

**الباب التمهيدي**  
**مفهوم البرلمان واختصاصاته المالية في**  
**الأنظمة المختلفة**



## الباب التمهيدي

### مفهوم البرلمان واختصاصاته المالية في الأنظمة المختلفة

#### تمهيد وتقسيم

لقد كانت المسائل المالية هي المناسبة التاريخية والعامل الأساسي لنشأة وظهور البرلمانات في معظم البلدان، وكانت هي أيضاً الاختصاص الأول الذي انعقدت البرلمانات لممارسته<sup>(١)</sup>، ذلك لأن النفقات العامة والإيرادات، قبيل العصور الوسطى كانت تعتبر من الأموال الخاصة بالملوك والحكام، ومن ثم لم يكن هنالك فصل ما بين الأموال التي تستخدم لتغطية حاجات الدولة، وبين تلك الأموال التي تستخدم لتغطي حاجات الملوك والحكام الشخصية، بل كانت تختلط ماليتهما، فكان الملوك والحكام ينفقون على الدولة مثلما ينفقون على أسرهم وحاشيتهم.

فقد كان للملوك والحكام حتى العصور الوسطى مطلق الحرية في الإنفاق وفي جباية الأموال وفق احتياجاتهم، إذ كان الملك هو المسؤول الأعلى عن الإشراف والرقابة على الجباية، والإنفاق، لذلك كان يفرض الضرائب والرسوم كما يشاء، ويجمع الأموال وينفقها دون ضابط، وقد يلجأ عند فرض الضرائب في الظروف الاستثنائية إلى الحصول على موافقة حاشيته ومستشاريه وممثلي الشعب، وقد يتجاهل أحياناً أخذ رأيهم عند فرضه للضرائب، إذ لم تكن هنالك ضوابط تشريعية لتحديد سلطاته في هذا الصدد<sup>(٢)</sup>.

غير أن استبداد الملوك وتعسفهم في فرض الضرائب قد أثار الشعوب عليهم، وذلك من أجل إخضاعهم للإرادة الشعبية في فرض الضرائب، وفي كيفية جبايتها، ثم في تحديد أوجه الإنفاق وكيفية في مرحلة لاحقة<sup>(٣)</sup>.

وفي دراستنا لهذا الموضوع سنبيين مفهوم البرلمان، وتطور الاختصاص المالي للبرلمان في الأنظمة المختلفة كما يلي:

#### الفصل الأول: مفهوم البرلمان.

#### الفصل الثاني: تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في الأنظمة المختلفة.

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبه، طبعة عام ١٩٤٩م، ص ٧٣.

(٢) هشام محمد ألبدي، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة

المنوفية، عام ١٩٩٧م، ص ١١.

(3) Doyen Louis TROTABAS: finances publiques, 3e'ed, Dalloz, 1969, p. 28.

## الفصل الأول

### مفهوم البرلمان

#### تمهيد وتقسيم:

نتطرق في هذا الفصل إلى البرلمان بصورة عامة، ونحاول أن نبحت في أهم جوانبه من حيث تعريفه، وبيان خصائصه واختصاصاته، ونشأته التاريخية، ونتصدى إلى آلية تشكيله، ونتطرق أيضاً إلى وضع البرلمان في أنظمة الحكم وبيان أركانه والمسؤولية البرلمانية، والتعريف بالاختصاص التشريعي للبرلمان في المجال المالي.

لذلك سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول التعريف بالبرلمان واتجاه أنظمة الحكم في منحه صلاحية التشريع والرقابة، وفي المبحث الثاني عن وضع البرلمان في أنظمة الحكم وأركانه والمسؤولية في النظام البرلماني، والتعريف بالاختصاص التشريعي للبرلمان في المجال المالي، لذا سيكون التقسيم على النحو الآتي:

**المبحث الأول:** البرلمان واتجاه أنظمة الحكم في منحه صلاحية التشريع والرقابة.

**المبحث الثاني:** وضع البرلمان في أنظمة الحكم وأركانه والمسؤولية في النظام البرلماني والتعريف بالاختصاص التشريعي للبرلمان في المجال المالي.

## المبحث الأول

### البرلمان واتجاه أنظمة الحكم في منحه صلاحية التشريع والرقابة

سنبين في هذا المبحث تعريف البرلمان، وتسمياته في بعض الدول، وخصائصه واختصاصاته؛ والمراحل التاريخية لنشأة البرلمان؛ وآلية تشكيل البرلمان، لذا سنقسم هذا المبحث إلى عدة مطالب كما يلي:

**المطلب الأول:** تعريف البرلمان وتسمياته وخصائصه واختصاصاته.

**المطلب الثاني:** نشأة البرلمان.

**المطلب الثالث:** تشكيل البرلمان.

## المطلب الأول

### تعريف البرلمان وتسمياته وخصائصه واختصاصاته

البرلمان هو هيئة تمثل الشعب ويمارس الحكم نيابة عنه، ووردت تسمية البرلمان بألفاظ عديدة تختلف من دولة إلى أخرى، وله عدة خصائص يمتاز بها، وتتحدد اختصاصات البرلمان وفقاً لما جاءت به النصوص الدستورية، لذا سنتناول في هذا المطلب بيان تعريف البرلمان، وتسمياته، وخصائصه، واختصاصاته، وذلك في أربعة فروع كما يلي:

## الفرع الأول

### تعريف البرلمان

للبرلمان تعريفات عديدة نذكر بعضاً منها وعلى النحو الآتي:

١- **البرلمان:** هو الهيئة التي تمثل السلطة التشريعية في الدولة، ويتكون المجلس التشريعي من مجموعة من الأفراد يطلق عليهم نواب أو ممثلين، ويكون التحاقهم بالمجلس عن طريق الانتخاب والاقتراع العام باستخدام الأساليب الديمقراطية، ويتم اختيارهم عن طريق الشعب في عمليتي انتخاب واقتراع عام سري ومباشر<sup>(١)</sup>، أو قد يكون التحاقهم بالمجلس بطرق غير ديمقراطية، مثل (التعيين أو الوراثة)، ويكون للمجلس التشريعي السلطة الكاملة فيما يتعلق بسن التشريعات والقوانين، وإلغائها، أو التصديق على الاتفاقيات الدولية التي يبرمها ممثلو السلطة التنفيذية، بمعنى آخر يكون المجلس التشريعي هذا مختصاً بجميع ممارسات السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

---

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر، ط١، الإصدار الثالث، عمان، ٢٠٠٦م، ص٨٦.

٢- البرلمان: هو مقر النقاء النواب المنتخبين من قبل المواطنين في الدول الديمقراطية، لممارسة السلطات الرقابية والتشريعية التي يحددها دستور كل دولة<sup>(١)</sup>.

٣- البرلمان: (المجلس التشريعي) هو تلك المؤسسة الحكومية التي لها صلاحية تشريع القوانين للمجتمع وتعديلها وإلغائها، وقد يكون المجلس منتخباً أو معيناً أو وراثياً في تكوينه، أو مزيجاً من ذلك، وقد يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين، وفي معظم الدول يفضل الشكل الثنائي من المجالس التشريعية<sup>(٢)</sup>.

٤- البرلمان: كلمة فرنسية الأصل (parliament) تعني المشاورة، ظهرت في القرن الثالث عشر، استعارتها اغلب الدول وأطلقتها على مجالسها، وهي من المفردات الشائعة التي تعني (السلطة التشريعية)، ومن المفترض أن يكون منتخباً من الشعب انتخاباً حراً نزيهاً.

أي إن كلمة (برلمان) مستعربة وليست عربية الأصل، وهي عبارة عن مجلس يجتمع فيه، إذ يتم تداول وجهات النظر وتقليب الآراء، فهي إذن مناقشة تتسم بالتبادل، أي تبادل وجهات النظر، أي المداولة بالتعبير البرلماني، وأهمية تبادل وجهات النظر لإبراز محاسن وعيوب كل منها، ومن ثم فإن الممارسة البرلمانية لعملية تبادل وجهات النظر سوف تتناول البدائل والتوفيق بينها، أي الحلول الوسط بالتعبير البرلماني<sup>(٣)</sup>.

٥- كما عُرف مجلس النواب بأنه ذلك المجلس الذي انتخب أعضاؤه من بين صفوف الأمة ومن سائر طبقاتها<sup>(٤)</sup>.

ولم يظهر البرلمان فجأة، وإنما مرّ بمراحل متعددة، و تعتبر الحياة البرلمانية لأية دولة صورة صادقة لواقع وحقيقية مجتمع هذه الدولة، وتختلف سلطات ومهام البرلمان من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر، حسب الفلسفة السياسية التي تتبناها، إلا أن معظم الدول تتفق على ممارسة البرلمان الدور الرقابي على أداء الحكومة، أو حتى سحب الثقة منها، علاوةً على سن القوانين، وتعديلها وإقرار الاتفاقيات الدولية<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد الدجاني، ود. منذر الدجاني، السياسة نظريات ومفاهيم، ط١، جامعة القدس، ٢٠٠٠م، ص ٢٦٥.  
(2) <http://www.Dostor.Jeeran.Com/htm>.

(٣) د. علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، القاهرة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ٥ - ٦.

(٤) د. أحمد عبد الكريم أبو شنب، قاعدة الشورى في مجتمع معاصر، عمان، دار البيروت، بدون تاريخ، ص ٧٩.

(٥) هيكلية مجلس النواب العراقي ودور، في الحياة العامة، المنظمة العراقية لتيسيق حقوق الإنسان (I.O.H.R.C) منشور على الموقع الالكتروني؛

<http://www.na.Iraqi.Com, Bylaw, parliament-doc>

والنظام النيابي<sup>(١)</sup> يقوم على عدة أسس، وهي:

أولاً- تكوين البرلمان عن طريق الانتخاب.

ثانياً- تجديد البرلمان بعد فترة معينة.

ثالثاً- اعتبار عضو المجلس ممثلاً للشعب في مجموعه لا للدائرة التي انتخبته.

رابعاً- استقلال البرلمان عن الناخبين مدة نيابته<sup>(٢)</sup>.

وعن أهمية البرلمان، يذكر الفقهاء بأنه هو عصب النظام النيابي في كل دولة، ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع فيها، إما إلى التقدم أو التعتثر؛ بسبب مكانته العليا بين المؤسسات الدستورية في الدولة، ونظرة الشعب إليه وقد وكله بالتشريع وإقرار السياسات ومساعدة الحكومة، فالبرلمان إذن يستمد أهميته بما يناط به من اختصاصات، سواء تلك التي تتعلق بالتشريع أو الرقابة، أو حتى كونه معبراً عن الرأي العام للشعب.

ولذلك، قيل في وصف البرلمان بأنه نظام شامل يطبق على جميع المؤسسات السياسية ذات الطبيعة الاستشارية، فضلاً عن ذلك فإنه يصدق على هذه المؤسسات مهما كانت طبيعة النظام السياسي والدستوري، بل حتى ولو لم يكن برلمانياً، وقد نجم هذا الوصف العام من تحليل حق التمثيل النيابي وخصائصه، والتي وضعها الاتحاد البرلماني الدولي وفتح عضويته لجميع الدول التي يوجد فيها مجلس نيابي واحد أو أكثر<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### تسميات البرلمان

هناك العديد من التسميات الوطنية التي تطلق على الهيئات التشريعية أهمها: <sup>(٤)</sup>

١- البرلمان - في العديد من الدول.

٢- الكونجرس- في الولايات المتحدة الأمريكية.

---

(١) تطورت فكرة النيابة من نيابة في الحديث إلى نيابة في الحضور، فأصبحت الصفة التمثيلية من أهم الخصائص التكوينية للبرلمان.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط٦، ١٩٩٦م، ص٧٦.

(٣) د. داوود الباز، الثورى والديمقراطية النيابية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص ٨٢.

