

ويقصد بكون المال عاماً أن تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم وأن تكون تلك الأموال مخصصة لمنفعة عامه إي لاستغلال الجمهور مباشرةً بأن تكون مخصصة لخدمته أو لخدمه مرفق عام إي أن تكون مخصصة لمنفعة عامه دون أن يختص بها أو يستغلها احد لنفسه.

فجهة الإدارة تحتاج لأموال عقارية أو منقولة، ولأموال عينية أو نقدية، فالمصلحة العامة أصبحت تتوقف في كيفية تحقيقها على ما لدى الإدارة أو الدولة من أموال عامة أو خاصة. وهذا ما يمكن الوقوف عليه بوضوح في عصرنا الحاضر، فالدول التي تتوافر فيها للإدارة الأموال بمختلف أنواعها، هي تلك الدول التي تسير في ركب التقدم والرفق، لقرتها على استقطاب العلماء والمفكرين وتخصيص مبالغ لا حصر لها للبحث العلمي وللمعامل والأبحاث، والدول الفقيرة لا تملك إلا أن تنتظر الفترات الذي تتعطف به عليها الدول المتقدمة لدرجة أنها أصبحت تشكل عبئاً على الدول الغنية^{١٩٨٦}.

وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل اموال الدولة اموالاً عامة دون ان يكون هناك اموال دولة خاصة واموال دولة عامة الا ان جانباً من الفقه لازال يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة بالرغم من ان التقريب بينهما مستمر فقهاً^{١٩٨٧}.

وبدورنا نؤيد الرأي القائل بجعل كافة الاموال العائدة للدولة اموالاً عامة تخضع للقانون الاداري وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الاداري وينبغي خضوع كافة اموال الدولة للحماية المدنية والجنائية التي يقرها القانون وهي حماية اقوى واكبر اثرأ من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد او الشركات او الهيئات الخاصة.

الفرع الثالث

تعريف المال العام في التشريعات القانونية

اختلفت التشريعات والقوانين في تعريف المال العام، والسبب في الاختلاف ناتج عن النظام السياسي للدولة، فالمال العام له أهمية كبرى في الأنظمة الاشتراكية واخذ حيزاً كبيراً في قوانينها على الأنظمة الرأسمالية التي تبنت المبدأ الحر الذي يركز على الملكية الخاصة.

وعلى هذا الأساس كانت اغلب تعريفات المال العام ناقصة وليست شاملة حيث عمدت إلى ذكر احد جوانب تعريف المال العام، بالإضافة إلى كونها قد ربطت بين تعريفه وبين الغاية المخصص لها.

حظيت الأموال العامة بعناية كبيرة من قبل الدستور اليمني، حيث أفرد لها العديد من الأحكام والقواعد التي تظهر مدى المكانة الهامة لها في كيان الدولة ونشاطها، ونستعرض أهمها فيما يلي:-

للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٤ - ص١٨٦ . د/ حسين عثمان محمد عثمان - اصول القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٦ - ص٤٠٧.

^{١٩٨٦} - د/ رأفت فودة- العقود الإدارية- مرجع سابق - ص ١٥٢، ١٥٣.

^{١٩٨٧} - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - النظرية العامة في القانون الاداري- منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٣ - ص٣١٧.

أ-

عريف الأموال العامة في الدستور اليمني:-

نصت المادة (١٩) من الدستور اليمني لعام ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م على أن ((للأموال والممتلكات العامة حرمة، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها من العبث، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون. كما نصت المادة (١٥) من الدستور على أن ((يحدد القانون القواعد الأساسية لحماية الأموال العامة وإجراءات صرفها)).

أما المادة (٧) من الدستور والتي نصت على أن ((الثروات الطبيعية بمختلف مشتقاتها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الامتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخاصة ملك للدولة وهي التي تكفل استقلالها للمصلحة العامة)). وبذلك فإن الطرق والمباني والمساجد والمنشآت العسكرية والثروات الطبيعية وشواطئ البحر والجبال والصحراء والمؤسسات التي تملكها الدولة والأموال النقدية والمصارف التابعة للدولة أموالاً عامة^{١٩٨٨}.

تناول الدستور المصري الجديد الصادر سنة ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م مصطلح الأموال العامة، كما أشار إلى ذلك مستخدماً لفظ الملكية العامة فنص في المادة (٣٢) على أنه (... ولا يجوز التصرف في أموال الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام الموارد العامة بقانون،...) كما نصت المادة (٣٣) على أن (تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية). ونصت المادة (٣٤) على أن (للملكية العامة حرمة، ولا يجوز المساس بها وحمايتها واجب وفقاً للقانون).

ويلاحظ أن المشرع الدستوري اليمني قد سلك نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري، حيث لم يفرق بين الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة وتلك المملوكة ملكية خاصة، بل جاء بلفظ عام قصد به جميع الأموال العامة دون تمييز، وأكتفي المشرع اليمني بالإشارة إلى حماية الأموال العامة مدرّكاً أهميتها في حياة المجتمع والدولة، فجعل لها حرمة خاصة تمنع التعدي عليها، وأسند حمايتها إلى الدولة وإلى جميع أفراد المجتمع وجعل عليهم واجب الدفاع عنها وصيانتها من أي عبث أو اعتداء تخريبي، وهذا كله نابع من أهميتها، وأن هناك إجراءات عقابية تقع على من ينتهك حرمة الأموال العامة^{١٩٨٩}.

ب-

عريف الأموال العامة في قانون تحصيل الأموال العامة:-

حدد قانون تحصيل الأموال العامة رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠م الأموال العامة بأنها الواردة في المادة (٣) منه والتي نصت على أنه ((مع مراعاة تحصيل كافة الواجبات الزكوية طبقاً لأحكام الشريعة، تحصل وفقاً لأحكام هذا القانون ما يلي، وذلك في كل ما لم تنص القوانين الخاصة بها على تحصيله بطريقة أخرى:-

^{١٩٨٨} - د/ خالد عمر عبد الله باجنيد - المرجع السابق - ص ٢٨٤.

^{١٩٨٩} - د/ محمد محمد الدروبي - الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية - رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - سنة ٢٠١١م. - ص ١٣١.

د

أ. افه أنواع الضرائب والرسوم السيادية المباشرة وغير المباشرة وكذلك كافة الغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكام قوانين إنشائها.

ج

ب. ميع أنواع الرسوم الخدمية المقررة قانوناً.

ج

ج- ميع عائدات ومبيعات وأملاك الدولة الزراعية والعقارية والنفطية والثروات المعدنية ورؤوس الأموال المستثمرة في الهيئات والمؤسسات العامة والمختلطة والمحاجر والمقالع والغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكامها القانونية وغيرها من الأملاك والأموال العامة الأخرى طبقاً لقوانين إنشائها.

ا

د-

لأموال العامة المنصرفة بدون وجه حق أو المختلصة والديون المستحقة.
هـ- حصيلة ما يقدم للدولة ومؤسساتها من القروض والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية والعينية وما يتبعها، وكذلك حصيلة ما تصدره الدولة من أدونات الخزينة العامة وشهادات الاستثمار، وكذلك ما تستعيده الدولة أو مؤسساتها من القروض التي منحها للعاملين بها أو للأفراد أو الجهات الخاصة أو العامة.

و- الأموال المستحقة الأداء لوزارة الأوقاف والمجالس المحلية وللإدارات والهيئات أو المؤسسات التي تعمل كلياً أو جزئياً بأموال عامة أو بكفالة الدولة أو بضمانتها ولا تدخل في ذلك المؤسسات التي تقضي القوانين العامة بتحصيل أموالها وفقاً لقواعد تسديد الديون التجارية وفي جميع الأحوال يتم التحصيل بنا على طلب أصولي من الجهة ذات العلاقة ولحسابها.

ز- سائر الأموال الأخرى التي تنص القوانين الخاصة على وجوب تحصيلها وفقاً لأحكام هذا القانون.

ويلاحظ أن هذا القانون قصر أحكامه على الأموال العامة، وحدد المشرع المقصود بالأموال العامة في هذا القانون بالأموال النقدية العامة وكيفية تحصيلها من مصادرها وكذلك الأموال التي يتم تحصيلها وفقاً لقوانين خاصة بها.

والجدير بالملاحظة أن هذا القانون لم ينص صراحة على العقارات والمنقولات والتي تكون مملوكة للدولة ملكية عامة، والمشرع عندما قرر ذلك نظر إلى أهمية هذه الأموال دون سواها في النهوض بالمستوى الاقتصادي للدولة وللدور الذي تقوم به في إشباع الحاجات العامة للمجتمع وبذلك رأى أنها أجدر من غيرها في الحماية.

أما قانون حماية الأموال العامة المصري رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢م فقد عرف الأموال العامة في المادة الثانية منه حيث نصت على أنه (يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية:-

١- الدولة ووحدات الحكم المحلي.

٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

٣- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة لها.

٤- النقابات والاتحادات.

٥- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

٦- الجمعيات التعاونية^{١٩٩٠}.

٧- إيه جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

ونلاحظ أن المشرع المصري قد توسع في تعريفه للمال العام، إذ لم يقتصر في إضفاء صفة المال العام على تلك الأموال المملوكة فقط لتلك الجهات، بل أضاف تلك الصفة على الأموال الخاضعة لإشرافها أو لإدارتها ولو لم تكن تلك الأموال مملوكة لهذه الجهات.

كما أن المشرع لم يعد بمعيار صفة الشخص المالك للمال لإضفاء صفة العمومية عليه، فليس اللازم أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة لإضفاء صفة العمومية عليه، بل يكفي أن يكون مملوكاً للدولة أو خاضعاً لإدارة وإشراف إحدى الجهات الواردة بالمادة (١١٩) عقوبات^{١٩٩١}. كما نجد أيضاً أن الحماية التي أتى بها المشرع في هذا القانون تتمثل في توقيع عقوبات جنائية على من ارتكب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة السابقة^{١٩٩٢}.

ج- تعريف الأموال العامة في القانون المدني:-

إنتهج المشرع في القانون المدني اليمني^{١٩٩٣} نهجاً حدد بمقتضاه معياراً لما يعتبر مالاً عاماً، وما عدا ذلك من الأموال فهو مال خاص بغض النظر عن الجهة التي تملكها سواء كانت الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أو الأشخاص الطبيعيين، وقد عرفت المادة (١١٨) من القانون الأموال العامة حيث نصت على أن ((ينقسم المال العام إلى عام وخاص، فالمال العام : هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً، ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون، ماعدا ذلك من المال فهو مال خاص تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكها أحاد الناس)).

ويلاحظ من النص أن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات التي للدولة أو إحدى الهيئات والمؤسسات العامة، وأن تكون مخصصة للمنفعة العامة.

كما نصت المادة (١١٩) من القانون المدني على أن ((تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة عامة أو بانتهاء الغرض التي خصصت من أجلها من المنافع العامة)).

^{١٩٩٠} - حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة الرابعة من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١م فيما انطوت عليه من حظر الحجز على أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان وذلك في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠ ق في جلسة ٢٠٠٠/٣/٤م.

^{١٩٩١} - حمد خالد حمد المكراد- المرجع السابق - ص ١٤.

^{١٩٩٢} - د/أحمد كامل حسن حسين- النظام القانوني لأموال الدولة العامة" الدومين العام"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- بدون تاريخ - ص ٦٦.

^{١٩٩٣} - القانون المدني اليمني رقم (١٤) - لسنة ٢٠٠٢م.

ومن خلال النصوص الواردة في القانون المدني لتعريف الأموال العامة نلاحظ أن المشرع لم يورد حصراً معيناً للأموال العامة، بل أنه في المادة (١١٨) عرف المال العام بأنه كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة كالمؤسسات والهيئات العامة، وقيد هذه الأموال بكونها مخصصة للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، فالمعيار العام الذي وصفه المشرع إذن يتمثل في أن يكون المال العام مملوكاً للدولة أو لأحدى أشخاص القانون العام، وأن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة.

فالمادة (١١٨) من القانون المدني نصت على أن التخصيص للمنفعة العامة هو المعيار المميز للمال العام إلا أنها لم تبين المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة، فالمشرع المدني قرر القاعدة العامة، ولم يدخل في التفاصيل تاركاً ذلك للقانون الإداري لما يتميز به من المرونة والتطور المستمر، فهو بذلك يترك للقاضي حرية واسعة في التقدير يواجه بها تباين الظروف فيما يعرض أمامه من الواقع، فالقاضي الذي لا يقيد في أحكامه بقواعد جامدة ولا يغفل يده نصوص ضيقة يستطيع أن يكيف الأحكام القانونية بحيث تصلح للتطبيق العادل في الظروف المتغيرة، لذلك أعتد الفقه^{١٩٩٤} في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع، وهذا التخصيص إما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام مباشرةً وإما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق عام.

وسواءً أكانت هذه الأموال منقولة مثل الكتب في المكتبات العامة أم أسلحة الجيش والشرطة أو كانت هذه الأموال طبيعية، أي بدون تدخل الإنسان مثل شواطئ البحر والأنهار أو أن تكون هذه الأموال من تهيئة الإنسان كالطريق والحصون والمباني المصلحية^{١٩٩٥}.

أورد المشرع المصري مصطلح المال العام في مواضع عديدة ومختلفة. إلا أنها لم تعط تعريفاً منضبطاً لها. كما جاء القانون المدني خالياً من أي حصر شامل لهذه الأموال، وأقتصر الأمر على وضع قاعدة عامة لتحديد ماهية الأموال العامة، ومن أمثلة ذلك ما أورده القانون المدني المصري^{١٩٩٦} في مادته (٨٧) على أنه:-

((١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص)).

كما نصت المادة ٨٨ من ذات القانون على أن تفقد الأموال العامة صفتها العامة بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بإنهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة.

وقد أستقر القضاء الفرنسي على تعريف المال العام بأنه ((ما يفيد بطريقة فعالة في خدمة المرفق العام أو يساهم في سير المرفق العام))، مما يعني أن محكمة النقض الفرنسية وقضاء مجلس الدولة

١٩٩٤- د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- ١٩٧٣م- ص ١٦.

١٩٩٥- د/ أحمد كامل حسن حسين- المرجع السابق- ص ٨٤.

١٩٩٦ - القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ م .

الفرنسي قد جعل من التخصيص لخدمة المرفق العام أو المساهمة في ذلك أساساً لمعرفة ما إذا كان المال من الأموال العامة أم لا^{١٩٩٧}.

وظل القضاء المدني والإداري يأخذ بهذا المعيار لتمييز المال العام عن المال الخاص، مما حدا بالمشروع الفرنسي إلى الأخذ بالمعيار الذي اقترحت له لجنة تنقيح القانون المدني، والذي تبناه القضاء الفرنسي، وهو شرط الإعداد الخاص أو التهيئة الخاصة بالنسبة لأموال المرافق العامة، وذلك في المادة (٢٠) من قانون توجيه النقل الداخلي الصادر عام ١٩٨٢م. ونص على أن " الأموال العقارية المخصصة لمرفق عام النقل الحديدي والمعدة خصيصاً لهذا الغرض لها صفة المال العام".

وكل ما يهم في هذا الشأن هو أن يكون المال بذاته مخصصاً للمنفعة العامة، أما إذا كان دوره مقصوراً على أن يزود خزانة الشخص العام بالمال فإنه يعتبر من الدومين الخاص، وبالتالي لا تسري عليه القواعد التي تحكم المال العام.

لذلك ذهب رأي في الفقه^{١٩٩٨} إلى أنه يؤخذ في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع الذي يضمن - بصفه عامة - الاحتفاظ بصفة المال العام لكل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة بين ما إذا كان المال مخصصاً لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة بين ما إذا كان هذا المال يمكن استبداله بسهولة أو لا يمكن استبداله بسهولة.

فلا يشترط أن يلعب المال الدور الرئيسي، ولا يشترط أن يكون المال ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه، ولا يشترط أن يكون المال محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائله حتى يكتسب صفته العامة.

ومن ناحية أخرى فإن القانون المدني اليمني لا يعد الأموال المملوكة لأشخاص القانون الخاص أموالاً عامة حتى ولو كانت مخصصة للمنفعة العامة، كأموال المؤسسات والجمعيات الخاصة، كما لا تعد الأموال التي تشترك فيها الدولة مع الأفراد في رأس المال أموالاً عامة، كشركات القطاع المختلط^{١٩٩٩}.

د- تعريف الأموال العامة في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة :

عرف قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة^{٢٠٠٠} المال العام بالحقوق المالية والأموال الثابتة والمنقولة المملوكة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز سواء كانت الملكية خاصة أو عامة كلية أو جزئية.

هـ - تعريف الأموال العامة في قانون الإقرار بالذمة المالية^{٢٠٠١} :

^{١٩٩٧} - د/ عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٢٢٤.

^{١٩٩٨} - د/ محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مؤسسة شباب الجامعة- ١٩٧٣م - ص ٤٧١ .

^{١٩٩٩} - حسين محمد المهدي - الجرائم الماسة بالوظيفة العامة - وزارة العدل - صنعاء - ص ٤٣.

^{٢٠٠٠} - المادة (٢) الفقرة (ز) من القانون رقم (٣٩) - لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

^{٢٠٠١} - القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالذمة المالية اليمني .

عرف قانون الإقرار بالذمة المالية في مادته الثانية المال العام بأنه ((كل ما تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري ويكون مخصصاً للمنفعة العامة)) وبالنظر إلى ما أورده المشرع من تعريف المال العام في هذا القانون إلا أننا نرى أنه لم يكن موقفاً في ذلك حيث استخدم عبارة (أي شخص اعتباري) وهو بهذا يكون قد أدخل أموال الأشخاص الاعتبارية الخاصة وأعتبرها من الأموال العامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة، وهذا بدوره يعني التوسع الكبير وغير المبرر في مفهوم المال العام وبذلك فإن المشرع قد خالف ما استقرت عليه التشريعات الأخرى.

المطلب الثاني

طبيعة المال العام

يجمع الفقه والقضاء في فرنسا وفي الأنظمة القانونية العربية كمصر واليمن على حق السلطة الإدارية في الإشراف والرقابة على الأموال العامة، فلها أن تتخذ بشأنها ما يلزم من إجراءات للمحافظة عليها وضمان استمرارها في القيام بالخدمات العامة التي خصصت لها.

والكل متفق على حق السلطة الإدارية في الاستيلاء على ما تنتج هذه الأموال من ثمار طبيعية ومدنية، وعلى حقها في الترخيص لبعض الأفراد بالانتفاع بهذه الأموال انتفاعاً خاصاً مؤقتاً برسوم محددة فللحكومة مثلاً أن ترخص لأصحاب المقاهي شغل الأرصفة التي أمام محالهم بالكراسي المعدة للجلوس مقابل رسوم معينة، ولها أن ترخص للأفراد وضع أكشاك على الرصيف وهكذا... الخ^{٢٠٠٢}.

كل هذا مسلم به فقهاً وقضاً إلا أن الرأي لم يستقر بعد فيما يتعلق بتحديد طبيعة حق الدولة على الأموال العامة وسنتناول ذلك بإيجاز مبسط في فرعين:

- طبيعة حق الدولة على الأموال العامة.

- طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة.

الفرع الأول

طبيعة حق الدولة على الأموال العامة

أثيرت عدة نقاشات فقهية حول طبيعة ملكية الدولة للمال العام، فكانت هناك آراء فقهية منكرة لحق ملكية الدولة على أموالها العامة، والبعض الآخر من الفقه اتجه إلى خلاف ذلك بأن للدولة حق ملكية على أموالها العامة، وبعبارة ثانية الاتجاهات الفقهية في حق ملكية الدولة وأشخاصها المعنوية العامة الإدارية منها المركزية واللامركزية انقسمت إلى فريقين، الأول اتجه إلى التأييد والاعتراف بحق الدولة وأشخاصها العامة على ملكية المال العام، واتجه الفريق الثاني إلى إنكار هذا الحق وعدم الاعتراف للدولة

^{٢٠٠٢} - المستشار/ أسامة عثمان - أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٤م - ص ١٤٠٤.

وأشخاصها المعنوية العامة على ملكية المال العام. ولكل من هذه الاتجاهات الفقهية حجج وأدلة على نظريتهم في هذا الصدد^{٢٠٠٣}.

وبعيداً عن هذه الاختلافات الفقهية نركز على ما هو متفق عليه في الوقت الحاضر، وحقيقة القول ان الاتجاه المتفق عليه في الفقه الإداري هو ان للدولة وأشخاصها المعنوية العامة حق الملكية على أموالها العامة، ولا يختلف حقها عن الملكية العادية في جوهره ولكن قد يختلف كلاهما عن الآخر في نطاق هذا الحق، وقد أطلق البعض أموال الدولة العامة من ناحية حق الدولة في ملكيتها كما هو في الملكية العادية باسم الملكية الإدارية لتمييزها عن الملكية العادية^{٢٠٠٤}.

والسؤال الذي يثور في هذا الصدد ما هو المقصود بان حق الدولة وأشخاصها الإدارية والمعنوية في ملكية المال العام مشابه للملكية العادية في الجوهر دون النطاق؟

وللإجابة على ذلك يجب التطرق الى ناحيتين الأولى هي الحقوق التي تنتقل للمالك في الملكية العادية والناحية الثانية وهي تنطوي في ثناياها الإجابة عن التساؤل السالف الذ كر في مقارنة حق المالك في الملكية العادية مع حق الدولة في ملكيتها على المال العام .

من الناحية الأولى : حقوق المالك في الملكية العادية.

إضافة لما قرره المشرع المدني اليمني والمصري وكذلك التشريعات المعاصرة المدنية الأخرى، نود أن نشير إلى إن حقوق المالك في الملكية العادية هي حق التصرف بالمال المملوك للفرد كالببيع مثلاً وحق استغلال ماله والانتفاع به واستعماله لما يحقق من ذلك المنفعة الخاصة.

ونرى في هذا الصدد أن نبين جوهر أو مضمون عناصر الملكية التي تدخل ضمن نطاق حق المالك في الملكية العادية التي تترتب على ملكية المال الخاص للأفراد قدر تعلقها بموضوع بحثنا ولو كان بشيء من الاختصار، ونظراً لأهميتها في توضيح مضمون حق الملكية على إطلاقه للأفراد والدولة معاً على المال ان كان مالا خاصاً او عاماً.

وانطلاقاً من هذا الأساس فإن حق الملكية يتضمن ثلاثة عناصر هي (التصرف-الاستغلال-الاستعمال) والتصرف يراد به:- استخدام الشيء استخداماً يستنفذ السلطة المقررة عليه كلياً او جزئياً. وبهذا المعنى يكون التصرف غير مقتصر على المالك فقط بل ينطبق مضمونه على كل شخص صاحب حق على شيء مملوك له، وطالما كان الشخص مالك لشيء فله كامل السلطة عليه، فلا تكون مقتصرة على حصوله على منافع ملكه مع بقاء مادة الملك بل تخوله التصرف به واستغلاله أو تحويل صورته بشكل نهائي، وبالتالي للمالك حق التصرف بملكه ومنافع هذا الملك وسواء كان التصرف مادي او قانوني،

^{٢٠٠٣} - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- مبادئ وأحكام القانون الإداري- المرجع السابق - ص ٣٩٠ وما بعدها .

^{٢٠٠٤} - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- المرجع السابق- ص ١٩٢، د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- منشأة المعارف- الإسكندرية- ٢٠٠٤م- ص ٣٣٢.

وإذا كان هناك منع يرد على حق المالك في التصرف بملكه فيكون بمقتضى نص قانوني يحرمه من ذلك التصرف^{٢٠٠٥}.

أما الاستغلال فيراد به الحصول على ثمار الشيء وما يغله من ربح أو دخل وهذه السلطة هي من حق المالك إلا إذا نزل المالك عن حقه في ذلك إلى الغير فينتقل هذا الحق إلى الأخير، فالثمار وما يتولد عن الشيء دورياً من فوائد ومنافع وربح منتظم ينتج عن توقيف الشيء واستثماره دون الانتقاص من مادة الشيء^{٢٠٠٦}.

ويقصد بالاستعمال هو استخدام الشيء المملوك بالجوانب الصالحة له من أوجه الاستخدام للحصول على خدماته أو منافع غير الثمار، وهو بذلك المعنى كحق عيني يختلف عن الاستغلال الخاص بالحصول على ثمار الشيء ومنتجاته^{٢٠٠٧}.

الناحية الثانية: حقوق الدولة وأشخاصها العامة الإدارية بموجب حق ملكيتها للمال العام.

نجد ان للدولة وأشخاصها العامة الإدارية نفس الحقوق المقررة للمالك على الملكية العادية مع بعض التحفظات بحق الدولة في ملكيتها للمال العام فيما يتعلق بالتصرف والاستغلال والاستعمال لمالها العام، ويتولد هذا التقييد تبعاً لمتطلبات الصالح العام، ومتطلبات تخصيص المال العام للنفع العام وهذا ما يتضح جلياً من مضمون نص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني^{٢٠٠٨} والمادة (٨٧) من القانون المدني المصري^{٢٠٠٩} والتي نصت صراحة على أن معيار التعرف على المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة.

ومعنى هذا أن المشرعان اليمني والمصري يسلمان بنظرية تعدد المال العام بحيث يكون هناك مال عام للدولة، ومال عام لكل من أشخاص القانون العام، وفي هذا اعتراف ضمني بملكية الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة للمال العام. كما أنهم لا يرون في طبيعة المال العام ما يتعارض مع جواز

^{٢٠٠٥} - د/ إسماعيل غانم- الحقوق العينية الأصلية- الجزء الأول- بدون مكان وسنة نشر- ص ٤٨-٥٠.

^{٢٠٠٦} - د/ حسن كيرة- الموجز في احكام القانون المدني- منشأة المعارف- الإسكندرية- ١٩٧٥م- ص ٧٦.

^{٢٠٠٧} - د/ حسن كيرة- المرجع السابق- ص ٧٤ وما بعدها.

^{٢٠٠٨} - نصت المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني على أن ((ينقسم المال العام إلى عام وخاص، فالمال العام : هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً، ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون، ماعدا ذلك من المال فهو مال خاص تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكها أحاد الناس)).

^{٢٠٠٩} - نصت المادة (٨٧) القانون المدني المصري على أنه :-

((١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص)).

تملكه، وأن الذي يمنع التصرف فيه أو الحجز عليه إنما هو تخصيصه للمنفعة العامة^{٢٠١١}، وقد أجاز القانونيين المصري^{٢٠١١} واليمني^{٢٠١٢} صراحة اكتساب حقوق ارتفاق على المال العام إذا كان ذلك لا يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة، ولاشك أن ملكية الدولة للمال العام لا تتعارض مطلقاً مع تخصيصه للمنفعة العامة.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر^{٢٠١٣} بأن:-
ملكية الأموال العامة من الموضوعات التي يستقل بها القانون العام والدولة هي المالكة للأموال العامة، ومن حقوق الملكية حق استغلال المال واستعماله والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال. يحول هذا التخصيص دون التصرف في المال العام إلا إذا انطوى ذلك على نية تجريده من صفة العمومية فيه، وترتيب سبل الانتفاع بالمال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون الذي لا يتعارض مع إعادة تخصيص المال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون العام الذي لا يتعارض مع إعادة تخصيص المال العام لمنفعة عامة أخرى يحق للإدارة أن تخصص فرداً أو تؤثره بجزء من المال العام لانتفاعه الخاص.

وبناء على ما تقدم نجد ان الدولة وأشخاصها المعنوية العامة بإدارتها المتنوعة لها الحق بالتصرف بالمال العام، ولكنه مقيد بموجب زوال تخصيصه للنفع العام ليعود من أموال الدولة الخاصة وعندها يحق لها التصرف فيه، وكذلك حالة نقل ملكيته لجهة إدارية أخرى أو منح حق الامتياز للغير وبشروط محددة قانوناً، ولكن طالما ان المال يتخذ صفة المال العام وتلازمه هذه الصفة فلا يجوز للدولة التصرف به، وكذلك للدولة حق استعمال المال العام والانتفاع به وخاصة الأموال التي تخصص لخدمة مرفق عام، ولها حق استغلال المال العام واستثماره، فالدولة وأشخاصها الإدارية المعنوية العامة لها حق تملك ثماره وحاصلاته أو من خلال التراخيص الممنوحة للأفراد لاستغلال المال العام والاستفادة من إيراداته وكذلك الحصول على ما يدره المال العام من العائدات والإيرادات الناشئة عن خدمات المرفق العام التي يدفع الفرد إيراداً للدولة مقابل الحصول على هذه الخدمات^{٢٠١٤}.

وبعبارة ثانية ولما تقدم ذكره فإن للدولة وأشخاصها المعنوية العامة وكذلك المالك أو الفرد لهما نفس الحقوق على الملكية سواء كانت ملكية الدولة على المال العام أو ملكية الفرد على الملكية العادية في أحدهما بالتصرف واستعمال واستغلال المال مع بعض القيود المفروضة على حق الدولة في ملكيتها للمال العام مقارنة بحق الفرد المقرر على الملكية العادية لأمواله ، وهذا التقييد ناتج من تخصيص المال العام

^{٢٠١٠} - المستشار/ أسامة عثمان- مرجع سابق - ص ١٤٠٥ .

^{٢٠١١} - تنص المادة (١٠١٥) من القانون المدني المصري على أن " الارتفاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره بملكه شخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال".

^{٢٠١٢} - تنص المادة(١٣٤١) من القانون المدني اليمني على أن" يكتسب الارتفاق بإذن المالك أو بالتصرف الشرعي أو بالميراث أو بالعرف ويجوز ان يترتب على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال المخصص لهذا المال".

^{٢٠١٣} - الإدارية العليا الطعن ٨٠٩ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٩٣/١/٣١م.

^{٢٠١٤} - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- المرجع السابق - ص ٣٩٣ ، د / سامي جمال الدين - المرجع السابق - ص ٥٥٢ ، ٥٥٣ .

واتخاذ ه صفة العمومية للمنفعة العامة ومتطلبات الصالح العام، مع وجود اختلاف في طبيعة النظام القانوني والقضائي الذي يحكم كل من هذه الحقوق.

والخلاصة أنه من غير المجدي إنكار حق ملكية الدولة على أموالها، لما يثيره هذا الإنكار من مشاكل وصعوبات لا حصر لها ولا مبرر لها، ولذلك من المتفق عليه أن سلطة الدولة والأشخاص العامة على الأموال العامة تتمثل في حق الملكية المقيد فقط بمبدأ تخصيص هذا المال للمنفعة العامة وما يستتبع ذلك من نتائج وآثار تؤدي إلى اختلاف حق الملكية العام عن حق الملكية العادية في نطاق هذا الحق ومضمونه دون جوهره^{٢٠١٥}.

الفرع الثاني

طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة

إن تخصيص المال العام للمنفعة العامة يعني أن للأفراد الحق في الانتفاع بالمال العام وذلك في حدود الغرض الذي من أجله تم تخصيص هذا المال.

إن انتفاع الأفراد بالمال العام يتحقق بالسماح لهم باستعمال هذا المال بشرط عدم تعارضه مع تخصيص المال للمنفعة العامة إلا في حدود ضيقة وبصورة إستثنائية، وعليه فهناك عدة صور لاستعمال الأفراد للمال العام وهذه الصور هي^{٢٠١٦}:-

- ١- قد يكون المال العام مخصص لخدمة مرفق عام، وفي هذه الحالة ينتفع الأفراد من المال العام بطريقة غير مباشرة، فالأفراد ينتفعون من الخدمات التي يقدمها المرفق العام نفسه لا من المال العام نفسه طالما ان الأخير مخصص لخدمة المرفق العام وتسهيل عمله وأداءه لوظيفته، على أن يكون هذا الانتفاع وفقاً لشروط المرفق العام نفسه والتي يحددها المشرع في هذا المجال، حتى وان كان يمنع الأفراد من مراجعة هذا المرفق بصورة مطلقة الا بشروط محددة كما هو الحال في المنشآت العسكرية أو وسائل النقل أو الاتصال وغيرها.
- ٢- الانتفاع المباشر للجمهور أو أفراد المجتمع من المال العام، وينتفع الأفراد عادة من المال العام مباشرة متى ما كان مخصص لخدمتهم مباشرة، على ان يتلاءم انتفاعهم منه مع طبيعة

^{٢٠١٥} - د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري - كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية - ١٩٩٣ - ص ٢٢٥.

^{٢٠١٦} - د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- المرجع السابق - ص ٥٣٣ وما بعدها ،

- د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي - المرجع السابق - ص ٤٠٠ وما بعدها .

- د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان محمد عثمان - مبادئ القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- ٢٠٠١م - ص ٤٦٥ وما بعدها .

- د/ نواف كنعان - القانون الإداري- الكتاب الثاني - الطبعة الأولى - الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع - ٢٠٠٣م- ص ٣٨٨ وما بعدها .

- د/ محمد فؤاد مهنا - القانون الإداري العربي الديمقراطي - مطبعة الشاعر - ١٩٦٥ - ص ٦٨٤ .

وغرض المال العام، مثل الطرقات العامة والاستحمام في الشواطئ العامة والبحار والحدائق العامة، مع مراعاة قواعد المساواة بانتفاع الأفراد من المال العام بهذه الصورة والحرية في الانتفاع أيضاً من قبل الأفراد من المال مباشرة هو حق مكفول في الدستور ونجده أيضاً في اغلب التشريعات النافذة، علاوة على مجانية الانتفاع المشترك للأفراد بالمال العام، ما لم تقتضي المصلحة العامة خلاف ذلك.

٣- استثناء احد الأفراد بالانتفاع والاستعمال للمال العام دون غيره استعمالاً خاصاً أو فردياً يمنع بموجبه غيره من استعماله معه، بشرط أن يتم هذا الاستعمال في حدود الغرض الذي خصص له المال العام، مثل تخصيص جزء من الرصيف في السوق العام لتاجر أو تخصيص مدافن للعائلات في الجبانة لدفن الموتى، وهذا النوع من الانتفاع يخضع عادة الى جميع القواعد التي تحكم الاستعمال المشترك للأفراد للمال العام، وكذلك لا بد ان يحصل الفرد المنتفع على إذن سابق أو ترخيص من الجهة المختصة قبل الاستئثار بهذا المال لنفسه أو عقد بينه وبين الإدارة العامة، وبالتالي يكون هذا النوع من الاستعمال بمقابل مادي وله شروطه الخاصة لكل حالة ان كانت بترخيص أو عقد.

٤- قد يتمثل استعمال المال العام من قبل الأفراد في استئثار فرد معين بجزء من المال العام يقوم وحده باستعماله بصورة تغاير الغرض المخصص للمال العام لتحقيقه، مثل انفراد بعض الأفراد باستعمال جزء من رصيف الشوارع ووضع الأكشاك لبيع السلع ومحطات البنزين التي يرخص بإنشائها فوق أرض الميادين والشوارع والطرق العامة وقد استعمل بعض الفقهاء مصطلح الإنتفاع الخاص على أنها تعتبر هذه الصورة من استعمال المال العام استناداً على عقد مبرم بين الإدارة والفرد الذي استأثر بهذا الجزء من المال العام. على أن القاعدة في هذا الاستعمال هو أن يكون بمقابل مادي وأنه يتم إما استناداً إلى ترخيص إداري أو عقد إداري.

ونخلص من استعمال المال العام من قبل الأفراد إلى أن هناك استحالة مطلقة في أن يكون استعمال المال العام للجميع مطلقاً، وإنما هو في الحقيقة والواقع مبدأ عاماً عمومية نسبية فقط^{٢٠١٧}.

^{٢٠١٧} - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٢ - ص ٢٥٢.

المبحث الثاني

معايير التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة فقهاً وقضاً

لم يتفق الفقه والقضاء على تحديد معيار مميز للأموال العامة من الأموال الخاصة، لان التشريعات القانونية المقارنة لم تتوصل إلى وضع تعريف علمي واضح، أو حتى حصراً شاملاً للأموال العامة، ومنها التشريع الفرنسي على الرغم من قدمه في هذا الموضوع^{٢٠١٨}.

وكان لعدم قيام المشرع بتبني معيار محدد وواضح للفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، وحاجه القضاء إلى مثل هذا المعيار كي يتم الاستناد إليه في حل كثير من القضايا والنزاعات المتعلقة لتحديد نوعيه المال محل النزاع، ومعرفة القواعد القانونية التي يخضع لها أثره الكبير في ظهور العديد من المدارس والاتجاهات المتباينة التي سعت إلى إيجاد معيار محدد يتم على أساسه الوصول إلى التكييف الصحيح لنوع المال محل النزاع، سواءً على المستوى الفقهي أو القضائي، والتي نادى بها كثير من الفقهاء في كتاباتهم ودراساتهم^{٢٠١٩}.

ومن هنا كان لا بد من التطرق إلى هذه المدارس والاتجاهات المختلفة كونها تمثل مراحل التطور التي مرت بها مراحل التشريعات على عاتقهم مهمة إيجاد معايير محددة لتمييز المال العام، نتج عنها ظهور العديد من المعايير^{٢٠٢٠}. وسوف نتناول هذه المعايير من خلال إرجاع هذه المعايير إلى ثلاث مدارس (اتجاهات) رئيسية نبحث في أولها اتجاه مدرسة التوجه الطبيعي، وفي ثانيها اتجاه مدرسة التوجه التخصصي، وفي ثالثها اتجاه الفقه في البحث عن معيار التمييز بعيداً عن فكرة التخصص، ونبين في رابعها المعيار السائد في القضاء والقوانين الوضعية.

٢٠١٨ - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - المرجع السابق- ص ٥١.

٢٠١٩ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام- دراسة مقارنه- مطبوعه خطاب - القاهرة- ط١- ١٩٨٣م- ص ١٧.

٢٠٢٠ - لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع :- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - الأموال العامة - منشأة المعارف - الإسكندرية- ٢٠٠٦م - ص٤٩ وما بعدها ، د/ حمد زيدان العنزي - الركن المادي لجريمة اختلاس الأموال العامة - دراسة مقارنة - مجلة المحامي - السنة الثالثة والعشرين - أكتوبر ، نوفمبر ، ديسمبر - ١٩٩٩م - تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين - ص٤٦ وما بعدها ، د/محمد فاروق عبد الحميد - المرجع السابق ص١٠ وما بعدها ، د/ محمد عبد المحسن المقاطع - النظام القانوني للأموال العامة في الكويت - مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي - الكويت - السنة الثالثة عشر - العدد الثالث - سبتمبر ١٩٩٤م- ص٢٣٦ وما بعدها ، د/محمد محمد الدروبي - مرجع سابق- ص١٤٣ وما بعدها ، د/رمضان محمد بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - دار النهضة العربية القاهرة - ١٩٩٨م ص٦٦٢ وما بعدها - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - الانتفاع بالمال العام - دراسة مقارنه - دار النهضة العربية ١٩٩٠م ص٦٨ وما بعدها .

المطلب الأول

مدرسة التوجه الطبيعي (معيار طبيعة المال)

اعتمد أصحاب هذا المعيار على طبيعة المال العام ذاته لتمييز المال العام عن غيره من أموال الدولة الخاصة، أي بالنظر إلى كون المال قابلاً أو غير قابل بطبيعته للتملك الخاص.

إذ لا يعد مالاً عاماً إلا ما كان بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، لذلك فإن صفة العمومية موجودة في المال العام قبل أن تعترف له بها الإدارة وإن اعتراف الإدارة له بها ليس إلا عملاً كاشفاً من جانبها وليس منشئاً، ويرى أنصار هذا المذهب إنه من أجل عد المال عاماً، يجب أن يكون مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة، لأنه بهذا التخصيص يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، وتخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة^{٢٠٢١}.

وتبعاً لذلك يكون المال عاماً إذا كان بطبيعته غير قابل لأن يكون محلاً للملكية الخاصة، وبالتالي فإن مباني الدولة ومنقولاتها لا تعتبر من الأموال العامة لأنها بطبيعتها يمكن أن تكون ملكاً خاصاً.

ويمثل فقه هذه المدرسة رأيان قال بهما الفقيه ديكروك (Ducrocq) والفقيه برتلمي (Berthelemy)، إذ يتفق كل منهما في رد صفة العمومية للمال العام إلى طبيعة المال ذاته، وهل هو قابل للتملك أم لا. فالمال العام - وفقاً لهذا الرأي - هو كل مال غير قابل للتملك الخاص سواء من قبل الأفراد أو من قبل الأشخاص العامة^{٢٠٢٢}.

إلا إنهما يختلفان في تأصيل نظريتهما، ويعتبر هذا المعيار هو أقدم المعايير ظهوراً وأكثرها تأثيراً بالقانون الخاص، ويعتبر الفقيه الفرنسي ديكروك (Ducrocq) أول من عني بالبحث عن معيار علمي دقيق يميز أموال الدولة العامة عن أموالها الخاصة^{٢٠٢٣}. وهو مستمد من نص المادة (٥٣٨) من القانون المدني الفرنسي^{٢٠٢٤} حيث استخلص من هذا النص وما تلاه تعريفاً للمال العام هو أنه ((أجزاء الأراضي المخصصة لانتفاع الجمهور، التي لا يمكن بطبيعتها أن تكون محلاً لملكه خاصة^{٢٠٢٥})).

٢٠٢١ - عبد الحفيظ فارة- تسيير وإدارة الأملاك المحلية- رسالة ماجستير- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر- ٢٠٠٨م- ص ١١.

٢٠٢٢ - د/ رافت فودة- العقود الإدارية والأموال العامة- مرجع سابق- ص ١٥٥.

٢٠٢٣ - د/ محمد علي أحمد قطب - المرجع السابق - ص ٤.

٢٠٢٤ - إذ تنص على:-

((Les chemine, routes et rues alla char de l Etat , les fleuves et rivières navigablesou flottables, les rivages , lais et relais de la mer , les ports les harpes les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne son pas susceptibles d une propriété privée , sontconsiderées comme des dépendances du domaine public))

ويترتب على ذلك بالضرورة أن حق الدولة على هذه الأموال ليس حق ملكية، فهذه الأشياء لا يمكن أن تكون مملوكة لأحد، فالمال العام ليس مالا للملكية، فالدولة ليس لها سوى الحراسة والإشراف بالإضافة إلى مهمة أخرى وهي الحفاظ على هذه الأموال للأجيال القادمة^{٢٠٢٦}.

ويذهب ديكروك إلى إن العبرة في طبيعة المال ذاته، وما إذا كان قابلاً للتملك الخاص أو غير قابل له لكي يعد مالا عاما أو خاصا، وإن المال الذي لا يكون قابلاً للتملك بطبيعته هو الذي يخصص لاستعمال الجمهور مباشرة، لا المخصص لخدمة مرفق عام، على أن يكون هذا عقاراً لا منقولاً. ويمكن القول إن ديكروك قد أعتمد في نظريته على ثلاثة عناصر لا بد من وجودها مجتمعة في المال لكي يمكن عده مالا عاما، وهي:

- ١- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، كالأنهار والميادين العامة والطرق.
 - ٢- أن يكون قد خصص لاستعمال الجمهور مباشرة لا خدمة مرفق عام، فهو لا يدخل في عداد الأموال العامة المباني الحكومية والمعسكرات، لأنها لا تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة إلا إذا وجد نص قانوني خاص يقضي بخلاف ذلك.
 - ٣- أن يكون هذا المال عقارا لا منقولاً، ويستخلص هذا الشرط من نص الفقرة الأخيرة من المادة السابقة، لأن المنقولات بطبيعتها يمكن أن تكون محلا للملكية الخاصة إلا أنه مع ذلك يتجاوز هذا الشرط، فيلحق بالأموال العامة - تطبيقاً لنظرية التبعية - توابع المال العام وملحقاته بعدها مالا عاما بالتخصيص كالأثار في المتاحف الوطنية أو الكتب في المكتبات.
- فإذا وجدت هذه العناصر جميعا في المال عد مالا عاما، أما إذا فقد أيها فإنه يصبح مالا خاصا، إلا إذا ورد نص خاص خلاف ذلك.

ولا يختلف الفقيه برتلمي عن ديكروك في عد طبيعة المال وكونه غير قابل للملكية الخاصة معيارا لتمييز المال العام من المال الخاص، إلا أنه لا يرجع في تأصيل نظريته إلى نصوص القانون المدني، بل إلى العقل والمنطق. فيرى إن الاستدلال العقلي هو وحده الذي يمكن أن يهدي إلى تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، فقد تناول أنواع الأموال العامة التي لا خلاف عليها، فوجد إنها تختلف من جهة الواقع عن ملكية الأفراد اختلافا يبرر إفرادها بأحكام قانونية خاصة، لذلك فمن الطبيعي خضوعها لقواعد خاصة

وترجمتها: ((تعد من توابع الدومين العام الطرق والشوارع والحدائق التي على عاتق الدولة والأنهار والترع الصالحة للملاحة فيها وشواطئ البحر والأراضي التي تتكون من طمي البحر وتلك التي تتحسر عنها مياهه والموانئ والمراسي والموارد وعلى العموم كافة أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة)).

