



الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية

دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية

To project the legal public funds in the
Palestinian legislative study compared the
provisions of Islamic sharia

إعداد الباحثة

آية ناصر عقل

إشراف

د. عاطف محمد أبو هربيد

د. باسم صبحي بشناق

قدم هذا البحث استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام بكلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة

مايو/2017م - شعبان/1438هـ

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية

دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية

To project the legal public funds in the Palestinian legislative study compared the provisions of Islamic sharia

أقر بأن ما اشتغلت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	آية ناصر عقل	اسم الطالب:
Signature:	آية عقل	التوقيع:
Date:		التاريخ:



Ref: /35 ج س غ الرقم:

Date: 2017/05/24 م التاريخ:

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحثة/ آية ناصر نمر عقل لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام و موضوعها:

الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية

دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 27 شعبان 1438 هـ، الموافق 2017/05/24 م

الساعة الحادية عشر صباحاً، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

- | | |
|-------|------------------------|
| | د. باسم صبحي بشناق |
| | د. عاطف محمد أبو هربيد |
| | د. رفيق أسعد رضوان |
| | د. عفيف محمد كلوب |
| | مشرفأ و رئيساً |
| | مناقشأ داخلياً |
| | مناقشأ خارجياً |

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحثة درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام.

واللجنة إذ تمنحها هذه الدرجة فإنها توصي بها بتقدير الله ولزوم طاعته وأن تسخر علمها في خدمة دينها ووطنهما.

والله ولي التوفيق ،،



نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبد الرؤوف علي المناعنة

ملخص الرسالة

تناولت الدراسة موضوع الحماية القانونية للمال العام في التشريعات الفلسطينية دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، وذلك من خلال بيان ماهية المال العام ومصادره ومعاييره، وبيان تنظيم حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية مقارنة بالشريعة الإسلامية، ومن ثم بيان الضمانات التي وضعتها التشريعات الفلسطينية والشريعة الإسلامية لحماية المال العام، بالإضافة لبيان مدى جواز التصرف بالمال العام مع بيان الشروط الواجبة لصحة هذا التصرف ومن الجهة المخولة بذلك وفق ما نصت عليه التشريعات الفلسطينية وأحكام الشريعة الإسلامية وحددت أحكام القضاء واجتهادات الفقه.

وقد اتبعت الباحثة المنهج المقارن والمنهج الوصفي التحليلي لإجراء هذه الدراسة من خلال بيان ماهية المال العام وطرق حمايته في التشريعات الفلسطينية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، وبيان واقع حماية المال العام في فلسطين وضمانات حمايته من خلال تحليل النصوص القانونية والشرعية وتعزيزها بأحكام المحاكم. وقد قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول، تناولت في الفصل الأول ماهية المال العام ومصادره ومعاييره، ثم تناولت في الفصل الثاني منه تنظيم حماية المال العام وتم تخصيص الفصل الثالث لضمانات حماية المال العام وتطبيقاته.

وقد توصلت الباحثة في نهاية هذه الدراسة إلى عدة نتائج ونوصيات كان أهمها أن التشريعات الفلسطينية وأحكام الشريعة الإسلامية قد أحاطت المال العام بحماية لحفظه عليه من أي اعتداء، وأنه يجوز التصرف بالمال العام في إطار شروط وضوابط حددها القانون والشرع ورتب البطلان على مخالفتها.

وقد أوصت الباحثة بمجموعة من التوصيات أهمها منح اختصاص التصرف بالأراضي العامة للمجلس التشريعي و أن يكون إصدار التصرف بقانون، كون أن هذا الأمر من الأمور الحساسة التي تؤثر في مقومات الدولة وجميع الأجيال فيها، فأي خلل في ذلك يتسبب بضرر المصلحة العامة.

ABSTRACT

This study tackles the issue of legal protection of public funds in the Palestinian legislation in comparison with the rulings of Islamic Shari'a. This has been carried out through clarifying the nature of the public funds, its sources and standards, and clarifying the regulatory framework of its protection in the Palestinian legislation compared to the Islamic law. In addition, the study highlighted the guarantees set by the Palestinian legislation and the Islamic law to protect the public funds. The study also clarified the extent to which these funds could be disposed of and the relevant conditions and authorized people in this regard. This is according to the articles of the Palestinian legislation and the rulings of Islamic Shari'a as stated in the judiciary and Fiqh verdicts.

The author implemented the comparative approach, and the descriptive analytical approach to conduct this study by explaining the nature of the public money and the stated ways of its protection in the Palestinian legislation compared to the Islamic law. This is in addition to clarifying the reality of the public money protection in Palestine, and the offered guarantees in this regard through analyzing the texts of law and Shari'a. The study was divided into three chapters. The first chapter presented the nature of public funds, its sources, and its standards. The second chapter discussed the issue of organizing the protection process of public funds. The third chapter was devoted to presenting the protection guarantees of public funds and their applications.

The study reached several conclusions and recommendations. Most importantly, the study concluded that the Palestinian legislation and the Islamic Shari'ah had surrounded the public money with a proper protection to guard it from any corruption acts. The study also concluded that it is permissible to dispose of public money within the framework of several conditions and controls specified by law and Shari'a. The lack of these conditions means the nullification of the public money disposal.

The study recommended a set of recommendations. Most importantly, the study recommended that disposal of public land should be among the authorities of the Palestinian Legislative Council. It is essential to issue a specific law in this regard. This is because this issue is a sensitive matter that affects the resources of the state and the right of the future generations in them. This means that any defect in this regard would cause damage to the public interest.

الإله داع

- أهدي هذا العمل وأسائل الله القبول.
 - إلى فلسطين وطن الإباء المحرر بإذن رب السماء.
 - إلى زملائي أعضاء مكتب القدس للمحاماة والاستشارات القانونية.
 - إلى إخوتي الأحباء وفهم الله وتوجههم بالرضا.
 - إلى أرواح الشهيدين القاطنين بأعماق قلبي خالٍ العزيزين :إسماعيل وعبد الله لبد الدين مثلاً نبراً للوفاء ومثلاً للنقاء.
 - إلى نبع الحب والعطاء والديّ الغاليين.

الباحثة

شكراً وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: ﴿ وَوَصَّيْنَا إِلِّيْسَانَ بِوَالدِّيْنِ إِحْسَانًا حَمَلَتْهُ أُمَّةٌ كُرْهًا وَوَضَعَتْهُ كُرْهًا وَحَمْلَهُ وَفَصَالَهُ ثَلَاثُونَ شَهْرًا حَتَّى إِذَا بَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّيْ أُرْزِعْنِيْ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِّيْتِيْ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِيْ فِي ذُرِّيَّتِيْ إِنِّيْ تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّيْ مِنَ الْمُسْلِمِيْنَ ﴾

صدق الله العظيم

[الأحقاف: 15]

أنقدم بجزيل الشكر العرفان بالجميل والتقدير إلى:

الدكتور الفاضل/ باسم صبحي بشناق

والدكتور الفاضل/ عاطف محمد أبو هربيد

على جهودهما العظيمة بتقديم الاقتراحات والتوجيهات العلمية الدقيقة حيث كانوا نعم المشرفين والمتابعين لهذه الرسالة فجزاهما الله خير الجزاء.

كما وأنقدم بالشكر لكل من الدكتور رفيق رضوان بصفته مناقشاً داخلياً والدكتور عفيف كلوب بصفته مناقشاً خارجياً لتكريمهما بمناقشة رسالتي.

كما وأنقدم بجزيل الشكر لكل من قدم لي يد العون أو ساهم ونصح وأرشد من أجل إخراج هذا الدراسة إلى النور.

الباحثة

آية

فهرس المحتويات

ب.....	إقرار
ج	ملخص الرسالة
د	ABSTRACT
ه	الإهداء
و	شكر وتقدير
ز	فهرس المحتويات
1	المقدمة
2.....	أهمية الدراسة
2.....	مشكلة الدراسة
2.....	أسئلة الدراسة
2.....	فرضيات الدراسة
3.....	هدف الدراسة
3.....	منهج الدراسة
4.....	هيكلية الدراسة
5.....	الدراسات السابقة
7	الفصل الأول ماهية المال العام ومصادره ومعاييره
7.....	المبحث الأول: ماهية المال العام
7.....	المطلب الأول: مفهوم المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية
24.....	المبحث الثاني مصادر ومعايير المال العام
24.....	المطلب الأول: مصادر المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية
31.....	المطلب الثاني: معيار المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية
39.....	الفصل الثاني تنظيم حماية المال العام
39.....	المبحث الأول: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام
39.....	المطلب الأول: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في القانون الفلسطيني

المطلب الثاني: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في الشريعة الإسلامية.....	48
المبحث الثاني: تنظيم الحماية المدنية للمال العام	69
المطلب الأول: الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني الفلسطيني.	69
المطلب الثاني: الحماية المدنية للمال العام في الشريعة الإسلامية.....	74
المبحث الثالث: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام	88
المطلب الأول: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام في قانون العقوبات الفلسطيني.....	88
المطلب الثاني: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام في الشريعة الإسلامية.....	101
الفصل الثالث ضمانات حماية المال العام وتطبيقاته	113
المبحث الأول: ضمانات حماية المال العام.....	113
المطلب الأول: ضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية.....	113
المطلب الثاني: ضمانات حماية المال العام في الشريعة الإسلامية.....	130
المبحث الثاني: التطبيقات العملية للتصرف بالمال العام في فلسطين	146
المطلب الأول: ماهية التصرف بالأراضي الحكومية كأحد أنواع التصرف بالمال العام.....	146
المطلب الثاني: تصرف الإمام بالمال العام في الشريعة الإسلامية.....	177
النتائج والتوصيات	186
المصادر والمراجع	189
فهرس الآيات القرآنية.....	203
فهرس الأحاديث الشريفة.....	207

المقدمة

تعتبر الأموال العامة وسيلة هامة لتسخير النشاط الإداري في الدولة بكافة مرافقها العامة، ونظرًا لأهميتها الكبرى فإنها تخضع لنظام قانوني خاص مغاير للنظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة المملوكة للأفراد، وذلك بهدف حماية المال العام من الإضرار به أو الاعتداء عليه، وترتبط على هذا التمييز حماية خاصة للأملاك العامة تمثلت بعدم جواز التصرف فيها أو تملكها بالتقادم.

أما من الناحية الشرعية فتعتبر الأموال أحد المقاصد الخمسة في الشريعة الإسلامية وهي الدين والنفس والمال والعقل والنسل. وقد حرصت الشريعة الإسلامية على حماية هذه المقاصد عن طريق وضع عقوبة مناسبة عند الاعتداء على أي من هذه المقاصد.

إن صيانة الأموال والحفاظ عليها يعتبر حفاظاً على الدولة والرعاية معاً، لذلك حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء على المال العام بكل صوره وأشكاله، ووضعت الضوابط والمعايير التي تكفل حمايته والتصرف فيه من قبل الإمام في الدولة.

أهمية الدراسة:

تكمّن أهمية الدراسة في الأهمية الكبّرى للمال العام حيث إنّه يُعد العصب الرئيسي للنظام الاقتصادي والخدماتي والسياحي وغيره من الأنظمة في الدولة، ويتوقف على حمايته تحقيق المصلحة العامة من خلال تحقيق مبدأ ضمان استمرار المرفق العام بانتظام واستمراره، وهذا ينعكس على تطوير المجتمع وتقديمه. كذلك تكمّن أهميته في تكييف التصرفات العديدة التي وقعت على الأراضي الحكومية في عهد الانتداب البريطاني وعهد السلطة الوطنية الفلسطينية وصولاً إلى الوقت الحالي الذي تم فيه توزيع أراضٍ على المواطنين والموظفين.

مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة الدراسة في استيضاخ قدرة التشريعات الفلسطينية على حماية الأموال العامة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، وكذلك استيضاخ مدى جواز التصرف بالمال العام ومن له صلاحية التصرف به.

أسئلة الدراسة:

تتمثل أسئلة الدراسة في الآتي:

- 1- ما ماهية المال العام في الشريعة والقانون؟
- 2- ما هو النظام القانوني للمال العام؟
- 3- ما هي الطرق المقررة استثناءً لاكتساب الدولة للمال العام؟
- 4- ما هي طرق حماية المال العام في الشريعة والقانون؟
- 5- ما هو واقع حماية المال العام في فلسطين؟

فرضيات الدراسة:

يمكن بناء الدراسة على الفرضيات التالية:

- 1- وضع التشريعات الفلسطينية ضمانات لحماية المال العام تتجلى في المراقبة المالية والمساءلة والمحاسبة، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات مختلفة للرقابة المالية.

- 2- نظمت التشريعات الفلسطينية أحكام المال العام في العديد من النصوص من أجل الحفاظ عليه كون أن في هدره تأثير على استقرار الدولة وتختلفها اقتصادياً وتموياً.
- 3- هناك حالات في القانون يجوز التصرف فيها بالمال العام من قبل جهة مختصة في فلسطين.
- 4- منحت التشريعات الخاصة بالأراضي صلاحيات واسعة لذوي الاختصاص في التصرف بالأراضي العامة.

هدف الدراسة:

- 1- بيان الأساس القانوني والشرعي لموضوع التصرف في الأموال العامة ومقارنتها بالتصرفات الموجودة على أرض الواقع.
- 2- بيان التنظيم القانوني والشرعي لمسألة حماية المال العام.
- 3- بيان الضمانات القانونية والشرعية لحماية المال العام.

منهج الدراسة:

سيتم في هذه الدراسة استخدام المنهج الوصفي التحليلي و المنهج المقارن، وذلك من خلال بيان ماهية المال العام والنظام القانوني الخاص به، وكذلك طرق اكتساب الدولة للمال العام، وأيضاً طرق حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية وبيان واقع حماية المال العام في فلسطين لمعرفة مدى الالتزام بتطبيق النصوص القانونية الخاصة بذلك، وسيتم ذلك من خلال استعراض النصوص القانونية والشرعية المتعلقة بموضوع البحث كما سيتم الاستناد في هذه الدراسة إلى العديد من الأدوات: منها النصوص القرآنية والقانونية والكتب العامة والمتخصصة وأحكام المحاكم والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني بخصوص التصرف بالأموال العامة.

هيكلية الدراسة:

يتألف البحث من المقدمة السابقة، وثلاثة فصول وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول:

ماهية المال العام ومصادره ومعاييره.

المبحث الأول: ماهية المال العام.

المبحث الثاني: مصادر ومعايير المال العام.

الفصل الثاني:

تنظيم حماية المال العام.

المبحث الأول: الحماية الدستورية والإدارية للمال العام.

المبحث الثاني: الحماية المدنية للمال العام.

المبحث الثالث: الحماية الجنائية للمال العام.

الفصل الثالث:

ضمانات حماية المال العام وتطبيقاته.

المبحث الأول: ضمانات حماية المال العام.

المبحث الثاني: التطبيقات العملية للتصريف بالمال العام في فلسطين.

الخاتمة: وتتضمن (نتائج وتوصيات).

الدراسات السابقة:

هناك بعض الدراسات التي تناولت الموضوع في التشريعات العربية ومن هذه الدراسات:

1- الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد.

وهو بحث علمي للباحثين د. وليد بدر نجم الراشدي، ود. عادل سالم فتحي الحيالي، قدم هذا البحث ضمن أعمال المؤتمر السنوي لجامعة الزاهية عام 2008، وقد ركز الباحثان على موضوع الحماية القانونية للمال العام في الجانبيين الجزائري والمدني، وكذلك الفساد الإداري والمالي أسبابه وآثاره على المال العام في التشريع العراقي.

إلا أن الباحثين لم يدرسا هذه المسألة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والتشريعات الفلسطينية.

2- الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي دراسة مقارنة.

وهي رسالة علمية للباحثة سهيلة فهد المالك الصباح، قدمت لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري من كلية القانون الجامعة الخليجية عام 2011، وقد ركزت الباحثة في دراستها على موضوع الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي، وكذلك الرقابة على الأموال العامة في دولة الكويت مقارنة بأنظمة الرقابة في مصر وال العراق، وتتناولت أيضاً الحماية الدستورية والمدنية للأموال العامة من خلال مواد الدستور الكويتي والمصري والعربي.

إلا أن الباحثة لم تدرس المسألة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والتشريعات الفلسطينية والقوانين الكويتية الأخرى التي نصت على حماية المال العام مثل الإداري والمالي والجنائي.

3- حماية المال العام ودين الضريبة.

وهي رسالة علمية للباحث أمجد نبيه لبادة، قدمت لنيل درجة الماجستير في المنازعات الضريبية من كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية عام 2006، وقد ركز الباحث في دراسته على موضوع حماية المال العام ودين الضريبة في التشريعات الفلسطينية، وكذلك دراسة الواقع القانوني لحماية الدين الضريبي. إلا أن الباحث لم يدرس مسألة التصرف بالأموال العامة في ضوء التشريعات الفلسطينية وأحكام الشريعة الإسلامية.

الفصل الأول

ماهية المال العام ومصادره ومعاييره

الفصل الأول

ماهية المال العام ومصادره ومعاييره

ستقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتم تخصيص الأول لـماهية المال العام في التشريعات الفلسطينية والشريعة الإسلامية، والثاني لبيان مصادر ومعايير المال العام في الشريعة والقانون.

المبحث الأول: ماهية المال العام.

تناولت التشريعات الفلسطينية موضوع المال العام نظراً لخطورته وأهميته الكبرى، حيث خصص كل قانون موحد محددة عالج فيها النقاط الخاصة بموضوع المال العام وكذلك الشريعة الإسلامية لذا ستطرق الباحثة في هذا المطلب للحديث حول مفهوم المال العام في هذه التشريعات والشريعة الإسلامية وهي كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: مفهوم المال العام في القانون الوضعي

أولاً: في التشريعات الفلسطينية.

أ- القانون الأساسي:

لم يعرف القانون الأساسي المال العام في إطار محدد، لكنه اكتفى بوضع الأسس الدستورية الخاصة بالأموال العامة في عدة مواد حيث أحاطها بأحكام وإجراءات خاصة، ورتب على مخالفة هذه الأحكام الوقوع في دائرة المخالفة الدستورية.

