Ashur Journal of Legal and political Sciences (AJLSP) is published by the Iraqi Association for Legal Sciences
ISSN: 3005-3269, Vol 3(No.1), pages: 787-805 (2026)
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

The role of the federal minister in imposing fees and service costs

Assistant Lecturer. Zainab Faraj Kareem[1], Assistant Lecturer . Elaf Abdulrasoul Sabri[2]
[1]Technical Engineering College in Maysan, zainab.kareem@stu.edu.iq
[2] Technical Institute/Amarah, elafalsaadi257@gmail.com

ARTICLE INFORMATION

Received:1 feb 2026
Accepted:22 feb 2026
Published:1 Mar 2026

Keywords: Fees – Financial charges – Service costs – Public revenues – Federal Minister of Finance's responsibilities – Federal general budget

ABSTRACT

This research addresses an important resource that flows into the general budget as it is from the revenue side, which constitutes the mass of financial assets upon which the state relies for expenditures. This revenue is the fee and service charge or the cost of the service provided by public facilities in the state. The issue of service charges has raised significant jurisprudential differences regarding its legal basis and legitimacy. The reason for this is that this newly introduced revenue is the responsibility of the executive authority in setting the texts upon which this revenue is based. Therefore, the research highlighted the meaning of fees and service charges, as well as the minister's authority in regulating fees and service charges. The research also addressed the federal minister's authority to impose this type of public revenue. The research also touched upon the legal basis for imposing fees and service charges by explaining the constitutional and legislative basis. This research also addressed the legal organization of imposing fees and service charges, as well as their collection and exemption from them.

© 2024 , This is an open access article under the cc BY-NC-ND license http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

مجلة آشور للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن الجمعية العراقية للعلوم القانونية
المجلد الثالث (العدد الاول)، الصفحات:787-805، (2026) ISSN: 3005-3269
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

دور الوزير الاتحادي في فرض الرسوم وتكاليف الخدمات

م. م زينب فرج كريم[1]، م. م إيلاف عبد الرسول صبري[2]

[1] الكلية التقنية الهندسية في ميسان ، zainab.kareem@stu.edu.iq

[2] المعهد التقني/ العمارة، elafalsaadi257@gmail.com

معلومات المقالة

تاريخ الاستلام : ١ شباط ٢٠٢٦
تاريخ القبول :٢٢ شباط ٢٠٢٦
تاريخ النشر : ١ اذار ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية: الرسوم – الأجور المالية– تكاليف الخدمات– الإيرادات العامة– اختصاصات الوزير الاتحادي المالية– الموازنة العامة

الملخص

يتناول هذا البحث مورد مهم يتدفق الى الموازنة العامة بكونه من الجانب الايرادي المتدفق والذي يكون كتلة الاصول المالية التي تستند عليها الدولة في النفقات، وهذا الايراد هو الرسم واجر الخدمة او تكلفة الخدمة التي تقدمها المرافق العامة في الدولة، حيث اثار موضوع اجور الخدمات اختلافات فقهية كبيرة حول اساسه القانونية ومشروعيته والسبب في ذلك هو ان هذا الايراد المستحدث تتولى السلطة التنفيذية في وضع النصوص الذي يستند عليها هذا الايراد، لذا فأن البحث سلط الضوء على بيان مدلول الرسوم واجور الخدمات، وكذلك اضافة الى اختصاص الوزير في تنظيم الرسوم واجور الخدمات، كما تناول البحث اختصاص الوزير الاتحادي في فرض هذا النوع من الايرادات العامة، كما تطرق البحث الى الاساس القانوني لفرض الرسوم واجور الخدمات وذلك من خلال بيان الاساس الدستوري والتشريعي، كما تناول هذا البحث التنظيم القانوني لفرض الرسوم واجور الخدمات وكذلك جبايتها والاعفاء منها.

© 2024 , This is an open access article under the cc BY-NC-ND license http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

المقدمة

تسعى الدولة الى زيادة بوابات الايراد في الفكر المالي المعاصر من خلال التوسع في قنوات الايرادات العامة، وتعد الرسوم العامة وأجور الخدمات من الموارد المهمة للدولة فإنها تساهم بتمويل الموازنة العامة ويتم الحصول على الرسم العام وأجور الخدمات لقاء المنفعة والخدمات التي تقدمها المرافق العامة، ومن ثم تستخدمها في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق المنافع العامة للجمهور كافة، وتستقبل الدولة بناء على طابع الالتزام بتقدير قيمة الرسوم العامة وأجور الخدمات التي تقدمها المرافق العامة وقد اكتسبت الرسوم العامة وأجور الخدمات في الآونة الأخيرة أهمية كبيرة في العراق وذلك من خلال تخويل السلطة التنفيذية والوزراء حق فرضها وتعديلها وجبايتها.

اولاً/ إشكالية البحث: يتمحور السؤال الرئيس حول هل يمكن فرض رسوم وأجور تكاليف الخدمات من قبل الوزير الاتحادي؟

وتتفرع من هذا السؤال عدة اسئلة فرعية:

1- هل تنطبق الأحكام القانونية للرسم على أجور تكاليف الخدمات؟

2- ما هو السند القانوني للوزير الاتحادي في فرض الرسوم وأجور الخدمات؟

3- ما موقف دستور جمهورية العراق لعام 2005، من صلاحية الوزير الاتحادي من فرض الرسوم وتكاليف الخدمات؟

4- ما موقف التشـــريع العادي من صـــلاحية الوزير الاتحادي من فرض الرســـوم وتكاليف الخدمات؟ وهل يمكن أعمال هذا الأمر بموجب التفويض التشريعي؟

ثانياً/ أهمية البحث: تبرز أهمية موضـوع الدراسـة الموسـم بصـلاحية الوزير الاتحادي بفرض الرسـوم وأجور الخدمات من خلال تأثيرها على حقوق الأشـخاص لفرضـها أعباء مالية مقابل اداء الخدمات العامة وتحصـيلها منهم، حيث انها تؤثر بشـكل مباشـر على دخلهم والذي يمثل عصب الحياة لهم، وبالتالي فأن أهمية هذا البحث تتعلق بمشروعية ممارسة الوزير الاتحادي صلاحية فرض الرسوم وتكاليف الخدمات.

ثالثاً/ أهداف البحث: يهدف البحث الى بيان مفهوم أجور الخدمات وكذلك بيان الإطار القانوني للرســـم وتكاليف الخدمات العامة، وبيان صلاحية الوزير الاتحادي في تحصيل مبالغ الرسوم وتكاليف الخدمات العامة، من حيث نصوص الدستور والقوانين ذات الصلة، وكذلك يهدف هذا البحث الى بيان أوجه دور الوزير الاتحادي في فرض تكاليف الخدمات العامة.

رابعاً/ منهج البحث: لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة اتباع المنهج الوصفي التحليلي، كونه الأقرب لموضوع الدراسة والأكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع من خلال تحليل النصوص القانونية في ضوء الفقهاء محاولة للوصول إلى نية المشرع.

خامســاً/ خطة البحث: قســمنا البحث على مبحثين، وكل مبحث الى مطلبين وكل مطلب الى فرعين، فالمبحث الأول: ماهية الرســوم العامة وأجور الخدمات، والمطلب الأول: مفهوم بالرســوم العامة وأجور الخدمات، والمطلب الثاني: اختصـــاص الوزير بتنظيم الرســوم العامة وأجور الخدمات، اما المبحث الثاني: الجوانب القانونية لفرض الرســـوم وأجور الخدمات، والمطلب الأول: الأســـاس القانوني لفرض الرســـوم وأجور الخدمات، والمطلب الثاني: العناصر القانونية للرسوم العامة وأجور الخدمات.

