دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الأمن القانوني للتشريعات المالية والاقتصادية

ا.د.سناء محمد سدخان
كلية الحقوق / جامعة النهرين

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الملخص:

يعد القضاء الدستوري في العراق المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا صمام الأمان لضمان دستورية القوانين وعدم مخالفتها للنصوص الدستورية، كذلك الحال بالنسبة لتفسير النصوص الدستورية لإزالة الغموض والريبة عنها.

ولأهمية القوانين المالية والاقتصادية وتعلقها بالحقوق والحريات العامة المالية والاقتصادية وتماس الأخيرة مع حياة الافراد وواقعهم الاقتصادي، فقد تصدت المحكمة الاتحادية لحماية وضمان تلك الحقوق من خلال الطعون المظورة أمامها لإقرار عدم دستورية بعضها وتأكيد دستورية البعض الآخر، هذا وإن المحكمة الاتحادية قد سعت منذ بداية تأسيسها على تأكيد مبدأ الأمن القانوني من خلال الحرص على عدم رجعية القوانين وسريانها من تاريخ نفاذها الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، وكذلك يجب ان تكون القوانين المتعلقة بالشؤون المالية والاقتصادية تتسم بالوضوح وتصل الى علم المخاطبين لها بيسر وسهولة.

والأكثر من ذلك احترام الحقوق المكتسبة جراء تطبيق هذه القوانين لأنها رتبت مركزاً قانونياً للأفراد، كذلك الاهتمام بالصياغة التشريعية وفقاً للقواعد المحددة لها؛ اذ إن تطبيق مبدأ الأمن القانوني من قبل المحكمة الاتحادية العليا بوصفها الجهة الحامية للدستور سوف يؤمن حماية القوانين ذات العلاقة بالشؤون المالية والاقتصادية.

Abstract:

The constitutional judiciary in Iraq, represented by the Federal Supreme Court, is the safety valve to ensure the constitutionality of laws and not to violate the constitutional texts, as well as the interpretation of constitutional texts to remove ambiguity and suspicion.

Because of the importance of financial and economic laws and their relation to public financial and economic rights and freedoms and the connection of the latter with the lives of individuals and their economic reality, the Federal Court has addressed the protection and guarantee of

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

those rights through the appeals before it to establish the unconstitutionality of some of them and to confirm the constitutionality of others, and that the Federal Court has sought since the beginning of its establishment to Emphasizing the principle of legal security by ensuring that laws are not retroactive and effective from the date of their entry into force, unless the law stipulates otherwise. Also, laws related to financial and economic affairs must be clear and accessible to the addressees with ease and ease.

More than that, respect for the rights acquired as a result of the application of these laws because they arranged a legal status for individuals, as well as attention to legislative drafting in accordance with the rules specified for them; As the application of the principle of legal security by the Federal Supreme Court as the protector of the constitution will secure the protection of laws related to financial and economic affairs.

المقدمة :

في ظل التقدم العلمي والتكنلوجي المتزايد وازدياد وتطور الحركة الاقتصادية في العالم بشكل عام وفي العراق بشكل خاص في ظل الانفتاح على العالم الخارجي والذي تجسد ذلك في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المواد ٢٥ و٢٦ والتي اشارت الى تنوع الاقتصاد العراقي وتشجيع الاستثمار وكذلك الحال فيما يخص السياسة المالية .لذلك كان ولابد من وجود قضاء دستوري متخصص يكون حاميا للمشروعية في المجالات المالية والاقتصادية والذي تجسد من خلال المحكمة الاتحادية العليا التي لعبت دورا بارزا في تحقيق الأمن القانوني للتشريعات المالية والاقتصادية. ان الامن القانوني لتلك التشريعات يتحقق من خلال مجموعة من المبادئ والاحكام . والتي تتمثل باستقرار القواعد القانونية و وضوحها بحيث يطمئن الافراد على نطاق سريان هذه القواعد و ان تصل هذه القواعد القانونية الى علم جميع المخاطبين بها بشكل واضح و صريح كما ان التشريعات يجب ان تصاغ صياغة تشريعية سليمة بعيدة عن اللبس و الغموض و ان كان ذلك مهما و مطلوبا في كافة التشريعات و منها التشريعات الاقتصادية المالية للتوضيح دور المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية.

أهمية الدراسة:

تبرز اهمية الدراسة من اهمية التشريعات المالية الاقتصادية والتي لها الاثر الكبير على الحكومة و الافراد في ذات الوقت من خلال مساس تلك التشريعات بحياة الافراد و كذلك

دورها في الاصلاح الاقتصادي للبلد بما يضمن التوازن بين المصلحتين العامة المتمثلة بالدولة و مصلحة الافراد في كيفية التعامل مع تلك التشريعات.