ب- القانون الإداري:

الغالبية من فقهاء القانون الإداري اتبوا نفس تعريف القانون المدني لتحديد مفهوم المال العام، وهو أنه المال المملوك للدولة أو لإحدى أشخاصها القانونية أو الاعتبارية المتفرعة عنها مركبة كانت أم لا مركبة، إقليمية كانت أم مرفقية ومخصصة لمنفعة العامة، وأخذ القانون الإداري بما ورد في القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012 في المادة 2/71 من أسلوب

حماية المال العام، وقد ورد نص المادة المشار إليها " لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"⁽¹⁾.

وهناك رأي يرى أنه من الأولى بالقانون الإداري أن يتجه إلى اقتباس التوسيع الوارد في قانون العقوبات بشأن تحديد المال العام⁽²⁾.

ج- القانون الجنائي:

لم يذكر قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 تعريفاً محدداً للأموال العامة بل ذكر فقط تعريف للمال في المادة رقم (5) بأنه: " كل حي أو جماد يصح تملكه"⁽³⁾.

أما القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة بالأمر رقم 272 لسنة 1953 بشأن إلغاء بعض مواد قانون العقوبات فقد قرر أنه يقصد بالأموال العامة ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها⁽⁴⁾:

- 1- الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- 2- الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام.
- 3- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
- 4- النقابات والاتحادات.
- 5- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
- 6- الجمعيات التعاونية.
- 7- الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.
- 8- أي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

(1) المادة (2/71) من القانون المدني الفلسطيني (2012/4).

(2) خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة (ص 12).

(3) المادة (5) من قانون العقوبات الفلسطيني (1936/74).

(4) المادة (119) من القانون (1953/69) المطبق في قطاع غزة بالأمر (1953/272).

أما مشروع قانون العقوبات الفلسطيني فقد حدد المقصود بالمال العام بقوله: "يقصد بالمال العام في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو معهوداً به إلى إحدى الجهات الآتية⁽¹⁾:

- 1- الدولة.
- 2- وحدات الهيئات المحلية.
- 3- البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية الأخرى التي تساهم الدولة بنصيب في رأس مالها.
- 4- النقابات والاتحادات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
- 5- أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار مالها من الأموال العامة.

د- القانون المالي:

حددت المادة رقم (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998 تعريفاً لمصطلح الأموال العامة وعرفته بأنها الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية⁽²⁾.

ه- القانون المدني:

لقد حددت المادة رقم 71 من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012 المقصود بالأموال العامة هي: الأموال المملوكة للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لمنفعة عامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل، كأن تشق الدولة شارعاً في أرض مملوكة لها، والأشياء العامة لا يجوز لأحد تملكها أو الاستئثار بمنفعتها لأن ذلك يتنافى مع الهدف من تخصيصها لمنفعة العامة، ويستوي في ذلك تخصيص العقارات أو المنقولات لمنفعة العامة، ومن أمثلة العقارات المخصصة لمنفعة العامة: الشوارع والسكك الحديدية والجامعات والمدارس والمباني الحكومية المخصصة للإدارة العامة أو غيرها... الخ، ومن أمثلة المنقولات المخصصة لمنفعة العامة السيارات المخصصة لذلك والآثار الموجودة في المتحف، والأثاث الموجود في المكاتب الحكومية والإدارات العامة... الخ.

(1) المادة (108) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني.

(2) المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة (1998/7).

ولا تعد الأشياء المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ملكية خاصة أشياء عامة بل تعد أشياء خاصة مثل الأراضي الزراعية والمصانع والمتاجر وغير ذلك من الأشياء المملوكة ملكية خاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة.

والأموال العامة لا يجوز الحجز عليها ولا تقبل التصرف فيها ولا يجوز تملكها بمرور الزمان، ويرد ذلك إلى أنها لا تقبل التعامل فيها، ولكن ذلك لا يمنع الدولة أو الشخص الاعتباري من الترخيص إدارياً لبعض الأفراد باستعمال بعض الأموال العامة التابعة لها استعمالاً محدداً بحسب ما تسمح به طبيعتها⁽¹⁾.

ثانياً: مفهوم المال العام في الفقه القانوني.

عرف الفقهاء المال العام بأنها تلك الأموال الثابتة والمنقولة العائدة للدولة والأشخاص الإدارية الأخرى والمخصصة لمنفعة العامة. كما عرف الرومانيون الأموال العامة وأعطوها مزيداً من الاهتمام، حيث ميزوا بين المال العام الذي كان يعتبر ملكاً للجميع ومخصصاً للانتفاع العام وبين أموال الخزانة التي كانت تعد ملكاً للحاكم، كما ميزوا بين المال العام الذي تتمثل فيه المصلحة العامة والمال العام الذي تتمثل فيه المصلحة المحلية والذي يقتصر النفع فيه على جانب معين. وعرفها البعض بأنها الأموال التي تكون مخصصة لمنفعة عامة. أي لاستغلال الجمهور مباشرة؛ لأن تكون مخصصة لخدمته، أو لخدمة مرفق عام، أي مخصصة لمنفعة عامة⁽²⁾.

وقد نادى بعض شراح القانون بتوسيع دائرة الأموال العامة، بحيث تشمل الأموال التابعة للمشروعات العامة الاقتصادية والإنتاجية، فقال الدكتور إبراهيم شيخا في تعريفها: "جميع الأموال المملوكة للدولة، أو لغيرها من الأشخاص العامة، محلية أو مرافقية، سواء أكانت هذه الأموال عقارات أم منقولات، وكذلك الأموال المملوكة، أو التابعة للمشروع العام الاقتصادي، سواء أكانت هذه الأموال تعتبر من الأموال الأساسية اللازمة لسير المشروع، أم من الأموال المنتجة(البضائع)، ما لم يتم التصرف فيها للغير"⁽³⁾ وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المملوكة للأشخاص العامة أموالاً عامة أيًّا كان نوع تخصيصها؛ أي سواء أكانت مخصصة لأداء منفعة

(1) المذكورة الإيضاحية للقانون المدني الفلسطيني (4/2012) (ص 37 - 74).

(2) أبو زيد، حماية المال العام (ص 8).

(3) شيخا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (ص 246).

عامة إدارية أم اقتصادية أم غيرها من أوجه النفع العام، الذي تقوم الأشخاص العامة على أمر تحقيقها⁽¹⁾.

أما حديثاً فإن أموال الدولة وفقاً لما استقر عليه الفقه الإداري تقسم إلى قسمين، أموال عامة أو ما يسمى بالدومين العام، وأموالاً خاصة أو ما يطلق عليها تسمية الدومين الخاص، وكل قسم نظام قانوني خاص به، فالأموال العامة تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، أما الأموال الخاصة فإنها تخضع لذات القواعد التي تخضع لها أموال الأفراد⁽²⁾.

ثالثاً: مفهوم المال العام في القضاء.

لم يتطرق القضاء الفلسطيني في أحكامه لتعريف المال العام لكن القضاء المصري ذكر في العديد من أحكامه مفهوم المال العام نذكر منها:

- في الطعن رقم 420 لسنة 64 ق الصادر بجلسة 2002/11/24

جاء فيه أن المال العام هو المال المملوك للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ويتم تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة. اغتصاب الدولة عقاراً مملوكاً للأفراد. يكون لهم الحق في استرداده ما لم يكن التنفيذ العيني مستحيلاً فيستعاض عنه بالتعويض النقدي إذ الرد العيني هو الأصل ولا يسار إلى عوضه إلا إذا استحال التنفيذ العيني.

- في الطعن رقم 6840 لسنة 63 ق الصادر بجلسة 2002/12/17

جاء فيه أن الأشياء التي تصبح من الأموال العامة بمجرد تخصيصها لمنفعة العامة هي تلك الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة دون تلك المملوكة للأفراد.

وتخلص الباحثة إلى أن مفهوم المال العام هو المال المملوك للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ويخصص لمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل. وهو ما عرفه القانون المدني الفلسطيني.

(1) شيخاً، مبادئ وأحكام القانون الإداري (ص 246).

(2) عبد الله، النظام القانوني للأموال العامة (309-310).

الفرع الثاني: مفهوم المال العام في الفقه الإسلامي.

لقد عرف الفقه الإسلامي الأموال العامة بأنها أموال مخصصة للانتفاع المباشر لأفراد الأمة؛ كالطرق والأنهار ونحوها؛ كالحقون، أو غير المباشرة؛ كالمعدات الازمة لها. ومن ثم فلا يجوز تملكها ولا تملكها ما دامت هذه الأشياء على حالتها، منتفعاً بها الانتفاع الذي أعدت له. فصاحب الملكية لهذه الأموال مجموع الأمة، أو جماعة منها، ينتفع بها الجميع دون اختصاص فرد معين بها⁽¹⁾.

المال العام أو الأموال العامة مصطلحات يستعملها الفقهاء ويريدون بها:

كل ما يستحقه المسلمون، حازوه بطريق مشروع، لم يتعين مالكه منهم، ومصرفه مصالحهم العامة، ويتولى جمعه وصرفه نيابة عنهم ولي الأمر أو نائبه. وسمى مالاً عاماً لأمرين:

- أ- كون مالكه المسلمين جميعاً من غير تعين.
- ب- كون جهة صرفه غير معينة، بل مطلقة تقييد بكونها مصلحة من مصالح المسلمين العامة، سواء أكانت دينية أم دنيوية، ولذا يسمى هذا المال مال المصالح، كما يسمى مال الله⁽²⁾.

هذا وقد عرفت مجلة الأحكام العدلية المنشورة عن المذهب الحنفي التي هي الأصل لبعض التشريعات المدنية العربية للمال العام في عدد من المواد منها المادة 1235 بأنها الأموال التي تعود منفعتها لل العامة وغير قابلة للتملك كالماء الجاري تحت الأرض ليس بملك أحد⁽³⁾.

وتخلاص الباحثة إلى أن مفهوم المال العام في الفقه الإسلامي هي أموال غير قابلة للتملك وتعود منفعتها لل العامة. وهو ما عرفته مجلة الأحكام العدلية.

(1) الخفيف، الملكية في الشريعة الإسلامية (ص 75).

(2) الماجد، التصرف بالمال العام (ص 19).

(3) أبو زهرة، التكافل الاجتماعي في الإسلام (ص 29).

المطلب الثاني: معيار تمييز المال العام وخصائصه.

الفرع الأول: معيار تمييز المال العام.

لقد ظهرت فكرة التمييز بين أموال الدولة والأشخاص الإدارية العامة وأموالها في نطاق الفقه والقضاء الفرنسي، حيث إن الأموال العامة تقسم إلى قسمين أموال خاصة (الدومين الخاص)، وهذه تخضع لنفس النظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة بالأفراد، أي لأحكام القانون المدني والقوانين ذات العلاقة مع ذكر أن المشرع قد أمد وجه الحماية القانونية لأموال الدولة العامة إلى أموالها الخاصة. أما بالنسبة للدومين العام أي الأموال العامة فهي تلك المخصصة للنفع العام، وتخضع لنظام قانوني يتميز فيما يتعلق باستعمالها وحمايتها. على أن الفقهاء لم يتفقوا على قاعدة للتفرقة بين المال العام والأموال الخاصة المملوكة للدولة، وهنا لابد من الإشارة إلى أنه لا يجدي الرجوع إلى القوانين في هذا الصدد حيث جاءت الآراء مختلفة، فهناك رأي يرجح النصوص فيقرر أنه يظهر من العبارة أنه توجد أشياء لا تكون بطبيعتها قابلة للتملك الخاص مثل الطرق والأنهار والموانئ ولكن هذا الرأي منتقد، لأنه في الأماكن الواسعة يمكن وجود مجاري المياه مملوكة للأفراد، وتوجد طرق وشوارع مفتوحة للجمهور، مع ذلك فهي ملك للأفراد ورأي آخر يقول: إن فيصل التفرقة هو في تخصيص الشيء لمنفعة عامة أي لمنفعة جميع الناس، وهذا التخصيص قد يكون طبيعياً كما هو الحال بالنسبة للأنهار أو يكون بناءً على رغبة السلطات العامة كما هو الحال بالنسبة للطرق. ورأي يذهب إلى أن المال يعتبر مالاً عاماً لا بمجرد تخصيصه لمنفعة عامة بل بتخصيصه لاستعمال الجمهور مباشرة، ويختلف هذا الرأي عن الرأي الأول في أنه لا يقصر الأموال العامة على ما يكون بطبيعته غير قابل للتملك، كما يختلف عن الرأي الثاني في أنه لا يدخل فيها كل الأشخاص المخصصة لمنفعة العامة⁽¹⁾. ونخلص إلى أن معايير تمييز الأموال العامة هي:

- أ- أن يكون المال العام عائداً للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام.
- ب-أن يكون مخصصاً لمنفعة العامة بالفعل وبمقتضى قانون⁽²⁾.

(1) الظاهر، القانون الإداري (ص 302).

(2) الظاهر، القانون الإداري (ص 300).

الفرع الثاني: خصائص المال العام.

استناداً لما سبق فإنه من الممكن الرجوع إلى نصوص المواد المتعلقة بالأموال العامة في القانون المدني لبيان أهم خصائص وصفات المال العام وهي⁽¹⁾:

- 1- أن صفة المال العام تطلق على المال المملوك للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة أو كانت مخصصة لمنفعة عامة.
- 2- أن الأموال العامة تكون محمية من قبل الدولة، وهو ما يطبع المال العام صفة العمومية حيث تكون الدولة مسؤولة بالدرجة الأولى عن حمايته، ويحول دون التعامل فيه، ولا يجوز الحجز أو التصرف بالأموال العامة، وكذلك لا يقع تقادم عليها ولا يجوز تملك المال العام إذا كان منقولاً.⁽²⁾.
- 3- إن ما يطبع على المال العام الصفة العامة هو تخصيصه للنفع العام، ويقرر هذا التخصيص إما بالفعل الواقع تعملاً كالطرق وخدمتها فهي مخصصة بالفعل لاستعمالها من قبل الجمهور من غير استصدار قانون خاص بذلك، وإنما أن يقرر القانون هذا التخصيص كما هو الحال في النقود فهي تخصص للتعامل فيها بمقتضى قانون خاص وهو العملة على سبيل المثال.
- 4- إن صفة العمومية المكتسبة بالفعل أو بمقتضى القانون تزول بانقضاء التخصيص بالفعل، وذلك لأن يكف الجمهور عن استعمال الطريق، وإنما بحكم القانون وذلك لأن يصدر قانون يقضي بانتهاء التخصيص وقد ينتهي هذا التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة العامة.

أما خصائص المال العام في الشريعة الإسلامية فهي متعددة، نذكر منها⁽³⁾:

- 1- حق الانتفاع بالمال العام واستغلاله ثابت لجميع الناس.
- 2- حماية المال العام مسؤولية الدولة.
- 3- حق ولـي الأمر بتقييد الانتفاع ببعض أنواع المال العام.
- 4- عدم جواز حيازة المال العام من قبل فرد بعينه.

(1) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 30-31).

(2) المادة (113) من قانون البيانات الفلسطيني رقم 4 لسنة 2001.

(3) شحاته، حرمة المال العام (ص 245).

الفرع الثالث: شروط المال العام.

لقد وضع فقهاء القانون عدة شروط لكي يعتبر المال مالاً عاماً تطبق عليه الحماية القانونية المقررة، ومن أهم هذه الشروط:

1- أن يكون ذلك المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية.

إن الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة، وعليه فإن أموال المؤسسات العامة الرسمية باعتبارها من الأشخاص المعنوية العامة تعتبر أموالاً عامة⁽¹⁾.

2- التخصيص للمنفعة العامة.

وهنا يمكن أن يكون التخصيص لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو نظام، ومن الأمثلة على ذلك⁽²⁾:

أ- التخصيص لاستعمال الجمهور مباشرة: حيث يوصف الاستعمال العام والجماعي عندما يكون هذا الاستعمال مباحاً للجميع، ولا يحول استعمال البعض لهذا المال دون استعمال البعض الآخر كاستعمال الشوارع والميادين العامة، ولا يغير من الصفة الجماعية لاستعمال وضع شروط تنظيمية تكفل استخدام المال على الوجه الأمثل، مثل ضرورة الحصول على رخصة قيادة كشرط استعمال الطرق في المرور بالسيارات. وحيث إن وضع هذه الشروط لا يخالف مبدأ المساواة بين الأفراد في استعمال المال العام لأنها تقوم على أساس موضوعية لا تفرق بين الناس لأسباب شخصية. والقاعدة هنا يجب أن لا تؤدي الضوابط إلى نفي الاستعمال. ولقاعدة عامة فإن الاستعمال العام أو الجماعي للمال العام مجاني. فليس للإدارة أن تفرض مقابل مالي على استعمال المال العام طالما كان الاستعمال عادياً ويتافق مع ما خصص له. لكنه يجوز بقانون أو بناء على قانون فرض رسوم على هذا الاستعمال إن اقتضت المصلحة ذلك.

ب-الاستعمال الخاص للمال العام: من الممكن استعمال جزء من المال العام استعمالاً فردياً أو خاصاً بحيث يمنع غيره من استعماله أو الانتفاع به بناء على ترخيص أو إذن سابق من السلطة المختصة على أن يكون بمقابل، ويتم استعمال المال الخاص إما

(1) بسيوني، القانون الإداري (ص 252).

(2) حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري (ص 275).

بواسطة ترخيص صادر عن السلطة المختصة أو أن يتم عن طريق العقد بين الجهة الإدارية المختصة والأفراد أو الشركات.

ج- التخصيص لمrfق عام: مهما اختلفت التعريفات لتعريف المrfق العام فإنها أجمعـت على أن الهدف من إنشـاء المrfق العام هو تحقيق النـفع العام، الأمر الذي انعـكس على أحـوال تلك المـرافق ومركزـها القانونـي. على أن تـطور الحياة الاقتصادية أـطـهـرـ عـدـةـ أنـوـاعـ منـ المـرافـقـ العـامـةـ،ـ فـهـنـاكـ المـرافـقـ العـامـةـ الإـدـارـيـةـ الـتـيـ تـقـومـ بـأـحـدـ أـوـجـهـ النـشـاطـ التـقـليـديـ لـلـدـوـلـةـ مـثـلـ مـرـافـقـ الـأـمـنـ وـالـدـفـاعـ وـالـقـضـاءـ⁽¹⁾.

