جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي

"دراسة مقارنة
فى"
النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمه من الباحث
حامد حمود الخالدي

لجنة المناقشة والحكم:

الأستاذ الدكتور/ يسري محمد العصار رئيســـاً

أستاذ القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ جابر جـــــاد نصار مشرفاً وعضواً

أستاذ القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ احمد حمد الفارسـي عضـــواً

رئيس قسم القانون العام كلية الحقوق جامعة الكويت

٢٠٠٩

إهـــــداء

إلى والدي ووالدتي أطال الله عمرهما – الذين لولا الله ثم هم لم أصل إلى هذا المستوى العلمي فلهما من الله الأجر ومني الشكر .

وإلى زوجتي التي تحملت الكثير والكثير خلال فترة سفري ودراستي .

إلى أبنائي وبناتي نوره ودانه وخالد وحمود وعبد العزيز وعبد الرحمن لتحملهم فتره غيابي عنهم .

وإلى زملائي في العمل الذين قاموا بمساعدتي خلال فترة دراستي .

قال الله تعالى

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ

وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

صدق الله العظيم

من آية (١٠٥) سورة التوبه

شكر وتقدير

بعد الحمد لله خالق السماوات والأرض ، فما ما نعمة إلا منه سبحانه وتعالى ، فما كان لهذا العمل أن يرى النور لولا فضل الله وتيسيره لي ، وبعد الحمد لله على نعمه ، وصلي وسلم على سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة والتسليم .

أتقدم بخالص شكري وتقديري لأستاذنا الدكتور / **جابر جاد نصار** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة – على ما تحمله من جهد ومشقه في سبيل إعداد هذا البحث بداية من خطة البحث وقبول سيادته الإشراف على الرسالة، وطوال تلك الفترة لم يبخل علي بوقته أو علمه وكان كثيرا ما يشجعني ويحفزني على إنجاز هذا العمل واسأل الله العلي القدير أن يحفظه ويرعاه ويجزيه عنا خير الثواب.

ثم أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير لسعادة الأستاذ الدكتور / **يسري محمد العصار** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة – لقبوله رئاسة لجنه المناقشة والحكم وما تحمله في سبيل ذلك من عبئ قراءة ومراجعة هذا البحث ليزدان بملاحظاته فاسأل المولى عز وجل أن يمن عليه بالصحه وخير الثواب.

كما أتوجه بخالص شكري وتقديري للأستاذ الدكتور / **أحمد حمد الفارسي** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة الكويت على تفضله بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها بما يترتب على ذلك من تحمل سيادته عناء قراءتها ودراستها وتقييمها فجزاه الله عنا خير الجزاء وعظيم الثواب.

وأخيرا اتقدم بكل آيات الشكر والتقدير والامتنان لكل من قدم لي الرأي والنصيحة أو المعلومة في سبيل إخراج هذا العمل بتلك الصورة سائلا المولى عز وجل أن يشملهم برحمته وينعم عليهم بوافر الصحه وتمام العافية إنه على كل شيء قدير.

"الباحث"

الفهرس

الموضوع	ص
المقدمة	١
باب تمهيدي **تطور الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي بين**	٦
الفصل الأول:تطور تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في انجلترا	١٣
المبحث الأول: البرلمان بين الملكية المطلقة والملكية المقيدة	١٥
المطلب الأول:المجالس الاستشارية في ظل الملكية المطلقة	١٦
المطلب الثاني:نشأة مجلسي البرلمان في ظل الملكية المقيدة	٢٠
المبحث الثاني:الدستور الانجليزي و فكرة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي	٢٤
الفصل الثاني: تطور تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في مصر والكويت	٣٣
المبحث الأول:تطور تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في مصر	٣٥
المطلب الاول:النشأة التاريخية للبرلمان المصري	٣٦
المطلب الثاني:تبني الدساتير المصرية لفكرة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي	٤٧
المبحث الثاني: تطور تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في الكويت	٥٣
المطلب الأول:نشأة البرلمان الكويتي قبل الدستور ١٩٦٢	٥٥
المطلب الثاني:تبني الدستور الكويتي لفكرة الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة في المجال المالي	٦٠

