النصوص الغريبة عن قوانين الموازنة العامة وحيلولتها دون تحقيق الامن القانوني

م0د0علي عبد العباس نعيم
كلية القانون /جامعة البصرة
Financecontrolali@yahoo.com

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

ملخص:
من الامور المألوفة في مضمون الموازنات العامة بيان النفقات والايرادات المرتقبة للدولة وذلك للسنة القادمة ،فتشمل تقديرات و ارقام الايردات المتوقع الحصول عليها و المبالغ المتوقع انفاقها ضمن تبويبات متنوعة كالتقسيم الاداري او الوظيفي و ايراد بعض القواعد العامة لتسهيل تطبيق وتنفيذ الموازنة العامة.
الا انه من غير المألوف ان ترد في صلب الموازنة العامة نصوصاً لقوانين وتعديلات لقوانين اخرى 0أي ان تتحول الموازنة العامة الى وسيلة او أداة لإيراد تعديلات على تشريعات قائمة بالفعل هنا يتبادر الى الذهن عدة تسأؤلات حول هذه طبيعة التعديلات او الملحقات ؟ ولماذا يتم اللجوء الى هذه الطريقة ؟ فالمعتاد ان تصدر قوانين خاصة بتعديل أي قانون ، فلماذا الركون الى هذه الوسيلة وتكرار اللجوء اليها بحيث تؤدي في النهاية الى التخبط في التطبيق ،هذه الطريقة في تضمين الموازنة العامة يندر اللجوء اليها بشكل عام ، فهل يوجد نص دستوري يبيح هذا الاسلوب او يحدد اجراءه ؟ او يحدد خطوات اتباعه؟ ام تم اتخاذه طريقة جديدة في تشريع القوانين و تعديلها ، كأسلوب مستحدث ؟ والسؤال الذي يطرح نفسه بقوة اين يمكن للباحث و المطبق للقانون و المستفيد منه العثور على تلك النصوص !، فأذا اراد ذلك فعليه ان يبحث في الموازنات العامة المتعددة وهكذا لكل سنة وبالتالي يظهر ما يثير الصعوبات و الاستفهامات العديدة اثناء التطبيق العملي 0
لذا نحاول في بحثنا المتواضع هذا ان نبين تكييف طبيعة هذه النصوص الغريبة عن جسد تشريع الموازنة العامة و نستعرض لبعض من نماذج هذه النصوص في الموازنات العامة في العراق وبيان ما يعتري اتباع هذا الاسلوب من سلبيات 0
وماتأثير هذا الأسلوب الصياغي على حقوق المخاطبين بالقاعدة القانونية ومامدى اتساقه مع التوجهات العالمية في تحسين الصياغة التشريعية وماموقف الاجتهاد الدستوري والإداري منه 0

Abstract:
One of the usual matters in the content of public budgets is a statement of the state’s expected expenditures and revenues for the coming year0 It includes estimates and figures of revenues expected to be obtained and the amounts expected to be spent within various tabs such as administrative or functional division، and mentioning some general rules to facilitate the application and implementation of the general budget0 However، it is not uncommon for the general budget to include texts of laws and amendments to other laws0 That is for the general budget to turn into a means or tool for introducing amendments to already existing legislation0 Here، several questions come to mind about this

nature of amendments or supplements? Why is this method used? It is usual to issue special laws to amend any law، so why rely on this method and repeat it so that it eventually leads to confusion in the application، this method of including the general budget is rarely resorted to in general، is there a constitutional text that permits this method or determines its procedure? Or specify the steps to follow? Or was it taken as a new method in legislating and amending laws، as a new method? The question that poses itself strongly is where can the researcher and the implementer of the law and the beneficiary of it find these texts! If he wants to do so، he must search in the various public budgets and so on for each year and thus appear what raises the many difficulties and questions during the practical application0Therefore، we try in our modest research to show the adaptation of the nature of these texts that are alien to the body of the general budget legislation، and we review some of the examples of these texts in the public budgets in Iraq and show the negative aspects of following this method.
What is the impact of this drafting method on the rights of those addressed by the legal base and its consistency with global trends in improving legislative drafting، and what is the position of constitutional and administrative jurisprudence on it?

المُقدمة :

تُعد الرقَابة البرلمانية حجراً أساسياً في بناء البرلمانات الديمقراطية؛ إذ تُشكل مؤشراً على الحكم الجيد0 وهي تهدف إلى مُساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة ؛فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحُكم وفعالية السلطة التشريعية0 وإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكّن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دورهُ كمدافع عن المصلحة العامة0 ففي الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التي تخوّله الإشراف على الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات غالباً ما يتم تحديدها من خلال نصوص الدستور ونصوص ادنى منه كالأنظمة الداخلية للبرلمان0 وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلاليته في إطار النظام السياسي0 بل ذهب أكثر الباحثين إلى عد أن الوظيفة الأولى للمؤسسات البرلمانية هي مراقبة العمل الحكومي، حيث يرجع الأصل التاريخي لنشأة البرلمان إلى هذا السبب

رغم ماتقدم ؛فالواقع يشهد بمحاولة تعزيز دور البرلمان في المجال الرقابي مع خفوت دورهُ التشريعي في الأنظمة السياسية المختلفة في مجال التشريعات المالية ،خاصة تلك الانظمة التي تأخذ بمفهوم ***"العقلنة البرلمانية"*** والحوكمة الرشيدة0

هذا وتقف في طليعة تلك التشريعات المالية هو قانون الموازنة العامة Loi de Budget إذ لايوجد ادنى شك في اهمية إستخدام هذهِ الاداة التشريعية الفاعلة في تخطيط الايرادات العامة وتنظيمها بما يواجه وظائف الدولة المعاصرة التي باتت الدولة امامها شُبه عاجِزة عن تلبية مُختلف المتطلبات الراهنة في مواجهة ظروف الندرة التي ازدادت مؤشراتها زيادات مُخيفة ،اضفْ الى ذلك بات عامل الزمن مسألة جوهرية فلم تعد عجلة الزمن المُتسارعة تفسح متسعاً امام السلطات التشريعية والتنفيذية لكي تقوم بدورها كما ينبغي 0

مما حدا بالعرف والممارسة البرلمانية ان تحاول سد تلك الفجوة بين ضيق الوقت واتساع العمل ، فطفا الى السطح –بفعل الممارسة البرلمانية- مايسمى "بملحقات الموازنة العامة" Adjunction de budget التي تطورت تسمياتها وتوصيفاتها في الوقت الراهن الى هُجِرَ التسمية التقليدية لتحل محلها تسمية

Al-Mostansiriyah journal for arab and international studies

"فُرسان الموازنة" ***"Les cavaliers budgétaires"*** في الدول ذات التأثر بالنموذج النابليوني (الفرنسي)[1]

وهذا العُرف لم يقتصر على البرلمانات ذات النموذج النابليوني فحسب فقد اتسعت رُحى تلك الملحقات لتشكل إرتفاعاً مشهوداً في الاستعمال في الدول ذات النموذج الوستمنستري(الانجلوسكسوني)[2] وقد أُستخدِمتْ تلك الفُرسان الموازنيّة تارة لاسباب جديّة وتارة اخرى لاسباب اخرى خرجت عن دواعي ابتكارها في العمل البرلماني حتى وصمت بانها تشكلُ سلوكاً برلمانياً يخلو من "الكياسة" ودائماً ماوصِف **"بالسلوك الانتهازي"** مما تسببت في خلق فوضى عارمة من القواعد القانونية اصطلح على تسميتها حديثاً ***"بالفوضى التشريعية"*** 0

هذا وعلى الرغم من كل ماتقدم ظل موضوع الموازنة العامة للدولة ومايرتبط بهِ من مناقشة وإقرار و إجازة تشريعية، يُشكّل ***"حلقة مغمورة بالنسيان"*** لأكثر من حقل من حقول المعرفة ذوات الصلة، كالاقتصاد، وعلم السياسة، والإدارة العامة، والقانون 0وعليه فقد انطلقت هذه الدراسة للبحث في الأبعاد المتعددة لفرسان(ملحقات) الموازنة العامة وتطورها0 لفهم الاصل والفروع لتلك الفرسان في نطاق وظائف المؤسسة التشريعية والعلاقة مع الحكومة0 وفي ضوء المستجدات المعاصرة لتشعب وتعقد العمل الحكومي وماتستلزمه التزامات الحكومة من استجابة تجاه شعوبها أولاً وتجاه الاسرة الدولية ثانياً ، كما ستحاول الدراسة الوقوف على آخر تطورات الدول حيال ادراج تلك الملحقات ضمن بنود قوانين موازناتها وموقف دساتيرها منها واجتهادات القضاء الدستوري فيها0

