ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The role of constitutional judiciary in supporting economic transformations and the justice of tax legislation

Comparative study

Researcher. Sarwa Sharif Mohammed Saleh

College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq

tujr@tu.edu.iq

College of Law and Political Science, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 10 March 2024
- Accepted 24 June 2024
-Available online 1 March 2025

Keywords:

-administrative judiciary
- protection of employment righ
- protection of political rights
- public employee.

Abstract : Iraq witnessed a political and economic transformation that affected the Iraqi economy, and the Iraqi economy witnessed a dysfunctional reality that led to serious distortions, and this reality still exists today due to the lack of clarity of economic philosophy in the legal and constitutional references, which led to a lack of clarity of the role of the state in its quest to achieve comprehensive economic and social development. sustainable, and integration into the global economic system. Anyone who follows economic transformations sees them from several angles, but the most important of them is focusing on the new Iraqi constitution of 2005, and revealing its economic implications as it is

the supreme law.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

دور القضاء الدستوري في دعم التحولات الاقتصادية وعدالة التشريعات الضريبية _ دراسة مقارنة _

الباحثة. سروه شريف محمد صالح

كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، كركوك، العراق

tujr@tu.edu.iq

أ.د. فوزي حسين سلمان

كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، كركوك، العراق

tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٠/ اذار /٢٠٢٤
- القبول : ٢٤ /حزيران/ ٢٠٢٤
- النشر المباشر :١/ أذار/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :
- **القضاء الإداري**
- **حماية الحقوق الوظيفية**
- **حماية الحقوق السياسية**
- **الموظف العام.**

الخلاصة: لقد عرف العراق تحولاً سياسياً واقتصاديا طالا الاقتصاد العراقي، وعرف الاقتصاد العراقي واقعا مختلاً قاد إلى تشوهات خطيرة، وما زال هذا الواقع قائماً حتى اليوم بسبب عدم وضوح الفلسفة الاقتصادية في المرجعيات القانونية والدستورية، مما قاد إلى عدم وضوح دور الدولة في سعيها نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة، والاندماج في منظومة الاقتصاد العالمي، والمتتبع للتحولات الاقتصادية يراها في عدة زوايا، ولكن أهمها هو التركيز على الدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥، والكشف عن المضامين الاقتصادية فيه كونه القانون الأعلى.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : إن التحول الاقتصادي يشير الى الاقتصاديات التي تحولت من الاقتصادات المبنية على التخطيط الى الاقتصادات العاملة وفق نهج اقتصاد السوق التي يشار اليها ايضاً بالاقتصاديات المتحولة او الاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث ان عملية التحول الاقتصادي تتم من خلال مجموعة من خطوات واجراءات تنطوي على تحرير الأنشطة الاقتصادية والاسعار والاسواق واستخدام ادوات غير

مباشرة تستند الى السوق، ومن خلال عمليات تحويل الملكية وفرض قيود صارمة على الموازنة وارساء اطار قانوني لضمان حقوق الملكية الفردية والقواعد التنظيمية وسيادة القانون.

ثانياً: أهمية الدراسة

إن الضرائب العامة والرسوم الكمركية تلعب دوراً كبيراً في توجيه النشاط الاقتصادي للقطاعات الاقتصادية ولأفراد المجتمع وذلك من خلال منحهم بعض الامتيازات الضريبية التي تشجعهم على ممارسة النشاط الاقتصادي وارهاقهم بقيود ضريبية تبعدهم عن ممارسة اقتصادية اخرى، وما ترتبها الضرائب من اثار عادة يذهب المشرع الدستوري الى اسناد مهمة فرضها وجبايتها والاعفاء منها الى سلطة تشريعية وحدها وحيث ان الامتيازات الضريبية المفروضة من قبل الدولة تساهم بشكل كبير في دعم التحول الاقتصادي ومن ثم تأثير هذه الانشطة الاقتصادية في تحديد الهوية الاقتصادية للدولة، ويأتي دور القضاء الدستوري في دعم هذه الاجراءات والادوات التي تستخدمها الدولة في تحقيق التحول الاقتصادي وكذلك منع تعسف استخدام الضرائب من خلال فحص دستورية التشريعات المنظمة.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

إنَّ الإشكالية المهمة التي يمكن تلمسها هو أنَّ الدستور قد تضمن في كثير من مواده عبارة (تنظم لقانون) إلَّا أنّه لم ينص على ضرورة تعديل القوانين النافذة –ولا سيما الاقتصادية منها– لتتماشى مع التوجه الاقتصادي الجديد للدولة على أنه توجه نحو اقتصاد السوق.

رابعاً: هيكلية الدراسة

يُقسم هذا البحث إلى مطلبين، يختص المطلب الأول في بيان رقابة القضاء الدستوري في دعم التحول الاقتصادي، ويختص المطلب الثاني في رقابة القضاء الدستوري لحماية التشريعات الضريبية وعدالتها بها وما سيساهم في تحديد الهوية الاقتصادية للدولة.

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري في دعم التحول الاقتصادي وتحقيق التوزان بين القطاع العام والخاص

إن الآثار السلبية التي نتجت عن تدهور الاقتصاد وفَّرت أجواءً مناسبة لتطبيق سياسات اقتصادية ذات أبعاد في الحرية الاقتصادية الجديدة في البلدان التي تعاني من الأزمة وبدأ سعيها في التحول من اقتصادات مخططة مركزياً باتجاه توسيع الملكية الخاصة وتبني اجراءات التحرر الاقتصادي.

وتجسدت تلك السياسات بآليات التحول في ملكية المؤسسات العامة الى الملكية الخاصة وسياسات التحرر الاقتصادي وتوافر النظام القانوني والمؤسساتي؛ وذلك بهدف تعميم فلسفة نقل مشروعات القطاع العام الى القطاع الخاص واجراءات التحرر الاقتصادي وذلك بتحرر الاقتصاد من القيود المفروضة على الأسعار والتحقيق من قيود التجارة في بعض القطاعات الخاضعة لإجراءات تنظيمية شديدة[١].

إنَّ نجاح التحول الاقتصادي يتطلب توافر بيئة قانونية وادارية مساندة لعملية التحول الاقتصادي في اجراءات عملية التحول، إذ إن عدم توافر هذا النظام القانوني والاطار المؤسساتي أحد اهم نقاط الضعف في عمليات التحول الاقتصادي في مسعاها لتقويم عملية الاصلاحات الاقتصادية، حيث إن الانتقال بالاقتصاد من اقتصاد ذات تخطيط مركزي الى اقتصاد والسوق يتطلب طريقة تفكير جديدة تجاه النظام القانوني بأكمله وهذا يتحتم على سلطات التشريع للعمل على تشريع القوانين وإيجاد المؤسسات المعنية بتنفيذها وأن يبدأ العمل لما فيه مصلحة أطراف عديدة تشكل لأنشطتهم الاقتصادية قوى السوق مع ضرورة التزام هؤلاء باحترام القوانين والمؤسسات المعنية بتنفيذه مع توليد قناعة لديهم بأن القوانين ستنفذ من قبل السلطات المختصة وتلزم بعدم التدخل التعسفي في نشاطاتها[٢].

إن الإشكالية تثار عندما تلجأ السلطات المختلفة الى تجاوز القوانين المنظمة للتحول الاقتصادي مخالفاً بذلك المبادئ الاقتصادية أو القرارات أو الاجراءات القائم عليها النظام الاقتصادي المستند على

١() حسين أحمد دخيل، **الاطر السياسية لاقتصاديات التحول**، دار السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٥، ص٤٠٤ وما بعدها.

٢() البنك الدولي، **تقرير التنمية في العالم ١٩٩٦ من الخطة الى السوق**، ترجمة مركز الاهم للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٢٦.