القسم الأول **حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة للدولة و التصرفات المالية للحكومة**	٦٩
الباب الأول:حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة للدولة	٧٥
الفصل الأول:حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة في انجلترا	٧٨
المبحث الأول: الأسئلة والمناقشات العامة في مجلس العموم	٨٠
المطلب الأول:السؤال البرلماني	٨١
المطلب الثاني:المناقشات العامة	٨٦
المبحث الثاني: دور البرلمان الانجليزي في الرقابة على الميزانية	٩١
المطلب الأول: دور البرلمان في الرقابة على الإيرادات	٩١
المطلب الثاني: حدود اللجان البرلمانية في الرقابة على الموازنة العامة	٩٥
الفصل الثاني: حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة في مصر والكويت	١٠٧
المبحث الأول :حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة في مصر	١١١
المطلب الأول:حدود دور مجلس الشعب في الرقابة على الإيرادات	١١٣
الفرع الأول: اثر الحروب على حجم الإيرادات العامة في مصر	١١٨
الفرع الثاني:تبويب الإيرادات العامة والرقابة عليها	١٢١
المطلب الثاني: الحدود الدستورية لرقابة مجلس الشعب ولجانه المالية على الايرادات	١٢٦
الفرع الأول: التوسع في الصلاحيات الرقابية في المجال المالي	١٢٦
الفرع الثاني:تقديرنا لموقف المشرع الدستوري المصري من تعديل المادة ١١٥	١٣١
المطلب الثالث: الحدود الدستورية لرقابة مجلس الشعب ولجانه المالية على النفقات	١٣٦
الفرع الاول: مفهوم النفقة العامة	١٣٦

الفرع الثاني: تقسيمات النفقات العامة	١٤١
الفرع الثالث: حدود اللجان البرلمانية المالية	١٤٦
المبحث الثاني: حدود دور مجلس الأمة في الرقابة على الموازنة العامة في الكويت	١٥٠
المطلب الأول:خصوصية الإيرادات في الميزانية الكويتية	١٥٢
المطلب الثاني:رقابة مجلس الأمة على الإيرادات	١٦٣
المطلب الثالث :حدود دور اللجان البرلمانية في مجلس الامة الكويتي	١٦٩
المطلب الرابع: حدود استخدام أعضاء مجلس الأمة للصلاحيات الدستورية في المجال المالي	١٨٣
الباب الثاني: حدود دور البرلمان في الرقابة على التصرفات المالية للحكومة	١٩٣
الفصل الأول:حدود دور البرلمان في مجال التصرف في عقد القرض والضرائب	١٩٥
المبحث الأول:حدود دور البرلمان في مجال عقد القرض	١٩٦
المبحث الثاني:حدود دور البرلمان في مجال الضرائب	٢٠٢
المطلب الأول:عناصر الضريبة	٢٠٣
المطلب الثاني:دور البرلمان في الرقابة على تصرفات الحكومة في مجال الضرائب	٢٠٧
الفصل الثاني:حدود دور البرلمان في مجال التصرف في أموال الدولة وثرواتها الطبيعية	٢١١
المبحث الأول: حدود دور البرلمان في مجال التصرف في أموال الدولة	٢١٤
المطلب الأول: الأموال العامة في مصر والكويت	٢١٩
الفرع الأول:الأموال العامة في التشريعات المصرية	٢٢٠
الفرع الثاني: تعريف الأموال العامة في التشريعات الكويتية	٢٢٤
المطلب الثاني: رقابة البرلمان على المال العام	٢٢٧
المبحث الثاني: حدود دور البرلمان في مجال التصرف في الثروات الطبيعية	٢٣١

المطلب الأول:التفرقة بين الموارد والثروات الطبيعية	٢٣٢
المطلب الثاني:تقييد دور السلطة التنفيذية في منح الالتزام باستثمار الثروات الطبيعية	٢٣٤
القسم الثاني **دراسة تطبيقية لوسائل البرلمان في تحقيق الرقابة المالية**	٢٤٠
الباب الأول:الأجهزة المساعدة للبرلمان في تحقيق الرقابة المالية	٢٤٦
الفصل الأول:الجهاز المركزي للمحاسبات	٢٥٠
المبحث الاول: نطاق رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات	٢٥١
المطلب الأول:الرقابة القانونية للجهاز على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية	٢٥٣
المطلب الثاني:أوجه الرقابة المالية الأخرى للجهاز	٢٥٧
المبحث الثاني:دور الجهاز المركزي للمحاسبات في معاونة مجلس الشعب	٢٦١
الفصل الثاني:ديوان المحاسبة	٢٦٨
المبحث الاول: تبعية الديوان ونطاق رقابته المالية	٢٧٠
المطلب الاول: تبعية الديوان وتشكيله	٢٧٢
المطلب الثاني: نطاق الرقابة المالية لديوان المحاسبة	٢٨٠
المبحث الثاني:دور الديوان في معاونة مجلس الامة	٢٤٨
الباب الثاني:الوسائل الرقابية البرلمانية	٢٩٤
الفصل الأول:ماهية الوسائل الرقابية البرلمانية	٢٩٥
المبحث الأول:الأسئلة والاستجوابات البرلمانية	٢٩٧
المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية في المجال المالي	٢٩٩

المطلب الثاني:الاستجوابات البرلمانية	٣٢١
المبحث الثاني:أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى	٣٥٠
المطلب الأول: طلبات الإحاطة وإبداء الرغبات	٣٥١
المطلب الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة	٣٥٥
المطلب الثالث: لجان التحقيق	٣٥٧
الفصل الثاني:الاستجواب البرلمانية في المجال المالي ودور الحكومة والأحزاب السياسية	٣٦٧
المبحث الأول: الاستجوابات البرلمانية في المجال المالي في مصر والكويت	٣٧٠
المطلب الأول: الاستجوابات البرلمانية في المجال المالي بمجلس الشعب	٣٧١
المطلب الثاني: الاستجوابات البرلمانية في المجال المالي بمجلس الامة	٣٨١
المبحث الثاني:هيمنة السلطة التنفيذية في الحد من آثار الاستجوابات	٣٨٧
المطلب الأول:تحجيم الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي	٣٨٩
المطلب الثاني:التلويح بحل البرلمان	٣٩٧
المبحث الثالث: الأحزاب السياسية والاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي	٤٠٢
المطلب الأول: دور الأحزاب السياسية في الاختصاص الرقابي لمجلس العموم في المجال المالي	٤٠٥
المطلب الثاني: دور الأحزاب السياسية في الاختصاص الرقابي لمجلس الشعب في المجال المالي	٤٠٨
المطلب الثاني: دور التكتلات السياسية في الاختصاص الرقابي لمجلس الامة في المجال المالي	٤١٣
الخاتمة	٤١٦
المراجع	٤٢١
الفهرس	٤٤٦

المقدمة

نبذة عن موضوع الدراسة

تتجسد ممارسة السيادة في الدولة الحديثة في ثلاثة مظاهر متميزة: يتمثل الأول في: إصدار قواعد عامة مُلْزِمَة للجماعة، مما يطلق عليه التشريع، وتلك مهمة السلطة التشريعية.أما المظهر الثاني فيتمثل في: المحافظة على النظام العام في الدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد العامة، وهذه مهمة السلطة التنفيذية.والمظهر الأخير: هو حل المنازعات سلمياً بين المواطنين عن طريق قضاء مستقل، وهذه مهمة السلطة القضائية.

وسيراً في هذا الطريقُ تصنف وظائف الدولة في ثلاث فئات هي: التشريع والتنفيذ والقضاء، مما ينجم عن ذلك التصنيف وجود ثلاث سلطات لممارسة هذه الوظائف، هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

ولقد عمد المشرع الدستوري الكويتي إلى فصل السلطات العامة في الدولة بحسب وظائفها، وافرد لكل منها أحكاما خاصة بها في صلب الدستور، إلا انه لم يقصد بذلك فصلا تاما بين السلطات، بل أراد للسلطات العامة في الدولة الفصل المرن الذي يسمح بالتعاون والتوازن فيما بينها، ذلك أن النظام(شبه) البرلماني الذي انتهجه المشرع الدستوري الكويتي أخذ بنموذج الفصل المرن بين السلطات الثلاث:التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مع تحديد اختصاص كل سلطة لتقوم بعملها ضمن مجال اختصاصها حسب القوانين والأنظمة المعمول بها بقصد خلق حالة توازن بين السلطات فتستطيع كل سلطة التأثير في السلطة الأخرى ضمن مجال اختصاصها.

ويتوزع نشاط السلطة التشريعية على ثلاثة محاور رئيسية:فهناك بداية المهام التشريعية، ثم الأعمال الرقابية، وأخيرا الوظائف المالية، ومع الاتفاق على أهمية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا انه لا يمكن بحال من الأحوال أن نسقط من حساباتنا الطريق الذي رسمه المشرع الدستوري لتلك العلاقة، وليس الأمر مجرد تصور نظري لهذا الطريق، فالوزارة بالفعل مسئولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها، بحيث يملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة بشأن سياساتها، إلى جانب عدد من الأدوات الرقابية الأخرى كتقصي الحقائق، وإبداء الرغبات، والمناقشات العامة، وطلبات الإحاطة، وللبرلمان أيضا الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها. وفي مقابل هذه المسؤولية السياسية تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دوراته .