منهجية الدراسة

اما عن منهجية الدراسة فسنعمد لدراسة "ملحقات الموازنة" دراسة تأصيلية؛ اي بالرجوع لاصل هذا التطبيق التشريعي وتحديد طبيعته ، كما سنستعين بالمنهج التاريخي ؛اذ سنتتبع تأريخ تلك اممارسة في التاريخ المالي للنظم القانونية المتاحة وابرزها النظام القانوني الفرنسي ومن قلدهُ من الدول ، وكذلك النظام القانوني الانجلوسكسوني ، كما لن يغيب عن بالنا الاستعانة بالمنهج التحليلي لمعرفة اسباب وذرائع الالتجاء لملحقات الموازنة قديماً وحديثاً ومن هي السلطات الفاعلة في امتطاء صهوة تلك الفرسان وماهي الحُجج التي سببت سخط الفقهاء وتذمر السلطات العامة منها وشجب القضاء الدستوري لها عند فحصها امامه ومضاهاتها دستورياً ، وزيادة على ماتقدم فان المنهج المقارن سيكون لولب دراستنا ومحركها على طول بحثنا فسنحاول اجراء تقريب ومقارنة بين النظم القانونية التي اخذت بملحقات الموازنة وهجرتها والتي اخذت بها ومازالت وفيّة لها

المبحث الاول

مفهوم الأمن القانوني

ان مصطلح الامن القانوني هو مصطلح حديث الاستخدام والتناول سواءً على صعيد الاوساط الفقهية او القضائية او حتى ضمن المطالبات الشعبية ؛ اذ انه يفيد اكثر من معنى ويعتمد على اكثر من مبدأ لغرض الوصول لهدف الامن القانوني في ان يكون القانون واضح المغزى وقابل للادراك التي بدورها تُلبي حاجة الاشخاص والعلاقات القانونية، للثقة المشروعة واستقرار المراكز القانونية واحترام الحقوق

[1] كلبنان وبلجيكا ودول المغرب العربي(المغرب ،تونس، الجزائر) وساحل العاج وموريتانيا ..الخ

[2] كالولايات المتحدة واستراليا والمملكة المتحدة ونيوزلندا والفلبين وإيرلندا .... الخ

Al-Mostansiriyah journal for arab and international studies

المكتسبة وتعزيز مفهوم دولة القانون[1] ، لقد اضحت العلاقات الاجتماعية معقدة ومتشابكة والتسارع المستمر للمعارف والتقانات كل ذلك يحدث الآن بسرعة دون ان يستطيع القانون مُجاراة كل تلك التحديات الراهنة ، ويعمل المُشرع على ملاحقة تلك العلاقات بالتنظيم فيعمل على تعديل القواعد القانونية التي انشأت لتكون خالقة لنظام يحافظ ويدعم الاستقرار للعلاقات الاجتماعية بين الاشخاص ، وبالتالي سنصل لنتيجة خلاف الغاية المرجوة من القانون الاّ وهي عدم إستقرار القواعد القانونية التي يصطلح عليها "***بعدم السلامة القانونية***" [2] عليه ولغرض الاحاطة بما تقدم تفصيلاً وتأصيلاً نجد انفسنا ملزمين بتوزيع الكلام حول مبدأ الامن القانوني على مطلبين ، نتناول في الاول منهما تعريفهُ ، بينما سيكون المطلب الثاني منهُ مخصصاً للكلام حول عناصرهُ ، والى ذلك نحيل القارئ :-

المطلب الاول

تعريف الامن القانوني

تعني فكرة الأمن القانونى ضرورة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبى للعلاقات القانونية ،وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة؛ بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية ،من أشخاص قانونية عامة وخاصة بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها دون التعرض لمفاجآت صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار[3] 0

الفرع الاول

التعريف اللغوي لمفردة الأمن التشريعي

الأمن عموماً يعني الاطمئنان والهدوء والسكينة والسلام على النفس والمال والأعراض، وهو نوع من الطمأنينة والتحرّر من الخوف ومن الأخطار التي قد تصيب الإنسان في حياتهِ، وممتلكاتهِ ومصالحِهِ من السرقة والتخريب والإبتزاز والمصادرة[4] 0

---

[1] **محمد محمد عبد اللطيف** ، القانون العام الاقتصادي، ط1، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مطبوعات جامعة الكويت، 2012، ص 249

[2] **جان بيار كامبي**، السلامة القانونية: مقتضى قضائي ، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد 5،ترجمة محمد عرب صاصيلا مراجعة وسيم منصوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2006، ص 1192

[3] **يسري محمد العصّار**، الحماية الدستورية للأمن القانونى فى قضاء المحكمة الدستورية ، بحث منشور، مجلة الدستورية، العدد 3، س 1، المحكمة الدستورية العليا،مصر،يوليو 2003، ص 2

[4] رفعت عيد سيد،مبدأ الامن القانوني، دار النهضة العربية،القاهرة، 2011، ص 12-13

الفرع الثاني

التعريف الإصطلاحي للأمن القانوني

من الصعب إعطاء تعريف لمبدأ الأمن القانوني لكونه من جهة غالباً ما يُقدّم كإطار عام لمجموعة كبيرة من المبادئ والحقوق المرتبطة به، أو كغاية محورية لكل نظام قانوني، ومطلباً أساسياً للدولة القانونية، ومن جهة أخرى يرجع ذلك لكونه متعدّد المظاهر ومتنوّع الدلالات ، لذا لا يمكن سوى التحقّق من وجودهِ في ظروف معيّنة وليس تعريفه بصفة مجرّدة0 إذ يُعبّر عنه بتعبيرات تتمحور حول مبادئ محدّدة كواجب القاضي في الفصل طبقاً للقوانين المطبقة يوم تقديم الدعوى، وعدم رجعية القواعد القانونية، وإحترام مدد الطعن، وعدم رجعية النصوص، وإحترام حُجية الشيء المقضي بهِ،وحماية مبدأ الثقة المشروعة[1] وبالعودة إلى النصوص القانونية المعمول بها دولياً، لا نجد أي تعريف لما يسمى بالأمن القانوني، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي، أعطى مدلولاً يمكن الركون إليه، استناداً على عدد من المبادئ القانونية، التي لا بد من الالتزام بها سواء من المحاكم، أو من المشرع، في أي بلد ، قائم على حكم القانون0 التي تنضوي على فكرة الأمن القانوني، أو الاستقرار القانوني، ويأتي في مقدمتها

أولاً: العلم بالقاعدة القانونية وإتاحة إمكانية الوصول إليها: وما يترتب على الدولة، بضرورة نشر النصوص السارية المفعول، سواء منها التشريعية أو التنظيمية(القرارات الإدارية)، وكذلك مع ما يعنيه ذلك من استخدام لغة واضحة تسمح للمواطن بإدراك حقوقه وواجباته وأحكامه، مما يعني صياغة القاعدة القانونية بطريقة واضحة، وأسلوب لا يحتمل التأويل[2]0

ثانياً: تحقيق الاستقرار النسبي: ولذا يشترط في التشريعات الناظمة لشتى ميادين النشاط الإنساني، نوعاً من الثبات والاستقرار وليس التعديل الدائم مما يؤثر على استقرار الأوضاع، وهو ما يوجب على المشرع أن يضع القوانين بعد الدراسة المستفيضة0

ثالثاً: فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة: بمعنى احترام التوقعات المشروعة للأفراد، والمبنية على القواعد والأنظمة القانونية السارية المفعول، بما يجعلهم يطمئنون إلى نتيجة أعمالهم وتصرفاتهم، مع ما يرتبط بهذا الأمر من استقرار في العلاقات0