الفـرعـ الـرـابـعـ:ـ طـبـيـعـةـ حـقـ الـدـوـلـةـ عـلـىـ الـمـالـ عـامـ.

تبـاـيـنـتـ آرـاءـ الـفـقـهـاءـ حـوـلـ طـبـيـعـةـ يـدـ الـدـوـلـةـ عـلـىـ الـأـمـوـالـ عـامـةـ هـلـ هـيـ يـدـ مـالـكـ أـمـ إـدـارـةـ؟ـ فـقـدـ ذـهـبـتـ آرـاءـ الـبـعـضـ إـلـىـ إـنـكـارـ مـلـكـيـةـ الـأـشـخـاصـ إـلـاـدـارـيـةـ لـلـأـمـوـالـ عـامـةـ،ـ بـيـنـمـاـ اـعـتـرـفـ آخـرـونـ بـمـلـكـيـةـ هـذـهـ الـأـمـوـالـ وـإـنـ اـخـتـلـفـواـ حـوـلـ اـعـتـبـارـ هـذـهـ الـمـلـكـيـةـ مـلـكـيـةـ مـدـنـيـةـ عـادـيـةـ أـمـ مـلـكـيـةـ إـدـارـيـةـ تـخـلـفـ بـعـضـ الـاـخـتـلـافـاتـ عـنـ الـمـلـكـيـةـ الـمـدـنـيـةـ،ـ وـهـنـالـكـ اـتـجـاهـاتـ مـتـبـاـيـنـةـ بـهـذـاـ الـخـصـوـصـ وـهـيـ:

1- الـاتـجـاهـ الـمـنـكـرـ لـحـقـ الـمـلـكـيـةـ عـلـىـ الـمـالـ عـامـ:

كانـ مـعـظـمـ الـفـقـهـيـ فـيـ الـبـدـاـيـةـ مـتـجـهـاـ إـلـىـ إـنـكـارـ حـقـ الـدـوـلـةـ عـلـىـ الـأـمـوـالـ عـامـةـ حـيـثـ استـنـدـ فـيـ ذـلـكـ إـلـىـ بـعـضـ الـحـجـجـ نـوـرـدـهـاـ بـشـكـلـ مـوـجـزـ⁽²⁾:

أـ إـنـ حـقـ الـمـلـكـيـةـ بـشـكـلـهـ الـمـعـرـوفـ فـيـ الـقـانـونـ الـمـدـنـيـ وـالـذـيـ يـتـمـيزـ بـنـوـعـ خـاصـ وـهـوـ اـخـتـصـاصـ مـالـكـ الشـيـءـ بـهـ وـقـصـرـ الـاـنـتـقـاعـ لـهـ عـلـىـ شـخـصـهـ،ـ لـاـ مـقـابـلـ لـهـ فـيـ الـمـالـ عـامـ إـذـ إـنـ الـاـنـتـقـاعـ بـهـ غـيـرـ مـنـحـصـرـ فـيـ شـخـصـ مـعـيـنـ إـنـمـاـ هـوـ قـسـمـ لـلـكـافـةـ.

بـ إـنـ حـقـ الـمـلـكـيـةـ وـفـقـ الـنـصـوـصـ الـمـدـنـيـةـ فـرـنـسـيـةـ هـوـ حـقـ جـامـعـ لـثـلـاثـةـ عـنـاـصـرـ:ـ حـقـ الـاـسـتـعـمـالـ وـحـقـ الـاـسـتـغـالـ وـحـقـ الـتـصـرـفـ،ـ وـإـنـ هـذـهـ الـعـنـاـصـرـ مـنـعـدـمـةـ فـيـمـاـ لـلـدـوـلـةـ مـنـ حـقـ مـقـرـرـ لـلـكـافـةـ وـلـيـسـ لـلـدـوـلـةـ حـقـ اـسـتـغـالـلـهـاـ،ـ وـهـذـهـ الـأـمـوـالـ لـاـ تـتـنـجـ ثـمـارـاـ،ـ وـهـيـ غـيـرـ قـابـلـةـ لـلـتـصـرـفـ.

(1) الفـريـحـاتـ،ـ الـحـمـاـيـةـ الـقـانـونـيـةـ لـلـمـالـ عـامـ (صـ 36).

(2) الطـمـاـويـ،ـ مـبـادـيـ الـقـانـونـ الـإـدـارـيـ (صـ 567).

ت-وكذلك فإن الفقهاء الفرنسيين مثل (ديجي وجيز) لم يعترفوا بالشخصية المعنوية في البدايات وبالتالي لم يعترفوا بالحقوق المترتبة على ملكية المال العام، وهذا هو الرأي الذي تتجه إليه المحاكم القضائية بصفة عامة والذي أخذ به الفقهاء وإن كان الفقه الإداري قد عارض هذه الفكرة وهاجمها.

2- الاتجاه المؤيد لحق الملكية على المال العام:

يتجه الفقه والقضاء الفرنسي والمصري حالياً بخلاف الرأي السابق . إلى أن حق الإشراف والرقابة ليس هو الحق الوحيد على المال العام، بل إن حق الدولة هو حق ملكية حقيقة لا تختلف بطبيعتها عن الحق الذي تملكه الدولة من أموالها الخاصة، ويرجع الفضل في هذا الاتجاه في فرنسا إلى فقيه فرنسي يدعى "Hauriou" حيث استند هو بالإضافة إلى فقهاء قانونيين إلى عدد من الحجج أدت إلى تقويض الرأي المعارض وهذه الحجج هي⁽¹⁾:

أ- الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية: حيث عرروا حق الملكية بأنه " حق المالك في الانتفاع بالشيء المملوك والتصريف فيه بطريقة مطلقة وإن كان مقبولاً في السابق ، ولكن لم يعد الآن مقبولاً إزاء التشريعات الحديثة التي هذبت فكرة الاستبداد بالحق وجعلت حق الملكية وظيفة اجتماعية، حيث بات هذا الحق أقل إطلاقاً نتيجة لتشابك المصالح وتدخلها في الوقت الحاضر"⁽²⁾.

ب- لا يشترط لقيام حق الملكية اجتماع عناصره الثلاثة من استعمال واستغلال وتصريف بالنسبة للمالك إذ إن الملكية ليست جماعة لازمة لهذه الحقوق، فحق الاستعمال موجود وقائم، ويتبين ذلك بصفة خاصة بشأن الأموال العامة المخصصة للمرفق العام، حيث تقوم الإدارة بنفسها ب مباشرة استعمال هذه الأموال، بل إن من هذه الأموال ما يمتنع على الأفراد الاقتراب منها كما هو الحال بالنسبة للمباني العسكرية حيث يكون الانتفاع بهذه الأموال حق مقصور على جهة الإدارة⁽³⁾.

ت- بالنسبة لحق الاستغلال فإنه ليس ما يمنع الدولة من قيامها باستغلال هذه الأموال والاستفادة منها اقتصادياً، ويكتفي إلقاء النظر على ما تجنيه الدولة من أموال طبيعية كثمار الأشجار القائمة على جانبي الطرق، وأخيراً فإن حرمان المالك من حق الانتفاع

(1) لباد، حماية المال العام ودين الضريبة (ص55).

(2) شيحا، أصول القانون الإداري اللبناني (ص 421).

(3) لباد، حماية المال العام ودين الضريبة (ص55).

لا يضيع عليه ملكيته، كما أن للملك أن يتنازل عن حق استعمال ملكه للغير أو قد يقيد حقه في التصرف فيه ومع ذلك تبقى الملكية ثابتة لا مجال للشك فيها⁽¹⁾.

ث- إن القاعدة المسلم بها أن المال الذي لا مال له هو مال مباح، وغني عن البيان أنه لا يمكن القول بأن المال العام هو مباح⁽²⁾.

ج- لا فائدة البينة من إنكار حق الدولة والأشخاص العامة الأخرى في ملكية المال العام بل على العكس فإن القول بهذه المملوکية يتربّع عليها نتائج على قدر كبير من الأهمية وأهمها⁽³⁾:

- يملك الشخص الإداري الثمار التي يجنيها من المال العام إذا كان مثمناً كما يدخل في ذمته المال العام بعد بيعه إذا ألغى تخصيصه للنفع العام.
- للشخص الإداري أن يرفع دعوى استحقاق ودعوى وضع يد لحماية المال العام.
- صيانة المال العام تقع على عاتق الشخص الإداري العام وهو الملزם بالتعويض عن الإضرار جراء الإهمال.

ونتيجة لتبني هذا الرأي فقد أصدرت المحاكم الفرنسية العديد من أحكامها لعل أشهرها الصادرة في العام 1966 بملكية مدينة بربو للطرق العامة وأنها تكون مسؤولة بصفتها مالكة تجاه الغير عن الأضرار التي تلحقهم بسبب سوء حالة هذه الطرق. أما القضاء المصري فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1963 بأنه " استقر الفقه الإداري على أن الدولة هي المالكة للأموال العامة ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال⁽⁴⁾.

أما في الشريعة الإسلامية فإنه يتسع ويسعى نطاق الحق في المال العام حسب الزمان وطبيعة الأموال والتي تتغير على مدى العصور، بل كل مال في الظاهر صالح لأن يكون ملكاً خاصاً للأفراد أو ملكاً عاماً للأمة الإسلامية أو للناس جميعاً، لذلك هناك معايير عامة يؤخذ بعين الاعتبار لتحديد طبيعة حق الدولة في الإسلام على المال العام وهي كالتالي⁽⁵⁾:

(1) البناء، مبادئ القانون الإداري (ص 264).

(2) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 55).

(3) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ص 571).

(4) شيخا، أصول القانون الإداري اللبناني (ص 425).

(5) شحاته، حرمة المال العام (ص 25-26).

- 1- معيار الانقاض الجماعي من المنتج أو الخدمة الناتجة من أعيان موضوع المال العام.
- 2- معيار الأولويات الإسلامية، بأن تقع الملكية العامة في مجال الضروريات وال حاجيات التي لا يقبل الناس على إنتاجها ففي هذه الحالة يجب على الدولة أن تتولاها بالعناية والحماية والتنظيم والرقابة حتى تضمن توافرها للناس باعتبارها من فروض الكفاية.
- 3- معيار درء الضرر العام الذي قد ينجم عن قيام الأفراد بالسيطرة على نشاط ما وقيام الدولة به يحقق مصالح المسلمين.
- 4- معيار منع احتكار الأفراد لما فيه منفعة معتبرة للناس حتى لا يضيق عليهم أو يغلي عليهم الأسعار أو يهدد أمن الوطن.
- 5- معيار الموازنة بين المصالح الفردية والمصالح العامة فلا يجوز أن تطغى المصالح العامة على مصالح الفرد وطموحاته وحافزه للعمل والإنتاج والملك، كما لا يجوز أن تطغى مطامع الفرد على ضروريات و حاجيات المجتمع.

الفرع الخامس: اكتساب المال العام صفة العمومية وزوالها عنه.

يثار تساؤل حول كيفية قيام الدولة بتخصيص المال العام وكذلك حول إمكانية انتهاء تخصيص المال للمنفعة لذا سيتم تناول موضوعين وهما:

أولاً: اكتساب المال صفة العمومية.

يجب التفريق بين حالتين أولهما أن يكون المال الخاص مملوكاً قبل تخصيصه للمنفعة العامة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية، وثانيهما أن يكون المال قبل تخصيصه للمنفعة العامة مملوكاً للأفراد أو لأحد الأشخاص المعنوية الخاصة ونناوش هذه الحالات تباعاً:

أ- تخصيص المال المملوك لشخص عام:

لقد بين القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012 كيفية التخصيص وذلك في نص المادة رقم(1/71) والتي جاء فيها " تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون"⁽¹⁾.

(1) المادة (71) من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012.

1- التخصيص الفعلي أو الواقعي:

وهو قيام الإدارة بتهيئة المال المملوك لها وإعداده لانتفاع الكافة، وذلك بوضعه فعلاً لمقتضيات ذلك الانتفاع، ويشترط أن تظهر الإدارة نيتها الواضحة في تحقيق هذا الهدف بشكل لا تختلط معه أعمال التسامح الواقعية التي لا تعبر عن نيتها في إجراء هذا النوع من التخصيص، وعلى الرغم من إثبات تحقيق التخصيص الفعلي أو الواقعي بثير قدرًا من الصعوبات إلا أن التخصيص للمنفعة العامة يصبح واقعة مادية يجوز إثباتها بكافة الطرق، مثل تهيئة الدولة بعض الأراضي كطرق عامة وترك الأفراد يسرون فيها ويستخدمونها في حياتهم اليومية⁽¹⁾.

2- التخصيص الشكلي أو القانوني:

السلطة التشريعية هي السلطة التي تملك الحق بتخصيص المال لتحقيق النفع العام، وذلك من خلال تشريع تصدره لهذه الغاية، على الرغم من حسنات الأسلوب وخاصة فيما يتعلق منها برقابة ممثلي الشعب على الإدارة، فهذا الأمر جعل لهم القدرة على تلمس الحاجات العامة وبالتالي تخصيص المال لشباع هذه الحاجات بما يحقق النفع العام بالنتيجة إلا أنه أسلوب له محاذير التي تتمثل في أنه يتطلب إجراءات طويلة ومعقدة لا تتناسب مع مقتضيات سرعة تلبية الحاجات العامة، على أن الإدارة قد تتجأ إلى هذا الأسلوب إلا إذا ألزمها القانون بذلك أو إذا ألزمتها الأنظمة بذلك، على أنه لابد من الإشارة إلى أن صورة العمل القانوني الصادر بالخصوص سواء أكان فعلياً أم شكلياً فإنها تختلف بحسب الهيئات الرسمية الممثلة للأشخاص العامة المالكة للمال والتي قد تكون الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة على أنه كقاعدة عامة فإن للإدارة سلطة تقديرية في مجال تخصيص الأموال العامة متقدمة بذلك بعدم إساعة استعمال السلطة وتحت رقابة القضاء الإداري في هذه الناحية⁽²⁾.

(1) فهمي، القانون الإداري (ص 206).

(2) فهمي، القانون الإداري (ص 210).

ب- المال المملوك للأفراد قبل تخصيصه للنفع العام:

حيث إن المال المملوك لأحد أشخاص القانون الخاص يمكن أن يصبح مملوكاً للدولة ويصبح ضمن الأموال العامة، ولكن يجب أن يكتسب المال الخاص صفة العمومية التي لابد لها من المرور بمرحلتين وهما:

أ- تملك الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى لذلك المال.

ب- تخصيص ذلك المال للمنفعة العامة سواء كان التخصيص فعلياً أو قانونياً.

فهنا الأصل في هذا التملك أن يتم بأحد أسباب التملك المنصوص عليها في القانون الخاص⁽¹⁾ مثل الشراء وقبول الهبات، وهنا لابد من الإشارة إلى أن الدولة تملكها المال في هذه الحالات وغيرها مما هو وارد في القانون الخاص لأحكام ذلك القانون شأنها شأن الأفراد، كما يختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي تثار بشأنها، وقد قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 54/26 على أنه "الدعوى التي تتصب على الطعن في العقد من ناحية تعاقديه لا من ناحية إدارية لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا بل يعود النظر إليها إلى المحاكم العادلة⁽²⁾".

ثانياً: فقدان المال صفة العمومية.

لقد ورد في المادة 72 من القانون المدني الفلسطيني ما يلي: "فقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي هذا التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله تلك الأموال للمنفعة العامة".

لقد جاء في شرح هذا النص أن من يملك هذا التخصيص يمكن أن ينهيه، فكلما تخصص الأموال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون كذلك ينتهي التخصيص بانقطاع استعمالها بالفعل أو الاستعمال الذي من أجله عدت مخصصة للمنفعة العامة، ومتى فقدت الأموال العامة صفتها بسبب انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة أصبحت من الأموال الخاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، فتعود إلى التعامل ويجوز التصرف فيها والاحتجز عليها

(1) الدين، أصول القانون الإداري (ص 225).

(2) نده، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا (ص 92).

وتملكها بالتقادم⁽¹⁾. وإذا كان انتهاء التخصيص للمنفعة العامة فإنه يترب علىه فقدان أموال الإدارة لصفتها العامة وبالتالي انتهاء تبعيتها للأموال العامة، فإنه لا يترب على ذلك خروجها عن ذمة الإدارة ولكنها تتحول إلى أموال خاصة فتخصيص بذلك للنظام القانوني العادي للأموال فيجوز التصرف فيها أو الحجز عليها وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا بمصر في القضية رقم 2076 لسنة 1930 الصادرة بجلسة 14/2/1987⁽²⁾.

أما من الناحية الشرعية فإن المال العام يعتبر حق للأمة كلها، ولا يجوز لأحد من أفراد الأمة أن يحتكره، أو يحجب نفعه عن غيره؛ لأنه لا يجوز حيازته والتصرف فيه، بخلاف المال الخاص حيث يجوز حيازته والتصرف فيه في جميع الأوجه المشروعة⁽³⁾.

إن المال العام يتسم بثلاث سمات كونه يكتسب صفة العمومية وهي كالتالي⁽⁴⁾:

- 1- أن مستحقه هم المسلمون جميعاً، فهم المالكون له.
- 2- مستحق التصرف فيه بالمصلحة من قبل ولی الأمر، نيابة عن المسلمين، أو من ينوبه من موظفي الدولة.
- 3- مصرفه مصالح المسلمين العامة، بلا تعين.

وقد تتغير صفة المال العام والخاص في الشريعة الإسلامية حيث يعتبر التغير هنا انتقال المال من كونه عاماً إلى خاص، والعكس. وأمثلة حدوث التغير في المالين كثيرة، فمن أمثلة انتقال المال العام إلى خاص، كل إنفاق مشروع تتفقه الدولة على الأفراد، مثل مرتب الموظف أو المال الذي تدفعه الدولة لطرف آخر ثمناً لمبيع أو أجرة على قيام بعمل. ومن أمثلة انتقال المال الخاص إلى عام: بعض موارد المال العام، مثل مال من لا وارث له من المسلمين. وهذا الانتقال قد يكون دائماً، إذا كان على جهة التمليك، مثل مرتب الموظف، وقد يكون مؤقتاً، إذا كان على جهة الانتفاع، مثل العارية. ويشترط لانتقال أحد المالين إلى صفة المال الآخر ثلاثة شروط⁽⁵⁾:

(1) المذكورة الإيضاحية لمشروع القانون المدني الفلسطيني (ص 74).