المبحث الأول

ماهية الرسوم العامة وأجور الخدمات

من الإيرادات المهمة للدولة التي كانت ذات اهتمام ضعيف فيما مضى الا ان الانظار العلمية والتحليل البناء توجهت إلى فحصها ومحصلها الرسـوم العامة وأجور الخدمات، وذلك لما لها من تأثير في تمويل الموازنة العامة للدولة ومسـاسـها بحياة المواطن الفرد، اقتضـى ذلك التركيز

عليها والوقوف عندها وسوف نتناول هذا الموضوع من خلال مطلبين، نسلط الضوء في المطلب الأول على التعريف بالرسوم العامة وأجور الخدمات، بينما نتناول في المطلب الثاني اختصاص الوزير بتنظيم الرسوم وأجور الخدمات.

المطلب الأول

مفهوم بالرسوم العامة وأجور الخدمات

مفتاح إيضـــاح المفاهيم تعريفها وإذ بنا نتطرق إلى مفهوم الرســـوم العامة وأجور الخدمات فإننا ســـنتناولها في فرعين يتمثل الفرع الأول بالتعريف بالرسوم العامة، ثم نخصص الفرع الثاني بالتعريف بأجور الخدمات.

الفرع الأول

تعريف بالرسم العام

يعرف الرسم لغة على انه: إثر، ورسم الدار: ما كان من آثارها لاحا بالأرض، ورسم الطعام: ختمه بخشبة تسمى الرسوم فيها كتابة، ورسم على كذا: أي كتب، والرسم: وشي تلجئ به الدنانير وغير ذلك من المعاني[1].

بينما يعرف الرسم اصـطلاحا بأنه: (فريضـة مالية تجبى من شـخص معين مقابل خدمة خاصـة ذات طابع إداري توديها له الدولة أو نفع خاص يعود عليه منها)[2]، وأن هذه الخدمة التي تقدم مقابل الرسم يتحقق فيها نفع المجموع بالإضـافة إلى اسـتفادة الفرد الذي طلبها في ذات الوقت.

هذا أو قد مثلت الرسـوم قديماً أهم موارد الدولة من بعد ريح أملاك الدولة الخاصـة، فقد كان المبدأ الذي قام عليه الرسـم هو أن الفرد يدفع لدوله رسما لقاء خدمة او منفعة، فقد كان من السهل على الدولة فرض الرسوم لان الرسم لم يكن يتطلب موافقه لمجلس التمثيل للشعب بخلاف الضرائب التي كانت تتطلب ذلك[3] ثم أخذت قيمة الرسوم كمورد مالي بالناقص، والسبب في ذلك قلة الحصيلة الناجمة عن بعض الرسوم في جهة، وانتشـار المبادئ الاشـتراكية القاضـية بتعميم مجانية الخدمات التي تقدمها الدولة في جهة ثانية، الأمر الذي أدى إلى تضـاؤل الرسـم بطريقتين[4]:

أ–إلغاء بعض الرسوم ببساطة إيراداتها.

ب_ تحول القسم الأكبر من الرسوم الى الضرائب من خلال رفع أسعارها بصورة لا تتناسب مع الخدمة المقدمة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التسجيل العقاري ورسوم تسجيل السيارات.

إن الغرض من فرض الرســـم هو تنظيم الانتفاع من الخدمات التي تقدمها الدولة وقد يكون الهدف تغطية جزء من نفقات الخدمة المقدمة لضـمان اسـتمراريتها، وان هذه الأهداف التي اقتصـر الرسـم عليها دفعت الفقه إلى القول بأن أهمية الرسـوم تتضـاءل وربما سـوف تنتهي في المستقبل، لتصبح الخدمات التي تقدمها الدولة مجانيه[5].

لا أننا نجد أن أهمية الرسوم قد ازدادت في السنوات الأخيرة، وقد شرعت الدولة في توسيع نطاق الرسوم لتغطية العجز الذي أنهك الموازنة العامة، فقد وســع قانون الموازنة العامة من صــلاحيات الســلطة التنفيذية ممثلة ب(الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات فرض الرسوم جديدة.

الفرع الثاني

التعريف بأجور الخدمات

لا يوجد تعريف واضح ومحدد يوضح المقصود بأجور الخدمات في كتب المالية العامة، إلا أنه قد تم تعريفها بأنها تشمل كل مقابل يدفع مقابل الانتفاع بالخدمات المقدمة من المرافق العامة المحلية الصناعية والتجارية والزراعية، وفوائد هذه الأرباح عند إيداعها في المصارف، فورد الأسهم والسندات التي تقيمها وإيجار عقاراتها وبدلات بيعها او ما تدره المعارض التي تقيمها[6].

إن الخدمات التي تقدمها الدولة وهيئاتها العامة تختلف في طبيعتها، فالرسم يدفع مقابل الانتفاع بالخدمات العامة ذات الطبيعة التجارية والصناعية ومثل الخدمات الماء والكهرباء والهاتف هو (ثمن عام)[7]، وقد دأب المشرع العراقي على استعمال تعيير الأجر بدلا من الثمن العام[8].

وقد يكون المشرع العراقي مستندا في ذلك إلى ما ورد ذكره في القانون الأساسي: (لا يجوز وضع الضرائب أو الرسوم إلا بقانون غير ان ذلك لا يشمل الأجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ما تقدم من الخدمات العامة أو مقابل الانتفاع من أموال الدولة ولا يجوز وضع الضرائب والرسوم بمرسوم)[9]. وفي الحقيقة لم نجد تفسيرا واضحا للمقصود بالطبيعة القانونية للأجور والخدمات فهل تعد رسوما أم ماذا؟

وقد ذكر مصطلح أجور الخدمات في نصوص قوانين الموازنة العامة بشكل موازي للرسم وقد طبقت وصدرت فيها تعليمات في الكثير من الوزارات استنادا إلى ما ورد في قوانين الموازنة العامة فقد أصدرت (وزارة الصحة) تعليمات عدلت فيها ما أسمته بأجور الخدمات تارة ورسوم عامه تارة أخرى[10].

كما اصدرت وزارة التعليم تعليمات جديدة فيما يخص الطلبة المستفيدين من الاقسام الداخلية غيرت فيها أجور بدل الطلاب المستفيدين من خدمات السكن التي تقدمها الأقسام الداخلية التابعة للوزارة[11].

صفوة القول ان المشرع العراقي سواء استخدام مصطلح لأجور قاصدا به الرسم العام من حيث أن لأول مرادف لثاني او استعمل مصطلح لأجور قاصدا به الثمن العام فإن المعيار الذي يميز الرسم عن الثمن العام هو طبيعة مقابل الخدمة إذ أن الرسوم تدفع مقابل خدمة خاصة ذو طبيعة إدارية يقدمها المرفق العام الذي له صفة إدارية وهدفه المصلحة العامة وليس تحقيق الربح بينما يدفع الثمن العام مقابل سلعه او خدمه ذات صفات تجارية هدفها تحقيق الربح[12].

المطلب الثاني

اختصاص الوزير بتنظيم الرسوم العامة وأجور الخدمات

نصت المادة (66) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005، على أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون، مما يعني أن صلاحيات الوزير الاتحادي هي جزء من صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري قد جعل أمر تنظيم العناصر القانونية للرسم العام وأجور الخدمات بيد المشرع وحده لا يشاركه في ذلك أية سلطة أو جهة، حفاظا على الخزينة العامة للدولة هذا من جانب، ومن جانب آخر ان هذا الاختصاص لا يمكن تفويضه أو التنازل عنه من قبل المشرع سواء بشكل جزئي أو كلي، إلا أن التطبيق العملي أظهر خروجا من السلطة التشريعية عن الإطار الدستوري المحدد لها فسنت من القوانين ما تضمن تفويض تنظيم بعض عناصر قانونية الرسم العام للسلطة التنفيذية مما يعد خرقا صارخا لمبدأ قانونية الرسم ومخالفا لأحكام الدستور العراقي النافذ، وسأتناول في هذا المطلب دور الوزير الاتحادي في تنظيم الرسم العام وأجور الخدمات من خلال فرعين، نخصص الأول الاختصاص الأصيل للوزير الاتحادي بفرض الرسوم العامة وأجور الخدمات ، بينما نخصص الثاني للاختصاص المفوض للوزير الاتحادي بفرض الرسوم العامة وأجور الخدمات.

