

دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في تفعيل مبدأ الأمان القانوني في المجال المالي (دراسة مقارنة)

Principle of Legal Security in the Financial Sector (A Comparative Study)

أزهار سلمان مشجل

Azhaar Salman Mushajjal

أ.م.د. مخلص محمود حسين

Makhliis Mahmoud Hussein

قسم القانون-كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة

المستخلص:

ان استقطاب مبدأ الأمان القانوني في التشريعات المالية من قبل المشرع يعتبر ضرورة تشريعية تفرض وجودها، لكون تلك التشريعات تشكل اهم الأدوات التي تستخدمها الدول لغرض تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، لذا يعد الأمان القانوني من المبادئ الأساسية التي تساهم في هذا الاستقرار وتخلق بيئة مالية موثوقة للأفراد؛ لكونه يشكل ضمانه لحماية حقوقهم المالية ومراكزهم القانونية، إلا انه على الرغم من هذه الأهمية فلم يحظى بإشارة صريحة من قبل اغلب التشريعات إلا انه ذلك لم يمنع من ان يحرص المشرع إلى تهيئة أسبابه بشكل ضمني لبناء بنية تشريعية مالية صلبة يتحقق في كنفها ثبات واستقرار القواعد القانونية المالية، لذا قد عمد المشرعين إلى استقطاب عناصره في طي نصوصهم الدستورية، ناهيك عن رسم اختصاص سلطات الدولة في المجال المالي لكي تتعاقد تلك السلطات وتتظافر جهودها من اجل بلوغ تلك الغاية.

Abstract

The attraction of the principle of legal security in financial legislation by the legislator is considered a legislative necessity that imposes its existence, as such legislation constitutes one of the most important tools used by countries to achieve economic and social stability. Therefore, legal security is one of the fundamental principles that contribute to this stability and create a reliable financial environment for individuals, as it guarantees the protection of their financial rights and legal positions. However, despite this importance, it has not received explicit mention from most legislations; nonetheless, this has not prevented the legislator from implicitly preparing its foundations to build a solid financial legislative framework in which the stability and permanence of financial legal rules can be achieved. Thus, legislators have sought to attract its elements within their constitutional texts, not to

mention defining the powers of state authorities in the financial sector so that these authorities can strengthen and collaborate their efforts to achieve that goal.

Therefore, it is necessary to review what has been outlined in terms of constitutional powers to achieve this principle in financial legislation as follows.

المقدمة

في سياق المجال المالي للدولة وطريقة رسم الدستور لاختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التوازن بينهما لكي يتناسب ومكانه كل سلطة فقد منح المشرع لكل واحد منهما اختصاصات معينة فقد منح للبرلمان اختصاصاً يتمحور بالأساس في اعتماد التشريعات المالية وغيرها من الاختصاصات الأخرى وفي مقابل ذلك منح المشرع للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالتشريعات المالية وإطلاق يدها في هذا المجال، ويكون لهذا التنظيم أهمية كبيرة في الاستقرار حتى تعرف كل سلطة اختصاصها الواجب عليها بالشكل الذي تؤدي به بلوغ مقاصدها السياسية والاقتصادية والاجتماعية على النحو الذي لا يمس معه حقوق وحرريات الأفراد المالية بالشكل الذي يتحقق معه الأمان المالي عن طريق تقيد ورسم حدود لسلطاتها لكفالة الحقوق والحرريات من تجاوز اختصاصاتها.

وعليه سنسلط الضوء في هذا المبحث على دور السلطتين (التشريعية-التنفيذية) في تحقيق الأمان القانوني في المجال المالي من خلال فرعين، سيكون الفرع الأول عن دور السلطة التشريعية في تحقيق الأمان القانوني في المجال المالي، وسنعقب ذلك بالكلام عن دور السلطة التنفيذية في ذلك.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذا البحث من أهمية وجود الأمان القانوني في التشريعات المالية، ذلك ان هذا المبدأ يعد من أهم أسس الدولة القانونية، إذ يضمن وجوده جودة التشريع المالي، واستقراره، وبالتالي استقرار التعاملات المالية، وعدم تعرض القائمين بها للمفاجآت بسبب التغيير الجذري للتشريعات المالية. وفي ضوء هذه الأهمية حرصت الدساتير في أغلب الدول على رسم الاختصاص الدستوري بين السلطتين " التشريعية والتنفيذية" في سبيل تعزيز هذا المبدأ في المجال المالي، باعتباره يحمي القانون المالي من الاختلالات التشريعية، لأن تحقق الأمان القانوني في التشريعات المالية يعد عاملاً لليقين وحماية الحقوق الفردية والجماعية، في حين ان عدم تحقق ذلك الأمان يعد سبباً للقلق واضطراب التعاملات المالية، لذلك على السلطتين "التشريعية-التنفيذية" الالتزام بتحقيقه، لكي نكون أمام بيئة مالية آمنة.

إشكالية الدراسة:

إن الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة تدور حول مدى قدرة المشرع المالي على الموازنة بين الحاجة إلى التكيف مع التطورات الاقتصادية مع عدم الإخلال بالأمان القانوني للتشريعات المالية، بحيث تكون هذه التشريعات مرنة بما يكفي لمواكبة التغيرات الاقتصادية دون التضحية بالاستقرار القانوني. لذا تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية السؤال الآتي:

١- هل يمثل مبدأ الأمان القانوني قيداً على حرية المشرع تجاه الحقوق المكتسبة للأفراد أم أن الأمان القانوني يدخل ضمن الضوابط التي تسعى إلى الاستقرار في التشريعات وما يمثله ذلك من تحقيق صيانة المصالح للمشروع والأفراد؟ وما هو دور السلطتين "التشريعية- التنفيذية" في تحقيق مبدأ الأمان القانوني في التشريعات المالية وهل يتوقف مسألة تحقيق ذلك للمبدأ على أحدهما؟

منهجية الدراسة: إن المنهج المتبع في بحثنا هذا هو المنهج التحليلي المقارن.

هيكلية الدراسة: قسمنا بحثنا هذا على مطلبين، المطلب الأول دور السلطة التشريعية في تحقيق الأمان القانوني في المجال المالي، أما المطلب الثاني دور السلطة التنفيذية في تحقيق الأمان القانوني في المجال المالي، وختمنا البحث بالنتائج والمقترحات.

المطلب الأول**دور السُّلْطَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ فِي تَحْقِيقِ الْأَمَانِ الْقَانُونِيِّ فِي الْمَجَالِ الْمَالِيِّ**

إنَّ من الأهمية بمكان الحديث عن المدى الخاص بدور السلطة التشريعية ضمن نطاق المجتمعات الكبيرة؛ لما تقدمه من دور كبير باعتبارها الجهة التي تملك القدرة على تنظيم العلاقات بين الأفراد من خلال ما تشريعه من قوانين ملزمة، إلا أنَّ ازدياد التعقيدات في الحياة دفع اختصاص السلطة التشريعية إلى التضاؤل، ولاسيما عند قيام الدساتير بإقرار صلاحيات تنظيمية للسلطة التنفيذية في عدد من مناحي الحياة، ومنها المنحى المالي، إذ أنَّه قام بإطلاق يدها في مجال التنظيم على حساب تقييد أيدي السلطة التشريعية في ذلك^(١)، وسنتطرق إلى ذلك في هذا المطلب الذي سنقسمه إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول منهما صلاحية السلطات التشريعية في اعتماد القوانين الخاصة بالشأن المالي، أما الفرع الآخر فسنسلط الضوء فيه على صلاحية السلطات التشريعية على صعيد تحصيل الجباية.

