



كۆمارى عىراق
دادگاى بالاي ئىتىحادى

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٣٠ برئاسة القاضي السيد جاسم محمد عبود وعضوية القضاة السادة سمير عباس محمد وغالب عامر شنين وحيدر جابر عبد وحيدر علي نوري وخلف احمد رجب وايوب عباس صالح وعبد الرحمن سليمان علي وديار محمد علي المأذونين بالقضاء باسم الشعب وأصدرت قرارها الآتي:

المدعون:

وكيلهم المحامي
فلاح حسن إسماعيل.

- ١- سمير محمد حسين.
- ٢- ريا عبد الامير مهدي.
- ٣- حسنين حميد مجيد.
- ٤- احمد مهدي صالح - المدير المفوض لشركة أحمد مهدي صالح وشركاؤه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته.
- ٥- فراس إسماعيل قربان علي - المدير المفوض لشركة فراس إسماعيل قربان علي وشريكه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته.
- ٦- مهند فاضل جاسم - المدير المفوض لشركة مهند فاضل العساف وشريكه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته.
- ٧- مصطفى فؤاد عباس - المدير المفوض لشركة مصطفى فؤاد عباس وشركاؤه للتدقيق ومراقبة الحسابات/ إضافة لوظيفته.
- ٨- عادل محمد عبد الحسين - المدير المفوض لشركة عادل الحسون وشركاؤه محاسبون قانونيون واستشاريون/ إضافة لوظيفته.
- ٩- وسام عبد الرزاق محمد علي.

المدعى عليه: رئيس مجلس الوزراء/ إضافة لوظيفته-وكيله المستشار القانوني حيدر الصوفي.
الادعاء:

ادعى المدعون بوساطة وكيلهم أن المدعى عليه أصدر قراره المرقم (٢٣٣٠١) لسنة ٢٠٢٣ المتخذ في جلسة مجلس الوزراء الحادية والعشرين المنعقدة بتاريخ ٢٣/٥/٢٠٢٣ والمتضمن الموافقة على إصدار النظام رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ نظام التعديل الثالث لنظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ (المعدل) ونشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٢٣) في ٥/٦/٢٠٢٣) والنافذ من تاريخ صدوره والذي تضمن إضافة الفقرة (ثانياً) إلى نص المادة (٢١) من النظام النافذ والتي نصت على: (لرئيس مجلس الوزراء بالتنسيق مع

الرئيس
جاسم محمد عبود



كومارى عيراق
دادگاى بالآى نيٲيحادى

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

ديوان الرقابة المالية الاتحادي استثناء شركات التدقيق الأجنبية الرصينة من أحكام هذا النظام)، وإن القرار المذكور قد صدر ماساً بحقوق موكلية وفيه خرق لعدة نصوص دستورية وقانونية وكما يأتي: ١- إن هذا التعديل قد تم إعداده وصدر مباشرة من مجلس الوزراء دون الرجوع الى الجهات القطاعية المختصة - الأعضاء في المجلس بموجب النظام - مما يخالف سير الإجراءات المتبعة في إصدار الأنظمة والتعليمات. ٢. أشار قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣١/اتحادية/٢٠٢٣ في ١٠/٤/٢٠٢٣) بأن (مجلس مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات هو لجنة تنظيمية للإشراف والمراقبة وهي لجنة حكومية بطبيعتها)، وإن قرار مجلس الوزراء يُفقد هذا المجلس صفته الأساسية والغرض التي تشكل من أجله، وهو الإشراف والمراقبة. ٣. إن التعديل معيب بعيب الانحراف التشريعي؛ لإضراره بالمصلحة الوطنية العليا المتمثلة بحماية حقوق مزاولي مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات، حيث إن المادة (٣/ب) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات أشارت الى أهمية توجيه المهنة بما يحترم ويحمي الاقتصاد الوطني والحقوق المالية لأطراف المجتمع بالتنسيق مع الدوائر المختصة في الدولة. ٤. مخالفته المادة (٨) من الدستور التي أكدت على أن يعرَى العراق مبدأ التعامل بالمثل ويحترم التزاماته الدولية، إذ أن أغلب قوانين الدول المنظمة لهذه المهنة لا تجيز العمل للشركات الأجنبية في بلدها مطلقاً إلا من خلال مزاول المهنة الوطني، ٥- إن إصدار هذا التعديل يخالف ما ورد في البرنامج الحكومي المصادق عليه من مجلس النواب في المادة (١) منه بمعالجة ظاهرة البطالة وخلق فرص العمل للشباب إذ إنه سيحرم فئة كبيرة من مزاولي المهنة من فرص العمل الوطنية المتاحة وسيقوم بإحالتها الى شركات أجنبية غير مجازة بشكل رسمي للعمل في العراق مما يؤدي الى إهدار الأسباب الموجبة لإصداره لأنه منح الشركات الأجنبية تمييز إيجابي على حساب مزاولي المهنة الوطنيين، واستناداً للمادة (١٣٣) من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ (المعدل) والمادة (١٩) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ والمادة (٣٩) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ والمادة (١٤) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) والمادة (٧) من نظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل رقم (٢) لسنة ١٩٨٥، وهي القوانين المنظمة لعمل الوحدات الاقتصادية العاملة في العراق والتي يقوم موكلية بصفتهم مراقبي حسابات بتدقيقها لم تنص على إمكانية تدقيق حسابات هذه الوحدات من قبل شركات التدقيق الأجنبية، فإن السماح لشركات التدقيق الأجنبية بتدقيق أي من الوحدات الاقتصادية المذكورة في القوانين المذكورة آنفاً سيكون مخالفة صريحة للقوانين التي تخدم عمل هذه الوحدات. ٧. إن إصدار هذا التعديل والاستثناء الوارد فيه يتضمن محاذير أمنية قد ينتج عنه تسريب لمعلومات تمس الاقتصاد الوطني، كما يشكل فرصة لتشجيع التهرب الضريبي وغسيل الأموال؛ لأن الشركات المستثناءة غير مسجلة ولا مجازة من قبل أي جهة قطاعية وطنية داخل العراق. ٨. لا يوجد معيار متبع في تحديد المقصود بالشركات الرصينة كما لا يوجد دليل محدد لها. ٩. ألزمت المادة (٥) من نظام فروع الشركات الأجنبية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ فرع الشركة الأجنبية أن يقدم الى مسجل الشركات عدة وثائق ومنها رخصة