الفرع الأول

الاختصاص الأصيل للوزير بفرض الرسوم واجور الخدمات

يختص الوزير الاتحادي بوصفه جزء من السلطة التنفيذية في ظل الدستور العراقي النافذ بمهام عدة تتعلق بشؤون الرسم العام وأجور الخدمات، من خلال إبداء مقترح مشروع قانون يفرض رسوما جديدة على الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لينتج عن ذلك القانون الذي ينظم الرسم العام. وأن القانون الذي ينظم الرسم العام يصدر نتيجة مراحل مختلفة، اولها اقتراح القانون ويأتي الاقتراح في مرحلة سابقة لأعداد مشروع القانون، وسنتناول ذلك عبر نقطتين:

أولا /اقتراح مشروعات قوانين الرسم العام

تتمثل المرحلة الأولى للتشريع بسن قانون الرسم باقتراح القانون، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية لتنطلق عملية التشريع وبذلك يكون اقتراح القوانين يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى على اعتبار ان القانون في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني واقترح الأخذ بهذه الفكرة هو أول عملية سن التشريع[13].

والمقصود باقتراح القانون هو: (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجب دستوري لصدور تشريع به)[14].

ويأتي اقتراح قوانين الرسوم العامة في مرحلة سابقة لإعداد مشروعات القوانين على أساس أن هذه الفكرة تعبر عن مضمون الاقتراح لا تستقيم في سلسلة المراحل التشريعية الا بعد وضعها في صيغة مشروع تعده السلطة التنفيذية وفقا لاختصاصاتها الدستورية[15].

وباستقراء نصوص الدستور العراقي النافذ لسنة (2005) نجد بأنه حدود السلطة المختصة باقتراح القوانين وذلك بموجب أحكام المادة (60) التي نصت على (اولا: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانيا: مقترحات القوانين، التي تقدم من عشرة أعضاء من مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة) وقد جاء أيضا في المادة (80) من الدستور النافذ التي تنص على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: ... ثانيا: اقتراح مشروعات القوانين).

يتضح من النصوص المتقدمة أعلاه أن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص، باقتراح القوانين ومنها اقتراح قوانين الرسم العام وأجور الخدمات من قبل إحدى اللجان المختصة في مجلس النواب هذا وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب (اللجنة المالية) المختصة بتقديم مقترحات قوانين الرسوم العامة)[16].

وعلى الرغم من أن الدستور العراقي النافذ لم يقيد مجلس النواب بتقديم مقترحات القوانين حتى وإن كان من شأنها تقليل حجم الإيرادات العامة من خلال إلغاء الضرائب والرسوم أو تخفيض سعرها وإلى غير ذلك، لكن ينبغي أن لا ننسى أن مقترح القانون هذا لا يصوت عليه مجلس النواب مباشرة فالسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء تأخذ مقترحات القوانين من قبل السلطة التشريعية لتصبها في قالب المشروع بعد أن تضيف عليها بما لها من خبرة وكفاءة وقرب من المشكلة ورؤيا للحل مما يجعل بصماتها واضحة عليه[17]؛ ولذلك اذا ما رأى مجلس الوزراء ان المقترح المقدم يؤدي إلى تقليل حجم الإيرادات المالية دون أن تكون في خزانة الدولة الإيرادات الكافية لتعويض هذا النقص وله ان يعدل هذا المقترح أو يرفعه أو يعالج هذا الامر بتخفيض حجم الإنفاق الحكومي ضمن مشروع الموازنة[18].

كما ان مجلس الوزراء له اختصاص أصيل في اقتراح قوانين الرسوم العامة واجور الخدمات كما أكدت ذلك المادة (80) الفقرة (ثانيا) من الدستور.

ثانيا/ إعداد مشروع قانون الرسم العام [19] واجور الخدمات

أن السلطة التنفيذية لها دور مهيمن في إعداد مشاريع القوانين، في حين أن دور السلطة التشريعية يبدو أكثر أهمية في المناقشة العلني لإلغاء وتعديل مشاريع القوانين؛ إذ أن مشروع واحدة من السلطات الحرية التي كلفها الدستور حصرا إلى السلطة التنفيذية عندما عهدت إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء سلطة تقديم مشاريع القوانين وفقا للمادة (60/اولا) منه.

ان المهام الأساسية التي توكل إلى السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء هي إعداد مشاريع القوانين ومن ضمنها قوانين الرسم العام وهذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ بقوله (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية اَ مجلس الوزراء)[20]، وهذا الأمر لم يكن اعتباطا وإنما يتسق مع المهام التي أناطها الدستور بمجلس الوزراء ولا سيما أنه المسؤول عن تنفيذ سياسات الدولة ورسم شؤونها المالية والإدارية[21]، لذلك ينبغي أن تعد مشاريع قوانين الرسوم العامة في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تواجهه الدولة وتكون السلطة التنفيذية هي الأعلم بها باعتبارها على تماس مباشر وفعلي مع واقع هذه الظروف[22].

وقد جرى العرف على أن تقدم مشاريع القوانين من قبل الوزارة المعنية أو المختصة، وفي مجال الرسوم العامة فإنها تقدم من وزارة المالية أو من الوزارات الأخرى وذلك بسبب الطبيعة التفصيلية والعملية التي يمتاز بها الرسم العام من خلال النص عليه ضمن قوانين لا تخص بصورة كاملة الشؤون المالية وإنما يرد تنظيم الرسم ضمن فصول داخل هذه القوانين [23]، حيث تتشكل لجنة من وزارة المالية او الوزارة المعنية بغية تدارس اي حاجة لإنشاء أحكام رسوم جديدة أو تعديل القائم منها، على أن تتولى وزارة المالية إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تتضمن أحكاما مالية[24], أو تتلقى مقترحا بذلك من مجلس النواب أو اية جهة تنفيذية أخرى ذات علاقة بحسب ما نوهنا اليه سابقا؛ لكي نباشر بعد ذلك بعملية بلورة افكار هذا المقترح في قواعد قانونية منظمة ومنسقة، وتسعين بصياغتها بالجهة المعنية بصيغة التشريعات العراقية هي مجلس الدولة ضمن الاختصاص الممنوحة لها[25].

الفرع الثاني

الاختصاص المفوض للوزير الاتحادي بفرض الرسم العام وأجور الخدمات

أن المشرع الدستوري العراقي الحالي، قد أعطى للرسم العام خصوصية بأن اناط أمر تنظيم معظم شؤون الرسم بالسلطة التشريعية؛ وذلك بتبني الدستور مبدأ قانونية الرسم ويعزى ذلك إلى الحفاظ على الحقوق المالية للمستفيدين من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة ومنع تعسف السلطة التنفيذية، في استخدام ما تملكه من مكنات وامتيازات في التأثير على تلك الحقوق المالية في حال اذا كان بيدها مكنة تنظيم الرسم العام ومن جانب آخر حرص المشرع على الحقوق المالية للمستفيدين من الخدمات العامة وذلك عندما جعل نطاق مبدأ قانونية الرسم العام يشمل الفرض والإعفاء وليس الفرض فقط[26].

وأن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي استقلال السلطات الثلاث في الدولة وهذا السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في عدم تركيزها في هيئة واحدة، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك حيث يمكن أن تتمتع السلطة التنفيذية ببعض الصلاحيات بإصدار قرارات تنظيمية سواء في اوقات الضرورة أو في الظروف العادية[27].

كما أن من أهم شروط التفويض التشريعي[28] للاختصاص كاستثناء على الأصل العام الذي رسمه الدستور وهو ان يتم النص على جواز التفويض صراحة في فرض الرسوم صراحة في الدستور إذ انه لا يجوز للسلطة التشريعية تفويض اختصاصها الدستوري الا بنص دستوري صريح [29].