حيث تعد فكرة التوقعات المشروعة للأفراد واحترامها ذات قيمة دستورية استناداً إلى المادة الثانية من إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789م0 بل أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي ألزمت الحكومات بتطبيق هذه القاعدة في كافة التشريعات واللوائح التي تصدرها، باعتبارها من المبادئ القانونية الأساسية الملزمة على مستوى القارة الأوروبية ضماناً لحقوق الأفراد0

رابعاً: اليقين القانوني: فهو يعتبر أساسياً، لاسيما في مجال الحريات والعقوبات الجزائية، ويرتبط بهذه الإمكانية، مبدأ الابتعاد عن التشريعات الاستثنائية، إلاّ في حالة الطوارئ المحددة قانوناً، وكذلك مبدأ عدم رجعية، بما يضمن عدم تجريم أفعال سابقة لصدور قانون معين0

خامساً: تحقيق دولة القانون: بمعنى أن الأمن القانوني أو الاستقرار القانوني بالمعنى المتقدم ليس فكرة نظرية وإنما هو ممارسة يومية تقتض الوضوح في المراكز القانونية للأفراد في معاملاتهم اليومية وضمان حصولهم فيما بين الأفراد يمثل الكثرة الغالبة للعلاقات القانونية، فإن علاقات الأفراد بالسلطة تحتل أهمية بالغة في توفير معنى الأمن أو الاستقرار واحترام القوانين0 فالسلطة ليست طرفاً عادياً في العلاقات القانونية، بل إنها الطرف الأقوى والذي يفرض النموذج والمثال0 فإذا كانت الدولة وأجهزتها تخل باحترام القوانين، وتميز في المعاملات بين الأفراد، وتخرج عن الأحكام، فإنه يصعب أن يسود جو

---

[1] **محمد بن أعراب ،مفيدة جعفري**، خرق معايير الأمن القانوني في المنازعات الجبائية، بحث منشور،اعمال ملتقى الامن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012،ص 2-3

[2] رفعت عيد سيد،مصدر سابق، ص 11

من احترام القانون0 فالقانون يجد سنده الأساس في قيام السلطة بفرض احترامه جبراً على الأفراد، ولا تنجح الدولة في ذلك ما لم تكن الدولة هي النموذج الأول لاحترام القانون0 ويبدأ الإخلال بالقانون عندما تعمل أجهزة الدولة وسلطاتها إلى التحرر من التزاماتها القانونية0 فلا وجود لقانون ما لم تسنده سلطة تنفيذية تفرض احترامه -جبراً عند الضرورة- على الأفراد0 ولا سلطة تنفيذية ناجحة تستطيع أن تفرض احترام القانون إذا لم تتقيد هي احترام القانون0 وكل تلك لا يمكن أن يتحقق إلاّ في ظل دولة القانون، تتحدد فيها بوضوح المراكز القانونية وتحترم الحقوق قولاً وفعلاً [1] 0

أولاً: التعريف التشريعي

يُعد مصطلح الأمن القانوني مصطلحاً واسعاً من حيث المعاني والأبعاد، لذا لا يحظى بتعريف المشرعين لهُ، الأمر الذي جعل المسألة تقع على عاتق الفقه والقضاء في إيجاد تعريف، وإن كانت هذه التعاريف لا ترقى لأن تكون جامعة مانعة، والسبب في ذلك يرجع بالأساس لكون نظرية الأمن القانوني متعددة الأشكال متنوعة المعاني وكثيرة الأبعاد،[2] ولكن ماتقدم لاينفي ورود اشارات صريحة وضمنية لغايات الامن القانوني في نصوص تشريعية إذ انه يعد من المبادئ الأساسية والقواعد القانونية الملزمة على مستوى الاتحاد الأوربي، حيث قررت مؤسسات الاتحاد الزام حكومات الدول الأعضاء بتطبيق هذه القاعدة في التشريعات واللوائح التي تصدرها0 أما على المستوى الوطني، فقد ثار نقاش في الفقه والقضاء حول القيمة القانونية لفكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة للأفراد0 حيث ينادي البعض بإسباغ قيمة دستورية عليها0 ويستند هؤلاء إلى مبدأ الأمن المنصوص عليه في المادة الثانية من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789م0[3]

ثانياً: التعريف القضائي

لقد كان الإستعمال الأول لمفهوم "الثقة المشروعة" المعروف اليوم، في فقه القانون العام الألماني في عشرينيات القرن الماضي، وقد جسده القضاء الإداري الألماني بحكم المحكمة الإدارية بعد الحرب العالمية الثانية بتبني دولة القانون0 ولقد عرف النظام القانوني الألماني أول ترجمة لهذا المبدأ في قانون الإجراءات الإدارية0 وفي الأخير اعترفت المحكمة الدستورية الفيدرالية بالقيمة الدستورية لمبدأ حماية الثقة المشروعة بقرارين إثنين في 8 اب 1971 و 2 شباط 19780

كما انتهجه القضاء الإنجليزي باسم التّوقّعات المشروعة ، وذلك باجتهاد من القاضي **"ديبلوك"** في ظل افتقار الشريعة الانجلوساكسونية، التي ينتمي لها النظام الإنجليزي، لقواعد قانونية كافية في علاقة الإدراة بالمواطنين0 واتخذت المحاكم الإنجليزية معيارين لإلزام الإدارة بإحترام التّوقّعات المشروعة للأفراد0 وهذا مهد لظهور سياق جديد أعلنه القاضي"ديمج" في مجلس الإستئناف للندن، بترجمته مصطلح إحترام التّوقّعات [4] **0**

أما بالنسبة للنظام الفرنسي، فقد ظل يرفض لمدة طويلة الإعتراف بهذا المبدأ، لإعتقاد عبر عنه الأستاذ Fraisseix، بأن الهندسة الكلاسيكية للقانون الفرنسي تقوم على تدخل القاضي الإداري في الأعمال والأفعال المنشأة لا في الآمال والتّوقّعات، أي لابد من معيارية كافية لهذه الأعمال المولدة للحقوق، لتكون لها القدرة على التأثير في النظام القانوني، ويجب أيضا، أن يكون التصرف بحكم قانون أو لائحة، أو

---

[1] **كريم كريمة**، تأثير استعمال التقنيات الحديثة في تحقيق الأمن القانوني،بحث منشور،مؤتمر ملتقى الأمن القانوني ،جامعة قاصدي مرباح ورقلة كلية الحقوق و العلوم السياسية ، ،2012ص 96

[2] **عبد الحق لخذاري**، مبدأ الأمن القانوني ودوره في حماية حقوق الإنسان ،بحث منشور، مجلة الحقيقة، العدد 37 ، جامعة احمد دراية ادرار الجزائر،،2016 ص 222

[3] **أحمد عبد الظاهر** ،مبدأ الأمن القانوني كقيمة دستورية ، مقال متاح على الرابط الاتي
http://kenanaonline.com/users/law/posts/103659

[4] محمد منير حساني، إحترام الثقة المشروعة كمبدأ عام للقانون، بحث منشور، أعمال ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012، ص 2-3

عمل إداري فردي، لا وعوداً فقط0 وقد ظلت هيئات القضاء الفرنسي الإداري والدستوري، ترفض الإعتراف والإستناد إلى مبدأ الثقة المشروعة في قراراتها خلال فترة التسعينيات، فاعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره بتاريخ 30 ايلول 1996 أنه "لا وجود لأي مبدإ دستوري يتضمن ما يدعى بالثقة المشروعة [1] 0

ثالثاً: التعريف الفقهي

اما عن موقف الفقه حيال تحديد مضمون الامن القانوني فيعطي الفقه لهذا المصطلح تحديداً يبدو من خلال التزام السلطات العامة بتوفير قدر معقول من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وتوفير سقف مقبول من الاستقرار للمراكز القانونية المشروعة بمختلف صورها بغية اشاعة الامن والطمأنينة بين تلك الاطراف ، بحيث تكون تلك العلاقات مبنية على هدي من القواعد القانونية القائمة [2]

