



رقابة الملاءمة وتطبيقاتها في التشريعات المالية والاقتصادية

دراسة قانونية قضائية فقهية مقارنة

م.م. عرنان فاضل بارة أ.م.و. سناء محمد سرخان

كلية الحقوق جامعة النهدين

الكلمات المفتاحية

الرقابة على دستورية القوانين، الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، رقابة الملاءمة على السلوك السلبي للمشرع، رقابة الفراغ التشريعي، رقابة الامتناع التشريعي، رقابة الاغفال التشريعي. رقابة الملاءمة على السلوك الايجابي للمشرع رقابة التناسب التشريعي، رقابة الانحراف التشريعي .
النظام المالي والاقتصادي، المقومات المالية والاقتصادية، تنظيم الحقوق والحريات والمقومات المالية والاقتصادية، تنظيم التشريعات المالية والاقتصادية .

Key words:

1- constitutional oversight, oversight of the discretionary power of the legislator, the foundations of convenience, discretionary power and the pillars of legislation, suitability control, control of the legislator's negative behavior, control of legislative void, control of abstinence, oversight of negligence, legislative control of positive behavior, control of proportionality, control of legislative deviation.

2- the financial and economic system, the financial and economic components, the regulation of rights, freedoms and the financial and economic foundations, the regulation of financial and economic legislation

المستخلص

تنصب هذه الدراسة على بحث رقابة الملاءمة وتطبيقاتها في التشريعات المالية والاقتصادية - دراسة مقارنة - فقهية قانونية قضائية، ذي أبعاد نظرية وتطبيقية.

تعد رقابة الملاءمة أحد جناحي طائر الدستورية في القضاء الدستوري و أحد أهم ضرورات و ضمانات الامن التشريعي و القضائي و مرتكزاته، فإذا كان رقابة الملاءمة متصوراً بسطها على التشريع عامة فلها خصوصية تبدو أكثر جلاءً وأهمية وأكثر أثراً في الحياة العلمية والعملية في جنبه التشريعات المالية والاقتصادية .

بالرغم من وجود السلطة التقديرية للمشرع لاختيار ما هو ملائم من التشريعات وفقاً لسياسة تشريعية ملاءمة ووفقاً للاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الا أنه قد يغفل في أحيان ويمتنع في أخرى رغم وجود موجبات دستورية بالحل التشريعي ولكن



ما الحل في عدم وجود الموجهات الدستورية بالتدخل التشريعي رغم الحاجة القانونية والقضائية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية في فضاء الفراغ هل يبقى قاضي الملاءمة عاجزاً عن أيلام الحل القضائي أمام الفراغ هنا يتدخل قاضي الملاءمة في إيجاد الحل القضائي لسد منطقة الفراغ لكن من خلال موجهات و قواعد أسناد توجه بالحل القضائي معدة سلفاً للمعالجة والتطبيق، في هكذا حالات لا ان يحل ارادته محل أرادة المشرع ، والنظام القانوني والقضائي العراقي والمقارن يقومان بدور اساسي وبارز في تثبيت أسس الرقابة القضائية في وقتنا الراهن بعد التغيير الكبير في دعائم ونظام الدولة القانونية الحديثة والأسس التي يقوم عليها النظام القانوني والقضائي، ولاسيما في جنبه الشؤون المالية الاقتصادية .

باتت رقابة الملاءمة في الشؤون المالية والاقتصادية حتمية ولازمة لا بد منها لتوسيع نطاق الرقابة الدستورية ، وأصبح لا بد من الاعتراف بها وقد دلت على وجودها الكثير من الشواهد في التطبيقات القضائية والوقائع القانونية و الفقه القانوني والقضائي، ونحن إذ نشير إلى مظاهر وتطبيقات رقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية و نركز عليها دراستنا بعمق وتأصيل هذا لاحتماالية وقوعها بنسب تفوق غيرها من التشريعات الأخرى، لذا أختارنا صياغة دراستنا تحت العنوان المذكور وتخصيصها تحديداً في التشريعات المالية والاقتصادية لما لهذه التشريعات من دور في صنع السياسة التشريعية وأثرها وتأثيرها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفي نمو ورفاهية الدولة والفرد والمجتمع.

Abstract

This study focuses on the examination of the control of the mullahs and their applications in financial and economic legislation - a comparative study - judicial jurisprudence, with theoretical and practical dimensions .As the control of convenience in financial and economic affairs has become inevitable and necessary to expand the scope of constitutional control, and it has become necessary to recognize it and has shown that there is a lot of evidence in the judicial applications and legal facts and jurisprudence, and we refer to the control of appropriateness and its applications in financial and economic legislation and focus our study in depth and root this for the possibility of it occurring in proportions beyond others. From other legislation, we have chosen to draft our study under the title mentioned and allocate it specifically in financial and economic legislation because of the role of this legislation in the making of legislative policy and its impact and impact on economic, social and political affairs and in the growth and well-being of the state, the individual and society ،and if we assume a debate- perhaps ask :What are the most prominent aspects of the financial and economic legislation on which we have focused our study . ؟The answer to this is the following :the elements of economic rights and freedoms that are derived from freedom, the right to work, freedom of contract, freedom of ownership, and all that is derived from those ،including



intellectual rights and freedoms ‘the right and freedom of trade, industry and agriculture, and the financial components ‘and the most prominent theoretical and practical applications of the general budget law and its branch ‘not to mention the tax and fee legislation .Chapters: Chapter 1: Definition of Appropriateness Control in Financial and Economic Legislation and Chapter II : Aspects of Control of Convenience over The Void and Negative Behavior of the Legislator in Financial and Economic Legislation ‘Chapter III :Aspects of Appropriate Ness Control on the Positive Behavior of the Legislator in Financial and Economic Legislation, and then we concluded all this with a conclusion in which we outlined the most prominent findings and recommendations of the researcher .

مُقَدِّمَة

تمثل رقابة الملاءمة أقصى مراحل التطور الذي وصلت اليه الرقابة الدستورية على التشريعات عموماً وبوجه خاص المالية والاقتصادية، وتستند فكرة الملاءمة أساساً على ما يتمتع به المشرع أو الإدارة من سلطة تقديرية في ممارسة نشاطها، وبما تتضمنه من حرية اختيار أفضل الحلول والخيارات وأكثرها ملاءمة في اتخاذ العمل التشريعي أو الإداري وحتى القضائي. إذ أضحت من المسلمات القانونية والقضائية والفقهية بأن يكون للمشرع أو الإدارة وكذلك للقاضي سلطة تقديرية فضلاً عن السلطة المقيدة، لحماية بنيان الدولة القانونية من ناحية ومواكبة طبيعة الحياة والوقائع والمتغيرات التي تتطور بصفة دائمة ودورية من ناحية أخرى، ومناطق كليهما يكمن في العلاقة الدستورية ونتيجة تحول دور الدولة الاقتصادي من الحارس إلى الدولة المتدخلة مروراً بدولة الرفاه وصولاً إلى الدولة الضابطة. مما يدفع المجتمعات من حين لآخر إلى تكيف أنظمتها مع هذه التطورات، ولأجل تحقيق التكامل التشريعي بالقضائي، وما تتسم به القواعد الدستورية بوجود موجبات وقواعد أسناد من خلال قوالب تنصف بالجزل والايجاز والمرونة لتستوعب كل ظروف الزمان والمكان والاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. أن الهدف من طرح رقابة الملاءمة هي توسيع نطاق الرقابة على دستورية القوانين، والتي تعد أحد أهم ضمانات كفالة الحقوق والحريات العامة والخاصة وحمايتها وتحقيق التوازن بين الاعتبارات والمصالح الخاصة والعامة والمعتبرة ومما ينعكس على حماية النظام العام الدستوري من جهة، ومن جهة أخرى حماية النظام العام المالي والاقتصادي، تحقيقاً للتكامل القانوني والقضائي بتوفير بيئة قانونية وقضائية آمنة والسعي لتحقيق الجودة الشاملة في التشريعات والاحكام القضائية والتطور المؤسسي للمؤسسات الدستورية .

أن الدولة القانونية الحديثة في الآونة الأخيرة. قد شهدت تطورات عديدة، التي أثارَت بالتبعية العديد من المشاكل التي تحتاج للكثير من الدراسات، سواء لفهم وتحديد هذه المشاكل أم المحاولة طرح الحلول المناسبة لها. ولعل أهم هذه المشكلات، بل وأكثرها دقة على الإطلاق هي تلك المتعلقة برقابة المحكمة الدستورية على السلطة



التقديرية للمشرع (الخيار التشريعي) ذلك على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكل البيئة الطبيعية للإخلال بالتوازن الدستوري فضلاً عن إهدار الحقوق والحريات الأساسية للأشخاص. إذ إنّ رقابة المحكمة الدستورية على دستورية القوانين هي قضاء وتشريع في أن واحد، فقاضي المحكمة الدستورية يقضي ويشرع من خلال أرساء مبادئ القانون وأحكام القضاء مستعيناً بوسائل قاضي الملاءمة وسلطاته ومرجعياته ناهيك عن وسائله في التفسير والتكييف والاجتهاد والتطويع والانشاء الابداعي والخبرة بالاستعانة باللجان الفنية والاستشارية لاسيما في الشؤون المذكورة أعتمد الباحث منهج البحث التحليلي والمنهج الوصفي المقارن، في بحث هذا الموضوع، لكونهما المنهجين الأكثر ملائمة لطبيعة الموضوع وفي التوصل إلى النتائج المتوخاة منه، مع الاخذ بالحسبان بأنه لا يوجد تطبيق أو نظام دستوري أو قانوني مالي أو اقتصادي أنموذجي إذ طرقت بأشكال مختلفة في ظل ظروف مختلفة، ومن ثم تعددت التطبيقات وتنوعت خاصة في الجوانب الاقتصادية والمالية . نظراً للطابع المزدوج للبحث (النظري والتطبيقي) فسيكون تقسيم هذا البحث على مبحثين نعالج في الأول مفهوم رقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية، والثاني التنظيم الدستوري والتشريعي في الشؤون المالية والاقتصادية، ثم نختم ذلك كله بخاتمة نبين فيها أبرز ما توصل إليه الباحث من نتائج وتوصيات... والله ولي التوفيق...

المبحث الأول: مفهوم رقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية

وجد مفهوم رقابة الملاءمة صدقاً وواقعاً-عملياً ونظرياً- وكانت الحاجة ماسة إلى تأصيل فكري يميزها عن سائر الأفكار الدستورية الأخرى. وتمثل رقابة الملاءمة مفهوماً غير تقليدي في رقابة المحكمة المختصة على دستورية القوانين التي تسنها السلطة التشريعية المختصة، وكونها ضمن رقابتها على دستورية القوانين مما يستدعي إخضاع السلطة التقديرية للمشرع للرقابة الدستورية لأنّ الدستور هو المظلة التي تستند إليها أحكام عدم الدستورية سواء بسواء في جنبه المشروعية أم الملاءمة، إذ باتت خيار تشريعي وحل قضائي ومطلب سياسي واجتماعي واقتصادي لبلوغ تكامل الامن التشريعي والقضائي وتحقيقاً للهدف المنشود جودة التشريعات والاحكام القضائية في جنبه الشؤون المالية والاقتصادية ناهيك عن التطوير المؤسسي للمؤسسات الدستورية. والرقابة المذكورة ذات مدلول خاص ومحدد عند اقترانها بدائرة التشريعات المالية والاقتصادية، إذ تتصف بأنها الأكثر تعقيداً من الناحية الفنية لارتباطها بالعديد من الجوانب المالية والاقتصادية والعلوم المرتبطة بها فضلاً عن صلتها بالجانب الدستوري إذ يعالج الدستور الجوانب المالية والاقتصادية بشي من الخصوصية من الناحية الشكلية والموضوعية، وبرهان ذلك ظاهرة دسترة الشؤون المالية والاقتصادية، ومبدأ سيادة القانون في الشؤون المذكورة آنفاً، والتي منها على سبيل المثال لا الحصر قواعد فرض الضرائب والرسوم والاقتراض وأحكام الموازنة وملحقاتها ومناقلاتها والحساب الختامي ورسم السياسة المالية والاقتصادية وتوزيع الاختصاصات الاتحادية والاقليمية



والمشتركة وغيرها، وتأسيساً على ما تقدم يتطلب تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نتطرق في الأول: معاني رقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية، ونبحث في المطلب الثاني: التنظيم الدستوري والتشريعي للشؤون المالية والاقتصادية.

المطلب الأول: معاني رقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية

من خلال تفكيك عنوان بحثنا وما يشتمل عليه من معانٍ نبهت لُغةً، وتشريعاً ومن ثم قضاءً ولأجل الوصول للمعنى الاصطلاحي القانوني (الفقهي)، وفقاً لمنهجية البحث العلمي القانوني، ولمتطلبات ما تقدم اقتضى تقسيم هذا المطلب على فروع عدة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي لرقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية

أولاً / المعنى اللغوي لرقابة الملاءمة :

المعنى اللغوي "للرقابة" : وردت كلمة الرقيب في القرآن الكريم في سور عدة: (إن الله عليكم رقيباً) الرقيب اسم من أسماء الله الحسنى وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، (أنت الرقيب عليهم وأنت على كل شيء شهيد) والرقيب اسم مصدره رَقِبَ رقيباً ومعناها الحراسة، وتعني المحافظة على الشيء وصونه، وتأتي كلمة الرقابة بمعنى الحراسة والرصد والمحاذاة فالله سبحانه وتعالى رقيب لأنه يحفظ على العباد ويقال راقب الله تعالى، أي خافه وخشيه وفلاناً لا يراقب الله أي لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه المعصية (١).

المعنى اللغوي للملاءمة : مشتقة من المصدر لاعم (٢)، وملاءمة الشيء، بمعنى أصلحه وجمعه، ولاعم الشيء أي وافقه، ولاعم بين الخصوم، أصلح بينهم، ويقال لاعم بين الشيين، أي جمع بينهما ووفق، ولاعم الأمر، ولاعم فلاناً، بمعنى وافقه، والتأم الشيء: أي انضم والتصق، وتلاءم الشيطان، أي اجتمعاً واتصلاً، وتلاءم الكلام أي اتسق وانتظم، ولاعم بين القوم ملاءمة، أي أصلح وجمع، وإذا اتفق الشيطان فقد التأم، وفي الحديث: ((ليتزوج الرجل لمته)) أي مثله وشكله (٣).

ثانياً المعنى الاصطلاحي لرقابة الملاءمة:

المعنى التشريعي لرقابة الملاءمة في الشؤون المالية والاقتصادية : لم يورد المشرع العراقي (٤) والمقارن تعريفاً محدداً للملاءمة ورقابتها(٥)، إذ لم يعالج أو يضع لها تعريفاً بشكل مستقل بوصفها أحد المسائل التي تثير الطعن بعدم الدستورية لأنها تنضوي تحت مظلة الشرعية الدستورية ومرد ذلك أن المشرع عند سنه للقوانين أياً كان موضوعها فإنه غالباً يترك تحديد التعريفات والماهيات للفقهاء، ويبين العموميات ولا يخوض في الجزئيات، على خلاف العادة أن المشرع في النظام القانوني المعاصر يشير في بادئ بدء كل تشريع الى ((يقصد بالمصطلحات والمعاني الآتية... التالي...)). وأنه ليس من المنطقي أن السلطة التشريعية هي من تضع المحددات لنفسها وإنما ذلك من صميم دور السلطة التأسيسية، والضامن لها بشكلها النظري الوثيقة الدستورية



وجانبها العملي المحكمة الدستورية كما أنه ليس منطقياً أن توصم السلطة التشريعية بتشريعاتها بعدم الدستورية وتضع تعريفاً لذلك، كما أنه ليس من مهام المشرع وضع التعاريف وهو أمر يكشف عنه فقه القانون والقضاء، وهو ما استقرت عليه الأنظمة المقارنة إذ تقضي أن الدستور وفقاً للموجهات الدستورية قد فرض التزاماً على المشرع بأخذ مواقف معينة فليس له أن يحد عن هذا الالتزام مرتكزاً على سلطته التقديرية . إذ وردت كلمة البت في شرعية نص قانوني أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات (٦) فإن كلمة شرعية تعني خضوع القانون لاحكام الدستور من الناحية النظرية ومن الناحية العملية لأن كلمة الشرعية تسحب على الملاءمة وهذا يعني ان المحكمة الاتحادية تملك مراقبة النصوص القانونية المخالفة لاحكام الدستور موضوعاً وشكلاً كما تملك مراقبة النصوص القانونية التي تحتوي على نقص أو أهمال للاحكام من نواحي التنظيم التي تجعل من هذا النص غير مطابق للشرعية الدستورية ومن ثم تحققت المخالفة الدستورية الضمنية والاخلال بالتشريع وهما محلاً للرقابة القضائية (٧)، وتأسيساً على ماتقدم لم يجري تعريف الملاءمة ورقابتها ولم يصرح بها تشريعياً فليس من اختصاص المشرع وضع التعريفات والماهيات بل تأتي على شكل ظواهر ومظاهر دستورية و بإمكان المحكمة الاتحادية العليا في العراق فرض أو بسط رقابتها على السلوك السلبي والايجابي للمشرع (مسلك المشرع الإيجابي والسلبي) . ولا بد من الإشارة أن كلاً من المشروعية والملاءمة جنباً إلى جنب تقع تحت مظلة الدستورية .

