

النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري

The Legal System to Amend the draft Financial Laws in the Algerian Parliament

أ. بقالم مراد

أستاذ مساعد قسم "أ" تخصص قانون عام بكلية الحقوق جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف
bakalemmourad@yahoo.fr

ملخص

تخضع الميزانية العامة في الدولة -في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة- لرقابة البرلمان، ويمارس البرلمان عموما ثلاث أنواع من الرقابة على الميزانية العمومية، حيث يمارس رقابة قبلية ورقابة آنية ورقابة بعدية، وتتمثل الرقابة القبلية للبرلمان إقرار قانون المالية السنوي، بينما تظهر الرقابة الآنية أثناء تنفيذ قانون المالية السنوي عن طريق الأدوات الرقابية المعروفة، مثل الأسئلة والاستجابات، وغيرها، وأخيرا تأتي الرقابة البعدية عند التصويت على قانون ضبط الميزانية الذي يكون بعد نهاية السنة المالية.

ويعتبر الحق في تعديل مشروع قانون المالية من أهم الاختصاصات التي يملكها البرلمان خصوصا فيما يتعلق بالرقابة السابقة عند إقرار قانون المالية السنوي نظرا للأثر المباشر لهذا التعديل على مشروع القانون، عكس الصلاحيات الأخرى التي قد لا يكون لها أي أثر على مشروع القانون مثل تدخلات ومناقشات النواب في الجلسة العامة.

الكلمات الدالة: تعديل القوانين، اختصاصات البرلمان، قوانين المالية.

Abstract

The balanced sheet subjects to parliament control in all the political systems. Generally, parliament exerts three kinds of control at the balanced sheet; the prior control, the current control, and the subsequent control, in which the first is the passage of the annual finance law, while the second is during the execution of the annual finance law through the common control ways like questions, and interrogation,etc. The last one comes when voting on budget control act at the end of the financial year.

The adjustment of finance law draft is considered one of the main parliament authorities, especially the prior control, regarding to its impact on the draft. Unlike the other authorities that may have not the same impact, as the interventions, and debates in the session of parliament.

Keywords: Adjustment of laws, Parliament authorities, finance law.

مقدمة

لعدة أسباب أهمها أن مشروع قانون المالية⁽⁷⁾ يمثل بناءً متكاملًا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الإخلال بهذا التكامل والتوازن، ويحيد به عن تحقيق الأهداف العامة، كما أن الخشية من سعي بعض النواب لإدخال تعديلات على مشروع قانون المالية بهدف تغليب المصالح الحزبية والنزاعات الانتخابية، وإرضاء فئة من الناخبين، وإهمال الصالح العام⁽⁸⁾.

الفرع الثاني: يملك البرلمان الحق في إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية

يرى جانب آخر من الفقهاء في الجزائر⁽⁹⁾ أنه وفي التطبيق العملي لم تحدث أية إشكاليات بخصوص قانون المالية، فالمجلس الشعبي الوطني يدخل دائماً تعديلات على مشروع الحكومة، ومجلس الأمة لم يعترض على النص المصوت عليه في ذلك المجلس، إنما عادة ما يقدم توصيات دقيقة حول ما يجب فعله في قانون المالية للسنة المقبلة⁽¹⁰⁾.

وتنص المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل على: "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وتعطي المادة 28 من القانون 16-12 الحق للجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، بشرط ألا يكون مشروع أو اقتراح التعديل قد تم التصويت عليه في الغرفة الأخرى، وذلك وفقاً للإجراءات والشروط التي يحددها النظام الداخلي.

الفرع الثالث: حق مجلس الأمة في التعديل

يحق لمجلس الأمة اقتراح تعديلات بما يتعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وفقاً لما تنص عليه المادة 137 من الدستور، ولكن ما عدى تلك القوانين يبقى الجدال قائماً حول حق مجلس الأمة في إدخال تعديلات.