(2) شيخاً، الأموال العامة (ص 326).

(3) زعرب، استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي (ص 46).

(4) الماجد، التصرف في المال العام (ص 21).

(5) الماجد، التصرف في المال العام (ص 29).

- 1- قيام سبب شرعي للانتقال، مثل البيع الصحيح.
- 2- توافر الصفة في الناقل والمنقول إليه، وهي أن يكون كل منهما جائز التصرف، وذلك متى توقف النقل على اختيارهما. فأما إذا لم يتوقف على اختيارهما، مثل انتقال مال من لا وارث له إلى بيت المال، فلا يشترط ذلك؛ لعدم اعتبار رضا ممثل بيت المال.
- 3- تحقق الانتقال الشرعي فعلا، وذلك بقبضه، فالمرتب الذي يستحقه الموظف من المال العام لا ينتقل من صفة العام إلى صفة الخاص إلا بقبض الموظف له. وهذا الشرط خاص بما يعتبر فيه القبض للتملك، من دون ما لا يعتبر فيه.

المبحث الثاني

مصادر ومعايير المال العام

ستقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يختص الأول ببيان مصادر المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، ويكرس الثاني لبيان معيار المال العام في القانون والشريعة الإسلامية.

المطلب الأول: مصادر المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: مصادر المال العام في القانون الوضعي.

تعدت مصادر المال العام في القانون الوضعي، ويمكن تفصيل مصادر الأموال العامة بما يلي:

أولاً: الدومن العام

وهي أملك الدولة المخصصة للاستعمال العام سواء كانت منقول أم عقار، مثل الأراضي العامة والطرق العامة والساحات والشواطئ وغير ذلك، وهي من الأموال العامة التي تدخل ضمن دراسة القانون الإداري، ويتربى على ثبوت صفة العمومية للمال العديد من النتائج، من أبرزها: عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز تملكها بالتقادم، وعدم قابليتها للحجز عليها. وفقاً لنص المادة 1093 من القانون المدني على أنه " لا يجوز تملك الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة أو الوقف أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم". وعلى هذا فالدومن العام ليس هو المقصود عند الحديث عن إيرادات الدولة من ممتلكاتها، فحتى ما نراه في بعض التطبيقات العملية التي تحصل فيها الدولة على بعض الإيرادات من الدومن العام كرسوم دخول بعض المرافق العامة وغيرها، تعتبر مجرد رسوم تنظيمية لا يقصد منها تحقيق إيرادات عامة⁽¹⁾.

(1) ناصر، مبادئ علم المالية العامة (ص 151-152).

ثانياً: الدومن الخاص

وهي أموال تمتلكها الدولة ملكية خاصة، وهي تخضع لأحكام القانون الخاص شأنها في ذلك شأن الأموال التي يمتلكها الأفراد والمشروعات الخاصة، لذلك يجوز التصرف بها بيعاً وهبة وغيرها من صور التصرف، ومن ثم تخضع للنظام طویل الأجل ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك صراحة. ويجوز الحجز عليها، ويدر الدومن الخاص على عكس الدومن العام إيرادات، لذا فهو يعتبر مصدراً من مصادر الإيرادات العامة. ولذلك فإنه هو وحده الذي يعنيه علماء المالية عند الكلام عن دخل الدولة من أملاكها أو دخل الدومن الخاص كمصدر من الإيرادات العامة. ويتميز إيراد الدومن بعنصر الثبات وعدم خضوعه للتقلبات الاقتصادية العنيفة باستثناء الدومن المالي فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلاً. وكانت لهذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلية وقت أن كان نشاط الدولة قاصراً على النشاط التقليدي في زمن الدولة الحارسة. وينقسم الدومن الخاص إلى عدة أقسام وهي: الدومن العقاري والدومن المالي والدومن التجاري والصناعي⁽¹⁾.

ويكون الدومن العقاري من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة الإسكان. وتعتبر الثروات الموجودة في باطن الأرض ومجاري المياه من أهم إيرادات الدولة العقارية، لذلك احتفظت الدولة لنفسها بحق ملكية مواردها الطبيعية، كذلك تعتبر من موارد الدومن العقاري القصور والآثار العقارية التي تحولها الدولة إلى متاحف أو أماكن سياحية هامة وتتقاضى الدولة مقابلًا عن زيارتها⁽²⁾.

ثالثاً: الرسوم العامة

لقد عرف الفقهاء الرسم العام بعدة تعاريفات نذكر منها أنه "مبلغ من المال يدفعه المنقعون إلى الدولة نقداً، لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها الدولة إليهم"⁽³⁾. مثل رسوم معاملات تسجيل الأراضي لدى دائرة تسجيل الأراضي (الطابو).

(1) غانم، المالية العامة والتشريع الضريبي (ص 99).

(2) المدهون، المالية العامة والتشريع الضريبي (ص 80).

(3) ناصر، مبادئ علم المالية العامة (ص 163).

رابعاً: القروض العامة

يعرف القرض العام بأنه: "المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقه ويدفع فوائد عنه"⁽¹⁾.

وقد عرفت المادة 1 من قانون الدين العام الفلسطيني رقم 24 لسنة 2005 الدين العام بأنه: "الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد والمترتب عليها دفعه تسدیداً للالتزاماتها".

خامساً: الإصدار النقدي الجديد

الإصدار النقدي الجديد يعني إصدار كمية جديدة من النقود الورقية من أجل سد عجز الميزانية العامة خلال فترة زمنية معينة. في بعض الأحيان تلجم الدول في الوقت الحاضر إلى إصدار كمية من الأوراق النقدية وذلك عندما تعجز عن الالتجاء إلى مصادر الإيرادات الأخرى مثل الضرائب والقروض العامة، ومن ثم تستخدم هذه النقود في تمويل نفقاتها العامة⁽²⁾.

سادساً: الاستملك

من المعلوم أن المبادئ الدستورية تكفل الملكية الخاصة للأفراد، ولا يجوز المساس بها، بل و يجب صيانتها وحمايتها في حدود القانون، وهو ما نصت عليه الدساتير والقوانين بتقريره ضمن الحقوق والحريات العامة، وعلى هذا فلا يجوز حرمان الفرد من ممتلكاته الخاصة إلا بمقتضى مسوغ قانوني، والاستملك هو من أحد الطرق التي تمس حق الملكية الخاصة، وهو رغم مساسه بحق دستوري وبشكل خطير إلا أن هذا له ما يبرره من ناحيتين⁽³⁾:

- أ- أنه لا يتم إلا لتحقيق المنفعة العامة لمجموع المواطنين.
- ب- إن الملكية لم تعد حقاً مطلقاً، بل التكييف الحديث لها أنها تقوم بوظيفة اجتماعية، ومن ثم فإنه يتعارض حق المالك مع مصلحة الجماعة. الأمر الذي يتوجب تفعيل المصلحة الجماعية.

(1) ناشد، الوجيز في المالية العامة (ص 241).

(2) القيسي، المالية العامة (79).

(3) لباد، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 57).

سابعاً: التأمين

يعرف التأمين بأنه " نقل ملكية المشروع أو مجموعة اقتصادية مملوكة للأفراد أو لغيرهم من أشخاص القانون الخاص للدولة بوصفها التشخيص القانوني للأمة بقصد تحقيق المصلحة العامة مقابل تعويض عادل"، وهو أسلوب تلجأ إليه الدول للتخلص من سيطرة رأس المال الأجنبي، ومثاله تأمين شركة قناة السويس في مصر، وقد يكون لأسباب اقتصادية تتمثل بسيطرة الدولة على وسائل الإنتاج ولمنع الاستغلال واستجابة للرأي العام⁽¹⁾.

ثامناً: المصادر

ويقصد بها حرمان المالك من ملكه عقاراً أو منقولاً دون تعويضه عقوبة له على ما بدر منه بموجب حكم من المحكمة صاحبة الصلاحية، أو بموجب قرار إداري شريطة أن يتم ذلك في الأحوال المحددة بالقانون⁽²⁾.

الفرع الثاني: مصادر المال العام في الشريعة الإسلامية.

جعلت الشريعة الإسلامية للمال العام موارد معينة وروافد كثيرة بما يحقق الإزدهار والرقي للأمة الإسلامية من خلال هذا الشريان الذي يتيح للأمة أن تهضم بمشروعاتها الإنتاجية والتي تحقق الرخاء وتؤدي إلى ازدهار الاقتصاد، وتؤدي الأمة من خلال مشروعاتها ما عليها من واجبات كما تؤدي ما عليها من ديون، وتقيم مرافقتها بما يتلاءم وإنسانية المنتجين لهذه الأمة، كما تعمل على إحياء جميع مؤسساتها التعليمية والصحية والخدماتية الأخرى من خلال تلك الموارد التي يقوم عليها المال العام، وأهم هذه الموارد:

الموارد الدورية وذلك مثل⁽³⁾:

1- الزكاة⁽⁴⁾: وهي مال أوجبه الله على من يملك النصاب ليدفع قدرًا منه إلى المستحقين المذكورين في قوله تعالى: "إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفَقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤْلَفَةِ

(1) الشيفلي، القانون الإداري (ص 189).

(2) لباد، حماية المال العام (ص 62).

(3) منصور، حماية المال العام في الشريعة والقانون (ص 20-21).

(4) منصور، حماية المال العام (ص 21).

قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل...⁽¹⁾. وهي عبادة مالية أراد من خلالها الإسلام أن يعين الغني الفقير ويسد حاجته، تحقيقاً للمصلحة العامة بحسب أنصبتها المعروفة في الندين وهما الذهب إذا ما بلغ عشرين ديناراً، فيجب فيه نصف دينار والفضة ببلوغها مائتي درهم فيجب فيها حينئذ خمسة دراهم عند توافر الشروط من مضي حول، وخلو المال عن الدين والحوائج الأصلية، وكما تجب الزكاة في الذهب والفضة فإنها تجب أيضاً في عروض التجارة والماشية والزروع، وقد أخذ عمر بن الخطاب رضي الله عنه في زكاة الزروع العشر فيما سقته الأمطار والأنهار، ونصف العشر فيما سقى بالأدلة لقوله صلى الله عليه وسلم: "فيما سقت السماء العشر"⁽²⁾.

وقد فرضت الزكاة تطهيراً للمال من كل شائبة تشويه مصداقاً لقوله تعالى مخاطباً نبيه صلى الله عليه وسلم : "خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها وصل عليهم إن صلاتك سكن لهم...".⁽³⁾

2- الصدقات: الصدقة هي الصورة الثانية من صور إعطاء المال وتسمى بالزكاة المطلقة لأنها ليس لها أجل محدد أو مقدار معين، ولقد عبر القرآن الكريم عن الصدقات وكيف أنها سبيل للقرب من الله عزوجل" ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبين وآتى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب.."⁽⁴⁾. فقول الله تعالى "أقِ المال على حبه" بينت أن هذا المال المراد به ما يخرجه المرء زائداً عما فرض عليه وهو الصدقة الذي يتصدق بها الفرد تقرباً إلى الله عزوجل، ولا شك أن المتصدق عندما لا يجد أحداً من عدتهم الآية الكريمة ممن هو محتاج إلى الصدقة، وهذا ليس بمستغرب فقد حدث هذا أيام الخليفة العادل عمر بن عبد العزيز . رضوان الله . عليه عندما لم يجدوا أحداً يأخذ الزكاة لأن كل الناس أصبحوا غير محتاجين من شدة عدل خليفتهم ومنهجه في إتباع ما أمر الله به أن يكون، فأمر

(1) سورة التوبه، الآية (60).

(2) مسلم، صحيح مسلم، كتاب الزكاة، باب ما فيه العشر أو نصف العشر، حديث رقم 981 (ج3- ص 97).

(3) سورة التوبه، آية (103).

(4) سورة البقرة، آية (177).

بتوجيه المال إلى أمور أخرى كزواج الشباب ونحوه فإنه سيقوم بصرفها إلى بيت مال المسلمين، من هنا تكون الصدقة مورداً من موارد المال العام⁽¹⁾.

3- العشور: وهي عبارة عن أموال يتم تحصيلها على التجارة التي تمر عبر حدود الدولة الإسلامية، سواء كانت داخلة أو خارجة من أراضي الدولة الإسلامية، وهي أشبه ما تكون بالرسوم الجمركية في الوقت الحالي. والعشور لم يكن لها وجود أيام النبي صلى الله عليه وسلم ولا خليفته الأول أبي بكر الصديق رضي الله عنه، ولكنها اجتهد عمل به عمر بن الخطاب رضوان الله عليه. ويبين أبو يوسف ذلك فيقول: إن أهل منبج وهم قوم من أهل الحرب كتبوا إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقولون: دعنا ندخل أرضك تجارةً وتأخذ منا العشر، فشاور عمر أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم في ذلك، فأشاروا عليه فكانوا أول من دفع العشر من أهل الحرب⁽²⁾.

4- الخراج: فهو عبارة عن ضريبة نقدية وعينية أو نقدية فقط يفرض أداؤها سنوياً على الأرض التي افتتحها المسلمون عنوة وأوقفها الإمام على مصالح المسلمين على الدوام. وقد بينت هذه الآية الكريمة الخراج، قال تعالى: " ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فللله ولرسول ولذى القربي واليتامى والمساكين وابن السبيل .."⁽³⁾. ومعلوم أن الخراج كان من أهم موارد الدولة الإسلامية، فقد بلغ خراج مصر في عهد عمرو بن العاص اثنتي مليون من الدنانير. وهذا يدل على أن الخراج مورد مهم من موارد الدولة⁽⁴⁾.

5- الجزية: وهي الضريبة التي تفرض على رؤوس من دخل ذمة المسلمين من أهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن لهم شبهة كتاب كالمجوس، ولقد جاء ذكر الجزية ومن تؤخذ منهم في قول الله تعالى: " قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون"⁽⁵⁾. وهذه هي أهم الموارد الدورية التي تدفع إلى بيت مال المسلمين كل فترة معينة أو في أي وقت مثل الصدقات ونحوها، ولا يمكن أن يخلو بيت مال

(1) منصور، حماية المال العام (ص 21-22).

(2) قلعي، موسوعة فقه عمر بن الخطاب (ص 651).

(3) سورة الحشر ، آية (7).

(4) منصور، حماية المال العام (ص 23-24).

(5) سورة التوبية، آية (29).

ال المسلمين من هذه الموارد، بل إن التوزيع العادل للثروات يؤدي إلى عدم وجود محتاج لمثل هذه الأموال⁽¹⁾.

كما أن هناك موارد غير دورية لبيت المال وهي:

1- **التركة التي لا وراث لها:** حيث تؤول التركة أو ما بقى منها في حالة عدم وجود أحد من الورثة إلى بيت المال، باعتبار أن بيت المال أو الخزانة العامة صاحبة الحق في كل مال ليس له صاحب، لينفق منه على المصالح العامة، ولا يوضع هذا المال الذي لا وارث له في بيت المال أو الخزانة العامة باعتبارها وارث له⁽²⁾.

2- **اللقطة:** ويراد بها: ما وجد في موضع غير مملوك من مال أو مختص ضائع من مالكه بسقوط أو غفلة ونحوها⁽³⁾. والأصل في جوازها وتملكها ما رواه زيد بن خالد الجهنمي قال: جاء رجل إلى النبي صلى الله عليه وسلم فسأله عن اللقطة فقال: "اعرف عفاصها ووكاها ثم عرفها سنة فإن جاء صاحبها إلا فشأنك بها"⁽⁴⁾. ظاهر الحديث أنه يجب على الملقط أن يقوم بتعريفها سنة، فإذا مرت السنة دون أن يجد لها صاحباً فقد اتفق فقهاء الأمصار مالك والثوري والأوزاعي وأبو حنيفة والشافعي وأحمد وأبو عبيد وأبو ثور على أنه إذا انقضت السنة كان له أن يأكلها إن كان فقيراً أو يتصدق بها إن كان غنياً، فإن جاء صاحبها كان مخيراً بين أن يحيى الصدقة فينزل على ثوابها أو يضمه إياها⁽⁵⁾.

3- **الغنيمة والفيء:** الغنيمة هي كل ما استولى عليه جيش المسلمين من أموال العدو عقاره ومنقوله إذا اشتباك في حرب مشروعة بعد رفضه الخضوع للجيش الإسلامي وامتناعه عن دفع الجزية إن كانوا من يضرب عليهم الجزية. والفيء هو كل مال دخل على المسلمين من غير حرب ولا إيجاف، كخرج الأرضين وجزية الجماجم وخمسة الغنائم⁽⁶⁾ وفي ذلك يقول الله عزوجل: "واعلموا أنما غنمتم من شيء فإن لله خمسة

(1) منصور، حماية المال العام (ص 25).

(2) منصور، حماية المال العام (ص 25).

(3) الشريبي، مغني المحتاج (ج 2/ ص 406).

(4) أخرجه البخاري في كتاب اللقطة باب إذا جاء صاحب اللقطة (91/5).

(5) ابن رشد، بداية المجتهد (ج 2/ ص 306).

(6) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن (ج 5/ ص 22840).

وللرسول ولدى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل إن كنتم آمنتم بالله.." ⁽¹⁾. من هنا تكون الغنيمة موردا من موارد الدولة غير الدورية التي يصرف منها علىصالح المسلمين ومرافق الدولة التي يراها الإمام في حاجة إلى إصلاح أو ترميم ونحوه ⁽²⁾.

4- **الأموال المصادرية**: معلوم أن الإسلام يحترم الملكية الفردية ويصونها، وقد وضع لها من القيود والضوابط ما يكفل هذه الحماية، ومن أهم هذه الضوابط أن تأتي هذه الملكية عن طريق كسب مشروع، ومن ثم فمتأتى حادث عن هذه الغاية جازت مصادرة هذه الأموال لصالح بيت مال المسلمين، وقد صادر سيدنا عمر بن الخطاب رضوان الله عليه كل مال أتى عن طريق غير مشروع ⁽³⁾.

