**الفرع الثاني**

**تسبب المُلحقات بإسقاط قوانين الموازنات في هوة المخالفات الدستورية**

نجم عن وجود المُلحقات في قوانين الموازنات التسبب بوقوع تلك القوانين في شَرك المخالفات الدستورية . ومن أمثلة تلك المخالفات إعمال النصوص الضريبية بأثر رجعي ، وفرض الرسوم بناء على قانون ، والمساس بمبدأ حرية التجارة والصناعة ، وفرض العقوبات المالية خلافا لقاعدة ( لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ) ، وسوف نتناول تينك المخالفات في البيان التالي :

**أولا : إعمال النصوص الضريبية بأثر رجعي**

ذكرنا آنفا أن قوانين الموازنات العامة العراقية عانت من التأخر في إصدارها ونشرها ، إذ غالبا ما كان النشر في الوقائع العراقية بالنسبة لتلك القوانين يتم بعد بدء السنة المالية بيد أن المشرع العراقي اعتاد أن ينص في القوانين المذكورة بأن يسري مفعولها اعتبارا من بداية السنة المالية ، أي بأثر رجعي([[1]](#footnote-1)). ولو كان المشرع العراقي متمسكا بالطابع الموضوعي للموازنة بوصفها برنامجا ماليا يترجم رقميا اهداف الدولة لما أعترت موقفه شائبة أو مثلبة دستورية لكن ذلك لم يتحقق ؛ لأن المشرع تعمد حشو الموازنات بنصوص بعضها أستحدث ضرائب ورسوم جديدة ، وبعضها الآخر أعفى المكلفين من ضرائب ورسوم قائمة ،كما مر بنا سابقا ، وهنا وقع المحظور ، لأن سريان تلك النصوص على الماضي يخالف أحكام الدستور الذي منع صراحة سريان قوانين الضرائب والرسوم بأثر رجعي([[2]](#footnote-2)).

عليه فإن النصوص الواردة في قوانين الموازنات العامة الإتحادية التي تناولت الضرائب والرسوم من حيث فرضها ، أو تعديلها أو الإعفاء منها ، والتي قرر المشرع سريانها على الماضي تعد نصوصا باطلة ، ولو سلمنا جدلا بدستورية المُلحقات من حيث الأصل ، وهذا ما لا نميل إليه لأسباب قدمناها آنفا، فإن البطلان المذكور يلحق النصوص المذكورة بالقدر الذي تجري فيه المخالفة وهو سريانها على الماضي فقط ، أي المدة المحصورة بين بداية السنة المالية ، وتاريخ نشر قانون الموازنة في الجريدة الرسمية .

عموما فإن سريان النصوص المتعلقة بالضريبة والرسوم الواردة في قوانين الموازنات العامة العراقية بأثر رجعي إضافة إلى أنه يُعد مخالفة دستورية بينة ، فإنه يُخالف كذلك مبدأ دستوريا هاما هو مبدأ عدم جواز مصادمة التوقع المشروع للأفراد الذي يُعد أحد صور مبدأ الأمن القانوني ، والمبدأ الأخيرة هو أحد أهم الأسس التي يتكئ عليها بناء الدولة القانونية ، وواحدا من أهم الغايات التي يهدف القانون إلى تحقيقها([[3]](#footnote-3)) . ويقوم مبدأ الأمن القانوني على أساس التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية ، بهدف بث الطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية سواء أكانت هذه العلاقات بين الأفراد بعضهم البعض أم بينهم وبين الدولة ، وسواء أكان أطراف هذه العلاقات من الأشخاص الطبيعية أم الأشخاص المعنوية ، وذلك كي يتسنى لهم التصرف باطمئنان على ضوء القواعد القانونية النافذة وقت قيامهم باعمالهم وترتيب أوضاعهم على هديها دون التعرض لمفاجآت أو تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها هدم توقعاتهم المشروعة ، وتعريض مراكزهم القانونية للخطر ، فمبدأ الأمن القانوني إذا نظرنا إليه من جانب الأفراد فهو الحق في الاعتماد على قدر كاف من الوضوح في القواعد القانونية ، وإذا نظرنا إليه من جانب السلطات العامة فهو الإلتزام بضمان الثبات النسبي والاستقرار للمراكز القانونية