٢- المعنى القضائي لرقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية :-

أن أحكام المحكمة الاتحادية في العراق والدستورية المقارنة تقطع بالأعمال الحقيقي لمضمون هذه الفكرة، وأن لم تستخدم الاصطلاح صراحة على ماسياتي في موضعه (٨) ونستطيع القول: إنه لا وجود لها على الرغم من وجود العديد من الحالات والوقائع القانونية التي تشير وتدل عليها، والتي يمكن أن نعدها تطبيقاً من تطبيقات الملاءمة ورقابتها في الشؤون المالية والاقتصادية وغيرها من الشؤون الأخرى فالمتتبع لقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق لا يجد أي إشارة إلى الفكرة السابقة (٩) ولعل ذلك راجع في تقديرنا: إلى حياد المحكمة والتزامها بالدستور، ولم تتطرق الاخيرة بشكل صريح إلى اختصاص المحكمة الدستورية بممارسة هذا النوع من الرقابة، وربما لعدم وضوح وضبابية رسم خارطة الحدود الدستورية للسلطات العامة، أو لوجل المحكمة الاتحادية من أثارته خشية انجرارها إلى ميدان الصراع السياسي، أو لأن المحكمة المذكورة تُمارس رقابة تقليدية "كلاسيكية" وعدم التجديد والتحديث في الاتجاهات القضائية المعاصرة، والتزامها بقواعد التفسير الكلاسيكية التي تدعو إلى عدم امتداد رقابة القضاء الدستوري إلى بواعث التشريع ومدى ملاءمته". وناهيك أن الملاءمة تأتي في شكل ظواهر ومظاهر مما يصعب معها وضع تعريف قضائي محدد، ونحن إذ نعتقد أن ثمة أسس فلسفية تستدعي مؤسسات المراجعة القضائية الدستورية في بسط رقابتها على هذا النوع من سلطة المشرع، وأهمها: ضمان الدستورية وتكامل الامن التشريعي



بالامن القضائي، وتفعيل الديمقراطية الحديثة وأصلاح النظام السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي، وحماية الحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها الدستور ولاسيما في الشؤون المذكورة، وتأسيساً على ماتقدم على مؤسسات المراجعة الدستورية السياسية والقضائية أن تبسط رقابتها على جميع أركان التشريع وعناصره سواء بسواء بغض النظر عن طبيعة سلطة المشرع بصدها تقديرية أم مقيدة . وأن الضرورة باتت ملحة بإضافة مادة إلى قانون المحكمة الاتحادية العراقية تبيح لها أن تفرض رقابتها على السلطة التقديرية للمشرع .

٣- المعنى الفقهي لرقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية :

بعد الاطلاع على جل كتابات الفقه القانوني والقضائي والاجماع على قواسم مشتركة للتعريف نوجزها بالآتي: تعني توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والموضوع الذي يصدر فيها. وفي مجال التشريعات تعني الملاءمة : توافق التشريع مع توقيت صدوره والظروف والاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يصدر فيها. والاصل أن المختص بأصدار القرار أو التشريع يتمتع ب سلطة تقديرية (١٠) في هذا المجال وهو الذي يقرر فعلاً إذا كان من الملاءم إصداره، أو عدم إصداره على الاطلاق، فهو من يختار الوقت الملاءم لإصداره، وإذا ما استقر على التوقيت الملاءم لإصدار القرار أو التشريع فهو من يقرر أنه مناسباً أو موافقاً لظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهي عبارة عن الأداة القانونية (العمل والواجب والنشاط والتدخل والحل) القانوني وظروف واعتبارات المحيطة بها باستخدامها. وقد لا يتدخل المشرع ويسلك سلوك سلبي- امتناعاً أو أغفالاً -، مخلفاً منطقة فراغ تشريعي. فيأتي دور الحل القضائي للملاءمة من خلال الموجهات الدستورية وقواعد الأسناد(١١). ولم نلحظ وجود تعريف لرقابة الملاءمة كمصطلح مستقل جامع مانع ينعقد عليه اجماع الفقه القانوني(١٢)، بل راح كل معرف له يدلو ببلوه حياله ودون التطرق لرقابتها على اعتبار ان الأخيرة تنضوي تحت مظلة الرقابة الدستورية وتتسم بنفس السمات الا أن ما يميزها أنها تمتاز بالمرونة والاحتراف والتخصصية والتوغل في عمق النظام العام الدستوري ومقوماته المالية والاقتصادية على وجه التحديد فهي ليست رقابة مطابقة ومخالفة صريحة وإنما هي رقابة ذي عمق دستوري واقتصادي يستنبطها قضاء الملاءمة في تطبيقاته العلمية والعملية، وإذا كان ولا بد ولضرورات الدراسة البحثية العلمية القانونية أن نضع تعريفاً لرقابة الملاءمة ، في التشريعات المالية والاقتصادية وأن نصوص لهذه الدراسة تعريفاً من لدنا فنعرّفها بالآتي: هي رقابة دستورية سابقة أو معاصرة أو لاحقة ترقب أو تتولى مهمة فحص أحكام ومبادئ دستورية منصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، لها من الأهمية إذ لا يمكن للمشرع العادي ان يغفلها أو يزيغ عنها عند تشريعه للقوانين المالية والاقتصادية، وكذلك لا يمكن للقاضي الدستوري ان يتجاهلها عند اقامة الدعوى الدستورية طعناً بانتهاكها امامه. ولكن قد يصعب معها الجزم بانتهاكها للدستور، لأنها



تعد محل خلاف بين التطبيق الحرفي الجامد للنص الدستوري وبين التطبيق المرن الذي يعطي للنص مساحة من الملاءمة للوقوف على نوايا المشرع عند تشريعه لهذا القانون، فالمسألة تخضع لقناعة القاضي ولسلطته التقديرية في اغلب الاحيان وقد يكون ملزماً بتطبيق حرفية النص الدستوري إن وجد مخالفة لا يمكن ان يساوره الشك تجاهها. وهي حالات وظواهر ومظاهر. وعلى قاضي الملاءمة الا يهملها والا عد عمله انتهاكاً وانكاراً للعدالة فعمل قاضي الملاءمة ليس تطبيقي وأنما أنشائي وأبداعي وتطويعي يطوع كل ملكاته العلمية والعملية فهو لا يتعامل مع نصوص صماء جامدة وعمله ليس كعمل القاضي العادي لا ولا، وأنما يبرز دوره من خلال ملاءمة تطويع النصوص والاجتهاد والتكييف والتفسير لتحقيق التكامل بين الامن التشريعي والقضائي وحفظ التوازن للنظام العام الدستوري ومقوماته المالية والاقتصادية والحقوق والحريات ولاسيما منها في التشريعات المالية والاقتصادية(١٣). فالتشريعات المالية والتي تتمثل بالموازنة العامة وما يتخلها وما يتفرع منها من ايرادات عامة ونفقات عامة وحساب ختامي. وعلى وجه الخصوص تشريعات الضرائب والرسوم وأما التشريعات الاقتصادية وهي الكل التي ينضوي تحت مظلتها النظام المالي الجزء والتي تمثل من وجهة حق ومن وجهة أخرى حرية وهي (حرية وحق العمل، وحرية وحق التعاقد، وحرية وحق التملك، وما يتفرع عن تلك الحقوق والحريات الثلاث الأساسية من حقوق وحريات في شتى المجالات والشؤون كالتجارة والصناعة والزراعة وجميع القطاعات الأخرى سواء العامة والخاصة الداخلية والدولية حتى تصل إلى أقصاها، كحقوق الملكية الفكرية ناهيك عن الحقوق والحريات الأخرى المتداخلة معها كالحقوق الأساسية الاجتماعية فغالباً ما تنص الدساتير على تداخل الحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، على خلاف التوجه الحديث الذي اعتمد فيه الصائغ والمشرع الدستوري أساس الفصل بينهما واطلق عليها المقومات الاقتصادية، وعليه نستخلص من كل ما تقدم أن المشرع يملك سلطة تقديرية في اختيار التشريع الملاءم لكل الظروف، وأن المخالفة الدستورية التي يمكن أن تعتري النص التشريعي لا يمكن أن تكون واضحة، إذ تشمل مخالفة التشريع الضوابط الدستورية المقيد له، وأن القانون يكون مخالفاً للدستور في مضمونه ليس فقط عندما يخرج عن القاعدة الدستورية، وإنما يعدّ مخالفاً متى أخطأ المشرع في تقدير الأوضاع الظرفية والاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي أقام عليها حله القانوني، وهنا يبرز دور قضاء الملاءمة في إيجاد الحل القضائي على وفق الشرعية الدستورية بمفهومها الواسع تجعل من كل عمل قانوني خاضعاً للرقابة حتى في زاوية السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطات العامة، ولا وجود لمفهوم السلطة المطلقة، ولذلك فإنّ المشرع هو الآخر يخضع في نطاق سلطته التقديرية لرقابة القاضي الدستوري .



الفرع الثاني: الأسس الذاتية لرقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية
ترجع أسس رقابة الملاءمة إلى أصول ذي أبعاد فلسفية فقهية أو قانونية أو قضائية، على النحو الآتي:-

أولاً: أساس رقابة الملاءمة في فلسفة الفقه :

١- أساس رقابة الملاءمة في فلسفة الفقه القانوني: تعد فكرة الغلط البين في التقدير والتي تمثل- في الواقع - الأساس الفلسفي الفقهي- حداً جديداً على السلطة التقديرية للسلطة إذ تساهم في توسيع الشرعية بمعنى أن التكيف والتقدير والاجتهاد والتفسير والتطويع والانشاء والابداع وأيلام الحل القضائي هي وسائل الرقابة القضائية للرقابة المذكورة، ليس على كنها ولكن على الغلط الذي يشوبها. إذ أن رقابة الملاءمة تمثل أقصى صور التطور في الرقابة على (الخطأ الظاهر-الغلط البين)(١٤) الذي قد يشوب التشريع أو القرار وهي الأساس الفلسفي الفقهي لما ينضوي تحت مضمون مظاهر رقابة الملاءمة إلا أن أمر تحديد مفهومها أوكل إلى فقه القانون وتحديداً فقه القضاء الإداري ثم الدستوري.

وهنا نتساءل: كيف يمكن للقاضي وهو غير اختصاصي أن يرى غلطاً جلياً لم يره المختص؟ ثم نقدم الإجابة في أن الغلط الجلي يكمن في الحقيقة في تجاوز عتبة معقولة متسامح بها، وبذلك تحتفظ السلطة بحريتها بالتقدير غير الخاضعة لرقابة القاضي وتنتقل إلى الكيفية، بما هو غير مقبول في دولة القانون. وهكذا تكون رقابة الغلط الجلي رقابة الكيفية أي التشريعات أو القرارات الشاذة تماماً والمخالفة للقواعد كلياً (١٥). وإن الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد القضاء خطأ مرتكب من السلطة في تقديرها. عندما تترخص بتقديرها في تأسيس خياراتها، للحل التشريعي (القانون) أو التنفيذي (القرار) أو القضائي (الحكم)، والذي تثبت جسامته بما لا يدع مجالاً للشك (١٦).

٢- أساس رقابة الملاءمة في فلسفة الفقه القضائي :-

صفوة القول: ان التزام المشرع باختيار أفضل الخيارات والحلول ملاءمة لن يتحقق الا من خلال رقابة جادة وفعالة يمارسها رقيب الملاءمة على ذات التقدير وأن هذه الرقابة هي الضمان الوحيد لعدم الجنوح بالسلطة التقديرية الى سلطة استبدادية، وفي كلمة واحدة، فالرقابة على تقديرات المشرع هي المعايير المميزة للسلطة التقديرية عن المطلقة. فالرقابة على الملاءمة، هي تعبير عن العلاقة التبادلية بين السلطات العامة والتي تقوم على اساس من التوازن والتعاون والتكامل وليس الفصل العقيم، وعليه يمكن القول: أن للرقابة الدستورية التي يعملها القاضي الدستوري مضمونين: يتعلق الأول: باختصاص المشرع الأصيل في ممارسة اختصاصه الدستوري، فإن لم يقف بهذا الالتزام الدستوري وسم سلوكه بمسلك المشرع السلبي الخاضع لرقابة القاضي الدستوري. أما المضمون الثاني: فيتعلق بجوهر سلطة التشريع التي يتمتع بها المشرع، وهي سلطته في "تقدير الحلول القانونية المتراحة التي يختارها عند تنظيم حالة قانونية معينة، فإذا كان المشرع وانطلاقاً من سلطته التقديرية يملك حرية المفاضلة بين البدائل



الموضوعية المعروضة عليه لاختيار أنسبها للوفاء بمتطلبات المسألة محل التشريع، إلا أنه ليس مطلق التقدير، إذا يخضع تقديره لرقابة القاضي الدستوري، وعليه يمكن القول: أن للرقابة الدستورية التي يعملها القاضي الدستوري للتحقق من مدى ملاءمة القواعد التي يقرها للأغراض التي أستهدفها، وعلى ذلك لم يعد المشرع حراً في التقدير إلا بشرط أن يكون تقديره غير مشوب بعدم الملاءمة وإن لا يكون واقع في غلط بين في التقدير (١٧)، فإذا تبين لجهة الرقابة أن تقدير المشرع قد شابه عدم ملاءمة يمكن أدراكه بسهولة من دون حاجة لمتخصص بطل القانون وحق نقضه . ويمكن للقاضي الدستوري أن يكشف غلط المشرع البين بالرجوع إلى أركان التشريع واسبابه ومدى موافقة دواعيه مع الأغراض التي استهدفها. ويمكن الحصول على هذه المعلومات من خلال الموجهات الدستورية ومدى التزام المشرع بأحكام ومبادئ الدستور أو مراحل إعداد القانون، المتعلقة بالأعمال التحضيرية وتقارير اللجان، وكذا المناقشات البرلمانية التي لا شك انها حتما ستكشف تداعيات وأثار النص التشريعي ومدى ملاءمته للجماعة التي سيحكمها، بدءاً من الاعداد والإقرار وحتى المصادقة والنشر. وهنا يمكن للقاضي الدستوري أن يكشف الغلط البين الذي اعترى القانون محل الطعن بعدم الدستورية بسبب الغلط البين في تقدير المشرع. وكل هذه العناصر تعدّ الأسس المرجعية التي تستند عليها هيئة الرقابة عند محاولتها تساند الأدلة في الإثبات وتسبب الغلط البين في التقدير المعيب بأحد مظاهر عدم الملاءمة، متى اصطدم التقدير بإحدى المبادئ الدستورية التي يلزم المشرع باحترامها (١٨)

ثانياً: الأساس القضائي لرقابة الملاءمة في التشريعات المالية والاقتصادية: السؤال المفترض: هو كيف جرى اعتماد القضاء الدستوري هذا الأساس عند بسط رقابته على تقدير المشرع؟ وللإجابة على هذا التساؤل من خلال نصوص الوثيقة الدستورية (١٩) مارست المحكمة الاتحادية الأمريكية رقابة الملاءمة خلال المدة من (١٨٩٠ - ١٩٣٧) بصورة واضحة وجليّة استناداً إلى التعديل الرابع عشر والخامس عشر وقد ساعدها على ذلك مطالبة الرأي العام بتوسيع نطاق رقابته في تلك المدة خوفاً من التشريعات الثورية التي توقع الجميع صدورها بكثرة بعد انتهاء الحرب الأهلية التي كادت أن تعصف بالاتحاد مما دفع الجميع للعمل على تقويته وتوسيع سلطاته، بالإضافة لمطالبة الرأسماليين والمحافظين للمحكمة بتطبيق الوسائل القانونية السليمة لحماية مصالحهم الاقتصادية ضد أي تصور نحو الاشتراكية تدفع الأضرار التي سببتها منافسة الدولة لهم في النشاط الاقتصادي (٢٠). وأما عن رقابة ملاءمة القوانين أمام المجلس الدستوري الفرنسي أن منطق رقابة الملاءمة يظل حاضراً بوضوح من خلال أسلوب صياغة القرار (٢١)، لاسيما الموازنة بين تنظيم المشرع لتلك الحقوق والحريات من ناحية وعدم أهدارها من ناحية أخرى، كما أن - رقابة الملاءمة - تعد أمراً محتوماً ولا مفر منه بالنظر لطبيعة القواعد الدستورية. إذ أن نظرية الخطأ البين هي الأساس الذي أستند إليه مجلس الدولة الفرنسي عندما حاول تطويق السلطة التقديرية للإدارة حتى لا تخرج عن