والجدير بالذكر ان المشرع العراقي لم يورد نصا صريحا بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات في دستور جمهورية العراق لعام 2005، لكن يمكن أن نعطي مثالا على التفويض في المادة (123) التي اجازت تفويض الحكومة المركزية سلطاتها للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين[30]،هذا وقد فوض المشرع العراقي إلى الوزير الاتحادي فرض الرسوم وأجور الخدمات في الموازنة العامة لعام

2016 في المادة (25) واســـتمر هذا التفويض في موازنات الأعوام (2016_2017_2018) وقد تم الطعن بالمادة (25) من موازنة عام 2016 أمام المحكمة الاتحادية العليا[31], بعدم دسـتوريتها الا ان المحكمة الاتحادية العليا قد ردت الطعن لأسـباب تتعلق بجهة الاختصـاص والخصومة، لعدم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القرارات الادارية العليا، والخصومة لم توجه لمجلس النواب وإنما وجهت إلى وزير الصحة فردت الدعوى من حيث الشكل، مما يجعل القضية لا تزال مطروحة لمناقشتها بعدم الدستورية من حيث الموضوع.

المبحث الثاني

الجوانب القانونية لفرض الرسوم وأجور الخدمات

من أهم سمات الدولة القانونية هي المشروعية بحيث يجب أن تكون مستندة في جميع تصرفاتها الى القانون صيانة لحقوق الأفراد وحرياتهم، وحرصا على التعامل البناء بين الأفراد والدولة، ومن هذه التصرفات هي فرض الرسوم وأجور الخدمات التي تساهم في اقتطاع مداخيل الأفراد في مقابل الخدمات التي تقدم لهم، لذا بات من الضـروري معرفة السـند القانوني، لذلك وعليه سـوف نتناول هذا الأمر في مطلبين، نخصـص المطلب الأول الى بيان الأساس القانوني لفرض الرسوم وأجور الخدمات، ويتبلور المطلب الثاني في العناصـر القانونية لفرض الرسوم وأجور الخدمات.=

المطلب الأول

الأساس القانوني لفرض الرسوم وأجور الخدمات

أن مبدأ قانونية الرسم يعد من المبادئ الدستورية المهمة وأنه يعلو على ما سواه من المبادئ والقواعد ذات الصـلة في شؤون تنظيم الرسم العام وأن تدرج القواعد القانونية في مدارج مختلفة تبعا لمعايير تقترب في مضـــمونها من جوهر مبدأ قانونية الرســم العام وحقيقته، ومن ناحية أخرى يتعين علي الإدارة عند ممارسة اختصاصـها في تنظيم شؤون الرسم العام ان تستند الى تلك القواعد القانونية حتى يكتسب عملها صفة المشروعية[32]، وعلية سوف نتناول في هذا المطلب الأساس الدستوري لفرض الرسم العام وأجور الخدمات في فرع أول، والأساس التشريعي لفرض الرسوم وأجور الخدمات في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الأساس الدستوري لفرض الرسم العام وأجور الخدمات

عادة تضـطلع الدسـاتير في الدولة بوضـع الأسـاس الدسـتوري لمبدأ قانونية الرسم ويكون هذا الأسـاس هو الضـابط الذي يحكم اية القواعد قانونية يتم ســـنها بموجب أي تشـــريع أدنى من الدســـتور (قانون أو نظام) ولا يجوز بأي حال من الاحوال ان تخالف قواعد القانون او نظام القواعد الدستورية كما يحظر على اي جهة ان تقوم بأي إجراءات تنتهك القواعد الدستورية والقانونية سواد عند فرض الرسم والاعفاء منه[33].

وإن من خصـــائص الرســـم أن يدفع جبرا وتتمتع الدولة في ســـبيل اقتضـــائه بامتياز على أموال المدين ولأجل الحفاظ على الحقوق المالية للمكلفين قد تطلب ذلك ان قررت معظم دساتير الدولة العربية على ضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الرسم سواء بقانون صادر عن السـلطة التشـريعية أو بناء على قانون أي تخول الأخيرة–السـلطة التنفيذية– صـلاحيتها في فرض الرسـوم إلى السـلطة التنفيذية، وان المشـرع العراقي ومنذ تأسيس الدولة العراقية ولغاية وقتنا الحاضـر قد أقر مبدأ قانونية الرسم وسـاوى بينه وبين الضـريبة من حيث مبدأ القانونية ومن ذلك ما نص عليه دستور سنة (1925) وفي القانون الأساسي على أن (لا يجوز وضـع الضـرائب أو رسوم إلا بقانون غير ان ذلك لا يشمل الأجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ما تقوم به من الخدمات العامة أو مقابل الانتفاع من أموال الدولة ولا يجوز وضـع الضـرائب والرسوم بمرسوم)[34].

يتضح من النص أعلاه أن المشرع قد أقر مبدأ قانونية الرسم صدور والضريبة وساوى بينهما من حيث مبدأ القانون، فأوجب لفرض الرسم صدور قانون ما من قبل السلطة التشريعية حصرا ومنع السلطة التنفيذية إصدار الرسوم بمرسوم، وقد ميز المشرع العراقي بين مبدأ قانونية الضريبة والرسم العام وبين أجور الخدمات التي لا تطلب لغرضها اصدار قانون.

كذلك في الحال في الدساتير العراقية للأعوام (1964،1958، 1970،1968) فقد نصت على إقرار مبدأ قانونية الرسم العام بعناصر القانونية، كذلك الحال في قانون إدارة الدولة العراقية لسنة (2004) بعد احتلال العراق عام (2003) صدور قانون سمي بقانون ادارة الدولة العراقية من قبل سلطات الاحتلال فالقانون إعادة بث الروح في مبدأ قانونية الرسم مساويا بينه وبين الضريبة بالنص على (الضريبة والرسم لا بقانون)[35].

وفي دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 نص الدستور على مبدأ القانونية وشكل الضرائب والرسوم وفي ذلك عودة للرسوم العامة للشمول بمبدأ القانونية، بعد أن كانت لفترة طويلة تفرض بناء على قانون وفق دستور عام (1970) إلا أنه نص على مبدأ قانونية الرسوم العامة بشكل أكثر تحديدا بقوله (لا تفرض الضرائب ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون) ومن النتائج المترتبة على النص أعلاه[36]:

1-من حيث الشكل القانوني، لا يجوز فرض او تعديل أو إلغاء او إعفاء من رسم إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية.

2-تقييد السلطة التقديرية للإدارة في مجال فرض الرسوم ولا تستطيع الإدارة أن تفرض رسما بإرادتها المنفردة.

٣-إن اشتراط الدستور الأخذ بمبدأ قانونية الرسوم العامة يؤكد على أهمية هذا المورد بالنسبة للاقتصاد العراقي والحماية القانونية له، وبالنسبة لأجور الخدمات فلم يرد لها ذكر منذ القانون الأساسي العراقي لسنة (1925) وشهدت بقية الدساتير العراقية دستور العراق النافذ لسنة 2005 من أي ذكر له.

الفرع الثاني

الأساس التشريعي لفرض الرسوم وأجور الخدمات

من أقوى أدوات السياسة المالية التي تلجأ إليها الدول في إقامة صرح نظامها المالي يكمن في الموارد المالية التي تفرض الدولة بموجب قوانينها الخاصة التي تمتاز بضخامة حصلتها وبسهوله فرضها ولبلوغها لمقاصد عده في الجوانب السياسية والمالية والاجتماعية والاقتصادية التي تلجأ إليها الدولة من أجل تعزيز مكانتها واستغلالها، إلا انها لا تستطيع فرض أية أعباء مالية على كاهل الفرد إلا من خلال قواعد قانونية واضحة تسنها سلطة مختصة ، بذلك الشكل يحول دون إسراف الدولة في فرضها ومنح الحقوق للأفراد وريتهم خلافا لمن ترضاه القانون سبيله[37].

وتعد الادارة التشريعية التي تتكفل بتنظيم الرسوم العامة فرضا وتعديلها والإعفاء ولاية، وذلك من خلال قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة (2019) المعدل، في المادة (4) الذي نص على أن (تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلى والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية و التطابق مع البرنامج الحكومي، والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي والإنجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى) يوصي النص أعلاه بالإنجاز الكفوء في جباية الإيرادات العامة في ضوء تنبؤات معتدلة لتقدير حجم الإيرادات الضريبية والرسوم العامة الأخرى ويميل البعض إلى أن الإيرادات الجبائية قد اتسمت بالضعف في تمويل الخزانة العامة، فقد شكل البعض منها نسب ضئيلة، والبعض الاخر كان شبه منعدم ضمن إجمالي الإيرادات العامة؛ لأسباب عدة منها عدم مرونة التشريعات القانونية الخاصة بالضرائب والرسوم العامة وغياب الشفافية وعدم اليقين والجهل بأهمية الإيرادات العامة[38].