إشكالية الدراسة:

تتمحور اشكالية الدراسة في الاجابة على التساؤلات الاتية

١. ما هو اثر انعدام الامن القانوني على التشريعات المالية الاقتصادية ؟

٢. ماهي ابرز اتجاهات المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية والاقتصادية ؟

٣. ماهي اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في العراق حول التشريعات المالية و الاقتصادية

٤. ما هو اثر الامن القانوني في حسن تنفيذ التشريعات المالية و الاقتصادية

٥. دور المحكمة الاتحادية في الموائمة بين التشريعات المالية و الاقتصادية الاتحادية والمحلية ؟

هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على دور المحكمة الاتحادية في العراق في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية و الاقتصادية و ذلك من خلال التعرض على اتجاهات المحكمة الاتحادية في كيفية تحقيق الامن القانوني و ما هي اجتهادات المحكمة حول التشريعات المالية و الاقتصادية لا سيما في ما يتعلق بتحقيق التوازن التشريعي بين سلطات الدولة و كذلك الضرائب والرسوم و العائدات النفطية و مسار و اتجاه الاقتصاد العراقي.

منهجية الدراسة:

سيتم اتباع المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية و استقرائها من خلال دراسة النصوص العامة للوصول الى الجزئيات الدقيقة ،فضلا عن تحليل الاحكام القضائية و التعليق عليها مع تعزيز البحث بالجوانب العملية التطبيقية.

هيكلية الدراسة:

سيتم بحث هذا الموضوع من خلال تقسيمه على مبحثين: سنبين في المبحث الاول التعريف بالمحكمة الاتحادية العليا والأمن القانوني، وذلك من خلال مطلبين: المطلب الاول للتعريف بالمحكمة الاتحادية و الثاني للتعريف بالأمن القانوني.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

وسنخصص المبحث الثاني لبيان اجتهادات المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية و الاقتصادية، مخصصين في ذلك المطلب الاول للبحث في دور المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية والمطلب الثاني لدور المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات الاقتصادية.

ونختم البحث بخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات و المقترحات التي تم التوصل اليها..

والله ولي التوفيق

المبحث الأول (التعريف بالمحكمة الاتحادية والأمن القانوني)

على الرغم من حداثة القضاء الدستوري في العراق، اذ تم تأسيس المحكمة الاتحادية العليا في العراق لتكون الجهة الممثلة للقضاء الدستوري، وخلال الحقبة الاخيرة من عمرها استطاعت لعب دور بارز في الحياة القانونية والسياسية على حد سواء من خلال ممارستها بالرقابة على دستورية القوانين والمهام والاختصاصات المحددة لها في المادة 93 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005،وهذه المساهمة برزت من خلال تحقيق الامن القانوني في مجال التشريعات المالية والاقتصادية بوصفها اكثر تماساً مع مصالح الافراد من جهة ومصالح الدولة من جهة أخرى؛ لذا كان وللا بد ان تكون هذه القوانين تتسم بالوضوح والاستقرار وعدم الرجعية واحترامها للحقوق المكتسبة.

وعليه سنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم المبحث على مطلبين، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول/التعريف بالمحكمة الاتحادية العليا

تعد المحكمة الاتحادية العليا اعلى محكمة في العراق مختصة بالنزاعات الدستورية والفصل فيها، أنشئت بالقانون رقم 30 لسنة 2005 وفق احكام المادة 93 من الدستور، وهي مستقلة بشكل كامل عن القضاء العادي ولا يوجد اي ارتباط بينهمان وينظم عملها من خلال دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانونها رقم 30 لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم 25 لسنة 2021، وتعد قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة استناداً لأحكام المادة 94 من الدستور.

ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين، يتناول الأول تشكيل المحكمة الاتحادية ويخصص الثاني لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الأول/تشكيل المحكمة الاتحادية العليا

تعد المحكمة الاتحادية العليا اعلى هيئة قضائية في العراق بما تملكه من اختصاصات مهمة ودقيقة، لذلك تم مراعاة تشكيلها بالشكل لذي يضمن تأدية هذه الاختصاصات.

وتتتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب له وسبعة أعضاء أصليين من قضاة الصنف الاول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (١٥)خمس عشرة سنة، بالاضافة الى ثلاثة أعضاء احتياط غير متفرغين بالمواصفات نفسها[1].

أما عن كيفية ترشيح قضاة المحكمة الاتحادية العليا فيتولى رئيس مجلس القضاء الاعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس جهاز الاشراف القضائي ، اختيار رئيس المحكمة ونائبه والاعضاء من بين القضاة المرشحين مع تمثيل الاقاليم في تكوين المحكمة وترفع اسماؤهم الى رئيس الجمهورية لاصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين خلال مدة اقصاها (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ اختيارهم[2].

ومن خلال الاطلاع على النصوص القانونية الخاصة بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا يتبين الملاحظات الآتية:

1- يتم اختيار اعضاء المحكمة الاتحادية العليا بشكل متساوي والمفروض ان يكون ذلك من خلال لجنة مشكلة لهذا الغرض.

