القيود التي ترد على السلطة التشريعية في المجال المالي

م.د. محمد رعد تحسين الدراجي
جامعة الأنبار- كلية القانون والعلوم السياسية
Mohammed.raad@uoanbar.edu.iq

المستخلص

يعتبر البرلمان (السلطة التشريعية) هو صاحب الاختصاص الاصيل في سن التشريعات المالية، والتي تعتبر حق من الحقوق التي اكتسبها تدريجيا عبر التاريخ، ولكن هذا الاختصاص لم يكن مطلقا، بل مقيد بما يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات الذي اقره الدستور، وهذه القيود اما ان تكون قيود قضائية وما يمارسه القضاء من دور رقابي، وفحص القوانين التي تشرع من حيث مدى مطابقتها للدستور، وابطالها اذا وجد انها تخالفه، أو قيود تفرض من السلطة التنفيذية بما لها من حق الاعتراض على القوانين التي تصدر دون الرجوع لها، ذلك لأنها تملك اختصاص تقديم مشروع القانون.

الكلمات المفتاحية: شريع القوانين المالية- قيد السلطة القضائية- قيد السلطة التنفيذية- التوازن بين السلطات الثلاث.

Abstract

Parliament (the legislative authority) is considered to have the inherent jurisdiction to enact financial legislation, which is considered one of the rights that it gradually acquired throughout history. However, this jurisdiction was not absolute, but rather restricted by what is imposed by the principle of separation of powers approved by the Constitution, and these restrictions are either Judicial restrictions and the supervisory role exercised by the judiciary, examining the laws that are enacted in terms of their conformity with the Constitution, and repealing them if they are found to violate it, or restrictions imposed by the executive authority, given its right to object to the laws that are issued without referring to it, because it has the jurisdiction to present a project the law.

key words: Legislating financial laws - restricting judicial authority - restricting executive authority - balance between the three authorities.

مقدمة

يعتبر اختصاص البرلمان بسن التشريعات المالية اختصاص دائمي واساسي ، إذ لا يوجد مجلس تمثيلي لا يمارس هذه الاختصاصات، وهذه الاختصاصات تتعلق بالتشريع ومنها التشريعات المالية[١].

ويمكن القول بالنسبة للتشريع، أنه ليس هناك سلطة تشريعية في الدساتير الحديثة، ومهما كان نوع الدستور إلا وقد منح هذا الاختصاص الرئيس، الذي من خلاله يمكن تسميته بالسلطة التشريعية.

ونفس الامر فيما يتعلق بالتشريع الضريبي، سواءً كانت الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، وكذلك الرسوم، والموازنة العامة للدولة والتي تصدر بقانون، فلا تقر إلا عن طريق قانون يسنه البرلمان.

ولقد كانت المسائل المالية هي المناسبة التاريخية والعامل الأساسي لنشأة وظهور البرلمانات في معظم البلدان، وكانت هي أيضاً الاختصاص الأول الذي انعقدت البرلمانات لممارسته[٢]؛ ذلك لأن النفقات العامة والإيرادات، قبيل العصور الوسطى كانت تعتبر من الأموال الخاصة بالملوك والحكام، ومن ثم لم يكن هنالك فصل ما بين الأموال التي تستخدم لتغطية حاجات الدولة، وبين تلك الأموال التي تستخدم لتغطي حاجات الملوك والحكام الشخصية، بل كانت تختلط ماليتها، فكان الملوك والحكام ينفقون على الدولة مثلما ينفقون على أسرهم وحاشيتهم.

فقد كان للملوك والحكام حتى العصور الوسطى مطلق الحرية في الإنفاق وفي جباية الأموال وفق احتياجاتهم، إذ كان الملك هو المسؤول الأعلى عن الإشراف والرقابة على الجباية والإنفاق؛ لذلك كان يفرض الضرائب والرسوم كما يشاء، ويجمع الأموال وينفقها دون ضابط، وقد يلجأ عند فرض الضرائب في الظروف الاستثنائية إلى الحصول على موافقة حاشيته ومستشاريه وممثلي الشعب، وقد يتجاهل أحياناً أخذ رأيهم عند فرضه للضرائب، إذ لم تكن هنالك ضوابط تشريعيه لتحديد سلطاته في هذا الصدد[٣].

---

[١] د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، ١٩٧١م، بيروت، ص ٧٠٦.

[٢] د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبه، طبعة عام ١٩٤٩م، ص٧٣.

[٣] هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، عام ١٩٩٧م، ص١١.

غير أن استبداد الملوك وتعسفهم في فرض الضرائب قد أثار الشعوب عليهم، وذلك من اجل إخضاعهم للإرادة الشعبية في فرض الضرائب، وفي كيفية جبايتها، ثم في تحديد أوجه الإنفاق وكيفيته في مرحلة لاحقة[1]، لكن بتطور مفهوم الدولة وتطور النظام السياسي فيها وظهور مؤسسات فاعلة نتيجة للثورات والانقلابات لم تستمر تلك السلطة الاستبدادية، فظهرت السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وطبق مبدأ الفصل بين هذه السلطات الثلاث.

والسلطة التشريعية كونها هي أحدى السلطات الثلاثة وهي المسؤولة عن سن القوانين، ومع ذلك فإن سلطة البرلمان ليست مطلقة، بل مقيدة بعدد من القيود، منها قيود دستورية يحد الدستور من سلطة السلطة التشريعية من خلال تحديد صلاحياتها وما هو محضور عليها، وعلى سبيل المثال، قد يمنع الدستور السلطة التشريعية من تمرير قوانين تنتهك الحقوق الفردية أو تميز ضد فئة معينة من الناس.

وقيود قضائية يمكن للقضاء مراجعة تشريعات السلطة التشريعية وإبطالها إذا وجد أنها غير دستورية أو غير قانونية، على سبيل المثال قد تُبطل المحكمة قانونًا صادرًا عن السلطة التشريعية إذا وجدت أنه يخالف الدستور بان تصدر قانون يميز بين فئات الشعب من ناحية مخصصات مالية فيها محاباة أو توجيه أموال لأهداف حزبية وفئوية.

وقيود سياسية تواجه السلطة التشريعية قيودًا من السلطات الاتحادية الأخرى، مثل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، على سبيل المثال، يمكن للسلطة التنفيذية استخدام حق النقض (الفيتو) ضد قوانين السلطة التشريعية التي تصدر دون الرجوع للسلطة التنفيذية التي من اختصاصها تقديم مشروع القانون كما هو الحال في العراق، ويمكن للسلطة القضائية مراجعتها وإبطالها.

مشكلة الدراسة: تهدف هذه الدراسية إلى استكشاف القيود المفروضة على السلطة التشريعية وأهميتها للحفاظ على التوازن في النظام السياسي وحماية حقوق الأفراد والإجابة على عدة أسئلة منها:

- ما هي القيود المفروضة على السلطة التشريعية؟
- ما هي الأنواع المختلفة من القيود؟
- ما هي أهمية القيود؟
- كيف يتم تطبيق القيود في الممارسة العملية؟
- ما هي التحديات المرتبطة بفرض القيود على السلطة التشريعية؟.

[1] Doyen Louis TROTABAS: finances publiques ،3e'ed، Dalloz، 1969، p. 28.

أهمية الدراسة:

من المهم دراسة القيود المفروضة على السلطة التشريعية لفهم كيفية عمل النظام السياسي والحفاظ على التوازن فيه، كما أنه من الضروري ضمان عدم تجاوز السلطة التشريعية سلطتها أو استخدامها بشكل تعسفي.

منهجية الدراسة:

سوف نعتمد المنهج الاستقرائي والتحليلي من خلال جمع المادة العلمية عن الاختصاصات السلطة التشريعية في المجال المالي وما يرد عليها من قيود من قبل السلطات الأخرى.

خطة الدراسة:

لبلوغ ما تقدم سوف نتناول في هذا البحث سلطة البرلمان في مجال التشريع المالي والقيود التي ترد على سلطاته في مطلبين، كما يلي:

- المطلب الأول: سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة والقيود الواردة عليها.
- المطلب الثاني: سلطة البرلمان في تشريع (سن) القوانين ذات الأثر المالي والقيود الواردة عليها.

المطلب الأول

سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة والقيود الواردة عليها

الموازنة تمثل مجموعة الأنشطة المتعددة التي تجري في نطاق الإدارة العامة وعن هذه العملية، سواءً ما يتعلق منها بتحضير التقديرات ووضع الموازنة، أو ما يتعلق بالتنفيذ، أو المراجعة والمحاسبة ذات تأثير في القرارات المتخذة في هذا المجال، وذلك في جميع الوحدات الإدارية وعلى مستوى المراحل التي تمر بها عملية الموازنة التي تتكرر كل عام[1].

