محمد حبيب، مصدر سابق، ص ١١.

الدستوري صراحةً للسلطة التشريعية بتفويض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية ولكن في ظل ظروف إستثنائية فتقوم بتنظيم المسائل التي حصرها المشرع الدستوري بالمشرع العادي في الظروف العادية، وتظهر هذه الحالة جليةً في الدساتير التي تسمح بإصدار الأنظمة التفويضية أو أنظمة الضرورة^(١).

إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يأخذ بالحالتين اللتين إحتوت عليهما الصورة الأولى بالنسبة للضرائب، وقد نص على جميع عناصر مبدأ قانونية الضريبة من فرض وتعديل وجباية واعفاء^(٢)، كما لم ينص على ما يفيد تفويض مكنة التشريع الضريبي، مما يعني عدم جواز تفويض المشرع العادي اختصاصاته الدستورية للسلطة التنفيذية المتعلقة بالتنظيم التشريعي لعناصر الضريبة وتنظيمها، وعليه فالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لا يحتوي على نصوص تمنح السلطة التنفيذية تفويضاً بممارسة الوظيفة التشريعية نيابةً عن السلطة التشريعية بصورة عامة ناهيك عن التفويض بفرض الضرائب^(٣).

وعلى الرغم مما سبق ذكره من عدم وجود امكانية للتفويض في المجال الضريبي في العراق إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن القوانين الضريبية المختلفة تحتوي على الكثير من الأحكام التي تفيد معنى التفويض لا سيما في مكنة التنظيم الضريبي وبالعناصر مبدأ قانونية الضريبة جميعها^(٤)، وفيما يأتي بعض هذه القوانين:

(١) شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ١١٤.

(٢) عدا الالغاء الذي لم ينص عليه، ويرى البعض امكانية التفويض فيه بينما البعض الآخر يجعله داخلاً ضمن التعديل وبالتالي لا يجوز التفويض فيه.

(٣) لا يمكن للسلطة التنفيذية اصدار أنظمة تنظم عناصر قانونية الضريبة حتى في غيبة البرلمان وأياً كان الطرف الاستثنائي، لان عدم نص الدستور على ذلك يفيد المنع وليس الاباحة، وعندما نظم الدستور الطرف الاستثنائي بإعلان حالة الطوارئ بالفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (٦١) جعل تنظيم حالة الطوارئ بقانون، فصلاحيات السلطة التنفيذية في الطرف الاستثنائي يحددها القانون، وطالما الشؤون الضريبية هي ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة التشريعية فلا يمكن تفويضها للسلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ لما في ذلك من مخالفة للدستور. ينظر: د. رائد ناجي أحمد، أحوال مجانبة السلطة التشريعية في العراق لاختصاصها الدستوري في المجال الضريبي، مصدر سابق، ص ٥.

(٤) المصدر نفسه، ص ٥.

١. قانون حماية المنتجات العراقية

ينص قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لعام ٢٠١٠ المعدل على أن "لمجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير الصناعة والمعادن اتخاذ ما يراه ضرورياً من التدابير الوقائية لمواجهة الممارسات الضارة نتيجة للتزايد في الواردات غير المبررة على النحو الآتي: أولاً : تحديد الحصص الكمية التي يجوز استيرادها من المنتج المستورد. ثانياً: فرض تعرفه كمركية على المنتج المستورد أو زيادة التعرفة الكمركية المطبقة عليه أو إلغاء التعريفة المطبقة أو تخفيضها على مادة مستوردة تدخل في إنتاج المنتج المماثل. ثالثاً: تحدد أشكال هذه التدابير وحالتها بموجب تعليمات يصدرها الوزير"^(١).

ويتضح من نص المادة أعلاه أن المشرع الضريبي فوّض مجلس الوزراء بفرض تعرفه كمركية على المنتجات المستوردة أو تعديل سعر الضريبة الكمركية بالزيادة، النقصان، أو الإلغاء، ومن الواضح أن تفويض مجلس الوزراء بفرض تعرفه كمركية، يعني تمكينه من تحديد الأسعار الكمركية على المنتجات المستوردة أو تعديلها للمادة التي يتم استيرادها، وبما أن سعر الضريبة هو أحد الأركان الرئيسية لفرض الضريبة، فإن تفويض المشرع الضريبي الصلاحية إلى السلطة التنفيذية يعد انتهاكاً لمبدأ قانونية الضريبة ومخالفةً للدستور^(٢).

٢. قانون ضريبة الدخل الخاص بشركات النفط الأجنبية

قام المشرع العراقي بوضع قانون خاص لتنظيم الدخل المتحقق لشركات النفط الأجنبية يختلف عن قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ المعدل وهو قانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٠، وهذا

(١) المادة (١٤/١-٢-٣) من قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٢) صدرت العديد من القرارات الوزارية استناداً الى أحكام المادة (١٤) من قانون حماية المنتجات العراقية مثل: قرار مجلس الوزراء بفرض رسم كمركي بنسبة (٢١%) على الملابس الجلدية المستوردة وفرض رسم كمركي بنسبة (٤٨%) على منتج الكيبل الضوئي المستورد ورسم كمركي بنسبة (٥٠%) على منتج المجمدات ورسم كمركي بنسبة (٥٠%) على منتج حديد التسليح....الخ ينظر: قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٠) لعام ٢٠١٦. بناءً على ما عرضته وزارة الصناعة والمعادن بموجب كتبها ذات الأعداد، ٣٥٤٢٩ و ٤١٧٣١ و ٥١٥٧٩ و ٢١٧٠٨ و ٩٣٢٣٤ والمؤرخة في ٢٠١٥/٨/١٨ و ٢٠١٥/١٠/١ و ٢٠١٥/١٢/٨ و ٢٠١٦/٥/٢٥ و ٢٠١٦/٦/٦ قرار مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية التاسعة والثلاثين المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٠. و قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٢ لعام ٢٠١٧ في جلسته الاعتيادية الثامنة عشر المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢.

القانون نص على أن تفرض الضريبة بنسبة (٣٥%) على دخل الشركات المتحقق في العراق عن العقود المبرمة مع شركات نفط أجنبية متعاقدة للعمل في العراق سواء كان ذلك عن طريق فروعها أو مكاتبها أو عن طريق المتعاقدين من الباطن معها في مجالات إنتاج أو إستخراج النفط والغاز وغيرها من الصناعات المتعلقة بها^(١)، وقد نص هذا القانون على أن لوزير المالية وبالتنسيق مع الوزير المختص إصدار تعليمات لتحديد العقود التي يشملها هذا القانون^(٢)، وهذا يدل على أن المشرع قد فوّض السلطة التنفيذية في القيام بتحديد وعاء الضريبة للعقود التي يشملها هذا القانون وبالتالي يتحدد الأشخاص الخاضعين للضريبة بواسطة وزير المالية والوزير المختص^(٣).

وهذه العناصر التابعة لفرض الضريبة تعد خاضعة لاختصاص السلطة التشريعية حصراً، وهو ما يجعل هذا الأمر مخالفاً لأحكام الدستور كونه تم تعيينه بموجب تعليمات غير دستورية حتى وإن كان صدور تلك التعليمات مبني على تفويض، لأن هذا التفويض غير دستوري، وذلك لمخالفته نص المادة (٢٨) من الدستور التي جعلت عنصر فرض الضريبة بمعالمه من إختصاص السلطة التشريعية، التي لا يجوز التحويل فيها لأي سلطة.

(١) المادة (١) من قانون ضريبة دخل شركات النفط الاجنبية رقم (١٩) لعام ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٨) بتاريخ ٢٠١٠/٣/١٥.

(٢) المادة (٣) من قانون ضريبة دخل شركات النفط الاجنبية رقم (١٩) لعام ٢٠١٠.

(٣) استناداً إلى هذا التفويض الذي ورد في المادة (٣) من القانون، صدرت التعليمات رقم (٥) لعام ٢٠١١ وذلك لتسهيل أحكام القانون المذكور آنفاً، ونصت المادة (١/أولاً) على أن تشمل الضريبة المنصوص عليها في المادة (١) من قانون فرض ضريبة دخل على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق رقم (١٩) لعام ٢٠١٠ العقود الآتية: أ- عقود استكشاف وتطوير وإنتاج الرقع الاستكشافية والحقول النفطية والغازية. ب- المسح الزلزالي. ج- استصلاح الآبار (...).

الفرع الثاني

اتساع دور السلطة التنفيذية في المجال الضريبي

شهدت الأنظمة الدستورية تحولاً ملحوظاً في هيكلية العلاقة بين السلطات العامة في الدولة لا سيما في مجال التشريع الضريبي، إذ برزت السلطة التنفيذية وأخذت تقوم بدور كبير فيه بسبب تعقيد الأنظمة المالية وتزايد الحاجة إلى استجابات سريعة وفعالة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وهو ما لا يتماشى مع بطء الإجراءات التشريعية التقليدية، فأصبحت السلطة التنفيذية شريكاً رئيساً في ميدان الضرائب تساهم بتنظيم كل ما يتعلق بالضريبة من صياغة مشروعات قوانينها وتفسيرها وفرضها وتعديلها وجبايتها والاعفاء منها بصلاحيات كبيرة ومتزايدة، وفيما يأتي سنوضح دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع الضريبي من خلال البحث في عناصرها المختلفة وأهمها:

أولاً: فرض الضريبة

كما هو معروف أن القوانين الضريبية باعتبارها (قوانين) فإنها تمر بجميع مراحل العملية التشريعية المعروفة ولا تختلف عنها، والتي تبدأ بالاقترح الضريبي الذي عرفه البعض بأنه "إبداء فكرة متعلقة بالشؤون الضريبية تتضمن الرغبة في إنشاء قواعد ضريبية جديدة أو تعديل قواعد ضريبية قائمة أو الغاؤها سواء مست هذه القواعد القوانين الضريبية السارية المفعول أو أحكام متعلقة بقوانين أخرى انطوت على أحكام ضريبية مثل قوانين الاستثمار"^(١)، وتملك السلطة التنفيذية دوراً كبيراً في تقديم الاقتراح لكونها تملك الكفاءة في معرفة وتحديد الحاجات العامة التي تعبر عنها القوانين بحكم عملها وتعاملها اليومي مع الأفراد في كافة المجالات وهو ما أدى إلى إعطاءها قدراً من الاختصاص التشريعي إلى جانب وظيفتها التنفيذية^(٢)، ويشير الواقع العملي إلى أن مشروعات القوانين الضريبية غالباً ما تقدم من السلطة المالية المتمثلة ب(وزارة المالية والهيئة العامة للضرائب أو الكمارك أحياناً) حيث درج العمل على تشكيل لجنة مشتركة من الوزارة والهيئة لغرض دراسة الحاجة إلى تشريع قانون أو تعديل نصوص القوانين النافذة، وتتابع اللجنة عملية الاقتراح بما فيها مناقشته مع مجلس الدولة

(١) د. رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٨٦.

وصياغته النهائية وإرساله إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بتقديمه كمشروع قانون^(١)، هذا ولا يمكن لمجلس النواب العراقي اقتراح القوانين الضريبية دون المرور بمجلس الوزراء وتقديمها من خلاله كمشروع قانون، كما لا يستطيع إجراء التعديلات التي يراها على مشروعات القوانين المالية بصورة عامة المقدمة من مجلس الوزراء دون موافقة مجلس الوزراء نفسه باعتبار أن هذه القوانين معبرة عن السياسة المالية للدولة والتي تعد من اختصاصات السلطة التنفيذية، واستناداً لما تقدم يمكن القول أن السلطة التنفيذية أصبحت شريكاً في العملية التشريعية، بل أنها أصبحت صاحبة المبادرة الأولى في التشريع والتي لا يمكن تجاوزها خاصة في القوانين المالية والضريبية التي لا يمكن تشريعها دون اشتراك وموافقة السلطة التنفيذية.

ومن التطبيقات العملية لقيام السلطة التنفيذية باقتراح القوانين الضريبية تقديم وزير المالية لمقترح بمضاعفة مقياس الضريبة والسماحات الضريبية في قانون ضريبة الدخل ضمن مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٨^(٢)، ففي العراق يمكن فرض الضرائب بموجب قانون الموازنة^(٣)، وقد تفرض بقوانين مستقلة مثل قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ المعدل الذي يعد القانون العام للضريبة في العراق.

وعلى الرغم من نص المشرع الدستوري العراقي على مبدأ قانونية الضريبة وجعلها من اختصاص السلطة التشريعية إلا أن الواقع العملي يشير إلى تدخل كبير من جانب السلطة التنفيذية في المجال الضريبي من خلال قيامها بالعديد من الإجراءات التي تنتهك مبدأ قانونية الضريبة مثل:

(١) ابراهيم حميد محسن الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٧١.

(٢) ينظر المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦٧) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٣.

(٣) نص قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١ على فرض ضريبة مبيعات على خدمة تعبئة الهاتف النقال وشبكات الانترنت بنسبة (٢٠%)، وضريبة قدرها (٢٥) ألف دينار عن السفر الخارجي، وضريبة قدرها (١٥%) على الوقود المستورد الذي يباع مباشرة عن طريق محطات التعبئة، وضريبة قدرها (١٠٠%) على السكاثر والتبوغ وضريبة بنسبة (٢٠٠%) على المشروبات الكحولية والروحية. ينظر: المادة (١٨) من القانون رقم (٢٣) لعام ٢٠٢١ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) بتاريخ ٢٠٢١/٤/١٢.

١. **تحديد الواقعة المنشأة للضريبة:** والتي تعرّف بأنها "الفعل أو التصرف الذي يجعل دين الضريبة يتولد في ذمة المكلف" أو هي "الحالة التي اذا حدثت استحققت معها الضريبة"^(١)، وتحديد هذه الواقعة يعد داخلاً في إختصاص السلطة التشريعية، إلا أن الواقع يشير إلى قيام السلطة التنفيذية بتحديد هذه الواقعة في أغلب الأحيان، وقد أورد قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٥ في الفقرة (أ) من المادة (٣٣) منه نصاً بفرض ضريبة بنسبة (١٥%) على شراء السيارات، وعندما أصدرت وزارة المالية التعليمات التنفيذية رقم (٥) لعام ٢٠١٥ تضمنت نصاً يفيد فرض ضريبة المبيعات على واقعة استيراد السيارات فقط خلافاً للقانون الذي نص على واقعة الشراء وليس الاستيراد فحسب مما يعني أن السلطة التنفيذية قامت بتحديد الواقعة المنشأة للضريبة بنفسها^(٢).

٢. **تحديد الشخص المكلف بالضريبة:** وهو الشخص المدين في الرابطة القانونية وعليه يقع عبء تنفيذ الواجبات التي تصب في تحقيق مصلحة الدولة المالية^(٣)، والمكلف مشتق من التكليف والالتزام الذي يفرضه القانون الضريبي على الأفراد المخاطبين بأحكامه^(٤) وقد عرفه قانون ضريبة الدخل العراقي بأنه "كل شخص يخضع للضريبة بموجب هذا القانون"^(٥)، والذي يعد أمر تحديده من اختصاص المشرع وحده ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية لم تلتزم بذلك كل الالتزام كما تقوم أيضاً بنقل عبء الضريبة إلى غير المكلفين قانوناً بأدائها من الأفراد، مثال ذلك قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ في جلسته الاعتيادية رقم (٤٢) بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٧ الذي نص على أن "تتحمل وزارة النقل الضرائب والرسوم المتحققة عن تنفيذ الشركات للعقود المشار اليها في كتاب الوزارة وصرفها من تخصيصات المنشآت العامة

(١) ذو الفقار علي رسن الساعدي، الضريبة على القيمة المضافة وتطبيقاتها في التشريعات المقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٤١.

(٢) ينظر: قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٥٢) بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦.

(٣) أبو ذر عبد الكريم شاكر البياتي، مسلك المشرع العراقي من الجزاءات المالية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ٨.

(٤) هاني محمد حسن، حدود التوازن بين سلطات الادارة الضريبية وضمانات المكلفين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦، ص ٥٢.

(٥) المادة (١/ثامناً) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ المعدل.

للطيران المدني بالتنسيق مع وزارة المالية"، وهذا تجاوز على اختصاص السلطة التشريعية من خلال تكليف جهة بالضريبة غير الجهة التي حددها المشرع وتحميلها عبء الضريبة الى جهة حكومية أعفاها المشرع من الضريبة بموجب قانون ضريبة الدخل مما يعد مخالفة لمبدأ قانونية الضريبة^(١).

