القبول المالي للاقتراحات البرلمانية لتفادي تداعيات (COVID-19) على الموازنة العامة

دراسة مقارنة

د. منى حسين الفودرى

(ISSN: 2537 - 0758)

القبول المالي للاقتراحات البرلمانية لتفادي تداعيات (COVID-19) على الموازنة العامة- دراسة مقارنة

د. منى حسين الفودري

ملخص

من الآثار السلبية لجائحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) العجز في الموازنة العامة لأغلب الدول نتيجة زيادة الإنفاق العام على الخدمات الصحية وما رتبه التدابير الاحترازية لمواجهة الفيروس من غلق المنشأت التجارية وتوقف حركة النشاط الاقتصادي داخل الدولة، مما اقتضى أن يتقدم أعضاء البرلمان باقتراحات ضمن اختصاصهم التشريعي سواء بالنسبة لقوانين ذات طبيعة مالية أو للتعديل في بنود النفقات العامة الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة. إن اقتراح القوانين ذات الطبيعة المالية حق لعضو البرلمان وللحكومة أيضا وقد تتضمن القوانين ذات الطبيعة المالية أحكاما موضوعية من خلال اقتراحات برلمانية مستقلة كما قد تكون شكلية عندما يناقش عضو البرلمان مشروع قانون الموازنة الذي سبق أن أعدته الحكومة ومع ذلك لم يضع المشرع الدستوري المصري أو الكويتي حدا لمسألة التفوق الحكومي في مجال القوانين ذات الطبيعة المالية بينما قيد المشرع الدستوري الفرنسي تفوق الحكومة في مجال القوانين ذات الطبيعة المالية بمبدأ عدم جواز القبول المالي.

الكلمات المفتاحية: القوانين ذات الطبيعة المالية– (COVID-19)– الموازنة العامة.

Financial acceptance of parliamentary proposals to avoid Implications (COVID-19) for the public budget A comparative study

Abstract

Study summary One of the negative effects of the emerging COVID pandemic (19- COVID) deficiency is The general budget of most countries as a result of increased public spending on health services and their ranks Precautionary measures to confront the

virus, such as shutting down commercial establishments and stopping activity Economist within the state, which required Parliament members to submit proposals within Their legislative competence, whether in relation to laws of a financial nature or to amendment of items The public expenditures mentioned in the draft general budget bill. The suggestion of laws of a nature Finance is the right of a member of Parliament and also of a government and may include laws of a financial nature Objective provisions through independent intention proposals as they may be formal when discussed Member of Parliament the draft budget law that was previously prepared by the government and yet has not been drafted The Egyptian or Kuwaiti constitutional legislator ends the issue of government supremacy in the field of laws The financial nature, while restricting the French constitutional legislator, the government's superiority in the field Laws of a financial nature with the principle of inadmissibility of financial acceptance.

Keywords: Laws of a Financial Nature- (COVID-19)- General budget.

مقدمة

تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية والنظم شبه البرلمانية في مجال الموازنة العامة على أساس من التعاون حيث تعد الحكومة مشروع الموازنة العامة السنوي وتتقدم به إلى البرلمان قبل بداية العام المالي بفترة قانونية محددة ليناقش المشروع وإعطاء الإذن البرلماني للحكومة بتنفيذ المشروع وتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة خلال فترة زمنية هي في الغالب سنة.

ويتجسد الإذن البرلماني بالنسبة لمشروع الموازنة العامة في صورة (قانون ربط الموازنة العامة)، وهو قانون من حيث الشكل فمن غير الجائز ان يتضمن أحكاما موضوعية (كإنشاء ضريبة جديدة او تعديل في قانون ضريبي قائم)، إنما تصدر

(ISSN: 2537 - 0758)

الضرائب بقانون، أي قانون يتضمن أحكام موضوعية يوافق عليه البرلمان وهذا هو الحال بالنسبة لأغلب النظم المالية المقارنة([1]) .

وعلى الرغم من ان مدة الإذن البرلماني محددة بسنة مالية وهو ما يعرف في فقه القانون المالي والاقتصادي (بوجوب احترام مبدأ السنوية) عند التصويت على مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، إلا انه قد يحدث أمور غير متوقعة تحتم أحياناً الخروج عن هذا المبدأ" لضرورات تقتضيها طبيعة النفقات العامة[2] بحيث يتم السماح للسلطة التنفيذية بالتصرف في موازنات تزيد أو تقل عن سنة.