وعادة ما تبين الدساتير قواعد خاصة لبيان المراحل التي تمر بها عملية تشريع قانون الموازنة العامة للدولة، ما بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية، إذ تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، في حين استأثرت السلطة التشريعية بحق المصادقة بعد مناقشة مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه وفقًا للقواعد الخاصة التي يبينها الدستور.

وتعتبر الموازنة واحدة من أهم الموضوعات السياسية المثيرة للنقاش التي ترفع إلى البرلمان، حيث يطرح العديد من الاستفسارات المتعلقة بالموازنة، مثل تقييم الوضع الاقتصادي وكفاءة الإنفاق الحكومي للموارد المالية، وكيفية تأمين هذه الواردات وأسئلة أخرى أساسية، من خلال المناقشة والموافقة على الميزانية العامة، يراقب البرلمان كل موارد البلاد وكيفية صرفها وأهمية الأنشطة

[1] د. مؤيد عبد الرحمن الدوري، د. طاهر موسى الجنابي وإدارة الموازنات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، دار زهران للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٣، ص٩٣.

التي يتم صرف الأموال من خلالها؛ نظرًا لأن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن إدارة هذه الأموال والموارد العامة بكفاءة، وبمراعاة أن الميزانية تعدّ المؤشر الأساسي لتوجهات الدولة وأولوياتها، ويتصاعد الصراع غالبًا بين البرلمان والسلطة التنفيذية بشأنها، لهذا تجسد مناقشة الميزانية العامة وظائف البرلمان الثلاث معًا: التشريع، الرقابة، والنيابة[١].

وسبب اختصاص السلطة التشريعية بإقرار الموازنة يكمن في أهميتها كأحد أدوات الحكومة الرئيسية لدعم التنمية الاقتصادية، حيث تعكس الموازنة أولويات الدولة بشكل شامل، وبوصف البرلمان كممثل للشعب، فيكون له الدور الأساسي في ضمان مطابقة الموازنة لاحتياجات البلاد والمحافظة على استدامة الموارد، وتتمتع الموازنة بأهمية كبيرة سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا؛ ومن هنا يكمن تأكيد الدساتير على ضرورة مناقشتها داخل البرلمانات في الأنظمة البرلمانية، وتُعتبر موافقة البرلمان على الموازنة علامة على الثقة في الحكومة، بينما رفضها يشير إلى الموقف المعاكس[٢].

وفي سياق دولة القانون، يتسم النظام المالي العام بالسيادة، حيث يلعب القانون الدور الأساسي في تنظيم الشؤون المالية للدولة، ويكون ذلك من خلال اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية، والتي تتضمن مبدأ الموافقة القانونية على مجمل النفقات والعائدات، مما يضمن وجود تغطية قانونية شرعية لهذه الجوانب [٣].

وان في النظام البرلماني الديمقراطي، يُعتبر إعداد الموازنة من أبرز المسؤوليات التي تقع على عاتق الدولة بشكل عام ومجلس النواب بشكل خاص، إذ تُعَد الموازنة وثيقة رئيسية تحدد السياسة العامة للدولة، وتعكس توجهاتها الاقتصادية والتنموية، بالإضافة إلى الشراكة الكاملة للمواطنين، سواء من حيث واجبهم الضريبي أو من حيث حقهم في الحصول على الخدمات الضرورية [٤].

لذلك، سنقوم في هذا البحث بمناقشة سلطة البرلمان في وضع قانون الموازنة والقيود المفروضة عليه أثناء تشريع هذا القانون، وكما يلي:

- الفرع الأول: سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة.
- الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة.

---

[١] لمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور علي الصاوي: دليل النائب في البرلمان، مصدر سابق، ص٤٤.

[٢] سيروان عدنان ميرزا الزهأوي: مصدر سابق، ص٢١.

[٣] البرلمان والموازنة والنوع الإجتماعي ((دليل عمل للبرلمانين))، من إصدارات الإتحاد البرلماني الدولي، الطبعة العربية، بيروت ٢٠٠٤، ص٤٤.

[٤] د. عدنان محسن الظاهر: دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، بحث القي في مؤتمر مجلس الشعب المصري عن دور البرلمان في الرقابة المالية، القاهرة في ٢٠٠٧/١١/٢٦، ص٢ .

الفرع الأول

سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة

لكي تصدر قوانين الموازنات يتطلب ذلك عدة مراحل ابتداءً من مرحلة إعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية، إذ تقوم وزارة المالية بإجراء دراسة مستفيضة للأوضاع المالية والاقتصادية للدولة، وتشاركها في اعداد هذه الدراسة وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، وبعدها تقدم هذه الدراسة إلى مجلس الوزراء لتحديد الخطوط العريضة للموازنة العامة، عندها تقوم وزارة المالية بإصدار إعمام إلى الوزارات كافة يسمى(المنشور السنوي) للبدأ بإعداد موازنتها للعام المقبل وتقوم كل وزارة بمهمة تقدير نفقاتها وإيراداتها، وبعد أن تقوم الحكومة بإعداد الميزانية تقدمها إلى البرلمان حتى يتناولها بالدراسة والتحليل والمناقشة، ويتمكن من اعتمادها قبل السنة المالية وإصدارها بقانون.

يمرُّ إقرار الميزانية بعدة مراحل داخل البرلمان ترافقها قرارات ونقاشات متعددة في المجلس، وتُقر الميزانية العامة وفقًا لقواعد وإجراءات تتشابه مع إجراءات سن القوانين عمومًا، ولكن تنصُّ الدساتير المقارنة على قواعد وإجراءات خاصة تخص الميزانية العامة، وفي العراق لا تختلف إجراءات إقرار الميزانية كثيرًا عن الإجراءات اللازمة لسنِّ القوانين؛ حيث يُقرُّ البرلمان الموازنة العامة بموجب قانون خاص بذلك، وبالتالي تُنفَّذ الإجراءات التشريعية التي يقوم بها مجلس النواب العراقي في إقراره للموازنة العامة وميزانية الختام والميزانية التكميلية نفسها التي يتم اتباعها لذلك الغرض.

إلا أن هناك شروط تقيد المجلس خلال مراحل إقرار الموازنة العامة، والتي ترتبط بطبيعة الموازنة ومحتواها، حيث يتعين التصويت أولًا على الجزء الأول المحدد للأرقام الإجمالية للنفقات والإيرادات قبل مناقشة تخصيصات وأرقام كل نفقة أو إيراد بشكل منفصل، ويقترن تلك القيود بالمدد الزمنية المحددة التي يجب احترامها وفقاً لاعتبارات مصادقة قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية، وذلك لتجنب تأخر المناقشات الذي قد يستلزم تمديد عمل الموازنة العامة لبضعة أشهر في السنة المنتهية إذا فشلت الحكومة في إقناع المجلس بمشروع قانون الموازنة..

وقد أظهرت المحكمة الاتحادية العليا أنَّ من صلاحيات مجلس النواب تعديل بنود وأقسام الميزانية العامة وتقليص مجمل مبالغها، حسب الفقرة الأولى من المادة (٦٢/ثانيًا) من الدستور، وأنَّه ليس من اختصاصه زيادة إجمالي المصروفات مالم يُقترح ذلك من قبل مجلس الوزراء، وفقًا للفقرة الثانية من نفس المادة، وأشارت المحكمة، خلال مراقبتها لإجراءات اعتماد الميزانية العامة، إلى أن مجلس النواب خرج عن إطار المشروع الموافق عليه من قبل مجلس الوزراء عند تشريع قانون الميزانية العامة للعراق للسنة المالية ٢٠١٢، من خلال إضافة بعض الأمور وإجراء بعض التعديلات على

مبالغها، مخالفًا لأحكام المادة (٦٠) من الدستور وتجاوزًا لاختصاصات مجلس الوزراء المنصوص عليها في المواد (٧٨ و٨٠) من الدستور.

وذلك يشكل خرقًا لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، علاوة على أنه يُعتبر خلافًا للمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب، التي تلزم اللجنة المالية باستشارة مجلس الوزراء بخصوص أية تعديلات تتعلق بالاعتمادات المالية المدرجة في مشروع الموازنة، كما تتوجب على اللجنة تضمين رأي الحكومة في تقريرها بشأن هذا الموضوع، ويطبق هذا الإجراء على جميع مقترحات التعديل التي تُقدمها أي لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء، في حال ترتب عليها أعباء مالية [١].

