كليـــة الحقـــــوق
قسم القانون العام

رَقَابَةُ السُّلْطَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ عَلَى الْأَمْوَالِ الْعَامَّةِ

(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمـــة من البـــاحث

يحيى محمد علي الطياري

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فودة — مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ طارق فتح الله خضر — عضواً
أستاذ ورئيس قسم القانون العام – أكاديمية الشرطة

الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي — عضواً
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبي بكلية الحقوق . جامعة القاهرة

القاهرة
١٤٣٩هـ - ٢٠١٨م

[وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّىٰ كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ]

صدق الله العظيم

سورة آل عمران (١٦١)

وقال رسول الله ﷺ: « من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً يأتي به يوم القيامة »

صحيح مسلم

إهـــداء

أهدى ثمرة جهدي التي طالما تمنيت إهداءها و تقديمها في أحلى طبق

إلى أعز ما يملك المرء في الحياة

إلى وطني الغالي .. اليمن الذي في خاطري وفي دمي ..اسأل الله العلي القدير أن يكشف الغمة ويزيل الفرقة ويكف عنه ويلات الحرب والدمار.

إلى الكوكبين اللذين أضاءا دربي، إلى من قال فيهما الرحمن "وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا" . إلى نهري العطاء والخير. والدي الحبيبين.

إلى من ترعرعت بينهم وتقاسمت معهم السراء والضراء، إلى إخوتي

إلى زوجتي الفاضلة، رفيق الحياة، ورمز العطاء، والصبر والإيثار..

إلى قرة عيني أولادي فلذات كبدي وشعاع الأمل في حياتي.

إلى أرواح شهدائنا وزملائي الجنود المجهولين الذين يبيتون يحرسون في سبيل الله

إلى كل من قدم لي المساعدة ووقف بجواري في هذا العمل.

عرفاناً بالجميل

أهدى هذا العمل المتواضع. لعله يساهم في إصلاح الواقع.

الباحث

شكر وتقدير

بسم الله، الحمد لله وحده على توفيقه والصلاة والسلام على رسول الله، سيدنا ومولانا محمد عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم، ، إذا كان الشكر ترجمان النية، ولسان الطوية، وشاهد الإخلاص، وعنوان الاختصاص، فلا يجد المرء سبيلاً سوى أن يسجد حامداً شاكراً لله على ما وهبه من عون، وطاقة، وصبر لتوفيقه في إنجاز هذا العمل.

وفي البداية أشكر الله العلي القدير وأحمده كثيراً أن وفقني لأتتلمذ على يد عالم جليل وأستاذ فاضل يحمل من الأخلاق الرفيعة والصفات الكريمة ما يعجز اللسان عن وصفه والوفاء بحقه، وعرفاناً بالفضل واعترافاً بالجميل أتوجه بخالص الشكر والتقدير والامتنان والعرفان إلى أستاذي العالم الجليل:

الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فودة

أستاذ القانون العام في كلية الحقوق بجامعة القاهرة

على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، وقد كان نعم العون لي بما أنفقه من الجهد والوقت، وما قدمه من نصائح وتوجيهات كان لها عظيم الأثر في خروج رسالتي بهذه الصورة، التي ينسب كل كمال فيها إليه وتعزى كل شائبة فيها إلى تقصيري، والله المستعان، فلسيادته صادق العرفان بالجميل على ما أولاني به من رعاية وعناية، وتوجيه وإرشاد، حيث جاءت توجيهاته كلها مليئة بالفقه الرصين، مما جعل الدراسة تبلغ غاياتها.

وإني أسأل الله القدير أن يديم عليه الصحة والعافية وأن يجزيه الله عني وعن طلبة العلم خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير للعالم الجليل والمربي الفاضل وجهبذ القانون العام

اللواء الدكتور/طارق فتح الله خضر

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بأكاديمية الشرطة

منارة العلم والمعرفة عظيم الأخلاق واسع الصدر الذي أثرى بفقهه وعلمه الغزير مكتبة القانون العام فله مني جزيل الشكر والامتنان لتحمله مشقة قراءة الرسالة ولقبوله المشاركة في مناقشتها وإثرائها بملاحظاته القيمة رغم مشاغله والتزاماته المتعددة، فجزاه الله عني خير الجزاء وجعلة ذخراً للعلم وأهله.

