مقدمة

مقدمة

أولا- تمهيد:

تُصنَف وظائف الدولة إلى ثلاث فئات، (التشريع، والتنفيذ، والقضاء)، مما ينجم عن ذلك التصنيف ثلاث سلطات (التشريعية والتنفيذية، والقضائية)، وتعد السلطة التشريعية (البرلمان) من أهم السلطات في الدولة باعتبارها الممثّلة لإرادة الشعب ،ومن ثم تختص بإعداد القوانين وتعديلها وإلغائها، وتختص بإقرار ما تُقَدمه السلطة التنفيذية من مشروعات بقوانين، فضلاً عن توقيف تنفيذ المشروعات بقوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية إلى حين موافقة البرلمان عليها واقرارها، وتوقف تنفيذ السياسة الوزارية على ما تمنحه السلطة التشريعية إياها من ثقة، بل أنَّ بقاء الوزارة في الحكم يبقى رهن تأييد البرلمان إياها، وأخيراً فإن السلطة القضائية لا تطبق إلا ما تقره السلطة التشريعية كقاعدة عامة.

وتمارس السلطة التشريعية وظائف ثلاث تتمثل في الوظيفة المالية، والوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية.

وتعد الوظيفة المالية الأقدم تاريخيا، بل المبرر لنشأة البرلمانات في غالبية من البلدان، إذ أدى إسراف الحكام في فرض الضرائب ، وفي الإنفاق إلى إثارة الشعوب عليهم وإخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية تطورت مع الوقت لتفرز البرلمانات في صورتها الحديثة.

أما بالنسبة للوظيفة التشريعية فإنها تعد الوظيفة الأهم للبرلمانات، إذ إنها تنصب على اقتراح القانون وإعداده وإقراره.

فضلاً عن الوظيفة المالية والتشريعية، فقد مارست البرلمانات دوراً في رقابة أداء الحكومات، إذ نمى هذا الدور واستكمل بنيانه وأدواته بما شكل الوظيفة الرقابية للبرلمانات.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ الاختصاص المالي للبرلمان يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي يقرها البرلمان فيما يتصل بمالية الدولة، مثل إقرار الموازنة والضرائب وكل ما يفرض التزاما ماليا على عاتق الدولة، سواء تمثل في احتكار أو معاهدة ذات طبيعة مالية وما إلى ذلك.

هذا إلى جانب ممارسة البرلمان للرقابة المالية على مالية الدولة، وذلك من خلال متابعة تقارير الأجهزة المالية التابعة له، أو من خلال إقرار قوانين ربط الحساب الختامي للسنة المالية، أو من خلال الأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق، وغيرها من وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة بوجه عام.

وعلى ذلك يعد الاختصاص المالي – فيما يتصل بشقه المنظم لمالية الدولة – جزءا من الاختصاص التشريعي للبرلمان، في حين يعد جزءا من الاختصاص الرقابي للبرلمان فيما يتصل بالرقابة البرلمانية على مالية الدولة.

ثانياً– أهمية الدراسة:

١– إن الاختصاصات المالية للبرلمان تُمارس عن طريق إصدار قوانين مالية، ثم متابعة البرلمان للتصرفات المالية للسلطة السلطة التنفيذية، عن طريق الرقابة البرلمانية المباشرة أو غير المباشرة، وهذا الأمر على غاية الأهمية، إذ إن ممارسة البرلمان لاختصاصاته المالية على الوجه الفعال الصحيح من العوامل الهامة التي تعمل على تحقيق الاستقرار السياسي، وتنمية الاقتصاد الوطني وحماية الأموال العامة من التلاعب والسرقة والإهمال، هذا فضلا عن أنها تعمل على منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صوره وأنواعه.

أما حين تشوب ممارسة البرلمان لاختصاصاته المالية السلبيات والعيوب والنقائض والقصور فإن ذلك يؤدي إلى اضطرابات وقلاقل وثورات وانقلابات، فبالنظر إلى التاريخ الدستوري نجد أن أغلبية الثورات والتغييرات الدستورية والانقلابات ترجع في أسبابها الحقيقية إلى سوء الإدارة المالية العامة، وإلى عدم محافظة القائمين على المال العام بالتصرف ونزاهتهم، مما يؤدي إلى سوء الأحوال المالية للدولة واضطرابها، وما يترتب على ذلك من سخط شعبي وثورات وانقلابات، ومن ثم تتضح أهمية هذه الدراسة التي تسعى إلى تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وذلك من خلال إظهار المزايا والعيوب، وأوجه النقص والقصور التي تكتنف ممارسة البرلمان لاختصاصاته المالية وكيفية تلافيها، ومن خلال وضع تصور لما يجب أن تكون عليه الممارسة البرلمانية الفعالة للوظيفة المالية.

