

Legislative authorization and its unconstitutionality in the Federal General Budget Law of the Republic of Iraq for the fiscal years (2023_2024_2025) No. (13) of 2023 AD

Yousif Sahib Salman

Ministry of Interior

DOI: <https://doi.org/10.31918/twejer.eli24.01>

Published: 13/10/2024

Abstract

In this research, we discussed the issue of legislative delegation and its unconstitutionality in the Federal General Budget Law No. (13) of 2023 AD, because it is one of the extremely important topics, as the budget is the state's best tool for bringing about change in society, and through it the government implements its program that it pledged and on the basis of which it gained confidence. It is inconceivable that its most important legal articles related to taxes, fees, and money transfer involve constitutional violations.

After the Constitution stipulated the legitimacy of the aforementioned topics, Parliament referred them to the government to regulate them through administrative decisions, despite their connection to the rights and private property of individuals guaranteed by the Constitution, and charged the legislative authority with ensuring their protection, which undermines society's confidence in public bodies' respect for the Constitution. At the end of the research, we tried to develop a number of solutions to these problems in accordance with the constitution and the law.

Keywords: *legislative delegation, general budget law, unconstitutionality.*

التفويض التشريعي وعدم دستوريته في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023_2024_2025) رقم (13) لسنة 2023م.

م.م. يوسف صاحب سلمان البديري.

ماجستير في القانون العام من كلية القانون_ جامعة بغداد.

مكان العمل: وزارة الداخلية.

الايمل: yousif1980.s1980@gamil.com

ملخص البحث:

تناولنا في هذا البحث موضوع التفويض التشريعي وعدم دستوريته في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م, لأنه من المواضيع بالغة الأهمية, فالموازنة افضل ادوات الدولة لأحداث تغيير في المجتمع ومن خلالها تنفذ الحكومة برنامجها الذي تعهدت به ونالت الثقة على اساسه, فمن غير المتصور أن تكون أهم موادها القانونية والمتعلقة بالضرائب والرسوم ومناقلة الاعتمادات المالية, منطوية على مخالفات دستورية.

فبعد أن اشترط الدستور قانونية الموضوعات المذكورة, أحال البرلمان ذلك للحكومة لتنظيمها بقرارات ادارية, رغم تعلقها بحقوق وملكية الافراد الخاصة التي ضمنها الدستور وكلف السلطة التشريعية بالسهر على حمايتها, مما يقوض ثقة المجتمع باحترام الهيئات العامة للدستور. وقد حاولنا في نهاية البحث وضع عدد من الحلول لتلك الاشكاليات وبما ينسجم مع الدستور والقانون.

الكلمات المفتاحية: التفويض التشريعي, قانون الموازنة العامة, عدم الدستورية.

1 . المقدمة

ان التفويض التشريعي هو احد أوجه ممارسة السلطة التنفيذية للعملية التشريعية التي هي من صلب عمل البرلمان وأحد اختصاصاته الاصلية, حيث تلجئ اليه بعض الانظمة القانونية للتخفيف عن كاهل المؤسسات الدستورية لاسيما السلطة التنفيذية, لما يحققه من مرونة كبيرة في العمل القانوني والاداري, ويضمن قيامها بنشاطاتها وتنفيذ واجباتها بكفاءة ويسر, ويمنحها قابلية اكثر على التصدي للأحداث التي قد تواجهها. ولما كانت كافة سلطات الدولة مقيدة بأحكام الدستور من حيث النشأة والاختصاصات, اصبح لازماً ان يكون هناك نص دستوري يبيح اللجوء لهذا المبدأ أو على اقل تقدير لا يحظره والا قضي بالبطلان لعدم دستوريته.

مشكلة البحث: تثير دراستنا عدد من الاشكاليات منها:

ما هو التفويض التشريعي, وما هي شروطه؟

بحث تنظيمه الدستوري في الدساتير العراقية والمقارنة.

كيف استغلت بعض الانظمة القانونية المقارنة عدم وجود نص دستوري يجيز أو يحظر التفويض

التشريعي للجوء اليه كلما دعت الحاجة؟

هل لجأ البرلمان العراقي لهذا المبدأ في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية

(2023_2024_2025) رقم (13) لسنة 2023م وما سنده في ذلك؟

كيف خالف المشرع العراقي احكام الدستور في موضوع التفويض التشريعي, وما هي أوجه عدم

الدستورية في قانون الموازنة المذكور؟

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى التعريف بالتفويض التشريعي بشكل عام وفي الجوانب المالية بشكل خاص, مسلطاً الضوء على أهمها, وهو التفويض في فرض الضرائب والرسوم والمناقلة بين ابواب وفصول الموازنة, والجواز أو المخالفة الدستورية في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (2023_2024_2025) رقم (13) لسنة 2023م, محدداً تلك المخالفات واسباب عدم دستوريته. من جانب اخر نهدف إلى إثارة وتشجيع روح البحث القانوني في قانون الموازنة لأهميته الكبيرة وتعلقه بكافة جوانب الحياة فهو اداة السلطة لأحداث التغيرات في المجتمع, لاسيما البحث في المخالفات المستمرة من كونها سبباً في العديد من الطعون التي تقدمت بها الحكومة للمحكمة الاتحادية والتي انتهت بعضها بإصدار احكام بعدم الدستورية.

أهمية البحث: تتمثل أهمية هذا البحث في ابراز مخالفة البرلمان في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (2023_2024_2025) رقم (13) لسنة 2023م للنصوص الدستورية التي أوجبت عدم تفويض الاختصاص التشريعي وجعله حكراً للسلطة التشريعية, واقتراح الحلول للإشكاليات

المذكورة من وجهة نظر الباحث. وتظهر الأهمية أيضاً من ان الموازنات السابقة كانت لعام واحدة وغالبا ما تصدر في منتصف السنة مما لا يدع أهمية أو مجال لبحثها والطعن بدستوريتها لقرب انتهاء سريانها، ام الموازنة الحالية فهي لثلاث سنوات مالية مما يعطي فرصة اكبر للمراجعة والدراسة، واطهار مواطن الضعف وابرار مكامن القوة.

منهجية البحث: يعتمد بحثنا على المنهج الوصفي التحليلي المقارن مع تركيزه على الجانب الوطني في المخالفات الدستورية وابرارها بشكل مفصل من حيث تحديد النص الدستوري والنص القانوني الذي خالفه ومقارنة ذلك مع بعض الانظمة القانونية الأخرى كلما دعت الحاجة.

خطة البحث: لغرض الاحاطة بالموضوع قدر المستطاع حاولنا تغطية أهم الجوانب التي يمكن من خلالها توضيح المخالفات الدستورية في التفويض التشريعي والتي وردت في القانون المذكور، متجنبين الاطالة أو الدخول في تفاصيل التعليمات أو الضوابط التي صدرت عن وزارة المالية كونها قرارات ادارية لا يمكن بحثها دستوريا وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية. فتم تقسيم البحث إلى ثلاثة مطالب كان الأول لماهية التفويض التشريعي، اما المطلب الثاني فكان لتنظيمه الدستوري في العراق وفرنسا ومصر، والمطلب الثالث لبحث أوجه عدم الدستورية التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م في فرض الضرائب والرسوم والمناقلة بين ابواب وفصول الموازنة، لنختم بجملة من النتائج والتوصيات والحلول القانونية المقترحة لمعالجة الاشكاليات التي اثارها البحث.

2. ماهية التفويض التشريعي

إن فكرة التفويض التشريعي بالمعنى التقليدي هي فكرة قديمة تعود إلى الحضارات البشرية الأولى، فقد عرفت حضارة وادي الرافدين وتحديدًا السلالة البابلية الأولى في عهد الملك (حمورابي)، الذي ذكر في صدر مسلته ان الآلهة العظام قد فوضوا الامر إلى الاله مردوخ (اله مدينة بابل)، ثم دعت هذه الآلهة العظام الاله مردوخ لنشر الاسلام والعدل في مدينة بابل (سليمان 1977م: ص222)، اما التفويض التشريعي بالمعنى الحديث، فهو ليس بالمبدأ الجديد وانما عرفتة واخذت به العديد من دول العالم سواء تم النص عليه في دساتيرها ام لم يتم ذلك، كونه اصبح حاجة ومطلب لا بد منه مما اضطرت العديد من الدول للأخذ به حتى مع عدم وجود نص دستوري.

1.2. مفهوم التفويض التشريعي

بغية الاحاطة بمفهوم التفويض التشريعي لابد من الوقوف على معناه وأهمته وتمييزه عما يشابهه وهو اللوائح التنفيذية التي تصدر عن الحكومة، وكما يأتي:

أولاً: معنى التفويض التشريعي

في البداية لابد من الوقوف على معنى التفويض التشريعي من الناحية اللغوية والاصطلاحية، لمعرفة المقصود به ودلالته قبل بحثه بشكل أوسع. ففي اللغة يأتي مفهوم التفويض من فوض: "فوض، يفوض، تفويضاً، ومفوض الية الامر: صيرة الية وجعلة الحاكم فيه" (ابن منظور، 2009م: ص144)، "فوض فلاناً في الامر: انابة، وكلة، اقامة مقامة، فوض الامر اليه: وكلة به وجعل له حرية التصرف به، وفوضة: ردة وسلمة اليه" (البستاني، 1983م: ص750)، اما كلمة التشريعي فتأتي من "شرع- يشرع- تشريعاً: اي سنه، والشرعية هي ما شرع الله لعباده من الدين" (الجوهري، 2008م: ص543)، "وشرع صيغة مبالغة من شرع. وشرع البيت، دفعه. وشرع الطريق، مده ومهده. وشرع السفينة، جعل بها شراع. واشترع الشريعة، سنّها واتبعها. ويقال اشترع شريعة فلان اي اتبع نهجه، والشرعية سن القوانين" (مصطفى ؛ اخرون، 1972م: ص479)، والياء للنسب.

أما من الناحية الاصطلاحية، فيراد بالتفويض بشكل عام "هو أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة بعض اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك" (عبد الهادي، 1979م: ص52).

ويعرف التفويض التشريعي بأنه "قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استناداً لنص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استناداً لقانون التفويض خصائص وقوة العمل التشريعي بعد اقرارها من قبل البرلمان" (المدرس، 2000م: ص37).

ويعرف أيضاً بأنه "المشاركة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال التشريعي، ولكن يشترط لسلامته من الناحية القانونية ضرورة وجود نص دستوري من شأنه ان يسمح للبرلمان بتفويض جانب من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية ليتسنى للأخيرة ممارسة ذلك التفويض" (ابو سمهدانه، 2014م: ص90).

ويرى الباحث بأن أفضل تعريف للتفويض التشريعي والذي جمع كل شروطه وعناصره هو تعريفه بأنه "تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، بموجب قانون يسمى قانون التفويض، لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون، مما يترتب عليه ان يكون شكل التفويض كتابية لا شفاهة وحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود

التي بينها قانون التفويض واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي" (عبد السلام, 1966م: ص36).

ثانياً: أهمية التفويض التشريعي

يرى الفقه أن أهمية التفويض التشريعي تعود لعدد من الاعتبارات التي أملت وجوده في الأصل, ففي الفترات التي تعقب الحروب يمتد الدمار والفوضى لأغلب نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية, فيصبح معالجتها والحد من آثارها غير ممكن بالوسائل العادية, ولغرض تجاوز ببطء وتعقيد مراحل العمل التشريعي وما قد تمارسه الكتل النيابية والأحزاب السياسية من محاولة الاسترضاء للناخبين, تُمنح الحكومة حق ممارسة العمل التشريعي ضمن شروط ومحددات وضوابط كونها الاعرف بحاجات الافراد ووسائل اشباعها (الكواري, 2008م: ص104).

