

الفصل الثاني

اختصاص البرلمان بإصدار قوانين الموازنة العامة والقوانين المالية الخاصة

إذا كان من ضمن الاختصاص المالي للبرلمان إصدار القوانين المالية التي تعالج مسائل معينة مثل الضرائب وعقود الامتياز وعقود القروض وغيرها من القوانين المالية، إلا أن قانون الموازنة ليس كغيره من القوانين، فمن خلاله يبرز عمل البرلمان في المجال المالي، خاصة عند التصويت على الموازنة العامة للدولة، إذ إنها تشغل حيزاً كبيراً وهاماً من الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي.

إذ إن الموازنة تمثل مجموعة الأنشطة المتعددة التي تجري في نطاق الإدارة العامة وعن هذه العملية، سواءً ما يتعلق منها بتحضير التقديرات ووضع الموازنة، أو ما يتعلق بالتنفيذ، أو المراجعة والمحاسبة ذات تأثير في القرارات المتخذة في هذا المجال، وذلك في جميع الوحدات الإدارية وعلى مستوى المراحل التي تمر بها عملية الموازنة التي تتكرر كل عام^(١).

وعادة ما تبين الدساتير قواعد خاصة لبيان المراحل التي تمر بها عملية تشريع قانون الموازنة العامة ما بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية، إذ تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، في حين استأثرت السلطة التشريعية بحق المصادقة بعد مناقشة مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه وفقاً للقواعد الخاصة التي يبينها الدستور، فقد نصت المادة ٦٢ من دستور العراق ٢٠٠٥م على أن:

"أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات".

ونصت المادة (١٢٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م على أنه: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً...".

لذا سوف نتناول في هذا الفصل اختصاصات البرلمان في الموازنات والقوانين أي إصدار قوانين الموازنات والقوانين المالية الخاصة في مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: إصدار قوانين الموازنات.

المبحث الثاني: إصدار القوانين المالية الخاصة.

(١) د. مؤيد عبد الرحمن الدوري، د. طاهر موسى الجنابي وإدارة الموازنات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، دار زهران للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٣، ص ٩٣.

المبحث الأول

إصدار قوانين الموازنات

لكي تصدر قوانين الموازنات يتطلب ذلك عدة مراحل ابتداءً من مرحلة إعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية، إذ تقوم وزارة المالية بإجراء دراسة مستفيضة للأوضاع المالية والاقتصادية للدولة، وتشاركها في إعداد هذه الدراسة وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، وبعدها تقدم هذه الدراسة إلى مجلس الوزراء لتحديد الخطوط العريضة للموازنة العامة، عندها تقوم وزارة المالية بإصدار إعمام إلى الوزارات كافة يسمى (المنشور السنوي) للبدء بإعداد موازنتها للعام المقبل وتقوم كل وزارة بمهمة تقدير نفقاتها وإيراداتها، وبعد أن تقوم الحكومة بإعداد الميزانية تقدمها إلى البرلمان حتى يتناولها بالدراسة والتحليل والمناقشة، ويتمكن من اعتمادها قبل السنة المالية وإصدارها بقانون.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول في دراستنا لإصدار قوانين الموازنات آلية إصدار قانون الموازنة العامة في العراق وآلية إصدار قانون الموازنة العامة في مصر في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: إصدار قانون الموازنة العامة في التشريع العراقي.

المطلب الثاني: إصدار قانون الموازنة العامة في التشريع المصري.

المطلب الأول

إصدار قانون الموازنة العامة في التشريع العراقي

سوف نتناول في هذا المطلب بيان دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة، وإجراءات مناقشة قانون الموازنة، والتصويت عليه في فرعين متتاليين:

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة

الفرع الثاني: إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة واعتماده

الفرع الأول

دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة

يوكل الدستور العراقي ٢٠٠٥م إعداد الموازنة العامة وتحضيرها إلى السلطة التنفيذية، ولاسيما مجلس الوزراء، كما جاء في نص المادة (٨٠/رابعاً)، أنه: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية...رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية".

وهذا ما نصت عليه المادة (٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لعام ١٩٨٥م على أنه: "تكون وزارة المالية مسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة أيضاً لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول (أكتوبر) عن كل سنة"^(١).

والأسباب التي دعت إلى تولي السلطة التنفيذية صلاحية إعداد الموازنة عديدة ولكن نبين أهمها فيما يلي:

١- إن الحكومة أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازم إنفاقها، وعلى تقدير جملة الإيرادات العامة بما لديها من معلومات فنية وبيانات دقيقة عن الأحوال الاقتصادية للبلاد^(٢)، كما أنها تعد أكثر السلطات العامة في الدولة إحاطة بالمقدرة المالية القومية فيها، وذلك بحكم درايتها بمجريات الاقتصاد القومي وتطورات^(٣)، فضلاً عن ذلك فالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن المرافق العامة والخدمية والإيرادات بصورة عامة، لذا فهي الأقدر والأكفأ على تقدير إيراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية.

٢- إن الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي أن تترك للحكومة مهمة إعداد وتحضير الموازنة حتى تأتي معبرة عن هذه البرامج، وبالتالي يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليها في البرلمان، في حال عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها التي وضعتها في برامجها.

٣- السلطة التنفيذية بما أنها تقوم بعملية تنفيذ الميزانية فالأجدر والأولى أن تقوم هي بالإعداد والتحضير، لأن التنفيذ إنما هو نتيجة للإعداد؛ ولأنه يسنح لها أن تعرف مواقع القوة والضعف فيها أكثر من أي سلطة أخرى.

تمر عملية تحضير الموازنة بعدة مراحل قبل إحالتها بموجب مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب، فالموازنة الجارية تقوم وزارة المالية بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة، وتقدمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفق بمذكرة إيضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول (أكتوبر) من كل سنة^(٤).

-
- (١) قانون رقم ١٠٧ لعام ١٩٨٥م الموازنة العامة الموحدة للدولة/ الوقائع العراقية ٣٠٨٣ في ٣/٢/١٩٨٦م.
- (٢) د. محمد حلمي مراد، الميزانية العامة (قواعد إعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية)، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٠، ص ١٠.
- (٣) د. عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٥١٤.
- (٤) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، ط ١، ٢٠٠٨م، ص ٥٣-٥٤.

أما الموازنة الاستثمارية فتقوم وزارة التخطيط بإعداد تفصيلاتها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير مرتبطة بوزارة، وتقدمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بتقرير عن نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية وانعكاساتها على الوضع الاقتصادي للبلد والتوقعات بالنسبة للسنة المالية التالية وبعد وصولها إلى مجلس الوزراء تتم مناقشتها في موعد لا يتجاوز شهر تشرين الاول (أكتوبر) عن كل سنة.

أما إعداد خطة التجارة الخارجية فيتم تقديمها من قبل وزارة التجارة، وأخيراً موازنة النقد الأجنبي التي يتم وضعها من قبل البنك المركزي العراقي الذي يلتزم وخلال ثلاثة أشهر بعد نهاية كل سنة مالية بإعداد كشوفات مالية سنوية عن الوضع المالي والسياسة المالية والنقدية للبلد وهذا ما نص عليه قانون البنك المركزي.

ومرد الصعوبات التي تنشأ عند تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى ما بينهما من تداخل وتشابك، وسبب التداخل، أن الانفصال العضوي لا يقابله انفصال وظيفي، وبعبارة أخرى، أن الدستور يقيم سلطتين إحداهما تشريعية والأخرى تنفيذية، إلا أنه في معظم الدول، لا يحصر كل منها في ممارسة وظيفة محددة، بحيث تمارس السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية فقط، وتقتصر السلطة التنفيذية على ممارسة الوظيفة التنفيذية^(١).

- أن إحدى أهم النتائج التي تترتب على ممارسة السلطة في أي مجتمع، هي ولادة القواعد القانونية التي تعبر عن إرادة القابض على السلطة^(٢).

- إذا رجعنا إلى الدساتير المختلفة نجد أنها تختلف اختلافاً كبيراً في تحديد الجهة التي تمثل السلطة التأسيسية المنشأة، فقد تكون هي السلطة التشريعية نفسها، وقد يتطلب الدستور أن يقع الاقتراح بواسطة السلطة التنفيذية، وقد يجعل الدستور الاقتراح حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد،

ولقد تباينت الدساتير في تحديد الأسلوب الذي يمارس فيه هذا الحق، وذلك وفقاً للدرجة السائدة في ترجيح أي من السلطتين على الأخرى.

فدساتير بعض الدول أقرت للسلطة التشريعية حق اقتراح القوانين كالولايات المتحدة الأمريكية في دستورها لعام ١٧٨٧م، والأحكام الدستورية التي اقرت هذا الاتجاه يكون الاقتراح من اختصاص السلطة التشريعية فقط، وتحرم منه السلطة التنفيذية على الرغم من كونها هي التي

(١) د. كمال الغالي، التشريع الحكومي (المراسيم التشريعية)، دراسة عن الاتجاهات المعاصرة في القانون العام المقارن، دمشق، ١٩٦٢م، ص ٨.

(٢) سمير خيرى توفيق، مرجع سابق، ص ٢٧.

تقوم بتنفيذ القانون من يجعلها أكثر قدره على استظهار عيوبه ونواقصه^(١).

ومع ذلك فإن الواقع العملي يجري على قيام الوزراء باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية بغية الحصول على التشريعات والاعتمادات الضرورية لسير أعمالها^(٢).

إذ جرت العادة أن يتقدم الرئيس الأمريكي بمشاريع قوانين، دون أن يكون ذلك على سبيل تقرير الحق الدستوري له، بل يطرحها في شكل اقتراح عام وفي صورة تتمنى على الكونجرس، للتشريع في موضوع هام، وغالبًا ما يضمن الرئيس هذه المشاريع رسائله الشفوية التي يوجهها إلى الكونجرس دون أن يكون لهذه المشاريع حق الفرض أو الإلزام^(٣).

وخولت أنظمة دستورية أخرى حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية دون اشراك سلطات عامة أخرى معها، وهنالك أمثلة عديدة بارزة فقد أخذت فرنسا بهذه الصورة من الاقتراح في المادة (٤٤) من دستور السنة الثامنة للجمهورية ١٧٩٩م، والمادة (١٦) من دستور ١٨١٤م، والمادة (٨) من دستور ١٨٥٢م^(٤).

وذهبت أنظمة دستورية أخرى إلى اعتبار اقتراح القوانين حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يقوم كل من النظامين البرلماني والرئاسي على أساس الفصل النسبي، على الرغم من الاختلاف بينهما في الكيفية التي يجري بها هذا الفصل والمدى الذي يصل إليه،

(١) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤م، ص ٢٤٥.

(٢) د. عبد الله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦١م، ص ٢٥٠.

(٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية الدستورية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص ٣٧٢.

(٤) فقد نصت المادة (٤٤) من الباب الرابع من دستور السنة الثامنة لعام ١٧٩٩م على ان (تقترح الحكومة القوانين) في حين تقتصر السلطة التشريعية على ابداء الرأي في المشروعات الحكومية دون ان يكون لها الحق في تعديلها، وكذلك الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤م الذي قصر حق الاقتراح على رئيس الدولة فقد جاء في المادة (١٦) منه على ان (الملك يقترح القوانين) الا ان المادة (١٩) منه قد منحت النواب (حق مطالبة الملك اقتراح قانون في موضوع ما) وازافت اليه حقهم في (تحديد ما يروونه مناسباً لمحتوى القانون).

كما احتفظت المادة الثامنة من الدستور الفرنسي لعام ١٨٥٢م بحق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية وحده ونصت المادة (٣٠) منه على حق مجلس الشيوخ (في عرض القواعد الاساسية لمشروع قانون على رئيس الجمهورية في تقرير يوجه اليه).

د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص ٢١-٢٢.

وعليه فإن التداخل بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية قائم ومُعترف به في كلا النظامين المذكورين، وإن كان على نطاق أضيق في النظام الرئاسي^(١).

ويمكن القول: إن الاقتراح المشترك يعد من أفضل أساليب تنظيم حق الاقتراح، فهو أمر لا غنى عنه؛ لأنه يمكن من خلاله تفادي العيوب التي يمكن أن تترتب على انفراد: أي من السلطتين التشريعية كانت أم تنفيذية بهذا الحق، فضلا عن أن حق الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي تختص هي برسمها وتنفيذها، ومن جانب آخر فإن اقتراح القوانين أصبح من الحقوق الهامة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن تتنازل عنها لذا كان اشتراكهما معًا هو الوسيلة لتحقيق هاتين الغايتين.

وقد أخذ كل من الدستور المصري والعراقي بهذا الاتجاه، إذ ضم حق اقتراح القوانين لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية؛ فقد نصت المادة ٦٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م على أنه:
أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة.
ونصت المادة ١٢٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أنه: "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع".

وكما نصت نفس المادة في الفقرة الثالثة على أن: "وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه؛ وفي حدود اقتراح القوانين المالية وبناءً على ما تقدم فقد خول الدستور العراقي ٢٠٠٥م، والدستور المصري ٢٠١٤م حق اقتراح القوانين إلى جهتين هما، الأولى رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء، والثانية مجلس النواب.

وبناءً على ما تقدّم سوف نبين في هذا المطلب دور السلطة التنفيذية في إعداد الميزانية العامة للدولة كما يلي:

(١) ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١م، ص ٥٧.