^١ - وائل منذر، ضعف دور مجلس النواب في المجالين المالي والاقتصادي دراسة في الوظيفة التشريعية، دار البيارق للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩، ص ٥.

الفرع الأول

صَلَاحِيَّةُ السُّلْطَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ فِي اعْتِمَادِ الْقَوَانِينِ الْخَاصَةِ بِالْمَالِيَةِ

من المهم أن نشير في هذا الفرع الى عدد من الجوانب القانونية ذات العلاقة بدور البرلمان بخصوص اعتماد القوانين الخاصة بالمالية، وذلك يتم بعد تقديم السلطة التنفيذية لمشروعات التشريعات الخاصة بالمالية الى البرلمان لاعتماده، ففي اختصاص المجالات المالية: نجد ان المشرع في فرنسا جعل اعتماد القانون الخاص بالمالية كإطار عام يكون بموجب قانون يجعل دور الاعتماد فيه مختصاً بالسلطة التشريعية، وتتمتع إجراءات تقديم المشاريع الخاصة بالقوانين الخاصة بالمالية للبرلمان بأحكام خاصة، إذ أنها تخضع إلى المبدأ الدستوري القاضي بأسبقية الجمعية العامة في نظرها إلى القوانين الخاصة بالمالية، وذلك بعد قيام الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى البرلمان الذي يجب ان يطرح امامها أولاً تطبيقاً لنص المادة التاسعة والثلاثين من الدستور الفرنسي لعام (١٩٥٨م) الذي أكد على: "تعرض مشاريع قوانين الموازنة... على الجمعية الوطنية أولاً..."^(١) وعلى البرلمان أن يخصص الدورة الأولى من انعقاده والتي تبدأ في تشرين الأول من كل سنة لدراسة مشروع الموازنة استناداً الى المادة (٢٨) والتي اشارت الى ان يجتمع البرلمان قانونياً ورسمياً في دورة عادية تبدأ من اول يوم عمل من شهر تشرين الأول وتنتهي في اخر يوم من شهر حزيران^(٢)، إذ حرص الدستور على أن تكون صلاحية مناقشة القانون الخاصة بالموازنة متعلقة بالبرلمان وحده^(٣)، إذ أن من الواجب على البرلمان أن يعلن عن رأيه في قانون الموازنة العامة في القراءة الأولى خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع فان لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم بالبت فيه خلال خمسة عشر يوماً فاذا لم يقر البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون في خلال سبعين يوماً، فإن للحكومة إصدار القانون الخاص بالموازنة العامة بمرسوم تحصيل الضرائب بموجب نص المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي لعام (١٩٥٨م)، إذ أن من الواجب أخذ موافقة المجلس الوطني لغرض تحصيل دين الضرائب، كما أن الضرائب تعد ضمن المشروع الخاص بموازنة الدولة العامة الذي يحتاج إلى موافقة البرلمان من أجل إقراره، اما فيما يخص الاقتراحات والتعديلات التي تودي الى انقاص الموارد العامة أو خلق انفاق جديد أو الزيادة في انفاق قائم والتي يتقدم بها النواب فلا تقبل تلك الاقتراحات وفقاً للمادة الأربعين من الدستور الفرنسي لعام (١٩٥٨م)، إضافة الى المادة السابعة والأربعين من القانون العضوي (٢٠٠١)

١ - تنظر المادة (٣٩) من دستور جمهورية فرنسا لعام (١٩٥٨).

٢ - تنظر المادة (٢٨) من دستور جمهورية فرنسا لعام (١٩٥٨).

٣ - تنظر المادة (٤٧ / ٢) من دستور جمهورية فرنسا لعام (١٩٥٨).

(٦٩٢ /) الخاص بالقوانين الخاصة بالمالية هو الآخر حصر سلطة التعديل ووضع شروط وحدود مفروضة على سلطة التعديل من خلال الحد من سلطة المجلس الوطني فيما يخص الجوانب المالية. وعلى صعيد آخر، فإننا نلاحظ ان الدستور الفرنسي قد تعامل بمرونة كبيرة من تحديد اختصاصات السلطات التشريعية في ذلك الصدد، إذ أن بالإمكان تفويض السلطة التنفيذية باختصاصاتها، وهو ما قامت المادة الثامنة والثلاثين من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨م) بالإشارة إليه: "يجوز للحكومة ان تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم التي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من اجل تنفيذ برنامجها... " وذلك يدل بشكل قاطع على أن التفويض التشريعي ممكن فيما يخص جوانب التشريعات المالية.

ونستنتج من ذلك ان المشرع الفرنسي كان أكثر مرونة عندما قام بتحديد اختصاص السلطة التشريعية، إذ أنه لم يضيف صفة الجمود على هذا الاختصاص حتى لا يكون ذلك التحديد معرقلاً له نتيجة التطورات والظروف التي قد تحصل معه وبذلك يكون قد واكب التغيرات من جهة وجنب نفسه الوقوع في مخالفات دستورية من جهة أخرى.

كما نجد ان المشرع المصري اخذ نفس المنحى في تقديمه اختصاص السلطات التشريعية بخصوص اعتماد القوانين الخاصة بالمالية، إذ أنه أكد في المادة المائة والأربع والعشرين منه على مبدأ "احترام الرخصة المالية" الذي يقع ضمن اختصاص البرلمان، وبالاطلاع على نص تلك المادة فإننا نجد إشارتها إلى: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعتها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة الا بموافقة عليها...^(١)، وعليه فإن مصطلح "إلا بموافقة عليها" المذكور في هذه المادة يعد تأكيداً على استحواد القوانين الخاصة بالمالية على الترخيص الحصري المحدد دستورياً للبرلمان، وبالتالي يضمن مسألة الاعتماد المحددة للسلطة التشريعية.

ورغم أن اعتماد التشريعات المالية هو اختصاص حصري بالسلطة التشريعية، الا انه ولضرورات عملية قد فوض السلطة التنفيذية جزءاً من ذلك الاختصاص، وهو ما يمكن فهمه من النص الخاص بالمادة الثامنة والثلاثين من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤) المعدل، إذ أنها أكدت على أن: "لا يكون انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاءها الا بقانون، ولا يجوز الاعفاء منها الا في الأحوال المبينة في القانون"^(٢)، ان استخدام المشرع لصيغة "في الأحوال المبينة في القانون" إنما

^١ - تنظر المادة (١٢٤) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) المعدل.

^٢ - سحر هاتف محمد، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١، ص ١٧.

هي دالة على إمكانية التفويض في جانب الاعفاء دون الحاجة لنص على هذا التفويض بشكل صريح ضمن الدستور^(١)، وإنَّ الاعفاء يكون على نوعين: إعفاء وجوبي، وإعفاء جوازي، فالإعفاء الوجوبي يشير إلى حق الممول في أن يحصل عليه في حال توافر شروطه، أمَّا الإعفاء الجوازي فإنَّه الإعفاء الذي يجيز القانون منحه بموافقة السلطة التنفيذية التي يمكن أن يمثلها وزير المالية أو مدير مصلحة الضرائب، أو غيرهما، وبالرغم من ذلك فإنَّه لا يدل على امتلاك السلطة التنفيذية للحق غير المقيّد في الموافقة على منح الاعفاء دون أي قيود أو عدمها، بل يجب أن يكون ذلك ضمن ضوابط قانونية لمنع إساءة الإدارة الضريبية وعليه يخضع هذا الحق للرقابة^(٢).