٣. **تحديد وعاء الضريبة:** الذي يراد به "المادة الخاضعة للضريبة أو المحل الذي يتحمل عبء الضريبة وهو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة"^(٢) ، وفي التشريع العراقي هو "الإيراد الصافي الذي يحصل عليه المكلف من المصادر المبينة في المادة (٢) من قانون ضريبة الدخل مخصوماً منه الإعفاءات والتكاليف والسماحات المنصوص عليها في القانون نفسه"^(٣)، وتعتبر السلطة التشريعية هي المختصة قانوناً بتحديد هذا الوعاء باعتباره أحد عناصر الضريبة الأساسية، إلا أن هنالك بعض الحالات التي تتدخل بها السلطة التنفيذية في هذا الأمر على حساب السلطة التشريعية واختصاصها به، مثال ذلك قرار السلطة المالية رقم (٣٨) بتاريخ ١٩٩٧/٥/٢٦، الهيئة العامة للضرائب (٤٣/س/٦٠٩٩)، الذي تضمن فرض ضريبة على الأرباح المتحققة من شهرة المحل وبررت فرضها لهذه الضريبة بأنها دخلاً غير معفى من الضريبة بنص القانون، إلا أن الهيئة التمييزية بقرارها المرقم (٢٥) بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٤ أصدرت قراراً بإلغاء تقدير السلطة المالية لعدم وجود نص قانوني يجيز لها ذلك، فضلاً عن كون التقدير غير مبني على إيراد واضح^(٤).

(١) ينظر: د. رائد ناجي أحمد ود. سعد عطية حمد، عيب اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاص السلطة التشريعية في الشؤون الضريبية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد ٢٠، ص ٣١٣.

(٢) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١١.

(٣) المواد (٧، ٨، ١٢) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ المعدل.

(٤) ينظر: نهله عبدالله زبار المحمدي، خروج السلطة التنفيذية عن الحدود الدستورية في الشؤون الضريبية في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الفلوجة، ٢٠٢٣، ص ٨٨.

ثانياً: تعديل الضريبة

إن القوانين الضريبية هي نوع من التشريعات المالية، والمعروف على التشريعات المالية تأثيرها بالواقع ومجريات الأمور وتطورها داخل الدولة، فتتأثر بالوضع الاقتصادي العام والسياسي والاجتماعي وقيمة العملة وتغير الأسعار ومستوى المعيشة، وبما أنها تتوخى المصلحة العامة في النهاية فلا بد من تعديلها بين الحين والآخر لتتلاءم مع المتغيرات المتجددة وبالتالي الحفاظ على هدف تحقيق المصلحة العامة بتعديلها أو حتى إلغائها^(١)، وحيث أن مبدأ قانونية الضريبة ينص على فرض الضريبة بقانون فتعديل الضريبة أو إلغائها كذلك لا يتم إلا بقانون^(٢)، ويقصد بالتعديل "إعادة النظر في القاعدة الضريبية الموجودة من خلال احلال قاعدة ضريبية جديدة محلها أو اضافة أحكام جديدة إليها"^(٣)، وتعديل الضرائب وإلغائها لا بد له أن يكون بقانون استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاصات التي تقضي أن يكون التعديل والإلغاء من نفس السلطة التي وضعت القانون، وتتبع في ذلك ذات الشكلية والإجراءات التي التزمت بها عند سنه وبخلاف ذلك يكون التعديل أو الإلغاء غير قانوني بمعنى أن أي إجراء قد تتخذه الإدارة المالية بتعديل شؤون الضريبة يؤدي إلى إتصاف هذا الإجراء بعدم المشروعية^(٤).

ويتم تعديل قواعد القانون الضريبي بنوعين من التعديل هما التعديل بالإضافة والتعديل بالحذف فأما التعديل بالإضافة فيكون بإضافة مصطلحات أو عبارات إلى النص القانوني تغير معناه ومضمونه بصورة جزئية أو كلية^(٥)، وإما التعديل بالحذف فيكون بإزالة أو استبعاد عبارة أو مصطلح

(١) ينظر في هذا المعنى: ابراهيم حميد محسن الزبيدي، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) د. علي هادي عطية الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٨.

(٣) سحر هاتف محمد حبيب، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٤) ايناس عبدالحسين ارحيمه، حدود السلطة التشريعية في سن القوانين الضريبية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨، ص ٢٤.

(٥) مثال التعديل بالإضافة: تنظر المادة (١) من قانون تعديل ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ الصادر بالرقم (٤٨) لعام ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩١) بتاريخ ١٤/١٢/٢٠١٥ والمتضمنة (يضاف ما يلي الى المادة ٢ من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢.....).

وارد في النص^(١) مما يؤدي إلى تغيير مضمونه ومحتواه، وقد يكون أيضاً جزئياً أو كلياً^(٢)، وقد نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "لا تفرض الضرائب ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون"^(٣) لذا فإن أمر التعديل هو من الأمور الداخلة ضمن الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية ولا يجوز منحه لسلطة أخرى بأي شكل من الأشكال.

والتعديل هنا ينصرف إلى جميع عناصر الضريبة سواء كان متعلقاً بالواقعة المنشأة لها أو وعائها أو الخاضعين لها أو جبايتها أو الاعفاء منها^(٤)، ولم ينص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على الإلغاء في التشريعات الضريبية وربما قصد المشرع أن مصطلح "التعديل" جاء بشكل مطلق، مما يعني أن التعديل قد يكون جزئياً في بعض مفردات القاعدة القانونية الضريبية أو كلياً يشمل حذف القاعدة القانونية الضريبية بالكامل والاستغناء عنها، وهو ما يتفق مع مفهوم الإلغاء، ونظراً لأن فرض الضريبة يكون بقانون فإن إلغاء الضريبة أو تعديلها لا يتم إلا بقانون، ومن ثم فإن أي إجراء تتخذه الإدارة المالية بتقليل الضريبة أو زيادتها يعد غير مشروع لأن هذا الحق ليس من اختصاص الإدارة المالية وإنما من اختصاص مجلس النواب حصراً^(٥).

ثالثاً: جباية الضريبة

تعد مسألة جباية الضريبة المرحلة الأكثر أهمية من مراحل تنفيذ التشريع الضريبي، ويقصد بها "تحصيل قيمة الضريبة من المكلف وتأمين إيصالها إلى الخزينة العامة، أي إستيفاء الدولة لدين

(١) مثال التعديل بالحذف: تنظر المادة (٢) من قانون تعديل ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ الصادر بالرقم (٤٨) لعام ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩١) بتاريخ ١٤/١٢/٢٠١٥، والمتضمنة (يلغى نص الفقرة ١٠ من المادة ٨ من القانون ويحل محلها....).

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته المباشرة في العراق، مصدر سابق، ص ٤٦.

(٣) المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. رائد ناجي أحمد واسماعيل فاضل حلواص، تفويض الاختصاص الضريبي ومدى ملاءمته للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، عدد ١، مجلد ١، ٢٠١٧، ص ٥١.

(٥) حيدر علي ارحيم، التشريع المالي في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢١، ص ٨٨.

الضريبة^(١)، كما يقصد بها "اتخاذ السلطة التنفيذية الاجراءات القانونية المناسبة لتحصيل الضريبة المقدرة وفق الأصول القانونية الصحيحة"^(٢)، وقد أناط المشرع الدستوري العراقي أمر تنظيم جباية الضريبة إلى السلطة التشريعية حمايةً لحقوق المكلفين من احتمالية تعسف الادارة الضريبية وحمايةً لحقوق الدولة العامة وتجنب هدر الاموال وضياعها بواسطة إبعاد السلطة التنفيذية وتحكمها في جباية الضرائب^(٣) لذا كان من الضروري أن تخضع الجباية لأحكام الدستور وتكون الادارة الضريبية ملزمة في مراعاة الاوقات الأكثر صلاحية وملاءمة في تحصيلها^(٤)، وعلى هذا الاساس فجباية الضريبة تكون بقانون وتخضع للأحكام والاجراءات نفسها التي تصدر بها القوانين، كما يجب على السلطة المالية المكلفة بالجباية أن تلتزم بأحكام التشريعات والاجراءات والنسب والمواعيد والطريقة التي حددتها القوانين للجباية وإلا كان عملها مخالفاً للقانون، والجباية تتم بواسطة السلطة التنفيذية التي تضع نص القانون موضع التطبيق الفعلي الأمر الذي يحتمل فيه أن تتحرف وتخرج عن حدود دورها عندما تتغاضى عن التنفيذ أو تجتهد في تفسير القانون وتحدد موعد تطبيقه بنفسها أو تتراخى وتتماهل في التنفيذ مما يتناقض مع غايات المشرع وأهدافه المرجوة^(٥)، وكذلك موضوع إسقاط الضريبة أو تعليق تنفيذها يعتمد على إرادة السلطة التشريعية كما ينص عليه الدستور وذلك كجزء من مسائل مبدأ قانونية جباية الضريبة وبالتالي فإن قيام السلطة التنفيذية أو أي جهة غير مختصة بالتنازل عن الضريبة أو إسقاطها أو تعليق أحكامها يعد تعدياً على اختصاص السلطة التشريعية دون مسوغ قانوني^(٦).

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، ط١، مطبعة جامعة عدن، اليمن، ٢٠٠٠، ص ١٠٧.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في الضرائب المباشرة في العراق، مصدر سابق، ص ٦٦.

(٣) د. رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الاختصاص الضريبي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٢١.

(٤) د. عباس مفرج فحل، الضمانات الدستورية للمكلف في المجال الضريبي دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٠٦.

(٥) صدر قانون التعرفة الكمركية رقم (٢٢) لعام ٢٠١٠ ونشر في ٢٠١٠/١٢/٦ ونصت المادة (١١) منه على نفاذه بعد (٣) أشهر من تاريخ النشر أي في ٢٠١١/٣/٧ إلا أن السلطة التنفيذية لم تنفذه وبقيت حتى ٢٠١٢/١/١٦ وهو موعد نشر قانون التعديل الاول لقانون التعرفة الكمركية رقم (٣٤) لعام ٢٠١١ الذي أجل تطبيق التعرفة الكمركية لمدة سنة وبأثر رجعي من تاريخ ٢٠١١/٦/٣٠.

(٦) ينظر: نهله عبدالله زبار المحمدي، مصدر سابق، ص ٨٩.

رابعاً: النطاق الزمني لسريان الضريبة

من المعروف إن القوانين الضريبية لها نطاقاً زمنياً للتطبيق والأصل أنها تسري بأثر فوري ومباشر في حكم كافة الوقائع التي تنشأ ابتداءً من نفاذها والعمل بها إلى تاريخ إلغائها أو تعديلها، وتاريخ النفاذ عادةً ما يكون تاريخ النشر في الجريدة الرسمية أو تحديد موعد معين من تاريخ النشر^(١)، وإن التاريخ الذي ينفذ فيه قانون الضريبة الجديد هو ذات التأريخ الذي يتم فيه إلغاء قانون الضريبة القديم والذي تنتهي عنده قوته الملزمة في حكم الوقائع المستجدة ويقف سريانه الزمني من تاريخ نفاذ قانون الضريبة الجديد، فهذا النفاذ هو الحد الفاصل بين سريان القانون الجديد والقانون القديم في الزمان وهو ما يعبر عنه الأثر الفوري لقانون الضريبة^(٢)، ويعد تحديد النطاق الزمني للضريبة مسألة داخلية في الولاية الدستورية للسلطة التشريعية حصراً فهي تحدد تاريخ نفاذها وتاريخ انتهاءها^(٣) وهذا يقتضي بالسلطة التنفيذية احترام هذا المدى الزمني المحدد والالتزام بتطبيقه عند نفاذه والتوقف عن التطبيق بعد نهايته، إلا أنه في حالات معينة نجد أن السلطة التنفيذية لا تلتزم بالقيود الزمنية المحددة قانوناً وتستمر في تطبيق بعض القوانين الضريبية حتى بعد انتهاء المدة التي حددها المشرع لسريانها مما يجعل اعمالها هذه بمثابة الأعمال المادية التي لا ترتب أثراً قانونياً وغير مستحقة كونها تجاوزت اختصاص السلطة التشريعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية^(٤)، ومثال ذلك: استمرار السلطة التنفيذية بجباية ضريبة المبيعات على أرصدة الهاتف النقال وخدمة الانترنت بنسبة (٢٠%) التي نصت عليها المادة (٣٣/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٥ إذ لم تتوقف السلطة المالية عن جباية الضريبة بعد نهاية سريان قانون الموازنة واستمرت بعد انتهاءه أي بعد ٢٠١٥/١٢/٣١ لحين صدور قانون الموازنة الجديد ونشره في الجريدة الرسمية. ومثال آخر هو تعليق قانون الكمارك بإصدار سلطة الائتلاف الأمر التشريعي الخاص بسياسة تحرير التجارة رقم (٥٤) لعام ٢٠٠٤ الذي جعل العراق بلداً

(١) مثال ذلك نص الفقرة (تاسعاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٠) لعام ٢٠٠٢ المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ التي جاء فيها ينفذ هذا القرار بعد مرور (٣٠) يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، مصدر سابق، ص ١٦٨.

(٣) شرط الالتزام بالقيد الدستوري المتمثل بعدم تقرير الضريبة بأثر رجعي استناداً للمادة (١٩/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. رائد ناجي أحمد ود. سعد عطية حمد، مصدر سابق، ص ٣١٥.

استهلاكياً وسوقاً للسلع المستوردة وعطل القطاع الزراعي والصناعي الوطني بسبب السلع الاجنبية الرخيصة غير الخاضعة سوى لضريبة بسيطة هي ضريبة اعمار العراق بنسبة (٥%) وعند انتباه المشرع لهذا الخطأ سن قانون التعرفة الكمركية رقم (٢٢) لعام ٢٠١٠ الذي نشر في الوقائع بالعدد (٤١٧٠) بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٦ الذي أعاد الضرائب الكمركية ونص على سريانه بعد (٣) أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وبسبب اعتماد السوق على السلع الأجنبية الرخيصة شهد السوق ارتفاعاً كبيراً بمجرد الاعلان عن صدور القانون فتولد ضغطاً على الحكومة أدى بها إلى عدم تطبيقه مما يعني أن عدم التطبيق لم يكن بأذن المشرع، وكان عليها أن ترفع مشروع قانون إلى مجلس النواب قبل دخول القانون الاول حيز النفاذ لتأجيل تطبيقه وبعد اقرار القانون الثاني تعمل بموجبه وهكذا استمرت بتعطيل تطبيق القانون الى صدور قانون التعديل الأول لقانون التعرفة الكمركية رقم (٣٤) لعام ٢٠١١ المنشور بالوقائع بالعدد (٤٢٢٦) بتاريخ ٢٠١٢/١/١٦ والذي يعد سارياً بتاريخ ٢٠١٢/٦/٣٠^(١).

(١) نقلاً عن: د. رائد ناجي أحمد ود. سعد عطية حمد، مصدر سابق، ص ٣١٩.

المبحث الثاني

تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض والرسوم العامة

تشكل التشريعات المالية ركناً أساسياً للدولة وتتميتها وتطورها، خصوصاً في ظل التطورات المتسارعة للأوضاع المادية السائدة وكذلك للأنظمة الدستورية والقانونية التي تحاول الإحاطة والالمام بهذه التطورات مما لا يترك مجالاً للخطأ والارباك، إذ خففت هذه الأنظمة من الحواجز الموضوعة بين السلطات العامة للدولة وتركت مجالاً للمرونة والمشاركة بينها مما أدى لأن يكون للسلطة التنفيذية دوراً أكثر اتساعاً وتأثيراً في تشريع القوانين المالية، كونها السلطة المؤهلة أكثر من غيرها لتنظيم الجانب المالي والاقتصادي للدولة، الأمر الذي يشكل تقييداً لسلطات مجلس النواب في التشريعات المالية المتنوعة كقوانين القرض العام وقوانين الرسوم العامة وفي تفاصيل مختلفة من جوانب تنظيمها، مما أدى إلى الاعتقاد بأن هذا المجال ليس مجالاً لمجلس النواب فهو مغلول اليد من ناحية مباشرته وإسباغ التنظيم المناسب عليه، وكذلك صارت النظرة العامة تتجه إلى أن كل ما يتعلق بالجانب التشريعي لهذه القوانين هو ميداناً للسلطة التنفيذية لا بد أن تقول فيه كلمتها وتصدر موافقتها على ما يتخذ من إجراءات تشريعية يعتقد أنها هي الأعراف بها والأكثر إلماماً بتفاصيلها، مما أقتضى منا تحليل ظاهرة اتساع دور السلطة التنفيذية في هذا المجال من حيث الأساس القانوني الذي تستند إليه وتأثير ذلك على التوازن بين سلطات الدولة ومدى الحاجة إلى إصلاحات تشريعية تضمن تحقيق الاستقرار والعدالة المالية داخل الدولة وما نتائج ذلك التقييد الوارد على صلاحيات مجلس النواب في التشريعات المالية على مستوى السلطات العامة وحياة الأفراد.

وللإحاطة بذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول إلى البحث في تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض العامة، ونفرد المطلب الثاني لبيان القيود الواردة على تشريع الرسوم العامة.