المطلب الثاني: معيار المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: معيار المال العام في القانون الوضعي.

لقد ظهرت عدة اتجاهات للتفرق بين المال العام والمال الخاص، وانقسمت النظريات حول ذلك في اتجاهين:

أولاً: نظرية طبيعة المال العام.

وصاحب هذه النظرية هو الفقيه الفرنسي دوكر والفقىء بيرتلنى، حيث اعتمد في هذا الاتجاه لتمييز الأموال العامة عن غيره من أموال الإدارة الخاصة على طبيعة المال ذاته الذي كان غير قابل للملكية الخاصة بطبعته، فهو مال عام كالأنهار والطرق والموانئ، فمن غير المتصور أن يشتري الأفراد نهراً أو يكتسب ملكيته بوضع اليد مثلا، وبالتالي فإن وجود أموال تختلف بطبعتها عن أموال الأفراد يبرر إفرادها بنظام قانوني معين. على أن كثيراً من الانتقادات تم توجيهها إلى هذه النظرية أهمها أن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى تضييق دائرة الأموال العامة إذ يقتصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين أن هناك أموالاً عامة غير مخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، وتعد مع ذلك أموالاً عامة باتفاق الجميع مثل

(1) سورة الأنفال، آية (41).

(2) منصور، حماية المال العام (ص 28).

(3) منصور، حماية المال العام (ص 30).

القلاع والحسون العسكرية التي لا يسمح للجمهور بارتيادها نظراً لما تحويه من أسرار عسكرية⁽¹⁾.

ثانياً: نظرية التخصيص للمال العام.

صاحب هذا المعيار هو الفقيه دييجي والفقاية جيز. فنظرية دييجي تكمن في تخصيصه بطريقة مباشرة للمرفق، ومن ثم فلا يعتبر مالاً عاماً في نظره سوى تلك الأموال التي تكون مخصصة لتسخير وإدارة مرافق عام من مرافق الدولة. أما نظرية جيز: فقد اعتبر المال أن يكون مخصصاً لخدمة مرافق عام رئيسي، وأن يؤدي المال دوراً رئيسياً، على أن الكثير من سهام النقد وجهت لهذين الفقهين في عدة جوانب، فمثلاً بالنسبة لـ دييجي فقد أخذ عليه أن نظريته اعتبرت شاذة الاتساع حيث تعتبر جميع الأموال التي يتم تخصيصها للمرافق العام من الأموال العامة الأمر الذي يؤدي إلى تضخم هذه الأموال وهو لا يتفق مع الأشياء التافهة كأدوات المكاتب والمحابر والأقلام التي لا تستوجب نفس الحماية المقررة للنظام القانوني للأموال العامة⁽²⁾.

الفرع الثاني: معيار المال العام في الشريعة الإسلامية.

مع نشأة الدولة الإسلامية نشأ التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة. وقد أبرز التشريع الإسلامي صوراً عديدة للأموال العامة تتمثل في الآتي:

1- **المرافق العامة:** وهي أموال ذات نفع عام، كالأنهار والشوارع والطرقات... الخ وال المسلمين جميعاً شركاء في دجلة والفرات وكل نهر عظيم، أو وادٍ يستقون منه ويسقون الشفة والحاfer والخلف، وليس لأحد أن يمنع⁽³⁾. وقال الإمام النووي في المدخل: "شاطئ النهر لا يجوز لأحد البناء فيه للسكنى، ولا لغيرها إلا القناطر المحتاج إليها، وما ذلك إلا لأنها مراافق المسلمين"⁽⁴⁾. وقيل: " عمارة حفارات هذه الأنهار من وظائف بيت المال"⁽⁵⁾. وما كان من الشوارع والطرقات والرحاب بين العمران فليس لأحد إحياءه

(1) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ص 27).

(2) شيخا، أصول القانون الإداري (ص 352).

(3) أبو يوسف، الخراج (ص 105).

(4) الفاسي، المدخل (ص 240).

(5) النووي، روضة الطالبين (ص 370).

سواء كان واسعاً أو ضيقاً، وسواء ضيق على الناس، أو لم يضيق، لأن ذلك يشترك فيه المسلمون، وتعلق به مصلحتهم، فأشبهه مساجدهم⁽¹⁾.

2- **الحمى**: هو أن يحمي موضعًا لا يقع التضييق على الناس للحاجة العامة إلى ذلك⁽²⁾. فالحمى تصبح الأرض لجماعة المسلمين، ومنفعتها مصروفة لهم، فالحمى نقل الأرض من الإباحة إلى الملكية العامة، لتبقى موقوفة لمصلحة المسلمين⁽³⁾.

3- **الأراضي الموقوفة على جماعة المسلمين**: كالنصف الذي رصده رسول الله صلى الله عليه وسلم من أراضي خير لنوائبهم وحاجاتهم، وأرض السواد بفعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه⁽⁴⁾.

4- **الصوافي**: وهي ما أصفاه الإمام لبيت المال من فتوح البلاد إما بحق الخمس فیأخذه باستحقاق أهله له، وإما أن يصطفيه باستطابة نفوس الغانمين عنه⁽⁵⁾. وذكر الماوردي: أن هذا النوع من العامر لا يجوز اقتطاع رقبته لأنه قد صار باصفائه لبيت المال لكافة المسلمين فجرى على رقبته حكم الوقف المؤبدة⁽⁶⁾.

5- **الأراضي الموات**: وهي أرضٍ تعطيها الدولة لأحد الأشخاص لغرض استغلالها واستثمارها، لكنها تؤول في النهاية إلى أن تستفيد منها الجماعة كلها، وخاصة طبقات الفقراء والمحتجين، وذلك أن محتجز الموات لا يحق له الاستمرار عليه، خاصة إذا لم يستثمره ويحييه لصالح الجماعة، فعندئذ يحق للدولة ممثلاً بالحاكم استرجاع الموات ليستفيد منه غيره من هو أكثر منه جدية ونشاطاً⁽⁷⁾. وعلى ذلك يكون تملك الموات مشروطاً بشرطين: 1-الإحياء. 2-استقادة الجماعة منه. وفي هذا يقول الرسول عليه الصلاة والسلام: "ومن أحيَا أرضاً ميتة فهِي لَه"⁽⁸⁾.

(1) المقوع، ابن قدامة (ص 5).

(2) الباجي، المتنقي (ج 6 / ص 37).

(3) النبهاني، الاتجاه الجماعي في التشريع الاقتصادي الإسلامي (ص 213).

(4) أبو داود: سنن أبي داود، كتاب الإمارة والفيء، باب حكم أرض خير (ج 2 / ص 142-143).

(5) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 192).

(6) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 193).

(7) غادي، الأموال والأملاك العامة في الإسلام وحكم الاعتداء عليها (ص 11).

(8) العسقلاني، فتح الباري، كتاب المزارعة، باب من أحيَا أرضاً مواتاً، حديث رقم 2210 (ص 23).

6- **أموال الفيء**: وهو المال الذي أصابه المسلمون عفواً دون قتال، ودون إيجاف خيل ولا ركاب. وقد طبق عمر بن الخطاب رضي الله عنه مبدأ الملكية العامة بخصوص أموال الفيء فعمر رضي الله عنه قرر حق جميع المسلمين في مال الفيء⁽¹⁾.

7- **الأنفال**: النفل مورد مهم يخصص لنفع المسلمين، بعد أن يحوزه الرسول صلى الله عليه وسلم أو من يقوم مقامه من أمير أو حاكم⁽²⁾، وذلك حسبما ورد في القرآن الكريم، قال تعالى: "يَسْأَلُونَكُمْ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلْ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَلِرَسُولِهِ"⁽³⁾.

8- **الجزية**: قال تعالى: قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون"⁽⁴⁾. والجزية تؤخذ من أهل الكتاب اليهود والنصارى نظير حمايتهم وتأمينهم على أنفسهم وأموالهم وأهليهم، ولقاء تمعنهم بمرافق المسلمين العامة⁽⁵⁾.

9- **الخارج**: الأصل في الخارج قوله تعالى: "أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجٌ رَبُّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرٌ الرَّازِقِينَ"⁽⁶⁾. وكان الخارج يؤخذ من أهالي البلاد المفتوحة كالفرس والروم ومصر، لينفق في صالح المسلمين العامة⁽⁷⁾.

10- **العشور**: وتؤخذ على البضائع المارة ببلاد المسلمين من تجار المسلمين وغيرهم (أهل الذمة وأهل الحرب) وهو غير المحصول الذي يفرض على الأرض الزراعية في الزكاة⁽⁸⁾.

11- **الغائم**: وهي كل ما غنم المسلمون من العدو بالقتال والقهر والغلبة⁽⁹⁾. وتوزع الغائم حسب ما جاء في قوله تعالى: "وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنَمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ إِنَّ اللَّهَ خَمْسَهُ وَلِرَسُولِهِ وَلِنَذِي الْحِلْمَةِ وَأَهْلِ الْحَرْبِ وَهُوَ خَيْرٌ مِمَّا يَرَوُنَ"⁽¹⁰⁾.

(1) أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي (ص29).

(2) غادي، الأموال والأملاك العامة في الإسلام وحكم الاعتداء عليها (ص64).

(3) سورة الأنفال، آية (1).

(4) سورة التوبية، آية (29).

(5) أبو يوسف، كتاب الخارج (ص125).

(6) سورة المؤمنون، آية (72).

(7) أنويجي، الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايته (ص89).

(8) أنويجي، الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايته (ص89).

(9) غادي، الأموال والأملاك العامة في الإسلام وحكم الاعتداء عليها (ص96).

القريبي واليتامى والمساكين وابن السبيل إن كنتم آمنتم بالله وما أنزلنا على عبدنا يوم الفرقان⁽¹⁾.

هذا وقد ميزت الشريعة الإسلامية بين المال العام والخاص في أن الأموال العامة هي⁽²⁾:

- 1- أن مراقب المجتمع تعتبر أموالاً عامة غير قابلة للتملك؛ لأنها معتبرة شرعاً من مصالح الكافة، وذلك كالأنهار الكبيرة والطرق العامة والجسور، ويلحق بها المدارس والمستشفيات وسُكُوك الحديد، وغيرها.
- 2- أن منافع بعض الأموال العامة، التي في متناول الجميع لكنها لا تتناسب مع الجهد المبذول في تحصيالها من الشرع تملكها حماية لمصلحة الأمة فيها، ودفعاً للضر عنها.
- 3- أن منافع هذه الأموال العامة، على درجتين من الأهمية:
 - أ- منافع ضرورية مُنزلة المباحث العامة، وهي: الماء، والكلأ، والنار، والملح، وقد كانت المقومات الضرورية للحياة في الصدر الأول.
 - ب- منافع حاجية لو تملكت مراقبها لوقع أهلها في الضيق والحرج، وهي تحريم العمران الذي لا يجوز إحياء ما قرب منه مطلقاً، أو بإذن الإمام.
- 4- لكل ذلك يمكن تحديد المعيار المميز للأموال العامة عن الأموال الخاصة بأن الأموال العامة: هي المخصصة بطبيعتها أو بقرار من ولی الأمر للمنفعة العامة ضرورية كانت أو حاجية، غير المتناسبة مع الجهد المبذول في تحصيالها.

فضلاً عما انفرد به الإسلام من صور مستحدثة للملكية العامة، فإن السمة الغالبة للملكية العامة في الإسلام هي ملكية الشعب أو المجتمع، تلك الصورة التي تسمح لكل فرد في المجتمع على حدة أن يستفيد مباشرةً من المواد الأولية والثمرات الطبيعية المنتجة، وكافة الموارد الاقتصادية التي حجبت عن الملكية الفردية، تماماً مثل كيفية الاستفادة من الأنهر والطرق والكباري والحدائق العامة، على حين أن الموارد المنتجة في الاقتصادات الوضعية تقتصر ملكيتها على الأفراد أو الحكومات، وهو الأمر الذي يتضح تماماً من ملكية الدولة المعاصرة للمناجم والمحاجر، ففي ظل هذه الملكية يعتبر القطاع العام ملكاً للحكومة أو الدولة، وهي التي

(1) سورة الأنفال، آية (41).

(2) أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي (ص 36-38).

تتولى إدارته وتصريف كافة شئونه بما في ذلك حق التصرف بالبيع. إن عائد هذا القطاع قد يوجه بعضه إلى المصالح المباشرة لمجموع المواطنين، لكن ليس معنى ذلك أنها ملكية شعب، ففي الواقع العملي غير مسموح لأحد أفراد الشعب بالتدخل لا من قريب ولا من بعيد في مسيرة هذا القطاع، أما ما يمارسه نواب الشعب من رقابة فإن هذا لا يغير من حرية الحكومة في إدارة وتصريف هذا المال. أما في المفهوم الإسلامي فإن الملكية العامة هي ملكية الشعب كمجموع أفراده، ويحق لمجموع المنتفعين إدارة وتصريف المال العام، هي في الواقع العملي كوقف لمصلحة أفراد المسلمين يحصلون بموجبه على حق الانتفاع بلا استثناء أحد، ومن ثم لا يجوز لهم ولا لولي الأمر التصرف في الرقبة، كما لا يجوز لولي الأمر التدخل في شئون المنتفعين – وإن كانت له النصيحة والتتأكد من الالتزام بشرع الله وحماية هذا المال – إلا في حالة واحدة وهي تلف أو إتلاف المال، بحيث يفقد المنفعة التي رصد من أجلها وفي جميع الأحوال سواء كان صانعوا القرار هم مجموعة المنتفعين أو لولي الأمر عند الإخلال بصيانة المال العام فإن للمسلم العادي حق مباشرة التدخل بإدارة المال وتنظيمه والاستفادة منه والدفاع عنه، وليس مجرد الرقابة أو تمني حدوثها⁽¹⁾. وقد عبر السلف الصالح عن ذلك كله ومارسوا عملياً هذه الأمور، فهذا أبو ذر الغفاري رضي الله عنه يذهب إلى معاوية وإلي الشام بعد أن أكثر من تسمية المال العام "بمال الله" وقال له: "ما يدعوك إلى أن تسمى مال المسلمين مال الله؟" فقال معاوية: "يرحمك الله يا أبو ذر أنسنا عباد الله والماء مال الله؟" قال أبو ذر، فلا نقله. قال معاوية: "سأقول مال المسلمين"⁽²⁾.

وهكذا اتضحت النظرة الثاقبة لأبي ذر رضي الله عنه، فقد خشي أن يسمى "مال الشعب" بمال الله، حتى لا يعطي ذلك ترخيصاً لولي الأمر في أن يتصرف في المال العام حسب هواه، فهو مجرد نائب أو وكيل عن الشعب في إدارة أو تصريف المال، ومن ثم عليه أن يتصرف وفق مصلحة ورغبة من أنابوه عنهم وليس وفق هواه أو مصلحة أنصاره وأقاربه، وهو من ناحية أخرى ليس نائباً عن الله، كما كان يظن ملوك أوروبا في ظل ادعاء الحق الإلهي للملوك، وإنما هو نائب عن الجماعة، ذلك أن الله سبحانه وتعالى قد استخلف الجماعة في حيازة الأرض والانتفاع بها، والحاكم اتخذ خلافته من الجماعة، ذلك أن الله سبحانه وتعالى قد استخلف الجماعة في حيازة الأرض والانتفاع بها، والحاكم اتخذ خلافته من الجماعة وليس من تنصيب

(1) الروبي، الملكية العامة في صدر الإسلام (ص 12).

(2) الخولي، الثروة في ظل الإسلام (ص 117).

إلهي مباشر⁽¹⁾، فكما يقول ابن تيمية عن الولاية: "هم وكلاء العباد على نفوسهم، بمنزلة أحد الشريكين مع الآخر، ففيهم معنى الولاية والوكلة"⁽²⁾.

إن المال العام يتسع أو يضيق نطاقه حسب الزمان والمكان، وطبيعة الأموال التي تتغير على مر العصور، وكل مال يصلح أن يكون ملكاً خاصاً للأفراد، أو ملكاً عاماً للأمة الإسلامية أو الناس جميعاً، وأهم هذه الضوابط ما يلي:

1- **عدم معرفة المالك:** أي عدم اختصاص نفع المال العام بفرد من الأفراد، وإنما يعود نفعه على المسلمين جميعاً وذلك: لما روى عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قال: والله الذي لا إله إلا هو ثلثاً ما من أحد إلا له في هذا المال حق أعطيه أو منعه، وما أحد أحق به من أحد إلا عبد مملوك، وما أنا فيه إلا كأحدهم، ولكننا على منازلنا من كتاب الله، وقسمنا من رسول الله صلى الله عليه وسلم والرجل وبلاوه في الإسلام، والرجل وقدمه في الإسلام، والرجل وغناه في الإسلام، والرجل وحاجته، والله لئن بقيت ليأخذن الراعي بجبل صناء حظه من هذا المال وهو مكانه⁽³⁾.

وجه الاستدلال: وهذا الأثر واضح في دلالته على أن المال العام يعم نفعه جميع الأمة⁽⁴⁾.

2- **التصرف والحيازة:** فالمال العام حق للأمة كلها، ولا يجوز لأحد من أفراد الأمة أن يحتكره، أو يحجب نفعه عن غيره؛ لأنه لا يجوز حيازته والتصرف فيه، بخلاف المال الخاص فيجوز حيازته والتصرف فيه في جميع الأوجه المشروعة؛ لقوله صلى الله عليه وسلم: "لا تمنعوا فضل الماء، ولا تمنعوا فضل الكلأ"⁽⁵⁾.

وجه الاستدلال: إن الماء والكلأ من الأموال العامة التي لا يجوز التصرف ببيع فضلها أو حيازتها⁽⁶⁾.

(1) الروبي، الملكية العامة في صدر الإسلام (ص 13).

(2) ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الرعية (ص 24).

(3) الطبرى، تاريخ الطبرى (ج 2/ ص 571).

(4) زعرب، استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي (ص 46).