هذا وقد نص قانون الموازنة العامة لسنة 2016, في المادة (25) على أن: (للوزارات كافة غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم او اجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم وأجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية وفق تعليمات يصدرها الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة لغرض تغطية النفقات ومستحقات السنوات السابقة لنفس الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة والدرجة تخصيصات ها ضمن الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016، وعلى أن يتم إشعار وزارة المالية أولا بأول في ضوء ذلك استثناء من قانون الادارة المالية رقم (95) لسنة 2004، ويتسنى لوزارة المالية اتخاذ ما يلزم في ضوء ذلك).

كما نصت المادة (19) من قانون الموازنة العامة لسنة 2019، على الاستمرارية بما نص عليه في اعلاه من فرض الرسوم واجور الخدمات التي تم فرضها خلال الأعوام (2016_2017_2018) أو فرض رسوم وأجور خدمات جديدة باستثناء الرسوم السيادية المقبرة بموجب قوانين اتحادية نافذة على وفق ضوابط يصدرها الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ. ويتبين من النصوص أعلاه أن المشرع العراقي قد فوض السلطة التنفيذية والوزراء فرض وتعديل الرسوم العامة، فاتجه الفقه المالي إلى أن التفويض الذي جاءت به قوانين الموازنة العامة قد انتهك مبدأ القانونية الذي أكد عليه الدستور العراقي النافذ، الذي أكد على أن الرسوم لا يمكن فرضها او جبايتها او الاعفاء منها الا بقانون صادر عن السلطة التشريعية وهذا من اختصاصه حصراً وفق الدستور النافذ ومن اختصاص السلطة التنفيذية[39].

وبالنسبة لأجور الخدمات في ظل غياب النص عليها دستورياً بخصوص فرضها بقانون فقد اختلف الفقه في سريان مبدأ قانونية الضرائب والرسوم على غيرها، إذ ذهب فريق إلى أن الانفراد بتنظيم الضرائب والرسوم بقانون ولا يقف عند حد الضرائب والرسوم فقط بل يتعداه ليشمل كل ما يتضمن معناها، إذ يمكن أن تتضمن الأثمان العامة والقروض العامة والضرائب المستترة (المقنع) فالعبرة بالالتزام بهذا المبدأ هو المضمون لا بالشكل ولا الاسم، ومن ثم فحتى هذه الضرائب المستترة يجب أن تخضع لمبدا القانونية وان يكون السبيل الوحيد لفرضها هو عرضها على السلطة التشريعية المنتجة في البلاد، ومن ثم جاز للمحكمة الاتحادية العليا فرض رقابتها الدستورية عليها وفقا للدستور[40].

بينما جانب آخر يرى أن الانفراد بفرض الضريبة والرسوم يقتصر على الضريبة والرسم دون أن يتعدى غيرها؛ لان الأصل هو سيادة حكم القانون بالشؤون الضريبية ومن ثم يبدو الأمر مختلفا بالنسبة لسائر الفرائض والاعباء المالية فإن كانت كل تلك الاعباء تشترك مع الضرائب بمشتركات كثيرة، إلا أن كل منها تنفرد بخصائص مميزة تختلف عن الأخرى، إذ يمكن أن تفرض بناء على قانون بواسطة قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية التي عادة ما تناط بالوزير المختص مستندة إلى القانون الذي يخوّله تلك الصلاحية[41].

ونحن نؤيد هذا الرأي لأنه خلاف هذا القول تحدث اشكالية كبيرة في الوقت الحالي في العراق، كما أن أجور الخدمات تقترب بشكل كبير من الرسوم لكونها ثمن للخدمات العامة، كما أنها ذات صفة تنظيمية كالرسوم، الا ان هذا لا يعني ان تبقى أجور تكاليف الخدمات بدون تنظيم تشريعي حيث لأبد من وجود نصوص تشريعية واضحة تمنح صلاحية في فرض هذه الأجور من أجل تحقيق الأمن القانوني المالي.

المطلب الثاني

العناصر القانونية للرسوم العامة وأجور الخدمات

تعد الرسوم العامة وأجور الخدمات من الأدوات المالية المهمة والعناصر الأساسية لتنظيم النشاط الاقتصادي والمالي للدولة؛ إذ يعد وسيلتها في تمويل الموازنة العامة فضلا عن أبعادها الاجتماعية والسياسية والقانونية من تقليص التفاوت في الدخول والمشاركة العدالة في توزيع الآباء العامة وغيرها. وبالتالي فإنها تعد من أهم العناصر الأساسية لتحقيق أهداف قانونية محددة ولايات واعتبارات عدة يريد المشرع تحقيقها من وراء هذا الفرض او التعديل وعليه سوف نتناول هذا المطلب عبر فرعين لبحث اختصاص الوزير بفرض الرسوم وأجور الخدمات في الفرع الأول، واختصاص الوزير بإعفاء الرسوم وأجور الخدمات وجبايتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول

اختصاص الوزير بفرض الرسوم العامة وأجور الخدمات وتعديلها

يقصد بفرض الرسم العام وأجور الخدمات هو إنشاء عبئ مالي يقع على عائق الشخص الذي يروم الاستفادة من الخدمات العامة، التي تقدمها المرافق العامة للدولة، وأن أسلوب فرض الرسم اما ان يتم بقانون تسنه السلطة التشريعية أو بناء على قانون، وبما ان الدستور العراقي النافذ قد اتخذ أسلوب فرض الرسم بقانون، فإن فرض الرسم يكون حصراً من السلطة التشريعية التي تسن القوانين التي تنظم الرسم، ويعد عنصر الفرض في أبرز الاختصاصات الحرية للسلطة التشريعية إذ يتفرع عنه مجموعة من المفاهيم منها تحديد السعر ونوع الرسم والخدمة العامة التي يجبى عنها الرسم[42].

أما بالنسبة لعنصر التعديل فتعديل الرسم العام يراد منه إعادة النظر في التشريعات المالية التي تنظم الرسم في خلال إحلال نصوص رسوم جديدة محلها او إضافة أحكام جديدة إليها، كما أن تعديل الرسم ينصرف الى النصوص القانونية التي تتضمن الرسم، بكل مراحل أداء الرسم من تحديد سعره وتحصيله وطريقة الإعفاء منه[43].

وبما أن الدستور قد أوجب تعديل الرسم وفرضه بقانون وبالتالي يكون حصراً من صلاحية السلطة التشريعية التي تعدل أو تفرض في التشريعات المالية بين الحين والآخر إلا أننا نجد بعض القوانين قد منحت الوزير الاتحادي هذه الصلاحية منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ – قانون التعليم الأهلي رقم (25) لسنة (2016)

نصت المادة (7) من قانون التعليم الأهلي على أن (تستوفي الوزارة من الجامعة أو الكلية أو المعهد الاهلي رسم منح إجازة التأسيس الذي يحدد مقداره بقرار من مجلس الوزراء ويؤول الى الخزينة العامة للدولة).

وفي ذلك إشارة الى ان وزير التعليم العالي فرض رسوم بقرار إداري من مجلس الوزراء

ب – قانون الأسلحة رقم (51) لسنة (2017):

نصت المادة (29) من قانون الأسلحة على أن (لوزير الداخلية بتنسيق مع وزير المالية إعادة النظر في الرسوم المنصوص عليها في الجدول الملحق بقانون لأسلحة بهذا القانون كلما دعت الحاجة إلى ذلك).

هذا يعني أن النص قد خول وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير أعادة النظر بالرسوم المنصوص عليها في الجدول الملحق بقانون الأسلحة اي امكانية تعديل الرسوم سواء بتخفيضها أو زيادتها كلما وعت الحاجة إلى ذلك.

