

أسس ومقومات تفعيل الرقابة البرلمانية في مجال المحافظة على المال العام

فقيير محمد

أستاذ مساعد قسم أ - جامعة الجزائر-1
عضو المجلس العلمي لكلية الحقوق بسعيد حمدين

المقدمة:

للرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة ركائزها وأسسها ذات الطبيعة القانونية التي تسبغ عليها وصف المشروعية، فضلا عن تلك المتصفة بالضرورات المنفعية المجتمعية التي تحقق من خلالها هدف المصلحة العامة، ففيما يتعلق بالركائز والأسس القانونية المستند إليها لفرض الرقابة البرلمانية نجد لها صادرة عن تمثيل البرلمان القائم بفرض تلك الرقابة على الحكومة لجموع الناخبين أصحاب المصلحة العليا في فرضها وتحقيق الأهداف المرجوة من ورائها¹.

وكذلك فإن ضرورات الحرص على تحقيق النفع والصالح العام من خلال فرض تلك الرقابة تعد ركيزة أساسية تبرر منح البرلمان كافة الصلاحيات والوسائل التي تكفل له تصحيح مسار العمل الحكومي وإدخال التعديلات عليه أو الوصول إلى إلغائه عندما تقتضي تلك الضرورات ذلك الإلغاء²، ويتبين من ذلك أن ثمة أسس دستورية و مقومات نابعة عن كيفية تكوين البرلمان القائم بفرض الرقابة، كما وأنه يوجد بالمقابل لذلك مقومات مستمدة من الطبيعة الخاصة المميزة لأداء مهام البرلمان.

وعليه يمكننا طرح الاشكالية التالية: ما هي الأسس الدستورية والمقومات اللازمة من اجل تفعيل دور البرلمان في مجال مراقبة المال العام؟.

المبحث الأول: مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية كعامل معزز للرقابة

البرلمانية

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق الى مفهوم مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية كأساس قانوني من خلاله يتم تعزيز مكانة و دور البرلمان في ممارسة صلاحياته المالية، وكذا نحاول إبراز القيمة الدستورية لهذا المبدأ الهام.

المطلب الأول: مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية والقيمة الدستورية

له

الفرع الأول: مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

يراد به سيادة حكم القانون في الشؤون المالية كافة، بالأ تنظم أحكامها ولا تعدل ولا تجبى حصيلتها ولا يعفى أحد من أدائها إلا بمقتضى قانون تسنه السلطة التشريعية المختصة الممثلة للشعب³، التي لها وحدها الاختصاص الأصيل في سن كافة القوانين، و منها قوانين المالية على النحو الذي تقضي به النظم الدستورية الحديثة⁴.

فسيادة القانون في الشؤون المالية توجب جعل مسالة تدخل الدول في تلك الشؤون مقتصرًا على السلطة التشريعية، تمارسها بقانون تسنه لهذا الغرض وفقا للأوضاع والإجراءات الدستورية المعمول بها في كل دولة⁵، إذ يعد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية قمة المكاسب الثمينة التي أحرزتها الأمم والشعوب المختلفة في صراعها مع السلطة المطلقة للحكام وإرسائها لنظام الحكم الديمقراطي⁶، حتى بات هذا المبدأ بحق ضمانات من ضمانات حقوق الأفراد و حرياتهم التي تكون بمنأى عن أي تعدي أو مساس بها من قبل سائر السلطات العامة بغير قانون⁷، إيمانًا منهم بان الأخير ما وجد إلا لتحقيق مصلحة المجتمع و ضمان تطوره و استقراره، و إن تنظيم الشؤون المالية من ضرائب و رسوم و قروض و ميزانية عامة، يتعلق بافراد الشعب و فيه مساسا أكيد بحقوقهم و حرياتهم و حرمة أموالهم الخاصة⁸. الأمر الذي يوجب جعل ذلك المساس الخطير مقتصرًا على السلطة التشريعية تمارسه ووفقا لاختصاصاتها الدستورية على اعتبار أن سلطتها تلك خاصة من خصائص السيادة و أساس شرعيتها هو القانون⁹.

و بالمثل يعد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية أساساً لقرار حق الدولة في استثناء الموارد المالية، و جبايتها من مصادرها المختلفة، و من كافة أفراد الشعب على أساس من العدالة و المساواة، إذ يخول الدولة صلاحية تنظيم الموارد المالية على النحو الذي تريده، بغية تعبئة الخزينة العامة بها، لمواجهة الأعباء العامة الملقاة على عاتقها¹⁰.

و من ثم عدّ هذا المبدأ أساساً لمشروعية تدخل السلطة التنفيذية في إنفاقها العام و تنظيم إرادتها العامة باعتباره حقاً قانونياً للدولة تمارسه وفقاً لحدود القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، و من ثم فإن ذلك المبدأ يضع أساساً مقبولاً لإجراءات السلطة التنفيذية في تنفيذها لبرامجها و خططها الاقتصادية المتعلقة بالشؤون المالية، و على ذلك يبدو لنا بجلاء كون مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يعد ضماناً مزدوجاً لحقوق الحكام و المحكومين على السواء¹¹، إذ تجسد في مضمون هذا المبدأ و على نحو متوازي التوفيق و الملائمة بين فكريتي السلطة العامة و الحرية الفردية¹²، باعتبارهما مظهرين متلازمين فيه¹³، إذ لا تستطيع السلطات العامة ممارسة اختصاصها في مواجهة أفراد الشعب إلا من خلال القانون الذي يفرضه منطق الإحساس بتلك السلطة، و التي تمارس بمقتضاها الدولة اختصاصاتها السيادية في تنظيم تلك الشؤون بقانون على نحو يضمن استمرار الدولة في أداءها لوظائفها العامة و يصون الحرية الفردية، و يحول دون المساس بها بغير مسوغ قانوني¹⁴.

كما أن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يجسد مبدأً توجيهياً عاماً يحدد الفكرة القانونية السائدة التي تهيم على ثنايا النصوص الدستورية، و التي تبتغي جعل الدولة ذات نزعة تدخلية تتخلل في مختلف ميادين الحياة العامة السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية، بغية تنظيم الجوانب الهامة المختلفة في المجتمع¹⁵.

و من ثم اتخذت الدولة من تنظيم تلك الشؤون مبرراً لذلك التدخل و سبباً له، فعلى سبيل المثال لم تعد الضرائب ذات هدف مرن بحث على نحواً تقضي به الأفكار التقليدية، بل أضحت واحدة من أبرز الوسائل التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف مختلفة على الصعيد السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي يفوق هدفها المالي البحث

و يتعداه وفقا للمفهوم الحديث للضريبة¹⁶, وعلى ذلك فان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يرسم فلسفة الدولة الداخلية في تنظيم الشؤون الأنفة, ويجعل من هذه الأخيرة واجبا وطنيا وأخلاقيا يقع عبئا على كل مواطن, يتحملة لمصلحة دولته إعلانا لفكرة التضامن الاجتماعي, وإرساء لفكرة السيادة¹⁷, وأخيرا, فان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية, وانسجاما مع المبادئ الديمقراطية الحديثة, يحتم تنظيم تلك الشؤون من خلال قانون تسنه السلطة التشريعية المختصة والمعبرة عن إرادة الأمة صاحبة الاختصاص الأصيل في سن سائر القوانين الأخرى, وعلى ذلك يعد هذا المبدأ قاعدة من قواعد توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية, عندما اشترط أن يتم تنظيم الشؤون المالية بقانون, وإن سن الأخير يعد من اختصاصات السلطة التشريعية وحدها دون غيرها من السلطات الأخرى, ومن ثم يكون هذا المبدأ قد حدد اختصاص السلطة التشريعية في ممارستها لنشاطها في سن القانون دون السماح لها بصلاحيات التفويض أو إناطة غيرها في مجال ممارسته¹⁸.