المطلب الأول

تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع القروض العامة

أدت الزيادة المستمرة في النفقات العامة وعدم كفاية الإيرادات العادية لتغطيتها إلى التجاء الدولة إلى عقد القروض العامة، ذلك أن الدولة لا تعتمد عادة إلى التوسع في فرض الضرائب إلى القدر الذي تستنفد فيه كل أبعاد الطاقة الضريبية للمجتمع لما ينطوي عليه ذلك من آثار نفسية سيئة، الأمر الذي يدفع الدولة إلى الالتجاء للقروض باعتبارها أداة فعالة للإنفاق، إذ يعد القرض العام أحد أهم الوسائل التي تلجأ لها الدولة لتمويل النفقات العامة عند عجز إيراداتها الاعتيادية عن تمويل هذه النفقات، فالقرض العام أداة من أدوات السياسة المالية تستعملها الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي فهي ذات أهمية بالنسبة للدول التي تعدها لأنها تؤثر على كيانها، وتشكل جانباً كبيراً من إيرادات الدولة التي لا تقل أهمية عما سواها، وتساهم بتغطية جزءاً كبيراً من نواحي الإنفاق وتلبية الحاجات العامة وتطوير مرافق الدولة الأساسية وتشغيلها، ويمكن القول أن أغلب الدساتير تنص على وجوب استئذان البرلمان في عقد القروض ولا تعد القروض مشروعة مالم تأذن السلطة التشريعية في ابرامها لأهميتها كونها تشريعات صادرة عن السلطة التشريعية دون سواها. ورغم ما تقدم فإن السلطة التنفيذية تلعب دوراً مهماً وحيوياً في تنظيم القروض، باعتبارها مسؤولة عن إدارة وتنفيذ السياسة المالية للدولة، ومن هنا كانت الحاجة إلى بيان القواعد والأحكام القانونية التي تحكم هذا الجانب من الإيرادات العامة، إذ يمثل التنظيم القانوني لها مسألة في غاية الأهمية، وهو ما يتمثل بضرورة معرفة الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه الإيرادات لاكتساب المشروعية كنشاط صادر عن سلطة مختصة في الدولة، فضلاً عن تحديد الشروط العامة المرتبطة بهذا الموضوع وطريقة استخدامه وتوجيهه الوجهة السليمة بما يحقق التنمية المبتغاة من عملية تنظيمها وإدارتها.

ولبيان ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول منه لبيان التنظيم القانوني للقرض العام، والفرع الثاني للقيود الواردة على تشريع القرض العام وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التنظيم القانوني للقرض العام

يُعرّف القرض العام بأنه "مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من الأفراد على أن تتعهد برد هذا المبلغ مضافاً إليه فوائده عن مدة القرض وذلك في وقت محدد"^(١)، كما يعرف بأنه "دين مستحق على الدولة أو هيئة عامة تتعهد بموجب عقده الذي يصدر به قانون بسداد أصله وفوائده بشروط محددة"^(٢)، أو هو "مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية أو الأجنبية وتتعهد برده أو دفع فائدة عنه وفقاً لشروط معينة"^(٣)، وقد عرّف قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ القرض بأنه "أموال استُلمت مقابل التزام قانوني بإعادة دفعها"^(٤). ويتميز القرض بكونه مبلغ من المال، أي أن الصفة النقدية تغلب عليه في العصر الحديث على غرار الضرائب والرسوم^(٥)، وكذلك يتميز بأنه يتخذ صورة العقد بين طرفين هما (المقرض) وهم الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين (الذين يمثلون بالمؤسسات المالية والدول)، و(المقرض) وهو الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كالسلطة المركزية أو المحلية في الأقاليم أو المحافظات أو المؤسسات العامة المرفقية^(٦)، كما يتميز القرض بأنه محدد الزمن فتلتزم الدولة بإعادة مبلغ القرض العام والفوائد المترتبة عليه عند حلول أجل الوفاء به، وهذا يختلف عن جميع الإيرادات العامة في الدولة، كما أن هذا ما دفع بعض الفقه إلى تناول القرض بشكل منفصل عن الإيرادات والنفقات العامة للدولة، كونه يمثل أداة مزدوجة، فهو إيراداً في مرحلة الاقتراض

(١) د. عزت عبدالحميد البرعي، مصدر سابق، ص ٤٦٥.

(٢) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤، ص ١٥٣.

(٣) د. عبدالفتاح عبدالرحمن، اقتصاديات المالية العامة، ط ٢، المطبعة الكمالية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٠٥.

(٤) لم يعرف قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ القرض العام.

(٥) لا يمنع ذلك من وجود الصفة العينية في القروض العامة إذ يحدث أن يكون المقرض دولة أو مؤسسة صناعية وتشترط تصريف منتجاتها للآخرين عن طريق قرض يمول مشروعاً تستخدم في تنفيذه تلك المنتجات. ينظر: د. جهاد

سعيد خصاونة، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٦) المصدر نفسه، ص ١٦٧.

وانفاقاً في مرحلة التسديد^(١)، وللقرض مقابل معلوم يدفعه المقرض للمقرض وهو الفوائد المترتبة عليه فضلاً عن المزايا الأخرى التي تشترطها عقود القروض العامة.

وقد اختلف الفقه القانوني بشأن الطبيعة القانونية للقرض العام فعده البعض مجرد عقد لا صفة قانونية له، والبعض الآخر ذهب إلى أنه عملاً من أعمال السيادة وليس قانوناً، إلا أنه مع تطور الأنظمة الدستورية ذهب أغلب الفقه المالي والقانوني إلى عد القرض بأنه قانون، مستنداً في ذلك إلى مبدأ قانونية القرض العام وضرورة صدوره بقانون من السلطة التشريعية، فهو لا يعدو أن يكون قانوناً بحتاً، وإن تعرض هذا الرأي للانتقاد لكونه لا يعبر أهمية للعناصر العقدية للقرض العام، والصفة الاختيارية الغالبة عليه، وهو يجعل من المقرضين خاضعين تماماً لإرادة الدولة إذ تستطيع تعديل أحكام قانون القرض دون قيود أو شروط مما يدفع المقرضين إلى عدم المجازفة وإقراض الدولة، وهذا ما دفع البعض إلى عدّ القرض العام قانوناً من الناحية الشكلية فقط كونه صادر عن السلطة التشريعية، أما من الناحية الموضوعية فهو مجرد أذن من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ولا يحتوي على عناصر القاعدة القانونية^(٢).

وأخذت العديد من الأنظمة الدستورية يؤيدها جانب كبير من الفقه بالمبدأ القائم على أن القرض العام لا يصدر إلا بقانون تسنه السلطة التشريعية^(٣)، ولا يمكن للدولة أن تبرم قرضاً مع أي جهة ما لم

(١) د. أحمد خلف الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٦١.

(٣) ينظر: البند (٢) من الفقرة (٨) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ الذي نص على أن "يكون للكونجرس سلطة الاقتراض لحساب الولايات المتحدة". والمادة (١٣٤) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ الذي نص صراحةً على أنه (لا يجوز عقد القروض العامة او الارتباط بالتزامات يترتب عليها انفاق مبالغ من الخزنة العامة للاتحاد في سنة او سنوات مقبلة الا بقانون اتحادي). والمادة (١٢٧) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ الذي نص على أنه (لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض او الحصول على تمويل او الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة يترتب عليه انفاق من الخزنة العامة الا بعد موافقة مجلس النواب). والمادة (١١٥) من دستور جمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ الذي نص على أنه (يستلزم الاقتراض وغيره من الالتزامات التي يمكن أن يترتب عليها مصروفات في السنوات المالية المقبلة تفويضاً محدداً أو ممكن التحديد وفقاً لقيمتها بموجب قانون اتحادي). والمادة (٨٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل الذي نص على أنه (لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزنة الا بموجب قانون). والمادة (١٥٩) من دستور سويسرا الاتحادية لعام ١٩٩٩ الذي نص على أنه (تتطلب الموضوعات الآتية موافقة الأغلبية المطلقة لكل من مجلس الشعب والمقاطعات: ب: اتخاذ التشريعات الخاصة بالدعم المالي والقروض الملزمة والمدفوعات المرتبطة بمصروفات جديدة...).

تحصل على هذا الأذن التشريعي^(١)، حتى وإن كان هذا الأذن لا يأخذ من القانون سوى الشكل، إذ أن تدخل السلطة التشريعية هنا لا يقع بالضرورة استناداً إلى اختصاصها التشريعي، وإنما بناءً على توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الدولة العامة^(٢)، ويسمى هذا بمبدأ قانونية القرض العام الذي يعني أن السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بإصدار القرض العام، ولا يجوز لغيرها من السلطات أن تقوم بالاقتراض إلا استناداً إلى إذن يصدر من السلطة التشريعية، يتضمن موافقة ممثلي الشعب على استدانة مبلغ من المال لتغذية الخزينة العامة للدولة^(٣).

هذا وتعود ضرورة اصدار القرض العام بقانون أو مبدأ قانونية القرض العام إلى عدة مبررات أهمها:

أولاً: إن منح البرلمان هذا الاختصاص يدل على علو سلطته على بقية السلطات الأخرى في الدولة، ويعزز وظيفة البرلمان في مراقبة الموارد المالية للدولة وأوجه الانفاق لديها ابتغاءاً للمصلحة العامة^(٤).

ثانياً: إن الاقتراض هو أسلوب استثنائي يلجأ اليه لتوفير الأموال اللازمة للإنفاق في حالة وجود عجز في توفير الإيرادات الكافية للدولة، إذ يعد أسلوباً سريعاً لتوفير المال يجنب السلطة التنفيذية الاحراج ويوفر لها القدرة على العمل، وهذا ما يدفعها إلى اللجوء اليه، وفي حالة ابرام القرض دون موافقة السلطة التشريعية فهذا من شأنه أن يؤثر على اقتصاد الدولة ويزيد نسبة العجز المالي فيها^(٥).

ثالثاً: إن اصدار القرض العام بقانون يزيد من ثقة المقرضين ويساعد في زيادة اقبالهم على الإقراض^(٦).

(١) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٤٨٨.

(٢) حيدر علي ارحيم، مصدر سابق، ص ٩١.

(٣) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٤) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠١٢، ص ٢٨.

(٥) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٦) د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق، ص ٥٢.

رابعاً: يمثل القرض العام عبئاً مالياً على الدولة متمثلاً في رد مبلغ القرض مع الفوائد المترتبة عليه والمزايا الأخرى التي يفرضها، وغالباً ما يكون تمويل هذا الاسترداد من حصيلة الضرائب، وما دامت الضرائب تفرض بقانون فيجب أن يصدر القرض العام بقانون أيضاً^(١)، وبعبارة أخرى يكتف القرض العام من قبل البعض بأنه ضريبة مؤجلة الهدف منها المساهمة في تغطية النفقات المستقبلية، ومن المعلوم أن الضرائب لا تفرض إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، لذلك فإنه يتحتم موافقة السلطة التشريعية على إقراره^٢.

خامساً: إن موافقة السلطة التشريعية على إقرار القرض تحافظ على الصلاحيات المالية للبرلمان، وتمثل إتاحة الفرصة له لمناقشة السياسة المالية للحكومة، كما تساعد في ابلاغ الرأي العام عنه وتحقق مبدأ الرقابة الشعبية بالإضافة إلى الرقابة البرلمانية^(٣).

سادساً: إن إصدار القرض العام بقانون يمثل ضماناً مهماً ضد الانعكاسات التي يحدثها القرض من النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فموضوع الاقتراض موضوع خطير وله آثاره الكبيرة على الدول، وتاريخياً هنالك نماذج عديدة لدول تدهورت أوضاعها وفقدت استقلالها وسيادتها بسبب القروض^(٤).

هذا وتتولى الحكومة القيام بإجراءات القروض العامة وإصدار سندات استناداً إلى إذن صادر عن السلطة التشريعية يتضمن الموافقة على استدانة مبالغ مالية لحساب الدولة، ويرى البعض أن قانون القرض العام هو قانون اجرائي أي أنه قانون من الناحية الشكلية فقط، أما من حيث الموضوع فهو مجرد إذن بالقيام بالتصرف ولا يحتوي على العناصر المعروفة للقاعدة القانونية، فهو لا يضع قاعدة قانونية مجردة ولا يتضمن أحكاماً أمرة^(٥)، إلا أن هناك رأياً آخر يرى أن قانون القرض العام هو

(١) إيناس عبد الحسين ارحيمة، المنازعات الناشئة عن القرض العام ووسائل تسويتها دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٢٣، ص ١٢.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٣.

(٣) د. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، مطبعة الفلاح، الكويت، ١٩٨١، ص ١٤١.

(٤) إيناس عبد الحسين ارحيمة، المنازعات الناشئة عن القرض العام ووسائل تسويتها دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٢.

(٥) د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، بدون مكان وجهة نشر، ١٩٩٠، ص ٢٤٠.

قانون من الناحيتين الشكلية والموضوعية فهو يتضمن أحكاماً آمرة وملزمة للإدارة لا بد لها أن تحترمها، وعليها الالتزام بإصدار القرض في ضوء الشروط والمدد التي حددها القانون^(١)، كما لا بد من الإشارة إلى أن الموافقة التشريعية على القرض العام تعد شرطاً أساسياً في أي حالة من حالات الارتباط بالقروض سواء كانت الدولة مقرضة أم مقترضة، إذ تقوم في الحالتين الاعتبارات ذاتها التي توجب موافقة السلطة التشريعية، وسواء كان القرض داخلياً أم دولياً، بل أن الحاجة للموافقة أكبر في القرض الدولي منها في القرض الداخلي لما يتضمن من اعتبارات ذات خطورة كبيرة، لأنه يلقي بأعباء على عاتق الأجيال القادمة لسنوات مقبلة بالإضافة إلى ما يربته من مخاطر التدخل الأجنبي وفقدان حرية القرار السياسي داخلياً وخارجياً^(٢).

وبالنسبة للوضع القانوني السائد في العراق فلم يتطرق دستور ٢٠٠٥ النافذ إلى مسألة إصدار القرض العام بقانون، أو إمكانية صدوره من الحكومة بصورة مباشرة، أو هل هي بحاجة إلى قانون لإصداره قبل أن تبدأ بتنفيذه، حيث أشار الدستور إلى موضوع الاقتراض في المادة (١١٠/أولاً) منه والتي جاءت لبيان اختصاصات السلطات الاتحادية ومنها "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية"^(٣)، ويلاحظ أن الدستور لم يحدد هذه الاختصاصات لأي من السلطات على وجه الدقة، كما أشار الدستور إلى موضوع الاقتراض في المادة (١٠٦/أولاً) والتي نصت على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وجعل من اختصاصها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية^(٤).

ويؤخذ على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أنه لم يقطع بنص واضح بشأن إمكانية إصدار القرض العام بقانون أو عدمه وكان من الأجدر أن يشير إليه من حيث جهة إصدار القروض فهل يمكن للحكومة أن تصدره بشكل مباشر، أم هي بحاجة إلى إصدارها بقانون قبل أن تبدأ بتنفيذها ومن جهة أخرى فإنه حتى في حالة النص بعدم جواز إصدار القرض العام إلا بقانون ينبغي تحديد الجهة

(١) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) د. هشام محمد البدر، مصدر سابق، ص ١٤٠-١٤١.

(٣) المادة (١١٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

التي تختص باقتراح مشروع قانون القرض العام ومدى صلاحية السلطة التشريعية في مناقشة مشروع قانون القرض العام، من حيث تعديله أو تخفيض نسبة الفائدة المدفوعة عنه، وهو ما لم ينص عليه الدستور.

الفرع الثاني

القيود الواردة على سلطة مجلس النواب في تشريع القرض العام

تعد مسألة توزيع الاختصاصات المالية في الأنظمة الاتحادية من المسائل المهمة والدقيقة، انطلاقاً من ضرورة توافر الموارد المالية اللازمة لممارسة الصلاحيات التنفيذية وفقاً للمعايير التي أوردها الدستور^(١)، كما أنها من أكثر المسائل التي تثير الجدل والخلاف، وهذا ما نجده في تحديد الجهة المختصة بإبرام القرض العام، وقد نص المشرع الدستوري العراقي في المادة (١١٠/أولاً) على أنه "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية .. وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها"، ومن خلال استقراء المادة أعلاه نجد أن المشرع الدستوري قد أناط بالسلطة الاتحادية مهمة الاقتراض وبصورة حصرية، وحيث أن السلطة الاتحادية في العراق مكونة من ثلاث سلطات تنفيذية، تشريعية، قضائية فيرى البعض أن السلطة التنفيذية هي الجهة التي أنيط بها مهمة الاقتراض والاستدلال على ذلك من خلال أن المادة (٨٠/أولاً) من الدستور قد حددت إختصاصات السلطة التنفيذية وأناطت بها صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومن ضمنها سياسة الاقتراض، بالإضافة إلى أن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وفقاً للفقرة (سابعاً) من المادة (٨٠) من الدستور والمادة (٦٢/أولاً) منه، وقد نص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ في المادة (٨/ثانياً/و) على أن مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن ما يأتي: "الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الأجل والضمانات الصادرة عن الحكومة الاتحادية ..."، مما يعني أن أحد موضوعات مشروع الموازنة العامة الاتحادية هو وضع خطة الاقتراض الخارجي والمحلي، فيكون إعدادها من قبل السلطة التنفيذية من منطلق اختصاصها بإعداد مشروع قانون الموازنة الاتحادية.

