

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد الحادي عشر

[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)

## تأكيد استقلال القضاء والانتظام الديموقراطي\*

أقرّ مجلس النواب قانون الضرائب المعدل الذي أرسلته الحكومة اليه، بعدما أبطل المجلس الدستوري قانون الضرائب السابق لتمويل زيادات سلسلة الرتب والرواتب للقطاع العام. عقد المجلس جلستين خصصتا لمناقشة قانون التعديلات الضريبية، وانتهتا بإقرار القانون بتصويت 71 نائبا بـ"نعم" و5 "ضد" وامتناع 9 نواب عن التصويت.

بذلك يكون إقرار قانون التعديلات الضريبية في مجلس النواب قد صحح النقاط التي اعتبرها المجلس الدستوري مخالفة للدستور في القانون رقم 45. وهو كان رد القانون المتعلق بالضرائب بعدما درس مراجعة طعن قدمها 10 نواب. وقد يكون الأهم في قرارات المجلس الدستوري وضع حد لمخالفات دستورية مزمنة دفع ثمنها النظام الديموقراطي اللبناني طوال عقود. اما أبعاده الدستورية فبالغة الأهمية يقتضي التوقف عندها مليا. الى ابطاله معالجة المخالفات البحرية الحاصلة منذ عقود بحجة "غموضها"، تضمن قرارات ثلاثة بالغة الأهمية هي الآتية: القوانين تقرر بالمناداة، شمول الضرائب، جباية الضرائب غير قانوني في غياب قوانين قطع الحساب والموازنة العامة.

**الدكتور حسن عواضة أكد "للأمن العام" صواب قرار المجلس الدستوري، مسجلا له فضل العودة الى استقلال القضاء. اما رئيس المفكرة القانونية المحامي نزار صاغية فأوضح ان قرار المجلس مثابة اشراك لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين في تطوير المنظومة الدستورية، وكذلك عودة الانتظام العام الى العمل التشريعي.**

\*\*\*

\*نقلًا عن مجلة الأمن العام، عدد 50، تشرين الثاني 2017.

### الدكتور حسن عواضة: لا يمكن تخصيص قوانين ضريبية لنفقة معينة. كيف تقرأ قرار المجلس الدستوري؟

أبرز قرار المجلس الدستوري أربع مخالفات تضمنها القانون 45. المخالفة الأولى هي طريقة التصويت المخالفة للمادة 36 من الدستور التي تنص صراحة على انه يجري التصويت على القانون بالمناداة وبصوت عال. وهذا الأمر لم يحصل ومرر القانون من خلال الفوضى. المخالفة الثانية تتعلق بمبدأ الشمول ومبدأ الشيوخ بما معناه أنه لا يمكن تشريع ضريبة تخصص لأمر معين. وعند إقرار الضريبة يجب أن تدخل في باب الواردات للخرينة. وقد تم تفسير قرار المجلس الدستوري بطريقة غير صحيحة حيث اعتبروا أن المجلس ذكر أنه لا يمكن وضع ضريبة الا من خلال الموازنة وهذا أمر غير صحيح أيضاً، لأنه يمكن وضع ضريبة بواسطة قانون مستقل شرط أن يتم تنزيلها في مجموع الواردات العامة، وذلك ان الواردات مشاعة لكل النفقات، وهذا ما يسمى بمبدأ الشيوخ. وهذا الأمر تمت مخالفته عندما خصص مجلس النواب واردات القانون لتغطية سلسلة الرتب والرواتب. أما المخالفة الثالثة المهمة جداً فهي المادة 11 المتعلقة بالأملك البحرية والتي تقع في 6 صفحات، وهي غير مفهومة على الإطلاق ويلفها الغموض من دون معرفة السبب اذا أقرنا بحسن النية. تمت قراءة هذه المادة من محامين وقانونيين ولم تفهم، ويبدو ان النواب لم يطلعوا عليها، مع الإشارة الى ان الغموض هو ضد مبدأ الوضوح في القوانين. النقطة الرابعة هي الازدواج الضريبي الذي تنطوي عليه المادة 17 من القانون 45، والتي دفعت بالمحامين الى الاضراب لمدة شهر باعتبار أن دخل المهن الحرة سيخضع لاقتطاع ضريبي مرتين: ضريبة على الأرباح، وضريبة اقتطاع ضريبة الفوائد على ايداعاتهم في المصارف على ان تدخل الفائدة الباقية ضمن ضريبة الدخل.

#### ماذا عن ضريبة المصارف؟

سيتم تعديلها، ولكنها ستبقى على الرغم من محاولة هذا القطاع تعديل القانون عبر اتصالاته بالمسؤولين.