ومن أمثلة تلك الأحداث غير المتوقعة حالات الكوارث الطبيعية مثلا التي تحتاج لتفادي آثارها، أموال لم تكن مدرجة في الموازنة السنوية مما يتطلب الخروج على مبدأ السنوية بطلب من السلطة التنفيذية للبرلمان باعتماد إضافي أو تكميلي، ومع ذلك فقد يحدث أمر طارئ او أحداث غير متوقعة، لا تقتضي الخروج على مبدأ السنوية فلا تطلب الحكومة من البرلمان السماح لها باعتماد إضافي أو تكميلي، وإنما يبادر عضو البرلمان إلى اقتراح قوانين ذات طبيعة مالية للحد من تداعيات ذلك الأمر الطارئ أو الحدث غير المتوقع على الإيرادات أو النفقات العامة، ومن أمثلة تلك الأحداث غير المتوقعة تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) التي أثرت على

---

١) لا يتضمن قانون الموازنة العامة أحكاما موضوعية كما في المملكة المتحدة ومصر والكويت والبحرين على النقيض من مشروع قانون الموازنة الفرنسي الذي يتضمن أحكام موضوعية مالية من شانها أن تنشئ قواعد قانونية كفرض ضريبة جديدة مثلا وهو ما سمحت به أحكام المجلس الدستوري الفرنسي: راجع:

- RUEDA, FREDERIQUE, le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, paris (Librairie générale de droit et de jurisprudence:LGDJ), 2019, p 36.
- C.C n° 84-170 DC du 04 juin 1984.

٢) د. إبراهيم محمد الحمود. رقابة مجلس الأمة على مشروع الميزانية العامة. مجلة الحقوق. السنة ١٧: العدد: الثالث، ١٩٩٢ ص٢٤٥.

توقعات الإيرادات والنفقات الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الذي سبق ووافق عليها البرلمان ليتسنى للحكومة تنفيذه.

إشكالية البحث:

نتيجة لتسليم منظمة الصحة العالمية باعتبار انتشار فيروس كورونا جائحة عالمية([٣]) اعتبر القضاء([٤]) المقارن توافر قرينة أو واقعة مادية تتوافر معها شروط الظروف الاستثنائية في هذه الجائحة التي تعد خطرا جسيما مما يقتضي مواجهته والحد من تداعياته في كافة المجالات، الأمر الذي ينعكس بطبيعة الحال على الإنفاق العام لا سيما على الخدمات الصحية، فضلا عن تأثر النشاط الاقتصادي للدولة نتيجة لقرارات السلطات الصحية المتعلق بغلق المحلات تفاديا لتداعيات جائحة كورونا([٥])، وفرض الحظر الجزئي على كامل أقاليم الدولة، والحظر الكلي على بعض المناطق السكانية فيها([٦])، فضلا عن الحجز الصحي المؤسسي للمصابين بالفيروس لتلقي العلاج والحظر المنزلي لمدة تحددها السلطات الصحية وإلى غير ذلك من الإجراءات الاحترازية التي أثرت سلبا على دخل الأفراد. ولما كان سن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة

3) WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19- 11 March 2020.

- https://www.who.int/dg/speeches/detail.

٤) على سبيل المثال حكم محكمة كولمار الفرنسية الذي قضت فيه بأن جائحة كورونا تعد من الظروف الاستثنائية التي أدت على غياب السيد/فيكتور عن حضور الجلسة تتوافر فيها خصائص القوة القاهرة بحسبان أنها ظروف خارجة غير قابلة للتوقع ولا يمكن دفعها:

- Cour d'appel, Colmar, 6e chambre, 12 Mars 2020 – n° 20/01098.

٥) جمهورية مصر العربية، القرار الوزاري الخاص بالغلق لمدة شهر للمحلات التجارية والمطاعم والمولات والمقاهي الغير ملتزمة بقرار الغلق بسبب فيروس كورونا.

٦) الكويت، مجلس الوزراء، البيان الاستثنائي الأول لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد(COVID-19)، ٢٦ فبراير ٢٠٢٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

التشريعية التي تمثل الشعب طبقاً للأوضاع المقررة في الدستور(٧)، ولذلك وصفت بأنها سلطة تشريعية(٨)، وفي سبيل الحد من التداعيات الاجتماعية الاقتصادية لهذه الظروف الاستثنائية، شرع بعض أعضاء مجلس الامة الكويتي إلى التقدم باقتراح بعض القوانين ذات الصبغة المالية وتقديم اقتراحات للحكومة بشأن بنود الإيرادات والنفقات العامة قبل منحها الإذن البرلماني والموافقة على مشروع الموازنة العامة، مما يثار معه التساؤل عن مدى جواز قبول الحكومة للاقتراحات البرلمانية في هذا الخصوص لا سيما وان إعداد القوانين ذات الطبيعة المالية وبنود الإيرادات والنفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة هو "عمل حكومي لأنها أدرى من السلطة التشريعية بتقديرات أرقام الإيرادات والنفقات"(٩).