ويتبين مما ورد أنفأ إناطة المشرع المصري مسألة اعتماد التشريع المالي إلى السلطات التشريعية، إلا أنه وفي أحوال أخرى قد منحها سلطة التفويض في جزء من اختصاصها إلى السلطة التنفيذية. أما دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) فقد نصَّ في المادة (٦٢ / ثانياً) منه على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"^(٣) وبذلك فإنَّ السلطة التشريعية سيناظ بها اعتماد كل من الموازنة العامة بالإضافة إلى الحساب الختامي، ناهيك عن منح أعضاء السلطة التشريعية حق "إبداء الملاحظات على بنود الموازنة كافة"^(٤)، وبالإضافة إلى ذلك فقد قام الدستور بمنح مجلس النواب صلاحية تخفيض المبالغ الواردة في الموازنة العامة واقتراح زيادة النفقات العامة وله الحق أيضاً في المناقشة بين أبوابها وفصولها وهذا ما نصت عليه المادة (٦٢ / ثانياً) على أن "لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبلغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات العامة"^(٥)، هذا في ما يخص الموازنة أما الضرائب والرسوم فإنَّها تتطلب أيضاً - اعتماد السلطة التشريعية لما قد نصّت عليه المادة (٢٨) من الدستور العراقي التي أشارت إلى: "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون"^(٦).

أما بخصوص مسألة التفويض نلاحظ أن المشرع العراقي لم يمتص على المسار نفسه الذي مضى عليه المشرعين: الفرنسي والمصري، أي أن الدستور خالٍ من النصوص المانحة للتفويض الخاص بالسلطة التنفيذية من أجل إجراء أعمال قانونية بصورة عامة، وإنَّ التشريعات المالية مشمولة بهذا

١ - رائد ناجي احمد وإسماعيل فاضل حلوان، تفويض الاختصاص الضريبي ومدى ملائمة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، دراسة قانونية مقارنة، مجلة الدراسات حول فاعلية القاعدة القانونية، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٤٢.

٢ - رمضان صديق، أصول القانون الضريبي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٠، ص ٤٢.

٣ - تنظر المادة (٦٢ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

٤ - محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ١٧٥.

٥ - تنظر المادة (٦٢ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

٦ - تنظر المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

الجانب أيضاً؛ وذلك لما للضرائب من تأثير على حقوق الافراد المالية كونها تمس بشكل مباشر حقوقهم المالية إضافة انها تؤثر في حقهم في ملكية الأموال واذا كان من مصلحة الدولة أن تستقطع بعضاً من هذه الأموال على شكل ضريبة، فان لمجلس النواب بوصفه مجلساً منتخباً من الشعب، وبالتالي فهو ينوب عنهم في تقدير تلك المصلحة وفي سن القانون الذي يعمل على تحقيقها دونما ان يسبب ذلك أي اسرافاً أو تجاوز⁽¹⁾، وقد عمل مجلس النواب العراقي — نظراً لضرورات عملية — على التفويض التشريعي الخاص بالضرائب والرسوم⁽²⁾، ومن الأمثلة على ذلك قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٣) لعام (٢٠٢٠م) بشأن الأجهزة الطبية الذي نص على: "شمول الأجهزة الطبية المستوردة من القطاعين العام والخاص بقرار مجلس الوزراء المرقم (٢٥٥) لعام (٢٠١٩) بشأن فرض رسم كمركي بنسبة (٥٠٪) استناداً الى احكام المادة (٢ / أَوَّلاً) من قانون التعرفة الكمركية المرقم (٢٢) لعام (٢٠١٠)"⁽³⁾؛ وبذلك فإنَّ التفويض يكون في حدود الحق بفرض وتعديل الرسوم. وكذلك توجد مخالفة أخرى لأحكام الدستور العراقي تتمثل في منح السلطات التنفيذية صلاحيات إعفاء الرسوم، وذلك بتحويل من السلطة التشريعية، ونذكر في ذلك المجال قانون استيراد المنتجات النفطية وبيعها الذي أتاح فيه للسلطة التنفيذية "إعفاء استيراد وبيع المنتجات النفطية المستوردة المنصوص عليها في هذا القانون من الرسوم الكمركية وضريبة اعمار العراق لمدة سنتين من تاريخ نفاذ هذا القانون ولمجلس الوزراء إعادة النظر بالإعفاء تبعاً للظروف الاقتصادية"⁽⁴⁾.

وصفوة القول ان المشرع العراقي لم ينص على مسالة تفويض الاختصاص في دستوره النافذ الا انه ولضرورات عملية قد خرج عن ذلك مما شكله لديه مخالفة دستوريه لانتهاكه نصوص الدستور. وتراءى لنا من خلال ذلك انه وعلى الرغم من انحصار الاختصاص يوفر لدينا اماناً قانونياً الا انه وفي بعض الأحيان يكون ذلك الانحصار معرقلاً لعمل السلطات بسبب ظروف غير متوقعة؛ لذلك ينبغي على المشرع ان يمنح التفويض حتى يعطي مرونة للتعامل مع التطورات الحاصلة بشروط معينة منها ان يكون التفويض ضمن موضوعات معينة وضمن فترات زمنية محددة.

١ - رائد ناجي احمد الجميلي، عيب اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاص السلطة التشريعية في الشؤون الضريبية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢٠، ٢٠١٧، ص ٣٠٨.

٢ - سناء محمد سدخان وسرى وعد فالح، حدود التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في قانون الموازنة العامة، مجلة الحقوق- جامعة النهدين، المجلد (٢٥)، العدد (٢٢)، ٢٠٢٣، ص ١٧٣.

٣ - قرار مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية الأولى المنعقدة بتاريخ (٧ / ١ / ٢٠٢٠).

٤ - ينظر نص المادة (٢) من قانون استيراد وبيع المنتجات النفطية رقم (٩) لعام (٢٠٠٦).

الفرع الثاني

صَلَاحِيَّةُ السُّلْطَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ فِي مَجَالِ تَحْصِيلِ الْجَبَايَةِ

تشكّل سلطة المشرع فيما يخص تحصيل الجباية واحدة من أبرز تجليات ممارسة السيادة، وذلك يعني أن السلطة التي تقوم بسنّ القانون ستكون هي السلطة الأمرة بتنفيذه، وبذلك فإنّ الجباية تنقرر للبرلمان، وإنّ أهم مرحلة من مراحل تنفيذ القانون الضريبي تتمثل في مرحلة الجباية؛ بسبب عدم وجود أثر للمراحل السابقة على جباية الضريبة إلّا بعد جباية الضريبة، وعليه؛ فإنّ هذه المرحلة تمتاز بالأهمية بسبب تأثيرها على الأمان القانوني، ومعنى الجباية هنا يتمثل في قيام السلطة التشريعية بوضع ان جميع إجراءات استيفاء إيرادات الضريبة، وذلك بغضّ النظر عما إذا كانت النص عليها موجوداً في متن قانون الضريبة أم أنها في قانون آخر خاص بعملية الاستيفاء⁽¹⁾، وإنّ الدول لها مسالكها المتعددة من أجل النص على جباية الضريبة، فعلى سبيل المثال: تكون النصوص الخاصة بجباية الضريبة واردة في ذات متن قانون الضريبة، وهو ما تضمنته المجموعة العامة للضرائب الفرنسية، أو قد تحال مسألة تنظيم الجباية الى قوانين أخرى تكون غير ضريبية ونذكر في ذلك المجال قانون الضريبة الموحدة على الدخل المصري المرقم (١٥٧) لعام (١٩٨١م) حيث أنّه أحال جبايتها الى القانون المرقم (٣٠٨) لعام (١٩٥٥م) والمتضمن تحصيل الضرائب والمبالغ المستحقة بموجب احكام هذا القانون⁽²⁾، ويجب أن تقوم السلطة التشريعية بتنظيم وإخضاع مسألة جباية الضريبة للقانون، إذ يتعيّن على السلطة التشريعية الفرنسية بعد قيامها بإصدار قانون انشاء الضريبة أن تصدر للسلطة التنفيذية الترخيص الذي يتيح لها القيام بجبايتها⁽³⁾، وفي هذا الاطار نجد ان للمشرع المصري مساراً واضحاً في منح السلطة التشريعية اختصاص تشريع النصوص الجبائية، وهو ما تضمنته المادة الثامنة والثلاثون من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤م) المعدل التي أكدت على أن: "تلتزم الدولة بالارتقاء بالنظام الضريبي وتبني النظم الحديثة التي تحقق الكفاءة واليسير والاحكام في تحصيل الضرائب. يحدد القانون طرق وادوات تحصيل الضرائب والرسوم"⁽⁴⁾، أما المشرع العراقي فهو لم يخرج عن هذا المنحى فقد تضمن دستوره النافذ لعام (٢٠٠٥) نص المادة (٢٨) الذي تضمن على أن "لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل ولا تجبى

١ - احمد يحيى عبد عباس، مدى التزام السلطة التنفيذية بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ٥٢.

