

# **آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة**

**أ.د سناء محمد سخاخان**

**سرى وعد فالح**

**كلية الحقوق / جامعة النهرين**

**The effects of the legislative mandate in the general  
budget law**

**Sura Waad Falih**

لا يخلو التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة من الآثار ، اذ يترك اثاره على بعض المبادئ التي تتمتع باهمية كبيرة في جميع نواحي الحياة ، والتي غالبا ما يعمد المشرع الدستوري الى النص عليها في صلب الدستور وعلى المشرع العادي احترام تلك المبادئ والامتناع عن سن قوانين تتعارض معها ، فمن ضمن تلك المبادئ التي ترتبط بموضوع الدراسة هو : ((مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم)) ومبدأ ((الامن القانوني)) ، ولم تكن تلك المبادئ بمعزل عن اثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة الذي منحه مجلس النواب العراقي الى السلطة التنفيذية ، فيتجسد في هذا التفويض تعارض واضح وصريح مع تلك المبادئ الدستورية خاصة في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها . الكلمات المفتاحية : الموازنة العامة ، التفويض التشريعي ، الرسوم ، الامن القانوني

### Abstract

The legislative mandate in the General Budget Law is not devoid of effects, as it leaves its effects on some principles that are of great importance in all aspects of life, and which the constitutional legislator often intends to stipulate in the core of the constitution. The ordinary legislator must respect those principles and refrain from enacting laws that contradict them. Among those principles that are related to the subject of the study is: ((the principle of non-retroactivity of fee laws)) and the principle of ((legal security)), and these principles were not isolated from the effects of the legislative mandate in the general budget law granted by the Iraqi Council of Representatives to the executive authority, This mandate embodies a clear and explicit contradiction with those constitutional principles, especially in the event of delay in approving the general budget or not approving it.

### المقدمة

#### اولاً : موضوع الدراسة

يعد اختصاص التشريع من الاختصاصات الاصلية والحصرية للسلطة التشريعية ، الا انه ولضرورات عملية تعمد السلطة التشريعية الى تفويض جزء من اختصاصها التشريعي الى السلطة التنفيذية ، شريطة ان يكون التفويض جزئي ويقتصر على موضوعات محددة ، وهذا ما عمل به مجلس النواب العراقي عندما فوض السلطة التنفيذية صلاحية فرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات العامة في قانون الموازنة السنوي واخذ هذا التفويض يتكرر سنوياً ، بيد ان التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة له اثاره خاصة انه يتعلق بموضوعات ذات جنبه مالية

#### ثانياً : اهمية الدراسة

تتجلى اهمية دراسة آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة في ان التفويض يرتبط وجوداً وهدماً مع قانون الموازنة العامة ، ففي حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها فان ذلك يكون من معوقات العمل بالتفويض التشريعي ، الامر الذي يحتم الى رجعية قانون التفويض الى الماضي والذي يتعارض بدوره مع مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم .

#### ثالثاً : اهداف الدراسة

تهدف دراسة آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة الى بيان الاثار التي تترتب على العمل بالتفويض في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها ، كما وتهدف الى توضيح الاثار التي تمس الحقوق المكتسبة للأفراد عند تحقق رجعية قانون التفويض .

#### رابعاً : اشكالية الدراسة

- تتبع اشكالية الدراسة في الاثار التي تترتب على التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة والذي يثير بدوره عدة تساؤلات :
1. هل اخذ المشرع الدستوري بمبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم وما موقف دساتير الدول المقارنة من ذلك .
  2. ما هي آلية المتبعة بالنسبة للعمل بالتفويض التشريعي عند تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها .
  3. ما هي الاثار التي يتركها التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة على الامن القانوني للأفراد .

#### خامساً : منهجية الدراسة

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التأصيلي من خلال استخلاص واستقراء القواعد القانونية التي تحكم الموضوع ، كما وسنعتمد على المنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة ومقارنتها مع التشريعات الفرنسية والمصرية التي تطرق لذلك .

#### سادساً : خطة الدراسة

سنقسم الدراسة الى مطلبين نبحث في المطلب الاول أثر التفويض التشريعي على مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم ، اما في المطلب الثاني سنوضح أثر التفويض التشريعي على مبدأ الامن القانوني .

### المطلب الاول أثر التفويض التشريعي على مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم

ان العمل بالتفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة له آثار بسبب الطبيعة الوقتية التي يتسم بها قانون الموازنة العامة ، اذ ان الاخير تكون فترة نفاذه سنة اي ينتهي العمل بقانون الموازنة العامة بنهاية السنة المالية ، زد على ذلك ان قانون الموازنة العامة في العراق يعاني من مشكلة تأخر اقرار الموازنة العامة تارة او عدم اقرارها تارة اخرى ، الامر الذي يتعارض مع مبدأ رجعية قوانين الرسوم ، هذا ما سنوضح في هذا المطلب من خلال تقسيمه على فرعين نبحث في الفرع الاول مفهوم مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم ، اما في الفرع الثاني سنبين آثار التفويض التشريعي على مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم في قانون الموازنة العامة .

### الفرع الأول مفهوم مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم

اولاً : معنى مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم : يقصد بمبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم هو سريان تلك القوانين بتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ، اي تعتبر نافذ من تاريخ النشر او بانتهاء ميعاد النفاذ المحدد بعد نشر القانون ، ومن ثم لا يجوز ان تصرف اثار القانون الى الوقائع السابقة على نفاذه اي تصرف اثار القانون الجديد الى المستقبل فقط ، وبذلك يكون لكل قاعدة نطاق زمني تعمل خلاله لا يجوز ان تتعدى هذا النطاق (١) ، وعادة ما يميز الفقه بين الاثر المباشر للقانون وعدم رجعية القانون بقولهم ان تطبيق القوانين من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية او نفاذها في الموعد المحدد لذلك هو بحد ذاته فكرة تجسد الاثر المباشر للقانون ، اما في حال صدور قانون جديد بعد نفاذ القانون الاول ويقضي القانون الجديد بتعديل او الغاء القانون الاول فان اثر سريان القانون الجديد يسري على الوقائع الحاضرة والمستقبلية اي لا ينصرف اثره الى الوقائع التي حصلت في الماضي هذا هو ما يطلق عليه بمبدأ عدم رجعية القوانين (٢) ، نستشف مما سبق ان عدم رجعية قوانين الرسوم هو سريان قانون الرسم الجديد على الوقائع والروابط الحاضرة والمستقبلية من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية ، ولا يجوز ان تنصرف احكامه على الروابط القانونية قبل تاريخ نفاذ القانون الجديد (٣) .