(١) أزهار هاشم أحمد، العلاقات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٩٠.

أما دور السلطة التشريعية في ذلك فيشمل الاجازة والأذن بالموافقة على الاقتراض وذلك وفقاً لنص المادة (٦١) من الدستور النافذ من منطلق اختصاصها بتشريع القوانين، والمادة (٨/ثانياً/هـ) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ الذي نص على أن "مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن تحديد صلاحيات الموافقة على الصرف والاقتراض واجراء المناقلات واطفاء الديون"، كما نصت المادة (١٢) من القانون أعلاه على أنه "لمجلس النواب .. رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية"، وهو ما منح السلطة التشريعية صلاحية الموافقة على الأذن بالاقتراض والرقابة عليه.

هذا وقد جرى الواقع العملي في العراق على أن يصدر الاذن بالقرض العام من السلطة التشريعية على شكل قانون على الرغم من اغفال الدستور لهذا الجانب^(١)، كما يمكن الاكتفاء بقرار صادر عن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو وزير المالية إذا كان القرض داخلياً، إذ اشترطت بعض قوانين الموازنات العامة الحصول على مصادقة مجلس الوزراء بغية إبرام قرض عام داخلي^(٢)، وبالنسبة للقرض الدولي فتسري عليه الأحكام الخاصة بإبرام المعاهدات الدولية التي أناط الدستور العراقي تنظيمها بقانون خاص^(٣) وقد صدر هذا القانون وهو قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لعام ٢٠١٥ الذي نص على أن "يخضع التزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقاً لإحكام هذا القانون إلى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس"^(٤)، فضلاً عن نص الدستور على أن "يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب"^(٥)، ويستنتج من ذلك أن القرض العام الدولي الذي يعقده العراق يستند إلى مبدأ قانونية القرض العام ويوجب الحصول على موافقة مجلس النواب عليه ليكون

(١) محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١٧٤.

(٢) نصت المادة (٢/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٩ على أن (يخول وزير المالية أو من يخوله بعد مصادقة مجلس الوزراء بالاقتراض من صندوق التقاعد...)، كما نصت المادة (٢/ثانياً) كذلك على ان (يخول وزير المالية الإتحادي أو من يخوله الاستمرار بالاقتراض لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء للقروض المبينة تفصيلها أدناه...).

(٣) نصت المادة (٦١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

(٤) المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات النافذ رقم (٣٥) لعام ٢٠١٥.

(٥) المادة (٧٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

منتجاً لآثاره القانونية ومرتباً للحقوق والالتزامات، وقد عقد العراق عدة قروض مع دولة اليابان وصدرت بقوانين عن مجلس النواب العراقي أهمها القانون رقم (٦٧) لعام ٢٠٠٧ "قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلتين ومحضر المباحثات المتعلقة بالقرض الياباني الى حكومة جمهورية العراق الموقعة بتاريخ ٩/نيسان/٢٠٠٧" الذي نصت المادة (١) منه على أن مبلغ القرض هو مئة ومليارين وثمانمائة وثلاثة وأربعين مليون ين ياباني، لتمويل: مشروع إعادة تأهيل معمل الأسمدة في خور الزبير، ومشروع اعمار منشآت تصدير النفط الخام، ومشروع تطوير الخدمات الهندسية لمصفي البصرة، ومشروع إعادة اعمار قطاع الكهرباء وينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١)، والقانون رقم (١٥) لعام ٢٠٠٨ "قانون تصديق اتفاقية القرض الياباني المقدم الى العراق على شكل رسائل متبادلة ومحضر تداول الموقعة بتاريخ ٣١/تموز/٢٠٠٧" الذي نصت المادة (١) منه على أن مبلغ القرض هو سبعة وخمسين مليار وسبعمائة وستة عشر مليون ين ياباني، لتمويل مشروع تطوير ماء البصرة واعمار قطاع الكهرباء في إقليم كردستان، ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٢)، والقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ "قانون تصديق الرسالتين والمذكرتين المتبادلة ومحضر المناقشات الموقعة في بغداد بتاريخ ٢٩/حزيران/٢٠٠٨ المتعلقة بالقرض الياباني المقدم إلى حكومة جمهورية العراق" الذي نصت المادة (١) منه على أن مبلغ القرض هو ست وثلاثون مليار واربعمائة وسبعة ملايين ين ياباني لتمويل مشروع تحسين الماء في إقليم كردستان وتحسين المجاري في بغداد ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٣).

وجاء قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ ليؤكد على مسألة تنظيم القروض العامة وما يتعلق بها، إذ خصص المشرع العراقي الفصل السابع منه للقروض العامة موضحاً الجهة المسؤولة عن عقد القروض، سواء كانت اتحادية، أو محلية متمثلةً بوزير المالية الاتحادي، الذي يمتلك صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً في إطار قروض قصيرة الأجل، كما أناط بالبنك المركزي العراقي تنظيم وإصدار السندات كوكيل عن وزارة المالية ومنع الوزارات والجهات المركزية الأخرى من الاقتراض من أي مصدر، إذ أن هذه المهمة تكون محصورة بوزارة المالية فقط دون غيرها، فضلاً عن أن هذه القروض تكون موجهة لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية ضمن الحدود القصوى

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٩٤) بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١١.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٩٤) بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١١.

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٩٤) بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١١.

لذلك^(١)، كما نص القانون على إمكانية الأقاليم والمحافظات الحصول على قروض محلية بعد موافقة وزير المالية الاتحادي ضمن الحدود التي يسمح بها أو بحدود ما يقرر في قانون الموازنة العامة الاتحادية حتى لا تتجاوز الأقاليم والمحافظات ما هو مخصص لها في الموازنة العامة^(٢)، كما نص قانون الدين العام رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٤ النافذ على أن "لوزير الحق بإصدار سندات الدين الحكومي كالتزام تضمنه الحكومة على أن يكون بالمبالغ الضرورية للإنفاق التي يقرها القانون"^(٣)، وبهذا يكون المشرع العراقي قد حدد الجهة التي تتولى عملية الاقتراض وهو وزير المالية وحدد أوصاف هذه القروض بأن تكون قصيرة الاجل وجعل البنك المركزي وكيلاً عن وزارة المالية بتنظيم وإصدار السندات.

ويصدر القرض العام في العراق بقانون خاص به، كما يجوز أن يصدر ضمن قانون الموازنة العامة، وقد صدرت قوانين خاصة بتنظيم القرض العام كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم (٥) لعام ٢٠٢٠ "قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠" الذي احتوى على (٩) مواد نصت على تخويل وزير المالية صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً "الاقتراض الخارجي بما لا يزيد على (٥) مليار دولار، والاقتراض الداخلي بما لا يزيد على (١٥) ترليون دينار"^(٤) والاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، والزام مجلس الوزراء بتقديم برنامج للإصلاح الاقتصادي إلى مجلس النواب خلال (٦٠) يوماً من نفاذ هذا القانون وهذا ما يدل على الدور الكبير الذي يقوم به مجلس الوزراء في الشأن المالي من حيث الجانب التشريعي، ويسري هذا القانون لعام ٢٠٢٠ المالية فقط، أي

(١) نصت المادة (٣٩/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩، على أن (لوزير المالية الاقتراض محلياً وخارجياً قروضاً قصيرة الأجل أو إصدار حوالات الخزينة والسندات المالية لتغطية العجز في الموازنة العامة الاتحادية ضمن الحدود القصوى المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية، وله تخويل البنك المركزي العراقي إصدار حوالات الخزينة والسندات المالية وإدارتها واستردادها كوكيل عنها، ولا يجوز أن تقترض أي وزارة أخرى أو جهة غير مرتبطة بوزارة من أي مصدر أو تسحب على المكشوف من حسابها المصرفي).

(٢) نصت المادة (٤٠/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ على أن (للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية وإصدار ضمانات بحدود الدين المقرر في قانون الموازنة العامة الاتحادية وحدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية الاتحادي).

(٣) المادة (١) من القسم (٢) من قانون الدين العراقي العام النافذ رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٤.

(٤) المادة (١) من قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (٥) لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٥٩٠) بتاريخ ٦/٧/٢٠٢٠.

أن القانون نص على سريانه لمدة سنة واحدة، وتبعه "قانون تمويل العجز المالي رقم (٢٦) لعام ٢٠٢١" الذي احتوى على (١٢) مادة خولت وزير المالية الاقتراض الداخلي والخارجي^(١) ويهدف كلا القانونين إلى تمويل العجز المالي إذ حدد قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ رقم (٦) لعام ٢٠١٩ الغرض من الاقتراض وهو تغطية العجز في الموازنة الاتحادية العامة وضمن الحدود المقررة في قانونها^(٢)، وهناك أيضاً قانون سندات قرض حكومة العراق رقم (٥٨) لعام ١٩٩٠ المعدل بالقانون رقم (٩) لعام ١٩٩٦ المتكون من (٨) مواد نصت على دور وزير المالية في الاقتراض والإقراض وتحديد المبالغ التي يمكن اقتراضها وللوزير الحق بتحديد شروط سندات القرض قبل إصدارها والسعر المعروف وتاريخ الاستحقاق ومعدل الفائدة وشكل السند^(٣)، وكذلك للوزير عند الإقراض الحق بتحديد كيفية عرض السندات للبيع كطريقة المزاد العلني أو الاكتتاب وإيداع كل المدخولات الناتجة عن ذلك إلى الخزنة العامة أو حساب مخوّل^(٤).

كما يمكن أن يصدر القرض العام ضمن قوانين الموازنات العامة، وإن كان هذا الأمر يؤدي إلى اخراج إيراد مهم ومؤثر في البناء الاقتصادي عن المنظومة القانونية التقليدية المتمثلة بالقانون الخاص بكل عقد قرض يبرمه العراق على حدة^(٥)، إلا أن هنالك الكثير من النصوص المتعلقة بالقرض العام في العراق ورد تنظيمها في قانون الموازنة العامة، فقد درجت الموازنات السنوية على إعطاء الاذن للحكومة لإبرام القرض العام وبأنواعه كافة، فقد نصت المادة (٢/ثانياً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧ على أن "يخول وزير المالية الاتحادي بعد مصادقة مجلس الوزراء سد العجز الفعلي بالموازنة الوارد بالفقرة (أ) من المصادر المذكورة أدناه: اصدار حوالات خزينة،

(١) المادة (١) من قانون تمويل العجز المالي رقم (٢٦) لعام ٢٠٢١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٤١) بتاريخ ٢٠٢١/٧/٥.

(٢) تجدر الإشارة الى أن مجلس النواب قام بتشريع قانون خصص بموجبه جزء من المبالغ الناجمة عن قانون تمويل العجز المالي لتمويل نفقات الانتخابات العامة لمجلس النواب لعام ٢٠٢١ استثناءً مما نص عليه قانون الإدارة المالية الاتحادية. تنظر المادة (١) من قانون تخصيص وتمويل نفقات انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (٢٣) لعام ٢٠٢٠ المنشور بالوقائع العراقية العدد (٤٦١٠) بتاريخ ٢٠٢١/١/٤.

(٣) عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، جامعة واسط، كلية القانون، العدد ٢٢، ٢٠١٦، ص ٢٧٢.

(٤) كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإنسانية، مجلد ٢٧، العدد ٦، ٢٠١٩، ص ٣١٢.

(٥) د. قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، مصدر سابق، ص ١٧٣.

اصدار سندات وطنية للجمهور، اصدار سندات وحوالات للمصارف الحكومية تخصص لدى البنك المركزي العراقي، قروض من المصارف التجارية، الاقتراض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي لدعم الموازنة، اصدار سندات وقروض خارجية"، كما نصت الفقرة (ج) على أن "يخول وزير المالية الاتحادي الاقتراض أو الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء من المصادر المذكورة والاستمرار بالقروض المصادق عليها في السنوات السابقة وهي: القرض الياباني ٥٠٠ مليون دولار، قرض البنك الإسلامي ٨٠٠ مليون دولار، قرض بنك التنمية الألماني ٥٠٠ مليون يورو، القرض الإيطالي ١٦٠ مليون دولار، القرض الأمريكي ٢٧٠٠ مليون دولار، قرض البنك الدولي ٥٠٠ مليون دولار، القرض السويدي ٥٠٠ مليون دولار... الخ"^(١).

ونصت المادة (٢/ ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ على أن "يخول وزير المالية الاتحادي الاقتراض أو الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء من المصادر المذكورة أدناه "...، وقد تكرر هذا الترخيص في المادة (٢/ ثانياً) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٨ والمادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩، والمادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١^(٢).

ويرى البعض إن إيراد تنظيم القروض ضمن الموازنة العامة يؤدي إلى تأخر إقرارها وهو ما يؤخر تنفيذها، ويفرغ قانونها من محتواه، ويعطل انجاز المشاريع المقررة فيها، فضلاً عن أن قانون الموازنة العامة قانون مؤقت غالباً ما تكون مدته سنة واحدة والقرض يبلغ مدة زمنية طويلة تتعدى آثاره نطاق الموازنة التي نظمته والموازنات التي تليه فيفرض عبئاً على ما سيأتي من موازنات^(٣).

(١) قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) بتاريخ ٢٠١٧/١/٩.

(٢) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) في ٢٠١٧/١/٩، وقانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٨، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥) في ٢٠١٨/٤/٢، وقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٢٩) في ٢٠١٩/٩/١١، و قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) في ٢٠٢١/٤/١٢.

(٣) ينظر: ايناس عبدالحسين ارحيمة، المنازعات الناشئة عن القرض العام ووسائل تسويتها، مصدر سابق، ص ٢٠.

وقد أكد قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ على الدور الذي يمارسه وزير المالية في موضوع الاقتراض، إذ نص على أن "يوقع وزير المالية على القروض وعقود الضمان المتعلقة بالحكومة الاتحادية ويتعاقد مع البنك المركزي العراقي ويخوله اصدار السندات المالية"^(١)، كما نص على أن "يقدم وزير المالية تقريراً موحداً عن الديون الحكومية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة المالية الى مجلس الوزراء"^(٢)، وقد خول القانون وزير المالية بالاقتراض الداخلي والخارجي لسد العجز الحكومي^(٣) بعد مصادقة مجلس الوزراء، وهذه المصادقة تعد عملاً تشريعياً يستند الى تفويض تشريعي^(٤)، وقد أجاز المشرع العراقي في معظم قوانين الموازنات العامة وقانون الدين العام لوزير المالية تفويض اختصاصه في ابرام عقد القرض العام الى أي شخص اخر، إذ نصت المادة (٢/ثانياً) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢١ على أن "يخول وزير المالية الاتحادي أو من يخوله الاستمرار بالاقتراض من الخارج .."، كما نص قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ في المادة (٢/ثانياً) بأن "يخول وزير المالية الاتحادي أو من يخوله سد العجز الفعلي في الموازنة وحسب المبالغ المبينة في جدول تمويل العجز أعلاه ومن المصادر المذكورة.."، كما نصت المادة (٢) من القسم (٥) من الملحق (ب) من قانون الدين العام النافذ رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٤ على أن "لوزير الحق بتوكيل مهامه أو واجباته بموجب هذا القانون لأي شخص ضمن وزارة المالية عدا صلاحيته في التوكيل".

(١) المادة (٤٢) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

(٢) المادة (٤٤) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

(٣) سبق للمحكمة الاتحادية ان نظرت طعناً بنص المادة (٢/ثانياً) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٥ المتضمن النص على الاقتراض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لسد العجز في الموازنة بداعي أن هذه القروض تتضمن فوائد ربوية تخالف الشريعة الإسلامية وبالتالي تخالف أحكام المادة (٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق، وقضت المحكمة رد الطعن وابطال عريضة الدعوى لان المادة لم تنص على وجود فوائد ربوية فهذا افتراض من المدعي والاقتراض لا يمكن ان يؤسس عليه حكماً. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى (٤٥/اتحادية/٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/٨/١٠ منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٢.

(٤) ينظر نص المادة (٢/ثانياً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لعام ٢٠٢١ التي نصت على ان "يُخول وزير المالية الاتحادي او من يخوله الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء).