٢ - سحر هاتف محمد، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم، مصدر سابق، ص ١٧.

٣ - لقاء عبد السادة جالي، الامن القانوني للمكلف الضريبي، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٢٠، ص ٧٤.

٤ - تنظر المادة (٣٨) من الدستور المصري لعام (٢٠١٤) المعدل.

ولا يعفى منها الا بقانون⁽¹⁾، وإنَّ تلك المادة في الدستور العراقي أشارت إلى أهمية تدخل السلطة التشريعية فيما يخص الجبائية، وذلك من خلال إعطائها صلاحية سنّ التشريعات ذات العلاقة بها. إذ أنَّ القانون هو الذي يتكفل بتنظيم الجبائية، وبرسم الطريق للسلطات المالية في كل من إجراءات عملية التحصيل وشروطها، ويعد هذا باطلاً في حال حدوث تجاوز ما من قبل السلطة التنفيذية⁽²⁾. ونستنتج من خلال ذلك أن منح السلطة التشريعية الحق في الجبائية سيحقق مبدأ الأمان القانوني؛ لأن ذلك سيكفل حماية حقوق الافراد ومراكزهم القانونية بشكل فعال وجدي؛ لأنها هي التي تمثلهم وتستطيع حمايتهم، وبالتالي؛ سيصبح الافراد في مأمن من اعتداء السلطة التنفيذية على حقوقهم المالية خلافاً للقانون.

المطلب الثاني

دور السلطة التنفيذية في تحقيق الأمان القانوني في المجالات المالية

بما أنَّ الدستور قام بتحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجالات المالية، فهو بذلك يسعى إلى تحقيق توازن بين السلطات لكي تعرف كل سلطة اختصاصها المرسوم لها من قبل الدستور، إذ كما أنَّه أيضاً قام بمنح العديد من وسائل تأثير للسلطة التنفيذية لكي تواجه بها السلطة التشريعية فيما يتعلق بالمجالات المالية، والتي ينبغي ذكر أبرزها في المطالب الحالي، وهي كل من: المبادرات الحكومية في مجالات التشريعات المالية، وتمكين السلطة التنفيذية من مجالات التنظيم المالي، وسنقوم بتسليط الضوء على كلٍ منهما.

الفرع الأول

المبادرة الحكومية في مجال التشريع المالي

قام المشرع الدستوري الفرنسي بمنح صلاحية المبادرة التشريعية للسلطات التنفيذية، حيث أنَّه مكّن الوزير الأول حق المبادرة بالقوانين، إذ يتخذ شكل "مشروع القانون" وهو ما اشتملت عليه المادة التاسعة والثلاثون من دستور جمهورية فرنسا النافذ الذي صدر عام (١٩٥٨م)، حيث أنَّها نصّت على أنَّ: "لوزير الأول وأعضاء البرلمان، على السواء، حق اقتراح القوانين..."⁽³⁾، الا انه اعتمد نظام الاقتراح المشترك من عندما أناط بمجلس الوزراء وبأعضاء البرلمان حق المبادرة التشريعية؛ وهو ما يسمح بخلق التوازن بين السلطتين الا انه اطلق يد الحكومة بهذا المجال من خلال امتلاك الحكومة لمساحة واسعة وسلطات هامة من اجل المبادرة في المجالات المالية، اذ لها وحدها فقط حق

1 - تنظر المادة (٢٨ / أُولَا) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

2 - احمد يحيى عبد عباس، مدى التزام السلطة التنفيذية بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم، مصدر السابق، ص ٧٤.

3 - تنظر المادة (٣٩) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨).

اقترح القوانين الخاصة بالمالية ويحظر على أعضاء البرلمان تقديم اقتراحات بهذا الشأن ويدخل في نطاق هذا الحظر تعديل المقترحات الحكومية الخاصة بالتشريعات المالية^(١)، الأمر الذي قامت المادة الأربعين من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٨٥م) بالإشارة إليه في نصّها على أن: "لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان اذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيضاً في الإيرادات العامة أو انشاء زيادة في المصروفات العامة"^(٢).

ويجب أن يتم تقديم مشروعات القوانين الخاصة بالمالية الى الجمعية الوطنية بدايةً، الأمر الذي أكدته المادة التاسعة والثلاثون التي نصّت على أن: "تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولاً بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم تودع مكتب أحد المجلسين النوابيين، اما مشروعات القوانين الخاصة بالمالية فتقدم أولاً الى الجمعية الوطنية"، كما أنّ المادة الثالثة والأربعين من ذات الدستور نصّت على أن: "تحال مشروعات واقتراحات القوانين الى لجان خاصة تشكل لدراستها إذا ما طلبت الحكومة أو المجلس المقدمة اليه هذه المشروعات ذلك. اما المشروعات والاقتراحات التي لم يقدم في شأنها مثل هذا الطلب فتحال الى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بست في كل مجلس"^(٣).

وفي نفس السياق اخذ الدستور المصري فقد اناط صلاحية المبادرة التشريعية بالحكومة؛ وذلك من خلال ما نصّت به المادة (١٦٧) على أن تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية:

"... ٤ - اعداد مشروعات القوانين، والقرارات...

٦ - اعداد مشروعات الخطة العامة للدولة.

٧ - اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة..."^(٤).

أمّا الدستور المصري لعام (٢٠١٤) المعدل، فقد قامت المادة المائة والثانية والعشرين منه بالنص على منح الحكومة حق المبادرة في الميدان التشريعي، وذلك في نصّها الذي أشار إلى أن: "الرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس الى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه الى المجلس، ويجوز للجنة ان تستمع الى ذوي الخبرة في الموضوع..."^(٥).

١ - ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨، ص ١١٣.

٢ - تنظر المادة (٤٠) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨).

٣ - تنظر المادة (٤٣) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨).

٤ - تنظر المادة (١٦٧) من دستور المصري لعام (٢٠١٤) المعدل.

٥ - تنظر المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) المعدل.

ونلاحظ — من خلال المادة المذكورة أعلاه — إناطة المشرع الدستوري المصري صلاحية المبادرة التشريعية بالحكومة متمثلة بمجلس الوزراء، حيث جرت العادة بأن تعمل كل وزارة على أعداد وصياغة مشروع القانون الذي يدخل في اختصاصها وذلك من خلال لجان فنية متخصصة للمواضيع المرسلة وتقوم بعد ذلك بأرساله الى مجلس الدولة لمراجعة أو إعادة صياغته قبل استصداره من قبل البرلمان⁽¹⁾.