ج– قانون الاثار والتراث رقم (55) لسنة (2002):

نصت المادة (50) في قانون الآثار والتراث على أن (يصدر الوزير نظاما داخليا يحدد فيه ما يأتي: أولا–أجور: أ–الدخول إلى المتاحف والمناطق الأثرية والأبنية التاريخية والتراثية. ب–استصحاب الأداء في المناطق الأثرية والأبنية التاريخية والتراثية.

ج–التصوير الفوتوغرافي والمتحرك في المتاحف والمناطق الأثرية والأبنية التاريخية والتراثية. د–كشوف الأراضي.

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي اعتاد إطلاق مصطلح الأجور بدلا من الرسوم العامة كما أن المتحف لا يمارس أي نشاط استثماري بغرض تحقيق الربح وجني المال لكي نقول بأن المبالغ هي أثمان عامة، وما يقوم به بغرض الإنفاق في سبيل القيام بهذا الدور وتحسينه لضمان استمرارية المرفق العام بتقديم الخدمات العامة وبهذا فأن الهدف من الرسوم هو مالي تنظيمي[44]، وبناء على ذلك فالمبالغ المفروضة على دخول المتاحف ماهي الا رسوماً عامة وبالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية التنازل عنها[45].

حيث نص قانون رقم (7) لسنة (2019) (قانون تعديل الشركات رقم (21) لسنة 1997): نصت المادة (13) (أولا تعديل تسمية (جدول الرسوم) الملحق بقانون إلى (جدول الأجور) وتحل كلمة (الأجور) محل كلمة (الرسوم) حيثما ذكرت في الجدول.

ثانيا: لوزير التجارة تعديل مبالغ الأجور التي ذكرت في (جدول الأجور) وإضـــافة خدمات جديدة وتحديد مبالغ الأجور التي ذكرت في (جدول الأجور) وإضافة خدمات جديدة وتحديد مبالغ الأجور التي تستوفى عنها).

يتضح من ذلك ان المشروع اتجه الى تعديل وصف الرسوم إلى وصف لأجور في العديد من القوانين التي تنظم الرسم العام.

يتلخص من كل ما تقدم أن المشرع العراقي في ضل الدستور النافذ قد انساق وراء ما كان معمولا به في ظل الدستور السابق لسنة (1970) وذهب إلى تفويض الســـلطة التنفيذية (مجلس الوزراء او الوزير) مكنه تنظيم الرســـم العام من حيث الفرض والتعديل والإعفاء منها وجبايتها وكان مثل هذا التفويض أصـبح عرفا مألوفا لدى السـلطة التشـريعية أو حق مكتسـب ينبغي منحة للسـلطة التنفيذية غافلا عن تنظيم عناصـر قانونية الرسـم العام من اختصـاصـه الأصـيل الذي لا يجوز التنازل عنه أو تفويضـه[46]، ومن ثم يعد هذا التجاوز صـريحا لإرادة المشـرع الدستوري مما يستدعي إلغاء جميع النصوص المخالفة لأحكام الدستور العراقي.

الفرع الثاني

إعفاء الرسوم العامة وأجور الخدمات وجبايتها

يقتضـي المنطق القانوني اسـتكمال عناصـر الحماية القانونية التي أقرها مبدأ قانونية الرسـم أن يتم الإعفاء من الرسـوم وجبايتها وفقا لأحكام النصوص القانونية الرسم التي تسنها السلطة التشريعية المختصة ،حيث حرصت بعض الدساتير العراقية على تدوين هذا العنصرَ من عناصر مبدأ قانونية الرسـم العام بان لا يتم لإعفاء في أداء الرسـوم إلا بقانون، فكما أن فرض الرسـوم لا يتم الا بقانون فإن المنطق القانوني السـليم يقتضـي أن يكون الاعفاء من اداء الرسم أيضـا بقانون تسنه السلطة التشريعية المختصـة دام فيه خروج على القواعد القانونية التي تنظم الرسم، بينما إذا فرض الرسم بناء على القانون فيجب ان يكون تقرير الإعفاء من الرسم بناء على قانون كالك [47]، ويقصـد بالإعفاء من الرسم هو أن النصـوص القانونية التي تعتمد التي تتضـمن فرض الرسوم تعد قاعدة عامة ينصـرف حكمها إلى الجميع الأشـخاص الذين يرمون للاستفادة من الخدمات العامة والذي يقع عليهم عبء أداء الرسوم المفروض والاوامر والنواهي القاعدة القانونية ذات الصـفة العمومية بأن تسـري بحق جميع لأشخاص الذين انصرفت إليهم دون استثناء، ولكن الَمشرع احيانا يمتد إلى الخروج عن هذا الأصل ويستثنى من الخضوع لأداء الرسوم فئة معينة من الأشـخاص من خلال النصـوص القانونية المترتبة للإعفاءات من الرسـوم لتحقيق أهداف ومقاصـد عدة، لذا يعد الإعفاء من الرسـم العام اســـتثناء يرد على حكم التكليف القانوني ويحول دون تطبيقه بحق المكلفين وبغير تلك النصـــوص يعد لإعفاء تعديا على النصـــوص القانونية التكليفية ومخالفة لها[48].

ويتم تقرير لإعفاء في الرســـوم أما نص القانون الذي يفرض الرســـم أو في القوانين الأخرى، وقد ينص القانون على تحديد الجهات التي في الرســوم المفروض بالتفصــيل دون أن يترك أي مجال الإدارة في تقرير الإعفاء من الرســوم[49]، فنجد نص قانون الطيران المدني رقم (148) لسنة 1974 المعدل في المادة (138) فقرة (٢) على: (يعفى بموافقة الوزير، منتسبو سلطان الطيران المدني من الأجور المقررة بموجب الفقرة (1) من هذه المادة...).

أما الجباية فيقصـــد بها مجموعة الإجراءات التنفيذية التي تتخذها الســـلطات العامة الموكل إليها أمر الايراد العام (الرســـم) وهذا يؤدي الى انشاء علاقة بين الجهة القائمة والشخص المدين لد وله دافع الرسم يلتزم بمقتضـاها بتوريد الايراد العام، فهكذا فإن جباية الرسم تمثل المرحلة الأخيرة لتطبيق قانون الرسوم الذي يفرض الرسوم وينقل بمقتضاها دين الرسم من المكلف بدفعه الى الخزينة العامة[50].

تحاول السلطات العامة اختيار بحيث تراعي الخزان والمصلحة دافع الرسم كما يجب أن تكون الرقابة شديده بحيث لا يفسح المجال للغش او التهرب من اداء الرسم ومن أهم طرق هي طريقه لأداء التي تسبق القديم الخدمة والطريقة أداء الرسم بالشوف وطريقة أداء الرسم باستعمال الطوابع وطريقه لإداء غير المباشرة [51].

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسم **(دور الوزير الاتحادي في فرض الرسوم وتكاليف الخدمات)** توصلنا لجملة من النتائج والمقترحات:

اولاً/النتائج:

1- إن صلاحية الوزير الاتحادي بفرض الرسوم وأجور الخدمات مقيدة بمبدأ القانونية، ولا يملك السلطة التقديرية في فرضها وتعديلها أو جبايتها.

2- لا يجوز تفويض الوزير الاتحادي من قبل السلطة التشريعية وذلك لان الدستور العراقي قد حصر سلطة التشريع في مجال فرض الرسوم وجبايتها بالبرلمان وحده.

3- لم يتم تحديد الطبيعة القانونية للأجور الخدمات ولا زال الفقه مختلفاً تجاه تكييفها بين أن تكون رسماً عاماً او ثمناً عاماً.