وهكذا يمكن ملاحظة الدور الكبير الذي تضطلع به السلطة التنفيذية في موضوع الاقتراض ممثلةً بوزارة المالية ووزيرها من خلال القيام بجميع التصرفات التحضيرية والإدارية والقانونية وفي مراحل عملية عقد القرض المتعددة بمطلق الحرية في التصرف والاختيار بين ما تراه الإدارة مناسباً من الخيارات المطروحة أمامها ، وإن كان هذا الأمر مستنداً إلى إذن خاص يعطيه نواب الشعب لها بموجب قوانين الموازنات العامة او قوانين خاصة تعطيها إذناً عاماً دون الدخول في تفاصيل العملية، على أن موضوع الاقتراض أكثر أهمية وأكبر خطراً من أن يترك لحرية الإدارة، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى تحميل الدولة التزامات مالية لآجال طويلة وبشروط قد تكون مرهقة وفي غير صالح الدولة وتتمثل هذه الالتزامات في دفع الفوائد المترتبة على القرض، إلى جانب تسليم مبلغ القرض عند حلول الآجال المحددة في عقد القرض^(١) وما يترتب على ذلك من أعباء وآثار اقتصادية وسياسية واجتماعية تتطلب التفكير بها قبل عقد القرض من قبل سلطة مسؤولة تتمتع بنظرة شاملة وبعيدة لحل المسائل المالية وتجنب السلبات المستقبلية ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

(١) د. يحيى محمد علي الطياري، رقابة السلطة التشريعية على العقود الإدارية والاتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي،

ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٤٠.

المطلب الثاني

تقييد سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة

أدى التطور الحاصل في مختلف مجالات الحياة إلى جعل الدولة تتدخل في أغلب هذه المجالات لتحيطها بالعناية والتنظيم ابتغاءاً للمصلحة العامة، فاتسع النشاط الإداري للدولة وازداد عدد المرافق العامة التي أخذت على عاتقها تقديم الخدمات العامة مما زاد من أهمية الرسوم كمورد مالي تستقطعه الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد لتستخدمه في تمويل وتشغيل وتطوير هذه المرافق الخدمية العامة، وعلى الرغم من أن الرسم لا يرقى إلى مرتبة الضريبة التي تمثل اقتطاعاً مهماً لجزء من دخل الأشخاص أو ثروتهم دون مقابل إلا أن إلزامية الخدمة المقدمة مقابلًا لاستيفائه تستلزم من الدولة احترام مبدأ قانونية الفرائض المالية العامة في شأنه، والتي تقتضي تنظيمه وفق إطار قانوني دقيق يوازن بين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة بصورة متكاملة، فلا يتم استيفاء الرسم إلا في سياق إجراءات قانونية معينة تضمن عدم تحول الرسم إلى نظام تمويل تحكيمي يثقل عاتق الأفراد. وتبرز أهمية الرسم من حيث اتساع نطاق تطبيقه واستيفائه فهو يجبي عن قاعدة واسعة من الخدمات، فلا يكاد يجري أي نشاط إداري في الدولة إلا وكانت حصيلته استيفاء رسم، ولا يمارس أي نشاط اقتصادي إلا بعد استئذان الدولة ودفع الرسم. ولهذا كان لزاماً على السلطة التشريعية القيام بواجبها وتنظيم الرسم العام تشريعياً وفقاً لاختصاصها الدستوري الصريح بذلك، غير أنها تواجه وهي في صدد ذلك نوعاً من القيود مختلفة المصدر والمظهر والتي تحد من سلطتها في القيام بهذا الدور الحيوي والمؤثر في نطاق حياة الأفراد وسلطات الدولة ومرافقها العامة.

ولإحاطة هذا الموضوع بالبحث والتحليل سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نجعل الفرع الأول للبحث في موضوع التنظيم القانوني للرسوم العامة، ونخصص الفرع الثاني للتعرف على القيود الواردة على تشريع الرسوم العامة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة

يعرف الرسم بأنه "مبلغ من النقود يدفعه الفرد لهيئة عامة نظير خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها له بناءً على طلبه، وهذه الخدمة يستفيد منها في نفس الوقت الفرد الذي طلبها والمجموع كذلك"^(١)، كما عرفه البعض بأنه "فريضة مالية تستأديها الدولة جبراً من الأفراد في مقابل خدمة معينة تؤديها لهم"^(٢). وقد أورد الفقه القانوني والمالي تعريفات كثيرة للرسم العام متشابهة في المضامين ولا تختلف إلا في الصياغات، لكونها تعرفه اعتماداً على خصائصه التي يتميز بها وأهمها كونه مبلغ مالي يدفع للدولة بواسطة الأفراد، أي وصفه بالصفة النقدية بعد التطور الاقتصادي والفني الذي جعل الطابع النقدي يهيمن على جميع العمليات المالية للدولة سواء تلك المتعلقة بتحصيل الإيرادات أو إنفاقها^(٣)، بالإضافة إلى تميز الرسم العام بتحقيق النفع العام والخاص في آن واحد، لأن الفرد الذي يدفعه يحصل على نفع خاص به يتمثل في الخدمة التي تقدمها الدولة له بشكل محدد ولا يشاركه فيها أحد، وبمجموع هذه الخدمات المقدمة للأفراد يتحقق النفع العام للمجتمع بأكمله^(٤)، كما يقوم الأفراد بدفع مبلغ الرسم للجهة التي تقدم له الخدمة بصورة إجبارية، إذ يفرض القانون على الأشخاص عند الانتفاع من خدمة معين تقدمها الدولة دفع مبلغ من المال مقابلها مثل خدمات الصحة والكهرباء والماء ومنح التراخيص والاجازات وتسجيل الممتلكات والنقاضي^(٥).

(١) د. عزت قناوي، أساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٦٥. وفي ذات المعنى ذهب: د. هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة، ج ١، ط ٢، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٠، ص ٧٥. و د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة، ط ٣، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٦٧، ص ٧١.

(٢) د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ج ١، ط ١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٢، ص ١٥٢. وكذلك: د. سوزي عدلي الناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٠٤.

(٣) د. مجدي شهاب، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٤) د. رفعت المحجوب، مصدر سابق، ص ٤٧٧.

(٥) د. سمير صلاح الدين حمدي، مصدر سابق، ص ١١١.

ويعد الرسم إيراداً مالياً له خصوصية معينة بالرغم من إشتراكه مع الضريبة في بعض الصفات المتشابهة بكونهما يشكلان نوعاً من الموارد العامة التي تجبى من الأفراد جبراً وبصورة نهائية، إلا أنه يختلف عن الضريبة بكونه إيراداً تقابله خدمة معينة يدفع نظيرها أما الضريبة فلا مقابل فيها^(١)، كما أن هدف الرسم عادة ما يكون مالياً بحتاً وهو تحقيق مصدر مالي للدولة، أما الضريبة فلها أهداف اقتصادية واجتماعية خاصة فضلاً عن كونها إيراد مالي، بالإضافة إلى أن الرسم مورد مالي لا يتسم بالغزارة العالية إذ أن الدولة عادة ما تراعي في سعره التناسب مع كلفة إنتاج الخدمة المقدمة، وهو كذلك لا يتسم بالمرونة التي تجعله مصدراً تستطيع الدولة الاستعانة به لمواجهة الظروف الاقتصادية الصعبة أو الطارئة^(٢).

وتتمتع الرسوم العامة بدور حيوي وأهمية واضحة في إطار التنظيم المالي للدول استدعت تطبيقها العملي بصورة واسعة أدت إلى بروز اتجاهات وآراء متنوعة للنظر في مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المنشودة، فيعتقد البعض بتراجع دور الرسوم في التمويل والمساهمة في إيرادات الخزينة العامة لأسباب مختلفة أهمها: كثرة الخدمات التي تؤديها الدولة وتنوعها، والمبالغ الرمزية التي تستأديها مقابلها دون قصد تحقيق الربح منها، وشيوع فكرة مجانية الخدمات قد أثّرت على فاعلية الرسوم العامة التمويلية، فضلاً عن اتجاه الإدارة إلى جعل الرسوم التي تتسلمها المرافق العامة هي موردها لدفع رواتب وأجور موظفيها مقابل ما يبذلونه من جهد في تقديم الخدمات، الأمر الذي ينعكس سلباً على أداء المرافق العامة بسبب التركيز على تحصيل أكبر قدر من الرسوم على حساب نوعية الخدمات المقدمة^(٣)، أما البعض الآخر فيرى زيادة واضحة في أهمية الرسوم بسبب تحوّل معظم أملاك الدولة في الوقت الحاضر إلى مؤسسات صناعية أو تجارية أو مالية على عكس الوقت السابق الذي كان فيه معظم أملاك الدولة من الدومين الزراعي التي تفرض عليه الضريبة ويشكل أهم إيراد للدولة، وهذه المرافق المتنوعة وطبيعة عملها لا تتناسب مع طبيعة الضرائب العامة بل تعد الرسوم هي الأقرب والأكثر ملائمة من الفرائض المالية في الوقت الحالي، بالإضافة إلى أن اتجاه الدول نحو توسيع القطاع العام وتضييق نطاق القطاع الخاص قد زاد من أهمية الموارد المتأتية من القطاع العام

(١) د. سعود جايد العمري، د. عقيل حميد الحلو، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٢) د. محمد وديع بدوي، دراسات في المالية العامة، دار التضامن للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٩٦.

(٣) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والشرع المالي، مصدر سابق، ص ٢٨.

ودورها في التمويل الاقتصادي^(١)، ونحن نرى بأن للرسوم إسهاماً كبيراً في تمويل مالية الدولة سواء كانت متجهة نحو القطاع العام أو الخاص لأن أغلب الخدمات التي يستفاد منها الافراد تبقى محتفظة بصفتها العامة ووجوب تنظيمها من قبل الدولة ومن ثم أخذ الرسم عنها كالدوائر العدلية والقضائية والصحية والأمنية وغيرها، كما أن المؤسسات وإن كانت ضمن القطاع الخاص فهو أولاً وأخيراً يشكل جزءاً من اقتصاد الدولة العام وبالتالي يشكل كتلة اقتصادية متكاملة يكون الرسم جزءاً مهماً فيها.

وقد مرّت الرسوم العامة بتطورات كثيرة طرأت على عملية وضعها في إطار تنظيم قانوني خاص بها، فعندما بدأت النظم الديمقراطية تؤمن بسيادة القانون وضرورة الالتزام به عند تنظيم أعمال السلطات العامة في الدولة تزايدت الدعوات لتقييد سلطات الحكّام الذين أسرفوا في فرض الرسوم على الأفراد دون روادع قانونية تمنعهم عن تحميل الشعب مزيداً من الأعباء المالية^(٢)، مما استدعى إحاطة الرسم بإطار قانوني رصين لتحقيق عدة أهداف منشودة تصب في مصلحة الأفراد والدولة من خلال حرص القانون على التوفيق بين المصلحتين وتجنب الآثار السيئة الناتجة عن تغليب أحدهما على الأخرى، فأصبح الرسم العام يندرج ضمن الأعمال المالية التي يحكمها مبدأ (القانونية)، الذي يرد به سيادة حكم القانون في الشؤون المالية، بأن لا تنظم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى أحد من أدائها إلاّ بمقتضى قانون تسنه السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في سن القوانين ومنها القوانين المالية، وبتطور الزمن أخذت معظم الدساتير بهذا المبدأ وأكدت عليه إنسجاماً مع المبادئ الديمقراطية وسيادة القانون في الشؤون المالية الذي يحتم أن يتم تنظيمها بواسطة قانون تضعه السلطة التشريعية المعبرة عن إرادة الشعب والمختصة بالتشريع، بالإضافة إلى كون المبدأ قاعدة من قواعد توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدولة المعاصرة^(٣). وتضطلع السلطة التشريعية بموجب مبدأ قانونية الرسوم بسن القوانين المتعلقة بها وفقاً لما يقضي به الدستور بالنظر إلى أنه لا يمكن فرض أعباء مالية على الافراد إلاّ بواسطتها^(٤)، فضلاً عن أن الالتزام بمبدأ قانونية الرسوم له ما

(١) نور طارق حسين العاني، النظام القانوني للرسوم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٥.

(٢) محمد وديع بدوي، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، كانون الثاني ٢٠٠٩، ص ٦٦.

(٤) د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مصدر سابق، ص ١٤٧.

يبرره من خلال تحقيق عدة أمور أهمها اليقين لدى الشخص المكلف والذي يعني أن يكون الرسم واضحاً ومحددًا ومعلومًا لدى الأفراد المفروض عليهم من حيث المبلغ أو التوقيت أو طريقة الجباية بصورة مفهومة وسهلة التطبيق^(١)، وهذا ما يتحقق من خلال تنظيم الرسوم بقانون واضح الصياغة وصريح العبارات يتميز بقدر معقول من الثبات التشريعي بعيداً عن كثرة التعديلات وكثرة الأنظمة الإدارية التي تساهم في عدم تحقيق اليقين القانوني الذي يؤدي الى تحكم الجهة القائمة بجباية الرسم وضياح حقوق الأشخاص^(٢)، كما أن القانون يحقق المساواة فهو يخاطب الأفراد بعمومية وتجريد ويجعلهم متساوون في تحمل تكاليف الرسوم العامة، والأخذ بمبدأ قانونية الرسم يحقق هذه المساواة عندما يلزم كل من ينتفع من الخدمات العامة بدفع الرسم عنها على حد سواء مع غيره وبدون تمييز فيما بينهم^(٣)، بالإضافة إلى أن القانون هو وسيلة لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، مما يستوجب على السلطة التشريعية سن قوانين الرسوم بحيث تطبق على جميع من يستفيدون من خدمات المرافق الإدارية، كما يتعين على السلطة التنفيذية ضمان تنفيذ هذه القوانين بشكل يحقق أقصى درجات العدالة، وهي الغاية المرجوة من وجود القانون.

ووفقاً لهذا المفهوم، تتولى السلطة التشريعية عملية فرض الرسوم من خلال القوانين، ويتسع معنى فرض الرسم ليشمل تنظيم القضايا المرتبطة به، حيث لا يقتصر القانون الذي يفرض الرسم على تحديد نوع الرسم والخدمة التي يتم تحصيلها مقابلها، بل يمتد ليشمل تحديد سعر الرسم، طريقة تحصيله، وشروط الإعفاء منه عند توفر ظروف معينة، وتقرض الرسوم من خلال نصوص قانونية واردة في التشريعات ذات العلاقة، وبناءً على ذلك يعد من المستقر قانوناً-على المستوى النظري- أن فرض أي رسم أو تعديله أو إلغائه أو الإعفاء منه لا يتم إلا بقانون، وهذا ما أكدته الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بصورة دقيقة بالنص على أن "الضرائب والرسوم لا تقرض ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون"^(٤).

(١) عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٧١.

(٢) رحيم حسين موسى، العدالة الضريبية، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٣) د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٢، ص ١٥٧.

(٤) ينظر المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

القيود الواردة على سلطة مجلس النواب في تشريع الرسوم العامة

أصبحت الرسوم تحتل أهمية كبيرة كمصدر من مصادر الإيرادات التي تلجأ لها الدولة لقاء خدماتها لتغطية نفقات هذه الخدمات^(١)، الأمر الذي أدى بالأنظمة الحديثة الى التأكيد على اضطلاع السلطة التشريعية بتنظيمها إنطلاقاً من أهميتها وتأثيرها لكون السلطة التشريعية هي السلطة المنتخبة من الشعب والتي تتولى تمثيله والحرص على مصالحه المالية وكذلك مصالح الدولة بصورة أعم، غير أن تطور وظائف الدولة وتعددتها وتنوع المرافق الإدارية أدت إلى تنوع الرسوم وكثرتها، الأمر الذي شكل عبئاً على السلطة التشريعية في فرض هذه الرسوم بقوانين وتقدير أسعارها وتنظيم جبايتها، مما أدى بها إلى إفساح المجال للسلطة التنفيذية لمشاركتها في هذه العملية ومساعدتها فيها مما أعطى الأخيرة دوراً أكبر في هذا المجال إنطلاقاً من عدة مبررات أدت الى ذلك أهمها كون السلطة التنفيذية هي الأقدر على تقدير الرسوم وتنظيمها وهي السلطة التي تتناسب وهذه العملية لما يتوفر لها من إمكانيات تجعلها أكثر خبرة في الاضطلاع بها، إذ أن الإجراءات الشكلية التي يتطلبها سن القانون من قبل السلطة التشريعية غالباً ما تكون صعبة ومعقدة، وأن تولي السلطة التنفيذية مهمة فرض الرسوم يسهم في توفير الوقت اللازم مقارنة بعملية فرض الرسوم من خلال قوانين تصدرها السلطة التشريعية، بالإضافة الى أن الإدارة بصفتها الجهة التي تقدم الخدمات التي يتم دفع الرسوم مقابلها، تكون أكثر كفاءة وقدرة على تحديد قيمة الرسوم بشكل يتناسب مع تكلفة الخدمة المقدمة ومبلغ الرسوم المحصلة، كما أن كون الإدارة مسؤولة عن تقديم هذه الخدمات يجعلها أكثر سرعة في فرض الرسوم عند استحداث خدمات جديدة، وهو أمر قد يتعذر تحقيقه إذا اقتصر فرض الرسوم على السلطة التشريعية، خاصة إذا لم تكن في دورة انعقاد، وفي هذه الحالة قد يؤدي التأخير إلى الحاجة لإصدار القانون الفارض للرسم بأثر رجعي وهو ما لا يتماشى مع طبيعة القوانين المالية ومنها قوانين الرسوم، فضلاً عن بساطة الإجراءات المتبعة لفرض الرسوم من جهة الادارة، حيث يتم ذلك من خلال قرار إداري تصدره السلطة التنفيذية يحدد الخدمة ومبلغ الرسم، شريطة أن يستند هذا القرار إلى قانون سابق ويصبح نافذاً من تاريخ صدوره^(٢). وقد تتضمن الدساتير أحياناً النص على مشاركة السلطة التنفيذية

(١) د. عزت قناوي، مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٢) نور طارق حسين العاني، مصدر سابق، ص ٥٢.

