

**التنظيم التشريعي للحقوق  
والحرريات المالية والاقتصادية  
دراسة قانونية قضائية فقهية مقارنة**

**Constitutional and legislative regulation  
financial and of rights and freedoms  
Comparative legal economic  
jurisprudence study**

أ.د. سناء محمد سدخان البيضاني

Dr. Sana Muhammad Sadkhan Al-Baydani

كلية الحقوق - جامعة النهريين

College of law - Al Nahrain University

د. عدنان فاضل باره الحسنائي

Dr. Adnan Fadel Barah Al-Hasnawi

مستشار دولي معتمد وباحث قانوني

Certified International Consultant and Legal Researcher

الكلمات المفتاحية:

التشريع، النظام المالية، النظام الاقتصادي

**key words:**

Legislation, financial system, economic system



## الملخص

يحتل التنظيم التشريعي للحقوق والحريات الاقتصادية مرتبة هامة من بين الموضوعات التي يهتم بها جمهور المهتمين والمختصين بالنواحي الاقتصادية والقانونية على حد سواء.

ومن يتتبع نصوص الوثائق الدستورية وكيفية تنظيم الحقوق والحريات ذات المقومات المالية والاقتصادية يفهم توجهات الدولة وجميع مكونات وعناصر النظام المالي والاقتصادي، ناهيك عن منظومة الخصائص والاسس المالية والاقتصادية التي تساهم في تقييم مالية واقتصاد دولة ما.

إذ تعد الحقوق والحريات المالية والاقتصادية جزءاً لا يتجزأ من الحقوق والحريات الأساسية ومحل اعتراف من قبل اغلب الدول ضمنيتها دستورها في نطاق يتسع او يضيق تبعاً لنوع النظام السياسي في الدولة ومدى اخذها بمبادئ الديمقراطية ودرجة مشاركة الشعب في السلطة.

نظمت كل الدساتير المكتوبة الحقوق والحريات الأساسية بوجه عام وبوجه خاص الحقوق والحريات ذات المقومات المالية والاقتصادية إذ جاءت على هدى ذلك القوانين التكميلية والتنظيمية.....

وإذ سعى المشرعون فيها إلى تحقيق أهداف رئيسية في مقدمتها تدعيم ديمقراطية النظام الحاكم وتدعيم الوجه البرلماني لنظام الحكم، والدولة القانونية ودعم الحقوق والحريات بالتوازن مع المصلحة العامة ومراعاة المصالح الخاصة والمعتبرة للأشخاص ومنح اختصاصات للسلطة المختصة بالتشريع في تنظيم التشريعات من خلال نصوص دستورية وأخرى تشريعات تكميلية او تنظيمية.

## Abstract

The legal texts and economic liberties occupies an important rank of e-mail interested in it, the interested public and the economic and legal specialists alike economy of a country.

Since rights and freedoms are, well, his party, no, I am among the basic rights and freedoms and are recognized by most countries in their constitutions within a scope that expands or narrows depending on the type of political system in the state, the extent to which it adopts the principles of democracy and the degree of people's participation in power.

All written constitutions organized rights and liberties, in general, in general, liberties, liberties, liberties, and liberties.

Organizational.

## «المطلب الأول»

# التنظيم الدستوري للحقوق والحريات المالية والاقتصادية في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)

كرست كل دساتير العالم المكتوبة فكرة الحقوق والحريات ذات المقومات المالية الاقتصادية بحيث ليس هناك دستور في العالم يخلو من تنظيمها<sup>(١)</sup>، وعليه جرى تقسيم الفرع الأول تنظيم الحقوق والحريات ذات المقومات الاقتصادية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، الفرع الثاني تنظيم الحقوق والحريات ذات المقومات المالية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

## الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات ذات المقومات الاقتصادية في دستور

### جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)

جرى النص في دستور جمهورية العراق الصادر لسنة ٢٠٠٥ النافذ، الباب الثاني : الفرع الثاني على باب الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية من المادة (٢٢- ٢٩) ناهيك عن بعض النصوص الاخرى المتعلقة بتنظيم المسائل المالية والاقتصادية والمتفرقة بين نصوص ثانيا الدستور المذكور. إذ نظم الدستور المذكور مجموعة من الحقوق والحريات ذات المقومات والموارد المالية والاقتصادية<sup>(٢)</sup>. وحدد الاختصاص التشريعي للسلطات الاتحادية إذ أختص تنظيم اختصاصات لا تمارس إلا من السلطات الاتحادية حصراً<sup>(٣)</sup>، وذلك من خلال المادة (١١٠) من الدستور المذكور، وأختص اختصاصات بسلطات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم في المادة (١٢١) من الدستور نفسه<sup>(٤)</sup> وأخرى باختصاصات مشتركة في المادة (١١٤-١١٥) من الدستور ذاته<sup>(٥)</sup>. ولا ريب ان للتنظيم في المجال الاقتصادي له أهميته وضرورته، نتيجة المتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة الى الخدمات الحضارية المتطورة كما ونوعاً، ومن ثم متابعة سير المرافق العامة والخدمات البلدية بانتظام واضطراد، مع تنسيق بين الجهات المعنية على حل مشاكلها، والتطلع الى تطويرها

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

وتحديثها، أن المشرع الدستوري وإن لم ينص صراحة على حرية ممارسة النشاط الاقتصادي إلا أنه أعترف -بحرية وحق الملكية-<sup>(٦)</sup>، وكفل -حق وحرية التعاقد- وأيضاً -حق وحرية العمل- وحرية انتقال الأيدي العاملة ورؤوس الأموال وحرية الصناعة والتجارة وتحفيز الاستثمار في شتى القطاعات المختلفة، الصناعة والتجارة والزراعة<sup>(٧)</sup> وكفالة الدولة للإصلاح الاقتصادي<sup>(٨)</sup>، وتعظيم وتحفيز موارد النفط والغاز والموارد الطبيعية والبشرية والاستثمار الأمثل وفق أسس حديثة وبما يضمن استثمار كامل الموارد الاقتصادية<sup>(٩)</sup>.

**الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات ذات المقومات المالية في دستور جمهورية**

**العراق لسنة (٢٠٠٥)**

تختص السلطات الاتحادية<sup>(١٠)</sup> في رسم السياسة المالية والكمركية<sup>(١١)</sup> وإلى جانب ذلك فإنه اشترط بمقتضى المادة (١٢١ / ثالثاً)<sup>(١٢)</sup> أن تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها مع الأخذ بالحسبان مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها على النحو المستقر عليه في الأنظمة المقارنة<sup>(١٣)</sup>. اشار الدستور إلى عدد كبير من التشريعات المالية اختص ببعض منها وآجال تنظيم البعض الآخر إلى قوانين تصدرها لاحقاً السلطة التشريعية<sup>(١٤)</sup>، لذا نجد ان الدستور قد اناط مسألة اعداد الموازنة العامة<sup>(١٥)</sup> والحساب الختامي بمجلس الوزراء، إذ يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب لإقرارها<sup>(١٦)</sup>، إذ نصت المادة (٨٠ / رابعاً) من الدستور على ان من اختصاصات مجلس الوزراء "رابعاً: إعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وخطط التنمية". ووفقاً للنص المذكور فإن اختصاص اقتراح مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي يدخل من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء والإقرار يكون ضمن صلاحية مجلس النواب. كذلك الحال فإن دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ قد خص الحكومة باعداد مشروع الموازنة العامة للدولة<sup>(١٧)</sup>. لذلك وبما ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة فإن الذي يمنح صلاحية اقرارها واقرار حساباتها الختامية هي السلطة التشريعية، وهذا ما نراه جلياً في دستور مصر لعام ٢٠١٤ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ فضلاً عن منح

التنظيم التشريعي للحقوق.....

أعضاء السلطة التشريعية صلاحية اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات إبداء الملاحظات على بنود الموازنة كافة، وكذلك طلب إجراء تعديلات على تقديراتها<sup>(١٨)</sup>. كما ان الدستور العراقي قد اشار في بعض نصوصه وضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية إلى عدد من الجوانب المالية للدولة كالاقتراض، ورسم السياسة المالية وإصدار العملة، ووضع الميزانية العامة للدولة، فضلاً عن وضع مشروع الموازنة الاستثمارية<sup>(١٩)</sup>.

أما مسألة الضرائب والرسوم فأشارت إلى ذلك المادة (٢٨ / أولاً) من الدستور العراقي على النحو الآتي: «لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون»<sup>(٢٠)</sup>، كما نص البند (ثانياً) من المادة نفسها من الدستور بان: «يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون»، وكذلك منحت المادة (١٢٢) من الدستور المحافظات التي لم تنظم إلى اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها<sup>(٢١)</sup> على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٢٢)</sup>، وينظم ذلك بقانون<sup>(٢٣)</sup>. ويلاحظ ايضاً ان الدستور لم يحدد الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة والرسوم، إلا انه يبدو من وضوح النص بان مجلس النواب وبدلالة نص المادة (٦١ / أولاً) يكون الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة والرسوم، كما ان مجلس الوزراء وبموجب المادة (٨٠ / ثانياً) يملك صلاحية اقتراح مشروع قانون الضرائب والرسوم<sup>(٢٤)</sup>.

أما بشأن الاقتراض فقد ورد موضوعه ولمره واحدة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب نص المادة (١١٠ / أولاً) من الدستور بان تختص السلطات الاتحادية برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. في حين ان الدستور المصري لا يميز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب<sup>(٢٥)</sup>.

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....

## «المطلب الثاني»

# التنظيم الدستوري للحقوق والحريات المالية والاقتصادية في الأنظمة الدستورية المقارنة

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

أولاً: تنظيم الحقوق والحريات المالية والاقتصادية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩

من خلال تقليب نصوص الدستور المذكور وتعديلاته يتبين انها وثيقة دستورية تاريخية تتسم نصوصها بالجزل والاختزال والنهايات المفتوحة مما يعطي سلطة واسعة لقضاء رقابة الملاءمة الدستورية. إذ أشار الدستور المذكور في المادة الأولى- الفقرة الثامنة على الاتي: (تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، لدفع الديون، وتوفير سبل الدفاع المشترك، والصالح العام للولايات المتحدة، لكن يجب أن تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة؛ واستدانة الأموال لحساب الولايات المتحدة؛ تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية، وبين مختلف الولايات،...؛ وقوانين موحدة بشأن الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة؛ سك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير الموازين والمقاييس؛ وضع أحكام لمعاقبة تزوير أوراق الولايات المتحدة المالية وعملتها،.. إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها، على أن لا تكون الاعتمادات المالية المخصصة لذلك الغرض لفترة تزيد عن سنتين،.. سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع السلطات أنفة الذكر موضع التنفيذ، وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها). وإذ نصت المادة الثالثة الفقرة الثانية تشمل السلطة القضائية جميع قضايا القانون والإنصاف الناشئة في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها. كما تشمل جميع القضايا التي تتناول... الولاية

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

ممن يدعون ملكية أراض بموجب منح من ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنيها ودول أجنبية أو مواطني دول أجنبية أو رعايا أجنبية. بينما أورد التعديل الخامس :...، ولا أن يحرم من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون اتباع الإجراءات القانونية الأصولية كما لا يجوز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل المنفعة العامة بدون تعويض عادل.