أولاً: وضع توصيات من طرف مجلس الأمة يعتبر تعديلاً لنص القانون

لم يمنح المؤسس الدستوري الجزائري لا صراحة ولا ضمناً حق المبادرة بالقوانين ولا سلطة تعديلها لمجلس الأمة، إلا إذا اعتبر الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة النص الخلاف بين الغرفتين هو ذاته نوعاً من التعديل على اعتبار أن مجلس الأمة عندما يذهب إلى هذه اللجنة يأخذ معه اقتراح بديل للنص الذي عارضه ولم يصادق عليه يعرضه على اللجنة، فإذا قبل به كل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة

يتبوأ البرلمان مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدولة بالشكل الذي يجعل منه عصب كل دولة، ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى الطموح والتقدم، أو إلى الانكماش والتعثر، ويرجع ذلك إلى مكانته الرفيعة بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية، ولدى شعبيها، الذي يضع أمانة التشريع وإقرار السياسات ومراقبة أعمال الحكومة بين يدي نوابه الممثلين فيه.

وبالرجوع إلى مختلف الأنظمة الديمقراطية نجد أن السلطة التشريعية تختص بإصدار القوانين، كما تتولى إقرار السياسة العامة للدولة ومسألة العاملين في الأجهزة التنفيذية للدولة عن أعمالهم، بالإضافة كذلك إلى الاختصاص المالي⁽¹⁾، وقد نص الدستور الجزائري في المادة 112 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"⁽²⁾.

ومن أكبر دعائم النظام السياسي والمالي في الدول الحديثة أن تكون لها ميزانية سنوية تحدد مقدماً ما يجوز لها إنفاقه وما يجوز لها جبايته وتحصيله من المال العمومي في السنة المقبلة⁽³⁾، وقد درج العمل على إعطاء البرلمان وحده سلطة المصادقة على الميزانية العامة للدولة⁽⁴⁾، ولكن الإشكالية تكمن في مدى سلطة البرلمان في تعديل هذه الميزانية، التي تعرض عليه من طرف الحكومة في شكل مشروع قانون المالية، فهل يملك البرلمان في الجزائر سلطة تعديل مشاريع قوانين المالية؟ وهل هناك شروط وإجراءات خاصة لذلك؟

إن الجدال ما يزال قائماً إلى اليوم في الجزائر حول حق البرلمان في إدخال تعديلات على مشاريع القوانين المالية من عدمه، وهو ما سيتم تناوله في المطلب الأول، وحتى وإن رأى البعض بأن من حق النواب تقديم تعديلات حول مشروع قانون المالية، فإن الأمر ليس على إطلاقه، وهو ما سيتم تناوله في المطلب الثاني. ويخضع تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية لمجموعة من الشروط، وهو ما سيتم تناوله في المطلب الثالث.

المطلب الأول: الجدال الفقهي حول حق النواب في تعديل مشروع قانون المالية

إن المسألة التي تتور في الجزائر فيما يتعلق بعملية التشريع، هو مدى سلطة البرلمان في إجراء تعديلات على مشروع قانون المالية⁽⁵⁾، بحيث أن دوره ينحصر في الموافقة إجمالاً على مشروع قانون المالية أو رفضه إجمالاً دون تعديل (الفرع الأول)، أم أنه يمكنه التغيير والتعديل كما يشاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور البرلمان ينحصر في الموافقة إجمالاً على مشروع قانون المالية أو رفضه إجمالاً

يرى بعض الفقهاء في الجزائر⁽⁶⁾ أن البرلمان لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع قانون المالية، فإما أن يقبله كاملاً بكل ما فيه، أو يرفضه كاملاً، ويستند أنصار هذا الرأي

بأن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة تتعارض مع مقتضيات الدستور، وقد بنى المجلس الدستوري هذا الموقف على ما يلي: اعتباراً أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور الجزائري قبل تعديله سنة 2016 كانت تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، وتضع تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار⁽¹⁸⁾.

ويرى البعض أن حق التعديل مقصور على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة - باستثناء ما نص عليه الدستور في المادة 137، وذلك ضمن مجموعة من المهام التي يستقل بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهي: الموافقة على مخطط عمل الحكومة⁽¹⁹⁾، مناقشة بيان السياسة العامة⁽²⁰⁾. تصويت المجلس الشعبي الوطني بالثقة بطلب من الوزير الأول⁽²¹⁾، التصويت على ملتزم الرقابة⁽²²⁾، طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية⁽²³⁾، حق التعديل، حيث لا يملك مجلس الأمة حق التعديل إلا فيما يتعلق بالمشاريع التي تعرض عليه أولاً⁽²⁴⁾، وما عدى ذلك فإن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل⁽²⁵⁾.