أولاً - المنشور السنوي الصادر من وزارة المالية:

تقوم وزارة المالية الاتحادية بإجراء دراسة مستفيضة للأوضاع المالية والاقتصادية للدولة قبل إصدار تعليماتها لوزارات الدولة كافة، وتشاركها في هذه الدراسة وزارة التخطيط والتعاون الأنمائي^(١)، إذ يتم إعداد تقرير عما يتوقع الحصول عليه من إيرادات، وما يتوقع صرفه من نفقات خلال السنة القادمة، وتقدم هذه الدراسة إلى مجلس الوزراء لتحديد الإطار العام والخطوط العريضة للموازنة العامة، عندها تقوم وزارة المالية بإصدار اعمام إلى الوزارات كافة، ويسمى هذا الاعمام (المنشور السنوي)، الذي يمكن أن يعرف بأنه الأعمام الذي تصدره وزارة المالية سنوياً، وتوجهه إلى الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة للبدء في إعداد موازنتها للعام المقبل، فهو يعد بهذا المعنى إشارة البدء في تحضير الموازنة بالنسبة للحكومة، وإشعاراً من الحكومة للوزارات للبدء في إعداد مقترحات موازنتها التقديرية من نفقات وإيرادات للعام المقبل.

ويتضمن المنشور السنوي، عادة (الأسس والقواعد الواجب مراعاتها عند إعداد الموازنة العامة التي هي عبارة عن توضيح للملامح والخطوط العريضة، لما ستكون عليه السياسة المالية، والاقتصادية للدولة في العام المقبل، الذي ستغطيه الموازنة المعنية بالتحضير، مبيناً فيه التأثيرات العالمية والمحلية، وانعكاساتها سلباً أو إيجاباً على إيرادات الموازنة، وخطة الحكومة، ودور الوزارات في مواجهة تلك التأثيرات، فضلاً عن أن المنشور لابد أن يتضمن أهم القواعد والأسس التنظيمية المتعلقة بإعداد الموازنة)^(١).

ويشتمل الإعمام على جزء خاص بالنفقات وآخر للإيرادات، وكذلك يتضمن قسماً يخص للمشروعات الحكومية، التي تدار بأسلوب تجاري، وذلك لبيان تقديرات ما ستلتزم به الدولة من أموال لهذه المشاريع.

كما يحدد في المنشور مواعيد تقديم مشاريع موازنت الوزارات كافة إلى وزارة المالية، وقد يتضمن المنشور نماذج مخصصة لتحضير الموازنة العامة، تملأ فيها البيانات كافة التوضيحية، والمالية للتقديرات التي تتوصل إليها كل وزارة، إذ يخصص قسم للنفقات وقسم للإيرادات مع اختلاف البيانات التي يحتويها كل منهما.

هذا ولا يشترط في المنشور المذكور، تقسيم معين، أو صياغة مبنية على قاعدة ثابتة، وإنما يمكن تضمينه بأية تعليمات أو إرشادات تراها الحكومة ذات فائدة لسياستها التي ستنفذها خلال

(١) الفقرة (٥) من إعمام إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية العامة لجمهورية العراق/ لعام ٢٠١٢.

العام المقبل^(١). ويمكن القول: إن النمط العام لهذا المنشور هو أن يتضمن رؤية وزارة المالية، وخطتها المالية لعام قادم على وفق التعليمات الصادرة عنها.

وفي العراق فإن إجراءات إصدار المنشور السنوي تمر بمراحل عدة، ففي شهر حزيران (يونيو) من كل سنة تقوم وزارة المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية على الوزارات، والإدارات، لغرض إعداد موازنتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية المحددة والمصادق عليها من قبل مجلس الوزراء^(٢).

ويتضمن التعميم المقاييس الاقتصادية الرئيسة المستندة إلى إطار الاقتصاد الكلي، و الإجراءات المتبعة في إعداد التقديرات، والجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة، فضلاً عن إجمالي مستويات النفقات لكل وحدة إنفاق؛ وقد تأخذ تعليمات إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية، طابعاً إرشادياً في بعض نصوصها مثل: (بناء القدرات الذاتية للوزارات والهيئات والشركات العامة لتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين)^(٣).

في حين تتضمن نصوص أخرى التزامات محددة لابد للوزارات وهيئات الدولة من التقيد بها واعتمادها ومنها على سبيل المثال: (التقيد بالجدول الزمني لمناقشة الموازنات التقديرية، وكيفية وضع التقديرات وملئ الاستثمارات، وتقديم الدراسات ذات الصلة، كدراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع الموازنة الاستثمارية)^(٤).

ويهدف الوصول إلى تقديرات معقولة للموازنة الاتحادية يوصي المنشور الوزارات أن تأخذ بعين الاعتبار الأولوية التي سوف تعتمد في إعداد الموازنة بشقيها الجاري والاستثماري^(٥)، والعمل على إعداد التقديرات وحسب السقوف الزمنية المحددة لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة

(١) د. عبد القادر محمد عبد الله، الموازنة العامة، وتطبيقها في دولة قطر، الطبعة الأولى، الدوحة، دار الثقافة، ٢٠٠١م، ص ٩٦.

(٢) تنص المادة (٣) من القسم (٦)، من قانون الإدارة المالية والدين العام، رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤م بأنه: "في شهر حزيران (يونيو) من كل عام يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية لوحدة الإنفاق لغرض إعداد موازنتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء".

(٣) الفقرة (٦) من. تعليمات إعداد الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢م.

(٤) الفقرة (٢) من إعمام تقديرات إعداد الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢م.

(٥) تنص الفقرة (١) من إعمام تقديرات إعداد الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢م. بأن: "عند إعداد التقديرات يجب الأخذ بنظر الاعتبار تامين النفقات التشغيلية للمشاريع الاستثمارية المنجزة والمتوقع تشغيلها خلال السنة على الموازنة الجارية مع وضع التقديرات اللازمة لصيانة وتأهيل موجودات المشاريع الاستثمارية العاملة".

بوزارة، وعدم التوسع في إدراج مشاريع جديدة إلا في حالات الضرورة^(١)، ولا نعلم ما حالات الضرورة التي أشار إليها المنشور، ومتى تنهض لإدراج مشاريع جديدة ؟

وأخيراً يتضمن منشور وزارة المالية، موعداً محدداً للوزارات لإرسال استثمارات تقديرات الموازنة الاتحادية إلى وزارة المالية لغرض مناقشة ودراسة تلك التقديرات مع باقي الوزارات المعنية نهاية شهر حزيران (يونيو)^(٢).

ثانياً- مرحلة إعداد الموازنة العامة في وزارات الدولة:

إن إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية في وزارات الدولة يكون على مستويين^(٣):

- **المستوى الأول:** إعداد التقديرات على مستوى دائرة، إذ يتم تشكيل لجنة على مستوى كل دائرة ضمن الوزارة، أو الدائرة غير المرتبطة بوزارة، برئاسة رئيس الدائرة، وعضوية مدير الحسابات، ومدير التدقيق، ومدير الأفراد ومسؤولي الوحدات الإدارية، تتولى إعداد تقديرات الموازنة على مستوى دائرة، على أن يقوم مدير التدقيق بتدقيق الموازنات لضمان سلامتها، عندها ترسل التقديرات إلى الوزارة المعنية.

- **أما المستوى الثاني:** فيتمثل في إعداد التقديرات على مستوى الوزارة، إذ تقوم الأخيرة بتشكيل لجنة عليا في مركزها برئاسة وكيل الوزارة، أو رئيس الدائرة بإشراف الوزير المختص، تتولى دراسة تقديرات الموازنة المقترحة التي تعدها الدوائر والتشكيلات التابعة للوزارة على وفق ضوابط وأسس إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية وإعداد موازنة على مستوى كل دائرة (قسم)، إضافة إلى موازنة إجمالية على مستوى وزارة (باب)، وتكون مسؤولة عن مناقشة تقديرات الموازنة الاتحادية.

إن إعداد الموازنة في وزارات الدولة يخضع إلى مبدئين رئيسيين هما^(٤).

- **المبدأ الأول:** أن كل وحدة إدارية أدرى من غيرها، في تقدير نفقاتها للسنة المالية المقبلة، ويظهر ذلك في اشتراك عدد كبير من الموظفين، يمثلون عدداً من الوحدات الإدارية، إذ

(١) تنص الفقرة (٤) من البند الرابع من إعمام تقديرات إعداد الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢ على: "عدم التوسع في إدراج مشاريع جديدة إلا في حالات الضرورة والتي تحقق أهدافاً سريعة".

(٢) تنص الفقرة (أولاً) من إعمام تقديرات إعداد الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢ بأن: "يكون آخر موعد لإرسال تقديرات الموازنة لعام ٢٠١٢ في موعد أقصى ٣٠ / ٦ / ٢٠١١ لإمكانية مناقشتها مع ممثلي الوزارات والدوائر وفق جدول زمني يتم إعلامكم به لاحقاً".

(٣) تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، ٢٠١٣م، ص ٦٧.

(٤) د. يوسف شباط، مرجع سابق، ص ١٣٩.

تقوم كل وحدة إدارية بتقدير نفقاتها، وذلك لكي يكون التقدير قريباً من الواقع ويعكس احتياجات الوحدة الإدارية الحقيقية.

- **المبدأ الثاني:** يشير إلى ضرورة التنسيق بين مشاريع موازنات الوحدات الإدارية المختلفة ليتم التوصل إلى مشروع موازنة موحد لكل وزارة، وتظهر ضرورة التنسيق عندما تغالي بعض الوحدات الإدارية في طلب الاعتمادات لبرامجها ومشاريعها المختلفة، مما يستدعي التنسيق للقضاء على الازدواجية والمبالغة في الطلبات^(١).

ونستطيع القول بأن تقدير النفقات العامة تشترك فيه جميع وزارات الدولة ودوائرها التابعة لها، أما تقدير الإيرادات فهو مرتبط بشكل أساسي بوزارات محددة وإدارات نشأت بشكل خاص لهذا الغرض كالهئية العامة للضرائب، و وزارة النفط، و وزارة التجارة، أما وزارات الدولة الخدمية فتتفرد وزارة المالية بتقدير إيراداتها، كوزارة الصحة، ووزارة التربية وغيرها من الوزارات الخدمية^(٢).

وبعد أن تنتهي كل وحدة إدارية في وزارات الدولة من تقدير احتياجاتها تقوم وحدة المحاسبة (قسم أو دائرة أو مصلحة أو مديرية) بتوحيد تلك التقديرات، على هيئة مشروع واحد، فترفعه إلى وزارة المالية مرفقة معه المستندات والإيضاحات اللازمة.

أما قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي النافذ رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤م فيبين أنه: "في شهر تموز من كل عام تقوم وحدات الإنفاق بتقديم طلبات إلى وزارة المالية لغرض تخصيص الأموال أو تقديم أيضاً نسخاً من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الميزانية إلى وزير التخطيط والتعاون الإنمائي"^(٣).

إننا نجد ثمة تناقضاً بين المدة المحددة في قانون الإدارة المالية العراقي والمنشور السنوي الصادر من وزارة المالية، إذ إن المنشور السنوي يحدد بأن مشاريع الموازنات للوزارات تقدم لوزارة المالية في شهر حزيران (يونيو)، أما قانون الإدارة المالية والدين العام فيحدد بأن تقدم الوزارات مشاريع موازناتها في شهر تموز، وهذا تناقض ينبغي علاجه، فالمنشور هو عمل إداري، ينبغي أن يتطابق مع قانون الإدارة المالية تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

(١) د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م، ص ٣٩٢.

(٢) تغريد مهدي خلف، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٣) المادة (٤) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤م.

ومهما يكن من أمر فإن كل وزارة ينبغي عليها أن تقدم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية مرفقة معه تقريراً يشرح فيه الوزير الفروقات الحاصلة بين التقديرات الحالية والموازنة السابقة، والأسباب الموجبة لها، لتبدأ بعد ذلك مرحلة تحضير الموازنة في وزارة المالية.

والجدير بالذكر أن وزارة المالية في هذا المجال كأيّة وزارة أخرى تعمل على إعداد مشروع موازنتها وتحيله إلى دائرة الموازنة في الوزارة نفسها، التي بدورها تقوم بتجميع مشروع الموازنة الخاص بوزارة المالية مع باقي مشاريع موازنات الوزارات الأخرى، وتعمل على توحيدها في صيغة مشروع موازنة واحدة^(١).

ثالثاً- إجراءات تحضير الموازنة العامة في وزارة المالية:

بعد أن تتسلم وزارة المالية مشاريع الموازنات من كل وزارة، تقوم دائرة الموازنة في الوزارة المذكورة، باتخاذ بعض الإجراءات الشكلية والموضوعية قبل توليها مناقشة تلك المشروعات^(٢)، إذ تقوم بتحديد تاريخ مناقشة لكل وزارة أو دائرة غير مرتبطة بوزارة على وفق جدول زمني محدد من أجل إحضار أوليات هذه المشروعات، بعد ذلك تقوم دائرة الموازنة، بتبليغ الوزارات بتاريخ مناقشة مشروع موازنتها.

كما أن دائرة الموازنة تناقش مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات، مع ممثلي تلك الوزارات، فإذا حققت دائرة الموازنة في أثناء المناقشة التوازن بين جانبي الموازنة فإنها ترفع تقريراً إلى وزير المالية تمهيداً لعرضه على مجلس الوزراء، أما إذا لم تحقق الدائرة المذكورة التوازن بين أجزاء الموازنة، أو لم تصل إلى تفاهم بين الوزارات، عندها يتولى وزير المالية بنفسه عقد اجتماع مع زملائه الوزراء، للوصول إلى الحل الذي يؤمن تخفيض بعض الاعتمادات التي يطلبونها، أو إلغاء بعضها الآخر^(٣).

(١) سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٢) آليات إعداد الموازنة العامة وإقرارها وتنفيذها ومراقبته تنفيذها، أوراق عمل الندوة البرلمانية التي أعدت من قبل المعهد الديمقراطي الوطني الدولي، بيروت، كانون الأول (ديسمبر)، ٢٠٠٣م. وأشار إليه، سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٣) تنص المادة (٤) القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٥م بأن: "خلال شهر تموز (يوليو) تقوم وحدات الإنفاق بتقديم تقديرات الموازنة لوزير المالية لغرض تخصيص الأموال... ولوزير المالية أن يحدد النفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الإنفاق المتعلقة بالميزانية، إضافة إلى أي مبلغ يدخل في احتياطي الطوارئ".