**ثانياً: تنظيم الحقوق والحريات المالية والاقتصادية في القانون الأساسي الألماني لعام**

١٩٤٩

أشار الدستور المذكور في الفصل العاشر على الشؤون المالية من نص المادة ١٠٤ - ١٤٣" إذ نص المشرع الدستوري على تنظيم موارد الدولة المالية والاقتصادية تحت مسمى الشؤون المالية وبشكل تفصيلي إذ جرى تقسيمها بشكل تفصيلي<sup>(٢٦)</sup>. إذ نص في المادة (١١١ / ٢)<sup>(٢٧)</sup> على الشؤون المالية وما يتعلق بها من تنظيم وفرض الضرائب والرسوم ولاسيما ذلك الجزء المتعلق بالتعريف الكمركية، بمقتضى المادة (٧٣)<sup>(٢٨)</sup>، فأما فيما يخص تنظيم الشؤون الاقتصادية فتعدّ من بين القضايا المهمة التي أولى لها الدستور الاتحادي المذكور الأهمية في التنظيم في العديد من نصوصه<sup>(٢٩)</sup>.

**ثالثاً: تنظيم الحقوق والحريات المالية والاقتصادية في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨**

لم يشير الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ المعدل إلى باب خاص بالحقوق والحريات الاقتصادية أو المقومات المالية والاقتصادية بل أردفها في الباب الحادي عشر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. إذ نصت (المادة ٣٤ - يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها<sup>(٣٠)</sup> ونظام إصدار النقود،..، تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: ...؛ نظام الملكية وحقوق الملكية والالتزامات المدنية والتجارية؛ قانون العمل وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي؛ تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها القانون الأساسي. تحدد قوانين التخطيط أهداف

التنظيم التشريعي للحقوق.....  
عمل الدولة<sup>(٣١)</sup>. تحدد قوانين التخطيط المبادئ التوجيهية متعددة السنوات للمالية العامة. وعليها أن تسهم في تحقيق هدف حسابات متوازنة للإدارات العامة. يمكن أن تحدد وتُستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي<sup>(٣٢)</sup>.

رابعاً: تنظيم الحقوق والحريات المالية والاقتصادية في الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤<sup>(٣٣)</sup>:

أشار الدستور المذكور إلى "مسألة تنظيم موارد الدولة"، إذ نص في المادة (٢٧)<sup>(٣٤)</sup> يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بمجد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبمجد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون<sup>(٣٥)</sup>.

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....

## «المطلب الثالث»

### التنظيم القانوني للحقوق والحريات المالية والاقتصادية

اوكلت الدساتير مهمة التنظيم التشريعي في الشؤون المالية والاقتصادية بالسلطة التشريعية، وفقاً لإجراءات ممارستها ينبغي تحديدها وفقاً للدستور العراقي والمقارن، وهي على النحو التالي: الفرع الاول: المسائل الواجب تنظيمها بقانون: الفرع الثاني: المسائل التي ينظم القانون أحكامها العامة، الفرع الثالث: المسائل الواجب اخذ موافقة البرلمان المسبقة.

#### الفرع الاول: الوقائع الواجب تنظيمها بقانون:

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

**أولاً تنظيم الضرائب والرسوم:** يسود مبدأ قانونية الضرائب والرسوم في الشؤون المذكورة والذي نصت عليه العديد من الدساتير المقارنة من ذلك على سبيل المثال، (م / ٣٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨<sup>(٣٦)</sup>، و(م / ٣٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤<sup>(٣٧)</sup>، وأخيراً (م / ٢٨) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥<sup>(٣٨)</sup>. هذا وإن سيادة القانون في الشؤون المالية ذات نطاق مختلف، إذ يختلف باختلاف الشؤون المالية فهو يشمل الضرائب سواء أكانت الأخيرة ضرائب مباشرة أم ضرائب غير مباشرة<sup>(٣٩)</sup>، من دون أن يشمل غيرها من الأعباء المالية الأخرى ولاسيما فيما يتعلق بالرسم والتمن العام والإتاوة، إذا كان الأصل هو سيادة حكم القانون في شؤون الضرائب فإن الأمر يبدو مختلفاً فيما يتعلق بالأعباء المالية الأخرى التي يتحملها المواطنون تجاه دولتهم كالرسوم والتمن العام والإتاوة، فكل تلك الأعباء تنفرد بصفات وخصائص معينة تميزها عما سواها من الفرائض المالية الأخرى، إلا أنها تشترك جميعاً بصفة واحدة بأنها لا تشترط لمشروعية فرضها أن يكون بقانون تسنه السلطة التشريعية، إذ يمكن أن يتم فرضها بقانون أو بناءً على قانون، أي بمقتضى قرارات إدارية تصدرها

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

السلطة التنفيذية<sup>(٤٠)</sup> والتي عادة ما تناط بالوزير المختص مستنداً في إصدارها إلى القانون الذي يخوله هذه الصلاحية هذا وقد استقرت الدساتير العراقية على قصر حكم القانون على الضرائب من دون الرسوم، إذ يجوز فرض الرسوم بقانون تسنه السلطة التشريعية كما يمكن أن تفرض بناءً على قانون، أي بمقتضى قرار إداري تنظيمي (أنظمة أو تعليمات) تصدره السلطة التنفيذية المختصة مستندة في إصداره إلى قانون يخولها هذا الفرض<sup>(٤١)</sup>، ولعل ذلك راجع إلى الأسباب الآتية<sup>(٤٢)</sup>: أولها إن الرسوم المالية هي أقل أهمية من الضرائب في الوقت الحاضر من النواحي المالية والسياسية والاقتصادية<sup>(٤٣)</sup> والاجتماعية كما أنها أقل خطراً على حقوق الأفراد وحياتهم ومدى ما تمسه منها، ثانيها إن الرسوم المالية تحتاج في تعديل وتكييف سعرها إلى مرونة كبيرة على صعيد الميدان العملي وذلك لارتباط سعرها بمقدار المنافع التي يحصل عليها طالب الخدمات المؤدى عنها الرسوم وهذا الأمر لا يصدق في مجال الضرائب. ثالثها إن الرسوم المالية تدفع مقابل خدمات ومنافع تقدمها الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة لطالبيها، وإن تنوع تلك الخدمات والمنافع يجعل من المتعذر على المشرع حصرها مقدماً وتحديد الرسوم المقدرة لكل خدمة، لذا يمكن أن تصدر الرسوم بناءً على قانون يمنح الإدارة سلطة فرضها وتعديلها استناداً إلى نص قانوني وذلك أمر تفرضه طبيعة المرافق العامة التي تقدم الخدمات المؤدى عنها الرسوم<sup>(٤٤)</sup>.

ومن هنا عدت التفرقة بين الضرائب والرسوم مسألة في غاية الأهمية<sup>(٤٥)</sup>، ذلك لأنّ الضرائب لا بد أن تفرض بقانون أمّا الرسوم فلا يشترط فرضها بقانون بل يكفي لمشروعيتها أن تصدر في حدوده، وهذا الأصل أريد به تحديد نطاق اختصاص كل من السلطة التشريعية التي لها صلاحية فرض الضرائب والرسوم، والسلطة التنفيذية التي تختص بفرض الرسوم، لذا فإنّ الوقوف على طبيعة الفرائض المالية من حيث أنها ضريبة أو رسم هو أمر مهم لكي يتسنى تعيين الحدود الفاصلة بين الجهة المختصة بكل منهما، ولكيلا تتعدى السلطة التنفيذية حدود اختصاصاتها لتتال من اختصاصات السلطة التشريعية في مجال فرض الضرائب. ولكل ما تقدم يتضح مدى الفوارق النسبية والاهمية لكل من الضرائب والرسوم<sup>(٤٦)</sup>.

التنظيم التشريعي للحقوق.....

أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد وسع من صلاحية القانون في الشؤون المالية بأن جعل القانون سائداً في ميدان الضرائب والرسوم على حد سواء، على غرار ما أقرته (م / ٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨<sup>(٤٧)</sup>، بمعنى ان تشمل الضرائب بالمعنى الفني الدقيق فضلاً عن الرسوم المدفوعة نظير الخدمات المقدمة لدافعيها، مما يوسع من سلطة القانون فيما يخص الاعباء المالية العامة<sup>(٤٨)</sup>.

**ثانياً: تنظيم الموازنة العامة:** تعد الموازنة من الامور التي تحتل أهمية بالغة في أي نظام دستوري، إذ نظمت الدساتير الموازنة العامة للدولة من حيث اعدادها وعرضها واعتمادها بشكل مفصل، ولييان هذا الموضوع ينبغي تفصيله على النحو الآتي:

١- اعتماد الموازنة: تتضمن أغلب الدساتير المقارنة موضوع الموازنة العامة للدولة فتبين اجراءات اعدادها وقرارها وتنفيذها، ومن ذلك على سبيل المثال (م / ١٦٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ التي نصت على أن تمارس الحكومة أعداد مشروع الموازنة العامة للدولة)، وكذلك نصت (م / ١٠١) من ذات الدستور تنص على ان (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة)، وعلى ذلك فإنّ الموازنة العامة يجب ان تقدم من الحكومة إلى السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية بوقت كافٍ حتى يتسنى للأخيرة دراستها وتدقيقها ومناقشتها بشكل مستفيض والتمكن من اعتمادها ليجري اقرارها بمشروع قانون يجري اصداره من رئيس الجمهورية<sup>(٤٩)</sup>، كما قد نصت (م / ٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على اسناد الامور التي تتعلق بتحديد موارد واعباء الدولة للقانون، أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد ألزم مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره بقانون وفقاً للإجراءات المتعمدة في اقرار القوانين كافة<sup>(٥٠)</sup>، وللأخير أجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات. وقد نظم قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالتعديل رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ مجمل العمليات المتعلقة بتنظيم شؤون الموازنة.

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

٢- **التأخر في اعتماد الموازنة:** قد تتأخر الموازنة العامة قبل انتهاء السنة المالية الجارية التي اعدت بها، ولا يتم التصديق الا بعد مرور شهر او اكثر من السنة المالية التالية التي تخصصها الموازنة<sup>(٥١)</sup>. السؤال الذي يثار هنا: ما الحكم فيما لو لم تعتمد الموازنة العامة على الرغم من بدء السنة المالية<sup>(٥٢)</sup>، لذلك من الضروري اللجوء الى حلول مؤقتة يتيح للدولة الاستمرار في عملها، لكن هذه الحلول تختلف من دولة الى أخرى، ففي الولايات المتحدة الامريكية ومصر يجري العمل بالموازنة القديمة بمعنى انه يسمح للوزارات والهيئات العامة بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التي جرى انفاقها في السنة الماضية، أمّا في بريطانيا فانه يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية حيث يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للصرف منها لاسيما ما يخص بعض المرافق الحيوية المهمة لحين الانتهاء من مناقشة الموازنة واعتمادها، أمّا في فرنسا فإن الامر يقوم على تفويض الحكومة شهرياً بمقدار (١ / ١٢) من موازنة السنة السابقة او من الموازنة التي تم اعدادها وهي في طور المناقشة (أي مشروع قانون)، أمّا الاتجاه التشريعي في قانون الإدارة المالية للدولة العراقية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ إذ أجاب في المادة (١٣) في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية حتى (٣١ / كانون الثاني) من السابقة لسنة إعداد الموازنة، ومن الإجراءات التي حددتها المادة من القانون المذكورين أن يصدر وزير المالية اعاماً وفقاً لاتي: أولاً: الصرف بنسبة (١ / ١٢) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة...، أمّا التعديل الاول رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ للقانون المذكور- فقد تفرد بنص بإيجاد حل تشريعي لعدم إقرار مشروع الموازنة العامة لسنة مالية معينة، إذ نصت المادة (١٣ / ثالثاً) (في حالة عدم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية المصروفة فعلاً أساساً للبيانات المالية للسنة التي تقر فيها الموازنة وتقدم إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليها.