المطلب الثاني: الأشخاص الذين يحق لهم اقتراح تعديلات والأشخاص الذين لا يحق لهم تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية

لقد حدد القانون الأشخاص الذين يحق لهم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية (الفرع الأول)، والأشخاص الذين لا يحق لهم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأشخاص الذي يحق لهم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية

طبقاً للقانون العضوي 16-12، وما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁶⁾ وللتعليمات الداخلية لمكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين⁽²⁷⁾، وحسب مادتها الأولى فإن الأشخاص الذين يحق لهم تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية هم: الحكومة، ولجنة المالية الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، وعشرة نواب من المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: حق الحكومة في اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية

تستطيع الحكومة ممثلة في السيد وزير المالية أن تقدم تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت، وبدون أن يحدد لها أجل معين، ما لم يتم التصويت على المادة التي تتعلق بها⁽²⁸⁾، وتكون تعديلاتها مقدمة في التصويت على تعديلات

عد تعديلاً وإن لم يقبل وصاغت اللجنة صياغة جديدة للنص محل الخلاف وحضي بالموافقة الثلاثية عليه فلا يعد ذلك تعديلاً⁽¹¹⁾.

أن حرمان مجلس الأمة من إدخال تعديلات على نصوص القوانين يتناقض مع مبررات إيجاد هذه الغرفة في النظام الدستوري الجزائري، فإذا كان الهدف هو فعلاً الاستفادة من الكفاءات والشخصيات الوطنية فمن الأولى منحهم حق إدخال تعديلات على نصوص القوانين⁽¹²⁾.

ثانياً: وضع التوصيات في مجلس الأمة لا يعتبر تعديلاً

إن وضع التوصيات الذي يتمتع بها مجلس الأمة تطبيقاً لحقه في الخلاف، يختلف مع حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني، فهذا الأخير يملك حق تعديل الاقتراحات والمشاريع التي تعرض عليه، وهذا بدون حاجة إلى تبرير موقفه أمام هيئات أخرى خارج دائرة المجلس، أما مجلس الأمة فهو لا يعدل مباشرة في إطار المجلس، إنما يقترح التوصيات ويرفعها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، فموافقة مجلس الأمة على توصية بخصوص نص محل الخلاف، لا يؤدي إلى تعديل النص المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني مباشرة، إنما هو مجرد رأي يرفع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حال موافقتها يصبح تعديلاً⁽¹³⁾.

ثالثاً: رأي المجلس الدستوري الجزائري حول حق مجلس الأمة في التعديل

أما مسألة التعديل فقد كانت من المسائل التي ثار حولها نقاش وخلاف في الرأي، فهناك من يذهب إلى أن مجلس الأمة لا يملك أي حق لتعديل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني، وهناك من يؤكد أن المسألة ليست بهذه البساطة، ويرى أن مجلس الأمة له كامل الحق في اقتراح تعديلات على النصوص المحالة عليه من المجلس الشعبي الوطني، ويرى هذا الرأي⁽¹⁴⁾ أن قراءة رأي المجلس الدستوري المتعلق بمدى مطابقتة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور⁽¹⁵⁾، كانت مبتورة وأن ذلك الرأي يفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في اقتراح التعديلات، التي يذهب بها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

ذلك أن النظام الداخلي لمجلس الأمة - قبل تعديله سنة 2017 - وفي المواد الخاصة بالتعديل وإجراءاته - التي اعتبرها المجلس الدستوري غير دستورية⁽¹⁶⁾ - ترك الانطباع الشرعي بأن مجلس الأمة منح لنفسه حق تعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني، وبدون الرجوع إلى هذا الأخير لأنه لا يوجد نظام الذهاب والإياب في نظامنا الدستوري، وأيضاً بدون الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، خصوصاً وأن النظام الداخلي لا يتكلم عنها مطلقاً لأنه كان ينتظر القانون العضوي المنوه عنه في المادة 120 الفقرة الأخيرة، والمادة 115 من الدستور الجزائري قبل تعديله سنة 2016⁽¹⁷⁾.

وهذا هو السبب الذي أدى إلى رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/98 مؤرخ 10 فبراير سنة 1998 الذي صرح

النواب⁽²⁹⁾، وهذا مظهر من مظاهر تفوق الحكومة على البرلمان في عملية التشريع⁽³⁰⁾.