(٤) ويكيبيديا الموسوعة الحرة

- ٣- الجمعية الوطنية - في فرنسا.
- ٤- الشنك - في أيسلندا Althig.
- ٥- بوند شتاغ - ألمانيا.
- ٦- كورتيز جنراليز - اسبانيا.
- ٧- ايدوسكونتا أو ريكسداغ - فنلندا.
- ٨- الجمعية الفدرالية - روسيا.
- ٩- فولكتينك - الدانيمارك.
- ١٠- كنيست - إسرائيل.
١١. اليوان التشريعي - الصين.
- ١٢- اويريجتاس - ايرلندا.
- ١٣- ريجيكوكو - إستونيا.
- ١٤- ريكسداغ - السويد.
- ١٥- راجيا سابها / لوك سابها - الهند.
- ١٦- سابور - كرواتيا.
- ١٧- سابسيا - لاتفيا.
- ١٨- سياس - ليتوانيا.
- ١٩- سكويشتينا - صربيا والجبل الأسود.
- ٢٠- السلطة العامة اوستاتن جينرال - هولندا.
- ٢١- شورش تينك - النرويج.
- ٢٢- تينوالد - جزرمان.

وهناك أيضاً بعض التسميات التاريخية:

- ١- فيرخو فنارادا - اوكرانيا.
- ٢- دايل - الجمهورية الايرلندية (١٩١٩-١٩٢٤م).
- ٣- فولكس تامر - المانيا الشرقية (١٩٤٩-١٩٩٠م).
- ٤- الجمعية العامة؛ البلاط العام، الولايات المتحدة.

## الفرع الثالث

### خصائص البرلمان

للبرلمان خصائص عديدة نبينها كما يلي:

أولاً- أن البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي:

يعد البرلمان أهم معالم المجتمع الديمقراطي؛ لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية، والحرية والمساواة والمشاركة السياسية، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب:

١- أن البرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطاً بالجمهور وانفتاحاً عليه، إذ تدور مناقشاته على تنوعها في مناخ من الشفافية والعلنية.

٢- أن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين، فهو هيكل نيابي يعبر عن مشاعر وآراء المواطنين، كما أنه من ناحية أخرى آلية تشريعية، تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان، هو مصدر أهميته الفريدة بين مؤسسات نظام الحكم أو الدستور.

٣- أن البرلمان هو السلطة العامة الوحيدة التي تضم عدداً كبيراً من الأعضاء بما يفوق السلطة التنفيذية، أي عدد الوزراء، كما أن أعضاء البرلمان أكثر تنوعاً من بقية أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية معاً، وذلك من الناحية السياسية والحزبية، وأيضاً الانتماء إلى المناطق الجغرافية والثقافية المحلية المختلفة في المجتمع.

٤- أن السمة الرئيسة في تكوين البرلمان، أنه يعتمد غالباً على آلية الانتخاب.

٥- أن البرلمانات عموماً تتميز عن غيرها من سلطات الحكم، بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضائها، أكثرية ومعارضة، معينين أو منتخبين، فيما يسمى الطابع المساواتي للبرلمان.

ثانياً- أن البرلمان هيئة لتمثيل المواطنين في الحكم:

فالشعب لا يباشر سيادته بنفسه، وإنما بواسطة نواب عنه يمارسون مهام النيابة باسمه ولمدة معينة، ثم يتجددون في انتخابات دورية، لهذا فإن البرلمان أصبح الهيئة الأساسية التي تمثل المواطنين في شؤون الحكم، مع الاحتفاظ بالسيادة للشعب ذاته؛ لأن أعضاء البرلمان يباشرون سلطاتهم تحت رقابة الرأي العام، وطالما حصلوا على ثقة الناخبين، فإن الكلمة في نهاية الأمر هي كلمة الشعب.

## الفرع الرابع

### اختصاصات البرلمان

#### أولاً- الاختصاصات الدائمة:

وهي اختصاصات أساسية ودائمة، إذ يندر إيجاد مجلس تمثيلي لا يمارسها، وهذه الاختصاصات تتعلق بالتشريع والمالية<sup>(١)</sup>.

فبالنسبة للتشريع، يمكن القول: إنه ليس هناك برلمان في الدساتير المعاصرة ومهما كان نوعه إلا ويتمتع بهذا الاختصاص الرئيس، الذي يمكن من خلاله تسميته بالسلطة التشريعية. والأمر نفسه فيما يتعلق بالضرائب سواءً المباشرة أو غير المباشرة، وكذلك الرسوم، والميزانية، فلا تقر إلا عن طريق نظام يقره البرلمان.

#### ثانياً- الاختصاصات المتغيرة:

وهي اختصاصات تمارسها البرلمانات بطرق مختلفة، وعلى حسب دساتيرها، فهناك الاختصاص السياسي، مثل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة في النظام البرلماني، لأن الحكومة تستمد منه الثقة ويجب أن تحافظ عليها، ووسائل الرقابية البرلمانية عديده، منها السؤال والاستجواب والتحقيق وطرح موضوع عام للمناقشة... الخ.

### المطلب الثاني

#### نشأة البرلمان

لم يكن البرلمان بدعة فكرية أو ابتكاراً لأحد الفلاسفة، وإنما جاء وليد تجارب وتاريخ طويل، فالأحداث التاريخية هي التي صنعتها وحددت ملامحه الحالية، أي: أن البرلمان لم يظهر مرة واحدة، بل خاض مراحل متعددة كان أكثرها مليئاً بالصعاب والتحديات، استطاعت البرلمانات من خلالها انتزاع سلطاتها من النظم الملكية المطلقة، ونظم الحكم الاستبدادية، فسلطات البرلمان لم تتبلور دفعة واحدة، وإنما أكتسبها بالتدرج حتى امتدت إلى المسائل التشريعية والمالية والسياسية، ومع ظهور البرلمان واستقراره عرف العالم نوعاً جديداً من نظم الحكم، ألا وهي الحكومات البرلمانية، والتي تواصلت مسيرتها على طريق الديمقراطية والمشاركة والتعددية السياسية وحكم الأغلبية<sup>(٢)</sup>.

(١) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، ١٩٧١م، بيروت، ص ٧٠٦.

(٢) د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، المكتبة القانونية لشبكة المحامين العرب،

القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م، ص ١٢٩.

سنأخذ نشأة البرلمان في إنجلترا مثلاً على نشأة البرلمانات، ونشير بعد ذلك بلمحة بسيطة إلى نشأة البرلمان الأمريكي والفرنسي والمصري، إذ نشأ البرلمان في إنجلترا وتطور خلال قرون عدة، فقد كان الملوك هناك يحكمون حكماً مطلقاً، وإلى جانبهم ما يدعى بالمجلس الكبير، وهو يضم النبلاء وكبار رجال الدين يستشيرهم الملك إن شاء في قضايا معينة، إلى أن حصل خلاف كبير بين الملك (جون) وأعضاء المجلس الكبير مما أدى إلى نشوب الحرب بين جيوش الطرفين، انتصرت في نهايتها جيوش النبلاء على الملك، وفرض المجلس الكبير (العهد الأعظم أو ما يعرف بالمكاناكارتا) على الملك (جون) عام ١٢١٥م، وبموجب هذه الوثيقة وافق الملك على استشارة المجلس، وأن يكون له دور في الأمور العامة وخاصة ما يتعلق منها بقوانين الضرائب، واستمر هذا الحال إلى عام ١٢٦٥م، إذ طلب الملك انتخاب عضوين من كل مدينة إنكليزية يحضرون اجتماعات ومناقشات المجلس الكبير ويتمتعون بالاختصاصات ذاتها التي يتمتع بها أعضاء المجلس من النبلاء الذين يحصلون على عضوية المجلس بالتعيين من قبل الملك أو الوراثة، وبعد مدة من الزمن رفض النبلاء الجلوس مع ممثلي المدن في مجلس واحد، فأخذ ممثلو المدن يعقدون اجتماعاتهم منذ عام (١٣٥١) في قاعة منفصلة، ثم قرروا عام ١٣٧٧م انتخاب رئيس لهم لإدارة الجلسات والتحدث باسمهم أمام الملك، ومنذ انفصال الأعضاء المنتخبين عن النبلاء المعينين أصبح البرلمان الإنكليزي مكوناً من مجلسين، عرف الأول باسم (مجلس اللوردات)، والثاني المنتخب باسم (مجلس العموم)<sup>(١)</sup>.

وكانت صلاحيات واختصاصات المجلسين متساوية حتى عام ١٩١١م، إذ تم تقليص الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات وأصبح ملزماً بالموافقة على جميع القوانين التي يقرها مجلس العموم خلال عامين، وإلا فتصبح نافذة بدون موافقته<sup>(٢)</sup>، وحصل هذا التطور بشكل تدريجي إلى أن أصبح مجلس اللوردات البريطاني (مجلساً فخرياً)، وحتى بالنسبة للعضوية في هذا المجلس جرى عليها تغيير، ففي الأصل كان اللورد يجب أن ينحدر من عائلة نبيلة، أما في الوقت الحاضر، فإن الأشخاص الذين يقدمون خدمات جليلة للملكة البريطانية، أو الساسة البارزين، وكبار موظفي الدولة، وكبار القضاة فإنهم يستطيعون دخول مجلس اللوردات تقديراً

---

(١) د. فوزي أبو ذياب، المفاهيم الحديثة للأنظمة و الحياة السياسية، ط١، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٣م، ص ٣٢٩. وكذلك د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٤م - ٢٠٠٥م، ص ٣١٩ - ٣٢١.

(٢) د. صالح جواد كاظم، ود. علي غالب، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، سنة الطبع ١٩٩١م، ص ٣٣-٣٢، وفي ذلك أيضاً، د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦١م، ص ١٩.

لخدماتهم للإمبراطورية، بغض النظر عن الطبقة الاجتماعية التي ينتمون إليها، وتجدر الإشارة إلى أن أصل الخلاف الذي ظهر بين مجلس اللوردات ومجلس العموم (والتي انتهت إلى تقليل صلاحيات مجلس اللوردات)، يعود إلى أن مجلس العموم هو الممثل للشعب وكان ينكر على مجلس اللوردات حق النظر في اللوائح القانونية الخاصة بالمسائل المالية، غير أن مجلس اللوردات كان يرى من حقه رفض اللائحة بكاملها، أو الموافقة عليها برمتها دون إجراء تعديل ما<sup>(١)</sup>، وبعد أزمة عام ١٩١١م، إذ أن مجلس اللوردات كان قد رفض تصديق ميزانية حكومة (لويد جورج) التي كانت تتضمن فرض ضرائب جديدة على المدخولات، هذا التطور الهام أفقد مجلس اللوردات جزءاً كبيراً من سلطاته، فبموجب القانون الذي صدر في ١٨ آب ١٩١١م (Parliament Act) لم يعد لمجلس اللوردات أي اختصاص في المسائل المالية، أما بالنسبة للوائح القانونية المتعلقة بالمسائل الأخرى، فإن مجلس اللوردات لم يعد له سوى حق (الفيتو) الذي يوقف تشريع اللائحة لمدة أقصاها سنتين وبعدها يستطيع مجلس العموم تشريع اللائحة حتى دون موافقة مجلس اللوردات، أما كيف وافق مجلس اللوردات على (Parliament Act)، فإن الحكومة قد هددت بأنها ستقوم بإدخال لوردات جدد إلى المجلس وبوساطتهم تستطيع إقرار القوانين التي ترغب بها، فاضطر اللوردات إلى التصويت على القرار الذي قضى على صلاحياتهم تقريباً، وفي عام ١٩٤٩م عندما رفض مجلس اللوردات تأميم صناعة الصلب في بريطانيا، أدى ذلك إلى تقليص صلاحياتهم أكثر فأكثر، فقد صدر (Parliament Act) آخر في ١٦ كانون الأول (ديسمبر) عام ١٩٤٩م يحدد مدة الفيتو بسنة واحدة بدلاً من سنتين، كما أن رئيس مجلس العموم هو الذي أصبح يقرر فيما إذا كانت اللائحة تخص المسائل المالية، ومن ثمّ عدم خضوعها لمناقشة اللوردات، أم أنها تخص مسائل أخرى، فترسل إلى مجلس اللوردات "وكان رئيس مجلس العموم دائماً محايداً في تقريره نوع اللائحة ولذلك لم تنشأ أية مشكلة حول هذه القضية"<sup>(٢)</sup>، أما بالنسبة لامتيازات أعضاء مجلس اللوردات، فقد كان من حق أي لورد أن يرفض محاكمته أمام المحاكم العادية، وأن يطلب مقاضاته أمام زملائه في مجلس اللوردات، وذلك وفقاً للمبادئ القديمة التي كانت سارية المفعول بين رجال الإقطاع، غير أن هذا الحق قد ألغي أيضاً في عام ١٩٤٨م، وهكذا فقد مجلس اللوردات البريطاني معظم صلاحياته، وهذا ما دفعنا إلى تسميته بالمجلس (الفخري)، وربما يكون سبب الإبقاء عليه هو حب المحافظة على التقاليد التي تسود العقلية الانكليزية<sup>(٣)</sup>.