وفي الاتجاه ذاته ذي العلاقة بمجال السلطة التنفيذية من الناحية الدستورية في ما يخص اعداد مشروعات القوانين، فقد قام المشرع الدستوري العراقي بإناطة حق المبادرة التشريعية بالسلطة التنفيذية؛ وذلك لأنها كونها الأقرب إلى المكلفين، كما أنها تعد الأدرى بما يجري في المجتمع من تطورات، وهو ما أشارت إليه المادة (٦٠ / أُولَا) بنصّها: "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء..."⁽²⁾، بالإضافة إلى نص المادة (٦٢ / أُولَا): "أولاً: - يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره..."⁽³⁾، إضافة لنص المادة (٨٠ / ثَانِيَاً) التي نصت على: "ان يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثانياً: - اقتراح مشروعات القوانين..."⁽⁴⁾.

وعليه؛ فإنّ مشاريع القوانين الخاصة بالمالية — وبضمنها التشريعات الضريبية — تقدم من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية التي يمكن لها أن تقوم بإناطة هذه المهمة الى لجنة مشكلة من الوزارة أو الهيئة العامة للضرائب أو الكمارك وتعمل هذه اللجنة على متابعة مراحل اعداد مشروع القانون بما في ذلك قيامها بمناقشته ومن ثم إرساله إلى مجلس الدولة الذي يقوم بدوره بإعداده وصياغته مرة أخرى لإخراجه بصيغته النهائية⁽⁵⁾، والمرحلة الأخرى بعد ذلك يتم إرساله الى مجلس الوزراء من أجل الموافقة عليه؛ وذلك بعد مناقشة الوزارة المختصة بشأنه، وبعد ذلك يقوم برفعه الى مجلس النواب، وهذا ما أشارت إليه المادة (٣١ / ثَالِيَاً) على ان "من اختصاصات مجلس النواب النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء..."⁽⁶⁾.

ومما يجدر ذكره هنا أن هذه المبادرة الحكومية في المجالات المالية تعمل على تعزيز مبدأ الأمان القانوني؛ وذلك عن طريق وضع إطار تشريعي يتسم بشمول والتماسك، بحيث أنّه يستطيع رسم

١ - احمد يحيى عبد عباس، مدى التزام السلطة التنفيذية بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم، المصدر السابق، ص ٦١.
٢ - تنظر المادة (٦٠ / أُولَا) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام (٢٠٠٥).
٣ - تنظر المادة (٦٢ / أُولَا) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام (٢٠٠٥).
٤ - تنظر المادة (٨٠ / ثَانِيَاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام (٢٠٠٥).
٥ - تنظر المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لعام (١٩٧٩) المعدل.
٦ - تنظر المادة (٣١ / ثَالِيَاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (٢٠٠٧) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٢٣).

اختصاص السلطة التنفيذية لكي تعرف اختصاصها الواجب عليها؛ مما سيساهم في جعل النظام المالي متّصفاً بالاستقرار والثقة.

الفرع الثاني

إطلاق مجال التنظيم المالي للسلطة التنفيذية

إنّ مشروع الدستور الفرنسي ينطلق في توزيعه الاختصاصات بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من المبدأ القائل بتحديد مجال السلطة التشريعية في التشريع وإطلاق أيدي السلطات التنفيذية بالنسبة لكل الشؤون غير المحددة في القانون، وعليه؛ فإنّ دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية الذي صدر سنة (١٩٥٨م) على نظام سياسي مغاير عن النظام السابق عليه، إذ أنّ زمن عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة وما شهدته من سيادة للنظام التقليدي البرلماني، قد تلاه النمط الذي سلكه دستور (١٩٥٨م) الذي يهدف على صعيد السلطة التنفيذية إلى إعادة تطوير هذا النظام^(١)، وعليه؛ فإنّ دستور فرنسا قد استهدف تعزيز أدوار السلطات التنفيذية على صعيدها الأصل، ألا وهو المجال التنظيمي، وعليه؛ فقد قامت السلطات التنفيذية بالتفوق في ذلك الصعيد.

ونذكر في ذلك المجال مادة الدستور الفرنسي الرابعة والثلاثين لسنة (١٩٥٨م) المحددة لنطاق القانون، وعليه؛ فستكون السلطات التنفيذية متمتعة باختصاصاتها التنظيمية في جميع المسائل الغير محددة لها وفقاً لهذه المادة التي تضمنت تحديد وحصر نطاق البرلمان في سن القانون والتي نصت على ان "إقرار القانون يكون للبرلمان، ويحدد القانون القواعد ذات العلاقة بكلّ من القضايا التالية:

- ١ - حقوق المواطنين الوطنية، وضماناتهم الأساسية التي منحت لهم لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في اشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.
- ٢ - الجنسية وحالة الأشخاص واهليهم، والنظم المالية للزوج والتركات والتبرعات.
- ٣ - تحديد ما هو مقرر لها من جنايات وجنح وعقوبات مقرر لها، بالإضافة إلى تحديد كل من الإجراءات الجنائية، وتحديد العفو الشامل، وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.
- ٤ - وعاء الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها، ونظام اصدار النقد.
- ٥ - نظام الانتخابات الخاص بالمجلس البرلماني إضافة إلى نظام انتخابات المجالس المحلية.
- ٦ - تكوين فئات محددة من المؤسسات العامة.
- ٧ - ما يتمّ منحه لموظفي الدولة سواء كانوا مدنيين أو عسكريين من ضمانات أساسية.
- ٨ - تأميم المشروعات، ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام الى القطاع الخاص.

١ - ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، المصدر السابق، ص ١٧٣.

- ٩ - كما أنَّ على القانون أن يقوم بتحديد عدد من القواعد والأسس التي تنظم كلاً من الأمور الآتية: -
- أ. التنظيم العام للدفاع الوطني.
- ب. استقلال الهيئات المحلية من الناحية الإدارية، ومن ناحية مواردها واختصاصها.
- ج. التربية والتعليم.
- د. النظام الخاص بالملكية، وبالاتزامات التجارية والمدنية، إضافة إلى الحقوق العينية.
- هـ. حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.
- ١٠ - تقوم القوانين الخاصة بالمالية بتحديد ما يتعلق بمواردها، وبأعباء الدولة، وذلك وفقاً لشروط وحدود يبيّنها قانون أساسي.
- ١١ - تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة^(١).
- وعليه فإن مجال التنظيم يبقى أوسع من مجال التشريع وبالأخص عندما نصت المادة (٣٧) على أن "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحة..."^(٢).
- وعليه وبحسب المواد المتفرقة من الدستور نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي يرى بأنَّ للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة؛ كونها صاحبة الاختصاص التنظيمي، وهو ما سيمكنها من ضمان انفرادها بشأن القضايا التي لا تدخل في اختصاصات مجلس النواب الحصرية، وبالتالي؛ فيمكن أن تتّسع أو تضيق مجالات السلطات التنظيمية بحسب مدى النطاق الذي تتدخل فيه السلطات التشريعية. إلا أنه قد اعقب هذه المادة الدستورية القانون العضوي المالي لعام (٢٠٠١م) الذي جاء فيه ضمن المادة (٤٨)^(٣) وضع أسس اشتراك البرلمان بمقتضى أحكام تكريس اعلام البرلمان بنصها لكي يتم دراسة مشروع القانون المالي للسنة اللاحقة من البرلمان مع منحه صلاحية التصويت عليه "اذ تقدم الحكومة من خلال العام الماضي ربع الدورة العادية تقرير عن تطور الاقتصاد الوطني والمبادئ التوجيهية المالية العامة... وقد يثير هذا التقرير نقاشاً في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ"، وبالتالي فإنَّ هناك فرصة تمنحها هذه الفقرة الأخيرة من أجل قيام مجلس النواب بمناقشة ما يخص المجالات المالية للدولة من توجهات كبرى، وإن رد اعتبار السلطة التشريعية بعد تحجيم اختصاصها يمكن أن يتمثل في تلك المادة.