وتهدف التعديلات المقدمة من الحكومة إلى تحقيق أغراض متعددة، فقد يكون هدفها الحفاظ على التوازن الإجمالي لمشروع القانون، أو تسعى من خلالها لتدارك النقص أو الخطأ الذي حصل في مشروع القانون، أو ترمي من خلال تقديم تعديلات إلى تجاوز التعديلات التي قدمها النواب.

ثانياً: حق لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني في إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية:

يمكن كذلك للجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني أن تقدم تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت، ما لم يتم التصويت على المادة التي عدلتها⁽³¹⁾، وتكون تعديلاتها مقدمة في التصويت على التعديلات التي يقترحها النواب⁽³²⁾، وتملك اللجنة اقتراح تعديلات في التقرير التمهيدي⁽³³⁾، وكذلك في التقرير التكميلي، وحتى خلال جلسة المناقشة العامة.

ثالثاً: حق نواب المجلس الشعبي الوطني في تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية

ويحق كذلك لعشرة نواب في المجلس الشعبي الوطني على الأقل من غير أعضاء لجنة المالية والميزانية أن يقترحوا تعديلات على مشروع قانون المالية⁽³⁴⁾، ويجب على هؤلاء النواب الالتزام بالشروط الشكلية المقررة في النظام الداخلي والتعليمات العامة الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بشأن تقديم التعديلات، وينتهي أجل إيداع التعديلات من طرف النواب وجوباً بعد 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽³⁵⁾.

بعد إيداع التعديلات من قبل النواب المجلس الشعبي الوطني، تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني لدراستها من الناحية الشكلية، ثم يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإحالة التعديلات المقبولة شكلاً على لجنة المالية والميزانية التي تقوم بدراستها بحضور مندوب أصحاب التعديل وممثل الحكومة⁽³⁶⁾.

ولا يجيز القانون في مرحلة المناقشة العامة تقديم تعديلات سواء كتابية أو شفوية، أما خلال مرحلة المناقشة مادة بمادة، فالقانون الناظم للعلاقة يسمح بإمكانية تقديم تعديلات لكن بشرطين، أن تكون شفوية، وأن تقدم من قبل ثلاثة أطراف، وهي ممثل الحكومة، مكتب اللجنة المختصة⁽³⁷⁾، أو مندوب أصحاب الاقتراح، وبالتالي فالنواب لا يملكون أي حق في تقديم تعديلات في هذه المرحلة⁽³⁸⁾.

بعدها يتم عرض التعديلات على التصويت وهذا طبقاً لترتيب تحدده المادة 35 من القانون العضوي الناظم للعلاقة، وتكون الأسبقية لتعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي حالة رفضها أو انعدامها تعديل اللجنة المختصة، وأخيراً تعديلات النواب في حالة رفض أو انعدام تعديل اللجنة، وأخيراً مادة مشروع أو اقتراح القانون عند انعدام تعديلات النواب أو في

حالة رفض كل تعديلاتهم⁽³⁹⁾.

الفرع الثاني: الأشخاص الذين لا يحق لهم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية

حدد القانون الأشخاص الذين لا يحق لهم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية، وهما صنفان:

أولاً: منع أعضاء اللجنة المالية والميزانية من تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية

أعضاء اللجنة المختصة بدراسة مشروع قانون المالية لا يحق لهم تقديم اقتراحات كتابية على مشروع قانون المالية أو التوقيع مع أصحابها⁽⁴⁰⁾، لأن القانون العضوي⁽⁴¹⁾، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴²⁾ قد أعطاهم هذه الإمكانية في إطار لجناتهم حيث يمكنهم اقتراح ما يشاؤون من التعديلات داخل اللجنة بعد مصادقة أعضاء اللجنة عليه.

ثانياً: منع أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني من تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية

أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني كذلك لا يحق لهم تقديم تعديلات على مشروع القانون، أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة من طرف النواب⁽⁴³⁾، لأن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني مكلفون بالبت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلاً، طبقاً لنص المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فكيف يعقل أن يقدم عضو مكتب المجلس الشعبي الوطني تعديلاً ثم يقوم بمراقبته من الناحية الشكلية.