بالإضافة إلى ذلك قد تكون هنالك اعتبارات واقعية و منطقية حسب تقدير البرلمان تدفعه إلى اللجوء للتفويض التشريعي من أهمها الرغبة في احاطة التشريع بسرية تامة كتعلقه مثلاً بتسليح الجيش أو الموقف المالي الحرج للدولة (ابوبليمة, 2015م: ص34).

كما ويعتبر التفويض التشريعي احد أهم الوسائل التي تلجئ اليها الدولة لمواجهة الظروف الاستثنائية كالكوارث الطبيعية والحروب والاضطرابات الداخلية بعيداً عن بطء وتأخر الاجراءات التشريعية إذا تمت وفقاً للإلية المرسومة في سن القوانين من قبل البرلمان (حجاب, 2011م: ص41). وقد يتطلب تشريع قانون معين يعالج مواضيع فنية معقدة وجود خبرات ودراية كبيرة في هذه الجوانب الامر الذي قد لا يتوافر لدى السلطة التشريعية (سليم, 2010م: ص241).

ثالثاً: تمييز اللوائح التفويضية عن اللوائح التنفيذية (الانظمة والتعليمات).

في البداية وقبل الحديث عن اللوائح التنفيذية لابد من تعريف اللوائح التفويضية حتى يسهل تمييزها عن غيرها فهي "لوائح لها قوة القانون ، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وهذه اللوائح التي لها قوة القانون تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبته, فهي نزول من السلطة التشريعية عن بعض اختصاصها للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات بشكل لا يتفق ومبدأ فصل السلطات" (الطمأوي, 1991م: ص472). اما اللوائح التنفيذية (الانظمة والتعليمات) فتعرف بأنها "القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة تنطبق على عدد من الاشخاص غير محددين بذواتهم" (علاوي, 1991م: ص152).

فاللوائح التنفيذية هي تشريع فرعي يأتي بعد الدستور والقانون وفقاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية, تصدر عن الحكومة وتظم قواعد تفصيلية لازمة لتنفيذ القانون دون تعديل أو حذف أو

إضافة أحكام جديدة, فهي من المعيار الشكلي قرارات إدارية كونها تصدر عن السلطة التنفيذية التي لا تعتبر أصلاً مختصة بالتشريع وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات, أما من المعيار الموضوعي تعتبر عمل تشريعي كونها (كما تقدم) تنظم قواعد عامة ومجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد تخفيفاً من حدة المبدأ المذكور وخلقاً لنوع من التعاون بين الهيئات الدستورية (مغير, 1980م: ص114).

وقد عالج الدستور العراقي لعام 2005م إصدار اللوائح التنفيذية في المادة (80/ثلاثاً) دون اللوائح التفويضية, حيث بين أن من صلاحيات الحكومة "إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين" ولم يرد أي نص بشأن أي نوع آخر من اللوائح غير التنفيذية (التعليمات والأنظمة), فالمطلع على القوانين يلاحظ ورود نص غالباً ما يكون في المواد الأخيرة بمنح الوزير المختص صلاحية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ القانون أو بعض موادها⁽ⁱ⁾. وقد يمنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ القانون⁽ⁱⁱ⁾. وقد أكدت القضاء الاختصاص الأصلي للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية فبين أن "النص في القانون على صدور اللائحة بقرار من رئيس الجمهورية, لا يعتبر تفويضاً لرئيس الجمهورية بإصدار اللائحة, وإنما هو تقرير لحق مخول له بمقتضى الدستور"⁽ⁱⁱⁱ⁾.

فاللوائح التفويضية تختلف بذلك عن اللوائح التنفيذية من أن الأخيرة هي اختصاص دستوري أصيل للحكومة أما التفويضية فهي من اختصاص البرلمان وكان من المفترض أن ينظمها بقانون يصدر عنه لكنه تنازل عن ذلك وفق شروط دستورية معينة. كما أن اللوائح التنفيذية لا تصدر بشكل مستقل عن القانون بل تأتي تنفيذاً له دون أي تعديل أو تعطيل أو إلغاء في أحكامه, أما التفويضية فتأتي بناءً على قانون التفويض لكنها لا تعتبر من اللوائح التنفيذية حيث تنظم موضوعات محددة وردت فيه ووفق ما تضمن من شروط ولها إيجاد حكم قانوني جديد أو تعديل الأحكام القانونية القائمة, وأخيراً فإن اللوائح التنفيذية لا يتم عرضها على البرلمان لإقرارها عكس التفويضية التي يجب أن تعرض عليه لتصديقها وفقاً لما يتضمن قانون التفويض من شروط.

2.2. شروط التفويض التشريعي

إن نظرية التفويض التشريعي كان لها أثر واضح في دساتير الدول التي أخذت بها من حيث عدم ترك الأمر للبرلمان لتفويض اختصاصاته التشريعية بالكيفية التي تراها, بل وضعت شروطاً تحكم هذه عملية, ولا بد من الالتزام بها وبما يتفق مع المصلحة العامة, حتى نكون بمنأى عن عدم الدستورية.

أولاً: انعقاد البرلمان

يرى بعض أهل الفقه أنه من أهم الشروط وهو ما يميز اللوائح التفويضية عن باقي اللوائح التي تصدرها الحكومة لممارسة وظائف تشريعية في ظل الظروف الاستثنائية أو الضرورة، وهذا لا يعني استمرار البرلمان بالانعقاد طوال مدة التفويض (الوكيل، بلا سنة نشر: ص 138).

الامر الذي يثير تساؤل مهم ماذا لو تم حل البرلمان أو انتهت دورته التشريعية هل يستمر التفويض ام يعتبر منتهي بحكم غياب البرلمان الذي منحه الاساس القانوني؟ وقد اختلف الفقهاء في الاجابة إلى رأيين، ذهب الأول: إلى ان ذلك لا يؤثر على الاختصاصات التفويضية للسلطة التنفيذية مادام ان مدة التفويض لم تنتهي بعد وان قانون التفويض لم يتم الغاءه بقانون اخر (الجمل، 1974م: ص 177). في حين أن الرأي الثاني: قال بزوال السلطات التشريعية الاستثنائية الممنوحة للحكومة بغياب البرلمان سواء كان ذلك لحله ام لانتهاء دورته التشريعية وسواء نص الدستور على ذلك ام لم ينص (الطمأوي، 1974م: ص 54).

ويستند اصحاب الرأي الأخير إلى تشبيه التفويض التشريعي بعقد الوكالة والتي يكون اشخاصها محل اعتبار وتنتهي بموت أحد اطرافها، كما إن القرارات التفويضية يجب أن تعرض على البرلمان مما يستحيل ذلك في حالة حله أو انتهاء دورة التشريعية (عبد السلام، 1966م: ص 223؛ الحلو، 1944: ص 553).

ويؤيد الباحث الرأي الاخير لما تقدم كما ان البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي الاصيل، والحكومة تمارسه على سبيل الاستثناء، وبالتالي من غير المقبول ان يمارس هذا الاختصاص جهة الاستثناء بغياب الاصيل، لاحتمال تجاوز حدود ذلك التفويض أو استخدامه استخداما لا يتفق مع الغرض من محنه دون وجود الرقيب.

ثانياً: الضرورة

يرى الفقه أن لإضفاء المشروعية على هذه النظرية أن تكون هنالك ضرورة تدفع البرلمان لتفويض جانب من اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية (اللساوي، 2007م: ص 82). مع وجود حاجة فعلية ملحة لذلك (عصفور، بلا سنة نشر: ص 137). وهذا مأخذ به الدستور المصري لعام 1971م في المادة (108) منه، في حين لم يرد نص مماثل في الدستور الفرنسي لعام 1958م، فيستوي طلب التفويض في الامور العادية أو الاستثنائية^(iv).

وأمام ذلك انتقد الفقه الفرنسي عدم اشتراط المشرع الدستوري وجود حالة الضرورة كشرط للتفويض التشريعي مما جعله اسلوبا عاديا لمباشرة السلطة التشريعية (p215: 1977، Leclercq) و 215. في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى ان روح نص المادة (38) من الدستور

الفرنسي يستلزم للجوء إلى هذا الأسلوب وجود صعوبات أو ازمات خطيرة تمنع الحكومة من تنفيذ برنامجها ويصعب التغلب عليها بواسطة البرلمان, نظرا لبطء الاجراءات التشريعية المعتمدة من قبله وتأخرها أو لعدم التوصل إلى اغلبيه برلمانية لأسباب سياسية (Duverger, 1973:P246) .

ومع ذلك عند المرور على القوانين التفويضية التي صدرت في فرنسا مثلا نلاحظ أنها في الاغلب الأعم صدرت للضرورة وليس في الظروف الاعتيادية, ففي الشأن المالي حصلت الحكومة على تفويض لمعالجة انخفاض قيمة الفرنك الفرنسي بشكل حاد(حافظ, 1956م: ص135). وأيضاً لمواجهة الازمات المالية التي تعرضت لها بعد الحرب العالمية الأولى أو لمواجهة حاجة البلد للمال اثناء الحرب (مرسي, 1995م: ص470؛ عبد القادر, 1985م: ص421).

ثالثاً: تحديد مدة التفويض وموضوعاته

إن من غير المتصور ان يبقى التفويض مؤبداً أو ان يكون لمدة غير محددة, فصفة التأبيد تعني تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها الاصلي للحكومة بشكل نهائي, وهذا الامر لا ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات ومتبنيات الدساتير الحديثة, فالتفويض التشريعي هو تخويل للسلطة التنفيذية لممارسة اختصاصات تشريعية بشكل مؤقت ولحين انتهاء فترة التفويض (د. عبد السلام, 1966م: ص221). من جانب اخر يتم تحديد مدة التفويض من خلال تعيين مدة زمنية لهذا التفويض لا يجوز تجاوزها (كالسنة مثلا), أو ان يربط ذلك بتحقيق واقعة معينة مؤكدة الحصول وغير معلومة التاريخ كان تحدد بزوال الضرف الاستثنائي الذي دعا للتفويض (الحرب مثلا). أو قد يكون من خلال جمع الطريقتين معا بحيث ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة أو تحقق واقعة معينة ايهما اقرب (عبد السلام, 1966م: ص196). ويرى الباحث ان هنالك اسلوبا اخر لم يدرج على ذكره الفقه يتمثل بربط فترة التفويض بمدة سريان قانون الموازنة, ومن ذلك المادة (19) من قانون الموازنة العامة للعراق لعام 2021م والتي منحت وزارات الدولة تفويض بفرض وتعديل الرسوم باستثناء السيادية منها وفق ضوابط تصدر عن الوزير أو المحافظ, حيث يضل هذا التفويض ساري خلال فترة سريان قانون الموازنة المذكور وينتهي بانتهائها.

بالإضافة إلى ذلك لا يمكن ان يكون التفويض شاملا ومطلقا لجميع الموضوعات التشريعية فلا بد ان يحدد في قانون التفويض وبشكل دقيق ما تاذن فيه السلطة التشريعية للحكومة ان تعالجه وتنظمه بقرارات, كما لا يجوز للحكومة ان تخرج عن الاطار المحدد لها في قانون التفويض وان تمارس عملها في نطاقه (البدرى, 1997م: ص515), ومن ذلك المادة (32/أ) من الدستور البحريني لعام 2022م, والتي بينت بأنه "يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات, ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه".