المشروعية ، ثم نقلت هذه الفكرة على يد القضاء الدستوري الفرنسي والمقارن كسبب موضوعي لأعمال رقابة الملاءمة على تقدير المشرع أو الخيارات والحلول التي يضعها لتلبية مقتضيات المسألة محل التنظيم أو الحل التشريعي (٢٢). فالمشرع يتمتع بالسلطة الأصلية في ممارسة السلطة التشريعية، وهو في ذلك حر في وضع الحلول التي يراها ملائمة لمقتضيات المصلحة العامة وهو في ذلك أيضا لا يخضع سوى لإرادته الذاتية ولا يتقيد بأية سلطة أخرى، لكن مفهوم هذه السلطة التقديرية لا يعني أبدا إطلاق العنان لها، فهو ملزم باحترام احكام ومبادئ الشرعية الدستورية ومطالب بأن يعمل نوعاً من التوازن بين الحلول التشريعية التي يختارها للمسألة محل الحل أو التنظيم وهذه المبادئ، وهنا يأتي دور قاضي الملاءمة الدستوري ام الإداري لبحث هل وفق المشرع في إقامة هذا التوازن أم لا؟. فعلى هذا الأساس تباشر جهة الرقابة عملها، للتحقق من أن المصلحة التي حمل المشرع النصوص القانونية عليها حقيقة أو منحلة أو متوهمة، وأن الوسائل إلى تحقيقها منطقية أو غير ملائمة، كما يوازن بين الأغراض التي استهدفها المشرع والوسائل المستخدمة لتحقيق الأهداف، ومدى مساسها بالحقوق والحريات الفردية التي يضمنها الدستور وما إذا كان ذلك في الحدود المقبولة أم تجاوزها، وعلى ضوء كل هذا يحدد قاضي الملاءمة قراره ويصدر حكمه (٢٣)، فإذا اختلفت تلاؤمها مع الأغراض التي تتوخاها كان التشريع باطلاً، وعلى ذلك تكون دستورية القانون مرهونة بالا يكون هذا القانون مشوباً بعدم الملاءمة الظاهر بين أغراض التشريع ووسائله. فالنصوص التشريعية هي مجرد وسيلة لتحقيق غرض معين، وهي وسيلة أيضا لحماية الحقوق والحريات الفردية، كما يمكن أن تكون موطناً للتحقق بها إذا لم يحصل التلاؤم (٢٤). فمفهوم التلاؤم الذي تبحث عنه هيئة الرقابة الدستورية يشمل الوسيلة، زمانها، مكانها، وحدود المعقولية التي يقضيها هذان العاملان، ناهيك عن الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالتقدير الذي يراه المشرع عند اختيار الحل أو الخيار التشريعي يمكن أن يصاب بخطأ بين أو ظاهر أصاب الأغراض التي توخاها بعدم الملاءمة .

أ- الأساس القضائي لرقابة الملاءمة في المجلس الدستوري الفرنسي : كان المجلس الدستوري الفرنسي أول من رفض رقابة الملاءمة على تقدير المشرع، لكنه تراجع عن موقفه واستعمل معيار الخطأ الظاهر (٢٦) أساساً لرقابة الملاءمة من دون أن يصرح عن ذلك مباشرة (٢٧)، ثم توالى القرارات التي استقر فيها المجلس على فكرة الخطأ الظاهر ليقضي بعدم دستورية القانون الذي يشوبه خطأ ظاهر في التقدير (٢٨)، واستعمل عبارات عدة للدلالة على الفكرة منها: الإخلال الواسع أو عدم التوافق الظاهر (٢٩) . ولا مناص من القول: أن رقابة الملاءمة تعد أمراً محتوماً ولا مفر منه سواء بالنظر لطبيعة القواعد الدستورية التي يستند إليها المجلس الدستوري لممارسة الرقابة أو بالنظر لطبيعة الرقابة التي أختار المجلس الدستوري ممارستها من خلال قضائه (٣٠).



الأساس القضائي لرقابة الملاءمة في المحكمة الدستورية العليا المصرية: اعتمدت المحكمة الدستورية المصرية المعيار نفسه في أعمال رقابتها على سلطة المشرع في تقدير الحلول القانونية عند تنظيم موضوع معين، وعبرت عن ذلك بضرورة ألا تنفصل النصوص القانونية التي نظم المشرع بها موضوعاً محدداً - عن أهدافها ليكون اتصال الأغراض التي توخاها بالوسائل إليها منطقياً لا وانهاً أو واهياً أي لا أفرط ولا تفریط، وقيدت نطاق السلطة التقديرية بضرورة -المعقولة، والتوازن، التناسب للأغراض التي استهدفتها مع وسائل تحقيقها(٣١). وصفوة القول: إن المحكمة ومادامت أنها أكدت على رقابتها على تقدير المشرع ومدى ملاءمة هذا التقدير والغرض من التشريع، فأنها ارتدت إلى فكرة الخطأ الظاهر في هذه الرقابة. ما يلاحظ على أحكام المحكمة الدستورية المصرية أنها لم تعتمد استعمال مصطلح الخطأ الظاهر بصورة صريحة نافية لأي لبس، لكن فقه القضاء الدستوري هناك عدّ كل أحكامها التي أعملت لمحكمة رقابتها على تقدير المشرع تنبني مضمون النظرية(٣٢).

إذ تبنت بصورة واضحة مقتضيات الخطأ الظاهر عندما راقبت مدى ملاءمة الحل الذي اختاره المشرع وارتباطه العقلي بالأغراض التي استهدفها ووسائل تحقيقها، فراجعت الحلول التي وضعها وعدتها قاصرة وفضلت لو أن المشرع أخذ بالحلول التي وضعتها بديلاً لتقديره(٣٣). انطلاقاً من الاجتهادات السابقة للقضاء الدستوري توصل الفقه إلى

تحديد مفهوم الخطأ الظاهر وتحديد العناصر المحددة له وكيف يجري إثباته؟

الأساس القضائي لرقابة الملاءمة في المحكمة الاتحادية العراقية: اختطت المحكمة الاتحادية في العراق بسط رقابتها على السلطة التقديرية والمطلقة للمشرع، فقد استخدمت المحكمة الاتحادية في العراق مصطلح الخيار التشريعي(٣٤) في أكثر قراراتها التي أصدرتها عند النظر في الطعون المقدمة تجاه بعض النصوص القانونية وعدته سبباً من أسباب رد تلك الطعون لأنّ استخدام المشرع لخياره التشريعي لا يؤثر في الشرعية الدستورية للقانون محل الطعن، ويقصد بالخيار التشريعي للسلطة التي يتمتع بها مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية المختصة بتشريع القوانين في العراق حصراً على وفقاً لما جاء في (الفقرة - أولاً- م ١٦) من الدستور العراقي النافذ بمعنى حرية الاختيار الممنوحة له في ممارسة اختصاصه التشريعي وهو يماثل "السلطة التقديرية" للمشرع لأنّ مهمة المشرع اختيار أفضل الحلول المتاحة لمعالجة مشكلة ما بموجب نص قانوني، وقد سار العمل التشريعي لمجلس النواب بوضعه أكثر من مقترح نص قانوني لكل مادة من مواد القانون ويصوت عليها والمقترح الذي يحظى بالقبول يكون هو النص المعتمد لأنّ أعضاء مجلس النواب اختاروا هذا النص بحكم خياراتهم التشريعية في اعتماد أي النصوص المتاحة أمامهم (٣٥).

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري والتشريعي للمقومات المالية والاقتصادية

تمثل القواعد الدستورية في النظام العام الدستوري العراقي وسيلة وليست هدفاً في حد ذاته، إذ سعى المشرع الدستوري فيها إلى تحقيق أهداف رئيسة في مقدمتها تدعيم



ديمقراطية النظام الحاكم وتدعيم الوجه البرلماني لنظام الحكم، والدولة القانونية ودعم الحقوق والحريات بالتوازن مع المصلحة العامة ومراعاة المصالح الخاصة للأفراد ومنح اختصاصات للسلطة التشريعية، وتحظى هذه الحقوق والحريات الاقتصادية بأهمية لا تقل شأنًا عن بقية الحقوق الأخرى بل هي الأكثر عمقًا والأكثر رعاية في التوازن الدستوري و مما أقتضى من المشرع الدستوري إن يتناولها بالتنظيم وأن ينص على جوهر تلك المبادئ والعمل على تكريسها في صلب الوثيقة الدستورية، لأجل صيانة تلك الحقوق والحريات و لتوسيع المسار الديمقراطي بوصفها مناهجًا للسياسة الاقتصادية الدستورية الحديثة، وتوفير الحماية الدستورية و ضماناتها لأنها جديرة بذلك و لما لها من تماس مباشر بحياة الفرد والمجتمع ككل. إذ إن الاقتصاد هو عجلة الحياة وديمومة نمو وتطور المجتمعات وتنمية ورفاهية الشعوب. والاقتصاد الدستوري هو بوابة أفق التنمية وركيزة المشرع والإدارة التنفيذية في تحديد توجهات وأسس الدولة في الشؤون المالية والاقتصادية . وتكمن أهمية النصوص الدستورية ذات الصلة بطبيعة وخصائص وأهداف النظام الاقتصادي، في تحديدها لوظيفة وسلوك وفلسفة النظام السياسي في تعاطيه مع الشأن الاقتصادي، ومن ثم إمكانية رصد أية مخالفات دستورية تقوم بها الحكومة عند وضعها وتطبيقها للخطط والسياسات والإجراءات الاقتصادية، ولضمان الحد الأدنى للحقوق والحريات الاقتصادية للفرد والمجتمع على حد سواء. وتشكل ظاهرة دسترة المالية العامة والاقتصاد، ظاهرة عامة في جميع الدساتير العربية والعالمية على وجه الإطلاق فلا تخلو الدساتير الحديثة والمعاصرة من الجزل والايجاز من مبادئ وأحكام خاصة بتنظيم الشؤون المالية والاقتصادية ولو تعقبنا كل دساتير العالم المكتوبة ولاسيما الحديثة والمعاصرة منها لتم ملاحظتنا كيفية التنظيم الدستوري للمقومات والشؤون المالية والاقتصادية من خلال مبادئ وأحكام تعد حجر الزاوية والركيزة الأساسية للمقومات الوطنية لاي بلد من البلدان. تأسيسا على ما تقدم نقسم هذا المطلب على فرعين: نبحث في الفرع الأول: التنظيم الدستوري للمقومات المالية والاقتصادية، الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للشؤون المالية والاقتصادية .

الفرع الأول: التنظيم الدستوري للمقومات المالية والاقتصادية

لا يخلو أي تنظيم دستوري من أحكام تتعلق بالحقوق والحريات الاقتصادية أو المقومات الاقتصادية وتشكل ظاهرة دسترة الاقتصاد أو الاقتصاد الدستوري ظاهرة عامة في جميع الدساتير العربية والعالمية على وجه الإطلاق فأصبحت لا تخلو الدساتير من الجزل والايجاز من مبادئ وأحكام خاصة بالحقوق والحريات الاقتصادية ولو تعقبنا كل دساتير العالم المكتوبة ولاسيما الحديثة والمعاصرة منها سنلاحظ التنظيم الدستوري للمقومات الاقتصادية من خلال مبادئ وأحكام تعد حجر الزاوية للاقتصاد الوطني لأي بلد من البلدان. وسنبين موقف التنظيم الدستوري للمقومات المالية والاقتصادية، على النحو الآتي :-



أولاً: موقف دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) من تنظيم المقومات المالية والاقتصادية:

أن مثل هذا الاختصاص المذكور المتمثل بتنظيم المقومات المذكورة لا يمارس إلا من السلطات الاتحادية حصراً وذلك من خلال ما نصت عليه المادة (١١٠/ثالثاً) (٣٦)، إذ أن السلطات الاتحادية تختص في رسم السياسة المالية والكمركية وإلى جانب ذلك فإنه اشترط بمقتضى المادة (١٢١/ثالثاً) (٣٧) أن تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسئوليتها مع الأخذ بالحسبان مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها على النحو المستقر عليه في الأنظمة المقارنة (٣٨). أشار الدستور إلى عدد كبير من التشريعات المالية اختص ببعض منها وأحال تنظيم البعض الآخر إلى قوانين تصدرها لاحقاً السلطة التشريعية (٣٩)، لذا نجد ان الدستور قد اناط مسألة اعداد الموازنة العامة(٤٠) والحساب الختامي بمجلس الوزراء، إذ يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب لإقرارها(٤١)، إذ نصت المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور على ان من اختصاصات مجلس الوزراء "رابعاً: إعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وخطط التنمية". ووفقاً للنص المذكور فإن اختصاص اقتراح مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي يدخل من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء والإقرار يكون ضمن صلاحية مجلس النواب. كذلك الحال فإن دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ قد خص الحكومة بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة(٤٢). لذلك وبما ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة فإن الذي يمنح صلاحية اقرارها واقرار حساباتها الختامية هي السلطة التشريعية، وهذا ما نراه جلياً في دستور مصر لعام ٢٠١٤ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ فضلاً عن منح أعضاء السلطة التشريعية صلاحية اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات إبداء الملاحظات على بنود الموازنة كافة، وكذلك طلب إجراء تعديلات على تقديراتها(٤٣). كما ان الدستور العراقي قد اشار في بعض نصوصه وضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية إلى عدد من الجوانب المالية للدولة كالاقتراض، ورسم السياسة المالية وإصدار العملة، ووضع الميزانية العامة للدولة، فضلاً عن وضع مشروع الموازنة الاستثمارية (٤٤). أمّا مسألة الضرائب والرسوم فأشارت إلى ذلك المادة (٢٨/أولاً) من الدستور العراقي على النحو الآتي: ((لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون)) (٤٥)، كما نص البند (ثانياً) من المادة نفسها من الدستور بان: ((يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون))، وكذلك منحت المادة (١٢٢) من الدستور المحافظات التي لم تنظم إلى اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها(٤٦) على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (٤٧)، وينظم ذلك بقانون (٤٨).



ويلاحظ أيضاً ان الدستور لم يحدد الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة والرسوم، إلا انه يبدو من وضوح النص بان مجلس النواب وبدلالة نص المادة (٦١/أولاً) يكون الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة والرسوم، كما ان مجلس الوزراء وبموجب المادة (٨٠/ثانياً) يملك صلاحية اقتراح مشروع قانون الضرائب والرسوم. أما بشأن الاقتراض فقد ورد موضوعه ولمره واحدة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب نص المادة (١١٠/أولاً) من الدستور بان تختص السلطات الاتحادية برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية في حين ان الدستور المصري لا يجيز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب (٤٩).

ثانياً: موقف الدساتير المقارنة من تنظيم المقومات المالية والاقتصادية :

من المناسب أن نبحث في هذا المقام نماذج للأنظمة الدستورية المقارنة للدول الاتحادية لأجل أن تكون أكثر ذي جدوى وفائدة .

موقف القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ من التنظيم الدستوري (المقومات الاقتصادية): أشار الدستور المذكور (٥٠) إلى "مسألة تنظيم موارد الدولة"، إذ نص في المادة (٢/١١١) (٥١) على الشؤون المالية وما يتعلق بها من تنظيم التجارة وفرض الضرائب والرسوم، فأما فيما يخص تنظيم التجارة فتعدّ من بين القضايا المهمة ولاسيما ذلك الجزء المتعلق بالتعريف الكمركية، بمقتضى المادة (٧٣) (٥٢) يمارس الاختصاص المالي والاقتصادي من السلطة التشريعية الاتحادية بعدها منضوية تحت اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية حصراً (٥٣).

موقف دستور الامارات العربية المتحدة لعام (١٩٧١) من التنظيم الدستوري (المقومات الاقتصادية): حدد الدستور المذكور "مالية الاتحاد" من بعض المصادر المهمة فضلاً عن مشاركة الإمارات في الميزانية العامة)، إذ حددت المادة (١٢٦) (٥٤) الموارد المالية للدولة الاتحادية بموجب المادة (١٢٠) (٥٥) بوصفها من ضمن الاختصاص المالي الذي يناط بالاتحاد.

موقف الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ من التنظيم الدستوري (المقومات الاقتصادية): أشار الدستور المذكور إلى "مسألة تنظيم موارد الدولة"، إذ نص في المادة (٢٧) (٥٧) يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات



الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الاطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبعدها أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون (٥٨).

الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للشؤون المالية والاقتصادية

ينبغي لتحديد التنظيم التشريعي في الشؤون المالية والاقتصادية أولاً تحديد المقومات ذات الطبيعة المالية والاقتصادية التي اوكلت للدساتير مهمة تنظيمها بالسلطة التشريعية وما هي اجراءات ممارستها، وفقاً للدستور العراقي والمقارن.