للأفراد وحقوقهم المكتسبة([[4]](#footnote-4) ) . ولا شك في أن إعمال أحكام الضرائب والرسوم المُلحقة بقوانين الموازنات العامة بأثر رجعي يخل بالثقة المشروعة في التعامل سيما إذا تضمنت تلك الأحكام فرض ضرائب جديدة ، أو المغالاة في رفع الأسعار القائمة بما يتجاوز الحدود المنطقية لتوقعات الأفراد ، وهذا ما يُثبط هممهم ، ويؤدي إلى فتور عزيمتهم ، ويفت في عضدهم ، ويحرك في نفوسهم الرغبة بالتمرد وعدم الالتزام الطوعي بالأحكام المفروضة عليهم . وقد تسببت المُلحقات الضريبية الواردة في قوانين الموازنات العرقية بالفعل في احتجاجات شعبية ، ومظاهرات عفوية نذكر منها على سبيل المثل تظاهر عشرات التجار، والمستوردين ، ووكلاء الإخراج الكمركي قرب ميناء أم قصر التجاري يوم الاثنين الموافق (8 ) شباط 2016 بسبب تضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2016 نصوصا فرضت بموجبها ضريبة مبيعات على بضائع مستوردة محددة هي : السيارات بانواعها بنسبة ( 5% )، والتبوغ والسكائر بنسبة ( 100% )، والمشروبات الكحولية بنسبة ( 100% )([[5]](#footnote-5))، مع تفعيل العمل بقانون التعرفة الكمركية المعدل رقم ( 22 ) لسنة 2010([[6]](#footnote-6) ) . علما أن قانون الموازنة العامة المذكور نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 18 / 1 ، ونفذ اعتبارا من 1 / 1 / 2016 ([[7]](#footnote-7)).

مما يجدر ذكره في هذا المقام أن المشرع العراقي لم يكن موفقا في صياغة النصوص القانونية التي أحتوت المُلحقات الضريبية المشار إليها في أعلاه ، فالفقرة ( ب ) من المادة ( 24 ) من قانون الموازنة لسنة 2016 أوجبت العمل بضريبة المبيعات على البضائع المستوردة لحين تفعيل قانون التعرفة الكمركية المعدل رقم ( 22 ) لسنة 2010 بينما الفقرة ( ج ) من المادة ذاتها ألزمت الإدارة بتفعيل العمل بالقانون المذكور ، فوقع المشرع بعيب التعارض في صياغة النصوص القانونية عندما جمع حكمين متناقضين في مادة واحدة .

**ثانيا : فرض الرسوم بناء على قانون**

نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن : ( لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا تجبى ، ولا يعفى منها ، إلا بقانون )([[8]](#footnote-8) ) . وعلى الرغم من صراحة النص المتقدم إلا أن المشرع العادي خالف ما جاء فيه من أحكام عندما ألحق بقانون الموازنة العامة لسنة 2016 نصا خوّل بموجبه الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة ، والمحافظات صلاحية فرض رسوم جديدة أو تعديل الرسوم القائمة بموجب تعليمات يصدرها الوزير المختص ، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظة([[9]](#footnote-9)) .

وقد كرر المشرع في قانون الموازنة العامة لسنة 2017 تخويله الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومجالس المحافظات صلاحية فرض رسوم جديدة ، وتعديل الرسوم النافذة ، وفق ضوابط يصدرها الوزير المختص ، أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة ، أو المحافظ([[10]](#footnote-10)).

وقد استثنى المشرع في القانونين المذكورين من التخويل نوعا من الرسوم أطلق عليه وصف الرسوم السيادية التي عرّفها بأنها : الرسوم المقررة بموجب القوانين الإتحادية النافذة([[11]](#footnote-11)) .

وهذا الإستثناء لا يطهر ، في رأينا ، مسلك العراقي من المخالفة الدستورية ، لأن النص الوارد في الدستور العراقي لا يستثني طائفة معينة من الرسوم ، فجميعها لا تفرض أو تعدل أو يعفى منها إلا بقانون.

**ثالثا : المساس بمبدأ حرية التجارة والصناعة**

تعد حرية التجارة والصناعة من الحريات الاقتصادية الأساسية للأفراد التي اكتسبت أهمية كبيرة ومطردة ابتداء من القرنين الثامن والتاسع عشر([[12]](#footnote-12)) . ويقصد بها حرية الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الدخول إلى النشاطات التجارية التي تختارها ، وحريتها في ممارسة هذه الأنشطة كما تشاء في مناخ اقتصادي تسوده المنافسة الحرة في الأسواق . وبمقتضى هذا المبدأ لا يجوز للدولة المساس بالمنافسة ، فلا يجوز لها ممارسة النشاطات الاقتصادية والتجارية بصورة تفوق أو تحول دون المساواة بين المنافسين أو تؤدي إلى القضاء على القطاع الخاص([[13]](#footnote-13) ) .