٣- **الاعتمادات الاضافية:** لما كانت الموازنة العامة تقديرات تقدمها السلطة التنفيذية لماليتها للسنة المالية القادمة يقرها البرلمان، لذا فهي مجرد توقعات وتخمينات قد يصدقها التطبيق أو يكذبها، وان كانت دقة تلك التخمينات والتقديرات يفترض قربها من الواقع كونها تستند إلى مؤشرات واقعية مبنية على المهارة والخبرة الفنية

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

في اعداد الموازنة والامام الكافي بالبيانات، بيد ان الواقع العملي يؤكد انه مهما كانت السلطة التنفيذية دقيقة في اعداد مشروع الموازنة العامة فإنَّ تقديراتها لا تأتي متناسبة ومتناغمة مع الواقع الفعلي، مما يؤشر وجود نقص وقصور مما يدفع السلطة التنفيذية إلى اللجوء إلى فتح الاعتمادات الاضافية خلال السنة المالية نفسها، من خلال نقل مبالغ من باب إلى آخر داخل الموازنة وكذلك انفاق مبالغ لم ترد بالموازنة أو زائدة على ما ورد فيها<sup>(٥٣)</sup>، فعلى سبيل المثال أقرت (م / ١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ بانه (.. تجب موافقة المجلس على نقل اي مبلغ من باب إلى اخر من ابواب الموازنة العامة وعلى كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها وتصدر الموافقة بقانون)، ومن ثم أقر حتمية موافقة البرلمان على الحالتين الواردتين في المادة المذكورة بموجب قانون كونها تعد تعديلاً على قانون الموازنة العامة التي سبق للبرلمان اقرارها، فضلاً عن كونه تغيير في سياسة الحكومة مما يقتضي وقوف البرلمان عليه للتأكد من سلامته<sup>(٥٤)</sup>، بينما نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٢-أولاً: ...، ثانياً: لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات)، كما نص قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ إذ نصت المادة (١٢) «للمجلس النواب أولاً: اجراء المناقلة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسله من مجلس الوزراء. ثانياً: تخفيض اجمالي سقف الموازنة.

ثالثاً: الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي نفقات الموازنة. رابعاً: المصادقة على القروض والضمانات السياسية والاتفاقات الدولية...».

٤- الحساب الختامي: يمثل الحساب الختامي ايرادات ونفقات الدولة الفعلية ورصيده ويمثل الفائض او العجز في الموقف المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة العامة ويعد وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في اعداد الموازنة العامة واداة رقابية للوقوف على درجة الكفاءة والاتاجية للقطاع الحكومي. إذ توجب اغلب الدساتير على الحكومة في نهاية العمل بالموازنة ان تقدم إلى البرلمان

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

الحساب الختامي للموازنة المنفذة، بان يتضمن القيمة الفعلية للنفقات والايادات خلال السنة المالية المنقضية، لبيان مدى التطابق فيما بينها وتوقعات الموازنة كما اقرها البرلمان وملاحظة سبب الاختلاف ان وجد وسنده القانوني، ولما كان من المتعذر على البرلمان القيام بذلك بنفسه فانه يستعين بتقارير جهة محايدة (تتمثل بالجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق)، وكذلك مما يطلبه من بيانات أو تقارير تتصل بالحساب الختامي بغية مراقبة عمل الحكومة للتوثق من مدى التزامها بتقديرات الموازنة العامة كما أقرها البرلمان<sup>(٥٥)</sup>.

### الفرع الثاني: الوقائع التي ينظم القانون أحكامها العامة

وهي مجموعة من القضايا المالية التي تتسم بقدر كبير من الأهمية والتفصيل، لذا يوكل إلى السلطة التشريعية مهمة تحديد مبادئها الأساس وتترك للسلطة التنفيذية مهمة تحديد تفاصيلها بحسب الاختصاص والامام بمجريات العمل كونها أعرف بمجريات التطبيق العملي لتلك القوانين وفقاً لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ولكن ما هي الاسباب الداعية إلى أن يتضمن القانون المبادئ الأساس من دون الدخول في التفاصيل التي يتركها للسلطة التنفيذية؟ يمكن القول بأن مرد ذلك اعتبارين، أولهما تاريخي: إذ أفضت الاعتبارات التاريخية والاعراف المستقرة في اغلب النظم الدستورية إلى ترك المجال المذكور للسلطة التنفيذية لتمارسه بقراراتها الإدارية بدلاً من القوانين المشرعة من البرلمان، مثال ذلك ان يتضمن القانون بيان اسلوب وطريقة اعداد موازنة الدولة من دون التدخل في اعدادها، ومن ثم يكون من حق السلطة التنفيذية اعداد الموازنة في ضوء المبادئ العامة التي اوردها القانون، وثانيهما: اعتبارات فنية التي تظهر واضحة في هذه الطائفة خلافاً للموضوعات الواجب اصدارها بقانون، فإعداد الموازنة العامة تعد مسألة فنية ومالية ومحاسبية تتسم بقدر كبير من التعقيد لذا يجب ان يوكل إلى جهة أكثر تخصصاً وقرباً من تفاصيل العمل واعتباراته الواقعية، وهو من صميم صلاحية السلطة التنفيذية، وفقاً للضوابط والمبادئ التي جاء بها القانون، وتمثل بالنواحي الآتية<sup>(٥٦)</sup>:

التنظيم التشريعي للحقوق.....

أولاً: تنظيم إعداد الموازنة العامة للدولة: سبق القول: بأن إعداد الموازنة العامة للدولة يعد من صلاحية السلطة التنفيذية تتولى إعدادها وتقديمها بوصفها مشروع قانون للسلطة التشريعية لإقرارها، ومن ثم يتوجب على الحكومة التقيد بها، بيد أن النصوص الدستورية لا تحدد آليات إعداد مشروع الموازنة العامة والجهة التي تختص بذلك داخل نطاق السلطة التنفيذية<sup>(٥٧)</sup>، مما يترك لها مجالاً رحباً لتتناوله بالتنظيم والتفصيل<sup>(٥٨)</sup>، وكذلك تحديد السنة المالية التي أوكل الدستور تحديدها إلى القانون<sup>(٥٩)</sup>، ونجد الأمر نفسه في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إذ لم يتطرق إلا للأحكام العامة للموازنة تاركاً أمر ذلك التفصيل إلى القوانين ذات الصلة ومنها قانون الإدارة المالية الاتحادية للدولة العراقية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

ثانياً: تنظيم إعداد الخطة العامة للدولة: تعد الخطة العامة من صميم اختصاص السلطة التنفيذية تحدد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والأساليب المقترحة لتحقيقها بناء على تخطيط علمي سليم يوازن بين اعتبارات عدة، وفقاً للمبادئ التي تضعها السلطة التشريعية المبينة للمبادئ المنظمة لأسلوب هذا الإعداد وحدوده وطريقة عرض تلك الخطة على السلطة التشريعية لإقرارها، فعلى سبيل المثال نصت (م / ١٦٧) من الدستور المصري جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أن (٦). تتولى الحكومة إعداد مشروع الخطة العامة للدولة) والمادة (١٠١) إذ نصت على الآتي: (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية)، أما الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، فقد عرف ما يسمى بقوانين البرامج الذي أقر بالقانون الصادر في ٤ / ٨ / ١٩٦٢، يشمل قوانين فتح الاعتمادات لمواجهة متطلبات خطط سابقة منصبة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع توقعات رقمية لحجم النفقات المطلوبة لتنفيذ البرامج التي تقرها تلك القوانين، أو ما تسمى (بميزانيات البرامج)، كما يمكن أن تدرج ميزانيات تلك البرامج ضمن الموازنة العامة للدولة وإن تضمنت امتدادها لسنوات عدة كون اقتراح الحكومة لها ومصادقة البرلمان عليها تعد ملزمة لكلا الطرفين عند التنفيذ<sup>(٦٠)</sup>.

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يتطرق إلى موضوع الخطة العامة للدولة سواء في المجال الاجتماعي أم الاقتصادي وهذا راجع في تقديرنا إلى طبيعة النظام

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

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

**ثالثاً: تنظيم الفرائض المالية غير الضريبية<sup>(٦١)</sup>:** نصت أغلب الدساتير على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم في الشؤون المذكورة، إذ ان المستقر عليه وفقاً لنص (م / ١١٩) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ بان (انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى احد من ادائها الا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف احد اداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم الا في حدود القانون) وبناء على صياغة النص المذكور آنفاً فإنّ الضرائب العامة وحدها التي يستقل القانون بتنظيمها سواء من حيث الانشاء أم التعديل أم الاعفاء، بينما الضرائب غير العامة لا تدخل تحت طائفة القانون ويمكن تنظيمها بناء على قانون اي بمقتضى (أنظمة أو تعليمات) ما دامت في حدود القانون الذي خول السلطة التنفيذية هذه الصلاحية في مجال الضرائب غير العامة<sup>(٦٢)</sup>، أمّا في فرنسا فإنّ (م / ٣٤) من الدستور تجعل امر الفرائض المالية غير الضريبية من اختصاص السلطة التشريعية وكذلك الحال فيما يتعلق بالضرائب التي تفرضها الوحدات المحلية، وهو ما أكده القانون رقم (٢) لسنة ١٩٥٩، وفي الاتجاه نفسه نجد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (٢٨ / أولاً) من الدستور العراقي على النحو الآتي: «لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون». وفقاً للنص المذكور ولمفهوم الموافقة والمخالفة للنص المذكور إذ يجعل الفرائض المالية الضريبية والرسم من اختصاص السلطة التشريعية إذ قرن الدستور الرسم بالضريبة وساوى بينهما<sup>(٦٣)</sup> وما خلاهما من فرائض مالية غير ضريبية - الثمن العام والاتاوات - عادة ما تناط بالوزير المختص مستندا في إصدارها إلى القانون الذي يخوله هذه الصلاحية، إذ يجوز فرض الرسوم بقانون تسنه السلطة

التنظيم التشريعي للحقوق.....  
التشريعية كما يمكن أن تفرض بناءً على قانون، أي بمقتضى قرار إداري تنظيمي (أنظمة أو تعليمات) تصدره السلطة التنفيذية المختصة مستندة في إصداره إلى قانون يخولها هذا الفرض<sup>(٦٤)</sup>.

رابعاً: تنظيم قواعد جباية الأموال العامة وإجراءات صرفها: تعد جباية الأموال العامة من المسائل التي تخضع للتنظيم المقرر بالقانون لما تتصل به من حقوق الاشخاص والخزانة العامة على حد سواء، كما أن تحصيل هذه الأموال وانفاقها يرتب حقوقاً والتزامات على الخزانة العامة ونظراً لاتصالها بحقوق الأشخاص دافعي الضرائب، لذا يجب ان يناط للبرلمان لإقراره وان لا يترك للسلطة التنفيذية لتقرر ما تراه بشأنها، ومن ثم فإنّ البرلمان يضع القواعد الأساس التي تنظم جباية تلك الأموال العامة التي يجب ان تفسر بالمعنى الواسع للأموال المنقولة وغير المنقولة المادية والمعنوية (العملة الرقمية) على حد سواء، والأمر لا يختلف وفقاً للقانون العراقي الذي يتضمن الاحكام التفصيلية لجباية الأموال العامة وتمثل بقانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ المعدل، وقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ المعدل، فضلاً عن القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم المختلفة إذ ترد في ثناياها احكاماً تتعلق بالجباية.