(١) د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٤.

(٣) د. علي غالب العاني، المرجع نفسه، ص ٢٤-٢٥.

وهكذا نرى أن تكوين البرلمان الإنكليزي من مجلسين يعود إلى أسباب تاريخية وطبقية، غير أن الكثير من الدول الأوروبية والمستعمرات البريطانية السابقة قد أخذت بالنظام الإنكليزي، وقامت برلماناتها على أساس المجلسين دونما مبرر حقيقي، كما أخذت بعض الدول العربية بنظام المجلسين، فقد أخذ به العراق في دستور (١٩٢٥م) ومصر في دستور (١٩٢٣م) و(١٩٣٠م) والمغرب في دستور (١٩٦٢م) ويأخذ به الأردن حتى الآن، أما الدول حديثة الاستقلال في آسيا وإفريقيا فاتجهت معظمها نحو الأخذ بنظام المجلس الواحد، عدا الدول الفدرالية كالهند مثلاً، إذ يعد احد المجلسين ممثلاً لعموم شعب الدولة الفدرالية بينما يمثل المجلس الثاني المقاطعات أو الولايات الداخلية في الاتحاد، وهذا ما أخذت به معظم الدول الفدرالية ومنذ قيام الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر أول دولة فدرالية، وكذلك أول دولة فيدرالية أخذت بنظام المجلسين حتى يومنا هذا<sup>(١)</sup>، وقد تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوروبية، وخصوصاً البريطانية والفرنسية، فقد بدأ البرلمان الإنكليزي كما أسلفنا في مطلع القرن الثالث عشر يطالب بحقه في التشريع دون تركه للملك الذي لم يعد معبراً عن إرادة الشعب، إلى أن انتهت على النحو الذي تحدثنا عنه سابقاً، وتأثر الدستور والقوانين العراقية في بداية تأسيس المملكة العراقية بهذه التطورات، مما يمكننا من ملاحظة الأثر العميق للمفاهيم البرلمانية الإنكليزية في دستور (١٩٢٥م)، وكذلك في تكوين نظام البرلمان العراقي في كلا المجلسين الأعيان والنواب كما ذكرنا ذلك سابقاً.

كذلك فقد ظهر الكونجرس الأمريكي في غضون الثورة التي انتشرت في أواخر القرن الثامن عشر في المستعمرات البريطانية، وانتهت بإعلان الاستقلال وتأسيس اتحاد بين عدد من المستعمرات التي حصلت على استقلالها، كما ارتبط الكونجرس بمرحلة مهمة من التاريخ الأمريكي وهي الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب، حيث كان مركزاً للقوى التي تؤدي إلى الاندماج في دولة واحدة إلى أن تم تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية الحالية<sup>(٢)</sup>.

وفي فرنسا بدأ هذا التطور بما يسمى (برلمان باريس) الذي ضم عدداً من النبلاء، ثم اصطدم مع الملك منذ أواخر القرن الثامن عشر، وتحدى سلطاته المطلقة فتعرض أعضاؤه للنفي والاضطهاد، ولكن الجماهير تعاطفت معهم، ومع تأزم الحالة المالية للملك (لويس السادس عشر) اضطر إلى اجتذاب تأييد النبلاء والجمهور على السواء بحثاً عن وسائل تمويل خزائنه

(١) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب، مرجع سابق، ص ٣٢-٣٣.

(٢) دافيد كوشمان كويل، النظم السياسية والولايات المتحدة، ترجمة توفيق حبيب، مطبوعات فرانكلين، بيروت، ١٩٥٥م، ص ١٧٦.

الخواوية، وبالتالي كان لا بد من الاحتكام للأمة واستشارة الجماهير، أي قبول تأسيس البرلمان وسلطاته، وأصبح محور الأحداث في ذلك الوقت إعلان دستور لفرنسا، وضمان وجود البرلمان، وتحديد سلطاته، وأن يكون هذا البرلمان تعبيراً عن إرادة الشعب واندلعت الثورة الفرنسية الشهيرة وبدأ بعد ذلك العهد الجمهوري لفرنسا من داخل أروقة البرلمان، كما تأثرت بالثورة الفرنسية العديد من دول العالم ومنها مصر، فالحياة النيابية في مصر عريقة منذ ظهورها وخلال مراحل تطورها، وليست غريبة في ممارساتها في المجتمع المصري على الإطلاق، وعلى العكس فإن الملامح الأولى للتجربة النيابية في مصر تمتد إلى منتصف القرن التاسع عشر، إذ تبلور الشكل النيابي الأول في ظل حكم محمد علي، ومن بعده نشأت المؤسسة النيابية بالمعنى السياسي منذ عام ١٨٦٦م تحت اسم مجلس شورى النواب، وذلك في عهد الخديوي إسماعيل، كما ارتبط البرلمان بتاريخ الحركة الوطنية المصرية وكان محفزاً لها، منذ حركة عرابي ومروراً بثورة ١٩١٩م بزعامة سعد زغلول وصدر دستور عام ١٩٢٣م بعد حصول مصر على استقلالها من الإمبراطورية البريطانية وحتى ثورة ٢٣ يوليو (تموز) ١٩٥٢م، التي تعدّ مرحلة حافلة بازدهار الحياة البرلمانية، عرفت باسم مرحلة الديمقراطية البرلمانية، ثم أعيد تأسيس الأحزاب السياسية منذ منتصف السبعينيات من القرن العشرين<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تشكيل البرلمانات

البرلمان هو مؤسسة سياسية مكونة من مجلس، أو عدة مجالس، أو غرف، يتكون كل منها من عدد مرتفع من الأعضاء، ويتمتع هذا المجموع بسلطات تقريرية متفاوتة الأهمية، ولذلك يجب التمييز بين البرلمان، واللجان أو الهيئات، والمؤسسات التي تتكون من عدد صغير من الأعضاء، وكذلك الجمعيات الاستشارية، التي لا تملك سلطات تقريرية<sup>(٢)</sup>.

فالبرلمان يتكون من عدد معين من الأفراد، يتم تحديدهم بأحد طريقتين:

- الطريقة الأولى: أن يتم تحديد عدد النواب بنسبة عدد السكان، كأن يقال: نائب عن كل عشرة آلاف مواطن.

---

(١) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، الناشر العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، الطبع دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧م، ص ٣٥.

(٢) موزيس دوفرجيه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، بيروت، المؤسسة الجامعية للنشر، ط ١، ١٩٩٢م، ص ١١١.

- الطريقة الثانية: أن يتم تحديد عدد محدد في الدستور أو القانون، أو تحديد عدد معين باعتباره حداً أدنى أو باعتباره حداً أقصى.

وفيما يخص تنظيم البرلمان وتكوينه، فإن الدساتير تختلف في اتجاهها في تكوين البرلمان، فهناك نظام المجلس الواحد، ونظام المجلسين، ولكل من هذين النظامين مؤيدون ومعارضون، بل أن البعض ذكر أن هناك نظاماً للمجالس المتعددة.

واختيار دولة معينة لنظام المجلس الواحد أو المجلسين، لا يخضع لمجرد الاعتبارات النظرية، ولكن تحكمه تقاليد الدول وسوابقها الدستورية، فلقد نشأ نظام المجلسين في بريطانيا لأسباب تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني في حين تميل الدول الحديثة والبسيطة التركيب إلى نظام المجلس الموحد.

#### أولاً- نظام المجلس الواحد:

يقصد بنظام المجلس الواحد أو كما يسميه البعض بنظام المجلس الفردي، أن تتناظر السلطة التشريعية بمجلس واحد، أي كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس<sup>(١)</sup>.

ويقوم هذا النظام على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد، فالناخبون يقومون بانتخاب نواب عنهم، ويكوّن هؤلاء النواب مجلساً واحداً يمارس الاختصاصات المقررة في الدستور، والتي أهمها الوظيفة التشريعية، ثم وظيفة محاسبة السلطة التنفيذية في بعض النظم الدستورية<sup>(٢)</sup>.

#### وأهم مبررات هذا النظام هي:

١- البساطة والبعد عن التعقيد، ولهذا اتجهت معظم الدول حديثة العهد بالديمقراطية إلى نظام المجلس الواحد.

٢- نظام المجلس الواحد يتجنب العيوب العملية لنظام المجلسين، والعيوب هي:

أ- بطء التشريع، فوجود المجلسين بإجراءات مستقلة، يؤدي إلى عرقلة التشريعات لا سيما إذا لاحظنا أن النظام الديمقراطي في مجموعه يتسم بالبطء.

(١) د. نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٦.  
د. صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة مقارنة لبرلمانات العالم)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ٢.

ب-تصادم المجلسين مع بعضهما، فوجود مجلسين يختلفان في التشكيل، مع منحهما اختصاصات متساوية، لا بد وأن يؤدي إلى اختلافهما في بعض المسائل الجوهرية، وقد يتمسك كل مجلس بوجهة نظره، مما يتعارض مع الصالح العام.

### ثانياً - نظام المجلسين:

يقصد بنظام المجلسين، أن تناط السلطة التشريعية بمجلسين، إذ يشترك هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي، على أن ينفرد أحدهما أحياناً في مهام أخرى من مهام السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

ويقتضي ذلك أن يكون البرلمان مؤلفاً من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً يغاير اسم المجلس الآخر، ومشكلة التفضيل بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين لا محل لها إلا في الدول البسيطة؛ لأن نظام المجلسين هو شبه ضرورة في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي أو الفدرالي، ففي هذا النظام تتكون الدولة من عدة دويلات، تختلف من حيث المساحة الجغرافية، والموارد، وعدد السكان، فلو اقتصرت هذه الدول على نظام المجلس الواحد، وكون هذا المجلس على أساس السكان؛ فإن الدويلات الكبرى، سوف تبتلع الدويلات الصغرى، ولهذا فإن العادة قد جرت على أن تأخذ دول الاتحاد المركزي بنظام المجلسين، لكي يكون أحد المجلسين على أساس شعبي، ويكون المجلس الآخر على أساس تمثيل الولايات، فيكون للولايات في هذا المجلس الثاني أصوات متساوية بغض النظر عن عدد سكانها، وهذا هو الغالب في معظم الدول الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

### وأهم مبررات هذا النظام هي:

- ١- إمكان تغيير التمثيل في نطاق كل من المجلسين، فإذا قام أحد المجلسين على أساس تمثيل الشعب في مجموعه، فإنه يمكن تمثيل مصالح معينة في المجلس الثاني، كالتطبقات الأرستقراطية قديماً، والمصالح المهنية حديثاً.
- ٢- العمل على رفع مستوى المجالس النيابية، وذلك باختلاف المجلسين في التشكيل، بأن تتطلب شروطاً أسمى في أعضاء أحد المجلسين، كالسن المرتفع، أو النصاب المالي، أو سبق شغل مناصب معينة، أو حمل مؤهلات عالية... الخ، فيتترك أحد المجلسين لتحقيق التمثيل الشعبي الكامل، بينما يكون المجلس الثاني مسرحاً للكفائات المختلفة، وبهذا فإن بعض أعضاء هذا المجلس الثاني يشغلون مناصبهم عن طريق التعيين.