2- كان من المفترض ان يتم عرض القضاة المرشحي على مجلس النواب للتصويت عليهم أسوة بقضاة محكمة التمييز الاتحادية.

3- جعل رئيس المحكمة الاتحادية من بين الاعضاء ولم يبين من هو المقصود هل السابق أم غيره؟

ويعد اصدار المرسوم الجمهوري بتعيين رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا بعد ادائهم اليمين الدستورية امام رئيس الجمهورية ويحالون على التقاعد عند اتمامهم 72 سنة، ولم تتطرق الى المعيار الذي حدد من خلاله العمر بهذا السن[3].

وقد جاء في تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا ان يراعى في تكوين المحكمة التوازن الدستوري بين مكونات الشعب العراقي، أي ان تكوين المحكمة سوف يدخل فيها المحاصصة

([1]) ينظر نص المادة 3/اوللاً من قانون التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية رقم 25 لسنة 2021.

([2]) ينظر نص المادة 3/ثانياً من قانون التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية رقم 25 لسنة 2021.

([3]) د. غانم عبد دهش عطية، المحكمة الاتحادية واتجاهاتها الحديثة في ميزان الفقه الدستوري، ط1، 2021، ص 45.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

والتقسيمات الجغرافية والمذهبية، مع ملاحظة ان التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية قد اغفل ما ورد في نص المادة 92/ ثانياً من الدستور الذي نص على أن: ((تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)).

ولكن وفقاً لهذا التعديل اشار الى القضاة فحسب ولم تراعي خبراء الفقه الاسلامي والقانوني، واذا كان هؤلاء من ضمن تشكيلة المحكمة الاتحادية فيعد تشكيلها ناقصاً وفقاً لهذا النص، وبالتالي فإن الاشكالية في قانون المحكمة الاتحادية العليا يجب حلها من خلال تشريع قانون متكامل لهذا الغرض.

الفرع الثاني/اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا

هناك جملة من الاختصاصات للمحكمة الاتحادية العليا في العراق اشارت إليها المادة 93 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وهي كالآتي[1]:

1- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

2- تفسير نصوص الدستور

3- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

4- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

5- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.

6- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

7- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

8- أ/ الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

([1]) د. صعب ناجي عبود، محاضرات في القضاء الاداري القيت على طلبة الدكتوراه في معهد العلمين للعام للدراسي 2020-2021.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

ب/ الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ومن خلال الاطلاع على هذه الاختصاصات نجد أنها قد دارت حولها كثيرمن الملاحظات والجدالات القانونية، ومن ضمنها:

1- فيما يخص الرقابة على الانظمة، اصبح هناك تداخل بين اختصاصها واختصاص القضاء الاداري، وبالتالي أي الأنظمة تخضع الى اختصاص كل منهما.

2- جعلت المادة اختصاص المحكمة الاتحادية في الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية من اختصاص القضاء الاداري، اي سوف يصبح هناك تنازع في الاختصاص، وإن ذهب جانب من الفقه الى ان المقصود بهذه القرارات هي القرارات التشريعية، اما الانظمة فهي الانظمة المستقلة الصادرة عن السلطة التنفيذية.

كما انه لم يتم تحديد المقصود بالإجراءات، وهل يجوز الطعن بالإجراءات التي هي مرحلة من مراحل اصدار القرارات والقوانين[1]، وبالتالي فإن هذا اللبس يحتاج الى توضيح، سيما وأن المحكمة الاتحادية في بعض الحالات اصدرت قرارات بعدم اختصاصها في النظر ببعض القرارات، كالمراسيم الخاصة بالعفو الخاص وعدتها قرارات ادارية خارج اختصاصها وينعقد الاختصاص فيها الى القضاء الاداري[2].

المطلب الثاني/ التعريف بالأمن القانوني

يعد مبدأ الامن القانوني أهم الأسس التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية، لأن فكرة لامن القانوني تعني التزام الدولة من خلال مؤسساتها العامة لتحقيق الاستقرار في القواعد القانونية بحيث يطمئن الأفراد من خلال تصرفاتهم القانوية الى استقرار المراكز القانونية الخاصة بهم، والابتعاد عن كل ما من شانه التأثير أو المس بهذا الاستقرار.

وعليه سوف نتناول موضوع الأمن القانوني من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين، وعلى النحو الآتي:

([1]) ينظر نص المادة 306 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971.

([2]) د.علي مجيد العكيلي، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للنشر والتوزيع، ص14.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الفرع الأول/ تعريف الأمن القانوني

ان مفهوم الامن القانوني من المبادئ الحديثة نسبياً اذا ما تم مقارنته بالاصلاحات القانونية الاخرى، الا ان له جذوره التاريخية العميقة، فقد سعت الدول الى ايجاد قواعد قانونية واضحة وصريحة تصل الى علم المخاطبين بها.