رابعاً: صدور قانون من البرلمان بناء على طلب الحكومة

إن البرلمان لا يتنازل عن أعمال تدخل في اختصاصه من تلقاء نفسه, وانما يكون ذلك بطلب من السلطة التنفيذية بناءً على اسباب تبرره (ابو زيد, دون سنة نشر: ص23). وهذا ما أخذ به الدستور الفرنسي لعام 1958م في المادة (38) منه, حيث بين ان للحكومة "ان تطلب من البرلمان الترخيص لها", فاللجوء إلى هذا الأسلوب من عدمه هو امر متروك للحكومة اي انها صاحبة المبادرة متى ما رأت ان ذلك لازم لتحقيق برنامجها الحكومي كونها هي المسؤولة عن تنفيذه وفقاً للمادة (20) من الدستور. هذا في حالة ان حدد الدستور جهة بذاتها لتقديم الطلب, لكن من هي الجهة التي تقدم طلب للبرلمان في حالة عدم تسميتها في الدستور, كما في دستور مصر لعام 1971م, حيث اجاب الفقه بسريان القواعد العامة في اقتراح القوانين باعتبار ان التفويض التشريعي يصدر بقانون من البرلمان, فيكون لرئيس الجمهورية أو لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق طلب التفويض في المثال المذكور. فيصدر بذلك قانون يسمى قانون التفويض الذي يتضمن شروط ومحددات التفويض التشريعي سواء كانت تلك الشروط تتعلق بمدة أو موضوع التفويض أو اي قيود أخرى يراها المشرع لازمة, وذلك لا يتحقق الا من خلال قانون مكتوب استكمل شروط اصداره القانونية كافة (عبد الهادي, 1982م: ص135).

خامساً: وجود الاساس الدستوري

إن الرأي الراجح فقها وقضاءً عدم جواز الاخذ بالتفويض التشريعي إلا بوجود نص دستوري صريح يجيز ذلك, فمع عدم وجود هذا النص لا يمكن ممارسة التفويض وان تحققت اسبابه (عبد الله, 1991م: ص195). ومع ذلك (كما سنلاحظ لاحقاً) قام البرلمان في الدول المقارنة بإصدار قوانين تفويض رغم عدم وجود النص الدستوري الذي يؤسس لذلك في موضوعات تعتبر من صلب اختصاصاته التشريعية, ويرى الباحث ان هذه العملية وان فقدت الاساس الدستوري لكن بالإمكان ايجاد تبرير لها بالاستناد إلى الحاجة الملحة وان الاصل هو الاباحة أو مقتضيات العمل الحكومي لا سيما عندما يتعلق الامر بالموازنة العامة أو المصروفات الحكومية التي تعد امراً لا بد منه لتنفيذ البرنامج الحكومي والاستمرار بالإنفاق اللازم لعمل وتسيير المرافق العامة, لكن لا يمكن تبريره في أي حال من الاحوال إذا وجد نص دستوري يحضر ذلك التفويض أو ينص على جعل موضوعاته تشريعية أي لا تنظم الا بقانون ومع ذلك يلجئ البرلمان إلى تفويضها, فهل بالإمكان ذلك؟

سادساً: استشارة مجلس الدولة

تذهب العديد من الدساتير التي اخذت بالتفويض التشريعي إلى اشتراط عرض اللوائح التفويضية على جهة ثالثة وهي مجلس الدولة كشرط لنفاذها (Jeanneau, 1981: p262). مثل

المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958م، ومن هو معروف ان رأي مجلس الدولة هو ذو صفة استشارية وليست ملزمة لكن في الموضوع محل البحث فإن الرجوع إلى مجلس الدولة واجب، لاشرطه دستوريا لان هنالك جهة تمارس وظيفة هي غير مختصة بها، لكن الضرورة املت ذلك. من جانب اخر فإن يجب على السلطة التنفيذية عند طلب التفويض ان تضمنه كل ما تريد تحقيقه قبل ان تقوم بعرضه على مجلس الدولة، وعند وجود رغبة لديها في تعديل الطلب بعد ان تمت موافقة مجلس الدولة يجب ان تعيد استشارة المجلس المذكور مرة أخرى، أي ان الحكومة يجب ان تلتزم بالطلب الأول الذي وافق عليه مجلس الدولة والا يجب ان تعيد الاستشارة في كل تعديل (Gasnier, 1998, P1154).

ويرى الفقه ان هذا الشرط متحقق حتى بالنسبة للدساتير التي لم تنص عليه بشكل صريح مثل الدستور المصري لعام 1971م، لكون قانون مجلس الدولة يشترط عرض اللوائح التي تصدر عن الحكومة ومشروعات القوانين عليه لتدقيقها وابداء الرأي بشأنها من الناحية التشريعية(جمال الدين، 1982م: ص269).

3. التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي

إن التفويض التشريعي ليس بالمبدأ الجديد وانما عرفته واخذت به العديد من الانظمة القانونية سواء تم النص عليه في دساتيرها ام لم يتم ذلك، ومنها الولايات المتحدة الامريكية، فرنسا، بلجيكا، مصر، اما المشرع العراقي فقد اخذ منحى مختلف كما سنلاحظ .

1.3. موقف المشرع الدستوري الفرنسي من التفويض التشريعي

تميزت الفترة الزمنية السابقة على دستور الجمهورية الخامسة والتي بدأت من قيام الثورة الفرنسية في عام 1789م بصدر العديد من القوانين التفويضية والتي استطاعت من خلالها السلطة التنفيذية اصدار مراسيم لها قوة القانون خاصة عندما تدعو الحاجة إلى ذلك في ايام الحروب والازمات الاقتصادية التي مرت بها في احقاب مختلفة، حتى اصبح من المعتاد اللجوء للتشريعي، كونه يمثل ظاهرة واسعة التطبيق في تلك الفترة (فهيم، 1980: ص242).

وهذا الامر لم يقتصر على ما عد من اختصاصات الحكومة وفق تلك الدساتير، وانما تعداها للموضوعات التي تدخل في صلب اختصاص السلطة التشريعية، فصدرت في عهد نابليون الأول وفي عهد لويس نابليون مراسيم لها قوة القانون في مجالات محجوزة للقانون كان من المفروض ان تنظم بقانون من قبل السلطة التشريعية وليس بمراسيم حكومية (Lavroff, 1999: p212). هذا الامر دفع الفقهاء والعديد من أعضاء البرلمان إلى المناداة بإيقاف التفويض التشريعي، والدعوى لعدم قيامه بتفويض اختصاصاته التشريعية في المسائل التي تدخل في صلب اختصاصه، خصوصا ما

أوجب الدستور ان تنظم وتعالج بقانون, وبهذا يقول عضو البرلمان الفرنسي "Bancour Paul" اثناء اجتماع المجلس المذكور عام 1924م "ان السلطة التشريعية هي ليست حقا لنا يمكننا التصرف فيها الا إذا عدل القانون نفسه" (Gicquel , 1987: p782).

حيث لم يكن هنالك اي سند دستوري للتفويض التشريعي في تلك الموضوعات, وانما السند الوحيد هو العرف ووجود حالة من الثبات والاستقرار لهذه الممارسة عبر فترة زمنية طويلة (عبد السلام, 1966م: ص146). لا بل ان التفويض التشريعي استمر حتى مع وجود نص المادة (13) من دستور 1946م والذي منعه بصورة باتة وجازمة (Ferriere, 1947 : p889). بعد ان اصبح لا يمكن الاستغناء عنه في العديد من الموضوعات, فصدر خلال فترة نفاذ الدستور المذكور ما يقارب (32) قانون تفويضي, وكان ذلك على اساس التوسع في السلطة اللائحية للحكومة (عبد السلام, 1966م, ص147). مما عدة بعض الفقه امر خطير جدا كون الحكومة اصدرت تشريعات في مواضيع محجوزة للقانون والتي لا يجوز التفويض فيها والمحظور اصلا بحكم الدستور (Vedel, 1949 : p500).

وما يهمننا هنا القول بأن خلال هذه الفترة التي سبقت دستور الجمهورية الخامسة صدرت العديد من القوانين التفويضية في المسائل المالية والجمركية لغرض معالجة أو الوقوف بوجه الازمات الاقتصادية التي كانت تمر بها فرنسا حينئذ.

أما الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958م فقد أخذ بالتفويض التشريعي بشكل صريح من خلال المادة (38) منه, حيث أصبحت السلطة التنفيذية تتمتع بسلطات تشريعية واسعة دستوريا وعلى أرض الواقع من خلال اللوائح التي تصدرها والتي لها قوة القانون^(v). لكن هذا لا يعني أن الحكومة حلت محل البرلمان في تشريع القوانين لاسيما الموضوعات التي نص الدستور على انها محجوزة للقانون "المجال المحتجز للقانون" إذ يبقى البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل فيها "فيجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان تفويضاً لمدة محددة لاتخاذ الإجراءات بموجب لوائح تفويضية في مواضيع تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها, وتصدر هذه اللوائح من مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة وتدخل حيز التنفيذ فور نشرها".

أما قانون الموازنة وكيفية صدوره فقد نظمته المادة (47) من دستور عام 1958م ولم يتركه المشرع للنص العام كباقي القوانين حرصا منه على تمكين الحكومة من تنفيذ برنامجها والايفاء بالتزاماتها المالية, فبينت المادة المذكورة أن الاصل هو خضوع مشروع قانون الموازنة لذات الاسلوب المتبع دستوريا في تشريع القوانين, وفي حالة لم تتمكن الجمعية الوطنية من تمرير القانون خلال أربعين يوما, يتم إحالته إلى مجلس الشيوخ الذي يتوجب عليه إقراره خلال خمسة عشر يوما

وتطبيق أحكام المادة (45) من الدستور بشأنه، وفي حال فشل البرلمان في التوصل لقرار خلال سبعين يوماً يجوز أن توضع أحكام المشروع الذي تم تقديمه قيد التنفيذ من خلال مرسوم^(vi).

ويرى الباحث أن منح الحكومة صلاحية إصدار مرسوم بمشرع قانون الموازنة وتنفيذه لا يعتبر تفويض تشريعي من الناحية القانونية وإن رتب نفس آثاره والسبب أن التفويض التشريعي يجب أن يصدر بقانون من البرلمان يفوض بموجبه اختصاصاته للحكومة بناء على طلب من الأخيرة.

أما في حال لم تقم الحكومة برفع مشروع قانون الموازنة للبرلمان في الوقت المطلوب وبما يسمح بإصداره قبل بداية السنة المالية، فعليها أن تطلب من البرلمان أن يفوضها وبصفة مستعجلة لتحصيل الضرائب، كما يمكن عن طريق القانون إتاحة الاعتمادات الضرورية لتلبية التزامات الحكومة المالية أي يقوم البرلمان بإصدار قانون تفوضي يفوض الحكومة من خلاله إصدار مراسيم بقوة القانون لغرض تحصيل الضرائب وتمويل الانفاق الحكومي اللازم لتنفيذ برامجها، بناء على طلب من الحكومة بعد أن يتعذر عليها رفع مشروع قانون الموازنة خلال المدة المطلوبة.