### ثانياً : موقف المشرع الدستوري من مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم

اختلف موقف الدساتير فيما يتعلق بمبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم ، فمنهم من لم ينص على ذلك ومنهم من تبني مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم وينص صريح ، لذا سنحاول ايضاح ذلك من خلال بيان موقف الدساتير المقارنة وموقف المشرع العراقي من ذلك في فترتين متتابعتين كما يأتي :

١- موقف الدساتير المقارنة من مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم : اوضحنا فيما سبق ان فكرة مبدأ عدم رجعية القانون الى الماضي تعني عدم انصراف احكام القانون الجديد على الوقائع والروابط القانونية التي لم تحصل في ظله بل في ظل القانون القديم احتراماً للثقة العامة واستقرار المعاملات ، فاذا كان هذا الاصل العام ثمة استثناء يحتم انصراف اثار القانون الى الماضي لا يلجأ اليه المشرع الا في الضرورات التي تحقق المصلحة العامة ، وبذلك لا يجوز للمشرع استخدام هذا الاستثناء الا في اضيق الحدود وبالقدر الذي تمليه الضرورات العملية (٤) واذا ما تطرقنا الى قوانين الدول المقارنة نجد ان المشرع الفرنسي استخدم الاستثناء الذي يقضي برجعية احكام القانون الى الماضي فقد اقر اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ هذا المبدأ ، كذلك نص القانون المدني الفرنسي على انه " لا يطبق القانون الا في المستقبل ، وليس له اثر رجعي " (٥) ، كذلك سن وبأزمنة مختلفة قوانين تتضمن رجعية التشريعات المالية الى الماضي اذ جاء في قانون الثاني من نيسان لسنة ١٩٢٩ وقانون كانون الاول لسنة ١٩٢٩ بشأن القمح وقانون ٢٩ تشرين الثاني من السنة ذاتها والمتعلق بالسكر على تعديل الرسوم الكمركية واخضاع ممن استورد هذين السلعتين في الفترة الماضية الى ضريبة اضافية (٦) وبذلك فقد استقر القضاء الدستوري في فرنسا على انه لا يوجد مانع من تقرير مبدأ رجعية القوانين الضريبية ، ويمكن للمشرع الضريبي ولاسباب تتعلق بالمصلحة العامة ان يعدل قواعد الضريبة بما يمكن للادارة الضريبية وقاضي الضرائب من تطبيق القوانين باثر رجعي (٧) ، وفي احد احكام المجلس الدستوري الفرنسي اشار الى ان (( مبدأ عدم رجعية القوانين ليس له قيمة دستورية فيما عدا الموضوعات العقابية وانه في المجال الضريبي يجوز للمشرع ان يقرر نصوصاً باثر رجعي ، طالما انه لا يجرّد الضمانات القانونية من الاشتراطات الدستورية )) (٨) ، وبالرغم من ان مجلس الدولة الفرنسي حاول ان يطبق مبدأ رجعية القوانين الضريبية الى الماضي باضيق الحدود حتى في حال اذا كان الاثر الرجعي للقانون في مصلحة المكلف بدفع الضريبة خلافاً لما هو معمول فيه في مجال القوانين العقابية من تغليب مصلحة المتهم كلما وجدت الحالة التي تسمح

بتطبيق هذا المبدأ<sup>(٩)</sup>. نلاحظ من العرض اعلاه ان القضاء الفرنسي اقر في احكامه مبدأ عدم رجعية القوانين الى الماضي ، وفي مجال الضرائب يمكن للمشرع ان يقرر رجعية قوانين الضرائب الى الماضي طالما ذلك لا يخل بالضمانات الدستورية ، وبما ان الرسم يتشابه مع الضريبة بوصفهما يمسان الذمة المالية للافراد فأن ما ينطبق على الضرائب بشأن رجعية قوانين الضرائب ينطبق على قوانين الرسوم .

اما في مصر فان المشرع المصري عمل بمبدأ رجعية القوانين المالية من خلال اصداره لمجموعة من القوانين التي تبيح ذلك<sup>(١٠)</sup> ، اذ نص في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل على ان " ... لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية النص في القانون على خلاف ذلك ، بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب " <sup>(١١)</sup> ، نستشف من النص المذكور انفا ان المشرع الدستوري المصري حظر العمل بمبدأ رجعية القوانين الضريبية فقط . مما سبق يتبين ان المشرعين الفرنسي والمصري لم يحظرا رجعية قوانين الرسوم الى الماضي ، فوجد مجلس الدولة الفرنسي يطبق مبدأ رجعية القوانين المالية وباضيق الحدود ، اما في الدستور المصري نلاحظ من عبارة (يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية النص في القانون على خلاف ذلك ) ، لذا فمن الجائز رجعية قوانين الرسوم الى الماضي .

**٢- موقف الدستور العراقي من مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم :** تعد الرسوم في العراق من الايرادات العامة التي اعتمدت عليها الدولة في تغذية الخزنة العامة ، استنادا الى ذلك لا بد من ان تتجسد في قوانين الرسوم المبادئ العامة التي تحكم التشريعات المالية ، ومن ابرز تلك المبادئ مبدأ قانونية الرسوم ومبدأ المساواة امام الرسوم ومبدأ عدم رجعية الرسوم ، فبالنسبة للمبدئين الاولين قد نصت عليهما اغلب الدساتير العراقية<sup>(١٢)</sup> ، اما فيما يتعلق بمبدأ عدم رجعية الرسوم فان لها مكانة واضحة في الدساتير العراقية وحتى في حال عدم النص على مبدأ قانونية الرسم<sup>(١٣)</sup> . اما بالنسبة لدستور ٢٠٠٥ النافذ نص على ان " ليس للقوانين اثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك ، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم " <sup>(١٤)</sup> ، من النص المذكور انفا نجد ان دستور ٢٠٠٥ قد سلك مسلك دستور ١٩٧٠ الملغي بشأن عدم رجعية قوانين الرسوم الى الماضي ، وبذلك فقد اضحى مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم من المبادئ الدستورية التي يمنع على المشرع العادي مخالفتها والا جاز لكل ذي مصلحة الطعن بالقانون المخالف امام المحكمة الاتحادية العليا بوصفها صاحبة الاختصاص الحصري في ذلك<sup>(١٥)</sup> ، فضلا عن ذلك تحدد الدساتير عادة بدء تاريخ نفاذ القوانين بصورة عامة ومن ضمنها قوانين الرسوم وهذا ما اكد عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بالنص على انه " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ، بها من تاريخ نشرها ، مالم ينص على خلاف ذلك " <sup>(١٦)</sup> .

### الفرع الثاني آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة على مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم

ذكرنا فيما سبق ان دستور ٢٠٠٥ النافذ تبنى مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم ، الا اننا نجد رجعية قوانين الرسوم تحققت بسبب الحاق قانون التفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم بقانون الموازنة السنوي ، والاخير يخضع لمبدأ سنوية الموازنة والتي يقصد بها (( ان تعد الحكومة كل عام موازنة العام المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها ولا تعطي هذه الموافقة مبدئياً الا لسنة واحدة ))<sup>(١٧)</sup> ، التي نص عليها ايضاً قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ بأنه " الموازنة العامة الاتحادية خطة مالية ... لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة " <sup>(١٨)</sup> . كما نص القانون ذاته على بداية السنة المالية ونهايتها بانه " السنة المالية الفترة التي ينفذ خلالها قانون الموازنة العامة الاتحادية وتبدأ من ١/كانون الثاني وتنتهي في ٣١/كانون الاول من السنة ذاتها " <sup>(١٩)</sup> . من العرض السابق لقاعدة سنوية الموازنة نلاحظ ان قانون الموازنة العامة يتحدد تاريخ نفاذه لمدة سنة واحدة وبعد ذلك لا بد ان تعد موازنة جديدة للسنة المالية التالية ، وبذلك فان العمل بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم يكون لمدة سنة واحدة وفي حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها فان العمل بالتفويض يكون مخالفاً لمبدأ سنوية الموازنة وخروجاً عليه . وعند الخوض في قوانين الموازنة السنوية في العراق نجد انها تعاني من ازمة تأخر اقرار تارة او عدم اقرار تارة اخرى ، ففي حال تأخر اقرار الموازنة العامة تتحقق رجعية قوانين الرسوم ابتداءً من الاول من كانون الثاني وحتى تاريخ نشر قانون الموازنة السنوي في الجريدة الرسمية ، اما في حال عدم اقرار الموازنة اطلاقاً ما هي الاجراءات المتبعة في ذلك ، اذ ان المشرع العراقي لم يعالج مسألة تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها بالنسبة للعمل بالتفويض التشريعي مثلما عالج تأخر اقرار الموازنة العامة في قانون الادارة المالية الاتحادية فيتم الصرف بنسبة ١٢/١ من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة<sup>(٢٠)</sup> ، ففي حال عدم الاقرار هل يتم الرجوع الى قوانين الرسوم الدائمة والسابقة على التفويض ؟ لاجابة على هذا السؤال سنذكر بعض التطبيقات العملية للسلطة التنفيذية والمتعلقة بتنظيم الرسوم في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها . فمن التطبيقات العملية لرجعية قوانين الرسوم تستند الحكومة في تنظيم الرسوم الى تعليمات تتعارض مع مبدأ عدم الرجعية بالرغم من الحظر الدستور لذلك ، اذ تعمل الحكومة بالتفويض