(١) د. نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، القاهرة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

وكذلك د. صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة مقارنة لبرامانات العالم)، مرجع سابق، ص ٥.

٣- منع التسرع في التشريع؛ لأن كل مجلس سيتولى مراجعة القوانين التي يعدها المجلس الآخر، فيتلافى بذلك التشريعات الطائشة.

٤- منع استبداد المجالس، فقد يميل أحد المجالس إلى الاستبداد إذا سيطرت عليه أكثرية ذات اتجاه معين.

٥- تخفيف حدة النزاع بين البرلمان والحكومة، فإذا كان للبرلمان سلطة محاسبة السلطة التنفيذية، فإن أحد المجلسين قد يقوم بدور الحكم بين الحكومة وبين المجلس الآخر إذا تأزمت الأمور، فلا تضطر الحكومة إلى اتخاذ إجراء عنيف مثل الحل، ولا يحتاج المجلس الأول إلى مقابلة ذلك بسحب الثقة<sup>(١)</sup>.

ولذلك، فإن الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين، أحدهما يتشكل بالانتخاب والآخر يجمع بين الانتخاب والتعيين، عادة ما يكون المجلس المنتخب هو السلطة التشريعية والرقابية الأولى، بينما يكون المجلس المعين مساعداً له، وربما شريكاً له في بعض الاختصاصات، مثل مناقشة مشروعات الأنظمة، مع تمتع المجلس المنتخب بسلطات أكبر من المجلس المعين.

#### ثالثاً- نظام المجالس المتعددة:

ذكر البعض<sup>(٢)</sup>، أن هناك نظاماً ثالثاً وهو نظام المجالس المتعددة، ففيه تمارس السلطة التشريعية من خلال عدة مجالس، إلا أن أحد هذه المجالس يكون ذا اختصاص أساس في الحياة النيابية، وباقي المجالس تمارس دوراً تشريعياً محدداً أو مقصوراً على مجالات معينة على سبيل الحصر، وقد تضطلع هذه المجالس بالأعمال التحضيرية للأنظمة والاشتراك في المناقشات دون أن يكون لها الحق في التصويت.

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة مقارنة لبرامانات العالم)، مرجع سابق، ص ٨.

## المبحث الثاني

### وضع البرلمان في أنظمة الحكم وأركانه والمسؤولية في النظام البرلماني

يختلف وضع البرلمان حسب نظام الحكم في الدولة، ويقوم البرلمان على عدة أركان، كما تخضع الحكومات في الأنظمة البرلمانية لرقابة السلطة التشريعية على أعمالها، وتكون مسؤولة أمامها، وللبرلمان عدة اختصاصات تشريعية ينفرد بها، لذا سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كما يلي:

**المطلب الأول: وضع البرلمان في أنظمة الحكم.**

**المطلب الثاني: أركان النظام النيابي والمسؤولية في النظام البرلماني.**

**المطلب الثالث: التعريف بالاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية.**

### المطلب الأول

#### وضع البرلمان في أنظمة الحكم

إن وضع البرلمان في النظام الرئاسي يختلف عما هو عليه في النظام المجلسي أو النظام البرلماني، لذا سنبين هذا الاختلاف كما يلي:

**أولاً- في النظام الرئاسي<sup>(١)</sup>:**

يعرف النظام الرئاسي على أنه ذلك النظام الذي يستند على وجود رئيس دولة منتخب من الشعب يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ويقوم على الفصل شبه المطلق بين السلطات<sup>(٢)</sup>.

فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي تقوم على أساس التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات منذ نشأته، والذي تأسس على فصل السلطات فصلاً تاماً ومطلقاً، بحيث تستقل كل سلطة عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، مما ينتفي معه وجود أي علاقة تداخل أو مشاركة في الاختصاصات بين سلطات الحكم في الدولة.

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ٣٤١.

د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، بدون تاريخ نشر، ص ٢١٠.

(٢) من أمثله: النظام الرئاسي الأمريكي.

## ثانياً - في النظام المجلسي<sup>(١)</sup>:

وهو نظام اندماج السلطات، إذ يتأسس على تركيز جميع السلطات في الدولة في جهة واحدة تنوب عن الشعب، وذلك استناداً إلى وحدة السيادة في الدولة وعدم قابليتها للتجزئة<sup>(٢)</sup>.

## ثالثاً - في النظام البرلماني<sup>(٣)</sup>:

يعتق النظام البرلماني التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما يريده دعاة هذا المبدأ، ذلك التفسير الذي يقوم في جوهره على أساس الفصل النسبي بين السلطات، والذي يسمح بوجود علاقة تعاون ومشاركة في الاختصاصات بين السلطات أثناء ممارستها لوظائفها، ومعنى ذلك أن الفصل بين السلطات في هذه الحالة لا يحول دون اشتراك عدة هيئات في ممارسة بعض الوظائف، كما لا يحول دون قيام هذه الهيئات بممارسة نوع من الرقابة تجاه بعضها، دون المساس باستقلال كل هيئة عن الأخرى في حدود معينة، فكل هيئة لا تستقل بوظيفتها استقلالاً كاملاً، بل تشاركها الهيئة الأخرى في ممارسة جزء منها<sup>(٤)</sup>.

ولذلك يتضح لنا كيف أن وضع البرلمان في نظام الحكم - ولا سيما في علاقته بالسلطة التنفيذية - هو الذي يحدد شكل الدولة، ونوع نظامها السياسي.

ففي النظام الرئاسي، ينتخب الشعب رئيس الدولة مباشرة، ويكون الرئيس هو المسؤول عن السلطة التنفيذية، فيعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم، وبهذا يكون الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واضحاً.

وفي النظام البرلماني، تتداخل السلطان التشريعية والتنفيذية، فتكون الأولى منتخبة مباشرة من الشعب، أما السلطة التنفيذية من قسمين: رئيس الدولة (الذي قد يتولى منصبه بالوراثة كالمملوك والأمراء، أو بالانتخاب كما هو الحال بالنسبة لرؤساء الجمهورية)، ورئيس الوزراء (بأن يقوم الحزب أو الائتلاف صاحب الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة، وتكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، الذي يستطيع حجب الثقة عنها أو عن أحد أعضائها).

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٩م، ص٣٨٦.

(٢) نظام الجمعية الوطنية محدود الانتشار، ومثاله: الحكومة السويسرية.

(٣) د. أيمن محمد شرف، الازواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص١٣١.

(٤) من أمثله: النظام الانجليزي.

ويتسم النظام البرلماني أيضاً، بقدرة رئيس الدولة على حل البرلمان إذا أصبح التعاون بينه وبين الوزارة مستحيلاً؛ وبهذا فإنه يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبدونه تصير الحكومة خاضعة لسيطرة البرلمان.

ولكن حق الحل غير موجود في النظام الرئاسي، فلا يستطيع رئيس دولة مثلاً في الولايات المتحدة أن يحل الكونجرس، ولا يملك دعوته للانعقاد، كما لا يملك الكونجرس سلطة عزل الرئيس أو اختيار الوزراء أو مساءلتهم أو حجب الثقة عنهم.

## المطلب الثاني

### أركان النظام النيابي والمسؤولية في النظام البرلماني

سنبين في هذا المطلب الأركان التي يستند إليها البرلمان في تكوينه، وكذلك دورات البرلمان، ومدة انعقاده، ودوراته الاستثنائية، وكذلك سنبين نظام المسؤولية، وأنواعها، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نعرض في الفرع الأول لأركان النظام النيابي، وأذكر ذلك بشيء من التفصيل، ونخصص الفرع الثاني للمسؤولية في النظام البرلماني، من حيث توازن السلطات والتأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان وعلى النحو الآتي :

### الفرع الأول

#### أركان النظام النيابي ودورات انعقاده

سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين نتحدث في الأولى عن أركان النظام النيابي، وفي الثانية عن دورات البرلمان، وعلى النحو الآتي:

**أولاً- أركان النظام النيابي.**

**ثانياً- دورات البرلمان.**

**أولاً- أركان النظام النيابي:**

للنظام النيابي أركانه التي تميزه عن غيره من الهيئات المتعلقة بطبيعة عمله وعمل أعضائه، وهي:

١- وجود مجلس نيابي منتخب، وفي بعض الأحيان يتكون البرلمان من مجلسين أحدهما منتخب، والأخر معين ولكن لا بد من أن يكون أحدهما منتخباً حتى تصح تسميته بالمجلس النيابي، وبمعنى آخر وجوب انتخابه، وإلا كانت هيئة مجلس النواب ليست إلا هيئة استشارية يرجع إليها للانتفاع بأرائها.

٢- عضو المجلس النيابي يمثل الشعب أو الأمة، لهذا فهو يبحث في الأمور المتعلقة بكافة شؤون الشعب أو بالقضايا التي تهم الأمة، فالنائب مستقل في رأيه ولا يمثل مصالح دائرته الانتخابية فقط ويترتب على ذلك:

أ- عدم الأخذ بمبدأ الوكالة على سبيل الإلزام.

ب- اعتبار الاستقالة على بياض باطلة.

ج- عدم اشتراط إقامة النائب بصورة دائمة في منطقتة الانتخابية<sup>(١)</sup>.

٣- اشتراط أن تكون عضوية المجلس لمدة محدودة، ويمكن تجديدها عن طريق الانتخاب، وبذلك تتحقق رقابة الناخبين لعمل مرشحيهم.

٤- اشتراط قيام البرلمان أو المجلس المنتخب بتولي بعض خصائص السيادة، من اقتراح القوانين ومن تشريعه للقوانين ومراقبة السلطة التنفيذية بصورة تضمن متابعة أعمالها وإشعارها بوجود سلطة حقيقية ممثلة في المجلس المنتخب<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً- دورات البرلمان:

يمارس البرلمان اختصاصه خلال مدة انعقاده، ومدة الانعقاد تسمى (دورة)، والدورة البرلمانية قد تطول وقد تقصر، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تستمر دورة البرلمان (الكونجرس) سبعة أشهر، وهي أطول دورة، في حين تقتصر دورة البرلمان في السويد على (٩٠) يوماً، وتقف دول أخرى موقفاً وسطاً فتحدد دورة البرلمان في إنجلترا مثلاً بستة أشهر من السنة، وفي العراق تتحدد دورة البرلمان الحالي بثمانية أشهر<sup>(٣)</sup>.

ويجتمع البرلمان بموجب دعوة من رئيس الدولة (رئيس جمهورية أو ملك) كما في إنجلترا وبلجيكا والعراق<sup>(٤)</sup>، في حين يجتمع في دول أخرى تلقائياً، وذلك عندما يحدد الدستور أو لظروف استثنائية (طارئة) لمناقشة أمر من الأمور، أو معالجة موقف معين، ويدعى البرلمان إلى الدورة الاستثنائية من قبل رئيس الدولة (الولايات المتحدة الأمريكية، العراق)<sup>(٥)</sup>، كما يمكن تمديد الدورات

(١) د. سعيد الحكيم، ود. شمران حمادي، النظم السياسية والرقابة على أعمال الإدارة، مطبعة الإرشاد، ط ٤، ١٩٧٥م، ص ٣٠٢.

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ١، الإسكندرية، ١٩٦٣م، ص ٢٩١.