فإذا لم ينجح وزير المالية في هذه المهمة، فإنه يضطر إلى عرض الخلاف على مجلس الوزراء، ليتخذ قراراً نهائياً في شأن التخفيض أو الإلغاء.

أي إن وزارة المالية منحت صلاحية تعديل الاقتراحات المقدمة من قبل الوزارات حول النفقات العامة ولكن، هذه التعديلات لا تكون نهائية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء على مشروع الموازنة^(١).

وبالنتيجة يكون مجلس الوزراء المرجع الرئيسي في البت في نقاط الخلاف بين وزارة المالية والوزارات الأخرى، ويعدل ما يلزم تعديله، ثم يناقش المشروع ككل، وتتم الموافقة عليه قبل أن يقدم إلى السلطة التشريعية، وفي كل الأحوال يجب على وزارة المالية تحضير مشروع الموازنة الاتحادية وتقديمه إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول (سبتمبر) من كل عام لغرض الموافقة عليه ومن ثم إحالته إلى مجلس النواب العراقي في العاشر من تشرين الأول (أكتوبر) لغرض إقراره^(٢).

الفرع الثاني

إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة واعتماده

أولاً- مرحلة المناقشة العامة:

تبدأ السلطة التشريعية مناقشة الموازنة العامة بخطاب يسمى (خطاب الموازنة) يلقيه وزير المالية أمام البرلمان، ويقصد بخطاب الموازنة أنه: بيان تقليدي يلقيه وزير المالية على السلطة التشريعية، يعرض فيه الوضع الاقتصادي والمالي للدولة، ويحدد من خلاله ملامح السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، مع شرح للأسس التي اتبعت في إعداد الموازنة، وتحضيرها، فيقارن الوزير في هذا الخطاب بين تقديرات نفقات الدولة وإيراداتها، ويوضح أسباب الزيادة، أو النقصان في كل منهما.

(١) نصت المادة (٦) القسم السادس من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤م على أن: "لوزير المالية إعداد مقترح يقدم إلى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال مناقشات مشروع الموازنة الفدرالية بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الإنفاق، على وزير المالية أن يأخذ بعين الاعتبار تلك الخلافات وعليه أن يقترح حلاً بشأن مشروع الموازنة الفدرالية السنوية ويجوز لمجلس الوزراء وفي حدود الإجمالي المتفق أن يعدل التخصيصات حسب أولوياتهم الجماعية وأي زيادة على الحد الإجمالي للأنفاق لابد أن يستند إلى اقتراح مقدم من وزير المالية ومصادق من مجلس الوزراء".

(٢) نصت المادة (٧) من القانون المذكور بأنه: "في شهر أيلول (سبتمبر) من كل سنة يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة الفدرالية، ويقدمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه، ثم يقدم الموازنة في ١٠/ تشرين الأول إلى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة".

إن خطاب الموازنة يعد أحد أهم المرتكزات الأساسية في توضيح سياسة الحكومة المالية وخطتها لعام مقبل، إذ تعرض فيه السياسة الاقتصادية للحكومة، ومقارنتها مع الوضع الاقتصادي العالمي، وتأثيره في الاقتصاد الوطني للدولة، والأهداف التي تتوي الحكومة تحقيقها، فضلاً عن أن خطاب الموازنة يعطي موجزاً للنفقات المتوقعة صرفها، والإيرادات المتوقعة تحصيلها، وكذلك يبين خطاب الموازنة، الإجراءات التي بموجبها يتم معالجة العجز، أو استثمار الفائض، وتفاصيل توزيع المشروعات الرئيسية العامة على الأنشطة المختلفة^(١).

ولخطاب الموازنة أهمية جليلة، إذ بموجبه يمكن لأعضاء مجلس النواب معرفة أسس تحضير الموازنة، مع بيان الوضع الاقتصادي والمالي للدولة، والاتجاه المالي الذي نهجته وزارة المالية للمشاريع، وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى لتحقيقها وحجم الاعتمادات المقترحة لكل منها.

كما أن خطاب الموازنة يوضح الفارق بين الموازنات السابقة وما تحقق منها من إيرادات، وما صرف منها فعلاً، وبين تقديرات الموازنة للسنة المعنية، وأسباب الاختلاف في التقديرات الجديدة عن التقديرات السابقة^(٢).

ثانياً - مناقشة مشروع الموازنة من قبل اللجنة المالية في مجلس النواب مجتمعاً واعتماداً:

بعد أن يقدم وزير المالية ملف مشروع الموازنة العامة إلى هيئة رئاسة مجلس النواب التي بدورها تحيله إلى اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي، وهذا المشروع يتكون من قانون الموازنة الفدرالية، مع تقرير حول الوضع الاقتصادي والمالي، لاسيما فرضيات وأساليب ونتائج الخطط الاقتصادية، التي على أساسها يقوم مجلس النواب بإقرار مشروع قانون الموازنة الفدرالية، بما فيه الإيرادات والنفقات، وإجمالي ديون الحكومة.

وذلك لأنه يتعذر على النواب مجتمعين دراسة مختلف القوانين ومناقشتها؛ لعدم إمكان النائب -مهما كان واسع الاطلاع، غزير المعرفة- الإحاطة بدقائق الأمور في كل اختصاص، ولكثرة المشاركين في المناقشة، وتنوع اتجاهاتهم وتضارب مصالحهم^(٣)، لذا جرت العادة أن تنقسم المجالس النيابية إلى لجان فرعية تدرس كل منها مشاريع القوانين التي تدخل في اختصاص

(١) د. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، عمان، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، ٢٠٠٩م، ص ٩٨.

(٢) د. كاظم السعيد، ميزانية الدولة (النظريات العامة و تطبيقاتها في العراق)، بغداد، مطبعة الزهراء، ١٩٦٩م، ص ٩٨.

(٣) انطوان عارج، السلطات العامة، مؤسسة بدران وشركائه، بيروت، لبنان، ١٩٦٣م، ص ١٣٢ وما بعدها.

أعضائها وتدلي برأيها فيها قبل عرضها على النواب، فتسهل لهم بذلك سبل التمحيص والمناقشة، ومن أكثر اللجان أهمية وخطورة هي اللجنة المالية^(١)، وهي التي يعرض عليها مشروع الموازنة المهيأ من قبل الحكومة فتدرسه، وإما أن تقبله، أو ترفضه، أو تدخل عليه ما تراه من تعديل، ثم تقدمه إلى النواب مجتمعين لمناقشته وتعديله وإقراره، أو رفضه^(٢)، ويتم ذلك خلال قيام اللجنة المالية بما يلي:^(٣)

١- إرسال مخاطبات إلى اللجان كافة التابعة لمجلس النواب لإرسال ملاحظاتها التقويمية، وللحصول على الآراء المختلفة، ووجهات النظر الفنية بما يضمن دراسة أبواب الموازنة، ومحاورها جميعاً.

٢- إجراء لقاءات مباشرة مع وزير المالية، ووزير التخطيط والتعاون الإنمائي، ومحافظ البنك المركزي، وغيرهم من الوزراء المعنيين، للحصول على إجابات عن أسئلة اللجنة المالية.

٣- إجراء لقاءات مكثفة مع موظفي وزارة المالية (دائرة الموازنة الذين قاموا بتحضير مشروع الموازنة العامة).

٤- يقوم أعضاء اللجنة المالية بإعداد دراسات مالية واقتصادية متعددة حول مشروع الموازنة، وتثبيت الملاحظات والتوصيات بشأنها.

٥- بعد ذلك يحضر وزير المالية في مجلس النواب لإلقاء خطاب الموازنة أمام أعضاء المجلس لبيان سياسته المالية بشأن الموازنة.

٦- تقدم اللجنة المالية تقريراً إلى رئاسة المجلس، يشمل التقرير خطة عمل اللجنة، وبيان أوجه العوائق والمشاكل التي واجهت اللجنة مع توصياتها بذلك.

٧- تقوم اللجنة الاقتصادية في المجلس، كذلك بتقديم تقريرها المتعلق بالدراسة الاقتصادية الخاصة للموازنة، وخاصة النفقات الاستثمارية.

(١) تدعى هذه اللجنة أحياناً بـ(لجنة الموازنة)، وتقتصر صلاحياتها هنا على دراسة مشروع الموازنة، وأحياناً تدعى(اللجنة المالية)، فتتمثل صلاحياتها جميع المشاريع التي لها صفة مالية ومن ضمنها الموازنة العامة، وقد تضاف لهذه اللجنة تسميات أخرى تفصح عن اختصاصاتها الأخرى كالاقتصاد أو الخطة... الخ، مثال ذلك (لجنة الشؤون المالية والاقتصادية) في الكويت، و (لجنة الخطة والموازنة) في مصر، وغير ذلك، إلا أن الغالب تسميتها ب (اللجنة المالية) في كثير من الدول.

(٢) د. رشيد الدقر، علم المالية العامة، مطبعة الجامعة السورية، سوريا، الطبعة الثانية، ١٩٥٥م، ص ١٢٥.

(٣) سامي الأتروشي، دورة الموازنة في العراق، ورشة عمل حول إعداد الموازنة العامة في العراق، لبنان، ٢٠٠٨م، ص ٩ - ١٠.

٨ - تتم بعد ذلك قراءة الموازنة قراءة أولى، ويطلب من أعضاء مجلس النواب إرسال ملاحظاتهم إلى اللجنة المالية.

٩ - وبعد القراءة الأولى، تتم قراءة الموازنة قراءة ثانية (وهي المخصصة للمناقشة) بحضور ممثلين عن وزارة المالية، وتستغرق هذه القراءة عدة جلسات، تكتب خلالها اللجنة المالية ملاحظات النواب، وما تم تقديمه من وزير المالية من توضيحات عندها تقدم اللجنة تقريرها المفصل إلى رئاسة مجلس النواب، ويتضمن هذا التقرير^(١)

أ - تحليل الموازنة من الناحية المالية.

ب - نص مشروع الموازنة، والتعديلات المقترحة من اللجنة.

ت - مقترحات اللجنة بشأن المناقشات، والتخفيضات لأبواب وفصول الموازنة.

ث - مواطن الخلل في مشروع الموازنة، من حيث وقت تقديمها، ونقص الوثائق المرفقة، استناداً إلى قانون الإدارة المالية.

ج - توصيات اللجنة المالية.

١٠ - تتم القراءة الثالثة والأخيرة لمشروع قانون الموازنة، والتي يتم التصويت عليها مادة مادة ويصوت في البداية، على التعديل في أية مادة تتضمن اقتراحاً بالتعديل، فإن أقر يؤخذ به وإذا لم يقر يصوت على المادة الأصلية^(٢).

وبعد أن يتم إقرار الموازنة داخل مجلس النواب يحال بعد ذلك إلى رئيس الجمهورية، لغرض المصادقة عليها، وإذا اعترض الرئيس على قانون الموازنة، يعاد القانون المذكور إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليه بالأغلبية، ويرسل مرة أخرى إلى رئاسة الجمهورية للموافقة عليه^(٣)، وبعد ذلك ينشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية،

(١) سامي الاتروشي، المرجع السابق، ص ٩.

(٢) تنص المادة ١٣٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن: "ينتقل بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشته مواده مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة".

(٣) تنص المادة ١٣٨ الفقرة (أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه: "يعقد مجلس النواب جلسه لهذا الغرض، ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والأسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة، ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال فإذا أقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه". (ثانياً) "في حالة عدم موافقته ثنية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد اعادتها اليه ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها".

ليصبح عندئذ قانوناً واجب التنفيذ، ثم يعاد قانون الموازنة العامة إلى قسم التنسيق في وزارة المالية، الذي يتولى طبعه وتوزيعه على الدوائر الحكومية الرئيسية، وتتولى الدوائر الحكومية إبلاغ فروعها المختلفة بالتخصيصات العائدة لها، ويصدر القسم المذكور في وزارة المالية تعليمات تنفيذ الموازنة العامة، وتتضمن التعليمات، الصلاحيات المالية للدوائر الحكومية بالإنفاق، والقبض وبشكل تفصيلي، عندها تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة^(١).

المطلب الثاني

إصدار قانون الموازنة العامة في التشريع المصري

سنبين في هذا المطلب دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة وإجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة واعتماده، في فرعين كما يلي:

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة.

الفرع الثاني: إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة واعتماده.

الفرع الأول

دور السلطة التنفيذية في إعداد الموازنة العامة

تنص المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه: "تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ٧... - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة".

وبناءً على هذا النص الدستوري فإن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية العامة عن طريق الوزارات التي تشكل الحكومة، إذ يعهد إلى كل وزارة من الوزارات مهمة تقدير نفقاتها وإيراداتها، ثم يقوم فيما بعد وزير المالية بالتنسيق فيما بين هذه الإيرادات والنفقات، ويتم كل ذلك كما يلي:

أولاً- منشور إعداد الموازنة العامة:

يصدر وزير المالية كل سنة منشوراً إلى الوزارات، والهيئات يدعوها فيه إلى إعداد تقديراتها بالنفقات والإيرادات المتوقعة خلال السنة المالية القادمة، وموافاة الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية بمشروع ميزانيتها للسنة المالية المقبلة في الموعد الذي يحدده المنشور، إذ نصت المادة ١٤^(٢) من قانون رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م على أنه: "يصدر وزير المالية منشوراً سنوياً في موعد

(١) محمد عبد الباسط محمد، الموازنة ودورها في تطوير النظام المحاسبي في العراق، بحث غير منشور، ديوان الرقابة المالية العراقي، سنة ٢٠١٠، ص ١١.

(٢) المادة ١٥ مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٦٦٨ لعام ٢٠٠٩م، الوقائع المصرية، العدد ٢٥٧، في ٨/١١/٢٠٠٩م.