المطلب الثالث: الشروط التي يجب توافرها في التعديلات المقدمة من النواب في المجلس الشعبي الوطني

يجب أن يستوفي التعديل المقدم من النواب في المجلس الشعبي الوطني مجموعة من الشروط طبقاً للمادة 193 من الدستور، والمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتعليمات العامة الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁴⁾، ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى نوعين: الشروط الشكلية للتعديل والشروط الموضوعية للتعديل.

الفرع الأول: الشروط الشكلية للتعديل

نص القانون على ضرورة توافر مجموعة من الشروط الشكلية في اقتراحات التعديل المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في الجزائر، وتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أولاً: أن يكون التعديل مكتوباً ومحرراً باللغة العربية

يشترط في التعديل أن يكون مكتوباً، وذلك حتى يتسنى للمصالح الإدارية في البرلمان طبع التعديلات وتوزيعها على أجهزة البرلمان وأعضائه، من أجل تمكينهم من دراسة التعديلات ومناقشتها

رقم خاص بها يتمشى وتسلسل أرقام مواد اقتراح أو مشروع القانون محل التعديل، وفي حالة وجود مادة في اقتراح أو مشروع القانون تتمتع وتعديل عدة مواد من القانون الساري المفعول، يجب أن ينصب التعديل على مادة فرعية واحدة.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتعديل

يشترط لقبول التعديل أن يكون موافقا للشروط الموضوعية التي حددها الدستور والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وقد قسم الفقه هذه الشروط إلى نوعين⁽⁴⁹⁾: شروط المنصوص عليها في الدستور لقبول التعديل، والشروط المنصوص عليها في النصوص التنظيمية لقبول التعديل.

أولا: الشروط الموضوعية لقبول التعديل المنصوص عليها في الدستور

نص الدستور الجزائري على نوعين من الشروط الموضوعية لقبول التعديل المقدم حول مشروع قانون المالية، يتمثل الأول في الشرط المالي والمتعلق بعدم قبول التعديل إذا كان يزيد في النفقات ويقلل من الإيرادات، ويتمثل الثاني في شرط الاختصاص التشريعي أي أن يكون التعديل ضمن المجالات التي حدد الدستور للبرلمان.

1- الشرط المالي لقبول تعديل مشروع قانون المالية: نص الدستور الجزائري على عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات وزيادة النفقات، حيث جاء نص المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 2016 كما يلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"⁽⁵⁰⁾.

2- شرط الاختصاص التشريعي لقبول تعديل مشروع قانون المالية: لقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقانون على سبيل الحصر في المادة 140 و141، بينما تعود المجالات الأخرى غير المخصصة للقانون إلى السلطة التنظيمية⁽⁵¹⁾.

وبالتالي فإن اقتراحات القوانين والتعديلات المقدمة من البرلمان لا تكون مقبولة إلا إذا كانت ضمن الاختصاص التشريعي الذي حدده الدستور، فإذا كانت ضمن الاختصاصات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية، فإنها تكون مرفوضة.

ثانيا: الشروط الموضوعية لقبول التعديل التي نص عليها التنظيم

ويعتبر شرط العلاقة أهم الشروط الموضوعية، حيث يجب أن تتوافر العلاقة بين التعديل والنص الأصلي، ويفرق الفقهاء بين التعديل الذي يشترط أن يتعلق بمادة معينة من النص محل الدراسة، أو فقرة أو جزء منها، وبين التعديل المتعلق مواد جديدة إضافية⁽⁵²⁾.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على هذا الشرط في المادة 71 الفقرة الثالثة: "يجب أن يكون اقتراح التعديل محررا باللغة العربية"، أي يكون التعديل المقترح وعرض أسبابه محررين باللغة العربية فقط، ويفترض أن اللغة الأمازيغية مقبولة، لأنها هي ذلك لغة رسمية طبقا للدستور"⁽⁴⁶⁾.

ثانيا: يجب أن اقتراح التعديل مقديا وموقعا عليه من عشرة (10) أعضاء من المجلس

نصت المادة 71 في الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة على اشتراط أن يكون التعديل مقديا من عشرة (10) أعضاء.