١ - تنظر المادة (٣٤) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨).

٢ - تنظر المادة (٣٧) من دستور جمهورية فرنسا النافذ لعام (١٩٥٨).

٣ - تنظر المادة (٤٨) من القانون العضوي المالي لعام (٢٠٠١).

اما الدستور المصري، فقد منح مشرّعه السلطات التنفيذية صلاحيات تنظيمية في المجالات المالية، وهذا ما تضمنت المادة (١٦٧) حيث منح للحكومة وبوجه خاص حق تنظيم المجالات المالية حيث نصت المادة على ان تمارس الحكومة:

١ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والاشراف على تنفيذها.

٢ - المحافظة على امن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

٣ - توجيه اعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينهما، ومتابعتها.

٤ - اعداد مشروعات القوانين، والقرارات.

٥ - اصدار القرارات الإدارية وفقا للقانون، ومتابعة تنفيذها.

٦ - اعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

٧ - اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

٨ - عقد القروض، ومنحها، وفقا لأحكام الدستور.

٩ - تنفيذ القوانين.^(١)

ومما نلاحظه في المادة المذكورة أعلاه هو أنّ المشرع الدستوري قد منح للحكومة وعلى وجه الخصوص حق التنظيم في الجانب المالي، وكذلك فيما يخص أي تعديل يخص زيادة النفقات يجب ان يرجع مجلس النواب الى الحكومة في خصوص ذلك وحسب نص المادة (١٢٤) التي نصت على انه "... وإذا ترتب على التعديل زيادة في اجمالي النفقات، وجب ان يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز ان يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن..."^(٢).

أمّا الدستور العراقي، فقد أطلق مشرّعه أيادي السلطات التنفيذية في المجالي المالية وبالتالي ضعف دور مجلس النواب في ذلك الجانب، وهناك عدد من المواد الدستورية ذات العلاقة بذلك، منها:

المادة (٦٢) التي نصت على انه:

"اولاً: - يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره.

ثانياً: - لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبلغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات."^(٣).

١ - تنظر المادة (١٦٧) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) المعدل.

٢ - تنظر المادة (١٢٤) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) المعدل.

٣ - المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

وإنَّ تلك المادة الدستورية تشير بصورة صريحة الى ما يقوم به مجلس الوزراء من دور محوري؛ كونه المسؤول عن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وهذا ان دل على شيء فهو يدل على أنَّ السلطات التنفيذية مُطلَقة اليد فيما يخصّ المبادرات التشريعية ذات العلاقة بالمجالات المالية. ولم يقتصر الأمر على تلك المادة الدستورية آنفة الذكر، بل إنَّ المادة الثمانين من الدستور العراقي قامت أيضاً بإطلاق أيدي السلطات التنفيذية في المجالات الخاصة بالتنظيم المالي، حيث أنَّها نصت على أن: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

"ثانياً: - اقتراح مشروعات القوانين...

رابعاً: - اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية..."⁽¹⁾. ومن الملاحظ هنا أن تلك المادة قامت — أيضاً — بمنح حق المبادرة التشريعية للسلطات التنفيذية؛ وذلك عن طريق إعداد مشاريع القوانين، وخصوصاً اعداد مشروع القانون الخاص بالميزانية العامة، إضافةً إلى إدارة شؤون الدولة على الصعيد المالي. وإنَّ منح هذا الاختصاص لا يعود إلا إلى السلطات التنفيذية على وجه الحصر؛ وذلك لأسباب يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً - إنَّ على الحكومة تحمّل تقدير ما يجب إنفاقه من نفقات، بالإضافة إلى تقدير الإيرادات العامة المتحصلة؛ لأنَّ هناك مسائل فنية دقيقة لا يمكن إلا للسلطات التنفيذية القيام بها وتحمل مسؤوليتها؛ وذلك لأنَّها أقدر من السلطات التشريعية؛ نظراً لمؤهلاتها التي تمتلكها وتساعدتها على إتمام ذلك، ومن أهمها: امتلاكها معلومات وبيانات دقيقة بالإضافة الى انها تحيط بمقدرتها المالية واعلم بما لديها وذلك لإدراكها مجريات الاقتصاد ودرايتها بالتطورات الحاصلة علاوة على ذلك تناط لها مسؤولية الاشراف على المرافق العامة والخدمية، لذا تعد هي الاقدر والأكفأ على تقدير إيراداتها ونفقاتها بصورة دقيقة وموضوعية⁽²⁾.

ثانياً - بما أنَّ البرامج الحكومية على الصعيد الاقتصادية والسياسي والاجتماعي يمكن أن تعبّر عنها الموازنة العامة؛ فإنَّ من المنطقي أن تتم إناطة الحكومة بمهام الاعداد والتحضير لكي تأتي معبرة عن هذه البرامج، حيث يتسنى للشعب متابعتها اعمال الحكومة ومحاسبتها عن طريق ممثليها إذا خالفت وعودها وجاءت ببرامجها بصورة مخالفة لما وعدت به⁽³⁾.

1 - المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

2 - لمي طاهر الظاهري وعلي مجيد العكيلي، إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المجلة السياسية والدولية، المجلد ٢٠١٩، العدد ٤١-٤٢، ٢٠١٩، ص ٥٦٧.

3 - منال تشانتشان، المجالات المالية للبرلمان، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٨ / ٢٠١٩، ص ١٠٧.

ثالثاً - بما أنَّ مهمة تنفيذ الميزانية مناصرة بالسلطات التنفيذية؛ فإنَّ من المحبَّذ أن تتاح لها مسألة الاعداد والتحضير فضلاً عن ان ما ينتج عن الاعداد هو التنفيذ، وبذلك تكون هي المدركة أكثر من غيرها مواطن القوة والضعف^(١).

وقد كان للمحكمة الاتحادية العليا الدور البارز في تقييد السلطة التشريعية بما يخص المبادرة التشريعية التي تتمثل بالمبادرة في الإعداد.

ونذكر في ذلك المجال قرارها المشتمل على الإقرار بعدم دستورية الشق الأخير من المادة (٢) في فقرتها (ثانياً / ١٩) لقانون الموازنة العامة لعام (٢٠١٨)، وهذا القرار هو تقييد لمجلس النواب حيث قيده بشأن إضافة شرط ينطوي على اعطاءه الحق في المصادقة على ما يمتلكه مجلس الوزراء بخصوص المشروعات الاستثمارية من ضمانات سيادية، إذ أنَّ البرلمان أضاف شرط موافقته على إعطاء مجلس الوزراء ضمانات سيادية بشأن المشاريع الاستثمارية، وجاء في حيثيات القرار: "توصلت المحكمة العليا الى القرار الاتي:

٢ - بصدد الطعن الوارد على المادة (٢ / ثانياً / ١٩) من قانون الموازنة الاتحادية والتي تنص على (تكون جميع الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب) وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان مجلس النواب إضافة الفقرة الأخيرة - وهي وجوب مصادقة مجلس النواب على الضمانات السيادية - الى مشروع القانون محل الطعن دون اخذ موافقة مجلس الوزراء وان تطبيق هذا النص من شأنه ان يقيد حركة السلطة التنفيذية لصرف المبالغ للمشاريع الاستثمارية ويعتبر ذلك تدخلاً في شؤون السلطة التنفيذية ومخالفاً للمبدأ المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور التي تنص على مبدأ الفصل بين السلطات كما يخالف المادة (٦١ / أولاً) من الدستور اذ ليس من اختصاص مجلس النواب المصادقة على الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية ويمكن لمجلس النواب بالنسبة لصلاحيته بمراقبة السلطة التنفيذية اللجوء الى الوسائل الدستورية لمراقبتها وليس وضع قيد على حركة السلطة التنفيذية باشتراطه المصادقة على الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية لذا تكون المادة المطعون بعدم دستوريته من القانون موضع الطعن مخالفة للمواد الدستورية المتقدم ذكرها مما يقضي بالحكم بعدم دستورية الشق الأخير من المادة المذكورة والمتضمن مصادقة مجلس النواب على الضمانات السيادية.