أولاً: المسائل الواجب تنظيمها بقانون:

يتحتم على السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان ممارسة صلاحياتها التشريعية في تنظيم الشؤون المالية والاقتصادية، وهو أمر استقرت عليه الدساتير العراقية والمقارنة.

١- تنظيم الضرائب والرسوم: يسود مبدأ سيادة القانون في الشؤون الضريبية الذي نصت عليه العديد من الدساتير المقارنة من ذلك على سبيل المثال، (م/٣٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ (٥٩)، و(م/٣٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ (٦٠)، وأخيراً (م/٢٨) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (٦١). هذا وإن سيادة القانون في الشؤون المالية ذات نطاق مختلف، إذ يختلف باختلاف الشؤون المالية فهو يشمل الضرائب سواء أكانت الأخيرة ضرائب مباشرة أم ضرائب غير مباشرة (٦٢)، من دون أن يشمل غيرها من الأعباء المالية الأخرى ولاسيما فيما يتعلق بالرسم والتمن العام والإتاوة، فلئن كان الأصل هو سيادة حكم القانون في شؤون الضرائب فإن الأمر يبدو مختلفاً فيما يتعلق بالأعباء المالية الأخرى التي يتحملها المواطنون تجاه دولتهم كالرسوم والتمن العام والإتاوة، فكل تلك الأعباء تنفرد بصفات وخصائص معينة تميزها عما سواها من الفرائض المالية الأخرى، إلا أنها تشترك جميعاً بصفة واحدة بأنها لا تشترط لمشروعية فرضها أن يكون بقانون تسنه السلطة التشريعية، إذ يمكن أن يتم فرضها بقانون أو بناءً على قانون، أي بمقتضى قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية (٦٣) والتي عادة ما تناط بالوزير المختص مستنداً في إصدارها إلى القانون الذي يخوله هذه الصلاحية. هذا وقد استقرت الدساتير العراقية على قصر حكم القانون على الضرائب من دون الرسوم، إذ يجوز فرض الرسوم بقانون تسنه السلطة التشريعية كما يمكن أن تفرض بناءً على قانون، أي بمقتضى قرار إداري تنظيمي (أنظمة أو تعليمات) تصدره السلطة التنفيذية المختصة مستندة في إصداره إلى قانون يخوله هذا الفرض (٦٤)، ولعل ذلك راجع في تقديرنا إلى الأسباب الآتية (٦٥): أولها إن الرسوم المالية هي أقل أهمية من الضرائب في الوقت الحاضر من النواحي المالية والسياسية والاقتصادية (٦٦) والاجتماعية كما أنها أقل خطراً على حقوق الأفراد



وحرياتهم ومدى ما تمسه منها، ثانيها إن الرسوم المالية تحتاج في تعديل وتكييف سعرها إلى مرونة كبيرة على صعيد الميدان العملي وذلك لارتباط سعرها بمقدار المنافع التي يحصل عليها طالب الخدمات المؤدى عنها الرسوم وهذا الأمر لا يصدق في مجال الضرائب. ثالثها إن الرسوم المالية تدفع مقابل خدمات ومنافع تقدمها الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة لطالبيها، وإن تنوع تلك الخدمات والمنافع يجعل من المتعذر على المشرع حصرها مقدماً وتحديد الرسوم المقدرة لكل خدمة، لذا يمكن أن تصدر الرسوم بناءً على قانون يمنح الإدارة سلطة فرضها وتعديلها استناداً إلى نص قانوني وذلك أمر تفرضه طبيعة المرافق العامة التي تقدم الخدمات المؤدى عنها الرسوم. ومن هنا عدت التفرقة بين الضرائب والرسوم مسألة في غاية الأهمية (٦٧)، ذلك لأن الضرائب لا بد أن تفرض بقانون أمّا الرسوم فلا يشترط فرضها بقانون بل يكفي لمشروعيتها أن تصدر في حدوده، وهذا الأصل أريد به تحديد نطاق اختصاص كل من السلطة التشريعية التي لها صلاحية فرض الضرائب والرسوم، والسلطة التنفيذية التي تختص بفرض الرسوم، لذا فإنّ الوقوف على طبيعة الفرائض المالية من حيث أنها ضريبة أو رسم هو أمر مهم لكي يتسنى تعيين الحدود الفاصلة بين الجهة المختصة بكل منهما، ولكيلا تتعدى السلطة التنفيذية حدود اختصاصاتها لتتال من اختصاصات السلطة التشريعية في مجال فرض الضرائب. ولكل ما تقدم يتضح مدى الفوارق النسبية والاهمية لكل من الضرائب والرسوم (٦٨). أمّا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد وسع من صلاحية القانون في الشؤون المالية بأن جعل القانون سائداً في ميدان الضرائب والرسوم على حد سواء، على غرار ما أقرته (م/٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ (٦٩)، بمعنى ان تشمل الضرائب بالمعنى الفني الدقيق فضلاً عن الرسوم المدفوعة نظير الخدمات المقدمة لدافعيها، مما يوسع من سلطة القانون فيما يخص الاعباء المالية العامة (٧٠).

٢- تنظيم الموازنة العامة : تعد الموازنة من الامور التي تحتل أهمية بالغة في أي نظام دستوري، إذ نظمت دساتير الموازنة العامة للدولة من حيث اعدادها وعرضها واعتمادها بشكل مفصل، ولبيان هذا الموضوع ينبغي تفصيله على النحو الآتي: -
اعتماد الموازنة : تتضمن أغلب الدساتير المقارنة موضوع الموازنة العامة للدولة فتيبين اجراءات اعدادها وقرارها وتنفيذها، ومن ذلك على سبيل المثال (م/١٦٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ التي نصت على أن (تمارس الحكومة أعداد مشروع الموازنة العامة للدولة)، وكذلك نصت (م/١٠١) من ذات الدستور تنص على ان (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وأقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة)، وعلى ذلك فإنّ الموازنة العامة يجب ان تقدم من الحكومة إلى السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية بوقت كافٍ حتى يتسنى للأخيرة دراستها وتدقيقها ومناقشتها بشكل مستفيض والتمكن من اعتمادها ليجري اقرارها بمشروع قانون يجري اصداره من رئيس الجمهورية (٧١)، كما قد نصت (م/٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على اسناد الامور التي تتعلق بتحديد



موارد واعباء الدولة للقانون، وفعلاً صدر الأمر رقم (٢) في يناير ١٩٥٩ المتضمن القانون الأساس المتصل بقوانين الموازنة وتناولت المواد (٣-٦) تنظيم هذه المسألة، أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد ألزم مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره بقانون وفقاً للإجراءات المتعمدة في اقرار القوانين كافة (٧٢)، وللأخير أجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات. وقد نظم قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالتعديل رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ مجمل العمليات المتعلقة بتنظيم شؤون الموازنة.

التأخر في اعتماد الموازنة : قد تتأخر الموازنة العامة قبل انتهاء السنة المالية الجارية التي اعدت بها، ولا يتم التصديق الا بعد مرور شهر او اكثر من السنة المالية التالية التي تخصصها الموازنة (٧٣). السؤال الذي يثار هنا: ما الحكم فيما لو لم تعتمد الموازنة العامة على الرغم من بدء السنة المالية؟ (٧٤) ، لذلك من الضروري اللجوء الى حلول مؤقتة يتيح للدولة الاستمرار في عملها، لكن هذه الحلول تختلف من دولة الى أخرى، ففي الولايات المتحدة الامريكية ومصر يجري العمل بالموازنة القديمة بمعنى انه يسمح للوزارات والهيئات العامة بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التي جرى انفاقها في السنة الماضية، أما في بريطانيا فانه يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية حيث يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للصرف منها لاسيما ما يخص بعض المرافق الحيوية المهمة لحين الانتهاء من مناقشة الموازنة واعتمادها، أما في فرنسا فإن الامر يقوم على تفويض الحكومة شهرياً بمقدار (١٢/١) من موازنة السنة السابقة او من الموازنة التي تم اعدادها وهي في طور المناقشة (أي مشروع قانون)، أما الاتجاه التشريعي في قانون إدارة الدولة العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ إذ أجاب في المادة (١٣) في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية حتى (٣١/ كانون الثاني) من السابقة لسنة إعداد الموازنة، يصدر وزير المالية اعاماً وفقاً الاتي :أولاً: الصرف بنسبة (١٢/١) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة...، أما التعديل الاول رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ للقانون المذكور- فقد تفرد بنص بإيجاد حل تشريعي لعدم إقرار مشروع الموازنة العامة لسنة مالية معينة، إذ نصت المادة (١٣/ ثالثاً) (في حالة عدم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية المصروفة فعلاً أساساً للبيانات المالية للسنة التي تقر فيها الموازنة وتقدم إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليها).

الاعتمادات الاضافية : لما كانت الموازنة العامة تقديرات تقدمها السلطة التنفيذية لماليتها للسنة المالية القادمة يقرها البرلمان، لذا فهي مجرد توقعات وتخمينات قد يصدقها التطبيق أو يكذبها، وان كانت دقة تلك التخمينات والتقديرات يفترض قربها من الواقع كونها تستند إلى مؤشرات واقعية مبنية على المهارة والخبرة الفنية في اعداد الموازنة والالمام الكافي بالبيانات، بيد ان الواقع العملي يؤكد انه مهما كانت السلطة التنفيذية



دقيقة في اعداد مشروع الموازنة العامة فإنّ تقديراتها لا تأتي متناسبة ومتناغمة مع الواقع الفعلي، مما يؤشر وجود نقص وقصور مما يدفع السلطة التنفيذية إلى اللجوء إلى فتح الاعتمادات الاضافية خلال السنة المالية نفسها، من خلال نقل مبالغ من باب إلى آخر داخل الموازنة وكذلك انفاق مبالغ لم ترد بالموازنة أو زائدة على ما ورد فيها، فعلى سبيل المثال أقرت (م/١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الناخذ بانه (..) تجب موافقة المجلس على نقل اي مبلغ من باب إلى اخر من ابواب الموازنة العامة وعلى كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها وتصدر الموافقة بقانون)، ومن ثم أقر حتمية موافقة البرلمان على الحالتين الوارديتين في المادة المذكورة بموجب قانون كونها تعد تعديلاً على قانون الموازنة العامة التي سبق للبرلمان اقرارها، فضلاً عن كونه تغيير في سياسة الحكومة مما يقتضي وقوف البرلمان عليه للتأكد من سلامته(٧٥)، كما نص قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ إذ نصت المادة (١٢) ((لمجلس النواب أولاً: إجراء المناقشة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسله من مجلس الوزراء. ثانياً: تخفيض إجمالي سقف الموازنة. ثالثاً: الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي نفقات الموازنة. رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السياسية والاتفاقات الدولية))...

د- الحساب الختامي : يمثل الحساب الختامي إيرادات ونفقات الدولة الفعلية ورصيده ويمثل الفائض او العجز في الموقف المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة العامة ويعد وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في اعداد الموازنة العامة واداة رقابية للوقوف على درجة الكفاءة والانتاجية للقطاع الحكومي. إذ توجب اغلب الدساتير على الحكومة في نهاية العمل بالموازنة ان تقدم إلى البرلمان الحساب الختامي للموازنة المنفذة، بان يتضمن القيمة الفعلية للنفقات والإيرادات خلال السنة المالية المنقضية، لبيان مدى التطابق فيما بينها وتوقعات الموازنة كما اقرها البرلمان وملاحظة سبب الاختلاف ان وجد وسنده القانوني، ولما كان من المتعذر على البرلمان القيام بذلك بنفسه فانه يستعين بتقارير جهة محايدة (تتمثل بالجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وديوان الرقابة المالية في العراق) وكذلك مما يطلبه من بيانات أو تقارير تتصل بالحساب الختامي بغية مراقبة عمل الحكومة للتوثق من مدى التزامها بتقديرات الموازنة العامة كما أقرها البرلمان.

ثانياً: المسائل التي ينظم القانون أحكامها العامة :-

وهي مجموعة من القضايا المالية التي تتسم بقدر كبير من الأهمية والتفصيل، لذا يوكل إلى السلطة التشريعية مهمة تحديد مبادئها الأساس وتترك للسلطة التنفيذية مهمة تحديد تفاصيلها بحسب الاختصاص والالمام بمجريات العمل كونها أعرف بمجريات التطبيق العملي لتلك القوانين وفقاً لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولكن ما هي الاسباب الداعية إلى أن يتضمن القانون المبادئ الأساس من دون الدخول في التفاصيل التي يتركها للسلطة التنفيذية؟ يمكن القول بأن مرد ذلك اعتبارين، أولهما



تاريخي: إذ أفضت الاعتبارات التاريخية والاعراف المستقرة في اغلب النظم الدستورية إلى ترك المجال المذكور للسلطة التنفيذية لتمارسه بقراراتها الإدارية بدلاً من القوانين المشرعة من البرلمان، مثال ذلك ان يتضمن القانون بيان اسلوب وطريقة اعداد موازنة الدولة من دون التدخل في اعدادها، ومن ثم يكون من حق السلطة التنفيذية اعداد الموازنة في ضوء المبادي العامة التي اوردها القانون، وثانيهما: اعتبارات فنية التي تظهر واضحة في هذه الطائفة خلافاً للموضوعات الواجب اصدارها بقانون، فإعداد الموازنة العامة تعد مسألة فنية ومالية ومحاسبية تتسم بقدر كبير من التعقيد لذا يجب ان يوكل إلى جهة أكثر تخصصاً وقرباً من تفاصيل العمل واعتباراته الواقعية، وهو من صميم صلاحية السلطة التنفيذية، وفقاً للضوابط والمبادئ التي جاء بها القانون، وتتمثل بالنواحي الآتية(٧٦) :

إعداد الموازنة العامة للدولة : سبق القول: بأن إعداد الموازنة العامة للدولة يعد من صلاحية السلطة التنفيذية تتولى اعدادها وتقديمها بوصفها مشروع قانون للسلطة التشريعية لإقرارها، ومن ثم يتوجب على الحكومة التقيد بها، بيد ان النصوص الدستورية لا تحدد آليات اعداد مشروع الموازنة العامة والجهة التي تختص بذلك داخل نطاق السلطة التنفيذية مما يترك لها مجالاً رحباً لتتناوله بالتنظيم والتفصيل(٧٧) ، وكذلك تحديد السنة المالية التي أوكل الدستور تحديدها إلى القانون(٧٨)، ونجد الأمر نفسه في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إذ لم يتطرق الا للأحكام العامة للموازنة تاركاً امر ذلك التفصيل إلى القوانين ذات الصلة ومنها قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالتعديل رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠.

إعداد الخطة العامة للدولة : تعد الخطة العامة من صميم اختصاص السلطة التنفيذية تحدد الاهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والاساليب المقترحة لتحقيقها بناء على تخطيط علمي سليم يوازن بين اعتبارات عدة، وفقاً للمبادئ التي تضعها السلطة التشريعية المبينة للمبادئ المنظمة لأسلوب هذا الاعداد وحدوده وطريقة عرض تلك الخطة على السلطة التشريعية لإقرارها، فعلى سبيل المثال نصت (م/١٦٧) من الدستور المصري جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أن (٦). تتولى الحكومة اعداد مشروع الخطة العامة للدولة) والمادة(١٠١) إذ نصت على الآتي: (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وأقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية)، أما الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، فقد عرف ما يسمى بقوانين البرامج الذي اقر بالقانون الصادر في ١٩٦٢/٨/٤، يشمل قوانين فتح الاعتمادات لمواجهة متطلبات خطط سابقة منصبة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع توقعات رقمية لحجم النفقات المطلوبة لتنفيذ البرامج التي تقرها تلك القوانين، أو ما تسمى (بميزانيات البرامج)، كما يمكن ان تندرج ميزانيات تلك البرامج ضمن الموازنة العامة للدولة وان تضمنت امتدادها لسنوات عدة كون اقتراح الحكومة لها ومصادقة البرلمان عليها تعد ملزمة لكلا الطرفين عند التنفيذ(٧٩) . أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فلم يتطرق إلى موضوع الخطة



العامة للدولة سواء في المجال الاجتماعي أم الاقتصادي وهذا راجع في تقديرنا إلى طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي الجديد الذي جاء به الدستور إذ لا يلتزم النهج التقليدي في اعداد الخطة العامة التي تمثل فلسفة الدولة ونهجها في تلك المسائل، ويمكن الاستغناء عنها من ناحية أخرى بما تضمنه الدستور من مبادئ عامة وقواعد والتي تمثل فلسفة عليا يجب على السلطات العامة الالتزام بها عند ممارستها لأعمالها، ومن جهة ثالثة، فإن مهام مجلس الوزراء تتمثل في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومن ثم كان له ان يتولى وضع الخطة العامة للدولة والتي تمثل توجه الدولة وفلسفتها العامة أو أولوياتها، وفي تقديرنا هذا مسلك محمود اختطه الدستور العراقي.