وعند مراجعة مشروع قانون الموازنة وفق الإجراءات المطلوبة للنظر في مشاريع القوانين الواردة من السلطة التنفيذية، يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة، والتي تكون لجنة المالية [٢].

ويتم دراسة المشروع في هذه اللجنة، ويجب على كل عضو تقديم اقتراح مكتوب لرئيس اللجنة قبل الاجتماع الذي سيتم فيه مناقشة مشروع الموازنة، كما يتعين على اللجنة المالية أخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل يقدمه الأعضاء أو اللجنة حول التعديلات التي يتضمنها مشروع الموازنة، بالإضافة إلى ذلك يتوجب على اللجنة ضمن التقرير المقدم للمجلس تضمين رأي الحكومة والمبررات المقدمة لهذا الرأي[٣].

وعند تقديم تقرير اللجنة المالية إلى المجلس، يتم اتباع الإجراءات الخاصة المتعلقة بمناقشة مشاريع القوانين التي تنظم عمل المجلس والمنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس [٤]، وفي سياق مناقشة مشروع قانون الموازنة في المجالس النيابية، تفرض بعض القواعد القانونية قيودًا، منها عدم جواز زيادة الاعتمادات المطلوبة أثناء مناقشة المجلس النيابي لمشروع الميزانية وإقرارها بدون موافقة الحكومة، ومع ذلك يحق للمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في المشروع المطروح،

---

[١] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٢٠١٢/١٠/٢٢، وينظر، وأيضاً قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/١١/٢٥ الذي أكدت فيه أن دستور جمهورية العراق لم يمنح مجلس النواب صلاحية تقييد صرف المبالغ أو تعليق صرفها على شرط لا علاقة له ولا تلازم بين هذا الشرط وبين الغرض الذي خصصت المبالغ لأجله أو في الأوجه التي وافق عليها المجلس إبتداءً عند إقراره لمشروع الميزانية، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٠، مصدر سابق، ص١١٣، وينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم١٠٩لسنة،٢٠١٣ منشور على موقع السلطة القضائية في العراق:http:www.iraqja.iq.

[٢] ينظر المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٣] ينظر المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٤] المواد ١٣١، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

فضلاً عن نقل تلك الاعتمادات بين البنود أو الفصول، أو حتى بين الأقسام [١].

الفرع الثاني

تقييد سلطة البرلمان في تشريع قانون الموازنة

إن سلطة البرلمان ليست مطلقة في إصدار القوانين ومنها القوانين المالية بل قيدت بقيد تدخل السلطة التنفيذية ورقابة السلطة القضائية، فقد نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اقتراح القوانين المالية في المادة (٦٢).

"أولا: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره. ثانيا: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على رئيس مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات"، ويتضح من هذا النص أن الميزانية العامة للدولة، التي تبين إيراداتها ونفقاتها خلال عام هو عمل مختلط ، فمجلس الوزراء يقوم بإعداد مشروع الميزانية ، ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره، وإعداد مشروع الموازنة العامة ورد ضمن الاختصاصات المنفردة لمجلس الوزراء، اذ نصت المادة (٨٠) منه على أنه: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: رابعا - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية".

كما نصت المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ على أنه: "يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس ، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية"، وأن حق التعديل لمجلس النواب العراقي مقيد بأن يكون ضمن الإطار الذي رسمه مجلس الوزراء للموازنة العامة وأن كان أبعد من ذلك فعلى المجلس إرسال اقتراحه بالتعديل إلى مجلس الوزراء لأخذ الموافقة عليه وأن لم تحصل هذه الموافقة فإن المجلس لا يمكن له إجراء تلك التعديلات خاصةً في الأمور التي يترتب عليها تبعات مالية[٢]، أما في نطاق التعديل على مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإن القيد الوارد على ذلك يتضمن أن لا

---

[١] د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الانظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت ٢٠٠٠، ص٢٦٠.

[٢] انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، لعام ٢٠١٢، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، أذار، ٢٠١٣، ص٥٤.

يكون التعديل على مشروع القانون بشكل يعد تغيراً جوهرياً في نصوص مشروع القانون[١].

وفيما يتعلق بقيد السلطة القضائية، فالسلطة التشريعية تخضع لقيود توقف أو تلغي التشريع ومنها التي تفرضها سلطة القضاء، حيث حددت المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية اختصاصات المحكمة ومن ضمنها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ومنها القوانين الإدارية والمالية.

حيث يتولى القضاء فحص القوانين للتحقق من عدم مخالفتها لأحكام الدستور ولاشك في نزاهة القضاء واستقلاله وضماناته وتكوين رجاله وتعوده على بحث المخالفة المرتكبة ضد القواعد القانونية مما يمكنه من أداء هذه المهمة على وجه افضل[٢]، والرقابة القضائية تأخذ شكلين رقابة امتناع ورقابة إلغاء.

ورقابة الامتناع يقصد بها ان يكون من حق القضاء الامتناع عن تطبيق تشريع ما في القضية المطروحة بسبب مخالفته للدستور، سواء كان ذلك من تلقاء نفس المحكمة أو بناء على طلب احد الخصوم، والمحكمة في هذه الحالة لا تحكم ببطلان التشريع أو بإلغائه، وإنما تقف سلطاتها عند حد الامتناع عن تطبيقه، وبذلك فحكمها لا يقيد المحاكم الأخرى التي يكون لها ان تأخذ بالتشريع ذاته، اذا ارتأت "انه لا يخالف الدستور، وان المادتين (٣ و ٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ للمحكمة الاتحادية العليا في العراق"[٣] أعطت الحق لكي يدفع بعدم الدستورية لـ :

- المحكمة من تلقاء نفسها.
- لاحد الخصوم أمام محكمة الموضوع.

وهذا يعني الأخذ برقابة الامتناع وليس الإلغاء، فقد نصت المادة (٣) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي: "اذا طلبت احدى المحاكم من تلقاء نفسها إثناء نظرها دعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات يتعلق بتلك الدعوى فترسل الطلب معللا إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه ولا يخضع هذا الطلب إلى الرسم".

---

[١] انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٩/١٦ الذي أكدت فيه المحكمة أن قيام مجلس النواب بإجراء تغيرات جوهرية على مشروع قانون مجلس القضاء الأعلى جعله مخالفاً لأحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وكان يجب إعادته إلى الجهة التي أرسلته لإن هذه التغيرات تُعد بحكم المقترحات التي تقدم من إحدى لجان =المجلس المختصة أو عشرة من أعضاء مجلس النواب استنادًا للمادة ٦٠ من الدستور، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ ،المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص٢٣١.

[٢] د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥،ص ٤٣٨-٤٤١.

[٣] الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٧، بتاريخ٢-٥-٢٠٠٥، ص٥.

كما نصت المادة (٤) من النظام الداخلي على انه: "اذا طلبت احدى المحاكم الفصل في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو امر بناء على دفع من أحد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى وبعد استيفاء الرسم عنها تبت في قبول الدعوى فاذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الدفع بعدم الشرعية وتتخذ قرارا باستئخار الدعوى الأصلية للنتيجة، أما اذا رفضت الدفع فيكون قرارها بالرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا".

وهاتان المادتان أعطتا الحق للمحاكم على اختلاف درجاتها إثناء نظرها دعوى من تلقاء نفسها اذا ارتأت ان النص القانوني أو القرار أو النظام أو التعليمات الواجب التطبيق على وقائع الدعوى مخالف للدستور ان ترسل طلبا معللا إلى المحكمة الاتحادية العليا وهذا الطلب غير خاضع للرسم أو بناء على طلب أحد الخصوم اذا دفع بعدم شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو امر إثناء نظر الدعوى فتكلف المحكمة التي تنظر الدعوى الخصم الذي دفع بعدم الدستورية ان يقدم دفعه هذا بدعوى جديدة رغم ان القانون لم يحدد المدة التي يجب على الخصم ان يرفع الدعوى خلالها وهذا يتطلب معالجة تشريعية وبعد تقديم الدعوى واستيفاء الرسم القانوني عليها تبت المحكمة في قبول الدعوى أو رفضها فاذا قبلت المحكمة الدعوى ترسلها إلى المحكمة الاتحادية مع المستندات للبت في الدفع بعدم الشرعية وفي كلا الحالتين على محكمة الموضوع ان تتخذ قرارا باستئخار الدعوى الأصلية المنظورة أمامها حتى نتيجة الدفع بعدم الدستورية.