خامساً: تنظيم قوانين الإصلاح المالي والاقتصادي للدولة: ضمنت اغلب الدساتير المقارنة حق وحرية العمل والتعاقد والملكية العامة والخاصة والتعاونية وحرية الصناعة والتجارة وانتقال الايدي العاملة والأموال وعلى سبيل المثال لو ناقشنا حق العمل والاجور والرواتب والتعويضات والمكافئات التي تمنح للموظفين والعاملين في دوائرها ومؤسساتها العامة، من ذلك نص (م / ١٢٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ الذي نص على ان (يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافئات التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة ويحدد حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها)، ويلاحظ على النص المذكور أنّها بيان التعداد الذي ورد فيه يعد على سبيل المثال لا الحصر، يمثل تعداداً وتصويراً لتلك الحقوق تحسباً لهروب صور أخرى من الخضوع لحكم القانون الذي يتولى البرلمان وضع قواعده الأساس، ومن ناحية أخرى فإنّ تدخل القانون لتنظيم تلك الحقوق انما يمتد إلى مستوى منحها اي انشاؤها ابتداءً وحالات الاستثناء منها لينتهي بالجهات التي تتولى تطبيقها،

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

وكذلك تفرض (م / ٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بان يحدد القانون المبادئ الأساس للضمان الاجتماعي، من حيث تنظيمها والتعديلات المتعلقة بها والأشخاص المشمولين بها ووعاء الرسوم والاقساط، بينما تكون الامور المتعلقة بإدارة الضمان الاجتماعي وتحصيل أقساط الضمان للسلطة التنفيذية تنظمها من خلال اللوائح<sup>(٦٥)</sup>.

وكذلك الحال في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصت (م / ٢٢) على ان (أولاً: العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة. ثانياً: ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية. ثالثاً: تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون)، كما كفلت حق الاسرة وضمت الرعاية لأفرادها ومنعت استغلالها<sup>(٦٦)</sup>، كما اقرت (م / ٣٠) مسؤولية الدولة بكفالة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساس للعيش في حياة كريمة، وغيرها وينظم ذلك بقانون<sup>(٦٧)</sup>.

ووفقاً للدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ النافذ، فإن (م / ٣٤) منه تجيز للبرلمان صلاحية تحديد القواعد المتصلة بالتأمينات أو إنشاء أنواع من المؤسسات العامة وتحويل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ومن ثم تخرج من صلاحية البرلمان لتدخل اختصاص الحكومة سيما الامور المتعلقة بتحديد التعريفات المتعلقة بتلك المشاريع وتعديل الاسعار وحجم الاستثمار<sup>(٦٨)</sup>.

أمّا فيما يخص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد أتجه إلى توسيع دور القانون في تنظيم الشؤون المتعلقة بالأموال العامة من ذلك نص (م / ٢٧) منه<sup>(٦٩)</sup>، وهذا يعني ان الدستور يحيل على القانون في تنظيم تلك الشؤون، بجانبها الموضوعي والاجرائي، استناداً للألفاظ والعبارات التي جاءت بها النصوص الانفة<sup>(٧٠)</sup>، كما أقرت (م / ٢٣) من الدستور العراقي بأن (أولاً: الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون. ثانياً: لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون. ثالثاً: أ- للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثني بقانون. ب- يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني)، كما تكفلت (م / ٢٤)<sup>(٧١)</sup> و(٢٥)<sup>(٧٢)</sup> (م / ٢٦)<sup>(٧٣)</sup> منه مسؤولية الدولة عن القيام بالإصلاح

التنظيم التشريعي للحقوق.....

الاقتصادي وحرية انتقال الايدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين المحافظات والاقاليم وتشجيع الاستثمارات. هذا وقد عالج الدستور العراقي العديد من الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون وتتعلق بالجانب الاقتصادي والمالي للحكومة الاتحادية منها المسائل المتعلقة بإدارة النفط والغاز وكيفية الاستفادة من وارداتها وتوزيعها<sup>(٧٤)</sup>، وسائر الثروات الوطنية الأخرى<sup>(٧٥)</sup>، ومن الجدير بالذكر في هذا الجانب ان الوقائع والمتغيرات قد فرضت على العالم بشكل عام والعراق بشكل خاص في خضم أزمة جائحة كورونا وتراجع بعض الاقتصاديات وتقدم البعض الآخر إلى فرض واقع اقتصادي جديد المتمثلة بورقة الإصلاح الاقتصادي وحزمة القوانين والقرارات ومدى ملاءمتها للظروف الزمانية والمكانية والاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالقانون ناهيك انها تم اعتبارها كقوة القاهرة والظروف المحيطة بها ظرفاً استثنائياً أجاز وأباح وحرّم بعض الوقائع والتصرفات المادية والقانونية، وثمة بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم تتعلق بالجانب المالي والاقتصادي يوجب الدستور تنظيمها بقانون، كالمسائل المتعلقة بالكمارك والموارد المالية<sup>(٧٦)</sup>، وان كانت كفة الرجحان تميل في موازين توزيع الصلاحيات لصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على حساب الحكومة الاتحادية<sup>(٧٧)</sup>. إذ يرى الباحث لا بد من وجود هيئة تنسيقية تعنى بتنسيق المسائل التنظيمية في الشؤون المذكورة بين الاتحاد والاقليم والمحافظات غير مرتبطة بأقاليم للتوفيق وعدم نشوب الخلاف وفقاً لمفهوم المخالفة وما نصت عليه المادة (١١٥)، ونعتقد من الضروري بل بات لزاماً تفعيل نصوص الوثيقة الدستورية، وتفعيل دور مجلس الاتحاد لأنه أحد تلك المؤسسات الدستورية المعنية بهذا الغرض. ولكن ما هي معايير الحدود الفاصلة بين سلطة البرلمان في تشريع القوانين وسلطة الحكومة في تفصيله؟. فقد يوغل البرلمان في التشريع ويتعدى المبادئ والاسس للدخول إلى تفصيل القانون من دون ان يترك للسلطة التنفيذية اية قواعد تتولى تفصيلها، ويمكن ان نلتمس الاجابة عن هذا التساؤل بالركون صوب القانون المقارن، فعلى سبيل المثال، ان (م / ٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ تضع تنظيم جامد وتمنح القانون مكنة واسعة ازاء لوائح السلطة التنفيذية، فللقانون تناول شتى المجالات بالتنظيم والتفصيل حتى غير تلك التي وردت في المادة المذكورة، فإن سكّنت الحكومة عد ذلك اقراراً منها بمشروعية التصرف المذكور، والا كان لها الركون إلى نصوص الدستور لحماية مجال اختصاصها الدستوري، فقد خولت الفقرة

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

(٢) من (م / ٣٧) من الدستور اللجوء إلى ما يسمى بالتصحيح التشريعي بان تطلب من البرلمان اضعاف الصفة التشريعية والشكل القانوني على العمل الذي اتخذته الحكومة ، أو ان تلجأ الحكومة إلى المجلس الدستوري لإضفاء هذه الصفة ان كان القانون قد صدر فعلا ، وكذلك الحال في (م / ٤١) من الدستور التي خولت الحكومة صلاحية اثاره عدم القبول أمام البرلمان في اثناء مناقشة القانون واعداه ، فإنَّ اشتد الخلاف كان للحكومة اثارته امام المجلس الدستوري لتقرير ذلك<sup>(٧٨)</sup>.

### الفرع الثالث: الوقائع الواجب اخذ موافقة البرلمان المسبقة عليها

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

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

التنظيم التشريعي للحقوق.....

ثانياً: تنظيم عقد القرض العام وتحميل الخزانة العامة التزامات مستقبلية: لم يتطرق الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ إلى مسألة عقد القروض العامة، بل نهج على ما جرى عليه تنظيمها بالقوانين التكميلية والتنظيمية والتي تنظم هذه المسألة، والتي اوجبت اصدار قروض الدولة وعمليات تحويلها وتبديلها والتنازل...، إلى القانون<sup>(٧٩)</sup>، وفي الاتجاه نفسه نجد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد تطرق إلى مسألة عقد القرض العام إذ جاء في المادة (١١٠ / أولاً): تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة...، وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وأبرامها...). مع الاخذ بالحسبان شكله ونوعه، تاركاً أمر تنظيمه وتفصيله إلى قانون الموازنة الاتحادية<sup>(٨٠)</sup>، وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ليتولى تنظيمها وفقاً للإجراءات المستقرة فيهما<sup>(٨١)</sup>. وفقاً لمفهوم الموافقة والمخالفة للنص المذكور فإن سياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها يكون من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وفقاً لسياستها المالية في الاقتراض وهي من تختص بالتوقيع عليها وابرامها هذا وفقاً للمفهوم المذكور، اما اذا افترضنا جدلاً وفقاً لمفهوم المخالفة للنص المذكور فإن اقتراض الإقليم او المحافظات غير مرتبطة بإقليم ووقعت وابرمت قرضاً يكون ذلك مخالفة صريحة لنص الدستور وفقاً للمادة (١١٠ / أولاً)، وهناك من الوقائع المادية والقانونية التي تعزز وقوع الاقتراض بمنأى عن تطبيق المادة المذكورة، مما يشكل انتهاكاً لأحكام الدستور<sup>(٨٢)</sup>. ولربما سائل يسأل: مدى تطبيق المادة (١١٠ / أولاً): تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: (رسم السياسة، ... وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وأبرامها)، وسيما إذا ما أقترض إقليم أو محافظة غير مرتبطة بإقليم وأبرم واجرى التوقيع عليها، فما مدى ملاءمته لأحكام ومبادئ الدستور؟. للإجابة عليه استناداً لأحكام ومبادئ الدستور، وفقاً لمفهوم الموافقة والمخالفة للنص المذكور أن عقد القرض تفاوضاً وابرماً وتوقيعاً يعد من اختصاصات السلطة الاتحادية حصراً، وبخلافه نكون أمام مخالفة دستورية واضحة.

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....

## الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع (التنظيم القانوني للحقوق والحريات المالية والاقتصادية - دراسة قانونية فقهية ذات أبعاد نظرية وتطبيقية مقارنة)؛ إذ وجب علينا أن نشير إلى جملة من الاستنتاجات التي ترشحت من هذه الدراسة، ونضعها بين أنظار كل المختصين، ونعرضها في الخاتمة مدعومة بالتوصيات اللازمة للمعالجة وعلى النحو الآتي:

### أولاً: الاستنتاجات:

١- أن التشريعات المالية والاقتصادية هي الأكثر أهمية ولما تحتله من أهمية وموقع متميز ولتأثيرها وأثرها في صنع السياسة التشريعية ولما لها من آثار سياسية واقتصادية واجتماعية، لذا تتطلب صياغة تشريعية وقضاء دستورياً تخصصياً بطبيعة العمل التشريعي والقضائي في التشريعات المالية والاقتصادية والعمل على تحسين جودة التشريعات والاحكام القضائية والتطوير المؤسسي للسلطات العامة في الشؤون والجوانب المذكورة.