حتى في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها ، ففي زيارة ميدانية لدائرة المرور العامة وجدنا ان ما معمول به الى حد الان بشأن تنظيم الرسوم سواء بالفرض او التعديل يستند الى تعليمات صادرة عام ٢٠١٩ من قبل مجلس الوزراء<sup>(٢١)</sup> بالاستناد الى التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩. وبما ان قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢٠ لم يقر وقانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢١ الذي تأخر في اقراره ونشره في الجريدة الرسمية حتى (١٢/ نيسان ) من السنة المالية ذاتها ، وقانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢٢ لم يقر ، فأنا ما تقوم به دائرة المرور بشأن فرض وتعديل الرسوم لا يستند الى اي غطاء قانوني ، وبذلك تُعد الحكومة متجاوزة على اختصاصات مجلس النواب الممنوحة له بموجب الدستور بشأن تنظيم الرسوم وهذا هو اغتصاب للسلطة بحد ذاته<sup>(٢٢)</sup>، الامر الذي يستدعي الطعن باعمال الحكومة امام القضاء الدستوري والمتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا .

### المطلب الثاني أثر التفويض التشريعي على مبدأ الاصل القانوني

لم يكن الاصل القانوني بمعزل عن آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة ، اذ ان تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها له اثر في العمل بالتفويض التشريعي والذي بدوره يرتب اثار على الاصل القانوني وهذا ما سنبينه في فرعين ، نبحث في الفرع الاول مفهوم الاصل القانوني وعناصره ، اما في الفرع الثاني سنوضح اثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة على الاصل القانوني كما يأتي :

#### الفرع الاول مفهوم الاصل القانوني وعناصره

أ — معنى الاصل القانوني : يعد مبدأ الاصل القانوني والذي يطلق عليه تسمية ((الاستقرار القانوني)) من اهم الاسس التي تقوم عليها الدولة القانونية<sup>(٢٣)</sup> ، فيعرف الاصل القانوني بأنه ((الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد ادنى من الاستقرار للمراكز القانونية لغرض اشاعة الاصل والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية بغض النظر عما اذا كانت اشخاص قانونية عامة او خاصة ، بحيث تستطيع هذه الاشخاص ترتيب اوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لعمالها دون ان تتعرض لمفاجآت او اعمال لم تكن بالحسبان صادرة عن احدى سلطات الدولة الثلاث ، ويكون من شأنها هد ركن الاستقرار او زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها ))<sup>(٢٤)</sup> ، كما يعرف الاصل القانوني ايضا بأنه (( استقرار المراكز القانونية وعدم المساس بها ، بمعنى ان المراكز القانونية التي تكونت واستقرت لا ينبغي المساس بها في مجال تعديل القوانين او صدور قرارات قضائية ، لذلك تركزت هذه الفكرة بشكل رئيسي على حكم القانون كأداة ناظمة للعلاقات كافة داخل المجتمع على اختلافها ، سواء أكانت اقتصادية او تجارية او اجتماعية او ادارية او غير ذلك ))<sup>(٢٥)</sup> ، وفي تعريف اخر للاصل القانوني بأنه (( فكرة الاصل القانوني تستوجب ضمن حد ادنى من الثبات والاستقرار للعلاقات القانونية ، سواء كانت هذه العلاقات بين الافراد بعضهم البعض او بينهم وبين الدولة ، والتي تلتزم بذلك السلطات العامة ))<sup>(٢٦)</sup> ، نلاحظ من جميع التعاريف السابقة للاصل القانوني بأنها تركز على استقرار العلاقات والمعاملات بين الاشخاص من خلال تطبيق قواعد قانونية تتمتع بالاستقرار والوضوح والثبات .

ثانياً : عناصر الاصل القانوني : يهدف القانون بصورة عامة الى تحقيق غايات عدة من اهمها الاصل القانوني<sup>(٢٧)</sup> ، اذ يتضمن الاخير مجموعة من المبادئ والحقوق التي ترتبط به ارتباطاً وثيقاً ، لذا تعددت المفاهيم الفقهية لفكرة الاصل القانوني ، وائياً كانت تلك المفاهيم فمبدأ الاصل القانوني لا يتحقق الا بوجود عناصر اساسية لتكريس هذا المبدأ ، وهديا على ما تم ذكره يعد الاصل القانوني شرط جوهري وضروري لضمان جودة القاعدة القانونية وصلاحيتها للتطبيق الامر الذي يتحقق معه الاستقرار داخل المجتمع ، وعليه مبدأ الاصل القانوني لا يتحقق الا بوجود قواعد ومبادئ ترتبط به وجوداً وعدماً ، اذ لا يكتب للاصل القانوني الوجود الا بتوافر تلك العناصر والتي تتمثل بما يأتي :

١ — عدم رجعية القوانين : مبدأ الاصل القانوني يقتضي عدم رجعية القوانين الى الماضي ومنها قوانين الرسوم وعدم الاسراف فيما يسمح به الاستثناء من الاصل العام (رجعية القانون)<sup>(٢٨)</sup> .

٢- احترام الحقوق المكتسبة للاشخاص : يقصد بذلك انه لا يجوز لاي سلطة من سلطات الدولة انتهاك او سلب اي حق من حقوق الافراد التي اكتسبها بصورة مشروعة وفقاً للقوانين والنظم النافذة متى ما كانت تلك الحقوق تتعلق بالممارسة المشروعة للحقوق والحريات العامة التي منحها الدستور للاشخاص ، ويعد مبدأ احترام الحقوق المكتسبة من المبادئ التي لها قيمة دستورية ، فمن الملاحظ ان القاعدة المقررة لتطبيق القوانين انه لا يجوز لاي قانون المساس بالحقوق المكتسبة للاشخاص من دون اعتبارات وضرورات او من دون تعويض ، لذا اكدت اغلب الدساتير على هذه القاعدة من خلال النص على عدم رجعية القوانين الى الماضي احتراماً لقاعدة الحقوق المكتسبة ، والاخيرة حتى وان لم تنص عليها الدساتير نجد لها جذور متأصلة ومتعمقة في القانون الطبيعي ومبادئ العدالة الاساسية ، وعليه يجب العمل بهذه القاعدة حتى وان لم ينص عليها الدستور<sup>(٢٩)</sup> .