(5) البخارى: صحيح البخارى، كتاب المسافة، باب من قال إن صاحب الماء أحق بالماء حي يروى، حديث رقم 2353، (ج 2/ ص 132).

(6) زعرب، استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي (ص 46).

الفصل الثاني

تنظيم حماية المال العام

الفصل الثاني

تنظيم حماية المال العام

لبيان طرق حماية المال العام في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية يتوجب علينا أن نوضح التنظيم التشريعي لحماية المال العام في التشريعات الوضعية الفلسطينية والشريعة الإسلامية.

وسيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، يخصص الأول لبيان تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في القانون الأساسي والإداري الفلسطيني والشريعة الإسلامية، ويكرس الثاني لبيان تنظيم الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني الفلسطيني والشريعة الإسلامية ونخصص الثالث لبيان تنظيم الحماية الجنائية للمال العام في قانون العقوبات الفلسطيني والشريعة الإسلامية.

المبحث الأول: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام.

ستقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يخصص لبيان تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في القانون الفلسطيني. أما المطلب الثاني يكرس لبيان تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

المطلب الأول: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في القانون الفلسطيني .

لقد أحاط القانون الأساسي والإداري الفلسطيني المال العام بحماية تكفل عدم الاعتداء عليه في العديد من النصوص القانونية من أجل الحفاظ عليه.

الفرع الأول: تنظيم الحماية الدستورية للمال العام في القانون الأساسي الفلسطيني.

لقد تناول القانون الأساسي الفلسطيني موضوع المال العام حيث خصص عدة مواد نظم فيها موضوع المال العام، ومن هذه الأسس الدستورية التي جاء بها:

أولاً: وجوب تقديم إقرار بالذمة المالية من قبل أعضاء المجلس التشريعي والوزراء والموظفين.

حيث نصت المادة 54 من القانون الأساسي في الفقرة الثانية منها على: "أن يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجته وبأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطيني وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلفاً وسريأً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها"⁽¹⁾ وكذلك المادة 80 من القانون الأساسي: "على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة....."⁽²⁾. يعتبر الإقرار بالذمة المالية بمثابة بيان يقدمه المكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبنائه القصر يبين فيه الأموال المنقوله وغير المنقوله التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسنادات والحسابات في الشركات والحسابات في البنوك، والنقود واللحى والمعادن والأحجار الثمينة، سواء كان ذلك داخل فلسطين أو خارجها، وكذلك بيان ما لهم وعليهم من ديون، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل⁽³⁾. وتكمم أهمية الإقرار بالذمة المالية في:

- أ- حماية المال العام والوظيفة العامة من الاعتداء عليها.
- ب- وتعزيز الثقة بمؤسسات وأجهزة الدولة، وموظفيها.
- ت- تعزيز الرقابة الذاتية على كل من يتولى الوظيفة العامة.
- ث- مكافحة الكسب غير المشروع.
- ج- حماية للمكلف نفسه إذ إن الإفصاح المالي يبعد عنه الشبهات والتشكيك في براءة ذمته، ويحصنه من شبهات التربح واستغلاله لوظيفته.

وكذلك أوجب القانون الأساسي على عضو المجلس التشريعي عدم استغلال عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة في المادة رقم 54 من الفقرة الأولى حيث نصت على: "لا يجوز

(1) المادة (2/54) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، بعنوان إقرارات الذمة المالية (ص1).

لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو⁽¹⁾.

لقد أوجب القانون الأساسي على كل من يتولى سلطة عامة وله صلاحية استخدام المال العام من أجل تسيير مرفق عام أن يقدم إقراراً بما لديه من أموال خوفاً من أن يستغل أحدهم منصبه ويستغل المال العام لمصلحته الخاصة. بذلك يعتبر الإقرار بالذمة المالية وسيلة لمقارنة ثروة صاحب السلطة قبل توليه منصبه وبعد انتهاء ولايته لمعرفة مدى ارتكابه لأفعال مهدرة لل المال العام أم لا.

ثانياً: وجوب تنظيم أحكام الموازنة العامة بقانون.

تعتبر الموازنة العامة خطة مالية تقديرية تتوقعها الحكومة تشمل على نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة ويجب إقرارها وإجازتها من البرلمان، وهي وثيقة تتضمن برنامج مفصل لعمل الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي والسياسي وغيرها من المجالات المنبثقة عن السياسة العامة للدولة⁽²⁾. وكذلك عرفت المادة رقم 1 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998 الموازنة العامة بأنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"⁽³⁾.

لقد أوجب القانون الأساسي أن تنظم أحكام الموازنة العامة وإقرارها بقانون في المادة 60 منه حيث نصت على: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأس الماله"⁽⁴⁾.

(1) المادة (1/54) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) غانم، المالية العامة والتشريع الضريبي (ص 169).

(3) المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998.

(4) المادة (60) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

ويتبين من نصوص القانون الأساسي أنه أوجب إقرار الموازنة العامة وتنظيمها بقانون وذلك من أجل الحفاظ على المال العام من أن يقوم أي صاحب سلطة بارتكاب أي فعل فيه هدر للمال العام، لذلك منح هذه السلطة للمجلس التشريعي وكذلك أوجب القانون على السلطة التنفيذية عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي بعد صرف الموازنة العامة كوسيلة رقابية من قبل المجلس التشريعي عليها من أجل تدقيق آليات صرف الموازنة العامة كما خصصت عند إقرارها وهل صرفت من أجل تسهيل وخدمة المرافق العامة والمصلحة العامة أم أنه تم الاعتداء على المال العام.

ثالثاً: وجوب فرض وتعديل وإلغاء الضرائب العامة والرسوم بقانون.

تعتبر الضريبة فريضة مالية جبرية يدفعها المكلف إلى الدولة أو أحد الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية؛ لتمكن من تحقيق أهدافها، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفعها⁽¹⁾. أما الرسم العام فهو مبلغ من النقود يدفعه المنتفعون من الخدمات العامة إلى أحد أشخاص القانون العام جبراً وبصفة نهائية مقابل خدمة خاصة تقترب بالنفع العام⁽²⁾.

لقد جاء القانون الأساسي بأحكام دستورية خاصة بالضرائب العامة والرسم العام فأوجب إنشاء الرسوم والضرائب العامة، وفرضها لا يكون إلا بقانون، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 88 بقولها: "فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون"⁽³⁾.

ويتبين من ذلك أن القانون الأساسي أخضع الضرائب والرسوم العامة في فرضها وتعديلها وإلغاءها لإصدار قانون من قبل السلطة التشريعية، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام من عبث العابثين والتسبب في إهاره وخوفاً من أن يقوم صاحب كل سلطة بفرض ضرائب أو رسوم عامة حسب مصلحته لتغطية الفساد الإداري لديه في حال قيامه بارتكاب أي فعل يضر بالمال العام.

(1) غانم، المالية العامة والتشريع الضريبي (ص 253).

(2) غانم، المالية العامة والتشريع الضريبي (ص 107).

(3) البرغوثي، المفهوم القانون للرسم (ص 47-49).

رابعاً: وجوب فرض القروض العامة بقانون⁽¹⁾.

تتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون، ومنها القانون الأساسي الفلسطيني حيث نصت المادة 29 منه على: "عقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"⁽²⁾.

ويتبين من ذلك أن القانون الأساسي أوجب فرض القروض العامة بقانون لما في كثرة اقتراض الدولة الخطر الكبير على اقتصاد الدولة، فنظرًا لخطورة وحساسية هذا الأمر جعله من اختصاص المجلس التشريعي من أجل الحفاظ على المال العام خوفاً من قيام صاحب السلطة باستغلال هذا الأمر لمصلحته الخاصة أو خوفاً من تعسفه في استعمال هذه الصلاحية مما يسبب الضرر للمصلحة العامة.

خامساً: وجوب تنظيم قانون خاص بسلطة النقد وسائر المؤسسات المالية والائتمانية.

لقد أوجب القانون الأساسي في المادة رقم 93 منه ضرورة إيجاد: 1-قانون ينظم الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية. 2-يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني⁽³⁾.

سادساً: إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية بقانون.

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى في فلسطين الذي أنشأ تتفيداً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني إعمالاً لنص المادة 96 حيث نصت على: "1-ينشأ بقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2-ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملحوظاته. 3-يعين رئيس

(1) محزي، اقتصاديات المالية العامة (ص 126-127).

(2) المادة (92) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) المادة (93) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني⁽¹⁾.

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بفحص شئ المعاملات سواء معاملات الصرف أو معاملات القبض عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات واللازم في أية دائرة حكومية، وللديوان الحق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها⁽²⁾.

يتبيّن مما سبق أن القانون الأساسي أوجّب إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية لمعرفة مدى إتباع الإدارة للقانون في صرف الموازنة العامة وتحصيل الإيرادات العامة وإثبات ذلك بالوثائق والمستندات والتقارير ويتم معالجة الأمر في حال تم الكشف عن أي فعل يتسبّب بإهدار المال العام وذلك كله ينصب في إطار حماية المال العام.

الفرع الثاني: تنظيم الحماية الإدارية للمال العام في القانون الفلسطيني.

أولاً: الحماية الإدارية للمال العام في قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

هناك العديد من الجرائم الواقعة على المال العام والتي يرتكبها موظفون عامون، وهذه الجرائم لها عقوبات جزائية متربّة عليها، وهذه العقوبات ليست العقوبات الوحيدة المفروضة على الجرائم التي يرتكبها الموظفون، إذ هناك عقوبات تأديبية إضافية منوطّة بالإدارة توقعها على هؤلاء الموظفين نظراً لكونها تشكّل جريمة تأديبية تفرض من قبل الإدارة بالإضافة إلى المسؤوليات الجزائية والمدنية أيضاً.

يجب على الموظف أن يتوكّى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وأن يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها أو إهمال أو إجراء أو تصرف آخر يغدر بمصلحة الدائرة، ذلك وفقاً لنص المادة 66 من قانون

(1) المادة (96) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) أبو هداف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية (ص 55).

الخدمة المدنية حيث نصت المادة 66 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على: "أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح. وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: ...، 4- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة"⁽¹⁾.

لقد حظر القانون على الموظف استغلال وظيفته لأي سبب كان فقد نصت المادة رقم(3/67) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه: "يحظر على الموظف ما يلي:...،3-استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته"⁽²⁾.

هذا وقد نصت المادة 3/85 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه: "يشترط لمنح الإذن بالعمل خارج نطاق وظيفة الموظف:3-ألا يرتبط الموظف مع أي فرد أو شركة أو مؤسسة لها ارتباطات مالية أو تجارية مع الدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف، أو مع أية دائرة حكومية أخرى له صلة معها في نطاق عمله في الخدمة المدنية"⁽³⁾.

ثانياً: الحماية الإدارية للمال العام في قانون اللوازم الفلسطيني رقم 9 لسنة 1998 .

لقد عرفت المادة 1 من قانون اللوازم العامة الفلسطيني اللوازم بأنها الأموال المنقوله اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها الدائرة⁽⁴⁾. لقد تضمن القانون العديد من النصوص التنظيمية التي رأها المشرع فعالة وكافية لحفظ الأموال المنقوله العائدة للدوائر التي ينطبق عليها سواء من ناحية تحديد صلاحيات الشراء وتشكيل اللجان لهذه الغاية ولجان الاستلام اللازمة الموردة التي يشترط أن تكون مطابقة للمواصفات المطلوبة وغير ذلك من الأمور المتعلقة بحفظ اللوازم وتخزينها وصرفها والرقابة عليها.

لقد نصت المادة 45 من قانون اللوازم الفلسطيني على: "أن يشكل وكيل الوزارة لجنة أو أكثر من موظفي الدائرة للتفيش عن اللوازم ومحاذات المستودعات للتأكد من حسن استعمال

(1) المادة رقم (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 .

(2) المادة رقم (67) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 .

(3) المادة (3/85) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 45 لسنة 2005 .

(4) المادة رقم (1) من قانون اللوازم الفلسطيني رقم 9 لسنة 1998 .

وسلامة طرق التخزين في الوقت الذي يراه مناسباً، على أن لا يقل عدد عمليات التفتيش عن مرة واحدة في السنة، وترفع تقريرها لوكيل الوزارة".⁽¹⁾

وكذلك نصت المادة 47 من قانون اللوازم الفلسطيني على: "هـ- عند وقوع أي تعدّ خارجي على المستودع فعلى أمين المستودع أن يعلم وكيل الوزارة بذلك، وعليه فوراً أن يجري التحقيق اللازم ويتخذ الإجراءات المناسبة. وـإذا وقع تزوير في قبود أو اختلاس أو نقص في موجودات المستودع على الجهة التي اكتشفت الحالة التي تبلغ رئيس دائرة فوراً، وعلى رئيس دائرة أن يجري التحقيق اللازم ويتخذ الإجراءات المناسبة. زــ على رئيس دائرة أن يعلم الوزير ورئيس هيئة الرقابة العامة بأي نقص يحصل في الأموال العامة، وعلى الوزير بالتنسيق مع رئيس هيئة الرقابة العامة النظر فيما إذا كان يجب إعادة إجراء التحقيق والتدقيق اللازمين، واتخاذ الإجراءات المناسبة التي تكفل الحفاظ على الأموال العامة".⁽²⁾

وبالنظر إلى هذه الإجراءات الإدارية التي أوجبها القانون تعتبر خير دليل على أن الهدف منها هو الحفاظ على المال العام في أي صورة كانت، ورتب على وجود أي فعل يخرج عن هذا الهدف وشكل جريمة جزائية يتوجب في هذه الحالة تحويلها إلى القضاء.

ثالثاً: الحماية الإدارية للمال العام في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 8 لسنة 1998.

لقد عرف قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998 في المادة رقم 1 منه الإيرادات بأنها: "تشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية"، وكذلك عرف الأموال العامة في نفس المادة على أنها الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية".⁽³⁾

(1) المادة رقم (45) من قانون اللوازم الفلسطيني رقم 9 لسنة 1998.

(2) المادة رقم (47) من قانون اللوازم الفلسطيني رقم 9 لسنة 1998.

(3) المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998.

لقد نصت المادة 9 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني على أنه: "لمجلس الوزراء أن يضع أنظمة مراقبة إنفاق الأموال العامة وتنظيم وحفظ الموجودات العامة" ⁽¹⁾.

وكذلك نصت المادة 47 من ذات القانون على أنه: "أ-يعتبر الوزير هو المسئول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية ويعتبر الوزير المختص أو مسئول المؤسسة العامة مسؤولاً عن تنفيذ أحكام هذا القانون فيما يتعلق بوزارته أو مؤسسته. ب-يعتبر الموظف المالي مسؤولاً عن القيام بالأعمال المالية المتعلقة بدارته بما في ذلك النفقات والالتزامات وجبائية الأموال العامة وحفظها وقيدها بصورة تتفق مع الأصول المحاسبية المتعارف عليها. ج-يعتبر جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين للوزارة من الناحية الفنية" ⁽²⁾.

ويتبين من هذه النصوص أن هذا القانون احتوى على إجراءات إدارية تهدف إلى المحافظة على المال العام من خلال الرقابة عليه من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، وكذلك أوجب على مجلس الوزراء أن يضع أنظمة مراقبة لحفظ على الأموال العامة وتنظيم وحفظ الموجودات العامة، واعتبر كل وزير مسئول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية والتحقق من مدى مراعاة أحكام القانون في أعمالها المالية وأيضاً رتب مسؤولية على الموظف المالي عند قيامه بالأعمال المالية المتعلقة بدارته.

هذا وتتمتع الإدارة وهي بصدّ إدارة أموالها بامتيازات السلطة العامة، فما تصدره بهذا الشأن من قرارات تعتبر قرارات إدارية إضافة إلى تمتّعها بحق التنفيذ المباشر الذي يعني أن تقوم الإدارة نفسها بتنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد تتفيداً جرياً دون الحاجة للالتجاء إلى القضاء إذا لم ينفذها الأفراد طوعاً و اختياراً ⁽³⁾.

(1) المادة (9) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998.

(2) المادة (47) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998.

(3) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 118).

المطلب الثاني: تنظيم الحماية الدستورية والإدارية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: الحماية الدستورية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

المال ضرورة من ضروريات الحياة، فهو عصب الحياة، وعنصر من عناصر زينتها ومتاعتها. قال تعالى: "المال والبنون زينة الحياة الدنيا والباقيات الصالحات خير عند ربك ثواباً وخيراً أمراً"⁽¹⁾. وهو إحدى الضرورات الخمس المترغبة عن مقاصد التشريع الكبرى⁽²⁾، جبل الإنسان على حبه، لذا سمح الشارع الكريم للإنسان بتملك المال والاستمتاع به ضمن ضوابط تضمن مصلحة هذا الإنسان في الدنيا والآخرة، فجعل المال وسيلة لا غاية، فالمال وسيلة للحصول على مرضاه الله عزوجل يستخدمه الإنسان وينتفع به ليعيش حياة طيبة يرضاه الله عزوجل. كما مدح الاعتدال في الإنفاق وعدم الإسراف وجعلها من صفات المؤمنين فقال تعالى: "والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواماً"⁽³⁾. وقد حث الإسلام على تداول المال واستثماره وعدم كنذه وتنميته من خلال الوسائل المشروعة كالمشاركة، أو من خلال التجارة والمضاربة والعقود المشروعة الأخرى، ومنع كنز المال، قال تعالى: "يأيها الذين عاصوا إن كثيراً من الأحبار والرهبان ليأكلون أموال الناس بالباطل ويصدون عن سبيل الله والذين يكذبون الذهب والفضة ولا ينفقونها في سبيل الله فبشرهم بعذاب أليم يوم يحمس عليها في نار جهنم فتكوى بها جياثهم وجنوبهم وظهورهم هذا ما كنتم لأنفسكم فذوقوا ما كنتم تكنزون"⁽⁴⁾. ومنع تنميته بالطرق الحرام كالربا والقمار والميسر والاحتكار وغيرها من الطرق غير المشروعة، لذا يجب استثمار المال بذكاء وحرص المتكفل لا المتكاكل، وهذا لا يتأتى في هذا العصر إلا بإتقان العلوم المالية والإدارية وتسخيرها لاستثمار هذا المال بنجاح ضمن ضوابط وأحكام الشريعة الإسلامية⁽⁵⁾.