في العملية التشريعية المتعلقة بالرسوم العامة مشاركة فاعلة تجعل لها دوراً بارزاً في أغلب مراحلها من الإقتراح إلى الإصدار، كما قد تنص على إجراءات محددة تسمح للبرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جزءاً من اختصاصه الدستوري بالتشريع خصوصاً فيما يتعلق بالأمر التي تتطلب السرعة والخبرة والدراية الفنية والتي لا تتوافر إلا في أجهزة السلطة التنفيذية، لذلك غالباً ما تلجأ المجالس النيابية باعتبارها صاحبة الحق الأصل في التشريع إلى تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية لتتمكن من مواجهة بعض المشاكل والأزمات أو الأمور التي تحتاج إلى حلول سريعة حاسمة ومرنة والتي لا تناسبها الإجراءات الطويلة والمعقدة المتبعة عادة عند سن القوانين، إلا أن هذا التفويض يجب أن يكون له أساس قانوني أي يجب أن ينص عليه الدستور^(١) فلا يمكن للسلطات العامة تفويض الاختصاصات المناطة بها إذا لم يجيز الدستور لها ذلك، كما يجب أن يكون التفويض جزئياً وليس كلياً لأن التفويض الكلي يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاص الأمر الذي يجعله عملاً باطلاً لا يرتب آثاراً قانونية^(٢)، وأن يكون التفويض محدداً بمدة معينة يبدأ بها وينتهي بإنتهائها ولا يجوز مجاوزتها بأي حال من الأحوال^(٣).

وفي العراق تقوم السلطة التنفيذية ممثلةً بمجلس الوزراء بإعداد مشروعات قوانين الرسوم العامة بما يتناسق مع مهامها الدستورية بكونها المسؤولة عن السياسة المالية والإدارية للدولة^(٤)، الأمر الذي يوجب إعداد هذه المشروعات في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الملائمة والتي تكون السلطة التنفيذية هي الأكثر معرفة بها وبملاساتها^(٥)، وجرت العادة على أن تقدم مشروعات قوانين الرسوم من قبل وزارة المالية أو من إحدى الوزارات الأخرى "بسبب الطبيعة التفصيلية والعملية

(١) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٤، شركة العاتك الصناعة الكتاب، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٧٣.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الأولى، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٠، ص ٢٨.

(٤) المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) عبد القادر نجم عبدالله العيساوي، دور السلطة التنفيذية في تنظيم الرسم العام، بحث منشور في المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٤، ٢٠٢٤، ص ١١.

التي يمتاز بها الرسم العام من خلال امكانية النص عليه ضمن قوانين لا تخص الشؤون المالية بصورة كاملة وإنما يرد تنظيم الرسم ضمن فصول داخل هذه القوانين^(١)، حيث تشكل لجنة من وزارة المالية أو الوزارة المعنية بغية دراسة الحاجة لأنشاء رسوم جديدة أو تعديل القائم منها، على أن تتولى وزارة المالية إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تتضمن أحكاماً مالية^(٢)، أو تتلقى وزارة المالية مقترح بذلك من مجلس النواب لكي تباشر بعد ذلك بعملية بلورة أفكار هذا المقترح في قواعد قانونية منظمة ومنسقة، تستعين بصياغتها بالجهة المعنية بصياغة التشريعات العراقية وهي مجلس الدولة ضمن الاختصاص الممنوح له، وبعد إكمال عملية صياغة مشروع القانون من قبل مجلس الدولة يرفع إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه بعد أن تتم عملية تنسيق أحكامه مع الوزارة المختصة أو الجهة التي تتعلق بعض أحكام المشروع بوظائفها، ليرفع بعد ذلك إلى مجلس النواب لإقراره^(٣)، ويحال مشروع القانون المالي من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب ليقوم رئيس المجلس بإحالته إلى اللجنة المالية، وللأخيرة اقتراح تعديل مشروع القانون المعروض عليها، بشرط أن تقوم اللجنة المالية بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تقترحه على المشروع، وبعد أن تنتهي اللجنة من دراستها ومناقشتها، تقدم تقريراً مفصلاً بذلك لمجلس النواب ويقوم الأخير بالنظر في المشروع وعرضه للتصويت لإقراره^(٤).

ويعد نص المادة (٢٨) من الدستور واضح الدلالة على أن الرسوم لا تفرض إلا بقانون، ويعني ذلك وجوب أن تمتنع السلطة التنفيذية عن القيام بفرضها بناء على قانون، غير أنه اذا فرض الرسم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وأنيط بالسلطة التنفيذية حق اصدار التشريعات الفرعية

(١) د. قيس حسين عواد البدراني، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٢) تنظر المادة (١٨/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩.

(٣) د. رائد ناجي أحمد، الاطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطة التشريعية والتنفيذية وأحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، ط١، دار السنهوري للنشر، بيروت، ٢٠١٩، ص ٧٤.

(٤) قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المادة (٢) من قانون اعفاء الشركات الأجنبية والمقاولين الثانويين الأجانب المتعاقدين في عقود جولات التراخيص من الرسوم رقم (٤٦) لعام ٢٠١٧ وذلك لأسباب عديدة من أهمها أن مجلس النواب عند تشريعه القانون المذكور أضاف المادة (٢) إلى القانون رغم أنها تتضمن جنبه مالية وخلافاً لما تتطلبه المادة (٦٢) من الدستور وخلافاً لما أستقر عليه قضاء هذه المحكمة من وجوب رجوع مجلس النواب عند إضافة أو تعديل إحدى مواد مشروع القانون من مجلس الوزراء في حال كانت تتضمن جنبه مالية. ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (٧٣) وموحدتها ١٣٨/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/٧ منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ، تاريخ الزيارة ٢٧/٤/٢٠٢٥.

اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، فيجوز لها عندئذ إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لذلك، وتكون التعليمات التي توضع لهذا الغرض تنفيذاً وتطبيقاً لإحكام القانون لا خروجاً على المادة (٢٨) من الدستور التي نصت على مبدأ قانونية الرسوم، وبالتالي تكون هذه التعليمات غير مخالفة لهذا المبدأ^(١).

وهكذا فقد جعل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للقانون سلطاناً مطلقاً في مجال فرض الرسوم العامة وما يتعلق بها مما يدخل في مبدأ قانونية الرسم العام، مما استدعى ضرورة تنظيم الرسم بقانون وليس بقرار إداري، فالإدارة ليس لها أن تفرض رسماً بناءً على إرادتها المنفردة، إلا أن هذا الأمر لم يطبق حرفياً ضمن الإطار القانوني الذي أراده له الدستور، فقد فوضت السلطة التشريعية السلطة التنفيذية صلاحيات فرض الرسوم العامة متخذةً من قوانين الموازنة العامة وسيلتها في ذلك التفويض، ومن تطبيقات ذلك على سبيل المثال لا الحصر ما ورد في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٦، الذي وسع من صلاحيات الجهات التنفيذية المتمثلة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في فرض الرسوم أو أجور الخدمات جديدة أو تعديلها، كذلك الحال في موازنة ٢٠١٧ التي فوضت الوزير والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة صلاحيات فرض وتعديل الرسوم، واستمر هذا التفويض إلى قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢١ والموازنة الثلاثية للأعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥، هذا بالإضافة إلى تشريعات أخرى صدرت قبل عام ٢٠٠٣ وما زالت نافذة مثل ما ورد في قانون الطيران المدني الذي خول سلطات الطيران صلاحيات إخضاع أي مطار آخر للرسم، إذ يعد هذا النص تفويضاً لصلاحيات فرض الرسوم العامة إلى سلطة الطيران المدني والذي يعد مخالفاً لما ورد في نص المادة (٢٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ^(٢) كما فوضت السلطة التشريعية صلاحية

(١) د. شيماء فارس عبد، تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في فرض وتعديل الرسوم، بحث منشور في مجلة الكوفة، ج٣، عدد ٣٦، ٢٠١٨، ص ١٩٢.

(٢) ينظر: المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٣) بتاريخ ٢٠١٦/١/١٨، والمادة (٢٤/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) بتاريخ ٢٠١٧/١/٩، والمادة (١٩/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) بتاريخ ٢٠٢١/٤/١٢، والمواد (١٧/سادساً/د) و(٢١/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٢٦) بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٦، والمادة (١٣٥) من قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لعام ١٩٧٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤١٥) بتاريخ ١٩٧٤/١١/٨.

تعديل الرسوم العامة القائمة وإعادة النظر فيها الى السلطة التنفيذية، تارةً بواسطة قوانين الموازنات العامة^(١)، كما ورد في المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦ والتي نصت على أن "للوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم أو أجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم وأجور الخدمات الحالية..."^(٢) وتارةً من خلال قوانين خاصة تنص على إمكانية تفويض الإدارة صلاحية تعديل الرسوم بنفسها، مثل ما ورد في قانون الأسلحة رقم (٥١) لعام ٢٠١٧ الذي فوض وزير الداخلية ووزير المالية إمكانية إعادة النظر في الرسوم المنصوص عليها بالجداول الملحقه بالقانون عند الاقتضاء^(٣)، بالإضافة الى قانون رسم الطابع رقم (٧١) لعام ٢٠١٢ الذي فوض في المادة (٣٧) منه مجلس الوزراء تعديل رسم الطابع بناءً على اقتراح من وزارة المالية عند الضرورة والاقتضاء^(٤) وقد استخدم مجلس الوزراء هذا التفويض فعلاً وعدّل رسم الطابع المحدد بالبند (أولاً/٧) من الجدول الثاني المرفق بالقانون^(٥).

أما من حيث الإعفاء من دفع الرسوم العامة فكذلك لا يكون إلا بقانون، وليس بواسطة قرارات أو أوامر إدارية طالما نص الدستور على عناصر قانونية الرسم العام والإعفاء أحد هذه العناصر التي ذكرها الدستور، وقد مارست السلطة التنفيذية صلاحية القيام بالإعفاء من الرسوم العامة كما ورد في المادة (١٣٨/ثانياً) من قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لعام ١٩٧٤ الذي نص على "إعفاء منتسبو سلطات الطيران المدني من الرسوم المقررة بموجب الفقرة (١) من ذات المادة بموافقة وزير المواصلات".

وبما أن فرض الرسوم العامة وتعديلها والإعفاء منها والغاءها هو من اختصاص السلطة التشريعية بموجب الدستور، فلا تستطيع هذه الأخيرة تفويض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية لاسيما أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم ينص صراحةً ولا ضمناً على ما يجيز ذلك لغير السلطة

(١) كما في المواد (٢٥) من موازنة العام ٢٠١٦، و(٢٤/أ) من موازنة العام ٢٠١٧، و(١٩/أولاً) من موازنة العام ٢٠٢١.

(٢) تنظر المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٤) بتاريخ ٢٠١٦/١/١٨.

(٣) تنظر المادة (٢٩) من قانون الأسلحة رقم (٥١) لعام ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٩) بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٠.

(٤) تنظر المادة (٣٧) من قانون رسم الطابع رقم (٧١) لعام ٢٠١٢ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٥٥) بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٢.

(٥) قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠) لعام ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٤.

التشريعية، وعلى السلطة التنفيذية الامتناع عن أي عمل تشريعي في مجال الرسوم العامة وفي شتى الظروف لان الدستور لم ينظم هكذا اجراء، وإن تفويض هذا الاختصاص إلى السلطة التنفيذية يستلزم نصاً يجيزه وإلا فلا يكون صحيحاً ولا منتجاً لآثاره القانونية^(١).

وخلاصة القول أن التقدم والتطور الذي يشهده العالم في مختلف مجالات الحياة ومنها المجال المالي جعل من المتعذر على السلطة التشريعية اللحاق بمتغيرات الحياة المالية المتسارعة والاحاطة بجوانبها كافة، فبرزت السلطة التنفيذية لتأخذ هذا الدور وتوسعت اختصاصاتها لتواجه مشاكل التطورات المالية المتنوعة، فعندما أصبحت السلطة التشريعية غير قادرة على وضع تشريعات مالية تتسم بالجودة وتناسب مع الواقع المتغير لم يكن أمامها سوى التراجع أمام السلطة التنفيذية القادرة على ذلك بالإمكانات والخبرات التي تتمتع بها والتي جعلتها ترفد السلطة التشريعية بمشروعات القوانين المالية المناسبة للعصر الحاضر، علاوةً على ذلك تستغرق السلطة التشريعية لإصدار القانون وقتاً طويلاً وإجراءات معقدة مما يؤدي لتعطيل الحياة القانونية والتأخر في رد الخزينة العامة بالإيرادات المالية، وفي المقابل تكون السلطة التنفيذية أكثر إسراراً في الموضوع بسبب حاجتها للتنظيم المالي من أجل تسيير شؤون وأعمال الدولة اليومية مما يمكنها من أداء مهامها على أكمل وجه وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، ولا تعد هذه الظاهرة بالضرورة ظاهرة سلبية في جميع جوانبها وتفصيلاتها فهي في بعض الجوانب ظاهرة استدعتها ضرورات الأمور وطبائع الحياة المتغيرة للدولة، كما يمكن تلافي السلبات التي تشوبها ومعالجتها من خلال استعانة مجلس النواب بالخبراء والكوادر الفنية المتخصصة في مجال التشريعات المالية أو التعاون والاشتراك مع السلطة التنفيذية بواسطة لجان مشتركة من السلطتين متخصصة في الأمور المالية بحيث لا يترك المجال كله مفتوحاً لإرادة السلطة التنفيذية وتنظيمها الحصري.

(١) محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في الدستور العراقي النافذ، بحث منشور في مجلة رسالة

الحقوق، العدد ١، ٢٠١٥، ص ١٠.

الخاتمة

الخاتمة

بعد أن أنهينا البحث في موضوع تقييد سلطة مجلس النواب في التشريعات المالية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ خلصنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نوجزها بما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. أورد الفقهاء تعريفات متعددة للتشريعات المالية، تارةً تختلف صياغةً ومضموناً، وتارةً تختلف في الصياغة وتتفق في المضمون، إلا أنها وبصورة عامة تمثل الأداة التي تنظم الجانب التطبيقي للمالية العامة، فالتشريعات المالية بأنواعها المختلفة هي أسس ومصادر علم المالية العامة التي يستقي منها نظرياته استناداً للتجربة والتطبيق العملي الذي تضعه هذه التشريعات، كونها قواعد قانونية صادرة عن السلطة التشريعية تتعلق بالشأن المالي للدولة من حيث التنظيم والإدارة والرقابة، وصولاً لتحقيق الأهداف العامة والسياسة المالية المرجوة.
٢. يعد المجال المالي سبباً مباشراً في نشوء الأنظمة البرلمانية من حيث الأصل، فبعدما كانت صلاحيات الحكام مطلقة في فرض الضرائب والرسوم والتحكم في مجالات الانفاق والايراد، جاء النظام البرلماني كضمانة للأفراد، إذ يقوم ممثلون ينوبون عنهم بكبح السلطة المطلقة للحكام ويبدون الموافقة أو الرفض على القرارات التي تخص المال العام والخاص في الدولة، ثم تطور الأمر إلى جعل تنظيم جميع الشؤون المالية من اختصاص ممثلي الشعب بواسطة قوانين تصدر بهذا الشأن، ومن ثم صارت البرلمانات مؤسسات دستورية تشريعية تنظم جميع مفاسل الحياة من خلال القانون.
٣. اختصت السلطة التشريعية دون غيرها بوظيفة تشريع القوانين ومنها القوانين المالية، الأمر الذي أطلق عليه فقهاء مبدأ الانفراد التشريعي المالي، الذي يعني أن للسلطة التشريعية اختصاصاً أصيلاً في تشريع القوانين المالية بصورة تامة لا تتازعها فيه سلطة أخرى ولا تشترك معها في العملية اطلاقاً، أو تشترك ولكن بمقدار ضئيل لا يؤثر على مبدأ الانفراد ولا يقلل من حدوده.