المبادئ المنظمة للحقوق والنشاطات الاقتصادية في الوثيقة الدستورية هنا يبرز دور رقابة القضاء الدستوري في دعم او رفض هذه التشريعات التي تعتبر اساسيات في تحقيق التحول الاقتصادي في الدولة، وقد مارس القضاء الدستوري في الدول التي شهدت التحولات الاقتصادية دوراً في البت في دستورية التشريعات والقرارات والاجراءات الاقتصادية التي اتبعتها سلطات الدولة في سبيل تحقيق التحول الاقتصادي، فقد لعب القضاء الدستوري الامريكي دوراً محورياً في دعم التحول الاقتصادي من الرأسمالية المتطرفة الى الرأسمالية المعتدلة من خلال التأثير على حق السلطات الاتحادية في توجيه الاقتصاد القومي وتنظيم التجارة بين الولايات وتطوير سلطة الضبط الاداري ودعم الخطط القومية لإعادة الإعمار والبناء، وقد تمثلت اولى الخطوات الاصلاحية التي قامت بها المحكمة الاتحادية العليا بهذا الصدد حكمها في قضية (waren bridge V Charles river bridge) الذي نقضت بموجبه المبدأ الذي أكده (جون مارشال) سنة ١٨١٩ في قضية (Dartmouth College V wood ward) لتؤكد بوجوب تفسير عقود او تراخيص الانشاءات العامة تفسيراً ضيقاً بما يتفق مع المصلحة العامة، ومن ثم فإن منح شركة عقد او امتياز لبناء جسر في إحدى المناطق مقابل تحصيل رسوم من الافراد لغرض المرور عليه لا يخوّل هذه الشركة حق احتكار او امتياز حصري يمنع الحكومة من أن تقيم بنفسها او تمنح عقداً جديداً لشركة أخرى لإقامة جسر آخر لمنافسة الجسر الأول؛ لأنه لا يجوز جعل المصلحة العامة رهن إرادة الشركات صاحبة الامتيازات، وقد أكدت المحكمة هذه المبدأ مرة أخرى، من حكمها سنة ١٨٤٨ في قضايا التراخيص (License cases)[١].

كما استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا على جواز استيلاء الحكومة على الملكية الخاصة او نزعها مقابل تعويض عادل لتحقيق المصلحة العامة، وان تشريعات تنظيم المناطق وتقسيمها لمناطق تجارية او صناعية او سكنية ضرورية لتحقيق التنمية المنظمة للمناطق الحضرية، وإنها لا تشكل نزع او استيلاء على الملكية الخاصة او اعتداء عليها بمخالفة للدستور وانه ما لا يقبل الشك ان حماية حقوق الملكية التجارية أمرٌ هام غير أنه يمكن تقييد هذا الحق لحماية المصلحة العامة عند الضرورة، إذ يجب في أحيان كثيرة أن تخضع حقوق ملكية الفرد لبعض القيود بهدف فسح المجال امام الدولة لتوفير ضمانة معقولة ومقبولة للمحرومين وذوي الدخل المحدود من المواطنين، إذ ان المصلحة العامة تعلو على المصلحة الخاصة إذا ما استطاعت الحكومة أن تبين أنَّ الشروط والقيود التي فرضتها في ترخيصها

١() برنارد شفارتز، **القانون في أمريكا**، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨٠، ص٦١.

لاستعمال الاراضي هي شروط موضوعية وغير متحيزة وتقود لتحقيق اهداف المخططة لاستخدام الاراضي فإن هذه الشروط والقيود تقترن بقرينة قوية تفرض شرعيتها ودستوريتها وتقع على عاتق الطرف الذي يطعن في قرارات الدولة عبء اثبات اضعاف هذا الاجراء الحكومي للقيمة الاقتصادية للعقار بشكل غير معقول[١].

ولقد تصدت المحكمة الاتحادية العليا لخطة الرئيس (روزفلت) للنهوض بالاقتصاد الامريكي في خطتها المعروفة بخطة السياسة الاقتصادية الجديدة خلال الأزمة الاقتصادية العالمية التي اجتاحت الولايات المتحدة منذ سنة ١٩٢٩ عندما اشتد الجدل حول حق الدولة في التدخل بتشريعات امرة لتحقيق التوازن بين حقوق الملكية الخاصة والحرية الاقتصادية وحرية التعاقد وبين اعتبارات المصلحة العامة التي تستوجب او التي توجب عليها النهوض بالاقتصاد القومي وتحقيق التنمية الاقتصادية للبلاد، اذ قضت المحكمة بعدم دستورية قوانين تحديد الأجور وتحديد ساعات العمل واجراءات سلامة العمال وتنظيم الرسوم مقابل خدمات المرافق العامة وفرض ضرائب تصاعدية على الدخل وقد أثر هذا القرار بشكل سلبي على جهود تحقيق التحول والاصلاح الاقتصادي، وهو ما ادى الى حصول صِدام بين المحكمة الاتحادية ورئيس الولايات المتحدة آنذاك (روزفلت) غير ان المحكمة الاتحادية العليا قد تراجعت عن هذا الموقف فقضت بدستورية خطة الاصلاح والتحول الاقتصادي مع بقائها في موقف متصدي لمحاولات نشر الافكار الاشتراكية والشيوعية ولعل هذا الموقف للمحكمة الاتحادية العليا سبب في عدم تطور الحركات الاشتراكية في الولايات المتحدة على غرار ما حدث في فرنسا وايطاليا والمانيا، كما لم تظهر في الولايات المتحدة انظمة الطبقات الاجتماعية والمراتب التي اصبحت تعيق التطور والتحول الاقتصادي وتحقيق التنمية في عديد من دول اوروبية ودول شرق الاوسط[٢].

أما في مصر فقد قضت المحكمة الدستورية العليا برد دعوى مقامة للطعن بنص الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩٣ بإصدار قانون شركات القطاع العام، حيث رفضت الدعوى التي اقامها احد العاملين بشركة حكومية قد اضرت الخصخصة بدخله فبادر الى الطعن

١() د. عاطف سالم عبد الرحمن، **دور القضاء الدستوري في الاصلاح السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي**، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة بين مصر والولايات المتحدة، ط١، بدون دار نشر، ٢٠١٠ -٢٠١١، ص٧٧١.

٢() د. محمد محمود علي محمد، **الحماية الدستورية للحقوق الاقتصادية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص١٤٢-١٤٣.

بالقانون مستنداً الى عدم دستورية نص المادة (٢٠) من القانون التي نصت على اباحة انتقال رؤوس اموال الشركات المملوكة للدولة الى القطاع الخاص عن طريق بيع أسهم هذه الشركات وكذلك الحال بالنسبة للمواد (٥) و (٣٣) و (٤٣) من ذات القانون وقد أسست المحكمة حكمها انه لا يجوز تفسير النصوص الدستورية على انها حلٌ نهائي ودائمي لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها فلا يكون تبنيها او الاصرار عليها ثم فرضها بآلية عمياء إلا حرثاً في البحر بل يستوجب فهمها على ضوء قيم غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً كما ان قهر النصوص الدستورية لإخضاعها للفلسفة بذاتها يعارض تطويعها لآفاقٍ جديدة تريد الجماعة بلوغها فلا يكون الدستور كافلاً لها بل حائلاً دون ضمانها وحيث ان الاستثمار بمختلف صوره الخاص والعام منها ليس إلا أموالاً تتدفق سواء عبئتها الدولة او كونها القطاع الخاص فأنها تتكامل فيما بينها وحيث ان لكل من الاستثمارَين العام والخاص دوره في التنمية وان كان اولها قوة رئيسية للتقدم تتحدد مداخلها دون ان يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تؤسسها الدولة او توحدوها او كان ممكناً اعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو الأفضل فتعتبر هذه الخطوة مطابقةً للدستور وتكريساً للقيم التي يدعو اليها وفي مقدمتها ان الاستثمار الافضل والاجدر بالحماية يرتبط دائماً بالدائرة التي يعمل فيها وعلى تقدير ان الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان، كما ان نص المادة (٢٠) من قانون شركات قطاع المال العام قد اجاز تداول اسهم الشركات التابعة للشركات القابضة ولو أدى هذا التداول الى بيعها الى القطاع الخاص لا يمثل رده عن الدور الرائد للاستثمار العام بل حماية لموارد لا يجوز تبديدها او بعثرتها وحيث ان الدستور وثيقة تقدمية لا تصد عن التطور افاقها الرحبة ولا يكون نسيجها الا تناغما مع روح العصر وما يكون كافلاً للتقدم في مرحلة بذاتها يكون حربا بالاتباع بما لا يناقض احكاما تضمنها الدستور وبناء على ذلك قضت المحكمة برد الدعوى[١].