ويرى الباحث أن هناك فرقا بين الحالتين: الأولى: التي نص الدستور فيها على اعتماد مشروع قانون الموازنة بعد أن تعذر تمريره من البرلمان، والحالة الثانية: وجوب إصدار قانون تفوضي عند تأخر الحكومة في تقديم مشروع قانون الموازنة، هو اطلاع البرلمان على المشروع، فالحالة الأولى يطلع البرلمان من خلال دراسة المشروع وكذلك من خلال مناقشته في مجلسيه بواسطة اللجنة المشتركة، أما الحالة الثانية يطلع عليه البرلمان من خلال دراسته قبل إصدار القانون التفوضي بشأنه.

وهنا تجدر الإشارة إلى المادة (3/49) من الدستور الفرنسي والتي تسمح للسلطة التنفيذية بتمرير القانون متجاوزة البرلمان، مما جعل الحكومات الفرنسية تلجئ إليها لتمرير قوانين الموازنة لاسيما عندما يفقد الرئيس أغلبيته البرلمانية بسبب فوز معارضييه في الانتخابات التشريعية، مما يجعلها ملاذها الوحيد وتديرها الاستثنائي واعتراف صريح بضعفها أمام البرلمان، وقد استعملت هذه المادة ما يقارب (88) مرة خلال فترة الجمهورية الخامسة لتمرير قوانين مختلفة، مما جعل بعض الفقه يعتبرها اجراء تسلطي يسيء للديمقراطية حيث يسمح للسلطة التنفيذية بتمرير مشروع القانون بالقوة، وهناك دعوات كثيرة لتعديلها أو إلغاؤها، وبما يتوافق مع الانظمة القانونية الأوروبية.

2.3. موقف المشرع الدستوري المصري من التفويض التشريعي

لم تتضمن الدساتير المصرية الأولى مثل دستور 1923م ودستور 1930م أي إشارة لمبدأ التفويض التشريعي، لكن الواقع العملي يشير إلى حصول الحكومة على تفويض تشريعي من البرلمان في عدة مناسبات لغرض تنظيم موضوعات مختلفة لم يكن بالإمكان تنظيمها إلا من خلال التشريع

(فرج, 1995م: ص484). ومن ذلك القانون المتعلق بالتعريف الجمركية رقم 2 لسنة 1930م, مما ولد حالة من الثبات والاستقرار وانشئ (نسبياً) عرف دستوري بهذا الاتجاه, لكن الامر لم يكن ليصل إلى مستوى الظاهرة المتواترة التي لاحظناها في التشريع الفرنسي, ولعل ذلك يرجع إلى ان الحكومات المصرية المختلفة كانت تصل إلى نفس نتيجة التفويض التشريعي بواسطة قانون الاحكام العرفية النافذ في حينها رقم (15) لسنة 1923م ومراسيم الضرورة التي تصدرها كلما دعت الحاجة إلى ذلك (الطماوي, 1961م: ص448).

وجمع الحكومة المصرية في فترات مختلفة للسلطتين التشريعية والتنفيذية في ان واحد, بسبب تعطل الحياة البرلمانية نتيجة ما شهده الشارع من اضطرابات لاسيما في الثلاثينيات والفترات التي سبقت قيام الثورة المصرية عام 1952م (عبد القادر, 1985م: ص453).

لكن حالة الثبات والاستقرار في اللجوء للتفويض التشريعي لا تعني باي حال من الاحوال ان كافة طلبات الحكومة بهذا الشأن مجابهة, حيث رفض البرلمان منحها تفويض متى ما رأى انها تطلبه في موضوع يتعلق بأهم أو اخطر اختصاصات البرلمان, أو انها تطلبه لتمارسه اثناء غيبة البرلمان, ومن ذلك رفض البرلمان منحها تفويض بإصدار قرارات لها قوة القانون في مجالات تتعلق بفرض ضرائب جديدة أو رفع سعر القائم منها (عثمان, 1956م: ص205).

ومع ذلك فإن حالة الثبات والاستقرار المذكورة مهدت للنص على التفويض التشريعي في دستور 1956م بشكل صريح حيث اجاز الدستور "لرئيس الدولة في الاحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الامة ان يصدر قرارات لها قوة القانون وان يكون لمدة محددة وان يحدد موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها". وكذلك دستور عام 1964م. ودستور 1971 حيث نص وبشكل صريح على التفويض التشريعي من خلال منح "رئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه اصدار قرارات لها قوة القانون". وفق شروط معينة, فيجب "أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها" وأن يتم "عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض, فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون". وبناء على هذا التفويض اصدر رئيس الجمهورية قرارات بقوانين عديدة كان من أهمها القرار بقانون رقم (81) والصادر بسنة 1989م بشأن اعادة تشكيل الهيئة القضائية والذي تضمن اقضاء عدد من القضاة والمستشارين واعضاء النيابة العامة (عبد الله, 2022م: ص308).

أما بالنسبة للدستور الحالي لعام 2014م فلم يرد نص فيه يجيز للبرلمان تفويض بعض سلطاته التشريعية للسلطة التنفيذية، فالموضوع لم ينظم من الجانب الدستوري على عكس الدستور السابق (عفيفي، بلا سنة نشر، ص106). والسبب في ذلك هو الصلاحيات التي منحت لرئيس الجمهورية وفق المادة (156) من الدستور والتي تمكنه من إصدار قرارات لها قوة القانون "فإذا حدث في غير دورات انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير"، وتعذر انعقاده لأي سبب، جاز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون "على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد". ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري المصرية لم يميز مشروع قانون الموازنة باي اجراءات مختلفة سواء كانت ميسرة أو مشددة، ولم ينص على تفويض تشريعي مميز بشأنها كما فعل المشرع الفرنسي.

3.3. موقف المشرع الدستوري العراقي من التفويض التشريعي

من خلال دراسة نصوص الدساتير العراقية بدءاً بالقانون الاساسي العراقي لعام 1925م لم نجد نصوص تشير بشكل صريح أو ضمني للأخذ بالمبدأ المذكور، ولعل ذلك يرجع لعدة عوامل منها ما اعطي للسلطة التنفيذية في بعض الدساتير من حق إصدار قرارات لها قوة القانون. والتي قد تغنيها عن اللجوء للتفويض التشريعي، ومنها ان بعض الدساتير لم تتبنى مبدأ الفصل الحقيقي بين السلطات وإنما اقتصر على الجانب الشكلي فقط، من حيث ان هذا المبدأ يمثل الاساس لنظرية التفويض التشريعي، فكانت السلطات التشريعية والتنفيذية مكرسة بيد جهة واحدة تمارسها كيفما تشاء^(vii). كما يرجع السبب أيضاً إلى ان بعض الدساتير منحت الكثير من الاختصاصات التشريعية إلى جهات غير مختصة بالتشريع بهدف تبني (الجانب الشكلي) لمبدأ الفصل بين السلطات وإضفاء الطابع الديمقراطي على الحكم والسير على منوال دساتير الدول الديمقراطية التي اخذت بهذا المبدأ فكراً وتطبيقاً^(viii).

يشير بعض الدارسين إلى أن دستور 1970م أخذ بالتفويض التشريعي في المادة (43/ز) عندما خول رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية في الظروف الاعتيادية واثناء حالة الضرورة (الجنابي، 2015م: ص128). ونرى ان هذا الرأي محل نظر، فالمادة المذكور نصت على "تحويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينه في الدستور أو تحويل نائبه الاختصاصات نفسها عدا اختصاصاته التشريعية منها"، في حين ان التفويض التشريعي لا يكون الا بقانون يصدر عن البرلمان بطلب من الحكومة يتضمن شروط ومدة وموضوعات التفويض، مما يجعل شروطه غير متحققة في المادة محل البحث، لعدم وجود برلمان منتخب من الشعب وانما كان مجلس قيادة الثورة يجمع كلا الاختصاصين المذكورين في ان واحد. كما ان رئيس مجلس قيادة الثورة هو ذاته رئيس الجمهورية والذي يتمتع

بحق اصدار قرارات لها قوة القانون عند الضرورة وفق المادة (57/ج) والتسليم بالرأي المذكور يجعل له صلاحيات متشابهة لكل صفة.

أما الدستور الحالي لعام 2005 فلم يتضمن نص يجيز للبرلمان ان يقوم بتفويض اختصاصاته للحكومة, كما لم يمنح السلطة التنفيذية سلطة اصدار قرارات أو مراسيم لها قوة القانون كما فعلت ذلك معظم الدساتير السابقة, ويرى الباحث ان السبب في ذلك يعود إلى شكل الدولة العراقية الجديد بعد تبني النظام الاتحادي (اقراره اقليم كردستان اقليما اتحاديا قائماً والسماح بتشكيل اقاليم أخرى) ومنحها اختصاصات واسعة, من جانب اخر فإن الدستور رجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية بحيث أوجب الرجوع اليها في الكثير من الامور.

وقد ذهب بعض الدارسين أيضاً إلى القول ان المادة (61/تاسعا/ج) تضمنت السماح للبرلمان بتفويض اختصاصاته التشريعية, مما يمثل تطبيق للمبدأ المذكور, وذلك من خلال منح "رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة الحرب واعلان حالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور" (عجمي, 2016م: ص270). ويرى الباحث ان هذه المادة دلت على التفويض بشكل واضح لكن التفويض المذكور هو ليس تفويض تشريعي, يُمكن رئيس مجلس الوزراء من اصدار لوائح تفوضية يُلغي أو يعدل بها قوانين قائمة أو يوجد قواعد قانونية جديدة, وإنما تفويض اداري لمواجهة الظروف الاستثنائية, فعند التمعن في نص المادة نجد منحه "الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد" أي صلاحيات ادارية وفقاً لنظرية الظروف الاستثنائية (المعروفة في القانون الاداري) وليس لنظرية التفويض التشريعي, وما يؤيد ذلك أيضاً هو نص المادة (61/تاسعا/د) من الدستور والتي أوجبت على رئيس مجلس الوزراء ان يعرض على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج التي توصل اليها, فالإجراءات هي امور ادارية وليست تشريعية كما هو معروف, من جانب اخر فإن الدساتير التي اخذت بالتفويض التشريعي قد نصت عليه بشكل واضح وبينت حدوده وشروط الاخذ به وبما لا يدع أي لبس كما رأينا ذلك في بعض التشريعات المقارنة (ix).

عليه فإن المشرع العراقي لم يأخذ بنظرية التفويض التشريعي بشكل عام أو في القوانين موازنة بشكل خاص, بل اكتفى بتميز مشروع قانون الموازنة ببعض النصوص التي تتطلبها طبيعته كالجبهة التي تقترح المشروع. وعدم انتهاء الفصل التشريعي الذي تعرض فيه إلا بعد اقرارها.

4. أوجه عدم دستورية التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023

إن مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي قامت عليها الدول الديمقراطية الحديثة، ومن المعروف أن هذا المبدأ حدد الاختصاص والعلاقة بين سلطات الدولة الثلاث، فجعل لكل منها عملاً واضحاً ومحدداً، ومع ذلك فإن العلاقة فيما بينها يجب أن تكون مرنة ومتوازنة، فكلما كانت الدولة كذلك اعتُبرت ديمقراطية تحترم الدستور والقانون. من جهة أخرى فإن الدساتير عادة تُعنى بوضع الأسس العامة لأي مسألة تنظمها وتترك ما دون ذلك للقانون والانظمة والتعليمات، فلو حددت مثلاً أسس فرض الضرائب والرسوم والمناقلة بين فصول وابواب الموازنة، فيجب أن لا يتضمن أي عمل تشريعي قواعد تخالف احكامه تسليمياً لسموه وعلويته، باعتبار السلطة التشريعية هي المسؤولة عن حقوق الافراد وحياتهم. عليه ومن اجل الاحاطة بالموضوع سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، الأول للتفويض التشريعي في الضرائب وعدم دستوريته والثاني للرسوم والثالث للمناقلة بين فصول وابواب الموازنة.