٤. إن تقرير الاستقلالية للسلطة التشريعية كمؤسسة لا يكون إلا بهدف أداء الاختصاصات المناطة بها دستورياً دون أن تخضع لتأثيرات خارجية سواء من الأفراد أو السلطات لاسيما

السلطة التنفيذية، إلا أن استقلال السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي الحالي أصابه الضعف في بعض نواحيه، منها حق مجلس النواب بالمبادرة التشريعية، فالمرشع الدستوري فرّق بين مبادرة السلطة التشريعية (مقترح القانون)، ومبادرة السلطة التنفيذية (مشروع القانون)، وفي ظل تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا وسير العمل الجاري يمكننا القول أن حق مجلس النواب بممارسة اختصاصه الأصيل بالتشريع تمت مصادره والتعدي عليه، فللسلطة التنفيذية الحق في رفض أي قانون بواسطة رفض المبادرة المقدمة من مجلس النواب تحت ذريعة التعارض مع السياسات الداخلية والخارجية والمالية للحكومة.

٥. تختص السلطة التنفيذية حصراً بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة بنص المادة (٦٢/أولاً) والمادة (٨٠/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، لأن الموازنة تحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وأجزائها المختلفة وهذا لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها، كما أنها تمتلك أجهزة متخصصة وإمكانات فنية تكون أقدر من السلطة التشريعية على القيام بهذه المهمة، فضلاً عن كونها المسؤولة عن تنفيذها.

٦. عند مناقشة مجلس النواب لمشروع قانون الموازنة العامة تمهيداً لإقراره، تكون سلطاته بتعديل المشروع مقيدة بقيود أهمها المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور التي نصت على أن لمجلس النواب (إقتراح) زيادة مبالغ النفقات على مجلس الوزراء، والكلمة الفصل في ذلك متروكة لمجلس الوزراء، بالإضافة إلى أن اللجنة المالية في مجلس النواب مقيدة بأن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تجريه على المشروع كما وتضمن في تقريرها رأي الحكومة ومبرراته، وهذا يسري على غيرها من اللجان بنص المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٢٢.

٧. لم يوضح المرشع الدستوري العراقي ولا المرشع العادي موضوع رفض مشروع قانون الموازنة العامة بنصوص صريحة، ولم يحصل في الجانب العملي أن رفض مجلس النواب العراقي مشروع القانون.

٨. سكت دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن تنظيم حالة تأخر إقرار قانون الموازنة العامة ولم يلزم السلطة التنفيذية بموعد محدد لتقديم المشروع للسلطة التشريعية ولا ألزم السلطة التشريعية بموعد محدد لإقرار القانون، إلا أن قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام

٢٠١٩ نص على وجوب تقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول، كما نص القانون ذاته على حلول واضحة لمشكلة التأخر في الإقرار من جانب مجلس النواب.

٩. تمثل القاعدة الدستورية (مبدأ قانونية الضرائب والرسوم) مرتكزاً أساسياً في علم المالية العامة والتشريع المالي، بمعنى أن الضريبة والرسم وكل ما يتعلق بها من فرض وتعديل وجباية واعفاء تشكّل مجاًلاً محجوزاً للسلطة التشريعية، وقد نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٢٨/أولاً)، إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بهذه الحدود الدستورية وتجاوزت على اختصاص غيرها في مجال الضرائب والرسوم وبمختلف عناصرها الأربعة سابقة الذكر، الأمر الذي يجعل من مباشرتها لهذا الاختصاص مشوباً بعدم الدستورية ومعيباً باغتصاب السلطة وهي عيوب فادحة وبالغة الأثر في نطاق سلطات الدولة وأعمالها.

١٠. إن نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم تحتوي نصاً صريحاً أو ضمناً يجيز تفويض أي اختصاص تشريعي للسلطة التنفيذية، وبالتالي غياب السند الدستوري لتفويض السلطة التنفيذية صلاحية فرض وتعديل وجباية الضرائب والرسوم والاعفاء منها، فإذا فوضت السلطة التشريعية هذا الاختصاص لغيرها دون أساس دستوري فإن عملها هذا يعد خرقاً للدستور وتتصللاً من التزاماتها الدستورية.

١١. إن العنصر الأساسي لمبدأ قانونية الضريبة هو (فرض الضريبة) لكن هذا العنصر يشتمل على مجموعة من العناصر الفرعية التي ينبغي أن تؤخذ بالحسبان، وأن لا يغفل المشرع العادي عنها عند تنظيمه لأي قانون ضريبي، كما ينبغي أن تتوقف السلطة التنفيذية عندها لأن التوغل فيها هو تعدٍ على اختصاص السلطة التشريعية، وهذه العناصر هي تحديد وعاء الضريبة والواقعة المنشئة لها والمكلفين بها وبيان زمان فرضها ومكانه فضلاً عن تحديد سعرها، وإغفال التشريع الضريبي لأي عنصر من هذه العناصر الفرعية يجعل عنصر فرض الضريبة بعيداً عن الكمال ويفتح ثغرة تنفذ منها السلطة التنفيذية إلى مجال حرم عليها الخوض فيه دستورياً.

١٢. نظمت مسائل القرض العام في أغلب الدساتير الصادرة منذ تأسيس الدولة العراقية، إلا أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ لم يتطرق إلى مسألة إصدار القرض العام بقانون، أو إمكانية صدوره من الحكومة بصورة مباشرة، أو هل هي بحاجة إلى قانون لإصداره قبل أن

تبدأ بتنفيذه؟، فقد أشار الدستور إلى موضوع الاقتراض في المادة (١١٠/أولاً) منه التي جاءت لبيان اختصاصات السلطات الاتحادية ومنها سياسة الاقتراض وإبرامها والتوقيع عليها، إلا أنه لم يحدد هذه الاختصاصات لأي من السلطات على وجه الدقة، كما أشار الدستور إلى موضوع الاقتراض في المادة (١٠٦/أولاً) التي نصت على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وجعل من اختصاصها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية.

١٣. حدد قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ المعدل الجهة المختصة بالاقتراض ممثلةً بوزير المالية الاتحادي أو من يخوله كالبנק المركزي العراقي الذي يكون وكيلاً للحكومة العراقية في عملية الإقتراض.

١٤. لم يرد في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ أي نص يحدد سقف الدين والحد الأعلى المسموح للدولة أن تقتضيه، وهذا الصمت التشريعي لا يمكن أن يفسر سوى أنه يعد تخوياً مطلقاً من المشرع لوزير المالية بغية التصرف لوحده في موضوع الاقتراض وتحديد سقف الدين حسب تقديره للظروف والوقائع التي تدعو إليه، كما تملك السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة بتحديد مقدار القرض كونها الأقرب إلى المجتمع والأعلم بحاجاته الضرورية وتحديد المجالات التي يجب تغذيتها بواسطة القرض، في الوقت الذي تكون السلطة التشريعية في مجال الرقابة على القروض مقيدة، حيث أن صلاحيتها في تعديل القرض مقترنة بموافقة السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى هيمنة الأخيرة على عملية الاقتراض.

١٥. تضطلع السلطة التنفيذية ممثلةً بوزارة المالية ووزيرها بدور كبير في موضوع الاقتراض، وذلك من خلال قيامها بجميع التصرفات التحضيرية والإدارية والقانونية وفي مراحل عملية عقد القرض المتعددة بمطلق الحرية في التصرف والاختيار، وإن كان هذا الأمر مستنداً إلى إذن خاص يعطيه نواب الشعب لها بموجب قوانين الموازنات العامة أو قوانين خاصة تعطيها إذناً عاماً دون الدخول في تفاصيل العملية، ولكن موضوع الاقتراض أكثر أهمية وأكبر خطراً من أن يترك لحرية الإدارة بهذا المجال الواسع، إذ أنه يؤدي إلى تحميل الدولة التزامات مالية لأجل طويلة وبشروط قد تكون مرهقة وفي غير صالح الدولة.

ثانياً: التوصيات

بعد التوصل إلى نتائج الدراسة خرجنا بعدة توصيات نوجهها إلى الجهات المختصة نوجزها فيما يلي:

أولاً: التوصيات الموجهة إلى المشرع الدستوري

١. ندعو المشرع الدستوري إلى أن يحسم النزاع حول موضوع المبادرة التشريعية في التشريعات المالية بجعلها اختصاصاً مشتركاً بين المجلسين، ونقترح على أساس ذلك تعديل المادة (٦٠) من الدستور لتكون: (مشروعات القوانين تقدم من: أولاً: رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء. ثانياً: عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة)، وهذا من شأنه رسم حدود الشراكة بوضوح وصراحة تمنع ما يترتب على الابهام في هذا الموضوع من منازعات وتعدٍ على السلطات، إسباًغاً للاستقرار وتجنباً للأزمات الدستورية المحتملة.

٢. ندعو المشرع الدستوري إلى توخي الوضوح في النص الدستوري الذي يتناول رسم السياسة الاقتصادية والتجارية والمالية (المادة ١١٠/أولاً، ثالثاً) ونقترح تعديل البند (أولاً) من المادة (١١٠) من الدستور برفع عبارة (سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية) وتعديل البند (ثالثاً) من المادة ذاتها لتصبح (رسم السياسة الاقتصادية، والمالية، والتجارية، والكمركية، ورسم السياسة النقدية، والمصرفية، وسياسة الاقتراض وإصدار العملة، بواسطة مجلس الوزراء واللجان المتخصصة في مجلس النواب بصورة مشتركة)، فهذا من شأنه تحقيق الوضوح، ووحدة الموضوع في النص الدستوري، وتعزيز التعاون والتوازن بين السلطات، وتفعيل الوظيفة الرقابية لمجلس النواب.

٣. ندعو المشرع الدستوري إلى ضرورة النص على صدور القرض العام بقانون، أي جعل موضوع مناقشة المشروع وتعديله وضبط أحكامه وإقراره لمجلس النواب، مع إمكانية إنابة أعداد مشروع قانون القرض بالسلطة التنفيذية استناداً إلى اختصاصها بتقديم مشروعات القوانين.

٤. ندعو المشرع الدستوري إلى التخفيف من هيمنة السلطة التنفيذية الكبيرة على موضوع تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ونقترح تعديل المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور لتصبح (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وله تخفيض أو زيادة مجمل مبالغها، وعلى السلطة التنفيذية تقديم مبررات حقيقية لا تقبل الشك لمجلس النواب في حالة رفضها للتعديلات التي أجراها وإلا فيجب عليها قبول التعديل).

ثانياً: التوصيات الموجهة إلى السلطة التشريعية

١. ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء أو تعديل جميع نصوص القوانين التي احتوت على تفويض غير دستوري بفرض وتعديل وجباية الضرائب والرسوم أو الاعفاء منها، كالمادة (١٤/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لعام ٢٠١٠، والمادة (٣) من قانون ضريبة دخل شركات النفط الأجنبية رقم (١٩) لعام ٢٠١٠، والمادة (٢٩) من قانون الأسلحة رقم (٥١) لعام ٢٠١٧، والمادة (٣٧) من قانون رسم الطابع رقم (٧١) لعام ٢٠١٢، على سبيل المثال، لما يمثله ذلك من مخالفة لإحكام الدستور لا يمكن الاستمرار بها.

٢. ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة إعادة النظر في القوانين التي تحتوي على نصوص تعالج مجالات الضرائب والرسوم، صادرة قبل نفاذ الدستور ولا زالت سارية المفعول وكانت مخالفة أو متعارضة مع أحكام الدستور الحالي للعمل على تعديلها أو إلغاؤها، كقانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لعام ١٩٧٤.

٣. ندعو المشرع العراقي إلى عدم توسيع صلاحيات الجهات التنفيذية في الشؤون الضريبية من خلال قوانين الموازنات العامة لما يشكله ذلك من مخالفة دستورية صريحة، تواتر ورودها في موازنات الأعوام السابقة حتى الموازنة الثلاثية للأعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥.

٤. ندعو مجلس النواب إلى أن يمارس دوره الفاعل في الرقابة على عمل الحكومة والحؤول دون اعتدائها على الاختصاص المرسومة له دستورياً.

٥. ندعو إلى إشراك اللجنة المالية لمجلس النواب في عملية مناقشة وإعداد مشروع الموازنة العامة في فترة تحضيرها من قبل الحكومة ووزاراتها المختلفة ليتسنى للجنة الاطلاع على كافة المعلومات الخاصة بالنفقات الفعلية وتحديد ما هو ضروري منها من غيره لتجنب ايراد زيادة

غير مبررة للنفقات من قبل الحكومة في مواضيع قد لا تنطوي على قدر من الأهمية والمساس بالصالح العام.

٦. ندعو مجلس النواب للعمل على تقوية وتعميق تجربة أعضاء مجلس النواب في المجال التشريعي وإطلاعهم على سير العمل في مؤسسات الدولة وتعريفهم بوظائفهم والاختصاصات المناط بهم أدائها من خلال إخضاعهم لدورات تدريبية وبرامج للتطوير والتأهيل للارتقاء بمستوى أدائهم التشريعي ليكون لهم دور فعال في تقديم مقترحات القوانين المالية ومناقشتها وإجراء التعديلات عليها بصورة دقيقة، لا سيما أعضاء اللجنة المالية يجب أن تكون لديهم المعرفة بالأمور المالية والاقتصادية والقانونية، بالإضافة إلى الخبرة والتجربة بهذه المجالات ليكونوا قادرين على القيام بمهام عملهم بالشكل الأمثل.

٧. نقترح على مجلس النواب أن ينص في قانون الإدارة المالية الاتحادية على تحديد الحد الأعلى لمبلغ الاقتراض لتحقيق الاستدامة المالية ويكون الاقتراض ضمن الحدود الآمنة للدولة بحيث تكون قادرة على سداد ديونها بدون آثار سلبية وعواقب وتبعات غير مرغوب فيها.

ثالثاً: التوصيات الموجهة إلى السلطة التنفيذية

١. ندعو السلطة التنفيذية إلى إلغاء قراراتها الإدارية المخالفة لمبدأ قانونية الضريبة والرسم بمختلف عناصره، لما فيه من مخالفة دستورية صريحة وواضحة، كما في قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ الذي كلف بالضريبة جهةً معفاة منها بموجب القانون.

٢. ندعو السلطة التنفيذية إلى الالتزام بالموعد الزمني المحدد لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب بما يتيح لمجلس النواب وقتاً كافياً لدراسة المشروع دراسة وافية للتمكن من إقراره بصورة متأنية صادرة عن فهم كافٍ ودراسة مستفيضة.

٣. ندعو السلطة التنفيذية عند ورود تنظيم شأن ضريبي ضمن قانون الموازنة العامة إلى الالتزام بما ورد في القانون وعدم تفسيره تفسيراً موسعاً أو إصدار تعليمات تنفيذية بشكل يخرجها عن مقاصد المشرع ويؤدي إلى جعل السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتحديد الواقعة المنشأة للضريبة ووعائها والشخص المكلف بها.

٤. ندعو السلطة التنفيذية عند جبايتها للضرائب إلى أن تلتزم بأحكام القوانين ومواعيدها وطريقتها وأن لا تجتهد بالتفسير وتحدد موعد التطبيق بنفسها أو تتماهل بالتنفيذ بما يتناقض مع أهداف المشرع وغاياته، كما ندعوها إلى عدم الاستمرار بالجباية بعد إنتهاء مدة سريان قانون الموازنة العامة عند تنظيم الأمر ضمن قانون الموازنة نفسها.

رابعاً: التوصيات الموجهة إلى السلطة القضائية

١. نوصي القضاء ولاسيما القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا أن يمارس دوره في تأصيل المبادئ الدستورية من خلال القرارات والأحكام والفتاوى التي يصدرها ولا سيما تلك المتعلقة بالشؤون الضريبية لما في قراراته من أثر ملزم من الناحية القانونية والناحية المعنوية تبادر إلى إتباعه السلطات كافة دون تأويل أو تفسير.

٢. نوصي القضاء الإداري والقضاء العادي كل حسب اختصاصه، والجهات ذات الاختصاص القضائي الممنوحة قانوناً مهمة الفصل في الشؤون الضريبية أن تقف عند المبادئ الدستورية التي نظمها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ لكي لا تفوتها مهمة إعمالها أو الإشارة إليها في أحكامها وقراراتها.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

• القرآن الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

١. إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢. بطرس البستاني، محيط المحيط، قاموس مطول للغة العربية، مكتبة لبنان للنشر، بيروت، ١٩٨٧.
٣. جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور، لسان العرب، ج ١١، ط ١، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٠.
٤. الخليل بن احمد الفراهيدي، كتاب العين، ج ١، ط ٢، مؤسسة دار الهجرة، بيروت، ١٩٨٨.
٥. فخر الدين الطريحي، مجمع البحرين، ج ٢، ط ٢، مكتبة نشر الثقافة الإسلامية، بيروت.
٦. لويس معلوف، المنجد في اللغة، مطبعة أميرال، بيروت، ٢٠٠١.
٧. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط ١، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٥.

ثانياً: الكتب

١. د. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، مطبعة الفلاح، الكويت، ١٩٨١.
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شياح، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، مصر، ٢٠٠٥.
٣. د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٤ شركة العاتك الصناعة الكتاب، القاهرة ، ٢٠١١.
٤. د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط ١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣.
٥. د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط ٢، دار الشروق، القاهرة ، ٢٠٠٢.