٣- فكرة التوقع المشروع للأشخاص : يراد بفكرة التوقع المشروع هو ان لا تتباغت الدولة بما تصدره من قوانين ونظم وتعليمات توقعات الاشخاص المشروعة والمبنية على اسس موضوعية تستند الى القوانين والنظم والتعليمات القائمة (٣٠) ، كما وذهب رأي اخر بأن فكرة التوقع المشروع هي ان لا تصدر السلطة التشريعية قوانين والسلطة التنفيذية انظمة فجائية ومباغطة لتوقعات الافراد المشروعة ، اذ ان التوقع المشروع هو احد عناصر معيار العدالة المنصفة ، كما ان حماية الثقة المشروعة للأفراد في التشريعات القائمة تعد الهدف الاساسي لمفهوم التوقع المشروع في مواجهة اي مسلك تشريعي او لائحي يصطدم بالتوقعات المشروعة للأشخاص (٣١) .

٤- تقييد الاثر الرجعي للحكم بعدم دستورية القوانين : من المعلوم ان الحكم بعدم دستورية قانون معين له تأثير واضح على النظام القانوني ، زد على ذلك قد يحدث في بعض الاحوال فراغ تشريعي ، وبما ان مبدأ الامن القانوني يقتضي ان يتحقق الاستقرار الزمني للقواعد القانونية ، والنص القانوني الذي حكم بعدم دستوريته تم العمل به وتطبيقه خلال فترة معين من الزمن ورتب الاشخاص المخاطبين به اوضاعهم وعلاقاتهم القانونية وفقاً له ، لذا فإن اقرار الاثر الرجعي للنص المحكوم بعدم دستوريته بشكل مطلق ، فمن دون ريب يؤدي ذلك الى زعزعة استقرار الاوضاع القانونية (٣٢) . وعليه ان الحكم بعدم دستورية قانون تشريعي او قرار تنظيمي معين بعد فترة زمنية من تاريخ صدوره واعتباره كأن لم يكن ، له تأثيره في المساس بالامن القانوني للأشخاص المخاطبين به ورتبوا اوضاعهم القانونية وفقاً له خلال فترة سريان القانون او القرار المحكوم بعدم دستوريته ، الامر الذي يحتم وضع قيود وضوابط للحد من اثار سريان الاثر الرجعي للحكم الصادر بعد الدستورية ، بما يحقق ويضمن الامن القانوني للأشخاص الذين طالهم الحكم بعدم الدستورية (٣٣) .

#### الفرع الثاني أثر التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة على الامن القانوني

تلحق بالموازنة العامة قوانين من ضمنها قانون التفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم ، ولما كانت السمة الغالبة للموازنة العامة الاتحادية في العراق هو تأخر اقرارها او عدم اقرارها في الوقت المحدد لها قانونياً ، وان تأخر اقرار الموازنة العامة يعوق العمل بالتفويض التشريعي الملحق في قانون الموازنة السنوي ، الامر الذي يترك اثاراً سلبية على الامن القانوني ، لذا سنوضح تلك الاثار في الفقرات الآتية :  
اولاً: اثر التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة على الاستقرار القانوني : ان فكرة الاستقرار القانوني تحتل اهمية كبيرة عند وضع قانون الموازنة العامة ، ويعزى السبب في ذلك ان قانون الموازنة السنوي يعد الاداة الاساسية التي تنظم العلاقات بين الاشخاص داخل المجتمع ، لذا لا بد من ان يكون هذا التنظيم محقق للاستقرار والثبات للمراكز القانونية (٣٤) ، بيد ان تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها يجعل العمل بالتفويض التشريعي بصورة مطردة غير ممكن ، لان التفويض التشريعي يدور وجوداً وعدمًا مع قانون الموازنة السنوي ، الامر الذي يترك اثاراً سلبية على الاستقرار القانوني سواء على الصعيد الاقتصادي ام الاجتماعي او الاجتماعي او القانوني او غيرها ، فيكون الاستقرار القانوني متذبذب ولا يتمتع بالثبات الذي يكون الهدف الاساسي لكل نظام قانوني ، كما ان تحقق الاستقرار القانوني يؤدي الى تحقيق الاطمئنان والسكينة (٣٥) ، وعليه يرونو كل نظام قانوني الى تحقيق الاستقرار والثبات من كثرة التغيرات التي يحدثها تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها ، فمتى تقر الموازنة العامة في المدة القانونية المحددة لها ولد ذلك استقرار في المراكز القانونية والحقوق الشخصية (٣٦) ، وخلافاً لذلك فإن تأخر اقرار الموازنة العامة ينتهك مبدأ الامن القانوني ، بوصف الموازنة العامة وثيقة شاملة لايرادات الدولة ونفقاتها لفترة مالية قادمة ، وتبنى على الموازنة العامة حقوق الافراد المشروعة التي تتعلق بالمدد القانونية ، فمثلاً ان تأخر اقرار الموازنة العامة يحول دون امكانية احتساب شهادة الخريجين من الموظفين وتأخر ترفيعاتهم وعلاواتهم ، وهذه صورة لانتهاك مبدأ الامن القانوني الذي يهدف الى تحقيق الاطمئنان لدى الافراد واستقرار مراكزهم القانونية والحفاظ على حقوقهم المكتسبة (٣٧) . نلاحظ مما سبق ان الامن القانوني يشترط توافر الاستقرار القانوني للحفاظ على النظام العام داخل المجتمع ، وان تأخر اقرار الموازنة العامة للدولة او عدم اقرارها يحول دون العمل بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم الملحق في قانون الموازنة السنوي ، مما يمس بحقوق الافراد واستقرار معاملاتهم المالية التي يحميها مبدأ الامن القانوني من جهة ، والاخلال في موارد الدولة بوصف الرسوم احد هذه الموارد من جهة اخرى .

ثانياً : اثر التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة في الثقة المشروعة : تمثل الثقة المشروعة للأشخاص روح الامن القانوني (٣٨) ، فالثقة المشروعة تمثل ثقة المخاطبين بالقواعد القانونية داخل الدولة بتمتعهم بالحقوق وثبات مراكزهم القانونية المستندة الى هذه القواعد ولو لفترة زمنية معينة (٣٩) ، فعرف مجلس الدولة الفرنسي الثقة المشروعة في تقريره عام ٢٠٠٦ بأنه (( يفرض عدم الاخلال بالثقة التي وصفها المتعاملون مع الادارة بصفة مشروعة ومؤسسة في ثبات مركز قانوني ، وذلك بالتعديل العنيف لقواعد القانون )) (٤٠) ، وذهب اخرون الى تعريف الثقة المشروعة بأنها (( مبدأ يحمي الثقة التي يمكن للمتعاملين الاقتصاديين ان يتمتعوا بها بصفة مشروعة في الحفاظ على

الوضعيات الناشئة عن القانون))<sup>(٤١)</sup> ، ولنا ان نعرف الثقة المشروعة بانها حماية الاشخاص المخاطبين بالقواعد القانونية من التغيير التشريعي واللاتحي من قبل سلطات الدولة بما يهدد حقوقهم ومراكزهم القانونية التي رتبوها في ظل معرفتهم السابقة بما هو مشروع ومسموح به وبما هو محذور ومحرّم بموجب احكام القانون . ويرى البعض ان مفهوم الثقة المشروعة يوجد وبصور مختلفة في الانظمة القانونية الوطنية ، ومنها قانون الموازنة السنوي الذي يمثل هدف رئيسي لمفهوم الثقة المشروعة ويتجسد ذلك من خلال اقرار الموازنة العامة في المدة المحددة قانونياً ، الا ان تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها له دور فعال في انتهاك الثقة المشروعة للاشخاص داخل الدولة ، فثقة المشروعة للاشخاص داخل الدولة تتمحور حول توقعهم المشروع غير المشوب بتعسف والمبني على نظم قانونية قائمة وهذا التوقع يعتد به ، الا ان التغييرات المفاجئة والمباغثة في القواعد القانونية تؤدي الى جعل توقع الافراد السابق على التغييرات غير مشروع ، لذا فإن تأخر اقرار الموازنة العامة يؤدي الى هدم الثقة المشروعة للاشخاص داخل الدولة ، مما يحدو بهم في حالة من عدم الامن القانوني <sup>(٤٢)</sup> .