الفرائض المالية غير الضريبية : نصت أغلب الدساتير على مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية والضريبية، إذ ان المستقر عليه وفقاً لنص (م/١١٩) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ بان (انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى احد من ادائها الا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف احد اداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم الا في حدود القانون) وبناء على صياغة النص المذكور آنفاً فإنّ الضرائب العامة وحدها التي يستقل القانون بتنظيمها سواء من حيث الانشاء أم التعديل أم الاعفاء، بينما الضرائب غير العامة لا تدخل تحت طائفة القانون ويمكن تنظيمها بناء على قانون اي بمقتضى لوائح (تعليمات أو انظمة) ما دامت في حدود القانون الذي خول السلطة التنفيذية هذه الصلاحية في مجال الضرائب غير العامة، أمّا في فرنسا فإنّ (م/٣٤) من الدستور تجعل امر الفرائض المالية غير الضريبية من اختصاص السلطة التشريعية وكذلك الحال فيما يتعلق بالضرائب التي تفرضها الوحدات المحلية، وهو ما أكده القانون رقم (٢) لسنة ١٩٥٩، وفي الاتجاه نفسه نجد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (٢٨/أولاً) من الدستور العراقي على النحو الآتي: ((لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبي، ولا يعفى منها، إلا بقانون)). إذ يجعل الفرائض المالية كافة غير الضريبية من اختصاص السلطة التشريعية إذ قرن الدستور الرسم بالضريبة وساوى بينهما.

٤- قواعد جباية الأموال العامة وإجراءات صرفها : تعد جباية الأموال العامة من المسائل التي تخضع للتنظيم المقرر بالقانون لما تنصل به من حقوق الأشخاص والخزانة العامة على حد سواء ، كما أن تحصيل هذه الأموال وانفاقها يرتب حقوقاً والتزامات على الخزانة العامة ونظراً لاتصالها بحقوق الأشخاص دافعي الضرائب، لذا يجب ان يناط للبرلمان لإقراره وان لا يترك للسلطة التنفيذية لتقرر ما تراه بشأنها، ومن ثم فإنّ البرلمان يضع القواعد الأساس التي تنظم جباية تلك الأموال العامة التي يجب ان تفسر بالمعنى الواسع للأموال المنقولة وغير المنقولة المادية والمعنوية على حد سواء، والأمر لا يختلف وفقاً للقانون العراقي الذي يتضمن الاحكام التفصيلية لجباية الأموال العامة وتمثل بقانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ المعدل، وقانون



التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ المعدل، فضلا عن القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم المختلفة إذ ترد في ثناياها احكاما تتعلق بالجباية.

قوانين الإصلاح المالي والاقتصادي للدولة : ضمنت اغلب الدساتير المقارنة حق العمل والاجور والرواتب والتعويضات والمكافآت التي تمنح للموظفين والعاملين في دوائرها ومؤسساتها العامة، من ذلك نص (م/١٢٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ الذي نص على ان (يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزنة العامة للدولة ويحدد حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها)، ويلاحظ على النص المذكور أنفأ بان التعداد الذي ورد فيه يعد على سبيل المثال لا الحصر، يمثل تعدادا وتصويراً لتلك الحقوق تحسباً لهروب صور أخرى من الخضوع لحكم القانون الذي يتولى البرلمان وضع قواعده الأساس، ومن ناحية أخرى فإن تدخل القانون لتنظيم تلك الحقوق انما يمتد إلى مستوى منحها اي انشاؤها ابتداءً وحالات الاستثناء منها لينتهي بالجهات التي تتولى تطبيقها، وكذلك تفرض (م/٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بان يحدد القانون المبادئ الأساس للضمان الاجتماعي، من حيث تنظيمها والتعديلات المتعلقة بها والأشخاص المشمولين بها ووعاء الرسوم والاقساط، بينما تكون الامور المتعلقة بإدارة الضمان الاجتماعي وتحصيل أقساط الضمان للسلطة التنفيذية تنظمها من خلال اللوائح (٨٠).

وكذلك الحال في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصت (م/٢٢) على ان (أولاً: العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة. ثانياً: ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية. ثالثاً: تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون)، كما كفلت حق الاسرة وضمنت الرعاية لأفرادها ومنعت استغلالها (٨١) ، كما اقرت (م/٣٠) مسؤولية الدولة بكفالة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساس للعيش في حياة كريمة، وغيرها وينظم ذلك بقانون (٩٤) . ووفقاً للدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ النافذ، فإن (م/٣٤) منه تجيز للبرلمان صلاحية تحديد القواعد المتصلة بالتأمينات أو إنشاء أنواع من المؤسسات العامة وتحويل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ومن ثم تخرج من صلاحية البرلمان لتدخل اختصاص الحكومة سيما الامور المتعلقة بتحديد التعريفات المتعلقة بتلك المشاريع وتعديل الاسعار وحجم الاستثمار (٨٢) . أما فيما يخص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد أتجه إلى توسيع دور القانون في تنظيم الشؤون المتعلقة بالأموال العامة من ذلك نص (م/٢٧) منه (٨٣)، وهذا يعني ان الدستور يحيل على القانون في تنظيم تلك الشؤون، بجانبها الموضوعي والاجرائى، استناداً للألفاظ والعبارات التي جاءت بها النصوص الالفة (٨٤)، كما أقرت (م/٢٣) من الدستور العراقي بأن (أولاً: الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون. ثانياً: لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون. ثالثاً : أ- للعراقي



الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استنتج بقانون. ب- يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني)، كما تكفلت (م/٢٤) (٨٥) و(٢٥) (٨٦) (م/٢٦) (٨٧) منه مسؤولية الدولة عن القيام بالإصلاح الاقتصادي وحرية انتقال الأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين المحافظات والاقاليم وتشجيع الاستثمارات. هذا وقد عالج الدستور العراقي العديد من الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون وتتعلق بالجانب الاقتصادي والمالي للحكومة الاتحادية منها المسائل المتعلقة بإدارة النفط والغاز وكيفية الاستفادة من وارداتها وتوزيعها(٨٨)، وسائر الثروات الوطنية الأخرى(٨٩)، ومن الجدير بالذكر في هذا الجانب ان الوقائع والمتغيرات قد فرضت على العالم بشكل عام والعراق بشكل خاص في خضم أزمة جائحة كورونا وتراجع بعض الاقتصاديات وتقدم البعض الآخر إلى فرض واقع اقتصادي جديد المتمثلة بورقة الإصلاح الاقتصادي وحزمة القوانين والقرارات ومدى ملاءمتها بالظروف الزمانية والمكانية والاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالقانون ناهيك انها تم اعتبارها كقوة قاهرة والظروف المحيطة بها ظرفاً استثنائياً أجاز وأباح وحرّم بعض الوقائع والتصرفات المادية والقانونية، وثمة بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم تتعلق بالجانب المالي والاقتصادي يوجب الدستور تنظيمها بقانون، كالمسائل المتعلقة بالكمارك والموارد المالية (٩٠)، وان كانت كفة الرجحان تميل في موازين توزيع الصلاحيات لصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على حساب الحكومة الاتحادية (٩١). ولكن ما هي معايير الحدود الفاصلة بين سلطة البرلمان في تشريع القوانين وسلطة الحكومة في تفصيله؟ فقد يوغل البرلمان في التشريع ويتعدى المبادئ والاسس للدخول إلى تفصيل القانون من دون ان يترك للسلطة التنفيذية اية قواعد تتولى تفصيلها، ويمكن ان نلتمس الاجابة عن هذا التساؤل بالركون صوب القانون المقارن، فعلى سبيل المثال، ان (م/٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ تضع تنظيم جامد وتمنح القانون مكنة واسعة ازاء لوائح السلطة التنفيذية، فللقانون تناول شتى المجالات بالتنظيم والتفصيل حتى غير تلك التي وردت في المادة المذكورة، فإن سكنت الحكومة عد ذلك اقراراً منها بمشروعية التصرف المذكور، والا كان لها الركون إلى نصوص الدستور لحماية مجال اختصاصها الدستوري، فقد خولت الفقرة (٢) من (م/٣٧) من الدستور اللجوء إلى ما يسمى بالتصحيح التشريعي بان تطلب من البرلمان اضافة الصفة التشريعية والشكل القانوني على العمل الذي اتخذته الحكومة، أو ان تلجأ الحكومة إلى المجلس الدستوري لإضافة هذه الصفة ان كان القانون قد صدر فعلاً، وكذلك الحال في (م/٤١) من الدستور التي خولت الحكومة صلاحية اثاره عدم القبول أمام البرلمان في اثناء مناقشة القانون واعداده، فإنّ اشدت الخلاف كان للحكومة اثارته امام المجلس الدستوري لتقرير ذلك .

ثالثاً: المسائل الواجب اخذ موافقة البرلمان المسبقة عليها :-



إلى جانب الحالات المذكورة آنفاً التي حدد موقف القانون منها أما ان تنظم بقانون، أو ان يتضمن القانون المبادئ والقواعد الأساس ويترك للسلطة التنفيذية قدرا من الحرية في التنفيذ ووضع التطبيقات وفقاً للمقتضيات التي تمليها الاعتبارات العملية، توجد بعض الحالات التي تتطلب موافقة البرلمان عليها بوصفه ممثل الشعب نظراً لأهميتها على النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، لذا ينبغي الوقوف على رأي البرلمان قبل المضي بها قدما من السلطة التنفيذية، وهي وفقاً لما جرى عليه العمل في الدساتير المقارنة تتعلق بإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعقد القرض العام.

١- اقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية: يعد التخطيط وسيلة علمية وفنية تبتغي برمجة الأعمال في إطار منسق ومدى زمني محدد يجري من خلاله العمل على توجيه موارد الدولة على اختلاف انواعها في اجراءات موحدة لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية معينة كزيادة الانتاج أو العدالة في توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة وتحقيق التنمية القومية، وفقاً لأهداف الدولة وفلسفتها. أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يأخذ بفكرة اعداد خطة عامة لسياسة الدولة، واناط الأمر برمته إلى مجلس الوزراء ليرسم السياسة العامة للدولة وفقاً لتوجهات الحكومة وفلسفتها.

٢- عقد القرض العام وتحميل الخزنة العامة التزامات مستقبلية : لم يتطرق الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ إلى مسألة عقد القروض العامة، بل نهج ما جرى عليه العرف والنصوص القانونية المستقرة في القوانين التي تنظم هذه المسألة، والتي اوجبت اصدار قروض الدولة وعمليات تحويلها وتبديلها والتنازل عن ملكية اراضي وعقارات وأموال الدومين العام إلى القانون فيما تجاوزت قيمتها مليون فرانك، الا ان المادة (٢١) من قانون الموازنة لسنة ١٩٢١ نظم هذه القاعدة بنصها (لا يجوز عقد قرض عام باي شكل الا بقانون خاص، ويجوز قانون الموازنة السنوي - من خلال تحديد مبلغ القرض وطبيعته ومداه- اصدار سندات لمصلحة الخزنة العامة يحل استحقاقها في نفس السنة ولا يجوز اي اصدار اضافي الا بقانون ويحدد شروط واساليب الاصدار بمراسيم تنشر بالجريدة الرسمية)، بيد ان النظام الدستوري للجمهورية الخامسة اكتفى بان يقوم البرلمان بإعطاء ترخيص عام سنوي في قانون الموازنة للحكومة بالقروض التي تروم عقدها لتتولى الاخيرة تنظيمها بقراراتها الإدارية التنظيمية وفقاً لما اقرته المادة (١٥) الفقرة (٢) من الأمر الأساسي لسنة ١٩٥٩ (١٠٥)، وفي الاتجاه نفسه نجد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد تطرق إلى مسألة عقد القرض العام إذ جاء في المادة (١١٠/أولاً) : تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : أولاً : رسم السياسة...وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وأبرامها....). مع الاخذ بالحسبان شكله ونوعه، تاركاً أمر تنظيمه وتفصيله إلى قانون الموازنة الاتحادية(٩٣)، وقانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ليتولى تنظيمها وفقاً للإجراءات المستقرة فيهم (٩٤) .



الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع (رقابة الملاءمة وتطبيقاتها في التشريعات المالية والاقتصادية) دراسة مقارنة؛ وجب علينا أن نشير إلى جملة من الاستنتاجات التي ترشحت من هذه الدراسة، ونضعها بين أنظار كل المختصين ولاسيما المشرع والقاضي الدستوري والإداري، ونعرضها في الخاتمة مدعومة بالتوصيات اللازمة للمعالجة وعلى النحو الآتي :-

أولاً: الاستنتاجات:

المحور الأول: استنتاجات تتعلق برقابة الملاءمة :

اتضح أن رقابة الملاءمة تستهدف التأكد من سلامة اختيار المشرع للحلول والخيارات التشريعية، لذلك فلا تعارض مطلقاً بين رقابة الملاءمة ومبدأ الفصل بين السلطات . أن الملاءمة ورقابتها تقوم على أسس، وهي قائمة على معايير موضوعية صارمة، تمنع القاضي من فرض حلوله واختياراته الشخصية على السلطة التشريعية. مما يتطلب من المحاكم الدستورية محاكمة القانون وإصدار حكم تقويمي من ناحية ملاءمته أو مدى صلاحيته، ومواكبته للظروف الزمانية والمكانية والاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

إن قضاء الملاءمة قد مضى برقابته إلى آفاق جديدة فيبسطها على ملاءمة التشريعات وينفحص الخيارات التشريعية للمشرع في مجالات القانون العديدة فالقاضي في رقابته يرد الوضع إلى درجة الموازنة . وفي هذا الصدد نرى من حيث المبدأ : أولهما: ان طبيعة دور قضاء الملاءمة والدور البارز الذي يلعبه هذا القضاء في تحقيق التطور المستمر في قواعد القانون يحتملان تقيد المشرع حتى فيما يصدره من تشريعات بملاءمتها للوثيقة الدستورية وموائمتها للإعلانات والمواثيق الدولية . نخلص من كل ما تقدم إلى أن المحكمة الدستورية تناقش تقدير المشرع واختياراته وتعييب عليه في بعض الأحيان عدم تقديره للظروف بما يحقق الصالح العام تقديراً صحيحاً وسليماً ولكننا لم نطلع على حكم ألغت فيه المحكمة قانون أو نظام لسوء تقدير من جانب المشرع أو عدم ملاءمة أو تناسب وندعو بهذه المناسبة المحكمة الاتحادية لتكون أكثر جرأة في أحكامها وأكثر إفصاحاً لرأيها إن وجدت أن اختيار المشرع وتقديره لم يكن هو الخيار الأفضل والملاءم والمناسب.

المحور الثاني: استنتاجات تتعلق بالتشريعات المالية والاقتصادية:

أن التشريعات المالية والاقتصادية هي الأكثر أهمية وهي إحدى أهم موضوعات القانون خصوصاً لتنامي حدوث الانتهاكات الدستورية تأسيساً على ما تقدم معززاً بالتطبيقات القضائية والوقائع القانونية ولما تحلله من أهمية وموقع متميز ولتأثيرها وأثرها في صنع السياسة التشريعية ولما لها من آثار سياسية واقتصادية واجتماعية، لذا تتطلب قضاء دستورياً تخصصياً بطبيعة العمل التشريعي والقضائي في التشريعات المالية



والاقتصادية والعمل على تحسين جودة التشريعات والاحكام القضائية والدور المؤسسي للسلطات العامة في الشؤون والجوانب المذكورة .

أن يعمل المشرع او التشريع المنظم على تعزيز الحقوق والحريات المالية والاقتصادية واحترامها إذ كان الاصل في التشريع المنظم للحق والحرية، وانه يكون ضامنا لكليهما وكاملاً لممارستها، فان فرضية القيود عليها من خلال تنظيمها تمثل استثناء من القاعدة او الاصل العام، لذا يجب ان يتضمن التشريع أفراد للحرية وكفالتها تجاه السلطات كافة كما يجب ان يضيفي على الحرية صفة الالتزام القانوني فيمنحها القيمة الدستورية، ويضمن عدم فرض حصانات عند التصرفات الصادرة عن المشرع أو الإدارة، يستند القانون، بما يسهم في انتهاك الحريات العامة، ويجب ان يدعم الحقوق والحريات ويكفلها بضمانات كافية . بأن يكون التشريع المنظم للحق والحرية مفردا لضمانات ممارستها وحمايتها من الانتهاك او التعدي من أي سلطة او اي جهة اخرى فلا بد ان يكون التشريع المنظم لها محققاً للضمانات التي تحول دون انتهاكها.