٢- يتطلب ان تتوافر عدة شروط في التشريعات عموماً وبوجه خاص المالية والاقتصادية. ويمكن إيجازها: ان يصدر التشريع المنظم للحقوق والحريات المالية والاقتصادية من المشرع العادي حصراً، اذ ان ممارسة هذه الحقوق والحريات تتطلب أحياناً صدور القانون الذي ينظم الجوانب المتعددة، وقد استعمل المشرع الدستوري مصطلح "وينظم ذلك بقانون" للدلالة على عدم المساس بالحقوق والحريات المذكورة فهذه النصوص الدستورية تتطلب صدور قانون قبل السلطة التشريعية حصراً.

٣- يلاحظ ان ما ورد في النصوص الدستورية من تخويل المشرع العادي بتنظيم الحقوق والحريات كافة مقصوداً ويرجع ذلك لأسباب عدة، منها عملية تقتضي بانفراد المشرع في تنظيم الحقوق والحريات العامة وبوجه خاص التشريعات المالية والاقتصادية وذلك لأنه سن التشريع ينبغي عادة اتخاذ العديد من الإجراءات الشكلية من مناقشة وعلانية وتشتمل بطبيعتها واحتوائها على ضمانات كافية

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

للحقوق والحريات مما يدفع الى عدم الافراط في تنفيذها وان ما يتصف به التشريع من عمومية وتجريد مما ينفي اي احتمال للتعسف وخضوعه للعديد من المحددات والقواعد الموضوعية. ناهيك عن كفالة التشريع المنظم للحقوق أو الحريات لحق التقاضي ولاسيما في التشريعات المالية والاقتصادية : إذ تمثل الحماية القضائية ضماناً أساسية لكفالة ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم الامر الذي يوجب ضمان حق التقاضي في مواجهة السلطات كافة التي تتناول على هذه الحقوق والحريات ويبرز دور القاضي من خلال حماية حقوق وحرية الأشخاص من خلال حمايتهم من التجاوزات التي تقع من السلطة التشريعية أو الإدارة والقضاء في ممارسة الحقوق والحريات ، وهذا يتوافر الضمانات والتعويضات المناسبة والفعالة.

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

## ثانياً: المقترحات:

١- إعادة صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات المالية أو الاقتصادية وفقاً لمبدأ التوازن الدستوري لما لها وما عليها من آثار سياسية واقتصادية واجتماعية ومن خلال الإشارة الصريحة والواضحة إلى

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

الاختصاصات ، ونهيب بالمشروع الدستوري الاهتمام بالحقوق والحريات ذات المقومات والموارد المالية والاقتصادية بشكل افضل وأن يكون النص عليها في الدستور بشكل أكثر تفصيلاً. وبذات الاهتمام الذي أولاه بالحقوق والحريات المدنية والسياسية.

٢- أن يأخذ بالتفويض التشريعي لكونه صورة من صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ونرى أن ينص الدستور العراقي على نص شبيه بما أوردته بعض الدساتير المقارنة ، على أن يشترط حدوث ظروف استثنائية لممارسة التفويض التشريعي ، ذلك أن التفويض التشريعي ما هو إلا وسيلة لتجنب الإجراءات البرلمانية وتعقيدها من جهة ، ولتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية لبعض المسائل من جهة أخرى ، واستناداً إلى ذلك نقترح النص الآتي : (لمجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، على أن يكون التفويض لمدة محددة ، وان يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون). ويعزى سبب عدم إيراد المشروع الدستوري لنص مماثل إذ أن ظروف واعتبارات العراق الحالية وما مضى من تحولات في المدة السابقة لعام (٢٠٠٣) ، تحول دون تصور وجود مثل هذا التطبيق أو تقبله.

٣- مراعاة التوازن الدستوري وتقييم حجم الأدوار الدستورية إذ نقترح تعديل المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور العراقي وجعل دور رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة فيما يتعلق باقتراح القوانين مقتصرًا على تقديم مقترح قانون وليس مشروع قانون والمقترح فكرة أو أفكار مكتوبة ولا ترقى الى مستوى المشروع الذي على الاغلب يكون متكامل ، على أن يكون عن طريق الحكومة وأن يتضمن التوقيع المجاور وذلك إعمالاً لقواعد النظام البرلماني الذي نصت عليه المادة الاولى من الدستور ، وندعو المشروع الدستوري العراقي إلى الأخذ بقاعدة التوقيع المجاور في مجال ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ، والتميز بين القرار الذي يتضمن الصلاحيات المنفردة للرئيس والمرسوم الذي يتضمن التوقيع المجاور فيما يتعلق بالصلاحيات التي يمارسها الرئيس عن طريق الحكومة كون

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

ذلك من مقتضيات النظام البرلماني. واستناداً إلى ذلك نقترح النص الآتي :  
لرئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة اقتراح القوانين ذات الأهمية القصوى  
والضرورة الملحة والملجأة.... على أن يكون عن طريق الحكومة وأن يتضمن  
التوقيع المجاور).

٤- ضرورة إقرار قانون مجلس الاتحاد ليكون ممثلاً للمحافظات والأقاليم ويأخذ  
على عاتقه إعادة التوازن الدستوري بين الحكومة ومجلس النواب فيما لو جرت  
مخالفة أو انحراف أحدهما عن دوره الذي رسمه الدستور له ، مع اجراءاته  
الدستورية الضرورية.

٥- ملء الفراغ القانوني للنصوص الدستورية التي وجهت المشرع بموجهات  
وموجبات تحت صياغة "ويشعر ذلك بقانون" ، "وينظم ذلك بقانون" ، أو  
"يجري تسمية القانون" أو يتجنب الحيد عن أحكام الدستور عندما يوجه النص  
الدستوري "الابقانون" أو "بقانون".

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

١- بات لزاماً أعداد مشروعات أو مقترحات القوانين المالية والاقتصادية من  
مؤسسات تخصصية وفنية من ذوي الاختصاص ومن ثم تبنيها من اللجان  
البرلمانية المتخصصة في البرلمان أو بالاستعانة بمكاتب علمية استشارية كالمكاتب  
الاستشارية للجامعات أو منظمات متخصصة قانونية مالية واقتصادية. وأن تأخذ  
القوانين الوقت الكافي من البحث والمناقشة ، ولكي لا يأتي القانون على منحنى  
متسارع في تشريعه ، ومن دون مروره بالقنوات والاليات الصحيحة والا يكون  
عرضة للعيوب القانونية وانتهاك الشرعية الدستورية

٢- استحداث تشكيل على مستوى معين يهدف الى فحص ومراجعة التشريعات  
عموماً والمالية والاقتصادية بوجه خاص ومدى ملاءمتها الدستورية للظروف  
الزمانية والمكانية والأوضاع والاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ،  
ناهيك عن إجراء الاستفتاء والاستقصاء والاستبيان للرأي العام الشعبي أو الفئة  
المستهدفة من مشروعات ومقترحات القوانين التي ترغب الأغلبية اصدارها  
تشريعياً أو تعديلها أو الغائها وفقاً للمقتضيات المصلحة الاجتماعية والسياسية

التنظيم التشريعي للحقوق.....  
والاقتصادية وبما يلبي الاحتياجات الضرورية والتحسينية والتكاملية للتشريعات  
المالية والاقتصادية.

٧- ختاماً فإننا ندعو المحكمة الاتحادية الوطنية حماية التوازن الدستوري وأرساء دعائم الدولة القانونية، بحيث تشمل جميع الحقوق والحريات دون استثناء، مع تبني القضاء الدستوري للتفسير الواسع للنصوص الدستورية بما يساعده في الاعتراف بمزيد من المكتسبات للحقوق والحريات أو تعزيز الحماية للحقوق والحريات الأساسية، وتبني الاتجاهات القضائية الحديثة وما تم التوصل اليه من نتاج علمي متجدد ومواكبة التطورات في شتى الاتجاهات التشريعية والقضائية والفقهية ولاسيما في مجال الشؤون المالية والاقتصادية وبما يتلاءم مع الظروف والاعتبارات وبما يضمن تحقيق التنمية المستدامة.

٨- تعزيز وسائل الرقابة على الدستورية في العراق وتقويتها، لذا نوصي الآتي :  
تعزيز دور المحكمة الاتحادية العليا وفقا لاتجاهات الحديثة وأن تصدر دورها الحقيقي والفاعل في عملية حفظ التوازن وإعادة توزيع الاختصاصات الدستورية بما يضمن مبدأ استقلال السلطات والتعاون المشترك فيما بينها لتحقيق المصلحة العليا وحفظ النظام العام الدستوري والاقتصادي، من خلال تفسير نصوص الدستور وفقاً لقواعد التفسير وعلى الوجه السليم والذي لا يمكن معرفة حقيقتها وأهدافها بعيداً عن الفهم الدقيق للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي والمالي والثقافي التي ينظمها، لذا فان الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يعيشها العراق تقتضي أن يُفسر الدستور لصالح السلطات الاتحادية، فضلاً عن دورها في الرقابة على دستورية القوانين المالية والاقتصادية.

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....

## المصادر و المراجع

### أولاً: الكتب القانونية:

- ١- جابر ابراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ط ١، عمان، دار وائل للنشر، ١٩٩٩.
- ٢- حسن محمد هند، د. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، القاهرة، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦.
- ٣- حسين خلاف، الأحكام العامة في قانون الضريبة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦.
- ٤- حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (العلاقة بين الدين والدولة)، البصرة، الغدير للطباعة، ٢٠٠٨.
- ٥- خالد الحامض، الاقتصاد السياسي أسس ومبادئ، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ١٤١٦هـ-١٩٩٥م.
- ٦- رجب عبد الحكيم سليم، الضرائب والرسوم، الكتاب الثاني، ط ١، القاهرة، شركة الأمل للطباعة والنشر، ١٩٩٧.
- ٧- رفعت السيد السيد العوضي، الاسواق المالية في الاقتصاد المعاصر والاقتصاد الاسلامي، الازهر، كلية التجارة، ٢٠١٠.
- ٨- رفيق يونس المصري، أصول الاقتصاد الإسلامي، دمشق، بيروت، الدار الشامية، دار القلم، ١٤١٣هـ / ١٩٩٣م.
- ٩- سعيد أبو الشعير، النظم السياسية وطرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية تطبيقات عنها، ج ٢، ط ٤، الجزائر، ديوان المطبوعات الجماهيرية، بلا سنة نشر.
- ١٠- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، المكتبة القانونية، ١٩٧٠.
- ١١- صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد، مطابع دار الحكمة، ١٩٩٠-١٩٩١.

- .....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل
- ١٢- عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، الاسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٤.
- ١٣- عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، مطابع غانم عبده، ١٩٧٢.
- ١٤- عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج ١، ط ٢، الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٧٧.
- ١٥- عبد الحكيم الرفاعي، الضرائب المباشرة، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٢.
- ١٦- عبد بشير دبانه، عبد أحمد الحسبان، واقع ومحددات صناعة وصياغة التشريع في الأردن، عمان، مؤسسة المستقبل، ٢٠٠٥.
- ١٧- د. قدرى نقولا عطية، ذاتية القانون الضريبي واهم تطبيقاته، بلا مكان طبع، ١٩٦٠.
- ١٨- د. كامل بدوي، المرجع في تشريعات الضرائب فقها وقضاءً، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٦٠.
- ١٩- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
- ٢٠- محمود بابلي، الاقتصاد الإسلامي في ضوء الشريعة الإسلامية، ط ٢، الرياض، مطبعة المدينة المنورة، ١٣٩٥هـ / ١٩٧٦م.
- ٢١- هادي نعيم المالكي، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الإنسان، ط ١، بغداد، دار الإسلام، ٢٠٠٨.
- ٢٢- هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، مطبعة سلمان الأعظمي، ١٩٦١.
- ٢٣- هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- ٢٤- وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط ١، بغداد، الميناء للطباعة، ٢٠٠٣.
- ٢٥- كمال عبد الرحمن الجرف، المبادئ القانونية في الاحكام الضرائبية، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٦١.