ثالثاً : اثر التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة في المراكز القانونية : يعد استقرار المراكز القانونية امرأ مهما لشاغلها لما تسنده من حقوق لهم ، فُعرفت المراكز القانونية بأنها ((مجموعة من المكناات والواجبات المتقابلة التي يقرها القانون لمواجهة المصالح المتقابلة للاشخاص والجماعات))<sup>(٤٣)</sup> ، فالمصلحة العامة تحتم ان يشعر الافراد بالثقة والاطمئنان تجاه ما يتمتعون به من مراكز ذاتية واستقرار حقوقهم المشروعة ، بيد ان تأخر اقرار الموازنة العامة يجعل العمل بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم المنصوص عليه في قانون الموازنة العامة غير ممكن حتى الوقت الذي يتم فيه اقرار الموازنة العامة ، والمدة التي تبقى تتأخر فيها اقرار الموازنة العامة تحصل فيها تعطيل للاعمال و فوضى في العمل الاداري والتنظيمي بفرض وتعديل الرسوم <sup>(٤٤)</sup> ، كما وترتبط فكرة استقرار المراكز القانونية للاشخاص بفكرة الحقوق المكتسبة والتي لا يجوز المساس بها طالما اكتسب بصورة مشروعة <sup>(٤٥)</sup> . من خلال العرض اعلاه ان تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها في الموعد المحدد لها يؤثر في سير العمل بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات العامة ، مما يؤثر على الامن القانوني الذي يهدف الى تحقيق الاستقرار في المراكز القانونية وحماية الحقوق المكتسبة للاشخاص ، وينتج عن ذلك زعزعة الطمأنينة والعصف بالاستقرار القانوني لدى الاشخاص المخاطبين بالقواعد القانونية مما يفقدهم الثقة المشروعة بالدولة .

#### رابعاً : اثر الصياغة التشريعية للتفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة في تحقيق الامن القانوني

ان الصياغة التشريعية <sup>(٤٦)</sup> الجادة تحافظ على استقرار المعاملات وتضيق المجال امام مطبقي القانون من التلاعب بالنصوص القانونية وتفسيرها بالطريقة الخاطئة ، بيد ان ما يؤخذ على هذا النوع من الصياغة هو عدم قدرتها من استيعاب التغييرات والتطورات السريعة في المجتمع ، ففي كل مرة يحتاج النص الجامد الى تعديل لمواجهة التغييرات ، وهذا الوضع ينطبق على تنظيم الرسوم اذ ان الاخذ بمبدأ قانونية الرسم بموجب نص دستوري جامد ترك اثار سلبية لعدم قدرة هذا النص من استيعاب التغييرات السريعة التي طرأت على الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي في العراق ، لذلك اهمل مجلس النواب وعن عمد النص الدستوري <sup>(٤٧)</sup> ، بهدف مواجهة الواقع الفعلي للدولة .

الا ان التفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات والذي منحه مجلس النواب العراقي الى الحكومة يتسم بسوء الصياغة التشريعية فلم تتضمن نصوص التفويض الواردة بصورة متواترة في قوانين الموازنة العامة على جميع عناصر الفرائض المالية والتي تتمثل ( الفرض ، التعديل ، الجباية ، الاعفاء ) ، اذ اكتفت بمنح التفويض فيما يتعلق بفرض وتعديل الرسوم دون عناصر الرسم الاخرى وهذا ما يطلق عليه بالقصور التشريعي <sup>(٤٨)</sup> ، وبذلك فإن النص القانوني يتسم بالنقصان الذي يؤدي الى عدم توافق النص القانوني مع نمط الحياة السائدة ، وهذا ما يمكن ان نطلقه على قوانين التفويض بشأن فرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات ، اذ ان هذا القصور يثير اشكالات مفادها ، هل ان اقتصار التفويض على عنصري الفرض والتعديل دون العناصر الاخرى يجيز للحكومة بتجزئة قوانين الرسوم الصادرة من مجلس النواب والعمل بجزء منها والذي يتعلق بعنصر الاعفاء من الرسوم دون الجزء الاخر والذي يتعلق بعنصري الفرض والتعديل ، الا ان ما معمول به حالياً ان الحكومة وبشكل فعلي وعملي وتطبيقي تقرر وتعديل الرسوم واجور الخدمات لا وبل تعفي منها ايضا بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء حتى في حال انتهاء العمل بالتفويض التشريعي الوارد في قانون الموازنة السنوي ، وعليه ان السلطتين التشريعية (مجلس النواب) والتنفيذية (الحكومة) خالفت النصوص الدستورية والتشريعية وعملت بما تمليه عليها سياساتها في ادارة شؤون الدولة.

#### الذاتة

بعد ان شارفة بحثنا الموسوم ب ( آثار التفويض التشريعي في قانون الموازنة العامة ) على الانتهاء استشفينا منه مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات والتي تتمثل بما يأتي :

تبين لنا من خلال الدراسة ان حالة رجعية قوانين الرسوم تتحقق في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها ، وهذا ما يتعارض مع مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم ، ومن ثم نكون امام مخالفة نص المادة (١٩/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ والتي نص على مبدأ عدم رجعية قوانين الرسوم .

ان قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ عالج مسألة تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها فيما يتعلق بالصرف والذي يكون بنسبة ١٢/١ ، بيد انه لم يعالج مسألة استمرار العمل بالتفويض التشريعي من عدمه في حال التأخر في الاقرار او عدم الاقرار .

#### ثانياً : المقترحات

١- نقترح على المشرع الدستوري ان يعدل نص المادة (٢٨/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، ويقتصر على الاخذ بمبدأ قانونية الضريبة دون الرسم فيكون كالآتي " لا تفرض الضرائب ولا تعدل ولا تجبى ولا تلغى ولا يعفى منها الا بقانون " ، لان مبدأ قانونية الرسم يتعارض مع الطبيعة العملية له التي تقضي ان يتغير الرسم مع التغيرات التي تطرأ على الوضع الاقتصادي ، فمن الاولى ان تكون صلاحية تنظيمه بكافة عناصره من صلاحيات السلطة التنفيذية.

٢- نقترح على المشرع العراقي ان يعدل نص المادة (١٣) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ والتي تعالج آلية الصرف في حال تأخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها، ليشمل العمل بالتفويض التشريعي بفرض وتعديل الرسوم واجور الخدمات العامة كي تكون اجراءات السلطة التنفيذية بهذا الصدد مشروعة لا تشوبها غبار اللامشروعية ، الى حين اجراء التعديل الدستوري المشار اليه في الفقرة (١) من هذه المقترحات الذي يتطلب الكثير من الوقت والجهد ، بخلاف القانون العادي الذي تكون اجراءات تعديله ايسر واسرع من تعديل الدستور .