ثانياً: التوصيات: نأمل من المشرع الدستوري والقانوني العراقي الآتي:-
المحور الأول: توصيات تتعلق بتعديل نصوص الوثيقة الدستورية :

إعادة صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات المالية أو الاقتصادية وفقاً لمبدأ التوازن والتعاون في اعداد وقرار ومصادقة مشروعات القوانين ذات الجنبه الاقتصادية لما لها وما عليها من آثار سياسية واقتصادية واجتماعية و من خلال الإشارة الصريحة والواضحة إلى الاختصاصات الاقتصادية ومقوماتها التجارية والصناعية والزراعية والمقومات ذات الأهمية القصوى كالنفط والغاز والاستثمار والاتصالات والثروات وتوزيعها والمقومات المالية والكمركية والضربيية و الموازنة العامة الاتحادية ذات الطبيعة التنفيذية للبرنامج الحكومي .

ملء الفراغ القانوني للموجهات الدستورية التي وجهت المشرع بعبارة " ويشرع ذلك بقانون"، " وينظم ذلك بقانون"، أو "يجري تسمية القانون" أو يتجنب الحيد عن أحكام الدستور عندما يوجه الموجه الدستوري" الا بقانون" أو "بقانون". لان ذلك التزام دستوري يخضع لمعيارية الملاءمة .

معالجة الفراغ الدستوري المتعلق بعدم ايراد الاختصاصات المالية فيما يتعلق بمجلس الاتحاد وهو الجناح الثاني للسلطة التشريعية .

بات ضرورة أن ينص الدستور على مبدأ التناسب والعناصر التي يتألف منها في فقرة القيود العامة بحيث يكون النص يمكن تقييد جوهر الحقوق والحريات بواسطة القانون فقط إلى المدى الذي يكون فيه هذا القيد معقولاً ومبرراً في مجتمع مفتوح وديمقراطي، مع وجوب الأخذ بنظر الاعتبار كل الحقائق الموضوعية الآتية: أ- طبيعة الحق ب- أهمية الغرض من التقييد ج- طبيعة ومدى القيد د- العلاقة بين القيد والغرض هـ- أقل الوسائل تقييده لتحقيق الغرض و- التناسب بين المنافع المضار .



نقترح ان يكون الدفع ب عدم الملاءمة بمظاهرها وظواهرها أي صورها لكي يتصدى قضاء الموضوع وقضاء الملاءمة بمدى جدية الدفع وللوقوف على طبيعته وماهيته في الملاءمة فهي من السعة والشمول لتتسع لكل عيوب الدستورية التي تحت مظلة رقابة الملاءمة في مجال اعمال السلطة التقديرية للمشرع لاسيما التشريعات المالية والاقتصادية .

المحور الثاني : توصيات تتعلق بالعمل التشريعي في التشريعات المالية والاقتصادية :
نهيب بالمشروع العراقي أن يعدّ الملاءمة احدى المعايير الرئيسية للرقابة الدستورية وذلك من أجل ايجاد الية قضائية للتوازن الدستوري وبوصفها ضمانة فاعلة تكفل حماية الحقوق والحريات الأساسية والمقومات المالية والاقتصادية .

ونهب بالقضاء تفعيل رقابة الملاءمة من خلال تلمس روح العدالة والانصاف في محاكمة النصوص القانونية ومدى ملاءمتها للدستور لتحقيق العدالة الدستورية لأنه هو الاقرب الى ذلك وفي احتكاك وتعامل مباشر مع النصوص الدستورية والقانونية والظروف والاعتبارات المحيطة .

بات لزاماً أعداد مشروعات أو مقترحات القوانين المالية والاقتصادية من مؤسسات تخصصية وفنية من ذوي الاختصاص ومن ثم تبنيها من اللجان البرلمانية المتخصصة في البرلمان أو بالاستعانة بمكاتب أو جهات قانونية واقتصادية متخصصة وأن تأخذ القوانين الوقت الكافي من البحث والمناقشة، ولكيلا يأتي القانون على منحنى متسارع في تشريعه، ومن دون مروره بالقنوات والاليات الصحيحة والا يكون عرضة للعيوب القانونية وانتهاك الشرعية الدستورية

المحور الثالث : توصيات تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا :

إن القضاء الدستوري يعمل ضمن قيود دستورية وقانونية وذاتية فلا خوف ولا خشية من تدخله في مجالات السلطة التقديرية للمشرع وفرض رقابته عليها . وختاماً فإننا ندعو المحكمة الاتحادية الوطنية والمحاكم الدستورية المقارنة للسير على خطى القضاء الدستوري في الدول الأخرى واقتفاء أثره في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع وهذا ما يعزز دورها في حماية التوازن الدستوري وأرساء الدولة القانونية . بحيث تشمل جميع الحقوق والحريات دون استثناء، مع تبني القضاء الدستوري للتفسير الواسع للنصوص الدستورية بما يساعده في الاعتراف بمزيد من الحقوق والحريات أو تعزيز الحماية للحقوق والحريات القائمة، وتبني الاتجاهات القضائية الحديثة في مجال ما تم الإشارة اليه في نطاق دراستنا وكل تم التوصل اليه من نتاج علمي متجدد ومواكبة التطورات في شتى الاتجاهات المعرفية التشريعية والقضائية ولاسيما في مجال الشؤون المالية والاقتصادية وبما يتلاءم مع الظروف والاعتبارات وبما يضمن تحقيق التنمية المستدامة .

مقترح مشروع قانون المحكمة الاتحادية : في مسك الختام نقترح أن يتضمن قانون المحكمة الاتحادية المرتقب صدوره او التعديلات التي تطرأ عليه النص الآتي:-



" تنظر المحكمة الاتحادية في القوانين المطعون بها أو مشروعاتها التي تُعرض عليها من حيث مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له".
" يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب وللمجلس الوزراء وللمجلس القضاء على المحكمة الاتحادية قبل العمل به وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له".
الحمد لله رب العالمين والصلاة على خير المرسلين واله الطيبين الطاهرين وصحبه الميامين... ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين ...

الهوامش والمصادر:-

- (١) يُنظر: محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٥٢. يُنظر: معجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، إصدار الإدارة العامة للمعجمات وأحياء التراث، ١٩٩٢، ص ٩٩٤. إبراهيم مصطفى احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار، المعجم الوسيط، ج ١، دار الدعوة للنشر تركيا، بدون سنة نشر، ص ٣٦٣. جبران مسعود، الرائد معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٧٢٥. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر، بيروت، ١٣٨٨ هـ - ١٩٨٦ م، ص ٤٢٤.
- (٢) الملاءمة في اللغات الحية الأخرى: وفقاً لكتابات الفقه الأمريكي، وإجراءات القضاء هناك، أن اصطلاح ((الملاءمة)) يضم عناصر تتعلق بالمعقولة والمقبولية والتوازن والتناسب وهي عناصر تردت كثيراً في الفقه والقضاء الإنجليزي والأمريكي والمقارن. واما الملاءمة في اللغة الفرنسية: إن لفظ الملاءمة وهو (L'opportunité) من الأصل اللاتيني (Opportunités) وتعني صفة ماهو ملائم، ونقيضها Inopportunité وتعني غير ملائم. يُنظر: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٤٩. يُنظر: د. جرجي شفيق ساري، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٥.
- (٣) يُنظر: معجم لسان العرب: ابن منظور، دار لسان العرب، بيروت، لبنان، ص ٣٢٨. يُنظر: محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٥٢.
- (٤) إذ جاء قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل لسنة ٢٠٢١ خالياً من تعريف الملاءمة ورقابته.
- (٥) إذ جاء قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ خالياً من تعريف الملاءمة ورقابته. الا انه تجدي الإشارة هنا إلى ان الدستور التونسي قد نص بعبارة صريحة على أعمال رقابة الملاءمة على عمل المشرع وذلك وفقاً للمادة (٧٢) من الدستور التونسي المعدل ٢٠٠٢ التي تنص: ((ينظر المجلس الدستوري في القوانين التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية من حيث مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له)). وكذا المادة (٧٤) منه بقولها: ((يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل بهما وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له)).
- (٦) أشار النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الثاني منه في المادة (٦٠٥،٤،٣). الى اختصاصات المحكمة المذكورة بينما جاء التعديل الأول لسنة ٢٠٢١ من قانون المحكمة المذكور، إذ نصت المادة ٢- يلغى نص المادة (٤) من القانون ويحل محله ما يأتي: المادة ٤- تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ولا - الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة . ثانياً - تفسير نصوص الدستور. ثالثاً - الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، تاسعاً- النظر بالاطعن في قرار مجلس النواب الصادر على وفق صلاحياتها المنصوص عليها في المادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره .
- (٧) أشار إليه : د. سمير داوود سلمان، الاغفال التشريعي وامكانية فرض الرقابة القضائية عليه في العراق المجلد (٢١) العدد (٤) لسنة ٢٠١٩.
- (٨) لم نجد تعريفاً في قرارات المحاكم الدستورية المقارنة والمحكمة الاتحادية في العراق ما يشير إلى هذا المعنى على وجه التحديد، وأد كنا لم نعر على حكم نطق صراحة بتعريف الفكرة المذكورة الا النزر اليسير والذي سنشير اليه في قادم الدراسة وكل في موضعه .
- (٩) نعتقد بأن القضاء الدستوري العراقي قد أبدع فكرة -"الخيار أو الحل التشريعي"- على تقديرات وملاءمات المشرع وأخط لنفسه اتجاه مغاير عن غيره من النظم الدستورية المقارنة لإقامة رقابة الملاءمة وبما يتواءم ويتوافق مع النظام الدستوري العراقي و أحكام الدستور والقوانين التكميلية والتنظيمية - قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، وبما يتواءم مع الإعلانات والمواثيق الدولية .
- (١٠) يوجد مصدر السلطة التقديرية إذ سكت أو تخلف التنظيم القانوني الملزم عن التحديد الكامل في شأن تصرف معين أو في شأن عنصر أو أكثر من العناصر المكونة لهذا التصرف أو لشرط انعقاده وصحته، سواء أقتصر هذا التنظيم القانوني على القواعد التشريعية، أم اتسع ليشمل وجودها القواعد القضائية والمبادئ العامة للقانون.



(١١) أشار الى هذا المعنى: عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادریس: رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ٢٠١١م، ص٢٢- . يُنظر: د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة سنة ١٩٦٣، ص١٢٨. يُنظر: د. أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص٥٩. يُنظر: د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة سنة ١٩٧٨، ص٧٥٢. يُنظر: د. ثروت عبد العال، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، أسيوط، ١٩٩٢، ص٦٦٧. يُنظر: محمد فريد الزهيري، الرقابة القضائية على التاسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، ١٩٨٩، ص١٥.

(١٢) الملاءمة التشريعية : هي تعني ملاءمة خيارات وحلول المشرع في التشريعات المالية والاقتصادية لأحكام ومبادئ الدستور، إذ أن الاختصاص الذي يمارس بناء على سلطة تقديرية يتقرر أن يكون مناسباً ومتوافقاً للزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، والواضح من التعريف ثمة ارتباط بين السلطة التقديرية والملاءمة، كارتباط السلطة المقيدة بمبدأ المشروعية، يتضح مما تقدم مجال الملاءمة التشريعية في العمل والواجب والنشاط والتدخل- التشريعي، وهو على مظهرين مسلك إيجابي وآخر سلبي للمشرع. رقابة الملاءمة (الملاءمة الدستورية): هي النشاط الذي يمارسه كل ذي اختصاص أعضاء وهيئات وفقاً للاختصاص والأوضاع الدستورية بفحص مدى ملاءمة التشريعات عموماً والتشريعات المالية والاقتصادية بوجه خاص مع أحكام ومبادئ الدستور ومواعمتها لإعلانات والمواثيق الدولية ومدى انسجامها مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهي رقابة ذات طبيعة مرنة لاستيعاب الماضي والحاضر واستشراف المستقبل ومن الممكن تصوير ذلك على أن الملاءمة هي فناء خارجي سمح للهيئة المختصة أو القضاء الدستوري والإداري لنفسه بالتجول به، من دون أن يقتحم أبواب قلعة الملاءمة الكاملة بمقتضاها التاكيد من مدى ملاءمة بسن التشريع. أو بعبارة أخرى : هي مهمة قانونية قضائية تقوم المؤسسة الدستورية بمقتضاها التاكيد من مدى ملاءمة ومواءمة الحلول التشريعية المتمثلة باختيارات وتقديرات المشرع لأحكام الدستور في الحالات التي يتمتع فيها المشرع بالسلطة التقديرية أسوة في ذلك بالقوانين التي تعد سلطة المشرع فيما يتعلق بالسلطة المقيدة، ذلك بامتناع إصدارها أو إلغائها أو عدم تطبيقها، ناهيك عن مدى مواءمتها للإعلانات والمواثيق الدولية - رؤية الباحث-.

(١٣) على سبيل المثال لا الحصر: الحق في المساواة أمام القوانين المالية والضريبية، أو مبدأ العدالة الاجتماعية والاقتصادية والضريبية، ومبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية والاقتصادية، ومبدأ سيادة القانون في الشؤون الضريبية، وحق النقاضي، ومبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ هوية ودين الدولة ومصدر التشريع الاصيل، والمبدأ الديمقراطي، ومبدأ: "حماية الحقوق والحريات وعدم المساس أو الانتقاص من جوهرها، ومبدأ مواءمة التشريع مع اعلانات ومواثيق حقوق الإنسان ومبدأ سمو المعاهدات، حماية وكفالة وضمانة الحقوق والحريات ولاسيما الأساسية واهمها المالية والاقتصادية بكفالة حق الدفاع والنقاضي، مبدأ العدالة والمساواة الدستوريين، مبدأ -التوازن والتعاون والتكافل- بين السلطات، مبدأ حكم الأغلبية، مبدأ المساواة أمام القانون في الاعباء العامة، مبدأ تكافؤ الفرص، مبدأ حرية التجارة والصناعة، مبدأ حرية انتقال الأموال والأيدي العاملة-، رؤية الباحث-.

(١٤) يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادریس: رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري ، مصدر سابق، ص٢٩٥. يُنظر: جورج فيدال و بيلر دالفولنبييه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠١، ص٣٧٧-٢٤٨. يُنظر: (زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري- دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٥-٤، ص٢٥).

-Charles Debbasch et Jean- Claude Rissi, contentieux administratif, 7ème édition, DALLOZ, PARIS, 1999, p 695

(١٥) تجدر الإشارة إلى أن وسيلة الخطأ الظاهر في التقدير والتي نشأت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، قد أمتد تطبيقها إلى مجال القانون الدستوري بنفس المفهوم، من خلال رقابة المجلس الدستوري على الخطأ الظاهر المرتكب من طرف المشرع في وضع القوانين بنظر: محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه منشورة، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، القاهرة، ص٢٤٨-٢٤٩.

-Laurent HABIB, la notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, RDP, n°03, 1986, p708

(١٦) يلعب الغلط البين في التقدير دوراً ثلاثياً في استراتيجية مشروعية القضاء الدستوري والإداري، فمن ناحية الرقابة المذكورة تخفف حجم الضغوط السياسية والتنافسية على المحاكم الدستورية، ومن ناحية أخرى يسمح الغلط البين بتسيير (اللين والمرتونة) شدة (صرامة)، كما يعمل الغلط البين- من ناحية ثالثة - على التقريب الشكلي- بين المنازعات الدستورية والمنازعات الإدارية و لكل منها وظيفة من هذه الوظائف الثلاث. وللإطلاع أكثر بصدق الغلط البين واستراتيجية مشروعية المجلس الدستوري الفرنسي. يُنظر: د. زكي محمد النجار، مصدر سابق، ص١٠٥.

(١٧) يُنظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، غلط الإدارة البين في تقدير الواقع معياره ورقابة القضاء عليه ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مجلد التاسع، عدد ٢-١، ١٩٩٠، ص١٨٨ او ص١٩٩. يُنظر: د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص٤٣٦. يُنظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص٤٣٦-٤٣٧.



يُنظر: عبد المجيد ابراهيم سليم، مصدر سابق، ص ٦٧٣-٦٧٥-٦٧٧. يُنظر: زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(١٨) الحقيقة الأولى: أن ينبغي أن يحل الغلط البين في التقدير كوسيلة ملائمة لتطبيق القواعد غير المحددة ومع مراعاة أن درجة عدم تحديد النص الدستوري المطبق (مثل نص المساواة)، ليست السبب الدافع الاستعمال الغلط البين في التقدير بواسطة القضاء الدستوري، وذلك أن اختلاف الرقابة لا يبرر إلا بأسباب عملية وخاصة سياسية، فضلاً عن المعايير القانونية الحقيقة الثانية: من المؤكد أن الأخذ برقابة الغلط البين في التقدير طبقاً للمعيار الموضوعي - تسمح بشرعية الخلق القانوني أو القاعدي للقاضي معنى أن على القاضي في مجال الأخذ بهذه الرقابة أن يرتبط بأساس مقتنع الحلقة المستقل، ويكون ذلك باستقلاله من المعايير التي يوضحها، والتي يكون لها التأكد اللازم الذهني والمعنوي، ومن ثم يكون الجوء إلى الغلط البين في التقدير مبرراً لرقابة تمنع مسؤولية القاضي أن ينصرف - على نحو آخر - إلا بواسطة قواعد عامة وفي كلمة واحدة، ليست رقابة الغلط البين في التقدير وسيلة رقابة حكمية بل بعد نقلها من القضاء الإداري إلى مجال القضاء الدستوري من الفضائل الكبيرة للتقارب الشكلي بين نوعا المنزعات الإدارية والدستورية وبالنسبة على ما تقدم، فإن فكرة الغلط البين في التقدير تحدد طبيعة الجهاز المراقب كسلطة مشرعة. يُنظر: زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في التقدير في القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦٢-٢٦٣. يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح محمد دريس، رقابة الملازمة في القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٨٨.