هذا مايعني صيرورة الأمن القانوني ضرورة في دولة القانون، إعتبارا لكون القاعدة القانونية يجب أن تقوم عليه، وبصفة عامة يمكننا القول بأن مدلول الأمن القانوني هو غاية القانون، وقيمة معيارية، وظيفته تأمين النظام القانوني من الإختلالات والعيوب التشريعية الشكلية والموضوعية للنصوص0 كل هذا استدعى مختلف التشريعات إلى سن نصوص تتسم بالوضوح في قواعدها، وأن تكون واضحة في عباراتها وغير غامضة، وهو ما يتطلب تفادي إصدار تشريعات مضطربة بعد ملاحظة تنامي وشيوع حالة عدم الأمن القانوني، الأمر الذي دفع إلى فتح نقاش قانوني واسع بشأن المفهوم، نتج عنه اما دسترة[3] المبدأ في بعض الدول أو الإعتراف به قضائيا في العديد من الأنظمة القضائية العالمية والوطنية[4]

المطلب الثاني : عناصر الأمن القانوني

لا يمكن للأمن القانوني ضمان حماية حقوق الإنسان إلا من خلال توافر مجموعة من المبادئ والضمانات،ففكرة الأمن القانوني تقوم على عدة مقومات وعناصر من أهمها وضوح القواعد القانونية،وضمان الثبات النسبي لهذه القواعد ، واستقرار المراكز القانونية ، وفرض هيبة الدولة وسيادتها في مواجهة الأفراد المخالفين للقوانين ، وتسخير القضاء لاحترام القانون أو مايسمى ب : " الأمن القضائي [5]" 0

الفرع الأول/ حكم القانون

ينحدر هذا العنصر من مفهوم الامن القانوني من الرؤية الانكليزية لسيادة القانون تلك الرؤية التي تطوي ثلاث معانٍ لحكم القانون وسيادتهِ، المساواة امام القانون،حماية حقوق الافراد، والسمو الموضوعي المطلق للقانون علماً بان التسمية السائدة في الولايات المتحدة لسيادة القانون هو ***الوسائل القانونية السليمة*** ،هذا ويقصد بمبدأ سيادة القانون هو تسليم الجميع للقواعد القانونية بالاحترام والطاعة ويقابل هذا الواجب حق للجميع في مقاضاة اي قاعدة قانونية امام قضاء مستقل 0

---

[1] المصدر السابق نفسه

[2] **محمود علي أحمد مدني**، دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة،2016، ص 278

[3] يقصد "بالدسترة" تنظيم مسألة من المسائل في نصوص الدستور ،اي تضمينها في متن الدستور

[4] **محمد بن عمارة** ، إزالة معوقات الأمن القانوني كآلية لاحترام التّوقّعات، بحث منشور، أعمال ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012، ص 1

[5]

ولكن ماهي الجدوى من هذا العنصر بالنسبة للامن القانوني ؟
يجيب الفقه بان سيادة القانون تعبر عن خضوع الافراد للقانون وليس لحكم افراد آخرين ،كما تكمن اهميتهُ في انه يشيع الطمأنينة في الاوساط القضائية مايعني ان الحقوق محاطة بضمانات ولايمكن المساس بها الا وفقاً لقانون صادراً بطريقة سليمة ومعلناً ومعروفاً لدى الجميع وهذا المبدأ تظهر اهميته في بيئات الاستثمار التي تقصدها الشركات الاستثمارية حيث تعزف عن البلدان التي تغيب فيها معاني ودلالات سيادة القانون بينما تتسابق على البلد المستهدف بالاستثمار متى ماكان وطناً وأرضاً خصبة لسيادة القانون [1] 0

الفرع الثاني/ اليقين القانوني

ينسحب مفهوم اليقين القانوني الى ضرورة إيصال القواعد القانونية الى علم الافراد (المكلفين بطاعتها) ويتأسس اليقين القانوني لإي قاعدة عامة مجردة على مقومين :-
الاول : السند القانوني لاعمال سلطات الدولة ، **والثاني** الجودة التشريعية
اما فكرة السند القانوني فمغزاها استناد الاعمال الصادرة عن السلطات العامة لقاعدة من قواعد القانون وكما نعلم فان القواعد القانونية لها مصادر متعددة من التشريع والعرف ومبادئ الشريعة الاسلامية ومبادئ القانون العامة 0000 الخ ،اما المقوم الثاني لليقين القانوني فهي "الجودة التشريعية" التي تفيد بتمكين المخاطبين من العلم بمضمون القاعدة القانونية وهذا يعكس العنصر الخارجي لليقين القانوني ، كما يقتضي ضرورة توافر متطلب الوضوح والتحديد الذي يكرس العنصر الداخلي لليقين القانوني [2] 0

المبحث الثاني

الخلفية التاريخية لفارس الموازنة

للقانون الموازنيّ [3] تاريخ كبير في مختلف الانظمة الدستورية فهو مثّلَ ومازال صِراع ارادات ومصالح ،وصلاحيات ؛فالتاريخ الدستوري لكل البلدان الديمقراطية و"المتمدنة" يروي لنا احداثاً مشوّقة عن ميلاد القانون الموازني بصورتهِ التقليدية وصولاً لهيئتهِ الحديثة كما يروي لنا ذات التاريخ ، اثر الرأي العام والمطالب الشعبية في رجحان حق التشريع وانتزاعهُ من "قبضة" الملوك والأُمراء الى حوزة من يمثلون الشعب ، وكان من اثر هذا التحول المُلفت للنظر في قنوات انتاج التشريع ان تشهد اختصاصات المشرعون الحقيقيون تمدداً وتوسعاً وربما "هيمنة" في بعض الاحيان وتجلى ذلك بصورة ساطعة في مشروعات القوانين المالية بشكل عام والموازنيّة بشكل خاص حتى ان المناقشات البرلمانية لمشروع قانون الموازنة امتاز بخصائص ومميزات جعلتهُ يتبوء مرتبة الصدارة من حيث المدة الزمنية في الانجاز والاعداد وعدم السماح بانفراط عقد الدورة التشريعية اذا عُرض فيها احد مشاريعها وابتكار اساليب متعددة للحد من التسويف في المناقشات والتمحيص المُفرط في مسوداتها،فهذا الوضع الجديد والمتفرد الذي نالتهُ فئة مشروعات القوانين الموازنية ان حاول ممثلوا الشعب ابتكار تكتيك جديد بغية تحقيق

---

[1] **وليد محمد الشناوي**، الامن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد،بحث منشور،مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،ع 56 كلية الحقوق ،جامعة المنصورة، 2014، 288-289

[2] **محمد محمد عبد اللطيف**، مبدأ الامن القانوني، بحث منشور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ع

[3] نعني بالقانون الموازني هو ذلك الفرع من فروع القانون المالي الذي يُعني بكل مايتصل بالموازنة العامة من اعداد وتنفيذ وتصديق ورقابة و تكميل وتصحيح ... الخ

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

غرضين-بادئ الامر- **الاول** الامعان في انتزاع ماتبقى من صلاحيات الملك الذي يُمثل السلطة التنفيذية والثاني زحزحة المجلس الشريك في التشريع والمصنف بكونه مناهض للاصلاح، لذا فلم تذُر في خلد هؤلاء المشرعون الاّ وسيلة وحيدة هي "تقنية" زج نصوص من تشريعات مثار جدل -والتي ربما لاتحظى بموافقة الاغلبية الشعب (البرلمان) وربما يعرقلها الملك بعدم المصادقة – ضمن طيات مسودة قانون الموازنة الذي يجب ان يُقرأ ويُعتمد على عُجالة ومن هذا التاريخ نشأ في مهد الديمقراطيات ذات الوسيلة ولكن بمسميات ومناسبات مختلفة تارة تسمى Les adjonctions budgétaires[1] وتارة اخرى tacks وتارة ثالثة Rider عليه وبعد هذا التقديم الوجيز نجد ان الخوض في محاور هذا المبحث لن تكون متكاملة الاّ بتوزيع الكلام فيه على ثلاثة مطالب ، نتناول في الاول منها خلفيات نشوء هذا التقليد البرلماني او الاجراء التشريعي و ثم ننتقل في المطلب الذي يليه للحديث عن الصور التي ظهر بها مفهوم الملحق في الموازنة واخيراً سنختم الحديث في هذا المبحث بمطلبٍ ثالث نستكشف فيه الاسباب الكامنة وراء ابتكار هذا الاجراء التشريعي 0