غاياته نهاية شهر سبتمبر (أيلول) من كل عام متضمنًا سياسة إعداد مشروع الموازنة الجديدة والمكملة للقواعد المنصوص عليها في اللائحة، وذلك في ضوء الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتطبيقًا للسياسة العامة للدولة".

وبالتالي يكون المنشور الذي تصدره وزارة المالية إلى الجهات المختلفة كي تعد ميزانيتها للسنة المالية المقبلة شارحة للأهداف الاستراتيجية للموازنة، والقواعد العامة اللازمة لوضع تقديرات الموازنة، انفاقًا وإيرادًا، فإنها تضع ثقتها في جميع وحدات الجهاز الإداري، والإدارة المحلية، والهيئات الخدمية، والهيئات الاقتصادية، وهيئات وشركات القطاع العام، وعلى مقدرة هذه الجهات والقائمين عليها والعاملين بها على إعداد موازنتها وإخراجها بصورة متكاملة وواضحة، تعكس سياستها المالية، وإدارة تدفقات موازنة الدولة، والحفاظ على حقوق الملكية وزيادة الناتج المحلي الإجمالي، ومن خلال تخطيط توازن بين توفير التمويل اللازم من مدخرات حقيقية وبين سياسات الضبط المالي اللازم لخفض عجز الموازنة العامة، وللحد من الدين العام وتخفيض أعباء خدمته.

ووزارة المالية تدعو جميع الجهات المشار إليها لبذل أقصى جهودها، وعمل الدراسات، والأبحاث الفنية اللازمة من خلال اللجان المختصة، والمُشكلة من كل منها لإعداد مشروعات موازنتها للسنة المالية المقبلة في إطار أحكام المادة ١٤ في قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م وتعديلاته بالقانونين رقمي (٨٧) لعام ٢٠٠٥م، و(١٠٩) لعام ٢٠٠٨م حتى يمكن إعداد الموازنة العامة للدولة كبرنامج مالي متكامل، يعبر عن الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ووزارة المالية ترفق مع المنشور العام للموازنة العامة للدولة كل من:

- الاسس التفصيلية لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
- النماذج اللازمة لإعداد تقديرات استخدامات وموارد الموازنة العامة للدولة.

ثانيًا - إعداد مشروعات موازنة الجهات:

تنص المادة ١٥ من قانون الموازنة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م على أن تشكل في كل جهة لجنة متخصصة، تتولى إعداد مشروع موازنتها وتكون رئاسة اللجنة لرئيس الجهة، أو رئيس مجلس الإدارة، أو من ينوب عنهما ويتضمن تشكيلها تمثيل العناصر الفنية والاقتصادية والمالية والإدارية بالجهة، فضلاً عن ممثلي كلاً من:

أ- وزارة المالية (المراقب المالي أو المدير المالي، مدير الحسابات، ممثل قطاع الموازنة المختصة).

ب- وزارة التنمية الاقتصادية.

ج- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

د- بنك الاستثمار القومي.

وكل لجنة تتشكل لإعداد مشروع موازنتها تراعي الآتي:

أ- النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة.

ب- المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة.

ج- الالتزام بالمشروعات التي تتقرر على الخطة.

د- موازنة النقد الأجنبي التي تعدها الوزارات المختصة في ميعاد ملائم.

ويجب على كل جهة تقديم فروع موازنتها إلى وزارة الخزانة قبل أربعة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، وذلك حتى تستطيع وزارة الخزانة تقديم الموازنة إلى مجلس النواب في الميعاد المحدد في الدستور.

وبالتالي تلتزم كل جهة بتقديم كل ما تطلبه وزارة الخزانة والأجهزة المختصة فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة، ويكون لمندوبي هذه الجهات حق الاطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

وبينت المادة ١٦ البند ثانياً من قانون رقم ٥٧ لعام ١٩٧٣ م أنه^(١):

يجب على اللجنة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحليل تقديرات الموازنة على أساس برنامج النشاط والمشروعات والأعمال التي تسند إليها بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة بالجهة في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون رقم ٨٧ لعام ٢٠٠٥ م، ومع ما يتطلبه ذلك من تعميق محاسبة المسؤولين، وربط الحوافز بالأداء وبما يتماشى أيضاً مع تطبيق الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي، الأمر الذي يعكس كفاءة تكافؤ الفرص لكل من المرأة والرجل.

ثالثاً- بحث ومناقشة مشاريع موازنات الجهات في وزارة المالية:

بعدما ترسل كل جهة مشروع موازنتها (بعد العرض على الوزير المختص) إلى وزارة المالية (قطاع الموازنة) المختص في الموعد الذي يتحدد بمنشور إعداد الموازنة السنوي، تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، بعد دراسة مشروعات الموازنات العامة المقدمة من

(١) البند ٢ من المادة ١٦ مستبدل بقرار وزير المالية رقم ٦٦٨ لعام ٢٠٠٩ م، الوقائع المصرية، العدد ٢٥٧ في

٢٠٠٩/١١/٨ م.

الجهات المختلفة وبعد استشارة البنك المركزي بهدف التنسيق بين كل من السياستين المالية والنقدية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة^(١)، وبعد أن تفرغ وزارة المالية من بحث مشروعات ميزانية الجهات يأتي دور المناقشات الوزارية، حيث يجتمع وزير المالية مع من يرى ضرورة الاجتماع به من الوزراء لمناقشة مشروع وزارته ومحاولة الوصول إلى اتفاق حول نقاط الخلاف، فإن اتفاقاً أدرج مشروع الوزارة في مشروع الميزانية العامة، وأن اختلفا عرض الأمر على رئيس الوزراء للبت فيه^(٢).

وأثناء المناقشات تلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والايضاحات التي تطلبها وزارة المالية، والأجهزة المختصة فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة، ولمندوبي الوزارة والجهات المختصة حق الاطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة^(٣)، وبعد انتهاء هذه الإجراءات تستطيع وزارة المالية تجميع وتنسيق مشروعات الميزانيات المختلفة في مشروع واحد لميزانية الدولة وتحويله إلى اللجنة المالية، وهي لجنة فنية مكونة من وزير المالية رئيساً، وعضوية وكيل وزارة المالية، ووكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

وبعد أن تفحص اللجنة المالية مشروع الميزانية العامة ترافقه إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتقرير تستعرض في القسم الأول منه الحالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، كي يستعرض المتغيرات الدولية وانعكاساتها المحتملة على تقديرات الميزانية، ويتناول القسم الثاني منه تقديرات النفقات والإيرادات الواردة بمشروع الميزانية^(٤).

وبعد أن ينتهي مجلس الوزراء من دراسة وإقرار مشروع الميزانية للسنة القادمة يرفع المشروع مرفقاً به مشروع قانون ربط الميزانية إلى رئيس الجمهورية، إذ يصدر قرار بإحالة المشروع للعرض على مجلس النواب، وذلك قبل السنة المالية بتسعين يوماً على الأقل لمناقشته واعتماده^(٥).

(١) المادة ١٩ من قانون الموازنة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م.

(٢) تنص المادة ١٣ من قانون الموازنة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م المستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٦٦٨ لعام ٢٠٠٩م، الوقائع المصرية، العدد ٢٥٧ في ٨/١١/٢٠٠٩م على أن: "يعرض وزير المالية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء تمهيداً لعرضه على السلطة التشريعية قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدأ السنة المالية".

(٣) المادة ٢٠ من قانون الموازنة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣م.

(٤) علي حمود منصور الهاجري، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٥) المادة ١٢٤ من دستور مصر ٢٠١٤.

خلاصة القول أن وزير المالية بعد أن يتسلم مشاريع موازنة الجهات ومناقشة الوزراء المختصين، يقوم بإحالة مشروع الموازنة إلى اللجنة الوزارية المختصة ثم مجلس الوزراء، إذ يناقش مجلس الوزراء الموازنة بحضور الوزراء المختصين، وتراعي وزارة المالية ما يرى المجلس إدخاله على مشروع الموازنة من تعديلات تمهيداً لعرضه على مجلس النواب.

الفرع الثاني

إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة واعتماده

يتم مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة واعتماده على النحو التالي:-

أولاً- مرحلة المناقشة العامة:

وتبدأ عقب انتهاء وزير المالية من القاء البيان المالي للحكومة عن السنة القادمة، وتنصب هذه المناقشة على كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ثانياً- مناقشة لجنة الخطة والموازنة لمشروع الموازنة:

بعد أن يفرغ مجلس النواب من المناقشة العامة على النحو المشار إليه، يحال مشروع الموازنة إلى لجنة الخطة والموازنة، ومن الجدير بالذكر أن رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب يعتبرون أعضاء في لجنة الخطة والموازنة فور إحالة رئيس المجلس لمشروع قانون الموازنة إليها، وحتى ينتهي المجلس من نظره^(١)، بل ويجوز للجنة الخطة والموازنة أن تشكل لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها، وإعداد تقرير عنها، لتستعين به في تقريرها للمجلس، مع ملاحظة أن هذه اللجان تخضع لنفس القواعد والإجراءات التي تخضع لها اللجان النوعية^(٢).

وتقوم لجنة الخطة والموازنة بتقديم تقريرها عن مشروع القانون إلى المجلس في التاريخ الذي يحدده المجلس لذلك، إذ يختار مكتب اللجنة أحد أعضائها كمقرر كي يمثلها أمام المجلس وآخر احتياطياً له، وفق أحكام المادة (٦٨) من اللائحة، ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة عن مشروع قانون الموازنة نتيجة بحثها للبيان المالي السنوي لوزير المالية، والموازنات الخاصة بالجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية العامة، وغيرها من الوحدات الاقتصادية للقطاع العام^(٣).

(١) المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) هشام البديري، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٣) المادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، وكذلك: هشام البديري، مرجع سابق، ص ٢٣٢-٢٣٣.

ثالثاً- سلطة البرلمان في إجراء تعديلات على مشروع الميزانية:

بين الدستور المصري لعام ٢٠١٤م سلطة مجلس النواب في إجراء التعديلات التي يرى إدخالها على مشروع الميزانية، إذ نصت المادة (١٢٤) منه على أنه: "ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة".

وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة.

كما نصت أيضاً على أنه: "يجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون".

مما تقدم نجد أنه يحق لأعضاء السلطة التشريعية (أعضاء مجلس النواب)، مناقشة الميزانية العامة للدولة المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، وإبداء الملاحظات على كافة بنودها، وكذلك له الحق في إجراء التعديل على النفقات الواردة في مشروع الموازنة باستثناء النفقات التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة فلا يحق له إجراء تعديل على أي من هذه النفقات، أما إذ أجرى تعديل في إجمالي باب النفقات الواردة في مشروع الموازنة فيجب أن يتفق مع الحكومة أن تدبر مصادر للإيرادات تسد الزيادة في النفقات التي استجبت لتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات.

وكذلك لا يتم نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة إلا بعد موافقة مجلس النواب، وكذلك يجب موافقة المجلس على كل مصروف غير وارد في المشروع، أو زائد على ما تم تقديره، وكل ذلك يصدره مجلس النواب بقانون، ونلاحظ أن دستور ٢٠١٤م في المادة ١٢٤، يختلف عن دستور ١٩٧١م، الذي منع مجلس الشعب من إجراء أي تعديل في مشروع الموازنة إلا بعد موافقة الحكومة، فكان حق المجلس التشريعي ينحصر في الموافقة على مشروع الموازنة في جملته، أو رفضه برمته.

واتجاه دستور ٢٠١٤ الذي يمنح مجلس النواب حق التعديل قد يؤدي إلى سعي بعض أعضاء المجلس إلى تعديلات معينة بهدف تغليب المصالح الحزبية والقبلية وتحقيق مكاسب انتخابية وليس بهدف تحقيق الصالح العام.

وبعد إحالة مشروع الميزانية إلى مجلس النواب ليس هناك ما يمنع أن تطلب اللجنة المختصة بالمجلس من الجهات المختلفة البيانات والمستندات التي تراها مفيدة لها في أداء مهمتها، وأن تستعين بممثلين عن وزارة المالية لتقديم الإيضاحات المتعلقة بظروف إعداد مشروع الميزانية.

وقد بين الدستور أن مناقشتها والتصويت عليها يكون باباً باباً، وإلى جانب أبواب الميزانية فإنها تحتوي أيضاً على قانون إصدار الميزانية الذي يطلق عليه أيضاً قانون ربط الميزانية، ويتضمن عددًا في المواد التي تحدد إجمالي النفقات، وإجمالي الإيرادات، وإجمالي العجز المتوقع ووسائل تمويله ويلحق بقانون ربط الميزانية التأشيرات العامة التي يتعين مراعاتها عند تنفيذ الميزانية، وترد هذه التأشيرات في صورة مواد، ويكون لهذه التأشيرات قوة القانون^(١).

إن دور اللجان المالية في فحص مشروع الموازنة في مصر أصبح له أهمية بعدما أعطى للبرلمان حق تعديل الموازنة، وكذلك تزداد أهميتها وذلك لطريقة تنظيمها، إذ يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب أعضاء فيها فور إحالة مشروع قانون الموازنة إلى هذه اللجنة^(٢)، ويجوز لهذه اللجنة أن تشكل لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها وإعداد تقرير عنها لتستعين به في تقريرها للمجلس (المادتان ١٢٨ و ١٢٩ من لائحة مجلس الشعب).

أعضاء اللجان النوعية في مصر غير محدد مقدماً في اللائحة الخاصة بمجلس الشعب (مجلس النواب حالياً)، وأن يتحدد العدد في بداية كل دور انعقاد عادةً بقرار من المجلس، بناءً على اقتراح مكتبه (المادة ٣٧ من اللائحة).

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧م، ص ١٠٠.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص ١٢٦.