(١٩) إذا أمعن النظر في الوثيقة الدستورية الأمريكية الموعلة بالقدم (وثيقة تاريخية) المقتضية وإلى جملة النصوص الدستورية ذات النهايات المفتوحة وإلى التعديلات الدستورية التي تتصف بذات الصفات لوصولنا إلى استنتاج مؤكد هو أن واضعي الدستور قد عمدوا إلى جعل كثير من المصطلحات فضفاضة واسعة ومتحركة مع الأجيال تاركين الفرصة لقاضي الملازمة أن يتحرك بحرية في إطار تحديد ما هو دستوري من عدمه على أساس من تفويضهم لمدى حكمة القاضي وحياديته ومن خلال هذه المساحة من الحرية مارست المحكمة العليا الرقابة على الملازمة على الرغم من إقرارها للقيود الذاتية على سلطة الرقابة لأنها بالمقابل انتهت إلى أن هناك ثلاث حالات لا تتعارض مع مبدأ التقيد الذاتي: الأولى: هي الحالة التي يعطي فيها القضاء من عنده معاني معينة لنصوص دستورية ليس لها تعريف واضح، والثانية: هي استلهاً المحكمة من القيم الخارجية بوصفه أمراً لازماً لتحقيق نشاطها في مختلف المجالات، والثالثة: هي عدم التردد في الإعلان عن مبادئ أساسية مستمدة من القانون الطبيعي بحسبان أن حقوق الإنسان وحياته سابقة على أي حكومة منظمة. يُنظر: د. هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص ٦٢٧-٦٢٨-٦٢٩.

(٢٠) حكم المحكمة الصادر عام ١٨٩٠ في قضية ميلوكي ضد مينسوتا "ممارسة رقابتها على معقولة التشريعات، وقررت أن شرط الوسائل القانونية لا يعني فقط الالتزام بالإجراءات القانونية، بل أنه قيد على سلطة التشريع لحماية الحقوق التي يجب على القانون أن يهدف لحماية ولذاً يعتبر هذا الشرط أهم أدوات الوصاية التي يباشرها القضاء الأمريكي على السلطة التشريعية... والتطبيق الثاني رقابة الملازمة فرض الكونجرس الأمريكي للضرائب بوصفها وسيلة أساسية من أجل القيام بالسلطات المفوضة له بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة الأولى من الفقرة (٨) تنص على أن الكونجرس سلطة مستقلة لفرض الضرائب وجبايتها. وهذه السلطة مالية في الشكل على الأقل وليست سلطة تنظيمية. ورفضت المحكمة سلطات أسمية لفرض الضرائب عندما قررت أن القانون في الواقع فرض عقوبة تنظيمية - الجانب التطبيقي في هذا الصدد هو قضية بيلي ضد شركة دريكسيل للأثاث اعتبرت المحكمة الضريبة الفيدرالية على عجل الأطفال ضريبة غير دستورية على أساس أن تأثيرها المانع المنظم هدفها كان واضحاً وكانت عقوبات القانون تستمد قوتها عن طريق المعرفة الجنائية لصاحب العمل. يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٢١) القرار المتعلق بطلب أعضاء البرلمان انعقاد المجلس الدستوري الفرنسي في ٢١/١٢/١٩٩٢ بشأن فحص دستورية القانون المتعلقة بالرقابة من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية. يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح، مصدر سابق، ص ٢٩٥.

(٢٢) يُنظر: عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، مصدر سابق، ص ٦٤١-٦٤٢-٦٤٥ ص ٦٥٥.

(٢٣) يُنظر: جورج شفيق ساري، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٢٤) يُنظر: عبد المجيد ابراهيم سليم، مصدر سابق، ص ٦٥٦.

(٢٥) لا بد أن نقرر واقعاً ملموساً في أن المجلس الدستوري قد خطا خطوات واسعة في رقابة الملازمة من خلال تبني فكرة الخطأ البين في التقدير، وأن القضاء الدستوري الفرنسي منحها مضموناً مستقلاً يتلاءم مع طبيعة المنازعة الدستورية والجانب التطبيقي الذي أظهر بوضوح رقابة الملازمة. يُنظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر ٢٠/١١/١٩٨١ بصدد قانون الأمن والحرية قانلاً: إن المادة (٦١) من الدستور لا تمنح المجلس الدستوري سلطة عامة في التقدير والتقريب مماثلة لتلك التي يتمتع بها البرلمان ولكن تمنحه اختصاصاً بالفصل في مدى مطابقة القوانين المعروضة عليه للدستور. يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح، مصدر سابق، ص ٢٩٥.

(٢٦) بشأن قانون التأميم، الذي قضى بعدم وجود خطأ واضح في التقدير من جانب المشرع في تقدير الضرورة الاقتصادية التي دعت الدولة إلى تأميم عدد من المشروعات الصناعية والتجارية الكبرى، ولكنه قضى في الوقت ذاته بعدم دستورية التعويض الذي تم منحه لأصحاب بعض هذه المشروعات تأسيساً على عدم عدالته نظراً لأنه لم يكن مساوياً للقيمة الحقيقية الكاملة لهذه المشروعات يُنظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (١٣٢) بتاريخ ١٦ يناير ١٩٨١ الثاني- لسنة ١٩٨١.



(٢٧) يُنظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ١٩٨٢/١/١ بمناسبة قانون التأميم إذ جاء في حيثيات القرار: (أن تقدير ضرورة التميمات المقررة في القانون والخاضعة لفحص المجلس الدستوري لا مطعن عليه من قبل هذا المجلس في ظل عدم وجود خطأ ظاهر في التقدير، إذ أنه لم يثبت أن نقل الأموال والمشروعات يقيد من نطاق الملكية الخاصة إلى درجة إنكار المبادئ الواردة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩.

(٢٨) يُنظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٧ / كانون الثاني/ ١٩٨٨ على هذه النظرية بقوله إن: (النص على أن بعض المساهمين في إحدى الشركات سيكونون أقلية في جميع الحالات يجاوز بشكل ظاهر المركز المميز لبعض فئات المساهمين ويخل بمبدأ المساواة). وفي قراره الصادر بتاريخ ٢٨ / كانون الأول / ١٩٩٥ بشأن المساواة أمام الضريبة والمتعلق بقانون المالية لعام ١٩٩٦ والذي قضى بمنح تخفيض بنسبة ٥٠% من الضريبة على قيمة الأموال التي تنقل بين الأحياء مجاناً عن طريق الهبة) واحد أو أكثر من الواهين بشرط أن يحتفظ الواهون بهذه الأموال لمدة خمس سنوات إذ قرر المجلس الدستوري أن: (منح التخفيض بهذا الشكل يكون قد أقام في مواجهة باقي الواهين والورثة اختلافات في المراكز ليست لها علاقة مباشرة مع أهداف المصلحة العامة وتخالف نص المادة (١٣) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي يقضي بتوزيع الإسهام المشترك في الأعباء العامة بشكل متساوي بين المواطنين. ومنها أيضاً قراره بشأن الوضع الخاص لبعض طوائف المساهمين في بنوك الائتمان الزراعي الذي أعلن فيه المجلس الدستوري عدم دستورية المادة (١٥) من القانون لوجود خطأ ظاهر في التقدير، لأن القانون يشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة ويتجاوز ما هو ضروري)). وأعتمد المعيار نفسه في قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٠ / كانون الثاني / ١٩٩٣ فيما يتعلق بالتلاعب بين الجريمة والعقوبة المقررة لها، وقضى بعدم دستورية المادة (١٤٢١/١) من قانون العقوبات. يُنظر: عبدالمجيد إبراهيم سليم، مصدر سابق، ص٦٥٦-٦٦٠. وحتى انتهت إلى عدم دستورية نص المادة (١٨/٣) من المرسوم بقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٢٩ المضافة بقانون رقم (١٠٠) لسنة ١٩٨٥ الخاصة بإلزام المطلق بتوفير مسكن للمطلقة الحاضنة وأبنائها خلال فترة العدة، الخ، و إذ انتهت إلى عدم ملاءمة هذا النص لظروف المجتمع، خاصة في ظل الإلزامات الاقتصادية وأزمة الإسكان الطاحنة، وأستند قضاؤها إلى أن تنظيم الحقوق لا يجوز لغير مصلحة واضحة يقوم الدليل على اعتبارها. وعلى الرغم من انتهاء قضائها لعدم مخالفة النص للأحكام الشرعية قطعية الثبوت والدلالة أو المبادئ الكلية للشرعية الإسلامية. يُنظر: حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى (٦٩) لسنة (٢٢) ق جلسة ٢٠٠٥/٢/١٣، ص٤٤١. وأيضاً حكم المحكمة الدستورية الصادر في القضية رقم (١٨) لسنة (١) ق جلسة ١٩٨٣/١/٥ بشأن تأميم بعض الشركات، لأنّ القرار بقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٦٦ المطعون عليه يذكر المبادئ الدستورية الواردة بالمادة الخامسة من دستور ١٩٥٨ والتي تقضي بأن الملكية العامة مصنوعة، ومن ثم راقبت المحكمة مدى ملاءمة الحل الذي أختره المشرع لتنظيم نشاط الإدارة ويؤدي خضوع السلطة التقديرية للمشرع والإدارة إلى رقابتها في المجال الدستوري والإداري .

(٢٩) ومن الأمثلة على انتهاك الملاءمة في حكم المحكمة الدستورية الألمانية على وفق أن القانون الذي يتطلب بأنه ليس فقط على الأشخاص الذين يقدمون طلباً للحصول على رخصة الصيد العامة أن يجتازوا اختبار الاختصاص بل وأيضاً على الأشخاص الذين يطلبون بشكل خاص رخصة الصيد بواسطة الباز هو ليس ملائمة لتعزيز الممارسة المناسبة لتلك النشاطات المقصودة بواسطة المشرع، لذلك لا يوجد سبب موضوعي واضح لانتهاك الحرية العامة للصيد الذي يستعمل حق الباز كحق مضمون بواسطة المادة (٢) فقرة (١) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل لسنة ٢٠٠٨ التي تنص على أن لكل شخص الحق في تنمية شخصيته، طالما أنه لا ينتهك حقوق الآخرين ولا يخل بالنظام الدستوري ولا القانون الأخلاقي. يُنظر: د. عصام سعيد عبد العبيدي: مبدأ التناسب كضابط لعملية تقييد الحقوق الدستورية، جامعة الشارقة، كلية القانون، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية / مجلد(٨) العدد(٢٩) العام ٢٠١٩، ص ٢٥١ وبعدها.

-JOEL CORCORAN AND GARRETT EPPS, CONSTITUTIONAL, LAW 1, 1997, P.35-36 .

(٣٠) يُنظر: عبد المنصف عبد الفتاح، مصدر سابق، ص ٢٦٦.

- XYNOPOULOS(G), LE CONTROLE DE PROPORTIOMMLITE OP, CIT, P.357 -

(٣١) وعبرت عن ذلك بالقول: "إن الأصل في سلطة المشرع في تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور بضوابط محددة تعد تخوما لها يجوز اقتحامها أو تخطيها، ويتمثل جوهر السلطة على ما جرى به قضاء المحكمة، في المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها وفقاً لتقديره بتنظيم موضوع محدد، فلا يختار من بينها إلا ما يكون مناسباً أكثر من غيره لتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وكلما كان التنظيم التشريعي مرتبطاً منطقياً بهذه الأغراض بافتراض مشروعيته كان هذا التنظيم موافقاً للدستور. يُنظر: عبد المجيد إبراهيم سليم، مصدر سابق، ص٦٣٣.

(٣٢) "يفرض على المشرع أن ينتهج الوسائل القانونية السليمة سواء في جوانبها الموضوعية أو الإجرائية،، تبلور مفهومها للعدالة يتحدد على ضوء الأغراض الاجتماعية التي يستهدفها، فلا يندرج تحتها مجرد رغبة الجماعة...، كما لا يسوغ المشرع أن يجعل من نصوصه.. لا يعد مبرراً إلا إذا كان واجباً لمواجهة ضرورة اجتماعية لها وزنها ومتاعماً مع الفعل المؤتم، فإن جاوز ذلك كان مفرطاً بالقسوة ولا في القسوة ومجافياً للعدالة، ومنفصلاً عن أهدافه، متى كان ذلك جميعه فإن المادة (٤٨) المشار إليها تكون قد وقعت في حماة عدم الدستورية ويرى الفقه المصري أن المحكمة في هذا الحكم عمدت إلى إخضاع هذه النصوص لرقابة شديدة ، ولم تكف في مدى موافقتها للدستور، بل على ملاءمتها، بهدف إعطاء هامش واسع لحماية الحقوق والحرريات الدستورية. يُنظر: عبد المجيد إبراهيم سليم، مصدر سابق، ص٦٣٣.



(٣٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر الصادر بتاريخ آذار ١٩٨٦، عندما قضت بعدم دستورية المادة (٢) من القرار بقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٦٤ بشأن تحضير الأدوية والمستحضرات الطبية بالصيدليات تحت أسماء تجارية بقصد الاتجار فيها فقالت: "أن تلك المادة على أنه تزول ملكية الأدوية والمستحضرات الطبية المشار إليها في المادة السابقة والسابق تسجيلها بوزارة الصحة إلى المؤسسة المصرية العامة للأدوية، إن المشرع أخطأ في التقدير وأنه كان عليه أن يختار الحل الأمثل الذي لا يصطدم مع المبادئ الدستورية، معتبرة إن لجوء المشرع مثلاً إلى إجراء شطب تلك الأدوية والمستحضرات كان بلا شك هو الحل الملائم لتنظيم ذلك النشاط دون اللجوء إلى المصادر لهذه الأدوية بالمخالفة للمادة (٣٦) من الدستور، التي تحظر المصادرة العامة للأموال، ولاتجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي لا يصطدم مع المبادئ الدستورية، معتبرة أن:" لجوء المشرع مثلاً إلى إجراء شطب تلك الأدوية والمستحضرات كان بلا شك هو الحل الملائم لتنظيم ذلك النشاط دون اللجوء إلى المصادر لهذه الأدوية بالمخالفة للمادة (٣٦) من الدستور، التي تحظر المصادرة العامة للأموال، ولا تجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي. يُنظر: عبد المجيد إبراهيم سليم، المصدر السابق، ص ٦٧٣.

(٣٤) الخيار التشريعي: هو سلطة المشرع في اختيار الحلول والبدائل المتاحة له لغرض معالجة موضوع ما وصياغة الحل المختار بشكل قانون مستوف شروطه الشكلية والدستورية وهذا الخيار الممنوح للمشرع لا يكون مستقلاً عن سلطته التقديرية وإنما لا بد من توفر المشرع على سلطته التقديرية التي تخوله حق الخيار فإذا كان أصلاً لا يملك سلطة تقديرية فإنه يكون غير قادر على الاختيار بين البدائل والحلول وتملكه للسلطة التقديرية لا بد أن تكون قبل أن يملك حق الخيار التشريعي لأن الخيار التشريعي يقتصر وجوداً وهدماً مع السلطة التقديرية. يُنظر: سالم رمضان الموسوي، مفهوم الخيار التشريعي في ضوء قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، منشور على شبكة الانترنت، موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي. ومن التطبيقات القضائية على حد الخيار التشريعي سبباً للظن أحكام المحكمة الاتحادية (٤١) / اتحادية / طعن ٢٠١١/٦/١٠ في ٢٠١١/٦/١٠ وأيضاً كذلك (٨١) / اتحادية / طعن/٢٠١٨ في ٢٠١٨/٦/٣ في ٢٠١٨/٦/٣ (٥٣) / اتحادية / طعن/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٧/٢٧ (٢١) / اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٦/١٣).

(٣٥) أورد فقه القانون الدستوري وعلم الصياغة التشريعية أكثر من تعريف للسلطة التقديرية يدخل ضمنها مصطلح الخيار التشريعي إذ عرفها بعض المختصين بالقانون الدستوري بأنها حرية الاختيار الممنوحة للسلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها بقسط من من حرية التقدير عند ممارستها لذلك الاختصاص التشريعي كما عرفها آخرون بأنها مكنة تتبع للسلطة التشريعية الاختيار الحر للإجراء الذي تراه مناسباً للوقائع التي تروم اتخاذها. يُنظر: د.أ. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية المشرع، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٦، ص ٤١.