٢ – التعرف على الاختصاص المالي للبرلمان شأنه الحيلولة دون وقوع تداخل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لاسيما في الدول الديمقراطية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

٣ – على المستوى الدستوري نجد في الدساتير الدائمة أنَّ كل البرلمانات في العالم تشترك بهذا الاختصاص لكنه لم يُبحث من الناحية الدستورية وإنما يُبحث عادةً من الناحية المتعلقة بعلم المالية العامة فقط، لذا آثرنا بحثه من الناحية الدستورية في الدساتير العراقية والمصرية، سواء الدائمة أو المؤقتة .

٤ – على المستوى الأكاديمي نجد أنَّ التشريع المالي يمثل إحدى المواد الدراسية لكليات القانون، ولكن بدل أن ندرس التشريع المالي نلاحظ أن ما يُدرس فعلا هو مادة المالية العامة، ومن المعلوم أنها من اختصاص كليات الإدارة والاقتصاد وهي تخوض في الاختصاص الدقيق لعلم المالية العامة دون التأكيد على الجانب التشريعي والرقابي، وفي بعض الأحيان قد يتطرق البحث في علم المالية العامة إلى التشريع المالي، ولكن ليس ذلك على نحو البحث الاختصاصي، بل على نحو الإشارة العابرة عندما يكون هنالك ما يقتضي لتلك الإشارة.

٥ – إن معظم ما كتب من رسائل ماجستير وأطاريح دكتوراه قد ركزت اهتمامها على جانب واحد أو جانبين من جوانب الاختصاص المالي للسلطة التشريعية وهو الموازنة العامة والضرائب، إذ أُشبعا بحثا دون أن يلتفت إلى الجوانب المالية الأخرى الواقعة ضمن اختصاص السلطة التشريعية، أو النظر إلى القواعد العامة التي تحكم هذا الاختصاص أو تحديد نطاق هذا الاختصاص، أو بحث المراحل التي يمر بها التشريع المالي في أروقة البرلمان، وتبرز أهمية البحث في الاختصاص المالي للبرلمان لسد مثل هذا النقص.

٦ – للأهمية الكبيرة للاختصاص المالي للبرلمان بشقيه الاختصاص التشريعي في الشؤون المالية، والاختصاص الرقابي على السلطة التنفيذية في الشؤون المالية، وافتقار المكتبة الأكاديمية في العراق، وندرة البحوث التي تناولت الاختصاص المالي للبرلمان العراقي (بل وعدم وجودها أصلا) اخترت هذا الموضوع في محاولة للتقدم خطوة باتجاه دراسة هذا الاختصاص في الدساتير العراقية بشكل مستفيض مقارنةً بدساتير الدول الأخرى.

٧ – أما من الناحية العملية فتتمثل أهمية البحث في الحاجة الماسة لفهم الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية لتلافي حالات التطبيق المخالفة له في ميدان السلطة العامة.

ثالثاً– صعوبات الدراسة:

تعتري دراستنا لموضوع هذه الرسالة صعوبات عديدة نذكر من أهمها الاتي:

١ – أن هذا الموضوع لا يدور في فرع واحد من فروع القانون العام بل يتناول فروع متعددة مثل القانون الادري، والمالية العامة، والقانون الدولي العام، والقانون الدستوري...الخ وهذا يعني تشعب هذه النوعية من الدراسة واتساعها.

٢ – أن الإلمام الواعي بالتطور القانوني، والسياسي للمراحل التي مرت بها النظم محل الدراسة ينطوي على خطر الانزلاق بالدراسة إلى مجرد الاقتصار على سرد الأحداث، والوقائع دون تناول علمي لإشكالية الدراسة.

٣ – ندرة الكتابات المتخصصة والمتصلة بموضوع الدراسة وخاصة على الصعيد العراقي.