والنوع الثاني هو رقابة إلغاء: ويقصد بها انه يكون من حق القضاء اذا ما رفع إليه الأمر للفصل في شأن دستورية قانون معين ان يحكم بإلغائه متى يتبين انه مخالف للدستور ويترتب على حكمه بطلان ذلك التشريع واعتباره كأن لم يكن، والأصل ان المحاكم العادية لا تختص بالحكم بإلغاء التشريع المخالف للدستور، وإنما يكون ذلك منوطا بمحكمة دستورية خاصة تنشأ لهذا الغرض، ويكون لحكمها بالإلغاء حجيته المطلقة قبل سائر المحاكم والهيئات المختلفة في الدولة.

ورقابة الإلغاء من حيث توقيتها إما ان تكون:

سابقة على صدور التشريع: حيث تحال التشريعات إلى محكمة عليا لفحصه من الناحية الدستورية، فاذا قررت عدم دستوريته، أعيد إلى الهيئة التشريعية لتعديله في حدود الدستور.

أو رقابة لاحقة على صدور التشريع: وفي هذه الحالة فان المحكمة المنوط بها رقابة دستورية التشريعات سوف تتعرض لتشريعات صدرت بالفعل وليس كما في الرقابة السابقة.

وتتم أثارة مسألة عدم الدستورية في هذه الحالة عن طريق دعوى قضائية يقيمها صاحب

المصلحة أمام المحكمة المنوط بها رقابة الدستورية[1]، ومثال ذلك ما اتجهت إليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥، وذلك عندما ادعى وكيل المدعي وزير الصناعة والمعادن إضافة لوظيفته بأنه بعد اطلاع الوزارة على قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ تبين أن المادة (٤٣) منها تنص على أنه: "إعادة العمل بمنح العلامة التجارية إلى اتحاد الصناعات العراقي"، وهي تتعارض مع قانون المحكمة الاتحادية العليا في المادة (٤/ ثانياً)، وبين بأنه لعدم مشروعية النص القانوني المذكور فإنه يطعن به طالباً إلغاء المادة المذكورة للأسباب الآتية: (١) إن عملية إصدار أي تشريع يتطلب اخذ رأي الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها وعند تشريع قانون الموازنة لم يؤخذ رأي الوزارة المدعية وإن ذلك يتعارض مع قانون العلامات والبيانات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٥٧ المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠، والذي جاء فيه أن الوزير هو وزير الصناعة والمعادن وجاء فيه أيضاً بأن: "يمسك في وزارة الصناعة والمعادن سجل يكون بعهدة المسجل تدون فيه جميع العلامات والبيانات التجارية.... الخ".

إن الرسوم التي تم استيفائها بالاستناد لقانون الموازنة تؤدى إلى وزارة المالية. وإن إيرادات قسم العلامات التجارية من هذه الرسوم تقدر بحوالي مائة مليون دينار (٣) إن قرارات المسجل قابلة للطعن لدى الوزير إضافة للصلاحيات الأخرى وهذا الأمر غير موجود في اتحاد الصناعات العراقي (٤) إن دخول العراق وانضمامه للاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية لسنة.

واتفاقية سنغافورة بشأن العلامات التجارية التي انظم إليها العراق بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ قد رتبت التزامات مالية لا يمكن لاتحاد الصناعات الإيفاء بها.

كما أن قسم العلامات التجارية من ضمن أقسام الملكية الصناعية والتجارية والتي تندرج ضمن حقوق الملكية الفكرية وينبغي أن ترتبط بجهة حكومية وهو المعمول به عالمياً خاصة وإن العراق تقدم على الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

وإن قانون العلامات التجارية يقدم فوائد كبيرة لاقتصاد البلد. وطلب وكيل المدعي إضافة لوظيفته الحكم بإلغاء المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية، كما طعن رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته بعدم دستورية المادة(٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ أمام المحكمة الاتحادية العليا وسجل طعنه برقم (٦/اتحادية/٢٠١٥) ضد مجلس النواب وبين أن المادة (٤٣) لم

[1] انظر الدكتور عبد الحميد الشواربي والمستشار عز الدين الدناصوري: الدعوى الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٥.

تكن موجودة في مشروع قانون الموازنة لسنة ٢٠١٥ المرسل إلى مجلس النواب، ولأن إضافتها يشكل مخالفة دستورية من الناحيتين الشكلية والموضوعية وما استقر عليه القضاء الدستوري؛ ذلك لأن مجلس الوزراء هو المسؤول عن السياسة العامة للدولة استناداً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور، وأن قيام مجلس النواب بمنح اتحاد الصناعات العراقي صلاحية منح العلامة التجارية بدلاً من وزارة الصناعة والمعادن ينطوي على تجاوز دور مجلس الوزراء ويخالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، وإن تشريع هذا النص يرتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية ويحرمها من استيفاء الرسوم المحددة لتسجيل العلامة التجارية خاصة أن وزارة الصناعة تستقطع من هذه الرسوم ١٠ % لتغطية كلفة إدارة ونشاط العلامات التجاريـة، أي يحـرم الوزارة مـن مورد هـام.

كما أن قرار تسجيل العلامة التجارية يطعن فيه أمام الوزير، أي أن هنـاك مرجـع للطعن فـي القرار، كما أن دخول الدول في اتفاقيات ومعاهدات دولية يرتب التزامات ملزمة للدولة، وقد انظم العراق إلى معاهدة سنغافورة وإن هذا الانضمام يرتب التزامات على العراق لا يستطيع اتحاد الصناعات العراقي الوفاء بها، وطلب المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته الحكم بعدم دستورية الماد (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥.

وقد تم تبليغ المدعى عليه رئيس مجلس النواب/إضافة لوظيفته بعريضتي الدعوى للدعويين المذكورتين، فأجاب عليها بلائحته المؤرخة ٢٠١٥\٥\١٢ بالنسبة للدعوى (٤٣ اتحادية/٢٠١٥) كما أجاب على الدعوى المرقمة (٦/اتحادية/٢٠١٥) بلائحتـه المؤرخـة ٢٠١٥\٦\٣٠، وتضمنت إجابـة ممثله القانونـي إن تشريع المـادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ لا تتعارض مع قانون العلامات والبيانات التجارية رقم (٢١) لسنة ١٩٥٧ والمعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠؛ لأن السلطة التشريعية تملك تغيير القوانين، وأن قانونها اللاحق ينسخ القانون السابق.

وأن المحكمة غير مختصة بنظر الدعوى عند وقوع تعارض بين قانونين، وأن الادعاء بأن اتحاد الصناعات العراقي لا يستطيع الإيفاء بالالتزامات التي تفرضها اتفاقية باريس واتفاقية سنغافورة بلا دليل، وطلب وكيل المدعى عليه إضافة لوظيفته في لائحته المؤرخة ٢٠١٥\٥\١٢ إدخـال اتحـاد الصناعات العراقـي شخصاً ثالثاً في الدعـوى للاستيضاح منه وطلب أخيراً رد الدعوى.

وقد دعت المحكمة الطرفين في الدعوى (٤٣/اتحادية/٢٠١٥) والدعوى (٦١/اتحادية/٢٠١٥) كرر وكيلا المدعي في الدعويين عريضة الدعوى وطلبا الحكم وفق ما جاء فيها، كما كرر وكيلا المدعى عليه ما جاء باللائحة الجوابية في الدعويين وطلبا رد الدعوى وختمت المحكمة المرافعة وأصدرت القرار الآتي: القرار: "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن المدعي

وزير الصناعة والمعادن إضافة لوظيفته طعن في الدعوى المرقمة (٤٣/اتحادية/ ٢٠١٥) بعدم دستورية نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥، وأن المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته طعن هو الآخر بالدعوى المرقمة (٦١/اتحادية/٢٠١٥) بعدم دستورية نفس المادة، والدعويين مقامتان ضد رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته؛ ولوحدة الموضوع ووحدة المدعى عليه في الدعويين قررت المحكمة توحيدهما واعتبار الدعوى المقامة أولاً وهي (٤٣/اتحادية/٢٠١٥) هي الأصل".

"وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن المادة (٤٣) من قانون الموازنة المطعون بعدم دستوريتها قد نصت على انه: "إعادة العمل بمنح العلامة التجارية إلى اتحاد الصناعات العراقي"، وحيث تسجيل العلامة التجارية قد نظم أحكامه قانون العلامات والبيانات التجارية، وجعل الاختصاص لمسجل العلامات التجارية للقسم الذي يديره والذي كان في أقسام وزارة الاقتصاد حسبما جاء بالقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٥٧ وبموجب المادة (٣/حادي عشر) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ أعطي هذا الاختصاص إلى الاتحاد المذكور، ثم صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٤ الذي نص في المادة (٩) على إعادة الاختصاص بتسجيل العلامة التجارية لوزارة الصناعة، وقد كرس القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ قانون تعديل قانون العلامات والبيانات التجارية هذا الاختصاص لوزارة الصناعة والمعادن. وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن نص المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢) النواب العراقي سنة ٢٠١٥ المطعون بعدم دستوريته في الدعوى الأصلية والدعوي الموحدة معها والتي وضعها مجلس النواب العراقي عند تشريعه لقانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠١٥ رقم (٢) لسنة ٢٠١٥.

ولم تكن هذه المادة في الأصل موجودة في مشروع القانون المشار إليه والمرسل من مجلس الوزراء. وإن هذا الإجراء يتعارض مع المبدأ الأساسي الذي تبناه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) وهو مبدأ الفصل بين السلطات. كما أناط الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) ولإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية) اختصاصاً حصرياً بمجلس الوزراء، وهذا الاختصاص كرسته المواد (٨٠/أولا/رابعا) و (١١٠/ثالثاً) من الدستور وإن ما ذكره مجلس النواب في اللوائح الجوابية على الدعوى الأصلية والدعوى الموحدة غير وارد وإذا كان هناك ما يوجب نزع هذا الاختصاص من وزارة الصناعة والمعادن وإعطائه إلى اتحاد الصناعات العراقي.

فيلزم أن يتم ذلك بالطرق الدستورية المرسومة بالمادتين (٦٠/ثانيًا، و٦٢/ثانيًا) تطبيقا لحكم

المادتين (٤٧) و (٨٠) منه، وفي ضوء ذلك توضع الأمور في نصابها الدستوري وبناء عليه قرر الحكم بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ وتحميل المدعى عليه المصاريف وأتعاب محاماة لوكلاء المدعيان إضافة لوظيفتهما ومقدارها مائة ألف دينار وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٥\٧\٦"[1].

المطلب الثاني

سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الأثر المالي والقيود الواردة عليها

إن القانون يمثل التشريع العادي الذي يعتبر الأداة الأكثر خطورة في تنظيم الحياة العامة للمجتمع، ويعكس من خلاله سياسة الدولة في جميع ميادينها، وبالأخص القوانين المالية لها تأثير مباشر على كل ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإن إصدار القوانين المالية يمر بمراحل أهمها مرحلة اقتراح القانون وهي المرحلة الأولى التي يبدأ بها تشريع القانون، وقد اختلفت الدساتير في تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين المالية الخاصة، إلا أن سلطة اقتراح القوانين في من العراق اعتبرت حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالبرلمان له الحق في ممارسة السلطة التشريعية من خلال اقتراحه مشروعات القوانين العادية والمالية كما منحه الحق في مناقشتها، وإقرارها، والموافقة عليها، ويشترك رئيس الدولة ومجلس الوزراء مع البرلمان في العملية التشريعية من خلال اقتراح مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

وبناءً على ما تقدم سنتناول في دراستنا سلطة البرلمان في إصدار القوانين ذات الأثر المالي والقيود التي ترد على سلطته وكما يلي:

- الفرع الأول: سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الأثر المالي.
- الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الأثر المالي.

الفرع الأول

سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الأثر المالي

إن اقتراح القوانين يُعَدّ الدور الأول من أدوار سن القانون؛ لأن إعداد القانون يَمُر بعدة مراحل، تَبْدأ بالمرحلة الاقتراحية وتَنْتَهي بالمرحلة النشرية والإصدارية، إذ يُعَدّ تصوّرًا للقانون الذي يُرَاد إعداده من أجل مُعَالَجَة المستجدّات التي لَم تَتضمَّنها القوانين السارية، ويتولى البرلمان فحص الاقتراح والتأكد من اتفاقه مع أحكام الدستور، وإدخال ما يستوجب من تعديلات ضرورية ليواكب التنظيم القانوني المعمول به، وقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح

[1] المحكمة الاتحادية العليا العدد ٤٣، اتحادية، ٢٠١٥ وموحدتها ٦١، اتحادية، ٢٠١٥.

القوانين بما فيها القوانين المالية، باستثناء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، فإنه من اختصاص مجلس الوزراء، وليس لأعضاء مجلس النواب التقدم بالاقتراح منفردين، بل يجب أن لا يقل عدد مقترحي مشروع القانون عن عشرة أعضاء.

ويقدم أعضاء مجلس النواب مشروعهم إلى رئيس مجلس النواب، على أن يكون مقترح مشروع القانون مصاغًا على شكل مواد، مع بيان الأسباب الموجبة للقانون[١].

وإذا وجد رئيس مجلس النواب في مقترح مشروع القانون المالي، أي مخالفة للمبادئ الدستورية أو القانونية أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة، يبلغ مقدميه بذلك بعد أن يعرضه على اللجنة المالية، ويطلب من مقدم الاقتراح أن يقوم بتصحيحه، أو بسحبه، أما إذا أصر العضو على رأيه فيجب عليه في هذه الحالة أن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس مجلس النواب، يبين فيها وجهة نظره في ضوء ما تم، خلال أسبوع من تبليغه ويعرض الرئيس الأمر على هيئة الرئاسة لتتخذ القرار بشأنه، وعندما تتخذ الهيئة قرارها يقوم رئيس المجلس بتبليغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بقرار الهيئة في هذا الشأن، وإذا استمر العضو مقدم الاقتراح على إصراره، يعرض رئيس المجلس الأمر بعد أسبوع من تبليغه على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه مناسبًا[٢].

وإذا قبل الاقتراح فإن رئيس مجلس النواب يقوم بإحالته إلى اللجنة القانونية لدراسة وإعداد تقرير حولها للمجلس، مع إدراج الرأي في جواز إقرار الاقتراح، أو رفضه، أو تأجيله. ويحق للرئيس أن يُقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب ذات صلة بالمسألة بشكل عام. وإذا وافق المجلس على الرفض، سيتم إحالته إلى اللجنة المختصة [٣].

أما إذا قدم مشروع قانون مالي مرتبط بمشاريع قوانين مالية أخرى تكون محالة إلى إحدى اللجان، ففي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى هذه اللجنة مباشرة، بشرط أن لا تكون هذه اللجنة قد بدأت في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح [٤].

ومنح الدستور الحق لمقدمي مقترح القانون المالي وغيرها، سحب المقترح من خلال تقديم طلب إلى رئيس المجلس في ذلك، وفي أي وقت يرغب فيه مقدموه، بشرط أن يكون ذلك قبل بدء المناقشة في مواد المقترح في المجلس، والأثر الذي يترتب على سحب الاقتراح هو اعتباره كأن لم يكن، ويمكن الاستمرار بنظر المقترح حتى مع طلب مقدميه سحبه في حالة طلب أحد الأعضاء الاستمرار

---

[١] المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٢] المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٣] المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٤] المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

فيه على أن يكون الطلب كتابيًا، ويقدموه إلى رئيس المجلس[١]، ولا يجوز تقديم مقترحات مشاريع القوانين المسحوبة، أو التي رفضها المجلس في نفس دورة الانعقاد.

وبين النظام الداخلي لمجلس النواب المراحل اللاحقة بالنص على أنه: "تسري بشأن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا النظام مع مراعات ما ورد بشأنه نص خاص"[٢].

أما عن اللجان المختصة بمجلس النواب في تقديم مقترحات القوانين فقد بين النظام الداخلي كيفية التقدم بهذه المقترحات، إذ أشارت المادة (١/٨٧) في النظام الداخلي إلى حق اللجان الدائمة لمجلس النواب باقتراح مشروعات القوانين التي لها علاقة باختصاصها وفقًا للضوابط التي ينص عليها هذا النظام.

وقد بينت المادة ٩٣ في النظام الداخلي تختص هذه اللجنة بما يأتي: "... ثانيًا- اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم".

وقد وضحت المادة (١١٢) من النظام الداخلي كيفية تقديم مقترحات القوانين من قبل اللجنة، إذ نصت على أنه: "أولاً: لكل لجنة حق اقتراح القوانين، وتقدم اللجنة الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس، الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة.

ثانيًا: تقوم اللجنة المختصة بدراسة القانون وإعادته إلى الرئيس.