**الهيئات الاقتصادية طالبت برفع الضريبة على القيمة المضافة في مقابل تعديل القانون؟**  
الضريبة على القيمة المضافة ستشمل الجميع. أما الضريبة على الشركات فهي أمر جيد، علماً أن الشركات ومنها المصارف مثلاً تصرّح عن مداخيلها، غير ان مراقب ضريبة الدخل عندما يحاول التدقيق يساوم على تخفيف القيمة في مقابل استفادة شخصية وهذا يدخل ضمن التهرب الضريبي. اذا المجلس الدستوري كان على حق في ما ذهب اليه، والدليل ان التعديلات على القانون تم الأخذ بها.

**هناك من قال ان اجتهادات المجلس الدستوري في تفسير القانون تدخل في باب "الهرطقة". كيف تنظر الى هذا الأمر؟**

كل الاعتراضات جاءت غير واقعية. فمجلس النواب له الحق في وضع قوانين ضريبية على حدة، ولكن لا يمكن تخصيصها لنفقة معينة.

#### ماذا عن ربط وضع القانون الضريبي بإصدار الموازنة العامة؟

يجب اصدار موازنة عامة مع قطع الحساب وفق الدستور، وان تدخل الضريبة في باب الواردات حتى يتم التوازن مع باب النفقات، والمجلس الدستوري لم يتحدث عن انه من خلال

الموازنة فقط يمكن فرض الضريبة وهذا غير صحيح على الاطلاق، علما ان التفسير الذي صدر ليس صحيحا.

**هل تعتبر ان الاعتراضات على قرار المجلس الدستوري سياسية أكثر منها قانونية؟**

من الناحية السياسية يمكن تفسير الأمور وفق المصالح السياسية، وهذا موضوع آخر.

**هل سلك المجلس الدستوري اليوم مسلك درس الطعون وبتها؟**

الممارسات الماضية كانت محط انتقاد، اما اليوم فقد تم رفع المجلس الدستوري الى مقام رفيع وأصبح القضاء مستقلا. القرار جاء في محله خصوصاً وان النقاط المثارة كانت مخالفة للدستور، لذلك لم يستطع المجلس تجاوزها. أمام التحرك الذي قامت به الهيئات المعنية، كان لا بد من درس النقاط بشكل معمق، والقرار جاء بناء على اقتناع جميع أعضاء المجلس. من هنا يمكننا تأكيد استقلال المجلس عن الضغوطات السياسية. نظر المجلس أولاً في دستورية القانون، وثانياً مخالفة مبدأ الشبوع، وثالثاً الغموض، ورابعا الازدواج الضريبي. النقاط الأربع معللة بوضوح دستورياً والاعتراضات التي سبقت حول القرار من بعض الجهات ليست دقيقة وفي بعض الأحيان غير صحيحة، وربما جاءت الاعتراضات لإرضاء بعض السياسيين.

\*\*\*

**الدكتور نزار صاغية: إبطال القانون ادانة لسياسة التشريع خلال 30 سنة.  
ما هي إيجابيات قرار المجلس الدستوري وسلباته حول الطعن في دستورية القانون**

**رقم 45؟**

إيجابيات القرار أولاً عودة الانتظام العام، خصوصاً وان هناك مخالفات دستورية طويلة الأمد ترتكب من السلطات السياسية جرى وقفها والتنديد بها بقرار من المجلس الدستوري. لا بد من ذكر واقعتين، الأولى التصويت برفع الأيدي خصوصاً وان غالبية القوانين التي صدرت لم نعرف من معها ومن ضدها، وبالتالي الناخب لم يعد في استطاعته محاسبة نوابه. ولا نعرف كذلك عدد النواب الذين وافقوا أو الذين اعترضوا كما ينص الدستور، وهو أمر من صلب الديمقراطية. جاء المجلس الدستوري وأكد أنه من أسس الديمقراطية معرفة من مع ومن ضد، وبالتالي التزام المادة 36 من الدستور أمر أساسي ومن صلب القضية، وليس اجراء شكلياً فقط. يعني انه يدين العملية التشريعية التي كانت تجري منذ 30 سنة وفق أسس خاطئة. والقرار يعتبر قاعدة تبنى عليها الإيجابيات لمستقبل النظام الديمقراطي. الإيجابية الأخرى أظهرت مخالفة اللا تشريع اذا صح التعبير، وهي ان لبنان البلد الوحيد في العالم الذي ليست لديه موازنة عامة منذ عام 2005. وهذا الأمر مخالفة دستورية هائلة، وتعني ان كل الانفاق الذي تم منذ عام 2005 ولغاية اليوم هو انفاق غير دستوري، وكذلك عمليات الجباية، بالإضافة الى عدم وجود قطع الحساب ما يعني عدم وجود جدول يحدد الأولويات الاجتماعية. الأمر الأخطر من كل ذلك هو المطالبة باعتمادات إضافية للإنفاق. يسجل للمجلس الدستوري هذا الموقف المهم جدا الذي دعا الى تصحيح الخلل الدستوري، ووضع السلطات السياسية أمام استحقاق أساسي وهو اصدار الموازنة وقطع الحساب. أما الإيجابية الثالثة فهي المخالفات البحرية والتي كان لنا موقف منها، وتقدمنا كمجتمع مدني بكتاب لفت نظر الى وجودها في متن القانون. وقد أطلع المجلس الدستوري عليها بواسطة الاعلام لأنه لا يمكننا تقديمها اليه مباشرة، وأخذ بها، علما ان اعتراض النواب العشرة حول القانون لم يأت على ذكر المادة 11، ما يؤكد لنا ان رفع المذكرات وتقديمها يمكن ان يؤدي الى النتيجة المطلوبة. انها ثلاث إيجابيات على صعيد عودة الانتظام الديمقراطي، ومشاركة المواطنين في العمل، ومحاسبة نوابهم وضبط الفساد.

**ماذا عن السلبيات؟**

لكل مخالفة عقوبة، وطالما ان السلطات السياسية ارتكبت مخالفات دستورية كبيرة على مدى السنوات الماضية، كانت العقوبة التي فرضها قرار المجلس الدستوري عليها انه لم يعد في استطاعتها الجباية من المواطنين من دون موازنة عامة، ما جعل المواطن يخاف من تأثير ذلك على دفع الرواتب أو على موارد الدولة.

**ما تأثير ذلك على واقع المالية العامة؟**

من بين انعكاسات قرار المجلس الدستوري ان الدولة لم يعد في استطاعتها مخالفة الدستور، ولكن يمكن الحكومة تسريع العمل التشريعي بفرض الضرائب وتسريع جبايتها من خلال تسريع وضع الموازنة العامة. العمل على وضع الموازنة له انعكاس إيجابي مع عودة الانتظام العام والضرائب سيتم تحصيلها.

**هل هناك نص قانوني يمنع فرض ضريبة تخصصية؟**

الضريبة هي تكليف للمواطن، وأي تكليف له يجب ان لا يحصل الا اذا كان ضروريا. من أجل أن نثبت أنه ضروري، يجب أن نثبت أن ثمة إنفاقا يتبين من خلال الموازنة العامة، وبالتالي فرض الضرائب من خارج الموازنة أي من خارج الانفاق يشكل عمليا تسلطا من السلطة التي لا تملك المبررات الكافية. لذلك فإن جميع دول العالم لديها موازنة عامة تبين فيها وجوه الإيرادات والانفاق الذي بموجبه يتم فرض الضرائب. نحن اليوم أمام مشكلة تتمثل في الآتي: كيف يمكن جباية الضرائب، علما أن المجلس الدستوري أقر بعدم جواز جباية الضرائب وليس فرض ضريبة جديدة من خارج الموازنة؟

#### ماذا عن الازدواج الضريبي وخصوصا تلك المتعلقة بالمصارف مثلا؟

لم يكن له موقف من عدم دستورية النص الذي فرض ضرائب معينة على المصارف. بعد تصحيح القانون وإصدار الموازنة العامة يمكن فرض الضريبة نفسها. ألا يمكن إصدار هذه الضريبة منفردة بواسطة قانون معين؟ يجب أن تدخل ضمن الموازنة العامة، وإلا فإن مبدأ ضرورة الضريبة لم يطبق.

#### اعتبر المجلس الدستوري ان ضريبة الفوائد على المصارف دستورية والضريبة على المهن الحرة غير دستورية. لماذا؟

اعتبر ان الفارق غير واضح بشكل تام بين المهن الحرة والمهن الأخرى. لماذا فرضت هذه الضريبة فقط على المهن الحرة؟ أعتقد ان المفعول المالي لإلغاء هذه المادة هو صفر لسبب بسيط هو انه يتعلق بالضرائب التي كان من أصحاب الدخل التصريح عنها. نحن على بينة من ان السرية المصرفية لا تسمح لوزارة المال بالاطلاع على حسابات الزبائن. لذلك لا يمكنها معرفة حجم فوائد المكلف. لذا فإن التصريح عن هذه الفوائد كان دائما يأتي بشكل معدم تقريبا، وبالتالي فإن المنفعة المالية فيه قليلة جدا. اضراب المحامين لم يكن في محله لأن لا ضرر حقيقيا على المحامين. في ظل وجود السرية المصرفية فان المادة 17 كانت غير قابلة للتطبيق وهي أمر ثانوي ورد في القرار. الاستحقاق الأكبر الذي يواجهه الدولة اليوم هو وضع الموازنة العامة لأنها خريطة الطريق للعمل الجاد والدستوري والقانوني.