(1) سورة الكهف ، الآية (46).

(2) الباز، أحكام المال الحرام وضوابط الانتفاع به في الفقه الإسلامي (ص 13).

(3) سورة الفرقان، الآية (67).

(4) سورة التوبية، الآية (34).

(5) سمحان، الوادي، المالية العامة من منظور إسلامي (ص 21).

وتتجلى الحماية الدستورية للمال العام في الشريعة الإسلامية في الآتي:

أولاً: نظرة الشريعة الإسلامية للمال

1- ملكية المال لله

إن ما يروج من الأموال في أيدي الناس يعود في أصل ملكيته لله سبحانه وتعالى، والخلق منزلون فيه منزلة الوكلاة والنواب⁽¹⁾، حيث قال تعالى: "وآتوه من مال الله الذي آتاكم"⁽²⁾. وأصل هذه الملكية يرجع إلى أن الله هو خالق المال ومنشئه وميسير لأسباب اكتسابه، ومن ثم فهو الذي مولهم إياه وخلوهم الاستمتاع به، وجعلهم خلفاء في التصرف فيه حيث قال تعالى: "وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه"⁽³⁾ لقد أقرت الشريعة الإسلامية بأن المال حق للذي اكتسبه بطريق من الطرق الصحيحة شرعاً؛ لأن حق الاكتساب للمال يخول المرء حيازته والاستبداد به عن الغير فلا يباح إلا بإباحته، وينبع منعه، ولا يتصرف في جزء منه إلا بإذنه، فأصبحت له سلطة على ما اكتسبه، صار معها حق الله تابعاً لحقه⁽⁴⁾، قال ابن عبد السلام: "...أما الأموال فحق الله تعالى فيها تابع لحقوق العباد، بدليل أنها تباح بإباحتهم، ويتصرف فيها بإذنهم" ومن ثم استحق مكتسب المال صفة المالك تمييزاً لسلطته على ما اكتسبه عن غيره من الخلق، قال صلى الله عليه وسلم: "كل ذي مال أحق بماله، وكل ذي حق أحق بحقه وكل ذي ملك أحق بملكه"⁽⁵⁾.

ويستدل من هذا الحديث على أن كل مالك لمال تكون له سلطته عليه وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية.

وتتجلى الحماية الدستورية للمال العام في حال كون المال ملكية لله تعالى في الآتي:

أ- إن إضافة ملكية المال لله تعالى تعد ضماناً وجذانياً لتوجيه المال إلى ما ينفع عباده الذين خلق لأجلهم، وإضافته للعباد جاء توجيهها للملك إلى الانقطاع بما يملكونه من

(1) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن (ج 17/ ص 338).

(2) سورة النور، الآية (33).

(3) سورة الحديد، الآية (7).

(4) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 56).

(5) أخرجه الإمام أحمد في مسنده (ج 5/ ص 13).

أموال في الحدود المشروعة لهم دون تعدٌ عليها، فبالإضافة إذا لم يقصد بها إلا تملك الانتفاع بالمال بكل ما يقتضيه هذا الانتفاع من تصرف بالإنفاق والاستهلاك والتنمية والإصلاح وغيرها دون أن يخرج به صاحبه عما رسم الله له من حدود؛ لأن المرء لا يملك حق إحراق ماله، ولا حق إغراقه أو إتلافه بأي شكل من الأشكال⁽¹⁾.

ب-أن تكون مسؤولية البشر في المال، الذي سخره الله لهم وأودعه بين أيديهم وأعطاهم حق التصرف فيه مسؤولية شائعة غير محدودة، فقد عمد الشارع الحكيم إلى إقرار الملكية الخاصة بعد غرس معنى الخلافة؛ ليسأل كل فرد عن الحصة التي بين يديه من مال الله الذي آتاه عن حق الجماعة فيه، قال تعالى: "كل نفس بما كسبت رهينة"⁽²⁾، كما أن ولي الأمر مسؤول عن حق الجماعة فيما خص به الأفراد من هذا المال⁽³⁾.
ت-التمشي مع ما فطر عليه الإنسان من توقعه لملك الأشياء وحبه للمال حباً جماً، مما جعل الشريعة تقضي بربط بعض المال بالأفراد حتى يتخلصوا من كبت الحرمان، فيندفع نشاطهم وتحرر مواهبهم في إصلاح المال الذي بحوزتهم وتنميته وفي هذا العمل نفع للجميع أفراداً وجماعة⁽⁴⁾.

فالملك الحقيقي للمال هو الله سبحانه وتعالى وما الإنسان إلا وكيل في التصرف في هذا المال بما يخدم مصالح الأفراد والأمة مجتمعة⁽⁵⁾.

2- المال وسيلة لا غاية

إن المال ضرورة من ضروريات الحياة، لا غنى لأي كان عنه في إقامة حياته وإصلاح معاشه وقضاء حاجته، ومن ثم جاء اهتمام القرآن والسنّة به اهتماماً خاصاً. والملاحظ أن أغلب النصوص الشرعية التي ذكر فيها المال يكون مقروناً فيها إما بالأنفس أو بالأولاد، مما يبين أن مكانته تضاهي مكانتها في الشريعة.

(1) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 57).

(2) سورة المدثر، الآية (38).

(3) العالم، المقاصد العامة (ص 489).

(4) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 57).

(5) الباز، أحكام المال الحرام (ص 16).

ويرى عبد الكريم الخطيب أن المتبع لجميع الآيات التي جمعت بين المال والنفس، أو المال والولد، قد قدم المال فيها أولاً ما عدا آية واحدة قدمت فيها النفس على المال، وهي في قوله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِأَنَّ لَهُمُ الْجَنَّةَ" ⁽¹⁾.

وتبلغ الشريعة في نظرتها للمال أقصى درجات الكمال عندما ترى أن المال وسيلة وليس بغاية في حد ذاته، فهي بهذا تجرده من كل قفسية ذاتية، حتى لا يكون الشغل الشاغل والهم الوحيد للإنسان، يلهث وراءه، ويسعى في اكتسابه طمعاً في جمعه ورغبة في ثرائه، قال تعالى: "وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارُ الْآخِرَةُ وَلَا تَنْسِ نَصِيبِكَ مِنَ الدُّنْيَا" ⁽²⁾. ولقد جاءت في الشريعة نصوص عديدة تحذر النفوس من الانسياق وراء شهوة المال، والانقياد إلى سلطانه، والانشغال به عن الهدف الأسمى، الذي خلق من أجله الإنسان، وهو عبادة الله، قال تعالى: "وَمَا خَلَقْتَ
الجِنَّ وَالإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونَ" ⁽³⁾، فلذلك تراها تصف المال تارة بزينة الحياة، وتارة تصفه بالفتنة، حيث قال تعالى: "إِنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ" ⁽⁴⁾، وقال: "الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ
الْدُّنْيَا" ⁽⁵⁾. إن مقصود الشريعة عدم ثني عزائم الطالبين للمال عن السعي في تحصيله إذا قصده من وجوهه وطرقه المشروعة، بدليل أنها بينت طرق كسبه ووجوه صرفه من المصالح والمفاسد رغبة وريبة، ولم تغبن أصحاب الأموال بما يحصل لهم من الفضائل والدرجات بسبب أموالهم إن هم أنفقوها في مصارفها النافعة ⁽⁶⁾ قال تعالى: "فَمَنِ النَّاسُ مَنْ يَقُولُ رَبُّنَا آتَنَا فِي الدُّنْيَا
وَمَا لَهُ فِي الْآخِرَةِ مِنْ خَلَقٍ. وَمَنْ هُمْ مَنْ يَقُولُ رَبُّنَا آتَنَا فِي الدُّنْيَا حَسَنَةٌ وَفِي الْآخِرَةِ حَسَنَةٌ وَقَنَا
عَذَابَ النَّارِ أُولَئِكَ لَهُمْ نَصِيبٌ مَا كَسَبُوا وَاللَّهُ سَرِيعُ الْحِسَابِ" ⁽⁷⁾.

3- حفظ المال من المقاصد الكبرى للشريعة.

إن ما قرره علماؤنا في علم مقاصد الشريعة أن حفظ الأموال من كليات المقاصد الراجعة إلى الأصل الضروري، ومنحها المرتبة الخامسة في الرعاية بعد الدين والنفس والعقل والنسل،

(1) سورة التوبية: آية(111).

(2) سورة القصص: آية(77).

(3) سورة الذاريات: آية(56).

(4) سورة التغابن: آية(15).

(5) سورة الكهف: آية(46).

(6) رغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 58-61-62-64).

(7) سورة البقرة: آية(199-202).

وبيّنوا ما شرع لها من الأحكام الفرعية الكفيلة بحفظها من جانب الوجود بضبط نظام نمائها، وطرق دورانها، وكذا من جانب العدم بإبعاد الضرر عنها، ومنع أكلها بالباطل، وتضييعها وتوفير الأمان لها⁽¹⁾. وهنا سنفصل ما يتعلّق بحفظها من جانب العدم وهي كالتالي:

1- إبعاد الضرر عن الأموال: إن من أهم المقاصد الكلية التي سعت الشريعة إلى تحقيقها حسم مادة الضرر عن جميع تصرفاتها، وهو ما يتضح من خلال إقرارها للأصل العام، الذي نص عليه قوله صلى الله عليه وسلم: "لا ضرر ولا ضرار"⁽²⁾ وكذلك ما نص عليه القرآن الكريم في قوله تعالى: "ولا تمسكوهن ضراراً لتعتدوا"⁽³⁾. ولما كانت الأموال من أعظم أبواب الشريعة خطراً وأكثرها غرراً حرصت الشريعة على إبعادها عن جميع أنواع الضرر قطعاً لأسباب المنازعات، وسداً لباب الخصومات والغاية من ذلك هي:

أ- حسم مادة الضرر في التصرفات المالية: إن الضرر قد ثبت تحريمه في الشريعة، فحيثما وقع امتنع، وقد خصت السنة منها نوازل واقعة ليحمل عليها غيرها، وتنقاس عليها نظائرها، مثل نهيه صل الله عليه وسلم من أن يبيع الرجل على بيع أخيه⁽⁴⁾؛ فإن البيع، وإن كان جائزاً على الإطلاق ومتاحاً بالإجماع، فإن ذلك عند ركون المتباعين واتفاقهما على تقدير العقد لا يحل؛ إذ ليس للبائع عندها الرجوع عن المشتري إلى غيره لزيادة يزيدها أحد له، ومتى وقع منه ذلك لم يلزم فسخ العقد الثاني؛ لأن فيه إلحاد ضرر بالمشتري الأول، حيث منع من الاتصال بما اشتراه بعد تمام العقد وحصول الركون وثبوت الالتزام⁽⁵⁾.

ب- منع الإضرار بأموال الغير: إن كل شيء منع منه الإنسان لحق نفسه فهو ممنوع منه في حق غيره، ومن ثم إن المرء لما كان ممنوعاً من إلحاد الضرر بما له كيما كانت طبيعته، فهو ممنوع من ذلك في حق أموال غيره. وهذا المعنى مستفاد من حديثه صلى الله عليه وسلم المتعلق بصاحب النخلة الموجودة في أرض غيره، وكان غيره يتضرر بدخوله إليها، فأمره صلى الله عليه وسلم أن يبيع فأبى، فأمره أن ينافق فأبى، فأمره أن

(1) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 103).

(2) أخرجه مالك في الموطأ: كتاب الأقضية، باب القضاء في المرفق (ج 2/ص 745).

(3) سورة البقرة: آية (231).

(4) أخرجه مسلم: كتاب البيوع، باب تحريم بيع الرجل على بيع أخيه وسومه على سومه، حديث رقم 1412 (ج 2/ص 1154).

(5) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 106).

يذهب فأبى، فقال: "أنت مضار اذهب فاقلع نخله"⁽¹⁾. ولما كان إحداث الضرر في ملك الغير والحاقة به ممنوعاً في الشريعة منع الفقهاء الأجير من أي تصرف يضر بما استأجره، أو بما يجاوره من الممتلكات، فلذلك قالوا: إذا استأجر أرضاً ليزرع فيها صنفاً فله أن يزرع فيها غيره مما هو أقل ضرراً بالأرض، وليس له أن يزرع ما ضرره بالأرض أكثر من ضرر ما استأجرت له⁽²⁾ وبناء عليه جاز لولي الأمر أن يقيد عقود الإجرات بجملة من الشروط والضوابط التي يراها ضرورية لصون الأماكن على أصحابها، ودفع الضرر الواقع المتوقع عنها، ما لم تتعارض هذه الشروط والضوابط مع نص من نصوص الشريعة، لقوله صل الله عليه وسلم : "المسلمون على شروطهم إلا شرطاً أحل حراماً أو حرم حلالاً"⁽³⁾ ، ومن تمام حرص الشريعة على دفع الضرر عن أموال الخلق كيما كانت طبيعته وصوره أن جعلت للذى يعطي جزءاً من ماله دفعاً لضرر متوقع عن مال غيره الحق في الرجوع به عليه ولو كان بغير إذنه ما لم يكن متبرعاً به، ويلزم الغير بتعويضه بما دفعه عنه، لأنه ليس لأحد أن يضر بنفسه وما له ضرراً نهاء الله عنه⁽⁴⁾.

ت-جبر الضرر اللاحق بالأموال: إن الشريعة كما حرصت على حماية الأموال والتصرفات المرتبطة بها من أي ضرر متوقع، وذلك بوضع جملة من الشروط والأحكام الوقائية، حرصت أيضاً على رفع كل ضرر واقع يلحق الأموال أو الأشخاص المتصرفين فيها، وذلك بجره والتعويض عنه والعقاب عليه، ولأجل ذلك شرع بباب الضمان. وهو عند الفقهاء على نوعين، فمنه ما يجب بالتعدي، ومنه ما يجب للمصلحة العامة وحفظ الأموال⁽⁵⁾. أما النوع الأول فقد ذكر له الفقهاء ثلاثة أسباب هي: اليد المعتدية كالغاصب، والإتلاف، وذلك ب مباشرة السبب الذي يقتضيه كإحرق الثوب، وقتل الدابة وهدم المنزل وغيرها، أو التسبب للإتلاف بتصيب سبب عدواً فيحصل به الإتلاف، وذلك لأن يحفر بئراً في غير ملكه عدواً حتى تقع فيه دابة فلان أو ماشيه، أو يؤجج ناراً في يوم ريح عاصف، فتتعدى إلى إتلاف مال الغير⁽⁶⁾. وما أوجبه الشريعة من

(1) أخرجه أبو داود: كتاب الأقضية، باب أبواب من القضاء، حديث رقم 3636 (ج 4/ ص 50).

(2) بن شاس، عقد الجواهر (ج 2/ ص 852).

(3) أخرجه الترمذى: كتاب الأحكام، باب الصلح (ج 3/ ص 635).

(4) زغيبة، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 113-118).

(5) ابن رشد، بداية المجتهد (ج 2/ ص 190).

(6) القرافي، الذخيرة (ج 5/ ص 374-375).

تضمين المخطئ والناسي والمكره لما أتلفوه ليس عقوبة لهم؛ لأن الضمان ليس تابعاً للمخالفة وكسب العباد، بل شرع لتدارك المصالح الفائتة أو جبرها، ومنع الناس من إتلاف مال بعضهم بعضاً بحجة الخطأ والنسيان والإكراه وغير ذلك⁽¹⁾. ولما كان تشريع الضمان مبنياً على إقامة مقصود حفظ المال ونفي الضرر عنه كان الإنسان ممنوعاً من أن يجاوز به قدر ما يناسب الشئ المضمن؛ لأن أي تجاوز يعد خرقاً لمقصود حفظ المال من حيث أريد إقامته به، ولذلك ربط الفقهاء الضمان بمقدار الفساد اللاحق بالأعيان والمنافع. ومن تمام عدل الشريعة أنها كما حفظت أموال المسلمين حفظت أموال الذميين، وأوجبت الضمان على من أتلفها من المسلمين، حتى لو كان المتف ما لا يجوز امتلاكه في شريعتنا⁽²⁾، قال ابن حارث الخشني "من تعدى على ذمي فكسر له خمراً أو قتل له خنزيراً وجب عليه قيمة ذلك"⁽³⁾. أما النوع الثاني: وهو ما يجب للمصلحة العامة وحفظ الأموال، ويقع هذا النوع من الضمان برضاء الداخل في الالتزام الذي يترتب عليه ذلك الضمان، ويندرج تحت هذا المعنى تضمين الصناع؛ لأن الأصل في الصناع أن لا ضمان عليهم، وأنهم مؤتمنون لأنهم أجراء، ولا خلاف بين الأئمة أن الأجير ليس بضامن ما هلك عنده مما استأجر عليه إلا أن يتعدى⁽⁴⁾.

2- **منع أكل الأموال بالباطل:** ويكون الأكل للمال بالباطل على وجهين، أحدهما: أن يكون على جهة الظلم نحو الغصب والخيانة والسرقة، والثاني: على جهة الم Hazel واللعبة كالذى يؤخذ في القمار، والملاهي، ونحو ذلك⁽⁵⁾. والدليل على تحريم أكل المال بالباطل قوله تعالى: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتسلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"⁽⁶⁾، وكذلك قوله صلى الله عليه وسلم: "لا يحل مال امرئ مسلم بغير طيب نفس منه"⁽⁷⁾.

3- **منع إضاعة المال:** إن إضاعة المال هي مجاوزة الحد في الإنفاق، ووضعه في غير حقه، كذا منعه من حقه بالتقدير عن الذي لابد منه⁽⁸⁾. فقد منعت الشريعة الإسلامية

(1) ابن القيم، إعلام الموقعين (ج 2/ ص 152).

(2) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 119-121).

(3) ابن حارث، أصول الفتيا (ص 432).

(4) ابن رشد، بداية المجتهد (ج 2/ ص 191).

(5) الذهبي، الكبائر (ص 118).

(6) سورة البقرة، آية (188).

(7) أخرجه الدارقطني: كتاب البيوع (ج 3/ ص 26).

(8) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 145).