(٣) المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥م)

(٤) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥م)

(٥) المادة (٥٨) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥م)

الاعتيادية بطلب من رئيس الدولة، أو بقرار من البرلمان نفسه، وعلى كل حال فإن قواعد الدورات الاستثنائية أو تمديد الدورات الاعتيادية تختلف من دولة إلى أخرى<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### المسؤولية في النظام البرلماني

في النظام البرلماني يجب أن تكون الحكومة (الوزارة) حائزة على ثقة البرلمان، ومتى ما فقدت هذه الثقة عليها أن تستقيل، وكى لا يكون البرلمان هو المهيمن دائماً فإن الحكومة تستطيع أن تطلب من رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية) حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، وبهذا تكون الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في هذا النظام متوازنتين، فكل منهما سلاح تشهه بوجه الأخرى عند الحاجة<sup>(٢)</sup>، لذلك سنبحث في هذا الفرع من خلال تقسيمه إلى فترتين رئيسيتين، نوضح في الأولى عن توازن السلطات وفي الثانية عن التأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان، وعلى النحو الآتي:

#### أولاً- توازن السلطات:

إن النظام البرلماني القابل للتطبيق في الدول الملكية والدول الجمهورية على حد سواء، قد نشأ وتطور أساساً في دولة ملكية (إنكلترا)، إذ تحول النظام الإنكليزي وعبر حقب طويلة من ملكية مطلقة يجمع الملك فيها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه، إلى ملكية مقيدة يتولى السلطة الفعلية فيها البرلمان<sup>(٣)</sup>، ومن جهة أخرى الوزارة المنبثقة عن مجلس العموم المنتخب من قبل الشعب، وفي كلتا الحالتين (الملكية والجمهورية) فإن دور رئيس الدولة لا يتعدى دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويقوم بتوجيه النصح والإرشاد لهما، ولا يباشر الحكم بنفسه، وحتى ما يصدر عنه ويتوقيعه يجب أن يحمل توقيع رئيس الوزراء أيضاً، وأحياناً جميع الوزراء، وعلى هذا فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أو قانونياً؛ لأن من يمارس السلطة الفعلية هو المسؤول عن تصرفاته، وهناك رأي يعارض هذا الواقع، ويقول: أن له بعض الاختصاصات التي يقوم بها في ميدان السلطة التنفيذية: كحق تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزراء، علاوة على كونه المرشد الأعلى، والحكم بين السلطات، كما أن له اختصاصات تشريعية كحق الاعتراض على

(١) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

(٢) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، ط١، مطبعة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤م،

(٣) وبعبارة أدق مجلس العموم المنتخب دون مجلس اللوردات المعين.

القوانين وحق إصدارها ودعوة البرلمان إلى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي<sup>(١)</sup>، إننا نعتقد أن هذا الرأي صائب جداً من الناحية النظرية أي من استعراض النصوص الدستورية، غير أن واقع الممارسة الفعلية للسلطة في النظام البرلماني يدل بشكل واضح على ضعف دور رئيس الدول، إذ إن (حق تعيين الوزراء) لا يمارسه رئيس الدولة إلا بناءً على اقتراح رئيس الوزراء وحسبما يقرره الحزب الذي يملك الأغلبية البرلمانية، كما أن رئيس الدولة لا يمارس حق (إقالة الوزارة) التي تتمتع بثقة البرلمان وإلا فإنه يعرض نفسه لإحراجات كبيرة (هذا إذا كان يملك حق الإقالة) ، أما الاختصاصات التشريعية فهي في الواقع لا تتعدى حق التصديق على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، أما الاعتراض على القوانين (حق الفيتو) في حالة امتلاك رئيس الدولة في النظام البرلماني مثل هذا الحق، فلا يعدّ عملاً تشريعياً أو مرحلة من مراحل التشريع وإنما هو إجراء تنفيذي، أي أن الدستور منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الأمة، وقد سبق أن قلنا: إن الاعتراض ليس إلا حق توقيفي يمنح للرئيس باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المكلف بتنفيذ القوانين وليس حقاً تشريعياً<sup>(٢)</sup>، أما دعوة البرلمان للانعقاد وحق حل المجلس النيابي، فإنها اختصاصات شكلية بحتة لأن دعوة البرلمان للانعقاد تتم بصورة آلية حسب ما قرره الدستور، بل أن بعض الدساتير حددت مواعيد انعقاد دورات البرلمان ونهاياتها في حال عدم دعوته<sup>(٣)</sup>، كما أن حل المجلس النيابي لا يتم إلا بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء وبعد قرار تتخذه الوزارة؛ ونخلص إلى القول بأن ضعف دور رئيس الدولة في النظام البرلماني أمر واضح جداً، كما أن أغلب فقهاء القانون الدستوري يذهبون هذا المذهب ويعدّون ضعف دور رئيس الدولة من الميزات الأساسية للنظام البرلماني، ويضيفون أن ضعف دور رئيس الدولة في ممارسة السلطة يعني أنه لا يقوم بأي عمل سياسي، عدا اختياره رئيس الوزراء من بين أعضاء الأغلبية في المجلس، وقد تنعدم حرية اختياره في حالة وجود حزبين في المجلس؛ لأن على رئيس الدولة حينذاك أن يختار زعيم الحزب ذا الأكثرية في المجلس كما أن رئيس الدولة مجبر على أن يوافق على القرارات التي تتخذها الوزارة أو المجلس<sup>(٤)</sup>، وبعد أن استعرضنا دور رئيس الدولة في النظام البرلماني أصبح من الواضح القول بأن النظام البرلماني يتميز بوجود (رئيسين) رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية) ورئيس الوزراء.

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧م، ص ٢٨٤.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية،

١٩٦٥م، ص ٥٨٢ وكذلك ينظر؛ ص ٤٧٩ وما بعدها من المرجع نفسه.

(٣) المادة (٣٩) فقرة (١) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥م مثلاً.

(٤) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٦٧م، ص ١٧.

## ثانياً - التأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان (أي الهيئتين التشريعية والتنفيذية):

وهنا يوجد نوعان من التأثير، تأثير البرلمان على الوزارة، وتأثير الوزارة على البرلمان، لذا سنورد ذلك على فقرتين وعلى النحو الآتي:

### ١- المسؤولية الوزارية أمام البرلمان:

لقد مرت المسؤولية الوزارية بأدوار عديدة، وتطورت من مسؤولية جنائية وفردية إلى مسؤولية سياسية، وتضامنية أي جماعية تخص الوزارة رئيساً ووزراء<sup>(١)</sup>، ولقد ترتب هذا المبدأ على أساس أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول كما أسلفنا، وأن الوزارة هي التي تمارس السلطة الفعلية، لذا فهي مسؤولية أمام ممثلي الشعب وهذا ما يسمى بحق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، أما في النظام الرئاسي فإن رئيس الدولة يكون مسؤولاً أمام البرلمان؛ لأنه يمارس سلطات فعلية، ولكن كيف يمارس البرلمان حقه في مراقبة أعمال الوزارة، هنالك عدة أساليب ومن أبرزها السؤال والاستجواب والتحقيق وتنص الدساتير عادة على تمتع البرلمان بهذه الوسائل تحقيقاً لمراقبة فعلية على أعمال الوزارة<sup>(٢)</sup>.

أ- السؤال: السؤال حق شخصي لعضو البرلمان يوجهه إلى أحد أعضاء الوزارة بقصد الاستيضاح منه عن قضية معينة وللأسئلة فقط (ولمرة واحدة) أن يعقب على جواب الوزير، وله أيضاً (أي السائل) أن يطلب إلغاء السؤال قبل الإجابة عليه، وليس لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل في الموضوع<sup>(٣)</sup>، وإذا لم يكن جواب الوزير مقنعاً أو كافياً أو واضحاً فمن حق عضو المجلس أن يجعل من سؤاله موضوعاً للاستجواب.

ب- الاستجواب: إن الاستجواب أعم وأشمل من السؤال، وهو يحمل عادة بين ثناياه اتهاماً بالتقصير، أو الإهمال، أو الخروج عن قاعدة ما<sup>(٤)</sup>، لذا فإن المناقشة حول الاستجواب لا

---

(١) لقد كانت المسؤولية الوزارية في الأساس جنائية وفردية، إذ كان مجلس العموم البريطاني يعمد إلى إتهام أحد الوزراء بارتكاب جريمة أو جنائية خلال ممارسته لوظيفته، ويحيله إلى مجلس اللوردات لمحاكمته، وكانت النتيجة في العديد من الحالات السجن أو القتل، وقد وجد فيما بعد بأن هذه الطريقة قاسية جداً للتخلص من وزير، فبدأ مجلس العموم يلوح للوزير غير المرغوب فيه بإثارة مسؤوليته الجنائية، فيسارع الوزير إلى تقديم استقالته، وإلى هنا والمسؤولية ما زالت فردية، إذ أن الوزارة لم تكن تمثل مؤسسة مستقلة وجماعية إلى عام ١٧١٤م عندما انقطع الملك عن حضور اجتماعات الوزارة فأسحا المجال بذلك أمام ظهور شخصية أخرى تقود الوزارة وتمثلها أما مجلس العموم وبطلق عليه (الوزير الأول)، وتطور بطيء وهادئ ظهرت شخصية الوزارة الجماعية وحلت المسؤولية التضامنية السياسية محل المسؤولية الفردية؛ ينظر؛

- Diverges - Regimes Politiques – Paris 1958 P.68.

(٢) وتأخذ دساتير معظم الدول وخاصة البرلمانية منها على وسائل الرقابة التي ذكرناها أعلاه، وعلى سبيل المثال الدستور العراقي الحالي (دستور ٢٠٠٥م) المادة (٦١) من هذا الدستور.

(٣) د. سعادة الشوقاي، أثر الظروف الاجتماعية والاقتصادية على النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص٤٧٨-٤٧٩.

(٣) دور اللجان البرلمانية مجموعة الدراسات التي صدر عن:

Lawrence D.langley and Roger H.Davod sonledso The Nwe Roles of Parliamentaring Committees، London Frank cass، 1988.

تقتصر على المستجوب والمستجوب، وإنما يحق لجميع أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة بعد سماع جواب الوزير، وقد تكون نتيجة لطرح الثقة بالوزير من قبله أو من قبل أعضاء المجلس، وبما أن المسؤولية أصبحت تضامنية فإن طرح الثقة يكون بالوزارة ككل وعلى رأسهم رئيس الوزراء، فإن كانت نتيجة التصويت بغير صالح الوزارة فهذا يعني سحب الثقة التي سبق للبرلمان أن منحها الوزارة، وعليها في هذه الحالة تقديم استقالته لتفسيح المجال أمام وزارة أخرى تحظى بثقة البرلمان، ونظراً لخطورة الاستجواب وما قد يترتب عليه من نتائج فإن الدساتير التي تنص عليه تمنح الوزير وقتاً للتفكير وإعداد الجواب، إذ لا تتم المناقشة إلا في جلسة لاحقة للجلسة التي يطرح فيها الاستجواب، كما أن المناقشة العامة لا تتم إلا في جلسة أخرى يحددها المجلس بعد الاستماع لجواب الوزير، علماً أن طلب التصويت على الثقة بالوزارة، وبموجب مفهوم المسؤولية التضامنية، لا يمكن أن يتم إلا من قبل رئيس الوزراء بعد تخويله من قبل الوزارة بذلك.