أهمية البحث:

على الرغم من تقدير المشرع الدستوري للاقتراحات البرلمانية إلا أن هذه الاقتراحات تواجه صعوبة في التطبيق عندما تتعلق بقوانين ذات طبيعة مالية او ببنود واردة في مشروع الموازنة العامة، ومن ثم يستمد هذا البحث أهميته من عرض فكرة القبول المالي من الحكومة لتلك الاقتراحات في ضوء المبادئ الدستورية التي ترسخ العلاقة بين الحكومة والبرلمان في إطار الموازنة العامة للدولة في دساتير فرنسا ومصر والكويت، فضلا عن المبادئ التي استقر عليها المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الشأن.

خطة البحث:

المبحث الأول: الاقتراحات البرلمانية في مواجهة تفوق الحكومة في المجال المالي.

المبحث الثاني: مدى جواز القبول المالي للاقتراحات البرلمانية ذات الطبيعة المالية.

---

٧) المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية"دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ من إبريل سنة ١٩٩٢.

٨) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص٣٩١.

٩) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، الطبعة الثالثة، ص٤٨٠ ص٢٥.

المبحث الأول

الاقتراحات البرلمانية في مواجهة تفوق الحكومة في المجال المالي

من أجل الحد من تداعيات جائحة (COVID-19) على المستوى الاقتصادي ظهرت العديد من الاقتراحات البرلمانية بقوانين ذات طبيعة مالية من شأنها معاونة المواطن عن طريق زيادة النفقات العامة والحد من خسائر الأفراد والشركات نتيجة الأزمة الاقتصادية التي صاحبت جائحة (COVID-19).

وتتولى الاقتراحات البرلمانية للقوانين ذات الطبيعة المالية اللجان المتخصصة مثل: Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire وهي اللجنة المالية بالجمعية الوطنية ومثيلتها بمجلس الشيوخ الفرنسي(١٠)، ولجنة الخطة والموازنة في مجلس النواب المصري(١١) ولجنة الشئون الاقتصادية والمالية في مجلس الأمة الكويتي(١٢).

والقوانين ذات الطبيعة المالية محل الاقتراحات بقوانين التي يتقدم بها عضو البرلمان قد تتمثل في قوانين ذات أحكام موضوعية من أجل زيادة دخل المواطنين او الإصلاح

---

١٠) وهي لجان متخصصة تتكون في كل غرفة من البرلمان الفرنسي احدهما تشكل من ٨ أعضاء بالجمعية الوطنية والأخرى من ٨ أعضاء بمجلس الشيوخ تطبيقا لنص المادة (٤٣) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ المعدل في عام ٢٠٠٨ بنصها على أن: "ترسل مشاريع واقتراحات القوانين بناء على طلب من الحكومة لدراستها إلى لجان معينة خصيصا لهذه الغاية" كما تتقيد اللجنتان بالتوجهات الواردة بالقانون الأساسي للموازنة الصادر في عام ٢٠٠١، والمعدل في عام ٢٠٠٩ للتفاصيل:

- (Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances).
- KOTT, SEBASTIEN, Histoire économique et financière de la France: Le contrôle des dépenses engagées. E1evolution d'une fonction. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2017, p 22.

١١) المادة (٤٢) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

١٢) المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(ISSN: 2537 - 0758)

الاقتصادي[١٣]، كما قد تتمثل في القوانين الشكلية كالاقتراحات البرلمانية عند مناقشة مشروع الموازنة العامة من أجل التعديل في بنود النفقات العامة([١٤]).

أولا: **اقتراح القوانين الموضوعية ذات الطبيعة المالية**

والواقع أن الاقتراحات البرلمانية للقوانين ذات الطبيعة المالية سواء تمثلت في اقتراح بقانون يتضمن أحكاما موضوعية يتعلق بالضرائب او الرسوم أو المنح المالية للمواطنين او تعلق بقوانين شكلية كقانون الموازنة العامة، ففي الحالتين يمر الاقتراح بقانون بالمراحل المحددة دستوريا قبل التصويت والموافقة عليه من قبل البرلمان.

على أنه ينبغي التفرقة في مرحلة اقتراح القوانين بين نوعين من الاقتراحات: الاقتراح الحكومي ويسمى "مشروع قانون"، واقتراح من أحد أعضاء البرلمان ويسمى "اقتراح بقانون"([١٥]).