المبحث الثاني

إصدار القوانين المالية الخاصة

إن القانون يمثل التشريع العادي الذي يعتبر الأداة الأكثر خطورة في تنظيم الحياة العامة للمجتمع، ويعكس من خلاله سياسة الدولة في جميع ميادينها، وبالأخص القوانين المالية لها تأثير مباشر على كل ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإن إصدار القوانين المالية يمر بمراحل أهمها مرحلة اقتراح القانون وهي المرحلة الأولى التي يبدأ بها تشريع القانون، وقد اختلفت الدساتير في تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين المالية الخاصة، إلا أن سلطة اقتراح القوانين في كل من مصر، والعراق اعتبرت حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالبرلمان له الحق في ممارسة السلطة التشريعية من خلال اقتراحه مشروعات القوانين العادية والمالية كما منحه الحق في مناقشتها، وإقرارها، والموافقة عليها، ويشترك رئيس الدولة ومجلس الوزراء مع البرلمان في العملية التشريعية من خلال اقتراح مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

وبناءً على ما يتقدم سنتناول في دراستنا لإصدار القوانين المالية الخاصة، التعريف بالقانون وما هيّة الاقتراح وإصدار القوانين المالية الخاصة في العراق وإصدار القوانين المالية الخاصة في مصر وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: التعريف بالقانون وماهيّة الاقتراح.

المطلب الثاني: إصدار القوانين المالية الخاصة في العراق.

المطلب الثالث: إصدار القوانين المالية الخاصة في مصر.

المطلب الأول

التعريف بالقانون وماهيّة الاقتراح

اختلف الباحثون في مصدر كلمة قانون، وقاموا بتعريفها بتعاريف مختلف، كما أن عملية تشريع القوانين لا بدّ لها من أن تمر بعدة مراحل، أولها مرحلة اقتراح القوانين، فما المقصود بالقانون؟ وما هي مرحلة اقتراح القوانين؟ ومن أجل بيان ذلك سنتولى بالبحث تعريف القانون في الفرع الأول، وماهيّة الاقتراح في فرع ثانٍ كما يلي:

الفرع الأول

التعريف بالقانون

لقد اختلف الشراح والكتاب في تحديد أصل لفظ القانون، فذهب فريق إلى أن القانون أصله لاتيني، وقال آخرون: إن أصله روماني، وقيل: إنه فارسي، ونسبه البعض إلى اللغة السريانية، وقيل: العبرية، في حين ذهب فريق ثالث إلى اعتبار القانون عربي الأصل مادةً وشكلاً^(١).

إن البحث في تعريف القانون، يعني محاولة إيجاد قول وجيز يدل على طبيعته ويميزه من غيره من التصرفات، ولما كانت طبيعة القانون قد أثارت جدلاً بين الفقهاء حول الأساس الذي يقوم عليه فقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأنه تبعاً للمعايير، والأسس التي تعتمد في تكيفه^(٢)، مما دفع أحد الكتاب الفرنسيين وهو ليفي أولمان (Levy - Ullmann) إلى أن يضع كتاباً في عام ١٩١٧م، بعنوان (تعريف القانون) تناول فيه عرض مختلف التعاريف التي قال بها الكتاب ونقدها نقداً علمياً.

ولابد من الإشارة إلى أن تعدد التعاريف التي قيلت بشأن القانون، لا ترجع إلى الاختلاف في طبيعته فحسب، بل نجد عدم الاتفاق يطال حتى الفقهاء الذين يشتركون في تحديد طبيعة معينة للقانون^(٣).

(١) لمزيد من التفاصيل راجع كلا من:

د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، ج ١، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢م، ص ٣٤-٣٥.

د. سعيد عبد الكريم مبارك، أصول القانون، ط ١، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٨٢م، ص ١١-١٢.

د. منير محمود الوترى، القانون، ط ٢، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٨٩م، ص ٥.

د. حسن محمد الخطيب، مبادئ أصول القانون، مطبعة حداد، البصرة، ١٩٦٣، ص ٢٤.

د. عبد الرحمن البزاز، مبادئ أصول القانون، مطبعة العاني، بغداد، ط ٢، ١٩٥٨م، ص ٢٣.

د. جعفر الفضلي ود. منذر عبد الحسين الفضل، المدخل للعلوم القانونية، ط ١، مطبعة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٧م، ص ١٣.

د. محمود نعمان، موجز المدخل للقانون، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥م، ص ٩.

(٢) د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، ج ١، النظرية العامة للقاعدة القانونية، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧٢م، ص ٢٥.

(٣) د. مالك دوهان الحسن، المرجع نفسه، ص ٢٥-٢٦.

وللقانون معان مختلفة ذات بعد لغوي، وآخر اصطلاحي، فالقانون في اللغة يعرف على أنه (مقياس كل شيء)^(١)؛ ولأن مقياس الشيء يعني ضابطه، فالقانون في كل معانيه لا يخرج عن كونه ضابطاً لكل شيء^(٢).

أما اصطلاحاً فيعرف القانون على أنه: كل قاعدة مطردة يحمل اطرادها معنى الاستمرار والاستقرار والنظام، سواء في مجال العلوم الاجتماعية، أم في مجال العلوم الطبيعية فلفظ القانون بهذا المعنى يراد به وقوع أمر معين بصورة متكررة، وعلى نمط واحد كلما توافرت ظروف خاصة معينة بحيث يبدو الأمر وكأنه يخضع لنظام ثابت فيقال في علم الطبيعة: قانون الجاذبية، وفي علم الاقتصاد: قانون الطلب والعرض على سبيل المثال^(٣).

أما في مجال الدراسات القانونية: فإن الفقه الدستوري والإداري يستند في تحديد مدلول القانون إلى معيارين أساسيين هما، المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي.

أولاً- المعيار الشكلي (العضوي):

إذا كان البرلمان هو الذي يمثل الشعب، ويعبر عن إرادته، طغى على الفكر التقليدي المعيار الشكلي لتمييز القانون من غيره من التشريعات^(٤).

فهذا المعيار يتميز بالسهولة والبساطة^(٥)، إذ يمكن من خلاله التمييز بين أعمال الدولة المختلفة من خلال تحديد السلطة التي يصدر منها العمل، والشكل الخارجي الذي يتخذه، والإجراءات التي تتبع في إصداره من دون النظر إلى مضمون العمل أو موضوعه.

(١) الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج ٤، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٨٣م، ص ٢٦١.

(٢) د. إبراهيم الصالحي، دراسات في نظرية القانون، بدون دار نشر، ١٩٩١م، ص ٦.

(٣) د. سعيد عبد الكريم مبارك، مرجع سابق، ص ١٣.

د. إبراهيم إبراهيم الصالحي، مرجع سابق، ص ٦.

د. محمد شكري سرور، النظرية العامة للقانون، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٧.

د. علي محمد بدير، المدخل لدراسة القانون (نظرية القانون)، دار الطباعة الحديثة، البصرة، ١٩٧٠م، ص ٢٢.

(٤) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩م، ص ٨٤٨.

د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٥) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط ١، الإصدار الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١م، ص ١٣١.

وبالتالي يعد ما يصدر عن السلطة التشريعية قانوناً، سواء توفرت فيه خصائص القاعدة القانونية، أم لا، وما يصدر عن السلطة التنفيذية هي قرارات إدارية، أما ما يصدر عن السلطة القضائية فهي أحكام قضائية^(١)، فالقانون وفقاً لهذا المعيار يعرف على أنه: "كل قاعدة قانونية تصدر عن الهيئات التشريعية في الدولة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا الخصوص"^(٢)، والقانون بهذا المعنى يراد به التشريع (الذي هو أحد مصادر القاعدة القانونية).

وبالرجوع إلى هذا المعيار فإن القانون لابد من أن يمر بمراحل يجري النص عليها في الدستور تتمثل عادةً في تحديد الجهات التي تمتلك صلاحية تقديم مشروعات القوانين، ومن ثم فإن سنه، بناءً على تقديم المشروع من جهة غير مختصة يعد باطلاً استناداً إلى مبدأ عدم دستورية القانون، وبالمقابل فإن القانون لابد أن تجري المداولة (المناقشة) بشأنه في البرلمان لغرض سنه ومن ثم إحالته إلى السلطة التنفيذية لغرض المصادقة والإصدار، كل هذه الإجراءات تعد الإطار العام للمعيار الشكلي التي تميز القانون من غيره من التشريعات.

لذا نجد أن اللائحة التي تعد نوعاً من أنواع التشريع فإن سنها وإصدارها يكون من جهة واحدة وهي السلطة التنفيذية، ولهذا نجد أن القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية بالرغم أن لها قوة القانون فإنها لا تحمل صفة قانون استناداً إلى المعيار الشكلي، وذلك لغياب الجهة المختصة بتشريعها ولعدم استيفائها للشروط السابق ذكرها.

لقد وجهت لهذا المعيار العديد من الانتقادات لعل أبرزها أنه لا يتناسب إلا مع الفصل المطلق بين السلطات^(٣)، وواقع العمل خلاف ذلك، إذ إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يؤخذ به على إطلاقه، فالسلطة التشريعية تصدر إلى جانب القوانين، أعمال إدارية من حيث طبيعتها كقانون الميزانية، والسلطة التنفيذية تساهم في الوظيفة التشريعية بما تصدره من قرارات تنظيمية (اللوائح)، فضلاً عن تقرير حقها في اقتراح مشروعات القوانين، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية

(١) د. محمود محمد حافظ، قرارات الضبط الإداري، ج ١ (القرارات الإدارية بصفة عامة)، بلا مطبعة، ١٩٦٤م، ص ١١-١٢.

د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، عالم الكتب، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١٣٠-١٣١.

فارس عبد الرحيم، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣م، ص ٤.

(٢) د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة ١٤، العدد ٤-٣، ١٩٦٩م، ص ٨٤٨-٨٤٩.

(٣) فارس عبد الرحيم، مرجع سابق، ص ٤.

تشارك السلطة القضائية في ممارسة الوظيفة القضائية وذلك عن طريق اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي^(١).

علماً أنه من الصعوبة تطبيق المعيار الشكلي في فترات الانتقال، حين يؤخذ بنظام اندماج، أو تركيز السلطات عندما تجتمع الوظيفتان التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة هي السلطة التنفيذية؛ ذلك لأن المعيار الشكلي، كما هو معروف يقوم على أساس الفصل بين السلطات وتعددتها، فإذا اتحدت لم يعد هناك من وسيلة للتمييز بين مختلف أعمال الدولة إلا بفحص مضمون الأعمال والبحث في جوهرها^(٢).

لذا نرى بأن تعريف القانون وفقاً لهذا المعيار لا يخلو من النقد، إذ إن التشريع ليس المصدر الوحيد للقاعدة القانونية، فالمعروف أن هنالك مصادر عدة للقاعدة القانونية، فالقانون قد يكون مصدره قاعدة عرفية، أو أحكام الشريعة الإسلامية وأحياناً القرارات القضائية، أو ما يعرف بالسوابق القضائية، كما أن سلطة التشريع لم تعد تقتصر على المجالس التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك، فقد يتقرر الاختصاص للسلطة التنفيذية من خلال ما تصدره من قرارات تنظيمية (اللوائح التي لها قوة القانون)، فضلاً عن تقرير حقها في اقتراح مشروعات القوانين.

ثانياً - المعيار الموضوعي (المادي):

ذهب جانب من الفقه إلى الاستناد إلى المعيار الموضوعي في تحديد مدلول القانون، وهذا المعيار لا يميز بين أعمال الدولة المختلفة على أساس الجهة التي صدر منها العمل، والإجراءات المتبعة في إصداره، وإنما يستند إلى مضمون العمل ذاته ومحتواه الداخلي في تحديد طبيعة العمل، على أساس ذلك فإن لكل من العمل الإداري والعمل التشريعي والعمل القضائي مضمون مميز يختلف عن مضمون العمل الآخر^(٣).

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠١.

د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥م، ص ١٣.

د. عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٢) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٤.

د. عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص ١٣٨.

لمزيد من التفاصيل ينظر : د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية،

الإصدار الأول، مطبعة الميناء، بغداد، ط ١، ٢٠٠٣م، ص ٣٢.

(٣) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥.

وللتمييز بين كل من هذه الأعمال يرى هذا الجانب من الفقه، أن النظام القانوني يتكون من مجموعة من المراكز القانونية^(١)، العامة والخاصة وتنشأ هذه المراكز القانونية، أو تلغى، أو تعدل بواسطة الأعمال القانونية التي تصدر من مختلف السلطات في الدولة، التي قد تكون أعمالاً ذاتية تتعلق بالمراكز الخاصة أو أعمالاً موضوعية تتعلق بالمراكز العامة^(٢).

وتبعاً لهذا المعيار يعد التصرف، أو العمل الذي ينصب على وجود قواعد موضوعية تخاطب الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، بأنه عمل تشريعي سواء أكان صادراً عن البرلمان بصفة قانون، أو عن السلطة التنفيذية بصفة لائحة؛ لأن الاثنان يقومان على إيجاد مراكز قانونية عامة، في حين يعد العمل أو التصرف الذي يخاطب أشخاص محددين بذواتهم، أي العمل الذي يتسم بطابع الخصوصية والفردية عمل إداري بغض النظر عن السلطة التي صدر منها سواء كانت تنفيذية أم تشريعية، في حين أن العمل يكون قضائي، إذا تضمن الفصل في خصومة قضائية حول مركز قانوني خاص، أو عام، بقرار يطبق القانون وينزل حكمه على النزاع بدون مساس بالمراكز القانونية القائمة أو انشاء لمراكز جديدة على خلاف العمل الإداري أو التشريعي. فالقانون وفقاً لهذا المعيار يعرف على أنه: "مجموعة القواعد العامة المنظمة للروابط الاجتماعية بين الأشخاص والمقتزنة بجزء تفرضه السلطة على من يخالفها"^(٣)، أي هو مجموعة الأحكام القانونية الملزمة مشرعة كانت، أو مستمدة من مصادر أخرى غير التشريع^(٤).