ولما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص في التشريع، كما هو الحال في مصر والكويت، فإن الدستور يعهد إليه صراحة بالتشريع في المجال المالي فتمتد مهمته في هذا المجال إلى وضع القواعد الأساسية، كاختصاصه في المجال الضريبي، وبوضع القواعد الخاصة بمنح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت، وبوضع القواعد الخاصة بالعملة،وبتنظيم المرافق العامة وتحول المشروعات، وبتحديد القواعد الخاصة بجباية الأموال وأحوال التصرف في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة، والى غير ذلك مما يدخل في اختصاص البرلمان بوضع القواعد الأساسية في المجال المالي.

ويضاف إلى ما سبق ممارسة البرلمان لاختصاصه في الإقرار او التصريح للسلطة التنفيذية بعقد القروض، وموافقته على المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير

واردة في الميزانية، وعلى التزامات المرافق العامة والثروات الطبيعية والاحتكارات، وعلى خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

الهدف من الدراسة

يلعب المجال المالي دوراً بالغ الأهمية في حياة الأمم والشعوب، فلا مراء في أن يكون جديراً بحمايته وصيانته، وذلك بكافة الطرق والوسائل التي تجعله بمنأى عن كافة صور العدوان أو الغصب أو التعدي التي قد تلحق به، ومن هنا جاءت فكرة هذه الدراسة، لعلها تسهم في إبراز الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي، فعلاوة على التشريع، يراقب البرلمان الحكومة، وهو ما تتضح ملامحه من خلال الدور الذي يقوم به عضو البرلمان من بسط رقابته على كل ما يتعلق بالمجال المالي في الدولة، من خلال استخدام الأدوات الرقابية التي قررتها الدساتير بنصوص صريحة، أو تلك التي نظمتها اللوائح والنظم الداخلية للبرلمانات.

والمتصور أن يستعين عضو البرلمان بأجهزة الرقابة المالية المستقلة في الدولة، فهو لا يستطيع بمفرده دراسة الأرقام والمعلومات والبيانات المالية وتحليلها للوقوف على كافة أوجه النشاط المالي في الوحدات الحكومية، فكان من الأهمية بمكان أن يستعين عضو البرلمان بتقارير أجهزة الرقابة المالية المستقلة، حتى يتسنى له الوقوف على المخالفات المالية في الوحدات الحكومية.

أهمية الموضوع

يعد موضوع الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي من الموضوعات ذات الأهمية في مجال القانون الدستوري بصفة عامة، وفي دراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بصفة خاصة، ومن ثم يستمد موضوع الدراسة أهميته من عدة محاور:

فمن ناحية تاريخية ترتد أصول هذا الاختصاص إلى مهد النظام البرلماني في انجلترا التي عاشت في فترات تاريخية سابقة في صراع دائم بين السلطة والشعب بسبب تعسف الملك في فرض الضرائب.

ومن ناحية قانونية تبنت الدساتير الحديثة الاختصاص الرقابي للبرلمانات على كافة النشاط الحكومي، فكفلت حق ممثلي الشعب في بسط رقابتهم إيرادات ونفقات الدولة، كما أوكلت المشرع العادي بتنظيم هذا الحق، فتعددت الوسائل الدستورية واللائحية للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

ومن ناحية ثالثة يلعب الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي دورا ملحوظا في الإشراف المتبادل و التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول ذات النظام البرلماني .

خطة الدراسة

نتناول دراسة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في الدول المقارنة محل البحث من خلال قسمين يسبقهما باب تمهيدي وفقا للخطة التالية:

باب تمهيدي:تطور الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي بين التنظيم والتقييد

الفصل الأول:تطور تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في انجلترا

الفصل الثاني: تنظيم الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في مصر والكويت

القسم الأول:حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة و التصرفات المالية للحكومة

الباب الأول:حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة للدولة

الفصل الأول:حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة في انجلترا

الفصل الثاني: حدود دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة في مصر والكويت

الباب الثاني: حدود دور البرلمان في الرقابة على التصرفات المالية للحكومة

الفصل الأول:حدود دور البرلمان في مجال التصرف في عقد القرض والضرائب

الفصل الثاني:حدود دور البرلمان في مجال التصرف في أموال الدولة وثرواتها الطبيعية

القسم الثاني:دراسة تطبيقية لوسائل البرلمان في تحقيق الرقابة المالية

الباب الأول:الأجهزة المساعدة للبرلمان في تحقيق الرقابة المالية

الفصل الأول:الجهاز المركزي للمحاسبات

الفصل الثاني:ديوان المحاسبة

الباب الثاني:الوسائل الرقابية البرلمانية

الفصل الأول:ماهية الوسائل الرقابية البرلمانية

الفصل الثاني:الاستجوابات البرلمانية في المجال المالي ودور الحكومة والأحزاب السياسية