المطلب الاول

نشوء التقليد البرلماني

تعود سلطة التصديق على الموازنة إلى السلطة التشريعية، وقد ترسخت هذه القاعدة نتيجة نضال مرير لهذه السلطة كما وجدنا سابقاً، فالسلطة التشريعية هي التي تتولى حصراً في اغلب دول العالم أمر القيام بعملية إقرار الموازنة العامة للدولة، وذلك لتدعيم حقوق ممثلي الشعب في توجيه إدارة شؤون البلاد، عليه سنستعرض في هذا المطلب ومن خلال تقسيمه على ثلاثة فروع كيف امتلك البرلمان (ممثلي الامة) زمام "قوننة الموازنة" في الديمقراطيات الكبرى فالى تلك الفروع نحيل القارئ :

الفرع الاول

سيادة البرلمان في التشريعات المالية

يعود حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة إلى تطور طويل بدأ منذ عام 1314، فبعد أن كان يسود سابقاً مبدأ الاختلاط بين شخصية الحاكم والشخصية الاعتبارية للدولة بدأ التمييز بين هاتين الشخصيتين، وبالتالي التمييز بين مالية الحاكم ومالية الدولة، هذا التمييز هو الذي دفع إلى ضرورة وجود موازنة للدولة وضرورة إقرارها من قبل السلطة التشريعية، فمنذ التاريخ السابق ذكره بدأت تعرف الدولة مبدأ ضرورة الإذن بالنفقات وتحصيل الضرائب، إلا أن هذا المبدأ لم يحترم في ذلك الوقت0 وقد بُدئ باحترامه منذ إعلان الملك الإنكليزي شارل الأول عام 1628 وثيقة إعلان الحقوق التي أكد فيها عدم شرعية أي ضريبة من دون موافقة السلطة التشريعية، ثم أتى الملك وليم الثالث وأكد هذا الحق الشعبي عندما أصدر في عام 1688 «دستور الحقوق»، الذي نفى الشرعية عن كل ضريبة لا تحدد السلطة التشريعية مسبقاً مقدارها وكيفية جبايتها وموعدها، فكان أعضاء السلطة التشريعية لا يوافقون على جباية الضريبة ولا يحددون كميتها قبل معرفة على ماذا سوف تنفقها المملكة وبالتالي أصبح البرلمان يسقط النفقات التي لا يقر الضرائب اللازمة لتمويلها0 دعمت السلطة التشريعية في بريطانيا بعد ذلك صلاحياتها هذه عندما جعلت مفعول قراراتها الخاصة بالإذن بالاتفاق مدة معينة، وأصبح الملك مضطراً إلى عرض النفقات كل سنة على البرلمان لتجديد موافقته عليها وإقراره لها، أما الموافقة على الإيرادات

[1] هُجِرَ هذا المصطلح ليأخذ محلهُ مصطلح Les cavaliers budgétaires

Al-Mostansiriyah journal for arab and international studies

فكان لها صفة شخصية متعلقة بشخص الملك، وهكذا نشأت فكرة الموازنة بوصفها إجازة دورية تمنحها السلطة التشريعية إلى الحكومة بالجباية والانفاق، وانتقلت منها إلى باقي دول العالم0[1]

الفرع الثاني / سيادة الامة في الشؤون المالية

في فرنسا فإن مصطلح الموازنة لم يكن فيها حتى قيام الثورة الفرنسية عام 1789، إذ صدر بعدها الإعلان الفرنسي للحقوق، وتضمن الدستور الفرنسي لعام 1791 أول مرة العناصر الخاصة بقانون الموازنة ومعناها الدقيق0 وبعد ذلك تأكد حق البرلمان في ضرورة إقرار الموازنة وارتفع إلى مستوى الحق الدستوري،[2]

المطلب الثاني

الصور التي ظهر فيها فارس الموازنة

طالما كانت دراستنا تتبع المنهج المقارن ، فان إفراد تبويب مستقل لكل صورة من صور الملحق الموازني التي ظهرت في مختلف النظم القانونية في دول العالم يعد امراً في محله ومايبرره ،خاصة واننا سنجد تبايناً في الممارسات البرلمانية بين النظم القانونية محل المقارنة ، ولاجل عدم الاطالة في هذا التمهيد نجد تقسيم الكلام حول تلك الصور في فروعاً ثلاثة وعلى ضوء مايأتي

الفرع الاول

المُلحق الموازنيّ TACKS[3]

عرفت المملكة المتحدة في تاريخها المالي تطبيقاً لملحقات الموازنة بشكلها الاولي وقد عرفت انذاك بمصطلح tacks وكان يعمد مجلس العموم اليها كوسيلة ضغط على غريمهِ مجلس اللوردات لكي يضطر الاخير الى الموافقة على المشروعات المالية المطروحة في جلسة البرلمان الانكليزي ، علماً بان مجلس العموم كان يعمد لتلك الوسيلة tacks في باب موزنة الايرادات فقط ولكن كما يبدو اسفرَ التطور القانوني في المملكة المتحدة على حظر إلحاق قوانين موضوعية بمشروع قانون الموازنة[4]

وقد استعان البرلمان البريطاني ، بأكثر من وسيلة اتاحها له العرُف المتنامي باضطراد لقطع الطريق امام الـ " TACKS" (المُلحق الموازنيّ) ،فمن خلال طريقة ضبط الجلسة المعروفة إنكليزياً "الگيلوتين" Guillotineومفادها تحديد اوقات معينة للاعضاء البرلمانيين للكلام والتحدث وتحديد عدد محدود من جلسات مجلس البرلمان للمداولة والنقاش حول موضوع مشروع قانون الموازنة العامة ومن ثم إقفال باب النِقاش، أُتيح للبرلمان والسلطة التنفيذية التخلص من المداولات المطوّلة لمشروع قانون الموازنة ومن اتاحة الفرصة لزج بعض النصوص "الاجنبية" عن طبيعة نصوص مشروع قانون الموازنة [5] 0

كما تم تحديد مغزى ونطاق مدلول القانون المالي بشكل دقيق استناداً للممارسة البرلمانية ؛ اذ ان هناك القوانين المالية البحتة (الخالصة) MONEY BILLS والتي تدور موضوعاتها حول الضرائب بكل

---

[1] **محمد خير العكام** ،إقرار الموازنة، بحث منشور، الموسوعة القانونية العربية على الموقع الاتي http://arab-ency.com/law/detail/164571

[2] **محمد خير العكام** ، مصدر سابق

[3] عُرِفَت ملحقات الموازنة بهذا الاسم قديماً في المملكة المتحدة ،اما الآن فقد اقلعت الدورات البرلمانية عن الالتجاء اليها

[4] **د.محمد عبد الله العربي**، ميزانية الدولة، ك 3،مكتبة النهضة المصرية،القاهرة،د.ت، ص 46

[5] **د.محمد عبد الله العربي**، مصدر سابق، ص 30 ، ص 183

مايتصل بها (فرضاً وتعديلاً وتنظيماً وإلغاءً) ، مشروعات الاعتمادات المالية (مشروعات فتحها ،و تعديلها، ونقلها،و حذفها) 0
مشروعات قانون الدين العام ، مشروعات قوانين القروض العامة، مشروعات قوانين اصدار العملة ، مشروعات قوانين التأمينات الاجتماعية، مشروعات قوانين المنح والهبات والتبرعات ، وكل مشروع قانون ذا غرض مالي محض، هذا عن القوانين المالية ، اما المشروعات الاخرى التي كانت سابقاً يُزج بها في خانة قوانين الموازنة والتي تمتلك طبيعة مختلطة وتصبح ملحقاً موازنياً فهي التشريعات التي لايهُيمن عليها الغرض المالي فحسب بل تجمع في خصائها وبين بنودها صفات التشريع العادي ايضاً ،وبموجب هذا التحديد يتم استبعاد ادخال نصوص من تلك الطبيعة "الهجينة" –ان صح التعبير – مع مشروعات القوانين المالية لكونها في الاغلب تُعبر عن ممارسة برلمانية تفتقد للكياسة وتلاقي الشجب من اكثر الفقه المالي الانكليزي [1] 0
كذلك واعتمد تقنية صوّغ مشروعات القوانين المالية بعناوين طويلة واضحة لايلفها غموض Long "Title" بمقتضى ذلك العنوان يتم وصف الغرض الكامل لمشروع القانون0 فيتم منع "تسلل" أي جزء من مشروع قانون مُغاير الى مشروع التشريع ذي العنوان الطويل 0 والاهمية التي تضفيها العناوين الطويلة للتشريعات البرلمانية في المملكة المتحدة ، ان العنوان الطويل لمشروع القانون ، بموجب إجراءات البرلمان ، لا يمكن تعديله ليخرج عن نطاق عنوانه الطويل0 ولهذا السبب ، تميل العناوين الطويلة الحديثة إلى أن تكون اكثر إحكاماً [2] 0