ثالثًا: يحيل رئيس المجلس مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه، وتطلب عرضه على مجلس النواب".

وبعد استكمال المشروع المراحل التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي والتصويت والموافقة عليه في مجلس النواب يرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فإذا صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية، ويتم العمل به من تاريخ نشره".

ومن هذه القوانين المالية ما سنذكره باختصار وليس على سبيل الحصر وكما يلي:

١- الضرائب والرسوم

فقد نصت المادة (١/٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على أنه: "لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها إلا بقانون"، والنص على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون أضحى من المواد المسلم بها في الدساتير، وحأول دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م أن يطور من هذا النص فقام بإضافة منع التعديل والجباية والإعفاء إلا بقانون،

[١] المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[٢] المادة (١٢٤) في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ولا حاجة لهذه الإضافة باستثناء حالة الإعفاء من الضريبة؛ لأن القانون لا يعدل إلا بقانون وكذلك الجباية يجب أن تستند إلى قانون ولا يمكنها أن تقوم بجباية ضريبة غير مشرعة قانونا.

وخطى الدستور في المادة (٢/٢٨) بأنه: "يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة وينظم ذلك بقانون"، لكن الدستور لم يضع معياراً واضحاً يمكن من خلاله تشخيص الدخل المنخفض وتمييزه عن الدخل المرتفع وإعفاء صاحب الدخل المنخفض من الضريبة.

ومما لم يبينه دستور ٢٠٠٥م انه لم يحدد الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة، أو قانون الرسم إلا انه يمكن القول بأنه من الصلاحيات المشتركة بين مجلس النواب، ومجلس الوزراء، إما مجلس النواب فبدلالة المادة (٦١) التي بينت اختصاصات مجلس النواب ومن هذه الاختصاصات ما نصت عليه الفقرة أولاً منها وهو أنه: "تشريع القوانين الاتحادية " الذي هو من الاختصاصات الأصيلة للبرلمان وجاء هذا النص مطلقا والمطلق يبقى على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده، وبما انه لم يرد ما يقيد هذا النص عدا إخراج اقتراح الموازنة العامة والحساب الختامي من اختصاصه، فقد نصت المادة (٨٠/ رابعا) على أنه من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي"، لذا يمكننا أن نستنتج إن اقتراحهما يكون ضمن صلاحيات مجلس النواب".

إما مجلس الوزراء فبدلالة المادة (٨٠) التي بينت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمن اختصاصاته ما نصت عليه الفقرة (ثانيا) "اقتراح مشروعات القوانين"، ولم يرد في الدستور أي استثناء على هذه الصلاحية، لذا يمكننا أن نستنتج أن اقتراح مشروع قانون الضريبة وقانون الرسم هو من صلاحيات مجلس الوزراء أيضاً.

٢- الاقتراض

أشار الدستور إلى الاقتراض في مادة واحدة، ومنح الاختصاص به للسلطات الاتحادية فمن اختصاصات هذه السلطات التي بينتها المادة (١/١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م ما نصت عليه بأن: "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها"، ونلاحظ أن هذا الدستور قد عالج القروض بذات الأسلوب الذي عالجها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م ولكنه زاد على ما ذكره القانون عبارة "والتوقيع عليها وإبرامها".

٣- الرواتب

أشار دستور ٢٠٠٥م إلى إن راتب ومخصصات رئيس الجمهورية وكذلك رواتب ومخصصات

أعضاء مجلس الوزراء ويحدد ذلك بقانون فنص على الأول في المادة (٧٤) منه على أنه: "يحدد بقانون رواتب ومخصصات رئيس الجمهورية"، ونص على الثاني في المادة (٨٢) منه على أنه: "ينظم بقانون رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجاتهم".

وقد منح دستور عام ٢٠٠٥م الدائم حق تقدير مكافآت أعضاء مجلس النواب وتنظيمها إلى مجلس النواب نفسه على أن يصدر بذلك قانونا، فنصت المادة (٦٣/ أولاً) على أنه: "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون"، وهو بهذا النص مكن أعضاء مجلس النواب من تقدير مكافآت أعضاء مجلس النواب.

وقد فرق الدستور في الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها هيئة رئاسة مجلس النواب (الرئيس ونائبيه) وبين الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب، أما حقوق وامتيازات الفريق الأول فقد ساوى بينها وبين رئيس الوزراء ونائبيه حيث نصت المادة (٣) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧م على أنه: "يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ونائبيه في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معهم بروتوكوليا على هذا الأساس".

أما الفريق الثاني (أعضاء مجلس النواب) فان قانون مجلس النواب ساوى بينهم وبين أعضاء مجلس الوزراء في الحقوق والامتيازات، أي ساوى بين عضو مجلس النواب وبين الوزير في الحقوق والامتيازات، فنصت المادة (٤) منه على أنه: "يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الأساس".

الفرع الثاني

تقييد سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الأثر المالي

يتقيد البرلمان عند تشريع القوانين ومنها ذات الأثر المالي إلى قيود فرضها الدستور يخضع لها مجلس النواب، منها قيد السلطة التنفيذية التي انفردت حسب ما منحها الدستور تقديم مشروع القانون، وليس لمجلس النواب إلا تقديم مقترح القانون للسلطة التنفيذية حتى تقوم بدورها بتقديمه كمشروع قانون، وبهذا قيدت السلطة التشريعية.

وكذلك قيد تفرضه السلطة القضائية والمتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا في العراق، حيث تخضع كافة القوانين لرقابة المحكمة الاتحادية وبينت ذلك المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، والتي من بينها اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

وجاءت المادة (٩٤) من الدستور العراقي نفسه لتبين ان قرارات هذه المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافه، إلا أنها لم ترتب حكم الإلغاء على القوانين والأنظمة المخالفة للدستور كما فعلت المادة (٤٤\ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

ومع ذلك فان حكم الإلغاء للقوانين والأنظمة المخالفة للدستور ثابت بحكم المادة (٤\ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، والذي بقي ساري المفعول في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ونعتقد من خلال تطبيق القواعد العامة ان يكون حكم الإلغاء كاشفا وليس منشئا، وعليه لا بد ان يسري حكم الإلغاء باثر رجعي يرتد إلى تاريخ صدور القانون أو النظام المحكوم بعدم دستوريته، مع مراعاة المراكز القانونية والحقوق المستقرة عند صدور الحكم بعدم الدستورية.

ومثال ذلك ما اتجهت إليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالحكم بعدم دستورية المواد (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧، والتي تتعلق بالرواتب التقاعدية لرئيس مجلس النواب ونائبيه ولأعضاء مجلس النواب ، حيث ادعى وكيل المدعي أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة (٨٦/الاتحادية/٢٠١٣) بأن الدستور العراقي نص بشكل واضح وصريح أن عضو مجلس النواب لا يستحق الراتب، وعليه انه لا يستحق الراتب التقاعدي أيضًا، وذلك ان الفقرة (أولا) من المادة (٦٣) منه نصت على انه: "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون"، ولم يقل راتبًا كما أشار صراحة بالمادة (٧٤) بخصوص راتب رئيس الجمهورية وكذلك المادة (٨٢) بالنسبة لراتب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، وان راتب وتقاعد رئيس ونواب وأعضاء مجلس النواب قد جاء وفقا للمواد (٣-٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ بالقياس لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء وبعد بذلك مخالفة وحيث أن عضو مجلس النواب هو مكلف بخدمة عامة، وأن قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ كان (مقترح) قانون وفيه جنبه ماليه وللمحكمة الاتحادية العليا سوابق في مثل هذه الحالات وإن الإحالة للتقاعد يستوجب شموله بقانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة، ٢٠٠٦ وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦١؛ لذا طلب قبول الدعوى وتحديد موعد للمرافعة وتبليغ المدعى عليه ومن ثم الحكم بإلغاء الرواتب التقاعدية للسادة رئيس وأعضاء مجلس النواب وقد تم تبليغ المدعى عليه بعريضة الدعوى، فأجاب عليها بواسطة وكيله باللائحة الجوابية المؤرخة (٢٠١٣\٩\٥) ناقش فيها طلبات المدعي الواردة في عريضة الدعوى وجاء فيها أن إلغاء رواتب رئيس وأعضاء مجلس النواب هو خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، مما يستوجب رد الدعوى شكلاً وان المدعي قد استفاد من القانون المطلوب إلغاؤه في الحيثيات وليس في المطالب لذا فان الدعوي تفتقر إلى احدى الشروط

