جامعة القاهرة
كلية الحقوق

المخالفات المالية ورقابة أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث
محفوظ بن معيوف بن علي الشرجي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

أ. د /عبدالحفيظ عبدالله عيد رئيساً
أستاذ المالية العامة بكلية الحقوق-جامعة القاهرة

أ. د /جابر جاد نصار مشرفاً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- ورئيس جامعة القاهرة

م/ عبد الفتاح صبري أبو الليل عضواً
نائب رئيس مجلس الدولة

٢٠١٥

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

صدق الله العظيم

طه: ١١٤

المقدمة :

تعد المخالفات المالية من الموضوعات الهامة إذ تشكل شكلاً من أشكال الفساد المالي، الذي أصبح ينظر إليه على أنه مشكلة عالمية فارتكاب المخالفات المالية لم يعد اليوم مشكلة تعاني منها الدول النامية فقط فارتكابها ليس حكراً على الدول النامية دون المتقدمة كما قد يدعى البعض. ويمثل الجهاز الحكومي المرتع الأول للمخالفات المالية ،ويمكن إرجاع ذلك إلى عوامل وأسباب منها:

١- انفراد الجهاز الحكومي بخدمات لا يقدمها سواه لقطاعات المجتمع.

٢- تنامي الخبرة لدى العاملين في الجهاز الحكومي فيما يتصل بالخدمات التي يقدمها للمجتمع ما أكسبهم قوة على طالبي هذه الخدمات.

٣- افتقار التنسيق بين الأجهزة الحكومية في مجالات مكافحة المخالفات المالية.

ولتعلق المخالفات المالية بالمال العام الذي هو عصب الحياة للدول كان من الطبيعي أن يتجه التفكير منذ أمد بعيد في العديد من الدول نحو إحكام الرقابة عليه على نحو يحول دون العبث به، وذلك لما للمخالفات المالية من آثار اقتصادية واجتماعية، خاصة مع اتساع حجم النشاط الذي تمارسه الدول المختلفة والتوسع في استخدام المال العام.

وفي دول مجلس التعاون الخليجي توجد داخل الجهاز التنفيذي عدة جهات تقوم بالرقابة على المال العام كلٌ في مجال اختصاصها، ووفقاً لما هو مرسوم لها، بحيث لا يعيق عمل احدها عمل الآخر ولا يتداخل أو يتكرر بل تتلاقى المهام في النهاية للتأكد من أن العمل قد أنجز وفقا لما هو مخطط له ،وأن الموارد المتاحة قد استخدمت بأقصى كفاءة. وبما أن إناطة مهمة الرقابة على المال العام بالحكومة فقط أمر غير ممكن؛ لأنها هي بالذات موضوع الرقابة ؛ ولأنها تجمع بين صفتي الخصم والحكم فتنعدم الغاية من مراقبة التنفيذ؛ لذلك كان لا بد أن يتجه تفكير المشرع بهذه الدول إلى إسناد هذه المهمة إلى جهاز ذي اختصاص وتجرد مستقل تماماً عن تأثير البرلمان والحكومة معاً يتولى القيام بعملية الرقابة على المال العام من عدوان من تسول له نفسه من حائزيه والقائمين على إدارته.

ولقد كان لأجهزة الرقابة المالية المستقلة في الحقبة الماضية دور" بارز" في تقديم عدد من المسؤولين ممن يشغلون مراكز سياسية وتنفيذية للمساءلة بشتى صورها، نكالاً بهم عما اقترفته أيديهم من مخالفات مالية أضرت بالمال العام.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
الفصل التمهيدي **الرقابة المالية**	٦
المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهدافها	٧
المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية ونشأتها	٧
المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية	١٥
المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية	١٨
المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية من حيث توقيت عملية الرقابة	١٨
المطلب الثاني :أنواع الرقابة المالية من حيث موضوعها	٢٤
المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية من حيث طابعها	٢٧
الباب الأول **أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي**	٢٩
الفصل الأول **نشأة وتشكيل أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي**	٣٠
المبحث الأول: نشأة أجهزة الرقابة المالية وتبعيتها	٣١
المطلب الأول: نشأة أجهزة الرقابة المالية	٣١
المطلب الثاني: تبعية أجهزة الرقابة المالية	٤٠
المبحث الثاني: تشكيل أجهزة الرقابة المالية	٤٧
المطلب الأول: العاملون بأجهزة الرقابة المالية	٤٧
المطلب الثاني: الوحدات الرقابية لأجهزة الرقابة المالية	٦٥
الفصل الثاني **نطاق رقابة أجهزة الرقابة المالية**	٧٠
المبحث الأول: الجهات الخاضعة لرقابة أجهزة الرقابة المالية	٧١
المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامة الخاضعة لرقابة أجهزة الرقابة المالية	٧٢
المطلب الثاني: الأشخاص المعنوية الخاصة الخاضعة لرقابة أجهزة الرقابة المالية	٧٦
المطلب الثالث: الأشخاص المعنوية المستثناة من رقابة أجهزة الرقابة المالية	٨٧