الفرع الثاني

راكب الموازنة RIDER

لم تجهل الولايات المتحدة الامريكية نظام ملحقات الموازنة وعرفتهُ تحت مسمى " RIDER" وهناك جدل كبير في تفكيك اصل تلك التسمية ؛ اذ ان كل مصطلح له تاريخ ورواية وجذور يستمد دلالاته من الفكر الامريكي المُعاصر اذ تشير بعض الدراسات الى انه يعطي دلالة "***وجبة المخلوط الشهي***"[3] اذ يشبهون صلاحية الرئيس الاميركي في استخدام حقه في نقض مشروع قانون الموازنة الحكومية كالفرد المُقبِل على اكل طبق من الطعام يتكون من خلطات غذائية مختلفة فلايستطيع ان ينزع احد تلك المركبات الغذائية لكي تناسب الوجبة مذاقهُ فان شاء اما ان يأكل طبق المخلوط بتركيبتهِ او ان يتخلى عنهُ ، هكذا كانت فكرة الممارسة البرلمانية الامريكية حيال استخدام الرئيس الامريكي لحقهِ في الطعن على مشروع قانون الموازنة الحكومة الاتحادية فلم تفلح المحاولات التي بُذلت سابقاً لكي يتمكن الرئيس الامريكي من

[1] المصدر السابق نفسه، ص 171–172
[2] **د.محمد محمد بدران**، القانون الانجليزي،دار النهضة العربية، القاهرة، 1989 ص 101-106،**محمود محمد صبره**، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين ، دار الكتب القانونية،القاهرة، 2010، ص 126
[3] **د.مروان محمد محروس المدرس**، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الاسلامي،دار الاعلام،عّمان، 2002ص 51

نقض بعض نصوص مشروع قانون معين امام الكونجرس[1] وانما انحصر حقه في مجال مشروع قانون الموازنة اما ان يقبل مشروع القانون باكمله او يستخدم حقه في الطعن بالمشروع باكملهِ [2] 0
وجدير بالذكر أن المحكمة العليا اعتبرت في حكمها المذكور أن القانون الذي خول بموجبه الكونكرس الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي' Line Item Veto Act 'هو قانون غير دستوري، لأنه يقلب ميزان القوى بين فروع الحكومة الثلاثة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه أيضاً يخالف الشرط الوارد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور(Art0 I)، § 7، (cl0 2 الذي ينص على أن كل مشروع قانون يوافق عليه مجلسا النواب والشيوخ، يجب، قبل أن يصبح قانوناً، أن يقدم إلى الرئيس للموافقة عليه أو رفضه؛ والدستور في الفقرة المذكورة صامت فيما إذا كان باستطاعة الرئيس أن يعدل أو يلغي بعض الفقرات أو النصوص التي ترد في مشروعات القوانين التي يقرها مجلسا الكونجرس0 وقد فسرت المحكمة العليا الصمت من جانب المشرع الدستوري في هذه القضية على أنه المكافئ للمنع الصريح؛ وعللت ذلك بقولها: ﴿ إن هذا النوع من الاعتراض يعادل وظيفياً الإبطال الجزئي لتشريعات الكونجرس، وليس هناك نص في الدستور يخول الرئيس أن يُشرّع، أو يُعدل، أو يلْغي التشريعات القائمة، كما أن إعطاء الرئيس مثل هذه الصلاحية يتطلب تعديل الدستور ﴾[3] 0

اما التفسير الآخر لمفهوم "Rider" فهي مستقاة من فكرة التمرير لذلك ترجموا هذا المصطلح الاجرائي "***بالتمريرة***" وهي مقتبسة كما يبدو من فكرة لُعبة كُرة القدم اذ عندما يَهمُ احد المهاجمين بالتوجه بالكرة تجاه مرمى الخصم بقصد إحراز هدف فأنهُ غالباً يستعين بباقي أعضاء الفريق الذين يتسلمون منه الكرة عن طريق تمريرة خاطفة من بين مدافعي فريق الخصم لياخذها احدهم فيصوبها الشباك ، "فالرايدر " هو فقرة قانونية تُمرر خلسةً وسط نصوص قانون آخر لاتمت له بصلة مُحتّمة في مقابل سلطة تنفيذية تأبى هذا الإجراء [4] 0

اما التفسير الثالث لمفهوم "Rider" فهي مستقاة من **"فكرة الراكب المجاني او الحُر"** مفاد تلك التسمية هي عندما تتوزع الآثار السلبية لأحد الأفعال على نطاق واسع، بينما تؤول الآثار الإيجابية بشكل كبير إلى القائم بهذا الفعل فبالرغم من أن هذا المصطلح نشأ ضمن النظرية الاقتصادية الاّ ان مبادئ مشابهة قد جرى استخدامها في العلوم السياسية وعلم النفس الاجتماعي والقانون[5] ايضاً [1]،فالراكب المجاني هو

---

[1] لقد حكمت المحكمة الفدرالية العليا بعدم دستورية تشريع الكونكرس الذي صدر في سنة 1996 والذي اعطى حق النقض الجزئي لرئيس الولايات المتحدة في قضية كلينتون ضد مدينة نيويورك (1998) https://en.wikipedia.org/wiki/Clinton_v._City_of_New_York

[2] تم سن قانون منح رئيس الولايات المتحدة حق النقض الجزئي وتم استخدامه فعلاً ابان حكم الرئيس "كلينتون" ولكن مالبث ان لقي هذا القانون "حتفه" بالطعن امام المحكمة الفدرالية العليا عام 1998 وقضت بعدم دستوريتهِ، **اميل هوبنر**، النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية،ترجمة عدنان عباس علي،ط1، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، 2009،ص 149، 181

[3] **د.حسن مصطفى البحري**، سلطة الرئيس الامريكي في الاعتراض على القوانين،بحث منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مج 28 – ع 1، 2012 ،هامش ص 27

[4] **د.عبد الفتاح ياغي** ، اورد سيادتهُ هذا الرأي برسالة عبر البريد الالكتروني في 27-5-2018

[5] عَرفتَ الولايات المتحدة تطبيقات نظرية الراكب الحر في قوانين متعددة منها قانون منع الاحتكار antitrust law ، قانون حماية المريض والرعاية الصحية – 2010، قانون المصالحة الصحية والتعليم – 2010

بمثابة الفقرة القانونية الفائضة التي ركبت مشروع قانون الموازنة بلا "تذكرة" هذا الإجراء التشريعي" الراكبون المجانيون" عبارة عن حكم إضافي يضاف إلى مشروع قانون آخر اثناء تشريعه من الهيئة تشريعية ، ليس له صلة تُذكر بموضوع مسودة المشروع المقترح0 عادة ما يتم إنشاء "الراكب الحر" كتكتيك لاجتياز حكم مثير للجدل لا يمكن تمريره كوثيقة خاصة تتخذ مشروع قانون مستقل ، او يستعمل هذا الاجراء التشريعي لمحاربة المجلس التشريعي الاخر او لادارة الصراع مع السلطة التنفيذية التي يمثل رأسها رئيس الجمهورية [2]0

ومن جانبنا نؤيد تفسير التسمية الاخيرة لكونها اقرب لواقع الحضارة الامريكية ولكونها تستمد جذورها من الفكر الاقتصادي الليبرالي الذي يحظى بحضور كبير لدى الامريكيين كما ان بعض القواميس المصطلحية عززت هذ الترجيح [3] 0
الخلاصة لما تقدم يمكن اعطاء دلالة لمصطلح الراكب المجاني "Rider" بأنهُ فقرات إضافية تلحق بمشروع قانون ما على الرغم من أنها منبتة الصلة بهِ 0