(١) ويقصد بالمراكز القانونية مجموعة الحقوق والالتزامات التي يمكن ان يتمتع بها شخص معين استناداً إلى القانون أو هي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون، والمراكز القانونية قد تكون مراكز عامة أو مراكز خاصة، فالمراكز العامة (الموضوعية) هي التي يحدد مضمونها ويرسم حدودها ومعالمتها قواعد عامة مجردة فيكون لذلك هذا المضمون واحداً بالنسبة لجميع الأفراد الذين يشغلون هذه المراكز ومثالها مركز الموظف في القانون العام، أما المراكز الخاصة (الشخصية) فإن مضمونها يتحدد بصدد كل فرد على حدة ومن ثم يختلف هذا المضمون من فرد إلى آخر ومثالها المراكز التي تنشأ عن العقود سواء في القانون الخاص أو العام.

د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦ .

د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٤، ١٩٧٦م، ص ١٧٨-١٧٩.

(٢) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥.

د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص ٨٤٩.

(٣) د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص ١١.

د. عبد الملك ياس، النظرية العامة للقانون، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩م، ص ٧٧.

د. محمود نعمان، مرجع سابق، ص ١٧.

د. علي محمد بدير، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٤) د. عبد الباقي البكري، مرجع سابق، ص ٣٧.

وتجدر الإشارة إلى أن أنصار هذا المعيار من الفقه الفرنسي حاول الاستناد إلى صفتي العموم والتجريد في تحديد مدلول القانون وتمييزه عن غيره، فعرف القانون على أنه عبارة عن قواعد عامة مجردة لا تنصرف إلى حالة معينة بالذات، أو شخص معين بالذات بل تنطبق على كل من تتوفر فيه شروط تطبيقها^(١).

غير أن ظهور اللوائح والاعتراف بالسلطة اللائحية للإدارة أدى إلى اصطدام المفهوم المتقدم لقواعد القانون بالواقع الجديد^(٢)، لذا كان لابد من البحث عن معيار جديد لتعريف القانون وتمييزه من اللائحة.

لذا ذهب الفقه الألماني إلى تعريف القانون بالرجوع إلى محله أو مضمونه، فيكون التمييز بين القانون، واللائحة عن طريق التمييز بين مجال كل منهما، فالقانون هو كل ما يتضمن قاعدة قانونية، ويقصد بالقاعدة القانونية كل قاعدة من شأنها المساس بالمراكز القانونية للأفراد، أي التي تتعلق بحقوقهم وحررياتهم والالتزامات المفروضة عليهم^(٣).

أما اللائحة فهي القواعد التي لا يترتب عليها أي مساس بالمراكز القانونية للأفراد ولا تنشئ لهم أي حقوق، أو التزامات، بل يقتصر دورها على الاهتمام بالمحافظة على هذه الحقوق والالتزامات في حدود النظام القانوني القائم، فضلاً عن إسهامها في تسيير المرافق العامة من خلال التنظيم اللائحي لتلك المرافق^(٤).

والملاحظ على هذه النظرية إنها، تخلط بين طبيعة كل من القانون واللائحة وبين مجال صدور كل منهما، فضلاً عن أن المعنى الذي تقرره للقانون، ينطبق على اللائحة أيضاً؛ لأن من اللوائح ما يتعرض لحقوق الأفراد وحررياتهم بالتنظيم والتقييد كلوائح الضبط^(٥)، كما أن تعريف القانون هذا لا يتفق مع الدساتير الوضعية التي تعترف للقانون بمجال أوسع من مجرد تنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ توجد تشريعات لا تتعلق بها مباشرة مثل قوانين إنشاء وتنظيم المرافق العامة وهي قوانين لها نفس أهمية قوانين تنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم^(٦).

(١) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

وكذلك: د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٢م، ص ١٨.

(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية ، ص ١٩.

(٣) د. محمود محمد حافظ، القرار الاداري، مرجع سابق، ص ١٨٩.

د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية، المرجع السابق، ص ٢٠.

(٤) د. سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص ٢٠.

(٥) د. سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص ٤٠٢.

(٦) د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١م، ص ٣٥-٣٦.

أما بالنسبة للمعيار الذي اعتمدته القانون والقضاء في كل من مصر والعراق للتمييز بين أعمال الدولة المختلفة، فهو المعيار الشكلي كقاعدة عامة، إلا أنه كاستثناء يلجأ إلى تطبيق المعيار الموضوعي في بعض الحالات.

فالمشرع المصري تبنى المعيار الشكلي في تمييز أعمال الدولة بصفة أساسية^(١)، فبالرغم من أنه لم يورد نصاً صريحاً يتبنى المعيار الشكلي، إلا أن ذلك يستفاد من الإرادة الضمنية للمشرع، وقد اتجه القضاء المصري إلى الأخذ بهذا المعيار، بوصفه قاعدة عامة للتمييز بين أعمال الدولة^(٢)، مع اللجوء إلى المعيار الموضوعي، في بعض الحالات التي تتطلب ذلك.

أما المشرع العراقي فإنه كقاعدة عامة، يأخذ بالمعيار الشكلي في التمييز بين أعمال الدولة^(٣)، ومن الأدلة على تبنيه المعيار الشكلي هي منح مجلس الانضباط العام الذي أصبح هيئة من هيئات القضاء الإداري المكونة لمجلس شورى الدولة اختصاص النظر في الطعون التي ترفع ضد قرارات فرض العقوبات الانضباطية^(٤)، وهذا يعني أن المشرع عد هذه القرارات ذات طبيعة إدارية بالرغم من أنها قضائية متبنياً بذلك المعيار الشكلي.

وقد اتجه القضاء في العراق إلى الأخذ بالمعيار الشكلي، للتمييز بين أعمال الدولة مع الاستعانة بالمعيار الموضوعي بصفة استثنائية في بعض الحالات.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٨١.

(٢) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، بلا مطبعة، ١٩٨٥م، ص ٤٤٤.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ٥٢. إذ يقول الدكتور ماهر ان المشرع العراقي يميز بين الوظائف الثلاثة للدولة ويعهد كل واحدة منها إلى هيئة منفصلة عن الاخرى الامر الذي يشير إلى اتجاه المشرع للأخذ بالمعيار العضوي الشكلي كمبدأ عام في تمييز الوظائف الثلاث للدولة.

(٤) ينظر الفقرة (خامساً) من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لعام ١٩٩١م المعدل بموجب القانون رقم ٥ لعام ٢٠٠٨م.

الفرع الثاني

ماهية الاقتراح

تعد مرحلة الاقتراح هي المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون^(١)، وهي تبدأ منذ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع (وفقاً لأحكام الدستور)، لمناقشته والتصويت عليه^(٢)، إذن فنقطة البداية في أي قانون هي الاقتراح.

وللاقتراح معان، منها لغوية وأخرى اصطلاحية، فكلمة الاقتراح لغةً تعني: ارتجال الكلام، والاقتراح ابتداءً الشيء تبذعه وتقرحه من ذات نفسك من غير أن تسمعه، قال الازهري قلت اقتراح كل شيء اختياره ابتداءً، يقال قرحته واقرحته واجتبته بمعنى واحد، وقد اقترحه فيهما واقترح عليه بكذا تحتم وسأل من غير روية^(٣).

أما اصطلاحاً فيعرفه الفقه بأنه: (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به)^(٤).

ويعرفه آخرون بأنه عرض مشروع القانون على الجهة التي حددتها وثيقة الدستور^(٥).

وعليه نرى أن مفهوم الاقتراح يتحدد في كونه العمل الذي يؤسس للجنة الأولى للقانون، ويحدد مادته ومحتواه.

(١) د. أحمد سلامة، دروس في المدخل لدراسة القانون، دار التعاون، الجمعية التعاونية للطبع والنشر، ١٩٦٥م، ص ٨١.

د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ط ١، ١٩٨٠م، ص ١٠.

د. صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة لعلم القانون (نظرية القانون)، بلا مطبعة، عمان، ١٩٦٨م، ص ١٥٤.

(٢) د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العالمية، دمشق، ١٩٧٢م، ص ١٣٧.

(٣) ينظر كلا من:

- الازهري، تهذيب اللغة، تحقيق عبد الكريم الغرياني ومراجعة محمد علي النجار، ج ٤، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ٣٩-٤٠.

- محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مرجع سابق، ص ٥٢٨.

- الخليل بن أحمد الفراهيدي، مرجع سابق، ص ٤٣.

- ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

(٤) د. محمد شكري سرور، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٥) د. سليمان مرقس، شرح القانون المدني، ج ١ (المدخل للعلوم القانونية)، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٧م، ص ١٤٢، ص ٥٧.

وحق الاقتراح ذو أهمية كبيرة بوصفه العامل الأساسي في التشريع حتى ذهب أحد الفقهاء (الأستاذ رويير كولار Royer collard) في بيان أهميته إلى القول: (إن من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم)^(١)، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني، أما بعد أن تقترحه الجهة المختصة، فإنه يصبح معروضاً على البرلمان وما عليه إلا دراسته وإجراء المناقشة بشأنه لغرض اقراره، أو تعديله، أو حتى رفضه^(٢).

هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد، ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم^(٣).

ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصرين هما موضوعي، وآخر شخصي، فمن الناحية الموضوعية، يستهدف الاقتراح وضع أسس التشريع الأولى، ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة، فلا يكفي أن يكتب على رأس فكرة ما عبارة "اقتراح"، بل يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون، ومن الناحية الشخصية يشترط أن يتقدم بالاقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة، فالطلب الذي يتقدم به أحد المواطنين لا يعد اقتراحاً لقانون ما لم يتبناه أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة، فحق الاقتراح هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع، ويعد العمل اقتراحاً بقانون متى توفرت فيه الشروط^(٤).

وتحدد الدساتير عادة الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات والنظرة الغالبة بهذا الخصوص^(٥)، وكذلك بحسب طبيعة النظم السياسية والدستورية.

هذا ولقد اختلف الفقه حول تكييف الدور الذي يؤديه الاقتراح في عملية سن القوانين، وهل يعد ركناً من أركان العملية التشريعية، أو أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع^(٦).

(١) د. عثمان خليل عثمان، امرجع سابق، ص ٤٠٠.

د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

(٢) د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧م، ص ٣٨٥-٣٨٦.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨م، ص ١٨٤.

(٤) د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص ١٢.

(٥) عبد الله رحمة الله البياتي، مرجع سابق، ص ٨.

(٦) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٧٣.

فقد ذهب فريق من الفقه إلى انكار الطبيعة التشريعية على حق الاقتراح، وكان أساس هذا الرأي أن السلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الأمرة للقانون على عمل ما أو إعطاء نص صفة القاعدة الإجبارية فإذا جاز أن نعتبر كل الإجراءات التي تساهم في وضع أو صنع القانون من قبيل الأعمال التشريعية بالمعنى الواسع، فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوينه عنصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرة، فلا يكفي لكي يعد العمل تشريعياً أن يقتصر دوره على تحريك السلطة التشريعية أو التمهيد لها، ولذلك فإن الاقتراح يعتبر عملاً من أعمال الإدارة، وأن دوره ينحصر في دور الباعث أو الدافع أو المحرض^(١).

ففي نظر هذا الجانب من الفقه أن الاقتراح وأن كان يثير العملية التشريعية، لكنه لا يعد جزء منها.

أما الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن الاقتراح هو أحد الإجراءات التشريعية التي تسهم في وجود القانون، فاقترح القوانين ليس هو الباعث، أو الدافع فقط، وإنما هو القانون جنياً، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته، فيطورها حتى يصل بها إلى درجة الاكتمال^(٢).

ونحن نؤيد هذا الرأي فالأقترح هو جزء من العملية التشريعية لا يمكن أن تتم من دونه، وهو عنصر أساسي في التشريع، ولا ينال من هذا الرأي بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، ذلك أن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح، ومن ثم فإن التلازم بينهما قوي وحتمي حتى يتكون القانون.

المطلب الثاني

إصدار القوانين المالية الخاصة في العراق

إن إصدار القوانين المالية في العراق تصدر بناءً على اقتراح مقدم من قبل أحد جهتين، كما بينها الدستور العراقي، الجهة الأولى رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء^(٣)، (أي السلطة التنفيذية)، والثانية أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة^(٤).

كما منح الدستور رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين الصادرة عن مجلس

(1) Carre De Malberg, 'Contributione ala theorie general de L'etat', 1ed., 1920, P.378.

(٢) د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص ١٠٠.

د. إبراهيم أحمد شلبي، في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٣٧٦.

(٣) المادة (١/٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

(٤) المادة (٢/٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

النواب^(١).

واستناداً إلى ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: اقتراح القوانين المالية من قبل مجلس النواب (أعضاء مجلس النواب أو اللجنة المالية).

الفرع الثاني: اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء).

الفرع الثالث: الإجراءات التي يتبناها مجلس النواب عند اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين الصادرة عن المجلس.

الفرع الأول

اقتراح القوانين المالية من قبل مجلس النواب

(أعضاء مجلس النواب أو اللجنة المالية)

إن اقتراح القوانين يعتبر المرحلة الأولى من مراحل سن القانون، لأن إعداد القانون يمر بالعديد من المراحل، تبدأ بمرحلة الاقتراح وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار، فهو يعد تصوراً للقانون المراد إعداده من أجل معالجة المستجدات التي لم تتضمنها القوانين المعمول بها، ويتولى البرلمان فحص الاقتراح والتأكد من اتفاهه مع أحكام الدستور، وإدخال ما يستوجب من تعديلات ضرورية ليوافق التنظيم القانوني المعمول به، وقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح القوانين بما فيها القوانين المالية، باستثناء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، فإنه من اختصاص مجلس الوزراء، وليس لأعضاء مجلس النواب التقدم بالاقتراح منفردين، بل يجب أن لا يقل عدد مقترحي مشروع القانون عن عشرة أعضاء.