ج- التحقيق: وقد يكون جواب الوزير المختص على الاستجواب غير كاف أو ناقص، ويصر المجلس على معرفة جميع التفاصيل والحصول على كل المعلومات المتعلقة بموضوع الاستجواب، فيلجأ قبل توجيه الاتهام إلى الوزير أو الوزارة إلى تشكيل لجنة تحقيقية تقوم بجمع المعلومات والتقصي عن الحقائق وجميع الوسائل المتيسرة، مثل الاطلاع على الوثائق، واستدعاء الموظفين المختصين، واستشارة خبراء في الموضوع، وإحضار الشهود الذين قد تكون لديهم معلومات تخدم سير التحقيق<sup>(١)</sup>، وبعد استكمال التحقيق يعرض تقرير اللجنة على المجلس، فإما أن يقتنع بما ورد في تقرير اللجنة التحقيقية ويوجه إتهام إلى الوزير أو الوزارة ككل، وعلى الوزير أو الوزارة في هذه الحالة الاستقالة؛ لأن توجيه الاتهام يعني عدم الثقة، وفي حالة عدم احتواء التقرير على ما يشير إلى أي تقصير، أو إهمال، أو أن المجلس لا يقتنع بما جاء في التقرير فإنه يقرر حفظ الموضوع واعتباره منتهياً.

---

(١) إن الامتناع عن الادلاء بالشهادة أمام لجان التحقيق البرلمانية معاقب عليه قانوناً في فرنسا، ينظر؛ المرجع السابق

## ٢- حق حل المجلس

مرّ فيما سبق كيف أن المجلس يراقب أعمال الوزارة، وقد يسحب الثقة عنها ويرغمها على الاستقالة، وبما أن النظام البرلماني يفترض التوازن بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية (البرلمان والوزارة) فقد منحت الهيئة التنفيذية ولغرض تحقيق التوازن حق حل المجلس في حالات معينة، وإجراء انتخابات جديدة.

إن السبب الرئيس الذي يجعل الوزارة تلجأ إلى حل المجلس هو قيام خلاف بينهما<sup>(١)</sup>، وعندما تعتقد الوزارة أنها على حق وأن المجلس يتمادى في استعمال حق سحب الثقة أو يعرقل عملها عن عمد، فإنها تطلب من رئيس الدولة حل المجلس، وإجراء انتخابات جديدة، على اعتبار أن الشعب خير حكم بينهما، فإن جاءت على أثر الانتخابات أغلبية تؤيد الوزارة فإنها تكون فعلاً على حق وتستمر في الحكم، أما إذا تمخضت الانتخابات عن أغلبية مناهضة للوزارة فعليها في هذه الحالة الاستقالة وفسح المجال أمام وزارة تحظى بثقة المجلس، وقد تلجأ الوزارة إلى حل المجلس لزيادة أغليبتها؛ وذلك عندما لا تكون للوزارة أغلبية (مريحة) في المجلس، أي: أنها لا تتفوق على الحزب أو الأحزاب المعارضة بعدد كبير من أعضاء المجلس، فتستغل ظرفاً معيناً يجعل شعبية الوزارة ترتفع وتنتعش، فتحل المجلس وتجري انتخابات جديدة، غير أن الوزارة لا يمكن أن تتعسف في استعمال هذا الحق، أي لا يمكنها اللجوء إليه باستمرار، فهناك ضوابط وحدود لممارسة هذا الحق، وفي مقدمة هذه الضوابط ما تنص عليه الدساتير عادة من عدم جواز حل المجلس مرتين متتاليتين للسبب نفسه<sup>(٢)</sup>، وقد يتصور أن سلاح حل المجلس غير فعال إلى درجة تجعل التوازن يتحقق بين الوزارة والمجلس، غير أن الواقع يدل على أن الحل وسيلة مهمة جداً لغرض التوازن بين الهيئتين (وهو سلاح فعال بيد الحكومة لمواجهة هيمنة المجلس، ولولاه لأصبحت تحت رحمته، وفي أغلب الأحيان يكفي التلميح بالحل لكي يعي أعضاء المجلس؛ لأن التهديد بحل المجلس هو كما قيل بذاته التعقل بالنسبة لأعضائه)<sup>(٣)</sup>.

(١) د. آدمون رباط، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٢) (م.٤ / ف٢) القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ م.

يقول الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: (وهناك ضمانات أقوى، نسي الدستور سهواً) ويقصد به دستور الجمهورية العربية المتحدة) أن ينص عليها، وهي عدم جواز حل مجلس الأمة لنفس السبب مرتين، ومثل هذه الضمانات تقوم حتى بغير نص صريح). ينظر في ذلك: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٥٨٢.

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٨٢.

## المطلب الثالث

### التعريف بالاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية

من الثابت أن الشؤون المالية تعد أساساً تعتمد عليها الدولة الحديثة في بلوغ أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى هدفها المالي، ومن هنا نجد أن الدساتير العراقية والمقارنة توجب تنظيم أحكامها ومبادئها على أسس وقواعد قانونية تضمن للدولة انتظامها، كما تصون ملكية الفرد وثروته وتحول دون المساس بهما بشكل غير قانوني.

### الفرع الأول

#### مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

يراد به سيادة حكم القانون في الشؤون المالية كافة، بأن لا تنظم أحكامها ولا تعدل ولا تجبى حصيلتها ولا يعفى أحد من أدائها إلا بمقتضى قانون تسنه السلطة التشريعية المختصة الممثلة للشعب<sup>(١)</sup>، والتي لها وحدها الاختصاص الأصيل في سن كافة القوانين، ومنها القوانين المالية على النحو الذي تقضي به النظم الدستورية الحديثة<sup>(٢)</sup>.

فسيادة القانون في الشؤون المالية توجب جعل مسألة تدخل الدول في تلك الشؤون مقتصرة على السلطة التشريعية، تمارسها بقانون تسنه لهذا الغرض وفقاً للأوضاع والإجراءات الدستورية المعمول بها في كل دولة<sup>(٣)</sup>، إذ يعد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية قمة المكاسب الثمينة التي أحرزتها الأمم والشعوب المختلفة في صراعها مع السلطات المطلقة للحكام وإرسائها لنظام الحكم الديمقراطي<sup>(٤)</sup>، حتى بات هذا المبدأ بحق ضمانات من ضمانات حقوق الأفراد وحياتهم التي تكون بمنأى عن أي تعد أو مساس بها من قبل سائر السلطات العامة بغير قانون<sup>(٥)</sup>، إيماناً منهم بأن الأخير ما وجد إلا لتحقيق مصلحة المجتمع وضمان تطوره واستقراره، وأن تنظيم الشؤون المالية من ضرائب ورسوم وقروض وموازنة عامة، يتعلق بأفراد الشعب وفيه مساس أكيد بحقوقهم

(١) محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية و المالية لدين الضريبة و تطبيقاته في التشريعات الضريبية المقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢م، ص ٢٨-٢٩.

(٢) د. حسين خلاف، الأحكام العامة في قانون الضريبة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦م، ص ٤٥.

(٣) د. عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٤م، ص ٢٤ وما بعدها.

(٤) ينظر ؛

F.H.Lawson, D.J.Bently, Constitutional and Administrative Law, London, Butter Worths, 1961, p-178.

(٥) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط ٢، القاهرة، دار النهضة العربية، مطابع دار الشعب، ١٩٧٦م، ص ١٣.

وحريتهم وحرمة أموالهم الخاصة<sup>(١)</sup>، الأمر الذي يوجب جعل ذلك المساس الخطير مقتصرًا على السلطة التشريعية تمارسه وفقًا لاختصاصاتها الدستورية على اعتبارًا أن سلطتها تلك خصيصة من خصائص السيادة وأساس شرعيتها هو القانون<sup>(٢)</sup>، وبالمثل يعد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية أساساً لإقرار حق الدولة في استيفاء الموارد المالية، وخلقها من مصادرها المختلفة، ومن كافة أفراد الشعب على أساس من العدالة والمساواة، إذ يخول الدولة صلاحية تنظيم الموارد المالية على النحو الذي تترأى، بغية رفق الخزنة العامة بها لمواجهة الأعباء العامة الملقاة على عاتقها<sup>(٣)</sup>، ومن ثم عد هذا المبدأ أساساً لمشروعية تدخل السلطة التنفيذية في إنفاقها العام وتنظيم إيراداتها العامة باعتباره حقاً قانونياً للدولة، تمارسه وفقاً لحدود القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، ومن ثم فإن ذلك المبدأ يضع أساساً مقبولاً لإجراءات السلطة التنفيذية في تنفيذها لبرامجها وخططها الاقتصادية المتعلقة بالشؤون المالية<sup>(٤)</sup>.

وعلى ذلك يبدو لنا بجلاء كون مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يعد ضماناً مزدوجاً لحقوق الحكام والمحكومين على السواء<sup>(٥)</sup>، إذ تجسد في مضمون هذا المبدأ وعلى نحو متوازن التوفيق والملائمة بين فكريتي السلطة العامة والحرية الفردية<sup>(٦)</sup>، باعتبارهما مظهرين متلازمين فيه<sup>(٧)</sup>، إذ لا تستطيع السلطات العامة ممارسة اختصاصها في مواجهة أفراد الشعب إلا من خلال القانون الذي يفرضه منطق الإحساس بتلك السلطة، والتي تمارس بمقتضاها الدولة اختصاصاتها

(١) ينظر؛

D.L.Keir, F.H.Lawson, 'cases in constitutional law, fifth edition, Oxford at the clarendon press, 1967, p-53

(٢) د. محمد عبد العال السناري، مبادئ القانون الدستوري في الأنظمة الوضعية و النظام الإسلامي، القاهرة، مكتبة عالم الكتب، ١٩٨٤م، ص ٥١. وكذلك د. سعد عبد الجبار العلوش، مبادئ في القانون العام، بغداد، مطبعة الإرشاد، ١٩٧١م، ص ٩٤.

(3) Louis Trotabas, *Precis de Science et Technique Fiscales*, Deuxeme edition, Paris, Librairie Dalloz, 1960, p-249-.

(4) Henri Blin, Alber-tchavanne, Roland Drago, *Traite du droit de la presse*, parilibrairies, Techniques 27, place Dauphine, 1969, p.630-631.

(٥) د. مصطفى صادق، د. وايت إبراهيم، مبادئ القانون الدستوري العربي والمقارن، ط ٢، القاهرة، المطبعة العصرية، ١٩٢٥م، ص ٢٢٢.

وكذلك د. محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٥م، ص ٢١٣.

(٦) رحيم حسين موسى، العدالة الضريبية، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٢م، ص ٢٨.

(٧) وهذا إلى أن النصوص الدستورية لها طبيعتان، طبيعة إيجابية مانحة وهي إنشاء السلطات العامة ومنحها اختصاصاتها، وطبيعة سلبية مانعة، وهي القيود والحدود التي ترد على عمل تلك السلطات. ينظر: د. أحمد كمال أبو أمجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، القاهرة، دار المعارف بمصر، ١٩٥٨م، ص ٧٢.

السيادية في تنظيم تلك الشؤون بقانون على نحو يضمن استمرار الدولة في أدائها لوظائفها العامة، ويصون الحرية الفردية، ويحول دون المساس بها بغير مسوغ قانوني<sup>(١)</sup>.

كما أن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يجسد مبدءاً توجيهياً عاماً يحدد الفكرة القانونية السائدة التي تهيمن على ثنايا النصوص الدستورية، والتي تبتغي جعل الدولة ذات نزعة تدخلية تلج في مختلف ميادين الحياة العامة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بغية تنظيم الجوانب الهامة المختلفة في المجتمع<sup>(٢)</sup>، ومن ثم اتخذت الدولة من تنظيم تلك الشؤون مبرراً لذلك التدخل وسبباً له، فعلى سبيل المثال لم تعد الضرائب ذات هدف مالي بحت على نحو ما تقضي به الأفكار التقليدية، بل أضحت واحدة من أبرز الوسائل التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف مختلفة على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي يفوق هدفها المالي البحت ويتعداه وفقاً للمفهوم الحديث للضريبة<sup>(٣)</sup>، وعلى ذلك فإن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يرسم فلسفة الدولة الداخلية في تنظيم الشؤون الآتفة، ويجعل من الأخيرة واجباً وطنياً وأخلاقياً يقع عبئاً على كل مواطن، يتحمله لمصلحة دولته إعلاناً لفكرة التضامن الاجتماعي، وإرساءً لفكر السيادة<sup>(٤)</sup>، وأخيراً، فإن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية، وانسجاماً مع المبادئ الديمقراطية الحديثة، يحتم تنظيم تلك الشؤون من خلال قانون تسنه السلطة التشريعية المختصة والمعبرة عن إرادة الأمة صاحبة الاختصاص الأصيل في سن سائر القوانين الأخرى، وعلى ذلك يعد هذا المبدأ قاعدة من قواعد توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، عندما اشترط أن يتم تنظيم الشؤون المالية بقانون، وأن سن الأخير يعد من اختصاصات السلطة التشريعية وحدها دون غيرها من السلطات الأخرى، ومن ثم يكون هذا المبدأ قد حدد اختصاص السلطة التشريعية في ممارستها لنشاطها في سن القانون دون السماح لها بصلاحيات تفويضية أو إناطة غيرها في مجال ممارسته<sup>(٥)</sup>.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٨٥م، ص ٢٢-٢٥.