1.4. التفويض التشريعي في مجال الضرائب

لقد كفلت الدساتير الحديثة ومنها الدستور العراقي النافذ لعام 2005م حق الملكية الفردية واعطتها حصانة خاصة. علياً فإن فرض أو تعديل أو جباية الضرائب أو الاعفاء منها لا بد ان يكون من خلال بقانون من السلطة التشريعية، وفقاً لما رسم الدستور.

أولاً: قانونية فرض وتعديل الضرائب

"ان فرض الالتزامات الضريبية يلقي عبء الامتثال لأحكامها القانونية على عاتق الشخص الذي تخاطبه قواعدا وبما تنطوي عليه من أوامر توجب القيام بعمل معين أو قواعد توجب الامتناع عن عمل معين لصالح الدولة ممثلة بالسلطة المالية" (غيلان، 2003م: ص48). سواء كان ذلك من خلال فرض ضرائب جديدة "بأنشاء التزام أو عبء مالي تحت مسمى ضريبة أو ما يحمل طبيعتها على عاتق شخص معين ازاء نشاط معين أو عمل يمارسه سواء كان هذا الامر متولد نتيجة اتفاق الدخل أو رأس المال أو استهلاكه أو تداوله أو الحصول عليه" (احمد، 2017م: ص4).

أو من خلال تعديل سعر ضرائب قائمة بإعادة النظر في القاعدة الضريبية من خلال احلال قاعدة ضريبية محلها أو اضافة احكام جديدة اليها، والتعديل بالمعنى المذكور ينطوي على معنيين هما التعديل بإضافة احكام قانونية جديدة أو الغاء حكم قانوني سابق، عليه تعرف قانونية فرض الضرائب بأنها "سيادة القانون في شؤون الضرائب بأن لا يفرض عبئها ولا تعدل احكامها ولا تجبى

حصيلاتها ولا يعفى من ادائها احد الا بمقتضى قانون صادر من السلطة التشريعية باعتبارها ممثل الارادة الشعب" (غيلان, 2003م: ص215).

والتزاماً من الدول الديمقراطية بحماية حقوق مواطنيها من تعسف الادارة وعدم المساس بها إلا بالقانون, أوجبت عدم فرض الضرائب أو تعديلها أو الغائها إلا من قبل البرلمان, وقد سارت على ذلك أغلب الدساتير العراقية مؤكدة مبدأ قانونية فرض الضرائب^(x). فلا تفرض الضرائب أو تعدل أو تلغى الا من خلال القانون, وان اي اجراء يتم اتخاذه من قبل الادارة المالية بتقليل الضريبة أو زيادتها يؤدي إلى وصف هذا العمل بعدم المشروعية, لان هذا الحق هو ليس ملك للحكومة وانما للسلطة التشريعية (عطية, 2006م: ص97).

ويرجع اهتمام الدستور بفرض الضرائب وتنظيمها تشريعياً إلى خطورتها البالغة للمكلف وأهميتها الكبيرة لخزانة الدولة, فأى خرق لهذا يثير موضوع دستورية التشريعات الضريبية وصولاً إلى الحكم القضائي الذي يحدد مدى التزام السلطات العامة بقواعد الدستور وتقرير دستورية أو عدم دستورية النص المطعون فيه (نعمة, 2021م: ص350).

وبهذا الشأن لم يختلف الدستور العراقي الحالي لعام 2005م عن الدساتير التي سبقته وعن الدساتير المقارنة في تقريره لقانونية فرض وتعديل الضرائب أو الاعفاء منها, حيث نص في المادة (28/أولاً) منه "لا تفرض الضرائب والرسوم, ولا تعدل, ولا تجبى, ولا يعفى منها, الا بقانون", لكن ما مدى الالتزام بهذا النص؟ وهل ان كل الضرائب تفرض وتعديل وتجبى ويتم الاعفاء منها بقانون, ام ان البرلمان يفوض الحكومة ذلك في بعض الاحيان؟

ثانياً: عدم دستورية التفويض التشريعي في فرض وتعديل الضرائب في قانون الموازنة العامة

سبق وأن تحدثنا عن سكوت الدستور العراقي عن مبدأ التفويض التشريعي, كما إنه وفق الشروط السابقة غير متحقق من الجانب العملي والقانوني, ولو فرضنا إمكانية الاخذ به على غرار بعض الانظمة التي لجئت إليه بسبب الظروف التي مرت بها دون وجود نص دستوري, فإنه سيقصر على الموضوعات التي لم يشترط الدستور تنظيمها بقانون أي المجال غير المحجوز للقانون كما يسمى في النظام القانوني الفرنسي, وإلا سيوصم بعد الدستورية.

وما يخص الموضوع محل البحث نلاحظ أن نص المادة (48) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م منح "مجلس الوزراء الاتحادي عند الضرورة وبناء على اقتراح وزير المالية الاتحادي تعديل مقياس الضريبة المنصوص عليها في المادة (13) من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982م وتأجيل التحاسب الضريبي لمدة لا تزيد على (6) ستة اشهر".

ويرى الباحث عدم دستورية نص المادة المذكورة كونها قد تضمنت تفويضاً تشريعياً من جانبين هما :-

الجانب الأول: تفويض مجلس الوزراء بإصدار أنظمة لتعديل مقياس الضريبة (جدول الاستقطاع الضريبي) التي أوجب الدستور ان لا تنظم الا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، والتعديل كما هو معروف قد يكون بزيادة مقدار الاستقطاع الضريبي أو تخفيضه، أي قد يتم تغليب مصلحة المكلف على المصلحة العامة فتضار الخزينة العامة أو العكس فيضار المكلف. وفي كلتا الحالتين لا تملك السلطة التنفيذية ذلك، ويترك الأمر للبرلمان، فإذا كان البرلمان هو من فوض اختصاصه هذا للحكومة، نكون في هذه الحالة أمام تفويض تشريعي، لكن هذا التفويض مخالف الأحكام المادة (28/أولاً) من الدستور والتي أوجبت عدم تعديل الضرائب الا بقانون.

وما يؤيد ذلك هو نص المادة (13) من قانون ضريبة الدخل المذكور الذي سمح "لوزير ان يقترح ضمن مشروع قانون الموازنة العامة السنوية للدولة تعديل السماحات المنصوص عليها في المادة الثانية عشر ومقياس الضريبة المنصوص عليه في المادة الثالثة عشر من هذا القانون، كلما دعت الظروف الاقتصادية والاجتماعية إلى ذلك" فالوزير من يقدم الاقتراح بالتعديل ويدرج من قبل الحكومة في مشروع قانون الموازنة، لإقراره من قبل البرلمان بتشريع وهو قانون الموازنة العامة الاتحادية وليس إعادة الأمر مرة أخرى للسلطة التنفيذية لتفرضها بأنظمة وفق ما تراه خلافاً الأحكام الدستور.

الجانب الثاني: هو تأجيل التحاسب الضريبي لمدة لا تزيد على ستة أشهر، ومن اللازم في هذا المقام تعريف التأجيل الضريبي، الذي يرى الفقه بأنه "اجراء قانوني مقرر لمصلحة المكلف بالضريبة يهدف إلى تأجيل دفع الدين الضريبي الذي ينازع فيه ادارة الضرائب (Mokhtaria, 2011, p79). كما ويعرف بأنه "اجراء يسمح بتأجيل دفع الحقوق والعقوبات المتعلقة بالوعاء المحتج عليه من طرف المكلف إلى حين صدور قرار الادارة الضريبية (Circulaire, 2017, p3). إذن فالتأجيل يكون بمناسبة حصول نزاع بين المكلف والإدارة الضريبية، قاصداً منه المشرع التدخل لمصلحة الطرف الاضعف (المكلف) تحقيقاً للتوازن بين الطرفين، وتكريساً لمبدأ العدالة. أما تأجيل تحصيل الضريبة لمدة من الزمن لغير ما ورد اعلاه، فإنه لمصلحة المكلف على حساب مالية الدولة كونه يمثل اعفاء مؤقت من تحصيل الضريبة، وبالتالي فإن تفويض مجلس الوزراء بإصدار نظام يسمح "بتأجيل التحاسب الضريبي لمدة لا تزيد على (6) ستة اشهر" يعتبر تفويضاً في مجال من المفترض دستوريا ان لا ينظم الا بقانون، مما جعل هذا التفويض مخالفاً للمادة (28/أولاً) من الدستور التي اناطت فرض وجباية وتعديل الضريبة والاعفاء منها بالسلطة التشريعية.

2.4. التفويض التشريعي بفرض الرسوم

يجمع الفقه على تراجع أهمية الرسم كمصدر للدخل القومي في الوقت الحاضر قياساً بمصادر الدخل الأخرى كالضرائب، ومع ذلك فإن المشرع الدستوري تشدد بشأن اشتراط ان لا يتم فرضه أو تعديله أو جبايته أو الاعفاء منه إلا بقانون، حتى يكون الافراد بمأمن من التعدي الحكومي على حقوقهم خلافاً لما يقرره أو يجيزه أو بأكثر مما ووصفه (الهنداوي، 2010م: ص17). ولأن الرسم متعدد ومتشعب ويكاد يفرض على كافة الافراد وبشكل مستمر ودائم مما يجعل تأثيره عليهم وفق ما يرى الباحث لا يقل عن الضرائب أو يزيد عنها، كون الضرائب تفرض عند تحقق الواقعة المنشئة لها وهي الدخل الصافي، أما الرسم فيفرض عند طلب الخدمة التي تزيد عند اصحاب الدخل المحدود أكثر من ذوي الدخل المرتفعة.

أولاً: قانونية فرض الرسوم

لا نريد أن يكون موضوع قانونية فرض الرسوم تكرر لموضوع الفرع السابق لتشابه الاحكام بينهما لذلك سنبحث الجوانب المختلفة لخصوصية الرسم وتمايزه عن الضريبة في بعض الجوانب. ففي البداية لابد من تساءل مصدره الاختلاف بين الضريبة والرسم وتعدد صور الرسوم واختلاف أنواعها واسعارها قياساً بالضرائب، هو هل ان قانونية فرض الرسوم تعني أن الرسوم تفرض وتحدد نسبتها ومعدلها بنص القانون أيضاً كما هو في الضرائب؟ أم تفرض بقانون، ويترك تحديد نسبتها ومعدلها للتعليمات، وهل ان هذه القاعدة عامة؟ أم يمكن التفريق بينها على اساس طبيعة الرسم وأهميته؟ يجيب الفقه والقضاء بأن الرسوم لا تفرض إلا بقانون^(xi). فيمتنع على الحكومة فرضها بتعليمات، الا إذا فرض الرسم بقانون، وأنيط بالسلطة التنفيذية إصدار تعليمات لتنفيذ أحكام القانون، فيجوز عندئذ إصدار التعليمات اللازمة لذلك، والاخيرة وضعت تنفيذاً وتطبيقاً لأحكام القانون لا خروجاً عنه^(xii). وهذا مبدأ عام لا يفرق بين الرسوم مهما اختلفت انواعها وتعددت صورها وتفاوتت قيمتها^(xiii).