#### المصادر والمراجع

##### اولاً : الكتب القانونية

١. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الامن القانوني ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، سنة ٢٠١٨ .
٢. احمد ممدوح مرسي ، الضريبة على الايرادات علماً وعملاً ، الجزء الاول ، الطبعة الثالثة ، مطبعة مصر ، القاهرة ، بلا سنة نشر .
٣. بلخير محمد آيت عودية ، الامن القانوني ومقوماته في القانون الاداري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، سنة ٢٠١٨ .
٤. د. احمد ابراهيم حسن ، غاية القانون ، دراسة في فلسفة القانون ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٠ .
٥. د. توفيق حسن الفرج ، المدخل للعلوم القانونية ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة ١٩٨٨ .
٦. د. جلال علي العدوي و د. رمضان ابو السعود ، المراكز القانونية ، بدون مكان نشر ، سنة ١٩٨٨ .
٧. د. حسن عواضة و د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، سنة ٢٠١٣ .
٨. د. حسين خلاف ، الاحكام العامة في قانون الضريبة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٦ .
٩. د. حسين لحمد مقداد ، مبدأ الامن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٧ .
١٠. د. حيدر وهاب عبود ، ملحقات الموازنة العامة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، الطبعة الاولى ، دار المسلة ، بيروت .
١١. د. دولار علي و د. محمد طه بدوي ، اصول القانون الضريبي ، دار المعارف ، الاسكندرية ، سنة ١٩٥٤ .
١٢. د. رجب محمد طاجن ، ملامح عدم الرجعية في القضائين الدستوري والاداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، سنة ٢٠١١ .
١٣. د. عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا دار نشر ، سنة ١٩٨٩ .
١٤. د. عصام بشور ، المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثانية ، مطبعة طربين ، سنة ١٩٧٦ . ١٩٧٧ .
١٥. د. علي مجيد العكلي ، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، سنة ٢٠١٩ .



١٦. د. علي مجيد العكلي و د.د. لمى علي الظاهري ، فكرة التوقع المشروع دراسة في القضاء الدستوري والاداري ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، سنة ٢٠٢٠ .
١٧. د. محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، الطبعة الاولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، سنة ٢٠٠٨ .
١٨. د. محمد ماهر ابو العينين ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، الكتاب الاول ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، سنة ٢٠١٣ .
١٩. د. مصطفى عبد الغني ابو زيد ، الحقوق المكتسبة للموظف العام بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٦ .
٢٠. د. هشام محمد البديري ، الاثر الرجعي والامن القانوني ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٥ .
٢١. د. وليد محمد الشناوي ، التوقعات المشروعة والوعود الادارية غير الرسمية في قانون الاستثمار ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، سنة ٢٠١٣ .
٢٢. د. يس محمد محمد الطباخ ، الاستقرار كغاية من غايات القانون ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٢ .
٢٣. د. يسري محمد العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٩٩ .
٢٤. د. يونس احمد البطريق ، النظم الضريبية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ١٩٨٧ .
٢٥. صبرينة بو زيد ، الامن القانوني لاحكام قانون المنافسة ، الطبعة الاولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٨ .
٢٦. ضياء شيت خطاب ، فن القضاء ، منشورات معهد البحوث والدراسات العربية ، بغداد ، سنة ١٩٨٤ .
٢٧. عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، دار الكتب العلمية ، لبنان ، سنة ٢٠١١ .
٢٨. محمد صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١١ .
٢٩. نجم عليوي خلف ، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٦ .
٣٠. يسري محمد العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٩٩ .

### ثانياً : الاطاريح الجامعية

١. احمد فارس عبد العزاوي ، الحماية القانونية للمكلف الضريبي في القانون العراقي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، سنة ٢٠١٣ .

٢. بلحمزي فهيمة ، الامن القانوني للحقوق والحريات الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم ، الجزائر ، سنة ٢٠١٨ .

### ثالثاً : البحوث

١. بواب بن عامر وهنان علي ، الحق في التوقع المشروع (الثقة المشروعة) كأحد ركائز الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة الدراسات الحقوقية ، الجزائر ، المجلد (٧) ، العدد (١) ، سنة ٢٠٢٠ .

٢. جلاب عبد القادر ، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الامن القانوني ، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، المجلد (٤) العدد (١) ، سنة ٢٠١٨ .

٣. د. جواد العسري ، مبدأ عدم رجعية القانون الضريبي في التشريع والقضاء ، بحث منشور في مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد ، العدد (٤) ، سنة ٢٠٠٥ ، ص ٥١ .

٤. د. جواد العسري ، مبدأ عدم رجعية القانون الضريبي في التشريع والقضاء ، بحث منشور في مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد ، العدد (٤) ، سنة ٢٠٠٥ .

٥. د. رائد ناجي احمد الجميلي ، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١) ، العدد (٢) ، سنة ٢٠٠٩ .

٦. د. شوروش حسن عمرو د. خاموش عمر عبد الله ، اثر الحكم الصار من القضاء الدستوري على مبدأ الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية كلية القانون ، العدد (٣١) سنة ٢٠١٧ .

٧. د. ماهر البحيري ، الاثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وفلسفة التشريع في الحد من مده ، مجلة الدستورية ، العدد (٢) ، السنة (١) ، سنة ٢٠٠٣ .

٨. د. محمد عباس محسن ، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي ، بحث منشور في مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية ، جامعة بغداد ، العراق ، العدد (١١) سنة ٢٠١٤ .

٩. د. محمد محمد عبد اللطيف ، مبدأ الامن القانوني ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، مجلة فصلية محكمة يصدرها اساتذة كلية الحقوق جامعة المنصورة ، اكتوبر ، العدد السادس والثلاثون ، سنة ٢٠٠٤ .

#### رابعاً : الندوات

١. محمد بن عراب و مفيدة جعفري ، خرق معايير الامن القانوني ، في المنازعات الجنائية ، جامعة قاصدي مرياح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سلسلة خاصة بالملتقيات والندوات ، سنة ٢٠١٦ .

#### خامساً : الدساتير

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ .
٢. الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي .
٣. الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
٥. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

#### سادساً : القوانين

١. القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٥ المعدل .
٢. القانون المالي المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ الملغي .
٣. القانون المالي الفرنسي لسنة ٢٠٠١ النافذ .
٤. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

#### سابعاً : المصادر الاجنبية

- 1-Boris Chabael , (( La securite juridique un enjeu de management public pour les collectivites territoriales )) Elements de diagnostic et enquete au sein DBSA du Grand Lyon , Janvier . 2008.
- 2-Gaston Jeza , Les principes generaux du droit administrative ; La technique du droit public Francais , Tome 1 , Dalloz , paris , 2005. Gabriel Eckert , Droit public des affaires, edition montchrestien , paris , 2007.
- 3-M. Delmarre , Le securite juridique et le juge administrative Francais . AJD.A.2004.

(١) جلاب عبد القادر ، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الامن القانوني ، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، المجلد (٤) العدد (١) ، سنة ٢٠١٨ ، ص ٧١ .

(٢) عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا دار نشر ، سنة ١٩٨٩ ، ص ١١٢ .

(٣) لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك د. رائد ناجي احمد الجميلي ، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (١) ، العدد (٢) ، سنة ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٦ ، و د. حسين خلاف ، الاحكام العامة في قانون

الضريبة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٦ ، ص ١٢٨ ، و احمد فارس عبد العزاوي ، الحماية القانونية للمكلف الضريبي في القانون العراقي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، سنة ٢٠١٣ ، ص ٢٩ ، ود. يونس احمد البطريق ، النظم الضريبية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ١٩٨٧ ، ص ٢٧١ .