الفرع الثاني: القيمة الدستورية لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية:

كنا قد أشرنا سابقا بان سيادة القانون في الشؤون المالية يعد من المبادئ الدستورية السامية التي تبتغي بسط حكم القانون المكتوب في الشؤون المالية, وإخضاع أفراد الشعب والسلطات العامة لقواعد قانونية عامة ومجردة, موضوعة سالفا على النحو الذي توجبه المبادئ الأساسية للنظم الديمقراطية الحديثة باعتباره خاصية من خصائص الدولة القانونية, ومظهرا من مظاهرها¹⁹, باعتبار أن له ما للمبادئ الدستورية من سمو, إذ يعلو على ما سواه من المبادئ والقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة بالشؤون المالية, الأمر الذي يقتضي احترامه من قبل السلطات العامة والتقدير بحكمه, وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها لما يجسده هذا المبدأ من قيمة قانونية عليا.

أولاً: السمو الموضوعي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

يتجلى لنا السمو الموضوعي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية من خلال مضمون هذا المبدأ، والذي يقتضي تسييد حكم القانون في الشؤون المالية²⁰، إذ يعد أهم المكاسب التي أحرزتها الأمم والشعوب المختلفة وهي بصدد نضالها ضد السلطات المطلقة للحكام في تلك الشؤون، وتجسيدا لانتصارها في تقييد تلك السلطات لمصلحة الشعب، إيداناً ببداً عهد المبادئ الديمقراطية الحديثة التي تجعل القانون مصدر جميع أوجه تدخل الدولة في تنظيم المسائل المالية والضريبية من حيث فرضها وجبايتها، بل حتى الإعفاء من ادائها²¹.

وعلى ذلك عد هذا المبدأ بحق، الضمان الفعال والحاسم لحقوق الأفراد وحريةهم وحرمة أموالهم والذي يحول دون المساس بها بغير مسوغ قانوني، كما يضمن في الوقت ذاته حق الخزنة العامة في استفتاء الموارد المالية على أسس وقواعد قانونية مشروعة تعد ركيزة من الركائز التي تحدد الإطار العام لسياسة الدولة في مختلف الميادين، وترسم الإطار القانوني لجميع أوجه نشاط السلطات العامة التي يجب أن تعمل ضمن نطاقه و حدوده فيما يخص الشؤون المالية²².

ثانياً: السمو الشكلي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

كما ويتجلى السمو الشكلي لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية باعتباره أحد المبادئ الدستورية السامية التي استمدت أساسها ومضمونها من سلطة عليا تسمو على سائر السلطات العامة التي نشأها الدستور ذاته وتسمى بـ «السلطة المؤسسة»²³، الأمر الذي يتطلب إجراءات ووسائل خاصة في تعديل هذا المبدأ أو غيره من المبادئ الدستورية الأكثر شدة من تلك التي تتطلب من أجل تعديل سائر القوانين العادية²⁴، على النحو الذي أدى إلى ثبات مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية واستقراره²⁵.

فالسطة المؤسسة التي تتولى مهمة سن المبادئ والقواعد الدستورية، تعبر عن المرحلة التي تكلل فيها نجاح أفراد الشعب في الوصول إلى السلطة وممارستها من خلال

هيئة منتخبة من قبله تتولى مهمة وضع الوثيقة الدستورية، على نحو ما استقر عليه فكر رجال الثورة الفرنسية وذاع صيته في اغلب النظم الدستورية المعاصرة²⁶.

ففي تلك المرحلة التي توج بها مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية بالنص عليه في صلب الوثيقة الدستورية، اتسم هذا المبدأ بسيمة الجمود، بان أضحى واحدا من المبادئ ذات الصبغة الجامدة لا تكون محلا لأي تعديل أو تغيير من قبل السلطات العامة، لا بل وحتى من لدن ذات السلطة التي وضعته، لما يجسده من قيم قانونية وإنسانية عليا تسمو على سائر أعمال السلطات العامة في الدولة، وأي كانت طبيعة دساتيرها سواء أكانت جامدة أم مرنة، وذلك لأهميته ومكانته المرموقة بالنسبة للدولة والأفراد على السواء²⁷.

**المطلب الثاني: القيمة القانونية لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية و
النتائج المترتبة عنه**

الفرع الأول: القيمة القانونية لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية

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

ولكن هل أن النص على مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية بصورة صريحة في الوثائق الدستورية على النحو المتقدم، يجعل هذا المبدأ من قبل المبادئ الدستورية و يكسبه قيمة قانونية عليا؟.

لاشك أن الإجابة عن هذا التساؤل تقود بالضرورة إلى البحث عن مضمون المبادئ الدستورية، ومعرفة عما إذا كان ذلك المضمون ينطبق على مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية من عدمه، وتلك مسألة قد اختلف بشأنها فقه القانون العام، وانقسم بصدها إلى اتجاهين أحدهما شكلي والآخر موضوعي:

أولاً/ الإتجاه الشكلي: يؤسس هذا الاتجاه في تحديد مضمون المبادئ الدستورية على أساس الشكل الخارجي للنصوص القانونية التي ترد في الوثيقة الدستورية، والتي تسنها السلطة التشريعية المختصة، وتبعاً لذلك تكون قاعدة أو مبدأ دستورياً، جميع القواعد التي تتضمنها الوثيقة المسماة بالدستور، والتي لا يمكن أن توضع أو تعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة تختلف من حيث شدتها عن تلك التي تتبع في وضع القانون العادي أو تعديله²⁸، وعلى ذلك يعد قاعدة أو مبدأ دستوري جميع القواعد والمبادئ التي ترد في الوثيقة الدستورية ذاتها وأي كان مضمونها وصلتها بأفراد الشعب أو السلطات العامة، ولا يعد دستورياً القواعد والمبادئ التي لم تتضمنها الوثيقة الدستورية، حتى ولو كانت من حيث طبيعتها وجوهرها قاعدة دستورية²⁹، وأي كان تقييم الفقه الدستوري للمعيار الشكلي وحجج انصاره³⁰، فإننا نرى أن الأخذ به يقود بالضرورة إلى إعتبار مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية مبدأ دستورياً، طالما أن الدساتير المقارنة قد توجت وثائقها بالنص عليه صراحة في ثنائها.

ثانياً/ الإتجاه الموضوعي: يؤسس الإتجاه الموضوعي في تحديد مضمون القواعد الدستورية ومبادئها على موضوع أو جوهر القاعدة القانونية، بغض النظر عن مصدرها أو الإجراءات المتبعة في سننها، وتبعاً لذلك يعني الدستور بالموضوعات التي تعد دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها، وأي كان مصدرها، وسواء وردت في الوثيقة الدستورية ذاتها أم لم ترد فيها، بان تقررر بمقتضى قوانين عادية أو عرف دستوري³¹.