الرئيس

جاسم محمد عبود



كۆماری عیراق
دادگای بالای نییحادی

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

ممارسة النشاط من الجهة القطاعية المختصة في الأنشطة التي تتطلب ذلك، وحيث إن هذا المجلس وبصفته المعني بمنح اجازة ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات في العراق لم يقم بمنح أي شركة تدقيق دولية اجازة أو رخصة للعمل في العراق لا سيما المادة (٤) منه والتي قضت بأن اجازة تسجيل الفرع الصادرة عن دائرة تسجيل الشركات لا تعد رخصة لممارسة النشاط دون استحصل موافقة الجهة القطاعية المختصة. ١٠- إن مزاولي مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات من الأفراد، وكذلك شركات التدقيق العراقيين يخضعون لأحكام نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩، وكذلك قواعد السلوك المهني المنظمة لطريقة مزاوله المهنة وأصولها فكل منهم يخضع للمساءلة ويتعرض للعقوبات الانضباطية والجزائية عند إخلاله بواجبات وأصول المهنة في حين لا توجد أي ضمانات أو رقابة أو أي عقوبات على الشركات الأجنبية مما يخالف للمادة (١٦) من الدستور التي أكدت على مبدأ تكافؤ الفرص، لذا طلب المدعون الغاء المادة (٢١) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدلة بموجب التعديل الثالث رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣، وتحميل المدعى عليه المصاريف والأتعاب والرسوم. سجلت الدعوى لدى هذه المحكمة بالعدد (١٥٥) اتحادية/٢٠٢٣) وتم استيفاء الرسم القانوني عنها وتبلغ المدعى عليه بعريضتها ومستنداتها، وفقاً للمادة (٢١) /أولاً وثانياً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ فأجاب وكيل المدعى عليه باللائحة الجوابية المؤرخة ٢٠٢٣/٧/٢٧ وطلب بموجبها رد الدعوى لعدم اختصاص المحكمة بالنظر فيها وعدم توافر شرط المصلحة للمدعين لإقامتها، وإن موكله (مجلس الوزراء) أصدر القرار - موضوع الدعوى - بتعديل النظام المذكور استناداً لأحكام المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور والمادة (٢٢٠/ أولاً) من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ وهو يختص بإصدار الأنظمة ولا سند من الدستور والقانون للرجوع الى الجهات المبينة بلائحة المدعين، كما لا علاقة لاستثناء شركات التدقيق الأجنبية بمهام المجلس بمراقبة وتدقيق الحسابات ولا يؤثر على ممارسته مهامه المبينة في المادة (٣) من النظام المذكور كما لا يوجد نص في الدستور والقانون يلزم موكله ببيان المصلحة العامة المبتغاة من إصدار التعديل المذكور وإن الاستثناء المذكور يحقق مصلحة للبلد بتشجيع الشركات الأجنبية الرصينة للاستثمار في البلد ولحاجة مؤسسات الدولة لمثل هذه الشركات في تدقيق الحسابات ذات الأهمية الكبرى، ويختص مجلس الوزراء على وفق المادة (٨٠/ أولاً) من الدستور برسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها والتي تقتضي من هذه الناحية جذب الشركات الأجنبية الرصينة لتحقيق المصلحة العليا للبلد استثناء من الضوابط والمبادئ، وقد تضمنت المادة (٨/هـ) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات استثناء من أحكام المادة (٧) من النظام آنفاً منح اجازة ممارسة مهنة لشركة تدقيق محدودة عراقية كان أحد المساهمين فيها شركة تدقيق محدودة غير عراقية، كما تضمنت المادة (٢٢٢) من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ على أن: (تعطى الأولوية في التعاقدات الحكومية في كافة أنواعها الى الشركات العراقية بما فيها المشاركة مع الشركات الأجنبية،

الرئيس

جاسم محمد عبود



كۆمارى عىراق
دادگای بالای ئىتیحادى

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

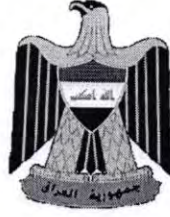
وهو ما يعني جواز عمل الشركات الأجنبية في العراق بالمشاركة في شركة عراقية محدودة، كما نصت المادة (١) من ضوابط القائمة البيضاء رقم (١١) لسنة ٢٠١٩ على أن (تتولى وزارة التخطيط اعداد قائمة تسمى القائمة البيضاء) ونصت المادة (٢/ب) من الضوابط المذكورة على سريان أحكام هذه الضوابط على المقاول (الشخص الطبيعي والمعنوي) والاستشاري والمجهز العراقي والاجنبي. وتضمنت المادة (٣/أولاً) من نظام فروع الشركات الأجنبية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ على إصدار سجل الشركات قرار الموافقة أو الرفض على طلب الشركة الأجنبية بمنحها إجازة تسجيل فرع (العراق)، ونصت المادة (٩) من النظام على (أن للسجل طلب أي معلومات أو وثائق يراها ضرورية لتسهيل تنفيذ أحكام النظام) وإن عدم منح المجلس أي شركة تدقيق دولية إجازة عمل في العراق لا يعني عدم إمكانية منح إجازات عمل لشركات أجنبية رصينة مستقبلاً أو عند تحقق الحاجة لها، وكذلك بموجب الضوابط والنظام المذكور آنفاً يمكن من خلاله محاسبة فروع الشركات الأجنبية أو إلغاء إجازة التسجيل. لذا طلب الحكم برد الدعوى وتحميل المدعين المصاريف والرسوم واتعاب المحاماة. وبعد استكمال الاجراءات التي يتطلبها النظام الداخلي للمحكمة واستناداً للمادة (٢١/ثالثاً) منه حدد موعداً لنظر الدعوى من دون مرافعة وفيه تشكلت المحكمة وبوشر بنظر الدعوى دقت المحكمة طلبات المدعين وأسانيدهم ودفوع المدعى عليه وبعد أن أكملت تدقيقاتها أفهم ختام المحضر وأصدرت المحكمة قرارها الآتي:

قرار الحكم:

لدى التدقيق والمداولة من لدن المحكمة الاتحادية العليا اتضح أن دعوى المدعين تنصب على الطعن بدستورية المادة (٢١/ثانياً) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدلة بموجب التعديل الثالث رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٥، التي نصت على انه (الرئيس مجلس الوزراء بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية الاتحادية استثناء شركات التدقيق الأجنبية الرصينة من أحكام هذا النظام)، وطلبوا الحكم بالغاءها على أساس مخالفتها أحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المواد (٨) منه التي نصت على أنه: (يرعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثُل، ويحترم التزاماته الدولية)، و(١٦) منه التي نصت على أنه (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، ولاسيما ان مجلس الوزراء عند إصداره للتعديل المذكور آنفاً لم يأخذ رأي الجهة القطاعية المختصة، وانه خالف قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣١/اتحادية/٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٠ الذي أشار الى أن (مجلس مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات هو لجنة تنظيمية للإشراف والمراقبة وهي لجنة حكومية بطبيعتها)، والقوانين النافذة الأخرى ذات العلاقة وفقاً للتفصيل المشار إليه في عريضة الدعوى، وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن دعوى المدعين مقبولة شكلاً؛ ذلك أن النص

الرئيس

جاسم محمد عبود



كۆمارى عىراق
دادگای بالای نئیحادى

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

محل الطعن بعدم الدستورية المطلوب الغاءه يتجسد بالمادة (٢١/ ثانياً) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدلة بموجب التعديل الثالث رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣، وبذلك فهو يخضع للطعن بعدم الدستورية تطبيقاً لأحكام المادة (٩٣/ أولاً) من الدستور والمادة (٤/ أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، إضافة الى توافر شروط إقامة الدعوى المنصوص عليها بالمواد (٤٤ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إضافة الى شرط المصلحة المنصوص عليه بالمادة (٦) منه، والشروط المنصوص عليها بالمادة (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ التي تكمن بمصلحة المدعين عند اقامة الدعوى، وإنها حالة ومؤثرة في مركزهم القانوني والمالي والاجتماعي، إضافة الى إن النص - محل الطعن - قد طبق على المدعين فعلاً، وإنهم لم يستفيدوا منه كلاً أو جزءاً، ولدى عطف النظر على موضوعها وجد ما يقتضي ردها ذلك أن المادة محل الطعن بعدم الدستورية، صدرت استناداً الى اختصاصات مجلس الوزراء وصلاحياته المنصوص عليها في المادة (٨٠) من الدستور بهدف تنفيذ القوانين تطبيقاً للفقرة (ثالثاً) منها، ولدوره في تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها تطبيقاً لأحكام الفقرة (أولاً) منها، إضافة الى ما تقدم فإن رئيس مجلس الوزراء يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة استناداً الى أحكام المادة (٧٨) من الدستور، وبذلك فإن النص - محل الطعن - يتفق وأحكام المادتين المذكورتين آنفاً من الدستور، إضافة الى ما تقدم فإن النص - محل الطعن - لا يتعارض مع مبدأ المساواة المشار إليه بالمادة (١٤) من الدستور، ولا مع مبدأ تكافؤ الفرص المشار إليه بالمادة (١٦) من الدستور، ذلك أن أعمال المبدئين المذكورين آنفاً يقتضي أن تكون الفئات المشمولة بأحكامهما في مراكز قانونية متساوية، وبذلك فلا محل لتطبيق أي من المبدئين على من كانوا في مراكز قانونية مختلفة، ولا سيما إن شركات التدقيق الأجنبية في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني لشركات التدقيق المحلية الوطنية لخضوع كل منها لأحكام قانونية مختلفة، أما بخصوص تعارض المادة محل الطعن مع أحكام القوانين الأخرى فإن ذلك لا يعد مبرراً للحكم بعدم دستورتها طالما ان تلك المادة وردت على سبيل الاستثناء، لغاية منع حصول تعارض مع الأحكام القانونية الواردة في القوانين الأخرى، الأمر الذي يقتضي رد دعوى المدعين لعدم مخالفة المادة محل الطعن لأحكام الدستور، ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بما يأتي:

أولاً: رد دعوى المدعين كل من : (١) - سمير محمد حسين. ٢ - ريا عبدالامير مهدي. ٣ - حسنين حميد مجيد. ٤ - احمد مهدي صالح - المدير المفوض لشركة أحمد مهدي صالح وشركاؤه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته. ٥- فراس اسماعيل قربان علي - المدير المفوض لشركة فراس اسماعيل قربان علي وشريكه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته. ٦ - مهند فاضل جاسم - المدير المفوض لشركة مهند فاضل

الرئيس

جاسم محمد عبود



كۆمارى عىراق
دادگای بالای ئىتىحادى

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا

العدد: ١٥٥/اتحادية/٢٠٢٣

العساف وشريكه لمراقبة وتدقيق الحسابات/ إضافة لوظيفته. ٧- مصطفى فؤاد عباس - المدير المفوض لشركة مصطفى فؤاد عباس وشركاؤه للتدقيق ومراقبة الحسابات/ إضافة لوظيفته. ٨ - عادل محمد عبدالحسين - المدير المفوض لشركة عادل الحسون وشركاؤه محاسبون قانونيون واستشاريون/ إضافة لوظيفته. ٩ - وسام عبد الرزاق محمد علي) للطعن بدستورية المادة (٢١/ ثانياً) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدلة بموجب التعديل الثالث رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ لعدم وجود مخالفة دستورية.

ثانياً: تحميل المدعين المصاريف والرسوم واتعاب محاماة وكيل المدعى عليه/ إضافة لوظيفته المستشار القانوني حيدر علي جابر مبلغاً قدره مائة ألف دينار توزع وفقاً للقانون.

وصدر الحكم بالاتفاق إستناداً لأحكام المادتين (٩٣ و ٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادتين (٤ و ٥/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ حكماً باتاً وملزماً للسلطات كافة وحرر في الجلسة المؤرخة ١٣/ صفر / ١٤٤٥ هجرية الموافق ٣٠/٨/٢٠٢٣ ميلادية.

القاضي

جاسم محمد عبود

رئيس المحكمة الاتحادية العليا