ويقدم الاقتراح بقانون ذات طبيعة مالية من عضو البرلمان إلى رئيسه مصوغاً ومحدداً قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه، ثم يحيل رئيس البرلمان الاقتراح إلى لجنة البرلمانية المختصة وهي في الغالب لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسته وإبداء الرأي فيه[١٦]، وذلك قبل عرضه على البرلمان بكامل هيئاته لإقراره والتصويت عليه، وإذا رفض الاقتراح من قبل اللجنة المختصة فعلى مقدمه الإسراع في تعديله لتقديمة في أدوار انعقاد أخرى.

ثانيا: **اقتراح القوانين الشكلية ذات الطبيعة المالية**

لعل من أبرز القوانين من حيث الشكل، قانون الموازنة العامة فهو من منظور القانون العام، عمل إداري تنفيذي تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في

---

١٣) على سبيل المثال: الاقتراح بقانون بتعديل قانون ضريبة الدخل بمجلس الأمة الكويتي.

١٤) مناقشة مجلس الأمة الكويتي للميزانية والبدائل التمويلية والتعاقدات المالية الحكومية أثناء أزمة فايروس كورونا.

١٥) المادة (١٠٩) من الدستور الكويتي.

١٦) المادة (٩٨) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد أحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً[١٧].

إن قانون الموازنة السنوي الذي تقترحه الحكومة هو قانون وفقا للمعيار الشكلي، لأن البرلمان هو الذي يعتمد الاقتراح بقانون الموازنة السنوي، ولا يمكن لهذا للبرلمان أن يعبر عن إرادته إلا في شكل قانون.

كما إن الاقتراح بقانون الذي تعده الحكومة هو قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد موضوعية من شأنها أن تنشأ ضريبة أو إيراد آخر، فهو ينظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من ناحية الاعتمادات المالية، ولذلك يعتبر إجازة من البرلمان للحكومة بالصرف، دونما أية قواعد عامة مجردة، ودونما مخاطبة للأفراد، وإنما يخاطب السلطة التنفيذية[١٨].

من أجل ذلك فإن الاقتراحات البرلمانية بالنسبة للأحكام الموضوعية التي تتعلق بزيادة دخل الأفراد أو زيادة مرتبات أو إقرار مكافأت أو علاوات للموظفين وكل ما من شأنه التأثير على بنود الإيرادات أو النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة الذي تعرضه الحكومة بعد إعداده وتحضيره على البرلمان، لا تتحقق تلك الاقتراحات سوى عن طريق واحد هو مناقشة مشروع الموازنة وليس بإقرار حكم موضوعي لأن قانون الموازنة العامة هو قانون من حيث الشكل.

ثالثا: التفوق الحكومي للحد من الاقتراحات البرلمانية للقوانين ذات الطبيعة المالية

على الرغم من الحق الدستوري لعضو البرلمان باقتراح القوانين، إلا أن القوانين ذات الطبيعة المالية يظهر فيها تفوق الحكومة عند تعديلها للاقتراحات البرلمانية، وهذا التفوق الحكومي أمر مسلم به لأن السلطة التنفيذية تجد نفسها الأجدر بصياغة القوانين ذات الطبيعة المالية لما تمتلكه من الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة في جهازها المهيمن

١٧) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧ إداري، جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨.

١٨) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص٢٠٨ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

على مختلف الأنشطة في الدولة مما يجعلها الأقدر معرفةً في المجال المالي الذي تسيطر على تنفيذه.

كما يظهر التفوق الحكومي في أمور النفقات والإيرادات ومن ثم تحضير مشروع الموازنة العامة تأسيسا على تفوق فكرة تفوق الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي المالي، وحقها في المبادرة بسن قوانين ذات الطبيعة المالية والتي لا يشارك فيها البرلمان، وأخصها مشروع قانون الموازنة السنوي، حيث أن عبارة مشروع قانون تعني أن مصدر النص هو الحكومة وليس البرلمان[١٩].

من أجل ذلك تمنح الدساتير المقارنة للسلطة التنفيذية الحق في إعداد وتحضير الموازنة العامة تأسيسا على ما تمتلكه من خبرات وكفاءات في الجهاز التنفيذي تمكنه من السيطرة والتحكم في تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة.

فالمشرع الدستوري الفرنسي جعل إعداد قانون الموازنة السنوي أمر منفرد من الحكومة دون البرلمان بل وجعل من القوانين المالية مكانة خاصة في النظام الدستوري والقانوني الفرنسي ومما زاد من شأنها أحكام المجلس الدستوري الفرنسي عند رقابته عليها[٢٠]، على الرغم من التأثير المحدود على قدرة البرلمانيين في التشريع في ظل دستور الجمهورية الخامسة مقابل هيمنة وسيطرة الحكومة بالنسبة لإجراءات الموازنة[٢١].

كما اهتم المشرع الدستوري المصري بإعداد وتحضير الموازنة وأسند هذه المسالة للحكومة[٢٢] وفيما يتعلق باختصاص الحكومة بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة،

19) Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta: Droit Budgétaire،éditions L.I.T.E.C, Paris،France, 2017. P 901.

٢٠) راجع:

- ERIC OLIVA, Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles: ambiguïté des lois organiques financières, Mélanges en l'honneur de LOUIS FAVOREU, Dalloz, 2007, p. 1360.

٢١) المادة (٧/٤/١٦٧) من دستور مصر يناير ٢٠١٤.

٢٢) راجع:

-OPHIE, CASQUERAY ET GUY, NICOLAS, Le parlement et l'adoption des normes sanitaires, Mélanges en l'honneur de LOUIS FAVOREU, Dalloz, 2007, p.596.

فضلا عن أن المادة (٤/١٦٧) من دستور ٢٠١٤م قد أعطت الحق للحكومة بإعداد مشروعات القوانين والقرارات.

ساير المشرع الدستوري الكويتي أولوية إسناد تحضير الموازنة العامة للسلطة التنفيذية، فأكدت المادة (١٤٠) من الدستور على أن "تعد الدولة مشروع الموازنة السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها.

ثم قررت المادة (١٤٤) من الدستور الكويتي بأن "تصدر الموازنة بقانون" فهي تخضع إذن لكل إجراءات القانون من موافقة مجلس الأمة، وتصديق رئيس الدولة (سمو أمير الكويت)، ثم إصدار القانون، ونشره.

وتنص المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ م الصادر في ١٩٧٨/٧/١٥م (بشأن قواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي) على أن: "يحدد وزير المالية شكل موازنة الوزارات والإدارات الحكومية، وكذلك شكل موازنات الجهات التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون ميزانيتها ملحقة بموازنة الوزارات والإدارات الحكومية".

هذ ما يؤكد على منح الحكومة سلطة عليا في إعداد الموازنة العامة، فلوزير المالية أن يشكل لجنة عليا للموازنة بقرار منه ويعهد إليها مناقشة، ودراسة، وتحديد الإطار العام لمشروع الموازنة وذلك حسب ما نصت عليه المادة (٤) من المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨.

المبحث الثاني

مدى جواز القبول المالي للاقتراحات البرلمانية ذات الطبيعة المالية

مع الاعتراف الدستوري والقانوني للتفوق الحكومي على الاقتراحات البرلمانية بالنسبة للقوانين ذات الطبيعة البرلمانية، كان لا بد من إيجاد حل بما يضمن تحقيق هدف عضو البرلمان في تشريع القوانين ذات الطبيعة المالية سواء بالنسبة لأحكامها الموضوعية أو الشكلية.

(ISSN: 2537 - 0758)

والواقع ان العديد من الدساتير المقارنة كما في مصر والكويت، فضلا عن القوانين المالية لم تضع حد لتلك المواجهة، إيمانا بأن مسالة اقتراح القوانين هي مثال للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومع ذلك تصدى المشرع الدستوري الفرنسي والقانون الأساسي بقوانين الموازنة العامة الفرنسية لهذه المسألة من خلال إقرار مبدأ أيده المجلس الدستوري الفرنسي هو مبدأ عدم جواز القبول المالي بالنسبة للاقتراحات البرلمانية للقوانين ذات الطبيعة المالية.

وهذا الاتجاه نلاحظه بوضوح في المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م بحيث لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضا في الإيرادات العامة وإما إنشاء او زيادة في النفقات العامة.

وزاد من تقييد حق البرلمان في الاقتراح في المسائل المالية أن أي تعديل من جانب البرلمان يجب ألا يتعدى الحدود التي يسمح بها القانون الأساسي لقوانين الموازنة الفرنسي **Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)**، وإلا أصبح التعديل غير مقبولاً لمخالفته لتلك الحدود التي رسمها القانون الأساسي للميزانية.

ودون مخالفة لنص المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي التي لا تقبل أن يمس التعديل تخفيض في الإيرادات او إنشاء نفقة عامة او زيادتها، وكذلك المادة (٣٤) من الدستور التي قيدت القواعد المتعلقة بموارد الدولة ونفقاتها وفق الشروط وفي الحدود التي يبينها القانون الأساسي للميزانية.