لهذا فان أنصار ذلك الإتجاه قد اختلفو فيما بينهم حول تحديد الموضوعات التي تعد دستورية في طبيعتها أو جوهرها وشكلها في ذلك اتجاهين:

الإتجاه الأول:³² يذهب اغلب الفقه الى تحديد الموضوعات التي تعد دستورية بطبيعتها وجوهرها، بانها تلك التي تتعلق بطبيعة الدولة ونظام الحكم فيها، فتبين شكلها وتنظيم السلطات العامة فيها، وكيفية ممارستها لاختصاصاتها والعلاقة التي تنشأ فيما بينها، وكذلك حقوق الافراد ازاء الدولة وقد اخرج انصار هذا الإتجاه من نطاق هذه الموضوعات تلك التي تتعلق بالتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة،

باعتبارها لا تعد موضوعات دستورية بطبيعتها وجوهرها لعدم اتصالها بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة، ولا تعدوان تكون اهداف عامة ترسم السياسة العامة للدولة، وتوجب على السلطات العامة احترامها، وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها العام³³.

الاتجاه الثاني؛³⁴ وقد ذهب قلة من الفقه الى عد الموضوعات الدستورية من حيث طبيعتها وجوهرها، لا تقتصر على تلك التي تتصل بطبيعة الدولة ونظام الحكم فيها او التنظيم العام للسلطات العامة فحسب على النحو الذي ذهب اليه انصار الاتجاه الاول، بل تشمل فضلا عن ذلك ، الموضوعات التي تحدد الاتجاهات العامة لسياسة الدولة في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تمثل الاطار الفلسفي العام الذي يشيد عليه نظام الحكم في الدولة، والذي ينبغي على السلطات العامة العمل ضمن حدوده وبمقتضاه.

واضح مما تقدم ان الأخذ بالمعيار الموضوعي -على الرغم من اختلاف انصاره حول تحديد الموضوعات التي تعد دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها- يؤدي بنا الى القول: ان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يعد واحدا من أهم موضوعات القانون الدستورية ومبدأ من مبادئه، وذلك لتعلقه بحقوق أفراد الشعب وحريةهم ولكونه قاعدة من قواعد الاختصاص، التي تحدد صلاحية السلطة التشريعية في سن القوانين المالية وكذلك تحديده للفكرة القانونية السائدة في الدولة، طبقا لما تقضي به الأصول الدستورية التي لا يتأتى للسلطات العامة الخروج عنها وإلا عدت منتهكة لمبادئ الدستور واحكامه³⁵.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على سمو مبدأ سيادة القانون في الشؤون

المالية

اقتضى سمو مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية وعلوه على ما سواه من المبادئ والقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة الوثيقة بالشؤون الدستورية إلى أن تتدرج

الأخيرة في قيمتها القانونية في درجات مختلفة تبعا لمعايير متعددة تقترب في مضمونها من جوهر و حقيقة مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية.

ومن ناحية أخرى يتعين على السلطات العامة وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها أن تستند إلى أي من تلك القوة القانونية ذات الصلة المتدرجة في قوتها، لكي يمكن أن ينعت عملها بصفة المشروعية، ويكون جديرا بالطاعة والاحترام من قبل السلطات العامة الأخرى وأفراد الشعب.

أولا: تدعيم مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه في الشؤون المالية

ان خضوع الدولة بحكامها و محكومها للقانون يحتم على السلطات العامة ألا تزاوّل أي عمل من الاعمال إلا بعد الاستناد على قواعد قانونية واضحة ومنها، رسم حدود نشاطها وتحديد الاطار العام الواجب التقيد به بصدد ممارستها لوجه نشاطها المختلفة،³⁶ وهذا ما يصطلح عليه بمبدأ المشروعية³⁷.

فقد أبت الدولة الحديثة إلا أن تؤسس على مبدأ المشروعية باعتباره ركنا جوهريا من أركان الدولة القانونية³⁸، لما يقضي به من تسييد حكم القانون في شتى مجالات نشاط السلطات العامة ضمنا لحقوق أفراد الشعب، وإيمانا أن السلطة ليست غاية في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق الصالح العام، ومن ثم تعيين تقييد صلاحية السلطات العامة بنصوص قانونية تحدد مجالات ممارسة أوجه نشاطها لكي يكون القانون بدوره تسجيلا رسميا لفكرة المصلحة العامة، ذلك القانون الذي يجب أن يفهم بمعناه الواسع³⁹، بان يشمل جميع القواعد العامة والمجردة السائدة في نطاق الدولة الواحدة وسواء أكانت عرفية أم مكتوبة وسواء أكانت الأخيرة دستورية أم تشريعية أم قرارات إدارية تنظيمية⁴⁰، ويجد مبدأ المشروعية تطبيقا رحبا في الشؤون المالية، إذ يتعين على السلطات العامة أن تباشر نشاطها العام بمقتضى قواعد قانونية تخولها هذه الصلاحيات، بمعنى أن أي عمل يصدر من إحدى السلطات العامة ينبغي أن يستند إلى قاعدة قانونية تبرره، وتغدو سنداً شرعياً لاتخاذها وترتيب أثاره من الناحية القانونية

ولا يتأتى لها التصرف على النحو المعين بغير سند قانوني وإلا فلا يعد صحيحا ومنتجا لآثاره إلا إذا كان مطابقا لحكم القانون⁴¹، أي يعد باطلا وغير ذي قيمة قانونية ما لم يكن متوافقا أو مستندا إلى قواعد قانونية نافذة ترسم حدوده القانونية⁴².

وعلى ذلك يجب على السلطة التشريعية أن تزاوّل اختصاصها الأصيل بسن القوانين المالية بمقتضى القواعد والمبادئ الدستورية التي تحدد صلاحياتها، وترسم حدودها و إجراءات ممارستها⁴³، وبالمثل أيضا يتعين على السلطة التنفيذية أن تمارس نشاطها التنفيذي في الحدود التي أقرها القانون والعمل في دائرته، ومن ثم تباشر نشاطها على النحو الذي يتفق مع اختصاصها القانوني، ولا يكون لعملها أي قيمة قانونية إلا بقدر موافقته للقواعد القانونية العليا التي تحكمها، ومن هنا عدت المشروعية الصفة التي تلحق كل عمل مطابق لحكم القانون.

ثانيا: تدرج القواعد القانونية المالية

إذا كان مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون ضمن إطار الدولة الواحدة، و التي يتضمن قواعد قانونية، وأي كان المصدر الذي تستمد منه قوتها القانونية، لذا فقد تعين على السلطات العامة الالتزام بها وهي بصدد ممارستها لأوجه نشاطها العام⁴⁴، فان مؤدى ذلك وجوب خضوع القواعد القانونية الأدنى لأحكام القواعد القانونية الأعلى حتى تتمكن من ترتيب أثارها على وجه يعتد به قانونا، وعلى العكس من ذلك، فإن صدور قاعة قانونية مخالف لقاعد أخرى تعلوها، لا يمكن أن يترتب عليه أي أثر قانوني، ولا تكون ملزمة للسلطات العامة وأفراد الشعب⁴⁵.

وإذا كان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يقتضي تسييد حكم القانون في الشؤون المالية داخل الدولة ويمثل أساس مشروعيتها، فإن تنظيم المسائل المذكورة بمقتضى قواعد قانونية متعددة تختلف في قوتها القانونية باختلاف المصدر الذي تستقي منه أساسها ومصدر لزمومها، وهي على نحو ما أوضحناه سابقا، يمكن أن تأخذ شكل قواعد دستورية، أو قواعد قانونية عادية تسنها السلطة التشريعية، كما يمكن

أن تصدر من قبل السلطة التنفيذية في إطار ممارستها لصلاحياتها التنظيمية والتنفيذية للشؤون المالية، فضلا عن القواعد العرفية التي استقرت السلطة التنفيذية ودرجت على اتباعها في شأن مجال القانون، أو في شكل المبادئ القانونية العامة والاحكام القضائية التي يضعها القضاء المختص ويعلمها في أحكامه⁴⁶.