الجوهرية المطلوب توافرها في الدعوى التي تنظرها المحكمة الاتحادية العليا والمنصوص عليها في المادة (١/خامساً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وأن المدعي بين في عريضة الدعوى بأن الدستور العراقي نص بشكل واضح وصريح بأن عضو مجلس النواب لا يستحق الراتب، وعليه انه لا يستحق الراتب التقاعدي ، ولكن هذا النص الواضح والصريح لا وجود له في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ أما البيان أن المادة (٦٢) من الدستور قد نصت على حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وقد نصت نصوص أخرى على ذلك بالنسبة لرئيس الجمهورية وغيره فان المادة (٦٣/أولا) نصت على أن تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون وما الحقوق وامتيازات إلا روتب ومخصصات تكفل للنائب أن يقيم وأده نظير تفرغه للعمل في مجلس النواب وان قياس رئيس ونائبي رئيس وأعضاء مجلس النواب على رئيس ونائبي رئيس مجلس الوزراء والوزراء على التوالي فيه مخالفة؛ لان عضو المجلس مكلف بخدمة عامة إلا ان المدعي لم يشير إلى المانع القانوني من أن يناظر هؤلاء مع أولئك، كما لم يبين النص الذي يشير إلى كون عضو المجلس مكلفًا بخدمة عامة وبالتالي لأنه لا يستحق ذلك الحقوق كما يشير المدعي بأن قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ كان مقترح قانون وأن هناك أحكاماً للمحكمة بهذا الشأن وان الجواب على ذلك بأن القانون المذكور قد تم تشريعه نزولاً عند حكم الدستور ورغم انه كان (مقترح) قانون إلا ان السلطة التنفيذية لم تطعن بدستوريته واستمر العمل به منذ قرابة ست سنوات حتى الآن وجرى تخصيص الموارد المالية لتغطية الرواتب والمخصصات المقررة فيه دون اعتراض من أي جهة فيكون القانون قد تراضت على تنفيذه السلطتان التشريعية والتنفيذية، ولا يصح أن يدعي بكونه مر دون اخذ راي الحكومة به وإلى آخر ما ورد فيها وطلب للأسباب المذكورة رد الدعوى مع تحميل المدعي المصاريف وأتعاب المحاماة وقد دعت المحكمة الطرفين للمرافعة وجرت المرافعة حضورياً وعلناً وكرر وكيل المدعي ما جاء في عريضة الدعوى وطلب الحكم بموجبها كما كرر وكيلا المدعي عليه ما جاء في اللائحة الجوابية وطلبا الحكم برد الدعوى مع تحميل المدعي المصاريف كافة وقدم وكيل المدعي لائحة أيضًا لدعوى موكله. وقد استفسرت المحكمة من وكيل المدعي عن كيفية تخصيص موازنة مجلس النواب ومنها الرواتب التقاعدية وعن الجهة التي تتولى ذلك ودور السلطة التنفيذية في هذا المجال وقدم وكيل المدعي لائحة أخرى أيضاً إيضاحيه لدعوى موكله المؤرخة في (٢٠١٢\١٠\٩) وأرفق بها كتاباً صادراً من مجلس النواب - الديوان - الدائرة المالية وبعد (٨٣٣) في (٢٠١٣\٩\١٧) معنون إلى المدعي والمتضمن بأن مراحل إعداد الموازنة لمجلس النواب وبموجب نظامه الداخلي تمر بمراحل منها يتم إعداد التقديرات الأولية من قبل الدائرة المالية بعد

تحديد احتياجات دوائر مجلس النواب ويتم رفعها إلى هيئة الرئاسة وبدورها في اللجنة المالية، ويتم مناقشة الموازية في اللجنة المالية بإجراء التعديلات، وبعد الموافقة عليها من قبل اللجنة المذكورة يتم مناقشتها في جلسات مجلس النواب وعند إقرارها والتصويت عليها في جلسة مجلس النواب يتم أرسالها إلى وزارة المالية، وتقدم الموازنة كاملة مع الموازنة العامة للدولة لمناقشتها والتصويت عليها، ولا تتضن موازنة المجلس تخصيصات الرواتب التقاعدية للنواب المتقاعدين لكونها تدخل ضمن موازنة دائرة التقاعد، وبعد الاطلاع على اللائحة التوضيحية ومرافقتها ربطت في ملف الدعوى حيث طلب فيها وكيل المدعي الحكم وفق عريضة الدعوى بإلغاء المادتين (٣ و ٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ وتحديداً في إقرار الرواتب التقاعدية لرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس لعدم دستوريتها كونها تتعارض مع ثوابت دستورية صريحة نص عليها الدستور والمتمثلة بمبدأ المساواة وعدم التمايز ما بين العراقيين الوارد في المادة (١٤) من الدستور فضلاً عن خرقها لمبدأ العدالة الاجتماعية التي نص عليها المشرع الدستوري في صلب الوثيقة الدستورية المادة (٢٢) بالإضافة إلى إقرار قانون المجلس خلافاً لأحكام المادة (٦٠/أولا) من الدستور كما قدم وكيل المدعي لائحة تحريرية أخرى مؤرخة في ٢٠١٣\١٠\٢١ وطلب الحكم وفق عريضة الدعوى وكرر كل طرف أقواله ومتطلباته السابقة، عليه وحيث لم يبق ما يقال افهم ختام المرافعة وافهم القرار علنا.

القرار:

"لدي التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان وكيل المدعي أقام هذه الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا طاعنا فيها بعدم دستورية المادتين (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ فيما يخص الرواتب التقاعدية لرئيس مجلس النواب ونائبيه ولأعضاء مجلس النواب لمخالفتهما للمادة (٦٣/أولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وللمادة (٦٠/أولا و ثانيا) منه. ولدي الرجوع إلى المادة (٦٣/أولا من الدستور وجد أنها نصت على انه: "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون" وتبين للمسلمة من الاطلاع على المادة (٣) من القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ (قانون مجلس النواب) وجد أنها نصت على انه: "يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ونائبيه في جميع المجالات المادية والمطوية ويتم التعامل معهم بروتوكوليًا على هذا الأساس".

ونصت المادة (٤) من القانون أنفا على أنه :"يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليًا على هذا الأساس".

تَبَيَّنَ للمَحكَمَةِ مِن دَفوعَاتِ وَكيل المُدَّعى عَلَيه في لَائِحَتِه الجوابِيَّة المؤَرَّخة في (٢٠١٣\٩\٥) بِأَنَّ أَصلَ القَانُون مَحَلَّ الطَّعن هُو (مُقتَرَح) قانُون، وَلَيسَ مَشرُوعَ قانُون وَأَنَّ مَجلِسَ النَّوَّاب قَامَ بِتَشرِيعِه بَعدَ (٥٠) السَّنَة ٢٠٠٧ وَلَم يُتَمَّ إعدادُ هَذا المُشرُوع مِن قَبل السُّلطةِ التَّنفيذِيَّة كَمَا رَسَمَته المادَّةُ (٦٠/أوَّلاً) مِنَ الدَّسْتُور الَّتي تَنصُّ عَلَى أَنَّهُ: "مُشرُوعَات القوانين تُقَدَّم مِن رَئيسِ الجمهورِيَّة وَمَجلِسِ الوُزَراء"، وَأَنَّ هَذا المُقتَرَح لَم يُتَمَّ إرسالُه إِلَى السُّلطةِ التَّنفيذِيَّةِ رَئاسَةِ الجُمهورِيَّة أَو مَجلِسِ الوُزَراء مِن قَبلِ مَجلِسِ النَّواب وَحَسبَ توجُّه المحكَمَةِ الاتِّحادِيَّة العُليا الواردة أَحكامُها الصادِرَة عَنها في عِدَّد مِنَ الدَّعاوى مِنها الدَّعوى المُرقَمَة.

(٢ ٤/اتحاديـة/٢٠١٠) في (٢٠١٠\١٢\١٧)و(٦٤/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٦/٨/٢٠١٣ يجب إرسال مقترحات القوانين التي يُعدها أعضاء مجلس النواب أو لجانه الخاصة إلى السلطة التنفيذية، وفقًا لأحكام الدستور في المادتين (٦٠/أولاً) و (٨٠/أولاً وثانيًا)، حتى تأخذ تلك المقترحات سياقاتها الدستورية من خلال صياغتها كمشاريع قوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي تتولى مهام التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على أعمال الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. يتطلب تنفيذ هذه المهام إرسال مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية لدراستها وتحويلها إلى مشاريع قوانين، شريطة أن تكون غير متعارضة مع الأحكام الدستورية والقانونية، وتتماشى مع السياسة العامة للدولة والخطط العامة في المجالات المختلفة بما في ذلك الجوانب السياسية

والاجتماعية والمالية، طبقًا للأطر المحددة لإعداد مشاريع القوانين.

