جامعةُ القاهرة
كليةُ الحقوقِ
الدراساتُ العليا

الرقابة البرلمانية على الأموال العامة

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة للحصول

على درجة الدكتوراه في القانون

إعداد الباحث

خالد أعجمي عبيد المطيري

إشـــراف

أ . د / سعاد الشرقاوي

٢٠١٥م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة البرلمانية علي الأموال العامة

دراسة مقارنة

(فرنسا – مصر – الكويت)

أطروحة لنيل درجة الدكتوراة في الحقوق

مقدمة من الباحث
خالد أعجمي عبيد جاسر المطيري

لجنـــــة المناقشة والحكـــــم على الرســـالة :

الاستاذة الدكتورة: سعاد الشرقاوي — مشرفاً ورئيساً
أستاذة القانون العام بكلية الحقوق
جامعة القاهرة

الاستاذ الدكتور : محمد أنس قاسم جعفر — عضواً
استاذ القانون العام بكلية الحقوق بني سويف
ورئيس الجامعة ومحافظ بني سويف الأسبق

الاستاذ الدكتور : سيد طه بدوي — عضواً
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبي
جامعة القاهرة

٢٠١٥

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة

الاية:١٨٨

عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة قال كيف إضاعتها يا رسول الله قال إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة)

رواه البخاري

الإهـداء

إلـــى

روح والدي وعمي – رحمهما الله –

إلـــى

روح من يسر لي الصعاب معالي نائب رئيس مجلس الوزراء وزير العدل ووزير الشؤن الفريق الدكتور محمد محسن العفاسي –رحمه الله –

إلـــى

والدتي العزيزة .. أطال الله في عمرها والبسها ثوب الصحة والعافية..

إلـــى

اخواتي واخواني (منصور شباب الميموني) رمز الصدق والطيبة – حفظهم الله – وبارك في ذريتهم.

إلـــى

من شاركتني الحياة بحلوها ومرها.. بكل الحب زوجتي الحبيبة – حفظها الله.

إلـــى

من جعلهم الله زينة الحياة الدنيا.. قرة عيني احبائي... أولادي وبناتي.. نسال الله أن يبارك فيهم جميعا.

إلـــى

صديقي المخلص المقدم دكتور حقوقي فواز محمد الشمري

شكر وتقدير

لا يشكر الله من لا يشكر الناس، فالحمد لله والشكر لله الذى أنعم على هذه الرسالة بأن كانت تحت إشراف علماً من أعلام القانون العام، **الأستاذه الفاضلة الدكتورة/ سعاد الشرقاوى**، أستاذ القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة التى أحاطتنى برعايتها، وأمدتنى بتوجيهاتها، وأسدت لى من كريم نصحها، وأعطتنى من وقتها الكثير، مما كان له بالغ الأثر فى تذليل الصعاب أمام مسيرتى العلمية، فكانت نعم الناصح والأمين الذى يعطى دون كلل أو ملل طيلة إشرافها على الرسالة، وكان من دماثة أخلاقها، ونبل صفاتها، وغزارة معلوماتها ما شجعنى على البحث وإتمام الرسالة، فلها مني موفور الشكر وعظيم الأمتنان، متمنياً من الله عز وجل أن يمدها بالصحة والعافية وطول العمر.

والشكر موصول إلى **الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر** ، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ورئيس الجامعة ومحافظ بني سويف سابقاً، وذلك لتفضله رغم مشاغله الكثيرة بالمشاركة فى لجنة الحكم على هذه الرسالة .

والشكر موصول أيضاً إلى **الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي**، أستاذ ورئيس قسم المالية العامة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة، وذلك لتفضله رغم مشاغله الكثيرة بالمشاركة فى لجنة الحكم على هذه الرسالة، شاكراً لهما جميعاً حضورهما لتزداد الدراسة تنقيحاً وتدقيقاً بإبداء ملاحظاتهما القيمة وتوجيهاتهما السديدة ، والتى أدعو الله عز وجل أن يوفقنى للعمل بها ، والأخذ بمضمونها، وأن ينفعنا بعملها، فجزاهما الله عنى خير الجزاء، ومتعهم بدوام الصحة والعافية، وأن يمدهما بطول العمر وحسن العمل.