و عند إمعان النظر في تلك القواعد القانونية المالية، نجدها لا تملك ذات القيمة القانونية، بل تتدرج فيما بينها تدرجا تسلسليا يقوم على أسس موضوعية⁴⁷، وأخرى شكلية⁴⁸، يجعل بعضها أسمى من البعض الآخر، و ان انصرفت جميعها إلى تنظيم الشؤون المالية، بحيث ينتج عن ذلك الارتباط التسلسلي ما يصطلح عليه بظاهرة تدرج القواعد القانونية، والذي يتخذ شكل هرم، قمته قاعدة قانونية عليا، وأسفله قاعدة قانونية دنيا.

و على ذلك فان مبدأ تدرج القواعد القانونية المتعددة الشؤون المالية يتطلب خضوع القاعدة القانونية الدنيا لأحكام القاعدة القانونية العليا، لأن في ذلك الخضوع ما يضيف على القاعدة الأولى (القاعدة الدنيا) قيمتها القانونية الملزمة، ويجعل الأعمال المستندة إليها تستحق بأن توصف بوصف الأعمال القانونية المشروعة⁴⁹.

المبحث الثاني: أثر المقومات الخاصة بتكوين وعمل السلطة التشريعية

على دورها المالي

المطلب الأول: المقومات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية

يستند الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة من حيث مدى فاعليته وتحقيق نتائجه على مدى نزاهة (النظام الانتخابي) المتبع في تكوين البرلمان من ناحية أولى، فضلا عن تركيب الهيكل البنائي المحدد لأحادية المجلس النيابي، أو على العكس ثنائيته من ناحية ثانية، وبالإضافة إلى قابلية النظام السياسي المطبق في الدولة لتداول السلطة سلميا من عدمه من ناحية ثالثة وأخيرة، وستتناول هذه المقومات كما يلي:

الفرع الأول: نزاهة الانتخابات التشريعية

السلطة التشريعية هي تلك الهيئة المنتخبة من المواطنين للقيام بعملية التشريع والرقابة، ومن ثم فإن نجاح هذه الهيئة، أو إخفاقها في أدائها للوظيفتين التشريعية والرقابية يتوقف على نوعية أعضائها، وطريقة اختيارهم، فإذا تقلد أعضاؤها مقاعد البرلمان بانتخابات حرة نزاهة، كانوا ممثلين حقا للمواطنين، تعنيهم مصالحهم، فيعملون على تحقيقها، يضاف إلى ذلك أن الانتخابات الحرة النزاهة تتيح للمواطنين تغيير من يقصر منهم في أداء واجباته عن طريق عدم إعادة انتخابه في المرات القادمة، ونتيجة لذلك فإن الانتخابات الحرة النزاهة يمكن أن تؤثر على الرقابة البرلمانية من اتجاهين: أحدهما أنها تساعد على اختيار الأكفأ والأقدر على القيام بالرقابة البرلمانية، والآخر أنها تتيح للمواطنين محاسبة المقصرين في أداء واجباتهم، ومن ثم دفع الأعضاء للإجابة في القيام بمسؤوليتهم، ويثور التساؤل في هذا الصدد عن ماهية مقومات الانتخابات الحرة النزاهة، وللإجابة على هذا السؤال هناك بعض التفاصيل نذكرها كما يلي:

حتى تتوافر انتخابات حرة نزاهة، لا بد من أن يتاح للمواطنين جميعا الحق في الترشيح والانتخاب وذلك دون الفصل أو التمييز بينهما، ذلك أنه ليس من شك في أن حق المرشحين في أن ينتخبوا بحرية في هيئات ذلك طبيعة نيابية لا يمكن أن ينفصل عن حق الناخبين في الاختيار الحر، وفي الإفصاح عن رغباتهم، والدفاع عنها والإدلاء بأصواتهم لصالح المرشحين المفضلين لديهم، ومن ثم فإن كلا الحقين مرتبطان تماما من الوجه الدستوري، وكلا منهم يؤثر في الآخر ويتأثر به ولا يطبقان أي قيد من شأنه أن ينال من سلامة العملية الانتخابية ومصداقيتها⁵⁰.

تحتاج الانتخابات الحرة والنزاهة إلى حرية نقل المعلومات وشفافيتها، والقدرة على الوصول إليها حتى يمكن معرفة الحقيقة، ومن ثم يحظر تسيير الحكومة لشؤون الشعب كافة، وما يتعلق منها بالانتخابات خاصة خلف أبواب مغلقة، ولذا يجب أن تكون كافة الإجراءات التشريعية، والإدارية، والقضائية متاحة ومعلنة بصورة مفتوحة أمام الشعب تلقائيا⁵¹.

تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى توافر حرية التعبير عن الرأي، وحرية الاجتماع لأعضاء هيئة الناخبين، فهما دعامتان أساسيتان له، ذلك إن حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها، وبالتبعية لكفالة حرية التعبير تتحقق حرية تناقل المعلومات وتبادل الآراء بواسطة حرية الاجتماع، فكلاهما من لوازمها⁵².

تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى الرقابة المحققة العادلة، سواء تمثلت في الرقابة القضائية، وهو ما يناسب دول العالم الثالث⁵³، أو عن طريق لجان ذات تشكيل جماعي محايدة تشرف على الانتخابات، على أن تتوافر في هذه اللجان شروطاً أساسية في الأهمية والصدارة منها وجود الحصانات الفعلية والكافية لأعضائها ضد كافة الضغوط والمؤثرات السلطوية، فضلاً عن تمتع هؤلاء الأعضاء بالاختصاصات والسلطات الحقيقية للفصل في أي نزاع يمكن أن يثور بصدد العملية الانتخابية في حيادية و استقلال كاملين.

تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى سلامة إجراءاتها الإدارية المتعلقة من جانب صحة القيد في الجداول الانتخابية، وتحديد اللجان بصورة تتيح لجميع الناخبين المسجلين باللجنة أداء أصواتهم دون عناء من جانب ثان، وإتاحة الفرصة في الدعاية الانتخابية بين المرشحين بصورة كافية ومتساوية من جانب ثالث، بالإضافة إلى سلامة وصحة عملية فرز الأصوات، وإعلان النتائج من جانب رابع وأخير⁵⁴.

تستلزم الانتخابات الحرة والنزيهة والمحايدة إسناد مهمة الفصل في كافة منازعاتها وعلى امتداد مختلف مراحلها، إلى جهة واحدة، وأن تتوافر الضمانات اللازمة لتنفيذ قراراتها، فضلاً عن إتاحة فرصة الطعن في هذه الأحكام أمام الجهة المصدرة لها ولأئيا، ذلك قبل إجراء الانتخابات ودون إخلال بحق اللجوء للطعن عقب ذلك أمام الهيئات القضائية التي حددها الدستور والقانون بصورة سابقة أو لاحقة على إعلان نتائج الانتخابات في كافة الدوائر الانتخابية⁵⁵.

الفرع الثاني: التداول السلمي للسلطة

إذا لم يكن الحاكم مؤمنا بالتداول السلمي للسلطة، فإنه لن يسمح بإجراء انتخابات حرة، لأن الانتخابات الحرة هي الطريق الشرعي، والمشروع إلى انتقال السلطة، ومن البديهي أن الذي لا يؤمن بالحق في انتقال السلطة، منه أو إليه لن يسمح بإجراء انتخابات حرة.