وفي سياق متصل اصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما من قضى برد الدعوى المقامة طعن على نص الفقرة الثالثة من المادة الرابعة[٢] من قانون اصدار شركات قطاع الاعمال العام، وأسست

١() حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المرقمة (٧) لسنة ١٦/ ق. د الجلسة الصادرة في جلسة ١/ ٧/ ١٩٩٧.

٢() تنص الفقرة (الثالثة) من المادة الرابعة من قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الاعمال العام على ان "يحتفظ العامل المنقول بصفة شخصية بما يحصل عليه معا أجور وبدلات واجازات ومزايا نقدية وعينية وتعويضات ولو كانت تزيد على ما يستخدمه طبقا للوائح انظمة العالمين بالشركات المنقولين اليها، دون ان يؤثر ذلك على ما يستحقه مستقبلا من أية علاوات او مزايا.

المحكمة قضاءها بجعلها الهدف المشرع من اصدار القانون المطعون به هو تحقيق تطوير جوهري لشركات القطاع العام، بالانتقال بتنظيمها القانوني الى أفاق جديدة قوامها الفصل بين الملكية والادارة، فيفسح الطريق بهذا التنظيم لإدارة شركات قطاع الاعمال العام بأساليب الادارة الحديثة للاستثمارات الخاصة وليقتصر دور الدولة بصفتها مالكة هذه الشركات الى متابعة نتائج اعمال الادارة لهذه الاساليب وتقوم اداء القائمين عليها على هذا الأساس، وتحقيقاً لهذا الهدف ذهب المشرع الى النص على احلال الشركات القابضة على هيئات القطاع العام، كما نص القانون على نقل العاملين بالشركات العامة الى الشركات التي حلت محلها بذات اوضاعهم الوظيفية ومزاياهم النقدية والعينية، وان تستمر معاملاتهم بالأنظمة والقواعد التي تنظم شؤونهم الوظيفية لحين صدور لوائح انظمة العاملين بالشركات المنقولين اليها، وحيث ان الدستور حدد الاغراض التي ينبغي ان تتوخاها خطة التنمية الشاملة التي تنظم اقتصاد الدولة ومن بينها زيادة الدخل القومي وعدالة توزيعها وربط الأجر بالإنتاج، ولا تناقض بين تحقيق هذه الاهداف وبين حرص المشرع في عدم انتقاص حقوق العامل المالية لمجرد انتقاله من شركة الى اخرى نتيجة لاستحداث تنظيم قانوني جديد يقضي بتحولها من شركة قطاع عام الى شركة قابضة او تابعة وبذلك ليس هناك ما يخالف احكام المادة (٢٣) من الدستور لذلك قضت المحكمة برفض الدعوى[١].

وقد اختلف الفقه المصري في تقييمه لقرار المحكمة بين مؤيد ومعارض لها فقد ذهب المؤيدون الى ان المحكمة لم تجد الزاما دستوريا باتخاذ الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة او توسعها ولا الزام بإبقائها اذا كانت نشاطاتها غير مجدية والاموال الموظفة فيها لا تدر عائداً مجزياً أو كان بيعها للقطاع الخاص يمثل اعادة تشغيل لها على وجه أفضل حيث ان حكم المحكمة يخلص الى ان قرار بيع أسهم شركات القطاع العام للقطاع الخاص لا يمثل رده عن دور الرائد للاستثمار العام فلو ان المحكمة قد حكمت بعدم دستورية الخصخصة لحدثت كارثة اقتصادية اذ ستصبح جميع المبيوعات التي تمت لشركات القطاع العام باطلة إضافة الى وقف مسيرة الخصخصة اللازم لدفع عجلة التنمية كما انها كانت تشكل رسالة سلبية للاستثمار الاجنبي وهذا كان يؤثر بدوره على تحقيق التنمية في الاقتصاد الوطني[٢].

١() حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية المرقمة (١٣) لسنة ٢٢/ ق/ د، الصادر بتاريخ ١٥/ ٦/ ٢٠٢٣.

٢() د. هشام محمد فوزي، **رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين امريكا ومصر**، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، ١٩٩٩، ص٤٨٣.

وهناك من يرى أن قرار المحكمة مناقض للدستور على اعتبار ان القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ لا يضع قيداً او شرطاً على عمليات الى خصخصة، فالمواد (٩) من قانون الاصدار و(٢٠) من قانون شركات القطاع العام تعملان معاً لدفع الاقتصاد القومي نحو الاقتصاد الرأسمالي دون قيود وهو ما يمثل مخالفة نصوص الدستور، حيث جاء حكم المحكمة دون ان يعرف لما يجب ان يحيط الخصخصة من قيود وذلك على الرغم من ان الخصخصة تعتبر بمثابة اعتداء على الملكية العامة التي هي اساس النظام الاشتراكي كما نص عليها الدستور وعليه كان يفترض ان تحاط بقيود كي تنسجم مع الدستور[١].

حيث ان نصوص الدستور مثلها مثل اي نصوص قانونية هي نصوص دائمة وان مضمونها يمثل حلاً للمشاكل فلا يمكن ان تظل هذه النصوص مستمرة في سريانها ونفاذها مع القول في الوقت نفسها على انها لا تقدم حلا للمشاكل وان المحكمة قد انتقلت من مجرد تفسير الدستور الى تجاوز نصوصه وهو ما لا يجوز ان يصدر حكماً من محكمة تمكين مبدأ سمو الدستور ذلك ان احكام الدستور اكدت على طابعه الاشتراكي وبذلك هناك تناقضاً بين احكام الدستور وقرار المحكمة[٢].

وفي فرنسا فقد كان للقضاء الدستوري دورٌ هامٌ في دعم التحول الاقتصادي من خلال التأثير على المشرع الفرنسي للتدخل لمعالجة القصور التشريعي في تنظيم عملية الخصخصة وقد بين القضاء مواقفه على إلمامه بالدور الذي يجب ان يقوم به البرلمان في عملية الخصخصة المتمثل في اصدار التشريعات التي تنظم هذه العملية ووضع القيود والضوابط على سلطات الحكومة في تنفيذ عملية التحول الاقتصادي ونقل وحدات القطاع العام للقطاع الخاص او عن طريق ممارسة السلطة التشريعية دورها الرقابي التي يمارسها على اعمال السلطة التنفيذية في اجراءاتها الاقتصادية نحو التحول الاقتصادي[٣].

١() تنص المادة (١) من دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ قبل تعديلها "ان جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي يقوم على تحالف قوي الشعب العاملة..." وكما تنص المادة (٤) منه على ان "الاساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي القائم على الكفاية والعمل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق.

٢() د. محمد عبد اللطيف، **الرقابة على دستورية قوانين الخصخصة**، بحث مقدم الى مؤتمر العلمي الاول لكلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٨، ص١٥٠-١٥١.

٣() د. ميادة عبد القادر اسماعيل، **التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢١، ص٢٧٨.

إن التحول الاقتصادي في العراق يواجه تحديات واشكاليات عديدة، فلا يزال الاقتصاد اقتصادا احادي الجانب على الرغم من توافر الموارد العديدة والامكانيات المتاحة فيه لذلك فأن عملية تحديد فلسفة النظام الاقتصادي وتوجهاته وتحديد دور الدولة في ادارة الاقتصاد والسياسات الاقتصادية امراً ضرورياً فلم تستكمل المنظومة القانونية المنظمة للنظام الاقتصادية ووجود تناقضات بين تبني آلية السوق وبرامج التحول والخصخصة وهذا يتطلب اعتماد مهام واهداف للسياسة الاقتصادية الجديدة في العراق وفي مقدمتها وضع ترتيب للأولويات الاستثمارية والبنى التحتية اللازمة وتنويع الاقتصاد واختيار النظام الاقتصادي الملائم لإخراج الاقتصاد العراقي من ضياع الهوية الاقتصادية وبناء رؤية مستقبلية تعتمد على استراتيجية اقتصادية معرفية وواقعية نابعة من الواقع العراقي بهدف تحقيق الاصلاح الاقتصادي في البلاد والنهوض بمتطلبات التنمية الشاملة[١].