ويقدم أعضاء مجلس النواب مشروعهم إلى رئيس مجلس النواب، على أن يكون مقترح مشروع القانون مصاغاً على شكل مواد، مع بيان الأسباب الموجبة للقانون^(٢).

وإذا وجد رئيس مجلس النواب في مقترح مشروع القانون المالي، أي مخالفة للمبادئ الدستورية أو القانونية أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواد القوانين النافذة، يبلغ مقدميه بذلك بعد أن يعرضه على اللجنة المالية، ويطلب من مقدم الاقتراح أن يقوم بتصحيحه، أو بسحبه، أما إذا أصر العضو على رأيه فيجب عليه في هذه الحالة أن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس مجلس النواب، يبين فيها وجهة نظره في ضوء ما تم،

(١) المادة (١٣٨/٥/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

(٢) المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

خلال أسبوع من تبليغه ويعرض الرئيس الأمر على هيئة الرئاسة لتتخذ القرار بشأنه، وعندما تتخذ الهيئة قرارها يقوم رئيس المجلس بتبليغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بقرار الهيئة في هذا الشأن، وإذا استمر العضو مقدم الاقتراح على إصراره، يعرض رئيس المجلس الأمر بعد أسبوع من تبليغه على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه مناسباً^(١).

وإذا قبل الاقتراح فإن رئيس مجلس النواب يقوم بإحالته إلى اللجنة القانونية لدراسة وإعداد تقرير عنه للمجلس، على أن يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح، أو رفضه أو تأجيله، وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة، فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة^(٢).

أما إذا قدم مشروع قانون مالي مرتبط بمشاريع قوانين مالية أخرى تكون محالة إلى إحدى اللجان، ففي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى هذه اللجنة مباشرة، بشرط أن لا تكون هذه اللجنة قد بدأت في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح^(٣).

ومنح الدستور الحق لمقدمي مقترح القانون المالي وغيرها، سحب المقترح من خلال تقديم طلب إلى رئيس المجلس في ذلك، وفي أي وقت يرغب فيه مقدموه، بشرط أن يكون ذلك قبل بدء المناقشة في مواد المقترح في المجلس، والأثر الذي يترتب على سحب الاقتراح هو اعتباره كأن لم يكن، ويمكن الاستمرار بنظر المقترح حتى مع طلب مقدميه سحبه في حالة طلب أحد الأعضاء الاستمرار فيه على أن يكون الطلب كتابياً، ويقدموه إلى رئيس المجلس^(٤)، ولا يجوز تقديم مقترحات مشاريع القوانين المسحوبة، أو التي رفضها المجلس في نفس دورة الانعقاد.

وبين النظام الداخلي لمجلس النواب المراحل اللاحقة بالنص على أنه: "تسري بشأن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا النظام مع مراعات ما ورد بشأنه نص خاص"^(٥).

أما عن اللجان المختصة بمجلس النواب في تقديم مقترحات القوانين فقد بين النظام الداخلي كيفية التقدم بهذه المقترحات، إذ أشارت المادة (١/٨٧) في النظام الداخلي إلى حق اللجان الدائمة لمجلس النواب باقتراح مشروعات القوانين التي لها علاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام.

(١) المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة (١٢٤) في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وقد بينت المادة ٩٣ في النظام الداخلي تختص هذه اللجنة بما يأتي:

ثانياً- اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم.

وقد وضحت المادة (١١٢) من النظام الداخلي كيفية تقديم مقترحات القوانين من قبل اللجنة، إذ نصت على أنه:

" أولاً: لكل لجنة حق اقتراح القوانين، وتقدم اللجنة الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس، الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة.

ثانياً: تقوم اللجنة المختصة بدراسة القانون وإعادته إلى الرئيس.

ثالثاً: يحيل رئيس المجلس مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه، وتطلب عرضه على مجلس النواب.

وبعد استكمال المشروع المراحل التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي والتصويت والموافقة عليه في مجلس النواب يرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فإذا صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية، ويتم العمل به من تاريخ نشره".

الفرع الثاني

اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء)

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، حق الاقتراح إلى رئيس الجمهورية، فضلاً عن مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (٦٠/أولاً) على أنه: "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء".

كما نصت المادة (١٢٨) في النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: "يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة".

والملاحظ هنا أن النظام الداخلي لم يشترط هنا إحالة مشروع القانون عليه من جهة محددة في السلطة التنفيذية، بل جاءت العبارة مطلقة أي تشمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد نص يقيد، ولكن يجب أن نفرق هنا بين مشاريع القوانين المالية وغيرها، فأما مشاريع القوانين المالية وبالتحديد مشروع قانوني الموازنة والحساب الختامي فقد جعلها الدستور في الاختصاصات الحصرية لمجلس الوزراء، فهو يختص برفع هذين المشروعين إلى مجلس النواب.

لذا فإن اختصاص مجلس الوزراء في التشريعات المالية الحصرية هو إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، وقد نص الدستور في المادة (١/٦٢) على أنه: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"، كما يمكنه تقديم أي مشروع قانون مالي آخر، أما أعضاء مجلس النواب ولجنته المالية بإمكانهم تقديم مقترحات القوانين المالية باستثناء الموازنة العامة والحساب الختامي.

ويحال مشروع القانون المالي المقترح من قبل السلطة التنفيذية (سواء أكان المقترح مقدماً من مجلس الوزراء أم رئيس الجمهورية)، إلى مكتب رئيس مجلس النواب، وبينت المادة (١٢٨) في النظام الداخلي أنه: "يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع".

وبناءً على ما نصت عليه المادة (١٢٨)، فإن رئيس المجلس يحيل مشروع القانون إلى اللجنة المالية وعندما تستلم اللجنة المالية مشروع القانون المالي تقوم بتعميمه إلى جميع لجان مجلس النواب العراقي وتقدم هذه اللجان توصياتها إلى اللجنة المالية كل حسب اختصاصها، كي تقوم بفحصه ودراسته وتبدي رأيها في المشروع قبل مناقشته في مجلس النواب.

وللجنة المالية اقتراح تعديل مشروع القانون المالي المعروض عليها، سواء أكان مشروع القانون هو مشروع قانون الموازنة العامة، أم أي مشروع قانون مالي آخر، بشرط أن تقوم اللجنة المالية بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تقدمه على المشروع، وبعد أن تنتهي اللجنة في دراستها ومناقشتها يتم عقد اجتماع للجنة المالية من أجل التصويت على ما دار فيها من نقاش من أجل اتخاذ القرار حول مشروع الموازنة، أو أي مشروع قانون مالي آخر، ويتم التصويت برفع الأيدي، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس اللجنة المالية^(١).

ثم تقدم اللجنة المالية تقريرها إلى رئيس مجلس النواب مصحوباً بمشروع القانون، فضلاً عن مقترحاتها بالتعديل، كما ترفق معه رأي الحكومة في مقترح التعديل والمبررات التي دفعت الحكومة إلى هذا الرأي، بل أوجب النظام الداخلي ذلك على اللجنة المالية، إذ نصت المادة (١٣٠) منه على أنه: "... ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به إلى لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية".

(١) هشام جميل كمال رحيم، دور السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة وتطبيقاتها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، ٢٠٠٨م، ص ١٢٢.

وعلى اللجنة المالية إرسال مشروع القانون إلى رئيس مجلس النواب خلال فترة تتراوح بين ١٤ إلى ٢٨ يوماً من تاريخ إحالة المشروع إلى اللجنة المالية، وفي حالة تأخر التقرير إلى تلك المدة فإن رئيس اللجنة يكون مسؤولاً عن بيان أسباب التأخير^(١).

وعلى رئيس مجلس النواب إدراج تقرير اللجنة المالية في جدول أعمال المجلس ليوم معين، وفي اليوم المحدد يقوم رئيس الجلسة بقراءة تقرير اللجنة المالية، وإذا كان هناك رأي ما للجنة المالية يخالف رأي الأغلبية فيها وقد تضمنه تقرير اللجنة فعلى رئيس الجلسة أن يتلوه أيضاً، وتجري المناقشات داخل مجلس النواب لمشروع القانون المالي على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة المالية^(٢).

أما فيما يتعلق بحق أعضاء مجلس النواب بالتعديل فقد نصت عليه المادة ١٢٩، من النظام الداخلي على أنه: "لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل، بأربع وعشرين ساعة على الأقل".

وهذه صلاحيات واسعة منحها النظام الداخلي وفقاً للدستور لمجلس النواب على مشروعات القوانين المالية بما فيها الموازنة العامة.

وتبدأ مناقشة المشروع من قبل أعضاء مجلس النواب، وتقدم مناقشتهم في هذه المرحلة على المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، وبعد انتهاء هذه المناقشة يؤخذ رأي المجلس حول مشروع القانون المالي، وقد نصت المادة (١٣٢) من النظام الداخلي على أنه: "تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع".

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أن مقترحات القوانين التي يتم رفضها من قبل المجلس لا يجوز إعادة تقديمها خلال دور الانعقاد ذاته^(٣).

في حين لم يرد مثل هذا الحكم بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، وهذا يعني أن رفض مشروعات القوانين لا يمنع من إعادة تقديمها خلال دور الانعقاد ذاته.

(١) هشام جميل كمال رحيم، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٢) المادة (١٣١) في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة (١٢٦) في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

أما إذا وافق المجلس على مشروع القانون مبدئيًا، فتعد هذه القراءة الأولى لمشروع القانون، ثم تبدأ مناقشته ثانيةً بعد يومين على الأقل من انتهاء المناقشة الأولى وتتم مناقشة مواد مشروع القانون المالي هذه المرة مادة مادة ويصوت عليها مادة مادة أيضاً وبأغلبية أعضاء المجلس، وقد بينت المادة ١٣٤ من النظام الداخلي ذلك بالنص على أنه: "بعد الانتهاء في مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً، ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها".

أما إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافقت عليها فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباباً جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع، وذلك بناء على طلب الحكومة، أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس^(١).

وبانتهاء هذه المرحلة تكون القراءة الثانية لمشروع القانون المالي قد تمت وبعد موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المالي المقترح من قبل السلطة التنفيذية، يقوم برفعه إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فإذا صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذاً من هذا التاريخ.

الفرع الثالث

اعتراض رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة) على القوانين

أعطى دستور ٢٠٠٥م لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين الصادرة عن مجلس النواب، وأوضح الإجراء الذي يجب اتباعه عند الاعتراض^(٢).

عندما يرسل مجلس النواب القوانين التي يسنها إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على القانون خلال عشرة أيام إذا وافق عليه، ثم ينشر القانون بعد ذلك في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره مالم ينص القانون على خلاف ذلك^(٣).

أما في حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية ورفضه للقانون الصادر عن مجلس النواب، فعليه أن يعيده إلى مجلس النواب مع بيان أسباب الرفض، وعندما يتسلم مجلس النواب رفض رئيس الجمهورية للقانون يعقد جلسة لهذا الغرض، ثم يقوم مجلس النواب بإحالة قرار النقض مرفقاً مع البيانات المتعلقة به إلى اللجنة المالية لتقوم بدراسة المشروع محل الاعتراض، ودراسة الأسباب

(١) المادة ١٣٥ في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (٣٨/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

(٣) المادة ١٢٩ من دستور جمهورية العراق، لعام ٢٠٠٥م.

التي استند عليها رئيس الجمهورية في قرار عدم موافقته، بعد ذلك تعرض اللجنة المالية تقريرها على مجلس النواب للنظر فيه على وجه السرعة والاستعجال، فإذا أقر المجلس مشروع القانون الذي نقضه رئيس الجمهورية بالأغلبية يرفق إلى رئيس الجمهورية مرة ثانية للموافقة عليه^(١)، وعندها لرئيس الجمهورية أن يوافق ومن ثم يصادق عليه وينشر في الجريدة الرسمية، أو لا يوافق عليه خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله إليه في هذه الحالة يعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب، وللمجلس بعد إعادته إليه للمرة الثانية أن يقر القانون بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ويعتبر القانون عندها غير قابل للاعتراض عليه أو نقضه ويعتبر مصادقاً عليه، إذ إن موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه تعد مصادقة تلقائية على القانون^(٢)، وبذلك استوفى القانون كافة إجراءات صدوره ولم يبقَ إلا نشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، ويعمل به من تاريخ نشره، أو من أي تاريخ آخر يحدده القانون.

المطلب الثالث

إصدار القوانين المالية الخاصة في مصر

القوانين المالية في مصر تصدر بناءً على اقتراح مقدم من قبل أحد الجهتين كما ذكرهما الدستور المصري، الجهة الأولى المخولة باقتراح القوانين وهي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء)، أما الجهة الثانية فهي (مجلس النواب)^(٣). كما منح الدستور لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس النواب^(٤).

وبناءً على ما تقدم سنتناول هذا المطلب بالبحث في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: اقتراح القوانين المالية من قبل مجلس النواب.

الفرع الثاني: اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء).

الفرع الثالث: الإجراءات التي يتبعها مجلس النواب عند اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين الصادرة عن المجلس

الفرع الأول

(١) المادة (١/١٣٨) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (١٣٨/٥) خامساً ج) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م، وكذلك المادة (٢/١٣٨) في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ١٢٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م.

(٤) المادة ١٢٣ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م.

اقتراح القوانين المالية من قبل مجلس النواب

من خلال ملاحظة دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ م، يمكن استخلاص الملامح الأساسية لنظام الحكم فيه، إذ إنه أقام نظاماً دستورياً ديمقراطياً يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي أنتج عنه وجود ثلاث سلطات، هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وقد تبنى هذا الدستور نظام حكم آخذاً بالنظام البرلماني إلى جانب النظام الرئاسي، أي إن الفصل بين السلطات وخصوصاً بين السلطة التنفيذية والتشريعية ليس فصلاً تاماً كما هو الحال في النظام الرئاسي الخالص، بل فصلاً مرناً يتميز بوجود تعاون وتوازن بينهما.

