

تعليق قانوني**على قرار مجلس النواب العراقي رقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠- (*)****legal comment On the decision of the Iraqi Oversight
Council No. 24 of 2020****سحر محمد نجيب****كلية الحقوق / جامعة الموصل**

Sahar Muhammad Naguib
College of Law/ University of Mosul
Correspondence:
Sahar Muhammad Naguib
E-mail: sahar_mohammad1971@yahoo.com

تعليق قانوني**على قرار مجلس النواب العراقي رقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠**

لقد وجدنا ان واجبنا الاخلاقي والاكاديمي يفرض او يحتم علينا توعية وتثقيف شعبنا حول المفاهيم القانونية الثابتة، ليس في بلدنا وانما في كل الدول في عالمنا اليوم. عليه، سوف نقوم بتوضيح نظرتنا القانونية حول هذا القرار من خلال النقاط الاتية:-

اولاً / رقم القرار النيابي ومضمونه

"قرر مجلس النواب بجلسته الخامسة المنعقدة بتاريخ ١٠ / حزيران من الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثانية، الدورة الانتخابية الرابعة واستنادا الى المادة ٢٨ / اولاً والمادة ٦١ / اولاً من الدستور ما يلي:

(*) مقال مراجعة الموضوع.

Doi: 10.33899/arlj.2022.175381

© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license
(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

- ١- رفض اي استقطاع من رواتب الموظفين والمتقاعدين والمنح المالية المعطاة قانونا بشكل مباشر او غير مباشر وكل الشرائح، ورفض اي ضرائب جديدة غير منصوص عليها قانونا تفرض قانونا على تلك الرواتب والمنح .
- ٢- لا يشمل هذا القرار الرئاسات الثلاث والسيدات والسادة النواب والوزراء ومن هم بدرجتهم والدرجات الخاصة".

ثانيا/ القيمة القانونية لقرار مجلس النواب ذي الرقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠

لما كان مجلس النواب وفقا لنصوص دستور ٢٠٠٥ النافذ يعتبر السلطة المختصة بتشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية ويمثل الشعب امام الحكومة . فان السؤال الذي يطرح نفسه هو، ما قيمة اعلان مجلس النواب لقراره المرقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠ والموضح مضمونه أعلاه.

طبعا ليس لقرار مجلس النواب برفض قرار مجلس الوزراء المتضمن فرض الضريبة على رواتب الموظفين والمتقاعدين، قيمة موازية للعمل التشريعي" لكونه غير مستوفٍ للشريعة الشكلية لسنّ القانون (اي المعيار الشكلي للقانون)، بل يكون له قيمة سياسية، حاله حال بقية القرارات النيابية التي اصدرها مجلس النواب، مثل قرارات إعلان المناطق المنكوبة في الموصل وتلعفر وغيرها من القرارات النيابية.

تبدو الاجابة عن هذا السؤال أمراً صعباً بالنظر لعدم وجود مفهوم محدد لمدلول القانون الذي يتولى مجلس النواب سنّه، فلا توجد مشكلة اذا كان المشرع الدستوري قد حدد موضوعات القانون البرلماني، كما فعل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ في المادة(٣٤)، لكن المشكلة ان المشرع العراقي لم يرسم مفهوماً محدداً، مما يثير ذلك مدى اعتبار قرار مجلس النواب المرقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠ قراراً تشريعياً ملزماً.

على اية حال لابد من الاشارة الى تناول فقه القانون الدستوري معيارين لتحديد

العمل التشريعي هما:

أولاً: المعيار (المادي): وبمقتضاه يتم النظر في تحديد العمل التشريعي إلى موضوع القانون، فإذا جاء العمل ضمن موضوعات معينة يعدها الدستور داخلة ضمن مفهوم القانون، عدّ ذلك العمل تشريعياً، وبخلافه يدخل ضمن العمل التنفيذي، ويترك للحكومة سلطة واسعة في اصدار القرارات التنظيمية في الموضوعات الاخرى، كما هي الحال في المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ومن ابرز انصار هذا المعيار الفقيه ديكي وجير

وبونار الذين ينظرون الى طبيعة العمل ذاته ومضمونه. وهو ما لم يأخذ به الدستور العراقي.