كما يسعدني أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الفقيه اللامع والعلم الفريد علم القانون المالي وفيلسوفه

الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي

أستاذ ورئيس قسم المالية العامة بكلية الحقوق بجامعة القاهرة

الذي قام في تواضع العلماء على تدقيق هذا البحث المتواضع وقبل مشكوراً المشاركة في مناقشته والحكم عليه رغم مشاغله الكثيرة والمتعددة، ولا شك أن ملاحظات سيادته وتوجيهاته ستترك أثرا إيجابياً على هذه الدراسة وسوف تثريها فجزاه الله عني خير الجزاء وجعله ذخراً للعلم وأهله.

كما أدين بالشكر والعرفان لكل من ساعدني وأفادني في إنجاز هذه الرسالة سواء كان ذلك بمعلومة أو بمرجع أو نصيحة خالصة أو دعاء وأخص بالذكر والدي العزيز الشيخ/ محمد علي الطياري وكذلك إخواني القاضي إبراهيم الطياري والقاضي إسماعيل الطياري والمهندس علي الطياري وأولادي علي ومجاهد وعدنان والوالد اللواء/ محمد رزق الصرمي وكيل أول أمانة العاصمة صنعاء واللواء/ خالد عبد الوهاب الشريف رئيس اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء السابق، والشيخ/ زيد محمد أبو علي رئيس لجنة الشكاوي والتظلمات بمجلس النواب اليمني والقاضي/ عبد الرحمن الشاحذي وكيل وزارة العدل اليمنية والدكتور علي الزيكم أمين عام المجلس المحلي بمحافظة المحويت والدكتور/ أحمد محمد عزت، والذي كان لهم الفضل بعد الله سبحانه وتعالى بتحفيزي على السير والمواصلة في الموضوع المتعلق برقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة، كما أتقدم بالشكر إلى جميع موظفي وكوادر هذه المؤسسة العلمية الشامخة جامعة القاهرة على ما يبذلونه من خدمة الطلبة الدارس، سائلاً الله تعالى أن يكافئ الجميع بجزيل العطاء، وأن يوفقني لرد الجميل بأحسن منه.

وأخيراً أعبر عن عميق شكري وحبي لمصر الحبيبة وشعبها العربي المضياف لما لقيته من رعاية ومحبة طوال سنوات إقامتي بها، ولبلدي الغالي اليمن راجياً الله سبحانه وتعالى أن يوفقني إلى رد بعض من أفضالها علي إن شاء الله رب العالمين.

الباحث

المـقدمـة

الحمد لله القائل في كتابه العزيز ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آَمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا﴾ [1] والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله الطيبين، أما بعد:

فمن المعلوم أن الأموال العامة لها أهميتها البالغة وأثرها الواضح في حياة الأمم والشعوب، وسعادة الناس ورخاء عيشهم، كما أن لها دوراً بارزاً لا يستهان به في استقرار الدول وقوتها وسيادتها.

وأصبح من المسلم به أن قيام الدولة بوظائفها على النحو المنشود يتطلب – فضلاً عن كفاءة جهازها الإداري – تملكها كثيراً من الأموال، ولذلك فقد عملت الدول منذ نشأتها على توسيع حجم أموالها، وممتلكاتها العامة، وبخاصة بعد أن تطور مركز الدولة من السلبية إلى الإيجابية، وتدخلها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

كما تعد الأموال العامة من أهم الركائز الأساسية اللازمة لقيام مرافق الدولة بواجباتها ومسئولياتها على الوجه المبتغى، وتؤثر بشكل مباشر في تحديد مسار الدولة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، كما تعتبر هذه الأموال عنصراً أساسياً لتحقيق أهداف التنمية، بما يعود بالنفع والخير والرفاهية على جميع المواطنين، بل وأبعد من ذلك، فإنها تعد مقوماً أساسياً لبقاء كيان الدولة ذاته متعافياً فتياً، مما يعزز مكانتها الخارجية على المستويين الإقليمي والدولي، بعد أن أضحت القوة الاقتصادية هي المعيار الأول للتفاضل بين الدول.