ثانياً-المقترحات:

1- نقترح تعديل نص المادة (28/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، على أن تكون: (لا تفرض الضرائب والرسوم وتكاليف الخدمات ولا تعديل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون).
2- نوصي المشرع العراقي بتحديد مفهوم أجور الخدمات العامة بنص صريح واضح، وحسم الاختلاف بأنها.
3- ندعو المشرع العراقي إلى مراجعة موقفه من تفويض الوزير الاتحادي فرض الرسوم إذ أنه يعد غير دستوري وضد الصالح العام.
4- نقترح على المشرع العراقي أن يضع نصوصاً مباشرة تنظم أجور الخدمات اسوة بالرسوم من أجل تحقيق الأمن القانوني المالي في العراق.

الهوامش :

[1] -محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، 1988، ص 102.

[2] - د. عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1975، ص 33.

[3] -د. دلاور على د. محمد طه بدوي، أصول القانون الضريبي، دار المعارف، الإسكندرية، 1954, ص9.

[4] -د. نور الله نور الله، المالية العامة وتشريعاته الضرائب، مطبعة الإنشاء، دمشق، 1966، ص 78.

[5] - د. احمد دخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1, جامعه تكريت، 2019، ص66.

[6]- فلاح حسن عطيه الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم كوردستان، ط1, مكتبة هوري، ط1، بيروت، 2017، ص246.

[7] -هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط3، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، 1968، ص73_74.

[8] -نور طارق حسين العاني، النظام القانوني للرسم العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2004، ص 17.

[9] - ينظر: المادة(91) من القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 الملغى.

[10] -استند بيان ذو العدد د. د. ت /2/4/3 في 2016/2/8 الصادر من وزارة الصحة دائرة التخطيط وتنمية الموارد على المادة (25)من قانون الموازنة العامة لسنة 2016.

[11] –الكتاب الصادر من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ذي العدد ج ق /2822 في التاريخ 2019/10/10.

[12] – ينظر: د. احمد دخيل، شيماء فارس محمد، السياسة الجبائية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(1)،العدد(1)العدد(3)، الجزء(1)،2017،ص18 و د. قبس البدراني، الرسوم العامة مقابل خدمات الطيران المدني، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(16)لإصدار (57)،2013،ص103.

[13] –عبد القادر نجم عبدالله، النظام القانوني لسلطة الإدارة في تنيم الرسم في العراق، مرجع سابق، ص 64.

[14] –د.غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017،ص225.

[15] – عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة، مطبعة الآداب، الجزء الأول، النجف، 1972، ص 253.

[16] –اللجنة المالية : تختص هذه اللجنة بما يلي... ثانيا : اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم)، المادة (93)من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.

[17] – احمد الدخيل، تجزئة القاعدة القانونية في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2010، ص60.

[18] – د.رائد ناجي احمد، الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، مرجع سابق، ص 72.

[19] – إن الدستور يميز بين مشروع القانون والذي يسمح فيه مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية باقتراح على مجلس النواب، وبين اقتراح القانون الذي سمح لعشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة سلطة تقديمها وفقا للمادة (60/اولا) من الدستور العراقي النافذ.

[20] – ينظر: المادة (60/اولا) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

[21] – ينظر: المادة 80/اولا، من الدستور العراقي النافذ.

[22] – د. رائد ناجي احمد، الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطة التشريعية والتنفيذية وأحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، مرجع سابق، ص74.

[23] –د.قبس عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، مرجع سابق، ص 70.

[24] –المادة (18/اولا) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة (2019) نصت على: "تتولى وزارة المالية إبداء الرأي في مشروعات التشريعات التي تتضمن أحكاما مالية".

[25] –ينظر: المادة (5) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

[26] –عبد القادر نجم، النظام القانوني لسلطة الإدارة زفي تنظيم الرسم في العراق، مرجع سابق، ص85.

[27] –عبد القادر نجم، المصدر نفسه، ص85.

[28] –التفويض التشريعي هو: (قيام الهيئة التي أناط بها الدستور سلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها، استنادا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة العمالة). ينظر: بشار جميل يوسف، التفويض في الاختصاص، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1979, ص131.

[29] – سحر هاتف محمد حبيب، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2021, ص16.

[30] –محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة 7،العدد 1،2015، ص290.

[31] –حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد (97/اتحادية/اعلام/2016).

[32] – معين البرغوثي، المفهوم القانوني لرسم تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية ص 19, سلسلة تقارير قانونية (39)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

[33] –حيدر علي رحيم اللامي، الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظات من فرض الضرائب والرسوم، رسالة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة الاسلامية في لبنان، 2018، ص51_52.

[34] – ينظر: المادة(91) من القانون الأساسي العراقي العام 1925 الملغى.

[35] –ينظر: المادة(18) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (2004).

[36] –د قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في المالية العامة، ط1, منشورات زين الحقوقية، 2018، ص233 وما بعدها

[37] – ينظر: عباس نصر الله، النظرية العامة للضريبة والتشريع الضريبي، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2015،ص17.و حسين عواضة، وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2013،ص373.

[38] –احمد خلف الدخيل،، شيماء فارس محمد، السياسة الجبائية في العراق، مرجع سابق، ص1_2.

[39] –د. احمد الدخيل، شيماء فارس، السياسة الجبائية في العراق، مرجع سابق، ص15.

[40] –د. احمد الدخيل، موقف القانون العراقي من الضريبة المستترة، بحق منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، كلية التربية، جامعة تكريت، المجلد 13،العدد 9، السنة 2006،ص 263.

[41] –غازي فيصل مهدي، منازعات الرسوم والضرائب وطرق حسمها، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، السنة 2004، العدد 632، ص 124.

[42] – د. رائد ناجي احمد، الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واحول الخروج عنه في التطبيقات العملية، مرجع سابق، ص105.

[43] – عبد القادر نجم عبدالله، النظام القانوني للسلطة الإدارية في تنظيم الرسم العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2020، ص107.

[44] –محمد جمال راشد، علم المتحف (نشأته، فروعة وأثره)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ط1، 2020، ص78.

[45] – د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة في منظور قانوني، ط1, جامعة تكريت، تكريت، 2013، ص66.

[46] –د. رائد ناجي احمد، الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، مرجع سابق، ص116.

[47] –عبد القادر نجم عبدالله، النظام القانوني لسلطة الإدارة في تنظيم الرسم في العراق, مرجع سابق، ص56–57.

[48] –د–عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضرائب وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، مرجع سابق، ص 71.

[49] – خبابه عبدالله، أساسيات في الاقتصاد والمالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009، ص154.

[50] –نور طارق حسين العاني النظام القانوني لرسوم، مرجع سابق، ص 68

[51] –خبابه عبدالله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سابق، ص155.

المصادر والمراجع

اولاً/ المعاجم اللغوية

1- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، 1988.

ثانياً/ الكتب

1- احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة في منظور قانوني، ط1, جامعة تكريت، تكريت، العراق, 2013.
2- احمد دخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1, جامعه تكريت، 2019.
3- حسين عواضة، وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، ط1, منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
4-خبابه عبدالله، أساسيات في الاقتصاد والمالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009.
5- رائد ناجي احمد، الإطار الدستوري لتوزيع الاختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأحوال الخروج عنه في التطبيقات العملية، دار السنهوري، بيروت، 2019.
6-عباس نصر الله، النظرية العامة للضريبة والتشريع الضريبي، ط1, منشورات زين الحقوقية، 2015.
7-عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة، مطبعة الآداب، الجزء الأول، النجف، العراق, 1972.
8- عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1975.
9- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
10-فلاح حسن عطيه الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم كوردستان, ط1, مكتبة السنهوري، بيروت، 2017.
11- قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في المالية العامة، ط1, منشورات زين الحقوقية، 2018.
12-محمد جمال راشد، علم المتحف (نشأته، فروعة وأثره)، ط1, العربي للنشر والتوزيع، القاهرة 2020.
13- محمد طه بدوي، أصول القانون الضريبي، دار المعارف، الإسكندرية، 1954.
14- نور الله نور الله، المالية العامة وتشريعاته الضرائب، مطبعة الإنشاء، دمشق، 1966.
15-هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط3، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، 1968.