ثانياً: المعيار العضوي (الشكلي): وبمقتضاه يكون العمل تشريعياً مادام يتم التصويت عليه من قبل الهيئة البرلمانية طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور أياً كان موضوعه احتراماً للإرادة العامة، ومن أبرز أنصاره الفقيه ريفيرو. وهو ما يطلق عليه بـ(الشرعية الشكلية) وترى انه لا بد لاعتبار قاعدة ما تشريعاً يقتضي توافر عنصرين رئيسيين : اولهما صدورهما من السلطة التشريعية المختصة وثانيهما اتباعها اصولاً معينة في تكوينها اي اتباع مراحل سن التشريع في سن القاعدة بقصد وضعها موضع التطبيق، وبدون هذه المراحل لا يمكن ان تصبح القاعدة قانوناً. وهو المعيار المتبع في العراق . إذ يتطلب المشرع في دستور ٢٠٠٥ مرور القانون في عدة مراحل بدءاً من الاقتراح والاقرار والمصادقة والاصدار والنشر استناداً الى المواد (٦٠، ٧٣/ثالثاً) من الدستور. ولا سيما ان موضوع التصديق القانون حصراً وليس القرارات، إذ نص الدستور على انه "يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها". كما ليس من بين اختصاصات مجلس النواب في الدستور هو اصدار قرارات لها قوة الالزام تجاه الافراد والسلطات ما لم تفرغ بشكل قانون. في حين كانت الاحكام الانتقالية للدستور تجعل موضوع التصديق الذي يختص به مجلس الرئاسة القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب.

يترتب على ذلك ان قرارات مجلس النواب غير المستوفية للشرعية الشكلية لسن القانون لا تنتج اثاراً قانونية، اي لا ينطبق عليها وصف العمل التشريعي. ولا يمكن الحديث عن اعتباره قراراً ادارياً، بالنظر لوجود تعدد جسيم على الاختصاص خلافاً للقانون، مما يمكن عده شكلاً من اشكال القرار المعدوم. إذ يرى الفقيه ريفيرو بان الاعتداء المادي ينشأ من وجود عيب جسيم في القرار الاداري، ويميل بارتملي ايضاً الى ان القرار المعدوم هو التصرف الذي يصدر عن من ليست له سلطة اصدار تصرفات ادارية، اي يصدر من شخص ليس له صفة اصدار القرار بالأصل.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: ما موقف المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس النواب؟ انكرت المحكمة في قرار تفسيري لها سلطة مجلس النواب في اصدار قرارات لها قوة القانون -بناء على طلب من الامانة العامة لمجلس الوزراء حول مدى الزامية قرارات

مجلس النواب تجاهها والخاصة بتشريع قانون الهيئة الوطنية للمعاقين وتخصيص نسبة ٥٪ من الوظائف لذوي الاحتياجات الخاصة وتوفير السكن للمعاقين وتطبيق الوثيقة الدولية الخاصة بهم- فجاء في القرار (...أن الأحكام الواردة في المادة (١٣٨) من الدستور ببندها ومنها البند (خامسا) احكام انتقالية اقتضتها مرحلة (الدورة الاولى) لمجلس النواب وانتهت بانتهائها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الاولى لمجلس النواب وبعدها اخذ رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور وليس من بينها الاعتراض على القوانين والقرارات التي يشرعها مجلس النواب).

اما لو كان القانون يسمح لمجلس النواب بإصدار القرار، فإنه يعتبر ادارياً على وفق تفسير المحكمة الاتحادية العليا، إذ قضت برد دعوى قرار اقالة محافظ كركوك لعدم اختصاص المحكمة في النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس النواب بإقالة المحافظين، والتي لها مرجع آخر للطعن فيها. اي لكون موضوع الدعوى لا يشكل قراراً تشريعياً، وانما هو قرار اداري.

وهكذا، إن قرار مجلس النواب المرقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠ يمكن عده توجيهاً غير ملزم للسلطة التنفيذية، اي ان العمل هو عبارة عن توجيه رسائل الى السلطة التنفيذية بضرورة الاهتمام بالموضوع، مما يقابل حق الاخيرة في توجيه الرسائل التشريعية الى البرلمان كما، هي الحال في الولايات المتحدة الامريكية، وبريطانيا. وان نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية امر لا يضفي عليه الصفة الالزامية" لكونها لا تتعدى وسيلة اعلامية رسمية، وبالتالي إنّ المشرع العراقي قد تأثر بالاتجاه الانكلوسكسوني الذي يميل الى امكانية اصدار قرارات غير ملزمة من قبل البرلمان.

لذا، إنّ هذا القرار البرلماني لا يحقق اثاراً ملزمة، ومع ذلك فان له قيمة سياسية بضرورة الاهتمام بمسألة عدم فرض الضريبة على رواتب الموظفين والمتقاعدين، لأنه خط احمر "قوت الشعب". ويترتب على عدم الاخذ بالقرار آثار تصل الى حد سحب الثقة من الوزارة بسبب تصرفها الذي يبني على اساس الخطأ الجسيم. إذ من الممكن ان تثار المسؤولية الوزارية على أساس ذلك الخطأ على وفق قواعد النظام البرلماني، كما هي الحال في بريطانيا، فضلا عن امكانية اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا للطعن بقرار مجلس الوزراء ... وهذا ما سنوضحه لاحقا.