وتكمن أهمية الأموال العامة في أنها عصب الحياة بالنسبة لكينونة الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، لا بل تأمين الرفاهية بأجل صورها لمختلف فئات الشعب.

(١) سورة النساء– الآية ٢٩.

لكن من الممكن أن يحيد من يقوم بإدارة المال العام عن طريق النزاهة والعقلانية، وبالتالي الولوج إلى دوامة اختلاس الأموال ونهبها، وهنا تبرز أهمية الرقابة على إدارة الأموال العامة حيث تساهم – إلى حد كبير – في ترشيد استغلالها وبالتالي تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقها. كما أضحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

ولعل من أجدى وأنفع وأهم صور الرقابة التي تمارس على الأموال العامة هي الرقابة التي تقوم بها المجالس التشريعية بما تملكه من سلطات واسعة وصلاحيات كبيرة تزودها بها النصوص القانونية على أنواعها، باعتبار الأموال العامة والرقابة عليها أدوات لتنفيذ السياسة العامة للدولة ولاحترام حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن دورها في ترسيخ مبادئ دستورية مهمة مثل مبدأ السيادة الشعبية ومبدأ التوازن بين السلطات، خصوصاً في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، وكذلك للمحافظة على الأموال والمقدرات العائدة للدولة ومنع أي تبذير فيها، وتشخيص جوانب الخلل الذي يعتري برنامج الحكومة ووضع المعالجات المنطقية والقانونية لها.

ويذكر أن أهداف الرقابة بكل صورها تطورت في الوقت الحاضر فلم تعد تقتصر على حماية المال العام من السرقة والضياع والتبذير وكشف الانحرافات والاعتداءات عليها، حيث ارتقت الرقابة لتشمل بلوغ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتحقق من انجازها في المدة المقررة وملاحظة مستوى الأداء في المؤسسات الحكومية التي تكفل رفع إمكانياتها وكفاءتها.

ومن الطبيعي أن تستعين السلطة التشريعية بأدوات عديدة تحاول من خلالها إحكام رقابتها على أعمال الحكومة وهي بصدد إدارة الأموال العامة، فقد تمارس تلك السلطة الرقابة بنفسها أو عبر لجانها الدائمة أو المؤقتة، فضلاً عن الاستعانة ببعض الجهات والهيئات المستقلة التي تعاونها للإحاطة بجوانب عمل السلطة التنفيذية، وملاحظة مستوى أداءها والتزامها بنصوص الدستور والقانون.

ولاشك أن دراسة دور وحدود رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة يتطلب الإلمام والوقوف على واقع الرقابة البرلمانية في تشريعات مقارنة، خصوصاً تشريعات الدول التي كان لها سبق ممارسة هذه الرقابة كفرنسا ومصر، التي استلهمت برلمانات دول عديدة منها الكثير من ممارساتها وتطبيقاتها وحاولت إدراجها في النصوص المعنية ووضعها موضع التطبيق في واقعها الرقابي، واليمن في مقدمة هذه الدول حيث حاول برلمانه الاستفادة من وسائل وأساليب الرقابة في هذه الدول متأثراً بها تارة ومسترشداً بقواعدها ونصوصها تارة أخرى لأجل الوصول إلى نظام محكم ورشيد للرقابة.

ولعل النظرة الحقيقية لدور السلطة التشريعية منذ إنشائها إلى اليوم وعبر تاريخها الطويل في مختلف الأزمان والحقب تعكس واقع القدرات والمؤهلات التي تستطيع السلطة التشريعية توظيفها في تنظيم وتدعيم رقابتها على الأموال العامة، خصوصاً في المرحلة الحالية التي أعقبت التغيرات السياسية التي طرأت عليها بعد قيام دولة الوحدة عام ١٩٩٠م وانتهاجها النظام الديمقراطي والتعددي وتشكيل السلطة التشريعية على أساس التعددية الحزبية وبالانتخاب العام المباشر، ومع ذلك كشف الواقع الكثير من الأخطاء وجوانب القصور في أدائها الدور المرتقب منها نالت ولاتزال من الكثير من قدراتها وامكانياتها على الرقابة أو حتى التشريع، مما يتطلب بذل الجهود وشحذ الهمم لمعالجة الأخطاء ومواجهة القصور في الأداء خصوصاً مع تعاظم وشيوع الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الحكومية واستفحال آثاره السلبية على الاقتصاد الوطني ومستوى التنمية المقصودة.