ومن مظاهر هذا التعاون أن لكل في السلطة التشريعية أو التنفيذية حق اقتراح القوانين المالية في حدود ما بينه الدستور، إذ أعطى للسلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب حق اقتراح القوانين المالية وجعله حقاً مقررراً لكل أعضاء مجلس النواب، وللأعضاء على قدم المساواة ممارسه هذا الحق فقد نصت المادة (١٢٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ م على أنه: "الرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين".

لكن يستثنى من ذلك مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي فإنه من اختصاص مجلس الوزراء، ولأعضاء مجلس النواب التقدم باقتراح مشروع القانون المالي، على أن يقدم اقتراح القانون المالي من قبل عشر أعضاء^(١).

وتقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء مجلس النواب إلى رئيس المجلس مصوغة في مواد ومرفقه بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها، ولا يجوز أن يقدم اقتراح مشروع قانون من أكثر من عشر أعضاء^(٢).

وإذا وجد الرئيس في الاقتراح ما يخالف الدستور، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو تبين له أن ما يتناوله الاقتراح سبق تنظيمه بقوانين نافذه يقوم رئيس المجلس بإخطار مقدم الاقتراح كتابة بمخالفة للدستور، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين ويطلب منه تصحيحه أو سحبه.

(١) المادة ١٢٢/٢ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ م.

(٢) المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

فإذا أصر العضو على رأيه، وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره، في ضوء ما تم خلال أسبوع من أخطاره، ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس^(١).

ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب في هذا الشأن فإذا أصر العضو خلال أسبوع على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس^(٢)، هذا عندما يجد رئيس المجلس في الاقتراح إحدى الصور المذكورة (مخالفة الدستور، عدم استيفائه الشكل، سبق التنظيم بقانون)، فإذا لم يجد إحدى هذه الصور في الاقتراح المقدم من أعضاء المجلس فإنه يحيل الاقتراح إلى لجنة الاقتراحات والشكاوي لفحصه، وإعداد تقرير عنه للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح، أو رفضه، أو إرجائه، ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة، فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح إحالة إلى اللجنة المنظمة، ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح على مكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء رأيهما في صياغة وتنسيق مواده وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس^(٣).

وقد بينت المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية أنه تتولى كل لجنة من اللجان، الدراسة والرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين، والقرارات بقوانين، وبينت أنه من اختصاصات لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية فقرة (٦): "التشريعات المتعلقة بالضرائب والجمارك والرسوم والأنظمة المالية" وكذلك بينت في اختصاصات لجنة الاقتراحات والشكل في فقرة (١): الاقتراحات بمشروعات قوانين أو برغبات التي تقدم من أعضاء المجلس".

وإذا قدم اقتراح بقانون مرتبط بمشروع قانون، أو باقتراح بقانون آخر محال إلى إحدى اللجان، أحالة رئيس المجلس إلى هذه اللجنة مباشرة، وذلك ما لم تكن قد بدأت اللجنة في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح^(٤)، هذا عندما يجد رئيس المجلس في الاقتراح إحدى الصور المذكورة (مخالفة الدستور، عدم استيفائه الشكل، سبق التنظيم بقانون).

(١) هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ١٧٠.

(٢) المادة ١٦٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة ١٦٣ في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٤) المادة ١٦٤ في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

فضلاً عن ذلك فإن المادة (١٦٧) قد تضمنت فرضاً يتصل بالقوانين ذات الآثار المالية، أي تلك التي تستدعي زيادة في الإنفاق، أو إنقاصاً من الإيرادات عما هو مسجل في الموازنة العامة للدولة، إذ قررت أنه: "إذا وافقت إحدى اللجان على اقتراح بمشروع قانون من شأنه زيادة في المصروفات، أو نقص في الإيرادات عما ورد بالموازنة العامة للدولة، أحالته إلى اللجنة المختصة بالخطة والموازنة، أو مكتبها لإبداء رأيهما فيه ويجب في هذه الأحوال أن يتضمن تقرير اللجنة الأصلية رأي لجنة الخطة والموازنة أو مكتبها".

أما الاقتراح بقانون المقدم من قبل أحد أعضاء المجلس إلى اللجنة المختصة فقد بين الدستور في المادة (١٢٢) على أنه: "...ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً...".

ولكل عضو أن يتنازل عن أي اقتراح بمشروع قانون مقدم منه بطلب كتابي لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد بالمجلس، ويترتب على تنازل العضو عن اقتراحه اعتباره كأن لم يكن، وذلك كله ما لم يطلب أحد الأعضاء الاستمرار في نظر الاقتراح بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس^(١).

وإذا رفض المجلس الاقتراح بقانون سواء كان مقدم من عشرة أعضاء أو من أحد الأعضاء، فإنه لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه^(٢).

وكذلك تسقط جميع الاقتراحات بمشروعات القوانين بنهاية الفصل التشريعي، ولا تستأنف اللجان نظر الاقتراحات بمشروعات القوانين المحالة إليها في دور انعقاد سابق، إلا إذا طلب مقدموها من رئيس المجلس التمسك بها كتابة خلال ثلاثين يوماً من بدء دور الانعقاد الثاني، ويخطر الرئيس اللجان بهذا الطلب^(٣).

(١) المادة 169 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٢) المادة (٣/١٢٢) في دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م، وكذلك نص المادة ١٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة ١٧٢ من اللائحة الداخلية بمجلس الشعب المصري.

وتتعدد اللجان الدائمة والخاصة من جانب رئيس المجلس من أجل فحص مشروعات أو مقترحات بقوانين، وهذا الحق يتمتع به إلى جانب رئيس المجلس - كل من مكتب المجلس، والمجلس ككل، وذلك طبقاً لمادتي (١٦، ٤٦)، من اللائحة.

ويختص مقرر اللجنة عادة ما يكون من الأغلبية، بتقديم النص إلى زملائه ثم يقوم بعد ذلك بعرض وجهات النظر على المجلس.

وفيما يتعلق بمناقشة الاقتراحات بمشروعات القوانين فقد أحالته المادة (١٦٨)، في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري إلى الأحكام المقررة لمناقشة مشروعات القوانين ذي الأصل الحكومي.

وبالرجوع إلى تلك الأحكام نلاحظ أنه من حق اللجان إجراء التعديلات التي تراها على نص المشروع بقانون المقدم من قبل الحكومة، لذلك فمن باب أولى أن تنطبق تلك على الاقتراحات بمشروعات القوانين التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب، مع التقيد بضرورة الإحالة بموافقة رئيس المجلس للمشروع المعدل من قبل اللجنة المختصة (خاصة كانت أو نوعية) إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لضبط صياغته، وذلك طبقاً لأحكام المادة (١٤٤)، من اللائحة^(١).

وبعد ذلك تعرض اللجنة المعنية للمشروع في الصياغة التي انتهت إليها لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، أو مكتبها على المجلس، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة طبقاً للمادة (١٤٦) فقرة أخيرة، ليس ذلك فحسب بل أن المادة (٤٧) أعطت لكل لجنة حق اقتراح القوانين ويقدم رئيس اللجنة الاقتراح كتابة لرئيس المجلس، ويعرض الاقتراح على المجلس، فإذا قرر جواز نظره، أحاله مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة أو أي لجنة خاصة.

وإذا كان موضوع الاقتراح بقانون يتصل بلجان أخرى فإنه يجوز بموافقه رئيس المجلس أن تطلب اللجنة الأصلية من إحدى لجان المجلس الأخرى إبداء رأيها للاستئناس به في موضوع معروض على اللجنة الأصلية^(٢).

وحين تنتهي المناقشات داخل اللجان، تطبع التقارير وتوزع على أعضاء المجلس قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من الجلسة المحددة لنظره في المجلس، ويجب أن يسجل النص في جدول أعمال إحدى الجلسات، إذ ينتقل إلى مرحلة المناقشة أمام المجلس، ويكون أساس المناقشة

(١) د. هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ١٩٣.

(٢) المادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

أمام مجلس النواب النص الأصلي المقدم من الحكومة، أو من أعضاء المجلس، أو إحدى لجانه ومن الممكن أن يكون نص اللجنة التي قامت بفحصه ودراسته، حيث رأينا أن للجان صلاحية التعديل والاقتراح.

والقاعدة أن تناقش مشروعات القوانين في مداولة واحدة، إلا أنه يجوز أن يجري مداولة ثانية بناءً على طلب الحكومة، أو مقرر اللجنة أو رئيسها، أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، أو عشرين عضواً على الأقل، وقبل الموعد المحدد لأخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون، على أن يبين الطلب المواد التي تطلب إعادة المداولة فيها، وتنصب المداولة الثانية فقط على تلك المواد^(١).

وبعد موافقة المجلس في المداولة الأولى على المشروع من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشته مادة مادة، ثم يؤخذ الرأي في كل مادة على حده، ثم يؤخذ الرأي في المشروع ككل (المواد من ١٤٦-١٥٦).

وبعد استكمال المشروع المراحل التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي والتصويت والموافقة عليه في مجلس النواب يرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فإن صادق عليه ينشر في الجريدة الرسمية ويتم العمل به من تاريخ نشره.

الفرع الثاني

اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية

(رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء)

منح الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، حق الاقتراح إلى رئيس الجمهورية فضلاً عن مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (١٢٢) منه على أنه: "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين".

جاء نص المادة سالفة الذكر صريحاً بمنح حق الاقتراح للسلطة التنفيذية، بل فصل ذلك وإن منح الاقتراح لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء خلافاً للدستور السابق، الذي منحه لرئيس الجمهورية فقط.

كذلك نصت المادة (١٦٧) من الدستور فقرة (٤) على أنه: "تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ... ٤: إعداد مشروعات القوانين، والقرارات".

(١) هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ١٩٦.

فلمجلس الوزراء الحق في اقتراح القوانين المالية، فضلاً عن اختصاصه في التشريعات المالية الحصرية، وهي إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي، إذ نص الدستور المصري في المادة (١٦٧/٧) على أن من اختصاصه "إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة".

ومنح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين مسألة تبررها الاعتبارات العملية، إذ تعد السلطة التنفيذية أكثر اتصالاً بالواقع ومعرفة بصعوبات تطبيق القوانين المختلفة وفهماً لحاجات المجتمع، بالإضافة إلى امتلاكها للأجهزة الفنية والخبرات التي تؤهلها لإجراء الدراسات الفنية اللازمة حول القوانين وتطبيقها.

ويخضع اقتراح رئيس الجمهورية لمشروعات القوانين؛ لقيد هام أوردته المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢م، إذ أوجبت على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

وتتصرف وظيفة قسم التشريع هنا إلى التأكد من دقة الصياغة في ضوء الأهداف المقصودة لمشروع القانون دون أن تتعرض لموضوع المشروع ولا مدى ملاءمته^(١).

وتحال مشروعات القوانين إلى مجلس النواب ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان المختصة، ويجوز للمجلس بناءً على طلب رئيسه، أو بناءً على طلب الحكومة أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته على اللجنة، كما يجوز لرئيس المجلس أن يقرر طبع المشروع ومذكرته الإيضاحية وتوزيعه على كافة أعضاء المجلس^(٢).

فمشروعات القوانين التي تقدم من السلطة التنفيذية تحال إلى اللجنة المتخصصة مباشرة لتقدم تقريراً عنها تمهيداً لعرضها على مجلس النواب ومناقشتها، إذ تتم مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها والموافقة عليها وإصدارها بنفس الطريقة التي يناقش بها الاقتراح بقانون المقدم من قبل أعضاء أو أحد لجان مجلس النواب التي سبق ذكرها.

ومن الجدير بالذكر أن نبين، بأن الدستور المصري لعام ٢٠١٤م قد فرق بين الاقتراح المقدم من قبل السلطة التنفيذية، وأسماها بمشروع القانون، وبين الاقتراح المقدم من قبل أعضاء مجلس النواب وأسماها اقتراح بقانون.

وكذلك بين أنه إذا رفض المجلس مشروع القانون، أو اقتراح القانون، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه^(٣).

(١) د. صلاح الدين فوزي، قضاء الإلغاء، المنصورة، مكتبة الجلاء، ١٩٨٦م، ص ٦٠-٦٣.

(٢) المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٣) المادة (١٢٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م.

الفرع الثالث

اعتراض رئيس الجمهورية

لقد أعطى دستور مصر لعام ٢٠١٤م، لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين الصادرة عن مجلس النواب وبين الإجراء الذي يجب اتخاذه عند الاعتراض، إذ نصت المادة ١٢٣ منه على أنه: "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر".

من خلال نص المادة السابقة فإنه عندما يرسل مجلس النواب القوانين التي يسنها إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها يقوم رئيس الجمهورية إما بالمصادقة على القانون إذا وافق عليه، ثم ينشر القانون بعد ذلك في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره مالم ينص القانون على خلاف ذلك.

أو يعترض رئيس الجمهورية ويرفض القانون الصادر عن مجلس النواب، ففي هذه الحالة عليه أن يعيده إلى مجلس النواب خلال ٣٠ يومًا من إبلاغ المجلس إياه، وعندما يتسلم المجلس رفض رئيس الجمهورية للقانون، يعقد جلسة عاجلة لهذا الغرض ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال، وتقوم اللجنة بدراسة المشروع محل الاعتراض ودراسة الأسباب التي استند عليها رئيس الجمهورية عند رفضه، بعد ذلك تعرض اللجنة تقريرها على المجلس لنظره على وجه الاستعجال.

فإذا أقر المجلس مشروع القانون المعترض عليه من قبل رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونًا وأصدر.

وفي غير هذه الحالة يشكل المجلس بناء على اقتراح رئيسه لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقًا لما قرره من مبادئ عند مناقشته تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض.

ويخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذته المجلس في قرارات وما اتبع من إجراءات بشأن الاعتراض^(١).

(١) المادة ١٥٨ في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.