ثالثاً/الرسائل والاطروحات

1- احمد الدخيل، تجزئة القاعدة القانونية في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2010.
2- بشار جميل يوسف، التفويض في الاختصاص، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1979.
3- حيدر علي رحيم اللامي، الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظات من فرض الضرائب والرسوم، رسالة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة الاسلامية في لبنان، 2018.
4- سحر هاتف محمد حبيب، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2021.
5- عبد القادر نجم عبدالله، النظام القانوني لسلطة الإدارة في تنظيم الرسم في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، 2020.
6- نور طارق حسين العاني، النظام القانوني للرسم العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2004.

رابعاً/البحوث

1- احمد الدخيل، موقف القانون العراقي من الضريبة المستترة، بحق منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، كلية التربية، جامعة تكريت، المجلد 13، العدد 9، السنة 2006.
2- احمد دخيل، شيماء فارس محمد، السياسة الجبائية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(1)،العدد (1) العدد(3)، الجزء(1)،2017.
3- غازي فيصل مهدي، منازعات الرسوم والضرائب وطرق حسمها، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، السنة 2004، العدد 632.
4- قبس البدراني، الرسوم العامة مقابل خدمات الطيران المدني، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(16) لإصدار (57)، 2013.
5- محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة 7، العدد 1،2015.
6- معين البرغوثي، المفهوم القانوني لرسم تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية، سلسلة تقارير قانونية (39)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

خامساً/الدساتير والقوانين والبيانات والكتب

1- القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 الملغى.
2- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
3- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
4- قانون الطيران المدني العراقي رقم (148) لسنة 1974.
5- قانون تعديل الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997.
6- قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
7- قانون الاثار والتراث العراقي رقم (55) لسنة 2002.
8- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.
9- قانون التعليم الأهلي العراقي رقم(25) لسنة 2016.
10- قانون الأسلحة العراقي رقم (51) لسنة 2017.
11- قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي لسنة 2019.
12- قانون الادارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019.
13- الكتاب الصادر من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ذي العدد ج ق /2822 في التاريخ 2019/10/10.
14- بيان ذو العدد د. د. ت /2/4/3 في 2016/2/8 الصادر من وزارة الصحة دائرة التخطيط وتنمية الموارد.

سادساً/القرارات القضائية

1- حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية العدد (97/اتحادية/اعلام/2016) .

Sources and References

First/ Linguistic Dictionaries

1- Muhammad ibn Abi Bakr ibn Abd al-Qadir al-Razi, Mukhtar al-Sahah, Library of Lebanon, Beirut, 1988.

Second/ Books

1- Ahmad Khalaf Hussein al-Dakhil, Public Finance from a Legal Perspective, 1st ed., Tikrit University, Tikrit, Iraq, 2013.

2- Ahmad Dakhil, Public Finance from a Legal Perspective, 1st ed., Tikrit University, 2019.
3- Hussein Awada and Abd al-Raouf Qutaish, Public Finance, 1st ed., al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2013.
4- Khababa Abdullah, Fundamentals of Economics and Public Finance, University Youth Foundation, Alexandria, 2009.
5- Raed Naji Ahmad, The Constitutional Framework for the Distribution of Tax Jurisdiction between the Legislative and Executive Authorities and Circumstances of Deviation from It in Practical Applications, Dar al-Sanhuri, Beirut, 2019.
6- Abbas Nasrallah, The General Theory of Taxation and Tax Legislation, 1st ed., Zain Publications Legal Studies, 2015.
7- Abdul-Baqi Al-Bakri, Introduction to the Study of Law and Sharia, Al-Adab Press, Part One, Najaf, Iraq, 1972.
8- Abdul-Hamid Muhammad Al-Qadi, Principles of Public Finance: A Study in Public Economics, Egyptian Universities Press, Alexandria, 1975.
9- Ghanem Abdul-Dahash Atiya Al-Karawi, Organization of Constitutional Powers in a Bicameral Parliamentary System, 1st ed., Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution, Cairo, 2017.

10- Falah Hassan Atiya Al-Yasi, Financial Jurisdiction of the Non-Regular Governorate in the Kurdistan Region, 1st ed., Al-Sanhuri Library, Beirut, 2017.
11- Qabas Hassan Awad Al-Badrani, A Concise Guide to Public Finance, 1st ed., Zain Legal Publications, 2018.
12- Muhammad Jamal Rashid, Museum Studies (Its Origins, Branches, and Impact), 1st ed., Arab Publishing and Distribution, Cairo, 2020.
13- Muhammad Taha Badawi, Principles of Tax Law, Dar al-Maaref, Alexandria, 1954.
14- Nour Allah Nour Allah, Public Finance and Tax Legislation, Al-Inshaa Press, Damascus, 1966.
15- Hashem al-Jaafari, Principles of Public Finance and Financial Legislation, 3rd ed., Salman al-Adhami Press, Baghdad, 1968.

Third/ Theses and Dissertations

1- Ahmed al-Dakhil, Fragmentation of the Legal Rule in Iraqi Legislation, PhD dissertation, College of Law, University of Mosul, 2010.
2- Bashar Jamil Yousef, Delegation of Jurisdiction, PhD dissertation, College of Law, Ain Shams University, Egypt, 1979.
3- Haider Ali Rahim al-Lami, The Legislative Jurisdiction of the Provincial Councils to Impose Taxes and Fees, Master's thesis, College of Law and Political Science, Islamic University of Lebanon, 2018.
4- Sahar Hatif Muhammad Habib, The Constitutionality of Legislative Delegation to Impose and Amend Taxes and Fees, Master's thesis, University of Kufa, College of Law, 2021.
5- Abdul Qadir Najm Abdullah, The Legal System of Administrative Authority in Regulating Fees in Iraq, Master's Thesis, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon, 2020.
6- Noor Tariq Hussein Al-Ani, The Legal System of Public Fees, Master's Thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2004.

Fourth/Research

1- Ahmed Al-Dakhil, The Position of Iraqi Law on Hidden Taxes, published in the Tikrit University Journal of Human Sciences, College of Education, Tikrit University, Volume 13, Issue 9, 2006.
2- Ahmed Dakhil and Shaimaa Faris Muhammad, Fiscal Policy in Iraq, research published in the Tikrit University Journal of Law, Volume 1, Issue 1, Part 3, 2017.

3- Ghazi Faisal Mahdi, Disputes over Fees and Taxes and Methods of Resolving Them, a research paper published in the Journal of Comparative Law, 2004, Issue 632.
4- Qabas Al-Badrani, Public Fees for Civil Aviation Services, a research paper published in the Al-Rafidain Journal of Law, Volume (16), Issue (57), 2013.
5- Muhammad Jabbar Talib, Delegation of Constitutional Powers in the 2005 Constitution, a research paper published in the Journal of the Message of Rights, College of Law, University of Karbala, Year 7, Issue 1, 2015.
6- Mu'in Al-Barghouthi, The Legal Concept of Drawing: An Analysis of Constitutional Principles and Legislative Policies, Legal Reports Series (39), Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights.

Fifth/Constitutions, Laws, Statements, and Books

1- The Repealed Iraqi Basic Law of 1925.
2. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
3. The Iraqi State Administration Law for the Transitional Period of 2004.
4. The Iraqi Civil Aviation Law No. (148) of 1974.
5. The Iraqi Companies Amendment Law No. (21) of 1997.
6. The State Council Law No. (65) of 1979, as amended.
7. The Iraqi Antiquities and Heritage Law No. (55) of 2002.
8. The Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives of 2006.
9. The Iraqi Private Education Law No. (25) of 2016.
10. The Iraqi Weapons Law No. (51) of 2017.
11. The Iraqi Federal General Budget Law of 2019.
12. The Iraqi Federal Financial Management Law No. (6) of 2019.
13. The letter issued by the Ministry of Higher Education and Scientific Research, No. J Q/2822, dated 10/10/2019. 14- Statement No. D. D. T /3/4/2 dated 8/2/2016 issued by
14.Ministry of Health, Department of Planning and Resource Development.

Sixth/Judicial Decisions

- Ruling of the Iraqi Federal Supreme Court, No. (97/Federal/Media/2016).