كما يجب أن يكون التعديل موقعا من كل أصحابه بما في ذلك مندوبهم، حتى ولو تجاوز عددهم العدد المطلوب قانونا، ولا يمكن لأي موقع سحب توقيع بعد إيداع اقتراح التعديل⁽⁴⁷⁾، كما يجب أن يوقع مندوب أصحاب التعديل عند إيداع التعديل على سجل التعديلات الموجود في المكتب المخصص لإيداع استمارة التعديل.

ثالثا: يجب أن يتم إيداع اقتراح التعديل خلال أجل 24 ساعة من بدء المناقشة العامة

ويشترط كذلك أن يتم إيداع التعديل في الأجل المحدد طبقا للقانون وللتعليمات الداخلية والإعلانات الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني، وغالبا ما تحدد نهاية الأجل بـ 24 ساعة من بدء المناقشة العامة لمشروع القانون محل التعديل⁽⁴⁸⁾.

رابعا: أن يكون التعديل محررا في شكل مادة قانونية ومرفقا بعرض أسباب

طبقا للمادة 71 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وكذلك التعليمات الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني يجب أن يكون التعديل محررا في شكل مادة قانونية مثل ما هي عليه مواد مشروع القانون الأخرى، كما يشترط أن يكون التعديل مرفقا بعرض أسباب خاص به، بحيث يكون معللا بإيجاز.

خامسا: أن يكون اقتراح التعديل ذا علاقة مباشرة بأحكام مشروع القانون وأن ينصب على مادة واحدة

يجب أن ينصب التعديل على مادة واحدة من مواد اقتراح أو مشروع القانون الذي أعدت اللجنة المختصة تقريراً بشأنه، ويمكن لأصحاب التعديل أن يقدموا تعديلا آخر في استمارة جديدة، وهكذا، بحيث لا تحتوي الاستمارة إلا على تعديل واحد، ويمكن أن تتعدد التعديلات إذا تعددت الاستمارات.

كما يجب أن يكون التعديل الذي تضمن اقتراح مادة جديدة ذا علاقة مباشرة بأحكام اقتراح أو مشروع القانون موضوع الدراسة، ويجب أن يكون للمادة الجديدة المقترحة في التعديل

(10) صادق مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة على قانون المالية التكميلي لسنة 2011، رغم سلسلة من الاعتراضات التي أعلنتها نواب المجلس بشأن بعض المواد التي تضمنها القانون،

راجع: مقال في جريدة الخبر اليومية، جريدة مستقلة تصدر بالجزائر، منشور بتاريخ 14 سبتمبر 2010.

(11) أ. د. علاوة العايب، "العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 1 ديسمبر 2013، لعدد 33، ص 27.

(12) مزيان لونا، "انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص: 146.

(13) بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، العدد 07، ص 60.

(14) بوزيد لزهارى، "الدور التشريعي لمجلس الأمة..."، المرجع السابق، ص 48.

(15) رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م.د/98 مؤرخ 10 فبراير 1998، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 08 مؤرخة 18 فبراير 1998، ص 22.

(16) المواد التي اعتبرها المجلس الدستوري في النظام الداخلي لمجلس الأمة - قبل التعديل - وهي المواد من 63 إلى 68 والمواد من 74 إلى 78

(17) بوزيد لزهارى، "الدور التشريعي لمجلس الأمة..."، المرجع السابق ص 61.

(18) بوزيد لزهارى، "الدور التشريعي لمجلس الأمة..."، المرجع السابق، ص 61-62.

(19) المادة 95 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(20) المادة 1/98 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(21) المادة 5/98 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(22) المادة 4/98 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(23) المادة 4/135 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

(24) المادة 137 من الدستور الجزائري لسنة 2016، والمادة 20 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر في 28 غشت سنة 2016، ص: 55.

(25) تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 على: "مع مراعات أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات".

(26) المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(27) تعليمات عامة رقم 09 مؤرخة في 12 جويلية 2000 متعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين، صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(28) المادة 61 الفقرة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(29) المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

(30) مزيان لونا، "انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996"، المرجع السابق، ص: 146.

(31) المادة 61 الفقرة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(32) المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

وتتم مراقبة التعديل من الناحية الموضوعية من طرف اللجنة المختصة، التي تدرس التعديل وتبدي فيه الرأي، وتناقشه مع مندوب أصحاب اقتراح التعديل، فإذا تبين لها بأنه غير مطابق للشروط الموضوعية فإنه تقترح على مندوب أصحاب اقتراح التعديل سحبها، فإذا رفض ذلك فإنها تبين مخالفة هذا الاقتراح للشروط الموضوعية خلال الجلسة العامة، وفي غالب الأحيان يتم رفض هذا التعديل.