وقد ميز الفقه الدستوري بين فرض الرسوم بقانون وبين فرضه بناء على قانون أو في حدوده، للفرق الشاسع بينهما، فالأول يعني أن الرسوم لا تفرض إلا بقانون صادر من البرلمان، بحيث يتعذر عليه من الجانب الدستوري أن يفوض الحكومة فرض الرسوم أو تنظيم وضعها أو تحديد نوعها أو تقدير قيمتها، كونه بمثابة تخويل أو تنازل من السلطة التشريعية عن صلاحياتها للسلطة التنفيذية دون وجود غطاء دستوري. أما الثاني فيفيد بأن المشرع الدستوري قد جعل الاختصاص بفرض الرسوم مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تمارسane سوياً، حتى لا يكون مجرد وسيلة مالية لا تقابلها خدمات حقيقية، ترهق المنتفعين خلافاً لمقتضيات العدالة، فالبرلمان ينشئ الرسوم

بقانون ثم تفوض السلطة التنفيذية بيان تفاصيله وجزئياته تحقيقاً للمرونة اللازمة لمواجهة الظروف المتغيرة بتكاليف تقديم الخدمة، في ضوء الأسس الرئيسية والملاح التي وضعتها السلطة التشريعية (البرغوثي، 2005م: ص42).

وبالعودة للمادة (28/ أولاً) من الدستور والتي أوجبت عدم فرض الرسوم أو تعديلها أو جبايتها أو الاعفاء منها إلا بقانون من السلطة التشريعية وليس بناءً عليه أو في حدوده، ومن الملاحظ بهذا الشأن أن الدستور ميز بين العبارتين انفاءً، إذ استعمل عبارة "ينظم بقانون" في عدة مواضع وعبارة "أو بناءً عليه" في مواضع أخرى، كما في المادة (46) منه، ولو أراد إمكانية أن تفرض الرسوم بناءً على قانون أو في حدوده لأوردها صراحةً كما في المادة المذكورة، ومن المعروف أن لكل مصطلح قانوني مدلولاً واضحاً، والنتيجة أن الدستور بهذه التفرقة جعل البرلمان ومن خلال القانون الوسيلة الوحيدة والمصدر المباشر لتنظيم الرسوم والقواعد التي يراها مناسبة ولا دور للسلطة التنفيذية في ذلك.

ثانياً: عدم دستورية التفويض التشريعي بفرض الرسوم في قانون الموازنة

ان المادة (21/ أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م نصت على أن "تستمر الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة بصلاحياتها في فرض الرسوم أو أجور الخدمات التي تم فرضها خلال الأعوام (2016, 2017, 2018, 2019, 2021, أو فرض رسوم أو أجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم وأجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية (المقرة بموجب القوانين الاتحادية النافذة) على وفق ضوابط يصدرها الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ.....".

ويرى الباحث أن الجزء الأول من المادة والذي منح السلطة التنفيذية تفويض تشريعي باستمرار فرض مجموعة من الرسوم سبق وأن استقلت بفرضها للسنوات المذكورة من حيث النوع والسعر والفئات المستهدفة وغيرها، يتعارض مع المادة (28/ أولاً) من الدستور ولا يمكن تبريره بأي حال من الأحوال أو الاحتجاج بأن "الاجازة اللاحقة بحكم الوكالة السابقة" لأن السلطة التشريعية لا تملك أصلاً منح الوكالة السابقة فكيف تمنح الاجازة اللاحقة. كما قد يقال بأن هذا الحكم يعتبر تقنين للرسوم موضوع البحث وتشريع لها وليس تفويض تشريعي للحكومة بفرضه، عندها هل اطلع البرلمان على تفاصيل كل رسم من هذه الرسوم وفي كافة وزارات ودوائر الدولة العراقية ولكل تلك السنوات، حتى يوجب استمرار فرضها، ولو حصل ذلك لأدرجت في جدول ملحق للموازنة بدلاً من الدخول في مخالفة دستورية. وما يؤيد التعارض مع المادة الدستورية المذكورة هو تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية في الجزء الثاني من نفس المادة بتعديل الرسوم الحالية، وهو ما لا يملكه دستورياً،

حيث أوجبت المادة (28/أولاً) من الدستور ان يتم كل ذلك من قبل البرلمان بشكل مباشر وليس بالتفويض.

اما فيما يخص الجزء الثاني من المادة (21/ أولاً) من قانون الموازنة والذي فوض السلطة التنفيذية فرض رسوم جديدة، فإن وجه المخالفة فيه واضح، حيث ان المادة (28/أولاً) من الدستور اناطت ذلك بمجلس النواب من خلال القانون، فمتى ما عهد الدستور إلى جهة معينة باختصاص دون غيرها، استقلت بممارسته، ولا يمكنها تفويضه وإلا كان انتحالاً للاختصاص وغصب للسلطة ويصدر معيباً وخلاً للدستور، وأن الضوابط التي تصدرها السلطة التنفيذية بفرض الرسوم ستكون صادرة عن جهة غير مختصة وتجاوز لحدود الدستور.

وبذلك فإن جزء كبير من الرسوم التي تفرضها الحكومة من خلال وزاراتها والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات، هي غير دستورية كونها تفرض بدون قانون، وان السلطة التشريعية قد تجاوزت فيها حدود الدستور وارتكبت نواهيها، وخالفت احكامه. متى ما فوضت السلطة التنفيذية كل ما يتعلق بالرسوم فرضاً أو تعديلاً أو الغاءاً.

3.4. التفويض التشريعي بمناقلة الاعتمادات بين فصول وابواب الموازنة

قبل الدخول في الموضوع لابد من تحديد المراد بالمناقلة بين الفصول والابواب، والتي يمكن ان تعرف بأنها "نقل الفائض من الاعتمادات المدرجة في أحد أبواب الموازنة وفصولها إلى الباب أو الفصل الذي يعاني من نقص في الاعتمادات أما المبالغ اللازمة لسد الحاجة فلا يجوز مناقلتها لان ذلك يعد تغييراً في أوجه الصرف تترتب عليه زيادة في الإنفاق وهو ما لا تملكه السلطة التشريعية في الأصل" (علي، 2021م: ص 30).

أولاً: قانونية مناقلة الاعتمادات بين فصول وابواب الموازنة

بعد أن تقوم الحكومة بإعداد مشروع قانون الموازنة تقوم المجالس النيابية بعقد مناقشات وإجراء دراسات لتقدير الحاجات والأهداف وترتيبها، وتلجأ في الغالب إلى تعديل المشروع اعتماداً على ما توفره اللجنة المالية لها من تقارير مفصلة، وهذا الحق يعد أمراً طبيعياً وإلا أصبحت سلطاتها غير ذات معنى (الخير، 2014: ص 113).

وهو حق دستوري يمارسه المجلس من خلال دراسة نصوص المشروع واقتراح ما يراه مناسب بشأنه، دون أن تكون له سلطة مطلقة في التعديل لأن هذا سيؤدي إلى الاخلال بوحدة الموازنة اللازمة لتنفيذها وتحقيق اهدافها (شهاب، 2004م: ص 92).

ومن المعروف أن الموازنة العامة هي من أهم أدوات الحكومة لتنفيذ سياستها واهدافا الاقتصادية والاجتماعية التي حصلت على ثقة البرلمان وفقا لها, فعند قيام الحكومة بزيادة الاعتمادات المالية المخصصة لقطاع معين دون غيره (مثل الزراعة أو الامن الداخلي أو الكهرباء أو الاعانات الاجتماعية ... وغيرها), يعني بأنها اعطت أولوية لذلك القطاع والخدمات التي يقدمها وفقا لحاجة المجتمع والفئات المستهدفة بالإنفاق, وبذلك فإن اي تعديل يتم على مشروع قانون الموازنة من خلال مناقلة الاعتمادات المخصصة لقطاع دون الآخر يتطلب من الحكومة اعادة النظر بالخطط المزمع تنفيذها, ويدفعها لأجراء تغييرات في أولوياتها, فتعدلها بما يتوافق مع الصورة النهائية لقانون الموازنة العامة(قطيش، 2005م: ص52).

وقد اختلفت دول العالم في السلطات التي تمنحها لمجالسها النيابية في تعديل مشروع قانون الموازنة, فبعض الدول تعطيها سلطات واسعة(مساعدة؛ عقلة, 2011م: ص249). ودولاً أخرى تكون سلطتها مقيدة وتقتصر على مشاركة الحكومة ومناقشتها وصولاً للتعديل الذي تراه مناسباً, دون ان يكون لها حق الانفراد برأيها (الحسيني، 1999م: ص99). وذلك بعد ان تغير مفهوم الموازنة إلى الناحية الفنية مع تطور الدولة وتقلصت صلاحية المجالس النيابية في تعديل الموازنة تبعاً لذلك(Amselek, 1967: p188).

ومن الملاحظ ان مجلس النواب العراقي أخذ قدرته على التأثير بمشروع قانون الموازنة من صلاحيته الواردة بالمادة (62/ثانيا) من الدستور والتي اجازت له "إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة, وتخفيض مجمل مبالغها, وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات" فله إذن اجراء المناقلة بين الفصول والابواب وتخفيض مبالغ الموازنة في شقيها النفقات والإيرادات, كما منحه الدستور صلاحية اقتراح زيادة مبالغ النفقات لتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين, ومن المفترض ان اقتراح اي تعديل من قبل مجلس النواب على مشروع قانون الموازنة يكون بعد التشاور والتنسيق مع مجلس الوزراء كونهم مسؤولون امام مجلس النواب عن تنفيذ البرنامج الحكومي وما تضمن من خطط من خلال قانون الموازنة وما ادرجت فيه من اعتمادات ومشاريع لإشباع حاجات المجتمع. لكن ما يجري عكس ذلك تماماً حيث يقوم مجلس النواب بإلغاء العديد من المواد الواردة في مشروع قانون الموازنة دون ان يكون لمجلس الوزراء حق التشاور أو الاعتراض على ذلك.

وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا عند طعن الحكومة بعدم دستورية الغاء عدد من المواد الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012م دون اخذ رأيهم المسبق حيث قضت المحكمة "أن المادة (62/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005م تنص على (يقدم

مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب حيثما قام بحذف تلك المواد من المشروع الحكومي المقدم للموازنة العامة هو بمثابة عدم الموافقة على إقراره لهذه المواد، وأن ذلك يدخل ضمن صلاحياته الدستورية المنصوص عليها في المادة الدستورية المشار إليها أعلاه...^(xiv).

فكما تقدم، لمجلس النواب دستورياً "إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة" لكن هل هذه الصلاحية مطلقة أم مقيدة؟، حيث تجيب على ذلك المحكمة الاتحادية العليا، بأن صلاحيته مقيدة وليست مطلقة متى ما ترتب على ذلك زيادة في الانفاق الحكومي بحيث "لا يمكن تعويض هذه المبالغ إلا بإضافة مبالغ جديدة وهذا يترتب أعباء مالية على الخزينة العامة ويؤدي إلى العجز، وإن هذه المناقلات جرت وافرزت انعكاساتها بزيادة العجز في الموازنة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء خلافاً لأحكام المادة (62/ثانياً) من الدستور"^(xv). إذن فصلاحيته مجلس النواب بالمناقلة بين أبواب وفصول المشروع مقيدة بعدم ترتيب زيادة في الانفاق الحكومي، أما إذا صدر قانون الموازنة أصبح من اللازم تقيد الحكومة بالصرف في حدود الاعتمادات المقررة فيه وعدم تجاوزها دون الرجوع للبرلمان.