كذلك فمن المؤكد أنه لن يكون ثمة إيمان بتداول السلطة، إذا كانت هناك شخصنة للدولة، فعلامة الإيمان بالحق بتداول السلطة هي مؤسسة الدولة والسلطة، وجعلها مؤسسات تستقل عن شخص من يتولاها، ففي حالة عدم الإيمان بتداول السلطة يتم سيطرة الأعضاء المنتخبين من الحزب الحاكم على البرلمان، ويعزي ذلك أساسا إلى تزوير الانتخابات التي كثيرا ما يحجبها هذا النوع الجديد من المراقبين الأجانب المستقلين الذين نادرا ما يتسمون بالاستقلال حقا⁵⁶.

كما أن الدليل العلمي على توافر قاعدة التداول السلمي للسلطة، والعمل على تطبيقها متمثل في إتاحة حرية تكوين الأحزاب السياسية، وحرية ممارستها لأعمالها، فضلا عن عدم تقييد حرية الترشيح، أو الانتخابات بأي نوع من القيود، هذا مع التسليم بطبيعية الحال بأنه لا يمكن الاعتراف بتحقيق كافة هذه الضمانات الخاصة بالتداول السلمي للسلطة، دون أن يحكم سير الانتخابات تطبيق آلية رئيسية للرقابة الشعبية على الحكومة في تسيير إجراءاتها ومراحلها، بمعنى أنه سوف تكون عملية التداول السلمي للسلطة محدودة الفعالية إذا لم تتوفر مؤسسات تكفل مساءلة الحكومة دوما بواسطة جماهير الناخبين المتمتعين بممارسة الحقوق السياسية⁵⁷.

المطلب الثاني: المقومات الخاصة بعمل السلطة التشريعية

لكي تتم ممارسة الرقابة المالية البرلمانية بصورة سليمة من طرف أعضاء السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة يتعين كفالة سير أعمال المجلس النيابي، وتسييرها في حياد تام، سواء من الناحية النظرية أو الواقعية العملية، وذلك من خلال دور رئيس المجلس وقواعد لائحته الداخلية.

الفرع الأول: حياد رئيس البرلمان

حتى تتحقق الرقابة المالية البرلمانية، لابد من إتاحة الفرصة لأعضاء الهيئة التشريعية لممارسة عملهم بحرية على الوجه الأكمل، بما يعني ديمقراطية العمل في البرلمان، والالتزام بمبدأ حياد رئيس البرلمان، هذا ولا يقتصر الأمر على وضع نصوص نظرية أو تحديد أقوال تُتلى، فادّعاء الحياد أمر سهل يمكن أن يختلف تماما عند التطبيق العملي، فعلى سبيل المثال إذا نظرنا إلى رئيس مجلس العموم البريطاني بصفته أول برلمان أنشئ وباعتبار أن بريطانيا هي مهد النظام البرلماني، نجد أن هوية رئيس المجلس ومن يمثله لا تزال غير واضحة منذ البداية وحتى السنوات الأخيرة، وذلك أن متابعة واستيضاح معالم الدور القائم به رئيس المجلس يثبت في أول عهد نشأته أن الرئيس سرعان ما يصبح وكيلا للملك في إدارة أعمال أعضاء مجلس العموم، إلا أنه لم يكن في العصور الوسطى حكما غير متحيز، وفي خلال منازعات القرن السابع عشر فيما بين البرلمان والحكومة، كان رئيس مجلس العموم في حالة تميع، فقد نظر إلى السير «جون فيش» John Finch «رئيس البرلمان خلال الفترة من عام 1627م إلى 1628م كعميل للملك «شارل الأول»، كما لم يكن وليام لنتال «William Lenthall» الذي أصبح رئيسا للمجلس عام 1640م رجلا عظيما أو بطلا وإن كان الدور الذي لعبه في منع إلقاء القبض على خمسة من أعضاء البرلمان عام 1640م تأكيدا لمبدأ أن الرئيس هو متحدث باسم المجلس أكثر منه موظف لدى الملك⁵⁸.

هذا ولم تكن العصور الحالية أسعد حالا من العصور السابقة عليها، إذ أنه كما تخلص رؤساء المجلس من مجموعة من القيود، فإنهم كانوا يقعون في خطر السقوط بغيرها، فبعد أن تخلوا عن كونهم خداما للملك، أصبحوا عرضة لأن يكونوا خداما للحزب الحاكم أو للوزارة⁵⁹.

وتتجلى أهمية اتصاف رئيس البرلمان بالحياد من خلال الاعتراف بما له من دور كبير في توجيه النقاش داخل المجلس، ومن ثم التأثير على عمل النواب الذي هو بدوره يعبر عن الرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة، فالرئيس هو الذي يعطي الكلمة للأعضاء، ويختار منهج الحوار ويوجهه.

كما أن له سلطات كبيرة في قبول أو رفض الاقتراحات المقدمة من الأعضاء، وفي إنهاء المناقشة أو استمرارها، ولهذا وجب أن يكون رئيس البرلمان محايدا- قدرا الإمكان - حتى توجد الرقابة المالية البرلمانية السليمة.

الفرع الثاني: اللائحة الداخلية للبرلمان

البرلمان هو الذي يضع غالبا لائحته الداخلية بصورة مستقلة وفقا لنصوص الدستور، وهي التي تنظم عمله، ومن الناحية الواقعية فإن للأغلبية دورا كبيرا في وضع هذه اللائحة، وهي غالبا ما توضع - وفقا لذلك - بحيث تجعل السيطرة لحزب الأغلبية في البرلمان⁶⁰، ويثبت من ذلك أن اللائحة لها تأثير كبير على تحديد وسير عمل البرلمان فهي، تعبر عن نظامه الأساسي، وعلى هديها يسير أداء وظائف البرلمان تشريعا ورقابيا، ومن ثم يجب أن تتوافر في لائحة البرلمان المواصفات الآتية:

مراعاة حق كل عضو في إبداء رأيه، مهما كان عدد النواب أو كان وقت عمل البرلمان لأن النائب يمثل المواطنين الذين انتخبوه، فإن لم يتمكن من إبداء رأيه، حرم هؤلاء المواطنون من المشاركة في الحكم.

إلزام النواب الحضور في الجلسات لأنهم يمثلون الناخبين، ومن ثم فحضورهم لصالح الناخبين، وليس لصالحهم الخاص، وعدم الحضور يضر بمصلحة الناخبين، وليس لصالحهم الخاص، وأنه يجب ألا يترك للنواب حرية الحضور أو الغياب، بل على اللائحة أن توجد الوسائل اللازمة لإجبار النواب على حضور الجلسات.

مراعاة أن يكون صدور القانون معبرا عن أغلبية المواطنين، وذلك بأن يوافق عليه أغلبية النواب جميعا، وليس أغلبية الحاضرين الذين يمثلون جزءا من النواب، فيخرج القانون في النهاية بإرادة الأقلية وليس الأغلبية.

أن يتاح لكل نائب استعمال أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية، ولا يجوز بحال من الأحوال، أن تحوّل القواعد المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس بين النائب والرقابة، لا بدعوى ضيق الوقت، ولا بدعوى كثرة استعمال هذه الأدوات الرقابية، وإنما

يجب أن تساعد النائب على القيام بهذه الرقابة وأن تجمع بين الشفافية والكتابية للتغلب على ضيق الوقت، أو أن تلزم السلطة التنفيذية بالرد في أجل قصير، أو تمدد دور الانعقاد لتنتهي من الأدوات الرقابية التي قدمت.