وعند تعريف الامن القانوني لا بد من تعريفه تشريعياً وفقهياً وقضائياً، وعلى الرغم من ان المشرع غير ملزم بوضع التعريفات وتركها للفقه والقضاء، فنجد هناك من الدلالات الدستورية والقانونية التي يمكن استخلاصها من النصوص الدستورية كمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات والمبادئ الخاصة بالحقوق والحريات الاساسية للأفراد، وكذلك المبادئ القانونية مثل عدم رجعية القوانين، وقاعدة الجهل بالقانون ليس بعذر[1].

اما التعريف الفقهي فقد عرفه البعض بأنه إشاعة الأمن والطمأنينة بين الافراد من خلال استقرار المراكز القانونية والثبات النسبي والعلاقات القانونية، وعرفه البعض بأنه الثبات والاستقرار للعلاقات القانونية لغرض اشاعة الامن والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية سواء كانت أشخاص قانونية عامة او خاصة[2].

اما التعريف القضائي فقد تناوله مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته وهي أن تكون القواعد المقررة واضحة ولا تخضع في الزمان الى تغييرات متكررة او غير متوقعة[3].

وقد لعبت أسس مبدأ الأمن القانوني ولا سيما في العراق دوراً بارزاً خاصة في ظل عدم استقرار القوانين والأحكام وكثرة التعديلات الواردة عليها، ولكن صدرت العديد من الأحكام والآراء والفتاوى التي من شأنها ان ترسخ لقواعد ثابتة ومستقرة في جميع المجالات، سواء ما تعلق منها بوجوب وضوح القواعد القانونية واحترام الحقوق المكتسبة، وأن تصل هذه القواعد القانونية الى علم المخاطبين بها بشكل واضح وصريح.

([1]) ينظر المواد 14-22-37 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

([2]) د. احمد عبد الحسيب، العدالة التشريعية في ضوء فكرة توقع المشرع، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2017، ص 23.

([3]) احمد امين عارف، مبدا الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2020، ص 123.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

الفرع الثاني/ مبادئ الأمن القانوني

هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم الأمن القانوني وتشكل بمجموعها الركائز الاساسية التي يقوم عليها الامن القانوني، وهذه المبادئ هي:

أولاً (قاعدة اليقين القانوني): ويقوم هذا المبدأ على جملة عناصر أساسية وهي أن تكون النصوص مكتوبة بوثيقة رسمية وفقاً للإجراءات المحددة لها سواء كانت بقانون أو أنظمة او تعليمات، كما يجب ان تكون واضحة وصريحة بعيدة عن اللبس والغموض والتعارض والتناقض، ويمكن من خلال تفسيرها الوصول الى المعنى الحقيقي لها بعيداً عن التفسير الذي يخرجها من قواعد المشروعية[1].

وكذلك ان تحقق هذه النصوص العدالة بين افراد المجتمع بما يحقق لمساواة بينهم في تطبيق هذه القواعد القانونية وعدم محاباة أو مجاملة أية جهة أو فرد على حساب الآخر، اضافة الى سعي المشرع الى تحقيق المصلحة العامة التي يجب تغليبها على أية مصلحة أخرى[2].

ثانياً (قاعدة الحقوق المكتسبة): وهي ترتبط بمبدأ آخر وهو عدم رجعية القوانين، اي ان القوانين تعد سارية من تاريخ نفاذها الا اذا وجد ما يعارض ذلك، والحق المكتسب هو ما دخل في ذمة الشص نهائياً ولا يصح لأي شخص آخر انتزاعه منه، ويستطيع التمسك به والدفاع عنه امام القضاء، او هو المصلحة التي يحميها القانون ويستطيع الشخص الدفاع عنها امام القضاء سواء كان ذللك بدعوى ام بدفع[3].

وبالتالي فإن المراكز القانونية سوف تكون عرضة للتغيير وعدم الاستقرار اذا كانت تسري بأثر رجعي، اذ انها ستتعرض للانتهاك فيما لو جاءت نصوص جديدة تتعارض مع سابقاتها.

ثالثاً (مبدأ الصياغة التشريعية): وتعني نصية القواعد القنونية ونفاذها وفقاً لقواعد أصولية مضبوطة من شانها تلبية حاجات تستدعي التنظيم في سلوك الافراد والجماعات والهيئات، وتكتسب أهمية الصياغة التشيعيةفي مجال الدراسات القانونية سواء في مرحلة الانشاء او التطبيق، بل انها اصبحت مادة تدرس في اغلب كليات القانون، وتحرص الدول ومنها العراق على ايجاد جهات متخصصة تتولى الصياغة التشريعية للقوانين والانظمة والتعليمات، اذ اشارت المادة 5/ أولاً من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 الى ان من ابرز مهامها

([1]) د. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال لوضوح وسهولة الوصول الى القانون، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ع1، 2019، ص 8

([2]) احمد عبد الحسين، مرجع سابق، ص 28

([3]) د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الاداري، دون ذكر دار نشر، 2008، ص7.