الفرع الثالث

فارس الموازنة les cavaliers budgétaires

إن الاحاطة بمصطلح "فارس الموازنة " في فرنسا يستوجب في بادئ الأمر تعريفه و تحديد أوجهه إختلافه مع بقية صور الاحكام التي تأخذ صفة الفارس في المجال التشريعي التي سنمر عليها اثناء محاولة ضبط دلالات هذا المصطلح يذهب بعض الفقه الى القول بان مصطلح الـ les cavaliers budgétaires هو "خيال الموازنة" [4]اذ ان (قليل من الموازنات اليوم لا تسقط تحت الغربال لأن الخيالة فيها لا تُعد ولا تحصى)
وربما يقصد هذا الفقه بالخيال ،هو بقاء الحياة القانونية لبعض نصوص قانون الموازنة العامة رغم انقضاء العمل بقانون الموازنة ذاتها ، لانعتقد ان الترجمة الحرفية او المصطلحية تلتقي مع مصطلح les cavaliers لنخرج بمعنى الخيال او الظل [5] 0
بينما يذهب اتجاه فقهي آخر الى تفسير تلك الاحكام الدخيلة على قانون الموازنة بكونها "فارس الموازنة" فيصوّر مشروع قانون الموازنة بكونه الجواد ، بينما الفارس فهو القدرة على تمرير تلك الاحكام وزجها ضمن مشروع قانون الموازن العامة ،وبعد نجاح عملية دمج تلك الاحكام الغريبة ضمن مشروع قانون الموازنة يكون الفارس قد انجز عمله [6] 0

---

[1] **دلال العكيلي**، الركوب المجاني: صراع بين الأسواق الحرة واقتصاد الدولة ، مقال مُتاح على الشبكة العنكبوتية، شبكة النبأ للمعلوماتية https://annabaa.org/arabic/economicreports/9563

[2] **د.محمد عبد الله العربي**، مصدر سابق، ص 46

[3] See definition that term " rider - Informal term for a nongermane amendment to a bill or an amendment to an appropriation bill that changes the permanent law governing a program funded by the bill. See https://www.senate.gov/reference/glossary_term/rider.htm

[4] **عدنان محسن ضاهر**،الموازنات العامة في الدول العربية،منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي،بيروت،د.ت، ص 46

[5] يُترجم الخيال بالفرنسية بكلمة L' imagination بينما تُترجم كلمة الظل le shadow ou l'ombre

[6] **د.محمد محمد عبد اللطيف**، الاسس الدُستورية لقوانين الميزانية،ط1، لجنة التأليف والتعريب والنشر ،مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت،الكويت، 2007، ص 213

كما يفسر بعض الفقه اصطلاح الـ Les cavaliers بانها (نصوص تمتطي صهوة الموازنة وتوجهها وجهة غير التي نيطت بها)[1] فالفقيه يُقرّب بين النص والفارس وبين الجَوّاد ومشروع قانون الموازنة العامة 0

ونؤيد الرأي الاخير ونضيف ان الكلمة الإنكليزيّة cavalcade بمعنى موكِب خاصّ بالفوارس، هي مستعارة من الفرنسيّة، وأصلها مُشتقّ من الإيطاليّة، وهذا الأصل الفرنسيّ عبارة عن فعل cavalc بمعنى رَكِبَ + الزائدة اللاحقة ade علماً أنّ caval هي(فرَس)و cade هي(موكِب)،فأصبحت الكلمة - caval cadeبدلاً من cavalc-ade ، بل وصيغت أيضًا كلمات أخرى ضمن الاشتقاق الشعبيّ، مثل [2]: motor-cadeبمعنى موكِب سيّارات0

ولابد من الاشارة الى ان الاحكام التشريعية الغريبة التي تُزج في مسودة مشروع القانون الموازني هي ليست الصورة الوحيدة في فرنسا لما يسمى "فارس" اذ الفَ النظام القانوني الفرنسي والدول التي قلدتهُ تلك الفرسان ليشمل هذا المصطلح كل الأحكام التي تدرج ضمن مشروع أو إقتراح قانون و التي ليس لها أي مكان في هذا القانون الذي يريد المشرّع إدراجها فيه،اذن اصبح لدينا مفهوم عام لتلك النصوص "الاجنبية" عن مشروع اي قانون يراد سنهُ ويعرف التطبيق العملي الفرنسي ثلاثة صور من الأحكام الفرسانية « Dispositions cavaliers » تتمثل في : الفارس التشريعي " Cavalier législatif " ، الفارس الإجتماعي " Cavalier social " و فارس الموازنة " Cavalier budgétaire

فيما يخص الفارس الإجتماعي " Cavalier social " فهو مصطلح تعرفهُ حصراً البلدان، على غرار فرنسا، التي يصدر فيها قانون خاص بالضمان الإجتماعي يسمى "قانون تمويل الضمان الإجتماعي" " Loi de Financement de la Sécurité Sociale "0 يعتبر فارساً إجتماعياً كل حُكم يُدرج ضمن قانون تمويل الضمان الإجتماعي على خلاف ما تنص عليه الأحكام الدستورية أو القوانين الاساسية المتعلقة بقوانين تمويل الضمان الإجتماعي0

أما الفارس التشريعي " Cavalier législatif " فهو الحكم الذي يدرج ضمن صنف من القوانين العادية لتعديله بأحكام لا تمت بأي صلة لمشروع القانون الذي تم عرضه على مكتب السلطة التشريعية[3] 0

اما فارس الموازنة " Cavalier budgétaire فهي أحكام تشريعية غريبة بطبيعتها عن مجال قوانين المالية، يتم زجها في هذه القوانين بطريقة غير شرعية لأسباب انتهازية ، مما يجعلها عُرضة للحكم بعدم دستوريتها من القضاء الدستوري في حالة الطعن بها امامه[4] 0

وهذا يعني ان جميع تلك الانواع تصبّ كلها في نفس المعنى الذي يجعل من فارس الموازنة بأنه: "حكم تشريعي غريب بطبيعته عن مجال قوانين المالية، يتم زجهُ في هذهِ القوانين بطريقة غير شرعية ولاسباب انتهازية0

---

[1] **هشام محمد البدري** ، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 1997، ص 237

[2] **مراد موسى**،إشتقاق كلمة من كلمة: اشتقاق لغويّ للأفعال عند اللغويّين والنحْويّين العرب في القرون الوسطى بالمقارنة الممكنة مع عِلم اللغة المعاصر ،بحث منشور،مجلة الحصاد- العدد 3،المعهد الأكاديمي العربي للتربية ،فلسطين ،2013، ص 121

[3] **د. عبدالرزاق سعيد بلعباس**، إشكالية إدراج التمويل الإسلامي في القانون الفرنسي،بحث منشور،حوار الاربعاء،منشورات، مجلس النشر العلمي ، جامعة الملك عبد العزيز، 2009-2010 ، ع ص 6

[4] **سالم أيت يوسف** ،فُرسان الميزانية (Les Cavaliers Budgétaires) كمصدر لقانون الأعمال في الجزائر، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2015،ص8-9

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

المطلب الثالث

دواعي اللجوء الى فرسان الموازنة

ظلت الكتابات التقليدية في علم المالية العامة والقانون المالي تُردد سببين رئيسيين لاثالث لهما في نشوء "أزمة" الملحقات العامة الموازنيّة التي تطرأ على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة ، الاول هو تحميل مغبة هذه الفوضى التشريعية للسلطة التشريعية ، والثاني هو الصراع السياسي بين السلطات العامة في الدولة ونعني بها السلطتان التنفيذية والتشريعية رغبة منهما في الهيمنة واحتلال منزلة الصدارة ويتعقد هذا الصراع والتنافس كلما زاد عدد اعضاء السلطة التشريعية وتكونت من مجلسين وحاز كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية ادوات دستورية فاعلة في مواجهة السلطة الاخرى ،وعوداً على بدء ؛ تم تجاهل مسألتان رئيسيتان وهما إنعدام اللجان النيابية المُتخصصة وضعف الخلفية العلمية لبعض أعضاء السلطة التشريعية ،ناهيك عن الاضطراب الذي يكتنف اداء بعض اعضاء السلطة التشريعية لجهة عدم التزامهم بالنظام الداخلي المؤطِّر لحضورهم وغيابهم جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة او عدم انصاتهم بمقدار من الوعي الحاذق لما يُطرح اثناء المناقشة او التصويت على هذه المشاريع0 هذه وتلك كلها تؤدي باعتقادنا الى تلك النتائج المتحدرة في قياس جودة ورصانة قوانين الموازنة العامة 0