أهمية موضوع الدراسة:

لموضوع الدراسة أهمية كبيرة، تظهر من خلال العديد من الاعتبارات على المستوى الأكاديمي والتطبيقي وهي كما يلي:

أولاً: أهمية الدراسة على المستوى الأكاديمي وتتمثل فيما يلي:

تعتبر هذه الدراسة تطوراً ملموساً في اتجاه البحث العلمي، لأن الباحث لاحظ من خلال البحث في العديد من المكتبات ندرة البحوث والدراسات المتخصصة وقلة المعلومات فيها، كما أن الموجود هو مجرد بحوث وتقارير وأوراق عمل علمية فقط، كما أنها تناولت موضوع

الرقابة التشريعية على الأموال العامة من جانب قانوني فقط، كما اقتصرت غالبيتها على تناول الرقابة التشريعية على الموازنة العامة فقط دون التعرض لرقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة الأخرى، كالموارد والثروات الطبيعية واستغلال المرافق العامة وعقود الاستثمار بكافة أشكالها وعقود القرض والاتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي، وبالتالي لم تغط جوانب الرقابة على الأموال العامة بشكل عام، ولذلك أسأل الله أن يوفقني ليكون موضوع دراستي إضافة إلى البحوث العلمية يستفيد منه الباحثون والعاملون في هذا المجال.

ثانياً: أهمية الدراسة على المستوى العملي والتطبيقي وتتمثل فيما يلي:

١- يحظى موضوع رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة بأهمية كبيرة؛ لارتباطه الوثيق بكيان الدولة الاقتصادي، وهذا راجع إلى وجود صلة وثيقة بين نظام الدولة السياسي ونظامها الاقتصادي، بحيث إذا حدث خلل في هذا الأخير، فإنه ترتب على ذلك آثار سلبية على المستويين الداخلي والخارجي، ولعل العالم الذي نعيشه اليوم خير شاهد على ذلك، فالعامل الاقتصادي لدولة ما هو مصدر عزها وكرامتها، وقد يكون مصدر ذلها وتركيعها، فالبنك الدولي –مثلاً– أصبح يمارس ضغوطاً على الدول الفقيرة، بما من شأنه المساس بسيادتها في اتخاذ القرار، فأمن الدولة الداخلي والخارجي لم يعد مرتبطاً بقدرة الدولة العسكرية فحسب، بل بقدرتها الاقتصادية أيضاً.

٢- كما أن الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة – بخصوص التزامها بقواعد إدارة المال العام – تعكس تحقيق جملة من الغايات ذات الطبيعة السياسية، فهي تدعم السلطة التشريعية وتقويها على حساب نظيرتها التنفيذية في الوقت الذي بات دور الأخيرة يتعاظم ويزداد نفوذها على حساب باقي السلطات العامة في الدول، فهذه الرقابة تحقق التوازن بين السلطات الثلاثة وتمنع تسلط إحداها على الأخرى. كما أنها تمثل تعبيراً صادقاً لإرادة الشعب الذي ينتخب – في الغالب– أعضاء هذا الجهاز والذين يقومون بمهمة الرقيب نيابة عنه، ناهيك عن بعض الغايات أو الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تعود بها على المجتمع سنتعرف عليها في ثنايا الرسالة.

٣- كما أن لموضوع الرقابة على الأموال العامة أهمية بالغة على مستوى مكافحة الفساد المالي والإداري، فمن المعلوم أن هناك علاقة عكسية لازمة بين الموضوعين، فكلما زادت فعالية الرقابة في هذا المضمار كلما قل مستوى الفساد.

٤- كما أن دراسة الرقابة البرلمانية على الأموال العامة وتضمينها بعض التطبيقات على مستوى النصوص والواقع العملي (وعدم الاكتفاء بالجانب النظري فيها) تمثل حاجة ملحة لفهم وسبر أغوار دور السلطة التشريعية في إحكام وتعميق قدراتها وهي بصدد مراقبة أعمال الأجهزة الحكومية عند صرف النفقات وجباية الإيرادات وفق نصوص الموازنة، وكذلك عند توقيع العقود والاتفاقيات المتعلقة بالجانب المالي للدولة، ووضع تصور مستقبلي لما يجب أن تكون عليه هذه الرقابة، وتلافي أوجه النقص والقصور المحيطة بها وسبل المعالجة المناسبة والمتوائمة مع واقع العمل البرلماني بما من شأنه أن يساهم في تعزيز وتقوية فعالية السلطة التشريعية في هذا المجال.

ومن هنا يستمد الموضوع أهميته.

سبب اختيار الموضوع:

كان موضوع رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة ضمن عدة موضوعات دارت بذهني قبل اختياره؛ فالبحث عن موضوع للكتابة فيه ليس بالأمر السهل أو الميسور، فمشقة البحث عن موضوع تعادل إن لم تفُق- في نظري- مشقة الكتابة فيه، فوجدت الرغبة الجامحة في نفسي للكتابة في هذا الموضوع للأسباب التالية:

السبب الأول: المساهمة في إيجاد رسالة علمية أو بحث أو مؤلف علمي متخصص قائم على الدراسة المستفيضة والأسلوب العلمي، بحيث يلبي احتياجات المكتبة ويلبي احتياجات الباحثين والمختصين العاملين في الأجهزة الرقابية المختصة بحماية الأموال العامة، وذلك على الرغم من قلة المراجع المتعلقة بموضوع الدراسة وقلة المعلومات والدراسات فيها، خاصة في المكتبة اليمنية، في الوقت الذي قطعت فيه المؤسسات البحثية في بعض الدول الشقيقة والصديقة شوطاً كبيراً في هذا المجال.

السبب الثاني: إيمان الباحث بأهمية المال العام وحيويته ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وكذلك جدة هذا الموضوع، والتي لا شك فيها، فقد بذلت جهداً كبيراً في البحث عما كتب في هذا الموضوع، فوجدت أنه لم يسبق له أن حظي بالدراسة العلمية المتعمقة، ولم يحظ باهتمام الباحث اليمني، فهو موضوع بكر.

السبب الثالث: الزيادة الكبيرة في أموال وإيرادات الدولة، والتي تصبغ بصفة العمومية، فلا يمكن أن يمر يوم دون أن نتعامل فيه مع أموال الدولة.

السبب الرابع: وجود الكثير من الثغرات والقصور في التشريعات المتعلقة بحماية المال العام في اليمن، وكذا في القوانين الخاصة بالأجهزة المعنية بالرقابة على المال العام.

مشكلة الدراسة:

تتجسد أبرز المشاكل التي تواجه رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة فيما يأتي:

١- يكتنف الدور الرقابي للسلطة التشريعية صعوبات عديدة منها ما يتصل بضعف النصوص التي تستند إليها في أداء مهمتها تلك سواءً الواردة في الدستور أو القوانين المنظمة لعملها، أو عدم إحاطتها الكاملة بجميع جوانب العمل الرقابي، أو بطء السلطة التشريعية على المستوى العملي في كشف الأخطاء والانحرافات التي تواكب عملها ووظيفتها في هذا المضمار لأسباب سياسية أو تاريخية أو إدارية، مما يضعف كثيراً من مهامها ودورها في إحكام وفاعلية وحزم الرقابة على أعمال الحكومة بشأن تصرفاتها المالية.

٢- كذلك صعوبة جمع النصوص القانونية المتعلقة برقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة في التشريع اليمني، والتشريعات المقارنة والمذاهب الفقهية، بغرض المقارنة والتحليل والمساهمة في تنمية الوعي القانوني، لأن هذه الدراسة تهدف إلى إبراز مشكلة البحث ومناقشتها من جميع الوجوه القانونية، مع التركيز على الجانب التطبيقي في النظام البرلماني اليمني.