٣ - بصدد الطعن الوارد على المادة (٥٧ / أولاً) من القانون محل الطعن والتي نصت على (يخصص مبلغ مقداره (٢٨٩,٣١٩,٢٧٢,٠٠٠) دينار (مائتان وتسعة وثمانون مليار وثلاثمائة

^١ - لمى طاهر الظاهري وعلي مجيد العكيلي، إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المصدر السابق، ص ٥٦٧.

وتسعة عشر مليون ومائتان واثنان وسبعون ألف دينار) لنفقات موازنة مجلس النواب توزع كالاتي:
(أ) مبلغ قدره (٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) دينار (ملياري دينار) لنفقات الموازنة الاستثمارية (ب) مبلغ قدره (٢٨٧,٣١٩,٢٧٢,٠٠٠) دينار (مائتان وسبعة وثمانون مليار وثلاثمائة وتسعة عشر مليون ومائتان واثنان وسبعون ألف دينار) لنفقات الموازنة الجارية".

وبموجب النص المتقدم جرى تخصيص مبلغ ملياري دينار لنفقات استثمارية لمجلس النواب وهي تكلف الدولة أعباء مالية دون جدوى أو سبب لهذه الزيادة بالإنفاق وان هذا يتعارض مع احكام المادة (٦٢ / ثانياً) من الدستور لإضافته مبالغ مالية جديدة على مشروع الموازنة دون استحصال موافقة مجلس الوزراء وان ذلك يخالف نص المادة الدستورية الثانية والستين / ثانياً التي اجازت للبرلمان إجراء مناقلة بين فصول الموازنة العامة وأبوابها، بالإضافة إلى التخفيض في مجمل مبلغها، كما أتاح له القدرة على الاقتراح على مجلس الوزراء بالزيادة في إجمالي النفقات عند الضرورة، ولذا؛ فإن المحكمة الاتحادية العراقية العليا ترى تخصيص البرلمان لهذا المبلغ وإضافته على مشروع قانون الموازنة العامة لسنة (٢٠١٨م)، وذلك دون الرجوع إلى مجلس الوزراء لأخذ موافقته مخالف للمادة الثانية والستين / ثانياً من الدستور العراقي وان استحصال موافقة مجلس الوزراء ولجنته الاقتصادية بالتحديد على المشروع الذي تم تخصيص ذلك المبلغ له لا يعني موافقة مجلس الوزراء وفقاً لمتطلبات المادة الثانية والستين / ثانياً من الدستور العراقي؛ الأمر الذي دفع إلى الحكم بأنها غير دستورية... ٥ - بصدد الطعن الوارد على المادة (٧٥ / خامساً) من قانون الموازنة العامة لعام (٢٠١٨) والتي تنص (على وزارة المالية اعتماد الملاك الوظيفي لمجلس النواب والمصادق عليه من قبل مجلس النواب ووفق الجدول ادناه) وهو نص جديد شرعه مجلس يلزم الحكومة باعتماد الملاك الوظيفي لمجلس النواب المبين في الجدول دون عرضه على مجلس الوزراء ولم يستحصل موافقته أو موافقة وزارة المالية على هذا الملا. وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان تشريع مجلس النواب هذا النص دون استحصال موافقة الحكومة ودون التنسيق مع السلطة التنفيذية انسجاماً مع وحدة الملكات في السلطات الثلاث قبل المصادقة عليه وان ذلك يعد مخالفاً للمادة (١٤) من الدستور والمادة (٦١ / أولاً وثانياً) منه لأنه يشكل تمايزاً بين الملكات في السلطات الثلاث دون سند من الدستور مما يقتضي الحكم بعدم دستوريته نص المادة (٥٧ / خامساً) ... لذا وللأسباب المقررة قررت المحكمة الاتحادية العليا:

٣ - الحكم بعدم دستورية المادة (٥٧ / أولاً) من قانون الموازنة الاتحادية لعام (٢٠١٨) والشق الأخير من المادة (٥٧ / ثانياً) الخاصة بتخفيض رواتب أصحاب الدرجات الخاصة والشق الأخير من المادة (٢ / ثانياً / ١٩) الخاصة بوجوب مصادقة مجلس النواب على الضمانات السيادية والمواد

(٥٧ / خَامِسًا) و (٥٨ / أَوَّلًا / ب، ثَالِثًا) و (٥٩ / أَوَّلًا) من قانون الموازنة الاتحادية لعام (٢٠١٨) والغائها للأسباب المبينة إزاء كل مادة من المواد أعلاه...^(١).

نلاحظ من خلال قرار المحكمة الاتحادية العليا هذا بأنها وضعت قيوداً على اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية، وذلك خلافاً للمادة الستين / ثانياً من الدستور العراقي التي منحت الحق في اقتراح القوانين للسلطة التشريعية^(٢).

وهناك قرار آخر تم فيه وضع قيود في مجال اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية، إذ قضت المحكمة الاتحادية العراقية العليا بعدم دستورية ما قدم لها من طعن بخصوص قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم (١٨) لعام (٢٠١٠م)^(٣) والذي تم تشريعه من قبل مجلس النواب، وجاء في حيثيات قرارها على ان "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان المدعى رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (٣٠) لعام (٢٠١٠) لمخالفته لأحكام الدستور. ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة (٤٧) منه وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً الى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرها فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ / أَوَّلًا) من الدستور، وان الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانته المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لأعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذ ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار اليه أعلاه وجد انه كان مقترحاً تقدمت به

١ - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٣ / اتحادية / ٢٠١٨) في (١ / ٧ / ٢٠١٨) منشور على موقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>.

٢ - تنظر المادة (٦٠ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

٣ - قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم (٢٠) لعام (٢٠١٠) منشور في جريدة الوقائع العراقية المرقمة بالرقم (٤١٤٨) لعام (٢٠١٠ / ٣ / ١٥).

لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى 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 دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذ مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠ / أولاً) من الدستور لذا فإن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون المرقم (٢٠) لعام (٢٠١٠) للمادة (٦٠ / أولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه...^(١).

ويمكننا أن نلاحظ في هذا القرار تقييد دور البرلمان فيما رأته المحكمة الاتحادية العليا من التي تضمن قرارها أن تختص السلطات التنفيذية بصياغة مشروعات القوانين، الأمر الذي سيؤدّ إضعافاً لدور مجلس النواب في ذلك المجال.

وإنّ صفوة القول فيما طُرح في هذا المطلب بشأن توزيع الاختصاصات بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يدفعنا الى التأكيد على أن الدساتير المقارنة — موضع الدراسة — وعلى الرغم من منحها السلطات التشريعية العديد من الاختصاصات المهمة في المجالات المالية، إلا انه ذلك الاختصاص يبقى محدود في الجانب المالي، وذلك للاختصاص في الجوانب المالية التي تتفرد بها السلطات التنفيذية، مثل: حقها في المبادرات التشريعية المالية، وبالتالي؛ فإنّ أيدي السلطات التنفيذية قد أطلقت في ذلك الميدان، وذلك بالتوازي من محدودية اختصاصات البرلمان المالية.