المصادر والمراجع.....

٦. د. أزهار هاشم أحمد، العلاقات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
٧. د. أشرف محمد حمامة، القانون المالي، مكتبة الملك فهد، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٨.
٨. د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٩، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٥.
٩. د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.
١٠. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١١. د. حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦.
١٢. د. حسن صادق المرصفاوي، التجريم في تشريعات الضرائب، دار المعارف، مصر، ١٩٦٣.
١٣. د. حسن كيره، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩.
١٤. د. حسين خلاف، الاحكام العامة في قانون الضريبة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.
١٥. د. خالد سعد زغلول حلمي، الوسيط في المالية العامة، ط٢، بدون مكان نشر، ٢٠٠٢.
١٦. د. خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، منظمة الادارة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
١٧. د. دانا عبدالكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرار اعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠.
١٨. د. ذو الفقار علي رسن الساعدي، الضريبة على القيمة المضافة وتطبيقاتها في التشريعات المقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
١٩. د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٢٠. د. رائد ناجي أحمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.

المصادر والمراجع.....

٢١. د. رائد ناجي أحمد، الاطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطة التشريعية والتنفيذية وأحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، ط١، دار السنهوري للنشر، بيروت، ٢٠١٩.
٢٢. د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
٢٣. د. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٤. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٤.
٢٥. د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
٢٦. د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢.
٢٧. د. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مطبعة التفيض، بغداد، ١٩٥٠.
٢٨. د. سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، ط٢، بدون مكان وجهة نشر، ٢٠٢٠.
٢٩. د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
٣٠. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
٣١. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٥٧.
٣٢. د. سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
٣٣. د. سوزي عدلي الناشد، اساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٣٤. د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠.
٣٥. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية للنشر، مصر، ١٩٥٣.
٣٦. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨.
٣٧. د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، بدون مكان أو جهة نشر، ١٩٩٠.
٣٨. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر.
٣٩. د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢.
٤٠. د. عادل احمد حشيش، اصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية للنشر، الإسكندرية، ١٩٨٣.
٤١. د. عادل احمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤.
٤٢. د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي، ج١، دار اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.
٤٣. د. عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥.
٤٤. د. عباس مفرج فحل، الضمانات الدستورية للمكلف في المجال الضريبي دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٤٥. د. عبد الباقي البكري ود. زهير شامية، المدخل لدراسة القانون، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٤٦. د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، ج١، مطبعة الآداب، العراق، ١٩٧٢.
٤٧. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.

المصادر والمراجع.....

٤٨. د. عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، المدخل لدراسة القانون، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٢.
٤٩. د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ج١، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٢.
٥٠. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥.
٥١. د. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٨.
٥٢. د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، الإسكندرية، ١٩٨٣.
٥٣. د. عبد الهادي الفضلي، دروس في أصول فقه الامامية، ط١، مؤسسة أم القرى للنشر، النجف الأشرف، ١٩٩٩.
٥٤. د. عبدالفتاح عبدالرحمن، اقتصاديات المالية العامة، ط٢، المطبعة الكمالية، القاهرة، ١٩٩٦.
٥٥. د. عبيد علي أحمد حجازي، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الأول، ط٣، مطبعة الفجيرة الوطنية، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨.
٥٦. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٠.
٥٧. د. عزت عبد الحميد البرعي، مبادئ الاقتصاد المالي (المالية العامة)، الولاء للطبع والتوزيع، مصر، ٢٠٠٥.
٥٨. د. عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٦.
٥٩. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٦٠. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
٦١. د. عفيفي كامل عفيفي، الانظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

المصادر والمراجع.....

٦٢. د. علي محمد خليل ود. سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩.
٦٣. د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢.
٦٤. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة دار السلام القانونية، لبنان، ٢٠١٨.
٦٥. د. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.
٦٦. د. فارس الخوري، موجز في علم المالية، ط٢، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٣٧.
٦٧. د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، الوارث للطباعة والنشر، العراق، ٢٠٢١.
٦٨. د. فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
٦٩. د. قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨.
٧٠. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٧١. د. مازن ليلو راضي، مبادئ القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٠.
٧٢. د. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٧٣. د. محمد بكر حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون جهة ومكان نشر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
٧٤. د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٤.
٧٥. د. محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، الدورة التحضيرية، ٢٠١٣.
٧٦. د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨.
٧٧. د. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، ٢٠٠٦.

المصادر والمراجع.....

٧٨. د. محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٧٩. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
٨٠. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
٨١. د. محمد عبد اللطيف، الضمانات الدستورية في المجال الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٨٢. د. محمد وديع بدوي، دراسات في المالية العامة، دار التضامن للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٦.
٨٣. د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤.
٨٤. د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٦٩.
٨٥. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري - نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
٨٦. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٨٧. د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للتوزيع والنشر، بغداد، ٢٠١٣.
٨٨. د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ٢٠١٨.
٨٩. د. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٢.
٩٠. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٦.
٩١. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
٩٢. د. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، دار ارسلان للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٧.
٩٣. د. هاتف محسن كاظم الركابي، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية، دار السنهوري للنشر، العراق، ٢٠١٧.

المصادر والمراجع.....

٩٤. د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة، ط٣، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٦٧.
٩٥. د. هاشم حافظ ود. آدم وهيب النداوي، تاريخ القانون، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة طبع.
٩٦. د. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٩٧. د. هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة، ج١، ط٢، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٠.
٩٨. د. وايت ابراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، ١٩٣٧.
٩٩. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، مطبعة الميناء، بغداد، ٢٠٠٣.
١٠٠. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة، ط١، الميناء للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٣.
١٠١. د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، ط١، مطبعة جامعة عدن، اليمن، ٢٠٠٠.
١٠٢. د. يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، كوميت للتوزيع والنشر، مصر، ١٩٩٧.
١٠٣. د. يحيى محمد علي الطياري، رقابة السلطة التشريعية على العقود الإدارية والاتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨.
١٠٤. د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، أبْن النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩.
١٠٥. د. يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٤.
١٠٦. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤.

ثالثاً: الأطروحات والرسائل الجامعية

أ- الأطروحات

١. إبراهيم حميد محسن الزبيدي، الفراغ التشريعي في أحكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٢. إيناس عبد الحسين ارحيمة، المنازعات الناشئة عن القرض العام ووسائل تسويتها دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٢٣.
٣. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩.
٤. ثامر محمد رخيص العيساوي، السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٨.
٥. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٠٨.
٦. حيدر علي ارحيم، التشريع المالي في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢١.
٧. رسل باسم كريم، دور المشرع في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٢.
٨. زينب عبد الكاظم حسن، الاصلاح القانوني للتشريعات المالية في العراق قوانين الموازنة العامة والضرائب إنموذجاً، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٤.
٩. زينب كريم سوادي الداودي، دور الادارة في اعداد الموازنة العامة وتطبيقها، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦.
١٠. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
١١. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٣.

المصادر والمراجع.....

١٢. علي هادي عطية الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.
١٣. مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
١٤. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
١٥. مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٤، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الجزائر، ٢٠٠٦.

ب- الرسائل

١. أبو ذر عبد الكريم شاكر البياتي، مسلك المشرع العراقي من الجزاءات المالية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤.
٢. أسامة محمد جاسم، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٢.
٣. إياد حسام حمودي الساموك، موقف القضاء الدستوري من تشريع القوانين ذات الطابع المالي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢٢.
٤. إيمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠٠٩.
٥. إيناس عبدالحسين ارحيمه، حدود السلطة التشريعية في سن القوانين الضريبية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨.
٦. بابو فارس، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٦.
٧. تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

٨. تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
٩. حسن سلمان رشيد الكريطي، سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨.
١٠. حنان عبد لوتي، صلاحيات السلطة التشريعية في العراق بين النظرية والتطبيق بعد عام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٦.
١١. رحيم حسين موسى، العدالة الضريبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢.
١٢. زهرة كيلالي، الإغفال التشريعي والرقابة الدستورية عليه دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٣.
١٣. زينب راضي عبد، الصلاحيات المالية لحكومة تصريف الامور اليومية في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٤.
١٤. سحر هاتف محمد حبيب، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١.
١٥. سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
١٦. سمر عبد الرحمن محمد، النظم الضريبية بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الاسلامي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٤.
١٧. شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤.
١٨. شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
١٩. ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤.

٢٠. عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، الجزائر، ٢٠١٤.
٢١. علي سفيان عبد الجبار الراوي، التفويض الضريبي ومجالاته في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٧.
٢٢. علي مجيد حسون، تعدي السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية في الانظمة البرلمانية المعاصرة، رسالة ماجستير، قسم القانون، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٩.
٢٣. غسان تركي عفتان محمد، التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٦.
٢٤. فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني دراسة وصفية تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٦.
٢٥. فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.
٢٦. ليلي حنتوش خالد، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
٢٧. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
٢٨. محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
٢٩. ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
٣٠. نهله عبدالله زبار المحمدي، خروج السلطة التنفيذية عن الحدود الدستورية في الشؤون الضريبية في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الفلوجة، ٢٠٢٣.
٣١. نور طارق حسين العاني، النظام القانوني للرسوم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٤.

٣٢. نور عدنان داخل الشمري، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤.
٣٣. هاني محمد حسن، حدود التوازن بين سلطات الادارة الضريبية وضمانات الكلفين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦.

رابعاً: البحوث

١. بان صلاح عبد القادر، تأخر اقرار قانون الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقيقة، العدد ٤٢، ٢٠١٨.
٢. بشار جهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد ٢، العدد ٤٠.
٣. حوراء حيدر إبراهيم، التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وامكانية الاخذ به في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد ١٤، ٢٠١٧.
٤. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢.
٥. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠١٢.
٦. رافع خضر شبر وآخرون، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، ٢٠١٠.
٧. رافع خضر شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٦، العدد ٣، ٢٠١٤.
٨. رائد ناجي احمد واسماعيل فاضل حلوص، تفويض الاختصاص الضريبي ومدى ملاءمته للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، عدد ١، مجلد ١، ٢٠١٧.

٩. رائد ناجي احمد ود. سعد عطية حمد، عيب اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاص السلطة التشريعية في الشؤون الضريبية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد ٢٠. ٢٠١٧.
١٠. رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد ٤٢، ٢٠١٧.
١١. رائد ناجي احمد، احوال مجانبية السلطة التشريعية في العراق لاختصاصها الدستوري في المجال الضريبي، بحث منشور في مجلة الكوت الجامعة، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الأول، القسم الثاني، ٢٠١٧.
١٢. رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، بحث منشور في مجلة المنتدى، المجلد ١، العدد ٢، بغداد، ٢٠٠٩.
١٣. سري حارث عبد الكريم الشاوي، تطور العلاقة بين القانون واللائحة واثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠٢٠.
١٤. سلمان حسين عبدالله و سناء احمد ياسين، إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٨٧، المجلد ٢٢، ٢٠١٦.
١٥. شيماء فارس محمد، تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في فرض وتعديل الرسوم، بحث منشور في مجلة الكوفة، ج ٣، عدد ٣٦، ٢٠١٨.
١٦. عبد الباسط علي جاسم ، و د. نغم احمد محمد، مشروعية الضريبة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ٣، ٢٠٠٧.
١٧. عبد القادر نجم عبدالله العيساوي، دور السلطة التنفيذية في تنظيم الرسم العام، بحث منشور في المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٤، ٢٠٢٤.
١٨. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد ٢١ ، ٢٠٠٩، كلية القانون، جامعة بغداد.
١٩. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، كانون الثاني ٢٠٠٩.

المصادر والمراجع.....

٢٠. عذراء كاطع حنون، الأساس القانوني لعقد القرض العام، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، كلية القانون، جامعة واسط، العدد ٢٢، ٢٠١٦.
٢١. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الأولى، العدد ١، ٢٠٠٩.
٢٢. كاظم خضير السويدي، طرق سداد عقد القرض العام، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإنسانية، مجلد ٢٧، العدد ٦، ٢٠١٩.
٢٣. محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في الدستور العراقي النافذ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، العدد ١، ٢٠١٥.

خامساً: التشريعات

أ- الدساتير

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب- القوانين

١. قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لعام ١٩٧٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤١٥) بتاريخ ١٩٧٤/١١/٨.
٢. قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ المعدل.
٣. قانون الدين العراقي العام رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٤ النافذ.
٤. قانون التعرف الكمركية رقم (٢٢) لعام ٢٠١٠.
٥. قانون ضريبة دخل شركات النفط الأجنبية رقم (١٩) لعام ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٨) بتاريخ ٢٠١٠/٣/١٥.
٦. قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لعام ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.
٧. قانون رسم الطابع رقم (٧١) لعام ٢٠١٢ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٥٥) بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٢.
٨. قانون عقد المعاهدات النافذ رقم (٣٥) لعام ٢٠١٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٣) بتاريخ ٢٠١٥/٥/٦.

المصادر والمراجع.....

٩. قانون تعديل ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لعام ١٩٨٢ الصادر بالرقم (٤٨) لعام ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩١) بتاريخ ١٤/١٢/٢٠١٥.
١٠. قانون الأسلحة رقم (٥١) لعام ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٩) بتاريخ ٢٠/٣/٢٠١٧.
١١. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) بتاريخ ٥/٨/٢٠١٩.
١٢. قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (٥) لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٥٩٠) بتاريخ ٦/٧/٢٠٢٠.
١٣. قانون تمويل العجز المالي رقم (٢٦) لعام ٢٠٢١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٤١) بتاريخ ٥/٧/٢٠٢١.
١٤. قانون تخصيص وتمويل نفقات انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (٢٣) لعام ٢٠٢٠ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٦١٠) بتاريخ ٤/١/٢٠٢١.
١٥. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦٧) بتاريخ ١٣/٣/٢٠٠٨.
١٦. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٥٢) بتاريخ ١٦/٢/٢٠١٥.
١٧. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٣) بتاريخ ١٨/١/٢٠١٦.
١٨. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٠) بتاريخ ٩/١/٢٠١٧.
١٩. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٥) بتاريخ ٢/٤/٢٠١٨.
٢٠. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٩ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٢٩) بتاريخ ١١/٩/٢٠١٩.
٢١. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٢٥) بتاريخ ١٢/٤/٢٠٢١.

المصادر والمراجع.....

٢٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية للأعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٢٦) بتاريخ ٢٦/٦/٢٠٢٣.

ج- الأنظمة الداخلية

١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٩.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لعام ٢٠٢٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٩٤) بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٢٢.

سادساً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤٣ و٤٤٤/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٧/اتحادية/٢٠١٨) بتاريخ ٣/٦/٢٠١٨.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٩/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ ٤/٥/٢٠١٤.
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٦) بتاريخ ٧/٨/٢٠١٦.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢١/٨/٢٠١٧.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٥/اتحادية/٢٠١٥) بتاريخ ١٠/٨/٢٠١٥.
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٣ وموحدتها/١٣٨/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٧/٩/٢٠١٧.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

١. د. عبد الصاحب نجم، دراسة في قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩، مقال قانوني منشور على موقع مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق على الموقع:

<https://www.ieiti.org.iq>

٢. زهرة كيلالي، مبدأ الانفراد بالتشريع، مقال قانوني منشور في موقع مجلة القانون والاعمال

الدولية على الموقع <https://www.droitentreprise.com>

ABSTRACT

The constitution, as the state's highest legal document, serves two fundamental tasks: establishing public bodies and granting them the powers needed to perform their assigned functions, and protecting individuals' rights and freedoms by placing restrictions on those bodies and defining the means to enforce those limits. It assigns parliament the role of legislating general, abstract rules that govern collective behavior within the state, yet parliament does not exercise this role with unrestricted freedom. In financial legislation the broadest arena for limiting parliamentary power the most significant constraint is the executive's involvement in drafting and steering financial laws. This participation allows the government to initiate financial bills, curb parliamentary amendments, and regulate fiscal matters through its own subordinate legislation, thereby strengthening the executive at parliament's expense.

This shift undermines the balance intended by a parliamentary system, which relies on a moderate separation of legislative and executive powers to ensure cooperation, mutual oversight, and equilibrium. As the distinctions between originally meant to the two branches narrow, the core principle of legality prevent non-elected bodies from controlling public finances has eroded. Consequently, the executive has come to monopolize financial lawmaking, augmenting its supremacy and capacity to dominate all other spheres of state governance.

**The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Missan / College of Law
Department of Public Law**



Restricting parliaments power in fincial legislation under the ٢٠٠٥ constitution of the republic of iraq

A thesis submitted by the student:

MOHAMMED QASSIM MANKHY

To:

**the Council of College of Law – University of Missan
as part of the requirements for obtaining a master's degree in public law**

supervised by:

DR. RAHEEM HUSSAIN MUSSA

Professor of the Constitutional law