وما يلاحظ في العراق فأن فكرة الامن القانوني في تشريعات الدولة المالية لا زالت غائبة عن انظار المشرع العراقي سيما وقد صدرت العديد من التشريعات أثرت في المراكز القانونية للمخاطبين بها وأثرت على حقوقهم المالية المكتسبة دون ان يسبق ذلك فترات انتقالية لتكييف الاوضاع القانونية وفق التشريعات الجديدة بل جاءت مُباغتة ومفاجِئة من ذلك ما نصت عليه المادة 33 الفقرة أولاً من قانون الموازنة العامة الاتحادية بجمهورية العراق للسنة المالية 2017 من استقطاع نسبة 3.8 % من مجموع الرواتب والمخصصات لجميع موظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة لسد احتياجات الدولة[1] 0

الخاتمة :

بعد ان فرغنا من القاء نظرة متواضعة على الامن القانون ومعوقات تحققه في ميدان تشريعات الموازنة العامة للدولة وذلك على النحو الاتي :

أولاً/الاستنتاجات :

1- النصوص الغريبة عن الموازنة العامة هي بنود او احكام قانونية موضوعية تُزج في مشروع قانون الموازنة العامة دون ان تكون منسجمة موضوعياً مع فكرة وغاية مشروع القانون الموازني 0

2- اتخذت تلك النصوص تسميات متعددة منها "فارس الموازنة" و"الراكب المجاني" "وملحقات الموازنة" في القانون المقارن لاسيما القانون الفرنسي ،مع غياب نظرية واضحة او تطبيق لها في القانون العراقي 0

3- جرت التقاليد البرلمانية على ان من يُقحم بنود منبتة الصلة بمشروع قانون الموازنة هي السلطة التنفيذية ، بيد ان الواقع اظهر اشتراك كلا السلطتين في تلك الممارسات التشريعية لاسيما في الأنظمة البرلمانية حيث تتكافأ كفتي كلا السلطتين في مجال التقدم بمشروعات القوانين 0

4- يستند تعبير "فرسان الموازنة" التصويري إلى فكرة أن قانون الموازنة يمكن مقارنته بحصان يتحرك بسرعة كبيرة لكون الدستور يوجب الاستعجال وعدم حل المجلس التشريعي اثناء نظر قانون الموازنة العامة السنوي وبالتالي فإن الأحكام المرفقة به ستفلت من بطء الإجراءات التشريعية العادية 0

[1] المادة(33 ف/ أولاً)من قانون الموازنة العامة الاتحادية بجمهورية العراق للسنة المالية 2017 ،الوقائع العراقية العدد 4430

Al-Mostansiriyah journal for arab and international studies

5- دأبت الدول المقارنة على عد وجود "فرسان الموازنة " ضمن نصوص قوانينها المالية عيباً دستورياً يستوجب الحكم بعدم دستوريتها0

6- ان العلاقة بين الامن القانوني وبين ملحقات الموازنة العامة او مايسمى بالنصوص الأجنبية عن تشريع الموازنة العامة هي علاقة وثيقة من خلال ان تحقيق الامن القانوني سبيل لتفادي اضرار ملحقات الموازنة 0

ثانياً // التوصيات

1- نوصي المشرع بضرورة الاطلاع على التجارب المقارنة للبرلمانات العالمية لاسيما التي تحتل مكانة مهمة في ادارتها المالية العامة ومنزلة ملحوظة في جودة تشريعاتها 0

2- نوصي السلطة المالية في العراق على أهمية تأسيس مركز استشاري متخصص بالتشريعات المالية يجمع بين تخصصات عدة مهمته تنقية التشريع المالية من النصوص الأجنبية عنه وتجنيبه الممحاكات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية 0

3- ندعو القضاء الدستوري وبشدة الى ضرورة التأسيس لنظرية الوحدة الموضوعية للتشريعات المالية وعدّ مخالفتها مبرراً موجباً للحكم بعدم دستورية تلك التشريعات 0

قائمة المصادر

أولاً / الكتب

اميل هوبنر، النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية،ترجمة عدنان عباس علي،ط1، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، 2009

محمود علي أحمد مدني، دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة،2016

د.محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، ك 3،مكتبة النهضة المصرية،القاهرة،د.ت

د.محمد محمد بدران، القانون الانجليزي،دار النهضة العربية، القاهرة، 1989

محمود محمد صبره، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين ، دار الكتب القانونية،القاهرة، 2010

د.مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الاسلامي،دار الاعلام،عّمان، 2002

عدنان محسن ضاهر،الموازنات العامة في الدول العربية،منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي،بيروت،د.ت

د.محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدُستورية لقوانين الميزانية،ط1، لجنة التأليف والتعريب والنشر ،مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت،الكويت، 2007

محمد محمد عبد اللطيف ، القانون العام الاقتصادي، ط1، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مطبوعات جامعة الكويت، 2012

ثانيا / الرسائل والاطروحات الجامعية

سالم أيت يوسف ،فُرسان الميزانية (Les Cavaliers Budgétaires)كمصدر لقانون الأعمال في الجزائر،رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر ،2015

هشام محمد البدري ، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 1997

AL-Mostansiriyah journal for arab and international studies

ثالثاً / الأبحاث والمجلات

أحمد عبد الظاهر ،مبدأ الأمن القانوني كقيمة دستورية ، مقال متاح على الرابط الاتي
http://kenanaonline.com/users/law/posts/103659
جان بيار كامبي، السلامة القانونية: مقتضى قضائي ، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد 5،ترجمة محمد عرب صاصيلا مراجعة وسيم منصوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2006
د.حسن مصطفى البحري، سلطة الرئيس الامريكي في الاعتراض على القوانين،بحث منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مج 28 - ع 1، 2012
دلال العكيلي، الركوب المجاني: صراع بين الأسواق الحرة واقتصاد الدولة ، مقال مُتاح على الشبكة العنكبوتية، شبكة النبأ للمعلوماتية
https://annabaa.org/arabic/economicreports/9563
عبد الحق لخذاري، مبدأ الأمن القانوني ودوره في حماية حقوق الإنسان ،بحث منشور، مجلة الحقيقة، العدد 37 ، جامعة احمد دراية ادرار الجزائر،،2016
د. عبدالرزاق سعيد بلعباس، إشكالية إدراج التمويل الإسلامي في القانون الفرنسي،بحث منشور،حوار الاربعاء،منشورات، مجلس النشر العلمي ، جامعة الملك عبد العزيز،الكتاب الخامس ، 2009-2010
محمد بن أعراب ،مفيدة جعفري، خرق معايير الأمن القانوني في المنازعات الجبائية، بحث منشور،اعمال ملتقى الامن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012
محمد منير حساني، إحترام الثقة المشروعة كمبدأ عام للقانون، بحث منشور، أعمال ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012
محمد بن عمارة ، إزالة معوقات الأمن القانوني كآلية لاحترام التّوقّعات، بحث منشور، أعمال ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسة،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2012
محمد محمد عبد اللطيف، مبدأ الامن القانوني، بحث منشور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ع 36،كلية الحقوق، جامعة المنصورة،، 2004
محمد خير العكام ،إقرار الموازنة، بحث منشور، الموسوعة القانونية العربية على الموقع الاتي
http://arab-ency.com/law/detail/164571
مراد موسى،إشتقاق كلمة من كلمة: اشتقاق لغويّ للأفعال عند اللغويّين والنحْويّين العرب في القرون الوسطى بالمقارنة الممكنة مع عِلم اللغة المعاصر ،بحث منشور،مجلة الحصاد- العدد 3،المعهد الأكاديمي العربي للتربية ،فلسطين ،2013 .
وليد محمد الشناوي، الامن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد،بحث منشور،مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،ع 56 كلية الحقوق ،جامعة المنصورة، 2014
يسري محمد العصّار، الحماية الدستورية للأمن القانونى فى قضاء المحكمة الدستورية ، بحث منشور، مجلة الدستورية، العدد 3، س 1، المحكمة الدستورية العليا،مصر،يوليو 2003