المبحث الثاني: أنواع الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة المالية	٩٥
المطلب الأول: الرقابة السابقة لأجهزة الرقابة المالية	٩٦
المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة لأجهزة الرقابة المالية ومؤيداتها	١٠١
المطلب الثالث: مؤيدات الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة المالية	١١٤
الباب الثاني **المخالفات المالية بدول مجلس التعاون الخليجي**	١٢٧
الفصل الأول **تعريف المخالفة المالية وأركانها**	١٢٨
المبحث الأول: تعريف المخالفة المالية	١٢٩
المطلب الأول: تعريف المشرع الخليجي للمخالفة المالية	١٢٩
الفرع الأول : المخالفة المالية بطبيعتها	١٣٠
الفرع الثاني : المخالفة المالية من حيث الأثر المرتب عليها	١٥١
الفرع الثالث: المخالفة المالية حكماً	١٦٠
المطلب الثاني : تعريف الفقه والقضاء للمخالفة المالية وتمييزها عن المخالفة الإدارية	١٦٥
الفرع الأول:تعريف الفقه والقضاء للمخالفة المالية	١٦٦
الفرع الثاني: التمييز بين المخالفة المالية والمخالفة الإدارية	١٧٠
المبحث الثاني:أركان المخالفة المالية	١٨٣
المطلب الأول: الركن الشرعي	١٨٣
المطلب الثاني : الركن المادي	١٩٣
المطلب الثالث :الركن المعنوي	١٩٦
الفصل الثاني **مرتكب المخالفة المالية ووسائل اكتشافها**	٢٠٠
المبحث الأول:مرتكب المخالفة المالية	٢٠٣
المطلب الأول:تعريف المشرع الإداري الخليجي للموظف العام	٢٠٤
المطلب الثاني :تعريف الفقه والقضاء للموظف العام	٢٠٩
الفرع الأول:التعريف الفقهي والقضائي للموظف العام	٢٠٩
الفرع الثاني :المعايير التي وضعها الفقه والقضاء لتمييز الموظف العام عن غيره	٢١٢
المبحث الثاني:وسائل اكتشاف المخالفة المالية	٢٢٢
المطلب الأول:دور الأجهزة التنفيذية في اكتشاف المخالفة المالية	٢٢٢

الفرع الأول:اكتشاف الوزارة المختصة للمخالفة المالية	٢٢٣
الفرع الثاني:اكتشاف وزارة المالية للمخالفة المالية	٢٢٦
الفرع الثالث :اكتشاف أجهزة السلطة التنفيذية للمخالفة المالية	٢٢٩
المطلب الثاني:اكتشاف الأجهزة الرقابية المستقلة للمخالفة المالية	٢٣٨
الفرع الأول: اكتشاف أجهزة الرقابة المالية للمخالفة المالية	٢٣٨
الفرع الثاني اكتشاف السلطة التشريعية والمجالس الاستشارية للمخالفة المالية	٢٤٠
الفرع الثالث: المفتشية العامة وهيئة الرقابة والتحقيق	٢٤٩
الباب الثالث **دور أجهزة الرقابة المالية في المساءلة التأديبية عن المخالفة المالية**	٢٥٣
الفصل الأول **دور أجهزة الرقابة المالية في تحريك المساءلة التأديبية لمرتكب المخالفة المالية**	٢٥٤
المبحث الأول : الإحالة للتحقيق	٢٥٥
المطلب الأول:طلب الإحالة للتحقيق	٢٥٦
الفرع الأول:التنظيم القانوني لطلب الإحالة للتحقيق	٢٥٦
الفرع الثاني :الطبيعة القانونية لطلب الإحالة للتحقيق	٢٦١
المطلب الثاني:إصدار قرار الإحالة للتحقيق	٢٦٦
الفرع الأول: التنظيم القانوني لقرار الإحالة للتحقيق	٢٦٦
الفرع الثاني :الطبيعة القانونية لقرار الإحالة للتحقيق	٢٦٩
المطلب الثالث:الإبلاغ عن المخالفة المالية	٢٧١
الفرع الأول:التنظيم القانوني للإبلاغ عن المخالفة المالية	٢٧١
الفرع الثاني :الطبيعة القانونية للإبلاغ عن المخالفة المالية	٢٧٤
المبحث الثاني :التحقيق في المخالفة المالية	٢٧٦
المطلب الأول: الجهة المختصة في التحقيق في المخالفة المالية	٢٧٧
المطلب الثاني : الصلاحيات التي تملكها الجهة المختصة بالتحقيق في المخالفة المالية	٢٨٨
الفرع الأول: الصلاحيات التي تملكها جهة التحقيق في مواجهة المتهم	٢٨٨
الفرع الثاني: الصلاحيات التي تملكها جهة التحقيق في مواجهة الغير	٣٠٥
الفصل الثاني **التصرف في التحقيق والرقابة القانونية لأجهزة الرقابة المالية**	٣١٢
المبحث الأول: التصرف في المخالفة المالية	٣١٣

المطلب الأول:تصرف السلطة الرئاسية في التحقيق	٣١٤
الفرع الأول: حفظ التحقيق	٣١٥
الفرع الثاني :توقيع الجزاء الإداري	٣٢١
الفرع الثالث:الإحالة إلى هيئة الرقابة والتحقيق	٣٣٢
الفرع الرابع :إبلاغ سلطات الإدعاء العام	٣٣٩
المطلب الثاني :تصرف ديواني المحاسبة الإماراتي والكويتي في التحقيق	٣٤١
الفرع الأول:تصرف ديوان المحاسبة الإماراتي في التحقيق	٣٤١
الفرع الثاني :تصرف ديوان المحاسبة الكويتي في التحقيق	٣٤٤
المطلب الثالث:أثر المسؤولية الجنائية مرتكب المخالفة المالية على مسؤولية التأديبية	٣٤٦
الفرع الأول:أثر تحريك المساءلة الجنائية والتصرف فيها على المساءلة التأديبية	٣٤٩
الفرع الثاني:أصداء العقوبة الجنائية على الحالة الوظيفية لمرتكب المخالفة المالية	٣٦٣
المبحث الثاني:الرقابة القانونية لأجهزة الرقابة المالية على القرارات والأحكام الصادرة بالتصرف في المخالفة المالية	٣٧٩
المطلب الأول: الإخطار بالقرارات والأحكام الصادر في المخالفة المالية	٣٧٩
المطلب الثاني :الاعتراض على القرارات الصادرة بالتصرف في المخالفة المالية	٣٨٥
المطلب الثالث :الطعن على القرارات والأحكام الصادرة بالتصرف في المخالفة المالية	٣٩٨
الخاتمة:	٤٢٦
قائمة المراجع	٤٣٤
الفهرس	٤٥٩

ملخص لرسالة الدكتوراه بعنوان

﴿المخالفات المالية ورقابة أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي "دراسة مقارنة"﴾

قسم الباحث الرسالة إلى مقدمة تناول فيها لأسباب اختياره لموضوع البحث والخطة التي سيعتمدها فيه ،ثم فصل تمهيدي لإلقاء الضوء على مفهوم وأنواع الرقابة المالية ،وأعقب ذلك ثلاثة أبواب ،خصص الأول منها لدراسة أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي وذلك من خلال فصلين تناول أولهما دراسة نشأة وتشكيل تلك الأجهزة المذكورة أما الفصل الثاني فقد تعرض لدراسة نطاق رقابة أجهزة الرقابة المالية بالدول محل المقارنة وذلك من خلال فصلين خصص أولهما لبحث الجهات الخاضعة لرقابة الأجهزة المذكورة وأنواع الرقابة التي تمارسها .أما بالنسبة للباب الثاني من الرسالة فقد تم تخصيصه لدراسة المخالفات المالية بدول مجلس التعاون الخليجي ،حيث قسم هذا الباب إلى فصلين ،تطرق أولهما لتعريف المخالفات المالية وبيان أركانها ،أما الفصل الثاني فقد ركز على دارسة مرتكب المخالفة المالية ووسائل اكتشاف المخالفات المالية بالدول محل الدراسة .أما الباب الثالث من الرسالة فقد تم تخصيصه لدراسة دور أجهزة الرقابة المالية في المساءلة التأديبية عن المخالفة المالية ،وقد تم تقسيمه إلى فصلين خصص أولهما لبحث دور أجهزة الرقابة المالية في تحريك المساءلة التأديبية لمرتكب المخالفة المالية، أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة التصرف في المخالفة المالية والرقابة القانونية لأجهزة الرقابة المالية بالدول محل المقارنة، ثم جاءت خاتمة الرسالة التي تناول فيها الباحث للنتائج التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات التي تتعلق بتطوير التشريعات المنظمة لعمل أجهزة الرقابة المالية بدول مجلس التعاون الخليجي للتصدي للمخالفات المالية.