هي: ((اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة)) [1].

ولا بد من القول انه لا يمكن ان يكون هنالك استقرار في القواعد او المراكز القانونية اذا لم تكن النصوص القانونية مصاغة بشكل قانوني بعيد عما يشوبه من عيوب وأخطاء وهفوات.

المبحث الثاني (اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية والاقتصادية)

ان التشريعات المالية والاقتصادية من الامور المهمة المؤثرة والمتأثرة بالأمن القانوني، وان استقرار هذه التشريعات يؤدي الى استقرار المراكز القانونية؛ لذلك لعبت المحكمة الاتحادية العليا دوراً في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية والاقتصادية من خلال قراراتها واحكامها بهذا الصوص، وذلك لتعلقها بحياة الافراد وتأثيرها في كافة القطاعات.

وعليه سنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم المبحث على مطلبين، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول/اتجاهات المحكمة الاتحادية في تحقيق الامن القانوني للتشريعات المالية

تمثل الرقابة على دستورية القوانين المالية خصوصية معينة من خلال الدور الكبير الذي تقوم به المحكة الاتحادية في تنظيم التشريعات المالية التي تتعلق بالإيرادات العامة للدولة او تلك التي تتعلق بأوجه الانفاق المختلفة كما هو الحال في التشريعات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة او التشريعات المتعلقة بالضرائب والرسوم.

وعليه سنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول/اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الامن القانوني لقانون الموازنة العامة والتشريعات ذات الجانب المالي

تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها برنامج مالي تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها العامة تعتزم الدولة تنفيذه في سنة مالية قادمة ومترجم لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويستوجب التصديق عليه واجازته من السلطة التشريعية[1].

(1) د. محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة في تطور الموازنة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2009، ص6.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

وتقوم الموازنة العامة للدولة على عدة مرتكزات تتمثل بإعداد مشروع الموازنة المتمثل بالايرادات المتوقع الحصول عليها والمبالغ التي تتوقع الدولة نفقتها للنهوض بواجباتها تجاه مواطنيها واقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية واعتمادها بشكل نهائي واحالتها للسلطات المختصة لإصداره ونشره.

ويعد قانون الموزانة العامة من القوانين المهمة التي تسبب عدم اقرارها او التأخر في ذلك أثراً على الوضع الاقتصادي والخدمي للبلد في مختلف القطاعات؛ لذلك لعبت المحكمة الاتحادية دوراً في تصحيح مسار الموازنة العامة للدولة من خلال القرار رقم 17/اتحادية/2027 في2017/8/21 بشأن دعوى الطعن ببعض نصوص الموازنة العامة للدولة، حيث اقرت المحكمة الاتحادية عدم دستوريتها كون ان مجلس النواب تخطى الاختصاص الوارد في المادة 62 من الدستور وزاد اعباء مالية على قانون الموازنة العامة للدولة دون الرجوع الى مجلس الوزراء، وهذه القوانين هي:

1- المادة 2/أولاً التي الزمت الحكومة بإصدار سندات خزينة لتسديد المبالغ المستحقة للمحافظات المنتجة للنفط او الغاز الطبيعي.

2- المادة 8/خامساً التي تضمنت تخصيصات القوات البرية الاتحادية وعدها جزءاً من القوات الامنية وليس القوات البرية وعدم تحديد اعداد البيشمركة حسب النسب السكانية.

3- المادة 11/ثالثاً بشأن اضافة وزارتي الكهرباء والهجرة والمهجرين من الجهات المستثناة عن ايقاف التعيينات واشغال الدرجات الشاغرة من حركة الملاك دون تخصيص مالي.

4- المادة 11/خامساً/ج الخاص بالدرجات الشاغرة للوزارة دون تخصيص مالي ما يترتب عليه عند التعيين زيادة الانفاق المالي.

5- المادة 14/خامساً حول قرار مجلس الوزراء رقم 347 لسنة 2015 لمتعلق بالمشاريع الاستثمارية المتوقفة التي اجاز بقاءه او الغاءه تبعاً للظرف دون الرجوع الى مجلس الوزراء.

6- المادة 24/ج الخاص بمنح الوزارات والجهات الاخرى في مجالس المحافظات فرض رسوم وخدمات جديدة عدا لرسوم السيادية وتخصيص 50% منها الى الوحدات الادارية التي قامت بجبايتها، اذ لم يكن هذا النص موجوداً في المشروع المقدم من رئاسة مجلس الوزراء.