## ثانياً: الكتب المترجمة:

- ١- جيروم أ. بارون و س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري المبادئ الأساسية في الدستور الأمريكي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، القاهرة، الجمعية المصرية للنشر والمعرفة والثقافة العالمية، ١٩٩٨.
- ٢- روبرت يوي وكارل فردريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالي وبرهان تجاني، ج ١، بيروت، الدار الشرقية للطباعة والنشر، نيويورك، ١٩٨٦.
- ٣- لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، ط ١، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ١٩٩٦.
- ٤- موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط ١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.

## ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

### ١. رسائل الماجستير:

- ١- سعدغازي طالب، الاختصاص التشريعي للبرلمان دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١٤.
- ٢- عقون عبد العالي، مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر- بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٧.
- ٣- محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

## ٢- أطاريح الدكتوراه:

- ١- أحمد محمد أمين، حدود السلطة التشريعية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة القاهرة، ٢٠٠١.
- ٢- عثمان سلمان غيلان العبودي، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهريين كلية الحقوق، ٢٠٠٣.
- ٣- علي هادي عطية مطر الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٤.
- ٤- قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٤.
- ٥- عدنان فاضل، رقابة الملاءمة وتطبيقاتها في التشريعات المالية والاقتصادية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة النهريين، ٢٠٢١.

## رابعاً: البحوث المنشورة:

- ١- أبراهيم محمد الحمود، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الموازنة العامة، مجلة الحقوق جامعة الكويت اليوم، العدد(٢)، السنة ٣٢، ٢٠٠٨.
- ٢- حيدر وهاب عبود:  
❖ الحدود الدستورية للسلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة للدولة، مجلة الحقوق كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العددان ٣٣-٣٤، السنة السابعة، المجلد الخامس، نيسان ٢٠١٨.  
❖ ملحقات الموازنة العامة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية، بغداد، دار المسلة، ط ١، ٢٠١٩.
- ٣- خاموش عمر عبد الله، دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات الفردية، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة العاشرة، العدد ١١، ٢٠١٢.

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

٤- عثمان سلمان غيلان العبودي :

❖ دور الدولة الاقتصادي، دراسة في الفلسفة الدستورية للدولة في المجال

الاقتصادي، مجلة القانون المقارن، العدد (٤٧)، السنة (٢٠٠٧).

❖ الدستور كوثيقة اقتصادية (دراسة في الدستور الأمريكي)، بحث منشور في

مجلة كلية الحقوق العدد (١٧) السنة (٢٠١٥).

٥- يوسف شباط، الرسوم الجمركية في التشريع السوري، بحث منشور في مجلة

جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٦، العدد الثاني، ٢٠٠٠.

### خامساً: الدساتير والقوانين:

١- الدساتير:

أ- الدساتير الأجنبية :

١- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧

٢- الدستور الأمريكي الذي أُقرَّ عام ١٧٩١

٣- الدستور السويدي لعام ١٨٠٦

٤- الدستور السويسري لعام ١٨٧٤

٥- دستور بنما لسنة ١٩٠٤.

٦- دستور تشيكوسلوفاكيا لعام ١٩٢٠

٧- دستور النمسا سنة ١٩٢٥

٨- دستور الإكوادور لسنة ١٩٢٩

٩- دستور أسبانيا لعام ١٩٣١.

١٠- دستور كوبا لعام ١٩٣٤.

١١- دستور البرازيلي لسنة ١٩٣٧

١٢- دستور أيرلندا الحرة الصادر سنة ١٩٣٧

١٣- دستور كولومبيا لسنة ١٩٣٨

١٤- دستور النمسا عام ١٩٤٥

.....أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل

- ١٥ - دستور بلغارية لسنة ١٩٤٧
- ١٦ - القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.
- ١٧ - دستور ألمانيا الديمقراطية الصادر في ١٩٤٩
- ١٨ - الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨
- ١٩ - الدستور الهولندي المعدل سنتي ١٩٥٣ / ١٩٥٦
- ٢٠ - دستور يوغسلافيا لسنة ١٩٧٤

### ب- الدساتير العربية :

- ١- الدستور المصري لسنة ١٩٢٣
- ٢- الدستور المصري لسنة ١٩٧١
- ٣- دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١
- ٤- الدستور المصري لسنة ٢٠١٢
- ٥- الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤

### ج- الدساتير العراقية :

- ١- دستور جمهورية العراق لعام ١٩٢٥.
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤ المؤقت.
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى.
- ٤- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ٥- الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٦- دستور إقليم كردستان - العراق لعام ٢٠٠٩.

### ٢. القوانين :

- ١- قوانين الموازنات الاتحادية لجمهورية العراق.
- ٢- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ والتعديل الأول له رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠.

سادساً: الوثائق:

- ١- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٦٦.
- ٢- الأمم المتحدة، الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، نيويورك، ١٩٨٨.
- ٣- حقوق الافراد، الحرية الفردية ووثيقة الحقوق، واشنطن، مركز الاعلام التابع لوزارة الخارجية الأمريكية، ٢٠٠٤.

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....

## الهوامش

(١) تطور التنظيم الدستوري للحقوق والحريات ذات المقومات الاقتصادية فبعد ان كانت تدمج بباب الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية أفرد لها المشرع الدستوري باباً مستقلاً أطلق عليه تسمية المقومات الاقتصادية وكذلك أدخل عليه المقومات المالية ذي الأهمية القصوى كالموازنة واحكامها والضرائب والرسوم وتوزيع الاختصاصات المالية الاتحادية والإقليمية والمشاركة ورسم السياسة المالية والنقدية....، واصبح من خلال الاطلاع على نصوص الدستور والمقومات المالية والاقتصادية (الاقتصاد الدستوري) تفهم توجهات الدولة في الشؤون المذكورة. ❖ **المقومات الاقتصادية** - هي جمع كلمة مقوم وتعني ما يعطي قيمة لأي عملاً أو شخصاً أو مجموعة، وتعني أيضاً جميع ما يتكون منه النظام الاقتصادي، يرتبط المقوم المالي بشكل وثيق مع المقوم الاقتصادي، وهي عبارة عن مجموعة من الخصائص والاسس المالية والاقتصادية التي تساهم في تقييم مالية واقتصاد دولة ما.

(٢) ومن الوثائق الدولية التي كرسست للحقوق والحريات الاقتصادية: العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر في ١٦ / كانون الاول / عام ١٩٦٦. وإعلان فيينا الصادر عن المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣.

(٣) إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ في الباب الثاني الفرع الثاني منه على مجموعة من الحقوق والحريات تحت عنوان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إذ جاء في (المادة / ٢٢ / أولاً: العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة). ونصت (المادة / ٢٢ / ثانياً: ينظم القانون، العلاقة بين العمال واصحاب العمل على اسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية). (المادة / ٢٢ / ثالثاً: تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون). (المادة / ٢٣ / أولاً: الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون). (المادة / ٢٣ / ثانياً: لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون). ثالثاً: أ. للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، الا ما استثني بقانون. يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني. إذ نصت المادة (٢٤) على أن (تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون). إذ نصت المادة (٢٥) على أن (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتمميته). إذ نصت المادة (٢٦) على أن (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون). ونصت المادة (٢٧) على ان (أولاً: للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً: تنظم بقانون، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول

عن شيء من هذه الأموال. إذ نصت الفقرة (أولاً) من (م / ١١٢) على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون). إذ نصت (م / ١١٣) على أن (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون) إذ نصت (م / ١١٤) على أن (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم: أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام خامساً: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون). إذ نصت (م / ١١٥) على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

(٤) يُنظَر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المادة (١١٠) - تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته. رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان. سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية. تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان. والمادة (١١١) - النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. (المادة ١١٢ - أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات

الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. و المادة (١١٣) - تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون)

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

(٦) يُنظر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المادة (١١٤) - تكون الاختصاصات الآتية مشتركةً بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم: أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها. رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون. والمادة (١١٥) - كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهم).

(٧) ومن الجدير بالذكر بأن الدستور قد تجاهل الإشارة إلى الملكية التعاونية وأغفل النص على حظر مصادرة الملكية الخاصة وأن توجهات المشرع الدستوري يجعل الملكية حق مطلق كما ان (المادة / ٢٣ / الفقرة الثانية من الدستور نفسه قد أكدت على أن لا يجوز نزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون، والفقرة ثالثاً من نفس المادة أجازت للعراقيين حق التملك في أي مكان في العراق وحرمت التملك على غير العراقيين الا ما أستثني بنص خاص. يُنظر: المادة (٢٣- أولاً - ثانياً - ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

(٨) ومن الجدير بالذكر بأن الدستور قد تجاهل الإشارة الى مرتكزات الحقوق والحريات الاقتصادية في مجال القطاع الزراعي ولم يأتي بنص مماثل كما هو الحال في حرية الصناعة والتجارة...، ويمكن تدارك ذلك من خلال نص المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٩) إذ نصت المادة (٢٥) -الدولة تكفل الإصلاح الاقتصادي وفق أسس حديثة وبما يضمن استثمار كامل مواردها)مكررة. ووفقاً لمفهوم المخالفة والموافقة للنص المذكور انها قد جعلت الدولة كفيل للإصلاح الاقتصادي وفقاً لأسس حديثة تضمن الاستثمار الأمثل والاكمل لمواردها الاقتصادية في شتى القطاعات التي لم يرد بشأنها نص خاص.

(١٠) لاطلاع أكثر يُنظر: د.عماد عبد اللطيف سالم، توصيف النظام الاقتصادي في دساتير الدولة العراقية، دراسات اقتصادية، مجلة بيت الحكمة، بغداد، العدد ٢٧، لسنة ٢٠١٢. يُنظر: د. جابر سعيد عوض. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير العربية: رؤية مقارنة. ورقة بحثية منشور على شبكة الانترنت. يُنظر: سناء محمد سدخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات: العراق أمودجاً، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة تكريت، ٢٠١٢. يُنظر: د.أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية -دراسة تطبيقية على النظام الدستوري (التعديلات الأخيرة وآفاق التنمية)، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٣٨ وما بعدها. يُنظر: د.عثمان سلمان غيلان، فلسفة الحقوق الاقتصادية في الدستور العراقي والمقارن، بحث منشور، مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد الخامس عشر، ٢٠١٤، ص ٥٢. يُنظر: حسين غازي كاظم الزبيدي، التنظيم الدستوري والقانوني للحقوق والحريات الاقتصادية -دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، كلية القانون -جامعة بغداد، ٢٠١٦.

(١١) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، (مادة ١٢١) (أولاً:....). (ثانياً:...). (ثالثاً: تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.....).