وبالرجوع إلى ملحقات الموازنات العامة الاتحادية في العراق نجد أن بعضا منها ضم نصوصا انتقصت من مبدأ حرية التجارة والصناعة من ذلك على سبيل المثل: النص الوارد في المادة ( 36 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2011 . الذي جاء فيه : ( أولا : تلتزم الوزارات الاتحادية ، والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شراء احتياجاتها من منتجات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية ....

ثانيا : تكليف شركات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية بتنفيذ المشاريع للوزارات الاتحادية والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند توفر الإمكانيات لديها استثناء من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، على أن لا تقوم شركات وزارة الصناعة والمعادن الاتحادية بإحالة المشاريع التي ستكلف بها لمقاولين ثانويين ) .

ففي هذا النص تتضح رغبة المشرع بتدوير دولاب العمل في القطاع العام ، وتقديم الدعم للشركات العامة ، بيد أن ذلك قد تم ، كما نعتقد ، على حساب الشركات الخاصة التي أنغلق باب المنافسة ِأمامها تماما بسن هذا النص الذي رجح كفة القطاع العام على القطاع الخاص([[14]](#footnote-14) ) .وهذا ما يتعارض ويتصادم مع توجهات دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي ألزم الدولة بدعم القطاع الخاص ، والسعي لتطوير أعماله ، وحماية مصالحه بما يكفل نموه وازهاره([[15]](#footnote-15))

1. ( 3 ) نذكر هنا على سبيل المثل المادة ( 62 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2018 التي نصت بأن ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وينفذ بدءا من 1 كانون الثاني 2018 ) علما أن القانون نشر في الوقائع بتاريخ 4 / 2 / 2018 . والمادة ( 71 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2019 التي أوجبت أن ينفذ القانون بدءا من 1 كانون الثاني 2019 مع أنه نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 11 / 2 / 2019 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) نصت الفقرة ( تاسعا ) من المادة ( 19 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن : ( ليس للقوانين أثر رجعي ما لم يُنص على خلاف ذلك ، ولا يشمل هذا الإستثناء قوانين الضرائب والرسوم ) . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 2) د . جابر محمد حجي ، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012 ، ص 342 . ينظر كذلك :

   Sylvia Calmes, Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautairté et Français,Revue du notariat , Volume 110 , Number 2 ,September 2008 ,P.289

   منشور على الموقع :تاريخ الزيارة 16 / 2 / 2019

   www.erudit.org [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 1 ) د . جابر محمد حجي ، المصدر السابق ، ص 342 .

   علما أن من الكتاب من يتوسع في تفسير مبدأ الأمن القانوني ويرى بأن المبدأ المذكور لا يتحقق إذا ما شاب القانون النافذ في الدولة الغموض ، وعدم اليقين الذي يترتب عليه فقدان ثقة المواطنين المشروعة بالقوانين وهذا ما يقود بالتالي إلى سوء الفهم والمطالبات القضائية . يُنظر

   Fabien Grech,Le principe de sécurité juridique dans ľ ordre constitutionnel français ,P.3

   منشور على الموقع : تاريخ الزيارة 16 / 4 / 2019

   www.droitconstitutionnel.org [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 2 ) تنظر الفقرة ( ب ) من المادة 24 من قانون الموازنة العامة لسنة 2016 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 3 ) تنظر الفقرة ( ج ) من المادة ( 24 ) من قانون الموازنة العامة لسنة 2016 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 4 ) تنظر المادة ( 54 ) من قانون الموازنة لسنة 2016 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 5 ) تُنظر الفقرة ( أولا ) من المادة ( 28 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 1 ) تُنظر المادة ( 25 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2016 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 2) تُنظر الفقرة ( أ ) من المادة ( 24 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 3 ) تُنظر الفقرة ( أ ) من المادة ( 24 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 4 ) د . ثروت بدوي ، النظم السياسية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، 1960 ، ص 526 . كذلك د .راغب جبريل خميس راغب سلطان ، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة ، الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2011 ، ص 141 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 5 ) عقون عبد العالي ، مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر ، مشروع مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون أعمال مقدمة إلى جامعة محمد خيضر – بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، الموسم الجامعي 2016 / 2017 ص 9 – 10 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 1 ) د . حيدر وهاب عبود ، صياغة الموازنة العامة ، بحث القي في المؤتمر العلمي لكلية القانون في الجامعة المستنصرية المنعقد في 2012 ، ومنشور في مجلة الحقوق الصادرة من الكلية المذكورة ، السنة السادسة ، العدد 18 ، المجلد الرابع ، 2012 ، **ص 148 .** [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 2 ) نصت المادة ( 25 ) من دستور جمهورية العراق النافذ بأن : ( تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده ، وتنويع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص) . [↑](#footnote-ref-15)