وان استثنائ السلطات التنفيذية فيما يخص المجالات المالية يوضح لنا — بجلاء — غياب ضمانات الأمان القانوني نتيجة استحواد الحكومة على وضع القواعد الضريبية، ناهيك عن تقزيم أدوار السلطة التشريعية في هذا المجال؛ وبذلك فإنّ الحكومة ستخضع لتوجيهات السلطات المالية الإدارية ولسيادة الآراء التقنية على حساب رأي مجلس النواب، أي: إنّ الحكومة — بالتالي — لن تقوم بالالتزام بأي توجيهات إلا تلك التي قد وضعتها لنفسها، وذلك وفقاً لمصالحها ومراكزها؛ لأنها على علم مسبق بما أنيط بها من مراحل تمهيدية يركز عليها وضع الملامح العامة للتوجه المالي

¹ - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ منشور على موقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

والضريبي، وعليه سيكون دور البرلمان ضعيف ولا يمتلك مساحة كبيرة في التأثير في هذا التوجيه ويقتصر دوره فقط على المناقشة والتصويت^(١).

وفي ختام هذا المطلب يتبين لنا: (أن لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دوراً كبيراً يهدف إلى إرساء دعائم الأمان القانوني في التشريع المالي؛ وإنَّ ذلك يمكن له أن يتحقق إذا قامت السلطة التشريعية بوضع القوانين الخاصة بالمالية في ضوء اختصاصها المرسوم لها مع حرصها على أن تكون تلك القوانين واضحة وعادلة، في حين يصبح من الواجب على السلطة التنفيذية أن تنفذ تلك القوانين بفعالية وشفافية، وبالتالي يضمن ذلك استقرار النظام المالي وثقة المواطنين والمؤسسات بذلك النظام).

الخاتمة

في الختام، توصلنا من خلال بحثنا لموضوع (دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في تفعيل مبدأ الأمان القانوني في المجال المالي) إلى مجموعة من النتائج والمقترحات:

النتائج

- ١- الأمان القانوني يفترض أن تتعاقد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على تحقيقه فكل من تلك السلطات دوراً جوهرياً في فعاليته وكمال عناصره.
- ٢- لأهمية الأمان القانوني في نطاق التشريعات المالية تضمنت الدساتير العديد من النصوص التي ترسم السياسات المالية للدولة لما تتمتع به تلك النصوص من إلزام لا يمكن الخروج عليه.
- ٣- تباينت الدساتير من حيث منح صلاحيات لبقية السلطات وتحديد دورها في الأمان القانوني فمنها من قيد تلك السلطات ومنها من فوض بشكل متفاوت.
- ٤- تختلف الأنظمة الدستورية من حيث صلاحيات السلطات في تنظيم التشريعات المالية فمنها من يحدد تلك الصلاحيات بشكل صارم دون أي سلطة تقديرية ومنها تكون ضمن محددات مرنة أو يكون تنظيم مشترك بين أكثر من جهة.
- ٥- يظهر من خلال النصوص الدستورية أو نصوص التشريعات المالية أن أغلب التوجهات قد أعطت السلطة التنفيذية دور هام في مجال التشريعات المالية وذلك كون التشريع المالي ذو طابع متغير بشكل مستمر يتوجب فيه ملاحظات تلك المتغيرات سوى من حيث تشريع القانون أم من حيث تعديله. وفق لما يستجد من تقلبات قد تكون متوقعة أو غير متوقعة.

١ - محمد زبون، الامن القانوني للمكلف الضريبي، المصدر السابق، ص ٣٥٥.

٦- ان تعدد السلطات المتخصصة في التشريعات المالية هو نوع من السعي لتحقيق التكامل التشريعي في النطاق المالي وتعدد الوسائل القانونية التي تستهدف الأمان القانوني.

٧- من اهم التشريعات المالية والتي لها دورا محورياً في تحقيق الأمان القانوني هو قانون الموازنة حيث يعتبر البيئة المالية لكل دولة تمارس من خلال محدداته الأنشطة الاقتصادية والنقدية حيث يرسم من خلالها الخطوط العريضة للكيان المالي للدولة خلال فترة زمنية معينة.

المقترحات

١- ضرورة ادراج مادة دستورية خاصة بالأمان القانوني بشكل صريح لكي يتمتع هذا المبدأ بالحماية الدستورية وابطال اي نص يتعارض معه لكي يتم تحقيق الغرض المنشود منه وهو حماية حقوق الافراد المالية

٢- تتطلب الضرورة منح المرونة في تحديد اختصاص السلطات التشريعية والتنفيذية، بما يسمح بوضع استثناءات تتعلق بالتفويض بشروط معينة، حيث يجب تقديم مبررات لمنح هذا التفويض. ويُعتبر المشرع الفرنسي مثلاً على ذلك، إذ منح هذا التفويض بمقتضى نص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي النافذ منذ عام ١٩٥٨، وكذلك المشرع المصري في المادة ١٢٤. إن انحصار الاختصاص يعرقل عمل السلطات نتيجة الظروف المستجدة، وقد لاحظنا ذلك في الواقع العملي في العراق، حيث تم الخروج عن انحصار الاختصاص في ظروف عديدة.

المصادر

الكتب

- ١- ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨، ص ١١٣.
- ٢- رمضان صديق، أصول القانون الضريبي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٠، ص ٤٢.
- ٣- وائل منذر، ضعف دور مجلس النواب في المجالين المالي والاقتصادي دراسة في الوظيفة التشريعية، دار البيارق للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩، ص ٥.

الرسائل والاطاريح الجامعية

- ١- احمد يحيى عبد عباس، مدى التزام السلطة التنفيذية بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الامام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة، قسم القانون، ٢٠٢٢، ص ٨٠.
- ٢- لقاء عبد السادة جالي، الامن القانوني للمكلف الضريبي، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٢٠، ص ٧٤.
- ٣- سحر هاتف محمد، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١، ص ١٧.
- ٤- منال تشانتشان، المجال المالي للبرلمان، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٨/٢٠١٩، ص ١٠٧.
- ٥- محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الكوفة، الى مجلس كلية القانون، ٢٠١٠، ص ١٧٥.
- ٦- محمد زبون، الأمن القانوني للملزم بأداء الضريبة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاضي عياض مراكش، كلية القانون، الجزائر، ٢٠١٨/٢٠١٩، ص ١٢١.

البحوث والمقالات العلمية

- ١- راند ناجي احمد الجميلي، عيب اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاص السلطة التشريعية في الشؤون الضريبية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢٠، ٢٠١٧، ص ٣٠٨.
- ٢- راند ناجي احمد وإسماعيل فاضل حلواص، تفويض الاختصاص الضريبي ومدى ملائمته للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دراسة قانونية مقارنة، مجلة الدراسات حول فاعلية القاعدة القانونية، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٤٢.
- ٣- سناء محمد سدخان وسرى وعد فالح، حدود التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في قانون الموازنة العامة، مجلة الحقوق-جامعة النهدين، المجلد (٢٥)، العدد (٢٢)، ٢٠٢٣، ص ١٧٣.
- ٤- لمى طاهر الظاهري وعلي مجيد العكيلي، إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المجلة السياسية والدولية، المجلد ٢٠١٩، العدد ٤١-٤٢، ٢٠١٩، ص ٥٦٧.

الدساتير

- ١- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥



٣-الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

القوانين

١- قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية

المرقمة بالرقم (٤١٤٨) لسنة ٢٠١٠/٣/١٥.

٢- النظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٢٣).

٣- قانون استيراد وبيع المنتجات النفطية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٦.

القرارات القضائية

١- قرارات المحكمة الاتحادية العليا منشورة على الموقع الإلكتروني:

<https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>