(٤) د. دولا علي و د. محمد طه بدوي ، اصول القانون الضريبي ، دار المعارف ، الاسكندرية ، سنة ١٩٥٤ ، ص ١٧٦ .

(٥) المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٤ المعدل النافذ .

(٦) احمد ممدوح مرسي ، الضريبة على الايرادات علما وعملا ، الجزء الاول ، الطبعة الثالثة ، مطبعة مصر ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص ١٢٠ .

(٧) د. جواد العسري ، مبدأ عدم رجعية القانون الضريبي في التشريع والقضاء ، بحث منشور في مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد ، العدد (٤) ، سنة ٢٠٠٥ ، ص ٥١ .

(٨) د. محمد محمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٨٥ .

(٩) د. حسين خلاف ، الاحكام العامة في قانون الضريبة ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .

(١٠) مثل قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٣٩ اذ جاء في المادة الاولى على ان تفرض ضريبة القيم المنقولة على جميع ايرادات هذه القيم المستحقة من اول ديسمبر (ايلول) عام ١٩٣٨ رغم صدور هذا القانون في ٢٣ يناير عام ١٩٣٩ . كذلك الدستور المصري الملغي لسنة ١٩٧١ لم ينص على حظر رجعية القوانين الى الماضي لذلك كان مسموحا للمشرع العادي ان يسن قوانين يقرر فيها انسحاب اثر القوانين الضريبية الى الماضي اذ جاء في المادة (١٨٧) على انه " لا تسري احكام القوانين على الماضي الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبية اعضاء مجلس الشعب " .

(١١) نص المادة (٢٢٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(١٢) جاء في نص المادة (٢٨/اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ بان " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ، ولا تجبي ، ولا يعفى منها ، الا بقانون " وبهذا النص اخذ المشرع الدستوري بمبدأ قانونية الرسم ، كذلك جاء في نص المادة (١٤) من ذات الدستور على انه " العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي " نستشف من هذا النص ان المشرع الدستور اخذ بمبدأ المساواة في تحمل الاعباء العامة ومنها الرسوم .

(١٣) اذ جاء في الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي في المادة (٦٧/ب) على انه " ليست للقوانين اثر رجعي الا اذا نص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الجزائية وقوانين الضرائب والرسوم المالية " .

(١٤) نص المادة (١٩/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(١٥) ينظر في ذلك المواد (٩٢-٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(١٦) ينظر في ذلك نص المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(١٧) لم تعرف دساتير الدول قاعدة سنوية الموازنة العامة بالرغم من النص على هذه القاعدة بوصفها احد قواعد الموازنة الاساسية ، فقد احتوى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ على نص يتعلق بمبدأ سنوية الموازنة العامة اذ جاء في المادة (٤٧) على انه " ... وفي حال لم يقدم مشروع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد والاعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب بما يسمح بإصداره قبل بداية تلك السنة المالية تطلب الحكومة وبصفة مستعجلة من البرلمان ان يفوضها بتحصيل الضرائب ... " ، يتبين لنا من النص المذكور ان المشرع الفرنسي نكر قاعدة سنوية الموازنة في صلب الدستور لاضفاء الاهمية والقدسية عليها ، كذلك نص القانون المالي الفرنسي الصادر في ٢٠٠١/٨/١ على قاعدة سنوية الموازنة في المادة (الاولى) والمادة (السادسة) .

وفي مصر نجد ان المشرع الدستوري ترك تحديد السنة المالية في المادة (١٢٤) من دستور ٢٠١٤ النافذ للمشرع العادي بقوله " تشمل الموازنة العامة للدولة كافة ايراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الاقل من بدء

السنة المالية ... ويحدد القانون السنة المالية ... " ، كما ان القانون المالي المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ الصادر بشأن الموازنة العامة نص على قاعدة سنوية الموازنة العامة في المادة (٢) اذ جاء فيه " تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية ... " .  
اما في العراق نلاحظ ان دستور ٢٠٠٥ النافذ قد خلى من النص على قاعدة سنوية الموازنة العامة بيد ان المشرع العادي تطرق الى هذه القاعدة في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ في المادة (الاولى/ثانيا) .

ولمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك د. حسن عواضة و د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، سنة ٢٠١٣ ، ص ٨٧ ، و د. عصام بشور ، المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثانية ، مطبعة طربين ، سنة ١٩٧٦ .  
١٩٧٧ ، ص ٣٦٩ . و د. يوسف شباط ، مصدر سابق ، ص ٨١ ، و د. محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، الطبعة الاولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، سنة ٢٠٠٨ ، ص ٤٢ .

(١٨) نص المادة (الاولى/ثانيا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) بتاريخ ٢٠١٩/٨/٥ .

(١٩) نص المادة (الاولى/تاسعا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(٢٠) ينظر في ذلك المادة (١٣) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(٢١) قرار مجلس الوزراء رقم (٤١٠) لسنة ٢٠١٩ الفقرة (اولا) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٣ .

(٢٢) وفي زيارة ميدانية لدائرة المرور العامة والكائنة في منطقة ((التاجيات)) تبين ان دائرة المرور قامت بفرض وتعديل الرسوم بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٩ لمن يرغب بالحصول على اجازة سوق لأول مرة ، والى حد هذا التاريخ لم يقر قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢٢ ، وبذلك فأن قيام دائرة المرور بفرض وتعديل الرسوم لا يستند الى اي غطاء قانوني وهو مخالفة صريحة للنصوص الدستورية (( ينظر في ذلك نص المادة (٢٨/اولا ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ )) والنصوص القانونية ((ينظر الجدولين رقم (١) ورقم (٢) المتعلقين بمقدار مبالغ الرسوم والملحقين بقانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩)) ، اما بالنسبة لاجور الخدمات العامة فنجد ان وزارة الكهرباء تستند في الفرض والتعديل الى تعليمات مجلس الوزراء رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٨ ، ويستمر العمل بهذه التعليمات حتى الان اي تطبيق في حال تاخر اقرار الموازنة العامة او عدم اقرارها مثل موازنة عام (٢٠٢٢) التي لم تقر .

(2) Boris Chabael , (( La securite juridique un enjeu de management public pour les collectivites territoriales )) Elements de diagnostic et enquete au sein DBSA du Grand Lyon , Janvier . 2008 . p.5.

(٢٤) . يسري محمد العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٩٩ ، ص ٢٤٥ .

(٢٥) د. علي مجيد العكلي ، مبدأ الامن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، سنة ٢٠١٩ ، ص ٢٠ .

(٢٦) احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الامن القانوني ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٨ ، ص ٢٢ .