ثانياً: عدم دستورية التفويض التشريعي بمناقلة الاعتمادات بين فصول وأبواب الموازنة العامة

اعتاد المشرع العراقي في قوانين الموازنة العامة الاتحادية تفويض وزير المالية الاتحادية صلاحية المناقلة بين الاعتمادات المقررة في الموازنة للفصول والأبواب أو دون ذلك أيضاً، عند وجود نقص في أحدها، لمنح الحكومة نوع من المرونة في إنجاز عملها وتنفيذ الموازنة، ولم يختلف قانون الموازنة موضوع البحث عن ذلك حيث نصت المادة (5/أولاً) أن "لوزير المالية الاتحادية صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة الاتحادية السنوية على مستوى الأبواب والأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع". مما يعني منح وزير المالية الاتحادية تفويض تشريعي بتعديل القانون من خلال التعليمات التي يصدرها بإجراء المناقلة، وهو ما يعتبر غير دستوري، كون المادة (62/ثانياً) من الدستور أجازت المناقلة لمجلس النواب، فحولته دون سواه هذا الاختصاص وجعلته خياراً تشريعياً يلجئ إليه تحقيقاً للمصلحة العامة، لكن قيام مجلس النواب بتفويضه هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية لتمارسه من خلال قرارات إدارية، يجعل المادة (5/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية غير دستورية.

من جانب آخر فإن منح وزير المالية الاتحادية هذه الصلاحية يعتبر غير مشروع وذلك لعدم جواز تعديل القانون إلا بقانون وفقاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية، ومن المعروف أن ما يصدر عن السلطة التنفيذية هي قرارات إدارية تأتي بعد التشريع ولا يجوز أن تتضمن أي قواعد معدلة لأحكامه.

5. الخاتمة

في النهاية لابد من أن يصل الباحث إلى جملة من النتائج التي تمثل خلاصة البحث وأهم ما وجد من اشكاليات قانونية, وإلى جملة من التوصيات لمعالجة هذه الاشكاليات التي أثارها وسلط الضوء عليها, إذ لا فائدة من تحديد العلة وابرار نقاط الضعف, ان لم نقترح العلاج المناسب وكيف يمكن التخلص من عدم الدستورية باتجاه نظام قانوني سليم.

1.5. النتائج:

2. إن التفويض التشريعي ابتداءً لم يكن وليد النصوص الدستورية, وإنما كان نتاج ممارسة عملية متولده من الحاجة الملحة لتطبيقه, مما أنشأ حاله من الاستقرار والثبات, فكان يتم تفويض الحكومة بممارسات تشريعية من قبل البرلمان على اساس ذلك حتى مع عدم وجود نص دستوري يسمح أو يحظر اللجوء اليه. لاحقاً دخلت نظرية التفويض التشريعي الدساتير المقارنة, واهتم المشرع بتنظيمها من كافة الجوانب لاسيما تحديد شروطه ومقتضيات ممارسته ومدته وموضوعاته, كونها الاساس في نجاح أو فشل تطبيقه من الجانب العملي.

3. لم تنظم الدساتير العراقية السابقة نظرية التفويض التشريعي, ولم يشهد البلد ممارسات عملية باللجوء اليه, وذلك لعدة اسباب سياسية, أهمها عدم وجود فصل حقيقي بين السلطات وما منح للسلطة التنفيذية من سلطات واسعة بحيث انها لم تكن بحاجة لذلك التفويض, كما لم ينظم دستور جمهورية العراق لعام 2005م هذه النظرية لأسباب سياسية أيضاً, والمتمثلة بتقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية وشكل الدولة الاتحادي.

4. يجد التفويض التشريعي اساساً في مبدأ الفصل المرن والمتوازن بين سلطات الدولة, فهو يدخل في باب (التكامل) لتحقيق كل سلطة غايتها, ويظهر في ابرز صورة في النظام البرلماني القائم على التعاون والتعاقد بين تلك السلطات.

5. بعض الدساتير المقارنة وضعت نصوص لتنظيم تصديق مشروع قانون الموازنة لأهميته وتعلقه بتنفيذ البرنامج الحكومي الذي منحت الحكومة الثقة على اساسه, يختلف عن اجراءات تصديق القوانين العادية, من حيث الاختصار واعتماد المشروع في حال فشل البرلمان بتمريره الاسباب سياسية.

6. هنالك اسلوباً جديد لتحديد فترة انتهاء التفويض التشريعي لم يدرج الفقه على ذكره, يتمثل بربط مدة التفويض بمدة سريان قانون الموازنة, ومن ذلك المادة (19) من قانون الموازنة العامة للعراق لعام 2021م والتي منحت وزارات الدولة تفويض بفرض وتعديل الرسوم باستثناء السيادية منها وفق

ضوابط تصدر عن الوزير, حيث ضل هذا التفويض ساري خلال فترة سريان قانون الموازنة المذكور.

7. إن تعديل مشروع قانون الموازنة من قبل البرلمان حق دستوري يمارسه من خلال دراسة النصوص واقتراح ما يراه مناسب بشأنها لكن هذه السلطة مقيدة بعدم تحميل الحكومة نفقات اضافية الا في حالة الضرورة أو موافقة الحكومة ذاتها على ذلك.

8. عدم دستورية التفويض التشريعي الوارد في المادة (48) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م والتي منحت مجلس الوزراء الاتحادي صلاحية تعديل مقياس الضريبة المنصوص عليه في المادة (13) من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982م وتأجيل التحاسب الضريبي لمدة معينة, كونها تخالف المادة (28/أولاً) من الدستور والتي أوجبت عدم فرض الضرائب أو تعديلها أو جبايتها أو الاعفاء منها إلا بقانون.

9. عدم دستورية التفويض التشريعي الوارد في المادة (21/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م والذي منح الحكومة صلاحية الاستمرار بفرض الرسوم التي فرضت خلال الاعوام السابقة أو فرض رسوم جديدة وتعديل الحالية, كونه يتعارض مع المادة (28/أولاً) من الدستور والتي أوجبت عدم فرض أو تعديل أو جباية الرسوم أو الاعفاء منها الا بقانون وليس بناءً عليه أو في حدوده.

10. حسناً فغلب المشرع العراقي عندما اشترط ان لا يتم فرض الرسم الا بقانون, كون الرسم متعدد ومتشعب ويكاد يفرض على كافة الافراد وبشكل مستمر ودائم, مما يجعل تأثيره لا يقل عن الضرائب أو يزيد عنها على اصحاب الدخل المحدود, فإذا كانت الضرائب تفرض عند تحقق الواقعة المنشئة لها وهي الدخل الصافي, فإن الرسم يفرض عند طلب الخدمة, مما يزيد تأثيره على الفئة المذكورة.

11. عدم دستورية التفويض التشريعي الوارد في المادة (5) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 كونه مخالف للمادة (62/ثانياً) من الدستور والتي بينت ان إجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة وتخفيض مبالغها يكون من قبل السلطة التشريعية, كما انه يجيز تعديل قانون الموازنة بتعليمات تصدر عن السلطة التنفيذية, وهو ما يخالف مبدأ المشروعية وتدرج القاعدة القانونية.

12. تخلى البرلمان العراقي عن واجبة الدستوري في تنظيم موضوع الضرائب والرسوم والمناقلة واحالته بشكل متكرر إلى السلطة التنفيذية لتقرر وفق ما تراه, خلافاً لاحكام الدستور.

13. ان عدم دستورية بعض مواد الموازنة يترتب عليه بطلانها وبالتالي بطلان الضرائب والرسوم والمناقلات التي تمت بالاستناد اليها لان ما بني على باطل فهو باطل.

2.5. التوصيات

1. نوصي بالأخذ بنظرية التفويض التشريعي في المجالات التي لم يشترط الدستور تنظيمها تشريعياً كون وجوده أصبح ضرورة عملية، إذا اثبتت التجارب العالمية قدرة الحكومة على القيام بالمهمة التشريعية لاسيما إذا تعلق الأمر بقوانين تتطلب خبرات فنية أو سرعة في الانجاز أو سرية تامة، مما قد يتعذر اجراء ذلك من قبل البرلمان.
2. بعد ان تبين عدم دستورية تفويض البرلمان لاختصاصه التشريعي في فرض وتعديل الضرائب الوارد في المادة (48) من قانون الموازنة العامة الاتحادية من كونه مخالف لأحكام المادة (28/أولاً) من الدستور وينم عن عدم جدية قيام البرلمان بواجباته الدستورية بالشكل الصحيح، نوصي بتعديل قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982م بشكل مباشر بتعديل مقياس الضريبة وتأجيل التحاسب الضريبي، إذ ان فبالإضافة إلى تلافي عدم الدستورية، فإن قانون الموازنة من القوانين المؤقتة التي تنتهي بأجال محددة، وبالتالي النص على هكذا قواعد قانونية يسبب ارباك للسلطة المالية بعد انتهاء السنة بشأن استمرارها من عدمة مما يتعارض مع قاعدة اليقين التي تبنى عليها التشريعات الضريبية.
3. أما بشأن الرسوم وعدم دستورية المادة (21/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م، ولكونها متعددة ومختلفة من حيث الاسعار والخدمات التي تقابلها، نوصي ان تكلف وزارة المالية وبالتنسيق مع الوزارات التي تفرض رسوم عن الخدمات التي تقدمها، بأعداد قوائم بالرسوم واسعارها ونوع الخدمة التي تقابلها، لترفعها كملحق بقانون الموازنة للمصادقة عليه، مع ادخال اي تعديل مطلوب عليها في قوانين الموازنة اللاحقة، لتأخذ بذلك الصبغة القانونية ويتم تجاوز عدم الدستورية مع بقاء تنظيمها بشكل دائم من قبل السلطة التنفيذية، ونرى ان ذلك افضل من تشريع قانون مستقل لرسوم الخدمات المقدمة كونه سيكون عرضة للتعديل المستمر، الامر الذي يعتبر متحقق بالنسبة لقوانين الموازنة المؤقتة بطبيعتها كمال تقدم.
4. نوصي بشأن تفويض البرلمان للحكومة بمناقلة الاعتمادات بين فصول وأبواب الموازنة الوارد في المادة (5) من قانون الموازنة العامة الاتحادية ولغرض تجاوز عدم الدستورية وعدم تعديل نص قانوني بقرار إداري، أن تتم المناقلة بعد الرجوع للسلطة التشريعية من خلال تعديل قانون الموازنة، إذ ان ذلك يعطي فرصة لاطلاع مجلس النواب على أسباب عدم كفاية الاعتمادات المرصودة وأوجه صرفها ولماذا تطلب الحكومة مبالغ إضافية، وهو ما يتفق أيضاً مع الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان.