٢٠٢٥ - محمد أحمد عبد المحسن الفريجات - الحماية القانونية للمال العام - رسالة ماجستير - الجامعة الأردنية - ١٩٩٦ - ص ٦-٧.

٢ - Ducrocq- droit administratif Ve ed IV- ٩٥- Cite par Y – Gaudemet – Traite de droit administrative – t٢- Droit administrative des biens- L,G,D,J- ١٩٩٨- p ٢٣

- Sophie Schiller , Droit des biens , Dalloz, ٢٠٠٣, p ٣٦ et s

- Patrick Courbe, Droit Civil, les biens, Dalloz, ٢٠٠٣, p ٨-٩

- Ducrocq, Cours de droit administratif tome ٤, p ٩٥

فلا يجوز التصرف بها أو تملكها بالتقادم ويخلص من كل ذلك إلى أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تخضع لقواعد القانون المدني، ولا تكون قابلة للملكية إما بحكم طبيعتها، وإما بسبب ما يطرأ على طبيعتها من تغيير بسبب تخصيصها للنفع العام.

وفيما عدا ما تقدم، فإن برتلمي يتفق مع ديكروك في اشتراط أن تكون الأموال العامة مخصصة لانتفاع الجمهور، فقد أستبعد المباني من نطاق الأموال العامة، إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك كما أستبعد المنقولات من عداد الأموال العامة.

ويرى أن الحماية التي يفرضها المشرع أحيانا على بعض الأموال المنقولة لا يرجع إلى كونها أموال عامة، بل يرجع إلى وجود نص في تشريعات خاصة يفرض مثل هذه الحماية^{٢٠٢٧} وعلى الرغم من المحاولات التي بذلها كل من الفقيه ديكروك والفقيه برتلمي لإيجاد معيار لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة والحجج التي ساقوها لتأييد نظرتهم وللتدليل على صحتها إلا إن هذا المعيار قد عرض له الانتقاد ومن أهم الانتقادات التي وجهت إليه:

- ١- إن هذا المعيار قد ضيق من نطاق الأموال العامة، إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين إن هناك أموالاً لا تخصص لانتفاع الجمهور مباشرة، ومع ذلك فإنها تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع كالمباني العامة والحصون العسكرية. على الرغم من أهميه هذه الأموال والمرافق العامة، واحتياجها للحماية القانونية نفسها تحظى بها بقيه الأموال العامة^{٢٠٢٨}.
- ٢- من الممكن تصور ملكية الأفراد والشركات الخاصة لبعض الأموال التي تعد وفقاً للمعيار السابق غير قابلة للتملك الخاص وفقاً لطبيعتها، ففي مقابل الطرق والشوارع العامة نجد الطرق الخاصة، وفي مقابل الأنهار نجد مجاري المياه التي لا تعد صالحة للملاحة، ولا يوجد ما يمنع تملك بعض الشركات الخاصة لأحد الموانئ أو المطارات مثلاً ومنشآت السكك الحديدية والمطارات في الوقت الحاضر تعود ملكيتها للشركات أو للأفراد.
- ٣- إن هذا المعيار ينافي طبيعة الأشياء فليس ثمة مال غير قابل للتملك بطبيعته، إذ هو بطبيعته كل ما يمكن تملكه، ولا يوجد أموال تخرج بطبيعتها عن التملك الخاص، إلا تلك التي يعم نفعها الكافة. وبالتالي فلا يوجد مال عام أو خاص غير قابل بطبيعته لأن يكون محلاً للملكية، ولا يستبعد من ذلك سوى الأشياء المشاعة كالهواء ومياه البحار^{٢٠٢٩}.
- ٤-

ما تنتقد هذه النظرية لأن طريقة إثارتها وعرضها للمسألة لم تكن جيدة، لأنها تستند إلى

^{٢٠٢٧} - د/ عيد الرزاق شيجا- الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة- الجزء الأول- الأموال العامة- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- بدون سنة الطبع - ص ٥٦ وما يليها.

^{٢٠٢٨} - د/ رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ٦٦٤ ، د/ علي الباز - مفهوم الأموال العامة (الماهية - الاستعمال - الحماية) في التشريعات المصرية والكويتية - مجله المحامي - السنة الحادية والعشرون (إبريل مايو يونيو ١٩٩٧م) - ص ١٣٠.

^{٢٠٢٩} - د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا - المرجع السابق - ص ٥٨-٦٠ .

نصوص القانون المدني التي تعرضت بدورها للنقد، ومن جهة الاستدلال المنطقي لا يمكن التحدث عن قابلية التصرف بالممتلكات التي لا يمكن أن تكون قابلة للتملك بطبيعتها^{٢٠٢٠}.

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى هذا المعيار، حاول أصحاب هذا الاتجاه أن يوسعوا من نطاق الأموال العامة، فذهبوا إلى إنه إلى جانب المال العام بطبيعته إنشاء مال عام بنص القانون من أجل توسيع نطاق الأموال العامة، إلا أنه مع ذلك لم يثبت هذا المعيار أمام الانتقادات العديدة التي وجهت إليه، الأمر حدا بالفقه للبحث عن معيار آخر لتمييز أموال الدولة العامة من أموالها الخاصة.

المطلب الثاني

مدرسة التوجه التخصيصي (معيار التخصيص)

لا يتفق أنصار هذه المدرسة مع أنصار مدرسة التوجه الطبيعي في قولهم أن معيار التمييز يكمن في طبيعة المال ذاته بعده غير قابل للملكية الخاصة، بل يرون في فكرة تخصيص أساساً جيداً لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، إلا إن أنصار هذه المدرسة وإن كانوا قد اتفقوا على معيار التخصيص أساساً لتمييز الأموال العامة، فإنهم قد اختلفوا في تحديد المقصود بالتخصيص بالمنفعة العامة بين اتجاهين رئيسيين.

الاتجاه الأول:- تخصيص المال لمرفق عام

يرى أنصار مدرسة المرفق العام^{٢٠٢١}، وعلى رأسهم العميد ليون دوجي Leon Duguit (وجوستون جيز Gaston Jeze)، (وروجيه بونار Boger Bonard)، (وليون رولان Rolland) أن المال يعتبر عاماً إذا كان مخصصاً لخدمه المرفق العام^{٢٠٢٢}. وأنصار هذا المعيار هم أصحاب نظرية المرفق العام والذين جعلوا من هذه النظرية معياراً للتمييز بين الأموال الخاصة والعامة المملوكة للدولة، حيث ربطت هذه المدرسة بين المال العام والمرفق العام، وتوصلوا إلى إن المال لا يعد مالاً عاماً إلا إذا

^{٢٠٢٠} - د/ نوفل عبد الله صفو الدليمي- الحماية الجزائية للمال العام- دراسة مقارنة- دار هومة للطباعة والنشر- ٢٠٠٥م - ص ١٠٦ وما بعدها.

^{٢٠٢١} - عرف المرفق العام بأنه مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين.

^{٢٠٢٢} - د/ خالد سماره الزغبي - القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية - الطبعة الثالثة مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان ١٩٩٨م - ص ٢٧٠، ٢٧١، د/علاء يوسف اليعقوبي - حماية الأموال العامة في القانون الإداري - رسالة ماجستير - كلية القانون والسياسة - جامعة بغداد - ١٩٧٧م - ص ١٦.

كان مخصصاً بصورة مباشرة لخدمته المرافق العامة ووسيلة لإدارتها^{٢٠٣٣} وتسييرها، ولا تدخل في عداد الأموال العامة الأموال غير المخصصة لخدمه مرافق عام وان كانت مخصصة لاستعمال الجمهور^{٢٠٣٤}.

وعلى الرغم من أن هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، ذلك بان اعتبر مباني المؤسسات والإدارات الحكومية والآثار والأدوات المكتنبة من الأموال العامة كونها مخصصة لخدمة مرافق عامة. إلا أن هذا المعيار تعرض لانتقادات عديدة واهم انتقاد وجه له هو أن تخصيص المال العام لا يعد كافياً لاعتبار جميع الأموال العامة كالطرق العامة والشوارع والأنهار تعد أموالاً عامة على الرغم من أنها ليست مخصصة لمرافق، ولكنها اعتبرت أموالاً عامة لأنها مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة هذا من جانب ومن جانب آخر توجد بعض الأموال مخصصة للمرافق العام ولكنها قليلة الأهمية بحيث لا تستوجب الحماية الخاصة المقررة للأموال العامة التي تخدم مرافق عامه جوهرية كأدوات المكاتب والورق والأقلام^{٢٠٣٥}.

وتجاه هذه الانتقادات حاول الفقيه (جيزه Jeze) أحد أنصار هذه النظرية أن يدخل عليها شيء من التجديد والمرونة يساعد في تدارك هذه الانتقادات، حيث اعتبر معيار تخصيص المال العام لمرافق عام هو المعيار الذي يميز المال العام عن المال الخاص، لكنه اشترط إضافة شرطين رئيسيين لثبوت الصفة للمال وهما:-

- ١- أن يكون المال مخصصاً لمرافق عام أساسي.
 - ٢- أن يقوم المال بالوظيفة الرئيسية في إدارة ذلك المرفق^{٢٠٣٦}.
- ولكن هذا الرأي يؤدي إلى استبعاد بعض الأموال كالمحاكم والمدارس والمعسكرات فلا تعد أموالاً لأنها لا تقوم بالدور الجوهرية أو الرئيسية في إدارة تلك المرافق وان الدور الرئيسي يقوم به القضاة والأساتذة والجنود، كما تستبعد المنقولات من الأموال العامة لأنها لا تؤدي وظيفة جوهرية في إدارة المرفق العام، على الرغم من تخصيصها لتسيير المرفق العام.
- وقد انتقد رأي الفقيه (جيزه Jeze) من عده نواح على النحو الآتي:-

٢٠٣٣ - د/ أحمد زيدان العنزي - مرجع سابق ص ٨٩ ، د/ إبراهيم شيحا - مرجع سابق ص ٦٤ .

٢٠٣٤ - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - مرجع سابق - ص ٦٨١ .

٢٠٣٥ - أنسام علي عبد الله - النظام القانوني للأموال العامة - مجلة الرافدين للحقوق - مجلد ٢ السنة العاشرة - العدد ٢٥ - سنة ٢٠٠٥م - ص ٣١٣، ٣١٤، د/ نوفل علي الصفو - التعريف بأموال الدولة العامة - مجلة الرافدين للحقوق - مجلة ١ - السنة التاسعة - عدد ٢٠ - سنة ٢٠٠٤ ، د/ وليد بدر نجم الراشدي ، عادل سالم فتحي الجبالي - الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد- بحيث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة العراقية - بغداد - ٢٠٠٨م - ص ٥ ، د/ ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار الجامعة الجديدة - ٢٠٠٦م - ص ١٥٠ ، د/ سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - ج ٢ - دار المطبوعات الجامعية - ط ١٩٩٦ . ص ٦٧١ .

٢٠٣٦ - د/ علاء يوسف البيقوبي - حماية الأموال العامة في القانون الإداري - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسية - جامعة بغداد - ١٩٧٧م - ص ١٧، د/ بكر القباني - القانون الإداري الكويتي - مطبوعات جامعة الكويت - بدون سنة نشر - ص ٣٠٢

١-

ن المدارس والمستشفيات والمحاكم والمعسكرات تعتبر بالإجماع من الأموال العامة لدورها المهم في تسيير المرفق، فلا يتصور قيام القاضي في الفصل بين المنازعات في الطرقات أو قيام المدرس بالتدريس في العراق، أو قيام الجنود في الدفاع عن أوطانهم من دون التحصين بالمواقع والمعسكرات.

٢-

م يبين الفقيه (جيز Jeze) متى يكون المرفق جوهرياً أو لا يكون، أو متى يكون الدور الذي يؤديه المال العام في إدارة المرفق أساسياً^{٢٠٣٧}.

الإتجاه الثاني:- تخصيص المال للمنفعة العامة

نتيجة للانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة، يذهب الرأي السائد في الفقه إلى اتخاذ (تخصيص الأموال للمنفعة العامة) معياراً مميزاً للأموال العامة. وقد تبنى هذا المعيار الفقيه (هوريو Hauriou) والفقيه (Waline) وهو آخر ما استقر عليه تطور الفقه الإداري في الوصول إلى معيار محدد للترقية بين أموال الدولة العامة وأموال الدولة الخاصة^{٢٠٣٨}، إذ يرى الفقيه هوريو إن معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، يكمن في تخصيصه للنفع العام سواء كان ذلك التخصيص لاستعمال الجمهور المباشر، أم لمرفق عام من مرافق الدولة. باعتبار إن القاسم المشترك بين المعيارين السابقين هو خدمه المال للمنفعة العامة^{٢٠٣٩}.

وبناءً على ذلك فإن الأموال العامة وفقاً لهذا المعيار هي كل الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام، والمخصصة للمنفعة العامة، سواءً أكانت هذه الأموال معده لخدمه الجمهور مباشرة، كالطرق العامة والحدائق، وشواطئ البحار، أم كانت مرصوده لخدمه المرفق العام ولا يستفيد منها الجمهور إلا بطريق غير مباشر عن طريق المرافق المخصصة لها، كالمباني الحكومية، وأثاثها ومكاتبها وأدواتها ومكونات السكك الحديدية. ولا فرق بين أن تتولى الحكومة إدارة المرافق العامة بنفسها، أو تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة خاصة، حيث أصبح تفويض المصلحة العامة إلى الأفراد والشركات هو الأكثر تكراراً^{٢٠٤٠}.

وعندما نأتي لتقييم هذا المعيار نجد انه قد أدى إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب وذلك بان ادخل فيها أشياء قليلة القيمة كأثاث المرافق والأدوات المكتبية، وهذه ليست بحاجة إلى تطبيق نظام قانوني غير مألوف مثل نظام الأموال العامة وتمتعها بالحماية المقررة للأموال العامة.

^{٢٠٣٧} - محمد عبد المحسن الفريجات - المرجع السابق - ص ١٢، د/ نوفل عبد الله صفو الديلمي- المرجع السابق- ص ١٠٧.

^{٢٠٣٨} - د/ محمد محمد الدروبي - مرجع سابق - ص ١٥٠.

^{٢٠٣٩} - د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا - مرجع سابق - ص ٧٢.

^٤ - Jean Rivero et Jean Walineg droi Eadminis tratif - ١٨ e ed, ٢٠٠٠ - Dalloz - Paris - P ٤٣٩.

وتجاه هذا النقد الذي تعرض له معيار التخصيص للمنفعة العامة، عمل الفقيه (هوريو Hauriou) على تطويره وذلك لتجنب التوسع الشديد في عناصر الأموال العامة، ومحاولة منه لضبط إتساع فكره المنفعة العامة، فاشتراط لاكتساب المال العام لصفة العمومية شرطين:-

١-

ن يكون المال مخصصا للنفع العام.

٢-

ن يتم التخصيص للنفع العام بقرار صريح من الإدارة.

إلا أن هذه المحاولة كانت هدفا لتوجيه النقد إليها، إذ يلاحظ إن القضاء الفرنسي لا يتطلب صدور قرار تخصيص صريح من الإدارة لإضفاء صفة العمومية على المال، وإن هذا القرار لا يبين المعيار الذي بموجبه يمكن القول أن الإدارة ملزمة فيه بإصدار قرارها بالتخصيص، فإن صدور هذا القرار مرهون بالسلطة التقديرية للإدارة، وإن قرار التخصيص لا يعد ركنا من أركان المال العام بل هو وسيلة لإلحاق الصفة العامة بالمال.

لذلك قام فالين بمحاولة ثانية لوضع ضوابط تحدد نطاق هذا المعيار فذهب إلى قصر الأموال العامة على ما يكون ضروريا منها ولا يمكن الاستغناء عنها أو التعويض عنها في حالة فقدانها أو تلفها، لذلك فإنه يعرف المال العام بأنه ((كل مال مملوك لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي أو تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يصبح ضروريا لخدمة مرفق عام أو لإشباع حاجة عامة ولا يمكن الاستعاضة عنه بمال آخر في القيام بهذه الوظيفة)). ومثال هذه الأموال الطرق العامة والسكك الحديدية ومجاري المياه.

فلو حرمت الإدارة منها أو تم إتلافها أثر حادث، لما أمكن للإدارة استبدالها بأي شئ آخر وفي الوقت ذاته يجب عليها الإسراع في إعادتها وإصلاحها، فهذه الأشياء لا يمكن الاستغناء عنها وهذا على خلاف المباني التي تقيم فيها المصالح الحكومية فهي ليست من النوع الذي لا يمكن الاستغناء عنه أو الاستعاضة عنه بغيره، فإذا التهم حريق مبنى تقيم فيه مصلحة حكومية فيكون بوسع هذه المصلحة الانتقال إلى مبنى آخر، ولذلك انتهى فالين إلى عدم اعتبار هذه الأموال من الأموال العامة نظرا لسهولة استبدالها^{٢٠٤١}.

وطبقا لهذا الرأي يدخل في نطاق الدومين العام كل مال لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي، أو نتيجة لتهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يكون ضروريا للنفع العام، بحيث لا يمكن الاستعاضة عنه بمال آخر.

^{٢٠٤١} - د/ عبد الرزاق شيجا- المرجع السابق - ص ٧٤ وما بعدها.

المطلب الثالث

تأسيس المعيار خارج فكرة التخصيص

ذهب جانب من الفقه إلى وجوب البحث عن معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة بعيدا عن فكرة التخصيص للمنفعة العامة، لأنها لم تعد تتفق مع القانون الفرنسي أو مع أحكام القضاء.

فيرى الأستاذ ألبرت (R. ALBRET) إن معيار التمييز يكمن في تدخل الإدارة ومباشرتها لإجراءات البوليس وسلطاته، فلا تعد أموالا عامة إلا التي تمارس الإدارة تجاهها سلطات البوليس التي تتمثل غالبا بشكل جزاء جنائي.

إلا إنه يؤخذ على هذا الرأي إنه لم يحدد المعيار الذي بموجبه يمكن تحديد الأموال التي تستطيع الإدارة أن تمارس عليها سلطات البوليس، وإنه من غير المنطقي تعليق الاعتراف بصفة العمومية للمال بناء على خضوعه لهذه السلطات، لأن ممارسة الإدارة لهذه السلطات، إنما يكون نتيجة لتطبيق نظام استثنائي على الأموال العامة بعد ثبوت صفة العمومية لها^{٢٠٤٢}.

أما الأستاذ جانس (Jansse) فيرى أنه لا جدوى من البحث عن معيار موضوعي للمال العام بل لابد من الرجوع إلى إرادة المشرع في كل حالة على حدة من أجل التعرف على طبيعة المال وما إذا كان يعد من الأموال العامة أو لا، فالأموال العامة يجب أن تكون محددة عن طريق التشريع سواء كان هذا التحديد صريحا أم ضمنيا.

ويؤيد الأستاذ كلود (Claude Klein) الأستاذ جانس فيما ذهب إليه، فيرى إن الأساس القانوني السليم لتطبيق النظام الاستثنائي للأموال العامة يكمن في الإدارة التشريعية أو اللائحية من خلال قيام المشرع بتحديد الأموال العامة مباشرة أو من خلال لوائح تفويضية تصدر عن السلطة التنفيذية عند الحاجة.

إلا أنه يؤخذ على آراء كل من الأستاذ جانس وكلود عدم تحديدها من ناحية الحالات التي يعد فيها المشرع مالا عاما، ومن الناحية أخرى فإنه من الصعب تطبيق هذا المعيار، لأنه يتطلب وجوب تدخل المشرع في كل حالة لتحديد ما يعد من الأموال العامة وهذا غير ممكن تطبيقه من الناحية العملية، ومن الصعب التعرف على إرادة المشرع، لأن الكشف عنها غالبا مالا يكون بالأمر اليسير.

المطلب الرابع

المعيار السائد في القضاء والقوانين الوضعية

تبين لنا مما تقدم إن الآراء الفقهية قد تباينت حول تحديد معيار محدد لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، وتراوحت الآراء بين التضييق لنطاق هذه الأموال أو توسيعها، حتى أصبحت هذه النظرية من أكثر النظريات إثارة للجدل في الفقه، ليس في القانون الفرنسي فحسب بل في أغلب القوانين الأخرى.

^{٢٠٤٢} - عبد الحفيظ فارة- المرجع السابق - ص ١٦.

فلم يحدد المشرع الفرنسي معيارا واضحا يمكن الاستناد إليه لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، وقد انعكس ذلك على موقف القضاء الفرنسي تجاه هذه المسألة، إذ كانت المحاكم سواء العادية منها أو الإدارية تكتفي بإبراز الصفات المتوافرة في كل حالة من دون أن تحدد معيارا عاما يمكن تطبيقه في جميع الحالات^{٢٠٤٣}.

إلا إنه منذ عام ١٩٤٧ بدأ القضاء الإداري الفرنسي يتوجه نحو الأخذ بالتعريف الذي وضعته لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي، التي أوردت في مشروعها تعريفا للمال العام يندرج في نطاقه مجموع أموال الجماعات العامة والمؤسسات العامة التي يستعملها الجمهور مباشرة، أو المخصصة لمرفق عام إذا كانت الأموال بطبيعتها، أو بمقتضى إعداد خاص قد قصرت كلها أو بصفة أساسية على أغراض المرافق الخاصة، ويمكن ملاحظة ما يلي:

- ١

إن اللجنة قد تبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة سواء كان مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة أم لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة.

- ٢

نها قد اشترطت أن تكون هذه الأموال بحكم طبيعتها أو بمقتضى إعدادها إعدادا خاصا قد اقتصرت كلها أو بصفة أساسية على الأغراض الخاصة بهذه المرافق.

وهذا المعيار يضيق من نطاق الأموال التي تعد من الأموال العامة إذا ما كانت مخصصة للمرافق العامة من خلال اشتراطه أن تكون هذه الأموال مهيأة لأغراض المرفق بطبيعتها أو بمقتضى إعداد خاص.

وقد اعتمدت محكمة النقض الفرنسية هذا المعيار للمرة الأولى في حكمها الصادر في ٧ تشرين الثاني ١٩٥٠، إذ تبنت فيه معيار التخصيص للمنفعة العامة، كما أخذت بشرط إعداد المال إعدادا خاصا ليؤدي الوظيفة الأساسية للمرافق العامة لكي يمكن عد أموال هذه المرافق من الأموال العامة، وتوجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الأخذ بهذا المعيار في أحكام عديدة أصدرها فقد قضى في الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١٠/١٩م بشأن قضية (Sos. le Beton) بعد الأرض التابعة للميناء (marne - Bonneuih - Sur -) من الأموال العامة بسبب إعدادها إعدادا خاصا لخدمة الميناء، وأقر أيضا في حكمه الصادر في ١٩٥٩/٥/١١م بشأن قضية (Dauphin) بالصفة العامة لطريق مدينة أرلز (Arles) لأنه مخصص لخدمة مرفق عام ذي سمة ثقافية وسياحية وإنه قد أعد إعدادا خاصا لهذا الاستعمال، وفي قراره الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٢م عد مجلس الدولة وجود مصاطب وتشجير الدورة في منطقة القصر الأبيض في الجزائر العاصمة يضيء الصفة العامة على هذه الأموال، وأقر أيضا بالصفة العامة للملعب في مدينة تولوز، لأن إنشاءه بقصد تطوير الأنشطة الرياضية التي لها سمة الاستعمال العام وأنه قد خصص لمنفعة عامة وذلك في حكمه الصادر في ١٩٦١/٧/١٣م ومن أحكامه التي تبين تبنيه للمعيار الذي حددته لجنة تنقيح القانون المدني الصادر في ١٩٦٥/٢/١٥م إذ عد مرآب السيارات المقام في مدينة

^{٢٠٤٣} - د/ محمد فاروق عبد الحميد- المرجع السابق - ص ١٠ وما بعدها.

ليون الذي وضع في تصرف مستعملي السكك الحديدية جزءاً من المال العام، لأنه يسهل هذا المرفق من قبل المسافرين الذين يأتون بسيارتهم إلى المحطة^{٢٠٤٤}.

ويذهب الأستاذ (Jean) إلى إنه لا بد من بذل الجهد للتوصل إلى جميع المعطيات المشار إليها سابقاً، إلا إنه يمكن توحيدها بصيغة واحدة وإعطاء تعريف مبسط للمال العام فيمكن أن يعرف بأنه ((مجموعة ممتلكات مخصصة للمصلحة العامة ويتم تهيئتها لغرض هذا التخصيص)). إذ تغطي هذه الصيغة جميع الافتراضات فيما عدا ضفاف البحر أو شواطئه التي تكون مخصصة للمنفعة العامة بصورة طبيعية دون الحاجة إلى إعداد خاص لذلك^{٢٠٤٥}.

وظل القضاء المدني والإداري يأخذ بهذا المعيار لتمييز المال العام عن المال الخاص، مما حدا بالمشرع الفرنسي إلى الأخذ بالمعيار الذي اقترحتة لجنة تنقيح القانون المدني، والذي تبناه القضاء الفرنسي، وهو شرط الإعداد الخاص أو التهيئة الخاصة بالنسبة لأموال المرافق العامة، وذلك في المادة (٢٠) من قانون توجيه النقل الداخلي الصادر عام ١٩٨٢ م. ونص على أن " الأموال العقارية المخصصة لمرفق عام النقل الحديدي والمعدة خصيصاً لهذا الغرض لها صفة المال العام".

وبذلك يكون المعيار المعمول به لتمييز المال العام سواء أكان في الفقه أم القضاء أو التشريع هو أن يكون المال مملوكاً للدولة أو للشخص العام ومخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرةً أو مخصصاً لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون قد أعد إعداداً خاصاً يتفق والأغراض الأساسية التي قام من أجلها المرفق العام، إما بسبب تكوينه الطبيعي أو بسبب إعداده وتهيئته مادياً من قبل الإدارة ليتفق وغرض المرفق العام.

أما المشرعان اليمني^{٢٠٤٦} والمصري^{٢٠٤٧} فقد أخذوا بمعيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار للتمييز بين أموال الدولة العامة وأموال الدولة الخاصة، وهو المعيار نفسه الذي أخذت به اغلب التشريعات في مختلف الدول، حيث أخذ به المشرعان الأردني^{٢٠٤٨} والكويتي^{٢٠٤٩} كما تأخذ به غالبية التشريعات في وقتنا الحاضر^{٢٠٥٠}.

^{٢٠٤٤} - د/ عبد الرزاق شيجا- مرجع سابق - ص ٣٥ وما يليها.

^{٢٠٤٥} - عبد الحفيظ فارة- مرجع سابق- ص ١٧.

^{٢٠٤٦} - تنص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني على ((ينقسم المال العام إلى قسمين عام وخاص فالمال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار....)).

^{٢٠٤٧} - تنص المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨م على أنه ((١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص)).

^{٢٠٤٨} - وتنص المادة (٦٠ ج١) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ بقولها ((تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكومية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة)).

فتشريعات الدول المذكورة نصت في صلب القانون المدني لكلاً منها على أن التخصيص للمنفعة العامة هو المعيار المميز للمال العام إلا أنها لم تبيّن المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة، فالمشرع المدني لهذه الدول قرر القاعدة العامة، ولم يدخل في التفاصيل تاركاً ذلك للقانون الإداري لما يتميز به من المرونة والتطور المستمر، فهو بذلك يترك للقاضي حرية واسعة في التقدير يواجه بها تباين الظروف فيما يعرض أمامه من الواقع، فالقاضي الذي لا يتقيد في أحكامه بقواعد جامدة ولا يغفل يده نصوص ضيقة يستطيع أن يكيف الأحكام القانونية بحيث تصلح للتطبيق العادل في الظروف المتغيرة، لذلك أعتد الفقه^{٢٠٥١} في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع، وهذا التخصيص إما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام مباشرة وإما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق عام.

وسواءً أكانت هذه الأموال منقولة مثل الكتب في المكتبات العامة أم أسلحة الجيش والشرطة أو كانت هذه الأموال طبيعية، أي بدون تدخل الإنسان مثل شواطئ البحر والأنهار أو أن تكون هذه الأموال من تهيئة الإنسان كالطريق والحصون والمباني المصلحية.

وكل ما يهم في هذا الشأن هو أن يكون المال بذاته مخصصاً للمنفعة العامة^{٢٠٥٢}، أما إذا كان دوره مقصوراً على أن يزود خزانة الشخص العام بالمال فإنه يعتبر من الدومين الخاص، وبالتالي لا تسري عليه القواعد التي تحكم المال العام.

مما سبق يتضح لنا أن الأموال العامة تنقسم إلى قسمين:

أولهما: الأموال المخصصة على استعمال الجمهور أو الكافة.

وثانيهما: الأموال المخصصة للمرفق العام.

^{٢٠٤٩} - تنص المادة (٢٣) من القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠م على ما يلي ((١- كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون (...)).

^{٢٠٥٠} - أخذت اغلب التشريعات العربية بهذا المعيار ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما أخذ به المشرع العماني حيث نصت المادة (٦) من قانون الأراضي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٥ لسنة ١٩٨٠م على أنه ((تتكون أملاك الدولة أرضاً وبناءً من أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة ويعتبر ملكاً عاماً كل ما خصص للمنفعة العامة بقانون أو تم تخصيصه بالفعل للمنفعة العامة)). وفي ليبيا نصت المادة (٨٧) من القانون المدني المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٠م على أنه ((يعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من اللجنة الشعبية العامة أو أمين اللجنة الشعبية العامة)). وفي العراق نصت المادة (٧١) من القانون المدني على أن ((١- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة (...)).

^{٢٠٥١} - د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٩م- ص١٦.

^{٢٠٥٢} - قضت محكمة النقض المصرية في صدد التخصيص الفعلي للمنفعة العامة بأنه:- "لما كان ذلك وكان الثابت من أن الأرض محل العقد موضوع الدعوى من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، وقد خصصت بالفعل للمنفعة العامة لخدمة مرفق السياحة فأصبحت بذلك من قبيل الأموال العامة". الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٦١ ق جلسة ١٩٩٥/١١/١٩م.

وستتناول كل منها بشيء بالتفصيل:

القسم الأول: الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور أو الكافة والمقصود بهذه الأموال التي تخصص للاستعمال المباشر للجمهور أي أن الأفراد ينتفعون بهذه الأموال مباشرة، أي بأنفسهم دون واسطة أو تدخل من مرفق عام^{٢٠٥٣} كالمنتزهات العامة والطرق والميادين وطرق الملاحة وشواطئ البحر والجبانات وكتب المكتبات العامة.

ويكفي لاعتبار هذه الأموال من الأموال العامة أن تخصص للاستعمال المباشر للجمهور، أي أن الأفراد ينتفعون بهذه الأموال مباشرة، أي بأنفسهم كالمنتزهات العامة والطرق والميادين وطرق الملاحة وشواطئ البحر والجبانات وكتب المكتبات العامة. والأموال المخصصة للاستعمال العام المباشر قد تكون طبيعية أي قد وجدت نتيجة العوامل الطبيعية أي بفعل الطبيعة أو أموال صناعية أي وجدت نتيجة تدخل الإنسان مثل الطرق والحدايق العامة والاستعمال العام المباشر قد يكون عاماً أو مقصوراً على جزء من المال العام لأحد الأفراد وهو ما يسمى بالاستعمال الخاص للمال العام.

وحتى تتحقق الصفة العامة للمال لا بد من وضعه تحت إمكانية استعمال الجماهير له، فلا يكفي صدور قرار بتخصيص المال لأن مناط تحقيق المنفعة العامة مرتبط باستعمال الجماهير لهذا المال استعمالاً عاماً^{٢٠٥٤}.

ويكفي لاعتبار هذه الأموال من الأموال العامة أن تكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور لكن لا تكون الأموال مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة إذا كان الغرض الأساسي والنهائي للأفراد الانتفاع بخدمات المرافق العامة لا الانتفاع بالأموال المخصصة لخدمة هذه المرافق، فالمنتفع بالخط الحديدي وآلة التلفون إنما يكن قد قصد الانتفاع أساساً بخدمات مرفق النقل ومرفق الاتصال لا الانتفاع بالأموال المخصصة لخدمة هذا المرفق، فالمنتفع بالخط الحديدي وآلة التلفون إنما يكون قد قصد الانتفاع أساساً بخدمات مرفق النقل ومرفق الاتصال لا الانتفاع بعربة النقل أو آلة التلفون وإن كان ينتفع بها من حيث الواقع^{٢٠٥٥}.

القسم الثاني: الأموال المخصصة للمرافق العامة: تعتبر جميع الأموال المخصصة لتسيير وإدارة المرفق العام من الأموال العامة وعلى ذلك تخرج المواد الخام والأرصدة النقدية والبضائع من عدد الأموال العامة، لأنها ليست مخصصة لإدارة المرفق^{٢٠٥٦} ولم يحاول الفقه ولا القضاء وضع قيود أو ضوابط في هذا الشأن كما فعل الفقه والقضاء الفرنسي للحد من نطاقه هذه الأموال^{٢٠٥٧}.

٢٠٥٣ - د/ محمد فاروق عبد الحميد- المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس- ص٤٦٧ .

٢٠٥٤ - د/ محمد فاروق عبد الحميد- المرجع السابق- ص٤٦٨ .

٢٠٥٥ - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - مرجع سابق - ص ١١٥ .

٢٠٥٦ - د/ سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - الكتاب الثاني - نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة - ١٩٧٣ - ص١٩٩ .

٢٠٥٧ - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - مرجع سابق - ص٢١٧ .

فالمشرع المدني في هذه الدول نص على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة، وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المخصصة للمرفق العامة من الأموال العامة أيًا كان الدور الذي يسهم به المال في إدارة المرفق.

لذلك ذهب رأي في الفقه^{٢٠٠٨} إلى أنه يؤخذ في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع الذي يضمن - بصفه عامة - الاحتفاظ بصفة المال العام لكل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة ما إذا كان هذا المال يمكن استبداله بسهولة أو لا يمكن استبداله بسهولة.

فلا يشترط أن يلعب المال الدور الرئيسي، ولا يشترط أن يكون المال ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه، ولا يشترط أن يكون المال محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائله حتى يكتسب صفته العامة.

ولذلك يعد من الأموال العامة المخصصة للمرافق العامة محطات وقاطرات السكك الحديدية وخطوط التلغرافات الاميرية بحكم تخصيصها لخدمة وتسيير مرفق النقل بالسكك الحديدية ومرفق الاتصالات، وكذلك المدارس بحكم تخصيصها لمرفق التعليم، لأنها مخصصة لخدمة المرافق العامة وإن لم تكن مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة.

وذهب بعض الفقه^{٢٠٠٩} إلى أن الأموال التي تستخدمها الدولة والأشخاص العامة الأخرى في تسيير المرفق العام لا تعد جميعاً أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني الاستثنائي المقرر للأموال العامة، وإنما يعد منها كذلك فقط أي يعتبر أموالاً عامة أموال المرافق التي تكون مخصصة وضرورية للمرفق أو إذا تضمن التخصيص مواعمة وتغيراً في المال ليكون مناسباً أو ملائماً لخدمة أهداف المرفق.

والمرافق العامة تنقسم إلى المرافق العامة الإدارية أو التقليدية والمرافق العامة الاقتصادية "أي التجارية أو الصناعية".

وقد ظهرت المرافق الاقتصادية نتيجة لتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية، وازدهار هذه المرافق وتزايدت مع ازدهار وتزايد مظاهر التدخل. ومع تغلغل الأفكار الاشتراكية تضاعفت المرافق الاقتصادية التي تقوم بها الدول والتي لا تختلف في طبيعتها عن المشروعات الاقتصادية التي يقوم بها الأفراد، ومن هنا أتجه القضاء إلى التمييز بين نوعين من النشاط الذي تمارسه الإدارة:

النوع الأول: النشاط التقليدي للإدارة، وهو الذي يتعلق بتنظيم وتسيير وإدارة المرافق العامة التقليدية المعروفة، أي: المرافق الإدارية البحتة. مثل مرفق الأمن ومرفق الطرق والدفاع والقضاء. وهذه لا تثر خلافاً في أن أموالها تعد أموالاً عامة أيًا كان الدور الذي كان يسهم به المال في إدارة المرفق فلا يشترط أن يكون المال ضرورياً ولا يشترط أن يكون محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائله حتى يكتسب صفته العامة.

^{٢٠٠٨} - د/ محمد فؤاد مهنا- مرجع سابق - ص ٤٧١ .

^{٢٠٠٩} - د/ ثروت بدوي - القانون الإداري - دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م- ص ٤٢١، ٤٢٢.

والنوع الثاني: هو النشاط الاقتصادي المستحدث "المرافق العامة الاقتصادية" ويعتبر المرفق العام اقتصادياً إذا كان النشاط الذي يقوم به المشروع اقتصادياً في طبيعته أي تجارياً أو صناعياً^{٢٠٦}.

المبحث الثالث

النتائج المترتبة على صفة العمومية للمال

يقتضي تخصيص المال العام لتحقيق المنفعة العامة خضوعه لقواعد قانونيه خاصة من شأنها كفاله الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الأموال في تأدية وظائفها المرجوة من تخصيصها للنفع العام. وكان لا بد أن يكون لإثبات صفة العمومية للمال نتائج بعيدة الأثر في حمايته، ذلك أن الأموال العامة تكون دائماً مخصصة للمنفعة العامة، إما عن طريق تخصيصها للاستعمال المباشر من جانب الجمهور، أو عن طريق تخصيصها لخدمة المرافق العامة في إشباع الحاجات الجماعية وتحقيق المصالح العمومية.

وتخصيص الأموال العامة للغرض المذكور يتطلب من الدولة أن تفرد لها أحكاماً خاصة تميزها عن أموالها الخاصة، وتكفل لها الحماية من كل اعتداء قانوني أو مادي يكون من شأنه عرقله أو وجه التخصيص للنفع العام، أو بالأحرى يتنافى معه، والهدف الأساسي من هذه الحماية هو إخراج المال العام من دائرة التعامل القانوني المعروفة في علاقات القانون الخاص، التي تتم في ظل القانون المدني بالنسبة للملكية الفردية^{٢٠٦}.

وفي اليمن توجد هذه الحماية في الدستور، وفي القانون المدني، وفي مجموعة أخرى متفرقة من التشريعات، فلم يغيب عن المشرع الدستوري أهمية حماية المال العام، حيث حرص في الدساتير المتعاقبة على وضع نصوص تفرض على المواطنين واجب احترام الملكية العامة وحمايتها، فجد أن الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية (الشمال سابقاً) الصادر في ١٣ إبريل سنة ١٩٦٣م، قد نص في المادة (١٠) منه على أن " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"، كما نصت المادة (١٤) من الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية الصادر في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٧٠م على أن "

^{٢٠٦} - د/ ثروت بدوي - القانون الإداري - المرجع السابق ص ١٨٦، ١٨٧ .

^{٢٠٦} - د/ طعيمة الجرف - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨م - ص ٧٠٧، د/ حسين محمد عواضة - المبادئ الأساسية للقانون الإداري - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع - دون ذكر سنة النشر. - ص ١٦٩، د/ رمضان محمد بطيخ - مرجع سابق - ص ٣٨، د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - مرجع سابق - ص ٦٠٢ .

- د/ فتحي محمد محمد الأحول - الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات والتأديبية - دراسة تطبيقية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ٢٠١١م - ص ٣٤٥، د/ محمد محمد الدروبي - مرجع سابق - ص ٣٨٤، أمجد نبيه عبد الفتاح لباده - حماية المال العام ودين الضريبة - رسالة ماجستير - كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية - نابلس فلسطين - ٢٠٠٦م - ص ٧٠ .

للأموال العامة حرمتها .. وحمائتها واجب على كل مواطن". كما نص دستور دولة الوحدة الصادر سنة ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م في المادة (١٩) منه على أن " للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمائتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون".

ويرى البعض^{٢٠٦٢} أن هذه النصوص الدستورية وإن كانت يحميها التأكيد على حماية الأموال العامة إلا أنها لم توضح صورة هذه الحماية وذلك سداً للثغرة الدستورية المشار إليها.

ومن أجل ذلك حرص المشرع العادي على حماية الأموال العامة سواءً من الناحية المدنية أو الجنائية، وذلك كمبدأ عام يحكم أموال الدومين العام فقهاً وقضاً بهدف ضمان استمرار الأموال العامة في تأدية وظائفها في خدمة النفع العام وأخذاً بالمبدأ العام الذي يقضي بضرورة إضطراد سير المرافق العامة، فالحماية المدنية للمال العام تعتمد على أساليب القانون المدني ولا مجال فيها للعقاب الجنائي، ولا تستند إلى الرغبة في حمايته من عبث الإدارة ولا إلى أن المال العام غير قابل بطبيعته للتصرف فيه، ولكن إلى ضرورة حماية المنفعة العامة التي يخدمها، ولا تنهض هذه الحماية إلا عندما تتعرض المنفعة العامة للتهديد، وهذه الحماية لا تحول دون استعمال الأفراد للمال العام وفقاً للقواعد التي تختلف بحسب ما إذا كان المال العام مخصصاً لخدمة مرفق عام أم أنه مخصص لخدمة الجمهور مباشرة.

ويمكن التفريق في هذا الصدد بين نوعين من الحماية المقررة للمال العام، الأول حمايته في مواجهة الإدارة نفسها والثاني حمايته في مواجهة الأفراد.

وسوف نتناول بشيء من الإيجاز مظاهر هذه الحماية في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:-

المطلب الأول:- عدم جواز التصرف في المال العام .

المطلب الثاني:- عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

المطلب الثالث:- عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

المطلب الأول

عدم جواز التصرف في الأموال العامة

تعد هذه القاعدة أولى القواعد الخاصة بحماية المال العام مدنياً طالما أنه مخصص للمنفعة العامة، وهذه القاعدة تسري على جميع الأموال العامة سواءً أكانت منقولة أم غير منقولة.

والمقصود بهذه القاعدة هو منع التصرفات التي تؤدي إلى إنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة كالبيع أو الهبة، أو الوصية، أو الرهن، أو الإيجار وغيرها من التصرفات، ولا يمكن لهذه التصرفات أن تسري على الأموال العامة. إلا بعد تجريدتها من صفة العموم، وذلك بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وتحويلها إلى مال خاص. وقد اعتبر الفقه هذه القاعدة أحد نتائج تخصيص الأموال العامة

^{٢٠٦٢} - د/ حسن عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٤م - ص ٣٨٥ .

واهم ضمانات استمراره، فحتى يستمر المال العام لتحقيق أهداف النفع العام لا بد أن يبقى في حيازة الشخص الإداري وتحت تصرفه^{٢٠٦٣}.

ويمتد منع التصرف ليشمل كافة التصرفات الناقلة للملكية سواء كانت تصرفات بمقابل (كالبيع) أو مجانية (كالهبة) كما يميز المنع ليشمل الحقوق العينية الأصلية والتبعية^{٢٠٦٤}. على أنه يجوز تقرير حق ارتفاق^{٢٠٦٥} على المال العام^{٢٠٦٦} بشرط عدم تعارضه مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال^{٢٠٦٧}.

وللسلطة الإدارية إجراء التصرفات الإدارية دون المدنية المناسبة على المال العام، فمثلاً يجوز انتقال المال العام من الدولة إلى المحافظة أو المدينة أو العكس، كما أن للدولة أن تمنح التزاماً بمرفق عام يكون وعاؤه المال العام^{٢٠٦٨}، على أن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام هي قاعد مفروضة لصالح الإدارة من أجل الغرض الذي خصص المال لتحقيقه.

فلا يجوز أن يكون المال العام محلاً لتصرفات يجريها الأفراد بين بعضهم البعض سواء بإقامة دعاوي الحيازة أو الملكية إذ تنأى صفة المال العام عن التعامل فيه كما أسلفنا^{٢٠٦٩}.

ومن ثم أستقر قضاء محكمة النقض المصرية بأنه متى كان العقد قد تناول التصرف في أرض اكتسبت صفة المال العام فإنه يكون باطلاً مطلقاً متعلقاً بالنظام العام^{٢٠٧٠}. وقضت أيضاً بأن الآثار تعتبر من الأموال العامة ومن ثم فإن التبابع في التمثال الأثري وبيعه وشراؤه باطلاً وللحكومة أن تقاضي كل

٢٠٦٣ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - مرجع سابق - ص ١٥٥.

٢٠٦٤ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجزائرية - الجزائر - بدون سنة نشر - ص ٣٤٥.

٢٠٦٥ - حق الارتفاق: هو حق مالك العقار في المرور إلى عقاره والخروج منه عبر أراضي الغير.

٢٠٦٦ - نصت المادة ١٠١٥ من القانون المدني المصري على أن " الارتفاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام أن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال".

كما نصت المادة (١٣٤١) من القانون المدني اليمني على أن:- يكتسب الارتفاق بإذن المالك او بالتصرف الشرعي او بالميراث او بالعرف ويجوز ان يترتب على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال المخصص لهذا المال .

٢٠٦٧ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - المرجع السابق - ص ١٩٣.

٢٠٦٨ - د/ ماجد راغب الحلو - مرجع سابق - ص ١٣٩.

٢٠٦٩ - المستشار/ أسامة عثمان- مرجع سابق- ص ١٢١٢.

٢٠٧٠ - نقض رقم ٢١٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ ع السنة ١٨ ع قاعدة ١٣٥.

من يوجد هذا التمثال في حيازته مهما كانت جنسيته لتسترده منه بغير تعويض تدفعه له أو ثمن ترده إليه^{٢٠٧١}.

وقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية لا ترد مطلقاً على الأموال العامة^{٢٠٧٢}.

وبخصوص تطبيق هذه القاعدة على المنقولات من الأموال العامة، ذهب رأي في الفقه إلى جواز التصرف في المنقولات غير اللازمة لتحقيق أهداف النفع العام، فلا تطبق تلك القاعدة على المنقولات إلا إذا كان لا يمكن استبدال غيرها بها كالتحف الأثرية^{٢٠٧٣}، وهذا يعني أن المنقولات الضرورية أو اللازمة لتحقيق أهداف النفع العام والتي لا يمكن الاستغناء عنها فتطبق عليها القاعدة^{٢٠٧٤}.

وقد أخذت العديد من الدول بهذه القاعدة ونصت عليها في قوانينها فتجد أن المشرع الفرنسي والذي يعد أول من أخذ بهذه القاعدة ووجد لها سنداً تشريعياً، وذلك بصدور قانون (دومين الدولة) حيث نص على أن (أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم^{٢٠٧٥})، كما صدر قانون حماية الأموال لسنة ١٩٥٧م ونصت المادة (٨١) منه على أن (الأموال العامة غير قابلة للتصرف أو التملك بالتقادم).

وباستقرار هذه القاعدة في التشريع الفرنسي، فإنها ما لبثت أن انتقلت إلى التشريعات القانونية في العديد من الدول التي استمدت بعض نصوصها القانونية من القانون المدني الفرنسي مثل القانون المصري والقانون اليمني، حيث أقر المشرع المصري هذه القاعدة في التقنين المدني الأهلي القديم، والتقنيين المدني الحالي الذي نصت الفقرة الثانية من المادة (٨٧) منه على أن (...هذه الأموال - الأموال العامة- لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم).

ومن جانبه اتخذ المشرع اليمني هذه القاعدة في التقنين المدني الحالي حيث نصت المادة (١١٨) منه على أن ((...هذا المال- المال العام - لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً...)).

وأخذ بهذه القاعدة أيضاً المشرع الجزائري حيث نصت المادة (٦٨٩) من القانون المدني على انه ((لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم...)).

وكذلك أخذ بهذه القاعدة المشرع الكويتي حيث نصت المادة (٢٣) من القانون المدني على أن ((كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى

^{٢٠٧١} - نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.

^{٢٠٧٢} - نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.

^{٢٠٧٣} - د/ طعيمة الجرف - المرجع السابق - ص ٣١٠.

^{٢٠٧٤} - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - مرجع سابق - ص ١٩٣.

قانوني، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه)).

وعلى ذات المبدأ استقرت المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني، والتي نصت على أنه ((لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن)).

أما المشرع الانجليزي فقد أخذ اتجاهاً مغايراً حيث أجاز القانون الانجليزي التصرف في الأموال العامة، بحيث يكون للأفراد القدرة على تملك الأموال العامة بشرط أن تبقى متاحة للاستعمال من قبل العامة، وأن يحترموا تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا الأمر قد يثير العديد من المنازعات بسبب تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة للمالك^{٢٠٧٦}.

المطلب الثاني

عدم جواز تملك المال العام بالتقادم

إن هذه القاعدة تعد من أهم القيود التي وضعت لحماية المال العام، ويقصد بقاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم هو عدم قابليته للتملك من جانب الغير بطريق التقادم مهما طال مدته. ولهذه القاعدة أهميه تفوق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام السابق دراستها فالقاعدة السابقة تستهدف منع الدولة نفسها من التصرف بإرادتها في مال من الأموال العامة، أما القاعدة محل البحث فتهدف إلى منع الأفراد المعتدين على أجزاء من الأموال العامة من وضع أيديهم على المال العام عن طريق تملكه بالتقادم المكسب بوضع اليد، على إن تطبيق تلك القاعدة نسبي أيضاً فتطبيقها مرهون بتخصيص المال للنفع العام، فإذا زالت عنه هذه الصفة سقطت معها الحصانة اللازمة^{٢٠٧٧}، فقد صرح القانون المدني اليمني والمصري بأن الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة عامة أو بانتهاء الغرض الذي خُصت لأجله من المنافع العامة^{٢٠٧٨}. وابتداءً من الوقت الذي تزول عن المال صفته العامة يجوز أن يبدأ التقادم المكسب^{٢٠٧٩}.

٢٠٧٦ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني - مرجع سابق - ص ١٥٦ د/ عبد الله محمد إسماعيل - علام - الحيازة في العقار -

رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة أسيوط - ٢٠٠١ - ص ٤٣٢.

٢٠٧٧ - د/ فتحي محمد الأحول - مرجع سابق - ص ٥٠.

٢٠٧٨ - المادة (١٩) من القانون المدني اليمني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢م. والمادة (٨٨) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م والمعدلة بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤م.

٢٠٧٩ - د/ توفيق شحاتة - مبادئ القانون الإداري - الجزء الأول - دار النشر للجامعات المصرية - ط ١ - ١٩٥٥ - ص ٥٩٢ وما بعدها.

وتأتي أهميه هذه القاعدة من كثره وقوعها من الناحية العملية، فإذا كان من النادر أن تقوم الإدارة بالتصرف في الأموال العامة، إلا انه كثيراً ما يتعدى الأفراد على الأموال العامة أو جزء منها^{٢٠٨٠} سواءً كانت منقولة أو عقارية، ويضعون أيديهم عليها مده طويلة، ومع مرور الزمن قد يدعي البعض تملك تلك الأموال بحجه وضع اليد المستمر عليها دون مطالبه الدولة أو أحد الأشخاص العامة بتلك الأموال^{٢٠٨١}.

كما ترجع أهمية هذا المبدأ إلى ضرورة تزويد الشخص الإداري بوسيلة تمكنه من رد أي اعتداء على الأموال العامة وتمكنه من احباط أي محاولة لاكتساب أي حقوق على هذه الأموال تتعارض مع الغرض الذي خصصت من اجله^{٢٠٨٢}.

هذا وقد نشأت قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم كأداة بيد الإدارة لمواجهة تعديت الأفراد التي ترتكب على الأموال العامة عن طريق وضع اليد عليها بغية اكتساب ملكيتها بالتقادم، فكان لابد من تزويد الإدارة بما يعينها على رد هذه التعديت، وتقييد تصرفها في هذه الأموال^{٢٠٨٣}.

كما يترتب على سريان قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم عدم سريان قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، والعللة في ذلك أن هذه القاعدة تقتض جواز تداول الأموال وانتقالها من ذمة لأخرى، وهو ما لا يتفق والأحكام المتعلقة بالأموال العامة^{٢٠٨٤}.

وقد درجت كافة التشريعات في وقتنا الحالي على الأخذ بهذه القاعدة لحماية للأموال المملوكة للدولة، وقد مرت هذه القاعدة بمراحل عده من التطور حتى استقرت في وضعها الحالي، مما اوجد لها أساساً تشريعياً في كافة الدول.

ففي فرنسا نشأت قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم شأنها شأن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة في كنف الفقه والقضاء الفرنسيين حيث كان لاجتهادات الفقهاء وكتابتهم الأثر الكبير في إرساء أركان هذه القاعدة، و التي اخذ بها القضاء في احكامه، وبذلك فقد كان الفقه والقضاء في فرنسا اسبق من المشرع القانوني في الأخذ بهذه القاعدة، وتلا ذلك قيام المشرع الفرنسي بإقرارها بالنسبة لبعض الأموال مثل الأشياء العسكرية والأموال المخصصة لمرفق النقل كالسكك الحديدية، والآثار التاريخية، وبيوت العبادة^{٢٠٨٥}. ولم يقرها كقاعدة عامة تسري على جميع الأموال العامة دون الأموال الخاصة، إلا بموجب المادة (٥٢) من قانون دومين الدولة الصادر عام ١٩٥٧م والتي نصت على إن ((الأموال العامة غير قابله للتصرف

٢٠٨٠ - د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٥٣٠ .

٢٠٨١ - د/ فايز عايد الظفيري - الحماية الجنائية للأموال العامة من خلال القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣م - دراسة تحليلية نقدية - مجلس النشر العلمي - جامعه الكويت - ط١ - ٢٠٠٦م - ص٤٣ .

٢٠٨٢ - د/ محمد علي عرفة- شرح القانون المدني الجديد- غير محدد الناشر أو التاريخ- ص ١٤١ .

٢٠٨٣ - سيف بن محمد المعولي- الحماية القانونية للمال العام في سلطنة عمان - رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة القاهرة - ٢٠٠٥م - ٢٠٠٦م - ص ٢٠ .

٢٠٨٤ - نقض ١٦ ديسمبر ١٩٣٧م- مجلة المحاماة السنة ١٨ رقم ٢٩٩ حتى ٦٠٣. نقلاً عن د/باسم نعيم عوض - مرجع سابق- ص ٨٧ .

٢٠٨٥ - مقبل عبد الرحمن الطويري - الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق- جامعة عدن - ٢٠٠٧م - ص١٣٧ .

فيها أو تملكها بالتقادم))، كما تناول هذا المبدأ قانون ٥يناير ١٩٨٨م الخاص بالقانون العام للوحدات المحلية، وبهذا فقد أعطى للقاعدة أساساً تشريعياً صريحاً افتقدته لمدة طويلة^{٢٠٨٦}.

وفي مصر نشأت هذه القاعدة من خلال نص المادة التاسعة من القانون المدني الأهلي، وتم التأكيد عليها في القانون المدني الحالي، وذلك من خلال المادة (٨٧) والتي نصت على أن ((...هذه الأموال لا يجوز التصرف أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم)). ومن هنا فإن الأساس التشريعي لهذه القاعدة وجد من خلال هذا النص^{٢٠٨٧}.

وقد توسع المشرع المصري في تطبيق هذه القاعدة حيث امتد نطاق تطبيقها ليشمل الأموال الخاصة المملوكة للدولة حتى ولو كان مالكة لا يعد من أشخاص القانون العام، مثل شركات القطاع العام، حيث صدر القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٥٧م بشأن تعديل نص المادة (٩٧٠) من القانون المدني الحالي، وبموجب هذا التعديل تغير الوضع بخصوص أموال الدولة الخاصة، وأصبحت الحماية تمتد إلى أموال الدولة الخاصة بالإضافة إلى الأموال العامة، وهذا اتجاه محمود في السياسة، وذلك حتى تتمكن الدولة من القيام بواجباتها وتحقيق النفع العام، والاستفادة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة وهذه الأموال تمثل شريحة مهمة وكبيرة في أموال الدولة، وهي جديرة بأن تسبغ عليها ذات الحماية التي تتمتع بها الأموال العامة، هذا من جانب، ومن جانب آخر حتى تكون بعيدة عن تعدي الأفراد عليها، والتي يسعون إلى وضع أيديهم عليها بغية اكتساب ملكيتها بالتقادم^{٢٠٨٨}.

ونظراً لأهمية الأموال الخاصة أجرى المشرع المصري تعديلين على المادة (٩٧٠) من القانون حيث جرى التعديل الأول بموجب القانون رقم (٣٠٩) لسنة ١٩٥٩م حيث تم إضافة فقرة جديدة تقضي بعدم جواز التعدي على الأموال الخاصة، وفي حاله ما إذا حصل تعدي عليها يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وأجرى المشرع المصري التعديل الثاني للمادة (٩٧٠) من القانون المدني بمقتضى القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٠م، حيث أصبح نص المادة (٩٧٠) كما يلي ((...ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو للهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما والأوقاف الخيرية أو كسب إي حق عيني على هذه الأموال العامة بالتقادم. ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها بالفقرة السابقة، وفي حاله حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إدارياً)).

ويتضح من النصوص السابقة أن الأموال العامة إذا ما فقدت صفتها العامة مع بقائها في ملكية الدولة الخاصة فإن ذلك لا يعني أنها خرجت من نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز تملكها بالتقادم بمجرد فقدتها لصفاتها العامة، بل تظل الأموال العامة مكتسبة لحماية هذه القاعدة مادامت الدولة محتقظة بها في ذمتها المالية كمال

^{٢٠٨٦} - د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا - مرجع سابق - ص ٥٨٤ ، د/ رفيق محمد سلام - الحماية الجنائية للمال العام - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٤م - ص ٧٣.

^{٢٠٨٧} - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - مرجع سابق - ص ٧٢٦ ، د/ محمد علي أحمد قطب - المرجع السابق - ص ٦٧.

^{٢٠٨٨} - د/ محمد علي أحمد قطب - مرجع سابق - ص ٧١.

خاص، وهي بهذا تختلف عن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة والتي تفقد عموميتها بمجرد خروج المال من نطاق الأموال العامة، وعندها يكون للدولة حق التصرف في أمواله الخاصة^{٢٠٨٩}.

وقضت محكمة النقض المصرية^{٢٠٩٠} بالآتي:-

بأن النص في المادة ٨٧ من التقنين المدني على أنه " تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، فقد دل على أن المعيار في التعرف على صفة المال العام هو التخصيص للمنفعة، وأن هذا التخصيص كما يكون بموجب قانون أو قرار يجوز أن يكون تخصيصاً فعلياً، وأن وضع اليد على الأموال العامة - مهما طال مدته - لا يكسب الملكية إلا إذا وقع بعد انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وأنه وإن كان يجوز على ما تقضي به المادة (٨٨) من ذات التقنين أن يفقد المال العام صفته هذه بإنهاء تخصيصه للمنفعة العامة بصور قانون أو مرسوم أو قرار به أو بالفعل، أو بإنهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، إلا أنه يتعين أن يكون التجريد الفعلي أو الانقطاع عن الاستعمال لهذا الغرض وزوال معالم تخصيصها للمنفعة العامة - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - من جانب الحكومة واضحاً كل الوضوح حتى لا يتعطل المال العام عن أداء الخدمة التي رصد لها، فلا ترفع الحصانة التي أسبغها القانون على الأموال العامة إلا بالنسبة لما يصبح منها فاقداً بالفعل لهذه الصفة فقداناً تاماً بطريقة مستمرة لا لبس فيها ولا انقطاع، فما يحمل على محمل التسامح أو الإهمال من جانب جهة الإدارة لا يصلح سنداً للقول بإنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة التي رصد لها وزوال صفة العمومية على هذا الأساس..... ولما تقدم وكان الثابت في الأوراق أن المستأنف عليه أقام دعواه ببراءة ذمته من مقابل الإنتفاع بالأرض محل النزاع وتثبيت ملكيتها لوضع يده عليها المدة الطويلة المكسبة للملكية على الرغم من أنها من الأملاك العامة للدولة التي لا يجوز تملكها بالتقادم، واذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر مما يتعين معه القضاء بإلغائه ورفض دعوى المستأنف عليه، واجابة المستأنفين بصفاتهم إلى طلبهم العارض.

وفي اليمن تجد هذه القاعدة أساسها التشريعي من نص المادة (١١٨) من القانون المدني الحالي، والتي نصت على أن ((... هذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص عليه بأية وسيلة مهما بقى عاماً...)).

والمشرع اليمني بهذا النص لم ينص صراحة على عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم، كما فعل المشرع الفرنسي والمصري، بل وسع من قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بأي وسيلة من وسائل اكتساب الملكية، ومن ذلك اكتسابه بالتقادم، بحيث لا يجوز قبول أي سبب من الأسباب القانونية الأخرى والتي تؤدي إلى نتيجة مماثلة، ومن ذلك ((قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية))، حيث أن هذه القاعدة تفترض جواز تداول المنقول وانتقاله من ذمه إلى أخرى، وهذا مالا يتفق مع الأحكام المتعلقة بالمال العام، وكذلك قاعدة أو مبدأ ((الالتصاق)) والذي الأصل فيه أن الأموال الأقل أهميه تندمج في الأموال الأهم التي تلصق بها وتأخذ حكمها وهو ما لا ينطبق على الأموال العامة^{٢٠٩١}.

٢٠٨٩ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - مرجع سابق - ص ٧٢٧.

٢٠٩٠ - الطعن رقم (٣٥٦) لسنة ٧٤ ق- جلسة ٢١ يناير ٢٠١٤م.

٢٠٩١ - د/ محمد زهير جرانة - المرجع السابق - ص ١٤٦.

ويترتب على ذلك أن للشخص الإداري مالك المال المنقول أن يسترده من الشخص الواقع تحت يده دون إعتبار للطريقة التي انتقل بها إليه، سواء كانت بسبب سرقة أو إهمال أو ضياع أو غيرها، ولا يلزم في هذه الحالة بأن يدفع للمشتري حسن النية ثمن المال المنقول الذي يطالب باسترداده^{٢٠٩٢}.

وفي نفس السياق نصت المادة (٧) من القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥م بشأن أراضي وعقارات الدولة على أنه ((لا تسري على أراضي وعقارات الدولة أحكام التقادم حتى ولو لم تكن مقيده في سجلات المصلحة أو السجل العقاري)).

ونظراً لاتساع رقعة الأراضي المملوكة للدولة وتناثرها في كل مكان وصعوبة حصرها بشكل دقيق، فقد سهل ذلك على الأفراد وضع أيديهم عليها بغية تملكها، والمشرع بهذا النص يكون قد وفق في قطع الطرق أمام كل من يحتاج بان هذا الأرض ليست من ضمن أملاك الدولة لكونها غير مسجلة في سجلات المصلحة أو السجل العقاري^{٢٠٩٣}.

وفي الأردن تجد هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني، والتي أشارت إلى عدم جواز تملك الأموال العامة بوضع اليد عليها، ووردت هذه القاعدة بصيغته عامه^{٢٠٩٤} كما يلي ((ولا يجوز في جميع الأحوال... تملكها بمرور الزمن)).

وفي السعودية وجدت هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة الأولى من نظام التعدين والتي نصت على أن ((... ملكية الدولة للمعادن، وخامات المحاجر فيما عدا ما نص عليها هذا النظام لا يمكن نقلها، أو إبطالها أو سقوطها بالتقادم^{٢٠٩٥}، وكذلك ما نص عليه نظام تملك الثروات بوضع اليد أو التقادم المكسب، كما لا تسري أحكام التقادم المسقط على ملكية الدولة^{٢٠٩٦})).

وفي الكويت نصت المادة (٢٣) من القانون المدني على أن ((كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون لا يجوز التعامل فيه بما لا يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليها)) كما نصت المادة (١٩) من القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٨٠م بشأن أملاك الدولة على أنه "لا يجوز أن ينشأ أي حق لشخص طبيعي، ومعنوي على أملاك الدولة بالمخالفة لأحكام هذا القانون، ولا يترتب أي أثر قانوني على وضع اليد على تلك الأملاك، سواء بقصد تملكها أو غير ذلك".

^{٢٠٩٢} د/ محمد زهير جرانه - مرجع سابق - ص ١٤٦.

^{٢٠٩٣} - د/ محمد محمد الدروبي - مرجع سابق - ص ٤٧٣.

^{٢٠٩٤} - د/ خالد سماره الزغبى - القانون الإداري - مرجع سابق - ص ٢٧٨.

^{٢٠٩٥} - نظام التعدين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ بتاريخ ١٣٩٢/٥/٢٠هـ - مطابع الحكومة الأمنية - الرياض - سنة ١٤٠٣هـ - نقلاً عن د/ نذير بن محمد الطيب أوهاب - حماية المال العام في الفقه الإسلامي - أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية - مركز الدراسات والبحوث - الرياض - ٢٠٠١م - ص ١٢٧.

^{٢٠٩٦} - نظام تملك ثروات البحر الأحمر - قرار مجلس الوزراء الصادر برقم (١٠٠٦) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٧هـ - المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (٢٧/م) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٩هـ - مطبعة الحكومة - مكة المكرمة - سنة ١٣٩٤هـ نقلاً عن د/ نذير محمد أوهاب الطيب - المرجع السابق - ص ١٢٨.

وفي الجزائر تجد هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٦٨٩) من القانون المدني، والمادة (٨) من قانون الأملاك الوطنية، اللتان نصتا على عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، كما وردت بذات المعنى في نص المادة (٢٢) من قانون الثورة الزراعية^{٢٠٩٧}.

وفي سوريا وجدت هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٩٠) من القانون المدني والتي تناولت عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، كما نصت المادة (٩٢٦) من القانون المدني أيضاً على أنه ((لا يكتسب بالتقادم أي حق على العقارات المتروكة المحمية))

وفي عمان نصت على هذه القاعدة المادة (١٧) من القانون المالي والذي جاء فيه أن ((الأموال المملوكة للدولة - ملكيه عامه أو خاصة - لا يجوز تملكها أو كسب إي حق عيني عليها بالتقادم، ولا يجوز التعرض لها أو التعدي عليها، وفي حاله حصول التعرض أو التعدي يكون للوزير المختص اتخاذ الإجراءات الفورية اللازمة لإزالة هذا التعرض أو التعدي إدارياً، وكذلك الإجراءات القانونية اللازمة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا التعرض أو التعدي...))^{٢٠٩٨}.

المطلب الثالث

عدم جواز الحجز على الأموال العامة

لاشك بان قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعتبر من القواعد الأساسية واللازمة لحماية الأموال العامة ضماناً لبقاء واستمرار تخصيصها للمنفعة العامة دون انقطاع وهو ما أخذت به معظم التشريعات والقوانين.

فالحجز على الأموال هو إجراء مقصود به تمكين الدائن من استيفاء دينه جبراً عن المدين وذلك بنقل ملكيه الشيء المحجوز عليه أو بيعه واستيفاء دينه من ثمن المبيع^{٢٠٩٩}، وترجع الحكمة من قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام، هو عدم جواز خضوع المال العام لإجراءات التنفيذ الجبري وفاءً لدين الدولة أو لأي سبب، فإذا كانت حماية المال العام للانتفاع به تقتضي منع انتقاله اختياريًا إلى ذمه الأفراد بالأساليب الرضائية، وذلك لكون هذه الأموال مخصصة للمنفعة العامة، فإن ذات الصلة متحققة في قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، فالحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي ذات النتيجة، وهي إنتقال المال إلى ملكيه الغير جبراً، وهذا يؤدي إلى انقطاع تحقق المنفعة العامة^{٢١٠٠}.

^{٢٠٩٧} - د/ محمد فاروق عبد الحميد - التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة - المرجع السابق - ص ٣٦٢.

^{٢٠٩٨} - القانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٨١٤٧ بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٩٨م.

^{٢٠٩٩} - د/ عزيزة الشريف - القانون الإداري (الوظيفة العامة، الأموال العامة، العقود الاداريه) دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة نشر. - ص ٢٥٢، د/ توفيق شحاتة - مبادئ القانون الإداري - الجزء الأول - دار النشر للجامعات المصرية - ط ١ - ١٩٥٥ - ص ٥٩٤.

^{٢١٠٠} - د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٥٣٣، د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا - مرجع سابق - ص ٦٠٤، د/ بكر قباني - المرجع السابق - ص ٣١٢، د/ عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- حق الملكية - ج ٨ - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ٢

ولا يقصد بعدم جواز الحجز المعنى الضيق للحجز، بل يتسع ليشمل كافة صور التنفيذ الجبري على هذه الأموال^{٢١٠١}.

ولقد قضت محكمة النقض المصرية^{٢١٠٢} بأن الأصل في المرافق العامة أن تتولاها الدولة إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة، سواء كان استغلال الدولة للمرفق العام بنفسها أو عهدت به إلى غيرها، فإن مبدأ وجوب إضطراد المرفق وانتظامه يستلزم أن تكون الأدوات والمنشآت والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرفق بمنجاة من الحجز عليها شأنها في ذلك شأن الأموال العامة وهذه القاعدة هي التي تعد من أصول القانون الإداري قد كشف عنها المشرع في القانون رقم ٥٢٨ لسنة ١٩٥٥م الذي أضاف المادة ٨ مكرر لقانون المرافق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧م لتقضي بأنه لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأدوات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة.

ونظراً لأن الحكمة من تقرير هذه القاعدة هي المحافظة على الأموال العامة بما يضمن بقاء واستمرار تحقيق المنفعة العامة، وإذا ما تجردت الأموال من صفاتها العامة وتحولت إلى مال خاص توقف العمل بهذه القاعدة، وعندها يصبح المال قابلاً للتنفيذ عليه بالطرق الجبرية كما أن طبيعة المال العام ونوعه لا يؤثر في تقرير هذه القاعدة^{٢١٠٣}.

١٩٩١م - ص ١٥١ ، د/ عدنان عمرو - مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها) - منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٧م ص ٣٠٤ ، د/ محمد أنس قاسم جعفر - الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري - مطبعة إخوان مراكشي - ١٩٨٤م - ص ٤٧٢ ، د/ محمود حلمي ، د/ فؤاد محمد النادي - الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني - دار نشر الثقافة - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٨٠م - ص ٢٨٧.

٢١٠١ - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - مرجع سابق - ص ٦٠٤.

٢١٠٢ - الطعن رقم ١٧٦ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٦٣/١١/١ مج السنة ١٣ ع ٣٦ ص ٩٧٣.

٢١٠٣ - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - مرجع سابق - ص ٧٣٣.

الخاتمة

وهكذا نصل إلى ختام هذا البحث الذي تطرقنا فيه للحماية الجنائية للمال العام، نظراً لما تمثل هذه الأموال من أهمية كبرى.

ففي هذا البحث تناولنا معنى ماهية المال العام كمحل للحماية في القانون اليمني في المبحث الأول، والذي تطرقنا فيه إلى المقصود بالمال العام سواء في الفقه أو التشريع المقارن، ثم تطرقنا إلى ماهية هذا المال في التشريع اليمني سواء من حيث تباين ماهية الملكية في الدستور اليمني، وكذلك مفهوم المال العام من خلال بعض القوانين، منها القانون المدني، ثم قانون تحصيل الأموال العامة وقانون الإقرار بالذمة المالية وكذلك في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، أما المبحث الثاني فعرجنا فيه على معايير تمييز الأموال العامة، وهذا من خلال التطرق إلى المعايير التي تبنتها المدرس والاتجاهات الفقهية المختلفة. أما المبحث الثالث فقد تم تخصيصه لدراسة النتائج المترتبة على الصفة العمومية للمال.

وفي الأخير وصلنا إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

أولاً:- النتائج:

تتلخص أهم النتائج التي توصل إليها الباحث في التالي:-

١-

لمال العام أهمية يمكن الإشارة إليها من خلال اهتمام الفقه والتشريع ببيان معنى له وكيفية التعامل به من جانب الدولة والأفراد وعلى أساس ما هو متفق عليه يمكن تعريف المال العام بأنه (المال المملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة ويخصص للنفع العام فعلاً أو بمقتضى القانون وسواء كان مال منقول أو غير منقول)، ونخص من ذلك المال ما كان مملوك للدولة ويخصص للنفع العام دون المال المملوك لها ملكية خاصة وإن كانت بحكم ملكيتها عائدة للدولة وهذا ما يميز بين النوعين في عدة جوانب من حيث النظام القانوني والقضائي الذي يخضع لهما كل من المال العام والخاص.

٢-

نتهى البحث إلى تحديد المعيار المميز للأموال العامة عن أموال الدولة الأخرى مفاده " بأنها الأموال المخصصة بطبيعتها أو بمقتضى القانون للمنفعة العامة ضرورية كانت أو حاجية ".

٣-

ن طبيعة المال العام خاصة فهو ما كان مملوك للدولة ويخصص للمنفعة العامة تحديداً دون أموالها الخاصة وأموال الأفراد والتي تخضع الأخيرة عادة إلى القانون الخاص ووسائله في التعامل بها وتخضع النزاعات الناشئة بشأنها إلى القضاء العادي، أما الأموال العامة بهذا المعنى والوصف فتكون خاضعة للقانون العام والقضاء الإداري في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، ويتولد من هذه الطبيعة الخاصة بالمال العام جملة من الخصائص بما ينفرد به المال العام لتمييزه عن غيره من الأموال، سواء كانت هذه المميزات لها علاقة بانفراد المال العام عن الخاص بخصائص منها ما يتعلق بملكيتها ومالكه أو باتخاذ صفة المال العام أو ما كان منها ذات علاقة بحق الدولة على مالها المملوك لها ملكية عامة من تصرف وبتحديد معينة بحكم تخصيص المال للنفع العام أو استغلال أو انتفاع وكذلك حق الأفراد باستعمال المال العام وبحكم ما تضمنته التشريعات من استعمال وانتفاع واستثناءات ترد على هذا الجانب.

٤-

نالك عدة وسائل يمكن الاستناد إليها بهدف تحويل وتغيير صفة المال من عام إلى خاص وما ينجم عن ذلك من آثار قانونية، وأهم هذه الوسائل هو زوال تخصيص المال للنفع العام فيتحول إلى مال خاص مملوك للدولة يقبل تصرفها به بشتى أنواع التصرف لاستفادتها منه وما يدخل ضمن نطاق القانون الخاص والقضاء العادي نتيجة هذا التغيير من آثار لتحول صفة المال وكذلك نجد أن المال قد تتغير صفته من خاص إلى عام وما ينجم عن ذلك أيضاً من آثار قانونية بخضوع المال لأحكام الحماية المدنية والجنائية المقررة في التشريعات النافذة ومن وسائل ذلك شراء المال والاستيلاء بحكم القانون وما يتقرر للمصلحة العامة في هذا المجال لاكتساب ملكية المال من جانب الدولة.

٥-

لاستعمال العام والخاص للمال عدة خصائص لكل منهما مما يرتب بعض الاستثناءات الواردة لكل استعمال وخاصة الاستعمال العام فمنها ما يتعلق بالمساواة والحرية في الانتفاع بالمال العام وتنظيمه وضرورة الحصول على الرخصة أو الإجازة والإذن كتصريح لاستعمال المال استعمالاً خاصاً.

٦-

لمال العام عدة قواعد واحكام يتفق عليها الفقه والتشريع ويقرها عادة القضاء، يتم من خلال اعتمادها حماية المال العام من الاعتداء عليه وهي تدخل عادةً في نطاق القانون العام كعدم جواز التصرف بالمال العام وبحدود واستثناءات وعدم جواز تملكه بالتقادم وعدم جواز ترتيب أي حق عليه من الدولة بما يبرر الحجز عليه وهدره بحكم تخصيصه للمنفعة العامة، إضافة إلى وجود نظام قضائي خاص لنظر النزاعات الناشئة عن المال العام دون المال الخاص للدولة أو الأفراد وهو القضاء الإداري الذي يختص بالنوع الأول، أما النوع الثاني من المال فهو من اختصاص القضاء العادي للنظر في النزاعات الناشئة عنه.

ثانياً: التوصيات:

وتتضمن جملة من التوصيات التي أسفرت عليها الدراسة نأمل أن تأخذ طريقها للتطبيق ويمكن إيجازها في ما يلي:

١-

وحيد الأحكام والنصوص المشتركة والتي لها علاقة وثيقة بالمال العام ومعاملته مدنياً ضمن القانون المدني في نصوص موحدة خاصة بمعاملة المال العام وبشكل أكثر وضوح ودقة.

٢-

عادة صياغة نص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني بما ينسجم مع التفسيرات الفقهية الإدارية والمدنية ومعالجة جوانب النقص والإغفال من جانب المشرع المدني لما لهذه الجوانب من أهمية علمية وعملية لاكتمال الصياغة القانونية الشكلية والموضوعية لنص المادة بما في ذلك من حسن توضيح لأنواع المال وملكيته بما يميزه كمال عام ومال خاص وما هي أنواع التصرف مع التمثيل لها بهدف تحقق الوضوح والدقة في هذا الصدد وما هو ممنوع فعلاً منها

واستثناءاته وتوضيح للتقادم والحجز الذي يمنع فيه تملك المال العام وكيفية تغيير صفة المال بشكل أوسع مما هو عليه في نطاق نص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني.

د

-٣

رى ضرورة أن يفرد المشرع قانوناً خاصاً يحدد بموجبه الحماية القانونية للمال العام، سواءً كانت هذه الحماية مدنية، أو جنائية، تحدد بموجبه نصوص عامة تنطوي على حماية المال العام وكذلك تحديد مفهوم المال العام في قانون واحد.

د

-٤

رى ضرورة توحيد النصوص التي تقرر الحماية الجزائية للمال العام، وكذلك النصوص المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، لأن الفساد مرتبط دائماً بوجود المال.

و

-٥

أخيراً يمكن القول أن الحماية الأفضل للأموال العامة لا تكون بالنصوص القانونية وحدها مهما تشدد المشرع فيها، بل تكمن في وعي الجمهور المستعمل لهذه الأموال.

إلى هنا أكون قد انتهيت من موضوع هذه الدراسة التي كان عنوانها "حماية الأموال العامة في التشريع اليمني"، ولا أدعي أنني قد وفيت حقه كاملاً أو استكملته من جميع جوانبه، ولكنني بذلت أقصى جهدي وطاقتي.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

القواميس والمعاجم:

- أحمد الزاوي الطاهر - ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأساس البلاغة - ج ٤ - دار الكتب العلمية - بيروت ١٩٧٩م - ص ٢٩٨ - بطرس البستاني - قطر المحيط - ج ٢ - ص ٢١٥.
- محيي الدين الفيروز أبادي - القاموس المحيط - باب اللام - فصل الميم - المكتبة التجارية - القاهرة - ١٩٩٣م

المؤلفات العامة:

- ١- عمر يحيوي- نظرية المال العام الطبعة الثانية- دار هومة- الجزائر- ٢٠٠٥م.
- ٢- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - الأموال العامة - منشأة المعارف - الإسكندرية- ٢٠٠٦م.
- ٣- المستشار/ أسامة عثمان - أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقهاء - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٤م.
- ٤- د/ إسماعيل غاتم- الحقوق العينية الأصلية- الجزء الأول- بدون مكان وسنة نشر.
- ٥- د/ باسم نعيم عوض- الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات- دار النهضة العربية- القاهرة- ٢٠١٠م.
- ٦- د/ بكر القباني - القانون الإداري الكويتي - مطبوعات جامعة الكويت - بدون سنة نشر.
- ٧- د/ توفيق شحاتة - مبادئ القانون الإداري - الجز الأول - دار النشر للجامعات المصرية - ط ١ - ١٩٥٥م.
- ٨- د/ ثروت بدوي - القانون الإداري - دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م.
- ٩- د/ حسن عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - ٢٠٠٤م
- ١٠- د/ حسن كيرة- الموجز في احكام القانون المدني- منشأة المعارف- الإسكندرية- ١٩٧٥م-
- ١١- د/ حسين عثمان محمد عثمان - اصول القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٦.
- ١٢- د/ حسين عثمان محمد عثمان - مبادئ القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- ٢٠٠١م
- ١٣- حسين محمد المهدي - الجرائم الماسة بالوظيفة العامة - وزارة العدل - صنعاء .
- ١٤- د/ حسين محمد عواضة - المبادئ الأساسية للقانون الإداري - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع- دون ذكر سنة النشر.
- ١٥- د/ خالد خليل الظاهر - القانون الإداري ((دراسة مقارنة)) - الكتاب الثاني - ط ١ - دار المسيرة للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٧م .
- ١٦- د/ خالد سماره الزغبى - القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية - الطبعة الثالثة مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان ١٩٩٨م.
- ١٧- د/ خالد عمر عبد الله باجنيد - القانون الإداري اليمني - ط ٣ - دار جامعة عدن للطباعة - ٢٠٠٠م.
- ١٨- د/ رأفت إبراهيم فودة- العقود الإدارية والأموال العامة- مكتبة النصر- القاهرة- ١٩٩٥م.
- ١٩- د/ رمضان محمد بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - دار النهضة العربية القاهرة - ١٩٩٨م.
- ٢٠- د/ سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - ج ٢ - دار المطبوعات الجامعية - ط ١٩٩٦ .

- ٢١- د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري - كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية - ١٩٩٣
- ٢٢- د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- منشأة المعارف- الإسكندرية- ٢٠٠٤م
- ٢٣- د/ سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث (أموال الإدارية العامة وامتيازاتها) - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٩م
- ٢٤- د/ سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)- دار الفكر العربي- القاهرة- ١٩٩٦ .
- ٢٥- د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٩م.
- ٢٦- د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- ١٩٧٣م
- ٢٧- د/ سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - الكتاب الثاني - نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة - ١٩٧٣ .
- ٢٨- د/ صالح إبراهيم المتيوني ، د/ مروان محمد محروس المدرس - القانون الإداري - الكتاب الثاني دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني - ٢٠٠٧م.
- ٢٩- د/ طعيمة الجرف - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨م
- ٣٠- د/ عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- حق الملكية - ج ٨ - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ٢ - ١٩٩١م
- ٣١- د/ عبد الرزاق شحاحا- الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة- الجزء الأول- الأموال العامة- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- بدون سنة الطبع.
- ٣٢- د/ عبد الغني بسيوني - القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر - منشأة المعارف - الإسكندرية - ١٩٩١م.
- ٣٣- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٢ .
- ٣٤- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - النظرية العامة في القانون الإداري- منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٣ .
- ٣٥- د/ عبد القادر الشبخلي - القانون الإداري - دار مكتبة بغداد للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٤ .
- ٣٦- د/ عدنان عمرو - مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها) - منشأة المعارف - الإسكندرية ١٩٩٧م
- ٣٧- د/ عزيزة الشريف - القانون الإداري (الوظيفة العامة ، الأموال العامة ، العقود الإداريه) دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة نشر.
- ٣٨- د/ عزيزة الشريف- القانون الإداري- دار المطبوعات بالإسكندرية ١٩٩٢م.
- ٣٩- د/ علي محمد بدير، د/ عصام البرزنجي، د/ مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - مديرية دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣م
- ٤٠- د/ ماجد الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية ١٩٩٤م .
- ٤١- د/ ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار الجامعة الجديدة - ٢٠٠٦م .
- ٤٢- د/ ماجد راغب الحلو- القانون الإداري الكويتي- دار المطبوعات الجامعية- ١٩٨٧م
- ٤٣- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - حماية المال العام- دار النهضة العربية القاهرة- ٢٠٠١م.
- ٤٤- د/ محمد أنس قاسم جعفر - الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري - مطبعة إخوان مرقاوي - ١٩٨٤م
- ٤٥- د/ محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ واحكام القانون الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- ٢٠٠٥ .
- ٤٦- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - الانتفاع بالمال العام - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ١٩٩٠م
- ٤٧- د/ محمد علي عرفة- شرح القانون المدني الجديد- غير محدد الناشر أو التاريخ-

- ٤٨- د/ محمد علي قطب- الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام وفقاً لأحكام القانون المدني والإداري والجناي والالتشريع الإسلامي وأراء الفقه وأحكام القضاء وأثر التخصص في ذلك- إتراك للطباعة والنشر - القاهرة - ط١ - ٢٠٠٦.
- ٤٩- د/ محمد فاروق عبد الحميد - التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجزائرية - الجزائر - بدون سنة نشر
- ٥٠- د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام- دراسة مقارنة- مطبوعه خطاب - القاهرة- ط١- ١٩٨٣م
- ٥١- د/ محمد فاروق عبد الحميد- المركز القانوني للمال العام- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر- ١٩٨٤ .
- ٥٢- د/ محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مؤسسة شباب الجامعة- ١٩٧٣م
- ٥٣- د/ محمود حلمي ، د/ فؤاد محمد النادي - الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني - دار نشر الثقافة - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٨٠م
- ٥٤- د/ مصطفى ابو زيد فهمي - الوسيط في القانون الاداري- دار الجامعة الجديدة- الاسكندرية- ٢٠٠١ .
- ٥٥- د/ نذير بن محمد الطيب أوهاب - حماية المال العام في الفقه الإسلامي - أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية - مركز الدراسات والبحوث - الرياض - ٢٠٠١م
- ٥٦- د/ نواف كنعان - القانون الإداري- الكتاب الثاني - الطبعة الأولى - الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع - ٢٠٠٣م-
- ٥٧- د/ نوفل عبد الله صفو الدليمي- الحماية الجزائية للمال العام- دراسة مقارنة- دار هومة للطباعة والنشر- ٢٠٠٥م

الرسائل العلمية:أولاً:- الدكتوراه:

- ١- د/ أحمد كامل حسن حسين- النظام القانوني لأموال الدولة العامة" الدومين العام"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- بدون تاريخ.
- ٢- د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل - دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٠١م.
- ٣- د/ حامد حمود الخالدي - الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٠٩م-
- ٤- د/ رفيق محمد سلام - الحماية الجنائية للمال العام - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٤م
- ٥- د/ عبد السلام زايددي- النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة الجزائر- ٢٠١١- ص٣٠.
- ٦- د/ عبد الله محمد إسماعيل علام - الحياة في العقار- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة أسبوط - ٢٠٠١.
- ٧- د/ فتحي محمد محمد الأحول - الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات والتأديبية - دراسة تطبيقية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ٢٠١١م.
- ٨- د/ محمد فاروق عبد الحميد- المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس
- ٩- د/ محمد محمد الدروبي - الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - سنة ٢٠١١م.

ثانياً:- الماجستير:

- ١- أمجد نبيه عبد الفتاح لباده - حماية المال العام ودين الضريبة - رسالة ماجستير - كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية- نابلس فلسطين - ٢٠٠٦م.
- ٢- حمد خالد حمد المكراد- النظام القانوني للمال العام في القانون الكويتي- رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- ٢٠٠٨م.
- ٣- سيف بن محمد المعولي- الحماية القانونية للمال العام في سلطنة عمان - رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة القاهرة - ٢٠٠٥م - ٢٠٠٦م
- ٤- عبد الحفيظ فارة- تسيير وإدارة الأملاك المحلية- رسالة ماجستير- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر- ٢٠٠٨م
- ٥- علاء يوسف اليعقوبي - حماية الأموال العامة في القانون الإداري - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة - جامعة بغداد - ١٩٧٧م.
- ٦- محمد أحمد عبد المحسن الفريجات - الحماية القانونية للمال العام - رسالة ماجستير- الجامعة الأردنية - ١٩٩٦.
- ٧- مقبل عبد الرحمن الطويري - الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - كلية الحقوق- جامعة عدن - ٢٠٠٧م.

الدوريات:

- ١- أنسام علي عبد الله - النظام القانوني للأموال العامة - مجلة الرافدين للحقوق - مجلد ٢ السنة العاشرة - العدد ٢٥ - سنة ٢٠٠٥م .
- ٢- د/ حمد زيدان العززي - الركن المادي لجريمة اختلاس الأموال العامة - دراسة مقارنة - مجلة المحامي - السنة الثالثة والعشرين - أكتوبر ، نوفمبر ، ديسمبر - ١٩٩٩م - تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين.
- ٣- د/ فايز عابد الظفيري - الحماية الجنائية للأموال العامة من خلال القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣م- دراسة تحليلية نقدية - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - ط١ - ٢٠٠٦م.
- ٤- د/ محمد عبد المحسن المقاطع - النظام القانوني للأموال العامة في الكويت - مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي - الكويت - السنة الثالثة عشر - العدد الثالث - سبتمبر ١٩٩٤م.
- ٥- د/ مصطفى محمود عفيفي - الأموال العامة في القانون الإداري - مجلة الرقابة الشاملة - الجهاز المركزي للمحاسبات - العدد ١٢٧ - سبتمبر/ ١٩٩٧م .
- ٦- د/ نوفل علي الصفو - التعريف بأموال الدولة العامة - مجلة الرافدين للحقوق - مجلة ١ - السنة التاسعة- عدد ٢٠ - سنة ٢٠٠٤.
- ٧- د/ وليد بدر نجم الراشدي ، عادل سالم فتحي الجبالي - الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد- بحيث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة العراقية - بغداد - ٢٠٠٨م.
- ٨- د/علي الباز - مفهوم الأموال العامة (الماهية - الاستعمال - الحماية) في التشريعات المصرية والكويتية - مجله المحامي - السنة الحادية والعشرون (إبريل مايو يونيو ١٩٩٧م)-
- ٩- مجلة الأحكام العدلية - ط١ - الإصدار الأول - دار الثقافة للنشر - عمان - ١٩٩٩م -

الداستير والقوانين:-

- دستور الجمهورية اليمنية لسنة ١٩٩١م.
- قانون الأراضي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٥ لسنة ١٩٨٠م
- القانون المالي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٨/٤٧ بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٩٨م.
- القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.
- القانون المدني العراقي.
- القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠م.
- القانون المدني الليبي المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٠م
- القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨م .
- القانون المدني اليمني رقم (١٤) - لسنة ٢٠٠٢م.

- القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالذمة المالية البيمني .
- القانون رقم (٣٩) - لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة البيمني .
- نظام التعدين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ بتاريخ ٢٠/٥/١٣٩٢هـ - مطابع الحكومة الأمنية - الرياض - سنة ١٤٠٣هـ -
- نظام تملك ثروات البحر الأحمر - قرار مجلس الوزراء السعودي الصادر برقم (١٠٠٦) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٧هـ - المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٧) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٩هـ - مطبعة الحكومة - مكة المكرمة - سنة ١٣٩٤هـ

الأحكام:

- ١ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠ ق في جلسة ٢٠٠٠/٣/٤م.
- ٢ نقض صادر بجلسته ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.
- ٣ نقض صادر بجلسته ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.
- ٤ نقض ١٦ ديسمبر ١٩٣٧م- مجلة المحاماة السنة ١٨ رقم ٢٩٩ حتى ٦٠٣
- ٥ الطعن رقم ١٧٦ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٦٣/١١/١ مج السنة ١٣ ع ٣ ص ٩٧٣.
- ٦ نقض رقم ٢١٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ ع السنة ١٨ ع قاعدة ١٣٥.
- ٧ حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٦١ ق جلسة ١٩٩٥/١١/١٩م.
- ٨ الطعن رقم (٣٥٦) لسنة ٧٤ ق- جلسة ٢١ يناير ٢٠١٤م.

ثانياً:- المراجع الأجنبية:

- ١- **Jean Rivero et Jean Walineg droi Eadminis tratif** - ١٨ e ed, ٢٠٠٠ - Dalloz - Paris

رقابة السلطة التشريعية

على تنفيذ الموازنة العامة

دراسة مقارنة

اعداد

يجي محمد علي الطياري

□

المقدمة

تعد الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان أثناء تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق سيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما أقره الدستور والقانون المالي. حيث يتحقق البرلمان من خلالها أن الحكومة تلتزم حدود الإجازة الصادرة منه، وأنها لم تتجاوز الاعتمادات المقررة (٢١٠٤).

تعتبر إجازة البرلمان للموازنة العامة شرطاً أساسياً لا غنى عنه لوضعها موضع التنفيذ (٢١٠٥)، وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط تطبيقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" والتي قننتها الثورة الفرنسية على النحو السالف بيانه، وتعتبر هذه الإجازة أداة للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة.

تتعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها. وتعد الموازنة العامة هي خطة الدولة لسنة مقبلة، تعدها السلطة التنفيذية، وتناقشها السلطة التشريعية ومن ثم تقرها وتعتمدها، ثم تعهد إلى الحكومة بتنفيذها، غير أن السلطة التنفيذية (الحكومة) قد تخرج عن الحدود التي وضعتها السلطة التشريعية عند إقرارها لعناصر النفقات، والإيرادات العامة، وهنا تظهر أهمية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، بما تشتمل عليه من نفقات وإيرادات، تتعلق بكافة أوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام، حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي أقرها أعضاء المجلس التشريعي، لأن رقابة المجلس التشريعي على الموازنة العامة لا تتوقف عند حد إقرارها، إنما تمتد لعملية تنفيذها.

وتكون الرقابة معاصرة لتنفيذ الموازنة العامة خلال السنة المالية، وتقوم بها عادة لجنة الشؤون المالية بالسلطة التشريعية، التي يكون من حقها أن تطلب البيانات، والوثائق المتعلقة بتنفيذ بنود الموازنة أثناء السنة المالية. ومتى كشفت هذه البيانات عن وجود مخالفات، فإنه يحق لأعضاء المجلس تقديم الأسئلة والاستجابات للوزراء المختصين؛ لاستيضاح موقفهم تجاهها، وتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من تثبت مخالفته للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، كما تمارس السلطة التشريعية رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة عند مناقشة الاعتمادات من باب إلى آخر في الموازنة.

أهمية الموضوع:

تنبثق أهمية الدراسة العلمية من أهمية موضوع الموازنة العامة للدولة كون الرقابة البرلمانية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق سيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، فهي تمارس

(٢١٠٤) د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - الرقابة على الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة طنطا - ٢٠١٠م - ص ١٠٥.

(٢١٠٥) د/ أحمد السيد عطا الله - الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة- دار النهضة العربية- ٢٠١٠م - ص ١٢٢.

باسم الشعب مصدر كل السلطات ، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما أقره الدستور والقانون المالي .

لا شك أن الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة لها من الأهمية بمكان، حيث أنها تمثل الوسيلة الفعالة للرقابة على المال العام إنفاقاً وتحصيلاً، بحيث يمكن من خلالها التحقق من حسن وجودة وكفاءة وفعالية كافة البرامج والأنشطة والمشروعات التي اشتملت عليها تلك الموازنة خلال السنة المالية المنصرمة، سواءً أكان ذلك فيما يتعلق بالإيرادات أو النفقات العامة^(٢١٠٦).

ويأخذ هذا النوع من الرقابة شكل الأسئلة والاستجابات للوزراء من قبل أعضاء السلطة التشريعية، الذي أعطى الحق لأي من أعضائه بمساءلة الوزارة واستجوابهم عن أي أمر يرغبون بمعرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعه علم بها، أو للتعرف على الإجراءات التي اتخذت، أو قد تتخذ في أي أمر سواء كان مالياً أو إدارياً.

منهج البحث:

إن طبيعة موضوع البحث تقتضي استخدام مناهج علمية معينة، سوف يتم إيرادها بالترتيب حسب أهمية الاستخدام، أما المنهج المعتمد في دراسة الموضوع فهو إما المنهج الاستدلالي أو التحليلي القائم على التحليل للنصوص القانونية، والآراء الفقهية، ومناقشتها، واستخراج الأحكام المناسبة، لأن البحث الأكاديمي يتميز بالأسلوب العلمي، والتحليلي، وهذا المفهوم يتلاءم مع طبيعة هذه الدراسة.

وإما المنهج المقارن، والمنهج التاريخي، عند الحديث عن مراحل تطور مفهوم الحماية للمال العام والمفاهيم التي سادت في ظل التشريعات السابقة، وبعض الأفكار التي عرفت رواجاً في بعض الحقب الزمنية.

خطة البحث:-

تنقسم الدراسة إلى مبحثين، الأول حول مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة. ويتضمن الإطار المفاهيمي والمعرفي، والثاني يختص بالرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة للدولة. وتنتهي بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

يحظى موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بأهمية كبيرة في الدول الديمقراطية بهدف التحقق من حسن سير العمليات المالية والمحاسبية بما يتفق مع الشرعية والكفاءة والفعالية في إدارة الأموال العامة.

(٢١٠٦) د/ محمد عوض رضوان - الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية- دار النهضة العربية- ٢٠٠٩م - ص ١٣٨.

أختلف فقهاء المالية العامة في تعريفاتهم للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة تبعاً لاختلاف وجهة نظرهم في تحديد دور الرقابة وطبيعتها والأهداف التي يمكن أن تحققها. فيرى البعض " أنها مجموعة من الإجراءات التي وضعت للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية ودراسة الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الأخطاء"^(٢١٠٧).

بينما البعض يعرف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بأنها الوسيلة التي يمكن خلالها تحقيق الرقابة على الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً. وحينئذ تكون الضمان الحقيقي لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة والتعرف على مواطن الضعف والقصور وتلافيها^(٢١٠٨).

بينما يعرفها البعض الأخر بأنها تتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تركز على جمع بيانات تحليلية عن خطة بغرض متابعتها والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية^(٢١٠٩).

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة على التنفيذ هي عبارة عن مجموعة الأساليب والإجراءات والنظم التي عن طريقها يمكن ترشيد تنفيذ الأعمال، وللتحقق من أن الأعمال التي أنجزت قد تمت وفقاً للخطط الموضوعية وللقواعد المحددة^(٢١١٠). أو هي تقدير بإنجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها وأسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها^(٢١١١).

من التعاريف السابقة يتضح أن مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ينصرف إلى الإشراف والمتابعة لتنفيذها في جميع مراحلها وتقويم نتائجها وذلك بالتنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية، كما يشمل تقويم أوجه الانحراف لمنع تكرار الأخطاء. أو هي مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نقاط الضعف ومنع تكرار الخطأ.

(٢١٠٧) د/ شوقي عبده الساهي - مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام - الطبعة الأولى - ١٩٨٣م - ص ٢٦

(٢١٠٨) د/ محمد عوض رضوان - المرجع السابق - ص ١٣٩ .

(٢١٠٩) د/ إبراهيم محمد قطب - الموازنة العامة للدولة - الجزء الأول - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م - ص ١٩٩ .

(٢١١٠) د/ محمد حسين إسماعيل ناصف - المحاسبة الحكومية والقومية في النظرية والتطبيق - مكتبة عين شمس - ٢٠٠٢م - ص ٢٤٢ .

(٢١١١) د/ ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية - دار الجامعة الجديدة للنشر - ٢٠٠٤م - ص ٤٣٧ .

فالموازنة العامة ليست مجرد تقديرات فحسب، وإنما هي تقديرات وضعت لتحقيق أهداف وبرامج استثمارية معينة، كتنفيذ المشروعات الاستثمارية أو أهداف وبرامج جارية، كإدارة الجامعات والمعاهد والمستشفيات وتشغيل المدارس وتسيير المرافق العامة وصيانتها.

ولما كانت دورة الموازنة العامة تتضمن ثلاث مراحل متتابعة - الإعداد والاعتماد والتنفيذ - فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو هل تعتبر عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مرحلة رابعة في دورة الموازنة العامة؟

يرى بعض الفقهاء^(٢١١٢) أنه قد يعتقد البعض أن مراقبة التنفيذ هي المرحلة الرابعة في دورة الموازنة العامة، والواقع أن هذا الاعتقاد خاطئ تماماً لأن مراقبة تنفيذ الموازنة هي مرحلة متداخلة وليست مرحلة مستقلة تأتي في ختام دورة الموازنة العامة. وبعبارة أخرى فإن مراقبة تنفيذ الموازنة تبدأ مع أول مرحلة في دورة الموازنة العامة، وهي التحضير والإعداد وتستمر خلال عمليتي الاعتماد والتنفيذ، بل وتستمر كذلك بعد الانتهاء من التنفيذ، أي بعد انتهاء السنة المالية.

ففي مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة، تتولى وزارة المالية دراسة ومناقشة مقترحات مختلف الجهات بهدف ترشيد الإنفاق العام، حيث يتم التأكد من عدم إدراج اعتمادات غير ضرورية، ولا شك أن ذلك يعتبر من قبيل الرقابة المالية^(٢١١٣).

وكذلك في مرحلة اعتماد الموازنة فإن مراجعة ومناقشة السلطة التشريعية للبرامج والبنود المختلفة للإيرادات والنفقات العامة، يعتبر أيضاً من قبيل الرقابة المالية، وكذلك في مرحلة تنفيذ الموازنة العامة فهناك عدة صور للرقابة المالية السابقة واللاحقة الداخلية والخارجية.

بالإضافة إلى ذلك فإن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة تستمر بعد انتهاء السنة المالية، حيث تقوم السلطة التشريعية ببحث ودراسة الحساب الختامي للدولة ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة. وهكذا نرى أن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة لا يمكن اعتبارها مرحلة مستقلة بذاتها، وإنما هي مرحلة متداخلة.

(٢١١٢) د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مكتبة عين شمس - ١٩٨٥م - ص ٢٨٦ - ٢٨٧.

(٢١١٣) د/ محمد عوض رضوان - مرجع سابق - ص ١٣٩.

المبحث الثاني

الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

للسلطة التشريعية دور آخر في الرقابة على الميزانية عند تنفيذها، بخلاف الدور الخاص باعتمادها، وذلك حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد.

وهذه الرقابة إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشؤون المالية بالبرلمان، والتي لها أن تطلب بيانات عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية، أو أن تقوم بها السلطة التشريعية نفسها لدى تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية أو نقل الاعتمادات.

والهدف من هذه الرقابة، هو السهر على تطبيق القوانين واللوائح والإدارة الحسنة للاقتصاد القومي ومنع الانحرافات وإساءة التصرف في الأموال العامة والكسب غير المشروع، وذلك من خلال الرقابة المتعددة التي يمارسها المجلس والوسائل التشريعية التي يمنحها له القانون من استجوابات للحكومة وأسئلة مكتوبة.

ويجوز لأعضاء البرلمان طلب تشكيل لجان تحقيق أو رقابة تشمل أي قطاع من قطاعات الدولة والقطاعات المسيرة ذاتياً أو المؤسسات العامة أو المختلطة أو أي مشروع كان تسهم فيه الدولة بقسط من أموالها أو تمنحه إعانة.

وعلى ذلك سنستعرض الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة من خلال المطالب الثلاثة التالية:-

المطلب الأول:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في فرنسا.

المطلب الثاني:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في مصر.

المطلب الثالث:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في اليمن.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في فرنسا

يستطيع البرلمان الفرنسي ممارسة الرقابة المعاصرة على الموازنة العامة عن طريق إحدى الوسائل الثلاث الآتية:-

أولاً:- رقابة اللجان المالية المتفرعة من الجمعية الوطنية.

ثانياً:- مساعدة محكمة المحاسبات.

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة.

رابعاً:- حق البرلمان في تكوين لجان تقصي الحقائق.

أولاً:- رقابة اللجان المالية المتفرعة من الجمعية الوطنية.

تشكل اللجان المالية من أعضاء الجمعية الوطنية وتُمارس هذه الرقابة في فرنسا عن طريق نوعين من اللجان:-

النوع الأول:- اللجان المالية الدائمة.

النوع الثاني:- لجنة الرقابة والتحقيق.

أ - اللجان المالية الدائمة:-

وهي تلك اللجان المالية التي تختص بعملية الفحص التفصيلي العملي للمشاريع الخاصة بإصدار القوانين المالية، وتستطيع تلك اللجان الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالميزانية عند تحويل الاستخدامات من باب إلى باب وارتباطات النفقة والإذن بصرفها في كل وزارة، وتستطيع الحصول على مبرر لتخصيص بعض الإيرادات^(٢١٤).

وهذه اللجان لها قيمة وأهمية كبيرة نظراً للمعلومات التي يمكن أن تحصل عليها سواءً عن طريق الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات أو عن طريق المراقبين الماليين، وذلك من خلال تقارير الأوضاع المالية للنفقات والإيرادات التي ترسل كل ثلاثة أشهر، والمتعلقة بالقروض

العام أو الدين العام وارتباطات النفقة^(٢١١٥). وتمارس اللجان الدائمة عملها الرقابي عن طريق وسيلتين:-

الأولى تقليدية وتتمثل في ممارسة الرقابة على المستندات والمواقع والرقابة المكانية (الموضوعية). والثانية حديثة وتتمثل في ممارسة الرقابة من خلال النصوص القانونية.

الوسيلة الأولى:- الرقابة على المستندات (الموضوعية).

بموجب قانون الأموال الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨م، يلزم كتابة التقارير التابعين للجان المالية أن يُقدموا تقريراً عن ميزانية إحدى المصالح الوزارية وعليهم مراقبتها ومتابعتها بشكل دائم^(٢١١٦).

كما يتوافر للمسؤولين في البرلمان الاختصاص والصلاحيات الكاملة للحصول على كافة المعلومات والمستندات المتعلقة بتسهيل مهامهم باستثناء الحالات المحاطة بالسرية. وبالرغم من تمتع هؤلاء الكتابة بهذه السلطات الهامة، إلا أن التطبيق والواقع العملي أثبت عكس ذلك، وذلك لامتناع الكثير من المسؤولين والوزراء عن الإدلاء بالمعلومات والبيانات اللازمة لسير العمليات المالية في الوحدات والوزارات المختلفة وعلى رأسهم وزير المالية^(٢١١٧).

فهناك الكثير من الصعوبات التي تعرقلهم عن إنجاز أعمالهم فضلاً عن مهامهم وأنشطتهم الأصلية داخل البرلمان، وخير دليل على ذلك أنه في سنة ١٩٧٣م عندما أراد كتاب التقارير في المعارضة الحصول على مستندات من إحدى الهيئات قوبل طلبهم بالرفض^(٢١١٨).

الوسيلة الثانية:- الرقابة من خلال النصوص القانونية.

لقد تطورت الرقابة التي يمارسها البرلمان على الميزانية أثناء تنفيذها على أثر الأزمة المتعلقة بميزانية سنة ١٩٧٩م، وذلك وفقاً للاتجاهات السياسية المشجعة داخل الأغلبية البرلمانية، ولقد اختيرت ثلاثة نصوص تتعلق بكيفية حصول البرلمان على المعلومات وهي كالتالي:-

البنص الأول:- يتعلق بالمادة (٢٠) من القانون الصادر في ٣ يوليو ١٩٧٨م ويختص بالتنظيم النهائي لميزانية سنة ١٩٧٦م، ويتطلب نشر كل النصوص التنظيمية التي تتدخل بهدف تنفيذ القوانين المالية. وتنص هذه المادة أيضاً على ضرورة إرسال النصوص الصادرة حول

Blgaut Christian , Travaux diriges Finance Pubique , droit budgétaire et eyrolles , (٢١١٥)
١٩٩١ , p ٣٢٢٣.

Jean Claud, Martinez, et Pierre Di Malta, Le droit budgétaire, deuxième (٢١١٦)
edition Litec, ١٩٨١- ١٩٨٨,

p٨٥٠.

(٢١١٧)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٦.

(٢١١٨). Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.

موضوعات سرية والمتعلقة بالأمن الداخلي والشئون الخارجية أو الدفاع القومي إلى الرئيس الأول وكتائب التقارير العام التابع للجنة الأموال التابعة للمجلسين (الجمعية الوطنية- مجلس الشيوخ) وذلك بصفة سرية^(٢١١٩).

البنص الثاني:- يتعلق بالمادة (٢٠) من القانون الصادر في ١٢ يوليو ١٩٧٩م. والتي تحتوي على تنظيم نهائي لميزانية سنة ١٩٧٧م، والمادة (٣٢) من القانون المالي لسنة ١٩٨٠م، أهتمت بتدعيم وسائل الرقابة البرلمانية في مسائل الإيرادات والنفقات المالية من حيث تزويد الحكومة بالمعلومات والبيانات للمقارنة الفعالة بين التوقعات والتحصيلات، ويجب على الحكومة توضيح أوجه إنفاقها.

البنص الثالث:- يتعلق بالمادتين (٢)، (٩٥) من قانون الأموال الصادر في ١٨ يناير سنة ١٩٨٠م، واتجهت المادتين لتدعيم الرقابة البرلمانية في أمور الدفاع والمجهود الاجتماعي. ويتضح مما سبق أن اللجان الدائمة تقوم بدور كبير، فهي تعمل على نشر التقارير والرقابة على المستندات وممارسة الرقابة المكانية وطلب الوثائق والمستندات المؤيدة لعملية الانفاق وسماع الوزراء والحصول على مبرر للإيرادات المخصصة^(٢١٢٠).

ولكن الواقع العملي أثبت أن الرقابة المعاصرة على الموازنة العامة ليست مهمه البرلمان ولا يمكنه ممارستها وذلك لعدة أسباب أهمها الآتي :-

- ١- امتناع العديد من الوزراء وعلى رأسهم وزير المالية عن الإدلاء بالمعلومات والبيانات الهامه لسير العمليات المالية داخل الوزارات المختلفة، مما يعرقل مهام كتاب التقارير^(٢١٢١).
- ٢- ممارسه حق الرقابة داخل الإدارات والوحدات الخاصة بالدولة ، وممارسه حق الرقابة على المستندات تتطلب ضرورة اكتمال الوقائع والأحداث المتعلقة بتنفيذ الميزانية .
- ٣- أن البرلمان عندما يريد ممارسته لرقابته بدون الإحالة إلى محكمه المحاسبات أو إلى لجانه المالية لا يستطيع ذلك، ودليل ذلك زيارة كتاب التقارير لإحدى الهيئات لممارسة الرقابة والتي تم رفضها، وكان ذلك في اعوام ١٩٧٣م ، ١٩٧٩م^(٢١٢٢).

ب- لجنة الرقابة والتحقيق :-

لجانه الرقابة والتحقيق هي لجنة مؤقته تم انشاؤها على فترات متقطعة في البرلمان الفرنسي. وتعرف هذه اللجنة بأنها اللجنة التي يستطيع البرلمان إنشائها بهدف جمع المعلومات المتعلقة ببعض الوقائع المحددة وتحقيقتها، وفي هذه الحالة يطلق عليها لجان التحقيق أو اللجان

Jean Claud, Martinez, , OP .cit. , p ٨٥١.(٢١١٩)

د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٧ .(٢١٢٠)

Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.(٢١٢١)

Jean Claud, Martinez, , OP .cit. , p ٨٥١.(٢١٢٢)

التي تُشكل بغرض فحص بعض الإدارات المالية أو الإدارية أو الفنية للإدارات العامة أو المشروعات القومية وفي هذه الحالة يطلق عليها لجان الرقابة^(٢١٢٣).

وهذه اللجان يمكن أن تصبح وسيلة هامه ونموذجيه للمعلومات، ولكنها فقدت أهميتها بسبب امتناع الأغلبية البرلمانية داخل الجمعية الوطنية عن إنشاء مثل هذه اللجان فإمكانيات إنشائها ضعيفة، وأيضاً بسبب النظام القانوني الذي يحكم عمل هذه اللجان داخل البرلمان، حيث أنه منذ الفترة من ١٩٥٨م - ١٩٧١م قد مارست لجنة واحدة التحقيق، وتم تشكيل لجنة واحدة للرقابة داخل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(٢١٢٤).

ومنذ عام ١٩٧٣م اتخذ قراراً بضرورة تجديد عمل هذه اللجان وذلك لأهميتها، حيث اثبت القرار تقدير رجال البرلمان لضرورة ألا يؤدي نظام الأغلبية البرلمانية لإعاقة عمل هذه اللجان في الرقابة على أعمال الحكومة وهي إحدى المهام الرئيسية للبرلمان^(٢١٢٥).

ونجد أن القانون الصادر في ١٩ يوليو سنة ١٩٧٧م قد أدخل بعض التعديلات الهامه على هذه اللجان تتمثل في :-

- ١- إمكانية الإتصال بمحكمة المحاسبات فهي تمثل وسيلة إضافية هامة للبرلمان.
- ٢- إعطاء كتاب التقارير حق الرقابة على المستندات، وحق الحصول على كافة المعلومات اللازمة لسير التحقيق والرقابة على الوحدات المحاسبية وحق نشر التقارير إلا ما أسنتني للسرية.
- ٣- إلزام الأشخاص المطلوب مثلولهم أمام محكمة المحاسبات للإدلاء بشهادتهم وبدفع غرامة في حالة الامتناع عن الحضور، وتطبيق العقوبة الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حاله الإدلاء بشهادة مزورة^(٢١٢٦).

ثانياً:- مساعدة محكمة المحاسبات :-

محكمة المحاسبات لا يقتصر دورها في مساعدة البرلمان على إعداد وتقديم مشروع قانون التسوية، ولكنها تمد البرلمان بالمعلومات الضرورية التي تطلب منه بواسطة اللجان البرلمانية ، وذلك عند اجراء التحقيقات. فقبل عام ١٩٧٦م لم يكن في استطاعة اللجان البرلمانية ممارسه أية تحقيقات حول المشروعات العامة ولكن منذ صدور قانون ٢٢ يونيو سنة ١٩٧٦م والذي نقل لمحكمة المحاسبات صلاحيات لجنة التحقيق على حسابات المشاريع العامة،

(٢١٢٣)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٨.

(٢١٢٤) La lumiere Pierre, Les Finances publiques, Librairie Armand colin, ٨ed , ١٩٨٦, p. ٤٨٧.

(٢١٢٥) Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.

(٢١٢٦)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٩.

أصبحت الزيارات التفتيشية تمارس على الهيئات وإدارات الخدمات والمشاريع العامة الخاضعة لرقابه المحكمة^(٢١٢٧).

ثالثاً: - حق أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة.

يستطيع البرلمانين استخدام هذه الوسيلة عن طريق الأسئلة المكتوبة أو الشفوية، والتي يطلب فيها البرلمانين من وزير المالية معلومات معينة متعلقة بأحد أقسام الميزانية وفي الغالب يقومون باتخاذ قرار بإنشاء لجنة للتحقيق والرقابة تقوم بهذه المهام .

وفي فرنسا يستطيع رجال البرلمان ممارسة دورهم الرقابي على تنفيذ الميزانية عند التصويت على قانون الأموال المعدل أو التصحيحي حيث يتم الأخذ بقانون الأموال المعدل في كل الجلسات العادية في يونيو- نوفمبر^(٢١٢٨).

فوفقاً لنص المادة الثانية من الأمر الأساسي الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩م:- قوانين الموازنة والتي يطلق عليها (القوانين التصحيحية) هي التي تستطيع تعديل نصوص قانون الميزانية السنوي، وذلك أثناء السنة المالية. والسبب في إنشاء هذه القوانين يرجع لحالة الضرورة، والمتمثلة في استحالة تخصيص إعتمادات الميزانية بدقة فهي مجرد تقديرات وتوقعات.

فإذا ما كشف الواقع أن حجم الاعتمادات المدرجة لا يغطي المطلوب، فيجب تعديل قانون الموازنة السنوي، وهذا ما يحدث مرتين خلال السنة الواحدة على الأقل في فرنسا^(٢١٢٩).

والهدف من هذه القوانين لا يقتصر على مجرد إدخال عدد من التعديلات على التراخيص الممنوحة عند التصويت على الموازنة الأولية، بل يمتد ليشمل التصديق على تلك التعديلات والتي يستطيع أعضاء البرلمان اثناءها طلب التبريرات والتفسيرات الضرورية المتعلقة بالتعديل في تنفيذ إعتمادات معينة أو بفتح الاعتمادات الإضافية أو إلغاء الإعتمادات من الحكومة.

ومن حيث الواقع العملي فقوانين الأموال المعدلة فيما عدا بعض الاستثناءات لا تلقى اهتماماً كبيراً على الرغم من أن هذه القوانين تعد فرصة كبيرة يستطيع البرلمان من خلالها تقدير سياسة الحكومة المتعلقة بالميزانية والحصول على تفسيرات حول الموقف المالي للحكومة^(٢١٣٠).

(٢١٢٧)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٩ .

(٢١٢٨)Loic Philip, Finance publiques, Troisieme edition, ١٩٨٩, Cujas, P.٢٩٠.

(٢١٢٩)Plangent Bernard, droit public, droit Financer, droit fiscal, T, ٢eme ed., sirez,, (٢١٢٩) ١٩٩٢, p.٢٣

(٢١٣٠)Loic Philip, OP .cit. , p ٢٩٠.

رابعاً:- حق البرلمان في تكوين لجان تقصي الحقائق.

بالرغم من أن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥م لم ينص على حق تشكيل لجان تقصي الحقائق، إلا أن العمل قد جرى في الجمعية الوطنية الفرنسية على إجراء التحقيقات في جميع الأمور التي تهم البلاد، ومن أهم هذه التحقيقات التي جرت في فرنسا التحقيق الذي أجري سنة ١٨٣٢م حول عجز ظهر في أموال الخزانة العامة، وسمي بعجز " كنسر "، وتحقيق أجري سنة ١٨٣٥م بشأن تنظيم احتكار الدخان، كما أجري تحقيق سنة ١٨٧٠م في شأن الأحوال الاقتصادية والبحرية والتجارية، كما أجريت عدة تحقيقات عامي ١٨٧٤م، ١٨٧٥م حول حركة العصيان التي وقعت حول نظام الحبس، ونظام السجون والتوريدات الحربية^(٢١٣١).

المطلب الثاني**الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في مصر**

يقوم البرلمان بدور هام في الرقابة على الموازنة العامة بكافة صورها، فهو يستطيع عن طريق إجماعه بكامل هيئته، أو عن طريق لجانه المتفرعة عنه أن يراقب ويتابع الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة. وذلك بإتباعه أحد الطرق والأساليب الآتية:-

أولاً:- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.

ثانياً:- حق لجان الشئون المالية والاقتصادية في طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية.

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في توجيه وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة.

رابعاً:- موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية.

أولاً:- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.

التحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق، تعد من وسائل الرقابة البرلمانية، حيث يمكن من خلالها الوقوف على حقيقة ما قد يثار من خلال هذه الوسائل من موضوعات أو مشكلات مالية أو إدارية أو اقتصادية، ناتجة عن نشاط إحدى المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة.

وتلجأ المجالس النيابية لهذه اللجان حينما تكون البيانات والمعلومات المقدمة من الحكومة غير كافية، أو أن بعض الأعضاء يشكك في صحتها. وفي مثل هذه الحالات تكون مهمة لجان تقصي الحقائق استيفاء المعلومات وكشف الحقيقة بالوسائل المختلفة التي ترى أنها كفيلة بتحقيق

(٢١٣١)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٠.

أغراضها. كما يحق لها الإطلاع على كافة المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع^(٢١٣٢).

وقد نص الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م على هذا الحق صراحة، حيث نصت المادة (١٣٥) منه على أن "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله. وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس".

أعطت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الخيار للمجلس بين أن يعهد بالتحقيق إلى لجنة خاصة يكونها أو أن يكلف به إحدى لجانه إذا رأى أن ذاتية تخصصها أو طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، لا تقتضي تكوين لجنة تحقيق خاصة^(٢١٣٣).

ووفقاً للنظام المصري^(٢١٣٤)، يتم تكوين لجنة التحقيق أو لجنة تقصي الحقائق من أعضاء المجلس بقرار من المجلس يصدر بناء على ترشيح رئيسه، على أن يلتزم الرئيس في الترشيح بأمرين:

أولهما: الخبرة والتخصص فيمن يقع عليهم الاختيار بالموضوعات التي يجري التحقيق بشأنها.

والآخر: أن يعكس الاختيار مختلف الاتجاهات السياسية داخل المجلس، بمعنى أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين، إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء. وفي جميع الأحوال يجب ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن سبعة أعضاء، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً. ويخضع تحديد هذا العدد، طبقاً لأهمية موضوع التحقيق.

وللجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، ولها حق الإطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، وللجان تقصي الحقائق سلطة استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، وللجنة الحق في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق. وفي

(٢١٣٢)د/ عوف محمود الكفراوي - الرقابة المالية، النظرية والتطبيق - مطابقة الانتصار - ط٢ - ٢٠٠٤م - ص ١١٥.

(٢١٣٣)المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري. تقرر اللوائح تنظيم للجان بشكل عام، وهو ما يسري على لجان التحقيق، وعلى ذلك أنظر: المواد (٦٦، ٦٧، ٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٤)المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

جميع الأحوال، تكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق حسب الأحوال^(٢١٣٥).

يعد إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناءً على طلب عضو واحد، وإنما لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من الأعضاء لا يقل عددهم عن عشرين عضواً على الأقل^(٢١٣٦).

وتجدر الإشارة إلى أن طلب التحقيق وفقاً لللائحة لمجلس النواب المصري لا يقتصر على أعضاء المجلس وفقاً للتحديد السابق فحسب، وإنما يجوز أيضاً أن يقدم من اللجنة العامة للمجلس أو إحدى لجانها الأخرى، بل أنه يجوز لرئيس الدولة أو للحكومة طلب إجراء التحقيق أيضاً^(٢١٣٧).

يجب على اللجنة أن تضمن تقريرها بياناً وافياً عن الموضوع المحال إليها، وما اتخذته من إجراءات لتقصي جميع الحقائق، والخطوات التي سلكتها في سبيل جمع المعلومات والبيانات، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة وكذا النتائج التي توصلت إليها عبر أدائها لمهمتها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، لأن المجلس سيتخذ قراره أخيراً بناء على هذا الأساس^(٢١٣٨).

تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة معينة على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر، فإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه^(٢١٣٩).

ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها. وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة^(٢١٤٠).

ومن أهم وأخطر التقارير التي ناقشها البرلمان المصري على مراحل تطوره المختلفة تقرير لجنة تقصي الحقائق بشأن غرق العبارة "السلام ٩٨" في مياه البحر الأحمر والذي راح ضحيته أكثر من ألف شخص. حيث أفلعت "العبارة السلام ٩٨" من ميناء "ضبا" السعودي في

(٢١٣٥) المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٦) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٧) د/ محمد باهي أبو يونس- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - ٢٠٠٢م - ص ١٢١.

(٢١٣٨) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٩) المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، وهي القواعد التي تنطبق أيضاً على لجان التحقيق، حيث أحالها إليها المادة (١٢٢).

(٢١٤٠) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

رحله عودتها إلى ميناء "سفاجا" وعلى متنها أكثر من ٤٠٠ راكب وذلك في ٢٠٠٦/٢/٢م منهم ١٢٩٨ مصري ، وبعد ساعتين من إقلاعها شب حريق وحاول أفراد الطاقم التعامل معه بدون جدوى إلى ان غرقت العبارة بالكامل على مسافه ٤٣ ميلا من الشاطئ السعودي ، وعلى أثر ذلك الحادث قرر مجلس الشعب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق وذلك إعمالا لنص المادة (٣١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، وقامت اللجنة بعملها وبذلت كل جهد ممكن في أداء مهمتها وقد تكشف للجنة التي كلفها المجلس باستظهار حقيقة هذا الحادث المفجع مدى التهاون والإهمال الذي يقترب حد العمد خاصة إهمال هيئة السلامة البحرية في تطبيق القواعد المنصوص عليها في القوانين والمعاهدات والأعراف الدولية لضمان سلامة الركاب^(٢١٤١).

فضلاً عن ما جاء بالتقرير "القبيلة" الذي أعدته "لجنة الصناعة والطاقة" بمجلس الشورى حول "العبارة السلام ٩٨" ليكشف أبعاد أزمة الامن والسلامة في وسائل النقل البحري في مصر. وقد رصد التقرير أوجه القصور التي تمثلت في وجود نقص كبير في إمكانيات الإنقاذ، وإجراءات الأمن والسلامة المفقودة، ونقص في إمكانيات استقبال الأحياء الناجين وفشل النظام الخاص بالتعرف على جثث الضحايا^(٢١٤٢).

وقدمت اللجنة تقريرها الذي يعد من أهم وأخطر التقارير في السوابق البرلمانية إلا أن الأثر القانوني لهذا التقرير لم يتعد حدود قاعة اجتماعات مجلس الشعب ، على الرغم من احتواء التقرير على حقائق مدعمة ومستندات ووثائق دامغة والتي لم تستطع الحكومة التشكيك فيها إلا أن المناقشة قد انتهت في مجلس الشعب في جلسته المعقودة يوم ٢١ مايو سنة ٢٠٠٧م إلى الموافقة على الاقتراح الذي تقدم به أكثر من ٢٠ نائباً بالانتقال إلى جدول الاعمال.

بالرغم من أن تشكيل لجان تقصي الحقائق يعد وسيلة رقابية فعالة ولها أهمية كبيرة إلا أن امتناع الأغلبية البرلمانية عن إنشائها، والنظام القانوني الذي يحكم عمل هذه اللجان قد يُفقد هذه الوسيلة أهميتها، ويتضح ذلك من رفض مجلس الشعب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول موضوع تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن حقيقته الخسائر المالية والمخالفات التي حققتها شركات قطاع الأعمال العام وسياسة الحكومة لإصلاحها وذلك من خلال الطلب المقدم والموقع عليه من ٢٤ عضواً من أعضاء مجلس الشعب^(٢١٤٣).

وقد تسأل رئيس مجلس الشعب آنذاك عن رأي الأغلبية ومدى موافقتها أو رفضها لتشكيل هذه اللجنة وكان الرد برفض أغلبية أعضاء المجلس بتشكيل لجنة تقصي حقائق وتأييد سياسة الحكومة للإصلاح الاقتصادي والإداري^(٢١٤٤).

(٢١٤١) د/ جلال البنداري - التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق - بدون ناشر - ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م - ص ٤.

(٢١٤٢) الجرائم المالية للحكومة - مجلة الأهرام الاقتصادي - العدد ١٩٤٦ - ٢٤ ابريل ٢٠٠٦م - ٢٦ ربيع أول ١٤٣٧هـ - ص ٢٨، ٢٩. نقلاً عن د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق ص ١١٩.

(٢١٤٣) د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق ص ١١٩.

(٢١٤٤) مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الحادية والستين - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد العادي الأول - ١٠ يونيو ١٩٩٦م - ص ٢٥٢.

ثانياً:- حق لجان الشئون المالية والاقتصادية في طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية.

يقوم مجلس النواب بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وذلك عن طريق اللجان المالية المتفرعة عنه، وهذه اللجان على رأسها لجنة الخطة والموازنة والتي تقوم بالدور الرئيسي في اضطلاع مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة. كما أن من حق هذه اللجان استدعاء كبار الموظفين المختصين بالشئون المالية في جميع المصالح والمؤسسات الحكومية والعامة، ومساءلتهم والاستماع اليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة. ولهذه اللجان أيضاً حق طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة^(٢١٤٥).

كما تختص لجنة الخطة والموازنة وفقاً لما تضمنته اللائحة الداخلية للمجلس بالآتي^(٢١٤٦):-

- ١- الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى.
- ٢- موازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية.
- ٣- موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات.
- ٤- التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التي يعدها عن المركز المالي للمصالح والأجهزة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام.
- ٥- التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم والأنظمة المالية.
- ٦- موازنة مجلس النواب وحساباته الختامية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية. وحيث أن لجنة الخطة والموازنة تقوم بدور رئيسي في قيام مجلس النواب بالرقابة على الموازنة العامة، فقد أجازت اللائحة الداخلية أن تشكل أثناء نظرها المشروعات المنصوص عليها في المادة (١٢٨) ومنها مشروع الموازنة - وبموافقة رئيس المجلس - لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المطروحة عليها، وإعداد تقارير عنها للاستعانة بها في تقديم تقريرها للمجلس وفقاً للمادة (١٢٨، ١٢٩) من اللائحة^(٢١٤٧).

(٢١٤٥)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٣ .

(٢١٤٦)المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٤٧)تنص المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن ((يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب أعضاء في لجنة الخطة والموازنة فور إحالة مشروعات القوانين المبينة في البنود (أولا وثانيا وثالثا ورابعا) من المادة (١٢٦) من هذه اللائحة، وذلك حتى ينتهي المجلس من نظرها)) كما نصت المادة (١٢٩) على أن ((يجوز للجنة الخطة والموازنة أن تشكل- أثناء نظرها المشروعات المنصوص عليها في المادة السابقة بموافقة رئيس المجلس- لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها وإعداد تقرير عنها لتستعين به في تقريرها للمجلس. ومع مراعاة أحكام الفقرة السابقة تسرى بالنسبة لهذه اللجان الفرعية قواعد وإجراءات عمل اللجان النوعية المنصوص عليها في هذه اللائحة)).

وبالرغم من أن لجنة الخطة والموازنة تقوم بدور فعال في قيام مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة، إلا أنه يوجد ما يقيد فاعليه دور هذه اللجنة، وهو ما ورد في المادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس والتي تنص على وجوب أن تأخذ رأي الحكومة في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة العامة، ويجب أن يتضمن تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته^(٢١٤٨).

وبالرغم أن ميزه هذه المادة تتضح في اختصار الوقت من خلال التشاور بين اللجنة والحكومة قبل عرض التقرير على المجلس في جلسة عامة، إلا أن العيب يكمن في اضطرار لجنة الخطة والموازنة إلى الموافقة على رأي الحكومة في الغالب حيث تكون الأغلبية الحاكمة قادرة على أن يخرج تقرير اللجنة متمشياً مع رؤية الحكومة.

وتسري أحكام الفقرة السابقة على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية^(٢١٤٩).

ويبدو أنه قد شهدت الأونة الأخيرة تطوراً هاماً في دور لجنة الخطة والموازنة وفي قدرتها على استخدام سلطتها الرسمية بشكل فعال، وقد انعكست مظاهر هذا التطور في أمرين:-

الأمر الأول:- تطور التقارير المقدمة من لجنة الخطة والموازنة تجاه مالية الدولة والموازنة العامة بما أسهم في زيادة وضوح وشفافية تلك التقارير وما تعرضه من حقائق ومعلومات مالية واقتصادية.

الأمر الثاني:- زيادة فاعلية دور اللجنة ومبادرتها بعرض العديد من الإصلاحات المالية التي تبنتها الحكومة.

ولقد كان للتطور الواضح الذي حدث في دور لجنة الخطة والموازنة في السنوات الأخيرة، أثره في تعميق عملية فحص الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، بالإضافة إلى مبادرة اللجنة بعرض التشريعات الخاصة بالموازنة العامة ومالية الدولة، والتي تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية في هذا الشأن^(٢١٥٠).

والجدير بالذكر أن لجنة الخطة والموازنة العامة قامت بإرساء دور مجلس الشعب - مجلس النواب حالياً - في تعديل الموازنة العامة بشكل غير رسمي قبل التعديلات الدستورية الأخيرة وذلك بحوالي سنتين من خلال التعديلات التي أدخلتها اللجنة بالاتفاق مع وزارة المالية على مشروع الموازنة العامة للعامين الماليين ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠٠٦/٢٠٠٧م.

(٢١٤٨)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٣.

(٢١٤٩)د/ محمد صفي الدين خربوش - دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر إدارة الموازنة العامة اتجاهات ورؤي جديدة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٤م - ص ٣٢٧.

(٢١٥٠)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٤.

وقد أدى تطور لجنة الخطة والموازنة على النحو المتقدم إلى أن أصبح مجلس الشعب - مجلس النواب حالياً - شريكاً فاعلاً وأساسياً للحكومة في صياغة وتنفيذ خطة اصلاحية واسعة تتفق مع التوجه العالمي في هذا الشأن^(٢١٥١).

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة.

إزاء تطور نظم الموازنة العامة للدولة، ولأهمية الرقابة عليها من قبل أعضاء البرلمان، رأى البعض أنه لا بد من إعداد أعضاء البرلمان إعداداً تاماً لفحص وتحليل ومناقشة المقترحات الخاصة بالنفقات^(٢١٥٢).

وقد أجاز الدستور المصري بالمواد (١٢٩-١٣٥) منه لأعضاء المجلس ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة سواء مجتمعين أو منفردين، وهذه الرقابة يمارسها الأعضاء من خلال توجيه الأسئلة أو تقديم طلبات الإحاطة وتقديم طلبات المناقشة، وتقديم الاستجابات أو تقرير المسؤولية السياسية، والمجلس يمارس الرقابة على كل أعمال الحكومة بما فيها تنفيذ الموازنة العامة للدولة وكافة أعمالها المالية، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب استخدام هذه السلطات بالمواد (١٨٠-٢١٧).

وعلى ذلك فقد مارس أعضاء البرلمان دورهم الرقابي بأرقام غير مسبوقة في دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع سنة ٢٠٠٠م، فقد بلغ عدد توجيه الأسئلة التي أجيب عنها ١٧٠ سؤالاً منها ٥ أسئلة تعلقت بإهدار المال العام عند طرح وحدات قطاع الأعمال للبيع والمخالفات المالية ببعض شركات هذا القطاع. وناقش المجلس ١٧ استجابة منهم ١٣ استجابة قدمت بشأن قضايا المال العام وقد شارك في مناقشتها ٣٣ عضواً^(٢١٥٣).

وأهم هذه الاستجابات كما هو مثبت بمضابط المجلس جاءت على النحو التالي:-

- ١- استجابة موجة إلى وزير قطاع الأعمال العام - وزارة الاستثمار حالياً - من أحد الأعضاء عن إهدار المال العام بإقامة مشروعات صناعية كبرى، ثم تصفية هذه المشروعات وبيعها وتشريد العمال^(٢١٥٤).
- ٢- استجابة موجة إلى وزير النقل من أحد الأعضاء عن التجاوزات المالية والإدارية والخلل القائم بشركة مصر للطيران، وما ترتب على هذا الخلل وسوء الإدارة من إهدار المال العام^(٢١٥٥).

(٢١٥١)د/ محمد زكي علي - الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري - رسالة دكتوراه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨م - ص ١٦٠.

(٢١٥٢)د/ عبد العزيز سيد محمد - ميزانية البرامج والأداء - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٩٦م - ص ٢٧٢.

(٢١٥٣)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٨.

(٢١٥٤)مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الرابعة والخمسين - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد الخامس - في ٢٨ مارس ٢٠٠٠م.

وقدم حوالي ٣١٥ طلب إحاطة منها ١٣ طلب إحاطة متعلق بقضايا إهدار المال العام، وقد ناقش المجلس أيضاً ٦٣٣ مشروع قانون منها ١٣٩ مشروع قانون مالي وحسابات ختامية للموازنة العامة للدولة^(٢١٥٦).

رابعاً :- موافقة مجلس النواب على الإعتمادات الإضافية .

سبق البيان أن الموازنة العامة لا تنفذ إلا باعتماد مجلس النواب لها، وقد يحدث أثناء تنفيذ الموازنة ألا تقي الإعتمادات المخصصة بالموازنة لمواجهة ظروف طارئة حدثت ولم تكن بالحسبان عند إعداد مشروع الميزانية وهو ما يتطلب تدبير إعتمادات إضافية أو اعتمادات تكميلية^(٢١٥٧).

ويمكن التمييز بين نوعين من الإعتمادات الإضافية:-

الإعتمادات التكميلية:- وهي التي تهدف الحكومة من طلبها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة أصلاً في الميزانية.

الإعتمادات غير العادية:- وهي التي تهدف الحكومة من طلبها إنشاء خدمة عامة جديدة لم تكن أصلاً مقررة في الميزانية، أو التوسع في خدمة عامة كانت مقررة في الميزانية ونتيجة ظروف استثنائية لم تكن موضوعة في الحسبان عند إعداد الميزانية واعتمادها من البرلمان.

وفي جميع الأحوال فإن الإعتمادات الإضافية لا تسري إلا بعد موافقة البرلمان عليها. فالحكومة يجب ألا تتجاوز إعتمادات النفقة الواردة في الميزانية، أو تقوم بإنفاقها في غير ما خصصت له، إلا بعد استئذان السلطة التشريعية.

وقد نظم الدستور المصري لسنة ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م هذا المظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية. فالمادة (١٢٤) من الدستور تنص على أنه ((... وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها وتصدر الموافقة بقانون)). كما تنص المادة (١٢٧) من الدستور على أنه " لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب".

كما أن قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥م قرر في مادته رقم (٢٤) بأنه ((لا يجوز تجاوز إعتمادات أي باب من أبواب

(٢١٥٥) مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الثالثة عشر - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد الخامس - في ١٩ سبتمبر ١٩٩٩م .

(٢١٥٦) تقرير تحليلي عن نشاط إنجازات مجلس الشعب في دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع - صادر من الأمانة العامة لمجلس الشعب - يوليو ٢٠٠٠م.

(٢١٥٧) د/ أحمد السيد عطا الله - المرجع السابق - ص ٢٧٥.

الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية، وموافقة مجلس النواب وصدور القانون الخاص بذلك)).

وتتجسد رقابة البرلمان هنا في تقييم مبررات الحكومة بفتح الاعتمادات الإضافية، وهو ما يفسح المجال للمجلس للاطلاع على أعمال السلطة التنفيذية، هذا من جانب ومن جانب آخر فهو صاحب الأختصاص بإصدار قانون ربط الموازنة، ومن ثم فهو الذي يملك وحده حق التعديل عليه^(٢١٥٨).

المطلب الثالث

الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في اليمن

يمارس مجلس النواب اليمني الرقابة البرلمانية المعاصرة على تنفيذ الموازنة العامة باعتباره ممثلاً للشعب، ولمجلس النواب سلطة الموافقة على تعديل الموازنة العامة أثناء تنفيذها والموافقة على عقد القروض الخارجية وذلك نتيجة لظروف طارئة.

كما أن له ممارسة هذه الرقابة عن طريق اللجان المتفرعة منه مثل لجنة الشؤون المالية والتي تتولى متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، كما أن للمجلس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق، فالمجلس يستطيع عن طريق إجماعه بكامل هيئته أو عن طريق لجانه المتفرعة عنه أن يتابع ويراقب الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة^(٢١٥٩). وذلك باتباعه احد الطرق والأساليب التالية:-

- حق لجنة الشؤون المالية في تنفيذ الموازنة العامة.
- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.
- الرقابة على التنفيذ بإستخدام وسائل الرقابة البرلمانية من قبل أعضاء المجلس.
- موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية.

الفرع الأول

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق لجنة الشؤون المالية

يقوم مجلس النواب بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة وذلك عن طريق لجنة الشؤون المالية المتفرعة عنه، وهذه اللجنة هي التي تقوم بالدور الرئيسي في اضطلاع مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة.

وتتكون لجنة الشؤون المالية من عدد لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد عن ثمانية عشر عضواً^(٢١٦٠)، وتختص هذه اللجنة وفقاً لما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالآتي^(٢١٦١):-

- أ- دراسة كل ما يتعلق بمشاريع قوانين الضرائب والرسوم والتكاليف العامة.
- ب- دراسة مشاريع القوانين والاتفاقيات والقروض الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية.
- ج- دراسة الموازنات الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية وحساباتها الختامية.
- د- الاشتراك بدراسة ومراجعة الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والصناديق الخاصة ومؤسسات القطاعين العام والمختلط وحساباتها الختامية.
- هـ- الرقابة على المؤسسات والمصالح الإيرادية ومراقبة مستوى أداء البنوك والمؤسسات المالية لمهامها وفقاً لقوانين إنشائها.
- و- دراسة ومراجعة مشروع موازنة المجلس وحسابه الختامي والإشراف على عملية الجرد السنوي لخزينة المجلس وممتلكاته.
- ز- متابعة مستوى تنفيذ موازنات المالية العامة والمؤسسات المالية والمصالح الإيرادية إيراداً ومصرفاً.
- ح- دراسة ومراجعة ما تتخذه الحكومة من سياسات مالية ونقدية وتقييم أثر هذه السياسات على جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- ط- النظر فيما يحيله إليها المجلس وهيئة رئاسته من مواضيع.

كما أن من حق لجنة الشؤون المالية التأكد من تنفيذ الموازنة العامة للدولة وموازنة الوحدات الاقتصادية والموازنات المستقلة والملحقة، وموازنات الصناديق الخاصة وبيانها المالي والبرنامج الاستثماري لكل سنة مالية^(٢١٦٢). ولها أن تطلب مباشرة حضور الوزير المختص بالموضوع المعروف أمامها أو من يمثله، أو رؤساء الأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، وغيرهم من القائمين على إدارة قطاعات

(٢١٦٠) المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦١) المادة (٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٢) المادة (٥٢) الفقرة (ج) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

عامة أو مختلطة من نشاط المجتمع، وعلى المطلوبين أن يزودوا اللجنة بالإيضاحات والبيانات التي تساعدها على أداء مهامها وممارسة اختصاصها^(٢١٦٣).

وحيث أن لجنة الشئون المالية تقوم بدور رئيسي في قيام مجلس النواب بالرقابة على الموازنة العامة، فقد أجازت اللائحة الداخلية للمجلس للجنة أن تشكل من بين أعضائها لجاناً فرعية تشرف على القطاعات والأنشطة الداخلية في إطار اختصاصات اللجنة^(٢١٦٤). كما يجوز للجنة أن تستعين في أعمالها بعضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو من موظفيه بالدوائر القانونية والفنية المختصة بالمجلس في تقديم الدراسات والأبحاث والبيانات والمعلومات والمقارنات والتحليلات المتصلة بمهامها، كما يجوز لها الاستعانة بواحد أو أكثر من الخبراء أو الأكاديميين من أساتذة الجامعة أو موظفي الحكومة وغيرهم من ذوي الخبرة والتخصص^(٢١٦٥).

للجنة أن تطلب عند نظر أي مشروع قانون معروض عليها جميع الدراسات والإحصاءات والوثائق والشروح والبيانات التي اعتمدت عليها الحكومة في إعداد مشروع القانون، كما لها أن تطلب حضور المختصين الذين ساهموا في إعداد المشروع المعروض عليها لتزويد أعضاء اللجنة بالتفاصيل الضرورية التي تتعلق بالأوجه الفنية والأغراض المستهدفة منه^(٢١٦٦).

وبالرغم من أن اللجنة الخاصة بالموازنة العامة للدولة تقوم بدور فعال في قيام مجلس النواب بدورة في الرقابة على الموازنة العامة، إلا أنه يوجد ما يقيد فعالية دور هذه اللجنة. وهو ما ورد في المادة (١٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على وجوب أخذ رأي الحكومة في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة العامة، ويجب أن يتضمن تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته.

(٢١٦٣) المادة (٥٤) الفقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٤) الفقرة (ج) من المادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٥) الفقرة (ب) من المادة (٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٦) المادة (٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

الفرع الثاني

الرقابة عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق

وهي لجان مصغرة يتم تشكيلها من البرلمان، وفي حالات معينة تتكون هذه اللجان من أكثر من لجنة، وتتيح لوائح المجالس التشريعية تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق في أي موضوع، وحول قضايا تهم الرأي العام تتعلق بالعبث بالمال العام أو انتهاك الحريات والحقوق أو الاتهام بالخروج عن الدستور والقانون وغيرها من المسائل الهامة التي تستدعي تشكيل هذه اللجان.

لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق تعد من أهم ما يملكه البرلمان من وسائل لمباشرة مهمته الرقابية في الرقابة على السلطة التنفيذية، لذا يؤكد الإتجاه الحديث في الدساتير على أهمية هذه اللجان ومنحها أوسع السلطات^(٢١٦٧).

حيث يمكن الوقوف من خلال هذه اللجان على حقيقة ما قد يثار خلال هذه الوسائل من موضوعات أو مشكلات مالية أو إدارية أو اقتصادية، ناتجة عن نشاط إحدى المصالح الحكومية أو الهيئات أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة^(٢١٦٨).

والتحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهي وسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان غيرها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي، سواءً من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية.

وعلى ذلك، يقصد بالتحقيق البرلماني، رغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن الحكومة تتيح له ممارسة صلاحياته كتكليف لجنة من أعضائه لجمع المعلومات، وتقديم تقرير يتخذ على ضوءه القرار المناسب^(٢١٦٩).

كما قصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق. فإذا أثير موضوع - مما يدخل في اختصاص المجلس - وأراد أن يصدر فيه قراراً فأمامه أحد طريقتين:

إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن أجهزتها المختصة، أو أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه، إذا ما داخله شك لسبب أو لآخر^(٢١٧٠).

(٢١٦٧) د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١١٥.

(٢١٦٨) P. ١٩٩٠. PRELOT (m), et outré institution politiques et constitionnel Paris. Dalloz. , ٧٤٦.

(٢١٦٩) د/ قائد محمد طربوش- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- بيروت- المؤسسة الجامعية للدراسات- ط١- ١٩٩٥م - ص ٣٧٧.

(٢١٧٠) د/ سليمان محمد الطماوي- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة- ط٦- دار الفكر العربي- القاهرة - ١٩٩٦م - ص ٤٧٩.

وقد ذكر البعض^(٢١٧١) بأن الغاية من تمتع البرلمان بهذا الحق هي معرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة الحكومة؛ لكي يتمكن المجلس من أعمال رقابته عليها وهو على بينة من الأمر؛ وحتى يتحقق من صدق وكمال الإجابات التي يتقدم بها الوزراء أمامه.

ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمان ولو لم ينص عليه في الدستور^(٢١٧٢)، فهو إذن وسيلة من الوسائل الضرورية التي تمكن البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية.

ومع ذلك فإن بعض الدساتير ومنها الدستور اليمني تنص على هذا الحق صراحة، حيث نصت المادة (٩٥) منه على أن "لمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يُكوّن لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية ولجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات".

يعد إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناءً على طلب عضو واحد، وإنما لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من الأعضاء^(٢١٧٣).

ومن خلال مطالعته النص الدستوري فقد أعطى المشرع الدستوري للمجلس الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى لجنة خاصة يكونها أو أن يكلف به إحدى لجانته إذا رأى أن ذاتية تخصصها أو طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، لا تقتضي تكوين لجنة تحقيق خاصة. وسنوضح تشكيل هذه اللجان وطبيعة عملها من خلال الآتي:-

أولاً: - تشكيل لجان تقصي الحقائق:

وفقاً للنظام اليمني^(٢١٧٤)، فلمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط أي من الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية، إلا أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تضع الأسس اللازمة لتشكيل اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق، وذلك على غرار ما سارت عليه

(٢١٧١) د/ ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٩٧م - ص ٣٤٩.

(٢١٧٢) أنظر في ذلك: د/ عادل الطبطبائي- السلطة التشريعية في دول الخليج العربي- الكويت- منشورات مجلة دراسات الخليج- ١٩٨٥م- ص ٢٧٨، د/ عثمان عبدالمك الصالح- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت (دراسة نظرية تطبيقية) - مجلة الحقوق - السنة الخامسة - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١م - ص ٢١، د/ قائد محمد طربوش- مرجع سابق- ص ٣٧٨.

(٢١٧٣) المادة (٩٥) من الدستور اليمني، والمادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

(٢١٧٤) المادة (٧٤) الفقرة (أ) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري^(٢١٧٥)، والتي أوجبت على رئيس المجلس أن يلتزم في الترشيح بمراعاة أمرين:

أولهما: الخبرة والتخصص فيمن يقع عليهم الاختيار بالموضوعات التي يجري التحقيق بشأنها، **والآخر:** أن يعكس الاختيار مختلف الاتجاهات السياسية داخل المجلس، بمعنى أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين.

كما لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني العدد الذي تتكون منه لجنة تقصي الحقائق، وإنما يخضع تحديد عدد أعضاء اللجنة طبقاً لأهمية موضوع التحقيق. وتنتهي مدة اللجنة بانتهاء المهمة الموكلة إليها^(٢١٧٦).

يُحدد موضوع التحقيق البرلماني الذي تقوم به لجنة تقصي الحقائق وفقاً للرقابة البرلمانية ذاتها، ففي ضوء ذلك يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية^(٢١٧٧):

أولاً: أن يرد على الأجهزة الإدارية، والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة شريطة أن تكون قائمة على إدارة مرفق عام. كما يمكن أن يكون محلاً للتحقيق ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان، حتى ولو كانت مما قامت به وزارة أو جهة إدارية سابقة، أو كانت مما وقع في عهد مجلس نيابي سابق.

ثانياً: ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي. وهذا ما يفرضه استقلال السلطات، وما يترتب من نتائج تحدد معالم العلاقة بين التحقيق القضائي والبرلماني، حيث يحظر تدخل أي سلطة بشأن من شؤون القضاء؛ وهذا ما هو مستقر عليه في التقاليد البرلمانية المتواترة التي تمنع المجلس النيابي من أن يجري تحقيقاً في ذات المسائل التي تتناولها سلطات التحقيق، أو تكون محلاً لنزاع معروض على المحاكم أو هيئات التحكيم، باعتبار هذه الأخيرة هيئة قضائية.

ثالثاً: ألا يكون الموضوع قد سبق التحقيق فيه. فلا يجوز أن تكون لجنة للتحقيق في وقائع سبق تحقيقها، فذلك فيه إهدار لوقت المجلس، وإشغاله بما لا يفيد، إلا إذا كان لذلك ما يبرره، مثل أن تكون هناك وقائع أو أدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة، تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها.

وفيما يختص بضرورة موافقة السلطة التنفيذية على طلب تكوين لجنة للتحقيق البرلماني، يذكر البعض^(٢١٧٨) بأنه في النظام الفرنسي يحق للحكومة أن تعترض على طلب تكوين هذه

(٢١٧٥) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وفقاً لتعديلها سنة ٢٠١٠م.

(٢١٧٦) د/ خالد سمارة الزغيبي- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- مجلة العلوم الإدارية - السنة التاسعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر سنة ١٩٨٧م - ص ١١٧.

(٢١٧٧) د/ محمد باهي أبو يونس- المرجع السابق- ص ١١٢ وما بعدها، د/ زهير المظفر- مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)- المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات- تونس ١٩٨٩م - ص ٢١٣، عبد العزيز بن حمود الليحيان - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والإدارة - جامعة الملك عبد العزيز - ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٨م - ص ٩٦.

(٢١٧٨) د/ هشام محمد البديري- لجان التحقيق البرلمانية- المنصورة- دار الفكر والقانون- ط ١- ٢٠٠٣م - ص ٨٦.

اللجنة، إذا كان هذا التحقيق قد يعرض المصالح العليا للبلاد للخطر، أو أن أسرار الدفاع لا تسمح بتكوين لجنة تحقيق.

لكن في النظام اليمني، لا يوجد ما يدل على ذلك، وبالتالي ليس من حق الحكومة ولا يمكن لها أن توقف إجراء تحقيق برلماني حول بعض أنشطتها.

ثانياً: -صلاحيات لجان تقصي الحقائق-

بالرغم من أن الدستور قد نص على بعض صلاحيات لجان تقصي الحقائق كما ذكرنا سابقاً، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب هي كذلك أسهبت في توضيح صلاحيات لجان التحقيق في سبيل أداء مهامها، وهي تلك المتعلقة بالوثائق والمستندات والأماكن والأشخاص.

أ- صلاحيات لجان تقصي الحقائق بشأن الوثائق والمستندات:

تباشر هذه اللجان عملها بالنزول الميداني أو باستدعاء من تشاء من مسؤولي السلطة التنفيذية وتحقق في القضية محل البحث، وتتقصى الحقائق وتجمع الأدلة. وللجنة حق الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، ولأهمية هذه فقد نص عليها المشرع في الدستور، فنص على أن للجنة - في سبيل القيام بمهمتها - أن تجمع ما تراه من الأدلة.

وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من وثائق ومستندات أو غير ذلك، وهو ما سبق أن بيناه بنص المادة (٩٥) من الدستور، وهو ذاته ما حرصت على النص عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب^(٢١٧٩).

ب- سلطات لجان تقصي الحقائق بشأن الأشخاص:

للجان تقصي الحقائق سلطة استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، وإذا تخلف الشهود عن الحضور أمام لجنة تقصي الحقائق - بعد إعلانهم بالطرق المقررة قانوناً - أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، فليس للجنة تقصي الحقائق في النظام اليمني استدعاء الشهود جبراً، حيث لم تعترف لائحة مجلس النواب اليمني للجنة تقصي الحقائق بأي سلطات من هذا القبيل، كما أنها لم تحدد جزاء يوقع حال امتناع رئيس الجهة محل التحقيق عن تقديم الوثائق التي تطلبها اللجنة، أو تخلف الشهود عن الحضور، أو الإدلاء بشهادة كاذبة، أو رفض حلف اليمين^(٢١٨٠).

(٢١٧٩) نصت الفقرة (أ) من المادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه "..... وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات...."

(٢١٨٠) د/ عبدالله إبراهيم ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية - القاهرة-١٩٨١م - ص ٣٦٠، د/ محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق، ص ١١٧، د/ محمد كامل ليلة - النظم السياسية الدولية والحكومة - دار الفكر العربي - بدون تاريخ نشر - ص ٦٢٣.

ولكنها نصت على أنه في حالة عدم الاستجابة لطلبات اللجنة الخاصة فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس بذلك ليتم طلب الوزير المختص لسؤاله عن أسباب عدم الاستجابة^(٢١٨١).

وبما أن لجان تقصي الحقائق ليست هيئة قضائية، فهذا يعني أنه ليس من اختصاصاتها كذلك الأمر بتفتيش البيوت أو أن تقرر المصادرة، أو إصدار مذكرات التوقيف. إذ تقتصر صلاحياتها على سماع شهادة الشهود فقط^(٢١٨٢).

ج- سلطات لجان تقصي الحقائق بشأن المكان:

يتمثل ذلك في حق لجنة تقصي الحقائق في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق^(٢١٨٣).

ولم يشر النظام اليمني في أي من نصوصه سواء الدستور أو اللائحة، إلى حق اللجان في إجراء زيارات ميدانية. فقد أوجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات المطلوبة، إلا أنه وقف عند ذلك ولم يتعد إلى التقرير بالحق في إجراء زيارات ميدانية. بل نجد أن هيئة رئاسة مجلس النواب أصدرت في عام ١٩٩٩م قراراً يمنع أي لجنة من لجان المجلس من النزول الميداني إلا وفقاً لشروط محددة^(٢١٨٤).

وكان الأحرى بالمشروع اليمني النص على حق اللجان البرلمانية - الدائمة أو الخاصة - في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق ، لأن طبيعة العمل الذي أوكل إلى لجان تقصي الحقائق التي يشكلها المجلس تتطلب أحياناً ضرورة الانتقال إلى الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

(٢١٨١) المادة (٧٤) فقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

(٢١٨٢) د/ قائد محمد طربوش- مرجع سابق- ص ٣٧٩.

(٢١٨٣) عيد العزيز بن حمود اللحيديان - المرجع السابق - ص ١٠١.

(٢١٨٤) نص قرار هيئة رئاسة مجلس النواب رقم (١) لسنة ١٩٩٩م بشأن النزول الميداني على ما يلي " لا يجوز نزول أي لجنة من لجان المجلس لبحث أي قضية في أي من محافظات الجمهورية إلا طبقاً للشروط التالية:-

- أ- أن تقرر هيئة رئاسة المجلس نزول اللجان المعنية.
- ب- أن يصدر رئيس المجلس توجيهات خطية بتكليف لجنة ما للنزول من أجل قضية عاجلة.
- ج- وجود قضية واضحة ومحددة تستدعي النزول الميداني.
- د- أن لا تكون القضية المراد استقصاء الحقائق بشأنها معروضة على القضاء .
- هـ- أن لا يتكرر النزول الميداني لأكثر من مرة واحدة من أجل قضية يعينها مالم تقرر الهيئة أو الرئيس خلاف ذلك.
- و- أن تحدد اللجنة المعنية بالنزول الميداني الأهداف الدقيقة المطلوب تحقيقها من خلال مهمتها التي ستقوم بها.
- ز- أن تحدد فترة زمنية للنزول الميداني.
- ح- أن تقدم أي لجنة قامت بتقصي الحقائق حول موضوع يعينه تقريراً مطبوعاً عن مهمتها.

ثالثاً: - نتائج عمل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية.**أ- فيما يختص بمضمون تقرير اللجنة.**

يجب على لجنة تقصي الحقائق أن تضمن تقريرها بياناً وافياً عن الموضوع، والخطوات التي سلكتها في سبيل جمع المعلومات والبيانات، وما اتخذته اللجنة من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها بالمقترحات اللازمة بشأن علاج السلبات التي كشفت لها وكذا النتائج التي توصلت إليها عبر أدائها لمهمتها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، لأن المجلس سيتخذ قراره أخيراً بناء على هذا الأساس^(٢١٨٥).

ويجب مراعاة أن ما ورد بتقرير اللجنة يمكن أن يكون مثاراً لسؤال أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص، بشكل قد يترتب عليه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها^(٢١٨٦).

ب- فيما يختص بالمدة المتعين تقديم التقرير خلالها.

يغلب على هذه اللجان طابع الاستعجال، إذ عليها أن تُقدم تقريراً مفصلاً إلى البرلمان في أقرب وقت، لأن التأخير يفقد القضية محل التحقيق أهميتها.

إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد أغفلت تحديد المدة التي يجب على اللجنة تقديم تقريرها فيها، حيث يكتفي المجلس بالطلب من اللجنة تقديم تقريرها في جلسة قادمة، دون تحديد مدة محددة لتقديم هذا التقرير، وهذا الوضع يشجع على التساهل في إنجاز المهمة المطلوبة منها في الوقت المناسب، فالتأخير لفترة كبيرة قد يفقد موضوع التحقيق أهميته^(٢١٨٧).

ومن الضروري أن يسعى من تبنى تشكيل لجنة تقصي الحقائق لممارسة الضغط حتى يتم توزيع التقرير وقراءته ومناقشته، ومن ثم الخروج بتوصيات فاعلة بشأن الموضوع الذي شكلت من أجله اللجنة.

وعلى ذلك فقد قام مجلس النواب اليمني باستخدام هذه الوسيلة الرقابية (٣٤) مرة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩م، وقد شملت الكثير من القضايا العامة والأحداث المختلفة على مستوى الجمهورية أو على مستوى محافظة أو مديرية معينة، أو فيما يتعلق بشخص معين، وربما كان هذا الشخص أحد أعضاء مجلس النواب، وكان يتم تقديم الطلب من قبل عدد من الأعضاء أو من قبل لجنة خاصة أو من قبل أحد أعضاء المجلس، وينتهي الأمر إلى تشكيل لجنة خاصة أو إحالة الموضوع إلى إحدى اللجان الدائمة ذات الصلة، وفي حالات قليلة كانت هناك نتيجة واضحة للجنة تقصي الحقائق بشأن معين، وتتمثل هذه النتيجة بإلزام الجهات الحكومية

(٢١٨٥) عبدالعزيز بن حمود اللحيدان - مرجع سابق - ص ١٠٣.

(٢١٨٦) د/ محسن خليل- القانون الدستوري والدساتير المصرية- الإسكندرية- دار الجامعة الجديدة- ١٩٩٦م - ص ٤٤٠.

(٢١٨٧) د/ فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) - دار النهضة العربية - القاهرة - يونيو ٢٠٠٦م - ص ٤٧٥.

بالتوصيات الواردة في تقرير اللجنة، وفي حالات كثيرة فإن اللجنة المكلفة بتقصي الحقائق غالباً ما تقوم بعمل تقرير إلى المجلس بنتائج عملها ويتوقف الأمر عند هذه المرحلة^(٢١٨٨).

وخلاصة القول أن تقصي الحقائق كان من حيث الكم محدوداً والنتائج كانت أكثر محدودية، وما أكثر ما وجدت من أحداث وقضايا هي بحاجة لتقصي الحقائق من قبل مجلس النواب خلال الفترة ٢٠٠٣ م - ٢٠٠٩ م واتخاذ المجلس للقرار المناسب بشأنها، والعمل على إلزام الحكومة بما يراه، والقيام بمتابعة التنفيذ، ولكن نجد أن فاعلية هذه الأداة الرقابية لا تكاد تذكر.

ونرى أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني والتي يفترض فيها تفصيل ما أجمله الدستور، وبيان الأحكام المنظمة لممارسة هذه الوسيلة الرقابية المهمة، نجد أنه قد شابها قصور كبير، ويتضح ذلك فيما يلي:-

- أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تضع الأسس اللازمة لتشكيل اللجنة الخاصة لتقصي الحقائق، وذلك على غرار ما سارت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، والتي اشترطت الخبرة والتخصص في الأعضاء المشاركين في لجنة تقصي الحقائق، لا سيما وأن تشكيل هذه اللجنة قد استدعته وجود اختلالات - أو على الأقل الشك بوجودها - لدى الجهات التنفيذية، ولكي يكون لهذه اللجنة المصادقية الكافية فإن من الواجب النص على ضرورة تمثيل ممثلي أحزاب المعارضة فيها، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية الحاجة لوجود هذا القيد، فعلى سبيل المثال شكلت لجنة لتقصي الحقائق حول تخلف عدد من الوحدات الاقتصادية عن تقديم حساباتها الختامية، ولكن اللجنة شكلت من أعضاء ينتمون جميعاً للحزب الحاكم، وهذا ما أثار حفيظة نواب المعارضة ودعاهم للمطالبة بإعادة تشكيل اللجنة مع مراعاة تمثيل المعارضة في تشكيلها، ولا شك أن هذا الوضع قد جاء نتيجة لقصور اللائحة الداخلية للمجلس وعدم نصها صراحة على هذا القيد المهم.

- لم يشر المشرع اليمني في أي من الدستور أو اللائحة الداخلية إلى حق اللجان في إجراء زيارات ميدانية. على الرغم من أن طبيعة العمل الذي أوكل إلى لجان تقصي الحقائق التي يشكلها المجلس تتطلب أحياناً ضرورة الانتقال إلى الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

- إغفال تحديد المدة التي يجب على اللجنة تقديم تقريرها فيها، حيث يكتفي المجلس بالطلب من اللجنة تقديم تقريرها في جلسة قادمة، دون تحديد مدة محددة لتقديم هذا التقرير، وهذا الوضع يشجع على التساهل في إنجاز المهمة المطلوبة منها في الوقت المناسب.

- عدم مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق فور انتهاء اللجان من إعدادها، وبذلك يكون تشكيل اللجان مجرد مسكنات لبعض القضايا المهمة التي تشغل الرأي العام، فعلى سبيل المثال خلال الفترة (مايو- أغسطس ٢٠١٠م) كان يتعين على مجلس النواب مناقشة (٢٦) تقريراً قدمتها اللجان حول موضوعات رقابية مختلفة كانت قد أحيلت إلى لجان خاصة وبعض اللجان الدائمة، ولكن المجلس لم يناقش إلا (٦) تقارير

(٢١٨٨) دليل استخدام البرلمانيين لأدوات الرقابة البرلمانية- منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد - ديسمبر ٢٠١١ م - ص ٤٨.

فقط، وهذا يشير لتدني المستوى الرقابي للمجلس وعدم سيره في معالجة القضايا إلى نهاية الطريق^(٢١٨٩).

الفرع الثالث

سلطة أعضاء البرلمان في إسئءاء وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة

من حق أعضاء البرلمان ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة من توجيه الأسئلة، وطلبات الإحاطة والاستءواب وتقرير المسؤولية الوزارية. وممارسة أعضاء البرلمان لهذه الحقوق تجاه الحكومة لا يقتصر على الرقابة على الموازنة العامة للدولة فقط بل يشمل تصرفات الحكومة المتعلقة بتنفيذ الموازنة^(٢١٩٠).

وقد نظم الدستور اليمني بالمواد (٩٣-٩٧) منه حق أعضاء المجلس في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة سواءً منفردين أم مجتمعين، وهذه الرقابة يمارسها أعضاء المجلس من خلال توجيه الأسئلة أو تقديم طلبات إحاطة وطرح موضوع عام للمناقشة، وتقديم الاستءوابات وتشكيل لجان تقصي الحقائق أو تقرير المسؤولية السياسية. والمجلس من خلال هذه الوسائل وغيرها يمارس الرقابة على أعمال الحكومة كلها بما فيها تنفيذ الموازنة العامة للدولة وكافة أعمالها المالية، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب إستءاءام هذه السلطات والوسائل بالمواد (١٣٤-١٦٤).

ومن خلال الوقوف على وضع مجلس النواب اليمني خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩م) كدراسة حالة في جانب إستءاءام الأدوات الرقابية، نجد أن مما يحسب للعمل النيابي خلال هذه الفترة هو القدر الكبير من الأسئلة الموجهة للجان الحكومية من قبل أعضاء مجلس النواب مقارنة بالمجالس السابقة، فاستءاءام المجلس لهذه الأءاءة الرقابية المتمثلة بتوجيه الأسئلة لرئيس الحكومة أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم أدى إلى حدوث حراك رقابي داخل المجلس، وإن كان أثره محدوداً في تحسين الأداء لكنه يمثل محاولة جادة لتفصيل الدور الرقابي لمجلس النواب.

وعلى ذلك فقد مارس أعضاء مجلس النواب دورهم الرقابي بأرقام غير مسبقة خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩م) فقد بلغ عدد توجيه الأسئلة ٥٠٩ سؤالاً، كان النصيب الأكبر من هذه الأسئلة موجهاً لوزير الداخلية (٥٦ سؤالاً) وهو ما يعكس الوضع الأمني المتدهور والقلق القائم بشأن الأوضاع الأمنية عموماً، ونالت وزارة الأشغال والصحة والكهرباء والتربية والتعليم عدداً كبيراً من الأسئلة (٤٧، ٣٤، ٣٤، ٢٠) مما يعكس أن الهم التالي بعد الوضع الأمني هو تردي الخدمات العامة والأساسية في تلك القطاعات الأساسية في حياة المواطن.

ويلاحظ غياب التركيز على الموازنة العامة إيراداً واستءاءاماً، وعدم تطرق الاسئلة بشكل مباشر لذلك، وهو ما كان ينبغي أن تركز عليه الرقابة البرلمانية.

(٢١٨٩) تقرير أداء مجلس النواب اليمني - مايو ٢٠١٠م - أغسطس ٢٠١٠م - مرصد البرلمان اليمني - ص ١٢.

(٢١٩٠) د/ إبراهيم محمد قطب - المرجع السابق - ص ١٣٣، د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٨.

وناقش المجلس خلال نفس الفترة عدد ٤ استجوابات، وكانت هذه الاستجوابات بخصوص مخالفة لنصوص بعض القوانين، ولم يكن هناك قرارات متخذة من قبل مجلس النواب بشأن هذه الاستجوابات، ولم تكن هناك نتيجة لهذه الاستجوابات^(٢١٩١).

ورغم أهمية الاستجواب كأحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في تحريك المسؤولية الوزارية سواءً أكانت الفردية أم التضامنية فإنه يترتب عليه آثاراً سياسية في غاية الخطورة تتعلق بتأثيره الواسع في الرأي العام الذي يتابع مناقشة الاستجوابات في البرلمان، ومن خلالها يستطيع تقييم أداء النواب والحكومة في ذات الوقت^(٢١٩٢).

وإذا كانت الحكومات في دول العالم الثالث قد نجحت في أن تضمن خضوع أغلبية أعضاء البرلمان لسيطرتها باعتبارهم في حزبها، ومن ثم فإنها تتحاشى مسألة التصويت على الثقة فيها، فإنها لا تستطيع أن تمنع تأثير الرأي العام بذلك، وهو الأمر الذي يفسر تحايل الحكومات في هذه الدول النامية للحد من مناقشة الاستجوابات في البرلمان بأساليب مختلفة^(٢١٩٣).

كما قدم أعضاء المجلس حوالي ١٢٥ طلب مناقشة و٩٧ توصية خلال نفس الفترة وسنوضح من خلال الجدول التالي الذي يبين الأدوات الرقابية المستخدمة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ م^(٢١٩٤):-

جدول يبين الأدوات الرقابية المستخدمة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ م

السنة	الأسئلة	طلب تأجيل	استجواب	مقترح	توصيات	تقصي الحقائق	طلب مناقشة	الإجمالي
٢٠٠٣	١٧	-	-	-	١	٣	١٠	٣١
٢٠٠٤	٣١	١	١	١	٩	٣	٣٥	٨١
٢٠٠٥	٤٣	-	-	٢	١٥	١٢	٢٤	٩٦
٢٠٠٦	٤١	-	-	٢	٤	-	١٢	٥٩
٢٠٠٧	١٤٩	-	١	٦	٢٢	٩	٣٠	٢١٧
٢٠٠٨	١٤٩	-	-	٥	٢٨	٢	٢٩	٢١٣
٢٠٠٩	٧٩	-	٢	١	١٨	٥	١٢	١١٧
الإجمالي	٥٠٩	١	٤	١٧	٩٧	٣٤	١٥٢	٨١٤

(٢١٩١) دليل استخدام البرلمانين لأدوات الرقابة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٤ وما بعدها.

(٢١٩٢) د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٣١.

(٢١٩٣) د/ جابر جاد نصار - الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت - مجلة القانون الاقتصادي - جامعة القاهرة - عدد ٦٨ لسنة ١٩٩٨ م - ص ٣٢٨.

(٢١٩٤) دليل استخدام البرلمانين لأدوات الرقابة البرلمانية - مرجع سابق - ص ٣٨.

الفرع الرابع

سلطة مجلس النواب في الرقابة على فتح الإعتمادات الإضافية

إذا طرأت ظروف غير متوقعة عند إعداد الموازنة العامة أو تبين أثناء تنفيذ الموازنة عدم كفاية الاعتمادات المقررة لبعض المرافق أو الخدمات، فيجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الموافقة على فتح الاعتمادات الإضافية. أي أن الحالات التي تلجأ فيها الحكومة لطلب إعتمادات جديدة أثناء السنة المالية تسمى ((الاعتمادات الإضافية))^(٢١٩٥).

وعلى ذلك يقصد بالاعتماد الإضافي:- الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة، وهذه الزيادة إذا لم تعتمد من السلطة التشريعية فتعتبر مشروع اعتماد إضافي، فالاعتماد الإضافي يجب موافقة مجلس النواب عليه، وفقاً لقاعدة أسبقية الاعتماد التشريعي على كل مصروف تجرية السلطة التنفيذية^(٢١٩٦).

وقد نظم هذا المظهر من مظاهر السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الدستور اليمني لسنة ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م، فالمادة (٨٩) من الدستور تنص على أنه ((يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون)).

أما القانون المالي اليمني رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م فقد نص في المادة (٣١) منه على أنه ((يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل انفاق غير وارد بها أو زائد في تقديراتها يتعين أن يحدد بقانون فاذا طلبت الجهة اعتماداً إضافياً يجب أن تتقدم بالطلب إلى وزارة المالية لدراسته تمهيداً لعرض مشروع القانون الخاص بفتح الاعتماد على مجلس الوزراء فإذا وافق مجلس الوزراء عليه يحال مشروع القانون إلى مجلس النواب لاستكمال الاجراءات الدستورية بشأنه ويجب أن تكون طلبات الإعتمادات الإضافية في أضيق الحدود وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها)).

فيما نصت المادة (٣٢) على أنه ((لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب)).

أما المادة (٣٣) من القانون المالي فقد نصت على أنه ((لا يجوز للسلطة التنفيذية أو الهيئات أو المؤسسات العامة عقد قروض أو تسهيلات خارجية تجارية سلعية أو نقدية استهلاكية أبداً كانت إلا بموافقة مجلس النواب)).

(٢١٩٥)د/ أحمد جمال الدين موسى - المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة - دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع- المنصورة- ١٩٨٧م- ص٨٨.

(٢١٩٦)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص١٣٢.

ويجوز للضرورة إجراء المناقشات في إطار الباب الواحد وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون المالي^(٢١٩٧)، والتأثيرات الملحقه بالموازنة العامة للدولة.

ويمكن التمييز بين نوعين من الاعتمادات الإضافية:-

- ١- الاعتمادات التكميلية:- وهي التي تكمل الاعتمادات الواردة في الموازنة وتبين عدم كفايتها عند التنفيذ .
- ٢- الاعتمادات غير العادية:- وهي التي تتقرر لمواجهة أعباء جديدة أو خدمات لم تكن متوقعة عند إعداد الموازنة كالكوارث الطبيعية التي تحل بالبلاد^(٢١٩٨).

والاعتماد الإضافي يعد خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة كما يخل بالتنسيق بين الإيرادات والاستخدامات. فالاعتمادات الإضافية تعتبر معيبة من ناحية الانضباط المالي، حيث تقاس دقة الموازنة وسلامتها بنتائج تنفيذها، إذ يعد الأفرط في فتح الاعتمادات الإضافية دليلاً على عدم سلامة تقديرات الموازنة العامة^(٢١٩٩).

ومن هنا بدأت الحاجة الملحة للرقابة البرلمانية على طلب الاعتماد الإضافي المقدم من الحكومة، وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم المبررات اللازمة لتلك الاعتمادات وهو ما يعطي لمجلس النواب فرصة للاطلاع على سير التنفيذ، ومناقشة الحكومة في سياستها المالية ومنعها من العبث بأحكام الموازنة^(٢٢٠٠).

والاعتمادات الإضافية تختلف عن النقل بين الاعتمادات المصرح باستخدام وفورها لتغطية نقص في اعتمادات أخرى دون عرض على السلطة التشريعية، كجواز النقل من باب إلى ذات الباب في الموازنة، ومن بند إلى بند داخل الباب الواحد، ومن نوع إلى نوع داخل البند الواحد. ولكن النقل بين الاعتمادات مقيد، فقد يحظر النقل لأهداف معينة منها ضغط الإنفاق العام. وبما أن النقل بين الاعتمادات يتم خلال السنة فلا بد أن يكون تجاوزاً بالزيادة عن الاعتمادات المقررة^(٢٢٠١).

والاعتماد الإضافي يأخذ نفس خطوات الموازنة العامة من إعداد وعرض على السلطة التشريعية ومناقشته واعتماده، وصدوره بقانون كالموازنة العامة.

(٢١٩٧) المادة (٣٠) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م .

(٢١٩٨) د/ أشرف السيد حامد - دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٠٠م - ص ٧٣٤ .

(٢١٩٩) د/ أحمد جامع - علم المالية العامة للدولة - الجزء الأول - المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م - ص ٣٦٣، ٣٦٤ .

(٢٢٠٠) د/ عادل حشيش - أساسيات المالية العامة - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٢م - ص ٣٥٧ .

(٢٢٠١) د/ إبراهيم محمد قطب - مرجع سابق - ص ١٣٤ .

بالرجوع إلى الممارسات العملية لمجلس النواب اليمني بالنسبة للاعتمادات الإضافية، نجد أن هناك تقصير في ممارسة المجلس لحقه الرقابي تجاه الحكومة، سواءً فيما يتعلق بإفراط الحكومة عند التقدير أو فيما يتعلق بتجاوزاتها للصلاحيات الدستورية والقانونية بشأن الاعتمادات الإضافية، كون الاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان في الرقابة على الميزانية، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتماداً إضافياً، ولكنها ضرورة لا بد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير، غير أن الإفراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة^(٢٢٠٢).

وفي ذات الاتجاه نجد أن الحكومة قد اعتادت خلال السنوات الماضية على طلب اعتمادات إضافية بمبالغ كبيرة، ففي سنة ٢٠٠٤م طلبت الحكومة اعتماد إضافي يصل إلى ٢٥% من إجمالي نفقات الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٤م، ونلاحظ من خلال تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب^(٢٢٠٣) حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م، وجود بعض التجاوزات الدستورية والقانونية والمالية، حيث قامت الحكومة بالصرف لما خصص للاعتماد الإضافي قبل إقراره من مجلس النواب، حيث لم يقر هذا القانون من قبل مجلس الوزراء إلا في جلسته رقم (٢٦) المنعقدة في ٢٠٠٤/٩/٧م ولم يعرض مشروع القانون على مجلس النواب إلا في جلسته المنعقدة ٢٠٠٤/١١/٢٩م، ويعد هذا التصرف تجاوزاً من قبل الحكومة لصلاحيتها الدستورية ومخالفة لنص المادة (٨٩) من الدستور والتي قضت بعدم جواز صرف مبالغ مالية لم تكن مرصودة في الموازنة العامة^(٢٢٠٤).

ومن الناحية القانونية نجد أن الحكومة تجاوزت عند الصرف أن يكون الاعتماد الإضافي في أضيق الحدود وأن يقتصر على حالات الضرورة القصوى والتي نص عليها القانون المالي^(٢٢٠٥). حيث بلغت نسبة الاعتماد الإضافي ٢٥% من إجمالي نفقات الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠٠٤م وهذه النسبة لم تكن في أضيق الحدود، كما لم يقتصر على حالات الضرورة القصوى التي لا سبيل إلى تجنبها وفقاً لما نص عليه القانون. وينسحب الأمر نفسه على الاعتمادات الإضافية للأربع السنوات التالية حيث كانت نسب الاعتماد الإضافي إلى الموازنة ٥٤% سنة ٢٠٠٥م، ٣٦% سنة ٢٠٠٦م، ١٧% سنة ٢٠٠٧م، ٣٠% سنة ٢٠٠٨م^(٢٢٠٦).

(٢٢٠٢)د/ محمد حمود رياض عطية - موجز في المالية العامة - دار المعارف - الإسكندرية - ١٩٦٩م - ص ٤٩٧.

(٢٢٠٣)تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م.

(٢٢٠٤)نصت المادة (٨٩) من الدستور اليمني على أنه " يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون ".

(٢٢٠٥)تنص المادة (٣١) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م وتعديلاته على أنه " ويجب أن تكون طلبات الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها ".

(٢٢٠٦)للمزيد من التفصيل أنظر تقارير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول الاعتماد الإضافي للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨م.

وهنا يُلاحظ أن مجلس النواب قد تغاضى عن النظر في المخالفات السالفة الذكر، مع أنها تشكل مخالفة واضحة للنصوص الدستورية والقانونية، وكان الأولى للمجلس أن يجعل من هذه المخالفات محل مساءلة من خلال استخدام الأدوات الدستورية وبالذات أداتي الاستجواب والتحقيق البرلماني، ومرد ذلك التغاضي يعود إلى تعاطف المجلس مع الحكومة كون الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى الحزب الحاكم الذي يشكل الحكومة^(٢٢٠٧).

ونرى أنه يجب إحكام الرقابة على تجاوزات الإعتمادات المقررة بالموازنة العامة للدولة وذلك من خلال الآتي:-

- ١- مراعاة الدقة لدى تقدير إعتمادات الموازنة العامة للدولة بحيث أن تأتي مطابقة للواقع، وأن هذا التقدير ينبغي أن يقوم على أسس موضوعية ودراسات مستفيضة من قبل القائمين بتحضير وإعداد تلك الموازنة.
- ٢- يجب دراسة أسباب طلبات الإعتمادات الإضافية المقدمة لمجلس النواب لإقرارها وأسباب اللجوء إليها وأسباب عدم إدراجها عند وضع تقديرات الموازنة العامة للدولة.
- ٣- ضرورة الاهتمام بوضع آلية حديثة ومتطورة للتنبؤ بالنفقات المحتملة التي قد تتعرض لها موازنة الدولة بسبب أحداث غير متوقعة أو لم تؤخذ في الحسبان، والعمل على تخصيص بنود في الموازنة العامة للدولة لمواجهة الظروف الطارئة، وطلبات الإعتمادات الإضافية التي قد تزيد من عجز الموازنة العامة سنوياً.
- ٤- إحكام الرقابة على الارتباط بالنفقة وذلك بالانتظام في إمساك سجلات الارتباط بالنفقة والقيود بها وعدم إتمام أي تصرف قبل الرجوع إليها للوقوف على ما تم إنفاقه بدون استخدام من الإعتمادات الإضافية التي قد تزيد من عجز الموازنة العامة سنوياً.
- ٥- يجب الالتزام بنص المادة (٣٠) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م بحضر تجاوز الحد الأقصى لاعتمادات النفقات الواردة في قوانين الموازنة العامة والقوانين الصادرة المعدلة لها، ويجوز للضرورة إجراء المناقلات في إطار الباب الواحد وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون المالي^(٢٢٠٨).

(٢٢٠٧) علي حمود البروي - مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب - دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس (١٩٩٠م - ٢٠٠٥م) - دار الكتب اليمنية ومكتبة خالد بن الوليد - صنعاء - ٢٠٠٩م - ص ٢٥٨.

(٢٢٠٨) تنص المادة (٣٤) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي على أنه ((على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة تخطيط الإنفاق على مدار السنة ولا يجوز تجاوز النفقات المعتمدة في قانون الموازنة ويجوز إجراء المناقلات في إطار الباب الواحد للموازنة العامة للدولة بقرار من وزير المالية)).

كما نصت المادة (٣٥) من نفس اللائحة على أنه ((لا يجوز إجراء المناقلات بين جميع بنود وأنواع كل من الباب الأول المرتبات والاجور وما في حكمها (الباب الرابع) النفقات الرأسمالية التحويلية والباب الخامس (النفقات

٦- يجب الالتزام بنص المادة (٣١) من القانون المالي بحضر تجاوز أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير وارد بها أو زائد في تقديراتها إلا بعد الرجوع لوزارة المالية والحصول المسبق على موافقة مجلس النواب وصدور القانون الخاص بذلك، ويجب أن تكون طلبات الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود، وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها.

٧- الاهتمام برفع مستوى كفاءة القائمين على الإدارات المالية كالجهاز الحكومية، وذلك بإلحاقهم بالدورات التدريبية لاكتساب الخبرات والمهارات الفنية اللازمة لإداء مهامهم على أكمل وجه.

وإن كان يجب على المشرع وضع جزاءات حاسمة لمن يخالف هذه الأحكام لردع وزجر أي مخالف في تطبيقها، لاسيما أن هذا القانون قد أعطى صلاحية لرئيس الجهة بالاتفاق مع وزير المالية أو من يفوضه ووزير الخدمة المدنية أو وزير التخطيط أو من يفوضه في الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون المالي بالنقل بين جميع بنود وأنواع كل من الباب الأول والباب الرابع، كما أعطى القانون صلاحية لرئيس الجهة عند الضرورة إجراء المناقلات بين بنود وأنواع الباب الثاني، فيما عدا البنود والأنواع المحظور النقل منها والأنواع والبنود المحظور النقل إليها والموضحة في قانون الربط أو في القرارات التي تصدر بهذا الشأن من مجلس الوزراء أو وزير المالية حسب الأحوال.

خلاصة القول :- إن الرقابة المعاصرة التي يمارسها البرلمان على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عديمة الفائدة وذلك لوجود العديد من القيود الدستورية والقانونية على العمل الرقابي الذي يقوم به الأعضاء، من خلال موافقة عدد معين من الأعضاء لتشكيل لجنة تقصي الحقائق حول معرفة حقيقة موضوع معين، وبسبب إجماع العديد من أعضاء البرلمان عن إنشاء هذه اللجان لضرورة توافر نظام الأغلبية البرلمانية المعمول به داخل المجالس النيابية .

الاستثمارية) إلا بالاتفاق مع وزير المالية أو من يفوضه ووزير الخدمة المدنية والاصلاح الإداري أو وزير التخطيط والتنمية أو من يفوضه حسب الاحوال)).

الخاتمة

سعت الدراسة إلى محاولة تعميق فهم الأبعاد السياسية للرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة بالتوازي مع التسليم بالأهمية الفنية والمالية لها. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- ١- من خلال دراسة المقارنة التي شملت كلاً من اليمن ومصر وفرنسا، يمكن التوصل إلى وجود تشابه كبير بين مصر واليمن إلى حد بعيد في الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة الذي يمكن أن يرجع إلى كون القانون اليمني اشتق معظمه من القانون المصري، والاختلاف نلمسه بشكل كبير بين كل من اليمن وفرنسا، حيث أن هذه الأخيرة تطبق الرقابة بشكل جدي ومرن إلى حد يضمن مصداقيتها وفعاليتها على عكس التعقيدات والصعوبات الموجودة في الدستور اليمني (مثلاً في فرنسا يطلب الدستور عشرة أعضاء لطلب اللوم الموجه للحكومة على عكس الدستور اليمني الذي يطلب ثلث أعضاء البرلمان وهذا ما يمنع رقابة فاعلة على الموازنة).
- ٢- إن المتأمل في الدستور اليمني يلاحظ أنه زود السلطة التنفيذية بكل إمكانيات الهيمنة وحضنها بكثير من الضمانات التي تصل إلى حد المبالغة، وذلك بإيراد قيود شديدة على حق السلطة التشريعية في ممارسة وسائله الرقابية (السؤال، والاستجواب، والتحقيق النيابي،... الخ) في مواجهة تلك السلطة وهذه الضمانات والقيود تعيق الرقابة البرلمانية، وتؤدي من الناحية العملية إلى ندرة استخدام مجلس النواب لوسائل الرقابة المقررة له في الدستور، وهذا التقييد البرلماني أدى إلى ضعف رقابة المجلس.
- ٣- قد يضطر مجلس النواب وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية إلى الموافقة على الموازنة العامة كما هي، فهو قد يعترض عليها أو يطلب تعديلها ولا تستجيب الحكومة لمطالبه في تعديل الموازنة، فيتأخر العمل بالموازنة الجديدة، ويستمر العمل بالموازنة القديمة خلال السنة الجديدة، وهو أمر لا يمكن أن يطول، فسيجد البرلمان نفسه مضطراً إلى الموافقة على الموازنة العامة الجديدة.
- ٤- أغفل نص دستور الجمهورية اليمنية صراحة وجوب إنشاء هيئة أو محكمة رقابية عليا مستقلة، تحدد أهدافها واختصاصاتها، صلاحياتها والضمانات الكافية التي من شأنها دعم استقلاليتها وحياديتها. واكتفى بالإشارة بصورة ضمنية على وجود مثل هذه الهيئة الرقابية بالتأكد، وعلى وجوب عرض التقارير من الجهاز بملاحظاته وتوصياته على مجلس النواب.
- ٥- هناك عوائق أمام توجيه الأسئلة منها امتناع بعض الوزراء حضور المجلس للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب في المجلس؛ حيث تمر أشهر عديدة على بعض الأسئلة المدرجة على جدول أعمال المجلس دون أن يحضر المعنيون للإجابة عليها.
- ٦- إن أغلبية وسائل الرقابة قد أضعفها النواب بسبب يعزى إليهم؛ إذ كثيراً ما توجه أسئلة أو استجابات إلى الحكومة ذات طابع شخصي لا علاقة لها بطبيعة عمل المجلس وإنما تستهدف الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.
- ٧- يرجع سبب ضعف رقابة البرلمان على الموازنة والحساب الختامي إلى المسائل الفنية والحسابية التي تتضمنها الموازنة ونقص المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة وكذلك قصر الفترة الزمنية المحددة لمناقشة القوانين المالية بصفة خاصة، ويؤكد ذلك أن الحسابات الختامية للدولة لا تقدم إلا بعد سنوات مما يضعف من رقابة المجالس النيابية.

- ٨- يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ببعض الإجراءات والتوصيات إلا أن معظم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لا تستجيب لتلك التوصيات وتظل المخالفات المالية قائمة، وهذا ما تؤكد تقارير الجهاز نفسها التي تبدأ ملاحظاتها بالتأكيد على تنفيذ توصياته السابقة.
- ٩- هناك خلط لدى النواب بين وسائل الرقابة وآثارها بالرغم من التباين الظاهر بينهما؛ فالوسيلة طريق إجرائي يستهدف إتباعه تحقيق أمر معين، أما الأثر فهو ما تمخض عنه هذا الإتباع، ومن هنا إذا كانت وسائل الرقابة مسالك أعضاء البرلمان للتحقق من سلامة تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص والأداء الحكومي بصفه عامة فإن أثرها ما أفضت إليه، إذا يفترق السؤال عن الاستجواب والتحقيق عن المسؤولية الوزارية فالأول سبيل لاستقاء المعلومات الحكومية وآليات لتمحيص الأعمال الوزارية أما الأخيرة فهي أثر أفرزته تلك السبل فصارت بمثابة جزاء أفضت إليه.
- ١٠- تستخدم الرقابة البرلمانية في معظم الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضات البرلمانية مع الحكومة ويسخرها النواب لكسب تأييد ناخبيهم وإرضاء لحزبهم أو إظهار براعتهم أمام الرأي العام ووسائل الإعلام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، وأحياناً تصل إلى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من أنها وسيلة لتحسن أداء دوره النيابي ورعاية مصالح الشعب.
- ١١- تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة. إلا أن تأخر تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان يقلل من فاعليتها ونجاحها وبخاصة إذا ما تغير الوزراء اللذين نفذوها ، حيث أصبح اعتماد الحساب الختامي إجراء شكلياً بحث في معظم برلمانات العالم ولتلافي ذلك لابد من صدور قرارات تشريعية مالية بضرورة عرض المشروع خلال مدة قصيرة من تاريخ انتهاء السنة المالية ووضع عقوبة إذا تأخرت عن المدة المحددة.
- ١٢- إن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، ونظراً لاصطباغها بالصبغة السياسية وتأثيرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى أفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.
- ١٣- قد يحدث أن النائب في المجلس التشريعي يتلقى هموم ومشاكل الناخبين في دائرته الانتخابية بسبب ضعف الحالة الاقتصادية ، فيضطر النائب للانتقال من وزارة إلى وزارة أخرى، لإيجاد حلول مع الوزير المختص لهذه المشاكل وخاصة في المسائل المالية، وهذا يؤدي إلى ضعف هيبة النائب البرلماني وبالتالي إلى ضعف الرقابة البرلمانية.
- ثانياً: التوصيات:**

١. ضرورة زيادة منسوب معارف أعضاء المؤسسات التشريعية حول الموازنة العامة على المستويين الفني والسياسي بالتوازي مع أهمية التفريق بين الموازنة العامة للدولة من الناحية الفنية والتشريعية والسياسية، بالإضافة إلى العمل على تزويدها بالدعم الفني المناسب لخدمة العاملين والأعضاء. على مستوى المؤسسة الحكومية: التعاون التام مع أعضاء المؤسسة التشريعية في خضم إجراءات إعداد الموازنة، بتقديم معلومات كاملة ودقيقة وتوفيرها بالوقت المناسب، مع تقديم توضيحات غير رقمية تُرفق جنباً إلى جنب مع البيانات الكمية وآليات حسابها، إذ ترتدي الوثائق والمعلومات الكيفية التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى في تنوير أعضاء المؤسسة التشريعية لواقع الحال، وصولاً لإخراج موازنة عامة تنسجم تماماً مع إمكانيات الدولة وتحدياتها، وتتماشى مع طلبات الشعب قدر الإمكان.
٢. تأمين كوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية، وخاصة لجنة الشؤون المالية في مجلس النواب.

٣. تفعيل الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من خلال إعطاء صلاحيات وسلطات أكبر.
٤. ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية من أجل إنشاء هيئة رقابية عليا مستقلة عن السلطتين (التنفيذية والتشريعية) تتمتع بالحصانة والمميزات التي منحها الدستور للسلطة القضائية من أجل الوصول إلى أعلى درجات الاستقلالية، والحصول على نتائج دقيقة وكاملة وسليمة ولا بد أن يتسم العمل الرقابي بالموضوعية والحيادية، وهما سمتان مرهونتان بتوافر هذا العنصر الهام والجوهري، وإن كان هناك صعوبة في الوقت الحاضر بسبب أن اليمن من الدول النامية والتي لا تستطيع إنشاء مثل هذه الهيئات فالأقرب إلحاق الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب بدلاً من رئاسة الجمهورية حتى يؤدي هذا الجهاز دوره الرقابي بحرية تامة، ولكي ينضبط في موافاة المجلس بالتقارير الدورية في مواعيدها المحددة دستورياً وقانونياً .
٥. ضرورة إنشاء مجلس أو محكمة تأديبية للمخالفات المالية يتبع اللجنة العليا لمكافحة الفساد، وتحديد أنواع المخالفات المالية البارزة ووضع عقوبات صارمة ورادعة مما يضع حداً للانحرافات والأخطاء التي تحدث عند تنفيذ الموازنة، ومنح جهاز الرقابة المستقلة حق إحالة المخالفات والجرائم المالية إلى القضاء المختص ووضع عقوبة رادعة بحق القائمين بالرقابة على تنفيذ الموازنة إذا تبين فيما بعد أن هناك خطأ أو انحرافات قد وقع منهم نتيجة عدم بذلهم العناية الكافية واللازمة.
٦. إزالة القيود والعوائق العديدة الموجودة في الدستور واللائحة لكي يمارس عضو البرلمان دوره الرقابي بفاعلية عن طريق استخدام وسائل الرقابة البرلمانية (السؤال، والاستجواب، والتحقيق النيابي،... الخ) ، فقد أفاد الدستور ولائحة مجلس النواب بتلك القيود فطلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من أعضاء الحكومة لا بد أن يقدم من ربع أعضاء المجلس، وطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء لا بد أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس .
٧. ضرورة تطوير العمل الرقابي لمجلس النواب يستوجب إنشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة على أن يكون لها علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية في مختلف دول العالم لأن الملاحظ أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة والخبرة الكافية لممارسة الرقابة البرلمانية، وعدم قدرتهم على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة، أو عدم إدراكهم لشؤون الموازنة العامة والضرائب ولكي يكون لهم الدور الرقابي الفاعل في إثراء العمل البرلماني.
٨. لا يمكن لعضو البرلمان الإلمام بكافة نواحي الوظيفة البرلمانية (التشريعية والرقابية) ويحتاج من يمارسها إلى نشاط زائد وخبرة ودراية كافية، فهو عبء ضخم ينوء به عضو البرلمان، وإن كان الأصل هو تفرغ عضو البرلمان أثناء ممارسته لعمله النيابي. ولذلك نرى من الأفضل عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الوزراء، حيث يكون من الصعب على النائب تقديم سؤال أو استجواب لوزير وهو يعمل في مصلحة حكومية تخضع للإشراف وتبعية الوزير المطلوب استجوابه ، وحتى إذا قدم استجواب فسوف ينتهي بالشكر والتقدير الأمر الذي يهدم الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وإن كان هذا الاقتراح يتطلب تعديلاً دستورياً، وتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني .
٩. إعطاء السلطة التشريعية صلاحيات أكبر تتجاوز صلاحيات السلطة التنفيذية التي من المفترض إن تخضع لها.
١٠. لا بد أن يتم اختيار أعضاء البرلمان عن طريق انتخابات حرة ونزيهة دون أي ضغوط على الناخبين، ويشترط في عضو البرلمان أن يكون من حملة الشهادات الجامعية وأن يكون

متفقاً ومؤهلاً تربوياً وبعيداً عن الشبهات، ولذلك نرى ضرورة إعادة النظر في المادة (٦٤) الفقرة (٢) (ج- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة) من الدستور اليمني الحالي.

١١. ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية تنص على عقوبة رادعة للوزراء اللذين يرفضون الحضور إلى قاعة البرلمان للرد على الأسئلة والاستجابات الموجهة إليهم من أعضاء البرلمان.

وأخيراً أن الحمد لله رب العالمين الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على من بعثه الله رحمة للعالمين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم أجمعين.

قائمة المراجع:**المؤلفات العامة:**

- د/ أحمد السيد عطا الله - الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة- دار النهضة العربية- ٢٠١٠م ص ١٢٢.
- د/ أحمد جامع - علم المالية العامة للدولة - الجزء الأول - المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م
- د/ أحمد جمال الدين موسى - المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة - دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع- المنصورة- ١٩٨٧م.
- د/ جابر جاد نصار - الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت - مجلة القانون الاقتصادي - جامعة القاهرة - عدد ٦٨ لسنة ١٩٩٨م -
- د/ جلال البنداري - التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق - بدون ناشر - ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م -
- د/ زهير المظفر- مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)-المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات- تونس ١٩٨٩م -
- د/ سليمان محمد الطماوي- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة- ط٦- دار الفكر العربي- القاهرة - ١٩٩٦م
- د/ عادل حشيش - أساسيات المالية العامة- دار النهضة العربية- بيروت- ١٩٩٢م
- د/ عبد العزيز سيد محمد - ميزانية البرامج والأداء - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٩٦م
- د/ عبدالله إبراهيم ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية القاهرة- ١٩٨١م
- د/ علي حمود البروي - مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب - دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس (١٩٩٠م - ٢٠٠٥م) - دار الكتب اليمنية ومكتبة خالد بن الوليد - صنعاء - ٢٠٠٩م
- د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مكتبة عين شمس - ١٩٨٥م
- د/ عوف محمود الكفراوي - الرقابة المالية، النظرية والتطبيق - مطابقة الانتصار - ط٢ - ٢٠٠٤م
- د/ فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)- دار النهضة العربية - القاهرة - يونيو ٢٠٠٦م -
- د/ قائد محمد طربوش- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- بيروت- المؤسسة الجامعية للدراسات- ط١- ١٩٩٥م - ص ٣٧٧.
- د/ ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٩٧م-
- د/ محسن خليل- القانون الدستوري والدساتير المصرية- الإسكندرية- دار الجامعة الجديدة- ١٩٩٦م

- د/ محمد باهي أبو يونس- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - ٢٠٠٢م
- د/ محمد حمود رياض عطية - موجز في المالية العامة - دار المعارف - الإسكندرية - ١٩٦٩م
- د/ محمد عوض رضوان - الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية- دار النهضة العربية- ٢٠٠٩م - ص ١٣٨.
- د/ محمد كامل ليلة - النظم السياسية الدولة والحكومة - دار الفكر العربي - بدون تاريخ نشر
- د/ هشام محمد البديري- لجان التحقيق البرلمانية- المنصورة- دار الفكر والقانون- ط ١- ٢٠٠٣م

الدوريات:

- الجرائم المالية للحكومة - مجلة الأهرام الاقتصادي - العدد ١٩٤٦ - ٢٤ ابريل ٢٠٠٦م - ٢٦ ربيع أول ١٤٣٧هـ
- د/ خالد سمارة الزغبى- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- مجلة العلوم الإدارية - السنة التاسعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر سنة ١٩٨٧م
- د/ عادل الطبطبائي- السلطة التشريعية في دول الخليج العربي- الكويت- منشورات مجلة دراسات الخليج- ١٩٨٥م.
- د/ عثمان عبدالمك الصالح- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت (دراسة نظرية تطبيقية) - مجله الحقوق - السنة الخامسة - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١م
- د/ محمد صفى الدين خربوش - دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر إدارة الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٤م

دليل استخدام البرلمانيين لأدوات الرقابة البرلمانية- منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد - ديسمبر ٢٠١١ م

الرسائل العلمية:

- د/ أشرف السيد حامد - دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٠٠م
- د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - الرقابة على الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة طنطا - ٢٠١٠م - ص ١٠٥.
- د/ محمد زكي علي - الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري - رسالة دكتوراه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨م
- عبد العزيز بن حمود الليحيان - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والإدارة - جامعة الملك عبد العزيز - ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٨م

المراجع الأجنبية:

- **Paysant Andre** – Finances publiques, 2ed Massom Paris , Milan , Barcelone , Mexico , ١٩٨٨ , p٣٢٧.
- **Blgaut Christian** , Travaux diriges Finance Pubique , droit budgétaire et eyrolles , ١٩٩١ , p ٣٢٣.
- **Jean Claud, Martinez, et Pierre Di Malta**, Le droit budgétaire, deuxieme edition Litec, ١٩٨١- ١٩٨٨,
- **La lumiere Pierre**, Les Finances publiques, Librairie Armand colin, ١ed , ١٩٨٦,
- **Loic Philip**, Finance pupliques, Troisieme edition, ١٩٨٩, Cujas, P.٢٩٠.
- **Plangent Bernard**, droit public, droit Financer, droit fiscal, T, 2eme ed., sirez,, ١٩٩٢^١
- **PRELOT (m)**, et outré institution politiques et constitionnel Paris. Dalloz. , ١٩٩٠

الدراسات والقوانين:

- دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩١م وتعديلاته.
- اللائحة التنفيذية للقانون المالي اليمني رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الثالثة عشر – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الخامس – في ١٩ سبتمبر ١٩٩٩م .
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الحادية والستين - الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد العادي الأول – ١٠ يونيو ١٩٩٦م - ص ٢٥٢.
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الرابعة والخمسين – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الخامس – في ٢٨ مارس ٢٠٠٠م.
- تقارير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول الاعتماد الإضافي للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨م.
- تقرير أداء مجلس النواب اليمني - مايو ٢٠١٠م - أغسطس ٢٠١٠م – مرصد البرلمان اليمني
- تقرير تحليلي عن نشاط إنجازات مجلس الشعب في دور الأنعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع – صادر من الأمانة العامة لمجلس الشعب – يوليو ٢٠٠٠م.
- تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م.

اساس شرعية الحاكم

امداد

جيبى علي معياو

مقدمة

يعد ظهور الحكام سابق بوقت كبير على ظهور المجتمعات السياسية، فقد وجد الحاكم في الجماعات البدائية والقبلية وظل مواكبا لتطور المجتمعات حتى يومنا هذا، ولقد لعب الحكام دوراً كبيراً في ظهور العديد من الدول والحضارات العظيمة على مر التاريخ، فكانت تجسد تلك الدول في شخصية حكامها، وقد يرجع ذلك الى طبيعة الدول القديمة من حيث المساحة وعدد السكان، وطبيعة دور الحكومة والحاكم في لمجتمع القديم، من حيث التزامها بتقديم الخدمات ودور المحكومين في اختيار حكامهم. (٢٢٠٩)

وقد وجدت سلطة الحاكم الفرد في المجتمعات البدائية القديمة قبل نشأة المجتمعات الاجتماعية الكبيرة، وكان أساس شرعية حكمه تأخذ من عناصر شخصية فيه مثل الذكاء أو القوة، فكانت السلطة شخصية يتمتع بها الحاكم على أنها ملك له ومرتبطة بشخصه (٢٢١٠)،

الا ان ذلك الاساس قد تغير بتغير طبيعة دور الحكام في النظم الحديثة والمعاصرة وتبعاً للتطور الذي لحق بدور الدولة في المجتمعات المعاصرة ونوع النظام السياسي الذي تأخذ به سلطة الدولة ويرغب فيه شعبها (بدوي اصول الفكر) من الزيادة للتمهيدي

وعليه فان الحديث عن اساس شرعية الحاكم سيقصر على التطرق الى شرعية الحاكم في النظم الديمقراطية ومن ثم بيان دور الحاكم في احتفاظ السلطة بشرعيتها في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الاول: شرعية الحاكم في النظم الديمقراطية.

المبحث الثاني: دور الحاكم في احتفاظ السلطة بشرعيتها.

المبحث الاول

شرعية الحاكم في النظم الديمقراطية

تكاد تركز شرعية الحاكم في جميع النظم السياسية الحديثة (٢٢١١) على طرق اسناد الحكم التي تخولهم الامساك بمقاليد الحكم، وفي سبيل إيضاح ذلك سوف نتناول شرعية الحاكم التي تركز على الرضا

(٢٢٠٩) د. عبدالحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٢، ص ٤٥.

(٢٢١٠) د. ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٢٥.

والاعتقاد بصلاحيته، وكذا أهمية الانتخاب كوسيلة لإسناد الحكم وضرورة اتسامها بالنزاهة لضمان ايجاد شرعية حقيقية، وذلك من خلال ما يلي:

المطلب الاول

شرعية الحاكم تقوم على الرضا والاعتقاد بصلاحيته

في الحقيقة أن محاولة قصر الحاجة إلى الرضاء على شخص الحاكم فقط، لا يقودنا إلى رسم صورة حقيقية عن واقع المجتمعات السياسية والاجتماعية سواء على المستوى النظري أو العملي، وبالتالي فمن اللازم في رأينا أن نوضح معنى الرضاء بالسلطة السياسية بوجه عام وبالتالي نرى أهمية حصول الحاكم على الرضاء من قبل المحكومين لاستمرار شرعيته في الحكم.

أولاً : سلطة الحاكم تقوم على الرضاء:

ظهرت فكرة الرضاء بالسلطة منذ العصور الوسطى، وذلك عندما بدأ رجال القانون العام يتكلمون عن ما سمي بعقد الحكومة الذي يقوم على أساس أن يعترف الافراد بالامير بشرط أن يفعل الامير ما هو صالح، ويعد تصور هذا العقد أساس فلسفة القرن السادس عشر، إذا أخذ منه ثوار انجلترا في القرن

(٢٢١١) يجد الفكر السياسي منبعه الحقيقي في بلاد الاغريق، حيث ظهرت اصول علم السياسة على لسان فلاسفتهم ومفكرهم، فالإغريق في الواقع هم مؤسسو علم السياسة. وتعد مدينتا اثينا و اسبرطة اكبر المدن اليونانية، والتي اخذت بعدة صور مختلفة لنظم الحكم يكاد يكون نظام الجمعية الشعبية هو السلطة الحاكمة في النظامين الارستقراطي والديمقراطي في جميع المدن اليونانية، الا ان طريقة اختيار الحكام ونيلهم الشرعية للحكم، كان يختلف من مدينة الى اخرى، وكانت فلسفتهم تقوم على ان السيادة في المدينة للقانون وليست للحاكم وان الحكم يجب ان يكون بيد الشعب، كما ان الفلاسفة الاغريق قد اختلفوا في نظرياتهم حول تحديد الحكم الامثل والطريقة المثلى لاختيار الحكام ووضع الضمانات الكفيلة بعدم استبدادهم بالحكم ورغم ذلك التباين في الرؤى الا ان شرعية الحكام كانت تقوم في الغالب على موافقة الشعب، بغض النظر عن تعريف مفهوم الشعب في تلك المدن. اما وضع الفكر السياسي لدى الرومان فكانت شرعية الملك او الحاكم في عصر الملكية تأتي من خلال التعيين من قبل الملك السابق، فلم يكن الحكم وراثيا ولا انتخابيا، فاذا لم يتم الاختيار من قبل الملك قام مجلس الشيوخ باختيار ملك مدى الحياة . لمزيدا من التفاصيل راجع : د. ثروت بدوي، اصول الفكر السياسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩م ص ١٣، ٦٠ .

السابع عشر فكرتهم عن الحرية السياسية والمدنية سنة ١٦٨٩م، كما أخذ منه (لوك) فكرته عن التفويض في السلطة وليس النزول عنها كما أدعى (هوبز). (٢٢١٢)

فيما يرى البعض أن فكرة الرضاء وأهميتها تجد بذورها الأولى إثر ظهور الديانة المسيحية، وذلك في الفترة التي تقرر فيها فصل سلطة الكنيسة عن سلطة الدولة، ثم الإفصاح بأن سلطة الحاكم هي سلطة بشرية ولا ترتبط بأساس ديني كما كان يذاع سابقاً^(٢٢١٣)، وهنا نشأت نظرية جديدة عرفت "بحق مقاومة الظلم أو الطغيان" الذي يأتي من قبل الحكام، وتعد هذه النظرية أول تعبير عن مذهب يهدف إلى تقييد سلطة الحكام.^(٢٢١٤) وبالتالي فإن أحساس الافراد بعدم الرضاء والظلم يقودهم إلى مقاومة الحكام.

ويعرف الدكتور نعيم عطية السلطة بأنها " ظاهرة نفسانية بمعنى أنها تتطوي على رضاء ضمني، لا يجوز على أي حال الخلط بينه وبين التحلي أو الترك، فالسلطة بحسب أصلها ملتزمة بالتصورات التي يأتيها أعضاء الجماعة للمستقبل الاجتماعي. كما أن السلطة وسيلة لبلوغ المستقبل وإخضاعه لمطالبنا، وهي بمختلف أشكالها وعد وضمان لمستقبل أفضل، ومن أجل ذلك يقبل الناس بالسلطة ويخضعون لها، بل ولهذا السبب أيضاً يخلقونها".^(٢٢١٥)

إن نتيجة ذلك الرضاء هي السلطة نفسها، وعلى الرغم من ذلك يجب أن لا نسي فهم ذلك الرضاء، إن هذا الرضاء لا يتوجه إلى الحاكم بقدر ما يتوجه إلى الفكرة التي يمثلها أي نمط الحياة الاجتماعية الذي

(٢٢١٢) د: طعيمة الجرف : نظرية الدولة و المبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم "دراسة مقارنة" - مكتبة القاهرة الحديثة - ١٩٧٣، ص ٨٣.

(٢٢١٣) د: عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٢، ص ٣٣٨.

(٢٢١٤) د. عبد الحميد متولي، الحريات العامة نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٥م. ص ٣٠، القانون الدستوري ص ٢٢٠، د. ماجد الحلوة، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧ص ١٤١، ١٤٠، د: ثروت بدوي - نظم سياسية، مرجع سابق، ص ١٣٤.

- Robert Derathe, Jean Jaques Rousseau et la son temps Paris, ١٩٥٠, P٤٣٤

(٢٢١٥) و يضيف د. ثروت بدوي بقوله " ان هذه الفكرة الديمقراطية التي وضع بذورها الفكر البروتستانتي في القرن السادس عشر اي بعد ان قررها واخذ بها الاسلام بما يناهز عشرة قرون. لمزيد من التفاصيل راجع د: ثروت بدوي، مرجع السابق، ص ١٣٦. وكذا د: نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٣٩ .

يطالب بالولاء له ومن ثم يتأتى الرضاء بالحاكم عن طريق الاعتقاد في صلاحيته لخدمة تلك الفكرة كما سنرى ذلك لاحقاً.

ويمكن تحديد دور الرضاء وأهميته في عدة مراحل تمر بها الانظمة السياسية:

١- دور الرضاء في مرحلة بلورة الصالح المشترك وتحديد الاهداف:

أن تعدد الانظمة السياسية وتنوع الفكر الذي تقوم عليه ليس الا انعكاساً لما تمثله فكرة الصالح العام أو المشترك، الذي عادة ما يختلف من جماعة إلى جماعة أخرى بل ومن زمن إلى زمن آخر لنفس الجماعة. (٢٢١٦)

وعادة ما تقوم الدولة في العصر الحاضر بتأسيس السلطة فيها، وإسنادها إلى رضاء الافراد وقبولهم، فالسلطة حتى تتمتع بالاستقرار والثبات، تحتاج إلى رضاء الجماعة، أو على الأقل إلى جزء منها، وفي سبيل ذلك تقوم الانظمة السياسية بوضع وثائق عامة^(٢٢١٧) (الداستير) تحتوي فيها على العناصر الاساسية لنظم الحكم فتضم شكل السلطة ونوعها وتنظيم العلاقة فيما بينها، وذلك على النحو الذي تعتقد أنها ستصل به في نهاية المطاف إلى بلوغ الاهداف و الامال العامة لشعوبها و جرت العادة في الانظمة الدستورية الحديثة بأن يتم تضمين الدستور للحقوق والحريات العامة، وذلك تأكيداً على ضرورة المحافظة عليها وعدم المساس بها.

والجدير بالذكر أن جميع تلك الداستير أو الوثائق القانونية باستثناء تلك الداستير التي تصدر بطريقة المنحة^(٢٢١٨)، يكون لرضاء المحكومين الجزء الاكبر أو الارادة العليا فيما تتضمنه وثيقة الدستور.

فالرضاء من قبل المحكومين عند وضع القواعد الاساسية وترجمة الآمال والاهداف الرئيسية، يكاد أن يكون العنصر الرئيسي أو يمثل العمود الفقري لجميع أنظمة الحكم في العصر الحديث فلا تكتسب تلك الانظمة والقواعد الصفة القانونية الا بعد أن ننال رضاء جمهور المحكومين، كما يفسر بعض الفقهاء الطاعة التي تكتسبها تلك الداستير من قبل شعوبها لا تكون لها في ذاتها، وإنما لاعتقاد لدى المحكومين

(٢٢١٦) حول نفس المعنى د: ماجد الحلو، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٤١.

(٢٢١٧) د. ثروت بدوي: النظم السياسية. ص٣٤.

(٢٢١٨) د: رمزي الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري - الجزء الاول - مطبعة جامعة عين شمس ١٩٧٧، ص٢٣٢. وكذا د: عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص

بأنها تمثل الهدف الاجتماعي والتي ستؤدي إلى تحقيق الهدف المشترك والذي يعد هو الأساس الأول للطاعة لدى المحكومين. (٢٢١٩)

والوصول إلى تحقيق ذلك الهدف الاجتماعي، لا يتأتى إلا بأن يضع الافراد اهتمامهم بالتوجهات المنحدرة من اعتبارات الصالح العام من أجل إيجاد الجو المناسب والظروف الملائمة، التي تساعد السلطة والحكام على تحقيق تلك الاهداف، وبذلك النجاح يُكتسب المزيد من الرضاء العام، وبدونه لا يمكن أن ينال الحكام استقرار لسطانهم، وحفاظاً لأركان أنظمتهم السياسية وبدعم وجود الرضاء الشعبي واستمراره، تظهر القلاقل والاضطرابات، والتي تنتهي بالثورات وتغير تلك الانظمة بأنظمة أكثر تجاوباً لتحقيق آمال وأهداف الشعوب. (٢٢٢٠)

٢- دور الرضاء في مرحلة اختيار الحكام والنواب:

أن أسلوب القهر المادي الذي كان سائداً في العصور القديمة لم يعد له مقام في العصر الحديث، فهو حتى إن وجد فهو يظل مؤقتاً، فلا يمكن أن يحصل الحكام على الرضاء والاستمرار في الحكم، إلا بالمرور إلى نوع من التنظيم وتوزيع الاختصاص، مما يحول السلطة من سلطة فعلية إلى سلطة قانونية. ولذا فإن رضا المحكومين ذو أهمية كبرى حتى بالنسبة لأكثر الحكومات الدكتاتورية. (٢٢٢١)

٣- دور الرضاء في مرحلة تقييم الاداء ومنح الاستقرار:

الدولة لا تقوم إلا بتأسيس السلطة واستنادها إلى رضاء الافراد وقبولهم، فالسلطة حتى تتمتع بالاستقرار والثبات، تحتاج إلى رضاء الجماعة، أو على الأقل إلى جزء منها والرضاء بالسلطة لا يمكن أن يتم

(٢٢١٩) د: نعيم عطية: مرجع سابق، ص٥٩.

(٢٢٢٠) حول نفس المعنى د: عبدالحميد متولي، المرجع السابق، ص١٢٣.

(٢٢٢١) لمزيد من التفاصيل راجع: د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٤٤. وقد اشارة الى:

- Burdeau: Droit const, tutionnel op p ٢٢, ٢٦.

طالما كان الحاكم يستغلها لمصلحته الشخصية ولذلك فلا بد من توجيه السلطة نحو الخير العام للمجموع، الامر الذي من شأنه تحديد أهداف السلطة وتنظيم وسائلها بالطريقة التي تحوز رضا الجماعة. (٢٢٢٢)

ويرى بعض الفقهاء أن نصب الرضاء على أشخاص الحكام يذهب بنا إلى منحى فيه من الخطورة ما يجعلنا نفضل الرجوع عنه، حيث تقول الاستاذة الدكتور سعاد الشرفاوي بأن القول أن الرضاء ينصب على الاشخاص الذين يمارسون الحكم خطير يؤدي إلى الاضطراب عند تغيير أشخاص الحكم، وبذلك يكون مصدر قلق واضطرابات وثورات، والافضل أن يقال أن الرضاء ينصب على المؤسسات والتنظيمات التي يتولى الحكام من خلالها السلطة. فالرضاء ينصب على نظام انتخاب البرلمان وطريقة تولي رئيس الجمهورية منصبه، وطريقة تعيين الوزراء ونظام تحريك المسؤولية الوزارية، واسلوب حل البرلمان.

وبالتالي فإن القبول بالرضاء كفكرة تنصب على المؤسسات يعطي للمحكومين حرية الحركة والنقد ومناقشة الاجراءات التي تتخذها الحكومة فالرضاء إذا أنصب على المؤسسة وطريقة عملها، يجعل من حق المحكومين التأكد من أنها تسير على نحو سليم يحقق الاهداف المشتركة.

ثانياً : طاعة الحاكم مرتبطة باعتقاد في صلاحيته

إن الطبيعة البشرية جبلت على عدم الخضوع لإرادة أخرى، خضوعاً غير مكره إلا إذا كانت تلك الإرادة الأخرى تمثل قيمة عليا، وعندئذ يكون في الخضوع عزاء مرده أن الخضوع لن يكون موجهاً إلى إرادة ذاتية، بل إلى إرادة تؤدي مهمتها، بمعنى أن شخص الحاكم وإن كان كالأخرين، إلا أنه منقلد سلطة تدعوه إلى أن يأمر، كما تدعوا الغير أن يأتمر، فواجب المحكومين بالطاعة لا يتصور إلا من فهم الامر الصادر على أنه ترجمة للالتزام أعلى. (٢٢٢٣)

(٢٢٢٢) " بل ان تأسيس السلطة ضروري لدوام السلطة ولنقلها من حاكم الى اخر ولذا يتعين ان تتخطى السلطة حدود الافراد المحكمين بها لتصبح مؤسسة مستقلة عن الاشخاص وقد عبر بوسينية عن ذلك بعبارة شهيرة " ايها الامراء انكم ستموتون ولكن دولتكم يجب ان تكون خالدة" لمزيدا من التفاصيل راجع : الاستاذ د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص ٤٦ كما اشارة سيادتها الى:

- prelot et boulouis: op. cit p.١٥،١٦ Hauriou:١٧٧٥.p.١١١،١١٢.

وكذلك: د. ثروت بدوي - النظم السياسية، مرجع سابق ص ٣٤.

(٢٢٢٣) يعارض الاستاذ (دوجي) فكرة ان تكون ارادة انسانية بذاتها اعلى من ارادة انسانية اخرى، فاعلن بانه كمفكر واقعي لا يستطيع ان يرى مثل ذلك القول الا ان واقعية دوجي تخذله عندما يقتصر في بحثه على

فالخضوع للحكام لا يمكن أن يقوم على أساس القوة، بل إنه في حاجة إلى أساس آخر يجعله أكثر تقبلاً من الضمائر الفردية، وهذا الأساس إنما يوجد في صلاحية قاعدة ما للبلوغ إلى خير مرغوب فيه وأي خيراً أفضل من الصالح المشترك الذي هو الفكرة الموجهة في الدولة. (٢٢٢٤)

وعادة لا يستطيع الاجبار أو العنف أو القوة التغلب الا على الوقائع التمردية الفردية، والتي تقوم في أوساط مجتمعية هادئة ومتسمة بالخضوع العام، أما الوقائع التمردية الجماعية، فإن استخدام القوة ضدها، يعود سلباً على السلطة، كما يجعل الانظمة غير مستقرة وأنظمتها غير ثابتة.

والجدير بالذكر أن مباشرة السلطة لسلطاتها وعلى وجه الخصوص سلطة الاجبار المادي أو توقيع الجزاءات، كل ذلك لا يستغني عن وجود قدر من الرضاء الشعبي لاستخدامها باعتبارها استثناءً وكإجراء أخير لا بد منه حفاظاً على الصالح العام، وتظهر أهمية ذلك الرضاء عند ممارسة السلطة لسلطاتها عندما يتخذ قرار باستخدام القوة والعنف ضد جماعة معينة من الشعب وهي ما تسمى بالفتن أو الحروب الداخلية وكذلك عند إدخال البلاد في حرب خارجية فالحصول على الرضاء الشعبي في تلك الحالات يجعل الجماهير تلتف حول السلطة وبالتالي تقدم لها السند المادي والمعنوي للقيام بأهدافها، وعكس ذلك يقود السلطة إلى عدم الثبات أو عدم الاستقرار والذي يمهد إلى زوالها حسب رغبة المحكومين وحسب وعيهم الثقافي والسياسي.

ومن هنا نرى بأن الخضوع لسلطة الحكام الفعلية ليس لها من بند وفير. الا أن هذه السلطة يفترض أنها السلطة المحققة للخير العام أو المشتركة على أكمل وجه ومن هذا الافتراض يستمد الخضوع من قبل المحكومين لقرارات الحكام سنده الشرعي ومفهومه المنطقي.

وتعتبر الكفاية والصلاحية هما السند الذي يسند سلطة الامر والنهي، ولذا كان الهم الاول لدى المتولين تلك السلطة هو أن لا يغيب ذلك السند عن قراراتهم والا سقطت شرعية قراراتهم بتخلف السند الذي كان يضي عليها شرعيتها.

ويقدم الدكتور/ نعيم عطية مثالا لتأكيد وجهة النظر السابقة فقال " عندما نتساءل عن سبب انصياع المريض لأوامر الطبيب، وعن أساس خضوع التلميذ لتوجيهات مدرسة، إلى غير ذلك من الامثلة

عدم الاعتداد الا بتساوي الارادات الانسانية، فقد اغفل البحث عما يمكن ان تمثله تلك الارادات، وان لكل منها قيمة خاصة متميزة عن الادارات الاخرى. اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٧٤، ص ٣٤.

(٢٢٢٤) المرجع السابق، ص ٥٤، ٢٥.

المشابهة، فلن تكون الاجابة مقنعة الا إذا قلنا أن الخضوع في مثل هذه الحالات مروه صفة خاصة فيمن يخضع لأوامره، الا وهي صلاحيته، أو بمعنى أو من اعتقاد الخاضع في صلاحية من يخضع لأمره. (٢٢٢٥)

إن ذلك الخضوع يظل مستمراً بقيام ذلك الاعتقاد أو تلك الثقة، ويجب أن يستمر ذلك الاعتقاد لدى المحكومين، حيث يفهم المحكوم بأن خضوعه للأمر إنما هو في مصلحته العاجلة أو الآجلة، الظاهرية أو الحقيقية ومن هنا تأتي خصيصة الخضوع للسلطة، فاحترام الحاكم يأتي من اعتقاد في صلاحيته فهو يقود لتحقيق المصلحة العامة في اعتقاد المحكومين ، ومتى مازال ذلك الاعتقاد ، فان تلك العقيدة تتجه نحو الشرعية الثورية اذا لم تتجح السلطة في احداث التغيير الذي يعيد الاعتقاد والايمان بالصلاحية إليها.

ويتنوع مفهوم الصالح المشترك بتنوع المجتمعات والازمنة، الا أن الخصائص اللازم توافرها في الحكام (الكي يعتبروا من قبل المحكومين أقدر الناس على تولي مقاليد الحكم وتحقيق الصالح المشترك)، تنتنوع بتنوع المقتضيات الموضوعية لكل جماعة ولكل عصر، وهكذا تنتنوع مفهومات الصلاحية للسلطة بتنوع التصورات لمضمون الخير العام. (٢٢٢٦)

وغالبا ما يكون تقدير الصلاحية من قبل المحكومين خاضعا لتقييم أداء الحكام والسلطات الحاكمة، الذي يبلغ من التشابك والتعقيدات ما يتطلب من الافراد الكثير من الوعي والمعرفة بالجوانب الثقافية والسياسية حتى يتمكنوا من معرفة ما يدور حولهم، خاصة وأن الجانب السياسي أصبح هو الذي يؤثر ويقود أغلب جوانب الحياة في الزمن المعاصر، كما ننوه بأن منح الرضا أو سلبه من قبل المحكومين

(٢٢٢٥) د : نعيم عطية، المرجع السابق، ص٦٣.

(٢٢٢٦) يعد سد حاجات المحكومين على اختلافها والحفاظ على امنهم وحررياتهم في مقدمة الصالح المشترك لدى المحكومين، والذي يعتبرون ان السلطة هم هيئة من الخبراء يعملون لتحقيق تلك الاهداف ومن الضروري والمهم في نظرية الالتزام السياسي هو عدم النظر الى الانسان على انه مجرد مخلوق تسيره غرائزه فحسب ولا يستجيب الا لها، بل هو يمتلك ميزة العقل وهو قادر على ان يتحكم في سلوكه ويوفيق بين اغراضه ووسائله ومن ثم كان مبدا الخضوع عن تدبر وروية امرا ممكنا في الحياة العامة، وبذلك كانت مهمة الحكام على العمل على استنباط افضل الطرق لسد الحاجات الاجتماعية فهم يسعون الى تحقيق الخير العام كما يرونه من خلال التجربة التي يمرون بها وبواسطة علاقات قوى الانتاج القومي التي تحيط بهم. د. نعيم عطية: ، المرجع السابق، ص٦٥.

كل ذلك عادة ما يسير بصورة تراكمية لدى المحكومين، حيث يؤدي في النهاية إلى استقرار السلطة وبقاء الحاكم في حال استمرار الرضاء وتزايد، أو يؤدي إلى زوال السلطة والحكم في حال زاد السخط وانعدم الرضاء لدى المحكومين.

ثالثاً: الرضاء يأتي بالافتناع بنزاهة العملية الانتخابية:

تتعدد طرق إسناد الحكم بتعدد الانظمة السياسية، كما تتغير بتغير المجتمعات ومدى تطورها. فتصل الهيئات الحاكمة في الدول إلى السلطة بوسائل مختلفة منها ما هو غير ديمقراطي مثل الوراثة أو القوة والغلبة أو الحيلة ومنها ما هو ديمقراطي مثل طريق الانتخاب. (٢٢٢٧)

واختيار الشعوب لحكامها اختياراً حراً تواكب مع ظهور الفكر الحديث الذي ساهم في انتشار المبادئ الديمقراطية التي تجعل الشعب صاحب السيادة، ومصدر السلطة، حتى كاد أن يكون نظام الانتخاب هو النظام الوحيد المعروف في النظم السياسية المعاصرة. (٢٢٢٨)

ورغم أن بعض الشعوب القديمة قد عرفت نظام الانتخاب^(٢٢٢٩) إلا أن تطبيقه كان محدداً للغاية، ولم يظهر بصورة منتشرة إلا بعد ظهور مبدأ سيادة الشعب، وهذه الطريقة الاخيرة لأسناد الحكم هي ما يعيننا في بحثنا هذا كونها هي الطريقة التي تقوم وترتكز على رضاء المحكومين بالحكام دون غيرها من الطرق.

ويعتبر الكثير من الفقهاء أن الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية الوحيدة لإسناد السلطة إلى الحكام ويقدر التوسع في تقرير حق الانتخاب وتعميم تطبيقه في تشكيل السلطات المختلفة في الدولة، بقدر ما يكون النظام ديمقراطياً، وبمعنى آخر أن زيادة الحصول على الرضاء من قبل المحكومين عن طريق توسيع دورهم في اختيار حكامهم وممثلهم في سلطات الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، كل ذلك يساهم في منح الرضاء بصورة أوسع تعود إلى ثبات واستقرار النظام السياسي في الدولة.

(٢٢٢٧) د: ثروت بدوي ، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢١٠ . وكذا د: عبدالحميد متولي، مرجع سابق، ص ٢٣٤. وكذا: د. رمزي الشاعر ، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٢٢٢٨) د: ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٢٢٢٩) المرجع السابق ، ص ١١٤، ١١١.

وقد تعددت الدراسات التي تناولت نظام الانتخاب^(٢٢٣٠)، وتعددت الزوايا التي ينظر بها الباحثون إلى نظام الانتخابات وكيفية معالجة الاشكاليات التي قد توجد عند ممارستها ومن أهم الاشكاليات التي ظهرت في ذلك النظام هي التي نشأت عن نظرية سيادة الامة ونظرية سيادة الشعب، فقد اختلف طريقة تنظيمها لحق الانتخاب بأنه حق أم باعتباره وظيفة وليس حقاً.^(٢٢٣١)

وتعتبر الانتخابات من أهم وسائل المشاركة السياسية فهي الوسيلة الفعالة لحماية الحقوق والحريات ضد استبداد السلطة، وتقرر الشعوب من خلالها مصيرها الداخلي وطريقها لإصلاح نظام الحكم^(٢٢٣٢)، ونتيجة لهذه الأهمية تولي الدول عناية خاصة بها، وتحيطها بكثير من الضمانات التي تكفل سلامة هذه الوسيلة وحسن سيرها دون معوقات أو توجيه قد يؤثر عليها سلباً.

ومن تلك الضمانات المحافظة على نزاهة العملية الانتخابية، وتعني النزاهة توفير الثقة بالعملية الانتخابية والاطمئنان بزاهة القائمين عليها وإجرائها في مناخات خالية من الإخافة والتخويف، ومعيار الانتخابات الحرة والنزيهة والعادلة يركز بالدرجة الأولى على النظام الانتخابي^(٢٢٣٣)، ومع تعدد أشكال

(٢٢٣٠) د: عبدالحميد متولي، مرجع سابق، ص ٥١٥. د: ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٢١٤، ٢٤٠. د: سعاد الشرفاوي، مرجع سابق، ص ١٦٢.

(٢٢٣١) قدم استاذنا د. ثروت بدوي دراسة لتلك المشكلة ضمن شرحه لنظام الانتخاب، وقد خلص في نهاية دراسته الى ان مسألة تكييف الطبيعة القانونية للانتخاب هي في الاساس لا تمثل مشكلة قانونية بمعنى الكلمة، وانما هي في الاساس مشكلة سياسية، ويتوقف حلها على ماهية القوى السياسية الموجودة وطبيعتها في الدولة، وحسب ما اذا كان الاتجاه الغالب في جانب الشعب وبالتالي ترغب في توسيع مشاركته، اما اذا كان الاتجاه الغالب لديها في جانب طبقات معينة فقط وبالتالي تسعى الى تقييد حق الانتخاب. راجع : د. ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢١٧، ٢١٩.

(٢٢٣٢) د. منصور محمد الواسعي : حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة اسيوط، ٢٠١٠م، ص ١٧.

(٢٢٣٣) من معايير نزاهة الانتخابات : الادارة النزيهة للانتخابات ، التسجيل السليم للناخبين ، توفير اساليب منع الغش في الاقتراع ، واحترام حكم القانون سواء عن طريق التخويف او شراء الاصوات . انظر في ذلك:

- Mitchell O'Brien, Rick Staphenurst and Niall Johnston (Ed.): Parliaments as Peace builders in Conflict, Affected Countries, Washington, D. C, The World Bank Institute, May ٢٠٠٨. P ١٩.

النظم الانتخابية وضرورة ملائمتها للواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي والاقتصادي للمجتمع، أصبح اختيار النظام الانتخابي واحد من أهم مقررات المؤسسات الديمقراطية^(٢٢٣٤)، وله بالغ الاثر على مستقبل الحياة السياسية في أي بلد ما.

وينبغي أن تكون الانتخابات التي تجرى لاختيار الحكام حرة وسليمة ونزيهة، وأن تكون معبرة تعبيراً صادقاً عن إرادة الشعب^(٢٢٣٥)، ولا يتأتى ذلك إلا إذا كانت السلطة التي تشرف على الانتخابات محايدة^(٢٢٣٦)، وطبقا للمعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة، وغير متحيزة لفرد أو حزب معين، ومن ثم فإن حيادية السلطة المشرفة على الانتخابات لها دور أساسي في نجاح عملية الانتخابات وتحقيق أهدافها الديمقراطية^(٢٢٣٧)، حيث يكمن لب الديمقراطية في فلسفة وأساليب إدارة العملية الانتخابية^(٢٢٣٨).

(٢٢٣٤) ١. تانيا كليي واخرون: الانتخابات والانظمة الانتخابية، "الحكومات التمثيلية واليات الانتخاب"، سلسلة اوراق ديمقراطية، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد الرابع اغسطس/ اب ٢٠٠٥م، ص ١٨.

(٢٢٣٥) حيث اصبح الان من غير المقبول وجود واستمرار انظمة الحكم دون اتباع الوسائل الديمقراطية للوصول الى السلطة، فلا وجود للديمقراطية دون اجراء انتخابات حرة ونزيهة وبشكل دوري ومنتظم. راجع في ذلك: اندرورينولدز، بن رايلي، واندرو اليس واخرون: انواع النظم الانتخابية، دراسة تحليلية مقارنة، ترجمة كرسينا خوشابا بتو، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، ط١، اربيل ٢٠٠٧م، ص ٣.

(٢٢٣٦) د. داوود الباز: حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص ٥٤. ١. عبده سعد واخرون: نظم الانتخابات، مرجع سابق، ص ٥٢. ١. رفائيل لوبيز، بنتور: اجهزة ادارة الانتخابات مؤسسات لإدارة الحكم، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٢٢٣٧) د. محمد فرغلي محمد: التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٨م، ص ٧٣٥.

(٢٢٣٨) د. علي السلمي: التحول الديمقراطي واشكالية وثيقة المبادئ الدستورية، كتاب المصري اليوم، مؤسسة المصري للطباعة والطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠١٢م، ص ٢٣.

ولا ريب أن صفة الحيادية والاستقلال تضفي على العملية الانتخابية الكثير من المصادقية والقبول لدى المحكومين، الأمر الذي يسبغ شرعية حقيقية لمخرجات تلك الانتخابات (٢٢٣٩).

وأخيراً يمكن القول أن نزاهة العملية الانتخابية من كل جوانبها، وفي جميع مراحلها هي العنصر الاساسي والمحرك الذي يجعل من العملية الانتخابية أمراً مؤثراً وبناءً، ويجعل من الشعب بحق مصدر السلطات، فلم يعد الانتخاب محصوراً في اختيار الحكام بل امتد الي المجالس النيابية والمحلية، بل وداخل السلطات الرئيسية في هيئات الدولة المختلفة.

المطلب الثاني

ارتباط شرعية السلطة بالقيام بمهامها

يقوم القانون العام اساساً على فكرة المجتمع السياسي - الدولة - ولذلك المجتمع السياسي وظائف ومهام يعمل على تحقيقها، بل ان تلك الوظائف والمهام هي الحكمة الاساسية من قيامه - اي قيام الدولة - وتعد هذه الوظائف هي المصلحة العامة للمجتمع السياسي (٢٢٤٠). الا انه في الواقع قد تكون تلك الوظائف لمصلحة الحكام او لصالح بعض الهيئات او حتى صالح اغلبية الافراد دون مجموعهم (٢٢٤١).

ولا يخفى على الجميع بأن المصلحة العامة التي ترعاها السلطة في اي مجتمع سياسي، قد مرت بعدة مراحل تطور فيها المنظور العام لتلك المصلحة، وذلك حسب تطور صور المجتمع السياسي عبر العصور فمن نظام المدينة السياسية والتي كان يعبر فيها عن المصلحة العامة ويقصد بها اولاً مصلحة الهيئات الملكية والارستقراطية و الاوليغارشية - اي مصلحة الحكام - ثم اصبحت هي مصلحة مجموع السكان الاحرار في المدينة، وقد اختلفت هذه المصلحة باختفاء نظام المدينة السياسية بقيام امبراطورية الاسكندر عام ٣٣٢ ق.م، والامبراطورية الرومانية سنة ٣١ ق. م، اي نظام المملكة والتي تحدد فيه

(٢٢٣٩) انظر في ذلك: د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية ١٩٥٠م، ص٢٦٣. د. فائق محمد كمال: العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٢ وتعديلاته، دراسة مقارنة، ط١، ٢٠١٢م، ص٣٦١.

(٢٢٤٠) عادة ما تتبلور تلك المصلحة العامة لكي تتمثل من الناحية القانونية على انها صالح مجموع الافراد المكونين للمجتمع السياسي " الناخبين والحكام"، راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، النظرية العامة للمشكلة الدستورية، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ط٤، ٢٠٠٤. ص ٨، ٩.

(٢٢٤١) المرجع السابق، ص ٩، ١٠.

المصلحة العامة حسب مصلحة الملك و ارادته، ومن ثم نظام الاقطاع حيث كانت مصالح الملوك والاقطاعيين هي المصلحة العامة التي يتم الحفاظ عليها^(٢٢٤٢). حتى وصل القول ببعض الملوك للقول " انا الدولة و الدولة انا"^(٢٢٤٣).

والجدير بالذكر ان السلطة لم توجد اساساً سوى لأداء تلك الوظيفة المحددة بالصالح العام، كما ان القوانين والانظمة التي توضع في المجتمع، انما تكون مبرمجة ومستهدفة لتحقيق ذلك الصالح المشترك او العام . كما ان الامتيازات والصلاحيات الواسعة " حق الامر والنهي " التي تمنح للسلطة وعلى حساب بعض المصالح الفردية انما تم منحها اياها لغرض تمكين السلطة من تحقيق الصالح العام . وقد بلغت السلطة من التوسع بسلطاتها بحجة استطاعتها ان تحقق واجباتها حتى عرفت السلطة بأنها صاحبة السيادة^(٢٢٤٤) مع ان الشعب او الامه هو المالك الحقيقي والوحيد لتلك السيادة .

ويرى معظم الفقهاء ان تحديد ماهية الصالح العام من الصعوبة بمكان، حتى نستطيع تحديدها بعناصر محددة، فطالما كانت الحرية والمصلحة العامة هي الشعار الذي استخدمه اكثر الحكام والسلطات استبداداً على مر العصور^(٢٢٤٥).

ويمكن ان نقسم تلك المصلحة العامة الى مهام والتزامات اساسية تفرض على جميع السلطات بدهاء اي بدون الحاجة الى كتابتها او حتى التداول حولها، بالإضافة الى وجود مهام اضافية تقوم السلطة او الحكومة بالالتزام بتحقيقها وذلك بحسب برنامجها الانتخابي الذي تكون قد تقدمت به قبل ان تتال ثقة الناخبين، كما انه من الطبيعي وبدون ادنى شك فإن اخفاق تلك السلطة في تحقيق المهام الاساسية بصفة

(٢٢٤٢) حيث كانت تفرض الضرائب وغيرها من الالتزامات على افراد الشعب دون تلك الطبقة التي يتم اغاؤها وحتى اصبحت سبباً في قيام الثورة الفرنسية مستقبلاً لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك : د. عبد الحميد متولي ، المفصل في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨ -

(٢٢٤٣) تلك هي مقولة الملك الفرنسي لويس الخامس عشر، وتدل على ان السلطة كانت مدمجة في شخص الحاكم. لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك : د. ثروت بدوي : النظم السياسية، المرجع السابق ص ١١٢ وما بعدها. وكذلك : د عبد الحميد متولي - المفصل في القانون الدستوري، مرجع سابق ص ٢٤٠-٢٤٧.

(٢٢٤٤) راجع في ذلك : د. عبد الفتاح ساير داير : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١، ١٠.

(٢٢٤٥) ويشير سيادته بانه لا يوجد مفهوماً يحمل في طياته غموضاً مثل مفهوم لمصلحة العامة راجع في ذلك : د. ثروت بدوي - المرجع السابق ص ٣٩٠ وما بعدها.

خاصة والثانوية بصفة عامة، يكون مبرراً لفقدان الشرعية عن تلك السلطة وبالتالي البحث عن سلطة اخرى تستطيع تحقيق الصالح العام وسوف نتناول ذلك في الاتي:

اولاً : الحقوق التقليدية التي تحفظ الشرعية للسلطة:

الاصل ان الانسان حر، ولكن ضرورات الحياة هي التي تضطره للتعاون مع غيره، وهذا التعاون يظهر في صورة اوامر من الحكام " السلطة "، فإذا كان الانسان قد قبل الخضوع لسلطة غيره، فإنه ينبغي بذلك الخضوع ان يجد بديلاً، ويتمثل ذلك البديل في سد حاجاته، واشباع رغباته، واهم هذه الحاجات والرغبات هو ما يبغي عليه الحياة نفسها، ويظهر ذلك في امرين : الاول : توفير القوت والثاني : دفع اعتداء الغير على حياته، ولهذا تنحصر اساساً مهمة الهيئة الحاكمة في تحقيق الامرين^(٢٢٤٦) ومن اجل ذلك منحت الهيئة الحاكمة سلطة تتناسب مع تحقيقها وتقيدها في نفس الوقت حريات الافراد في حياتهم الخاصة وفي علاقتهم مع بعضهم^(٢٢٤٧).

وما يجدر الاشارة اليه بأن مفهوم المصلحة العامة يختلف باختلاف المجتمعات، فالحاجيات في مجتمع شرقي غير الحاجيات المطلوبة في مجتمع غربي، كما انها تختلف باختلاف الازمنة وتطورها في المجتمع ذاته، كما ان المصلحة العامة في مجتمع تعم فيه الامية غير تلك المصلحة التي تحدد في ظل مجتمع متعلم يتحلى بثقافته متوسطة او مرتفعة . كما ان المصلحة العامة يتم عادةً تحديدها بوظائف الدولة او مهام الحكومة في فترة حكمها المحددة بحسب نظام الحكم .

وعلى الرغم من كل ذلك فإنه يمكن تحديد المهام الاساسية التي تعد من المصلحة العامة في اي مجتمع كان امياً او متعلماً، وسواءً كان في الغرب او في الشرق وسوف نحاول ايجازها في النقاط التالية :

١- توفير مقومات الحياة الاساسية^(٢٢٤٨):

(٢٢٤٦) راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢٢٤٧) وتمثل تلك النسبية بين سلطة الحكام وحرية الافراد هي جوهر المشكلة الدستورية وجوهرها فعلى ضوءها يتم تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم ويضيف الى ذلك الصراع خالد وابدي فلا تكاد احدى مراحلها تنتهي حتى تبدأ مرحلة جديدة، وتختلف مراحل الصراع من بلد الى بلد ومن زمن الى زمن . ولهذا فقد بدا هذا الصرع منذ بدء وجود المجتمعات السياسية ولن ينتهي الا بانتهائها. لمزيد من التفصيل: راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢٢٤٨) ونقصد بها الحقوق الاساسية وكذلك الحقوق الاجتماعية والتي اضيفت اليها نتيجة للتطور الذي حدث في المذهب الفردي، بعد ظهور المذهب الاشتراكي والمذهب الاجتماعي، حيث اصبحت في الزمن المعاصر ذات اهمية واحدة وهي اساسية

لما كانت تلك المقومات هي بعض اهم الحقوق التي تمس حياة الفرد مباشرة، ومن اهمها ان تكفل للفرد الغذاء والكساء والسكن والعلاج^(٢٢٤٩)، وتسمى تلك بالالتزامات الايجابية التي تلتزم بها الدول تجاه مواطنيها وفي سبيل ذلك تسخر الدولة انظمتها وقوانينها باعتبارها الوسيلة الصحيحة لتحقيق ما يعرف بالصالح العام او الصالح المشترك^(٢٢٥٠) وقد عرفت في الدساتير القديمة باسم الحقوق الاجتماعية. وعرفت كذلك انها من مهام الحكومة منذ الامبراطوريات القديمة في الشرق وبالتحديد في الصين، حيث ان الحكومة كانت تسمى " الهيئة العادلة المستقيمة" والتي تعنى بالإننتاج القومي حتى توفر للشعب حاجاته الضرورية، وتقوم بإقامة العدالة الاجتماعية واعانة الكهله والمرضى والعاجزين عن العمل حفاظاً على النظام الاجتماعي^(٢٢٥١).

وكذلك الحال تم الاعتراف بأهمية المقومات الاساسية للعيش في المجتمع في زمن الثورة الفرنسية وقيام المذهب الفردي، وسميت باسم الحقوق والحريات التقليدية والتي تمثلت في الحريات الشخصية وحريات الفكر وحريات المجتمع، الا انها جميعاً لا تمثل اي التزام ايجابياً من قبل الدولة تجاه الافراد، وانما اكتفي بأن تمنع الدولة من التدخل فيها كون ذلك سيكفل الخير والصالح العام للمجتمع^(٢٢٥٢) وهو عكس ما حدث تماماً حيث ازداد فارق الطبقات بين اصحاب رؤوس الاموال اصحاب الصناعات الحديثة وبين طبقة العمال التي ازدادت فقراً وبؤساً.

والجدير بالذكر بأن تلك الحقوق التقليدية او التي اسميناها بالحقوق الاساسية تتساوى في ضرورتها في جميع المجتمعات بغض النظر عن نسبية تطورها او تخلفها، وباستقراء التاريخ يتضح لنا انها هي

لمزيداً من التفاصيل حول تطور الحقوق التقليدية والاجتماعية راجع كل من : د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٨٣ وما بعدها. وكذلك د. سعاد الشراوي النظم السياسية - مرجع سابق ص.

(٢٢٤٩) راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٧٠ وما بعدها .

(٢٢٥٠) اوضح الدكتور عطية كيف ان الانظمة الديمقراطية لم تكن تعرف او تعترف بمثل تلك الحقوق الايجابية التي سينقضهاها المواطن قبل الدولة، فكان دور الدولة يقتصر على الالتزام السلبي الذي يكتفي بعدم تدخل الدولة في النشاط الاجتماعي سواء ما يكفي لحفظ الامن راجع في ذلك : د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١١٣.

(٢٢٥١) المرجع السابق، ص ١١٤، ٢١١. راجع في ذلك : د. ثروت بدوي - اصول الفكر السياسي - المرجع السابق ص ٣٧. حيث تلك هي ما كان ينادي بها احد فلاسفة الصين الذي عرف "كونفوشيوس".

(٢٢٥٢) راجع في ذلك : د. ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٣٩١.

السبب الاول ان لم يكن الوحيد في قيام جميع الثورات الشعبية في العالم اجمع " قديماً وحديثاً"، فالبرغم من ان الثورات التحررية في القرن الماضي كان هدفها التحرر من الطغيان والمستعمر الاجنبي، الا ان التخلص من الجوع والحرمان والمهانة كان مقدماً على التحرر في حد ذاته، ومن الشواهد المعاصرة اندلاع الثورات الشعبية الحديثة في الوطن العربي والتي سميت بالربيع العربي.

٢- الحفاظ على السكينة الاجتماعية والامن العام :

تعد السكينة هي فاتحة كل حضارة، بل هي نتيجة الايمان بضرورة إحلال النظام محل الفوضى، ولم الشمل من البعثرة والتشتت من اجل الامساك بزمام الواقع والسيطرة على مسيرته، وقد درجت النظم القانونية منذ القدم على ان كل ما يعرض السكينة الاجتماعية للخطر يجب ان يهدر وبلا تردد^(٢٢٥٣).

ويرجع جوهر السكينة مهما تعددت وتنوعت الروابط بين الافراد فإنها تقوم على الاعتراف المتبادل بوجود الاخرين في المجتمع، وبالتالي تأتي ضرورة تعيين الحدود لما لكل فرد وما عليه، فعن طريق معرفة تلك الحدود يسعى الفرد الى تحسين مستوى حياته وازدياد قدراته المادية والمعنوية، وبالتالي تتحسن الأوضاع الاجتماعية في المجتمع ككل .

ويثور البحث حول ما تعنيه السكينة في اكثر من مجال من مجالات القانون، سواء على مستوى النظرية او التطبيق، فقد تعرف السكينة على انها الطاعة " الطاعة للحكومة"، حيث ان من خصائصها ان تطاع، ولكن تلك الطاعة ليست من اجلها في ذاتها وانما هي من اجل تحقيق غرض آخر " المصلحة العامة".

وقد يذهب البعض للنظر الى السكينة على انها ترك الافراد لأخذهم لحقوقهم لدى الغير بأنفسهم بمعنى ترك حياة الغابة التي تقضي اي ان الحقوق او غير الحقوق لا تأخذ الا بالقوة، فعلى الافراد من اجل السكينة الاجتماعية ان تترك اخذ الحقوق للجماعة والسلطات العامة .

ويمثل حق الامن احد الحقوق الاساسية واهمها، فهو يكفل اتخاذ الضمانات والاجراءات الكفيلة بحفظ كرامة الافراد وحقهم في الدفاع عن انفسهم، فلا يجوز اتخاذ اي اجراء ضد الافراد الا في حالة قيامهم بجريمة وقد نص الدستور اليمني على مبدأ هام يقتضي حفظ ذلك الحق الاساسي في المادة رقم ٤٧ وتنص على انه " المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة الا بناء على نص شرعي أو

(٢٢٥٣) راجع في ذلك : د. نعيم عطية - الفلسفة الدستورية للحريات الفردية - دار النهضة العربية ١٩٨٩، ص

قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره، وبذلك فالأفراد غير مقيدين في تصرفاتهم وأعمالهم إلا بما نصت عليه القوانين، فالأصل هو الإباحة والاستثناء هو ما جرّمته القوانين^(٢٢٥٤).

وعلى الرغم مما توليه الدساتير والقوانين من أهمية للحفاظ على حق المواطنين في الأمن وعدم المساس به، إلا أن القوانين قد تجيز بأن تحد من ذلك الحق عن طريق مباشر أو غير مباشر وذلك في سبيل تحقيق مصلحة عامة أو حفظاً للأمن العام والسكينة الاجتماعية^(٢٢٥٥).

ومما يجدر ذكره هنا، بأن مهمة الدولة في حفظ الأمن العام، عند تعاملها مع المواطنين لا يعني أن تضرب بيد من حديد لفظ التجمعات أو المظاهرات، بل على عكس ذلك أن احترام رجال الأمن للقوانين وحسن تنفيذها عبر دماثة الاخلاق وحسن الاخلاق كل ذلك يجعل تعاون افراد المجتمع واحترامهم لرجال الأمن امراً مضموناً ومؤكداً لأن الهدف الاساسي الذي يسعى لتحقيقه يهم الافراد كما يهم المكلفين من رجال الأمن، فالجميع يسعى لتحقيق الهدف المشترك الذي هو صالحهم جميعاً، فالأمن لا يقوم الا على تعاون وتكامل بين الافراد او الجهات الامنية مالم فهو لا يستطيع منفرداً تحقيق النتيجة المرجوة .

كما ان مقتضيات حفظ الأمن العام تأخذنا الى العدالة واهمية المساواة بين الافراد من حيث خضوعهم للقانون، فلا فرق بين كبير ولا صغير ولا مسؤول وغير مسؤول، وتلك هي من اساسيات القانون وابدياته ويأخذ منها مشروعيتها والمخالفة لها من قبل رجال الأمن الموكل اليهم تنفيذ احكام القانون والقضاء، تؤدي الى نتائج سلبية، وتفقد ذلك الجهاز اهم ركيزة يقوم عليها عمله وهي تعاون المواطنين واحترامهم لأفرادهم، وقد يؤدي في بعض البلدان التي ما تزال تحت الجهوية والعصبية اضافة الى الجهل مما يؤدي الى الخروج عن النظام بل ومقاومة السلطات .

(٢٢٥٤) كما نصت المادة رقم ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية للعام ١٩٧١م " فيما عدا حالة اللبس " لا يجوز القبض على احد او تفتيشه او حبسه او تقييد حريته باي قيد، او منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة امن المجتمع، ويصدر هذا الامر من القاضي المختص او النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون. لمزيداً من التفاصيل حول معنى المادة راجع في ذلك : د. ثروت بدوي : النظم السياسية - المرجع السابق ص ٣٩٣ .

(٢٢٥٥) راجع في ذلك : د. ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٣٩٢، ٣٩١.

ويقتضي حفظ الامن والسكنية الاجتماعية وعدالة المساواة، ان تبسط الدولة سلطتها على اقليم الدولة كاملاً، وان يتم تعميم الاجراءات الامنية على ارجاء الدولة، فهو اضافة الى انه بسط لسيادة الدولة على اقليمها، فهو ما يساعد على حفظ السكنية العامة وينشر عدالة المساواة بين مواطني الدولة .

٣- العدالة الاجتماعية وصون الحريات :

ان قبول الانظمة الحاكمة في جميع المجتمعات الانسانية عبر التاريخ، لم يتحقق الا بسبب انه كان ينظر اليها بأنها محققة للعدالة على نحو ما، وبالتالي فلها مدلولاً أكثر عمقاً، هو ايجاد التوازن المستهدف بين المصالح المتعارضة وصولاً لكفالة النظام اللازم لسكنية المجتمع الانساني وتقدمه^(٢٢٥٦).

وقد برز مدلول العدالة على انه يشير الى المصلحة الاجتماعية، بعد ان شابتة الكثير من الافكار الخاطئة، فقد لوحظ انه كلما اختلفت الآراء حول ماهية المصلحة الاجتماعية، اختلفت ايضاً الحلول المتنبلة على انها حلول اجتماعية عادلة . فعندما يرى البعض بأنه ليس من العدل ان توزع خيرات المجتمع الا على اساس المساواة الحسابية التامة بين افراد المجتمع، يرى آخرون الى انه ليس من العدل الا ان يتم التوزيع على حسب الاحتياجات، بينما يذهب آخرون الى ان العدل يكمن في ان يتم التوزيع على حسب مقدار العمل او اهميته بالنسبة الى المجتمع، ومن هنا نرى بأن العدالة تختلف بحسب النظرة الى ماهية المصلحة الاجتماعية المراد الوصول اليها^(٢٢٥٧).

وترتبط العدالة الاجتماعية ارتباطاً وثيقاً بالحريات الفردية التي يجب احترامها والحفاظ على اكبر قدر منها، الا انه بمقدار ما تقتضي المصلحة المشتركة من التزامات على عاتق الجماعة " الدولة"، يكون بنفس مقدار تدخل الجماعة في حرية الفرد^(٢٢٥٨).

(٢٢٥٦) راجع في ذلك : د. نعيم عطية: الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢٢٥٧) نفس المرجع، ص ٢٣٠

(٢٢٥٨) ان المقصود بالعدالة هو تهيئة الفرص المتساوية في اجتناء المنافع الاجتماعية، كما قرء عرضاً للمعيار المكانة ومعيار الخصوصية ومعيار الكفاءة والخدمات المبذولة ومعيار الضعف ومتى يتم الاخذ بها في عدالة التوزيع على حسب المصلحة الاجتماعية المرجو تحقيقها - وتنقسم العدالة الى ثلاثة انواع على حسب طرفي الرابطة، فعندما يكون طرفا الرابطة شخصين على قدم المساواة كما لو كانا شخصين من اشخاص القانون الخاص او يتصرفان باعتبارهما كذلك، فان العدالة التي تربطهما تسمى " عدالة المساواة" . اما في حال ان يكون طرفا الرابطة جماعة وافرادها " الدولة ورعاياها" فان العدالة هنا تسمى "عدالة توزيعية" بالنسبة لما هو مستحق على

ويتضح لنا هنا بان العدالة الاجتماعية تركز على مبدأ المساواة^(٢٢٥٩)، وان هذا المبدأ رغم كونه مطلباً شعبياً لكافة شرائح وطبقات المجتمع، الا انه قد يقوم عليه العديد من النزاعات او الاشكالات، نتيجة للطرق المختلفة لفهم ما تعنيه تلك المساواة^(٢٢٦٠).

ويرى البعض بانه تقوم علاقة عكسية بين الحقوق والحريات الفردية وبين الحقوق المجتمعية بمعنى انه عند ما تحدد المصلحة العامة (المطلوبة من الدولة للأفراد) في مجرد الاشراف على النواحي الامنية والدبلوماسية فقط فإن الدولة او الجماعة لا تتدخل او تمس حرية الفرد الا عندما يكون له علاقة بالمجالين المحددين فقط ، وهنا يتاح للأفراد حرية اوسع، غير ان ذلك يكون على حساب تقليص الخدمات من قبل الجماعة تجاه الافراد وهذا ما كانت عليه الدولة في اول زمن الديمقراطية بعد الثورة الفرنسية^(٢٢٦١).

الا انه عندما عدلت الانظمة الديمقراطية وبدأت الاخذ بمبدأ التدخل في جميع مجالات الحياة تغير مفهوم المصلحة العامة ليشمل الحقوق الاجتماعية التي تتطلب توفير خدمات عامه او اساسيه كالغذاء والكساء والسكن والصحة والامن وغيرها في مجالات متعددة ، الا ان هذا التدخل جاء على حساب حرية الفرد التي كانت شبه مطلقة.

الجماعة قبل افرادها وتسمى " عدالة تكليفية " بالنسبة لما هو مستحق للجماعة من قبل افرادها لمزيد من التفاصيل راجع المرجع السابق ص ٢٣١ وما بعدها .

(٢٢٥٩) اوضحت المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١١ لسنة ١١ بق جلسة اول ابريل عام ١٩٧٢م بان المقصود بالمساواة التي نصت عليها المادة ٤٠ من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١م " ومن قبله دستور ١٩٦٤م في المادة ٢٤ " هو عدم التمييز بين افراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية فاذا لم يتضمن التشريع اي تمييز بين من تنطبق عليهم احكامه ممن تماثلت مراكزهم القانونية فلا اخلاخل بمبدأ المساواة .

(٢٢٦٠) استقرت المحكمة الادارية العليا المصرية على ان الحكم الدستوري الذي يقضي بالمساواة في الحقوق العامة شيء وتقدير الشرع او سلطة التعيين لصلاحيه المرأة للاضطلاع بمهام الوظائف العامة شيء اخر ، اذ ان العوامل البيئية واحكام التقاليد وطبيعة الوظيفة ومسؤولياتها كل ذلك كان له شان كبير في توجيه الشرع او السلطة الادارية الوجهة التي يراها كلاهما محققة للمصلحة العامة والمتفقة مع حسن انتظام المرفق العام، وان ذلك داخل ضمن السلطة التقديرية التي لا معقب عليها من القضاء الاداري مالم يقم دليلا على الانحراف بالسلطة. راجع في ذلك : د. نعيم عطية - الفلسفة الدستورية للحريات الفردية ، ص ٢٣٤.

(٢٢٦١) راجع في ذلك : د. عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢١٨.

ولما كانت خدمات الدولة تركز على ما يقدمه الافراد المكونين لها، فإن اداء الافراد المكونين للجماعة هو ما يلزم لبقائها واستقلالها وحسن اداء هيئاتها لوظائفها في خدمة الجماعة، فالجماعة لا تتلقى التأييد والعون الا من قبل اعضائها باعتبارهم اشخاص طبيعيين، ومن ثم كان المواطن مديناً قبل الدولة، اذا كان حاكماً بأن يؤدي واجبات وظيفته بالذمة والامانة، واذا كان محكوماً فإنه مدين بأن يطيع القوانين والوامر الصادرة من السلطة الشرعية^(٢٢٦٢).

ثانياً : المهام الثانوية التي تزيد من شرعية السلطة (الحقوق الاجتماعية)

بعد ان تعرضنا لما يعتقد بأنه يمثل الحقوق والحريات الاجتماعية او التقليدية في المجتمع الحديث والمعاصر، حيث عكست تلك الدساتير والقوانين ما ينبغي ان يكفل حياة كريمة للمواطنين، الا انه يوجد حقوق او مصالح عامة لا تحدد بعينها وانما قد يشار اليها بانها ترفع مستوى الشعب، فالمهام الثانوية نوع اخر من المصالح المشتركة او الانجازات والتي بوجودها يزداد القبول والرضا من قبل المحكومين اتجاه الحكومة او الحاكم، ويمكن تسميتها بشرعية الانجازات . وهي مهام لا تفرض على الحكام او الحكومات من خارجها، بل عادة ما تكون كوعود من قبل المرشحين^(٢٢٦٣)، سوى افراد او احزاب.

(٢٢٦٢) راجع في ذلك : د. نعيم عطية - الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(٢٢٦٣) تتميز الديمقراطية عن غيرها من النظم السياسية بان دور الشعب وتأثيره في الحياة السياسية رئيسي لتحديد صورة ومسار الحكومة لدورة انتخابية بسبب الحرية المتاحة للتعبير عن الراي من خلال المشاركة الفاعلة في الانتخابات البرلمانية والبلدية التي تقرر مصير الكتل المتنافسة..، وفي الديمقراطية التعددية التي تعتمد مبدا حق الاكثرية السياسية بتشكيل الحكومة وقيادة البلد يكون التنافس الانتخابي بين الاحزاب بالاعتماد على برامجها المعروضة امام الناخبين الذين يكون دورهم دراسة هذه البرامج واختيار ما يعتقدون انه الافضل في تحقيق الرفاهية والتقدم والوحدة الوطنية وتحسين الخدمات وغيرها من المطالب لذلك تسعى الاحزاب والتنظيمات السياسية لكسب اصوات الناخبين من اجل الحصول على مقاعد في السلطة التشريعية ومناصب في الحكومة، والامر الحاسم في العلاقة بين هذه الاحزاب والناخبين هو البرامج الانتخابية فهي الوسيلة الاله في العمل السياسي في ظل الديمقراطية لكونها من اهم الاليات التي تتبعها الاحزاب للتعريف بفكرها عموماً ونظرتها الى الاحداث التي تجري في الساحة على وجه الخصوص ويفترض ان تبين هذه البرامج وجهة نظر الاحزاب او الائتلافات عن الدور الذي ستقوم به في مجالات الخدمات العامة والسياسة والاقتصاد في حالة حصولها على مقاعد في البرلمان والحكومة. وحيث ان البرامج الانتخابية موجهة بشكل خاص الى الناخبين فان الاحزاب المتنافسة تسعى ان تكون برامجها على اعلى درجات القبول لدى الناخبين من خلال تطرقها الى الحاجات الاساسية للشعب لان حصة الاحزاب في البرلمان

ويلاحظ ان تلك المهام او الوظائف التي تلتزم بها الحكومات او الاحزاب السياسية حال ترشح اعضائها، تأتي الي جانب الحقوق التقليدية او الاساسية والحقوق الاجتماعية، لتشكل صورة متكاملة عن اداء الحكومة، وعلى ضوءها يتشكل الرأي العام في المجتمع.

ونظراً للتطور السريع في المجتمعات الحديثة وخاصة بتأثرها بالمجتمع العالمي والاقليمي في ظل العولمة، وفي ظل تطور الاتصالات الحديثة وتواصل الشعوب مع بعضها، فقد تطورت النظرة المجتمعية لما يمثل الحقوق والحريات الاجتماعية، واصبحت تتطلع الى المزيد منها كما وكيفا، اضافة الى ان الزيادة في عدد السكان داخل اي مجتمع تشكل عائقاً امام الحكومات عند سعيها لتحقيق المزيد من الخدمات العامة لإيجاد حقوق وحريات فعلية ينعم بها الافراد .

وعلى الرغم من الفارق الكبير بين الديمقراطية في الانظمة العربية والديمقراطية في الانظمة الغربية الا ان الانظمة العربية تأثرت بتلك الانظمة الديمقراطية والمتقدمة اقتصادياً، نتيجة لتطور وسائل التواصل الاجتماعي المرئي والمسموع-، فسعت الى تقليد العديد من المظاهر في اغلب المجالات طمعا في تحسين اوضاعها، فمثلا أصبح البرنامج الانتخابي شرطاً أساسياً للترشح سواء في الانتخابات البرلمانية او في الانتخابات الرئاسية^(٢٢٦٤)، اضافة الى ما يسمى بنظام المقابلة او المواجهة بين المرشحين، كما هو معمول به في الولايات المتحدة الامريكية وبعض الدول الاوروبية، كل ذلك اصبح يشكل صورة واضحة امام جمهور الناخبين لاختيار ما يرونه محققاً لأمالهم وتطلعاتهم، نحو مستقبلاً افضل وصولاً

والحكومة تعتمد على عدد الاصوات التي تحصل عليها في الانتخابات والعامل الحاسم في كسب هذه الاصوات هو البرامج الانتخابية، ورغم كل ذلك لا توجد أي مسؤولية في حال عدم الوفاء بها من قبل المرشح ، ولا تقدم أي ضمانات او عقوبات عند عدم انجاز تلك العهود والوعود، سوى الخوف من ان الشعب لن ينتخبهم مرة ثانية او في الدورة القادمة، وهذا لا يتناسب نهائياً مع المسؤولية التي تمنح لهم.

(٢٢٦٤) جرت العادة في اغلب الانظمة المعاصرة، بان تقدم الاحزاب او الاشخاص المستقلون ما سمي ببرنامجهم الانتخابي، والذي يحتوي على نظرة المرشح للانتخاب او حزبه اهم الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والمشاريع الاستراتيجية والتي سوف تلقى اهتمامه في انجازها وسوف يسخر كل امكانيات الدولة والمجتمع في سبيل تحقيقها، وعلى ضوء تلك البرامج الانتخابية يتم المفاضلة بين المرشحين من قبل جمهور الناخبين في المجتمع راجع في ذلك : شروط التقدم للانتخابات الرئاسية في اليمن والمنشورة على موقع اللجنة العليا للانتخابات في اليمن.

لحياة الرفاهية التي يشدونها^(٢٢٦٥). ومن هنا اصبح للبرامج الانتخابية اهمية متميزة للحصول على مقاربة مع الرأي العام

بمعنى انه عند ما تستجيب السلطة لتوفير الحاجات الاساسية وبحسب ما يؤمن به شعبها ويتطلع اليه الرأي العام فيها، كل ذلك يطفى على حكمها الشرعية الشعبية القائمة على رضا المحكوم عن الحاكم، وبالتالي تستطيع ان تستمر في مشروع الحكم دون الحاجة الى اجراءات قهرية او عنيفة^(٢٢٦٦) معتمدة في ذلك على استمرار شرعيتها القائمة، وبناء عليها فإن السلطة تفقد شرعيتها عند اخلالها بواجباتها.

فإذا ما تلاعبت الحكومة او الحاكم في تنفيذ الهدف المشترك او الصالح العام الذي اختير من قبل الشعب لتحقيقه، فإن ذلك من دون شك يوجد السخط وعدم الرضا من قبل المحكومين، وان ذلك السخط وعدم الرضا ينكر في كل مرة تخفق فيها الحكومة او الحاكم عن انجاز احدى مهامها، وسواء كانت المهام التي لم تنجز من المهام الثانوية او من المهام الاساسية في نظر الرأي العام والمجتمع، الا ان السخط قد يصل الى التمرد والاضطرابات في حال تدهور الاوضاع المعيشية الاساسية. والمتمثلة في القوت والامن^(٢٢٦٧). اما في الدول المترسة على الديمقراطية والمتقدمة اقتصادياً فعادة ما تؤدي الى الدعوة الى اتهامات مبكرة حسب استقراء التاريخ.

(٢٢٦٥) فاذا ما تم انتخاب احد الاحزاب، اصبح برنامجه الانتخابي وتحقيق المهام والوظائف التي تقدم بها، هو التزام معنوي امام جمهور الناخبين، وذلك كون تلك الالتزامات هي مجرد وعود امال وليست محدده بالقدر الكافي، لتجعل منها حقيقة يمكن مقاضاته على عدم تنفيذه امام المحاكم، كما لا يمكن للقضاء ان يمد رقابته الفعالة تجاه تلك الالتزامات. الا ان الرقابة الشعبية هي الضمانة الاكثر فعالية، في سبيل الزام المرشحين للوفاء بالتزاماتهم الانتخابية فخوفهم من عدم ترشحهم مستقبلاً، اضافة الى خوف الحكام من ازدياد السخط والتنمر من قبل الافراد، كل ذلك يجعل تنفيذ تلك المهام والالتزامات في مقدمة اولوية الفائزين في تلك الانتخابات، فقد اصبح الراي العام هو الذي يؤلف التشريعات الاجتماعية وهو الذي يقرر ما يكون ضرورياً وغير ضروري، كما يقرر المعايير التي تحدد مبدا المساواة امام القانون، حتى لو لم تكن ملائمة للمبدأ فيما سبق. راجع في ذلك: د. ثروت بدوي - المرجع السابق ص ٤٢٧.

(٢٢٦٦) راجع في ذلك: د. سعاد الشراوي - النظم السياسية، ص ٤٤.

(٢٢٦٧) حول نفس المعنى بل ان تقصير الحكومة عن ايجاد عدالة اجتماعية فقط في زمننا المعاصر قد يقودها الى نفس النتيجة راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير: المرجع السابق، ص ١١.

ومن هنا نصل الى ان الشرعية تفقد تدريجياً عن الحاكم او الحكومة بحسب التدرج في الاخلال بالمهام والالتزامات التي اختيرت من اجل تحقيقها.

المبحث الثاني

دور الحكام في احتفاظ السلطة بشرعيتها

من الحق القول بصعوبة التفرقة بين شرعية السلطة وشرعية حاكمها حيث يرتبط الطرفان الى حد كبير قد يصل الى ان حصول احدهما على الشرعية قد يمتد بها الى الطرف الاخر، كما ان فقدان احدهما للشرعية قد ينعكس ليشمل الطرف الاخر، ويرجع ذلك في كون السلطة اساساً مجرد قواعد وانظمة عامة ترتبط فيما بينها لتعكس الاهداف العامة للمجتمع وطبيعة العلاقات فيما بين اجهزة السلطة وفيما بين السلطة وافراد المجتمع، كما تحدد من يمثلونها وكيفية اختيارهم، وما هي واجباتهم والمهام التي تناط بهم في سبيل تسيير سلطات الدولة المختلفة.

وعلى الرغم من ذهاب البعض الى ان الحكام في النظم الديمقراطية هو عبارة عن رئيس للسلطة التنفيذية فقط، الا انهم يتمتعون بالعديد من الاختصاصات، فطبقاً للدستور والقوانين النافذة يلاحظ ان رئيس الجمهورية يختص بمهام كثيرة، منها ما هو ذات صبغة إدارية^(٢٢٦٨)، ومنها ما هو ذات صبغة حربية^(٢٢٦٩)، أو قضائية^(٢٢٧٠)، أو سياسية^(٢٢٧١)، أو تشريعية^(٢٢٧٢). ويمكن القول أن رئيس الدولة في

^(٢٢٦٨) تتمثل الاختصاصات الادارية في تكليف من يشكل الحكومة، واصدار القرار الجمهوري بتسمية اعضائها، وتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين، والاشتراك مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها.

^(٢٢٦٩) الاختصاصات الحربية تتمثل في تولي رئيس الجمهورية منصب القائد الاعلى للقوات المسلحة، وفي تولي رئاسة مجلس الدفاع الوطني، وفي اعلان حالة الطوارئ والحرب، حسب الدستور اليمني والمصري.

^(٢٢٧٠) الاختصاصات القضائية تتمثل في منح رئيس الجمهورية حق التصديق على تنفيذ احكام الاعدام. ورئاسة مجلس القضاء، وتعيين القضاة

^(٢٢٧١) تتمثل الاختصاصات السياسية في قيام رئيس الجمهورية بتمثيل الجمهورية في الداخل والخارج، وفي انشاء البعثات الدبلوماسية، واعتماد الممثلين للدول والهيئات الاجنبية، وفي منح حق اللجوء السياسي، واصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب، والاتفاقيات التي لا تحتاج الى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء، ومنح النياشين والوسمة التي ينص عليها القانون.

النظم البرلمانية يمارس اختصاصات اقل أهمية من تلك الاختصاصات التي يمارسها في النظم الرئاسية، غير أن الواقع يبعد عن هذا الاعتبار، وذلك لتزايد سلطات رئيس الدولة في أغلب النظم البرلمانية المعاصرة^(٢٢٧٣)، حيث منحت رئيس الدولة اختصاصات واسعة وقدرًا كبيراً من التدخل، حتى صارت سلطاته راجحة، ويخضع الكل لإرادته خاصة عندما تأتي السلطة الرئيسية لرئيس الحكومة من كونه أيضاً رئيس الأغلبية البرلمانية^(٢٢٧٤)، وبذلك غدا رئيس الدولة منبع السياسة في الدولة، ونقطة الارتكاز الحيوية في النظام^(٢٢٧٥).

ومن خلال تلك المهام يتضح مدى دور الحكام ومسؤوليتهم في تحديد الاهداف العامة للسلطة حسب ايدولوجية المجتمع واحتياجاته، وكذلك دورهم في وضع تلك الاهداف موضع التنفيذ، وبالتالي فان شرعية السلطة تتأثر بمدى تحقيقهم لتلك الاهداف، وعلى الرغم من ان جميع تلك المهام قد تؤثر في شرعية السلطة الا اننا سوف نقتصر في الحديث على الدور التشريعي والتنفيذي كون المهام الاخرى تركز عليهما، مما يمهد لهم إضفاء مزيداً من الشرعية على سلطة الدولة.

المطلب الاول

دور الحكام في تحديد الاهداف:

لم تكنفي الدساتير بإعطاء رئيس الدولة صلاحيات تشريعية واسعة في الاحوال العادية^(٢٢٧٦)، بل منحتة اختصاصات تشريعية استثنائية، اعتماداً على نظرية الظروف الاستثنائية التي أسهمت بدورها في تعاضد

^(٢٢٧٦) بالنسبة للاختصاصات التشريعية تتمثل في اصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب، واصدار القرارات المنفذة لها.

(٢٢٧٣) انظر في ذلك: د. ثروت بدوي: القانون الاداري، مرجع سابق، ص٣٤٢، د. مدحت احمد يوسف غنايم: الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة، دار النهضة العربية ٢٠١١م، ص٢.

(٢٢٧٤) د. مريد احمد عبدالرحمن حسن: التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م، ص٢٧.

(٢٢٧٥) د. احمد ابراهيم السبيلي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠م، ص٢٥.

(٢٢٧٦) د. طعيمة الجرف: المرجع السابق، ص٣٧١.

واتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة^(٢٢٧٧)، ونتيجة تضخم اختصاصات الحاكم وتزايد سلطاته بشكل ملحوظ اختصاصات البرلمان، الامر الذي ساهم في تأكيد الدور التشريعي للحكومة بصورة جاوزت حدودها المرسومة في النصوص.

وبصفة عامة فإن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات أعلن عنها، ويقوم بدور أساسي في العملية التشريعية. ويقوم رئيس الجمهورية في الظروف العادية بالمساهمة في التشريع في اغلب مراحلها، بالإضافة إلى الحق في اقتراح القوانين، فان لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين وإصدارها.

١- حق الاقتراح:

المبدأ المسلم به في الفقه ان الاقتراح هو أول الاجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون، فهو المصدر الأول والاساس الذي يستمد منه التشريع مضمونه، ولا يصبح الاقتراح تشريعاً الا بعد اتباع الاجراءات المحددة في الدستور والقانون^(٢٢٧٨).

وقد يكون حق الاقتراح حقاً منفرداً بالسلطة التشريعية وحدها، وذلك كما هو الحال في الدساتير الاخذة بنظام الفصل بين السلطات، وقد يكون حقاً منفرداً للسلطة التنفيذية وحدها وتحرم السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع منه^(٢٢٧٩)، وقد يكون حقاً مشتركاً تباشره كلا من السلطة

(٢٢٧٧) د. عبدالغني بسيوني: سلطة ومسئولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧١.

(٢٢٧٨) يعرف حق الاقتراح: بأنه العمل الذي يضع الاسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، وليس ثمة شكل في ان الاقتراح لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون، ولكنهم مع ذلك ذو اهمية واضحة، فهو الذي يضع الاسس الأولى في التشريع، وهو الذي يحدد مضمونه وموضوعه، انظر في ذلك: د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م، ص٢٤٠. د. انور مصطفى الاهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ١٩٤٥م، ص٤٢٢. د. فؤاد عبد النبي فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٥م، ص٤٣٠. د. عبدالعظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٠٤، ص١٠، ١١. د. مطهر اسماعيل العزي، السلطات الثلاث في الفكر السياسي والوضعي والفكر السياسي الاسلامي ووظيفة رئيس الدولة التشريعية في الدساتير اليمنية، مرجع سابق، ص١٦٠.

(٢٢٧٩) هذه الصورة اخذت بها فرنسا في دساتير السنة الثامنة للثورة سنة ١٨٥٢، ١٨١٤م، واخذت بها مصر قبل دستور ١٩٢٣م، وكذلك دستور ١٩٣٠م بالنسبة للقوانين المالية، حيث كان اقتراح القوانين المالية من اختصاص

التشريعية والتنفيذية معاً (٢٢٨٠).

وقد نص الدستور اليمني على هذه الصورة من صور الاقتراح في المادة (٨٥) من الدستور وذلك بالقول: (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها، على أن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الاعفاء من بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز اقتراحها إلا من قبل الحكومة أو عشرين في المائة من النواب على الأقل....)، وهو ما يعني أن الدستور اليمني رغم أخذه بمبدأ المساواة بين السلطتين في اقتراح القوانين إلا أنه حرم أعضاء مجلس النواب من حق اقتراح القوانين المنشئة للضرائب أو الاعفاء منه أو المتضمنة تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما (٢٢٨١).

وبصفة عامة سواء تم تقديم الاقتراح من جانب السلطة التنفيذية أو التشريعية فإن طبيعته واحدة، حيث يبدأ منها العملية التشريعية، وإن الفارق الوحيد الذي وضعه الدستور يتمثل في الإجراءات فقط.

الملك وحده. راجع في ذلك كل من: د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، دراسة مقارنة، بدون تاريخ ومحل اصدار، ص ١٥ وما بعدها. د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢١. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٨، ٣٠٩. د. محمد ربيع مرسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص ٣٥٦ وما بعدها.

(٢٢٨٠) تظهر هذه الصورة من صور الاقتراح في الدساتير البرلمانية الأخذة بمبدأ الفصل بين السلطات فصلا منا اي التي يسودها روح التعاون والتداخل في الاختصاصات بقدر متوازن، ويجمع الفقه على ان الاقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها وذلك لتفادي العيوب التي يمكن ان تحدث عند انفراد الحكومة او البرلمان بهذا الحق، فضلا عما يحققه الاقتراح المشترك من مزايا تتمثل في تزويد التشريع الوطني بالقوانين القومية والمحلية معا. راجع في ذلك كل من: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص ١٧. د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢٢. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣١٠. د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢٢٨١) يبرر البعض سبب هذه التفرقة او الحرمان الى الحد من كثرة الاقتراحات التي تقدم من اعضاء مجلس النواب والتي تمس السياسة المالية للدولة، وهنا يمكن القول ان المشرع الدستوري اليمني قدر في مسالة منح الحكومة حق اقتراح القوانين حقيقة الارتباط بين رسم السياسة العامة للدولة ومسالة اعداد مشاريع القوانين، فالحكومة وهي تقوم برسم السياسة العامة للدولة تكون ادري من غيرها في وضع تلك السياسة بشكل قوانين. انظر في ذلك: د. عبدالحق المغربي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اليمن الجمهوري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

ما تجدر الإشارة إليه هو ان اعطى الحكام والسلطة التنفيذية الحق في المشاركة في وضع القوانين او تعديلها او حتى المطالبة بإلغائها، يهدف في الاساس الى تحديد الصالح العام، وبالتالي يتم تحقيقه والوصول إليه، حيث انهم يرتبطون مباشرة مع الجماهير ، ويستطيعون قرأت اثر تلك القوانين او مدى الحاجة لوجودها، ويعد هذا الدور مكملاً لدور السلطة التشريعية ، فهم المرآة التي تعكس للبرلمان ما يطالب به المحكومون ، ومن ثم توجه اصدارات البرلمان إليه، ويعني هذا ان نجاح الحكام وسلطات الدولة كلاً لا يتجزأ، وكذلك فشلها، فيجب عليهم جميعاً تحري مكان المصلحة العامة والسعي لتحقيقها حتى تستقر الدولة.

٢- حق الاعتراض على القوانين:

يعد حق الاعتراض من الحقوق المسلم بها في معظم الانظمة ملكية أم جمهورية وسواء كانت الدولة تأخذ بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني^(٢٢٨٢)، ويقصد بهذا الحق سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان^(٢٢٨٣)،

ومما لا شك فيه أن هذا الحق على جانب كبير من الاهمية، إذ يعد من الاسلحة الهامة التي يستخدمها رئيس الدولة للضغط على البرلمان من أجل تنفيذ رغباته وأمانيه التي يتقدم بها في شكل مشروعات قوانين، ووسيلة هامة يستطيع الرئيس بمقتضاها التغلب على أي قانون يتعارض وسياسته الخاصة، فيكفي أن يلوح به رئيس الدولة مقدماً في وجه البرلمان لإجباره أما على إضافة أمر ما يرغب فيه إلى مشروع القانون المقترح، وأما على التخلي عن أمر معين يتضمنه هذا المشروع ولا يرغب الرئيس في نفاذه^(٢٢٨٤).

ونظراً لخطورة حق الاعتراض وتأثيره على الوظيفة التشريعية للبرلمان، حددت الدساتير التي منحت رئيس الدولة حق الاعتراض على قانون اقره البرلمان إجراءات وشروط استخدامه، كما وضعت بعض الحلول التي يمكن بواسطتها تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون وإيقافه وامتناعها

(٢٢٨٢) د. ياسين محمد الخرساني: المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص٧٤.

(٢٢٨٣) هجرت معظم الدساتير المعاصرة هذا النظام حيث يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة الذي يعطي ممثلي الشعب دوراً أساسياً في التشريع. د. عزة مصطفى عبدالمجيد: مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م، ص٧٤.

(٢٢٨٤) د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص٢٨٣.

عن إصداره وبالتالي عدم نفاذه^(٢٢٨٥).

ولكن برغم محاولة الحد من درجة تأثير حق الاعتراض على الوظيفة التشريعية، وإمكانية مجلس النواب من التصميم على موقفة تجاه أي مشروع قانون وإقراره من خلال التصويت عليه مرة أخرى بأغلبية أعضاء المجلس المطلقة، إلا أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تحول دون تحقق هذه الأغلبية فتوحي إلى أنصارها في المجلس بعدم التصويت على القانون بحالته قبل الاعتراض عليه من قبلها، الأمر الذي سيؤدي إلى عدم تشريع ذلك القانون، وليس هناك من بديل سوى إقراره وفقا لوجهة نظر السلطة التنفيذية.

٢- إصدار اللوائح:

يعتبر البرلمان هو صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، لكن على الرغم من ذلك فقد أعطى الدستور السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حق التشريع في بعض المسائل، وذلك حتى تتمكن من أداء وظيفتها المحددة لها في الدستور^(٢٢٨٦)، وهو ما يطلق عليه إصدار اللوائح^(٢٢٨٧)، واللوائح كما

(٢٢٨٥) فالدستور المصري خول لرئيس الجمهورية هذا الحق، وبين احكامه وجعل اعتراض رئيس الجمهورية امر نسبي ولقد نظم الدستور اليمني حق الاعتراض على غرار الدستور المصري في اتباعه صورة الاعتراض النسبي مع بعض الاختلافات التي اضافتها التعديلات الدستورية، ومن اهمها الحكم بالأثر المترتب على عدم اصدار رئيس الجمهورية القانون الذي اقره مجلس النواب مرة ثانية بأغلبية مجموع اعضائه، حسب نص المادة (١٠١) من الدستور المعدل لسنة ٢٠٠١م. د. على الصاوي: من يراقب من، مرجع سابق، ص ١٥٦. د. محسن العبودي: رئيس الدولة في النظم المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، مرجع سابق. ص ٧٥. د. مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الاول، ط ٢، مكتبة حقوق عين شمس، ص ٣٠٥.

(٢٢٨٦) المادة (١٢٠) من الدستور اليمني تنص بالقول (يصدر رئيس الجمهورية بناء علي اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وتنظيم المصالح والادارات العامة، وعلي ان لا يكون في اي منها تعطيل لأحكام القوانين او اعفاء من تنفيذها، وله ان يفوض غيره في اصدار تلك اللوائح والقرارات.....).

(٢٢٨٧) يرجع الفقه تسليم الدساتير للسلطة التنفيذية لحق اصدار اللوائح الى الاسباب التالية:

يعرفها الفقه^(٢٢٨٨) هي: "عمل إداري يشبه القانون، تتضمن قواعد عامة مجردة"^(٢٢٨٩)، وتختلف اللائحة عن القانون من حيث الشكل والموضوع، فمن حيث الشكل تصدر القوانين من السلطة التشريعية، وتصدر اللوائح من السلطة التنفيذية أو إحدى الجهات الادارية التي تتبعها، وأما من حيث الموضوع فإن اللائحة تخضع للقانون ومن ثم فإنها تكون لاحقة له، لأنها توضع عادةً لتنفيذه فيجب أن لا تخالف أحكامه، ولا تصدر الا في الشكل الذي يحدده لها، لأنه أقوى منها، إذ يستطيع إلغائها أو تعديلها وإن كان يشتركان في أنهما يضعان قواعد عامة، الا أن القانون يضع قواعد تسري على السلطة التنفيذية، وتحكم حقها في إصدار اللوائح والقانون يقيد السلطة التشريعية التي تضعه، ولكن اللوائح لا تقيد الهيئات الادارية التي تضعها، فيمكن لهذه الهيئات أن تعدل اللوائح أو تلغيها. كما أنها تخضع للرقابة القضائية

- ان التشريعات التي تسنها الهيئة النيابة لا يمكن ان تحيط بجميع التفاصيل بل انها لا تستطيع ان تخص دقائق الموضوعات التي تسن فيها القوانين، في حين ان السلطة التنفيذية اقدر على معرفة التفاصيل لأنها متصلة بالجمهور.
- ان القانون عادةً يستمر مدة طويلة وقد تتغير شروط تنفيذه من حين الى اخر، ولو وضعت هذه الشروط في صلب القانون لاقتضى هذا ان تتغير القوانين بعد مدة قصيرة، الامر الذي يرهق الهيئة النيابة.
- ان التشريعات التي تسنها الهيئة النيابة تحتاج وقتاً طويلاً قبل اصدارها، بينما الحياة الاجتماعية الحديثة مليئة بالمفاجآت والازمات، ولا بد لمواجهة هذه المفاجآت والازمات من اجراءات سريعة، ولذلك يعهد الى السلطة التنفيذية بمواجهة هذه الاحوال عن طريق اللوائح.
- ان سياسة اللامركزية الادارية تقتضي ان يعهد الى الهيئات المحلية بتنظيم بعض المرافق والمصالح الاقليمية عن طريق اصدار لوائح، لأنه ادري بها واعلم باحتياجاتها. تفاصيل ذلك انظر كلا من:
 - د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٤٣٥. د. وحيد رافت ووايت ابراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٥٤، ٥٥٥. د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٧٠، ٥٧١. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٤٢٧ وما بعدها. د. عبدالغني بسيوني، القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٣٠٠. د. ثروت بدوي. تدرج القرارات الادارية ومبدأ المشروعية. دار النهضة العربية. ٢٠٠٧م، ص ٥٢
- انظر في ذلك: د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في النظم الدستورية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٣٤. د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٦٩.
- بهذه العمومية تتميز اللوائح عن الاوامر الفردية، فالأوامر الفردية: اوامر تخاطب فرداً معيناً، او افراداً محددين، اما اللوائح: فهي قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الافراد.

كالقرارات الادارية وسائر الاعمال الادارية، أما خضوع القانون لرقابة السلطة القضائية فموضع خلاف في الفقه والقضاء وبالذات في الدول التي سكتت دساتيرها عن تنظيم رقابة دستورية القوانين^(٢٢٩٠).

واللوائح أنواع مختلفة منها ما يصدر في الظروف العادية - أي في حالة السلم اوفي حالة الامن- ومنها ما يصدر في حالة الظروف الاستثنائية - أي عندما يتعرض كيان الدولة وأمنها للخطر- واللوائح التي تصدر في الظروف العادية هي اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة والقائمة بذاتها، أما اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية فهي اللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.

المطلب الثاني

دور الحكام في تحقيق الاهداف:

يتأتى على الحكام دوراً كبيراً بوصفهم اصحاب للسلطة التنفيذية ومشرفين عليها بصورة شبة كاملة، فهي اداتهم المباشرة للقيام بالاعمال الموكلة اليهم، فترجمة ما قاموا به الي جانب السلطة التشريعية من صياغة للقواعد العامة يتطلب بالتاكيد تحويلها الي حقائق وواقع يعيشه افراد شعوبهم، وفي سبيل ذلك منحت الدساتير والقوانين العديد من الصلاحيات التنفيذية سوف نتناول البعض منها فيمايلي:

١- اعلان حالة الطوارئ:

من المعروف أن الحياة في أي دولة لا تسير على مجراها الطبيعي دائماً، فالدول أحياناً ما تواجه ظروفًا استثنائية تعترض سير الحياة العادية فيها، كقيام الحرب بينها وبين دولة أخرى، أو حدوث اضطرابات سياسية فيها قد تتطور في بعض الاحيان لتتخذ شكل التمرد على الحكومة والشرعية، أو حدوث الكوارث بنوعها الطبيعية كالفيضانات والزلازل، وانتشار الامراض، أو الصناعية الناجمة عن آثار التقدم العلمي كآثار التفجيرات النووية، وما يتسرب من غازات مشعة عن المفاعلات النووية، إلى غير ذلك من الظروف الاستثنائية التي تتعدد وتتنوع في وقتنا الحاضر^(٢٢٩١)، والتي لا يمكن حصرها في قائمة معينة، فهذه الظروف عادة لا تجد لها حلول في التشريعات العادية، الامر الذي يجعل الدولة تعلن

^(٢٢٩٠) انظر في ذلك: د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢٠، ٤٢١. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٥٩. د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٧١، ٥٧٢. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٤٢٩، ٤٣٠.

^(٢٢٩١) د. حقي اسماعيل بربوتي، الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، طبعة ١٩٨١م، دار النهضة العربية، ص ١٣.

حالة الطوارئ عند حصول مثل هذه الظروف.

ولما كان نظام الطوارئ هو نظام استثنائي يمكن القول بتحقيقه عند حدوث ظروف أو عوامل من شأنها تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر، ومن الطبيعي أن تكون له آثاره ذات طبيعة استثنائية خاصة سواء بالنسبة للسلطات العامة في الدولة، أو بالنسبة للحقوق والحريات، فقد اشترط المشرع اليمني عرض هذا الاعلان علي مجلس النواب خلال السبعة الايام التالية للإعلان، فإذا كان مجلس النواب منحلًا ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور، فإذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور. وفي جميع الاحوال لا تعلن حالة الطوارئ الا بسبب، ولمدة محدودة، ولا يجوز مدها الا بموافقة مجلس النواب^(٢٢٩٢).

٢- اعلان التعبئة العامة:

خولت التشريعات رئيس الجمهورية حق اعلان التعبئة العامة حين يضرب الامن أو تكون الحرب وشيكة الوقوع أو نشبت فعلا، وهذا حق طبيعي ما دام أنه مكلف باستتباب النظام والامن الداخلي والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه في الداخل والخارج^(٢٢٩٣).

وحيث يترتب على اعلان التعبئة العامة تحويل كافة إمكانيات الدولة ومواردها البشرية والمادية والفكرية من حالة السلم إلى حالة الحرب، الامر الذي يترتب عليه المساس بالكثير من الحقوق المادية وبعض

(٢٢٩٢) خول المشرع اليمني رئيس الجمهورية في حالة الضرورة او الظروف الاستثنائية، حق اعلان حالة الطوارئ، وهذا ما نصت عليه المادة (١٢١) من الدستور بالقول: (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهوري على الوجه المبين في القانون.....)، يقابل هذه المادة في النظام الدستوري المصري المادة رقم (١٥٤) وتنص هذه المادة بالقول. "يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الايام السبعة التالية، واذا حدث الاعلان في غير دورة الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض الامر على مجلس الشورى، وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة، وتجب موافقة اغلبية عدد اعضاء كل من المجلسين على اعلان حالة الطوارئ، ويكون اعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة اشهر، ولا تمد الالمدّة اخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس.....، ولا يجوز حل مجلس النواب اثناء سريان حالة الطوارئ".

(٢٢٩٣) يعتمد رئيس الجمهورية حقه في هذا الاختصاص من طبيعة عملة ومسئوليته، وبحكم القسم الذي اقسمه عند تولي الحكم بان يحافظ على استقلال الوطن، وسلامة اراضيه. انظر بهذا المعنى: د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص١٠٤.

الحريات، وإيقاف عجلة التنمية^(٢٢٩٤).

ومع ان الحرب من الامور المحظورة دولياً، وعلان الدخول فيها يعني مخالفة للشرعية الدولية بوصفها تهدد السلم والامن الدوليين، الا انها تظل مبرره في الواقع من الناحية القانونية، ومعترف بإمكان وقوعها على الرغم من اعتناق المجتمع الدولي مبدأ تحريم الحرب كوسيلة لفض المنازعات بين الاطراف المتنازعة.

وعلى الرغم من خطورة الحرب واثارها على المجتمعات الا ان التشريعات المختلفة قد نصت على المبررات والاسباب الداعية لإعلانها والجهة المختصة بها وضوابطها.

وكون الحرب ظاهره اجتماعية لم يخل عصر من العصور من مصائبها وأحوالها والظروف الاستثنائية التي تطبق خلالها فان المستقر في الفقه ضرورة التمييز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية فالأولى تشترط موافقة البرلمان عليها اما الحرب الدفاعية فان ذلك يدخل ضمن اختصاص رئيس السلطة التنفيذية اذ لا يعقل الحصول بشأنها على موافقة البرلمان مسبقاً بل بالعكس هو مكلف في حالة الاعتداء على الدولة من الخارج من ان يتخذ من الوسائل ما يحمي الدولة من الاعتداء حتى لو كان من بين هذه الوسائل القيام بهجوم مضاد^(٢٢٩٥).

٣- عقد المعاهدات:

المعاهدات هي تلك الاتفاقيات التي تبرم بين الدول لتنظيم العلاقات بينها في مختلف نواحي الحياة^(٢٢٩٦)،

(٢٢٩٤) اشترط الدستور في ذلك موافقة مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٧) من الدستور بالقول: (تنظم التعبئة العامة بقانون ويعلنها رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب).

(٢٢٩٥) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٣٩ .

(٢٢٩٦) وقد عرفت اتفاقية "فيينا" لقانون المعاهدات في مادتها الثانية الفقرة الاولى المعاهدة الدولية بانها: (اتفاق دولي يعقد بين دولتين او اكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم في وثيقة واحدة او اكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه). يراجع في ذلك: د. عوض عبد الجليل السيد، الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية، رسالة دكتوراه، مقدمة الى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ٢٠٠٧م، ص١٧. د. محمد حسن جاسم المعماري، اثر الحرب على نفاذ المعاهدة الدولية، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، الطبعة الاولى ٢٠١٢م، ص٢٣. د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية، مرجع سابق، ص١٥٨. د. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مرجع سابق، ص٥٧.

وقد جعل المشرع اليمني عقد المعاهدات مع الدول الاخرى حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التنفيذية تقوم بإجراء المفاوضات مع الطرف الاخر والتوصل الى صياغة المعاهدة، وتقوم السلطة التشريعية بالموافقة على تلك المعاهدة وقرارها، حيث ان عدم الموافقة من مجلس النواب على المعاهدة يعني عدم نفاذها.

والمعاهدات التي تطلب الدستور لنفاذها موافقة مجلس النواب هي معاهدة الصلح والتحالف والدفاع والتجارة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الميزانية لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس النواب، وموافقتها تصدر حينئذ بالأغلبية العادية، أما ما عدا ذلك من المعاهدات فتبهرها السلطة التنفيذية دون حاجة إلى موافقة السلطة التشريعية.

وتمر المعاهدات بمراحل ثلاث حتى تصبح ملزمة لأطرافها، وهذه المراحل هي مرحلة المفاوضات، ثم مرحلة تحرير المعاهدة والتوقيع عليها، وأخيراً مرحلة التصديق، والمعاهدات من التصرفات القانونية المنشئة أو المقررة لحقوق والتزامات بين أطرافها، ومن ثم فهي تخضع في وجودها وآثارها وكل ما يتصل بها لأحكام وإجراءات معينة جرت الدول منذ القدم على اتباعها مستندة فيها لأحكام وإجراءات العرف والمبادئ القانونية التي تحكم الالتزام التعاقدية^(٢٢٩٧).

والمعاهدات على النحو السابق، إما أن تبرم بين دولتين أو أكثر، ففي الحالة الاولى تسمى بالمعاهدة الثنائية، وفي الحالة الثانية تسمى بالمعاهدة الجماعية، وتتمتع المعاهدات بطابع مزدوج، أي أنها تتصل بالقانون الدستوري من حيث عقدها وتنفيذها، وبالقانون الدولي من حيث المسؤولية الدولية، وأياً كانت المعاهدات الدولية ثنائية أو جماعية، فإنها تنقسم من حيث الصياغة إلى ثلاثة أقسام، القسم الاول ويشتمل على ديباجة ويذكر فيه الاسباب والبواعث التي ادت إلى عقد المعاهدة^(٢٢٩٨)، أما القسم الثاني فيتضمن

(٢٢٩٧) د. فؤاد عبد النبي فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص٢٥٢. د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي، مرجع سابق، ص٤٩ (وما بعدها).

(٢٢٩٨) الدوافع الى عقد المعاهدات كثير ومتعددة، فقد يكون الدافع الى عقد المعاهدة مصلحة يهدف اليها احد المتعاقدين، وقد يكون الدافع الى عقد المعاهدة درء خطر متوقع او انقضاء ضرر محتمل، وقد يكون الدافع الى عقد المعاهدة الكيد والنكاية والتخلص من خصم معاند، وقد يكون الدافع اي شيء اخر فيه جلب مصلحة او درء مفسدة. تفاصيل ذلك انظر: د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة، ص١٦٨ وما بعدها.

ذكر الدول الاطراف وممثليها، أما القسم الثالث فيشتمل على أحكام المعاهدة، وهو عادة ما يفرغ في شكل مواد مستقلة، ثم يعقب ذلك مهرها بتوقيع الاطراف، ويجب أن تنصرف إرادة أطراف المعاهدة إلى إبرامها وفقاً لأحكام القانون الدولي، وليس وفقاً للقانون الداخلي لأحد أطرافها،

وإذا كانت المعاهدات الدولية، هي اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواءً تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي يطلق عليها، فإن هذا الاتفاق يترتب عليه بعض الآثار سواء بالنسبة لأطرافه أو للغير، فمن الآثار التي ترتبها المعاهدات لأطرافها، هو اكتسابها لعدد من الحقوق وتحملها لعدد من الواجبات، وهو ما يعني تمتعها بالقوة الملزمة^(٢٢٩٩). أما بالنسبة للغير، فالقاعدة العامة فيما يتعلق بسريان المعاهدات الدولية وترتيب أثارها في مواجهة الغير، هي مبدأ نسبية أثار المعاهدات^(٢٣٠٠) فالمعاهدات الدولية كقاعدة عامة لا تسري الا في مواجهة أطرافها فهم وحدهم الذين يكتسبون الحقوق ويتحملون الالتزامات، ويعد هذا المبدأ تطبيقاً حياً لمبدأ سيادة الدول الذي يقضي بعدم جواز اكتساب الدول لحق من الحقوق أو تحملها لالتزام رغماً عنها.

-
- (٢٢٩٩) ظهرت اربعة اتجاهات في الفقه الدولي تفسر السند القانوني وراء تمتع هذه المعاهدات بالقوة الملزمة:
- الرأي الاول: يرى ان اساس القوة الملزمة للمعاهدات الدولية تكمن في الارادة المشتركة لعاقديها، او للجماعة التي شاركت في ابرامها، فمن خلال هذه الارادة يتحقق الرضا والقبول لاحكام هذه المعاهدة وتنفيذها.
 - الرأي الثاني: يرى ان اساس الزامية قواعد المعاهدات الدولية هو الاعتبارات الادبية والتي تعطي احكام المعاهدة الدولية نوعاً من الاحترام الادبي من الدول الاطراف.
 - الرأي الثالث: يرى ان اساس الالتزام، هو فيما تحققه المعاهدات الدولية من استقرار في العلاقات الدولية من خلال تنفيذها على ارض الواقع.
 - الرأي الرابع: يرى ان اسباب تمتع المعاهدات الدولية بالقوة الملزم يرجع الى ذاتية المعادة الخاصة، فللمعاهدة ذاتية خاصة بها تعطيها قوة في ذاتها ولا يهم البحث في اية اسباب اخرى، ونحن نميل الى الرأي الاول الذي يرجع سبب تمتع المعادة الدولية بالقوة الملزم الى ارادة عاقديها. تفاصيل ذلك راجع : د. رجب عبدالمنعم متولي، القانون الدولي العام، القاهرة، دار النهضة، ٢٠١٣، ص٨٥، ٨٦.

(٢٣٠٠) انظر: د. حامد سلطان، وعائشة راتب، القانون الدولي المعاصر، دار النهضة، القاهرة، ص٤٦.

الخاتمة

- يعتبر البعض ان مجرد تدخل الحاكم في اعمال السلطتين التشريعية والقضائية يعد عمل غير شرعي، بل وقد يسبب في فقدان الحاكم لشرعيته، فيرون انه يجب حصر دور الحاكم في رئاسة السلطة التنفيذية فقط، الا ان هذا القول غير صحيح البته، والعمل بموجبة سينعكس سلبا على شرعية السلطة وشرعية الحاكم معا، حيث ان حصر دور الحاكم باعتباره منفذ بصورة تجريدية، ودون ان يكون له دور اساسي في تحديد اهداف السلطة وتحديث سياسة الدولة في سبيل تحقيق الغايات التي التزمت بها للشعب،^(٢٣٠١) سيعفيه من تحمل المسؤولية امام الشعب.

وبمعنى اخر فان انحصار دور الحاكم في التنفيذ فقط يجعله غير مسؤول عن اي تقصير يأتي من طرف السلطة التشريعية التي تحدد القواعد والاهداف على صورة قواعد قانونية، يعتقد انها ستحقق الوصول الى الصالح العام للمجتمع المرغوب فيها، وهذا القول يقوم على سبيل الافتراض فقط.

- رغم ان معظم الدساتير المعاصرة قد أخذت بالقاعدة التقليدية والتي تقضي بأن القانون هو الاصل العام للتشريع ، واعتبار أن اللائحة هي الاستثناء من تلك القاعدة ، وإذا كان المبدأ العام يعطي التشريع للسلطة التشريعية (البرلمان) صاحبة الاختصاص الاصيل، مع وجود استثناء من ذلك المبدأ هو الاختصاص اللاتحي، الا ان المشرع الدستوري الفرنسي وكذا المشرع الدستوري المغربي قد خرجا على ذلك المبدأ أو تلك القاعدة التقليدية^(٢٣٠٢)، فقد أخذوا بقاعدة جديدة، مثلت قلباً للأوضاع في هذا الشأن، فقد أصبح القانون هو الاستثناء واللائحة هي الاصل في مجال التشريع مما جعل البعض يقرر أن من أهم ما أستحدثه دستور سنة ١٩٥٨ هو تحديد مجال القانون " Détermination du domain de laloi " فيما قرر البعض الاخر

(٢٣٠١) وهذه النتيجة توضح لنا خطأ هذا التصور لدور الحكام، ويمكن القول بان هذا الراي قد ارتبط ظهوره بالفكرة القائلة بسيادة القانون بمعنى سيطرة السلطة التشريعية وعلوها على السلطتين الاخيرتين حيث ساد هذا المبدأ في فرنسا ابان الثورة الفرنسية.

(٢٣٠٢) د. محمد عبد العال السناري - مبدا المشروعية - المرجع السابق - ص٤٩ وما بعدها .

بأن التعريف الجديد للقانون في الدستور الفرنسي إنما يعد ثورة ، بمعنى انه ثورة قانونية^(٢٣٠٣)

- في سبيل استقرار السلطة يجب على الحكام السعي بكل الطرق لرضا المحكومين، فهذا هو السبيل الصحيح لاستمرار شرعية السلطة والحاكم فهما مترابطان في اغلب الاحوال، وعلى الرغم من الترابط القوي فيما بينهما، الا ان يمكن الفصل بينهما في بعض الاوقات خاصة عند وجود حكام ذات كارزمية عالية، فقد ينعكس هذا القبول ايجابا لتغطية اخفاقات السلطة عن تحقيق الاهداف الشعبية. كما حدث عقب نكسة ١٩٦٧ في مصر، حيث التف الشعب حول الزعيم جمال عبد الناصر مطالبين ببقائه في الحكم، بعد اخفاق السلطة امام العدوان الصهيوني.

- كما نعتقد بانه من الضرورة بمكان اعادة النظر حول وضع ضمانات قانونية تلزم الاحزاب او المرشحين للمواقع القيادية في السلطة، باحترام تنفيذ برامجهم الانتخابية التي قدموها للشعب، وعلى اساسها تم اختيارهم، باعتبارها عقد ابرم بين المرشحين وبين الشعب، فاذا ما اخلو بها وجوب تقديمهم للمسألة ، فمثلا يمكن ان يفرض القانون حرمانهم من حق الترشح لفترتين قادمه او غيرها من العقوبات التي تجعل من تلك البرامج حقيقة وليس مجرد آمال ليس لها قيمة الورق التي كتبت عالية بالنسبة للشعوب.

- لعل ما نشهده اليوم في اوطاننا العربية من انهيار وفوضى اطاحت بالأخضر واليابس، خير دليل على اهمية ان تظل السلطة السياسية متمسكة بشرعيتها حقيقةً - لا صورياً - فتأييد المحكومين لها ووقوفهم الى جانبها سيمنع أي اخلال بأمن البلاد وسيقف ضد أي تأمر

^(٢٣٠٣) وقد مثل الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ اهتزازا حاد في مبدا الفصل بين السلطات بمعناه التقليدي، فقد اصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع ونقلص نطق القانون، حيث اضحى الاختصاص التشريعي للبرلمان مقصورا على الموضوعات التي عدتها المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي على سبيل الحصر، وما عدا ذلك من الموضوعات يكون تنظيمه بواسطة اللوائح، فقد نصت المادة (٣٧) من الدستور على ان " الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة اللانحوية " وبذلك ظهرت " اللوائح المستقلة " وقد سميت بهذا الاسم في فرنسا نظرا لصدورها استقلالا عن القانون، فالمجال الذي تصدر فيه لا يجوز للقانون ان يتدخل فيه. راجع في ذلك: د : انور احمد رسلان - القضاء الاداري - مرجع سابق - ص ١٠٨ وما بعدها.

، ٨٨، p - ١٩٧٥ - émeed - M. Prelot : institutions Politiques et droit - const -

، ٨٠١، p - ١٩٧٥ - Tome II - J. Cadart : institutions politiques et droit const -

خارجيا كان او داخلي ، وهذا كله لا يتأتى الا عبر قيام الحاكم والسلطة بواجباته اتجاه المحكومين .

بمعنى ان وجود انجازات تنموية وسياسية حقيقية، يحافظ بالتأكيد على الاستقرار داخل المجتمع، بل وتحصنه ضد أي اختراقات خارجية او تأمرية، ويعطي للحكام والسلطة المزيد من الشرعية والقبول لدى الجماهير، فبدون تلك الانجازات من الاكيد ان السلطات ستلجأ الى استخدام العنف والقوة ضد المحكومين لتحافظ على استمرار السلطة، ومع طول المدة ستضع نفسها رهينة لدولة عظمى او دولة غنية اقتصاديا، فتخسر سيادتها في قراراتها، وفي الاخير قد تضيق بالبلد ومقدراته في ايدي تلك الدول التي تتسول منها سوى تسول عسكري او تسول اقتصادي، وهذا ما يحدث الان في العديد من الاقطار العربية، حتى منها الغنية بالنفط فحكماها تتبع سيادتها من اجل الحفاظ على كراسي الحكم.

وليست السلطة الحاكمة هي فقط من يستطيع بيع الاوطان في سبيل المصالح الشخصية، بل وحتى المعارضة تقوم بذلك، فقد رأينا في ثورات الربيع العربي كيف تم بيع بعض الاوطان، عبر استدعاء المحتل، فعندما تستعين المعارضة بالخارج فإنه يتم بيع الوطن وتقديمه ضعيفا منهكاً ليكون فريسة سهلة للأطماع الخارجية، والذي يأتي كنتيجة للعون والمساعدات التي يكون الغرض منها عادة مصالح مخفية، ومن هذه المصالح ما يسعى لتدمير السلطة واسقاط النظام كما حدث في ليبيا وسوريا واخيراً في اليمن، حيث تم العدوان عليه وتدمير كل البنية التحتية بحجة الحفاظ على شرعية الرئيس الذي فر وحكومته رغم انه قدم استقالته قبل فراره الى مجلس النواب، وقد كشفت الاحداث بان العدوان مدبر منذ امد بعيد وان مجريات الاحداث السابقة كانت مدبرة لكي يصل البلد الى ما وصل اليه اليوم من دمار وقتل، بعدما شهد الوطن اغتياالات وحرب اعلامية منذ العام ٢٠١١ وحتى اليوم.

قائمة المصادر و المراجع

- د. أحمد إبراهيم السبيلي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠م.
- د. إسماعيل البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
- د. اندرو رينولدز، بنرايلي، واندرو أليس وآخرون: أنواع النظم الانتخابية، دراسة تحليلية مقارنة، ترجمة كرسيتينا خوشابا بتو، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، ط١، أبريل ٢٠٠٧م.
- د. اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول، الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٤.
- أنور احمد رسلان - وسيط القضاء الاداري - دار النهضة العربية، ١٩٩٩ .
- د. أنور مصطفى الاهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ١٩٤٥م.
- تانيا كيلى وآخرون: الانتخابات والانظمة الانتخابية، "الحكومات التمثيلية واليات الانتخاب"، سلسلة أوراق ديمقراطية، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد الرابع اغسطس/ آب ٢٠٠٥م، ص١٨.
- د. ثروت بدوي:
 - تدرج القرارات الادارية ومبدأ المشروعية. دار النهضة العربية، ٢٠٠٧م.
 - القانون الاداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ .
 - اصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى - دار النهضة العربية.
 - النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- د. حامد سلطان، وعائشة راتب، القانون الدولي المعاصر، دار النهضة، القاهرة.
- د. حقي إسماعيل بربوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، طبعة ١٩٨١م، دار النهضة العربية، ص١٣.
- د. داوود الباز: حق مقاومة قهر السلطة الحاكمة وطغيانها في الشرائع السماوية والفكر السياسي، بحث منشور في مجلة الاقتصاد والحقوق، العدد ٢٢/٢١،

- د. رجب عبد المنعم متولي، القانون الدولي العام، القاهرة، دار النهضة، ٢٠١٣.
- رفائيل لوبيز - بنتور، أجهزة إدارة الانتخابات مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات، برنامج الامم المتحدة، بلا مكان طبع، ٢٠٠٠.
- د. رمزي الشاعر: النظم السياسية والقانون الدستوري - الجزء الاول - مطبعة جامعة عين شمس ١٩٧٧.
- د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية ٩٦، ٩٥م.
- د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٩٦.
- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، ط٤، مصر، ١٩٤٩.
- د. صالح سميع، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربية، دار الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
- د. طعيمة الجرف :
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للدولة - ١٩٧٦.
- نظرية الدولة و المبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم "دراسة مقارنة" - مكتبة القاهرة الحديثة - ١٩٧٣.
- الحريات العامة بين المذهبين الفردي والاشتراكي، مكتبة نهضة مصر، بدون.
- د. عامر التونسي: قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٢، سنة ١٩٩٨.
- د. عبد الحميد متولي :
- المفصل في القانون الدستوري - مطبعة دار نشر الثقافة الإسكندرية، ١٩٥٢.
- الحريات العامة نظرات في تطورها و ضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٥م.
- د. عبد الفتاح ساير داير - القانون الدستوري، النظرية العامة للمشكلة الدستورية، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ط٤، ٢٠٠٤.

- د. عبدالحق المغربي، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧م.
- د. عبدالعظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٠٤.
- د. عبدالغني بسيوني: سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
- القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، المكتبة القانونية، الدار الجامعية، ١٩٨٧ .
- عبدو سعد - على مقلد - عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية: دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- د. عثمان خليل وسليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري ، دار الفكر العربي، ط الرابعة.
- د. عز الدين بغدادى الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية ٢٠٠٩.
- د. عزة مصطفى عبدالمجيد: مسئولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م.
- د. علي الصاوي وآخرون ، كيف تراقب الانتخابات ، الجمعية العربية للدراسات البرلمانية ، ٢٠٠٥ .
- د. علي السلمي: التحول الديمقراطي وإشكالية وثيقة المبادئ الدستورية، كتاب المصري اليوم، مؤسسة المصري للصحافة والطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠١٢م.
- د. عليان بوزيان : دولة المشروعية بين النظرية التطبيق، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، رسالة دكتوراه - دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠٠٩ م .
- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، الطبعة الاولى ، ١٩٨٠.
- د. عوض عبد الجليل السيد، الرقابة القضائية على مشروعات المعاهدات الدولية، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ٢٠٠٧م.