(٢٧) بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي فلم يعترف بمبدأ الامن القانوني في بعض احكامه وبشكل صريح ، بيد انه في احكام اخرى اعترف وبشكل ضمني بمبدأ الامن القانوني ، فمثلا عندما تصدى للمادة الرابعة من قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٩٦ تجنب الاعتراف بمبدأ الامن القانوني عندما تضمن القانون المذكور تخفيض ضريبة الدخل اعتبارا من تاريخ ٢٠/سبتمبر/١٩٩٥ وهو مخاف لمبدأ الامن القانوني لسريانه بأثر رجعي ومن ثم يكون مخالف للدستور ، لذا فأن رفض المجلس الدستوري الفرنسي في الاعتراف بالقيمة القانونية لمبدأ الامن القانوني هو لعدم وجود نص في الدستور الفرنسي تطرق له او الوثائق الاخرى التي تتمتع بالقيمة القانونية ، الا ان الفقه الفرنسي لا يراه ذلك تبريرا مقنعا لعدم الاعتراف بالامن القانوني ، الا ان المجلس الدستوري الفرنسي لم يبق على موقفه بالرفض في الاعتراف بمبدأ الامن القانوني ، اذ عدل عن موقفه هذا في قراره رقم (٩٨-٤٠١) الصادر بتاريخ ١/يونيو/١٩٩٨ ، اذ اعلن المجلس الدستوري الفرنسي ان ادخال المشرع تعديلات على المدد القانونية للعمل باستخدامه وسائل او تقنيات تشريعية يراها مناسبة فلا يخرج ذلك عن اختصاصاته المحددة دستوريا ، اذ يجوز للمشرع ان يحدد ملائمة ادخال تعديلات على نصوص تشريعية سابقة وله حتى الغائها او استبدالها بنصوص اخرى طالما يدخل ذلك في صلب اختصاصه ، على ان لا يمس بذلك المتطلبات الدستورية لتحقيق الضمان القانوني ومن بين تلك الضمانات وضوح القانون ، لمزيد

من التفاصيل ينظر في ذلك د. شورش حسن عمرو د. خاموش عمر عبد الله ، اثر الحكم الصار من القضاء الدستوري على مبدأ الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الجامعة المستنصرية كلية القانون ، العدد (٣١) سنة ٢٠١٧ ، ص١٣ ، د. محمد محمد عبد اللطيف ، مبدأ الامن القانوني ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، مجلة فصلية محكمة يصدرها اساتذة كلية الحقوق جامعة المنصورة ، اكتوبر ، العدد السادس والثلاثون ، سنة ٢٠٠٤ ، ص٩٦ ، و د. رجب محمد طاجن ، ملامح عدم الرجعية في القضائين =الدستوري والاداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، سنة ٢٠١١ ، ص١٥٤ ، محمد بن عراب و مفيدة جعفري ، خرق معايير الامن القانوني ، في المنازعات الجنائية ، جامعة قاصدي مرياح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سلسلة خاصة بالملتقيات والندوات ، سنة ٢٠١٦ ، ص١٩٧ .

(٢٨) د. هشام محمد البدري ، الاثر الرجعي والامن القانوني ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٥ ، ص٥ .  
(٢٩) د. محمد ماهر ابو العينين ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، الكتاب الاول ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، سنة ٢٠١٣ ، ص١٠٢٧ .

(٣٠) د. يسري محمد العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٩٩ ، ص٢٤٥ .  
(٣١) لمزيد من التفاصيل ينظر د. وليد محمد الشناوي ، التوقعات المشروعة والوعود الادارية غير الرسمية في قانون الاستثمار ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، سنة ٢٠١٣ ، ص٤٨ ، و د. علي مجيد العكلي و د. لمى علي الظاهري ، فكرة التوقع المشروع دراسة في القضاء الدستوري والاداري ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، سنة ٢٠٢٠ ، ص١٤ ، و د. حيدر وهاب عبود ، ملحقات الموازنة العامة واثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، الطبعة الاولى ، دار المسلة ، بيروت ، سنة ٢٠١٩ ، ص٦٨ .

(٣٢) محمد صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١١ ، ص٧١١ .  
(٣٣) د. ماهر البحيري ، الاثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وفلسفة التشريع في الحد من مداه ، مجلة الدستورية ، العدد (٢) ، السنة (١) ، سنة ٢٠٠٣ ، ص٤٩ .

(٣٤) د. احمد ابراهيم حسن ، غاية القانون ، دراسة في فلسفة القانون ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٠ ، ص١٧٩ .  
(٣٥) د. يس محمد محمد الطباخ ، الاستقرار كغاية من غايات القانون ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٢ ، ص١٥ .  
(٣٦) صبرينة بوزيد ، الامن القانوني لاحكام قانون المنافسة ، الطبعة الاولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٨ ، ص٤٥ .

(٣٧) بلحمزي فهيمة ، الامن القانوني للحقوق والحريات الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم ، الجزائر ، سنة ٢٠١٨ ، ص٤٠ .

(٣٨) بواب بن عامر وهنان علي ، الحق في التوقع المشروع (الثقة المشروعة) كأحد ركائز الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة الدراسات الحقوقية ، الجزائر ، المجلد (٧) ، العدد (١) ، سنة ٢٠٢٠ ، ص٦٥ .

(4) M. Fromont, Article precite, p.180 M. Delmarre , Le securite juridique et le juge administrative Francais .  
AJD.A.2004.p.187 .

(٤٠) بلخير محمد آيت عودية ، الامن القانوني ومقوماته في القانون الاداري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، سنة ٢٠١٨ ، ص١٢١ .

(2)Gabriel Eckert , Droit public des affaires, edition montchrestien , paris , 2007 , p.176.

(٤٢) د. وليد محمد الشناوي ، مصدر سابق ، ص٤٨ . و د. حسين لحمد مقداد ، مبدأ الامن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٧ ، ص١٢٤ . و بلخير محمد آيت عودية ، مصدر سابق ، ص١١٩ .

(٤٣) د. جلال علي العدوي و د. رمضان ابو السعود ، المراكز القانونية ، بدون مكان نشر ، سنة ١٩٨٨ ، ص٧ .

(٤٤) نجم عليوي خلف ، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، سنة ٢٠١٦ ، ص٩٣ .

(٤٥) ومن الحقوق المكتسبة مثلا الحق المالي الموظف العام التي تدخل في صلب اطار مركزه التنظيمي ، وتتعرض هذه الحقوق للانتهاك عند تأخر اقرار الموازنة العامة مثل العلاوات والترفيعات التي يستحقها الموظف واحتساب الشهادة وغيرها من الحقوق ، اذ ان تأخر اقرار



الموازنة العامة سيؤدي الى عدم صرف الحقوق المالية للموظف العام من تاريخ استحقاقه له بل من تاريخ اقرار الموازنة العامة ، فالحقوق المالية تمثل عنصر جوهري لاستقرار المركز القانوني للموظف = = العام ، الامر الذي يؤدي الى زعزعة الامن القانوني . لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك : د. مصطفى عبد الغني ابو زيد ، الحقوق المكتسبة للموظف العام بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠١٦ ، ص ٧٤ .

\_ Gaston Jeza , Les principes generaux du droit administrative ; La technique du droit public Francais , Tome 1 , Dalloz , paris , 2005 , p . 12 .

(٤٦) لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك د. عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، دار الكتب العلمية ، لبنان ، سنة ٢٠١١ ، ص ١٣٦ ، و د. محمد عباس محسن ، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي ، بحث منشور في مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية ، جامعة بغداد ، العراق ، العدد (١١) سنة ٢٠١٤ ، ص ٦٨ .

(٤٧) ينظر في ذلك ص المادة (٢٨/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

(٤٨) يقصد بالقصور التشريعي بانه (( عدم احتواء التشريع على حكم للنزاع المعروف امام القاضي )) لمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك د. توفيق حسن الفرج ، المدخل للعلوم القانونية ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة ١٩٨٨ ، ص ٢٢٤ ، و ضياء شيت خطاب ، فن القضاء ، منشورات معهد البحوث والدراسات العربية ، بغداد ، سنة ١٩٨٤ ، ص ٧٠ .