خاتمة

وفي الأخير نستنتج أن حق تعديل قوانين المالية هو اختصاص أصيل للبرلمان، يكتسي أهمية خاصة نابعة من أهمية الميزانية العامة للدولة وقوانين المالية، لأنها ترسم السياسة العامة للدولة وتعكس توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية، وتمس كافة المواطنين سواء كانوا من دافعي الضرائب أو المنتفعين بالخدمات العمومية.

ذلك أن البرلمان هو هيئة تمثيلية عليا على المستوى الوطني، يتوجب عليها وعلى أعضائها السهر على الوصول إلى مستوى تطلعات الناخبين والحرص على اقتطاع الأموال العامة بطريقة عادلة وإنفاقها على نحو مجد، وتوزيعها على المستوى الوطني وفق الأولويات.

ولذلك منح القانون للبرلمان سلطة تعديل مشاريع قوانين المالية عن طريق المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وفق شروط معينة، حتى لا تمس هذه التعديل بالبناء الكلي لمشروع القانون الذي قامت الحكومة بإعداده.

الهوامش

(1) د. سعيد بوالشعير، "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة"، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة التاسعة، 2008، ص: 24.

(2) الدستور الجزائري الحالي لسنة 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016م، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016م.

(3) د. محمد عبد الله العربي، "الميزانية من الوجهة القانونية والسياسية"، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، الإسكندرية، مصر، السنة الثانية، العدد الأول، يناير 1932، ص 491.

(4) عدنان محسن ضاهر، "الموازنة العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - الأمم المتحدة، الصفحة 09.

(5) PAUL AMSELEK Le budget de l'état sou la Ve république. Préface de Pierre LAVIGNE librairie générale de droit et de jurisprudence. PARIS.1966. p09

(6) د. محرزى محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008م، الطبعة الثالثة - مزيدة ومنقحة، ص: 364، 365.

(7) دنيدي يحيى، "المالية العمومية"، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص: 61-62.

(8) زيوش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص: 135.

(9) د. بوزيد لزهارى، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، 2002م، ص: 67، 68.

- (33) اقترحت لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني في تقريرها التمهيدي تعديل مجموعة من المواد (19 مادة)، وهذه المواد هي: 03، 08، 11، 12، 13، 14، 34، 36، 37، 38، 39، 41، 44، 45، 51، 52، 53، 54، 62. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني السنة الخامسة العدد 254 ليوم الأربعاء 27 نوفمبر سنة 2011م.
- (34) المادة 61 الفقرة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.
- (35) المادة 04 من التعليمات العامة رقم 09 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المرجع السابق.
- (36) تجدر الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الأمة لا يقدمون تعديلات حول نص قانون المالية، وبالتالي لا يتضمن التقرير التكميلي الذي تعده لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة دراسة للتعديلات المقدمة من أعضاء المجلس.
- (37) سعيد بو الشعير، "النظام السياسي الجزائري"، المرجع السابق، ص: 95.
- (38) بوزيد زهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة...."، المرجع السابق، ص: 52.
- (39) بوزيد زهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة...."، المرجع السابق، ص: 53.
- (40) المادة 61 الفقرة 08 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.
- (41) المادة 28 من القانون العضوي 16-12.
- (42) المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.
- (43) المادة 03 من التعليمات العامة رقم 09 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المرجع السابق.
- السابق.
- (44) المادة 02 من التعليمات العامة رقم 09 المؤرخة في 09 جويلية 2000، المرجع السابق.
- (45) زيوش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، المرجع السابق، ص: 138.
- (46) نصت عليها المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الإيطالي، والمادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الإسباني، والمادة 98 من النظام الداخلي لمجلس النواب الفرنسي.
- (47) المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (48) المادة 1/72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (49) أمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، لسنة 2005، عدد 10، ص: 60، 85.
- (50) ويوافق هذا النص المادة 40 من الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر سنة 1958.
- (51) تنص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".
- (52) زيوش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، المرجع السابق، ص: 141.