صدور قرارات البرلمان في تنسيق أعماله وإدارته بموافقة أغلبية الأعضاء والتصويت عليها، فلا يجوز أن تجعل ذلك بين يدي عدد محدود من الأعضاء حتى ولو تم تحديدهم بالانتخاب من قبل النواب، لأن ذلك يؤدي عملاً إلى تحكم الأغلبية في سير البرلمان، ومن ثم فهي تحجب عن الصدور، ما تشاء، وتظهر ما تشاء.

صيانة حقوق النواب، والمحافظة على حرياتهم، وتمكنهم من استعمالها، فحرية التعبير عن الرأي وحرية الفكر، وحرية الاجتماع، تعد بالنسبة إلى النواب حقا أساسيا لهم وفي نفس الوقت واجبا عليهم حتى يؤديوا أمانتهم تجاه ناخبهم، فهي هنا ذات طبيعة مزدوجة ومن ثم لا يجوز بحال أن تقيد هذه الحريات والحقوق.

المطلب الثالث: مقومات تحقيق نتائج الرقابة البرلمانية

قد يلجأ الأعضاء إلى ممارسة دورهم الرقابي – رغم وجود العوائق والصعاب – ولكن لا يعني ذلك بالضرورة أن تحقق الرقابة البرلمانية نتائجها، وذلك أنه يمكن للسلطة التنفيذية ألا تعبر البرلمان اهتماما، ولا تسمع له قولا، مما يعني أن الأمر يحتاج لمقومات أخرى لكي تحقق الرقابة البرلمانية نتائجها، وتتمثل هذه المقومات في أمرين أساسيين أحدهما: توافر الرأي الواعي، والآخر: وجود القضاء المستقل والفعال.

الفرع الأول: وجود الرأي العام الواعي

من المسلم به أنه لا ديمقراطية بدون توافر رأي عام فعال ومؤثرو قوي، فالنصوص القانونية النظرية لا تحمي وحدها الحريات أو تصون الحقوق، فالحرية – كما يقال – لن تنزل إلى الشعب، ولكن يجب على الشعب أن يرتفع إليها، وثمنها اليقظة الأبديّة⁶¹.

فالرأي العام الواعي القوي هو وسيلة الحريات، وهو الذي يحيي وجودها، كما أن ميزة الرأي العام القوي والمؤثر تتوقف على مدى صدق المعلومات التي يبني عليها، كما تقاس قدرته على إحداث التأثير على أعمال السلطات بناء على درجة تنظيمه⁶².

إذ من المتعين صدق وصحة المعلومات التي يبني عليها الرأي العام، وتلك هي الصعوبة الأساسية في تكوينه، ذلك أن المعلومات تصنع وتنقل بأموال، فيتحكم فيها الأثرياء بدرجة كبيرة، فالمجتمع الذي لا توجد فيه المساواة وتوجد فيه فوارق طبقية كبيرة، لا يمكن بحال أن يوجد فيه رأي عام قوي وواع، لأن الطبقات الثرية تتحكم بأموالها في صنع ونقل المعلومات، ومن ثم فإن الحديث عن وجود رأي عام قوي في دول تعاني الفقر هو ضرب من الخيال والافتراء.

كذلك فإن المجتمع الذي تسوده المساواة هو وحده الذي يقوم بنشر الحقيقة المستند إليها الرأي العام في تكوينه، وذلك لأن في هذا المجتمع تستطيع كل فئة أن تعبر عن رأيها، وأن تنقله إلى الآخرين، وأن ترد ما ينسب إليها، وإن تفند ما يدعيه الآخرون، ومن ثم يمكن وجود رأي عام قوي في مثل هذا المجتمع⁶³.

غير أنه ما يجدر ذكره، أن الرأي العام لا يراد به أن جميع المواطنين يتبنون رأيا واحدا في مسألة ما، وإنما الحقيقة هي أن الرأي العام يبدأ بمجموعة من الآراء حول مسألة من المسائل، وكلما استطاعت هذه المجموعة أن تنظم نفسها وتنشر رأيها، كلما أمكن وجود رأي عام في هذه المسألة، وكما سبق أن أشرنا فإن المعلومة السليمة الصادقة والتنظيم الفعال لا يحصل عليهما إلا الأثرياء، وهو ما يؤكد أن المجتمعات الفقيرة لا يوجد بها رأي عام قوي، وواع، ولذلك فإنه يجب أن تتاح المعلومات للمواطنين كافة دون تفرقة أو تمييز، وأن يباح لهم تشكيل التنظيمات التي تجمعهم، إذا أردنا رأيا عاما واعيا، بل إذا أردنا رقابة برلمانية فعالية، وذلك لأن المسألة الفعالة للحكومة لن تكون ممكنة إلا إذا أتاحت للجمهور إمكانات الوقوف على أنشطة الحكومة ورصدها دون عائق طبقا لمبدأ حرية المعلومات⁶⁴.

الفرع الثاني: وجود القضاء المستقل الفعال

تحتاج الديمقراطية إلى وجود القضاء المستقل الفعال في جميع الدول، وتصل هذه الحاجة لدرجة الضرورة في الدول التي تختل فيها الظروف الاقتصادية، حيث يوجد

الفقر وما يؤدي إليه من تبعية، وعدم مساواة، وهنا يمثل القضاء المستقل الفعال الشرط الأساسي لوجود الديمقراطية، وبقائها في البلدان الحديثة العهد بالاستقلال، والتي خضعت طويلاً لنظم إقطاعية واستعمارية واستبدادية ومستغلة.

وتتضح أهمية القضاء المستقل الفعال للرقابة البرلمانية من خلال الأوجه الآتية:

استطاعة النواب أن يلوحوا باللجوء للقضاء، أو يلجأوا إليه بالفعل، عندما تخرج السلطة التنفيذية عن حدودها وتهدر المال العام أو المصلحة العامة، فيوجد ضغط فعلي تضطرمعه السلطة التنفيذية لاحترام الرقابة المالية البرلمانية.

إذا كانت الأغلبية البرلمانية هي التي تشكل الحكومة، أو كان هناك حزب مسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يجعل المساءلة السياسية للسلطة التنفيذية أمراً مستحيلاً من الناحية العلمية، بسبب حماية الأغلبية البرلمانية، ففي مثل هذه الحالة يستطيع النواب المستقلون أو المنتمون لأحزاب المعارضة اللجوء إلى القضاء مما يؤدي إلى تحقيق المسؤولية السياسية.

يعد قيام القضاء بالفصل في الدعاوي المتعلقة بمدى دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الانتخابية شاملاً لذلك كافة مراحلها، وهو مقوم أساسي من مقومات الرقابة البرلمانية، لأنه يؤدي إلى تصحيح عملها. على أن كافة هذه النتائج تحتاج إلى وجود قضاء مستقل، وأن يحظر إنشاء محاكم استثنائية، أو سن القوانين استثنائية، وأن يكون القاضي الطبيعي الذي يطبق التشريع العادي هو صاحب الاختصاص الولائي الوحيد والذي لا يتم تقييده تحت أي مسمى كأعمال الضرورة أو السيادة أو غيره⁶⁵.

يشترط لكي يكون القضاء فعالاً، أن تطبق أحكامه متى صارت نهائية، وأن تلتزم جميع المؤسسات بالتنفيذ لأحكامه دون تسويق أو امتناع عن تنفيذها⁶⁶.