ثالثاً: الحلول والمقترحات

في الحقيقة، توجد عدة خيارات امام مجلس النواب لمواجهة قرار مجلس الوزراء المتعلق بفرض الضريبة على رواتب المتقاعدين والموظفين... على اعتبار ان مجلس النواب يمثل او يجسد ارادة الشعب... لا ان يواجه هذا القرار بقرار برلماني ينص على الرفض او عدم القبول... بل نجد ان هذا الموقف معيب من مجلس النواب. وذلك باختصار واقتضاب الموضوع بكلمات مثل "قررنا رفض او عدم القبول" بقرار مجلس الوزراء، الذي كان له اثاره الاقتصادية على قوت شرائح كبيرة من المجتمع وهي:-

١- يمكن لمجلس النواب ان يستخدم ادواته الرقابية التي نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وهي " السؤال، الاستجواب، التحقيق، سحب الثقة من الحكومة " انطلاقاً من فكرة النظام البرلماني التي قام عليها نظام الحكم في العراق، وليس اصدار قرارات او بيانات سياسية تعبيراً عن موقفه بوصفه سلطة تشريعية تجاه عمل او تصرف قامت به الحكومة... فهكذا قرارات نيابية لا قيمة قانونية لها في عالم القانون .

٢- يمكن لمجلس النواب ان يلجأ الى المحكمة الاتحادية العليا، وذلك برفع الدعوى الدستورية والطعن بقرار مجلس الوزراء المتعلق بفرض الضريبة على رواتب المتقاعدين والموظفين. طالبين الغاءه، ويمكنه الاستناد الى الحجج الاتية:-

١- الاخلال بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور في المادتين "٤٧، ٦١" يعد هذا المبدأ من المقومات الاساسية لدولة القانون، وفيها يتم توزيع اختصاصات السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، والقضائية بحيث تكون كل سلطة مختصة باختصاصات محددة على سبيل الحصر. وبالتالي لا يجوز ان تتجاوز الحدود المرسومة لها وتدخل في اختصاص سلطة اخرى، لأنه سوف تقف تواجهها وتمنعها عن ذلك . عليه يعد قرار مجلس الوزراء عملاً تشريعياً يدخل ضمن اختصاص مجلس النواب على وفق لنص المادة ٢٨ / اولا من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على ان "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل، ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون". فتشريع القانون يقع ضمن الاختصاص الرئيسي لأي برلمان في اية دولة .

لا بد من الاشارة الى اتجاه قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق الى انكار سلطة مجلس النواب في اصدار قرارات لها قوة القانون، ويأتي ذلك انسجاماً مع مبدأ الفصل بين

السلطات الذي بموجبه يختص مجلس النواب بتشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية استناداً الى المادتين (٤٧, ٦١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- خرق مبدأ المشروعية

يقتضي هذا المبدأ خضوع الجميع حكاما ومحكومين لحكم القاعدة القانونية، فلو رجعنا الى قانون ضريبة الدخل المرقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ المعدل، نجد ان المادة " ٧ فقرة ٦" من الفصل الرابع الخاص بالإعفاءات تنص على اعفاء مدخولات المتقاعدين من ضريبة الدخل التي تشمل الرواتب التقاعدية والمكافأة التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة ورواتب الاجازات الاعتيادية .

يلحظ أنه لا يوجد فيه نص صريح يسمح للحكومة بفرض الضريبة على رواتب المتقاعدين.

عليه يعد، هذا القرار الصادر من جانب احدى سلطات الدولة وهنا مجلس الوزراء - انتهاكا لمبدأ المشروعية. وبالتالي لا يجوز للسلطات الاخرى "السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية" مجارة مجلس الوزراء في عمله المخالف للقانون والدستور معا.

٣- الاخلال بمبدأ التدرج القانوني

ان قرار مجلس الوزراء انتهك مبدأ تدرج القوانين، حيث تترتب القواعد القانونية من الاعلى الى الادنى وفقا لقوتها والجهة المنوط بها إصدارها مع ضرورة الالتزام عند التطبيق. وهذا الترتيب يشمل الهرم الدستور ثم القانون واخيرا القرارات التنظيمية والفردية. وهنا يكون قرار مجلس الوزراء هذا قد اخل بمبدأ سمو الدستور وتدرج القوانين.

٤- عدم احترام حقوق الانسان

ان قرار مجلس الوزراء يعد خرقا فاضحا لحقوق المواطنين، لأنه لم يمنح الشعب ولا ممثليه دورا في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تهمه وتؤثر فيه، من خلال اصداره قرارات غير مسؤولة وغير مدروسة وتضر بمصلحة المواطنين ومستوى معيشة الملايين منهم "الموظفين والمتقاعدين" والاستهانة بها وبالدستور، وبالقوانين والتشريعات الضريبة الضامنة لها وبطريقة غير ديمقراطية. وعدم احترام فكرة الحقوق المكتسبة، لأن قرار مجلس الوزراء يمس حقوق ومراكز قانونية استقرت واكتملت وثبتت في ظل اوضاع قانونية سابقة سليمة وصحيحة.

The Author declare That there is no conflict of interest