حيث أن قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ كان فكرة تم اعتمادها من قبل مجلس النواب كمقترح قانون، وتم تشريعه دون اتّباع السياقات الدستورية المتوجبة. وبعد انقضاء مدة من تشريع القانون المذكور دون أي اعتراض من السلطة التنفيذية وتخصيصها الموارد المالية الضرورية لتغطية الرواتب والمخصصات المقررة دون أي اعتراض من الحكومة، كانت السلطة التنفيذية تنفذ ذلك امتدادًا للقانون، وهي ملزمة بتنفيذ القوانين ولا يمكنها الامتناع عن ذلك مادامت القوانين سارية.

أما فيما يتعلق بالدفع بمرور فترة زمنية في تشريع القانون المشار إليه، فإن ذلك لا يعيق الطعن في عدم دستوريته، حيث لا يُطبق عليه مبدأ السقوط أو التقادم؛ لذلك، ونظرًا للأسباب المذكورة، يجب أن تكون الدعوى التي يقدمها المدعي مدعومة بأسس دستورية، وتُعتبر المادتان (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧ مخالفتين للدستور فيما يتعلق برواتب التقاعد لرئيس مجلس النواب ونوابه وأعضاء المجلس؛ لذا قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادتين (٣) و (٤) من القانون رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧ فيما يتعلق بأحكامهما المتعلقة برواتب التقاعد لرئيس مجلس النواب ونوابه وأعضاء المجلس لمخالفتهما للمادة (٦٠/أولا) من الدستور.

وبذلك حصر المدعي دعواه به دون الحقوق والامتيازات الأخرى، وتحمل المدعى عليه بالإضافة إلى وظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيل المدعي المحامي (م ق) بمبلغ قدره مائة ألف دينار، ويصدر القرار باتا استنادا إلى أحكام المادة (٥/ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ والمادة (٩٤) من الدستور وبالاتفاق والفهم العلني في ٢٠١٣\١٠\٢٣"[١].

كما لم تخرج المحكمة الاتحادية بتفسير نصوص الدستور المتعلقة بمالية الدولة، التي تلزم السلطة التشريعية بالامتثال إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا. وفي هذا السياق، طلب مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا شرح مادة (١٦٠\ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حيث خلصت المحكمة الاتحادية العليا أن "تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ما يجب أن يتم بناءً على النسب والمعايير المشددة في المادة (١٢١\ثالثا) من الدستور، وهي الحجم المالي واحتياجات الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة، ونسبة السكان في كل منهما بشفافية وعدالة."[٢].

---

[١] جمهورية العراق المحكمة الاتحادية العليا العدد: ٨٦/اتحادية إعلام/٢٠١٣

[٢] جمهورية العراق قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد: ١٣\اتحادية \٢٠٠٧، بتاريخ ٢٠٠٧\٧\٣١.

الخاتمة

أولاً- النتائج:

- اعطى دستور ٢٠٠٥ سلطات واسعة في مجال التشريعات المالية قيدت حرية السلطة التشريعية مما جعل للسلطة التنفيذية الدور الأساسي في التشريعات المالية.
- الواقع السياسي قيد السلطة التشريعية من القيام بعملها التشريعي حيث ان غالبية اعضاء مجلس النواب عدم مراعاة مجلس النواب إلى الآليات الدستورية لتشريع القوانين حيث وجدنا العديد من القوانين التي أصدرها الغيت بسبب تجاوز آليات تشريع القوانين ذات الجنبة المالية مما أدى إلى الحكم بعدم دستوريتها وتعطيلها وان جل اعضاء مجلس النواب تابعين لأحزاب السلطة التنفيذية التي تستطيع من خلالهم تمرير ما تشاء من القوانين.
- حصر مشروع القانون بيد السلطة التنفيذية واصبحت منفردة في اعداد اهم قانون من قوانين المالية الا وهو قانون الموازنة وليس لمجلس النواب سوى تقديم مقترح القانون للسلطة التنفيذية كي تقدمه السلطة الاخيرة كمشروع مما ادى ان يكون التشريع ليس بيد السلطة التشريعية تماما أو اوجد الدستور سلطة اخرى توازيها وهذا ما يؤدي الى أضعاف مجلس النواب ويحولها الى اداة تابعة للسلطة التنفيذية تكون لها الهيمنة على مجلس النواب.
- للسلطة القضائية دور بارز في الرقابة على السلطات الاخرى للحد من تجاوز صلاحياتها التي نص عليها الدستور.
- عدم مراعاة مجلس النواب إلى الآليات الدستورية لتشريع القوانين حيث وجدنا العديد من القوانين التي أصدرها الغيت بسبب تجاوز آليات تشريع القوانين ذات الجنبة المالية مما أدى إلى الحكم بعدم دستوريتها وتعطيلها

ثانيًا- التوصيات:

- اصدار تشريعات مالية لمنع السلطة التنفيذية من اصدار قوانين أو لوائح في المجالات التي لم يُصدر بها قانون.
- نُوصي بأن يُنشئ مجلس النواب مركزًا أو هيئةً أو أي تشكيل يضم أعضاءً ذوي خبرة في العلوم المالية والقانونية، ويُمكن لهذا التشكيل أن يستعين بخبراء من الخارج بموجب عقود لتولي مهمة إعداد ودراسة الجدوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للقوانين وتقديم البحوث والدراسات والاستشارات لأعضاء مجلس النواب في المسائل التي تتطلب نقاشًا.
- ينبغي على السلطة التشريعية الامتثال بشكل إيجابي لأحكام الدستور بدون المساس بصلاحياتها.

يجب أن يكون الامتثال قادرًا على تعزيز حقوق وحريات الأفراد، وتفعيل الآليات والإجراءات المنصوص عليها في الدستور دون إهمالها نظرًا لأهميتها الكبيرة في تطبيق مبدأ فصل السلطات.

- الحفاظ على استقلالية القضاء ومنع التدخل من السلطات الأخرى.
- يتعين توزيع التخصصات بين السلطات بشكل يحقق التوازن وتحديد الاختصاصات المشتركة بينهما وتوضيح حدود كل سلطة.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع القانونية:

١. **أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، ١٩٧١م، بيروت.**
٢. **البرلمان والموازنة والنوع الإجتماعي ((دليل عمل للبرلمانين))، من إصدارات الإتحاد البرلماني الدولي، الطبعة العربية، بيروت ٢٠٠٤.**
٣. **السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبه، طبعة عام ١٩٤٩.**
٤. **عبد الحميد الشواربي والمستشار عز الدين الدناصوري: الدعوى الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.**
٥. **عدنان محسن الظاهر: دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، بحث القي في مؤتمر مجلس الشعب المصري عن دور البرلمان في الرقابة المالية، القاهرة في ٢٠٠٧/١١/٢٦.**
٦. **علي صاوي، دليل النائب في البرلمان: بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، ٢٠٠٧.**
٧. **ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥.**
٨. **محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الانظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت ٢٠٠٠**
٩. **مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي وإدارة الموازنات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، دار زهران للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٣.**
١٠. **هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، عام ١٩٩٧.**

ثانيًا- الأحكام والقرارات والأنظمة:

- **أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ ،المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء.**
- **قرار المحكمة الاتحادية العليا (جمهورية العراق) العدد: ١٣\اتحادية \٢٠٠٧، بتاريخ ٢٠٠٧\٧\٣١.**
- **قرار المحكمة الاتحادية العليا (جمهورية العراق) العدد: ٨٦/اتحادية إعلام/٢٠١٣.**
- **قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٩ لسنة،٢٠١٣، منشور على موقع السلطة القضائية في العراق: http:www.iraqja.iq.**

- **قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، لعام ٢٠١٢، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، أذار، ١٠١٣.**
- **قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٢٠١٢/١٠/٢٢.**
- **قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٩/١٦.**
- **قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ١١/٢٥/ ٢٠١٠.**
- **المحكمة الاتحادية العليا العدد ٤٣\اتحادية\٢٠١٥ وموحدتها٦١\اتحادية\٢٠١٥.**
- **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.**
- **الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٧، بتاريخ٢-٥-٢٠٠٥.**

ثالثًا- المراجع الأجنبية:

- **Doyen Louis TROTABAS: finances publiques، 3e'ed، Dalloz، 1969.**