ومن قرارات المحكمة كذلك ما يتعلق بعدم دستورية المادة 33/أ من قانون الموازنة الاتحادية لعام 2015 الخاص بفرض مجلس النواب ضريبة بنسبة 300% على الكاز والمشروبات

([1]) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

الكحولية دون الرجوع الى السلطة التنفيذية مخالفاً بذلك نص المادة 47 من الدستور وتجوزاً لصلاحيات مجلس الوزراء في المادة 80/أولاً منه.

ومن القوانين المالية الاخرى قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014، حيث اقرت المحكمة عدم دستورية المادة 37 والمادة 38/ثالثاً منه لقيام مجلس النواب بتعديل المادتين اعلاه دون الرجوع الى مجلس الوزراء مما زاد من الاعباء المالية على الدولة[1].

الفرع الثاني/اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الامن القانوني في مجال قوانين الضريبة والرسوم

تعرف الضريبة بأنها فريضة نقدية اجبارية تجبيها الدولة دون مقابل من المكلفين بها قانوناً مشاركة منهم ي تحمل الاعباء العامة دون الحصول على مقابل او منفعة خاصة[2]، اما الرسم فيعرف بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يحقق في ان واحد نفعاً خاصاً اضافة الى النفع العام الذي يعود على المجتمع من جراء ادائها[3].

وتستطيع الدولة من خلال كلا الموردين اعلاه سد النقص الحاصل في الايرادات وساهمت كثيراً بتغطية اوجه الانفاق العام خلال الازمة المالية للبلاد جراء انخفاض سعر النفط؛ لذا قامت المحكمة الاتحادية بمد رقابتها الى تلك القوانين، ويتبين 1لك من خلال قرارها رقم 16 في 2008/4/21 الذي شكل تطوراً في مسارها القضائي تجاه صلاحيات مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم، فقد اجابت المحكمة الاتحادية على استيضاح محافظ النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات (لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها من الامور المالية التي اشارت اليها المادة 122/ ثانياً من دستور جمهورية العراق لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية)، وكذلك الحال في القرار رقم 25 في 2010/6/23 حول استفسار مجلس محافظة البصرة بذات الموضوع.

([1]) ينظر قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014

([2]) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

([3]) د. رائد ناجي احمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص 74

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

ومن قرارات المحكمة في ذلك ما يخص الطعن المقدم بشأن موازنة عام 2021 المتضمن فرض ضرائب على الوقود بنسبة 15% كون ان ذلك يؤدي الى زيادة اسعار الوقود التي من شأنها التأثير على المستوى الاقتصادي والخدمي للأفراد[1].

ومما تقدم يتضح ان المحكمة الاتحادية مارست دوراً في مجال القوانين الخاصة بالشؤون المالية سواء ما تعلق منها بقانون الموازنة العامة للدولة او تلك المتعلقة بالضرائب والرسوم من خلال الاحكام القضائية التي تصدرها.

المطلب الثاني /اتجاهات المحكمة الاتحادية في الشؤون الاقتصادية

تتمثل الحقوق الاقتصادية بأنها تلك التي تخول الافراد في الحصول على الخدمات الاساسية من الدولة التي ترتكز على ضرورة بذل الجهود لتخليص الانسان مما يعانيه من احوال اقتصادية صعبة، كما ان هذه الحقوق تحتل مكانة مهمة بين الحريات العامة وتمثل السند والدعم للحريات الاخرى، كما ان الاوضاع الدستورية والقانونية في اي بلد تؤثر في وضعها الاقتصادي، فالنفقات والايرادات العامة تختلف حسب نظام الدولة وشكل الحكم.

ولمعرفة دور المحكمة الاتحادية في مجال الشؤون الاقتصادية، سنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول/التعريف بالحقوق الاقتصادية

تعرف الحقوق الاقتصادية بأنها تلك الحقوق التي تصدر للفرد وتأخذ طابعاً اقتصادياً، مثل حق الانسان في اقتناء الاموال المنقولة وغير المنقولة[2]، كما ان هناك من عرفها بأنها الحق في الوصول الى الموارد مثل الارض والعمل ورأس المال والتنظيم والتي تعد ضرورية لتداول السلع والخدمات، وكذلك التملك القانوني لها وتبادلها.

وأهم ما يميز تلك الحقوق والحريات بأنها ذات طبيعة تصطبغ بالصبغة الاقتصادية وتأثيرها يجعل لهذه الحقوق أهمية تثر على الاقتصاد بمفهومه كنشاط يشمل انتاج وتبادل وتوزيع واستهلاك السلع والخدمات، كما ان هذه الطبيعة تجعل لها الاهتمام الكامل من قبل الدولة وتدخل في تنظيم تلك الحقوق المتعلقة منها بالاموال من حيث التملك وطرق الاكتساب من خلال العمل والتجارة والصناعة.