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

(١٣) يُنظر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، (المادة ١٢١ / ثالثاً) التي نصت على أن: (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها). (مكررة)

(١٤) تجدر الإشارة إلى أن الوضع في الاتحاد السوفيتي (السابق) يكاد يختلف عما عليه الحال في الإمارات وكذلك العراق، إذ إن الحكومة الاتحادية تسيطر على الموارد الاقتصادية للدولة كلها ولم يبقى للحكومات الإقليمية إلا الضرائب غير المهمة، لا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية،

وبهذا اصبحت الحكومات الإقليمية في موضع التابع وليس المستقل في النموذج المذكور. على عكس ما هو عليه التنظيم الدستوري في الدول الاتحادية محل المقارنة من توزيع لاختصاصات الحصرية والمشاركة في الشؤون المذكورة. يُنظر: د. عادل زعبون، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع، ص ١٧٢.

(١٥) لا بد من الإشارة إلى تكريس - مبدأ الثانية في التشريعات المالية والاقتصادية -، إذ استقر القضاء الدستوري في العراق بخصوص سلطة البرلمان في تشريع القوانين ذات الصبغة المالية والاقتصادية، من خلال الزامها - أي السلطة التشريعية - بعدم تشريع القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجه في خططها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك وهذا ما أكدّه قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥) المؤرخ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥، منشور على موقعها الرسمي المشار اليه سابقاً.

(١٦) سبق وان قضت المحكمة الاتحادية العليا بان: "لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الشرط الأوّل من المادة (٦٢ / ثانياً) من الدستور، وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ النفقات ما لم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشرط الثاني من نفس المادة". قرار المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقمة (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٢٢ / ١٠ / ٢٠١٢.

(١٧) المادة (٦٢ / أوّلاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

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

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

(٢٠) المادة (١١٠ / أوّلاً وثالثاً ورابعاً) من الدستور.

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

(٢٢) إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا بان "لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

اللامركزية الإدارية". قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨.

(٢٣) فضلاً عن ان مجلس الدولة - مجلس شورى الدولة سابقاً - قد بين بان "اصدار مجلس المحافظة تشريعات خاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية والرسوم والغرامات والضميمة يجب ان يكون وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين الاتحادية. (ينظر: قرار مجلس الدولة ذي العدد (٤٠ / ٢٠١١) المؤرخ في ٢٠ / ٤ / ٢٠١١، منشور في مؤلف (قرارات وفتاوى مجلس شورى لدولة لسنة ٢٠١١)، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص ١١٧.

(٢٤) ذهب مجلس الدولة في العراق بقراره المرقم (٥٩) في ٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٥ (منشورة في مؤلف: صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة، ط ١، ٢٠٠٨، ص ١٦٥ وما بعدها)، رداً على استيضاح لوزير العدل حول مدى أحقية مجلس محافظة بغداد بفرض رسم على كافة عقود المقاولات والمزايدات والمناقصات والعقود التجارية التي توقع بين أطراف حكومية أو شبه حكومية وبين شركات أو مقاولين سواء كانت عراقية ام غير عراقية....، انتهى المجلس في قراره....، ان فرض الرسم يجب ان يتماشى مع آلية التشريع المتعلقة بالضريبة أو الرسم، ... يكون مقيدا بأحكام المادة (٥١) من ذات القانون التي نصت على أن: (لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون)، وعليه فان فرض الضرائب والرسوم ينبغي أن يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره ويراد بها السلطة التشريعية الاتحادية. وقد ناقش مجلس الدولة في فتوى أخرى بالرقم (٦١) في ١ / ١١ / ٢٠٠٥ (منشورة في مؤلف: صباح صادق جعفر، مصدر سابق، ص ١٦٨ - ١٧٠). قرار مجلس الدولة بقراره المرقم (٣٩ / ٢٠٠٨) في ١١ / ٣ / ٢٠٠٨ (منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص ١١٧ - ١١٩)، وجاء في حيثيات القرارات المذكورة. وحيث ان الفقرة (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ اجازت لمجالس المحافظات تحصيل العائدات عن طريق فرض ضرائب ورسوم، وحيث أن البند (أولاً) من المادة (٢٨) من الدستور قضت أن لا تفرض الضرائب والرسوم.... إلا بقانون، وحيث أن القانون وفقاً للمفهوم الوارد في الدستور هو ما يتماشى مع آلية التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم أن يتضمن تفاصيل عن الضرائب والرسوم ونوعها والخاضعين لها، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس: لا يجوز لمجالس المحافظات فرض واستيفاء الضرائب والرسوم إلا بقانون يحددها وللمجلس رأي في هذا المآل بقراره المرقم ب(٥٤) في ١٩ / ٧ / ٢٠٠٧. وأكدت المبدأ نفسه في قرار مجلس الدولة ذي العدد (٣٣ / ٢٠١٥) المؤرخ في ١٥ / ٣ / ٢٠١٥، منشور في مؤلف (قرارات وفتاوى مجلس شورى لدولة لسنة ٢٠١٥)، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص ٨٠.

(٢٥) نجد ان النظام الداخلي لمجلس النواب أشار في المادة (١٢٠) إلى وجوب ارسال مقترح القانون الى الحكومة عندما يتعلق بأمر مالي وعلى وفق النص التالي: (يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل 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 أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية وإذ نصت المادة (٦٠) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، اذ حدد حصراً في حكم الفقرة (أولاً) حق تقديم (مشروع القانون) عن السلطة التنفيذية بينما منح مجلس النواب عبر اعضاءه ولجانته حق (اقتراح القوانين) على وفق حكم الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة، (ان كل اقتراح صادر عن النواب يدعى اقتراح قانون وكل اقتراح صادر عن الحكومة يدعى (مشروع قانون) ويقدم الاقتراح الى رئيس المجلس الذي يحيله، بعد إحاطة المجلس علماً به، إلى اللجان المختصة، وإذا كان الاقتراح صادراً عن النواب ارسل رئيس المجلس نسخة منه الى الحكومة ويامكان النائب سحب اقتراحه او تعديله ويامكان المجلس كذلك تعديل الاقتراح او رفضه وان غالبية القوانين التي تصدر عن مجلس النواب هي مشاريع قوانين تقدمت بها الحكومة). إذ اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقمين (٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠ و ٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) وقضى كل منهما بعدم دستورية القانونين لانهما لم يصدرا على وفق الاصول التشريعية المنصوص عليها في الدستور العراقي، وفي هذين الحكمين نجد ان المحكمة الاتحادية العليا اسست عقيدتها في الحكم بعدم الدستورية على الناحية الاجرائية في اصدار القوانين وجعلت من المقترح الذي يتقدم به اعضاء مجلس النواب هو غير المشروع (مشروع القانون).

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

(٢٧) يُنظر: القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ١٩٤٩ أذا أورد في الفصل العاشر- الشؤون المالية - المادة (١٠٤-١٤٣).

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

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

..... أ.د. سناء محمد/ د. عدنان فاضل

(٣٠) يُنظر: القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ١٩٤٩ إذا أُورد في الفصل العاشر - الشؤون المالية - (المادة ١٠٤ - ب - المساعدة المالية للاستثمارات)، (المادة ١٠٦ - أ - المنح الاتحادية المخصصة...) (المادة ١١٥ - ج - توسيع اختصاصات السلطة التشريعية للاتحاد) (المادة ١١٥ - د - مشروعات القوانين العاجلة) (المادة ١٢٠ - تكاليف الاحتلال - الأعباء الناجمة عن الحرب) (المادة ١٢٠ - أ - المساواة في تحمل الأعباء) (المادة ١٢٣ - استمرار تطبيق قانون قائم مسبقاً) (المادة ١٢٤ - استمرار تطبيق قانون في نطاق السلطة التشريعية الحصرية - (المادة ١٢٥ - استمرار تطبيق قانون اتحادي - الاستعاضة بقانون ولاية عن القانون الاتحادي) (المادة ١٢٥ - ج - استمرار تطبيق القانون في نطاق المهام المشتركة) (المادة ١٣٥ - أ - الديون القديمة) (المادة ١٤٢ - التحفظات في صالح الحقوق الأساسية في دساتير الولايات) (المادة ١٤٣ - أ - السلطة التشريعية الحصرية الخاصة بالسكك الحديدية الاتحادية) (المادة ١٤٣ - ب - خصخصة البريد الاتحادي الألماني) (المادة ١٤٣ - د - أحكام انتقالية تتعلق بمساعدات الاستقرار المالي).

(٣١) إذ نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل (المادة ٧٢-٢) - تستفيد المجتمعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون. ويجوز لها أن تستلم كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها أياً تكن طبيعتها. ويجوز أن يرخص لها القانون بتحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين. تمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالمجتمعات المحلية، بالنسبة لكل فئة من فئات المجتمع المحلي، جزءاً هاماً من مواردها. تحدد شروط تنفيذ هذا الحكم بموجب قانون أساسي. كلما تم نقل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، تم نقل إيرادات مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارسة هذه الصلاحيات. عندما تنشأ زيادة في النفقات التي تتحملها المجتمعات المحلية بسبب إحداث صلاحيات جديدة أو تمديدتها، تخصص إيرادات لتلك المجتمعات على النحو الذي يحدده النظام الأساسي. يحدد القانون آليات التكافؤ المنوي العمل بها لتعزيز المساواة بين المجتمعات المحلية.

(٣٢) إذ نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل (المادة ٤٧) - يصدر البرلمان مشروعات قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي...، (.). وأيضاً نصت (المادة ٤٧-١) - يصدر البرلمان مشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي...، (.). وكذلك قد نصت (المادة ٤٧-٢) - يقوم ديوان المحاسبة بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة...، (.). وأيضاً نصت (المادة ٥٣) - لا يجوز التصديق أو الموافقة على معاهدات... والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي...، إلا بموجب قانون من البرلمان. ولا يسري مفعولها إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها.

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

(٣٣) إذ نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل: (المادة ٣٤-١- يجوز أن يتبنى مجلسا البرلمان القرارات وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي). وأيضاً نصت (المادة ٤٠- لا تُقبل مشروعات القوانين الخاصة بعضو ما ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب على تشريعها إما تخفيض في الموارد العامة أو نشوء أو زيادة لأية نفقات عامة. وأيضاً نصت (المادة ٤٢-...، وعلى الرغم مما سبقت الإشارة إليه، فإن الجلسة العامة لمناقشة مشروعات القوانين التي تتضمن التعديل الدستوري ومشروعات قوانين المالية ومشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي....، لا تطبق الفقرة السابقة إذا تم تنفيذ الإجراء المعجل وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة (٤٥) ولا يجوز أن ينطبق على مشروعات قوانين المالية، أو مشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، أو مشروعات القوانين التي تتعلق بحالة الطوارئ).

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

(٣٥) يُنظر: الدستور المصري النافذ لسنة-٢٠١٤- النافذ نص المادة (٢٨)- (... منح القوى والأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد. وتولى الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيه). كما نصت المادة (٢٩) (الزراعة مقوم اساسي للاقتصاد الوطني وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها وتجريم الاعتداء عليها، كما تلتزم بتنمية أحد المقومات الريف ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية، وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني، وتشجيع الصناعات التي تقوم عليهما. وتلتزم الدولة بتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني، وشراء المحاصيل الزراعية الأساسية بسعر مناسب يحقق هامش ربح للفلاح، وذلك بالاتفاق مع الاتحادات والجمعيات الزراعية، كما تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الأراضي المستصلحة لصغار الفلاحين وشباب الخريجين، وحماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون).