(٣٦) يُنظر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، (المادة ١١٠ / ثالثاً) التي نصت على: (رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته).

(٣٧) يُنظر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، (مادة ١٢١) (أولاً: باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية). (ثانياً: يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية). (ثالثاً: تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.....).

(٣٨) تجدر الإشارة إلى أن الوضع في الاتحاد السوفيتي (السابق) يكاد يختلف عما عليه الحال في الإمارات وكذلك العراق، إذ إن الحكومة الاتحادية تسيطر على الموارد الاقتصادية للدولة كلها ولم يبق للحكومات الإقليمية إلا الضرائب غير المهمة، لا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية، وبهذا أصبحت الحكومات الإقليمية في موضع التابع وليس المستقل في النموذج المذكور. على عكس ما هو عليه التنظيم الدستوري في الدول الاتحادية محل المقارنة من توزيع لاختصاصات الحصرية والمشاركة في الشؤون المذكورة.

يُنظر: د. عادل زعيون، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع، ص ١٧٢.

(٣٩) ولا بد من الإشارة إلى ما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق بخصوص سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الصبغة المالية والاقتصادية، من خلال إلزامها - أي السلطة التشريعية - بعدم تشريع القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك وهذا ما أكده قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢١) / اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥ (المؤرخ في ٢٠١٥/٤/١٤ منشور على موقعها الرسمي المشار إليه سابقاً).

(٤٠) سبق وإن قضت المحكمة الاتحادية العليا بان: "لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وبعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الشطر الأول من المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، وليس من صلاحيته زيادة إجمالي مبالغ السنفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة". قرار المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقمة (٢٥) / اتحادية/ ٢٠١٢ في ٢٠١٢/١٠/٢٢ .

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

(٤٢) المادة (٧/١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .



(٤٣) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) المؤرخ في ٢٢/١٠/٢٠١٢، إلى ما يأتي: ((المجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلك ضمن صلاحياته المنصوص عليها في الشطر الأول من المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ النفقات ما لم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة)).

(٤٤) المادة (١١٠/أولاً وثالثاً ورابعاً) من الدستور.

(٤٥) إلا أنه من المستغرب ان يتضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٨ نص يمنح الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم أو اجور خدمة جديدة أو تعديل الرسوم أو اجور الخدمة الحالية ينظر: نص المادة (١٨/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٨.

(٤٦) إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا بان "المجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجبائية وأنفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية". قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨.

(٤٧) فضلاً عن ان مجلس الدولة - مجلس شورى الدولة سابقاً - قد بين بان "اصدار مجلس المحافظة تشريعات خاصة بفرض وجبائية وأنفاق الضرائب المحلية والرسوم والغرامات والضميمة يجب ان يكون وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين الاتحادية". ينظر: قرار مجلس الدولة ذي العدد (٢٠١١/٤٠) المؤرخ في ٢٠/١١/٢٠١١، منشور في مؤلف (قرارات وفتاوى مجلس شورى لدولة لسنة ٢٠١١)، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص ١١٧.

(٤٨) ذهب مجلس الدولة أيضاً إلى ما يأتي: "لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل ولا تجبى، ولا يُعفى منها، إلا بقانون" ينظر: قرار مجلس الدولة ذي العدد (٢٠١٥/٣٣) المؤرخ في ١٥/٣/٢٠١٥، منشور في مؤلف (قرارات وفتاوى مجلس شورى لدولة لسنة ٢٠١٥)، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص ٨٠.

(٤٩) ينظر: نص المادة (١٢٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ.

(٥٠) من المفارقات الجديرة بالذكر -ان الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ - لم يشير إلى باب الحقوق والحريات الاقتصادية أو المقومات المالية والاقتصادية بل أوردتها في الباب الحادي عشر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

(٥١) يُنظر: القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ (ألمانيا الاتحادية) نص في المادة (٢/١١١) (عندما يصل الأمر إلى أن الإيرادات من الضرائب المستندة إلى قوانين خاصة، ومن الرسوم والمصادر الأخرى، أو أن ودائع رأس المال الاحتياطي لمؤسسات الاتحاد لا تغطي النفقات المبينة تحت الفقرة (١) فيمكن للحكومة الاتحادية إذ يهدف تأمين الموارد المالية المادية اللازمة للحفاظ على تواصل التدبير الاقتصادي، أن تؤمن السيولة المالية اللازمة عن طريق ديون لا تصل قيمتها إلى أكثر من ربع الميزانية الاجمالية للموازنة الفانته).

(٥٢) يُنظر: القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ١٩٤٩ المادة (٧٣): (تتاط السلطة التشريعية بالاتحاد. حصراً في الأمور التالية: ١- وحدة المناطق الكمركية والتجارية، اتفاقيات الملاحة والتجارة، حرية حركة سير البضائع والمدفوعات مع الخارج، بما في ذلك حماية الجمارك والحدود).

(٥٣) اشتر بهذا المعنى: وليد حسن حميد، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة بابل كلية القانون، ص ٨٢ - ٨٣.

(٥٤) يُنظر: دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١؛ نص المادة (١٢٦) على أن (تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الموارد التالية: ١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً). ٢- الرسوم والاجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها). ٣- الحصص التي تسهم بها الامارات الأعضاء في الاتحاد، في ميزانية السنوية وفقاً للمادة التالية). ٤- إيرادات الاتحاد من أملاكه الخاصة). وليس ذلك فحسب بل جاءت المادة (١٢١) لتتنص على أنه: (يعتبر إخلال بما هو منصوص عليه في المادة السابقة، ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشؤون الاتية: ((- البنوك. - التأمين بأنواعه. - التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات، والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية)).

(٥٥) يُنظر: دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١. المادة (١٢٠) تنص على أن: (ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية: ١- مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية). ٢- القروض العامة الاتحادية). ٣- النقد والعملة).

(٥٦) نص الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ - النافذ في الباب الأول - الحقوق والحريات الاقتصادية، وصياغته تحت مسمى "المقومات الاقتصادية" من المادة (٥٠-٢٧).

(٥٧) يُنظر: الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ - النافذ نص المادة (٢٨) الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجانبي للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد. وتولى الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في المجالات كافة، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله كما نصت المادة (٢٩) الزراعة أحد المقومات الأساسية للاقتصاد الوطني وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها وتجريم الاعتداء



عليها، كما تلتزم بتنمية الريف ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية، وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني، وتشجيع الصناعات التي تقوم عليهما. وتلتزم الدولة بتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني وشراء المحاصيل الزراعية الأساسية بسعر مناسب يحقق هامش ربح للفلاح، وذلك بالاتفاق مع الاتحادات والجمعيات الزراعية، كما تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الأراضي المستصلحة لصغار الفلاحين والشباب الخريجين، وحماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

(٥٨) تنص (م/٣٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ والنافذ على أن (القانون يحدد القواعد الخاصة بوعاء كل ضريبة وقدرها وصورها وكيفية أدائها..).

(٥٩) يُنظر: دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ تنص على أن (لا يكون إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز الإعفاء منها أحد منها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون...).

(٦٠) يُنظر: دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إذ تنص (م/٢٨) من على أن (أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون. ثانياً: يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون).

(٧٤) يُنظر: د. غازي فيصل مهدي، منازعات الرسوم والضرائب وطرق حسمها، بحث موعود بالنشر في مجلة القانون المقارن، ص ١.

(٧٥) يُنظر: د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، الموصل، دار الكتب، بدون سنة، ص ٦١.

(٧٦) يُنظر: د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج ١، ط ٢، الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٧٧، ص ١٥١.

(٧٧) يُنظر: هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، مطبعة سلمان الأعظمي، ١٩٦١، ص ٦٦-٦٧.

(٧٨) إذ جاء في فتوى مجلس الدولة العراقي بالعدد (١٨/٦/٥) بقراره المرقم ١٩٨٨/١٢ في ١٩٨٨/٦/٢٠ في ١٩٨٨/٦/٢٠ ما يأتي: (١- عدم سريان القوانين بأثر رجعي متى تعلقت بضرائب أو رسوم مالية. ٢- التأكيد على الدراسة التي ذهبت إلى أن رسوم الإنتاج هي في حقيقتها ضرائب مالية وليست برسوم لأنها فرضت دون أن تقابلها خدمة تؤدي لمن تجبى منه). قرار غير منشور مأخوذ من ملفات مجلس الدولة لسنة ١٩٨٨). يُنظر: د. حسين خلاف، مصدر سابق، ص ١١-١٢ يُنظر: د. يوسف شباط، الرسوم الجمركية في التشريع السوري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٦، العدد الثاني، ٢٠٠٠، ص ٢٠٠. يُنظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط ٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٨، ص ٣٦٧-٣٦٨.

(٧٩) يُنظر: د. يوسف شباط، الرسوم الجمركية في التشريع السوري، مصدر سابق، ٢٠٠٠، ص ٢٩٥. يُنظر: د. طاهر موسى عبد، د. زهير جواد الفعالي، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ١٢٢. يُنظر: د. عياد محمد علي باش و أفنان عبد العباس، قياس محددات الإنفاق العام في العراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٥)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الإدارية والمالية، المجلد ١٠، العدد (٣)، ٢٠١٨، ص ٢٨٣.

(٨٠) يُنظر: د. كمال عبد الرحمن الجرف، المبادئ القانونية في الاحكام الضرائبية، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٦١، ص ١٢٤.

(٨١) يُنظر: نص (م/٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ إذ ان (تحديد القواعد المتعلقة بوعاء وسعر وانماط تحصيل الفروض أيا كانت طبيعتها) ومن ثم فإن القانون هو الأساس في وضع التفاصيل المتعلقة بالضرائب كافة سواء من حيث تحديد المادة التي تخضع للضريبة وشروطها وانواعها وسواء كانت تلك الضرائب مباشرة أو غير مباشرة، وسائر الاعباء المالية الأخرى.

(٨٢) يُنظر: د. كمال عبد الرحمن الجرف، مصدر سابق، ص ١٦٠-١٦١. يُنظر: د. حسين خلاف، الاحكام العامة في قانون الضريبة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ١١-١٢. يُنظر: د. يوسف شباط، مصدر سابق، ص ٢٠٠. يُنظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط ٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٨، ص ٣٦٧-٣٦٨.

(٨٣) ثار الخلاف بين الفقه المقارن حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة للدولة وفيما إذا كانت تشكل عمل قانوني (قانون) أو مجرد عمل إداري ومحاسبي يمثل تخمينات وارقام للمبالغ المتوقع جبايتها وانفاقها خلال السنة المالية المعنية (القادمة). بيد ان الأمر استقر وفقاً للدراسات الحديثة بوصفها عمل قانوني شأنه في ذلك شأن اي عمل قانوني اخر، وان ورود الارقام والحسابات والتخمينات لا ينفي الصفة القانونية عن الموازنة العامة. يُنظر: د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٦٢٧-٦٢٨.

(٨٤) يُنظر: نص الفقرة (أولاً) من (م/٦٢) والفقرة (رابعاً) من (م/٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

(٨٥) لعل هذا التأخير يعود الى حصول ازمة سياسية او اهمال من البرلمان بإطالة المناقشة بشكل غير مبرر او تأخر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة ومن الطبيعي انه لا يمكن إيقاف عمل الدولة. يُنظر: د. سعود جايد مشكور ود. عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العالمية، ٢٠١٦، ص ١٣٥.

(٨٦) يُنظر: د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص ٦٢٩.



(٨٧) على سبيل المثال يُنظر: نص (٢٦/م) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨ على ان (تقدم وزارة المالية ميزانية تكميلية إلى مجلس النواب في منتصف العام ٢٠٠٨ اخذة بنظر الاعتبار توقعات استمرار اسعار النفط وانتاجه على مستوياتها الحالية).

(٨٨) يُنظر: هشام محمد البكري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق- جامعة المنوفية، ١٩٩٧، ص ٢٠ وما بعدها.

(٨٩) من ذلك على سبيل المثال قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٨، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦٧) في ٢٠٠٨/٣/١٣.

(٩٠) من ذلك على سبيل المثال نظم قانون الموازنة العامة للدولة المصري رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٣ تلك التفاصيل في مواده (٩) يُنظر: أستاذنا الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٨١.

(٩٢) يُنظر: (٣٤/م) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨.

(٩٣) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نص (٢٩/م) على انه (أولاً: - أ- الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمتها الدينية والأخلاقية والوطنية ب- تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم. ثانياً: للأطفال حق على والديهم في التربية والرعاية والتعليم وللوالدين حق على أولادهم في الاحترام والرعاية، ولا سيما في حالات العوز والعجز والشيخوخة. ثالثاً: يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصورة كافية، وتتخذ الدولة الإجراءات الكفيلة بحمايتهم. رابعاً: تمنع كل أشغال الغف والتصف في الأسرة والمدرسة والمجتمع). كل تلك موجبات دستورية بحاجة قوانين ضمان اقتصادي وصحي واجتماعي ولا زال يحيط الفراغ التشريعي على جملها.

(٩٤) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نص (٣٠/م) على ان(أولاً: تكفل الدولة للفرء وللأسرة وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم. ثانياً : تكفل الدولة الضمان الاجتماعي الصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرء أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون). كما نصت (٣١/م) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج باتشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية. ثانياً : للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون). ونصت (٣٢/م) منه على أن (ترعى الدولة المعاقين ونوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون). ونصت (٣٣/م) منه على أن (أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانياً : - تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي....). ونصت (٣٤/م) منه على أن (أولاً: التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية. ثانياً : التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحلها. ثالثاً: تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ. رابعاً : التعليم الخاص والأهلي مكفول، وينظم بقانون).

(٩٥) يُنظر: الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، المادة (٣٤)، "يجوز أن يتبنى مجلسا البرلمان القرارات وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي.....".

(٩٦) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نصت المادة (٢٧) على ان (أولاً : للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً : تنظم بقانون، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال).

(٩٧) أشار إلى هذا المعنى : د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٣٣٠- وما بعدها.

(٩٨) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نصت المادة (٢٤) على أن (تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورووس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون).

(٩٩) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نصت المادة (٢٥) على أن (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميتة).

(١٠٠) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نصت المادة (٢٦) على أن (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون).

(١٠١) يُنظر: نصت الفقرة (أولاً) من (١١٢/م) على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

(١٠٢) يُنظر: إذ نصت (١١٣/م) على أن (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون).



(١٠٣) إذ نصت (م/١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم : أولاً : إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. رابعاً : رسم سياسات التنمية والتخطيط العام خامساً: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سابعاً : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون) .

(١٠٤) إذ نصت (م/١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

(١٠٥) الأمر الأساسي الفرنسي لسنة ١٩٥٩ إذ نصت المادة (١٥) الفقرة (٢) على الآتي: (إصدار القروض طبقاً لترخيصات عامة معطاة كل عام بواسطة قانون الموازنة السنوي).

(١٠٦) ينظر: نص (م/٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨ على إن (تراعي عدالة توزيع القروض الدولية التي تقدم للحكومة الاتحادية على أقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الأخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً).

(١٠٧) نصت المادة (٥٣) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، إذ منحت وزير المالية اختيار أي نوع من أنواع الموازونات المتطورة بما يتلاءم مع متطلبات المرحلة وتوفير الإمكانيات اللازمة. في حين يلزم البرنامج الحكومي ان تكون موازنة ٢٠٢٠ موازنة برامج واداء كما جاء في المحور الرابع // أولاً // الفقرة (١) في البرنامج الحكومي. الزم البرنامج الجديد الحكومة الاتحادية، وزارة المالية تحديداً، البدء باعتماد نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية **Management Information System GovernmentFinancial** وهو ما لم يذكر في قانون الإدارة المالية الجديد. نصت المادة (٥٣) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، إذ نصت المادة (٤٤) يقدم وزير المالية الاتحادي تقريراً موحداً عن الديون الحكومية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء السنة المالية إلى مجلس الوزراء ونص المحور الرابع // أولاً // الفقرة (٩) في البرنامج الحكومي على مراقبة الدين الداخلي والخارجي. وتعد هذه الفقرة من اهم فقرات المحور الرابع أولاً // لما لها من تداعيات على الوضع الاقتصادي والمالي في العراق على المدى المتوسط والطويل، وقد نصت على: ((مراقبة الدين الداخلي والخارجي والحيلولة دون تجاوزه مستويات معينة، وربط الديون الداخلية والخارجية بالمشاريع الاستثمارية والمولدة للقيم والنروات وعدم استخدامها للأغراض الاستهلاكية أو للأغراض التشغيلية للموازنة بشكل أساسي)). في حين لم يشر لها من قريب أو بعيد قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠.