قانون هيئة المنافذ الحدودية
بين فلسفة المشرع وتجليات الواقع التجاري العملي

م.م هناء صالح خربيط
كلية القانون ، جامعة الانبار
hanaaalkhrbeet@uoanbar.edu.iq

م . م صفاء يوسف حسين
ماجستير قانون خاص
safausif@gmail.com

المستخلص

إن هذه الدراسة تتناول قانون هيئة المنافذ الحدودية وما ساهم به هذا القانون من وضع حلول لمعوقات كانت تعاني منها المنافذ الحدودية في العراق ، لكن وعلى الرغم من النجاحات التي حققها إلّا ان الواقع التجاري في العراق يشير الى عكس ذلك ، فلا زالت التجارة في العراق تعاني من وضع متردي لا يمكن القول بأنها قد لاقت ارتفاعا في معدلاتها بعد صدور هذا القانون ، لذلك فقد سلطنا الضوء في هذا البحث على أهم المعوقات والتي تساهم بشكل كبير في انخفاض المستوى التجاري في العراق .

الكلمات المفتاحية:

هيئة المنافذ ، الجمارك ، القانون التجاري، اللوجستية.

Abstract

This study deals with the Law of the Border Crossing Authority and what this law contributed to in developing solutions to the obstacles that the border crossings were suffering from in Iraq, but despite the successes achieved by it, the commercial reality in Iraq indicates the opposite. Trade in Iraq is still suffering from a deteriorating situation, and it cannot be said that it has met a rise in its rates after the issuance of this law. Therefore, in this research we have shed light on the most important obstacles that contribute significantly to the decline in the commercial level in Iraq.

Key words:

Port Authority, Customs, Commercial law, Logistics.

مقدمة

عمل المشرع العراقي في الآونة الاخيرة على ادخال العديد من الاصلاحات والتعديلات على المنظومة القانونية ، كانت الغاية منها ملائمتها مع ما تشهده الدول الاخرى من تطور كبير على المستوى التجاري الدولي ، إذ اضحت التجارة الدولية تأخذ حيزاً كبيراً من اهتمامها بُغية النهوض بالواقع الاقتصادي لتلك الدول .

وتماشياً مع التطور الاقتصادي وما شهده الواقع العراقي من تغيرات كان لها أثرها في الجانب التشريعي العراقي واضحاً ، إذ نتج عن تلك التغيرات قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦، حيث جاء هذا القانون بنصوص صريحة جعلت منه هيئة شبه مستقلة تابعة الى مجلس الوزراء بعد ان كانت المنافذ الحدودية مديرية تابعة الى وزارة الداخلية .

لكن وعلى الرغم مما حققه هذا القانون من نجاحات لعل اهمها هو تحديد واجبات هيئة المنافذ الحدودية في فرض الرقابة والاشراف على جميع الدوائر العاملة في المنفذ الحدودي ومحاسبة هذه الدوائر في حالة وقوع الخطأ ، لكن الأمر لا يسلم من القصور، فلا زالت المنافذ الحدودية تعاني الكثير من المشاكل التي تعرقل سير عملها في سبيل تحقيق الغاية المتوخاة من تشريع هذا القانون .

اهمية الدراسة:

نظراً لما يعانيه الواقع الاقتصادي العراقي في المرحلة الراهنة ، ومن اجل النهوض به على نحو يزيد من واردات الخزينة العامة للدولة ، على اعتبار أن عمل المنافذ الحدودية يشكل وارداً مهماً له فاعليته في رفع المستوى الاقتصادي للدولة، وذلك عن طريق تزويد الميزانية العامة للدولة من واردات عالية ، تساهم في رفع المستوى التجاري عن طريق عمليات التجارة الدولية ، لذلك قد تظافرت جملة من الأسباب التي دعت إلى انتقاء موضوع قانون هيئة المنافذ الحدودية بين فلسفة المشرع وتجليات الواقع التجاري العملي، بالإضافة إلى الأهمية الكبيرة التي ينبع

منها هذا الموضوع والتي أوجبت علينا بحثه ودراسته ، لذلك فقد تجمعت تلك الأسباب وهذه الأهمية إلى اختيار هذا العنوان والخوض في تفصيلاته ، ومن أهمها :

١. عدم وجود دراسات متخصصة في هذا الموضوع لكون هذا القانون هو قانون حديث النشأة .
٢. تنبع اهمية هذه الدراسة من مسألة القصور التشريعي الذي يعاني منه قانون هيئة المنافذ الحدودية ، وما ادى به الى التأثير بصورة سلبية واضحة على الصعيد التجاري الدولي للبلاد .

مشكلة الدراسة:

لعل اهم المشاكل التي سلطنا الضوء عليها في بحثنا هذا هي هل جاء قانون هيئة المنافذ الحدودية ملبيا لمتطلبات تطوير الواقع التجاري في العراق ؟

وهل كان قانون هيئة المنافذ الحدودية يعاني من قصور تشريعي ؟ وإن كان كذلك فما هي اوجه القصور في هذا القانون؟ وكيف يمكن حلها ، وكذلك السؤال الذي يثار في هذا المقام ماهي الطبيعة القانونية لهذا القانون ؟

بالإضافة الى ذلك يثار التساؤل عن امكانية تحديد الاسباب التي ادت الى الانخفاض في مستوى التجارة العراقي على اعتبار أن المنفذ الحدودي هو حلقة ربط مهمة بين الدول التجارية ، وهل هناك آليات يمكن اتباعها لحل تلك المعوقات؟

خطة البحث:

لقد قسمنا هذا البحث الى مبحثين ، حيث خصصنا المبحث الاول لبيان فلسفة المشرع في قانون هيئة المنافذ الحدودية واوجه القصور فيه، وفي المبحث الثاني بينا اسباب انخفاض المستوى التجاري في المنافذ الحدودية وآليات الاصلاح في قانون هيئة المنافذ الحدودية.

المبحث الاول

فلسفة المشرع في قانون هيئة المنافذ الحدودية واوجه القصور فيه

سنتناول في هذا المبحث بيان الطبيعة القانونية لقانون هيئة المنافذ الحدودية في مطلب اول ، ومن ثم نتناول

اوجه القصور في هذا القانون في مطلب ثاني وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول

طبيعة قانون هيئة المنافذ الحدودية ونطاق تطبيقه

لعل تحديد طبيعة قانون هيئة المنافذ الحدودية من جهة وتحديد نطاق تطبيقه من جهة اخرى له من الاهمية الكبيرة ، لكونه قانون حديث النشأة ، لذلك فقد ارتأينا في هذا المطلب ان نسلط الضوء على تحديد طبيعة قانون هيئة المنافذ الحدودية في فرع اول ، وبيان نطاق تطبيقه في فرع ثان .

الفرع الاول

طبيعة قانون هيئة المنافذ الحدودية

بداية الامر يجب ان نعلم بأن قانون هيئة المنافذ الحدودية يعتبر من ضمن قواعد القانون العام ، لكون قانون هيئة المنافذ ينظم اموراً تتعلق بالدولة وسيادتها ، إذ يعتبر المنفذ الحدودي احد اهم المناطق التي يتحتم على الدولة الحفاظ عليها وفرض هيمنتها عليها لكونها ترتبط مع دول الجوار ، وعليه يجب ان تكون هناك قوانين كفيلة بتحقيق ذلك ، وما قانون هيئة المنافذ الحدودية إلّا احد هذه القوانين ، لذلك فلقد جاء هذا القانون بنصوص قانونية واضحة يبتغي من وراءها المشرع استقلال هذه الجهة المهمة وجعلها هيئة شبه مستقلة بعد ان كانت مديرية تابعة الى وزارة الداخلية/ وكالة الوزارة لشؤون الامن الاتحادي/ المديرية العامة للمنافذ الحدودية، حيث أن القانون المطبق هو قانون الجمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤، وكل قانون خاص لتسهيل التجارة الخارجية مع الدول المجاورة ، أما بعد صدور قانون هيئة المنافذ الحدودية فلقد اصبح هو القانون الواجب التطبيق فيما يخص احوالاً معينة نص عليها القانون الاخير، كالإشراف والتوجيه وتشكيلات الهيئة.

ولكن من يستقرء نصوص قانون هيئة المنافذ الحدودية يجد انه في الاصل هو قانون شكلي اكثر منه موضوعي لأنه وبالرجوع الى هذا القانون وتعليماته[1]، نجد انها بينت آليات تشكيل الهيئات الحدودية ولجانها ولم تتطرق الى كيفية او وسائل حل المشاكل التي يمكن

مواجهتها اثناء تأدية العمل ، ومثل هذه القوانين يكون وصفها بالقوانين الشكلية ، لكونها لا تملك حلولاً للمشاكل التي تواجه العاملين في المنفذ الحدودي ، وإنما اقتصرت مواده على بيان آليات تشكيل اللجان وتحديد مهام الاشراف والرقابة داخل المنفذ الحدودي ، فلقد نص على تشكيلات مجلس للهيأة يسمى (مجلس هيأة المنافذ الحدودية)[٢]، وكذلك نص على مهام المجلس[٣]، وكيفية ادارته[٤]، وايضاً نص على مكونات الهيئة[٥].

وبناءً على ما تقدم يمكن القول بأن قانون هيئة المنافذ الحدودية هو قانون شكلي تنظيمي بحت ، فالنصوص الواردة فيه لم تبين إلّا عن آلية تشكيل الهيئة مع تحديد لجانها وكيفية تشكيلها وممارسة مهامها ، وما هذه الآلية المتبعة في التشكيل والتعداد إلّا صفة من صفات القوانين الشكلية .

الفرع الثاني
نطاق تطبيق قانون هيئة المنافذ الحدودية

لما كان القانون يعبر عن ارادة الدولة ، لذلك فإن نطاقه يتحدد بالمكان الذي تسود فيه هذه الارادة ، فالدولة لها حق السيادة على اقليمها وعلى كل ما يوجد على هذا الاقليم ، وحق الدولة في السيادة على اقليمها نتيجة طبيعية لوجود الدولة ، ويترتب على وجود حق الدولة في السيادة على اقليمها ، أن قانون هذه الدولة يسري على كل نشاط يجري على هذا الاقليم وعلى جميع الاشخاص الذين يحملون جنسية هذه الدولة ، وعليه فإن القوانين التي تسنها الدولة تكون سارية داخل اقليمها وهو ما يسمى بمبدأ اقليمية القانون[٦] .

وبناء على ما تقدم يمكن لنا ان نحدد النطاق المكاني لتطبيق قانون هيئة المنافذ الحدودية العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ في داخل الاراضي العراقية ، فهذا القانون يطبق على جميع المنافذ الحدودية العراقية سواءٌ أكانت برية ام جوية ام بحرية ، فلقد نص هذا القانون

على أنه " يعد المطار والميناء منفذ حدودي لأغراض هذا القانون وينظم عمله بتعليمات يعدها مجلس الهيأة ويصدرها مجلس الوزراء"[٧].

يتضح لنا من هذا النص ان القانون قد حدد المناطق التي تدخل ضمن نطاق تطبيقه ، وهي بالإضافة الى المنافذ البرية ، المنافذ البحرية والجوية والمتمثلة بالموانئ والمطارات ، وعليه فإن المشرع قد حدد الاماكن الحدودية الخاضعة لنصوص هذا القانون والتي تعتبر مناطق خاضعة لسيادة الدولة العراقية بصورة واضحة وجلية .

ولكن يلاحظ ان المشرع قد اكتفى بالإشارة الى اعتبار الموانئ والمنافذ البرية من دون ان يعرفها أو يحدد نطاقها ، وعليه وبالرجوع الى قانون الجمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤، نجد أن هذا القانون قد حدد نطاق المنافذ البرية والبحرية الداخلة ضمن نطاق تطبيق قانون هيئة المنافذ الحدودية، على اعتبار ان قانون هيئة المنافذ الحدودية يعتبر قانوناً ساناداً لقانون هيئة المنافذ الحدودية ، فالأخير كما علمنا هو قانون شكلي ،لذلك يحتاج الى قوانين معه تسنده لتحقيق الغاية المتوخاة من تشريعه.

فقد نص قانون الجمارك العراقي على أنه " تسري احكام هذا القانون على المنطقة الجمركية التي تشمل الاراضي الخاضعة لسيادة الجمهورية العراقية ومياهها الداخلية وبحرها الاقليمي"[٨].

وكذلك فإن قانون الجمارك قد بين في نص آخر المقصود بالمنافذ البحرية والبرية فنص على أنه "النطاق الجمركي – جزء من الاراضي او البحار الخاضعة لرقابة واجراءات كمركية محددة في هذا القانون وهو على نوعين :

أ- النطاق الجمركي البحري. ويشمل منطقة البحر الواقعة ما بين الشواطئ ونهاية حدود المياه الاقليمية.

ب- النطاق الجمركي البري. ويشمل الاراضي الواقعة ما بين الشواطئ او الحدود البرية من جهة وخط داخلي من جهة ثانية يحدد بقرار من الوزير وينشر في الجريدة الرسمية"[٩].

حيث يتضح لنا من هذه النصوص بيان النطاق القانوني لتطبيق قانون هيئة المنافذ الحدودية وقانون الجمارك معاً على اعتبار ان كل منهما هو مكمل للآخر، فبين فيه ان النطاق الجمركي يشمل الاراضي البرية والبحرية والجوية الخاضعة لسيادة الدولة العراقية .

هذا فيما يخص تطبيق قانون هيئة المنافذ الحدودية من حيث المكان ، أما من حيث الزمان فمن المعروف ان القوانين تعبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ، لذلك يعتبر هذا القانون نافذاً من تاريخ نشره في جريدة الوقائع العراقية .

المطلب الثاني

غاية المشرع من سن قانون هيئة المنافذ الحدودية واوجه القصور فيه

سنتناول في هذا المطلب غاية المشرع من سن قانون هيئة المنافذ الحدودية واوجه القصور فيه في فرعين ، حيث خصص الفرع الاول لبيان غاية المشرع من سن قانون هيئة المنافذ الحدودية ، والفرع الثاني بينا فيه اوجه القصور في قانون هيئة المنافذ الحدودية .

الفرع الاول

غاية المشرع من سن قانون هيأة المنافذ الحدودية

إن المتتبع لمنظومة القوانين التشريعية الحاكمة والمنظمة للسلوك الاجتماعي للفرد والبناء المؤسسي للدولة المرتكزة على قوانين منظمة، تتخذ صفاتها واهدافها من طبيعة الاسباب الموجبة لوجودها القانوني من دون التفريط بذاتيتها التكوينية ، فهي قواعد عامة ومجردة تأتي ملائمة لظروف المجتمع التي شرعت فيه ، وفي تطور المجتمعات ما يكفي لتشريع قوانين تساهم في بناءها وتقدمها[١٠].

لقد سعى المشرع من خلال سن قانون هيأة المنافذ الحدودية الى تحقيق اهداف متعددة ، ولعل من اهمها هو تنظيم عمل هيئة[١١] المنافذ الحدودية ، وتحديد واجباتها بالإشراف على جميع الدوائر العاملة في المنفذ ومحاسبة هذه الدوائر في حالة وقوع الخطأ ، كما ويهدف الى الارتقاء بمستوى العاملين في المنافذ الحدودية من خلال التنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة

بوزارة والتي لها دوائر عاملة في المنافذ الحدودية[١٢].

ولكن من يستقرء نصوص قانون هيئة المنافذ الحدودية وتعليماته يجد أن المشرع عندما سن هذا القانون كانت أحد الغايات المهمة لسنه هي السيطرة على عمل المنافذ الحدودية في العراق بما يستقيم مع الوضع الاقتصادي فيه بغية السيطرة على هذه الجهة المهمة من اجل الارتقاء بمستوى النشاط الاقتصادي كون هذه المنافذ تمثل حجر الزاوية في الصعود بالواقع الاقتصادي للبلاد من خلال عمليات الاستيراد والتصدير التي تقوم بها الدولة او القطاع الخاص ، وبالتالي فإن عمل هذه المنافذ متى ما كان ضمن سياقات معينة ومحددة بنصوص قانونية صريحة سيضمن وبشكل ايجابي النهوض بالواقع الاقتصادي في البلاد ، فنص فيه على : " السيطرة والاشراف والمراقبة على اداء الدوائر العاملة في المنفذ الحدودي بما يضمن تطبيق القانون "[١٣].

وعليه فإن ادارة المنفذ الحدودي تقوم على التنوع في الانشطة والتعدد في الانظمة والتداخل في الوسائل ، الامر الذي يجعلها في مصاف الهيئات المركبة والتي تحتاج الى آلية ملائمة لتنسق جهودها وتساعد ادارتها على حشد الجهود والموارد على نحو يؤدي الى تجنب المشاكل ويصل بها الى حلول للمعوقات التي تواجهها اثناء عمل المنفذ ، الامر الذي يتطلب بذل الجهود المستمرة لإجراء العديد من التعديلات على اسس علمية في النواحي التنظيمية والادارية القائمة كلما تغيرت الظروف المحيطة[١٤]، وهذا كله يحتاج الى قانون يكفل تنظيم تلك الاعمال على نحو يحقق الهدف المنشود .

فنجد انه قد نص على: "الارتقاء بمستوى العاملين في المنافذ الحدودية من خلال التنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي لها دوائر عاملة في المنافذ الحدودية"[١٥] وكذلك نص على :" تشخيص جميع المخالفات والمظاهر السلبية ومعالجتها"[١٦] ، ونص على " توفير المرافق الخدمية وتطويرها من الناحية الفنية " [١٧]، وكذلك نص على : "وضع

ضوابط وتعليمات خاصة بتنظيم العمل في المنفذ الحدودي ..."[١٨]، حيث يتضح لنا من هذه النصوص الغاية من سن هذا القانون، لأن تحديد اللجان وتشكيلاتها ماهي إلّا وسيلة من وسائل وضع الحلول للمشاكل التي تحصل في المنفذ الحدودي ومن اجل ضمان سير العمليات التجارية بأحسن حال ، والتقليل إن لم يكن القضاء على المعوقات التي يمكن ان تواجه اثناء العمل .

وعلى الرغم من وضع هذا القانون والاهداف التي يسعى الى تحقيقها إلّا إن ذلك لا يعني انه قانون متكامل ، فهو حتى وان كان قانونا شكلياً إلّا ان ذلك لم يرفع عنه صفة النقص والقصور ، وهو ما سنتناوله في الفرع الآتي

الفرع الثاني

أوجه القصور في قانون هيئة المنافذ الحدودية

على الرغم من كون قانون هيئة المنافذ الحدودية يعتبر قانوناً شكلياً تنظيمياً ، والقوانين الشكلية هي تلك القوانين التي تنظم مسائل اجرائية معينة كإجراءات التقاضي[١٩]، لذلك فهي تحدد كيفية العمل من خلال هذه الاجراءات للوصول الى الغاية المنشودة ، وهذا يتحدد عن طريق اهداف كل قانون ، وتهيئة الوسائل التي تكفل تحقيق تلك الاهداف ، إلّا إن ذلك لا يعني كماله ، فالتشريعات لها صفة القصور ، لكون الحوادث المستقبلة تكون فيها من الجديد بما لا يوجد معه نص قانوني يمكن تطبيقه عليها ، وهو امر طبيعي فلا صفة عمرية مطلقة للقوانين، وبالتالي فإن قانون هيئة المنافذ الحدودية كغيره من القوانين لا يمكن ان يكون كاملاً، فهو وإن كان قد جاء بغايات معينة يُسعى لتحقيقها ، إلّا إنه يعاني من القصور.

ويقصد بالقصور في التشريع عدم تضمن النص القانوني لما تقوم الحاجة إليه من احكام تفصيلية او جزئية في ظل تغيرات جوهرية شهدها المجتمع ، ويتحقق القصور في التشريع متى ما كانت القاعدة التي تعالج المسألة المطروحة على القاضي موجودة ولكنها غير عادلة او غير منسجمة مع الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة ، وتسمى هذه الظاهرة

بالقصور المزيف مقارنة بالقصور الحقيقي (النقص في التشريع) ، ويسمى ايضاً بقصور الغاية لان للقانون غاية معينة لا تنسجم القاعدة الموجودة معها لذلك يستحسن تجاهل تلك القاعدة وخلق قاعدة جديدة اخرى محلها[٢٠].

وبناء على ما تقدم فإننا يمكن لنا ان نحدد القصور الذي يعاني منه هذا القانون ، فهو لا زال قاصراً على امور كثيرة لم تستطع حتى تعليماته ان تسد النقص الحاصل فيها .

وبذلك يمكن القول ان هذا القانون ما كان الّا قانوناً ينظم اجراءات معينة ، وعليه فالقصور فيه هو قصور تشريعي حقيقي ، بالإضافة الى القصور في الغاية ، لأنه وبالرجوع الى هذا القانون وتعليماته[٢١]، نجد انها بينت آليات تشكيل الهيئات الحدودية ولجانها ولم تتطرق الى كيفية او وسائل حل المشاكل التي يمكن مواجهتها اثناء تأدية العمل ، وكذلك فالمتتبع لنصوص هذا القانون يجد أن المشرع لم يكن من ضمن اهدافه عند تشريع هذا القانون هو فقط تحديد آلية تشكيل اللجان وتحديد المخالفات والمظاهر السلبية ، وإنما كان الهدف هو تنظيم عمل هذه المنافذ وضمان استقلالها عن اي جهات اخرى تابعة لها مسبقاً ، فهذه الغاية وان كانت قد تحققت إلّا إنها لم تكن لوحدها الهدف المقصود من التشريع ، فموضوع هذا القانون اذن هو في حقيقته ايجاد سبل لوضع حلول تواجه عمل تلك الهيئة ، فالغاية الحقيقية لهذا القانون هي علاجية وقائية اكثر منها اجرائية ، وهو مالم ينص عليه بصورة واضحة بين نصوصه.

وعلى الرغم مما تقدم وما قدمه هذا القانون من تسهيلات لنجاح عمل المنفذ الحدودي من خلال فرض الرقابة والاشراف على الدوائر العاملة في المنفذ الحدودي ومنحها سلطة اصدار الاوامر والتوجيهات التي تضمن انسيابية عمل المنافذ الحدودية والزام الدوائر بالتوجيهات والاوامر الصادرة عن الهيئة[٢٢]، إلّا ان ذلك لم يساهم في الارتقاء بمستوى النشاط التجاري المطلوب والغاية التي سّن هذا القانون من اجلها ، فلا يمكن القول والحالة هذه بأن هذا القانون قد حقق الغاية المرجوة

من سنه ، ويتضح ذلك بشكل جلي عند متابعة العمل من داخل المنفذ الحدودي ، فلا زالت هناك من المعوقات التي عرقلت سير التجارة بين العراق والدول المجاورة .

فالاحصائيات تبين انه وان كان هناك تقدم بسيط في عمل المنفذ الحدودي ، الّا انه يقتصر على جهات الاشراف والرقابة واستقلالية عمل المنفذ والذي اصبح تابعاً لمجلس الوزراء مباشرة [٢٣]، لكن كعمل فني دقيق لا يمكن الجزم بالنجاح المزمع تحقيقه ، فلا زالت هناك معوقات منها الاجراءات المعقدة والتي تأخذ وقتا اطول مما ينبغي لإنجاز عمليات الاستيراد والتصدير، وان كانت العملية الاخيرة قليلة جدا لكون العراق هو بلد مستهلك بالرجة الاولى .

فإذا ما اخذنا على سبيل المثال السنوات ((٢٠١٦ – ٢٠١٧)) لمعرفة المستوى التجاري لعمليات الاستيراد والتصدير في العراق ، فإن الاحصائيات تشير الى انخفاض المستوى التجاري بشكل ملحوظ، ففي سنة ((٢٠١٦)) اشارت الاحصائيات الى وجود((٣٣١.٧٧١)) من عمليات الاستيراد والتصدير، أما سنة ((٢٠١٧)) فإن الاحصائيات اشارت الى انخفاض ملحوظ ، حيث وصلت الى ((٣٠٩.٢٥٣)) من عمليات الاستيراد والتصدير[٢٤].

أما السنوات الاخيرة ٢٠١٩ – ٢٠٢٠ فلا يمكن الرجوع اليها لمعرفة الواقع التجاري نظراً لما تمر به الدول من انفاض عالي في المستويات الاقتصادية بسبب جائحة كورونا.

وصفوة القول إن هذا القانون قد جاء عاجزاً منذ ولادته عن حل جميع أو على الاقل اغلب الاشكاليات التي تتعلق بالمنافذ الحدودية.

المبحث الثاني

اسباب انخفاض المستوى التجاري في المنافذ الحدودية وآليات الاصلاح في قانون هيئة المنافذ الحدودية

لكل ظاهرة من الظواهر اسباب تساهم في وجودها على ارض الواقع ، وعليه فإن انخفاض المستوى التجاري عبر المنافذ الحدودية له من الاسباب

التي هيأت لوجوده بهذا الشكل الكبير ، وكما لهذه الاسباب من وجود فلابد من ان تكون هناك حلول متبعة من شأن العمل بها ازاحة تلك الاسباب المؤدية الى الانخفاض في المستوى التجاري او على الاقل التخفيف منه ، لذلك فقد ارتأينا ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول يتعلق في البحث عن الاسباب التي ادت الى انخفاض المستوى التجاري في عمل المنفذ الحدودي ، والمطلب الثاني فقد وضع للآليات المتبعة لحل المشاكل القائمة في عمل المنفذ الحدودي .

المطلب الاول

اسباب انخفاض المستوى التجاري في المنافذ الحدودية

سنتناول في هذا المطلب بيان اسباب الانخفاض في المستوى التجاري في المنافذ الحدودية مقسمين تلك الاسباب الى فرعين ، حيث سنبحث في الفرع الاول الاسباب التشريعية وفي المبحث الثاني سنتناول الاسباب اللوجستية.

الفرع الاول

الاسباب التشريعية

كما قدمنا سابقاً بأن قانون هيئة المنافذ الحدودية هو قانون يعاني من القصور التشريعي ، وهو حال اغلب القوانين الوضعية ، لكون الكمال صفة بعيدة عن الجهد الانساني ، لذلك فإن هذا القانون والذي يعاني من النقص التشريعي ادى ذلك النقص الى الارتفاع في المنحنى التصاعدي المؤدي لانخفاض المستوى التجاري في العراق.

ويمكن تعليل هذا الارتفاع في المنحنى التصاعدي الذي ادى الى الانخفاض في المستوى التجاري الى جملة من الاسباب ، ولعل السبب الاول يكمن في أن التعريفة الجمركية[٢٥] لازالت غير موحدة في المنافذ الحدودية ، إذ ان هناك ثلاث تعريفات جمركية ، الاولى حسب قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠[٢٦] ، وتعريفة حسب القرار ١٨٦ لسنة ٢٠١٨ والتي طبقت في الموانئ البحرية[٢٧]، وتعريفة في اقليم كردستان .

وكذلك من اسباب القصور التشريعي التي ظهرت في الوقت الحالي هو صدور قرار من مجلس الوزراء يمنع السائقين الاجانب من الدخول الى الاراضي العراقية بسبب جائحة كورونا[٢٨]، حيث يتم تدوير البضائع الداخلة الى العراق الى شاحنات عراقية اعدت لهذا الغرض ، مما يؤدي الى حدوث تلف في البضائع بسبب اعادة التدوير ، بالإضافة الى عامل التأخير، وبالتالي التأثير بصورة سلبية واضحة على مستوى النشاط التجاري داخل العراق .

وايضاً عدم ربط منافذ الاقليم بهيأة المنافذ الحدودية فعلياً ، فعلى الرغم من وجود قرار وزاري يلزم ربط المنافذ في اقليم كردستان بالمنافذ الحدودية العراقية ، واستحداث مديرية أخرى تعنى بأمن المطارات والتي من المؤمل انبثاقها وفق اللجنة (١٦) والتي يرأسها السيد وزير الداخلية[٢٩] ، ألّا ان ذلك لم يطبق على ارض الواقع الى الان ، وكذلك عدم توحيد الاجراءات الجمركية فيما يخص الرزنامة الزراعية وحماية المنتج المحلي واجراءات الفحص المسبق الذي يشرف عليه الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية الاتحادي بمشاركة مراكز التقييس في الاقليم[٣٠]، وبالتالي التأثير بصورة سلبية واضحة على مستوى النشاط التجاري داخل العراق .

ومن هنا نلاحظ ان وجود تلك الاسباب قد أثر بصورة واضحة على تقدم المستوى التجاري مما جعل توافرها يؤدي الى الانخفاض في المستوى التجاري ، وهذا مالم يتوخاه المشرع عند تشريع قانون هيئة المنافذ الحدودية .

الفرع الثاني
الاسباب اللوجستية

يمكن لنا ان نحدد الاسباب اللوجستية التي ادت الى الانخفاض في المستوى التجاري في المنافذ الحدودية الى عدة اساب ، ولعل اهمها هو التأخر في اكمال الاجراءات داخل المنفذ والذي يعتبر عائقاً كبيراً امام سرعة انجاز المعاملات وبالتالي التأثير سلباً على انهاء العمليات المتعلقة بالتجارة

الدولية ، فالتزايد المستمر في العمليات التجارية للصادرات والاستيرادات زاد في الاهتمام بالعمل الجمركي كونه يمثل حلقة مهمة من حلقات اتمام العمليات التجارية الدولية ، وكما نعلم بأن التجارة تعتمد بشكل ملحوظ على السياسات الجمركية للدول كونها الحلقة الاخيرة لإنجاز الصفقة التجارية[٣١]، إذ إن اتمام الاجراءات داخل المنفذ الحدودي يكون عن طريق الدوائر العاملة داخل المنفذ، حيث يعتبر عمل هذه الدوائر الركيزة الاساسية للرقابة على عمل الهيئات ، اذ يتم تدقيق العمليات والمستندات عن طريق موظفي التدقيق[٣٢].

والتدقيق اداة فعالة لفحص وتقييم العمل داخل المنفذ الحدودي لمساعدة المسؤولين من القيام بمسؤولياتهم على درجة عالية من الكفاءة والفعالية ، فالإدارة بحاجة الى معلومات عالية من الجودة ، فهي لا تقتصر على المعلومات المالية فحسب ، وانما هو مقوم هام من مقومات نظم الرقابة لعمل المؤسسات الحكومية ، ولقد ادت الطبيعة التكاملية للعمليات الى ضرورة ان تمتد عمليات التدقيق الى فحص وتقييم جميع الانشطة التي تدور ضمن هيئة المنافذ[٣٣].

فبعد ان تدقق المستندات ، ويتم التأكد من صلاحيات البضائع المستوردة للاستهلاك عن طريق الفحوصات التي تجري في المختبرات المركزية تختم المستندات بعبارة (كشفت فوجدت مطابقة) وعندها تكون المستندات مع البضائع جاهزة للخروج من المنفذ[٣٤]، مع ملاحظة ان هذه الاجراءات يقوم بها الموظفين في الدوائر العاملة في المنفذ تكون كل حسب اختصاصه[٣٥].

وهنا نجد ان هذه العملية تتم عن طريق اجراءات متعددة ومتشعبة ، حيث تحتاج الى عدد من الموظفين الذين يمتازون بالدقة والمهارة الكافية لإنجاز تلك المهمات[٣٦]، ولكن هذا لا يعني ان لا تنجز بالسرعة اللازمة ، فالسرعة فيها عامل رئيسي ومهم جدا ، وعليه فالعلاقة هنا تكون طردية ، فكلما ازدادت سرعة انجاز عمليات التدقيق كلما اثر ذلك ايجابا على المستوى التجاري الذي

يتطلب عنصر السرعة في الانجاز اضافة الى الدقة ، والعكس صحيح ، فكلما كان هناك تأخر في اجراءات التدقيق كلما كان هناك تباطؤ في النشاط التجاري ، وهذا ما لا يتوفر حاليا في داخل المنفذ الحدودي في العراق ، فعملية اتمام الاجراءات تأخذ وقتاً طويلاً لإنجازها ، مما أثر بصورة سلبية واضحة على التقدم المطلوب في المستوى التجاري.

ويرتبط مع سبب التباطؤ في اتمتة الاجراءات داخل المنفذ الحدودي سبب آخر مهم هو مسألة ضبط الشحنات الداخلة الى العراق والتأكد من مدى مطابقتها للمواصفات المطلوبة ، فهذا هو عمل مهم جدا تقوم به لجنة تسمى لجنة الكشف تابعين الى مركز الجمارك في كل منفذ ، ولكن في الحقيقة ان عملية الفحص هذه لهي المعوق الاكبر في من عمليات التجارة ، فهي بهذا الدور وبالأخص الدور الذي يقوم به موظف الجمارك حيث يستطيع إن يؤدي بشكل كبير جدا إلى عملية انخفاض عالي جدا في مستوى التجارة بين البلدان، وذلك عن طريق التلاعب في الوثائق والمستندات الخاصة بالبضائع والتي تكون مخالفة لشروط جهاز التقييس والسيطرة النوعية وجعها مطابقة لتلك الشروط ، وهو ما ينتج عنه عمليات فساد كبيرة جدا من داخل المنفذ الحدودي ، يعود سببها إما لعدم وجود اشخاص ذوي خبرة وكفاءة عالية لكشف التلاعب بتلك المستندات او بسبب التواطؤ مع تجار آخرين يكونون غير ظاهرين غايتهم التلاعب في مقدرات التجارة الخارجية.

كما إن انعدام تطبيق قرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩ في جميع جزئياته والذي نص على عدم تجزئة عمل المنافذ في العراق بين المنافذ في الاقليم والمحافظات العراقية[٣٧]، مما ادى الى اختلاف اجراءات المنافذ بين اقليم كردستان والمنافذ الحدودية في المحافظات العراقية ، والذي كان له اثره في تردي مستوى عمل المنافذ الحدودية في العراق بصورة عامة .

وعليه فإن سبب التباطؤ في اتمتة الاجراءات مع سبب التلاعب في مستندات البضائع يكون العامل الرئيسي في عدم انجازهما بالصورة المطلوبة

يعود في أصله الى الموظف في المنفذ الحدودي ، فهو والحالة هذه يعتبر سبباً رئيسياً يؤدي الى الانخفاض في المستوى التجاري

والسبب الثاني هو عدم اكتمال البنى التحتية[٣٨] لأغلبية المنافذ الدودية ، وهذا بدوره يؤدي الى عدم قدرة المنفذ على العمل لمدة اربعة وعشرين ساعة ، مما يتعارض مع ما اوجبه قرار مجلس الوزراء[٣٩] ، والذي نص على انه: "٢- الزام جميع الدوائر العاملة في المنافذ الحدودية بما فيها المصارف ، بالعمل لمدة (٢٤ ساعة) في اليوم وتهيئة كل السبل الكفيلة لذلك " .

وملخص القول أن اتحاد الاسباب التشريعية مع الاسباب اللوجستية كفيلة بأن تؤدي الى انخفاض عالي على الصعيد التجاري العراقي ، خاصة وكما تبين لنا بأن هذه الاسباب لها من الاهمية الكبيرة في سير عمل المنفذ وتسهيل المهام فيه.

المطلب الثاني

آليات الاصلاح في قانون هيئة المنافذ الحدودية

ايمانا من المشرع بما يلعبه قانون هيئة المنافذ الحدودية من دور فعال في سبيل رفع المستوى الاقتصادي للبلاد ، ورغبة منه في الوصول الى الغاية التي شرع من أجلها هذا القانون ، وتجنبا للآثار السلبية التي يمكن ان تنتج في عمل المنفذ الحدودي إذا ما تمت ادارة هذا المنفذ بصورة سيئة ، فقد وجدنا عدداً من الحلول يجب اللجوء اليها لضمان استقلال عمل المنافذ، وهذه الحلول قد قسمت الى فرعين ، حيث خصصنا الفرع الاول لبيان الآليات التنفيذية ، اما الفرع الثاني فقد خصص لتفعيل الدور التكاملي مع القوانين الساندة.

الفرع الاول

تفعيل الآليات التنفيذية

لعل هناك العديد من الآليات التي يجب إعمالها داخل المنفذ الحدودي ، إذ لها من الاهمية الكبرى في رفع المستوى التجاري في العراق ، وهذه الاليات منها ما كان يختص بالعمل

الاداري ذاته ، ومنها ما كان مختصاً بالإمكانيات المتواجدة داخل المنفذ الحدودي ، ويمكن حصر هذه الآليات بما يأتي:

اولاً: الآليات الخاصة بالإجراءات التنفيذية،

ويمكن حصرها بما يأتي:

١- يجب المباشرة بنظام الاتمتة الخاص بالعمل الجمركي واعتماد النموذج المطبق في منافذ الاقليم او اعتماد النموذج الاردني الذي قدم للعراق بشكل مجاني علما ان هناك اكثر من دولة عربية ابدت استعدادها لتقديم النظام الجمركي المؤتمت (الاسيكودا)[٤٠]، مع تقديم الدعم الفني عند التطبيق .

فلقد بات واضحاً ان هناك جهات مستفيدة من بقاء الاجراءات الجمركية اليدوية وهذه الجهات تعمل وبشكل مستمر على اجهاض اي محاولة جادة لتحويل العمل اليدوي الى عمل الكتروني ، وهنا فلا جدوى من تشكيل اللجان المكلفة باستقدام العروض[٤١]، كما إن العمل بهذا النظام يساعد في تقليل الجهد المبذول من قبل الموظفين والمراجعين، حيث ان تبسيط الاجراءات يساهم في تقليل المجهود الفكري والعضلي لطرفي المعاملة من خلال وضع اجراءات موحدة متسلسلة لمعالجة الموضوعات المتشابهة في المعاملات[٤٢].

٢- توحيد الاعمال والاجراءات المتعلقة بعمل الهيئة العامة للكمارك على كافة المنافذ الحدودية، فعندما تكون الاجراءات متشابهة وموحدة وتؤدى بنفس الطريقة والمراحل عندما تتكرر الاعمال ينتج عنه عمل نموذجي[٤٣] .

٣- البنى التحتية في معظم المنافذ الحدودية متهالكة وفي ظل العجز المالي التي تعاني منه الحكومة لا سبيل لتطوير البنى التحتية الا بإحالة المنافذ الحدودية الى الاستثمار (دون المساس بالرسوم السيادية كالجمارك والضرائب) وتشكيل لجان تحقيقية لمعرفة من المتسبب في تعطيل احالة المنافذ الحدودية الى الاستثمار او من تسبب في ايقاف

الاستثمار في المنافذ الحدودية التي سبق وان تمت احالتها وفقا للقانون والتعليمات.

ثانيًا الآليات الخاصة بالموارد البشرية

وهذه الآليات هي:

١- اصلاح الهيكل الوظيفي لهيأة المنافذ الحدودية وللهيأة العامة للجمارك .

٢- اسناد المناصب الخاصة بإدارة التشكيلات الادارية في هيأة المنافذ الحدودية والهيأة العامة للجمارك وبقية الدوائر العاملة في المنافذ الحدودية بالاعتماد على معايير الكفاءة والنزاهة ، فلابد من مراعاة الاختيار الجيد للموظفين وفقاً لمعايير محددة مسبقًا ممن يحملون شهادة تعليمية وجامعية من مؤسسات رصينة، ووفقاً لحاجة الهيئة العامة للجمارك ولاختصاصات معينة تخدم العمل الجمركي، واختيار الأفضل ووضعه في المكان المناسب الذي يتناسب ومؤهلات العلمية والمهنية، وضرورة تأهيل الموظفين بالدورات الضرورية لإنجاز اعمالهم على مستوى عال من الدقة ، ذلك لان الاختيار الجيد للموظفين واجراء الدورات الضرورية والمهمة يزيد من فاعلية وانتاجية الموظفين والذي بدوره ينعكس على مقدار الايرادات الجمركية المتحققة(٤٤).

٣- اعادة العمل بمراكز الرقابة الجمركية في كل من (فايدة)و (شيراوة – شمال كركوك و (ليلان- شرق كركوك) لضمان توحيد الاجراءات الجمركية والعمل على ايقاف تدفق البضائع المهربة من المعابر غير الرسمية على ان يستمر العمل بهذه النقاط لحين موافقة الاقليم على تطبيق قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩.

٤- حصر مهام القوات المتواجدة حاليا قرب المنافذ الحدودية بحماية مقتربات الطرق المؤدية للمنافذ ومنع غير المخولين بممارسة مهنة التخليص الجمركي من الدخول الى المنافذ الحدودية والسماح بدخول كافة وكلاء الاخراج الجمركي

المرخصين الذين يحملون اجازة ممارسة المهنة والصادرة من الهيأة العامة للجمارك وكذلك السماح للمستورد الذي يرغب بتخليص بضاعته بنفسه وحسب قانون الجمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

الفرع الثاني

تفعيل الدور التكاملي مع القوانين الساندة

إن تنوع القوانين المطبقة داخل المنفذ الحدودي يشكل مصدراً غنياً يؤدي الى التكامل ، ولكنه يحتاج إلى تفعيل اليات التعاون والتنسيق فيما بينها ، إذ من غير هذا التعاون لا يمكن الوصول الى التكامل وبالتالي النجاح في اداء عمل المنفذ الحدودي ، ونظراً لأن عملية التكامل ناتجة عن تفاعل مجموعة قوانين مختلفة في النصوص المتشابهة في الاهداف ، فلا يمكن توقع أن تكون النتيجة موحدة إذا لم يكن هناك تفاعل فيما بينها، إذ يلعب التكامل بين القوانين دوراً مهماً في صنع السياسات واعتماد التشريعات بشكل عام في المجالات السياسية و الواقعية.

فنجد في نصوص قانون هيئة المنافذ الحدودية وقانون الجمارك أنهما يسيران جنباً الى جنب وبشكل افقي ، لكون قانون هيئة المنافذ الحدودية لم يأتي بنصوص خاصة عالجت حالات معينة نص عليها قانون الجمارك ، وعليه فقد اضحت نصوص القانونيّن تسير جنباً الى جنب بشكل يعزز عمل المنفذ الحدودي وبانطباع يوحي الى التكامل .

لكن هذا لا يكفي لوحده لعمل المنفذ الحدودي ، فالمنافذ كما نعلم هي حدود تفصل بيننا وبين دول الجوار ، والتي تكون بينها علاقات مشتركة ، لذلك لا يمكن تطبيق قانون الجمارك وقانون هيئة المنافذ الحدودية فقط لإنجاح الغاية المتوخاة من القانون ، وإنما يجب توافر قوانين اخرى ساندة من أجل اسباغ صفة التكامل على العمل داخل المنفذ ، سواء أكانت قوانين داخلية أم اتفاقيات دولية .

فعلى الرغم من علمنا بالقصور الذي يعاني منه قانون هيئة المنافذ الحدودية من خلال ما اسلفنا من دراسة ، وعلى الرغم من وجود الكثير

من القوانين الساندة له في التطبيق لإدارة عمل المنفذ الحدودي ، إلّا إن ذلك لا يكفي للنهوض بالواقع التجاري في العراق ، فيجب ان تكون هناك اتفاقيات دولية يكون العراق طرفا فيها ، يسعى جاهداً من خلالها الى الارتقاء بالواقع التجاري العراقي ، وهناك العديد من الاتفاقيات على صعيد النشاط التجاري لم ينضم لها العراق ، ومنها منظمة التجارة العالمية ، حيث تهدف هذه المنظمة الى تحرير تجارة السلع والخدمات من خلال تخفيض الرسوم الجمركية ، وهناك من الاتفاقيات ما كان العراق منضم لها ولكنه لم يصادق عليها كاتفاقية فيينا للبيع الدولي للبضائع لسنة ١٩٨٠ ، إذ ان العراق من الدول التي انضمت لها ولكن الى الان لم يصادق على الانضمام لذلك فإن الانضمام بدون مصادقة لا يمكن من خلاله جعل الاتفاقية مطبقة على ارض الواقع.

قانون المنافذ مع الجمارك يسيران جنبا الى جنب من الناحية النظرية

الخاتمة

بعد إن انتهينا من بحثنا هذا فإننا توصلنا الى خاتمة بينا فيها أهم النتائج والتوصيات الخاصة بهذه الدراسة .

اولاً: النتائج

١. إن غاية المشرع من سن قانون هيئة المنافذ الحدودية الواضحة كانت باستقلال هيئة المنافذ وتنظيم عملها من اجل فرض السيطرة على اداء العمل ، والغاية المستوحاة من النصوص كانت الارتقاء بمستوى عمل المنفذ الحدودي وتطويره على نحو يجعل منه اداة لارتفاع مستوى النشاط التجاري داخل البلد.

٢. ان الفلسفة التي توخاها المشرع من سن قانون هيئة المنافذ الحدودية اصبحت مجرد حكم امام الحقيقة الصادمة التي كرستها على مستوى الواقع العملي ، ومن ثم فإنه يمكن القول بأن قانون هيئة المنافذ الحدودية هو قانون شكلي تنظيمي بحت ، بالإضافة الى ان نصوصه كانت مقتضبه واختصت باستقلال هيئة المنافذ الحدودية وجعلها هيئة

شبه مستقلة وكذلك تحديد عملها بالرقابة والاشراف على عمل المنفذ .

٣. هناك العديد من المعوقات داخل المنفذ الحدودي منها ما هو تشريعي ومنها ما هو لوجستي ، وتوجد هناك مجموعة حلول وضعت للتخلص او على الاقل للتخفيف من هذه المعوقات .

٤. على الرغم من وجود قرار صادر عن مجلس الوزراء يلزم بربط منافذ الإقليم بمنافذ الحكومة الاتحادية والغاء المديرية المذكورة آنفاً ، إلّا إن ذلك لم يلقى تطبيق على ارض الواقع ، فلا زالت المنافذ في اقليم كردستان تتمتع باستقلالية عن منافذ الدولة الأخرى .

ثانياً : التوصيات

بعد الانتهاء من النتائج التي توصلنا اليها في هذا البحث فإننا نوصي المشرع بما يأتي:

١. استحداث نصوص جديدة تتعلق بتوحيد التعريفة الجمركية في جميع البلاد.

٢. ضرورة الانضمام الى اتفاقيات دولية تساهم في رفع المستوى التجاري في العراق والمصادقة عليها لضمان تنفيذها.

الهوامش

(١) . تعليمات تشكيلات هيئة المنافذ الحدودية ومهماتها الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٨، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٤٨٤ ، الصادرة في ٨ رجب ٢٦/١٤٣٩ اذار ٢٠١٨ السنة التاسعة والخمسون .

(٢) . المادة (١/٤) من قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.

(٣) . المادة(٩) من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(٤) . المادة (٨) من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(٥) . المادة (١١) من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(٦) . .ينظر . د. سيمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، ١٩٨٦، ص٦٣٥.

(٧) . المادة (١٠) من قانون هيئة المنافذ الحدودية.

(٨) . المادة (١/٢) من قانون الجمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤.

(٩) . المادة (١/١٢/أ) من قانون الجمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤.

(١٠) . ينظر . القاضي ناصر عمران الموسوي ، قصور تشريعي ام عارض تطبيقي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:https://alsabaah.iq/٣١١٢٩

(١١) . يقصد بالهيئة بأنها ((مجموعة من الاجراءات التي تتم من قبل اجهزة او هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية او الاستقلال المالي والاداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الادارية والتأكد من مشروعيتها واتفاقها مع احكام القوانين النافذة ولها في سبيل تحقيق ذلك اصدار القرارات المناسبة وذلك للمحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة) ينظر . فارس عبد الستار خضر حسين المولى ، الهيئات المستقلة واثرها على الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ (رؤية مستقبلية) رسالة ماجستير ، جامعة الدفاع للدراسات العسكرية ، كلية الدفاع الوطني ، الدورة (٢٣) ، ٢٠٢٠ ، ص٦ .

(١٢) المادة الثانية من قانون هيأة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.

(١٣) الفقرة (١) من المادة الثالثة من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(١٤) . ينظر . المعوقات والمشاكل الاجرائية في المنافذ وتأثيرها على حركة التجارة بين الدول ، اعداد ، فريق من خبراء المنظمة العربية للتنمية الادارية ، بلا سنة طبع ، ص٤٣.

(١٥) .المادة ((١/٢)) من قانون هيئة المنافذ الحدودية.

(١٦) . المادة ((٢/٢)) من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(١٧) . المادة ((٢)) الفقرة الثانية من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(١٨) . الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من قانون هيئة المنافذ الحدودية .

(١٩) . ينظر . مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:
https://almerja.com/reading.php?i=٧&ida=١٩٦٦&id=٩٧٣&idm=٤١٠٥٠

(٢٠) . ينظر . فارس احمد عبد الكريم، القصور التشريعي ((بحث في فلسفة القانون الوضعي)) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي

http://www.alnoor.se/article.asp?id=٤٢٧٧٦

(٢١) تعليمات تشكيلات هيئة المنافذ الحدودية ومهماتها الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٨.

(٢٢) ينظر قرار مجلس الوزراء رقم ٨٤ لسنة ٢٠٢٠ .

(٢٣) المادة (١- اولا) من قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦.

(٢٤) ينظر د. كاظم محمد بريسم العقابي ، هيأة المنافذ الحدودية – الوسائل التنظيمية والرقابية ، ورقة عمل قدمت ضمن المؤتمر الذي عقده الاتحاد الدولي لرجال الاعمال في العراق تحت عنوان ، المنافذ الحدودية – رافد من روافد الاقتصاد العراقي ، ٢٠١٨.

(٢٥) يقصد بالتعريفة الجمركية كما عرفها قانون الجمارك العراقي في المادة (٥/١) بأنها " الجدول المتضمن مسميات بالبضائع ومعدلات الرسوم الجمركية الخاضعة لها والقواعد والملاحظات الواردة فيه".

(٢٦) المنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم العدد ٢٩ ٤١٧٠ذوالحجة١٤٣١هـ / ٦كانون الاول ٢٠١٠م السنة الثانية والخمسون .

(٢٧) حيث نص القرار على " تأجيل استيفاء الرسوم الجمركية للسلع والبضائع المستوردة بأسم الوزارات

قرر مجلس الوزراء تأجيل استيفاء الرسوم الجمركية للسلع والبضائع المستوردة باسم الوزارات وامانة بغداد والبلديات ما لم ينص العقد على تحمل المصدر تلك الرسوم" ، وقيد القرار مراعاة عدة شروط لتأجيل الاستيفاء، وهي ان يكون الكتاب الموجه الى الهيئة العامة للكمارك بتوقيع السيد الوزير او وكيل الوزارة، وان يكون مبلغ العقد مخصصاً في الموازنة العامة للدولة، او ان تكون المواد المستوردة الكتب المدرسية والمستلزمات التربوية لوزارة التربية والأدوية والمستلزمات الطبية والأجهزة الطبية لوزارة الصحة، ومواد البطاقة التموينية لوزارة التجارة، والمستلزمات الزراعية لدعم المزارعين لوزارة الزراعة، والكلور لوزارة الاعمار والإسكان والبلديات وامانة

بغداد، والمواد الداخلة كافة، استنادا الى العقود الاستثمارية المدرجة ضمن الموازنة الاستثمارية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية.

وكان مجلس الوزراء يسمح قبل هذا القرار بتأجيل استيفاء الرسوم الجمركية للسلع المستوردة باسم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ولحسابها واستخداماتها لكل العقود المبرمة في عام ٢٠١٧.

ويأتي القرار لتسهيل عمل الوزارات وتوفير اللازم لدعم المواطن العراقي في المجالات كافة.

(٢٨) قرار مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ ٣/اذار/٢٠٢٠.

(٢٩) القرار رقم (١٣) لعام٢٠١٩.

(٣٠) ينظر د.كاظم العقابي ، مقال منشور على الموقع الاتي:
/https://www.facebook.com/pages/category/Public-Figure

(٣١) ينظر .م.م علاء حسين علوان ، علي نعمة بيتي ، دور الادارة الجمركية في زيادة ايرادات الهيئة العامة للكمارك ، (دراسة تطبيقية) ، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٦٨ ، المجلد١٦ ، ص ١١٠.

(٣٢) ينظر منى احمد العثامنة ،معوقات عمل اقسام التدقيق الداخلي في الجمارك الاردنية والاليات المقترحة لزيادة فاعليتها ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك ، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، قسم المحاسبة ، الاردن ، ٢٠١٢ ، ص٢.

(٣٣) ينظر منى احمد العثامنة ، المرجع السابق ، ص١٤ ، ١٥.

(٣٤) سياقات العمل في المنافذ الحدودية ، ٢٠١٩، وقد جاءت السياقات الاخيرة بشكل موجز عن السياقات المعدة سابقا والتي كان معمولا بها قبل صدور قانون هيئة المنافذ الحدودية ، حيث وضحت السياقات السابقة تفاصيلا كثيرة عن عملية التدقيق والموظفين المختصين بذلك مع تصنيفاتهم الوظيفية ، ينظر سياقات العمل في المنافذ الحدودية ، اعداد ، اللواء المفتش الاستاذ صباح حسين الحمداني .

(٣٥) ينظر .احمد مصطفى صبيح ، دور لوجستيات الجمارك في الحد من المنازعات الضريبية ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٠، ص٤٨، ولقد اشارت الى ذلك

السياقات الخاصة بالعمل في المنافذ الحدودية ، اللواء صباح حسين الحمداني ، المصدر السابق ، ص٢٢.

(٣٦) ينظر : نظمي احمد العبدالله ، السياسة الجمركية في الاردن ، اهدافها ، ادواتها ، اثارها الاقتصادية ، رسالة ماجستير ، قدمت الى الجامعة الاردنية ، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، قسم الاقتصاد والاحصاء ، ١٩٨٤، ص١٨٣.

(٣٧) : المادة الثانية ، الفقرة الاولى من قرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩.

(٣٨) : يقصد بالبنى التحتية هي الهياكل التنظيمية اللازمة لتشغيل المجتمع أو المشروع أو الخدمات والمرافق اللازمة لكي يعمل الاقتصاد ويمكن تعريفها بصفة عامة على أنها مجموعة من العناصر الهيكلية المترابطة التي توفر إطار عمل يدعم الهيكل الكلي للتطوير وهي تمثل مصطلحًا هامًا للحكم على تنمية الدولة أو المنطقة ينظر الموقع الالكتروني الاتي :https://ar.wikipedia.org/wiki

(٣٩) : رقم (٨٤) لسنة ٢٠٢٠.

(٤٠) : الاسيكودا (ASYCUDA) نظام العالمي لحوسبة العمليات الخاصة بالإدارات الجمركية تأسس في أوائل الثمانينات ووضعت الانكتاد (UNCTAD) الحل في نظام الاسيكودا الذي أصبح الوسيلة الرائدة للجمارك الحديثة على مستوى العالم ويعتبر برنامج الاسيكودا حاليا المكون الرئيسي والجوهري لأنظمة المعلومات الجمركية المتكاملة والشاملة في أكثر من ثمانين دولة حول العالم، الهدف الرئيسي للبرنامج هو دعم البلدان من اجل تحقيق هدف عالمي وهو تسهيل التجارة بواسطة تقوية القدرة التشغيلية للإدارات الجمركية لتنفيذ مهامهم الرقابية والمالية، من خلال تطبيق أنظمة حديثة ينظر : الموقع الالكتروني الآتي: https://www.marefa.org/

(٤١) : ينظر : د كاظم العقابي ، مقال منشور على الموقع الاتي:
https://www.facebook.com/pages/category/Public-/

(٤٢) : ينظر .م.م : علاء حسين علوان ، علي نعمة بيتي ، المرجع السابق ، ص١١٣ .

(٤٣) : ينظر .م.م : علاء حسين علوان ، علي نعمة بيتي، المرجع السابق ، ص ١١٤.

(٤٤) : ينظر .م.م : علاء حسين علوان ، علي نعمة بيتي ، ص١١١.

قائمة المصادر

اولا : الكتب والرسائل الجامعية

١. احمد مصطفى صبيح ، دور لوجستيات الجمارك في الحد من المنازعات الضريبية ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٠.
٢. د. سيمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، ١٩٨٦.
٣. فارس عبد الستار خضر حسين المولى ، الهيئات المستقلة واثرها على الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ (رؤية مستقبلية) رسالة ماجستير ، جامعة الدفاع للدراسات العسكرية ، كلية الدفاع الوطني ، الدورة (٢٣) ، ٢٠٢٠.
٤. منى احمد العثامنة ،معوقات عمل اقسام التدقيق الداخلي في الجمارك الاردنية والاليات المقترحة لزيادة فاعليتها ، رسالة ماجستير ، جامعة اليرموك، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، قسم المحاسبة ، الاردن ، ٢٠١٢.
٥. نظمي احمد العبدالله ، السياسة الجمركية في الاردن ، اهدافها ، ادواتها ، اثارها الاقتصادية ، رسالة ماجستير ، قدمت الى الجامعة الاردنية ، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، قسم الاقتصاد والاحصاء ، ١٩٨٤.

ثانيا : الابحاث

١. د. كاظم محمد بريسم العقابي ، هيأة المنافذ الحدودية – الوسائل التنظيمية والرقابية ، ورقة عمل قدمت ضمن المؤتمر الذي عقده الاتحاد الدولي لرجال الاعمال في العراق تحت عنوان ، المنافذ الحدودية – رافد من روافد الاقتصاد العراقي ، ٢٠١٨.
٢. علاء حسين علوان ، علي نعمة بيتي ، دور الادارة الجمركية في زيادة ايرادات الهيئة العامة للكمارك ، (دراسة تطبيقية) ، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٦٨ ، المجلد١٦ .
٣. فارس احمد عبد الكريم، القصور التشريعي ((بحث في فلسفة القانون الوضعي)) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي:
http://www.alnoor.se/article.asp?id=٤٢٧٧٦
٤. القاضي ناصر عمران الموسوي ، قصور تشريعي ام عارض تطبيقي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:
https://alsabaah.iq/٣١١٢٩/%D٩٪٨٢٪D٨٪B٥٪D٩٪٨٨٪D٨٪B١-

٥. المعوقات والمشاكل الاجرائية في المنافذ وتأثيرها على حركة التجارة بين الدول ، اعداد ، فريق من خبراء المنظمة العربية للتنمية الادارية ، بلا سنة طبع.

ثالثا: القوانين والتعليمات

١. قانون الجمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤.
٢. قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.
٣. تعليمات تشكيلات هيئة المنافذ الحدودية ومهماتها الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٨، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٤٨٤ ، الصادرة في ٨ رجب ١٤٣٩/٢٦ اذار ٢٠١٨ السنة التاسعة والخمسون .
٤. سياقات العمل في المنافذ الحدودية الصادرة لسنة ٢٠١٩.
٥. سياقات العمل في المنافذ الحدودية ، اعداد ، اللواء المفتش الاستاذ صباح حسين الحمداني .

رابعا: قرارات مجلس الوزراء

١. قرار رقم ١٨٦ لسنة ٢٠١٨المنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم العدد ٢٩ ٤١٧٠ذوالحجة١٤٣١هـ / ٦كانون الاول ٢٠١٠م السنة الثانية والخمسون .
٢. قرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩.
٣. قرار مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ ٣/اذار/٢٠٢٠.
٤. قرار مجلس الوزراء رقم ٨٤ لسنة ٢٠٢٠ .

خامسا: الموقع الالكترونية

https://alsabaah.iq/٣١١٢٩ -
https://almerja.com/reading.php?i
http://www.alnoor.se/article.asp?id=٤٢٧٧٦
https://ar.wikipedia.org/wiki
https://www.marefa.org