([1]) المرجع نفسه، ص 112

([2])ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

اما الطبيعة القانونية للحقوق الاقتصادية فتتمثل بكون القانون هو الاداة الضامنة لممارسة تلك الحقوق والحريات من خلال النصوص الدستورية والقانونية ، كذللك الحدود القانونية المرسومة لها، وايجاد قضاء متخصص في حماية هذه الحقوق سواء على مستوى التطبيق او على مستوى الرقابة[1].

وتتنوع الحقوق والحريات الاقتصادية الى عدة انواع، منها حق الملكية التي تعني قدرة الفرد قانوناً على ان يصبح مالكاً وصيانة ملكيته من الاعتداء، كما له حق التصرف فيها وفيما تنتجه، كذلك الانواع الاخرى مثل حرية التجارة والصناعة والاستثمار وغيرها من الحقوق المشار اليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الفرع الثاني/ اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في مجال الحقوق الاقتصادية

تصدرت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها المتعددة لتنظيم شؤونها الاقتصادية لما فيها من مساس بحقوق الافراد، ومن تلك القرارات:

1- القرار رقم 35/اتحادية/ 2007 في 2007/1/8 الخاص بوجوب توفير تعويض عادل لاي عقار تابع للافراد تنتزع ملكيته كون ان الملكية الخاصة مصانة وفق احكام المادة 23 من الدستور وأن قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1981 وردت فيه صور التعويض العادل[2].

2- القرار رقم 31/اتحادية/2008 في 2009/5/26 المتضمن عدم دستورية قرار مجلس قيادة الثورة رقم 800 لسنة 1989 الذي جاء فيه ان الية التعويض المحددة في هذا القرار تخالف الية التعويض الواردة في المادة 23 من الدستور[3].

3- القرار رقم 108/اتحادية/2019 في 2020/1/20 الذي قضى بعدم دستورية المادة 1/97 من قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 الخاص بتسجيل الشوارع داخل الحدود والمنزل المتروك لها للنفع العام الموجودة عند نفاذ هذا القانون؛ وذلك بسبب عمومية

([1]) د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، التنيظم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية (دراسة تطبيقية في النظام الدستوري)، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر 2017، ص 135

([2]) د. اقبال عبد الله امين، دور المحكمة الاتحادية في حماية الحقوق والحريات، دار المسلة، بيروت 2021، ص160.

([3]) اكرم فالح احمد، الحماية الدستورية والقانونية لحق الملكية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل ، 2004، ص 5.

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

النص وعدم تحديد صنف وجنس العقارات، وهذا ما يتعارض والمادة 23 من الدستور التي منحقت حق مصادرة الملكية للنفع العام الا بتعويض[1].

4- القرار رقم 102/اتحادية/2012الخاص برد الطعن المتعلق بتغير سعر صرف الدينار العراقي امام الدولار الامريكي، حيث ان النص المطعون جاء تشريعياً ولا تجد مخالفة لأحكام المادتين 30/اولا و 33/اولاً من الدستور، حيث ان مجلس النواب اخذ بنظر الاعتبار الظروف الاقتصادية التي يمر بها البلد[2].

5- القرار رقم 78/اتحادية/2018 الخاص بأن نص المادة 13 من قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم 91 لسنة 1988 تعد معطلة وفق قرار المحكمة الاتحادية، وان طلب الموافقة على العمل بها رغم انها اصبحت معطلة غير جائز دستورياً[3].

ومن خلال تلك القرارات يتضح ان المحكمة الاتحادية ساهمت بشكل كبير في تنظيم الشؤون الاقتصادية من خلال احكامها بعدم دستورية بعض النصوص الدستورية او تأييد دستورية بعض النصوص الأخرى.

الخاتمة :

من خلال دراستنا لموضوع "دور المحكمة الاتحادية في مجال الشؤون المالية والاقتصادية" وهي محاولة لإبراز أهم الجوانب القانونية التي تكتنف هذا الموضوع، إذ إنَّ خاتمة البحث ليست تكراراً لما تناولته الدراسة، إنَّما تجسيد لأهم النتائج التي تمّ التوصل إليها وتبيان بعض المقترحات التي رأينا التوصية بها.

أولاً النتائج :

1- تمثل المحكمة الاتحادية العليا في العراق القضاء الدستوري فيه وتمارس اختصاصاته وفق النصوص الدستورية وقانونها الخاص بها.

2- هناك تلازم كبير بين مبدأ الامن القانوني وأحكام المحكمة الاتحادية كون ان هذا المبدأ احد غايات المحكمة الاتحادية العليا.

([1])ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

([2])ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

([3])ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الموقع الرسمي (www.iraqfsc.iq)

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

3- هناك مجموعة مبادئ تحكم الامن القانوني وتسعى المحكمة من خلال قراراتها وأحكامها الى ترسيخ هذه المبادئ المتعلقة بالحقوق المكتسبة واليقين القانوني والصياغة التشريعية.