وزادت تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ بأن فرضت عدم قبول القرارات المقترحة، ولا يمكن إدراجها في جدول أعمال أي من المجلسين متى رأت الحكومة أن المصادقة عليها أو رفضها من شانه ان يمس بمسؤوليتها أو أنها تحتوي على أوامر موجهة إليها[٢٣].

23) article 34-1: (Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être

ولما كانت فكرة عدم جواز القبول المالي للاقتراحات البرلمانية بالنسبة للقوانين ذات الطبيعة المالية إلا بقيود هي معروفة مبدأ مستقر عليه في قضاء المجلس الدستوري الفرنسي، فيقتضي الأمر عرض لمفهوم هذا المبدأ، ووسائل تطبيقه، ومدى توافره في النصوص الدستورية والقانونية في مصر والكويت، وذلك في النقاط التالية:

أولا: مفهوم عدم جواز القبول المالي

يعني مبدأ عدم جواز القبول المالي في النظام الفرنسي مدى قبول الحكومة لاقتراحات القوانين ذات الطبيعة المالية من قبل البرلمان، ويستند هذا المبدأ على فكرة تفوق الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي المالي وحقها في المبادرة بسن قوانين ذات الطبيعة المالية والتي لا يشارك فيها البرلمان وأخصها مشروع قانون الموازنة السنوي، حيث عبارة مشروع قانون تعني أن مصدر النص هو الحكومة وليس البرلمان(٢٤).

كما يتأسس مبدأ عدم جواز القبول المالي في فرنسا على نص المادتين ٤٠، ٤١ من الدستور فلا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض في الإيرادات العامة أو زيادة في النفقات العامة دون موافقة الحكومة.

تفصيل ذلك أن البرلمان الفرنسي مكون من غرفتين هما الجمعية الوطنية (مجلس النواب) ومجلس الشيوخ، فإذا تقدمت إحدى غرفي البرلمان باقتراح مالي بتعديل نفقة أو زيادة إيراد على خلاف مشروع قانون الموازنة الذي سبق أعدته الحكومة وقدمته للبرلمان للمصادقة عليه، فقد ترفض الحكومة هذا الاقتراح جملة وتفصيلا، كما قد تطلب من المجلس الذي قدمه إجراء تعديلا عليه، وفي حال عدم الوصول إلى اتفاق يعرض الأمر

---

inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard).

24) Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Droit Budgétaire, éditions L.I.T.E.C, Paris،France, 2019. P 901.

(ISSN: 2537 - 0758)

على المجلس الدستوري الفرنسي إعمالا لنص المادة ١ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية المفعول من أول مارس ٢٠٠٩.

وهذا الإجراء المعروف بالبرلمان الفرنسي لا نجد له صدى في مصر والكويت، لسبب وجيه أن البرلمان الكويتي يتكون من مجلس واحد هو مجلس الأمة، كما يتشكل البرلمان المصري في ظل أحكام دستور ٢٠١٤ من مجلس واحد هو مجلس النواب، بعد أن ألغى الغرفة الثانية (مجلس الشورى)، ثم أنشئت المواد ٢٤٨– ٢٥٤ وفق التعديلات الدستورية ٢٠١٩ الغرفة الثانية من البرلمان المصري ممثلة في مجلس الشيوخ لكنه مجلس لا يمتلك اختصاصات تشريعية.

ثانيا: وسائل تطبيق مبدأ عدم جواز القبول المالي

في فرنسا يكون قبول الحكومة للاقتراحات البرلمانية المتضمنة تعديل في النفقات أو الإيرادات على مشروع القانون المقدم من الحكومة إلى البرلمان، من خلال طريقين:

الأول: الطلبات المقدمة من الجمعية المعنية (مكتب الجمعية الوطنية أو اللجنة المالية للتقارير والاقتراحات).

ثانياً: المجلس الدستوري في حال وصل الخلاف بين الحكومة والبرلمان بالنسبة لاقتراحات القوانين ذات الطبيعة المالية إلى المجلس الدستوري، وهذه الرقابة الثانية من قبل المجلس لا تتم إلا إذا أُحِيلت مسألة جواز قبول الاقتراحات أو التعديلات أمام الجمعية البرلمانية المعنية"[٢٥].

وفي هذه الحالة يميز المجلس الدستوري الفرنسي بين فرضين[٢٦]: الأول: قرار الدعوى البرلمانية "الذي كان محلاً للخلاف أثناء المناقشة"، والثاني: القرار الذي "تم مناقشته فقط".

---

25) C.C, Décision n° 77–83 DC du 20 juillet 1977, Journal officiel du 22 juillet 1977, p. 3885.

(Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (obligation de service des fonctionnaires).

26) C.C, Décision n° 93–329 DC du 13 janvier 1994, Journal officiel du 15 janvier 1994, p. 829.

ففي الحالة الأولى يمارس المجلس مراقبته، أما في الحالة الثانية فلا تُمارس هذه الرقابة، وفى هذه الدعوى، أثبت المجلس الدستوري الفرنسي أن نواب الجمعية الوطنية ناقشوا قرار اللجنة المالية التي قررت مطابقة اقتراح القانون الذي يهدف إلى منح الجمعيات الأهلية إعانات مالية على غرار تلك التي تقدم إلى المؤسسات التعليمية الخاصة، إلا أن اللجنة المالية بمجلس الشيوخ رفضت هذا الاقتراح، كما رفضته الحكومة، وإعمالا لنص المادتين ٤٠، ٤١ من الدستور الفرنسي، وعرض هذا الخلاف على المجلس الدستوري الذي قرر ممارسة رقابته، الذي انتهى إلى صواب الاقتراح المقدم من اللجنة المالية بالجمعية الوطنية الذي جاء مطابقا للقانون لتوجهات القانون الأساسي بقوانين الموازنة ٢٠٠١، وعلى العكس، رفض المجلس الدستوري اقتراحات مجلس الشيوخ(٢٧).

وطبقا للمادة(٤٧) من القانون الأساسي الصادر في فرنسا ٢٠٠١ فإن التعديلات المقبولة تتمثل في: تخفيض الاعتمادات، وزيادة الإيرادات الضريبية أو تخفيضها، وتخفيض المخصصات التي تقترضها الحكومة(٢٨).

(Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales).

٢٧) على سبيل المثال وفي قرار بتاريخ ٢٤ يوليو ٢٠٠٣ اكتشف المجلس الدستوري أن اقتراحات مجلس الشيوخ الخاصة بزيادة عدد أعضاؤه "له أثر مباشر ومؤكد على مصروفات مجلس الشيوخ التي تعتبر جزءاً من مصروفات الدولة"، ولكنه أثبت أن وجه الإغفال المذكور في المادة (٤) من الاقتراح والذي أغفل هذا الأمر، لا يمكن أن يؤدى إلى عدم القبول المالي للاقتراح حتى ولو لم يتم ذكره أمام الجمعية الوطنية المُحال إليها الأمر.

C.C, Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Journal officiel du 31 juillet 2003, p. 13038.

(Loi portant réforme de l'élection des sénateurs).

٢٨) تنص المادة (٤٧) من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠١ والمعدل سنة ٢٠٠٩ على أن:

-Article 47:

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout

(ISSN: 2537 - 0758)

وفي مصر لم يعترف المشرع الدستوري ٢٠١٤ أو في التعديلات الدستورية عام ٢٠١٩ بفكرة عدم جواز القبول المالي رغم أنها كانت مدرجة في تعديلات دستور ١٩٧١ في مارس ٢٠٠٧، ودستور ديسمبر ٢٠١٢ من خلال المادة ١٥ التي قيدت الاقتراحات البرلمانية بالمجال المالي بضرورة إيجاد بدائل للإيرادات العامة، ونعتقد بأن السبب في ذلك يرجع إلى القيد الدستوري الوارد في المادة (٤/١٢٤) من دستور ٢٠١٤م بعدم تضمين المشروع أية نصوص من شأنها أن تحمل المواطن أعباء جديدة، حيث تميز الدستور المصري لعام ٢٠١٤م بالنص على عدم تضمين قانون الموازنة بعد أن تعده الحكومة ويجيزه البرلمان أي نص من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة[٢٩].

وفي الكويت لم ينص المشرع الدستوري في الأحكام الخاصة بمالية الدولة في نصوص الدستور بحق مجلس الأمة في تعديل بنود الموازنة التي سبق وأعدتها الحكومة[٣٠]، وهو ما يفهم منه عدم الاعتراف بمبدأ عدم جواز القبول المالي المعروف في النظام الفرنسي.

خلاصة البحث

ظهرت عقب تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد(COVID-19) العديد من الاقتراحات البرلمانية في مجال القوانين ذات الطبيعة المالية من اجل معاونة المواطن والشركات وكافة أوجه النشاط الاقتصادي التي تأثرت سلبا بقرارات السلطات الصحية التي هدفت إلى غلق وحظر العديد من الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، كما أثرت على توقعات الإيرادات والنفقات الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الذي سبق ووافق عليها البرلمان ليتسنى للحكومة تنفيذه.

---

amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

٢٩) المادة، (١٢٤) من دستور مصر ٢٠١٤.

٣٠) د. إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة: دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٢، ص٢١٢.