إن الاقتصاد العراقي يعاني من مشاكل عديدة بالنسبة للتخطيط وهذه المشاكل كان لها الأثر البالغ في عملية التخطيط والتنمية بسبب ما تعرضه من قيود وتوجيهات سلطوية مسبقة، فالاقتصاد العراقي الى وقت قريب سار ضمن فلسفة اقتصادية معينة اعتمدت القطاع العام اساساً في تحديد حركة المتغيرات الاقتصادية مع تذبذب في الاهمية النسبية التي احتل هذا القطاع في قيادة الاقتصاد الوطني في مرحلة ما قبل ٢٠٠٣ وبعد صدور دستور ٢٠٠٥ العراقي انفردت مقدمات السياسة الاقتصادية في العراق بخصوصية متفردة وذلك باتباع مسار مختلف وفريد من نوعها من التطبيقات الاقتصادية المعمولة بها في تجارب العالم كونها لم تمر بدورتها بشكل طبيعي بل جاءت بشكل مفاجئ بعد التغيرات التي حصلت في النظام الاقتصادي في العراق، على الرغم من تأكيد الدستور في المادة (٢٥) التي تنص على ان "تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"[٢].

لقد سعت السلطتين التنفيذية والتشريعية في سبيل اعداد تشريعات واجراءات وقرارات باتجاه التحول الاقتصادي في العراق واعتماد أسس اقتصادية حديثة من ضمنها دعم القطاع الخاص وقد

١() زين العابدين محمد حسين وصادق علي حسن، **الاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في الواقع واستراتيجيات المستقبل**، مركز الرافدين للحوار، ط١، بيروت، ٢٠١٨، ص١٥٨.

٢() عبد علي كاظم وخضير عباس النداوي، **السياسات الاقتصادية في العراق بعد الاحتلال الامريكي**، بحث منشور في مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، العدد ٤، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص٣٨.

شرعت عدة قوانين من ضمنها قانون التنمية الصناعية وقانون هيئة الاستثمار الوطنية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل والتي نص على من ضمن اهدافها تشجيع القطاع الخاص والمختلط العراقي والاجنبي للاستثمار في العراق ومنحها امتيازات وضمانات اللازمتين لاستثمارها وتطويرها اضافة الى ادراج الحكومة للسياسات الاقتصادية في قوانين الموازنة باعتبارها الاداة الاهم في تحقيق اهداف السياسة الاقتصادية للدولة ومما يلاحظ على هذه القوانين وجود تذبذبا في موقف السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تحديد اليات واضحة للتحول الاقتصادي وتبدو سياسات الحكومة مرتبكة بين الاستمرار في دعم القطاع العام وتقويته من خلال منحها امتيازات عديدة بضمنها اعفائها من الرسوم الكمركية او الزام مؤسسات الدولة من شراء منتوجاتها من شركات القطاع العام واستمرت هذه التذبذب في الموافق الى ان وصلت في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة للسنوات (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) الى المساواة في دعم القطاعين العام والخاص ومنحها الامتيازات المماثلة في سبيل دعمها وتنشيطها وتنميتها. من هنا يبرز دور القضاء الدستوري في دعم او مناهضة سياسات الدولة نحو التحول الاقتصادي ومما يلاحظ ان موقف المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها تتمثل القضاء الدستوري في العراق قد سايرت سياسات الحكومة في سياساتها الاقتصادية اكثر من اتخاذ مواقف تتعلق بتأييد او رفضها لإجراءات وقرارات حكومية ضمن القوانين الاقتصادية، فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في دعوى دستورية اقيمت من قبل ممثلي شركات القطاع الخاص بسبب الطعن فيما تتضمنه المادة (٢٤) من قانون الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ والتي نصت على التزام الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بالوزارة والمحافظات بشراء احتياجاتها من منتجات الوزارة الاتحادية دون شراء تلك المواد من القطاعات المختلفة مخالفة بذلك المبادئ الدستورية الواردة في المادتين (٢٥-٢٦) من الدستور العراقي حيث بين المدعون بأن كان على المشرع ان يشمل جميع المنتوجات المحلية من القطاعين المختلط والخاص ايضا دون حصر هذا الامتياز على شركات القطاع العام فقط وذلك لتحقيق تكافئ الفرص وتشجيع الاستثمارات لا سيما ان لمنتوجات القطاعين المختلط والخاص دوراً اساسي في سد الاحتياجات، وان عدم المساواة في التعامل تخل بمبدأ الاصلاح الاقتصادي، وقد ذهبت المحكمة الاتحادية ان المادة المطعون فيها لا يعني التوجه الحكومي بشراء الوزارات الاتحادية والجهات الاخرى المشار اليها احتياجاتها من القطاع العام حصرا دون القطاعات الاخرى وان ذلك يعد خياراً تشريعياً للمشرع دون ان يكون مخالفاً للدستور مع اشارة المحكمة الى وجود وسائل اخرى يمكن ممارستها لتشجيع الصناعة

الوطنية[١]. يلاحظ على هذا القرار ان المحكمة الاتحادية العليا قد سايرت الدولة بتوجهاتها بدعم القطاع العام ومنحها امتيازات خاصة دون ان تشمل هذه الامتيازات شركات القطاع الخاص، وفي تصورنا بأنه كان الاولى للمحكمة الاتحادية العليا ان يتعمق في دراسة هذا الطعن وان يبحث في الجوانب الايجابية في دعم القطاع الخاص وتنميته بما يضمن تنشيط الاقتصاد وتوفير فرص العمل وتقليل البطالة وتحقيق التنمية الاقتصادية. وان هذه المادة قد اعطت المفاضلة لشركات قطاع العام على حساب شركات القطاع الخاص وبهذا يختل مبدأ تكافئ الفرص بحيث لا تستطيع شركات القطاع الخاص ان تنافس القطاع العام بسبب حرمانه من الامتيازات اللازمة لدعمها. وفي دعوى اخرى مشابهة رفعت امام المحكمة الاتحادية العليا للطعن على المادة (٢٤) تقدم احدى شركات القطاع المختلط وهي شركة الكندي لإنتاج اللقاحات والادوية البيطرية وقد بينت الشركة في طعنها بعدم دستورية المادة المطعون فيها بأن الموازنة تمثل اداة الدولة في تحقيق المصالح الاقتصادية والمعاشية للمواطنين وتحقيق النمو والرفاه من خلال تكافؤ الفرص بين الطرفين سواء من الاشخاص الطبيعية او المعنوية وان اليات تحقيق هذا الهدف تكون عبر المواد التي يشملها قانون الموازنة بحيث ان الدستور اعتبر العراقيين متساويين امام القانون دون التمييز مع اشارة الدستور الى تكافؤ الفرص باعتباره حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل اجراءات تحقيق ذلك، كما استند المدعي في دعواه على المادة (٢٥) من الدستور والتي نصت على "قيام الدولة بكفالة الاقتصاد العراقي بجميع وكذلك نصت المادة (٢٦) منه على كفالة الدولة لتشجيع الاستثمارات والقطاعات العراقية وليس القطاع العام فقط وبناءً على ذلك طالب المدعي الحكم بعدم دستورية المادة (٢٤) من قانون الموازنة العامة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٩ واضافة الى ذلك بين بأنه كان على المشرع ان يميز بين جميع المنتوجات المحلية والزام الوزارات والمؤسسات بشراء احتياجات من منتوجات القطاعين المختلط والخاص اضافة الى القطاع العام لتحقيق تكافؤ الفرص. وقد قررت المحكمة برد الدعوى وبررت موقفها بأن الزام الوزارات والمؤسسات بشراء منتوجاتها من القطاع العام لا يعني حصرا التوجه بشراء الوزرات والجهات الاخرى الاتحادية احتياجاتها من القطاع العام دون القطاعات الاخرى وان ذلك يعتبر خيارا تشريعيا صدر عن مجلس النواب وفقا لصلاحياتها المنصوص عليها في الدستور، وقد اكدت المحكمة بوجود وسائل اخرى لتشجيع الصناعة الوطنية المتمثلة بقطاعات اخرى[٢]. يلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا استندت الى نفس مبررات الدعوى السابقة لرد هذه الدعوى وهذا يعتبر دعم من قبل القضاء الدستوري

١() قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥٢/ اتحادية/ ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٣١/ ٧/ ٢٠١٩.