٤ – من بين تسعة دساتير عراقية خولت أربعة دساتير منها البرلمان الاختصاص التشريعي والرقابي، وهي القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م، ودستور ١٦ تموز عام ١٩٧٠م، وقانون إدارة الدولة الانتقالي لعام ٢٠٠٤م، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥م، وقد أناطت هذه الدساتير بتلك البرلمانات وظيفتي التشريع والرقابة على الشؤون المالية، ومع ذلك نجد أن هذه البرلمانات العراقية المتعاقبة لم تمارس اختصاصها المالي على أكمل وجه، أو على الأقل لم تمارسه كما هو مرسوم لها في الدستور، ولأسباب مختلفة منها سياسات القائمين على قمة هرم السلطة التنفيذية، فقد سعت هذه السلطة إلى الهيمنة على السلطة التشريعية (البرلمان) وإضعافها ودفعها باتجاه التبعية لها ،مما أثر سلبا على ممارستها لاختصاصها.

وقد أدى عدم ممارسة البرلمان لاختصاصه المالي على أكمل وجه إلى تحول الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في العراق إلى اختصاص ثانوي، وإذا ما قامت السلطة التشريعية فهي تمارسه شكلاً في مجالين فقط من مجالات هذه الاختصاصات العديدة، وهما إقرار الموازنة والحساب الختامي (فيما إذا قدم إليها، إذ في كثير من الأحيان تغض السلطة التنفيذية الطرف عن إعداد مشروع قانون الحساب الختامي لسنوات طويلة).

٥- صعوبة التنقل بين الجامعات العراقية لجمع المصادر التي تخص موضوع الدراسة فيما يتعلق بالعراق، أو إجراء لقاء مع اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي، أو الموظفين المختصين، وذلك بسبب الاقتتال الدائر في البلد والوضع الأمني المتردي.

رابعا- نطاق البحث:

١- بحثنا هذا سيتركز على دراسة الاختصاص المالي للبرلمان دون الخوض في الاختصاصات الأخرى للبرلمان وما سيتناوله البحث هنا هو مجموعة القواعد الدستورية التي تظم مالية الدولة كما حددته الدساتير العراقية والمصرية، دون غيرها من القواعد التي تنظم مالية الدولة؛ لأن الميدان المالي للدولة يشمل جميع القواعد القانونية التي تعالج هذا الميدان وتنظمه، سواء كان مصدرها الدستور والتشريع العادي، أو الأنظمة والتعليمات، أو القرارات الإدارية.

٢- كما سيبين البحث كيفية ممارسة السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان لهذا الاختصاص في مجاليه وهما المجالان اللذان يمثلان وظيفتي السلطة التشريعية وأعي بذلك الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية والاختصاص الرقابي للبرلمان في الشؤون المالية وسيحاول البحث الإجابة عن بعض الأسئلة المهمة التي ترد على اختصاص البرلمان، منها:

ما الاختصاص المالي؟ وما المسائل ذات الطبيعة المالية التي تمارسها السلطة التشريعية؟ وما الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية؟ وما نطاق الاختصاص المالي له؟ وما الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية في الشؤون المالية؟ وما المراحل التي يمر بها مشروع، أو مقترح القانون المالي؟ وما وسائل الرقابة على الأداء المالي للسلطة التنفيذية المتاح استخدامها من قبل البرلمان؟ وما الآثار المترتبة على الرقابة المالية ؟

خامساً- أسلوب البحث:

سوف نعتمد في دراستنا لموضوع الاختصاصات المالية للبرلمان دراسة مقارنة على أسلوب المنهج الوصفي التحليلي المقارن بين القانون العراقي والقانون المصري، فضلاً عن القوانين الأجنبية، مع إجراء دراسة تطبيقية للأنظمة المشار إليها أعلاه.

سادسا- هيكلية الدراسة:

لبلوغ ما تقدم تتوزع مادة الدراسة على باب تمهيدي، وباب أول، وباب ثان كما يأتي:

الباب التمهيدي: مفهوم البرلمان واختصاصاته المالية في الأنظمة المختلفة.

الباب الأول: الاختصاص التشريعي للبرلمان في المجال المالي وفق ما يحدده الدستور.

الباب الثاني: الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي وفق ما يحدده الدستور.