والواقع أن الاقتراحات البرلمانية بالنسبة للقوانين ذات الطبيعة المالية في النظم المقارنة قد لا تلقى قبولا من قبل الحكومة بذات الحالة والنصوص التي يضعها عضو البرلمان، ومع ذلك أوجدت بعض النظم المقارنة حل لهذه المسالة تفاديا لتفوق الحكومة في مجال التشريعات والقوانين ذات الطبيعة المالية، وهو ما يمكن إجماله في نتائج وتوصيات البحث على النحو التالي.

النتائج

١- اقتراح القوانين ذات الطبيعة المالية حق لعضو البرلمان وللحكومة أيضا.

٢- قد تتضمن القوانين ذات الطبيعة المالية أحكاما موضوعية من خلال اقتراحات نيابية مستقلة كما قد تكون شكلية عندما يناقش عضو البرلمان مشروع قانون الموازنة الذي سبق أن أعدته الحكومة.

٣- لم يضع المشرع الدستوري المصري أو الكويتي حدا لمسالة التفوق الحكومي في مجال القوانين ذات الطبيعة المالية.

٤- قيد المشرع الدستوري الفرنسي تفوق الحكومة في مجال القوانين ذات الطبيعة المالية بمبدأ عدم جواز القبول المالي.

التوصيات

١- ضرورة الاستفادة من أحكام المجلس الدستوري الفرنسي المتعلقة بمبدأ عدم القبول المالي عند شروع عضو البرلمان في مجلس النواب المصري أو مجلس الامة الكويتي بوضع نصوص ذات طبيعة مالية او مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة.

٢- على عضو البرلمان وهو بصدد اقتراح تعديل في النفقات العامة لتفادي تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) على النطاق الاقتصادي، مراعاة تدبير للإيرادات العامة.

٣- على الحكومة الكويتية بما لها من سلطة عليا في إعداد الموازنة العامة للدولة مراعاة الظروف الاقتصادية الناشئة عن تداعيات فيروس كورونا المستجد (COVID-19) بالنسبة لأبواب النفقات العامة.

(ISSN: 2537 - 0758)

المراجع

المراجع العربية

الكتب والمؤلفات

- إبراهيم محمد الحمود. رقابة مجلس الأمة على مشروع الميزانية العامة. مجلة الحقوق. السنة ١٧: العدد: الثالث، ١٩٩٢.
- إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة: دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٢.
- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، الطبعة الثالثة.
- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٧.

الدساتير والتشريعات

- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وفق تعديلات عام ٢٠٠٨م.
- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م.
- الدستور المصري لعام ٢٠١٤ م وفق تعديلات عام ٢٠١٩م.
- القانون الفرنسي الأساسي لسنة ٢٠٠١ والمعدل سنة ٢٠٠٩ بقوانين لميزانية.
- المرسوم الكويتي بقانون رقم (٣١) لعام ١٩٧٨م الصادر في ١٩٧٨/٧/١٥م بشأن قواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.
- القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.
- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (obligation de service des fonctionnaires
- (Loi portant réforme de l'élection des sénateurs).

مصادر الأحكام القضائية

– المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ من إبريل سنة ١٩٩٢.

– محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧ إداري، جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨.

- C.C, Décision n° 77−83 DC du 20 juillet 1977, Journal officiel du 22 juillet 1977.
- C.C n° 84-170 DC du 04 juin 1984.
- C.C, Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Journal officiel du 15 janvier 1994.
- C.C, Décision n° 2003−475 DC du 24 juillet 2003, Journal officiel du 31 juillet 2003, p. 13038.
- Cour d'appel, Colmar, 6e chambre, 12 Mars 2020 – n° 20/01098.

المراجع الأجنبية

- ERIC OLIVA, Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles**:** ambiguïté des lois organiques financières, Mélanges en l'honneur de LOUIS FAVOREU, Dalloz, 2007.
- Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Droit Budgétaire, éditions L.I.T.E.C**,** Paris, France, 2019.
- juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, paris (Librairie générale de droit et de jurisprudence: LGDJ), 2019.
- KOTT, SEBASTIEN, Histoire économique et financière de la France: Le contrôle des dépenses engagées. E1evolution d'une fonction. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2017.
- OPHIE, CASQUERAY ET GUY, NICOLAS, Le parlement et l'adoption des normes sanitaires, Mélanges en l'honneur de LOUIS FAVOREU, Dalloz, 2007.

(ISSN: 2537 - 0758)

- RUEDA, FREDERIQUE, le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le.
- WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19- 11 March 2020.
- https://www.who.int/dg/speeches/detail.