٢() قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٦٦/ اتحادية/ ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

لتوجهات الحكومة في دعم القطاع العام في ذلك الوقت باعتبارها السلطة المختصة بأعداد ورسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما فيها السياسة الاقتصادية وبذلك يمكن القول ان المحكمة الاتحادية لم تخطُ خطوات باتجاه دعم التحول الاقتصادي بدعم القطاع الخاص، وفي تصوري المتواضع لو ان القضاء الدستوري في العراق حكم بدعم القطاع الخاص والزام الدولة بشمولها بنفس الامتيازات الممنوحة للقطاع العام لكان يسجل دوراً مهماً للقضاء الدستوري في حث الحكومة على دعم الخاص وتنميته بما يحقق التحول الاقتصادي في العراق بانسيابية في حين ان الحكومة قد اقدمت على هذه الخطوة بنفسها ضمن قانون الموازنة الاتحادية العامة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ حيث نصت على الزام الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بشراء حاجاتها من منتجات الصناعة المحلية من (القطاع العام والخاص والمختلط) على ان لا تقل نسبة القيمة المضافة التصنيعية الى هذه المنتوجات عن ٣٠٪ بشرط توفر الجودة والمواصفات النوعية المعتمدة[١]. إن توجيه الحكومة في دعم القطاع الخاص قد تبلورت بشكل واضح ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ باعتبارها احد أهم ادوات تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة وهي اشارة صريحة بتوجه الحكومة نحو التحول الاقتصادي التدريجي خلال مساواة القطاع الخاص والمختلط مع القطاع العام وشمولها بنفس الامتيازات الممنوحة للقطاع العام وهذا يؤثر إيجاباً في اعادة الحياة والنشاط للقطاع الخاص لكي يساهم بالاشتراك مع القطاع العام في تحقيق التنمية الاقتصادية التي هي احد ادوات الاصلاح والتحول الاقتصادي في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية.

١() قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣، قانون الموازنة لسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) المادة (٣٠) الفقرة ثانياً.

المطلب الثاني

دور القضاء الدستوري في الرقابة على عدالة التشريعات الضريبية وعدالتها كإحدى محددات الهوية الاقتصادية للدولة

تلعب الضرائب دوراً مهماً في اقتصاديات الدول كافة اذ تستخدم بوصفها اداة من ادوات السياسة المالية واهم ايراد من الايرادات العامة للدولة، وكما ان لها اهمية كبيرة لما تثيره الدراسات الضريبية من مشاكل اقتصادية وقانونية واجتماعية وسياسية من ناحية، ولما ينتج عنها من اثار اقتصادية تلعب دوراً بارزاً في الاقتصاديات القومية مهما اختلفت الاوضاع الاقتصادية التي تعمل في ظل الانظمة الضريبية في نظمها (رأسمالية او اشتراكية) وبنيانها (متقدمة او نامية)، بل يمكن القول ان السياسة الضريبية لما تلعبه من دور مهم تعد من أهم ادوات السياسة الاقتصادية واكثرها عمقا في تأثيرها في التغيرات الاقتصادية، اي من خلال اثرها في الكميات الاقتصادية الكلية ومن خلال تأثيرها في عناصر الانتاج (العمل ورؤوس الاموال) ومن خلال استخدامها لتمويل البرامج والانشطة الاستثمارية من جهة واستخدامها بوصفها اداة لتوجيه الاقتصاد القومي باتجاه الاستثمارات المرغوبة او من خلال الحوافز والاعفاءات والامتيازات، فالإعفاءات الضريبة تعمل على زيادة معدل العائد من رأس المال، اضافة الى حماية الانتاج المحلي من خلال رفع اسعار الضرائب الجمركية على السلع المستوردة من زيادة الانتاج، وبذلك فأن الضريبة تعتبر اداة لتحقيق غايات اقتصادية تتمثل في تحقيق التوازن الاقتصادي والتعجيل بالتنمية الاقتصادية وتحقيق التوازن الاقتصادي من خلال اعادة توزيع الدخل القومي[١].

إن الاساس القانوني الذي يبرر فرض الضريبة هو فكرة التضامن الاجتماعي القائم على كافة المواطنين في الدولة، فالأفراد ملتزمون بدفع الضرائب بصفتهم في جماعة تقوم على اساس من التضامن الوطني وهذا التضامن يقتضي مساهمة كل فرد وبحسب مقدرته التكليفية في تحمل الاعباء المالية، ولما كان من غير الممكن ترك امر تحديد مساهمة الافراد لهم، فأن الدولة تقوم بما لها من سيادة وسلطان

١() د. عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٧، ص٩٠.

بتنظيم كل ما يتعلق بالضريبة من سلطة فرض الضرائب وتحديد انواعها وكيفية تنظيمها الفني بهدف تحقيق اهدافها الاقتصادية باعتبارها يمثل مظهراً من مظاهر سيادة الدولة[١].

إن انفراد الدولة بتطبيق نظرية التضامن الاجتماعي بفرض الضريبة وتحديد مقدارها ومواعيد سدادها ونظرا لما قد يحصل من تعارض في المصالح بين الدول والافراد فلا بد من وجود قواعد اساسية عامة يجب اتباعها او اعتمادها من قبل المشرع عند فرض الضريبة، هذه القواعد او ما تسمى بقانون الضريبة هي التي تقاس بها سلامة الضريبة في التوفيق بين الحصيلة والعدالة وهي قاعدة العدالة واليقين الملائمة والاقتصاد[٢].

ويقصد بعدالة الضريبة هو تحمل المواطنين الضريبة بنسبة دخولهم التي يتمتعون بها تحت حماية الدولة ويعني ذلك اتباع اسلوب الضريبة النسبية أي ان تتناسب الضريبة مع الدخل وهو تطبيق لنظرية العقد المالي التي سادت في القرنين الثامن والتاسع عشر، في حين ان الفكر المالي الحديث وبحكم اعتماده على نظرية التضامن الاجتماعي يرى في الضريبة التصاعدية ما يحقق العدالة لأنها هي التي تسمح بأن يسهم الممولون في الاعباء العامة كلٌ تبعاً لمقدرته المالية[٣]؛ ونظراً لخطورة الضرائب العامة وتأثرها الكبير على الاقتصاد القومي، وحياة أفراد المجتمع ونشاطهم فتلجأ المشرع الدستوري الى النص في صلب الوثيقة الدستورية على فرضها وجبايتها والاعفاء منها وتحديد قواعد جبايتها من قبل السلطة التشريعية وحدها، وذلك وفقا لسياسة الدولة واستخدامها للضريبة كإحدى ادوات توجيه سياساتها الاقتصادية. لكن المشرع قد يتعسف في فرض الضريبة او زيادة المشمولين بها بما يخالف احكام ونصوص الدستور، بما يؤدي الى مصادرة الملكية الخاصة وعرقلة النشاط الاقتصادي وخلق فرص الاستثمار الوطنية والاجنبية وغيرها من الاثار الاقتصادية الضارة التي قد تؤدي في النهاية لانهيار تام في الاقتصاد القومي[٤]، فتُحَدد دستورية الضريبة العامة بأمرين لا ينفكان عنها؛ أولها ان يكون فرض الضريبة مرتبطة بالأهداف والغرض منها وبوجه خاص ضمان حد أدنى لمواجهة اعباء الحياة والمساهمة

١() د. منصور ميلاد يونس، **مبادئ المالية العامة**، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١١٣.

٢() د. عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٧، ص٩٥.

٣() د. منصور ميلاد يوسف، مصدر سابق، ص١١٦.

٤() د. محمد محمود علي محمد، مصدر سابق، ص١٢٠و١٢١.

في التنمية، وخلق فرص عمل وغيرها من اوجه النفع العام التي يجب أن تتصل بالأغراض التي يقتضيها صون مصالح المواطنين ورعايتهم، وثانيهما باعتبار ان الضرائب تعد مورداً مالياً من موارد الخزينة العامة للدولة تواجه بها نفقاتها، يجب ان لا تتجاوز الحدود التي يتعين ان يقع الانفاق في نطاقها، فاذا ما فقدت احد هذين الضابطين وقعت في حماة عدم الدستورية[١].