وفي النهاية نجد أن هذا الاستقلال وتلك الفعالية هما اللذان يجعلان من القضاء أمراً ضرورياً لازماً لتحقيق نتائج الرقابة البرلمانية على وجهها الصحيح في مواجهة أعمال السلطة التنفيذية.

الخاتمة:

إن البرلمان كهيئة دستورية منتخبة من طرف الشعب و مكلفة بالدرجة الأولى بحماية المال العام و التشريع المالي و على السهر على مراقبة عملية جباية الإيرادات و تنفيذ النفقات العمومية و وفق ما يحدده القانون , لابد و أن يعزز دوره هذا بمبادئ دستورية عليا تسمح له بان يكون السيد في المجال المالي داخل الدولة و يجب أن تكون هذه المبادئ تتسم بالقدسية و سمو بحيث لا يمكن لأي جهة أو أي شخص من أن يتعدها أو يتجاوزها, كما لابد و أن يعزز عمل البرلمان و دوره بعدة مقومات أساسية سواء من خلاله عمله أو تكوينه, تسمح له بان يتمتع بالاستقلالية الحقيقية اللازمة له, و عليه يمكن أن نوصي ببعض النقاط أهمها:

- ضرورة تكريس فكرة سيادة القانون في الشؤون المالية و جعله هو المرجع في جباية أو صرف المال العام أو في إعداد الميزانية العامة أو في التصويت عليها من طرف البرلمان.
- ضرورة عدم تدخل الجهاز التنفيذي في عمل البرلمان لا عن طريق توجيهه من خلال التأثير على رئيسه و خاصة إذا كان تابع للأغلبية الرئاسية و لا من حيث التدخل في إعداد جدول أعماله.
- ضرورة أن تكون اللوائح الداخلية للبرلمان و سائل من أجل تحرير النواب أثناء ممارسة عملهم الرقابي و ليس تقييدا و تعقيدا لهم في ممارسة مهمتهم النيابية.
- ضرورة وجود قضاء مستقل من أجل حماية تطبيق القواعد القانونية و الدستورية و السهر على ضمان تنفيذها وفق ما قرره المؤسس الدستوري خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية تشكل الحكومة , فليس أمام الأقلية في حالة خروقات إلا اللجوء إلى القضاء من أجل التدخل و تحديد المسؤولية بشرط أن تنفذ أحكامه دون تسويق أو امتناع.
- ضرورة وجود رأي عام واعي و قوي كجهة ضغط مساند للأقلية التي تمثله في البرلمان و الذي يحتاج إلى ضرورة أن تصله المعلومات الصريحة و الصادقة و الواضحة

عن طريق نشر التقارير الحسابية للأجهزة المكلفة بالرقابة على المال العام بالشكل الذي يمكنه من الاطلاع على هذه التقارير.

- ضرورة وجود قانون انتخابات يضمن نزاهة و شفافية و مصداقية العملية الانتخابية ونتائج التصويت حتى يكون أعضاء البرلمان بحق هم ممثلي الشعب والمعبرين عن إرادته الحقيقية والمسؤولين أمامه في العهدة الانتخابية اللاحقة

-قائمة المراجع:

1 - د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارنة لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو(أيار)1984م، طبعة أولى، 1984، ص 78.

M. DE Villires et H.M Crucis. Le contrôle parlementaire, Droit public général, édit 2003 , Paris p309 et ss.

2- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص 602-614

M . Dessandre , La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête, R.D.P. 1986, P. 731.

3 - محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية و المالية لدين الضريبة وتطبيقاته في التشريعات الضريبية المقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2002م، ص 28 و 29.

4 - د. حسين خلاف , الاحكام العامة في قانون الضريبة , القاهرة، دار النهضة العربية، 1966، ص 45.

5 - د. عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، الاسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1984، ص 24 وما بعدها.

6- Jacques Magnet, Classification des institutions supérieures de contrôle financier, La revue Française de finances publiques, n° 36, LGDJ, Paris, France, année 1991.p 163 ss .

7-د. طعيمة الجرف, مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون, دار النهضة العربية, الطبعة 2, القاهرة, 1976, ص13.

8-Christian Descheemaeker ,Le Conseil d'Etat et la Cour de discipline budgétaire et financière, La revue Française des finances publiques, n° 70, LGDJ, Paris , France, année 2000, p 79.

9-د. محمد عبد العال السناري, مبادئ القانون الدستوري في الأنظمة الوضعية والنظام الاسلامي, مكتبة عالم الكتب, القاهرة, 1984, ص51, وكذلك د. سعد عبد الجبار العلوش, مبادئ في القانون العام , بغداد, مطبعة الارشاد, 1971, ص94.

10-Christian Descheemaeker, op,cit, p83.

11-Jacques Magnet, op,cit,p188.

12 - د. مصطفى صادق و د. وايت ابراهيم, مبادئ القانون الدستوري العربي و المقارن, المطبعة العصرية, الطبعة الثانية, القاهرة, ص222. وكذلك محمود حلبي, النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة, القاهرة, دار الفكر العربي, 1965, ص213.

13 - رحيم حسين موسى, العدالة الضريبية, رسالة مجاستير, مقدمة الى كلية الحقوق , جامعة النهريين, 2002, ص28.

14 - وهذا إلى أن النصوص الدستورية لها طبيعتان, طبيعة ايجابية مانحة و هي إنشاء السلطات العامة و منحها اختصاصاتها و طبيعة سلبية مانعة, وهي القيود و الحدود التي ترد على عمل تلك السلطات. ينظر: د. أحمد كمال أبو أمجد, الرقابة على

دستورية القوانين في الولايات المتحدة و الاقليم المصري, القاهرة, دار المعارف بمصر, 1985, ص 72

15 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله, المبادئ العامة للقانون الدستوري, الاسكندرية, الدار الجامعية, 1985, ص 22 الى 25.

16 - مهند ضياء عبد القادر الخزرجي, الفكرة القانونية السائدة في الدساتير العراقية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهريين, 2002, ص 53 وما بعدها.

17 - د. زهير جواد الفتال, اقتصاديات المالية العامة, بغداد, مطبعة جامعة بغداد, بدون تاريخ النشر, ص 126.

18-Léon Duguit, manuel de droit constitutionnel, édition panthéon Assas ; avant-propos Dominique CHAGNOLLAURD , L.G.D.J, 2007,p88

19 - بشار عبد الهادي, التفويض في الاختصاص, الطبعة الثانية, عمان , دار الفرقان, 1982, ص 73.

20 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله, المرجع السابق, ص 175 الى 176.

21-Louis Trotabas et Jean-Mmarie Ccottere, Droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz, Paris, France, 1972, p79.

22 - د. محمد عبد العال السناري, مبادئ القانون الدستوري في الأنظمة الوضعية والنظام الإسلامي, مكتبة عالم الكتب, القاهرة 1989, ص 187 وما بعدها.

23 - د. ابراهيم عبد العزيز شيحة, المبادئ الدستورية العامة, بيروت, الدار الجامعية, 1982, ص 176.

24 - د. ابراهيم عبد العزيز شيحة, المرجع نفسه, ص 181.

25 - د. طعيمة الجرف, القانون الدستوري, مكتب القاهرة الحديثة, القاهرة , 1964, ص 130 و 131.