الهوامش

- ⁱ من ذلك المادة (6) و المادة (66/ثانياً) والمادة (78/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023م.
- ⁱⁱ من ذلك المادة (42) والمادة (46) والمادة (55) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة رقم (13) لسنة 2023م.
- ⁱⁱⁱ حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، بالطعن (382) لسنة (14) قضائية، اشار الية د. محمد، 2015م، ص132.
- ^{iv} وقد صدرت وفقاً لذلك عدد من القوانين في ظل ظروف عادية، منها قانون مكافحة الصعوبات الاستماعية في 30 تموز 1961م، وقانون اصلاح الامن الاجتماعي في 25 حزيران 1967م، وقانون التهيئة المالية في 26 كانون الاول 1975م.
- ^v نصت المادة المذكورة على ما يأتي " تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح ".
- ^{vi} حيث بينت المادة (45) من الدستور في حاله فشل تمرير القانون بحق لرئيس مجلس الوزراء او رئيس أي من المجلسين- الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ- الدعوة لتشكيل لجنة مشتركة متساوية الاعضاء، لإقرار القانون، وعند عدم امكانية ذلك من قبل اللجنة المذكورة، يحق للحكومة ان تطلب من الجمعية الوطنية اتخاذ قرار نهائي بشأن المشروع.
- ^{vii} كالمجلس الوطني لقيادة الثورة في ظل دستور 4 نيسان 1964م؛ ومجلس قيادة الثورة في ظل دستور 1970م.
- ^{viii} ومن ذلك السلطات التي منحت لمجلس الوزراء في ظل دستور 1958م وفي ظل دستور 1964م .
- ^{ix} من ذلك المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958م؛ والمادة (108) من الدستور المصري لعام 1971م؛ والمادة (44) من الدستور المغربي لعام 1972.
- ^x من ذلك المادتين (11) و(91) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925، والمادة (15) من دستور 1958م والمادة (25) من دستور 1963م و المادة (61) من دستور 1964م والمادة (39) من دستور 1968 والمادة (35) من دستور 1970م .
- ^{xi} فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري، 1995م، ص133.
- ^{xii} قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الاردني رقم (3) لسنة 1995م، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (4080) في 1/11/1995م. حيث جاء القرار لدى طلب تفسير المادة (111) من الدستور الأردني لسنة 1952م المعدل في عام 2011م ، التي تنص على "لا تفرض ضريبة او رسم الا بقانون....".
- ^{xiii} فتاوى قسم الرأي لمجلس الدولة المصري، 1943م، ص653؛ وايضا فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع للمجلس المذكور، 1963م، ص46؛ وايضا فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع للمجلس المذكور، 1999م، ص133.
- ^{xiv} قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية /2012)، بتاريخ 2012/10/22م، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا بال رابط (<https://www.iraqfsc. iq/fehrest. Pdf>) تاريخ الزيارة: 2023/12/12.
- ^{xv} قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (17/اتحادية/2017)، بتاريخ (2017/8/21) مصدر سابق.

قائمة المصادر

اولا: الكتب

- ابن منظور, جمال الدين محمد مكرم (2009م) لسان العرب: المحيط, بلا ط, بيروت: دار لسان العرب للطباعة والنشر.
- البستاني, بطرس (1983م), محيط المحيط, بلا ط, بيروت: مكتبة لبنان.
- ابو زيد, محمد عبد الحميد (بلا سنة نشر), مدى سلطة الحاكم ازاء التشريعات, بلا ط, القاهرة: دار النهضة العربية.
- ابو سمهدانه (2014م), عبد الناصر عبد الله, مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة: دراسة تحليلية تطبيقية, ط1, القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- الجمل, يحيى (1974م), نظرية الضرورة في القانون الدستوري: بعض تطبيقاتها المعاصرة, بلا ط, القاهرة: دار النهضة العربية.
- الجنابي, كاظم علي (2015م), سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة, ط1, القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- الجوهري, اسماعيل بن حماد (2008م), معجم الصحاح, ط3, بيروت: دار المعرفة.
- الحسيني, قاسم إبراهيم (1999م), المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة, بلا ط, عمان: مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة.
- الحلو, ماجد راغب (1944م), القانون الاداري, بلا ط, الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الخير, خالد خضر (2014م), المبادئ العامة في علم المالية والموازنة, بلا ط, بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الكواري, سالم محمد سالم (2008م), السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين 2002م, ط1, المنامة: بدون ناشر.
- 1. الطماوي, سليمان محمد (1961م), النظرية العامة للقرارات الادارية, ط1, القاهرة: دار الفكر العربي.
- 2. _____, (1974م), السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر الاسلامي, ط3, القاهرة: دار الفكر العربي.
- 3. _____, (1991م), النظرية العامة للقرارات الادارية: دراسة مقارنة, القاهرة: مطبعة عين شمس.
- للمساوي, اشرف (2007م), اثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في تشريعات الدول المختلفة, ط1, القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- الهنداوي, جواد (2010م), القانون الدستوري والنظم الدستورية, بلا ط, بيروت: مطبوعات العارف.
- جمال الدين, سامي (1982م), لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية, بلا ط, الاسكندرية: منشأة المعارف.
- سليم, عبد المجيد ابراهيم (2010م), السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة, بلا ط, الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- سليمان, عامر, (1977م), القانون في العراق القديم/ دراسة تاريخية قانونية مقارنة, الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر.
- شهاب, مجدي محمود (2004م), أصول الاقتصاد العام: المالية العامة, بلا ط, الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

- عبد السلام, عبد العظيم (1966م), الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط: دراسة مقارنة, ط1, القاهرة: دار النهضة العربية.
- عبد الله, عبد الغني بسيوني (1991م), سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني, بلا ط, الاسكندرية: منشأة المعارف.
- عبد الهادي, بشار (1982م), التفويض في الاختصاص: دراسة مقارنة, ط1, عمان: دار الفرقان.
- عثمان, خليل عثمان (1956م), النظام الدستوري المصري, القاهرة: مطبعة النهضة العربية.
- عصفور, سعد (بلا سنة نشر), المبادئ الاساسية للنظم السياسية والقانون الدستوري, بلا ط, الاسكندرية: منشأة المعارف.
- عفيفي, ايمن فتحي محمد (بلا سنة نشر), مبادئ القانون الاداري, ط1: بلا مكان نشر.
- علاوي, ماهر صالح (1991م), القرار الاداري, بلا ط, بغداد: دار الحكمة للطباعة.
- فهمي, عمر حلمي (1980م), الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني, ط1, القاهرة: دار الفكر العربي.
- قطيش, عبد اللطيف (2005م), الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة, بلا ط, بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الوكيل, محمد (بلا سنة نشر), حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري, بلا ط, القاهرة: دار النهضة العربية.
- مساعدة, أمجد عبد المهدي ؛ عقله, أمجد يوسف (2011م), دراسة في المالية العامة, بلا ط, عمان: مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع.
- مصطفى, ابراهيم وآخرون (1972م), المعجم الوسيط, بلا ط, القاهرة: مجمع اللغة العربية.

ثانيا: الاطاريح والرسائل

1. الاطاريح

- المدرس, مروان محمد محروس (2000م), تفويض الاختصاص التشريعي: دراسة دستورية مقارنة, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد.
- حافظ, محمود محمد (1956م), التفويض في الاختصاص التشريعي في مصر وفرنسا, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة باريس.
- عبد القادر, سمير علي (1985م), السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس.
- عبد الهادي, بشار جميل يوسف (1979م), التفويض في الاختصاص: دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس.
- غيلان, عثمان سلمان (2003م), مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاتها في تشريع الضرائب المباشرة في العراق, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة النهرين.
- فرج, فؤاد عبد النبي حسن (1995م), رئيس الجمهورية في النظام المصري: اختياره وسلطاته, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة القاهرة.
- مرسي, محمد ربيع (1995م), السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم المدنية, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة القاهرة.
- هاشم محمد البديري (1997م), الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي: دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة المنوفية.

2. الرسائل

- ابوبليمة, جابر سلام سليم (2015م), الاثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني: دراسة ومقارنة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة الازهر.
- حجاب, حنين محمد اكرم (2011م), دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني: دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النجاح الوطنية.
- علي, حيدر حسين (2021م), الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية العراقي رقم 6 لسنة 2019 المعدل, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة تكريت.
- مغير, عبد الامير محسن (1980م), سلطة الادارة في اصدار القرارات الادارية والرقابة عليها: دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد.

ثالثا: البحوث والتقارير

- احمد, رائد ناجي (2017م), احوال توزيع الاختصاص الضريبي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في ظل الدستور العراقي النافذ لعام 2005م, بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية, بيت الحكمة, العدد 42.
- البرغوثي, معين ادعيس (2005م), المفهوم القانوني للرسم: تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعي, سلسلة تقارير قانونية تصدرها الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في رام الله.
- عبد الله, ازهر عبد الحسين (2022م), التفويض التشريعي بين القرار الاداري وقوة القانون: دراسة مقارنة, بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق, السنة 6, المجلد 6, العدد 2, ج 2.
- عجمي, بشار جاهم (2016م), ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية: حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة, بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة, العدد 40, المجلد 2.
- عطية, علي هادي (2006م), اعتماد الضوابط السنوية في تقدير ضريبة الدخل في العراق: محور التشريعات الضريبية, بحث منشور في مجلة المؤتمر الوطني الضريبي الاول, ج 1.
- محمد, عاطف سعدي (2015م), مهارات استخدام اللغة القانونية, بحث منشور في المجلة القانونية, هيئة التشريع والافتاء في مجلس الدولة المصري, العدد 3.
- نعمة, زينب شريف (2021م), اثر الحكم بعدم دستورية التشريعات الضريبية: دراسة مقارنة, بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا, العدد 7.

رابعا: الدساتير والقوانين

1. الدساتير

- القانون الاساسي العراقي لعام 1925م.
- دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1958م.
- دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1963م.
- دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1964م.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 1964م.
- دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1968م.
- دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1970م.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971م.

- دستور المملكة المغربية لعام 1972م.
- دستور مملكة البحرين لعام 1973م.
- دستور مملكة البحرين لعام 2002م.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005م.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014م.

2. القوانين

- قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982م
- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021م
- قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2023-2024-2025) رقم (13) لسنة 2023م.

خامسا: المواقع الالكترونية

- الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق. <https://www.iraqfsc.iq/fehrest>.

سادسا: المصادر الاجنبية

- Amselek: (1967), Le Budget de L'Etat sous La V, Republique, L.G.D.J, Paris.
- Duverger ,Maurice.(1973), Institutions Politiques .pressers Uniucrsitiores .deference.
- Ferriere, J.La, (1947), manuel de droit constitutionnel,2 edition.
- Gasnier ,Anne Jeannot, (1998) ,La contribution, du. Conseil d etat a la fonction legislative, R. D. B..
- Gicquel ,Jean,(1987) ,droit constitutionnel et institutions politiques, 9ed.
- Jeanneau ,Benoit, (1981) ,droit constitutionnel, et. Institutions politiques,6ed, Dalloz.
- Lavroff, Dmitri Georges, (1999), Le droit constitutionnel de la V Republigu, ed.
- Leclercq, Claude, (1977), Institutions politiques et droit constitutionnel, deuxieme edition, paris.
- Mokhtaria ,Kadi Hanifi,(2011) Le Contentieux Fiscale Algerien 1 ere Edition, Edition du Sahel Alger .
- Vedel ,Georges, (1949) manuel elementaire de droit constitutionnel.

سابعا: المجموعات القضائية

- مجموعة مجلس الدولة المصري, (1943م), قسم الرأي السنوات الثلاث الأولى, سبتمبر 1946م - سبتمبر 1949م, مجلس الدولة المصري.
- مجموعة المبادئ القانونية, (1963م), فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع, السنة 18, أكتوبر 1963م - سبتمبر 1964م, مجلس الدولة المصري.

-
- مجموعة المبادئ القانونية, (1995م), فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع, السنة-49- أكتوبر 1994م- سبتمبر 1995م, مجلس الدولة المصري.
 - مجموعة المبادئ القانونية, (1999), فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع, السنة-49- أكتوبر 1994م – سبتمبر ١٩٩٥م, مجلس الدولة المصري.