وحيث ان الضريبة تعتبر احدى ادوات الدولة في تنفيذ سياستها الاقتصادية وبذلك تتبع نوع الضريبة التي تلائم نطاقها الاقتصادي المعبر عن رؤيتها في اعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية وهذا بدوره يحدد ملامح الهوية الاقتصادية لها بمعنى اخر، ان نوع الضريبة واسلوب ومقدار فرضها يؤثر في تحديد ملامح الهوية الاقتصادية وذلك وفقاً لتأثيراتها في السياسة الاقتصادية المتبعة في الدولة والمقر من خلال التشريعات، وهنا يأتي دور القضاء الدستوري لدعم او رفض السياسات الضريبية المتبعة من قبل سلطات الدولة ولكبح جماح هذه السلطات في فرض مزيد من الضرائب غير الدستورية التي تعيق مسيرة التنمية وتقضي على رؤوس الاموال المستثمرة في مختلف المجالات بما يضر أبلغ الضرر بالاقتصاد القومي وينال من حقوق وحريات الافراد في المجتمع، وهذا الدور الذي يلعبه القضاء الدستوري في وضع الانظمة الضريبية في مكانتها الدستورية الصحيحة يساهم في تحديد الهوية الاقتصادية للدولة[٢].

كما قد رفضت المحكمة الاتحادية في الولايات المتحدة الامريكية بعدم جواز فرض اي ضرائب محلية اذا ادت هذه الضرائب الى ازدواج ضريبي بين الضرائب الاتحادية والضرائب المحلية، وكما رفضت المحكمة ان يستخدم الكونغرس سلطته في فرض ضرائب لمنح اي نوع من المعاملة التفضيلية لموانئ ولاية معينة بالمخالفة للمعاملة الممنوحة لباقي الولايات وبالرغم من اقرارها بحق الكونغرس في فرض رسوم كمركية موحدة على السلع المستوردة فقد رفضت منحه الحق في فرض اي ضرائب او رسوم كمركية على الصادرات لمنعه من منح معاملة تفضيلية لبعض او كل البضائع المصنعة او المصدرة من باقي الولايات، كما وقفت بكل حسم في وجه جميع المحاولات التشريعية لفرض اي نوع من الضرائب والرسوم الكمركية على البضائع المصدرة او المستوردة[٣]. وهذا ما اكدته بوضوح في حكمها عام ١٩٨٩

١() د. محمود علي احمد مدني، **دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠١٦، ص٥٩٨- ٧٦٧.

٢() د. عاطف سالم عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٧٦٧.

٣() د. محمد محمود علي محمد، مصدر سابق، ص١٤٨.

وكان موضوعها منازعة حول الخطة التي وضعتها الادارة الضريبة لتقدير قيمة العقارات خاصة للضريبة حيث فرقت الادارة بين العقارات التي تم شرائها حديثاً فقدرتها بأسعار اقل بكثير من قيمتها السوقية الحالية وقد طعن على هذه الخطة باعتبار انها قد احدثت تمييزاً بين دافعي الضرائب من مالكي تلك العقارات حيث احدثت تفاوت ضخم في تقدير قيمة ممتلكاتهم المتشابهة لسبب لا تربطه اي علاقة منطقية بهدف تحقيق العدالة الضريبية، وحين عرض الامر على المحكمة الاتحادية العليا قررت انه وان كان الدستور لا يفرض على الادارة الضريبية اجراء اعادة تقييم مستمرة على الممتلكات على اساس اخر تطورات السوق، فأنه يجب عليه ان يسعى لتحقيق مساواة تقريبية بين دافعي الضرائب الذين تتماثل مراكزهم او ممتلكاتهم، مع السماح بوجود هامش من الخطأ المعقول في تقييم تلك الممتلكات[١]، في حين قضت المحكمة الاتحادية العليا في عام ١٨٦٩ بدستورية ضريبة قد فرضها الكونغرس بنسبة ١٠٪ على أوراق البنوك التي تصدرها بنوك الولايات المتحدة وكان الغرض من فرضها منع هذه البنوك من اصدار اوراق جديدة اذ ذهبت المحكمة مع التسليم بأن الغرض من الضريبة هو حماية بنك الولايات المتحدة الناشئ، فأن ذلك الأمر يدخل في اختصاص الكونغرس، كما قضت المحكمة في سنة ١٩٠٤ بدستورية ضريبة كان الكونغرس قد فرضها بنسبة ١٠٪ على انتاج وبيع نوع من السمن الصناعي اذا لوّن بطريقة تجعله مماثلاً للزبد الطبيعي، وذهبت الى ان اذا كان التشريع ليس في ظاهرة الا ضريبة وكان مشتملا على كافة المعالم القانونية والمالية للضريبة فأن المحكمة لا تملك القضاء بعدم دستوريته بحجة ان الكونغرس لم يستهدف من وضعه الغرض المالي الذي هو الاصل في كل ضريبة، وانما سعى الى ممارسة اختصاصه البوليس خارج عن سلطاته التي فوضها اليه الدستور[٢]. وفي سنة ١٩٣٧ عرض على المحكمة العليا الاتحادية قانون الضمان الاجتماعي الذي اصدره الكونغرس سنة ١٩٣٥ ونص فيه على فرض ضريبة على اصحاب الأعمال بعد توفير المال اللازم لتوزيع الاعانات الضرورية للمتعطلين من العمال نص على فرض ضريبة أخرى على كل العمال وارباب الأعمال لتوفير المبالغ اللازمة لمعاونة العجزة ومتقدمي السن وذهبت المحكمة الى ان الغرض الاصلي من الضريبة موضع البحث هو توفير المال اللازم للأنفاق على برنامج التأمين الاجباري، وهو برنامج يسمح الدستور بتعاون كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات المتحدة لتحقيقه ولا يقدم في حقيقة الضريبة كضريبة ان يكون لها

---

(1) Allegheny Pittsburgh coal V. Webster county, 448.

٢() د. محمود علي احمد مدني، مصدر سابق، ص٦١٧.

فوق وظيفتها المالية غرض تنظيمي عارض[١]، كما قضت المحكمة العليا الاتحادية بأن حصول الخزانة العامة على الايراد الناجم عن الضريبة وان كان يبلور اهدافها الاصلية المعقودة ابتداء منها، الا ان الاثار العرضية للضريبة لا تقوم من مقام الاغراض المقصودة منها اصلاً ولكنها تعمل على اجابتها وشرط جوازها ان تقتضيها ضرورة تنظيم لنشاط معين، يقصد انهائه او ارهاق مباشرته، وقضيت كذلك ان الضريبة تظل مصدرا للإيراد ولو خالطتها اغراض تنظيمية حققتها من خلال معدلها، فلو ان المشرع قد فرض ضريبة تحقق موردا اضافيا للدولة وكان لها كذلك ومن خلال سعر الأعلى أثر على نشاط قائم بما يرهق مباشرته فأن الضريبة حتى مع تحقق هذا الاثر الجانبي تظل مصدرا للإيراد، وكما قد قضت المحكمة بعدم جواز ان تميز ولاية بين نشاط تباشرها مواطنوها داخل اقليمها، فتعفيه بغير مبرر معقول من ضريبة تفرضها على نشاط مقابل يباشره مواطنون تابعون لولاية أخرى داخل حدودها فالولاية التي تفرض رسوم التفتيش على الاسمنت المستورد من ولاية اخرى يعادل ستين مثلاً قيمة نفقات التفتيش تعتبر مخالفة لشرط التبادل الحر للتجارة بين الولايات، اذا كان الاسمنت المحلي في الولاية معفي من هذه الرسوم بالكامل[٢]. وفي قضية فريمان ضد هوايت سنة ١٩٤٦ قضت المحكمة بأن سلطة فرض الضريبة هي سلطة كبيرة من التجارة إذ يكون الاثر الكبير للضريبة المباشرة على التجارة مضاعفً بالحاجة الدنيا للولاية لمصدر خاص من الدخل وتكون سلطة فرض الضريبة محل فحص دقيق ومحل مقاومة قوية مقارنة بالتنظيمات الناتجة من سلطة الضبط لجوانب هذه الاتجار[٣]. وفي قضية عرض على المحكمة الاتحادية قانون اصدرته ولاية الاباما يجيز فرض الضرائب على شرائها استهلاك الديزل والوقود بالنسبة للسكك الحديد فقط دون غيرهم، وخلصت المحكمة الى بطلان هذا القانون لأنه يفرض ضرائب تمييزية، حيث يميز ضد الناقلين بالسكة الحديدية ويعفي غيرهم من الناقلين بالبر أو البحر بين الولايات المتحدة من دفع تلك الضريبة على المبيعات مما يضحي معه هذا الاعفاء الضريبي نوع غامض من

١() احمد كمال ابو المجد، **الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري**، النهضة العربية، القاهرة، ١٨٦٩، ص٤٧٤.