(٣٦) يُنظر: الدستور المصري النافذ لسنة-٢٠١٤- النافذ نص المادة (٣٩) (الادخار واجب وطني تحميه الدولة وتشجعه، وتضمن المدخرات، وفقاً لما ينظمه القانون). وأيضاً نصت المادة (٤٠) (المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي). كما نصت المادة (٤٤) (تلتزم الدولة بحماية نهر النيل، والحفاظ على حقوق مصر التاريخية المتعلقة به، وترشيد الاستفادة منه وتعظيمها، وعدم إهدار مياهه أو تلويثها. كما تلتزم الدولة بحماية مياهها الجوفية، واتخاذ الوسائل الكفيلة بتحقيق الأمن المائي ودعم البحث العلمي في هذا المجال. وحق كل مواطن في التمتع بنهر النيل مكفول، ويحظر التعدي على حرمه أو الإضرار

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

بالبيئة النهرية، وتكفل الدولة إزالة ما يقع عليه من تعديات، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون).

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

(٣٨) يُنظر: دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠٠١ تنص على أن (لا يكون إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز الإعفاء منها أحد منها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون....).

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

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

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

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

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

(٤٤) إذ تتحد هاتان الفريضةتان في ثلاث خصائص إذ أن كليهما مبلغ من النقود ويستأدى جبراً ويشكل إيراداً نهائياً إلى الدولة وتختلفان في عنصر واحد هو عنصر المقابل، فالرسم خلافاً للضريبة يبنى على وجود نفع خاص مقابل دفعه وتستعين الدولة بمبلغه في تسديد تكاليف إنتاج الخدمة وتقديمها إلى طالبيها فوجود نفع خاص قابل للقياس والتقدير هو فيصّل التفرقة بين الضرائب والرسوم. يُنظر: د. كمال عبد الرحمن الجرف، الضرائب والرسوم المحلية، ط ١، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٦٢، ص ١٦٠-١٦١. إذ نص في فتوى مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) العراقي بالعدد (٥ / ٦ / ١٨) بقراره المرقم ١٢ / ١٩٨٨ في ٢٠ / ٦ / ١٩٨٨ ما يأتي: (١-عدم سريان القوانين بأثر رجعي متى تعلقت بضرائب أو رسوم مالية. ٢-التأكيد على الدراسة التي ذهبت إلى أن رسوم الإنتاج هي في حقيقتها ضرائب مالية وليست برسوم لأنها فرضت دون أن تقابلها خدمة تؤدي لمن تجبى منه). قرار غير منشور مأخوذ من ملفات مجلس الدولة لسنة ١٩٨٨). يُنظر: د. حسين خلاف، مصدر سابق، ص ١١-١٢. يُنظر: د. يوسف شباط، الرسوم الجمركية في التشريع السوري،

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

- بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٦، العدد الثاني، ٢٠٠٠، ص ٢٠٠. يُنظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط ٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٨، ص ٣٦٧-٣٦٨.
- (٤٥) يُنظر: د. يوسف شباط، الرسوم الجمركية في التشريع السوري، مصدر سابق، ٢٠٠٠، ص ٢٩٥- وما بعدها.
- (٤٦) يُنظر: د. طاهر موسى عبد، د. زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ١٢٢. يُنظر: د. عياد محمد علي باش وأفنان عبد العباس، قياس محددات الانفاق العام في العراق للمدة «١٩٩٠-٢٠١٥»، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الإدارية والمالية، المجلد ١٠، العدد (٣)، ٢٠١٨، ص ٢٨٣.
- (٤٧) يُنظر: د. كمال عبد الرحمن الجرف، المبادئ القانونية في الاحكام الضريبية، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية، ١٩٦١، ص ١٢٤.
- (٤٨) يُنظر: نص (م / ٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ إذ أن تحديد القواعد المتعلقة بوعاء وسعر وانماط تحصيل الفرائض أياً كانت طبيعتها) ومن ثم فإن القانون هو الأساس في وضع التفاصيل المتعلقة بالضرائب كافة سواء من حيث تحديد المادة التي تخضع للضريبة وشروطها وانواعها وسواء كانت تلك الضرائب مباشرة أو غير مباشرة، وسائر الاعباء المالية الأخرى.
- (٤٩) يُنظر: د. كمال عبد الرحمن الجرف، مصدر سابق، ص ١٦٠-١٦١. يُنظر: د. حسين خلاف، الاحكام العامة في قانون الضريبة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ١١-١٢. يُنظر: د. يوسف شباط، مصدر سابق، ص ٢٠٠. يُنظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط ٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٨، ص ٣٦٧-٣٦٨.
- (٥٠) ار الخلاف بين الفقه المقارن حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة للدولة وفيما اذا كانت تشكل عمل قانوني (قانون) أو مجرد عمل إداري ومحاسبي يمثل تخمينات وارقام للمبالغ المتوقع جبايتها وانفاقها خلال السنة المالية المعنية (القادمة)، بيد ان الأمر استقر وفقاً للدراسات الحديثة بوصفها عمل قانوني شأنه في ذلك شأن اي عمل قانوني اخر، وان ورود الارقام والحسابات والتخمينات لا ينفي الصفة القانونية عن الموازنة العامة. يُنظر: د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٦٢٧-٦٢٨.
- (٥١) يُنظر: نص الفقرة (أولاً) من (م / ٦٢) والفقرة (رابعاً) من (م / ٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٥٢) لعل هذا التأخير يعود الى حصول ازمة سياسية او اهمال من البرلمان بإطالة المناقشة بشكل غير مبرر او تأخر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة ومن الطبيعي انه لا يمكن إيقاف عمل الدولة. يُنظر: د. سعود جايد مشكور ود. عقيل حميد جابر الحلو، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العالمية، ٢٠١٦، ص ١٣٥.
- (٥٣) يُنظر: د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص ٦٢٩.

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

(٥٤) يُنظر: د. سعود جايد مشكور ود.عقيل حميد جابر الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٦ وما بعدها.

(٥٥) يُنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٨٢ وما بعدها.

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

(٥٧) يُنظر: طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، بغداد، المكتبة القانونية، ١٩٧٠، ص ١٣٠. يُنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي...، مصدر سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(٥٨) يُنظر: هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق- جامعة المنوفية، ١٩٩٧، ص ١٢٠ وما بعدها.

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

(٦٠) يُنظر: طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٦١) على سبيل المثال نظم قانون الموازنة العامة للدولة المصري رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٣ تلك التفاصيل في مواد

(٦٢) يُنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي...، مصدر سابق، ص ٨١ وما بعدها.

(٦٣) على سبيل المثال -الثمن العام والاتاوات - وهي كل مبلغ نقدي يدفع جبراً أو اختياراً من قبل الأشخاص بمقابل الحصول على سلع أو خدمات من قبل الدولة أو اشخاص القانون العام.

(٦٤) يفرق الفقه المقارن بين الضرائب العامة وغير العامة، بان كليهما يتشابه بانه مبلغ من النقود تستوفيه الدولة من الأفراد جبراً ومن دون مقابل لتحقيق اهداف وغايات محددة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، بيد ان الاختلاف بينهما يكون بان الضرائب العامة تفرض على كافة أفراد الشعب من دون تمييز، بينما الضرائب غير العامة لا تفرض الا على قطاع معين أو عدد محدد من الأفراد كالضرائب المحلية التي تفرض في حدود القانون، كما ان ترك الضرائب غير العامة لتفرضها السلطة التنفيذية مرده اعتبارات عملية. انظر: د.عادل احمد حشيش، الوسيط في الضرائب على الدخل، القاهرة، دار الجامعات المصرية، بدون سنة، ص ٣٠-٣٣.

(٦٥) إنَّ الأمر يبدو مختلفاً فيما يتعلق بالأعباء المالية الأخرى التي يتحملها المواطنون تجاه دولتهم - كالرسوم والثمن العام والإتاوة -، فكل تلك الأعباء تنفرد بصفات وخصائص معينة تميزها

عما سواها من الفرائض المالية الأخرى، إلا أنها تشترك جميعاً بصفة واحدة بأنها لا تشترط لمشروعية فرضها أن يكون بقانون تسنه السلطة التشريعية، إذ يمكن أن يتم فرضها بقانون أو بناءً على قانون، أي بمقتضى قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية. يُنظر: د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، الموصل، دار الكتب، بدون سنة، ص ٦١.

(٦٦) عادة ما تناط بالوزير المختص مستنداً في إصدارها إلى القانون الذي يخوله هذه الصلاحية. هذا وقد استقرت الدساتير العراقية على قصر حكم القانون على الضرائب من دون الرسوم، إذ يجوز فرض الرسوم بقانون تسنه السلطة التشريعية كما يمكن أن تفرض بناءً على قانون، أي بمقتضى قرار إداري تنظيمي (أنظمة أو تعليمات) تصدره السلطة التنفيذية المختصة مستندة في إصداره إلى قانون يحولها هذا الفرض. يُنظر: د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص ٦١ وما بعدها.

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

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

(٦٩) يُنظر: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، نص (م / ٣٠) على ان (أولاً: تكفل الدولة للفرد وللأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمّن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم. ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي الصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتيم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون). كما نصت (م / ٣١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية. ثانياً: - للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون). ونصت (م / ٣٢) منه على أن (ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون). ونصت (م / ٣٣) منه على أن (أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف

.....أ.د. سناء محمد/ د.عدنان فاضل

بيئة سليمة. ثانياً: - تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي....). ونصت (م / ٣٤) منه على أن (أولاً: التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو الزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية. ثانياً: التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحلهم. ثالثاً: تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ. رابعاً: التعليم الخاص والأهلي مكفول، وينظم بقانون).

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

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

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

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

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

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

(٧٦) يُنظر: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، إذ نصت الفقرة (أولاً) من (م / ١١٢) على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

(٧٧) يُنظر: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، إذ نصت (م / ١١٣) على أن (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون).

## التنظيم التشريعي للحقوق.....

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

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

(٨٠) يُنظر: د. سعود جايد مشكور ود. عقيل حميد جابر الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٦ وما بعدها. يُنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي...، مصدر سابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(٨١) ان النظام الدستوري للجمهورية الخامسة اكتفى بان يقوم البرلمان بإعطاء ترخيص عام سنوي في قانون الموازنة للحكومة بالقروض التي تروم عقدها لتتولى الاخيرة تنظيمها بقراراتها الإدارية التنظيمية وفقاً لما اقرته المادة (١٥) الفقرة (٢) من الأمر الأساسي الفرنسي لسنة ١٩٥٩. إذ نصت المادة (١٥) الفقرة (٢) على الاتي: (اصدار القروض طبقاً لترخيصات عامة معطاة كل عام بواسطة قانون الموازنة السنوي). ومن الجدير بالإشارة ان المادة (٢١) من قانون الموازنة لسنة ١٩٢١ نظم هذه القاعدة بنصها (لا يجوز عقد قرض عام باي شكل الا بقانون خاص، ويجيز قانون الموازنة السنوي - من خلال تحديد مبلغ القرض وطبيعته ومداه - اصدار سندات لمصلحة الخزانة العامة محل استحقاقها في نفس السنة ولا يجوز اي اصدار اضافي الا بقانون ويحدد شروط واساليب الاصدار بمراسيم تنشر بالجريدة الرسمية).

(٨٢) يُنظر: قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨، إذ نصت (م / ٢٥) من على إن (تراعي عدالة توزيع القروض الدولية التي تقدم للحكومة الاتحادية على اقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الاخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً).

أ.د. سناء محمد / د. عدنان فاضل .....