(٢) مهند ضياء عبد القادر الخزرجي، الفكرة القانونية السائدة في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2000م، ص ٥٣ وما بعدها.

(٣) د. طاهر موسى عبد، و د. زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، بدون تاريخ نشر، ص ١٢٦.

(٤) ينظر؛

F.A.Hayek, Law, Legislation and Kegan Liberty, Volume1, London, Routledge and Paul, 1973, p(136-137).

(٥) بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ط٢، عمان، دار الفرقان، ١٩٨٢م، ص ٧٣.

## الفرع الثاني

### القيمة الدستورية لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

كنا قد لمحنا آنفاً بأن سيادة القانون في الشؤون المالية يعد من المبادئ الدستورية السامية التي تبتغي بسط حكم القانون المكتوب في الشؤون المالية، وإخضاع أفراد الشعب والسلطات العامة لقواعد قانونية عامة ومجردة، موضوعة سلفاً على النحو الذي توجبه المبادئ الأساسية للنظم الديمقراطية الحديثة، باعتباره خصيصة من خصائص الدولة القانونية، ومظهراً من مظاهرها<sup>(١)</sup>، باعتبار أن له ما للمبادئ الدستورية من سمو، إذ يعلو على ما سواه من المبادئ والقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة بالشؤون المالية، الأمر الذي يقتضي احترامه من قبل السلطات العامة والتقيد بحكمه، وهي بصدده ممارستها لأوجه نشاطها لما يجسده هذا المبدأ من قيمه قانونية عليا.

#### أولاً- السمو الموضوعي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية:

يتجلى لنا السمو الموضوعي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية من خلال مضمون هذا المبدأ، والذي يقتضي بتسييد حكم القانون في الشؤون المالية<sup>(٢)</sup>، إذ يعد أهم المكاسب التي أحرزتها الأمم والشعوب المختلفة وهي بصدده نضالها ضد السلطات المطلقة للحكام في تلك الشؤون، وتجسيدا لانتصارها في تقييد تلك السلطات لمصلحة الشعب، إيذاناً ببداية عهد المبادئ الديمقراطية الحديثة التي تجعل القانون مصدر جميع أوجه تدخل الدولة في تنظيم المسائل المالية والضريبية من حيث فرضها وجبايتها، بل حتى الإعفاء من أدائها<sup>(٣)</sup>.

وعلى ذلك عد هذا المبدأ بحق الضمان الفعال والحاسم لحقوق الأفراد وحررياتهم وحرمة أموالهم، والذي يحول دون المساس بها بغير مسوغ قانوني، كما يضمن في الوقت ذاته حق الخزانة العامة في استيفاء الموارد المالية على أسس وقواعد قانونية مشروعة، تعد ركيزة من الركائز التي تحدد الإطار العام لسياسة الدولة في مختلف الميادين، وترسم الإطار القانوني لجميع أوجه نشاط السلطات العامة، التي يجب أن تعمل ضمن نطاقه وحدوده فيما يخص الشؤون المالية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٥-١٧٦.

(2) D.L.Keir, F.H.Lawson, op.cit, p.84-85.

(٣) د. محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص ١٨٧ وما بعدها.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٢م، ص ١٧٦.

## ثانياً- السمو الشكلي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية:

كما ويتجلى لنا السمو الشكلي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية باعتباره أحد المبادئ الدستورية السامية التي استمدت أساسها ومضمونها من سلطة عليا تسمو على سائر السلطات العامة التي أنشئها الدستور ذاته، وتسمى ب (السلطة المؤسسة)<sup>(١)</sup>، الأمر الذي يتطلب إجراءات ووسائل خاصة في تعديل هذا المبدأ أو غيره من المبادئ الدستورية أكثر شدة من تلك التي تتطلب من أجل تعديل سائر القوانين العادية<sup>(٢)</sup>، على النحو الذي أدى إلى ثبات مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية واستقراره<sup>(٣)</sup>.

فالسطة المؤسسة التي تتولى مهمة سن المبادئ والقواعد الدستورية تعبر عن المرحلة التي تكفل فيها نجاح أفراد الشعب في الوصول إلى السلطة وممارستها من خلال هيئة منتخبة من قبله تتولى مهمة وضع الوثيقة الدستورية على نحو ما استقر عليه فكر رجال الثورة الفرنسية وذاع صيته في أغلب النظم الدستورية المعاصرة<sup>(٤)</sup>.

ففي تلك المرحلة التي توج بها مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية بالنص عليه في صلب الوثيقة الدستورية، اتسم هذا المبدأ بسمة الجمود، بأن أضحى واحداً من المبادئ ذات الصبغة الجامدة لا تكون محلاً لأي تعديل أو تغيير من قبل السلطات العامة، لا بل وحتى من لدن ذات السلطة التي وضعته، لما يجسده من قيمة قانونية وإنسانية عليا تسمو على سائر أعمال السلطات العامة في الدولة، وأياً كانت طبيعة دساتيرها سواء أكانت جامدة أم مرنة؛ وذلك لأهميته الكبيرة ومكانته المرموقة بالنسبة للدولة والأفراد على السواء<sup>(٥)</sup>.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع نفسه، ص ١٨١.

(٢) د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤م، ص ١٣٠-١٣١.

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، بغداد، دار القادسية للطباعة، ١٩٨١م، ص ١٢-١٤.

(٤) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، منشأة المعارف بمصر، مطبعة التقدم، ١٩٨٠م، ص ٩٨ وما بعدها.

(٥) فعلى سبيل المثال أن دستور المملكة المتحدة على الرغم من كونه دستوراً غير مكتوب إلا أن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية والضريبية نجده مكتوباً في العديد من الوثائق الدستورية، وقد حظي هذا المبدأ بحصانة كبيرة في ظلّه ولم ينلّه التعديل لاسيما في حكم (كرويل)، إذ استقر منذ عام ١٦٥٣ على عدم شرعية كل قانون مخالف لهذا المبدأ. ينظر: د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

## الفرع الثالث

### النتائج المترتبة على سمو مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

اقتضى سمو مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية وعلوه على ما سواه من المبادئ والقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة الوثيقة بالشؤون الدستورية، إلى أن تتدرج الأخيرة في قيمتها القانونية في مدارج مختلفة تبعاً لمعايير متعددة تقترب في مضمونها من جوهر وحقيقة مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية، ومن ناحية أخرى يتعين على السلطات العامة وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها أن تستند إلى أي من تلكم القوة القانونية ذات الصلة المتدرجة في قوتها، لكي يمكن أن ينعتم عملها بصفة المشروعية، ويكون جديراً بالطاعة والاحترام من قبل السلطات العامة الأخرى وأفراد الشعب.

#### أولاً- تدعيم مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه في الشؤون المالية:

إن خضوع الدولة بحكامها ومحكومياتها للقانون يحتم على السلطات العامة ألا تزاول أي عمل من الأعمال إلا بعد الاستناد على قواعد قانونية واضحة ومنها ترسم حدود نشاطها وتحدد الإطار العام الواجب التقيد به بصدد ممارستها لأوجه نشاطاتها المختلفة<sup>(١)</sup>، وهذا ما يصطلح عليه بمبدأ المشروعية<sup>(٢)</sup>.

فقد أبت الدولة الحديثة إلا أن تؤسس على مبدأ المشروعية باعتباره ركناً جوهرياً من أركان الدول القانونية<sup>(٣)</sup>، لما يقضي به من تسييد حكم القانون في شتى مجالات نشاط السلطات العامة ضماناً لحقوق أفراد الشعب وحررياتهم، وإيماناً أن السلطة ليس غاية في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق الصالح العام، ومن ثم تعين تقييد صلاحية السلطات العامة بنصوص قانونية تحدد

(١) د. حسن شفيق، الدستور، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨١م، ص ١١٣ وما بعدها.

(٢) ويطلق عليه في المملكة المتحدة، مبدأ سيادة القانون (Rule of Law) وفي فرنسا مبدأ المشروعية (Principe de la Legalite) ويطلق عليه في مصر مبدأ المشروعية أو الشرعية أو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ علو الدستور. ينظر: د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٢م، ص ١٩. وقد ذهب بعض الفقه إلى التمييز بين المشروعية والشرعية، فالأولى تعني احترام قواعد القانون القائمة فعلاً "في المجتمع وهي فكرة وضعية، أما الثانية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة، ويكشفها العقل السليم لتكون المثل الأعلى الذي يعمل المشرع على تحقيقه فيما يسنه من تشريعات. ينظر: د. ماجد راجب الطلوع، القضاء الإداري، القاهرة، بدون دار نشر، ١٩٨٥م، ص ١٩.

(٣) يراد بالدولة القانونية، الدولة التي يخضع فيها كافة الأفراد والسلطات العامة لأحكام القانون على العكس من الدولة الاستبدادية (البوليسية) التي تقوم على أساس سيادة إرادة الحكام. وكذلك: د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ط ٢، القاهرة، دار الكتاب العربي بمصر، ١٩٦٠-١٩٦١م، ص ١٨-١٩.

مجالات ممارسة أوجه نشاطها لكي يكون القانون بدوره تسجيلاً رسمياً لفكرة المصلحة العامة، ذلك القانون الذي يجب أن يفهم بمعناه الواسع<sup>(١)</sup>، بأن يشمل جميع القواعد العامة والمجردة السائدة في نطاق الدولة الواحدة وسواء أكانت عرفية أم مكتوبة وسواء أكانت الأخيرة دستورية أم تشريعية أم قرارات إدارية تنظيمية<sup>(٢)</sup>، وبجد مبدأ المشروعية تطبيقاً رحباً في الشؤون المالية، إذ يتعين على السلطات العامة أن تباشر نشاطها العام بمقتضى قواعد قانونية تخولها هذه الصلاحية، بمعنى أن أي عمل يصدر من إحدى السلطات العامة ينبغي أن يستند إلى قاعدة قانونية تبرره، وتعدو سنداً شرعياً لاتخاذها وترتيب آثاره من الناحية القانونية، ولا يتأتى لها التصرف على نحو معين بغير سند قانوني وإلا فلا يعد صحيحاً ومنتجاً لآثاره إلا إذا كان مطابقاً لحكم القانون<sup>(٣)</sup>، أي يعد باطلاً وغير ذي قيمة قانونية ما لم يكن متوافقاً أو مستنداً إلى قواعد قانونية نافذة ترسم حدوده القانونية<sup>(٤)</sup>.

وعلى ذلك يجب على السلطة التشريعية أن تزاوّل اختصاصها الأصيل بسن القوانين المالية بمقتضى القواعد والمبادئ الدستورية التي تحدد صلاحيتها، وترسم حدودها وإجراءات ممارستها<sup>(٥)</sup>، وبالمثل أيضاً يتعين على السلطة التنفيذية، أن تمارس نشاطها التنفيذي في الحدود التي أقرها القانون والعمل في دائرته، ومن ثم تباشر نشاطها على النحو الذي يتفق مع اختصاصها القانوني، ولا يكون لعملها أية قيمة قانونية إلا بقدر موافقته للقواعد القانونية العليا التي تحكمها، ومن هنا عدت المشروعية الصفة التي تلحق كل عمل مطابق لحكم القانون.

### ثانياً- تدرج القواعد القانونية المالية:

إذ كان مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون ضمن إطار الدولة الواحدة، والذي يتضمن قواعد قانونية، وأياً كان المصدر الذي تستمد منه قوتها القانونية، لذا فقد تعين على السلطات

(١) د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني، ٢٠٠١م، ص ١٦٨.

(٢) د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٥م، ص ٢٢ - وما بعدها. وكذلك د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م، ص ٨.

(٣) ينظر؛ Louis Trotobas, op.cit p-12

(٤) د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة و النشر، ١٩٨٨م، ١٣. د. طعيمه الجرف، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٨-١٢٩.

(٥) خضر يوسف عكوبي، موقف القضاء من الرقابة على القرار الإداري، ط ٢، القاهرة، دار النهضة العربية، مطابع دار الشعب، ١٩٧٦م، ص ١٨ وما بعدها.

العامة الالتزام بها وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها العام<sup>(١)</sup>، فإن من مؤدى ذلك وجوب خضوع القواعد القانونية الأدنى لأحكام القواعد القانونية الأعلى حتى تتمكن من ترتيب أثارها على وجه يعتد به قانوناً، وعلى العكس من ذلك، أن صدور قاعدة قانونية مخالفة لقاعدة أخرى تلوهما، لا يمكن أن يترتب عليها أي أثر قانوني، ولا تكون ملزمة للسلطات العامة وأفراد الشعب<sup>(٢)</sup>.

وإذ كان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يقتضي تسييد حكم القانون في الشؤون المالية داخل الدولة ويمثل أساس مشروعية تنظيم المسائل المذكورة بمقتضى قواعد قانونية متعددة تختلف في قوتها القانونية باختلاف المصدر الذي تستقي منه أساسها ومصدر لزومها، وهي على نحو ما أوضحناه سابقاً، يمكن أن تأخذ شكل قواعد دستورية، أو قواعد قانونية عادية تسنها السلطة التشريعية، كما يمكن أن تصدر من قبل السلطة التنفيذية في إطار ممارستها لصلاحياتها التنظيمية والتنفيذية للشؤون المالية، فضلاً عن القواعد العرفية التي استقرت السلطة التنفيذية ودرجت على إتباعها في شأن القانون، والمبادئ القانونية العامة والأحكام القضائية التي يضعها القضاء المختص وبعلمها في أحكامه<sup>(٣)</sup>.

وعند إمعان النظر في تلك القواعد القانونية المالية، نجدها لا تملك ذات القيمة القانونية، بل تتدرج فيما بينها تدرجاً تسلسلياً يقوم على أسس موضوعية<sup>(٤)</sup>، وأخرى شكلية<sup>(٥)</sup>، يجعل بعضها أسمى من البعض الآخر، وإن انصرفت جميعها إلى تنظيم الشؤون المالية، بحيث ينتج عن ذلك

---

(١) د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص ٤٢. وكذلك د. عمر العبد الله، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) ينظر؛

Press, Geoffrey Marshall, Constitutional theory, London, Oxford at the clarendon 1971, p207.

(٣) د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

(٤) وهو ما يعرف بالمعيار الموضوعي، ويقوم هذا المعيار في تحديد قيمة القواعد القانونية الضريبية على أساس موضوع القاعدة القانونية التي تتدرج في مدارج مختلفة تبعاً لمدى عموميتها وتجردها، فالقواعد القانونية العامة و المجردة تلو في منزلتها القانونية عما سواها من القرارات الفردية . ينظر: د. محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص ٥١.

(٥) ويعرف بالمعيار الشكلي ويقوم هذا المعيار في تحديد القيمة القانونية للقواعد على أساس السلطة المختصة بوضعها والأشكال والإجراءات المتبعة في وضعها، ومن ثم تحديد مرتبة القواعد القانونية الضريبية على هذا الأساس، بغض النظر عن موضوع القاعدة القانونية ومدى عموميتها وتجردها. ينظر: د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص ٤٠-٤٢.

الارتباط التسلسلي ما يصطلح عليه بظاهرة تدرج القواعد القانونية، والذي يتخذ شكل هرم، قمته قاعدة قانونية عليا وأسفله قاعدة قانونية دنيا.

وعلى ذلك فإن مبدأ تدرج القواعد القانونية المتعددة في الشؤون المالية يتطلب خضوع القاعدة القانونية الدنيا لأحكام القاعدة القانونية العليا؛ لأن في ذلك الخضوع ما يضيف على القاعدة الأولى (القاعدة الدنيا) قيمتها القانونية الملزمة، ويجعل الأعمال المستندة إليها تستحق بأن توصف بوصف الأعمال القانونية المشروعة<sup>(١)</sup>.

## الفرع الرابع

### القيمة القانونية لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

لقد وجد ذلك المعنى لسيادة القانون في الشؤون المالية رواجاً كبيراً وصدى في مختلف النظم الدستورية العراقية والمقارنة، إذ تلتفته ونصت عليه في صلب وثائقها الدستورية، لما يجسده من انتصار للشعوب في صراعها ضد الحكم الاستبدادي المطلق وإعلاناً للمبادئ الديمقراطية الحديثة وإرساء لها.

ولكن هل إن النص على مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية بصورة صريحة في ثنايا الوثائق الدستورية على النحو المتقدم، يجعل هذا المبدأ من قبل المبادئ الدستورية ويكسبه قيمة قانونية عليا؟

لا شك إن الإجابة عن هذا التساؤل تقود بالضرورة إلى البحث عن مضمون المبادئ الدستورية، ومعرفة عما إذ كان ذلك المضمون ينطبق على مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية من عدمه، وتلك مسألة قد اختلف بشأنها فقه القانون العام، وانقسم بصددتها إلى اتجاهين، أحدهما شكلي وآخر موضعي<sup>(٢)</sup>.

### أولاً- الاتجاه الشكلي:

يؤسس هذا الاتجاه في تحديد مضمون المبادئ الدستورية على أساس الشكل الخارجي للنصوص القانونية التي ترد في الوثيقة الدستورية، والتي تسنها السلطة التشريعية المختصة، وتبعاً لذلك تكون قاعدة أو مبدأً دستورياً جميع القواعد التي تتضمنها الوثيقة المسماة بالدستور، والتي لا يمكن أن توضع أو تعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة تختلف من حيث شدتها عن تلك

(١) د. سعد عبد الجبار العلوش، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٢) د. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بدون تاريخ نشر، ص ٦٥ وما بعدها.

التي تتبع في وضع القانون العادي وتعديله<sup>(١)</sup>، وعلى ذلك يعد قاعدة أو مبدأ دستورياً جميع القواعد والمبادئ التي ترد في الوثيقة الدستورية ذاتها وأياً كان مضمونها وصلتها بأفراد الشعب أو السلطات العامة، ولا يعد دستورياً القواعد والمبادئ التي لم تتضمنها الوثيقة الدستورية، حتى ولو كانت من حيث طبيعتها وجوهرها قاعدة دستورية<sup>(٢)</sup>، وأياً كان تقييم الفقه الدستوري للمعيار الشكلي وحجج أنصاره<sup>(٣)</sup>، فأنا نرى أن الأخذ به في مجال بحثنا يقود بالضرورة إلى عد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية مبدأً دستورياً، طالما أن الدساتير العراقية والمقارنة قد توجت وثائقها بالنص على صراحة في ثناياها.

### ثانياً- الاتجاه الموضوعي:

يؤسس الاتجاه الموضوعي في تحديد مضمون القواعد الدستورية ومبادئها على موضوع أو جوهر القاعدة القانونية، بغض النظر عن مصدرها أو الإجراءات المتبعة في سننها، وتبعاً لذلك يعنى الدستور بالموضوعات التي تعد دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها، وأياً كان مصدرها، وسواء وردت في الوثيقة الدستورية ذاتها أم لم ترد فيها، بأن تقررت بمقتضى قوانين عادية أو عرف دستوري<sup>(٤)</sup>؛ هذا أن أنصار ذلك الاتجاه قد اختلفوا فيما بينهم حول تحديد الموضوعات التي تعد دستورية في طبيعتها وجوهرها وشكلها في ذلك اتجاهين:

#### ١- الاتجاه الأول<sup>(٥)</sup>:

يذهب أغلب الفقه إلى تحديد الموضوعات التي تعد دستورية بطبيعتها وجوهرها، بأن تلك التي تتعلق بطبيعة الدولة ونظام الحكم فيها، فتنين شكلها وتنظيم السلطات العامة فيها، وكيفية ممارستها لاختصاصاتها والعلاقة التي تنشأ فيما بينها، وكذلك حقوق الأفراد إزاء الدولة، وقد اخرج أنصار هذا الاتجاه من نطاق هذه الموضوعات تلك التي تتعلق بالتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، باعتبارها لا تعد موضوعات دستورية بطبيعتها وجوهرها لعدم

- (١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكويت، بدون دار نشر، ١٩٧٢م، ص ٤٤ .  
 د. عادل الطيباني، النظام الدستوري في الكويت، ط ١، الكويت، مؤسسة دار العلوم، ١٩٨٥م، ص ١٥.  
 (٢) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ١٥. وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨-١٩.  
 (٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ١٦ وما بعدها.  
 وكذلك د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص ٤٥-وما بعدها.  
 (٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠-٢٢. وكذلك د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٤.

(5) ينظر F.A.Hayek, op.cit, p.134.

اتصالها بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة، ولا تعدو أن تكون أهدافاً عما ترسم السياسة العامة للدولة، وتوجب على السلطات العامة احترامها، وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها العام<sup>(١)</sup>.

## ٢- الاتجاه الثاني<sup>(٢)</sup>:

وقد ذهب قلة من الفقه إلى عد الموضوعات الدستورية من حيث طبيعتها وجوهرها، لا تقتصر على تلك التي تتصل بطبيعة الدولة ونظام الحكم فيها أو التنظيم العام للسلطات العامة فحسب على النحو الذي ذهب إليه أنصار الاتجاه الأول، بل تشمل فضلاً عن ذلك الموضوعات التي تحدد الاتجاهات العامة لسياسة الدولة في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تمثل الإطار الفلسفي العام الذي يشيد عليه نظام الحكم في الدولة، والذي ينبغي على السلطات العامة العمل ضمن حدوده وبمقتضاه.

واضح مما تقدم أن الأخذ بالمعيار الموضوعي -على الرغم من اختلاف أنصاره حول تحديد الموضوعات التي تعد دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها- يؤدي بنا إلى القول: إن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يعد واحداً من أهم موضوعات القانون الدستوري ومبدأ من مبادئه، وذلك لتعلقه بحقوق أفراد الشعب وحررياتهم ولكونه قاعدة من قواعد الاختصاص، التي تحدد صلاحية السلطة التشريعية في سن القوانين المالية، وكذلك تحديده للفكرة القانونية السائدة في الدولة، طبقاً لما تقضي به الأصول الدستورية التي لا يتأتى للسلطات العامة الشطط عنها، وإلا عدت منتهكة لمبادئ الدستور وأحكامه<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ١. وكذلك د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٨-١٩.

Sir Ivor Jennings, The Law and The Constitution, Fifth edition, London, University of London press L. T. D, 1959, p.(33-35).

(٢) يمثل في الفقه الفرنسي

Georges Burdeau, Droit constitutionnel et institution Politiques, 3 editon, Paris, 1968, p(61-64). Michel Henry Fabre, principes republicains de droit constitutionnel, 3edition, Paris, 1977, p.154.

أشار إليهما: د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

(٣) ينظر؛

Louis Trotabas, op, cit, p-(250-251).