٢() د. محمود علي احمد مدني، مصدر سابق، ص٦٢٠.

(3) freeman V. Hewit, 329 U.S. 249, 1946. مفتاح على شبكة الانترنت على الرابط Cosela.IP.findlaw.com.

التمييز الضريبي المنهي عنه دستوراً[1]، من خلال دراسة مضامين قرارات المحكمة العليا الاتحادية تبين بأن المحكمة لعبت دوراً مهما في التأثير على النشاطات التجارية والصناعية والزراعية كعناصر للسياسة الاقتصادية من خلال حكمها في القضايا التي عرضت امامها للطعن بالقانونين الضريبة واجراءات الحكومية ومساهمة هذه القرارات وتأثيرها على النشاط الاقتصادي وفقاً للمبادئ الاقتصادية الواردة في دستور ولايات المتحدة الامريكية والفلسفة الاقتصادية المتبناة فيها.

وفي مصر فقد ذهب القضاء المصري الى جواز منح السلطة التقديرية للمشرع في فرض الضريبة وتحديد سعرها بما يتلاءم مع الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي تمر بها البلاد وبذلك يكون للمشرع رفع الضرائب بهدف تحقيق المصلحة العامة فقد قضت المحكمة الدستورية بهذا المعنى عندما قضت بأن لا وجه للقول بأن المشرع قد انحرف في استعمال سلطته التقديرية اذا غال في سعر الضريبة على شرائح الايراد العام الى حد يقرب من مصادرته على الشريحة الاخيرة طبقا للقانون ذلك انه وقد ثبت ان النهج الذي اختاره المشرع في تحديد سعر ضريبة الايراد العام لا يؤدي الى المصادرة ولا يخالف احكام الدستور مع الاشارة الى عدم جواز تفويض المشرع لرئيس الجمهورية في انشاء ضريبة عامة وذلك لأن الدستور ذاته قد فرض سياجاً واقياً حول الضريبة واليه فرضها وتقرير بنيانها فجعل ذلك من اختصاص السلطة التشريعية وحدها[٢].

وقد اكدت المحكمة الدستورية العليا على اهمية الضرائب العامة ووجوب سعي المشرع لتحقيق العدالة الضريبية، كما سعت لوضع تفرقة دقيقة بين الضرائب العامة التي تتحكم بها السلطة التشريعية وحدها والرسوم والضرائب المحلية التي يترك للسلطة التنفيذية مهمة تقريرها وتفصيل ما اجمل من احكامها في اطار ما قرره المشرع لها من مبادئ عامة وقواعد كلية، إذ عبرت المحكمة عن ذلك بأن الدستور قد ميّز بين الضريبة العامة وغيرها من الفرائض المالية وكان ذلك مؤداه ان المشرع الدستوري بهذه التفرقة في الاداة قد جعل من القانون وسيلة وحيدة ومصدرا مباشراً بالنسبة للضرائب العامة، ولا يجوز ان تعمد الدولة كذلك استيفاء لمصلحتها في اقتضاء دين الضريبة الى تقرير جزاء على الاخلال بها يكون مجاوزا بمداها او تعدده الحدود المنطقية التي يقتضيها صون مصلحتها الضريبية والا كان هذا

---

(1) Csx Transportation. Inc, petitioner V, Albama Department Revennu 562 Us متاح على الرابط الالكتروني www.superemcount.org.

٢() قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية المرقمة (٦) لسنة (١) ق. د الصادرة بتاريخ ٩/٥/ ١٩٨١.

الجزاء علوا وافراطا منافيا بصورة ظاهرة لضوابط الاعتدال واقعاً وعملاً بالضرورة وراء نطاق العدالة الاجتماعية ليختل مضمونها بما ينافي القيود التي فرضها الدستور في مجال النظام الضريبي[١].

إن للقضاء الدستوري دوراً في سياسات الحكومة في دعم القطاع العام دون القطاعات الاخرى (كالمختلط والخاص) بمناسبة نظره في الطعن المقدم على نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ والتي نصت على اعفاء شركات القطاع العام الانتاجية من دفع الرسوم الكمركية للمواد الاولية او المكونات المستوردة وقد بين المدعي بأن هذه الخطوة من المشرع تهدف لإصلاح الاقتصاد العراقي تزيل العقبات امام القطاع العام لمساعدته على النهوض غير ان هذه المادة اهملت القطاع المختلط والخاص وتركها بالاعتماد على نفسه دون الدعم والمساعدة في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة تاركة اياه بحالة العجز امام العقبات الاقتصادية وبذلك فقد غبنت حق القطاعين المخلط والخاص من امتياز الاعفاء التي اقتصرته القانون على شركات القطاع العام اضافة الى مخالفة المادة لنص المادة (٢٥) من الدستور ٢٠٠٥ العراقي والتي نصت على كفالة الدولة لإصلاح الاقتصاد العرافي وفق أسس اقتصادية حديثة بما يضمن كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته، اضافة الى مخالفتها لنص المادة (٢٦) من الدستور نفسه التي نصت على تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وحيث ان الدستور كفل الصلاح الاقتصادي من خلال تشجيع الاستثمارات للقطاعات المختلفة دون تمييز وقد قضت المحكمة الاتحادية برد دعوى المدعي واستندت في حكمها بأن اعفاء شركات القطاع العام الانتاجية من دفع الرسوم الكمركية للمواد الاولية او المكونات المستوردة من قانون الموازنة العامة محل الطعن هو تطبيق سليم لأحكام المادتين (٢٥) و (٢٦) من الدستور وان اتخاذ خطوة ولهذا المجال بالنسبة لأحد القطاعات الانتاجية لا يعني بالضرورة عدم الاهتمام بالقطاعات الاخرى واهمالها، اذ ان تشجيع كل قطاع له اجراؤه الخاص به وان المادة المطعون بها لا تمس تلك الاجراءات ولا تقف حائلاً امامها وان القانون محل الطعن جاء خيارا تشريعيا مارسه مجلس النواب وفقاً لصلاحياته التشريعية ولا تخالف احكام المادتين (٢٥) (٢٦)[٢]. وفي دعوى ذات صلة بنفس المادة المطعون بها نظرت للطعن بأحكام المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ بالإضافة الى طلب المدعي بإلغاء هذه المادة لعدم دستوريتها فقد طالب المدعي من المحكمة

١() د. عاطف سالم عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٧٨٤ وما بعدها.

٢() قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥١/ اتحادية/ ٢٠١٩، الصادرة بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

الاتحادية العليا باستصدار قرار يلزم مجلس النواب والحكومة بشمول القطاع الخاص بما شمل به القطاع العام من امتياز اعضائه من الرسوم والضرائب الكمركية من السلع التي تستوردها فقررت المحكمة الاتحادية برد الدعوى واستند على نفس الاسباب التي اوردها برد الدعوى المذكورة سابقاً[١]. ومن الجدير بالملاحظة في هذه الدعوى ان المحكمة الاتحادية لم تستجِب لطلب المدعي بالزام مجلس الوزراء او مجلس النواب بشمول القطاع الخاص بالإعفاءات الممنوحة للقطاع العام ونرى ان المحكمة الاتحادية كان بإمكانها ان تنظر الى الاثار الاقتصادية المترتبة على شمول القطاع الخاص والمختلط بالإعفاءات عند استيرادها للمواد الاولية المستوردة والتي يدخل في القطاعات الانتاجية وذلك بهدف دعم القطاع الخاص وتشجيعه وكان من المستحسن ان يكون رفضها للدعوى مستندة الى اسباب اقتصادية وتبعات هذه السياسة واثارها على تنشيط الوضع الاقتصادي وتأثيراتها على توفير فرص العمل ودعم الصناعة الوطنية لأن القطاع الخاص يعتبر احد المرتكزات التي تقوم عليها النظام الاقتصادي الجديد منسجما بذلك مع النص الدستوري في اعتماد الدولة على اسس اقتصادية حديثة في الاصلاح الاقتصادي.

١() قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٦٧/ اتحادية/ ٢٠١٩، الصادرة بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

الخاتمة:

في ختام هذا المطلب يتضح ان القضاء الدستوري لعب دوراً مهماً في بعض الدول في دعم تطوير النظام الاقتصادي وتنميته ودعم التحول الاقتصادي في مصر وكذلك الحال في لبنان عندما مارس المجلس الدستوري اللبناني من خلال رقابته دعم التحول الاقتصادي واجراءات الحكومة ومجلس النواب بهذا الخصوص في حين ان المحكمة الاتحادية في العراق سايرت الحكومة في دعم شركات القطاع العام دون الخاص عندما ردت الدعاوى التي رفعت امامها، لشمولها القطاع الخاص بالامتيازات الممنوحة للقطاع العام المتمثلة بالزام وزارات ومؤسسات الدولة بشراء منتوجاتها من القطاع العام، كما أن القضاء الدستوري لعب دورا مهما في كل من الولايات المتحدة الامريكية ولبنان ومصر في تسخير الاعفاءات الضريبية والكمركية لدعم وتنشيط القطاع الخاص لما يحمله هذا الدعم من اثار ايجابية في تنشط الوضع الاقتصادي من خلال تشجيع الاستثمار الخاص الى جانب الاستثمار العام وتوفير فرص العمل واستندت المحاكم الدستورية في دول المقارنة الى اسانيد ومبررات اقتصادية معتمداً بذلك على التفسير والتحليل الاقتصادي للنصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة وبما ينسجم مع اهداف السياسة الاقتصادية للدولة والمبلورة لهويتها الاقتصادية في حين القضاء الدستوري في العراق لجأت الى دعم الحكومة وتوجهات مجلس النواب في دعم شمول القطاع الخاص (بالامتيازات التي منحت للقطاع العام كالزام مؤسسات الدولة بشراء احتياجاتها من منتوجات القطاع العام والاعفاءات من الرسوم والضرائب الكمركية) دون اجراء تحقيقات وتحليلات اقتصادية فيما يرتبها هكذا اعفاءات في التنمية الاقتصادية وتنشيط قطاعات اقتصادية مختلفة بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية.

المصادر:

١- أحمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، النهضة العربية، القاهرة، ١٨٦٩.

٢- برنارد شفارتز، القانون في أمريكا، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨٠.

٣- حسين أحمد دخيل، الاطر السياسية لاقتصاديات التحول، دار السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٥.

٤- زين العابدين محمد حسين وصادق علي حسن، الاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في الواقع واستراتيجيات المستقبل، مركز الرافدين للحوار، ط١، بيروت، ٢٠١٨.

٥- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٧.

٦- عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الاصلاح السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة بين مصر والولايات المتحدة، ط١، بدون دار نشر، ٢٠١٠ -٢٠١١.

٧- محمد محمود علي محمد، الحماية الدستورية للحقوق الاقتصادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢١.

٨- محمود علي احمد مدني، دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠١٦.

٩- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٠- ميادة عبد القادر اسماعيل، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢١.

١١- هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين امريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، ١٩٩٩.

المصادر الأجنبية:

1- Allegheny Pittsburgh coal V. Webster county, 448.

البحوث والمجلات:

١- عبد علي كاظم وخضير عباس النداوي، السياسات الاقتصادية في العراق بعد الاحتلال الامريكي، بحث منشور في مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، العدد ٤، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، ٢٠١٤.

٢- محمد عبد اللطيف، الرقابة على دستورية قوانين الخصخصة، بحث مقدم الى مؤتمر العلمي الاول لكلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٨.

الدساتير:

١- الدستور المصري لسنة ١٩٧١م.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الأحكام والقرارات القضائية:

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المرقمة (٧) لسنة ١٦/ ق. د، الجلسة الصادرة في جلسة ١/ ٧/ ١٩٩٧.

٢- حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية المرقمة (١٣) لسنة ٢٢/ ق/ د، الصادر بتاريخ ١٥/ ٦/ ٢٠٢٣.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥١/ اتحادية/ ٢٠١٩، الصادرة بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد/ ٥٢/ اتحادية/ ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٣١/ ٧/ ٢٠١٩.

٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٦٦/ اتحادية/ ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٦٧/ اتحادية/ ٢٠١٩، الصادرة بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

٧- قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية المرقمة (٦) لسنة (١) ق. د الصادرة بتاريخ ٥/٩/ ١٩٨١.

البحوث والمقالات المنشورة على الشبكة الدولية (الانترنيت):

- freeman V. Hewit, 329 U.S. 249, 1946. مفتاح على شبكة الانترنت على الرابط Cosela.IP.findlaw.com.
- Csx Transportation. Inc, petitioner V, Albama Department Revennu 562 Us متاح على الرابط الالكتروني www.superemcount.org.

Sources:

1- Ahmed Kamal Abu Al-Majd, Supervision of the Constitutionality of Laws in the United States and the Egyptian Region, Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1869.

2- Bernard Schwartz, Law in America, Dar Al-Maaref, Cairo, 1980.

3- Hussein Ahmed Dakhil, Political Frameworks for the Economics of Transformation, Dar Al-Sanhouri, 1st ed., Baghdad, 2015.

4- Zain Al-Abidin Muhammad Hussein and Sadiq Ali Hassan, The Iraqi Economy after 2003: A Study of Reality and Future Strategies, Al-Rafidain Center for Dialogue, 1st ed., Beirut, 2018.

5- Adel Fleih Al-Ali, Public Finance and Financial Tax Legislation, Dar Al-Hamed for Publishing and Distribution, Amman, Dar Al-Rayah for Publishing and Distribution, Amman, 1st ed., 2007.

6- Atef Salem Abdel Rahman, The Role of the Constitutional Judiciary in Political, Social, and Economic Reform, A Comparative Analytical and Applied Study between Egypt and the United States, 1st ed., without a publisher, 2010-2011.

7- Mohamed Mahmoud Ali Mohamed, Constitutional Protection of Economic Rights, Dar Al Fikr Al Jami'i, Alexandria, 2021.

8- Mahmoud Ali Ahmed Madani, The Role of the Constitutional Judiciary in Clarifying Constitutional Concepts, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1st ed., 2016.

9- Mansour Milad Younis, Principles of Public Finance, Technical Institution for Printing and Publishing, Cairo, 2004.

10- Mayada Abdel Qader Ismail, Legal Regulation of Privatization of Public Utilities between Reality and Hope, Dar Al Jami'a Al Jadida, Alexandria, 2021.

11- Hesham Mohamed Fawzy, Constitutional Oversight of Laws: A Comparative Study between America and Egypt, Cairo Center for Human Rights Studies, 1999.

Foreign Sources:

1- Allegheny Pittsburgh Coal V. Webster County, 448.

Research and Journals:

1- Abdul Ali Kazim and Khadir Abbas Al-Nadawi, Economic Policies in Iraq after the American Occupation, a research published in the Journal of the Faculty of Administration and Economics for Economic Studies, Issue 4, Faculty of Administration Economics, University of Babylon, 2014.

2- Muhammad Abdul Latif, Supervision of the Constitutionality of Privatization Laws, a research presented to the First Scientific Conference of the Faculty of Law, Helwan University, 1998.

Constitutions:

1- The Egyptian Constitution of 1971.

2- The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

Judicial Rulings and Decisions:

1- The Supreme Constitutional Court's Ruling in Case No. (7) of 16/Q.D., the session issued in the session of 7/1/1997.

2- The Supreme Constitutional Court's Ruling in Egypt, Case No. (13) of 22/Q.D., issued on 6/15/2023.

3- Federal Supreme Court Decision No. 51/Federal/2019, issued on 7/31/2019.

4- Federal Supreme Court Decision No. 52/Federal/2019 issued on 7/31/2019.

5- Federal Supreme Court Decision No. 66/Federal/2019 issued on 7/31/2019.

6- Federal Supreme Court Decision No. 67/Federal/2019, issued on 7/31/2019.

7- Supreme Constitutional Court Decision in Case No. (6) of Year (1) Q.D. issued on 5/9/1981.

Research and articles published on the Internet:

• Freeman V. Hewit, 329 U.S. 249, 1946. Key on the Internet at the link Cosela.IP.findlaw.com.

• Csx Transportation. Inc., Petitioner V, Alabama Department of Justice Revenue 562 U.S. Available at www.superemcount.org.