وعظيم الشكر والإمتنان لبلدي الحبيب الكويت التي منحتني فرصة مواصلة دراستي العليا، وخالص الثناء لبلدي الثاني جمهورية مصر العربية، التي أحاطتني وفتحت لي ولزملائي أبواب العلم في صرح من صروحها العلمية لننهل من علم علمائها وعطاءات اعلامها.

والشكر والتقدير إلى كل من بذل لأجلي من وقته وجهده لكى يرى هذه العمل النور.

جزاهم الله جميعاً عنى خير الجزاء،،،

البـــاحث

مقدمة

تهتم الوثيقة الدستورية في النظم النيابية التي إنتهجت مبادئ الديمقراطية، برسم صورة غاية في الوضوح للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في إطار من التعاون والتوازن فيما بينها.

ويتحقق ذلك سواء إنتهجت الدساتير المقارنة نظام الحكم البرلماني، أو تبنت طريقاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، ليتسنى للبرلمان القيام بالدور المرسوم دستورياً، فيسن التشريعات، ويُحسن إستخدام أدوات الرقابة، وفي المقابل تلتزم الحكومة بتطبيق القوانين بكل شفافية وإجتهاد وإخلاص.

ولما كانت بعض الدول قد إرتضت مظاهر النظم النيابية البرلمانية مع مزجها ببعض مظاهر النظم الرئاسية، كما في فرنسا، ومصر، والكويت، فهناك تشابه إلى حد كبير فيما نصت عليه وثائقها الدستورية بشأن رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

وقد يُعتقد أن التشابه بين النصوص الدستورية في بعض النظم المقارنة يؤدي إلى تشابه الأنظمة السياسية، وهذا اعتقاد محل نظر، فقد نقلت العديد من دول العالم الثالث، ومن بينها مصر والكويت دساتيرها من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ١٩٥٨، ومع ذلك، فإن النظم السياسية السائدة عندنا تختلف تماماً عن النظام السياسي الفرنسي، ومرد ذلك في نظر البعض[١] هو إختلاف النظام السياسي الإقتصادي والإجتماعي، ودرجة التقدم في فرنسا، عن مثيلها في الدول التي نقلت دساتيرها عنها.

وإذا كانت أعمال السلطة التنفيذية هي مناط الرقابة البرلمانية، فلابد من حصول الدولة، ومؤسساتها، وهيئاتها العامة على الوسائل المادية اللازمة لتتمكن من القيام بتلك الأعمال على أرض الواقع، فتُتاح لها الأموال اللازمة لتدبير مرافقها، وتُحاط هذه الأموال بحماية صارمة، فضلاً عن خضوعها للرقابة البرلمانية .

---

(١) راجع:

– أستاذتنا الدكتورة سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص٥.

– د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٩ وما بعدها.

الفهرس

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	أ- و
باب تمهيدي **الأموال العامة محل الرقابة البرلمانية**	١- ٤١
الفصل الأول: مفهوم الأموال العامة محل الرقابة البرلمانية	٢-٢٩
المبحث الأول: الخلط بين الأموال العامة والأموال الخاصة في الواقع العملي	٣
المطلب الأول: مدى اعتبار أموال التأمينات والمعاشات أموالاً عامة	٥
المطلب الثاني: مدى اعتبار أموال صندوق احتياطي الأجيال القادمة أموالاً عامة	٨
المبحث الثاني: الأموال العامة في التشريعات المقارنة وإشباع الحاجات العامة	١٠
المطلب الأول: مفهوم الأموال العامة في التشريعات المقارنة	١١
الفرع الأول: الأموال العامة في التشريع الفرنسي	١١
الفرع الثاني: الأموال العامة في التشريع المصري	١٢
الفرع الثالث: الأموال العامة في التشريع الكويتي	١٥
المطلب الثاني: إشباع الحاجات العامة والرقابة البرلمانية على عوائد الملكية الخاصة للدولة	٢١
الفرع الأول: إشباع الحاجات العامة عن طريق القرارات والعقود الإدارية	٢٢
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على عوائد الملكية الخاصة للدولة	٢٧

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الثاني: عناصر الأموال العامة محل الرقابة البرلمانية	**٣٠-٤١**
المبحث الأول: موارد الدولة من الدومين الخاص	**٣١**
المطلب الأول: إيرادات الدولة من الدومين العقاري والزراعي (الثروة العقارية)	**٣٢**
المطلب الثاني: إيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري	**٣٤**
المبحث الثاني: الموازنة (الميزانية) العامة في التشريعات المقارنة .	**٣٥**
المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة	**٣٥**
المطلب الثاني: تعريف الموازنة العامة في التشريعات المقارنة	**٣٧**
الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة في القانون الفرنسي	**٣٧**
الفرع الثاني: تعريف الموازنة العامة في القانون المصري	**٣٩**
الفرع الثالث: تعريف الميزانية العامة في القانون الكويتي	**٤٠**
القسم الأول **موضوع الرقابة البرلمانية على الأموال العامة (الموازنة والثروات الطبيعية)**	**٤٢-١٦٢**
الباب الأول **الرقابة البرلمانية على الإيرادات والنفقات العامة**	**٤٤-١٣٤**
الفصل الأول: الأسس الدستورية للرقابة البرلمانية وتقديرات الإيرادات والنفقات	**٤٧-١١٥**
المبحث الأول: المبادئ الدستورية للموازنة والرقابة البرلمانية	**٤٨**

الموضوع	رقم الصفحة
المطلب الأول: المبادئ الدستورية للموازنة	**٥٠**
الفرع الأول: سنوية الموازنة ووحدتها وعموميتها	**٥٢**
الفرع الثاني: توازن الموازنة ومصداقيتها وعدالتها	**٦٣**
المطلب الثاني: الموازنة المصرية في ضوء العمل بدستور ٢٠١٤	**٧٤**
المطلب الثالث: الدستور والرقابة البرلمانية على الإيرادات والنفقات في النظم المقارنة	**٨٣**
الفرع الأول:الدستور الفرنسي ورقابة البرلمان على الإيرادات والنفقات	**٨٣**
الفرع الثاني: الدستور المصري ورقابة مجلس الشعب(النواب) على الإيرادات والنفقات	**٨٥**
الفرع الثالث: الدستور الكويتي ورقابة مجلس الأمة على الإيرادات والنفقات	**٨٧**
المبحث الثاني: تقديرات الإيرادات والنفقات	**٨٩**
المطلب الأول: التعاون والتوازن بين البرلمان والحكومة في تقديرات الإيرادات والنفقات	**٩٠**
المطلب الثاني: أهمية الإيرادات والنفقات العامة وأسس تقديرها	**١٠٧**
الفرع الأول:أهمية الإيرادات والنفقات	**١٠٧**
الفرع الثاني: أسس تقدير الإيرادات والنفقات	**١١٠**
الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على الإيرادات والنفقات كرقابة معاصرة ولاحقة على تنفيذ الموازنة	**١١٦-١٣٤**
المبحث الأول: الرقابة المعاصرة على تنفيذ الموازنة	**١١٧**

الموضوع	رقم الصفحة
المطلب الأول: الرقابة المعاصرة على بنود الإيرادات والنفقات	**١١٨**
المطلب الثاني: الرقابة المعاصرة على الاعتمادات الإضافية والنقل بين أبواب الموازنة	**١٣٠**
الفرع الأول: رقابة البرلمان على فتح الاعتمادات الإضافية	**١٣١**
الفرع الثاني: رقابة البرلمان على النقل بين أبواب الموازنة	**١٣٢**
المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة على الحساب الختامي لتنفيذ الموازنة	**١٣٣**
الباب الثاني **الرقابة البرلمانية على الموارد والثروات الطبيعية**	**١٣٥- ١٦٢**
الفصل الأول: الحماية الدستورية للموارد والثروات الطبيعية	**١٣٧-١٤٩**
المبحث الأول: الحماية الدستورية للموارد والثروات الطبيعية في مصر	**١٣٩**
المطلب الأول: الحماية الدستورية للثروات الطبيعية في دستور ١٩٧١	**١٤٠**
المطلب الثاني: الحماية الدستورية للثروات الطبيعية في دستور ٢٠١٢	**١٤٦**
المطلب الثالث: الحماية الدستورية للثروات الطبيعية في دستور ٢٠١٤	**١٤٧**
المبحث الثاني: الحماية الدستورية للموارد والثروات الطبيعية في الكويت	**١٤٨**
الفصل الثاني :حدود الرقابة البرلمانية على سلطة الإدارة في تنظيم واستغلال موارد الثروات الطبيعية	**١٥٠-١٦١**
المبحث الأول:الرقابة البرلمانية على اتفاقيات استغلال الثروات الطبيعية	**١٥٢**

الموضوع	رقم الصفحة
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على عقود استغلال وامتياز الثروات الطبيعية	١٥٤
المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على عقود استغلال وامتياز الثروات الطبيعة	١٥٤
المطلب الثاني: رقابة مجلس الأمة الكويتي على موارد الثروة النفطية	١٥٩
القسم الثاني **آليات الرقابة البرلمانية على أموال الدولة (الموازنة والثروات الطبيعية)**	١٦٣-٢٥٩
الباب الأول **الرقابة البرلمانية على الأموال العامة من خلال التقارير الرقابية**	١٦٤-١٩٩
الفصل الأول: تقارير اللجان البرلمانية المالية	١٦٥-١٩١
المبحث الأول: رقابة اللجان البرلمانية على الأموال العامة في النظم المقارنة	١٦٧
المبحث الثاني: رقابة لجان مجلس الأمة على الأموال العامة ومعوقاتها	١٧٨
المطلب الأول: تدخل الحكومة في انتخاب رئيس المجلس ومكتبه وتشكيل لجانه	١٧٨
الفرع الأول: إخلال التدخل الحكومي بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.	١٨١
الفرع الثاني: تقييد دور مجلس الأمة في رقابته على الأموال العامة باشتراك الوزراء في التصويت	١٨٤
المطلب الثاني: اللجان ذات الاهتمام بالجانب الاقتصادي وحماية الأموال العامة	١٨٧
الفرع الأول: لجنة الشئون المالية والاقتصادية	١٨٧
الفرع الثاني: لجنة الميزانيات والحساب الختامي	١٨٩

الموضوع	رقم الصفحة
الفرع الثالث: لجنة حماية الأموال العامة	١٨٩
الفرع الرابع: لجان التحقيق(اللجان المؤقتة)	١٩١
الفصل الثاني :استعانة البرلمان بتقارير هيئات الرقابة المالية المستقلة	١٩٢-١٩٩
المبحث الأول: تكليف البرلمان لأجهزة الرقابة المالية بتقارير محددة	١٩٤
المبحث الثاني: تصدي أجهزة الرقابة للكشف عن المخالفات المالية	١٩٧
الباب الثاني **الرقابة البرلمانية على الأموال العامة من خلال الادوات الرقابية ومعوقاتها**	٢٠٠-٢٥٩
الفصل الأول :التحقيق والأسئلة البرلمانية.	٢٠٤-٢٣٨
المبحث الأول: لجان التحقيق البرلمانية(تقصي الحقائق)	٢٠٥
المطلب الأول: التحقيق البرلماني وما يتشابه معه من مصطلحات قانونية	٢٠٦
الفرع الأول: التحقيق البرلماني والتحقيق الإداري	٢٠٦
الفرع الثاني:التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي	٢٠٨
المطلب الثاني: تطبيقات عمل لجان تقصي الحقائق	٢٠٩
الفرع الأول: الرقابة المالية من خلال (une commissions d'enquête) في الجمعية الوطنية الفرنسية	٢٠٩
الفرع الثاني: الرقابة المالية من خلال لجان تقصي الحقائق في مجلس الشعب (النواب) المصري	٢١٢

الموضوع	رقم الصفحة
الفرع الثالث: الرقابة المالية من خلال لجان التحقيق في مجلس الأمة الكويتي	٢١٥
المبحث الثاني: الأسئلة البرلمانية	٢٢٧
المطلب الأول: الأسئلة الشفوية و الأسئلة المكتوبة والرد عليها	٢٢٨
الفرع الأول: الأسئلة المكتوبة	٢٢٨
الفرع الثاني: الأسئلة الشفوية	٢٣٤
المطلب الثاني: المدة المطلوبة لتقديم السؤال والرد عليه	٢٣٦
الفصل الثاني: الاستجوابات البرلمانية ومعوقات الرقابة البرلمانية على الأموال العامة	٢٣١-٢٥٩
المبحث الأول: انتهاء الاستجوابات ذات العلاقة بالأموال العامة دون مناقشة	٢٤٢
المطلب الأول: استبعاد الاستجوابات وشطبها	٢٤٣
الفرع الأول:استبعاد الاستجواب في مجلس الشعب(الفصل التشريعي٢٠٠٥-٢٠١٠ نموذجاً)	٢٤٤
الفرع الثاني: شطب الاستجوابات في مجلس الأمة الكويتي	٢٤٥
المطلب الثاني: استرداد الاستجواب وسقوطه	٢٤٨
المبحث الثاني: مناقشة الاستجوابات ذات العلاقة بالأموال العامة	٢٥١
المبحث الثالث: معوقات الرقابة البرلمانية على الأموال العامة	٢٥٤

الموضوع	رقم الصفحة
المطلب الأول: هيمنة السلطة التنفيذية وتقييد حق البرلمان في المسائل المالية	**٢٥٥**
المطلب الثاني: عدم صدور البيان المالي التفسيري والإذن البرلماني	**٢٥٧**
الفرع الاول: عدم عرض البيان المالي التفسيري كمعوق للرقابة البرلمانية على الأموال العامة	**٢٥٧**
الفرع الثاني: عدم صدور الإذن البرلماني كمعوق للرقابة البرلمانية على الأموال العامة	**٢٥٨**
الخاتمة	**٢٦٠**
النتائج	**٢٦٣**
التوصيات	**٢٦٤**
المراجع	**٢٦٧-٢٩٥**
الفهرس	**٢٩٦-٣٠٣**

مستخلص الرسالة

تتمثلُ الأموالُ العامةُ محل رقابة البرلمان في الإيردات والنفقات العامة، والدومين العام والخاص والثروات والموارد الطبيعية، وفي تعاقدات الدولة ونشاطها في مجال خصخصة المشروعات العامة، وفي كافة أموال الدول المنقولة والعقارية وتصرفاتها بالنسبة للمال العام.

وانتهت الدراسة إلى اتفاق الدساتير المقارنة في تحديد بعض العناصر الهامة بالنسبة للرقابة البرلمانية على الأموال العامة مثال:

القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها، وقواعد منح المرتبات والمعشاتا، والتعويضات والإعانات والمكافأت التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة، وبعدم جواز اقتراض السلطة التنفيذية أو الحصول على تمويل دون موافقة البرلمان، وعدم ارتباط السلطة التفنيذية بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة البرلمان، فضلاً عن وجوب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على البرلمان خلال مدة حددة.