4- ان دور المحكمة الاتحادية العليا لا يقتصر على النظر بدستورية القوانين وانما تتعدى الى تفسير النصوص الدستورية، بل ان اختصاصها يمتد الى تفسيرالنصوص القانونية التي هي من اختصاص القضاء الاداري.

5- مارست المحكمة الاتحادية دوراً في تحقيق الامن القانوني في القوانين ذات الجانب المالي مثل قوانين الضرائب والرسوم.

6- تتمتع الحقوق الاقتصادية بأهمية كبيرة جداً لمساسها المباشر بحياة الافراد؛ لذا تم الاهتمام بها، مثل حق الملكية والحق في الاستثمار وغيرها.

7- بالنظر للدور الكبير لقانون الموازنة العامة لتعلقه بالايرادات والنفقات، نجد ان المحكمة الاتحادية اولت اهتماماً كبيراً لهذه القوانين سيما انها سنوية، وأصدرت الكثير من الاحكام التي تتعلق بالموازنة العامة للدولة.

8- قد يحدث تعارضاً في الاحكام القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا مع قرارات صادرة من محكمة التمييز الاتحادية تخلق نوعاً من الارباك في التطبيق حول أي من الاحكام يتم اعتمادها.

9- ان المحكمة الاتحادية لم تعد تمارس رقابتها على النصوص الدستورية القانونية، وإنما ايضا الى مدى ملائمة هذه النصوص وانسجامها مع الحياة الاقتصادية.

10- ان صدور حكم المحكمة الاتحادية لا يمنعها من العدول عنه في ضوء المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

ثانياً : المقترحات

1- لا بد من تشريع قانون المحكمة الاتحادية، فعلى الرغم من تعديل القانون رقم 30 لسنة 2005 الا انه لا يزال يشوبه القصور في مجمل احكامه.

2- ان قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة لكنها تحتاج لجهة تنفيذية تتولى تنفيذ ومتابعة التنفيذ كما هو الحال في مديرية التنفيذ في القانون المدني.

3- وضع اجراءات خاصة بالطعن امام المحكمة الاتحادية يختلف عما هو عليه في قانون المرافعات وذلك لخصوصية القضاء الدستوري.

4- تضمين الاحكام القضائية وتحويلها الى نصوص دستورية وقانونية خاصة المبادئ والاحكام الجديدة.

5- تضمين حق التدخل المباشر من قبل المحكمة الاتحادية بدون طعن في حال رأت المحكمة ان هناك نص قانوني او دستوري يحتاج الى اعادة النظر بدستوريته وقانونيته.

6- التأكيد على الصياغة التشريعية للقوانين من خلال كادر متخصص واقسام متخصصة، سعياً لتحقيق الامن القانوني.

7-

8- النأي بالمحكمة الاتحادية عن التجاذبات السياسية كونها جهة قضائية بعيدة عن الاختلافات لسياسية والحزبية.

9- استحداث قضاء متخصص باسم (القضاء الدستوي) على غرار القضاء العادي والقضاء الاداري تكون له محاكمة واجراءات خاصة.

10- على المحكمة ايلاء العناية بالقوانين المالية والاقتصادية لما لها من صلة بحياة الافراد.

11- قيام الجهات ذات العلاقة بمراجعة القوانين المالية والاقتصادية او من غيرها ذات الصلة والعمل على الغاء النصوص التي لا تتسم بطابع الدستورية او تتعارض مع النصوص الدستورية.

المصادر والمراجع

الكتب:

1. احمد عبد الحسيب، العدالة التشريعية في ضوء فكرة توقع المشرع، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2017.
2. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، التنيظم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية (دراسة تطبيقية في النظام الدستوري)، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر 2017.
3. اقبال عبد الله امين، دور المحكمة الاتحادية في حماية الحقوق والحريات، دار المسلة، بيروت 2021.
4. رائد ناجي احمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
5. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الاداري، دون ذكر دار نشر، 2008.
6. غانم عبد دهش عطية، المحكمة الاتحادية واتجاهاتها الحديثة في ميزان الفقه الدستوري، ط1، 2021.
7. علي مجيد العكيلي، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، المركز العربي للنشر والتوزيع.

8. محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة في تطور الموازنة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2009.

الرسائل والأطاريح والبحوث:

1. أحمد امين عارف، مبدا الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2020.
2. اكرم فالح احمد، الحماية الدستورية والقانونية لحق الملكية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل ، 2004.
3. صعب ناجي عبود، محاضرات في القضاء الاداري القيت على طلبة الدكتوراه في معهد العلمين للعام للدراسي 2020-2021.
4. مازن ليلو راضي، اليقين القانوني من خلال لوضوح وسهولة الوصول الى القانون، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ع1، 2019

القوانين والتشريعات:

1- الدستور العراقي لسنة 2005.
2- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل.
3- قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 المعدل.