- 26 - د. منذر الشاوي, القانون الدستوري (نظرية الدستور), بغداد, دار القادسية للطباعة, 1981, ص 12-14.
- 27 - د. سعد عصفور, المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية, منشأة المعارف بمصر, مطبعة التقدم, الاسكندرية, 1980, ص 98 وما بعدها.
- 28 - د. سعد عبد الجبار العلوش, مبادئ في القانون العام, بغداد, مطبعة الارشاد, 1971م, ص 93.
- 29 - د. محمد علي آل ياسين, القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة, المكتبة الحديثة للطباعة والنشر, بيروت, بدون تاريخ النشر, ص 65 وما بعدها.
- 30 - د. رمزي طه الشاعر, النظرية العامة للقانون الدستوري, الكويت, بدون دار النشر, 1972, ص 44.
- 31 - د. ابراهيم عبد العزيز شيجا, المرجع السابق, ص 15.
- 32 - المرجع نفسه, ص 16 وما بعدها.
- 33 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله, مرجع سابق, ص 20 و 22.
- 34 - د. إحسان حميد المفرجي, النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي, المكتبة القانونية, الطبعة الثانية, بغداد, 2007, ص 11.
- 35 يمثل في الفقه الفرنسي

George Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, édit paris, 1968, p 61-64. et Michel Henry Fabare, principes républiques de droit constitutionnel, 3 édit, , édition paris, 1977, p154.

36 - فعلى سبيل المثال ان دستور المملكة المتحدة على الرغم من كونه دستورا غير مكتوب إلا أن مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية والضريبية نجده مكتوبا في العديد من الوثائق الدستورية, وقد حضي هذا المبدأ بحصانة كبيرة في ظلّه ولم ينلّه

التعديل لا سيما في حكم (كرومويل)، اذ استقر منذ عام 1653 على عدم شرعية كل قانون مخالف لهذا المبدأ. ينظر: د. احسان حميد المفرجي، مرجع سابق، ص 225.

37- د. حسين شفيق، القنون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة بغداد ، بغداد، 1981، ص 113 وما بعدها.

3-7 و يطلق عليه في المملكة المتحدة، مبدأ سيادة القانون وفي فرنسا مبدأ المشروعية، ويطلق عليه في مصر مبدأ المشروعية أو الشرعية أو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ علو الدستور. ينظر: د. محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية، 1982، ص 19. وقد ذهب بعض الفقه الى التمييز بين المشروعية و الشرعية، فالاولى تعني احترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع وهي فكرة وضعية، اما الثانية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة، ويكشفها العقل السليم لتكون المثل الأعلى الذي يعمل المشرع على تحقيقه فيما يسنه من تشريعات. ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، القاهرة، بدون دار النشر، 1985، ص 19.

38- يراد بالدولة القانونية، الدولة التي يخضع فيها كافة الافراد والسلطات العامة لأحكام القانون على العكس من الدولة الاستبدادية (البوليسية) التي تقوم على أساس سيادة إرادة الحكام. وكذلك: د. فؤاد العطار، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الكتاب العربي بمصر، 1991، ص 18 و 19.

39- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 17، العدد الثاني 2001، ص 162.

40- د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 22 وما بعدها.

41 - Henry-Michel Crucis, Droit des contrôles financiers, éditions AJDA - Le Moniteur, Paris, France, 1998.p68.

42- د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، جامعة الموصل، دارالكتب للطباعة والنشر، 1988، ص 13.

43 - خضر يوسف عكوي، موقف القضاء من الرقابة على القرار الإداري، دار النهضة، مطابع دار الشعب، الطبعة الثانية، القاهرة، 1976، ص 18 وما بعدها.

44 - د. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، الاطار القانوني و المضمون الاقتصادي، الطبعة التاسعة، 2004، ص 132 و 133.

45- Arnaud Haquet, le concept de souveraineté en droit constitutionnel français, presses universitaires de France, 1er édition, 2004. P51.

46 - د. أحمد جمال الدين موسى، مرجع سابق، ص 122 وما بعدها.

47 - وهو ما يعرف بالمعيار الموضوعي ويقوم هذا المعيار في تحديد قيمة القواعد القانونية الضريبية على أساس موضوع القاعدة القانونية التي تتدرج في مدارج مختلفة اتباعا لمدى عموميتها وتجريدها، فالقواعد القانونية العامة والمجردة تعلق في منزلتها القانونية عما سواها من القرارات الفردية. ينظر: الدكتور أحمد جمال موسى، المرجع السابق، ص 51.

48 - ويعرف بالمعيار الشكلي ويقوم هذا المعيار في تحديد القيمة القانونية للقواعد على أساس السلطة المختصة بوضعها والاشكال و الاجراءات المتبعة في وضعها، ومن ثم تحديد مرتبة قواعد القانونية الضريبية على هذا الأساس، بغض النظر عن موضوع القاعدة القانونية ومدى عموميتها وتجريدها. ينظر: د. فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003، ص 88.

49 - د. عبد الله شحاته الشقاني، مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام، الانتخابات الرئاسية و التشريعية و المحلية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، 2005، ص 77.

- 50- د. عبد الله شحاتة الشقاني, الرجوع نفسه, ص178.
- 51- د. عوض محمد عوض المر, القانون الدستوري, النظرية العامة, دار النهضة العربية, الطبعة الثانية, القاهرة, 2000م, ص332.
- 52- د. عبد الله شحاتة الشقاني, المرجع السابق, ص19 وما بعدها.
- 53- د. مصطفى محمود عفيفي, المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية للناخبين والمرشحين ورجال الإدارة, دراسة مقارنة في النظامين الانتخابيين المصري والفرنسي, دار النهضة العربية, 2002م, ص357.
- 54- عبد الله شحاتة الشقاني, مرجع سابق, ص307, 315.
- 55- د. سعيد السيد علي, المبادئ الأساسية للنظم السياسية و أنظمة الحكم المعاصرة, دار أبوالمجد للطباعة, مصر, الطبعة الأولى, 2005, ص126.
- 56- المرجع نفسه, ص134.
- 57- د. سيدني يايي, الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية, ترجمة فاروق يوسف أحمد, مكتبة الأنجلو المصرية, عام 1970, من 81-82.
- 58- Voir Carlot Ronier, La vie politique dans l'Angleterre d'aujourd'hui, Libr, a, Colin 1996, p 229-234.
- 59- تنص المادة (118) من الدستور المصري الدائم لعام 2014م على أن: « يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه, وكيفية ممارسته لاختصاصاته والمحافظة على النظام داخله, وتصديق قانون».
- كما تنص المادة (117) من الدستور الكويتي لعام 1962م على أن: « يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور»

60 - سيدني يايلي، مرجع سابق، ص 297.

61 - هارولد لاسكي، مدخل إلى علم السياسة، ترجمة عز الدين محمد حسين، مؤسسة سجل العرب، سلسلة الألف كتاب، ص 109-110.

62 - د. مصطفى محمود عفيفي، مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، دراسة نظرية وتطبيقية لتنظيم الإدارة ومشكلاتها في دول الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، الجزء الأول، العملية الإدارية، التخطيط-التنظيم-القيادة-التنسيق-الرقابة، طبعة أولى، 1990م، ص 394-395.

63 - د. سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 138.

64 - تنص المادة (97) من الدستور المصري الدائم لعام 2014م على أنه (التقاضي على درجتين مصون ومكفول للكافة وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحضر تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء).

65 - تنص المادة (123) من قانون العقوبات المصري رقم (58) لعام 1937م على أن: « يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقت تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو أوقف تنفيذ أحكام أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو ما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يدي محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف».