

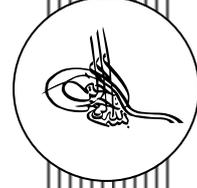
السهل في النظام القانوني للأموال العامة في اليمن

أ. د. يحيى قاسم سهل
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق – جامعة عدن

٢٠٢٣

© حقوق الطبع محفوظة

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بأي طريقة من طرق الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من طرق النسخ إلا بإذن خطي مسبق من المؤلف.



رقم الايداع بدار الكتب الوطنية صنعاء

/ ٢٠٢٣ م.

الطبعة الاولى



مكتبة مركز الصافي للطباعة والنشر والتوزيع
جولت الجامعة الجديدة - صنعاء - الجمهورية اليمنية
تلفون: ٢٥٢ ٣٦٠ - ٧١١ ٧٤٣ ٨٥٦ - ٧٧٧ ٢٥٣ ٣٦٠

إهداء

إلى روح الفقيد معاذ يحيى سهل

مقدمة

يعد موضوع (الأموال العامة) من الأبحاث النظرية العلمية الهامة في الدراسات القانونية، كما يعد من الأبحاث المشتركة بين القانون المدني والقانون الإداري والقانون المالي.

وتزداد أهمية الأموال العامة مع إتساع وتشعب نشاط الدولة، حيث لم يعد دور الدولة يقتصر على الدولة الحارسة المتمثل في توفير الأمن والدفاع والقضاء، بل أصبحت متداخلة من خلال ما تقوم به من دور اقتصادي وصناعي وتجاري وثقافي كبير. وتمثل أموال الدولة الوسيلة المادية التي تستعين بها الجهات الإدارية لممارسة نشاطها، بينما يمثل الموظفون بها الوسيلة البشرية، وتمثل القرارات والعقود الإدارية الوسيلة القانونية لممارسة النشاط الإداري.

وتنقسم أموال الدولة في الواقع إلى نوعين:

النوع الأول: وهو ما تملكه ملكية خاصة يطلق عليه أموال الإدارة الخاصة أو أموال الدومين الخاص Domain prive والذي يخضع في خصوصه – كقاعدة عامة – لذات القواعد القانونية التي تحكم ملكية الافراد لأموالهم الخاصة، أي قواعد القانون المدني وما يترتب عليه ذلك من اختصاص القضاء العادي بالفصل في المنازعات التي تثور بصدده.

والنوع الثاني: وهو ما يطلق عليه الأموال العامة أو أموال الدومين العام Domain public والتي تخصص بصفة أساسية لإشباع حاجات المواطنين وتحقيق النفع العام. لذلك تخضع هذه الأموال لنظام قانوني متميز عن ذلك الذي يحكم النوع السابق. نظام تحكمه قواعد القانون الإداري وتفصل في منازعاته – في الدول التي تأخذ بازواجية النظام القضائي – المحاكم الإدارية.

وقد أهتم المشرع اليمني بالأموال العامة، وكانت القوانين المنظمة للأموال العامة من أول القوانين التي صدرت كالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٠ بشأن القانون المالي، والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٠ بشأن تحصيل الأموال العامة، ثم توالى إصدارها،

وكان آخرها القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦ بشأن الإقرار بالذمة المالية وقانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الفساد الذي تمخض عنه إنشاء (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد).

ويحاول هذا البحث التعريف بالأموال العامة وخصائصها، وتمييزها عن سواها من الأموال، وأنواعها، ونظامها القانوني وسبل حمايتها...إلخ.

الفصل الأول: مفهوم المال العام وخصائصه

الفصل الثاني: معايير تمييز الأموال العامة

الفصل الثالث: طبيعة حق الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام

الفصل الرابع: النظام القانوني للمال العام

الفصل الخامس: طرق اكتساب المال العام

الفصل السادس: الآليات القانونية والمؤسسية لحماية الاموال العامة في

القانون اليمني

أ.د. يحيى قاسم سهل

الفصل الأول

مفهوم المال العام وخصائصه

يمثل الموظفون في الإدارة الجانب البشري، والقرارات والعقود تمثل الجانب القانوني للإدارة، أما الأموال العامة فتمثل الجانب المادي الذي يسح للإدارة بممارسة نشاطها.

ويعد موضوع (الأموال العامة) من الأبحاث النظرية والعلمية الهامة في الدراسات القانونية، كما يعد من الأبحاث المشتركة بين القانون المدني والقانون الإداري والقانون المالي.^(١)

وسوف نبحث في هذا الفصل تعريف المال العام وخصائصه وذلك على النحو الآتي:

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٣، ص ٢٢٣.

المبحث الأول

تعريف المال العام

إنقسم فقهاء القانون، عند تعريفهم للمال، إلى ثلاثة أقسام:

- ١ - اعتمد الفريق الأول على عنصر المنفعة، فعرفوا المال بأنه: كل شيء يحقق للإنسان منفعة ما، ويكون قابلاً للتملك الخاص.
- ٢ - اعتمد الفريق الثاني على عنصر الملكية، فعرفوا المال بأنه: كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلاً لحق مالي يدخل في تقدير ذمة شخص طبيعي أو اعتباري.
- ٣ - اعتمد هذا الفريق على فكرة الذمة المالية، فعرفوا المال بأنه: سائر العناصر الإيجابية للذمة المالية.

وتختلف هذه التعاريف في صيغتها، إلا أنها تشترك في عدم حصر للأموال بالأشياء فحسب، وإنما تتناول الحقوق أيضاً.

ولم يضع القانون المدني اليميني تعريفاً للأموال، حيث ترك هذه المهمة للفقهاء. وقد ورد في المادة ١١٢ منه ما يأتي: المال هو كل شيء يمول به ويمكن الاحتفاظ به لوقت الحاجة إذا كان التعامل فيه مباحاً شرعاً وكان غير خارج عن التعامل بطبيعته.

وبحسب المادة ١١٤ من القانون المدني ينقسم المال إلى نوعين:

- ١ - مال ثابت غير منقول (عقار)
- ٢ - مال منقول

وكذلك ينقسم المال إلى قسمين عام وخاص. وتنص المادة ١١٨ من قانون مدني يمني بأن (المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا يملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً

ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو ملك خاص سواء تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس). وتعرف الأموال الموجودة في حوزة الدولة باسم (أموال الدولة) وهي الأموال التي لا يملكها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة.

وتقسم أموال الدولة إلى قسمين:^(١)

١ - أموال الدولة الخاصة: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون الخاص، مثلها في ذلك مثل الأفراد. ومن ثم فهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصة. ولذلك يجوز مبدئياً بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم. وتشمل المزارع والغابات، والمصانع، والأسهم والسندات التي تملكها الدولة على غرار ملكية الأفراد.

٢ - أموال الدولة العامة: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام، أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص. ومن ثم فإن (أموال الدولة العامة) اختصاراً (الأموال العامة) لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم، كما أن استغلالها يخضع لقواعد خاصة.

القانون اليمني وتعريف المال العام:

استخدم المشرع اليمني مصطلح المال العام في عدد من التشريعات المختلفة، ومن ذلك على سبيل المثال استخدامه في المادة (١٩) من الدستور اليمني المعدل ٢٠٠١، حيث تنص على أن: (للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون).

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني، مرجع ابق، ص ٢٣١.

واستخدام قانون العقوبات مصطلح (الأموال المملوكة للشعب) في المادة (١٤٧).
أما القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠ فقد صدر باسم (تحصيل الأموال العامة) وعددتها
المادة (٣) من القانون كالآتي:

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

ب - جميع أنواع الرسوم الخدمية المقررة قانوناً.

ج - جميع عائدات ومبيعات أملاك 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 إنشأتها.

د - حصيلة ما يقدم للدولة ومؤسساتها من القروض والمساعدات والهبات
والتبرعات النقدية والعينية وما يتبعها. وكذلك حصيلة ما تصدره
الدولة من أذونات الخزينة العامة وشهادات الاستثمار. كذلك ما
تستعيده الدولة أو مؤسساتها من القروض التي منحتها للعاملين بها أو
للأفراد والجهات الخاصة أو العامة.

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

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

أما القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بشأن أراضي وعقارات الدولة، فيقضي في المادة (٦) على أنه: (يعد من أراضي وعقارات الدولة الخاضعة لأحكام هذا القانون ما يلي:

- أ - الأراضي والعقارات التي تكون رقبة المملك فيها عائدة للدولة.
- ب - الأراضي والعقارات التي يثبت أنها مملوكة للدولة باي سبب من أسباب التملك بموجب وثائق ومستندات وأدلة شرعية.
- ج - الأراضي والعقارات التي تشتريها الدولة أو تستملكها للمنفعة العامة أو تؤول إلى الخزينة العامة استيفاءً لديون مستحقة لها بموجب أحكام شرعية نهائية.
- د - الأراضي البور والأحراش والغابات ما لم يتعلق بها ملك ثابت لأحد.
- هـ - الأراضي الصحراوية ما لم يتعلق بها ملك ثابت لأحد.
- و - المرافق العامة.
- ز - الشواطئ ومحارمها والجزر وأشباه الجزر البحرية غير الأهلة بالسكان وسائر المناطق البحرية التي يجف ماؤها وتصبح يابسة وذلك وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ح - الأراضي والعقارات التي لا يعرف مالکها أو لا وارث لها طبقاً لقواعد وأحكام الشريعة.
- ط - أية أراضي وعقارات أخرى تعد وفقاً لأحكام القوانين النافذة أنها ملك للدولة.

المبحث الثاني

خصائص المال العام

أورد فقهاء القانون الخاص قواعد عدّها بعضهم من خصائص الأموال العامة، وعدّها بعضهم أوجه الحماية المدنية للمال العام. وهذه القواعد هي: قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم الحجز عليها، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم.

والقواعد السالف ذكرها كما ترى غالبية الفقهاء هي قواعد مدنية لحماية المال العام كما سبق القول. أي ليست خصائص للمال العام بالمعنى الدقيق للكلمة. لأن خصائص الشيء هي أمور ذاتية يتميز بها هذا (الشيء) عن غيره من الأشياء الأخرى وترتبط بطبيعته.^(١)

وبشأن خصائص الأموال العامة التي تميزها عن غيرها من الأموال، فيمكننا تعدادها على النحو الآتي:

المطلب الأول

الأموال العامة مملوكة للدولة

تعدّ ملكية الدولة للأموال العامة أحد أهم الخصائص المميزة لهذه الأموال، وتنصرف ملكية الدولة هنا إلى الجهاز المركزي فيها ممثلاً بالسلطة الإدارية المركزية، أو الأجهزة اللامركزية سواء كانت اشخاصاً لامركزية إقليمية مثل المحافظات والمديريات، أو اشخاصاً لامركزية مرفقية مثل المؤسسات والهيئات العامة المتعددة.^(٢)

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني...، مرجع سابق، ص ٢٣٣، ص ٢٨٨.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، الكويت.

وتشمل ملكية الدولة كل ما يكون في إقليمها من عقارات أو منقولات لا تعود ملكيتها لأي شخص من الأشخاص، فضلاً عن الثروات الطبيعية الموجودة على اليابسة أو في باطنها، أو ما هو موجود في باطن البحر، كما تشمل ما يكون للدولة من ملكية على العقارات أو المنقولات خارج حدود إقليمها مثل دور السفارات والقنصليات، وأرصدها في البنوك.

ولا تتأثر ملكية الدولة بتغير النظام السياسي القائم فيها، إعمالاً لمبدأ ديمومة الدولة فالأموال ليست ملكاً للنظام القائم في وقت من الأوقات، وإنما هي عائدة للدولة بوصفها شخصاً اعتبارياً مستمر الوجود.^(١)

المطلب الثاني

الأموال العامة متاحة للجمهور وفقاً للتنظيم القانوني للدولة

والخاصية الثانية للأموال العامة هي إمكانية استفادة الجمهور منها، ذلك أن الأموال العامة تكون متاحة لعموم الناس كيما ينتفعون بها دون وجود ضوابط أو شروط محددة أحياناً بوجود مثل تلك الشروط والضوابط في أحيان أخرى، وفقاً للأحكام والقواعد التي ترد في النظام القانوني للدولة، فالمرور بالطرقات العامة أمر متاح لعموم الجمهور مواطنين أو غير مواطنين وغالباً ما يكون استخدام الطرقات غير مرتبط بأي شروط أو ضوابط محددة للاستفادة من هذه الطرقات، وهذه القاعدة في معظم بلاد العالم، أما الشوارع مثلاً فأنها قد تكون متاحة للاستعمال من قبل الجمهور دون شروط إلا تلك اللازمة لتسيير المركبات للسير في بعض الشوارع المتمثلة في رخصة القيادة، في حين أن بعض الدول تفرض بعض الرسوم في بعض الشوارع كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.^(٢)

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

هذا، والأموال التي لا تكون مخصصة لاستخدام الجمهور مباشرة فأنها تكون متاحة له كما هو بالنسبة للصحاري والمناطق المتقدمة من البحار، وعلى خلاف ذلك نجد أن الأموال الخاصة لا تكون متاحة لاستخدام الجمهور وإنما لا بد من وجود موافقة مسبقة من مالكيها حتى ينتفع بها بعض أفراد الجمهور، أو ربما يلزمون بدفع مقابل للانتفاع بها، ولا يستثنى من ذلك إلا ما هو مقرر طبقاً لأحكام القانون كما هو بالنسبة لحقوق الارتفاق على العقارات الخاصة. والارتفاق (منفعة مقررة على عقار تحد من انتفاع مالكيه به لمصلحة عامة أو خاصة)^(١)

المطلب الثالث

تمتع الأموال العامة بحماية قانونية داخلية وخارجية

تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية خاصة سواء كان ذلك على مستوى داخلي في حدود إقليم الدولة أو خارج إقليمها. وتتعدى هذه الحماية التي تحظى بها الأموال العامة الحماية العادية بالنسبة للأموال الخاصة، إلى أنواع خاصة من الحماية مثل عدم قابليتها للحجز أو القدرة على تملكها بالتقادم أو التصرف فيها، إضافة إلى ذلك تمتعها بالحماية الجنائية في حال الاعتداء عليها وكذلك الحماية الإدارية.

أما خارجياً فأن قواعد القانون الدولي يمنع الدولة حق التمسك بالحصانة في مواجهة القضاء الأجنبي أو قدرته في التنفيذ عليها، وتمتد هذه الحصانة أيضاً لتشمل الأموال العامة لتلك الدولة.

(١) القانون المدني اليمني المواد (١٣٤٠ - ١٣٤٩).

المطلب الرابع

الأموال العامة موقوفة على المصلحة العامة

تعد خاصية وقف الأموال العامة على تحقيق المصلحة العامة من الخصائص المهمة للمال العام، وذلك أن الغاية التي يجب أن يوظف المال العامة من أجلها دائماً وأبداً هي تحقيق المصلحة العامة، بل أن هذه المصلحة هي التي تكون المبرر الكافي في بعض الأحيان في منع جعل المال العامة متاحاً أمام الجمهور، وذلك حيثما يكون غرضه تحقيق مصلحة عامة للدولة أو أحد مرافقها وذن أن تكون للناس استفادة مباشرة منه، ومثال ذلك المنشآت العسكرية للدولة، وتقديم المساعدات المالية للدول الأخرى، وعليه، فإن التصرف بالأموال العامة لا يكون مبرراً في بعض الأحيان إلا أنه محقق للمصلحة العامة.^(١)

المطلب الخامس

إدارة الأموال العامة من قبل الأشخاص القانونية الخاصة

والخاصية الأخيرة للأموال العامة، هي قابليتها للإدارة من قبل أحد أشخاص القانون الخاص، دون أن يؤدي ذلك الأمر إلى انتفاء صفتها الأساسية عنها كونها أموالاً عامة، إلا أنها في عهدة ذلك الشخص وفقاً لعلاقة قانونية محددة، مثل عقد الامتياز بالنسبة لإدارة الثروة البترولية من قبل إحدى الشركات الخاصة. وهكذا ما دام للدولة الكلمة العليا في الإدارة. وتستطيع الدولة استرداد المال العام في أي وقت من الأوقات إن رأت سبباً لذلك.^(٢)

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

الفصل الثاني

معايير تمييز الأموال العامة وأنواعها

ندرس في هذا الفصل كل من معايير المال العام وذلك في المبحث الأول، ثم نتناول أنواع الأموال العامة في المبحث الثاني.

المبحث الأول

معايير تمييز الأموال العامة

أورد الفقه معايير عديدة لتمييز الأموال العامة، وإن كانت أهم هذه المعايير ثلاثة جاءت بالترتيب على النحو الآتي:^(١)

المطلب الأول

معايير التخصيص لاستعمال الجمهور

تعد أموال عامة بمقتضى هذا المعيار تلك الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، وبالتالي فإنها غير قابلة لأن تكون محلاً للملكية الخاصة لفرد أو مجموعة محددة من الأفراد، حيث أن جوهر حق الملكية استئثار المالك دون غيره بسلطات الملكية من تصرف واستغلال وانتفاع.

وعليه، فإنه يعد مالاً عاماً الطرق والحدائق والشواطئ والميادين والآثار بغض النظر عن كيفية استعمال الجمهور لهذه الأموال وشروط هذا الاستعمال.

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٦١٦.

وقد انتقد هذا المعيار، نظراً لأنه قد أدى إلى تضييق نطاق الأموال العامة، حيث أنه أخرج بعض الأموال من التمتع بالصفة العامة رغم ضرورة إخضاعها للنظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، بالرغم من صعوبة تخصيصها للاستعمال المباشر للجمهور، ومن أمثلة هذه الأموال المباني الخاصة بالدوائر والمؤسسات الحكومية، والأسلحة والآليات العسكرية والمطارات السرية.^(١)

إضافة لذلك أن عدم قابلية المال العام للتملك هو نتيجة لاعتبار المال العام من الأموال العامة وليس أمراً مستمداً من طبيعة المال ذاته، بدليل أنه من الممكن أن تكون مثل هذه الأموال محلاً للملكية الخاصة، مثلما هو الحال في بعض الدول حيث قد يملك بعض الأفراد بعض الطرق والحدائق الخاصة.^(٢)

المطلب الثاني

معايير التخصيص لخدمة مرفق عام

وقد تبنى هذا المعيار الفقيهان (ديجي وجيز) ذلك لأنها وجدا أن معيار التخصيص لاستعمال الجمهور غير كاف، فهناك بعض الأشياء تعد أموالاً عامة بسبب كونها مخصصة لمرفق عام كالتحصينات والمراكز العسكرية.

وقد انتقد هذا المعيار بأنه لا يشمل بعض الأشياء المخصصة للمنفعة العامة وهي غير مخصصة لمرفق عام كشواطئ البحار. يضاف لذلك أن معيار التخصيص لمرفق عام يؤدي إلى إسباع صفة الأموال العامة وحمايتها، على الرغم من أنه لا ضرورة لأن تحاط بهذه الحماية كالمباني الرسمية والكتب الموجودة في المكتبات العامة.

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦١٦.

وقد أدت هذه الانتقادات إلى ظهور محاولات لتعديل هذا المعيار بقصد جعله أكثر قبولاً. وتجلت هذه المحاولات في ثلاث هي:^(١)

١ - ذهب رأي أول إلى أن المال العام هو المال الذي يخصص لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون له دور أساسي في سير هذا المرفق وبناءً على ذلك فإن الحصون العسكرية لا تعد من المال العام لأنه ليس لها دور أساسي في مرفق الدفاع. هذا يعود إلى رجال الجيش وليس إلى الحصون العسكرية.

٢ - وذهب رأي آخر إلى أن المال العام الذي يخصص لمرفق عام بشرط ألا يكون من الأموال التي يمكن استبدالها بسهولة دون أن يعيق ذلك سير هذا المرفق.

وبناءً على ذلك فالمباني الحكومية - وهي يمكن الاستعاضة عنها بمباني أخرى بسهولة - لا تعد من الأموال العامة، بينما تعد الحصون العسكرية من الأموال العامة لأنه يصعب الاستعاضة عنها.

٣ - وذهب رأي ثالث إلى أن المال العام هو الذي يخصص لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون قد أعد إعداداً خاصاً لخدمة هذا المرفق.

وبحسب ذلك فإن مباني الإذاعة والتلفزيون - وقد أعدت إعداداً خاصاً لخدمة البث الإذاعي والتلفزيوني - تعد من الأموال العامة، بينما لا تعد المباني الحكومية العادية من الأموال العامة لأنها ليست معدة إعداداً خاصاً للمرافق العامة التي توجد فيها.

ويعيب هذه المحاولات الثلاث أن الشرط الذي أدخله كل منها بقصد تقليل الانتقادات على المعيار الأصلي، وهو معيار التخصيص لمرفق عام، جاءت هذه الشروط هي نفسها مشوبة بالغموض والإبهام، ذلك أنه لم توضح المقصود بالدور

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في سوريا، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

الأساسي لتسيير المرفق العام أو الأموال العامة التي لا يمكن استبدالها بسهولة دون أن يعيق ذلك سير المرفق العام أو فكرة الإعداد الخاص لخدمة المرفق العام.^(١)

المطلب الثالث

معايير التخصيص للمنفعة العامة

تلافى الفقه الانتقادات التي وجهت للمعياريين السابقين، وذلك بمحاولة الجمع بينهما، فاستقر الفقه والقضاء على الأخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامة بوصفه أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً و اتفاقاً مع مقتضيات المصلحة العامة.^(٢)

وبحسب هذا المعيار تعد أموالاً عامة كل الأموال التابعة للدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة، سواء كان هذا التخصيص متمثلاً في إعداد المال العام لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق العامة والحدائق وشواطئ البحار، أم كان متمثلاً في رصد المال لخدمة مرفق عام، فلا يستفيد الأفراد منها إلا بطريق غير مباشر من خلال المرفق العام المخصص له هذا المال.

وقد بنى المشرع اليمني هذا المعيار صراحة فقد نصت المادة (١١٩) مدني يمني على أنه: (تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة عامة أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله من المنافع العامة).

والتخصيص للمنفعة العامة إما أن يتم بالطريق القانوني أو الرسمي وإما بالطريق الفعلي. والطريق الأول هو الغالب، وهو يتم إما بقانون صادر عن السلطة التشريعية أو بتفويض لإحدى الجهات الإدارية تخول بمقتضاها سلطة إصدار قرارات تخصيص الأموال للمنفعة العامة.

(١) نقلًا عن د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني.....، المرجع السابق، ص ٢٣٦.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦١٧.

أما بالنسبة للتخصيص الفعلي للمنفعة العامة، فهو يعني أن هذا التخصيص يتم من الناحية الواقعية أو العملية أصلاً، وليس عن طريق الإدارة القانونية، وهو ما يتحقق بفعل الطبيعة كأن يغير النهر مجراه ويتخذ له مجرى جديداً، وإما بفعل الدولة أو الإدارة ذاتها عندما ترصد أحد أموالها الخاصة لتحقيق المنفعة العامة كما لو تركت للأفراد حرية استخدام جزء من أملاكها الخاصة كمرفق عام.^(١)

ورغم إتساع هذا المعيار فإنه ظل هو المعيار السائد في الفقه والقضاء وأخذت منه التشريعات في مختلف الدول.^(٢)

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦١٨.

(٢) د. عبد الرسول عبد الرضا، أموال الدولة العامة والخاصة، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني، يونيو، ١٩٩٨، ص ٢٢٤.

المبحث الثاني

أنواع الأموال العامة

يصعب حصر الأموال العامة، ولذلك القاضي وحده هو الذي يحدد وفقاً لكل حالة ما يعد من مفردات المال العام. وذهب الفقهاء مذاهب شتى في تصنيف هذه الأموال والبحث في أحكامها واستعراض تفصيلاتها.

ونحاول في هذا المبحث أن نعرض لأنواع الأموال العامة، في المطالب الآتية:

المطلب الأول

تقسيم الأموال العام تبعاً لموقعها

يقسم الفقهاء الأموال العامة تبعاً لموقعها إلى ثلاثة أنواع هي:^(١)

١ - أموال عامة برية

٢ - أموال عام بحرية وجوية

الفرع الأول

الأموال العامة البرية

تنقسم الأموال العام البرية إلى عدة أنواع كثيرة ومتنوعة، بيانها على النحو

الآتي:

١ - الأراضي: دون شك تعد الأراضي من الأموال العامة، واليمن أرض

واسعة وشاسعة من الأراضي والجبال والسهول والصحاري...إلخ

٢ - الإنشاءات المقامة للمنفعة العامة وللاستخدام القوى المائية، ونقل

القوى الكهربائية.

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني...، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

- ٣ - إنشاءات التحصين والمراكز الحربية، مثل جبل حديد في محافظة عدن، والعدن في محافظة لحج...إلخ
- ٤ - الطرق والشوارع والممرات. وحتى تعد عامة يجب أن تخصص لمنفعة عامة أما بطريق رسمي أو بطريق فعلي بأن يكون الشارع مطروقاً يمر فيه الجمهور من مدة طويلة، أو أن تكون الإدارة قد تولت العناية بالطريق أو الشارع فعبدته ورضفته وأنارته أو غرست فيه الأشجار.
- ٥ - الحدائق العامة: تعد الحدائق العامة من ضمن أموال الدولة العامة المخصصة للمنفعة العامة بوصفها متنفساً سياحياً للمواطنين.
- ٦ - المكتبات العامة: وقد أنشأت وزارة الثقافة في معظم المحافظات مكتبات ومن أهمها مكتبة عبد الله باذيب في كرتير، ومكتبة مركز الدراسات والبحوث اليمنية والأحقاق في تريم..إلخ
- ٧ - المساجد: وهي دور عبادة تعد من الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة، بما في ذلك تلك المساجد التي يقوم بإنشائها أهل الخير.
- ٨ - المنشآت والمباني الحكومية: كالمدارس والجامعات والمعاهد ومراكز البحوث، والمحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها المخصصة لمرفق القضاء والعدالة، والمستشفيات والمراكز الحكومية المخصصة لمرفق الصحة، والمنشآت العسكرية المخصصة لمرفق الدفاع، وغيرها الكثير.
- ٩ - الأسواق العامة: كأسواق الخضار والأسماك واللحوم وأسواق القات.
- ١٠ - وسائل المواصلات التي تملكها مؤسسات النقل المملوكة للدولة، وخطوط الهاتف والبرق والتلكس وكل ما يؤول إلى الدولة أو الإدارة المحلية من وسائل النقل العام، والمطارات والطائرات. وهي

تعد من الأموال العامة سواء أكانت مستثمرة بواسطة الحكومة أم بطريق الامتياز.

١١ - وتعد من الأموال العامة، المنقولات المخصصة للمنفعة العامة.

الفرع الثاني

الأموال العامة البحرية

تتنوع الأموال العامة البحرية والجوية إلى أنواع عديدة، نذكر منها على سبيل

المثال الآتي:

- ١ - الشواطئ: وهي الأراضي المجاورة للبحر..
- ٢ - المرفأ البحرية وكل ما يتبعها من إنشاءات وإنارة وعلامات.
- ٣ - الأسلاك البرقية على الشواطئ.
- ٤ - السدود البحرية.
- ٥ - الخلجان والروس والاحواض البحرية.
- ٦ - البرك والمستنقعات والبحيرات المالحة المتصلة بالبحر مباشرة مثل الملاح الممتد بين الشيخ عثمان وخور مكسر.

المطلب الثاني

تنقسم الأموال العامة تبعاً لطبيعتها

تنقسم الأموال العامة بحسب طبيعتها إلى نوعين:

- ١ - أموال عامة غير منقولة (عقارية)
- ٢ - أموال عامة منقولة.

الفرع الأول

الأموال العامة غير المنقولة (العقارية)

لم يتفق الشراح الفرنسيون بصدد ما يعد من المباني الحكومية داخلاً ضمن أملاك الدولة العامة، وما يجب عدّه ملكاً خالصاً للدولة. وهذا ناتج من اختلافهم في معيار التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة. فمن تبني منهم معيار عدم القابلية للتملك، عدّ المباني الحكومية من أملاك الدولة الخاصة، إلا إذا التحق بأموال عامة لا تقبل التملك بطبيعتها فعندها تعد من الأموال العامة.^(١)

أما من تبني منهم التخصيص لمرفق عام فلا تعد عنده من الأموال العامة سوى المباني الحكومية اللازمة لسير مرفق عام.

ومن قال بمعيار التخصيص لاستعمال الجمهور اختلفوا في تطبيق هذا المعيار على المباني الحكومية.

وبصرف النظر عما سبق، فقد حسم القانون المدني اليمني الأمر وذلك بالنص على أنه: (تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله من المنافع العامة).^(٢)

ومن ثم فإنه يعد من الأموال العامة جميع المباني المخصصة لمنفعة عامة، بصرف النظر عن لزومها لسير مرفق عام، أو كونها مباحة لاستعمال الجمهور، أو استعمالها محددًا لغرض معين كما لو كانت معدة لإحدى وزارات الدولة، وبصرف النظر عن معاملات التحديد والتحرير ووجود صحيفة عقارية.

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني...، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(٢) المادة (١١٩) من القانون المدني اليمني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٢.

وينتج عن ذلك أنه يعد من الأموال العامة التي لا يجوز التصرف بها ولا الحجز عليها ولا تملكها بالتقادم، العقارات الآتية:^(١)

- ١ - العقارات اللازمة لسير المرافق العامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمدارس والجامعات اللازمة لسير التربية والتعليم، والمستشفيات اللازمة لسير الصحة العامة، والمحاكم والسجون وإصلاحيات الأحداث اللازمة لمرفق العدالة، وأقسام الشرطة وغيرها من المباني اللازمة لسير مرفق الأمن.
- ٢ - العقارات المباحة لاستعمال الجمهور متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمتاحف والحدائق والمكتبات العامة والأسواق العامة والمسارح والمعارض العامة.
- ٣ - المباني الملحقة بالأموال العامة، وهي إما أن تكون من الفنون كالتماثيل وأقواس النصر الدائمة وغيرها من التحف الفنية التي تقام في الشوارع والميادين العامة، وإما أن تكون لازمة للخدمة العامة التي رصدت الأموال العامة لأدائها كأرصفة الموائئ والجسور والمحطات وصوامع الغلال والحبوب ومباني المطارات ومرآب السيارات الحكومية والأبنية المخصصة لإيواء الحرس، أو الأماكن التي تحتفظ فيها الحيوانات.
- ٤ - كل عقار عدّه المشرع من الأموال العامة بنص خاص كنص المادة (٨) من الدستور التي تنص على أن: (الثروات الطبيعية بجميع أنواعها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الإمتداد القاري والمنقطة الاقتصادية الخالصة ملك للدولة، وهي التي تكفل استغلالها للمصلحة العامة).^(٢)
- ٥ - المنازل التي تخصصها الحكومة لإقامة بعض العاملين (الموظفين) كالمحافظين ومديري المديرية ودور الضيافة الحكومية. وتبقى هذه

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية مع شرح

مفصل للأشياء والأموال، دار إحياء التراث العربيين بيروت، ص ١٢٥- ١٢٦.

(٢) دستور الجمهورية اليمنية المعدل ٢٠٠١.

العقارات معتبرة من الأملاك العامة ولو طالبت الإدارة ساكنيها باستيفاء
أجرة رمزية. وقد اختلف الفقهاء في فرنسا في حكم هذه العقارات، فبعضهم
رأى أنها تدخل في نطاق الأموال العامة، وآخرون تأكد من صحتها فضلاً
أنها تدخل في نطاق الأموال الخاصة للدولة.

الفرع الثاني

الأموال العامة المنقولة

ثار خلاف بين الشُّراح الفرنسيين حول عدّ بعض المنقولات من الأموال العامة.
فقد ذهب برتلمي وكولان وكابيتان إلى استبعاد المنقولات من نطاق الأموال
العامة، بينما ذهب غالبية الشُّراح إلى عدّ المنقولات ذات النفع العام من الأموال
العامة. وهو ما استقر عليه أيضاً أحكام القضاء الفرنسي.^(١)

وأما في اليمن، وبحسب المادة (١١٩) من القانون المدني التي تبنت معيار
التخصيص للمنفعة العامة فيصلاً للتفرقة بين المال العامة والمال الخاص، فإن
المنقولات العائدة للدولة ولأشخاصها العامة والمخصصة للمنفعة العامة تكون من
الأموال العامة، وتتمتع بنفس الحصانة التي لهذا النوع من الأموال.

ويسري هذا الحكم على المخطوطات والكتب الموجودة في المكتبات العامة،
والوثائق والسجلات الموجودة لدى الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة المختلفة،
والتحف والتمثيل غير الثابت في مكانها، والصور المعروضة أو المحفوظة في المتاحف
الوطنية، وأثاث المكاتب وغيرها من المنقولات المستخدمة في هذه الجهات، وكذلك
السفن والطائرات الحكومية، والأسلحة والسيارات الحكومية، والآثار، ونقود الخزينة
العامة.

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني....، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

المطلب الثالث

تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه هذه الأموال

قسم الفقه الأموال العامة بحسب الشخص الذي تعود إليه هذه الأموال إلى ثلاثة أقسام هي:^(١)

- ١ - أموال عامة قومية: ومثالها الطرق العامة التي تقوم بصيانتها وزارة المواصلات، والمباني الحكومية للوزارات، وشواطئ البحر، والقلاع، والموانئ.
- ٢ - أموال عامة إقليمية: كالطرق والساحات والحدائق العامة التي تقوم بصيانتها الإدارات المحلية في المحافظات، والأبنية التابعة للمحافظة، كدار المحافظة.
- ٣ - أموال عامة محلية أو بلدية: كالطرق والساحات والحدائق العامة... البلدية، الأبنية التابعة للبلدية، والسيارات وعربات النظافة، وسيارات رش المياه أو رش الأدوية التابعة للبلدية.

ويمكن أن نشير إلى أن تقسيم الأموال إلى أموال برية وبحرية وجوية من أشهر التقسيمات للأموال العامة.^(٢)

(١) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني...، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

(٢) سيف بن بخيت بن حمد الربيعي، حماية المال العام في التشريع العماني، مرجع سابق، ص ٢٢.

الفصل الثالث

طبيعة حق الدولة وغيرها

من أشخاص القانون العام على الأموال العامة

من المسلم به أن حق الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام على الأموال العامة هو حق ملكية بالمعنى الدقيق. ومن ثم فهو يتضمن شأنه شأن ملكية الأفراد لأموالهم سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف.^(١)

أما فيما يتعلق بحق الدولة (وأشخاص القانون العامة الأخرى) على الأموال العامة، فقد ثار بشأنه خلاف، حيث ذهب غالبية فقهاء القرن الماضي في فرنسا وشايهم في ذلك أغلب القضاء، إلى إنكار حق ملكية الدولة لهذه الأموال مبررين ذلك بمجافاة القواعد التي تخضع لها مع القواعد التي تحكم الملكية الخاصة للأفراد. غير أن الرأي الراجح والمستقر الآن يقر للدولة وغيرها من أشخاص القانون الحق في ملكية المال العامة مع ما يترتب ذلك من نتائج تعدد في الواقع تأييداً للقول بهذه الملكية.

وسنبحث في كافة الاتجاهات النافية والمؤيدة لحق الملكية للمال العام للدولة وذلك على النحو الآتي:

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، عين

شمس، المجلد ٤٦، العدد الأول، يناير، ٢٠٠٤، ص ٣٩.

المبحث الأول

الاتجاه النافي لحق الملكية على المال العام

ظهر هذا الاتجاه خلال القرن التاسع عشر، فقد ذهب غالبية فقهاء القانون الفرنسي في ذلك الوقت إلى إنكار حق ملكية الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام على الأموال العامة ومن أشهر هؤلاء الفقهاء (جيز، دوجي، بارتلمي وغيرهم)^(١). مع الاعتراف للدولة في المقابل بحق الإشراف على هذه الأموال.

وقد استندت هذه الغالبية من الفقه لتأكيد فكرتهم هذه إلى القول بأن حق الدولة على المال العام يفتقد العناصر الأساسية والمميزة لحق الملكية بالمفهوم الصحيح له في القانون المدني والتي تتمثل في حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف وأساس ذلك في رأيهم يكمن في تخصيص هذا المال للمنفعة العامة. ذلك أن التخصيص لهذه المنفعة يتعارض مع جوهر الملكية، إذ لا تستطيع الدولة أن تستأثر باستعمال المال فهو يصبح بالتخصيص حقاً مقررًا للكافة، كما أنها لا تستطيع القيام باستغلاله من أجل الحصول على كسب مادي، وخاصة أن هذه الأموال لا تتيح في الغالب ثماراً، وأخيراً فهي لا تملك حق التصرف فيه حيث لا يجوز التصرف في المال العام.

هذا وقد تأثر بهذا الاتجاه غالبية الفقه المصري في عهد التقنين المدني المختلط والأهلي. كما ذهب إليه معظم المحاكم المصرية في قضائها القديم^(٢).

(١) نقلًا عن د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٤٠.

المبحث الثاني

الاتجاه المؤيد لحق الملكية على المال العام

رفض الفقه الحديث في فرنسا ومصر الموقف السلبي للدولة وغيرها من أشخاص القانون العام تجاه الأموال العامة، ورأى أن حق الدولة في هذا الخصوص لا يجب أن يقف عند حد الاشراف والرقابة فقط، إذا هو أكبر من ذلك، فهو حق ملكية بالمعنى الدقيق. غير أن الفقهاء اختلفوا فيما بينهم حول طبيعة هذه الملكية.

الفريق الأول: اعتبرها ملكية عادية لا تختلف في شيء عن ملكية الأفراد لأموالهم الخاصة. معللين ذلك بأن ليس هناك ما يبرر التمييز بين ملكية الدولة لأموالها الخاصة وملكيتها الخاصة، إذ يجب أن ينظر إلى هذه الأموال جميعاً على أساس أنها تشكل وحدة واحدة وهو ما يسمى بوحدة ملكية الدولة لأموالها. ومن ثم فإنه لا يترتب على تخصيص بعض الأموال المملوكة للإدارة للمنافع العامة تغيير في طبيعتها أو ما من شأنه التأثير على جوهر حق الملكية الثابت لها على الأموال.

وقد انتقد هذا الفريق، وأخذ عليه أنه يتجاهل الفوارق بين ملكية الأموال العامة وملكية الأموال الخاصة. تلك الفوارق التي تترتب على تخصيص المال وما قد يؤدي إليه من تضيق أو إتساع في نطاق ملكيته.

الفريق الثاني: عدّ هذا الفريق ملكية الدولة – وغيرها من أشخاص القانون العام للمال العام، ملكية اجتماعية، وذلك على أساس أن المال العام، وإن كان مملوكاً للإدارة تماماً كملكيتها لأموالها الخاصة إلا أن هذه الملكية تفرق عن ملكية هذه الأموال الأخيرة فما يكون للأفراد من حق الانتفاع بالمال العام.

فالملكية الاجتماعية تعني إذن إعطاء الغير الحق بالمال العام، مع احتفاظ الإدارة بملكية هذا المال.

الفريق الثالث: ويمثل الرأي الغالب في الفقه الحديث سواء في فرنسا أو في مصر ويتجه إلى الاعتراف للدولة وغيرها من أشخاص القانون العام بحق ملكية

عادية على المال العام. إلا أن هذا الحق وإن كان لا يفترق في جوهره عن حق الملكية المقرر للأفراد على أموالهم الخاصة إلا أنه مقيد بفكرة التخصيص للمنفعة العامة وما يقتضيه ذلك من الخضوع لكثير من أحكام القانون العام، والتي تتميز بطبيعة الحال عن أحكام القانون المدني أو القانون الخاص. لذلك يفضل هذا الفريق على أن يطلق على ملكية الأموال العامة، الملكية الإدارية أو ملكية التخصيص للمنفعة العامة تمييزاً لها عن الملكية الخاصة.

ويشير أحد الفقهاء في مصر^(١) إلى أن حق ملكية الأموال العامة وحق ملكية الأموال الخاصة لا يختلفان من حيث الجوهر أو الماهية، إذ تتمتع الإدارة في خصوصها بجميع عناصر الملكية المعروفة في القانون المدني. ومع ذلك فنطاق أو مدى كل من هذين الحقين لا يتطابقان: فأحياناً يكون حق ملكية الإدارة لأموالها العامة أوسع نطاقاً من حق ملكية الأفراد لأموالهم الخاصة وذلك إذا ما لجأت الإدارة إلى وسائل القانون العام لاكتساب هذه الأموال والتي من أهمها نزع ملكية للمنفعة العامة أو عندما تتقرر حماية خاصة للأموال العامة لا مثيل لها في القانون المدني كفرض عقوبات جنائية على من يتعدى على المال العام أو يعرقل الانتفاع به. وأحياناً يكون نطاق أو مدى حق ملكية الأموال العامة أضيق من نطاق أو مدى حقوق الأفراد، كما في حال منع الإدارة من استعمال المال العام أو استغلاله فيه بشكل يتعارض مع تخصيصه للنفع العام.

الحجج والاسانيد التي يستند إليها الاتجاه المؤيد لحق ملكية الإدارة على المال العام:^(٢)

١ - تغيير مفهوم حق الملكية التقليدي: ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن حق الملكية بالمفهوم التقليدي والذي كان يعني استئثار المالك بما يملك قد ولى وانقضى وحل محله مفهوم آخر يتلائم مع ما طرأ على الحياة الاجتماعية من تغيير ومع ما صاحب ذلك من ازدياد المصالح وتشابكها أو

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٤٣.

تداخلها. وهذا المفهوم يتمثل في اعتبار حق الملكية مجرد وظيفة اجتماعية يخضع للضوابط والقيود التي يقررها المشرع في هذا الخصوص تحقيقاً للصالح العام وتدعيماً لمبدأ التضامن الاجتماعي. ومن ثم يجب أن يمارس حق الملكية في إطار النصوص التشريعية وفي الحدود التي تسمح بها دون مبالغة أو إساءة لاستعمالها.

٢ - توافر عناصر الملكية: مما يؤكد أيضاً ملكية الدولة (وغيرها من أشخاص القانون العام) للمال العام ملكية عادية، إمكانية ممارستها على هذا المال كافة الحقوق التقليدية لهذه الملكية والتي تتمثل في حقوق الاستعمال والاستغلال والتصرف.

٣ - التخصيص للمنفعة العامة لا أثر له في ملكية الإدارة للمال العام: سبق الإشارة إلى أن المال العام ما هو إلا مال خاص مملوك للإدارة تم تخصيصه للمنفعة العامة، بحيث يؤدي زوال هذا التخصيص إلى عودة المال إلى طبيعته الأولى أي مال خاص مملوك للإدارة. فالتخصيص يقتصر على مجرد تحويل المال من مال عام دون أن يكون له أثر على ملكية الإدارة له. والقول بغير ذلك، من ناحية، أن التخصيص للمنفعة العامة يزيل الملكية عن المال العام أثناء فترة التخصيص من ثم يجعله مالاً بدون مالك والمال الذي بدون مالك هو مال مباح وهذا لا يمكن التسليم به، ذلك أن المال العام ليس مالاً مباحاً. ومن ثم فملكية الإدارة للمال العام تكون متحققة قبل تخصيصه للمنفعة العامة وأثناء فترة التخصيص وبعد زوال هذا التخصيص. كما يعني، من ناحية أخرى، أن إنهاء التخصيص عن المال العام هو الذي ينشئ حق ملكية الإدارة، وهو ما لا يمكن التسليم به أيضاً إلا إذا كان هذا الحق معترفاً به لها من قبل أثناء فترة التخصيص.

٤ - ملكية الإدارة للمال أمر لا غنى عنه: أن ملكية للمال العام تبرز في الواقع كثير من المسائل التي يصعب أن تجد لها سنداً إلا في هذه الملكية. من هذه المسائل مثلاً مباشرة الإدارة لكافة الدعاوى القضائية المقررة في القانون المدني لحماية المالك للملكه، كدعوى الاسترداد، ودعوى منع التعرض، ودعوى الحيازة... إلخ وأيضاً مسؤولية الإدارة قبل الغير عن الخسائر

والأضرار التي تصيبهم من جراء هذه الأموال. كما تبرر حصول الإدارة ما تنتجه هذه الأموال من ثمار ودخولاً فضلاً عن تبريرها لأيلولة قيمة الأموال المباعة بعد زوال تخصيصها للمنفعة العامة إلى ذمة الإدارة، وهي في النهاية التي تبرر قيام الإدارة بصيانة الأموال والانفاق عليها.

ويتضح - مما سبق - أن ملكية الإدارة لأموالها العامة أمراً لا جدال فيه وهذا ما أكدته معظم التشريعات الحديثة، كما أكده القضاء في كثير من أحكامه ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي قضى (أن الدولة هي المالكة للأموال العامة، ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه، بمراعاة وجه المنفعة العامة المخصص لها المال، ويحول هذا التخصيص دون التصرف في المال العام إلا إذا أنطوى ذلك على نية تجريده من صفة العمومية فيه، ومن ثم فترتيب سبل الانتفاع بالمال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون العام.^(١)

(١) الحكم الصادر بتاريخ ٣١ مارس ١٩٦٢ أشار إليه د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٤٦.

المبحث الثالث

النتائج المترتبة على القول بحق ملكية الدولة للمال العام

يترتب على القول بأن حق الدولة (وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة) على الأموال العامة، حق ملكية عدة نتائج نذكر أهمها على النحو الآتي:^(١)

أولاً: يكون للإدارة حق مباشرة جميع الدعاوى التي يكون من شأنها حماية المال العام، سواء أكانت هذه الدعاوى مما يدخل في إطار القانون الخاص كدعاوى الاستحقاق، الاسترداد، والحياسة، ووضع اليد... إلخ أم كانت مما يعد من وسائل القانون العام، كالدعاوى الجنائية التي ترفع على من يعتدي على المال العام أو يهدد بالاعتداء عليه.

ثانياً: يكون للإدارة حق تملك الثمار والحاصلات التي ينتجها المال العام وكذلك ثمن هذا المال إذا قامت ببيعه بعد إنهاء تخصيص للنفع العام. كما يكون لها حق تملك ما تم اكتشافه من ثروات يحتوي عليها المال العام كالمعادن والآثار التي يتم اكتشافها في باطن الأرض وذلك على أساس أن ملكية الإدارة للأرض المعتبرة من الأموال العامة تشمل سطحها وباطنها.

ثالثاً: يكون للإدارة حق مطالبة من يعتدي على المال العام بتعويض الأضرار الناجمة عن هذا الاعتداء.

رابعاً: ومن النتائج التي تترتب أيضاً على القول بحق ملكية الإدارة للمال العام، أنه يقع على عاتقها الالتزام بصيانتها وكذلك تعويض الأضرار التي قد تلحق الأفراد من جراء إهمالها في القيام بهذه الصيانة.

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٤٦.

خامساً: ويترتب كذلك على ملكية المال العام تعدد هذا المال بتعدد الأشخاص المعنوية العامة، وذلك على أساس ان كلا منها مالكا لدومينة العام ملكية مستقلة عن ملكية الأشخاص المعنوية الأخرى.

ويتفرع عن ذلك ما يلي:^(١)

- أنه لا يجوز لشخص عام الانتفاع بمال عام مملوك شخص عام آخر إلا برضاء هذا الأخير أو بعد انتقال ملكية هذا المال إليه بإحدى الطرق القانونية.

- أنه لا يجوز أن تفرض على الأشخاص المعنوية العامة أي تغيير في تخصيص المال العام المملوك لها إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحة. كما لو اقتضى ذلك ممارسة الوصاية الإدارية من قبل شخص معين من أشخاص القانون العام. والقول بغير ذلك يعني أن ملكية الأشخاص المحلية أو المرفقية لأموالها العامة مجردة من كل قيمة، ومن ثم فاستقلالها وهم وخيال.

سادساً: أن الاختصاص بتقرير التخصيص بوصفه ميزة تتصل بحق الملكية التي يثبت للهيئات الرسمية الممثلة للشخص العام الذي يتبعه المال العام، ف فيما يتعلق بالدولة وهي على قمة الأشخاص المعنوية العامة جميعها، فإن الاختصاص بتقرير التخصيص قد يستند إلى السلطة التشريعية وقد يسند إلى السلطة التنفيذية بل وقد يسند إلى السلطتين معاً وذلك تبعاً لما هو سائد في المجتمع من أنظمة دستورية، ومذاهب سياسية.

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٤٧.

الفصل الرابع

النظام القانوني للمال العام

تخضع الأموال العامة لنظام قانوني خاص يتوافق مع تخصيصها للمنفعة العامة. وذلك لأن القواعد القانونية التي تخضع لها الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأفراد لا تصلح لحكم الأموال العامة، وهي مخصصة للنفع العام. ويتمثل النظام القانوني للأموال العامة في أمرين أحدهما يتصل بتنظيم كيفية استعمالها والثاني يتعلق بتقرير حماية خاصة لها، وهذا ما نبهته في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول

استعمال الأموال العامة

تتعد القواعد القانونية الحاكمة لموضوع استعمال الأموال العامة تبعاً لتعدد الأغراض التي خصص من أجلها من جهة، وطبيعة ونوع الاستعمال الوارد عليها من جهة أخرى.

وإذا كان المال العام مخصص أصلاً للمنفعة العامة فإن هذا لا يعني أن الأفراد يستطيعون استعماله دون تنظيم، فمثلما يكون الانتفاع بطريق مباشر كالانتفاع بالطرق والحدائق العامة قد يتم الانتفاع به من خلال أحد المرافق العامة وهنا يجب أن يخضع الانتفاع للقواعد المنظمة لعمل المرفق ذاته. كما أن الانتفاع المباشر بالمال العام يختلف هو الآخر باختلاف الاستعمال فقد يكون الاستعمال عاماً أو مشتركاً وقد يكون الاستعمال خاصاً.^(١)

ونبين صور استعمال المال العام في المطلبين الآتيين:

(١) د. مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢١٥.

المطلب الأول

الاستعمال العام للمال العام

يقصد بالاستعمال العام، الاستعمال المفتوح أو المباح لجميع أفراد المجتمع في الوقت ذاته دون أن يحول أو يمنع استعمال بعض أفراد المجتمع لهذا المال بعضهم الآخر من ذلك.^(١) ومن أمثلة ذلك المرور في الطرقات العامة والانتفاع بالحدائق والمتنزهات العامة واستعمال دور العبادة.

ويعد استعمال المال العام بهذه الصورة مظهرًا من مظاهر الحريات العامة التي تنص الدساتير على احترامها غير أن ذلك لا يعني بأي حال منع الإدارة من وضع ضوابط لاستعمال المال العام دون مخالفة تلك الدساتير.

ويخضع الأفراد في انتفاعهم بالأموال العامة للقواعد الآتية:^(٢)

١ - قاعدة حرية استعمال المال العام

الأصل أن يكون استعمال المال العام حرًا للجمهور في أي وقت يريدون، ما دام هذا الاستعمال لا يخل بالغرض الذي خصص له المال العام.

فلكل فرد حرية السير في الطرق العامة والتنزه في الحدائق العامة ودخول دور العبادة وغير ذلك من الأماكن العامة.

غير أن ذلك يخضع في أحيان كثيرة لضوابط وتنظيم الإدارة كتنظيم دخول وخروج المنتفعين وتحديد مواعيد خاصة لفتح الحدائق العامة، أو منع الشاحنات من استعمال طرق معينة وما إلى ذلك مما يدخل ضمن سلطات الضبط الإداري التي تتولى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وفي كل الأحوال يجب ألا يصل هذا التنظيم إلى مصادرة تلك الحريات.

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني.....، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

(٢) د. مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٥.

٢ - قاعدة مجانية الاستعمال

الأصل في الاستعمال الجماعي أن يكون مجانياً نظراً لأنه مباح لجميع الأفراد في آن واحد، ونظراً لأن مقتضيات ممارسة الحرية الشخصية تستلزم ذلك حتى لا تكون عدم المجانية حائلاً دون ممارسة الحرية أو أساساً للإخلال بمبدأ المساواة.

فاستخدام الشواطئ يكون مجانياً والطرق العامة لمرور الناس وتنقلهم مشياً على الأقدام مجاني والحدائق والمتنزهات العامة يكون كذلك. إلا أن هذا الأصل لا يحول دون قدرة الإدارة في فرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع سواء كان ذلك بقصد التنظيم، أو لتحسين مستوى الإدارة في الانتفاع الجماعي بهذه الأموال.

وتجب الإشارة إلى أن وجود الرسوم مقابل الانتفاع بالمال العام لا يجعل الفرد المستعمل لهذا المال في مركز تعاقد مع الإدارة، وإنما هو مركز تنظيمي يخضع بإذن بالاستعمال مقابل رسوم تنفرد الإدارة في تحديدها مقدماً وتملك القدرة على تعديله أو إلغائها أو حتى تغيير أساس الانتفاع دون أن يرتب ذلك أي حق للفرد في مواجهتها في هذه الحدود.^(١)

٣ - قاعدة المساواة بين المنتفعين

القاعدة العامة في استعمال المال العام أن يتساوى المنتفعين في استعماله، ويجب على الإدارة لأن تسعى لتحقيق هذه المساواة فلا تميز بين شخص وآخر في الانتفاع بالمال بسبب أصل أو لون أو جنس أو دين أو لغة.

غير أن هذه المساواة تكون بين المنتفعين الذين تتوافر فيهم الشروط نفسها، إذا تستطيع الإدارة أن تقصر الانتفاع بالمال العام على فئات معينة من الناس يتشابهون في مراكزهم القانونية، كأن تخصص فترة معينة أو أيام معينة لانتفاع الأطفال ببعض الحدائق العامة أو تخصص مقاعد معينة في وسائل النقل لاستعمال المعاقين.

(١) د. مازن ليلوراضي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٦ ود. محمد عبد المحسن

المقاطع، النظام القانوني.....، مرجع سابق، ص ٢٥٧،

كما يجب للإدارة أن تشترط لاستعمال الشواطئ لبس الملابس غير المخلة بالآداب أو مرافقة الأشخاص البالغين للأطفال. فجميع تلك الشروط لا تغير من صفة الاستعمال الوارد على المال العام وأنه استعمال جماعي ما دامت أنها شروط عامة وموضوعية.

المطلب الثاني

الاستعمال الخاص للمال العام

يراد بالاستعمال الخاص للمال العام هو استئثار الفرد باستعمال جزء معين من المال العام على نحو يمكنه منع غيره من الأفراد من استعماله في الوقت المرخص له استعماله. وهو على نوعين:

١ - الاستعمال الخاص العادي

ويقصد باستئثار شخص معين بالذات باستعمال جزء محدد من المال العام وفقاً للغرض المخصص من أجله هذا المال وطبيعته. مثل الترخيص لبعض الأفراد باستعمال مقابر مخصصة لدفن موتاهم أو لتأجير استعمال مكان مخصص بالسوق لعرض بضاعته لقاء مبلغ معين يدفع للإدارة وهذا يتم بطبيعة الحال بترخيص الإدارة التي تشرف على المال العام، ولا تملك الإدارة في هذه الحالة سلطة تقديرية في منح الترخيص أو منعه لأن الأمر رهن بتوافر شروط منح الترخيص، ولا يتم إلغاء الترخيص إلا إذا أخل صاحبه بالتزاماته أو اقتضت ذلك المصلحة العامة على اعتبار أن المال العام يستعمل لتحقيق ذات الغرض الذي خصص من أجله.

٢ - الاستعمال الخاص الاستثنائي (غير العادي)

تظهر هذه الحالة من الاستعمال الخاص غير العادي عندما تسمح الإدارة لباعة الصحف بشغل جزء من الطريق العامة بوضع أكشاك لهم، أو لأصحاب المقاهي بوضع المقاعد على رصيف الشارع. فهذا الاستعمال يتنافى مع الغرض الذي

خصص له المال العام. وتتمتع الإدارة بالنسبة لهذه الحالة بسلطة تقديرية واسعة
فيكون لها إلغاء الترخيص في أي وقت لمقتضيات المصلحة العامة، على اعتبار أن المال
العام لم يخصص أصلاً لهذا النوع من الاستعمال.^(١)

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني.....، مرجع سابق، ص ٢٥٨، د. مازن ليلو راضي،
أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٧.

المبحث الثاني

حماية الأموال العامة

سبق القول، أن الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة تملك نوعين من الأموال، النوع الأول وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتسمى بالدومين الخاص، وهي التي ملكها الدولة دون أن يكون الهدف من تخصيصها النفع العام أي لاستعمال الجمهور لها مباشرة أو لخدمة مرفق عام، وهو نفس الغرض الذي يستهدفه الأفراد من تملكهم الأموال، وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون العام.

أما النوع الثاني من الأموال التي تملكها الدولة هي الأموال العامة، وهي التي تخصص لخدمة المرافق العامة أو لخدمة الجمهور مباشرة ويكون الهدف منها تحقيق النفع العام.^(١)

وتتمتع الأموال العامة بحماية قانونية، نظراً للوضع الذي تجسده من حيث تخصيصها للمنفعة العامة أياً كان طريق استعمالها سواء أكان ذلك من قبل الجمهور مباشرة أو كان بتخصيصها لخدمة مرفق عام.

ولضمان استمرار الأموال العامة في تادية وظائفها في خدمة النفع العام، قرر المشرع حمايتها دستورياً ومدنياً وجنائياً وإدارياً. وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الحماية الدستورية للمال العام

ينص الدستور اليمني على أنه: (للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣.

تخريباً وعدواناً على المجتمع.^(١) كما ينص الدستور على أن: (الثروات الطبيعية بجميع أنواعها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الإمتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة ملك للدولة، وهي التي تكفل استغلالها للمصلحة العامة).^(٢)

ويحسب الدستور كذلك (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب).^(٣)

وينص الدستور على أن (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والتكاليف العامة إلا بقانون).^(٤)

وينص الدستور على أن: (عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال مواد الثروة الطبيعية والمرافق العامة لا يتم إلا بقانون، ويجوز أن يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي يتم منح الامتياز بشأنها وفقاً للقواعد والإجراءات التي تتضمنها، ويبين القانون أحوال وطرق التصرف مجاناً في العقارات المملوكة للدولة والتنازل عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك، كما ينظم القانون كيفية منح الامتياز للوحدات المحلية والتصرف مجاناً في الأموال العامة).^(٥)

وينص الدستور فيما يتصل بحق اقتراح القوانين أو تعديلها على أن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها

(١) المادة (١١٩) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة (٨) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

(٣) المادة (١٦) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

(٤) المادة (١٣) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

(٥) المادة (١٨) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز اقتراحها إلا من قبل الحكومة أو عشرين (٢٠٪) من النواب على الأقل.^(١)

وبالنسبة لمشروع الموازنة العامة للدولة يقرر الدستور الآتي:^(٢)

- ١ - يتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً ويصدر بقانون.
- ٢ - لا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة.
- ٣ - لا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون.
- ٤ - يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، وتبويبها كما يحدد السنة المالية.
- ٥ - 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.

المطلب الثاني

الحماية المدنية للمال العام

إذا كان المال الخاص يجوز التصرف فيه بأي نوع من أنواع التصرفات القانونية من قبل صاحبه بالبيع أو الرهن أو الإيجار أو غيرها من التصرفات القانونية، فضلاً عن جواز الحجز عليها استيفاء لدين معين صدر به حكم قضائي نهائي، كما يجوز تملكه بالتقادم خلال المدة المقررة قانوناً، فإن المال العام على عكس ذلك تماماً، فطبيعة ما يؤديه من دور كبير لا غنى عنه في حياة الأفراد عامة، والحياة الإدارية خاصة تقتضي خضوعه لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام القانوني المقرر للمال الخاص المملوك للأفراد، وتعد الحماية المدنية المقررة للمال العام من الأهمية

(١) المادة (٨٥) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

(٢) المواد (٨٨، ٨٩، ٩٠، ٩١) من الدستور اليمني لسنة ٢٠٠١.

بمكان، فبدون هذه الحماية تبقى السلطة الإدارية عاجزة عن تحقيق أهدافها المرسومة لها دستورياً أو قانونياً.^(١)

وتناول المشرع اليمني الحماية المدنية للمال العام في المادة (١١٨) من القانون المدني التي نصت بأنه: (.... 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...).

ويتبين من ذلك أن الحماية المدنية للأموال العامة تتلخص في عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وعدم جواز الحجز عليها وعدم تملكها بالتقادم.

وسوف نتناول ذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

الفرع الثاني: عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

الفرع الثالث: عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

الفرع الأول

عدم جواز التصرف في الأموال العامة

يرجع أساس هذه القاعدة إلى ضرورة حماية التخصيص للمنفعة العامة الذي رصدت من أجله الأموال العامة للإدارة. ذلك أنه يترتب على إباحة التصرف في هذه الأموال انتقال ملكيتها من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير وبالتالي انقطاع التخصيص المذكور.

(١) انظر سيف بن بخيت بن حمد الربيعي، حماية المال العام في التشريع العماني، مرجع سابق،

وعلى ذلك فأساس هذه القاعدة لا يكمن في طبيعة الأموال العامة بوصفها غير قابلة للملكية الخاصة كما ذهب بعض الفقهاء، وإنما يكمن هذا الأساس في فكرة التخصيص. لذلك فإن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة تدور وجوداً وهدماً ببقاء التخصيص أو زواله، فهي تبقى ما بقي التخصيص وتزول بزواله^(١) أي أنها قاعدة نسبية وليست مطلقة.^(٢) وتسري قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة على جميع الأموال سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات.^(٣)

ويمكن إجراء كافة التصرفات المدنية على المال العام إذا تم تحويله إلى مال خاص، بإنهاء تخصيصه للمنفعة العامة، إذ تنتفي الحكمة في هذه الحالة من تحريم التصرف فيه أما إذا لم يتم مثل هذا التحويل أو بمعنى آخر إذا بقي المال مخصصاً للمنفعة العامة، فإن كافة التصرفات المدنية التي تجريها الإدارة عليه تقع طبقاً للرأي الراجح فقهاً وقضاءً باطلة بطلاناً مطلقاً.

ولم يشرع هذا البطلان لمصلحة الإدارة - كما ذهب بعض الفقه - فقط، وإنما شرع أيضاً لحماية المال العام. تلك الحماية التي تتعلق باعتبارات النظام العام في الدولة. لهذا لا ينتقل المال العام في هذه الحالة من ذمة الإدارة إلى ذمة المتصرف إليه إذ تبقى الحال على ما كان عليه قبل إجراء التصرف غير أن ذلك لا يمنع من الحكم على جهة الإدارة بالتعويض بسبب عدم وفائها بالتنفيذ.^(٤)

وتجب الإشارة إلى أن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة لا تطبق على التصرفات الإدارية.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٥٦٣.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، النظام القانوني....، مرجع سابق، ص ٦١.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية للأموال العامة، مرجع سابق، ص ٨.

(٤) حكم محكمة النقض المصرية بجلسته ٢٧/٤/١٩٦٧ أشار إليه د. رمضان محمد بطيخ، النظام القانوني....، مرجع سابق، ص ٦١.

ومن أمثلة التصرفات الإدارية التي لا تخضع لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، المبادلات التي تتم بين الأشخاص الإدارية بشأن الأموال العامة. فيجوز للدولة أن تتنازل لغيرها من الأشخاص الإدارية عن جزء من الأموال العامة. والعكس يجوز للدولة أن تتلقى ملكية المال العام المملوكة لهذه الأشخاص الإدارية لأن ذلك لا يتعارض مع تخصيص تلك الأموال للمنفعة العامة.^(١)

وهذا ما قرره الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري (أن نقل الانتفاع بالأموال العامة المملوكة للدولة بين أشخاص القانون العام يتم بنقل الاشراف الإداري على هذه الأموال بدون مقابل لا يعتبر ذلك تنازلاً عن أموال الدولة أو تصرفاً فيها، ونتيجة ذلك لا يمتد هذا التصرف إلى الإجراءات التي نظمها القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن قواعد التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة أو النزول عن أموالها المقولة ولا إلى الإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الحكم المحلي، ومن ثم فإن تخصيص قطعة أرض من أملاك الدولة بنقل الاشراف الإداري عليها في محافظة القاهرة إلى وزارة الإسكان يتم بدون مقابل).^(٢)

ويجوز للدولة منح تراخيص مؤقتة لبعض الأفراد للانتفاع ببعض أموالها العامة لمدة معينة.^(٣)

وفي هذا الشأن أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: (يجوز للدولة في هذا المجال أن تمنح بعض الأفراد تراخيص لاستغلال بعض أموالها العامة، طالما كانت تلك التراخيص صادرة لمدة محدودة وبصفة مؤقتة).^(٤)

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية للمال العام، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية.....، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

(٤) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية.....، مرجع سابق، ص ١٢.

ولا تمنع قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام من ترتيب حقوق ارتفاق على مال عام إن كان لا يتعارض مع الاستعمال المخصص لهذا المال.^(١)

وتجدر الإشارة بأن الأموال العامة، لا يجوز فرض الحراسة القضائية عليها، لأنها بحكم وضعها القانوني وما أسبغ عليها من حماية تأبى أن يعهد بإدارتها إلى الغير من جهة الإدارة، حيث أن شرط قابلية المال العام للتعامل فيه يمنع وضع الحراسة المذكورة على الأموال العامة.^(٢)

الفرع الثاني

عدم جواز الحجز على الأموال العامة

سبق القول أن المشرع اليمني أقر هذه القاعدة وذلك بنصه في المادة (١١٨) من القانون المدني (وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له مهما بقي عاماً).

وهذا يعني يمتنع على الغير التمسك بحيازته لمال من الأموال العامة مهما طال مدة حيازته للادعاء باكتساب ملكيته بالتقادم.^(٣)

وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية في حكم لها بأن (وضع اليد على الأموال العامة مهما طال مدته لا يكسب الملكية ما لم يقع بزوال صفة المال العام عنها).

كما قضت كذلك في حكم لها بأنه (من المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن أراضي الآثار باعتبارها من الأموال العامة لا يجوز تملكها بوضع اليد

(١) المادة (١٣٤) من القانون المدني اليمني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية...، المرجع السابق، ص ١٣.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٦٠٤.

مهما طال مدتة^(١) وتضريعاً على ذلك لا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام كحق الرهن الرسمي أو الحيازي ضماناً للديون التي لا تشغل ذمة الشخص العام ذلك أن فائدة هذه التأمينات العينية والتي تتمثل في تفضيل بعض الدائنين على البعض الآخر لا يظهر إلا في حالة بيع أموال المدين المحملة بها جبراً وهذا أمر غير جائز بالنسبة للأموال العامة.

بل ومما يبرر عدم جواز الحجز على المال العام وبيعه وبالتالي بطريق التنفيذ الجبري أن الدولة (وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة) يفترض فيها أنها مدين شريف مليء قادر على الوفاء بالتزاماتها دون ضغط أو إكراه خاصة وأن جميع دائني الدولة أو الشخص العام لا بد وأن يحصلوا على ديونهم كاملة.^(٢)

وتعد قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام من القواعد المتعلقة بالنظام العام. ومن ثم يكون للقاضي أن يقضي بالبطلان من تلقاء نفسه، ولا يجوز لكل ذي مصلحة التمسك به وفي أية مرحلة كانت عليها الإجراءات وأن هذا البطلان لا تصححه الإجازة.^(٣)

الفرع الثالث

عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم

يعد وضع اليد على الأموال العامة بعد فوات مدة زمنية وفقاً لأحكام القانون المدني التي حددها سبباً من أسباب كسب الملكية، ولما كانت للدولة أملاك كثيرة، وعلى الأخص العقارية، والتي ربما تكون تحت يد أحد الأفراد وتكون الصعوبة بالغة جداً في اكتشاف ذلك الأمر لمدة قد تطول، فإن المشرع عمد إلى إسباغ هذه الصورة من صور الحماية حفاظاً على الأموال العامة بشكل خاص وجميع أموال الدولة بشكل عام نظراً لخطورة مبدأ كسب الملكية بوضع اليد، لذلك فقد قرر مبدأ عدم

(١) أشار إليه د. محمد إبراهيم دسوقي، الحماية القانونية.....، مرجع سابق، ص ١٨.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٣) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني (جق الملكية)، الجزء ٨، مرجع سابق، ص ١٠٨.

جواز تملك الأموال العامة - أو حتى جميع أموال الدولة - بوضع اليد - مهما مضى من الزمن على ذلك، وتعتبر هذه الصورة من صور الحماية الأكثر فاعلية وأهمية من بين صور الحماية الأخرى، نظراً لتكرار حدوثها واحتمال وجودها من خلال تعرض الأفراد لأموال الدولة دون علمها بذلك.^(١)

والجدير بالذكر أن قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم إمتداد لقاعدة حظر التصرف في الأموال العامة، فطالما هذه الأموال لا يجوز التصرف فيه فإنه لا يجوز من باب أولى اكتساب ملكيتها بالتقادم.

وتطبيقاً لقاعدة عدم جواز تملك الأموال العام بالتقادم فلا يجوز الاحتجاج قبل الإدارة بقاعدة الحيازة في المنقول سند الحائز أو سند المالك، ولهذا لا تستطيع جهة الإدارة أن تسترد المال العام المنقول من تحت حائزة ولو كان هذا الحائز حسن النية، وأيضاً إذا كان المال العام قد سرق أو ضاع ثم اشتراه شخص حسن النية فيجوز لجهة الإدارة استرداد هذا المال منه ولا تلتزم برد الثمن إلى المشتري.^(٢)

وتجدر الإشارة أيضاً أنه تطبيقاً لقاعدة عدم جواز تملك الأموال العام بالتقادم فلا يجوز الاحتجاج بقواعد الالتصاق المدينة لاكتساب ملكية المال.^(٣)

ولم تقتصر حماية المال العام على القانون المدني في المادة (١١٨) التي تنص (... ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً)، بل كذلك نصت المادة (٧) من قانون أراضي وعقارات الدولة^(٤) على أنه: (لا يسري على أراضي وعقارات الدولة أحكام التقادم حتى ولو لم تكن مقيدة في سجلات المصلحة والسجل العقاري).

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية...، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

(٤) رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥.

المطلب الثالث

الحماية الجنائية للمال العام

يعد الاعتداء على الأموال العامة في كل الدول الحديثة جريمة يعاقب عليها القانون، سواء أكان هذا الاعتداء عمداً أم ناشئاً عن الإهمال وعدم الحيطة. بل يفرض عقوبات أيضاً عند مخالفة التنظيم المتعلق باستعمال الأموال العامة.^(١)

وتوجد النصوص المجرمة للاعتداء على الأموال العامة في قانون العقوبات أو غيره من القوانين والقرارات الجمهورية وأيضاً القرارات الوزارية المختلفة.^(٢)

ففي قانون العقوبات نجد المادة (١٤٧) تتحدث عن جريمة تخريب الأموال المتعلقة بالاقتصاد القومي والمادة (١٤٨) جريمة خيانة الموظف العام المسئولية إذا أخل بواجباته أو تراخى في القيام بها بنية إحداث انهيار في الاقتصاد القومي وتسبب عن ذلك تخريب مال مما ذكر في المادة (١٤٧) سابقة الذكر.

والمادة (١٥٠) تتحدث عن جريمة الإتلاف بغير قصد لأدوات الإنتاج، أو مواد أولية أو منتجات صناعية أو زراعية...

ويتحدث الباب الرابع من قانون العقوبات عن الجرائم الماسة بالوظيفة العامة كالرشوة في المادة (١٥١) وجريمة استغلال النفوذ المادة (١٥٩) وجريمة الاختلاس المادة (١٦٢) وجريمة الإضرار بمصلحة الدولة المادة (١٦٣) وجريمة الغش في تحصيل الرسوم المادة (١٦٤)... إلخ

وإلى جانب قانون العقوبات هناك العديد من التشريعات الأخرى التي تضمنت نصوصاً تجرم الاعتداء على المال العام، ومنها القانون بشأن الإجراءات إتهام

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق، صنعاء، ٢٠٢٠، ص ٢٦٨.

(٢) د. علي علي المصري، الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الثاني/ (سلطات الإدارة)، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢ - ٢٠١٣، ص ١٠٦.

ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م، وكذلك قانون أراضي وعقارات الدولة الصادر بالقرار الجمهوري رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥م الباب الخامس إضافة للقوانين تضمنت بعض اللوائح الإدارية نصوص تجرم الاعتداء على المال العام،^(١) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإداري الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م والتي نصت المادة (٢١) على أن (يفصل الموظف إذا حكم عليه بصورة قطعية في جريمة جنائية من جرائم المال العام والوظيفة العامة أو مخلة بالشرف والأمانة ويعد من قبيل الجرائم المخلة بالشرف والأمانة دون حصر ما يلي:

- ١ - جرائم الرشوة والاختلاس والاستيلاء والغدر على المال العام أو تسهيل ذلك للغير.
- ٢ - جرائم التزوير والتزييف بصورة عامة، وجرائم انتحال الصفة واستغلال النفوذ.
- ٣ - جرائم الإضرار العمدي بالمال العام أو الوظيفة العامة والجرائم المرتبطة بهما.
- ٤ - الاحتيال والسرقعة والتبديد والنصب والغش وإساءة استعمال السلطة.
- ٥ - فك الأختام الموضوعة بمعرفة الجهات الحكومية المختصة.

(١) راجع قانون العقوبات اليمني الصادر بقرار جمهوري رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.

المطلب الرابع

الحماية الإدارية للمال العام

تعد الحماية الإدارية أحد أنواع الحماية المقررة للمال العام، إذ أن السلطة الإدارية تتمتع بسلطات وامتيازات ووسائل تجعلها في مركز أقوى من مركز الأفراد، والوظائف التي تقوم بها السلطة الإدارية من خلال أجهزتها الإدارية المتنوعة تقتضي تمتعها بالعديد من السلطات والامتيازات.^(١)

وتعد القرارات الإدارية الوسيلة القانونية الأهم التي تعين السلطة الإدارية على أداء مهامها وتحقيق أهدافها، فالإدارة تملك اتخاذ قرارات بإرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، ولا يتوقف اتخاذ هذه القرارات على رضا وقبول المخاطبين بها بعكس العقود الإدارية - وهي الوسيلة الإدارية القانونية الثانية التي تستعين بها السلطة الإدارية - التي تقوم على تلاقح إرادة الإدارة مع إرادة الطرف أو المتعاقد الآخر.

وتملك السلطة الإدارية امتيازات التنفيذ المباشر، كما يطلق عليه كذلك التنفيذ الجبري يعينها على تنفيذ قراراتها في الحالات الاستثنائية التي يرفض فيها الأفراد تنفيذ هذه القرارات طوعية واختيار أو دون اللجوء للإدارة للقضاء، ولا ريب أن الفقه والقضاء أجمع على أن هذه الامتيازات لا تلجئ إليه السلطة الإدارية إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على صلاحية الإدارة في استخدام التنفيذ المباشر، نظراً لما تنطوي عليه هذه الامتيازات من خطورة كبيرة على الحقوق والحريات الفردية، إذ أنه يتم جبراً وقسراً على الأفراد.

وبصدد الحماية الإدارية للمال العام، تملك السلطة الإدارية إصدار قرارات إزالة التعدي الواقع على المال العام بالطريق الإداري - التنفيذ المباشر - حيث

(١) انظر سيف بن بخيت بن حمد الربيعي، حماية المال العام في التشريع العماني، مرجع سابق،

تضمنت العديد من القوانين امتياز إزالة التعديات الواقعة على الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة أو خاصة بالطريق الإداري.

وتشكل الحماية الإدارية للأموال العام امتداداً طبيعياً للحماية المدنية للأموال العامة وذلك لأن الإدارة ملزمة بالحفاظ على الأموال العامة وصيانتها إلى جانب التزامها باستمراريتها ودوامه مائلاً عاماً مخصص للنفع العام.^(١)

وسنتناول قواعد الحماية الإدارية، ووسائل الحماية الإدارية على النحو الآتي:

الفرع الأول

قواعد الحماية الإدارية للمال العام

يلتزم الشخص الإداري (الإدارة) القائم على إدارة المال العام بالتزامين أساسيين وذلك لحماية المال العام، وهذين الالتزامين هما الالتزام بصيانة المال العام، والالتزام بتجديد وتعديل المال العام.^(٢)

أولاً: الالتزام بصيانة المال العام:

يقع على عاتق الشخص الإداري القائم على إدارة العام الالتزام بصيانة هذا المال وذلك ضماناً لاستمراريته في أداء وظائفه الأساسية وهي تحقيق النفع العام.

ويتمثل التزام الصيانة في مسئولية الشخص الإداري سواء كان مائلاً للمال في حالة الأموال العامة المخصصة للاستعمال العام، أو حائزاً للمال بسبب تخصيصه لمرفق عام تابع له في حالة القيام طبقاً للقواعد الفنية المعروفة بتهيئة أحسن الظروف المناسبة لتشغيل الأموال العامة وبما يكفل حسن استعمالها وتوجيه هذا الاستعمال إلى الأهداف المحددة له والقيام بعمل الإصلاحات الضرورية لما قد يتعرض للتلف من أجزائه بحيث يحفظ للمال سلامته وتكامله طوال عمره الافتراضي.

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية للأموال العامة، المرجع السابق، ص ٢١.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية.....، مرجع سابق، ص ٢٢.

ويستهدف الالتزام بصيانة المال العام تحقيق غرضين، الأول يتمثل في الحرص على سلامة الأموال العامة واستمرار تخصيصها للنفع العام أطول فترة ممكنة.

أما الغرض الثاني يتمثل في عدم تعريض الأفراد إلى مخاطر ناجمة عن سوء حالة المال العام مما يؤدي إلى تحميل الإدارة المسؤولية عن تعويض ما يلحق الأفراد من أضرار بسبب سوء حالة المال العام.^(١)

ويجد هذا الالتزام سنده التشريعي في نصوص قانون الجرائم والعقوبات في الباب الثالث (الجرائم الماسة بالاقتصاد القومي) والباب الرابع (الجرائم الماسة بالوظيفة العامة).

ثانياً: الالتزام بالتجديد والتعديل في المال العام:

ملزم الشخص الإداري في جميع الأحوال باستمراره أداء المال العام لوظائفه من خلال صيانة المال العام، ولذلك يجب على الشخص الإداري متابعة أي تغييرات تطرأ على الأموال العامة والمرافق العامة وذلك بصفة مستمرة وتجديدها بما يكفل أداء هذه الأموال خدماتها ووظائفها بسهولة.

ويشمل مبدأ التعديل والتغيير جميع المرافق العامة أياً كانت طريقة إدارتها حتى تلك التي تدار بطريق أسلوب الامتياز فهذه المرافق ولو أن إدارتها عمداً في يد الملتزم (فرداً كان أو شركة) فإن الإدارة تخضعها لإشرافها والتي تجبر الشخص صاحب الامتياز أن يعدل من طريقة الإدارة ولو كان في ذلك زيادة في أعبائه المالية بشرط مراعاة التوازن المالي لعقد الامتياز.^(٢)

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية.....، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية.....، المرجع السابق، ص ٢٥.

الفرع الثاني

وسائل الحماية الادارية للمال العام

تتمثل وسائل الحماية الإدارية للأموال العامة المقررة لجهة الإدارة في سلطتين أساسيتين، هما سلطة التنفيذ المباشر وسلطة تعديل العقد الإداري.

أولاً: سلطة التنفيذ المباشر

تعد سلطة التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في تنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد.

ويقصد بسلطة التنفيذ المباشر حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء.^(١)

ويعد هذا الحق استثناء من القاعدة العامة، وهي أن تلجأ الإدارة إلى مواجهة القضاء في سبيل تحصيل حقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها.

والجدير بالذكر أن الإدارة تستطيع أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر بقراراتها في الحالات الآتية:

الحالة الأولى: وجود نص صريح في القوانين واللوائح.

في حال وجود نص صريح في القوانين واللوائح يخول للإدارة، دون أن تلجأ للقضاء، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة (١١١) من قانون الخدمة المدنية، التي تخول الإدارة الخصم من مرتب الموظفين بما لا يتجاوز (٢٠٪) بسبب ارتكابهم لواجباته الوظيفية المنصوص عليها في المادة (١٣) من القانون نفسه.^(٢)

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق،

صنعا، ٢٠٢٠، ص ١٦٢.

(٢) انظر قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ بشأن الخدمة المدنية.

الحالة الثانية: حالة الضرورة :

هي وجود خطر داهم يستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة ومباشرة لمواجهة، ويكون للإدارة السلطة في استخدام القوة المادية اللازمة لدفع هذا الخطر بدون الاستناد إلى نص يعطيها هذه السلطة وبدون الانتظار لحكم القضاء حتى لا تتعرض الدولة لأخطار جسيمة يصعب تدارك آثارها.^(١)

الحالة الثالثة: حالة عدم وجود وسيلة قانونية

حالة رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها فيكون للإدارة حق التنفيذ المباشر لتكفل احترام النصوص القانونية وإلا تعطل تنفيذ القانون والإدارة هي المكلفة بتنفيذه.^(٢)

شروط التنفيذ المباشر للإدارة:

تتمثل شروط التنفيذ المباشر في حالة الضرورة في الآتي:

- ١ - وجود خطر جسيم يهدد الأمن العام.
- ٢ - تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.
- ٣ - غاية الإدارة تحقيق الصالح العام.
- ٤ - ألا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد إلا بالقدر اللازم لذلك، لأن (الضرورة تقدر بقدرها).^(٣)

ضوابط استخدام التنفيذ المباشر:

- ١ - إذا نص المشرع على عدم استعمال الإدارة للتنفيذ المباشر وحدد لها طريقاً معيناً لتسلكه فلا يجوز أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة.

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، المرجع السابق، ص ١٦٥.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٣) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٦٥.

- ٢ - تملك الإدارة أن تستعمل الطريق العادي أي اللجوء إلى القضاء .
- ٣ - تطلب الإدارة من الأفراد التنفيذ الاختياري لأحكام القانون وتترك لهم وقتاً معقولاً قبل اللجوء إلى التنفيذ المباشر.
- ٤ - عندما تستخدم الإدارة أسلوب التنفيذ المباشر فيكون ذلك على مسئوليتها ويحق للقضاء إلغاء ما قامت به إذا ثبت التجاؤها إلى طريق التنفيذ المباشر بدون وجه حق ويحكم القضاء بالتعويض لمن أصابه ضرر وقد يقضي بإيقاف التنفيذ المباشر إذا ترتب على تنفيذه ضرر ويصعب تداركه.^(١)

ثانياً: سلطة تعديل العقد الإداري:

توجد إلى جانب سلطة التنفيذ المباشر للإدارة وسيلة أخرى يمكن للإدارة أن تستعملها لحماية مرافقها العامة وأموالها العامة وهي وسيلة تعديل العقد الإداري. فللإدارة سلطة تعديل العقد الإداري وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة، ومقتضى هذه السلطة أن الإدارة تملك من جانبها وحدها وإرادتها المنفردة حق تعديل العقد سواء بالزيادة أو بالنقصان، وهذا الحق ثابت لها حتى في حالة عدم وجود نص في قانون أو شرط في عقد.^(٢)

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٦.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الحماية القانونية للأموال العامة، مرجع سابق، ص ٣٠.

الفصل الخامس

طرق اكتساب المال العام

لا تخرج طرق اكتساب المال العام عن أن يكون طرقاً مدنية مقررة بموجب القانون الخاص، كالهبات والوصايا وإبرام العقود المدنية أو التجارية ... إلخ، وإما طرقاً إدارية تتم في ظل القانون الإداري، كالمصادرة والتأميم وإبرام العقود الإدارية، نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت ... إلخ.^(١)

ويقتصر بحثنا على نزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت بوصفها من امتيازات السلطة الإدارية، حيث تستطيع عن طريقهما الاستيلاء على العقارات المملوكة للأفراد إما بشكل نهائي (نزع الملكية)، وإما بصفة مؤقتة (الاستيلاء) وهذا ما نوضحه بشكل موجز على النحو الآتي:

المبحث الأول

نزع الملكية للمنفعة العامة

نزع الملكية للمنفعة العامة، إجراء إداري يقصد به حرمان الشخص من ملكه العقاري لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل. أو بمعنى آخر قصد به حرمان مالك العقار من ملكه جبراً عنه للمنفعة العامة مقابل تعويض عما ناله من ضرر.^(٢)

(١) د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، الوسيط في شرح القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ص ٥٠٦، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٥٠٦. و د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٧٠.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٧٠.

وعلى الرغم من أن هذا الاجراء يتنافى مع حق الملكية الفردية، إلا أن ضرورات الصالح العام قد تبرره في بعض الأحوال.

ولذلك تجيز الدساتير - رغم النص في صلبها على وجوب احترام الملكية الخاصة - اتخاذ هذا الاجراء استثناءً وفي حدود القانون وما يتطلبه من إجراءات. فالمادة (٢٠) من الدستور اليمني تنص على أن: (المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي). والمادة (٧) الفقرة (ج) تنص على أن: (حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا للضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون).^(١)

ويتضح مما تقدم أن المشرع الدستوري والمشرع العادي قد أحاط، إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة بوصفه إجراء استثنائي، بضمانات عديدة تكفل عدم إساءة استخدامه خاصة تلك المتعلقة بضرورة التزام الإدارة بإتباع الإجراءات والوسائل التي تحددها النصوص القانونية التي تجيزه.

وقضت في ذلك محكمة استئناف القاهرة بقولها: (أنه إذا استولت الإدارة على أملاك الأفراد جبراً عنهم، وبدون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قوانين نزع الملكية اعتبر تصرفها غصباً يجرد القرار من صفته الإدارية ويهبط به إلى مستوى الأعمال المادية التي يختص بها القضاء العادي ويرتب عليها المسؤولية عما تحدثه من أضرار، ويظل صاحب العقار محتفظاً بملكيته رغم هذا الاستيلاء، ويكون له الحق قانوناً في استرداد العقار).^(٢)

ويخضع حق السلطة الإدارية في نزع الملكية العامة لأحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥م.

ولدراسة موضوع نزع الملكية للمنفعة العامة نقسم المبحث إلى الآتي:

(١) دستور الجمهورية اليمنية لسنة ٢٠٠١.

(٢) الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٦/٢٤، مجلة المحاماة، لسنة ١٠٦٣ أشار إليه د. رمضان محمد

بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٧١.

المطلب الأول

شروط نزع الملكية للمنفعة العامة

تنص المادة الأولى من قانون الاستملاك للمنفعة العامة^(١) بأنه: (يجوز للوزارات والهيئات والمؤسسات العامة عند الاضطرار أن تستملك للمنفعة العامة وبتعويض عادل وفقاً لأحكام هذه القانون العقارات بما فيها الأراضي وذلك لتنفيذ مشاريعها ذات النفع العام).

ووفقاً لنص المادة الثالثة من القانون: (يكون الاستملاك بشكل عام إما إدارياً أو رضائياً وفي حالة عدم الاتفاق بين الطرفين فلطالب الاستملاك الرجوع إلى الاستملاك القضائي، وفي جميع الأحوال (لا يلجأ إلى الاستملاك من أملاك المواطنين إلا إذا لم يوجد للدولة ممتلكات تفي بالغرض).

ويتضح مما تقدم، أن القانون تطلب لنزع الملكية للمنفعة العامة الشروط الآتية:

أولاً: أن يتم نزع الملكية بناء على طلب السلطة المختصة بذلك:

وتتمثل هذه السلطة في كل شخص من أشخاص القانون العام وهي بحسب المادة السالفة الذكر (الهيئات والمصالح والمؤسسات العامة) بوصف أن هذه الأشخاص هي المنوطة دائماً بتحقيق المنفعة العامة أو الصالح العام.

ولذلك ليس للأفراد أو الجماعات الخاصة أي حق في نزع ملكية العقارات.

ثانياً: أن يكون محل نزع الملكية عقاراً:

(١) قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥ بشأن الاستملاك للمنفعة العامة.

نزع الملكية لا يرد إلا على العقارات المملوكة ملكية خاصة، فلا يجوز أن يوجه نزع الملكية إلى المنقولات أو العقارات الحكومية كالحقوق العينية.^(١)

ثالثاً: أن يكون الهدف من نزع الملكية تحقيق المنفعة العامة:

ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى هذا الاجراء لتحقيق مصلحة مالية. وقد اعتبر المشرع من قبيل المنفعة العامة التي تبرر نزع الملكية ما يأتي:

نص المادة (٢) من قانون الاستملاك للمنفعة العامة يقصد بالمشاريع ذات النفع العام كل ما يتعلق بالأعمال الآتية:

المشاريع الضرورية التي ليس فيها أكثر من خيار من حيث المكان، مثل:

١ - مجاري المياه، ومواقع الثروات المعدنية والنفط والغاز، والمطارات والمرافئ والسدود ومشروعات الري والشرب.

٢ - الملاجئ والخنادق والمنافذ والمنشآت التي تقتضيها متطلبات الأمن والدفاع.

المطلب الثاني

اجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة

وبحسب الباب الثاني من قانون الاستملاك للمنفعة العامة والموسوم (إجراءات الاستملاك) المواد (٤ إلى ١١) ثمة ثلاثة أنواع من الاستملاك، هي:

الاستملاك الإداري، الاستملاك الرضائي، الاستملاك القضائي، ونوضحها على النحو الآتي:

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٤.

الفرع الأول

الاستملاك الإداري

ويقتصر الاستملاك الإداري على استملاك العقارات العائدة لجهات حكومية أو للهيئات والمصالح والمؤسسات والشركات العامة.

ووفقاً للقانون^(١) يتم الاستملاك الإداري بالاتفاق بين رئيسي الجهتين على الاستملاك ويتحدد التعويض باتفاق الطرفين.

والخلاف الناشئ بين الطرفين بشأن الاستملاك يفصل فيه الوزير المختص إذا كان الطرفان تابعين لوزارته ويفصل مجلس الوزراء في الخلاف بين الطرفين إذا لم يكونا تابعين لوزارة واحدة ويكون القرار الذي يصدره الوزير أو مجلس الوزراء حسب الحال نهائياً وملزماً للطرفين.

وإذا لم يتفق الطرفان على تحديد التعويض فلاي منهما أن يطلب إلى لجنة التقدير^(٢) أساساً للتسجيل في السجل العقاري تقدير التعويض على الأسس الواردة في هذا القانون ويكون قرارها في شأن التقدير نهائياً وملزماً للطرفين.

ويكون اتفاق الطرفين أو قرار لجنة التقدير أساساً للتسجيل في السجل العقاري بعد تقديم ما يثبت تسليم المستملك منه مبلغ التعويض أو إيداعه دائرة السجل العقاري أو خزينة المحكمة الابتدائية التي يقع العقار في دائرتها ما لم يكن هناك اتفاق على خلاف ذلك.

ولا تسري هذه الاحكام على عقارات الأوقاف والوصايا والتراب إذ لا يجوز الاستملاك فيها إلا بحكم قضائي وطبقاً لقانون الوقف الشرعي.^(٣)

(١) قانون الاستملاك للمنفعة العامة المادة (٤).

(٢) انظر الباب الثالث من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥ بشأن الاستملاك للمنفعة العامة، للوقوف على ما يتصل بلجنة التقدير.

(٣) المادة (٥) من قانون الاستملاك للمنفعة العامة

الفرع الثاني

الاستملاك الرضائي

نظمت الاستملاك الرضائي المادة (٦) من قانون الاستملاك للمنفعة العامة. فقد نصت المادة المذكورة بأنه: (للجهات التي يجوز لها استملاك العقارات قانوناً أن تتفق مع مالك العقار على استملاكه رضائياً بعوض عيناً أو نقداً أو بما تقدره لجنة التقدير المشكلة بموجب هذا القانون، وإذا كان العقار مملوكاً على الشيوع لزم موافقة جميع الشركاء أو من يمثلهم قانوناً).

ويشعر المستملك دائرة السجل العقاري بوضع إشارة عدم التصرف على العقار وقرار لجنة التقدير نهائي وملزم للطرفين وغير قابل للطعن فيه إذا وافق عليه كتابة أو بمضي عشرين يوماً على تبليغهما به دون اعتراض عليه لدى لجنة التقدير ما لم يكن التأخر عن ذلك بعذر شرعي، وإذا اعترض أحد الطرفين على قرار لجنة التقدير خلال المدة المنصوص عليها في هذه الفترة من هذه المادة اعتبرت إجراءات الاستملاك الرضائي ملغاه، ويجب على رئيس لجنة التقدير إشعار دائرة السجل العقاري برفع إشارة عدم التصرف في السجل العقاري.

ويكون أساساً للتسجيل في السجل العقاري اتفاق الطرفين كتابة على قرار لجنة التقدير أو بمضي عشرين يوماً دون اعتراض أحد الطرفين على قرار اللجنة ما لم يكن تأخر الاعتراض بعذر شرعي .. وبعد التأكد من تسلم المستملك منه مبلغ التعويض أو تسجيل العقار المستبدل باسم المستملك منه في حالة التعويض العيني ما لم يكن هناك اتفاق على خلاف ذلك.

وإذا لم يسلم المستملك منه مبلغ التعويض أو لم يتم بتسجيل العقار المستبدل به باسم المستملك منه في حالة التعويض العيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الاتفاق كتابة على قرار لجنة التقدير أو بمضي عشرين يوماً دون اعتراض أحد الطرفين على قرار اللجنة ما لم يكن هناك اتفاق على خلاف ذلك، جاز

للمستملك منه إشعار المستملك ودائرة السجل العقاري بعدم موافقته على الاستملاك واعتبرت جميع الإجراءات المتخذة بشأن الاستملاك ملغاة.

الفرع الثالث

الاستملاك القضائي

نظم القانون إجراءات الاستملاك القضائي^(١) فقد نصت المادة (٧) بأنه: (على الجهة التي يجوز لها استملاك العقارات قانوناً تقديم طلب الاستملاك إلى محكمة الاستئناف بالمحافظة التي يقع العقار في دائرتها متضمناً تحديد المشروع ذي النفع العام المطلوب استملاك العقار لمصلحته وبيانياً بأسماء مالكي العقار أو حائزيه الحقيقيين، وعناوينهم وموقع العقار و خارطة تبين المساحة المطلوب استملاكها وبيان تحقق الاضطرار للاستملاك وكافة البيانات اللازمة).

وتحدد المحكمة المختصة موعد بنظر طلب الاستملاك خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله لديها وتشعر دائرة السجل العقاري بعدم اجراء أي تصرف على العقار. وتدعو المحكمة الطرفين للحضور في الموعد المحدد. وتتحقق المحكمة في أول جلسة من توافر الشروط الواردة في هذا القانون وبالذات فيما يتعلق بالمنفعة العامة والاضطرار للاستملاك وخلو طلب الاستملاك من التعسف وتكلف مقدم طلب الاستملاك بإكمال النقص إن وجد، ولها رد الطلب حسب مقتضى الحال، وفي حالة ردها لطلب الاستملاك تشعر دائرة السجل العقاري برفع إشارة عدم التصرف في السجل العقاري بالعقار المطلوب استملاكه.

هذا، وتكلف المحكمة لجنة التقدير بتقدير التعويض العادل خلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ الإحالة.

وتفصل المحكمة في طلب الاستملاك على وجه الاستعجال متحرية العدل والحق إن لم تتمكن من الوفاق بين الطرفين.

(١) قانون الاستملاك للمنفعة العامة المواد (٧، ٨، ٩، ١٠، ١١).

ويتحمل طالب الاستملاك كافة مصاريف إجراءات طلب الاستملاك. ويتحمل أيضاً تعويض صاحب العقار عما لحقه من مصاريف وأتعاب المحاماة إذا حكمت المحكمة برفض طلب الاستملاك. ويدفع المستملك التعويض خلال شهرين نقداً ولو بواسطة المحكمة أو عيناً أن تطلب المستملك منه ذلك إن كان ممكناً.

وإذا كان العقار المطلوب استملاكه لا يملك صاحبه غيره وهو مأواه أو مصدر رزقه فيجب معالجة وضعه عند التعويض بما يضمن إعادة حالة على الأقل إلى مثل ما كان عليه.

وعلى المحكمة إشعار دائرة السجل العقاري بتسجيل العقار باسم المستملك بعد تأكدها من دفع قيمة التعويض أو بتسجيل العقار المستبدل به باسم المستملك منه قبل استملاك عقار آخر على سبيل التعويض.

وأختتم القانون إجراءات الاستملاك القضائي بالنص في المادة (١١) على أن: (دعاوى الاستحقاق وسائر الدعاوى العينية الأخرى لا توقف إجراءات الاستملاك وإذا ثبت الملك للغير فينتقل ما يثبت من الملك والحقوق إلى بدل الاستملاك إن أرتضاه وإلا أعيدت معه إجراءات الاستملاك ويعود المستملك بما غرمه على من غره.

المبحث الثاني

الاستيلاء المؤقت على العقارات

يقصد بالاستيلاء المؤقت، حق جهة الإدارة في أن تستولي مؤقتاً على عقار ما تحقيقاً للمنفعة العامة، ذلك بصرف النظر عن رضا مالكه، بشرط أن يتم هذا الاستيلاء مقابل تعويض عادل. وكما هو واضح فإن الإدارة في هذه الحالة، أي حالة اتخاذ إجراءات الاستيلاء المؤقت، ليست في حاجة دائمة للعقار محل الاستيلاء، وإنما فقط لمواجهة ظروف طارئة أو مؤقتة بطبيعتها. ومع ذلك فإن هذا الإجراء يتفق مع إجراء نزع الملكية في ضرورة ألا يتم إلا بقصد تحقيق المنفعة العامة، لا المنافع الخاصة أو المادية، وأن يتم لقاء تعويض صاحب الشأن تعويضاً عادلاً وكاملاً عما لحقه من خسارة وما يكون قد فاته من كسب.^(١)

هذا، وقد نظم القانون اليمني الاستيلاء المؤقت،^(٢) من خلال منح الجهات التي يحق لها استملاك العقارات قانوناً في الحالات الاستثنائية الاضطرارية الطارئة، كحدوث كوارث موجبة لسرعة مباشرة الأشغال أو الاستخدام إن تقرر الاستيلاء المؤقت على أي عقار بقرار من الرئيس الأعلى للجهة، يحدد فيه مدة الاستيلاء على أن لا يتجاوز سنتين من تاريخ صدور القرار.^(٣)

ويشكل محافظ المحافظة التي يقع فيها العقار ضمن حدودها لجنة من مهندس واحد من موظفيه وممثل من الجهة التي قررت الاستيلاء المؤقت وممثل عن صاحب العقار مهمتهما تنظيم محضر بأوصاف العقار ويرفق بالمحضر ما يلزم من الصور الشمسية والمخططات التي تساعد على معرفة وضعية وشكل العقار ويجب أن

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، المرجع السابق، ص ٧٧.

(٢) قانون الاستملاك للمنفعة العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٥، المواد (١٢، ١٣، ١٤، ١٥، ١٦).

(٣) الفقرة (١) من المادة (١٢) من القانون.

يبلغ المالك مسبقاً بالحضور عند تنظيم المحضر على أن عدم حضوره في الموعد المحدد في كتاب التبليغ لا يؤخر عمل اللجنة.^(١)

وبحسب المادة (١٣) تتولى لجنة التقدير المنصوص عليها في هذا القانون تقدير التعويض المناسب لصاحب العقار المستولى عليه مدة الاستيلاء المؤقت بالاستناد إلى المحضر مع مراعاة إيجار المثل.

هذا، وعلى الجهة التي استولت على العقار مؤقتاً إعادته لصاحبه في نهاية مدة الاستيلاء المؤقت بالحالة التي كان عليها عند الاستيلاء، وبمالك العقار الحق في مطالبة الجهة بتعويضه عن أي ضرر أصاب العقار وتبت لجنة التقدير المنصوص عليها في هذا القانون في أي خلاف حول مبلغ التعويض ولصاحب العقار حق الاستئناف خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.^(٢)

وفي حالة استمرار الاستيلاء لأكثر من سنتين، أعطى القانون الخيار لصاحب العقار في طلب تجديد الاستيلاء المؤقت بتعويض جديد أو طلب استملاك الجهة المسئولة عليه، فإذا لم يتحقق أي من ذلك فله أن يطلب من المحكمة استرداد عقاره مع طلب التعويض عن فترة التأخير.^(٣)

وبحسب القانون لمالك العقار في جميع الأحوال التظلم إدارياً وقضائياً من قرار الاستيلاء المؤقت إذا رأى أنه لا أساس للحالة الاستثنائية الاضطرارية الطارئة، وكذا له أن يتظلم أيضاً من مدة الاستيلاء إذا تضرر منها.^(٤)

ويجب الإشارة إلى أن المشرع اليمني في قانون الاستملاك للمنفعة العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٥م اطلق عليه (الاستملاك لأغراض المشاريع السكنية)^(٥).

(١) الفقرة (٢) من المادة (١٢) من القانون.

(٢) المادة (١٤) من القانون.

(٣) المادة (١٥) من القانون.

(٤) المادة (١٦) من القانون.

(٥) انظر المادة (١٧) من القانون.

فقد أجاز القانون للجهات المشرفة على الإسكان أو المختصة التي يجوز لها الاستملاك قانوناً أن تستملك لأغراض المشاريع السكنية وذلك عن طريق الاستملاك الرضائي، ويكون تقدير التعويض وطريقة الدفع بحسب الاتفاق بين الطرفين.

الفصل السادس

الآليات القانونية والمؤسسية

لحماية الأموال العامة في القانون اليمني

حرص المشرع اليمني على حماية الأموال العامة وذلك بإصدار حزمة من القوانين التي تحمي المال العام وتكافح الكسب غير المشروع وتحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة. ومن هذه القوانين نذكر الآتي:

- القانون المالي
- قانون تحصيل الأموال العامة
- قانون بشأن قضايا الدولة
- قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية
- قانون الإقرار بالذمة المالية
- قانون مكافحة الفساد

أما المؤسسات التي أنشأت أو تم تشكيلها فتتمثل في الآتي:

- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
- محاكم الأموال العامة

وسنقتصر في هذا الفصل على تناول قانون الإقرار بالذمة المالية، وقانون مكافحة الفساد^(١) وذلك على النحو الآتي:

(١) وبالنسبة لقانون المناقصات والمزايدات إن شئت أرجع د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القعود الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، ٢٠٢٣.

المبحث الأول

قانون الإقرار بالذمة المالية

بحسب القانون إقرار الذمة المالية هو الإقرار بما يملكه الشخص من حقوق مالية وعينية. والمال كل ما يمكن حيازته والانتفاع به على وجه معتاد من متاع أو نقود أو حيوان أو عقار أو معدات أو غيرها من الممتلكات. والمال العام (كل ما تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري ويكون مخصصاً للمنفعة العامة).^(١)

المطلب الأول

أهداف القانون وتطبيقه

يهدف القانون إلى ما يلي:^(٢)

- ١ - حماية المال العام
 - ٢ - تعزيز الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها وصون كرامة الوظيفة العامة.
 - ٣ - مكافحة الكسب غير المشروع والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة.
 - ٤ - تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ويخضع لهذا القانون.
- ويسري أحكام قانون الإقرار بالذمة المالية على كافة العاملين في وحدات الخدمة العامة على النحو التالي:^(٣)

- ١ - رئيس الجمهورية

(١) المادة (٢) من قانون الإقرار بالذمة المالية.

(٢) المادة (٣) من قانون الإقرار بالذمة المالية.

(٣) المادة (٤) من قانون الإقرار بالذمة المالية.

- ٢ - نائب رئيس الجمهورية
- ٣ - رئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب وأعضاء المجلس.
- ٤ - رئيس الوزراء ونوابه وأعضاء مجلس الوزراء ونوابهم ومن في مستواهم.
- ٥ - رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى.
- ٦ - رؤساء وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
- ٧ - رئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس الشورى وأعضاء المجلس.
- ٨ - رئيس وأعضاء اللجنة العليا للانتخابات.
- ٩ - مدير مكتب رئاسة الجمهورية ونوابه.
- ١٠ - رؤساء الجامعات ونوابهم.
- ١١ - رؤساء الوحدات الإدارية بالمحافظات (المحافظون) وأمناء عموم المجالس المحلية بالمحافظات.
- ١٢ - رئيس هيئة الأركان العامة ونوابه.
- ١٣ - قادات وأركان حرب ورؤساء عمليات المناطق العسكرية والمحاور.
- ١٤ - رؤساء البعثات الدبلوماسية بالخارج.
- ١٥ - مستشارو رئيس الجمهورية.
- ١٦ - مستشارو هيئة رئاسة مجلسي النواب والشورى.
- ١٧ - مستشارو رئيس مجلس الوزراء.
- ١٨ - الأمناء العامون ومساعدتهم في:
 - أ - رئاسة الجمهورية.
 - ب - مجلس النواب.
 - ج - مجلس الوزراء.
 - د - مجلس الشورى.
 - هـ - اللجنة العليا للانتخابات.
- ١٩ - مدراء مكاتب رؤساء مجالس النواب والوزراء والشورى ونوابهم.

٢٠ - رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونوابه.

٢١ - محافظ البنك المركزي اليمني ونوابه.

ب - وظائف الإدارة العليا:

١ - وكلاء الوزارات والمحافظات والوكلاء المساعدين ومن في حكمهم، ورؤساء المصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والشركات العامة والمختلطة ونوابهم، ووكلاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومساعديهم.

٢ - مدراء الدوائر في كل من:

• مجلس النواب، مكتب رئاسة الجمهورية، مكتب رئاسة الوزراء، مجلس القضاء الأعلى، المحكمة العليا، النيابة العامة، ومجلس الشورى.

٣ - أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي.

٤ - المدراء التنفيذيين للصناديق والمشروعات العامة.

٥ - مدراء الدوائر التابعة لوزارة الدفاع ورئاسة هيئة الأركان العامة في القوات المسلحة.

٦ - مدراء الدوائر التابعة لوزارة الداخلية.

٧ - مدراء عموم الإدارات العامة بالوزارات والمحافظات والمديريات والمصالح والهيئات والمؤسسات والشركات العامة والمختلطة والمشروعات العامة ومشروعات الصناديق، والجامعات والكليات التابعة وكليات المجتمع والمعاهد العليا.

٨ - مدراء العموم في كل من:

• مجلس النواب، رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء، مجلس الشورى، اللجنة العليا للانتخابات، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

٩ - قادات وأركان حرب ورؤساء عمليات الألوية العسكرية والأمنية.

١٠ - مدراء الأمن بالمحافظات والمديريات.

١١ - أعضاء الهيئات الإدارية بالمجالس المحلية بالمحافظات وأمناء عموم المجالس المحلية في المديریات.

١٢ - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة الصادر بتعيينهم قرارات جمهورية.

ج - الوظائف المالية:

١ - مرءاء عموم الشئون المالية ومدراء الحسابات وأمناء الصناديق ومدراء المشتريات والمخازن في الوزارات والمحافظات والمديریات والمصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والصناديق المستقلة والملحقة ومن في حكمهم، ومجلس النواب، ورئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، ومجلس القضاء الأعلى، والمحكمة العليا، والنيابة العامة، واللجنة العليا للانتخابات، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والجامعات والكليات التابعة لها، وكليات المجتمع والمعاهد العليا.

٢ - رؤساء وأعضاء لجان العطاءات والمنقصات والمشتريات والموظفون المشتغلون بالتراخيص والإعفاءات في جميع سلطات الدولة على المستوى المركزي والمحلي.

٣ - أي وظائف أخرى من وظائف المستويات السابقة يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لهذا القانون.

المطلب الثاني

الإقرار بالذمة وإجراءات تقديمها

ينص القانون بأنه^(١) (على كل شخص من الفئات المحددة في المادة (٤) السابق ذكرها، أن يقدم إقراراً بالذمة المالية لما يملكه هو وزوجته وأولاده القصر من أموال ثابتة أو منقولة داخل اليمن أو خارجها إلى الهيئات الوطنية العليا لمكافحة الفساد) خلال ستين يوماً من تاريخ صدور هذا القانون أو من تاريخ دخوله في أي من الفئات الخاضعة لأحكامه.

وهذا الإقرار يقدم بصفة دورية بعد مرور عامين من تاريخ الإقرار السابق، أو عند طلب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون.

كما عليه أن يقدم إقراراً قبل شهرين من التاريخ المحدد لانتهاء خدمته أو انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون في الأحوال الأخرى. وإذا ما انتهت خدمته أو انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون قبل تقديم إقراره وجب عليه تقديم إقراره خلال شهرين من تاريخ تركه العمل لأي سبب.^(٢)

هذا، وعندما يكون كلا الزوجين ملزمين بتقديم الإقرار المنصوص عليه في المادة (١٥) من هذا القانون يجب أن يلزم كلا الزوجين بتقديم إقرارهما كل على حدة وعلى الموظف العام أن يقدم الإقرار الخاص بأولاده القصر مع إقراره.^(٣)

وتقدم كافة إقرارات الذمة المالية إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد التي تتولى استقبال ومتابعة وفحص وتحليل الإقرارات للفئات المشمولة بهذا القانون.^(٤)

(١) المادة (١٥) من القانون.

(٢) المادة (١٦) من القانون.

(٣) المادة (١٧) من القانون.

(٤) المادة (١٨) من القانون.

ويجب أن يحرر الإقرار بالذمة المالية على النموذج المعد لهذا الغرض وأن تكون المعلومات الواردة فيه صحيحة وموقع عليها من قبل صاحب الإقرار، وتحدد اللائحة التنفيذية تفاصيل البيانات التي يتضمنها النموذج.^(١)

وتعد الإقرارات وكافة الوثائق والمعلومات المتعلقة بها سرية لا يجوز نسخها أو إفشاؤها أو الإطلاع عليها من قبل الغير أيًا كان ما عدا الجهات المحددة في هذا القانون.^(٢)

المطلب الثالث

الأحكام العامة والعقوبات

وضع القانون عدد من الأحكام العامة والعقوبات على النحو الآتي:

أولاً: الأحكام العامة^(٣)

يعد كسباً غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول أو حق منفعة في داخل اليمن أو خارجه يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون سواء لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة العامة أو الصفة.

وتتحقق واقعة الثراء غير المشروع على أحد المشمولين بهذا القانون من شاغلي وظائف السلطة العليا للدولة إذا تبين قيام أي منهم بممارسة أي من الأعمال المحظور ممارستها وفقاً لأحكام المادة (١٣٦) من الدستور والقوانين النافذة سواء بطريق مباشرة أو غير مباشرة.

ويكون للهيئة الوطنية العليا للفساد بموجب أحكام هذا القانون إتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بتحليل إقرارات الذمة المالية وإحالة من تثبت مخالفتهم لأحكام هذا القانون إلى القضاء.

(١) المادة (١٩) من القانون.

(٢) المادة (٢٦) من القانون.

(٣) راجع المواد (٥ - ١٤) من قانون الإقرار بالذمة المالية.

ويعد من قبيل الثراء غير المشروع أي إضافة لقيمة مالية لذمة أي من الأشخاص المشمولين بأحكام هذا القانون سواء بكسب عيني أو شخصي أو بالانتفاع بأي من أموال الدولة المنقولة أو غير المنقولة وكان ذلك باستغلال الصفة أو الوظيفة وبصورة غير مشروعة، وكذلك كل انتقاص مما على الشخص من التزامات مالية وسواء كانت هذه بالإضافة أو هذا الانتقاص مباشراً أو غير مباشر.

وأجاز القانون للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد تشكيل لجنة أو أكثر لفحص إقرارات الذمة المالية وفحص البيانات المتعلقة بها وما يطرأ عليها. كما يحق للهيئة طلب البيانات والوثائق من مقدمي الإقرارات أو من أي جهة أخرى.

وإذا تبين للهيئة من خلال فحص إقرارات الذمة المالية وتدقيقها وجود أدلة واضحة على كسب وإثراء غير مشروع فيجب عليها إحالة الموضوع إلى القضاء للنظر فيه بصفة الاستعجال.

و ضمناً للحيدة والاستقلال في الإجراءات ينص القانون على أن: (ينحصر حث الإطلاع على إقرارات الذمة المالية والبيانات والإيضاحات والوثائق وإجراءات الدراسة والفحص على الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والجهات المختصة بالتحقيق.

هذا، ولا تسقط دعوى الكسب والثراء غير المشروع من تاريخ انتهاء وظيفة أو صفة من يخضع لأحكام هذا القانون إلا وفقاً للقوانين النافذة.

ثانياً: العقوبات

ينص قانون الإقرار بالذمة المالية^(١) على مجموعة من الجرائم والعقوبات المقررة لها.

فقد نصت المادة (٢٠) من القانون على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر. يعاقب بغرامة تماثل حجم الضرر أو بالحبس لمدة

(١) قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦، الباب الخامس، الفصل الأول، المواد (٢٠- ٢٥).

لا تزيد على (ثلاثة سنوات) كل من قدم معلومات أو بيانات كاذبة عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة للغير).

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن (خمس سنوات) كل من كسب كسباً غير مشروع أو سهل ذلك لغيره مع إلزامه برد ما كسبه بسبب ذلك.

وعلى المحكمة المختصة الحكم على الغير الذي استفاد من الإثراء غير المشروع بالرد من أمواله إلى خزينة الدولة بقدر ما استفاد.

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (ستة أشهر) كل من تخلف دون عذر مشروع أو امتنع عن تقديم الإقرارات الخاصة بالذمة المالية بعد إبلاغه بذلك وفقاً لأحكام هذا القانون، وفي حالة التكرار تكون عقوبة الفصل من الوظيفة وبما لا يخالف القوانين النافذة.

وأخيراً، يعاقب بالحبس كل مسئول عن سرية الإقرارات مدة لا تزيد على (سنة) وبتعويض يماثل حجم الضرر إذا أفشى سرية إقرارات المشمولين بالذمة المالية أو قام بنشر البيانات والإيضاحات أو الوثائق وكل ما يتصل بالسرية في هذا العمل.

المبحث الثاني

قانون مكافحة الفساد

يقصد بالفساد استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء

كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة).^(١)

وبحسب قانون مكافحة الفساد الموظف العام: (كل شخص يؤدي وظيفة عامة أو يقدم خدمة عامة ويتولى منصباً تنفيذياً أو تشريعياً أو إدارياً أو مستشاراً أو قاضياً سواء كان معيناً أو منتخباً دائماً أو مؤقتاً بمقابل أو بدون مقابل بصرف النظر عن صحة قرار تعيينه فيها ويشمل موظف السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتهم وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشورى وأعضاء المجالس المحلية وأعضاء السلطة القضائية وأعضاء اللجان والمجالس الدائمة ويعتبر في حكم الموظف العام المحكمين والخبراء والعدول والوكلاء والمحامين والحراس القضائيين الذين تعدل لديهم الأموال وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات والشركات والبنوك وموظفيها التي تسهم الدولة في رأس مالها).^(٢)

ونتناول أهم مفاصل القانون على الوجه الآتي:

المطلب الأول

أهداف القانون ونطاق سريانه

- ١ - إنشاء هيئة وطنية مستقلة عليا لها صلاحيات قانونية في مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه وفقاً لهذا القانون والقوانين النافذة.
- ٢ - منع الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة عن ممارسته.

(١) المادة (٢) من قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٢) من قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦.

- ٣ - تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدولة والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد.
- ٤ - إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد.
- ٥ - تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة والتمسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطة المعنية.
- ٦ - تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة وسائل وأساليب الوقاية منه.
- أ. كافة جرائم الفساد ومرتكبيها التي تقع كلها أو بعضها أو جزء منها في الجمهورية اليمنية أو إحدى المؤسسات التابعة لها في الخارج أيًا كانت طبيعة وجنسية مرتكبيها.
- ب. جرائم الفساد ومرتكبيها التي تقع خارج الجمهورية وتكون المحاكم اليمنية المختصة بها وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة غسيل الأموال والقوانين النافذة الأخرى وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو انضمت إليها.

المطلب الثاني

تدابير مكافحة الفساد

عمل المشرع اليمني مجموعة من التدابير التي من شأنها تجفيف منابع الفساد من خلال قيام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالتنسيق مع الجهات المختصة^(١) بدراسة وتقييم واقتراح تطوير التشريعات العقابية المتعلقة بجرائم الفساد من الناحيتين الإجرائية والموضوعية لمواكبة أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتقديمها لمجلس النواب لمناقشتها وإقرارها وفقاً للإجراءات الدستورية.

وكذلك القيام بالدراسات حول إنشاء محاكم إدارية مختصة وإيصال الجهات ذات العلاقة بإنشائها وفقاً لأحكام القوانين ذات العلاقة.^(٢)

كما نص القانون على أن: (تقوم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بدراسة وتقييم واقتراح تطوير نظم التوظيف وتقديمها للجهات المختصة للأخذ بها بغية تحقيق ما يلي:

- (أ) تعزيز مبدأ الكفاءة والجدارة والابداع في تولي مناصب الوظيفة العامة.
- (ب) تعزيز نظم الاختبار والتأهيل والتدريب لشغل المناصب الأكثر عرضة للفساد لضمان حسن الأداء.
- (ج) تعزيز مبدأ الشفافية في الوظيفة العامة ومنع تضارب المصالح بين الوظيفة العامة والقائمين بها مع وضع ضوابط وتحديد مدة زمنية بعد انتهاء خدمة الموظف العام لمنع ممارسته لأنشطة مهنية أو تجارية أو التحاقه بالعمل لدى

(١) يقصد بالجهات المختصة بحسب المادة (٢) من القانون (الجهة المعنية بإصدار القرارات والتدابير المرتبطة بأحكام قانون مكافحة الفساد).

(٢) المادة (٢٠) من قانون مكافحة الفساد.

القطاع الخاص إذا كان لذلك صلة مباشرة بالوظيفة العامة لتحقيق مآرب شخصية غير مشروعة.

(د) وضع النظم الهادفة إلى بيان الأداء والسلوك الوظيفي السليم والمشرف للوظيفة العامة.

(هـ) تعزيز وتفعيل التدابير التأديبية الإدارية لمنع استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مآرب شخصية غير مشروعة.^(١)

ويضاف إلى كل هذه التدابير التشريعية أيضاً قيام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بما لا يتعارض مع قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالتنسيق مع الجهات المختصة بدراسة وتقييم وتطوير النظم المالية ونظم المشتريات والمناقصات والمزايدات الحكومية ونظم إدارة الموارد والاستخدامات والممتلكات العامة وتطوير آليات الرقابة بمختلف أنواعها ومعايير المحاسبة والمراجعة المحاسبية بما يكفل حسن إدارة المال العام والممتلكات العامة وضمان حمايتها والحفاظ عليها.^(٢)

وبوصف أن القطاع الخاص يعد أحد أضلاع التنمية الوطنية فقد حرص المشرع على دوره من خلال النص في القانون^(٣) على أن تقوم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالتنسيق مع الجهات المختصة في الحكومة والجهات المعنية في القطاع الخاص بدراسة وتقييم وتطوير النظم والتدابير المتعلقة بالقطاع الخاص بغية تحقيق التالي:

(أ) تعزيز معايير وأنظمة المحاسبة والمراجعة لتعزيز شفافيتها ووضع الضوابط الكفيلة بمراجعة الحسابات والميزانيات العمومية والإلزام بمسك الدفاتر والسجلات المنتظمة مالياً ومحاسبياً.

(ب) وضع الضوابط الكفيلة بمنع التلاعب بالبيانات المحاسبية.

(١) المادة (٢١) من قانون مكافحة الفساد.

(٢) المادة (٢٢) من قانون مكافحة الفساد.

(٣) المادة (٢٣) من قانون مكافحة الفساد.

(ج) إتخاذ التدابير اللازمة لضمان سهولة الوصول إلى السجلات لمراجعتها من قبل الجهات المختصة وفقاً للتشريعات النافذة.

ولم يقتصر الأمر على ما سبق من التدابير التشريعية التي وضعها المشروع، بل عمل كذلك على إشراك المجتمع في مكافحة الفساد، حيث ينص القانون: (على كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها وإتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقيق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة)^(١).

كما ينص القانون على أن: (تعمل الهيئة على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطر الفساد وآثار وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين)^(٢).

هذا، وعلى المؤسسات المالية التعاون مع الهيئة في كل ما يتعلق بمكافحة الفساد.^(٣) كما ينص القانون على أن: (تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة لذلك)^(٤).

ولم يحرص المشرع على إتخاذ التدابير التشريعية وإشراك المجتمع في مكافحة الفساد وتحفيز منابعه فحسب، بل وإشراك المجتمع في هذا الشأن، فنص في المادة ٢٨ من القانون على أن: (يطبق بشأن التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد الأحكام الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة التي صادقت عليها الجمهورية أو إنضمت إليها).

(١) المادة (٢٤) من قانون مكافحة الفساد.

(٢) المادة (٢٥) من قانون مكافحة الفساد.

(٣) المادة (٢٦) من قانون مكافحة الفساد.

(٤) المادة (٢٧) من قانون مكافحة الفساد.

ومنح القانون لكل دولة طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رفع دعوى مدنية أمام القضاء اليمني للمطالبة بحقوقها في استعادة ملكية العائدات غير المشروعة المرتبطة بجرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وكذا حقها في التعويض عن الأضرار التي لحقتها بسبب تلك الجرائم وفقاً للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في القوانين النافذة شريطة المعاملة بالمثل.^(١)

المطلب الثالث

جرائم الفساد

ينعقد الاختصاص للنظر في قضايا جرائم الفساد لنيابات ومحاكم الأموال العامة. وتطبق بشأن إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين النافذة ذات العلاقة.^(٢)

وللهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الحق في مخاطبة واستدعاء المعننين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بالفساد وفقاً للتشريعات النافذة.^(٣)

ويجب على الهيئة فور علمها عن وقوع جرائم الفساد القيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها ولها في سبيل ذلك الإطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بالجريمة محل العلم وكذا طلب موافاتها بأي بيانات أو معلومات أو وثائق متعلقة بها.

(١) المادة (٢٩) من قانون مكافحة الفساد.

(٢) المادة (٣٧) من قانون مكافحة الفساد.

(٣) المادة (٣٥) من قانون مكافحة الفساد.

وتعتبر المراسلات والمعلومات والبلاغات المتصلة بجرائم الفساد وما يجري في شأنها من فحص أو تحقيق من الاسرار التي يجب المحافظة عليها ويجب على كل من لهم علاقة بتنفيذ هذا القانون عدم إفشائها.^(١)

وتقوم الهيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة بتعقب وضبط وحجز واسترداد ومصادرة الأموال والعائدات المحصلة من جرائم الفساد وفقاً للأحكام والقواعد والإجراءات المقررة في القوانين النافذة والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو إنضمت إليها. ولا يتم استرداد ومصادرة العائدات إلا بحكم قضائي بات.^(٢)

هذا، ولا يجوز لأي جهة أن تحجب أية بيانات مطلوبة للهيئة أو تمتنع عن تزويدها بالسجلات أو المستندات أو الوثائق التي تطلبها.^(٣)

ولا تسقط بالتقادم الآتي:^(٤)

(أ) الدعاوى المتعلقة بجرائم الفساد.

(ب) العقوبات المحكوم بها والمتربة على جرائم الفساد.

(ج) دعاوى الاسترداد والتعويض المتعلقة بجرائم الفساد.

وتعد من جرائم الفساد:^(٥)

١- الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني المنصوص عليها في قانون

الجرائم والعقوبات.

(١) المادتان (٣٤، ٣٨) من قانون مكافحة الفساد.

(٢) المادة (٣٢) من قانون مكافحة الفساد.

(٣) المادة (٣٣) من قانون مكافحة الفساد.

(٤) المادة (٣٩) من قانون مكافحة الفساد.

(٥) المادة (٣٠) من قانون مكافحة الفساد.

- ٢ - الجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- ٣ - الجرائم المخلة بسير العدالة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- ٤ - اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- ٥ - رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظائفهم بقصد الحصول على منفعة تجارية أو رمزية غير مستحقة أو الاحتفاظ بها متى تعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية ويسري بشأنها الحكم في قانون الجرائم والعقوبات.
- ٦ - جرائم التزوير المتعلقة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- ٧ - جرائم التهرب الجمركي والتهرب الضريبي.
- ٨ - الغش والتلاعب في المزايدات والمناقصات والمواصفات وغيرها من المواصفات الحكومية.
- ٩ - جرائم غسيل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة.
- ١٠ - استغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة.
- ١١ - جرائم الثراء غير المشروع.
- ١٢ - أية جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد.

يسري بشأن الجرائم المذكورة سلفاً العقوبات المقررة في القوانين النافذة.^(١)

(١) المادة (٣١) من قانون مكافحة الفساد.

المبحث الثالث

الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

أنشأت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد^(١) وتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ويكون لها استقلال إداري ومالي. ومقرها الرئيسي العاصمة صنعاء ويجوز إنشاء فروع لها في بقية محافظات الجمهورية عند الاقتضاء بقرار من رئيس الهيئة.^(٢)

وستتناول تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ومهامها واختصاصاتها على النحو الآتي:

المطلب الأول

تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

ينص القانون على أن: (تشكل الهيئة من أحد عشر عضواً ممن تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة على أن تمثل الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة).

ويشترط للمرشح لعضوية الهيئة ما يلي:

- أن يكون يمني الجنسية.
- أن لا يقل عمره عن أربعين عاماً.
- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل.

(١) رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٢٥ ديسمبر ٢٠٠٦، المادة (٥) من القانون

(٢) المادة (٦) من القانون

- أن لا يكون قد صدر بحقه حكم قضائي بات في قضية من قضايا الفساد أو في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن رد إليه اعتباره.^(١)

ويقدم مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة بثلاثين مرشح ممن تتوفر فيهم الشروط المذكورة سلفاً. ويذكر مجلس النواب بالاقتراع السري أحد عشر شخصاً من القائمة التي قدمت له. وترفع هيئة رئاسة مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر قراراً بتعيينهم. ويمنح عضو الهيئة درجة وزير.^(٢)

ويقدم أعضاء الهيئة إقرارهم بالذمة المالية إلى هيئة رئاسة مجلس النواب. ويؤدي أعضاء الهيئة قبل مباشرة مهامهم اليمين القانونية. وتكون مدة أعضاء الهيئة خمس سنوات تبدأ من اليوم التالي لصدور قرار تعيينهم ولمرة واحدة فقط. ولا يجوز إسقاط عضوية أي من أعضاء الهيئة إلا إذا أخل إخلالاً جسيماً بواجباته في الهيئة وبناء على حكم قضائي بات.^(٣)

وتؤدي الهيئة مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة وفقاً لأحكام قانون مكافحة الفساد ولا يجوز لأي شخص أو جهة التدخل في شؤونها بأية صورة كانت ويعد مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.^(٤)

ويكون للهيئة موازنة مستقل ضمن الموازنة العامة للدولة يقترحها رئيس الهيئة ويتبع في إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للموازنة العامة للدولة.^(٥)

(١) المادة (٩) من القانون

(٢) المادة (٩) الفقرات (ج، د، ه، و، ز)

(٣) المادتان (١٠، ١١) من قانون مكافحة الفساد

(٤) المادة (١٥) من قانون مكافحة الفساد

(٥) المادة (١٨) من قانون مكافحة الفساد

المطلب الثاني

مهام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد واختصاصاتها

- ذكر القانون قائمة طويلة من المهام والاختصاصات التي تتولى الهيئة ممارستها وذلك على النحو الآتي:^(١)
- ١ - إعداد وتنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد.
 - ٢ - وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وإعداد وتنفيذ الآليات والخطط والبرامج المنفذة لها.
 - ٣ - اتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في التعريف بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته.
 - ٤ - دراسة وتقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد لمعرفة مدى فعاليتها واقتراح مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو إنضمت إليها.
 - ٥ - تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة.
 - ٦ - تلقي إقرارات الذمة المالية.
 - ٧ - التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء.
 - ٨ - تمثيل الجمهورية في المؤتمرات والمحافل الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.
 - ٩ - التنسيق والتعاون مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والعربية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الدولية إلى منع الفساد.
 - ١٠ - التنسيق مع كافة أجهزة الدولة في تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته.

(١) المادة (٨) من قانون مكافحة الفساد

- ١١ - التنسيق مع وسائل الاعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته.
- ١٢ - جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.
- ١٣ - إتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لاسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- ١٤ - دراسة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والإطلاع على وضع الجمهورية فيها وإتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها.
- ١٥ - إتخاذ كافة الإجراءات القانونية اللازمة لإلغاء أو فسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات إذا تبين أنها قد أبرمت بناءً على مخالفة لأحكام القوانين النافذة وتلحق ضرراً بالصالح العام وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.
- ١٦ - رفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.
- ١٧ - إعداد مشروع موازنتها وإقرارها ليتم إدراجها رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة.
- ١٨ - إعداد حسابها الختامي لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.
- ١٩ - أي مهام واختصاصات أخرى تناط بها وفقاً للتشريعات النافذة.

سيرة ذاتية للمؤلف

البيانات الشخصية:

الاسم: يحيى قاسم علي سهل

اللقب العلمي: أستاذ مشارك

- من مواليد ١١ فبراير ١٩٦٠م، جعار، م/أبين
- تلقيت التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي في مدارس جعاروزنجر
- بكالوريوس جامعة عدن ٨٤ - ١٩٨٥م
- عينت معيدا، أكتوبر ١٩٨٦.
- عينت نائب عميد كلية الحقوق للشئون التربوية والثقافية ٥ يناير ١٩٨٨م
- ماجستير القانون جامعة بابل، العراق ١٩٩٨م
- دكتوراه كلية الحقوق جامعة الجزائر ٢٠٠٥م بدرجة مشرف جدا
- موضوع رسالة الماجستير (ضمانات تأديب الموظف العام) دراسة مقارنة، والدكتوراه (فصل الموظف العام) دراسة مقارنة

نشرت المؤلفات الآتية:

- المدخل لدراسة العلوم القانونية - نظرية القانون، نظرية الحق (دراسة مقارنة) كوميت للتوزيع، القاهرة، ١٩٩٧م
- ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩م
- السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الشوكاني لطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٠٠م
- السهل في تاريخ القانون، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، ٢٠٠١م
- السهل في تاريخ القانون اليمني، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، ٢٠٠٤م

- فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م
- السهل في المالية العامة، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م
- السهل في التشريع الضريبي، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٧م
- النظام القانوني والقضائي في عدن والمحميات واتحاد إمارات الجنوب العربي
١٨٣٩ - ١٩٦٧م، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٨م
- سعودي أحمد صالح، (حياتي وفني)، صنعاء، ٢٠١٣م
- المجتمع المدني في عدن ١٨٣٩ - ١٩٦٧م، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء،
٢٠١٤م
- السهل في التشريعات المالية والمصرفية، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء،
٢٠١٨م
- السهل في صياغة الاتفاقيات والعقود، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء،
٢٠١٨م
- الغناء والموسيقى في اليمن (مدخل بيولوجرافي)، الصادق للطباعة والنشر،
صنعاء، ٢٠١٨م
- كبير جاء في زمن الكبار (أوراق من حياة الفنان محمد عبده زبيدي)، الصادق
للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٨م
- بلبل اليمن، عوض أحمد، أوراق من حياته الفنية، الصادق للطباعة والنشر،
صنعاء، ٢٠١٩م
- فضل كريدي فنان من بيت الفن، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٩م
- السهل في التشريع الضريبي، وفقا للقانون الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠، الصادق
للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م
- السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، الصادق للطباعة والنشر،
صنعاء، ٢٠٢٠م

- وثائق من الكثيري وسلطنتي العبادل والفضلي وولاية دثينة، الطبعة الأولى، صنعاء، الصادر للطباعة والنشر، ٢٠٢٠م
- معوقات تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، ٢٠٢٠م
- الأصوات الغنائية النسوية في اليمن ١٩٥٠ - ٢٠٠٠، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء ٢٠٠٠م
- السهل في القانون الإداري اليمني، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م
- السهل في النظم السياسية والقانون الدستوري، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢١م
- حصاد من أوراق العمر، ثلاثة أجزاء، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢١م.
- السهل في التشريع الجمركي، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م
- السهل في العقود الإدارية، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م.
- الحضور البهي (أوراق من حياة الفنانين الزبيدي والعزاني والميسري)، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م
- السهل في النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٣م

نشر البحوث الآتية:

- القضاء الدولي والقضاء الداخلي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد الثاني، العدد الرابع، يوليو - ديسمبر، ١٩٩٩م
- الحقوق الحريات العامة في الدستور اليمني، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية تصدرها جامعة عدن، المجلد الثالث، العدد السادس، يوليو - ديسمبر، ٢٠٠٠م
- رد الاعتبار في القانون الجنائي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد الرابع، يناير - يونيو، ٢٠٠١م

- التفويض الإداري مشترك مع د. أحمد محمد لكو، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد السادس، يناير - يونيو، ٢٠٠٣م
- النظام القضائي في مستعمرة عدن، مجلة اليمن، يصدرها مركز البحوث والدراسات اليمنية، جامعة عدن، المجلد التاسع عشر، مايو، ٢٠٠٤م
- النظام القانوني والقضائي في مستعمرة عدن وولاية اليمن (١٨٣٩- ١٩٦٧) (١٨٧٢- ١٩١٨)، مجلة اليمن، يصدرها مركز البحوث والدراسات اليمنية، جامعة عدن، العدد الخامس والعشرون، مايو، ٢٠٠٧م
- النظام القانوني للتقاعد في التشريع اليمني، ندوة جامعة عدن حول (حماية الحقوق في ظل سيادة القانون) المنعقدة في الفترة ١٥ - ١٦ أبريل، ٢٠٠٨م
- تسليم المجرمين بين القانون الداخلي والدولي (قضية لوكربي) أنموذجاً، مجلة القسطاس، صنعاء
- مفهوم الأحكام الجزائية في التشريع اليمني "دراسة مقارنة"، مجلة القسطاس، صنعاء
- مسؤولية المحامي المدنية والجزائية والتأديبية، مجلة القسطاس، صنعاء
- حق المؤلف، مجلة القسطاس، صنعاء
- حقوق المؤلف، دليل حقوق المواطن، ملتقى المجتمع المدني، مؤسسة فريدرتش أيبيرت، ٢٠٠٢م
- قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن فيه، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد ١٠، العدد ٢١ يوليو - ديسمبر، ٢٠٠٧م
- دور الضبط الإداري في حماية البيئة، بالاشتراك مع أ. مساعد الدكتور عبد الرقيب الصغير، كلية الحقوق جامعة الحديدة، منشور بمجلة القانون، كلية الحقوق، جامعة عدن، العدد (٢١) يوليو ٢٠١٩م
- أخلاقيات الموظف والوظيفة العامة، مجلة القانون، كلية الحقوق، جامعة عدن، العدد (٢٢) سبتمبر ٢٠٢٠.

- الضمانات الدستورية في تعزيز استقلال القضاء، مجلة تهامة، جامعة الحديدة، العدد الثاني عشر، يوليو - ديسمبر، ٢٠٢٠.

بعض المساهمات العلمية:

- سبل الحد من العودة إلى الجريمة، وزارة الداخلية، العراق، ١١ مارس، ١٩٩٧م
- الملتقى الوطني الثاني حول (قانون الأسرة)، الجزائر، ٢٣ - ٣٤ أبريل ٢٠٠٣م
- ندوة (بيئة ومحفزات الاستثمار في اليمن)، جامعة عدن، ١٠ - ١١ أبريل ٢٠٠٧م
- وزارة النفط والمعادن فرع عدن، ورشة عمل (الالتزام - الطريق نحو التميز والنجاح) ٢٠٠٢/٣/٥م

مساهمات في أنشطة المجتمع المدني:

- الحكم الرشيد والتشريع اليمني، مؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في اليمن - منظمة صحفيات بلا قيود، صنعاء، ٤ - ٦ يوليو، ٢٠٠٩م
- التجربة الدستورية اليمنية في اليمن (المعوقات وآفاق المستقبل)، حلقة نقاش التجربة الدستورية اليمنية في اليمن (المعوقات - الاختلالات - متطلبات الإصلاح) تيار الوعي المدني وسيادة القانون، في الفترة من ٥ - ٦ يونيو ٢٠١٢، صنعاء
- دور القانون في التنمية، ورشة حول واقع التنمية المحلية وآليات النهوض بها، ديوان محافظة عدن بالتعاون مع مكتب التخطيط والتعاون الدولي ٢٠١٢/٢١/٣١م
- تمكين المرأة اقتصادياً، ورقة عمل مقدمة ضمن طاولة مستديرة، جمعية العون الاجتماعية، ١٢ مارس، ٢٠١٣م، عدن
- تقنيات صناعة الدستور، ورشة عمل، تيار الوعي المدني وسيادة القانون، ٢٠ - ٢٣ أكتوبر ٢٠١٢م، صنعاء

- اشترك المرأة في الحوار حق وليس منحة أو هبة، المنتدى الحوارى الثانى حول النهوض بمشاركة المرأة فى تحقيق المصالحة والبناء ضمن مشروع تعزيز دور المرأة فى دعم مفاهيم العدالة الاجتماعية، مركز المرأة للبحوث والتدريب، جامعة عدن، عدن، ٣٠ أبريل ٢٠١٣م
- الضمانات الدستورية فى تعزيز استقلال القضاء وتحقيق الفصل بين السلطات منتدى الحوار الوطنى (وجهة نظر حقوقية وقانونية)، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، ٣٠ مايو ٢٠١٣م، عدن
- الحكم الرشيد والحقوق والحريات العامة، مركز التأهيل والعمون القانونى، عدن، حلقة نقاش، مدينة الحوطة م/لحج السبت والأحد ٤ - ٥ أغسطس ٢٠١٣م
- المؤتمر العام لدعم مؤتمر الحوار الوطنى والنقاش حول إصلاح الدولة فى اليمن وجهة نظر حقوقية وقانونية، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان وملتقى النساء والشباب ومنظمة برجرهوف، ٣١ أغسطس إلى ١ سبتمبر ٢٠١٣م، صنعاء
- لجنة معالجة قضايا الأراضى فى المحافظات الجنوبية ومركز المرأة - جامعة عدن، مؤتمر حول (معالجة قضايا الأراضى الاستثمارية)، عدن ٢٥ - ٢٧ فبراير ٢٠١٤م تحت شعار: تحديات الواقع وطموح المستقبل)
- الدورة التدريبية للقضاء فى مجال حقوق الطفل والعدالة من أجل الأطفال، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، وزارة العدل (برنامج تعزيز نظام عدالة الأطفال فى اليمن) اليونيسيف (تعزيز عالة الأحداث فى اليمن)، ٣ - ٥ نوفمبر ٢٠١٤م
- الذكرى ٢١ لرحيل الفنان محمد عبده زيدي، بيت الثقافة العدنى ومركز الرشيد للتنوير، خور مكسر، السبت ٢٧/١٢/٢٠١٤م

- حلقة نقاشية بعنوان (قطاع المال والأعمال شركاء في صناعة القرار)، نظمها نادي الأعمال اليمني ولجنة الرؤية الاقتصادية لمحافظة عدن ومنظمة تجديد ورابطة المحامين وبيت العدالة الإنسانية، عدن، الخميس ٢٦/٦/٢٠١٤م
- ورشة عمل بشأن مشروع قانون استرداد الأموال العامة المنهوبة، منظمة صحفيات بلا قيود، عدن، الخميس ١٥ يناير ٢٠١٥م
- ورقة بعنوان (السجون السرية ومرطبان المربي، منظمة حق للدفاع عن الحقوق والحريات، عدن، ٢٠١٨م
- ورقة بعنوان (قراءة في تقرير تجديد ولاية فريق الخبراء، مؤسسة خليج عدن للتنمية البشرية والخدمات الاجتماعية، عدن، ٣ سبتمبر ٢٠١٨م
- رئيس تحرير مجلة الناحية، الصادرة عن مؤسسة أمجد الثقافية والحقوقية.

أشرف على الرسائل الآتية:

- ميعاد رفع دعوى الإلغاء (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الجزاءات التأديبية في القانوني اليمني والمقارن (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القرار الإداري الضمني (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- أخلاقيات الوظيفة العامة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- مسئولية الدولة في حماية البيئة من التلوث البيئي (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- ضمانات الاستثمار في الجمهورية اليمنية (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن

- إشكالية الدين الضريبي في قانون ضريبة الدخل اليمني (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- البدلات الوظيفية (دراسة مقارنة) (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن

اشترك في مناقشة الرسائل الآتية:

- مسئولية الدولة عن تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الرقابة على الموازنة العامة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة في النظم المعاصرة مقارنة بالشرعية الإسلامية (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمار في الجمهورية اليمنية، كلية الحقوق، جامعة عدن
- مجالات ترشيد الإنفاق العام في اليمن (دراسة تحليلية) دكتوراه
- الرقابة البرلمانية على المال العام (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- ضمانات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط القضائي في التشريعات اليمنية والمصرية "دراسة مقارنة"، (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الحماية القانونية للمال العام، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القرار الإداري السلبي وتطبيقاته في الجمهورية اليمنية، كلية الحقوق، جامعة تعز
- مسئولية الإدارة عن التعويض في عقود الأشغال العامة، كلية الحقوق، جامعة تعز
- النظام القانوني للجان البرلمانية في السلطة التشريعية دراسة مقارنة في اليمن ومصر (دكتوراه)، جامعة تعز
- تعويض الضرر الناتج عن الأعمال القانونية للإدارة وموقف (التشريع والقضاء اليمني منه)، (ماجستير)، جامعة تعز

- ٧ - منتدى الأستاذ الفقيه محمد أحمد يابلي الاجتماعي والثقافي،
٢٠١٩/١٢/٢٠م، لإسهاماته للتوعية القانونية، للمجتمع المدني.
- ٨ - منتدى الأستاذ الفقيه محمد أحمد يابلي الاجتماعي والثقافي، ٢٠ يناير
٢٠٢٣، لدوره في إثراء المكتبة الجامعية والمكتبة الثقافية بأروع الكتب القانونية
والفنية.

المراجع:

١ - الكتب:

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، الوسيط في شرح القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الحماية القانونية للأموال العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
- د. مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لم يذكر سنة النشر.
- د. علي علي صالح المصري، الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الثاني، سلطات الإدارة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢ - ٢٠١٣.
- د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، دار الصادق، صنعاء، ٢٠٢٠.

٢ - الرسائل العلمية

- سيف بخيت بن أحمد الربيعي، حماية المال العام في التشريع العماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة السلطات قابوس، ٢٠١٤.

٣ - الدوريات:

- د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، عين شمس، المجلد ٤٦، العدد الأول، يناير ٢٠٠٤.
- د. عبد الرسول عبد الرضا، أموال الدولة العامة والخاصة، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني، ١٩٩٨.
- د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٤.
- د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٣.

٤ - الوثائق الرسمية

- دستور الجمهورية اليمنية المعدل أبريل ٢٠٠١.
- القانون المدني اليمني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٢.
- القانون المالي رقم ٨ لسنة ١٩٩٠.
- قانون تحصيل الأموال العامة رقم ١٣ لسنة ١٩٩٠.
- قانون الاستملاك للمنفعة العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٥.
- قانون أراضي وعقارات الدولة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٤.
- قانون بشأن الجرائم والعقوبات رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.
- قانون الإقرار بالذمة المالية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦.
- قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦.

الفهرس

٣	الإهداء
٥	مقدمة
٧	الفصل الأول مفهوم المال العام وخصائصه
٨	المبحث الأول: تعريف المال العام
١٢	المبحث الثاني: خصائص المال العام
١٢	المطلب الأول: الأموال العامة المملوكة للدولة
١٣	المطلب الثاني: الأموال العامة متاحة للجمهور وفقاً للتنظيم القانوني للدولة
١٤	المطلب الثالث: تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية داخلية وخارجية
١٥	المطلب الرابع: الأموال العامة موقوفة على المصلحة العامة
١٥	المطلب الخامس: إدارة الأموال العامة من قبل الأشخاص القانونية الخاصة
١٧	الفصل الثاني: معايير تمييز الأموال العامة وأنواعها
١٧	المبحث الأول: معايير تمييز الأموال العامة
١٧	المطلب الأول: معيار التخصيص لاستعمال الجمهور
١٨	المطلب الثاني: معيار التخصيص لخدمة مرفق عام
٢٠	المطلب الثالث: معيار التخصيص للمنفعة العامة
٢٢	المبحث الثاني: أنواع الأموال العامة

٢٢	المطلب الأول: تقسيم الأموال العامة تبعاً لموقعها
٢٢	الفرع الأول: الأموال العامة البرية
٢٤	الفرع الثاني: الأموال العامة البحرية
٢٤	المطلب الثاني: تقسيم الأموال العامة تبعاً لطبيعتها
٢٥	الفرع الأول: الأموال العامة غير المنقولة (العقارية)
٢٧	الفرع الثاني: الأموال العامة المنقولة
٢٨	المطلب الثالث: تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه هذه الأموال
٢٩	الفصل الثالث: طبيعة حق الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام على الأموال العامة
٣٠	المبحث الأول: الاتجاه النايف لحق الملكية على المال العام
٣١	المبحث الثاني: الاتجاه المؤيد لحق الملكية على المال العام
٣٥	المبحث الثالث: النتائج المترتبة على الوقل بحق ملكية الدولة للمال العام
٣٧	الفصل الرابع: النظام القانوني للمال العام
٣٧	المبحث الأول: استعمال المال العام
٣٨	المطلب الأول: الاستعمال العام للمال العام
٤٠	المطلب الثاني: الاستعمال الخاص للمال العام
٤٢	المبحث الثاني: حماية الأموال العامة
٤٢	المطلب الأول: الحماية الدستورية للمال العام

٤٤	المطلب الثاني: الحماية المدنية للمال العام
٤٥	الفرع الأول: عدم جواز التصرف في الأموال العامة
٤٨	الفرع الثاني: عدم جواز حجز على الأموال العامة
٤٩	الفرع الثالث: عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم
٥١	المطلب الثالث: الحماية الجنائية للمال العام
٥٣	المطلب الرابع: الحماية الإدارية للمال العام
٥٤	الفرع الأول: قواعد الحماية الإدارية للمال العام
٥٦	الفرع الثاني: وسائل الحماية الإدارية للمال العام
٥٩	الفصل الخامس: طرق اكتساب المال العام
٥٩	المبحث الأول: نزع الملكية للمنفعة العامة
٦١	المطلب الأول: شروط نزع الملكية للمنفعة العامة
٦٢	المطلب الثاني: إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة
٦٣	الفرع الأول: الاستملاك الإداري
٦٤	الفرع الثاني: الاستملاك الرضائي
٦٥	الفرع الثالث: الاستملاك القضائي
٦٧	المبحث الثاني: الاستيلاء المؤقت على العقارات
٧١	الفصل السادس: الآليات القانونية والمؤسسية لحماية الأموال العامة في القانون اليمني
٧٢	المبحث الأول: قانون الإقرار بالذمة المالية
٧٢	المطلب الأول: أهداف القانون ومجال تطبيقه

٧٦	المطلب الثاني: الإقرار بالذمة وإجراءات تقديمها
٧٧	المطلب الثالث: الأحكام العامة والعقوبات
٨٠	المبحث الثاني: قانون مكافحة الفساد
٨٠	المطلب الأول: أهداف القانون ونطاق سريانه
٨٢	المطلب الثاني: تدابير مكافحة الفساد
٨٥	المطلب الثالث: جرائم الفساد
٨٨	المبحث الثالث: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
٨٨	المطلب الأول: تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
٩٠	المطلب الثاني: مهام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد واختصاصاتها
٩٣	سيرة ذاتية
١٠٣	المراجع
١٠٥	الفهرس