إضاعة المال حيث جاء في قوله تعالى: " ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً وارزقونا فيها واسوهم قولوا لهم قولوا لهم معرفة⁽¹⁾ وكذلك قوله صلى الله عليه وسلم حيث توعد بالتلف الذين يأخذون أموال الناس قصد إتلافها، فقال: " من أخذ أموال الناس يريد إتلافها أتلفه الله"⁽²⁾

4- **أمن الأموال:** لقد اعنى القرآن الكريم بمقصد تأمين الأموال اعتناءً شديداً، وذلك من خلال تشريعه لعقوبات زجرية وردعية في حق كل من تسول له نفسه الإخلال بسلامة أموال غيره، وذلك بأخذها واقتطاعها، أو بتعطيل رواجها من خلال قطع طرق تنقلها، أو شل حركة مالكيها بإخافتهم وتهديدهم، حيث قال تعالى: " والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله"⁽³⁾. والحكمة من قطع يد السارق حفظ الأموال والاحتياط لسلامتها وأمنها بقطع العضو الجاني، حتى لا تتكرر تلك الجريمة بارتداع السارق عن فعلهم إذا علموا أن أيديهم ستقطع إذا سرقوا. وكذلك اهتمت السنة التشريعية بتأمين الأموال وصيانتها عن الأيدي العادلة والعايبة كاهتمام القرآن بها، لقد أكد صلى الله عليه وسلم هذا النهي بأن جعل استحلال أموال الأشخاص من قبل الغير مشروط بطيب نفس مالكيها في انتقالها من أيديهم إلى أيدي غيرهم، حيث قال: " لا يحل مال امرئ مسلم من غير طيب نفس منه"⁽⁴⁾ ولا يتعلق هذا الأمر بأموال الأفراد فحسب بل يسري على الأموال العامة أيضاً، فلا يحل لأي شخص أن يأخذ منها شيئاً إلا بإذن إمامه لأن أمر حفظها وصيانتها والتصرف فيها وإدارتها وتوزيعها على الرعية بالعدل راجع إليه نيابة عن الأمة في ذلك، قال صلى الله عليه وسلم : " ليس لأحد إلا ما طابت به نفس إمامه .."⁽⁵⁾ إن لم يقصد تأمين الأموال أثر بالغ في صحة التصرفات المالية وفسادها، وذلك لدخول معنى الأمان في شروطها، وعللها، وأوصافها، فهو شرط في صحة بعض التصرفات ونفاذها، وعلة في تشرع بعض الأحكام، كما أنه صفة لازمة للأشخاص حتى تصح أفعالهم وأقوالهم في بعض الحالات⁽⁶⁾.

(1) سورة النساء آية(5).

(2) أخرجه البخاري: كتاب الاستئراض، باب من أخذ أموال الناس يريد أداءها(ص2257).

(3) سورة المائدة آية (38).

(4) أخرجه الدارقطني: كتاب البيوع (ج3/ص25).

(5) أخرجه البخاري: كتاب المظالم، باب النهي بغير إذن صاحبه (ج3/ص107).

(6) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 170).

إن إقامة مقصد تأمين الأموال لا يتحقق إلا بتوافر ثلاثة عناصر وهي⁽¹⁾:

أ- شريعة متبعة تصرف النفوس عن شهواتها، وتعطف القلوب عن إراداتها حيث يصير الالتزام بها والتقييد بمقتضاها قاهاً للسراير وزاجراً للضمائر ورقباً على النفوس في خلواتها، وهذه الأمور لا يوصل إليها بغير شريعة متبعة، وقانون محكم ومحترم، لا يصلح الناس إلا عليه، فيكون الالتزام بتلك الشريعة وأحكامها أقوى قاعدة في سلامة التصرفات واستقامة المعاملات.

ب-سلطان قاهر، تتألف بربته الأهواء المختلفة، وتجمع بهبنته القلوب المترفة، وتنكف بسطوته الأيدي المتعالية عن غمط حقوق غيرها وأكلها بالباطل، وتنقمع من خوفه النفوس العادية عن ظلمها وبطشها، والإضرار بأموال غيرها، وإتلافها وتضييعها؛ لأن في طباع الناس من حب المغالبة والمنافسة على ما أثروه والقهر لمن عاندوه ما لا ينفك عنه إلا بمانع قوي، ورداع ملي.

ت-عدل شامل يدعو إلى الألفة، ويبعث على الطاعة، وتعمر به البلاد، وتتمو به الأموال وتصان به أملاك الناس، ويأمن السلطان على حكمه، وتأمن الرعية على حقوقها، ولا يخاف فيه الضعيف من ضياع حقه، ولا يجرؤ القوي على ملك غيره.

الفرع الثاني: الحماية الإدارية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

لقد نظمت الشريعة الإسلامية طرق إدارة المال العام وذلك من أجل الحفاظ عليه من الاعتداء بأي شكل من الأشكال، وهنا سنوضح مراحل إدارة المال العام وطرق الإشراف المالي في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والصحابة رضي الله عنهم.

أولاً: التخطيط المالي في الإسلام.

التخطيط هو في أبسط صوره البحث عن أفضل البدائل الممكنة لتحقيق هدف معين في مدة معينة وفي حدود الإمكانيات المتاحة تحت الظروف والملابسات القائمة⁽²⁾. وفي الإسلام نجد أن الله سبحانه و تعالى هو الذي يقوم بتنظيم معظم الموارد الإسلامية وطريقة إنفاقها، غير أن تخطيط هذه الموارد قد أتى بأحكام عامة تاركاً التفاصيل والتطبيق للرسول صلى الله

(1) زغبية، مقاصد الشريعة الخاصة بالتصرفات المالية (ص 177).

(2) محمد، النظم المالية في الإسلام (ص 193).

عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن بعض الموارد ابتكرها الخلفاء كالخرج الذي فرضه عمر بن الخطاب رضي الله عنه على أراضي الشام والعراق وكذلك العشور التي فرضها على التجارة، كما أن بعض أوجه الإنفاق لم تحدد بالقرآن، فيبينما حدد القرآن مصارف الزكاة والغ尼مة، حدد الخلفاء مصارف الخراج وأموال الضوائع والعشور⁽¹⁾.

وكان الخلفاء قبل اتخاذ قراراتهم المالية يدرسون وجهات النظر المختلفة ويطبقون مبدأ الشورى ثم بعد ذلك يتم اتخاذ القرار المالي كما حدث حينما امتنع المرتدون عن دفع الزكاة بعد موت الرسول، فكان أممأ أبي بكر رضي الله عنه أحد البائل وهو عدم مقاتلة الممتنعين عن أداء الزكاة، خصوصاً وأن عمر بن الخطاب رضي الله عنه اعترض قائلاً: "كيف تقاتل الناس وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله فمن قالها فقد عصم مني ماله ونفسه إلا بحقها وحسابه على الله" ولكن أبي بكر اختار البديل الثاني وهو القتال قائلاً: "والله لا يقتلن من فرق بين الصلاة والزكاة فإن الزكاة حق، والله لو منعوني عقالاً كانوا يؤدونه لرسول الله صلى الله عليه وسلم لقاتلتهم على منعها"⁽²⁾. وكما حدث حينما طالب الناس عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن يقسم بينهم مغانمهم وما أفاء الله عليهم بعد فتح العراق والشام على النحو السابق إيضاحه فكان أمماه خياران إما أن يستجيب إلى الناس ويقسم بينهم الأرضي التي افتتحت ويتوارثها الأبناء عن الآباء ولا يجد ما يصرف منه على البلاد والناس، وإما أن توقف الأرضين بعمالها ويوضع عليهم فيها الخراج وفي رقابها الجزية ويؤدونها فتكون فيئاً لل المسلمين المقاتلة والذرية ولمن يأتي بعدهم، وكان لكل رأي حججه من آيات الله تعالى فاتخذ القرار الثاني بعد دراسة الرأيين في حدود آيات الله تعالى وبعد مناقشة وجهتي النظر مع ممثلي عن الأوس والخرج. ويعتبر هذان القراران من أبرز القرارات المالية التي اتخذت في صدر الإسلام الأول لأنها حافظت على ركن من أركان الإسلام، والثاني حافظ على موارد هامة مكنت من تمويل الجيوش وإدارة العطاء على الجندي وغيرهم. وإذا كان الاتجاه الحديث في الإدارة المالية هو التركيز على القدرة على اتخاذ القرار المالي، فتكون الإدارة المالية في الإسلام قد طبقت ذلك الاتجاه من مئات السنين⁽³⁾.

(1) محمد، النظم المالية في الإسلام (ص 193).

(2) العسقلاني، فتح الباري، كتاب الإيمان، باب فإن تابوا وأقاموا الصلاة، حديث رقم 25 (ص 95).

(3) محمد، النظم المالية (ص 194).

وقد اتخذ عثمان بن عفان رضي الله عنه أيضاً قراراً مالياً هاماً بشأن الزكاة حيث عهد إلى أصحاب الأموال بإخراج زكاتهم بأنفسهم لأنه رأى أن النقود وعروض التجارة وهي ما يعرف بالأموال الباطنة قد تضاعف مقدارها وأنه في تحري وجودها في أيدي أربابها حرج لهم فترك لهم الحق في إخراجها بأنفسهم واعطائها للفقراء مباشرة واكتفى بجباية الأموال الظاهرة وهي السائمة والزروع والثمار لأنه لا حرج عليهم في تعقبها بين أيديهم⁽¹⁾.

ثانياً: تنظيمات المالية العامة في الإسلام.

يلزم المالية العامة في أي دولة وحدات تنظيمية تابعة للدولة للإدارة المالية وكذلك عاملون بهذه الوحدات يتولون هذه الإدارة ويقوم بهذا في معظم البلد وزارات المالية أو الخزانة وقد يقوم ببعض هذا النشاط وزارات الاقتصاد. وقد كان الأمر في أيام الرسول صلى الله عليه وسلم يقوم على اختيار بعض الأشخاص للقيام بأعمال الجباية ثم يقدم للرسول صلى الله عليه وسلم حصيلة هذه الجباية، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يعمل على توزيعها يوم ورودها أو في الأيام التالية فكان بذلك لا يبقى لديه من الأموال ما يوجب إنشاء وحدات تنظيمية للمالية العامة، خصوصاً وأن الهدف الرئيسي للدولة الإسلامية وقتئذ كان نشر الدعوة الإسلامية وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يوجه العاملين على الصدقة. وقد سار أبو بكر الصديق رضي الله عنه على نفس النهج الذي طبق أيام الرسول صلى الله عليه وسلم، إلا أن الأمر اختلف في أيام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بإنشاء بعض الدواوين وهمما ديوان العطاء وديوان الخراج وهي كالتالي⁽²⁾:

1- ديوان العطاء: كان أول من وضع الديوان في الإسلام عمر بن الخطاب رضي الله عنه وكان هدفه الأساسي هو تنظيم توزيع العطاء على المسلمين ولذلك كان أول ديوان وضع للمسلمين هو ديوان العطاء، كما سار عمر بن الخطاب في توزيع العطاء على قاعدة أن لكل مسلم حق في مال المسلمين منذ أن يولد إلى أن يموت وكان يقول " والله لئن بقيت ليأتين الراعي بجبل صنعاء حظه في هذا المال وهو مكانه دون أن يسعى في طلبه، وكان في بدء الأمر لا يفرض للطفل الرضيع إلى أن رأى امرأة تجبر ابنها على الفطام وهو يبكي وعلم منها أنها تتعجل فطامه حتى يفرض له عمر ففرض لكل مولود

(1) محمد، النظم المالية (ص 195).

(2) محمد، النظم المالية (ص 197).

في الإسلام منذ ولادته. كما فرض للجند ولم يكتف بتوسيع الغنائم عليهم فقد روي عنه قوله: "لئن كثر المال لأفرضن لكل رجل أربعة آلاف درهم ألف لسفره وألف لسلاحه وألف لأهله وألف لفرسه ونعله". وكان هذا الديوان بالمدينة في عهد عمر بن الخطاب باللغة العربية كما وجدت دواوين أخرى منذ البداية خاصة بالولايات وتطور الزمن ازداد عدد الدواوين وأزدادت أهميتها وعدد عمالها مع اتساع رقعة الدولة وأزدياد نشاطها⁽¹⁾.

-² **ديوان الخراج: أنشئ ديوان الخراج منذ عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ووجدت إلى جانبه دواوين فرعية في الولايات.** ⁽²⁾.

- **ديوان الزمام:** تم إنشاء ديوان جديد وهو ديوان الزمام في عهد المهدي الذي بُويع عقب وفاة أبيه المنصور (في ذي الحجة سنة 158)، ولم يكن هذا الديوان موجوداً في عهدبني أمية وقد أنشئ في سنة 162 باسمه ديوان زمام الأزمة، وله فروع، ذلك أن يزيد لما تولى أمر الدواوين أراد أن يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان. فكان ديوان الزمام هو الديوان الأعلى المشرف على الدواوين الفرعية ويمكن تشبيهه بديوان المحاسبة حالياً⁽³⁾.

4- الإشراف المالي في الإسلام.

أ- الإشراف المالي في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم:

يبدأ الإشراف المالي في الإسلام من أعلى المستويات، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يتلو ما ينزل عليه من آيات القرآن الكريم: "قاتل ما أوحى إليك من كتاب ربك لا مبدل لكلماته ولن تجد من دونه ملتحداً"⁽⁴⁾. وكان صلوات الله عليه أيضاً يشرح لأصحابه ما تشتمل عليه من أحكام. وإذا كان القرآن ينص أحياناً على المبادئ العامة دون تفصيل، فقد جاءت السنة مكملة للفرقان الكريم، وما صدر عن الرسول صلوات الله وسلامه عليه بوصفه رسولاً ومبلغاً عن ربه فهذا يعتبر تشريعاً لا يجوز مخالفته مثل بيان كون أمر حلالاً أو حراماً صحيحاً شرعاً أو فاسداً واجباً أو غير واجب. وإذا طبقنا ذلك في نطاق الإشراف على المالية العامة يمكن القول أن إشراف الرسول صلى الله عليه وسلم على المالية العامة في عهده كان يشمل

(1) شريف، مذكرات في نظام الحكم الإداري في الدولة الإسلامية (ص 218).

(2) شريف، مذكرات في النظام الحكم الإداري (ص 229).

(3) الرئيس، الخراج والنظم المالية في الدولة الإسلامية (ص 427).

(4) سورة الكهف، آية(27).

إبلاغ ما ينزل عليه من آيات خاصة بالأحكام المالية شأنها شأن باقي آيات القرآن الكريم ويشرح لهم ما تشتمل عليه من أحكام⁽¹⁾.

وما كان يصدر عنه من أقوال وأفعال بوصفه رسولاً مبلغًا عن ربه في المسائل المالية فهذا يعتبر تشريع مالي يجب تطبيقه. فإذا أخذنا فريضة الزكاة كمثال فإنه بجانب الآيات القرآنية التي أوضحت الأحكام العامة فإن الرسول صلى الله عليه وسلم كانت له أحاديث أوضحت فريضة الزكاة وعقوبة مانعها، وألحت على تعجيل إخراجها، وأن إخراج الزكاة من تمام الإسلام وعدم إخراجها يحطط العمل، كما أوضح ما يصيب الناس بمنع الزكاة وحدد الأموال التي تجب فيها الزكاة واشترط الحول في زكاة النقادين وكيفية احتساب الأموال الخاضعة للزكاة والنهي عن تقديم الرديء في الزكاة وتعجيل إخراجها وإعطاء الزكاة للسلطان ودعاء الإمام للمزكي وأخذ القيمة في الزكاة ونقل الزكاة من بلد إلى بلد وحدد مصارف الزكاة وتحريمها على محمد وأل محمد. وقد عين الرسول صلى الله عليه وسلم عملاً لجمع الأموال العامة فكان عامل الصدقات هو الذي يتولى جمع الصدقات من المسلمين ويعطيها لشخص آخر يسمى المستوفى الذي يقدمها لرسول الله صلى الله عليه وسلم. وكذلك كان يعين صاحب الغنائم في كل غزوة لجمع الغنائم وحفظها حتى تصرف في مصارفها، وعامل الجزية الذي يقدر قيمتها ويحصلها من الملزمين بها. لم يكن هناك بيت للمال في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم لكي تودع فيه هذه الأموال إذ كانت الأموال تجمع وتصرف في الحال على مستحقها فلم يكن هناك داعٍ لإنشاء بيت المال⁽²⁾.

ب- الإشراف المالي في عهد أبي بكر الصديق.

وفي عهد أبي بكر رضي الله عنه سار على نفس السياسة التي سار عليها الرسول صلى الله عليه وسلم فسوى في العطاء بين الناس. فطالب البعض بتمييز من لهم فضل وسبق وأقدمية في الإسلام، فرد عليهم أن ذلك ثوابه على الله وأن ما يعطيه هو معاش فالأسوة فيه خير من الأثرة، فقد قاتل الممتنعين عن دفع الزكاة وتم جبaitها منهم بالقوة المسلحة رغم لين طبعه ووفرة حلمه، ورغم معارضته عمر بن الخطاب رضي الله عنه في هذا الشأن. وكان أبو بكر رضي الله عنه يقسم العمل بين العاملين ولا ينفرد بالسلطة، وذلك تبعاً للتخصص والكافية،

(1) محمد، النظم المالية (ص 208).

(2) خميس، الإدارة في صدر الإسلام (ص 88).

فقد أسندا أبو بكر القضاة إلى عمر، وأسندا إلى علي الإشراف على أسرى الحرب، أما بيت المال فقد أسندا أمانته إلى أبي عبيدة الجراح⁽¹⁾.

ث- الإشراف المالي في عهد عمر بن الخطاب.

لقد برزت صورة الإشراف المالي في عهد عمر بن الخطاب وبلغ التطور الإداري المالي ذروته وذلك يتضح مما يلي⁽²⁾:

1- لمس عمر رضي الله عنه أهمية المالية العامة للدولة الإسلامية فاحتفظ باختصاص بيت المال لنفسه، ووزع باقي الأعمال على من لمس كفافتهم كل حسب تخصصه، وأعلن ذلك على الناس قائلاً: "من أراد أن يسأل عن القرآن فليأت ابن كعب ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتني فإن الله جعلني له خازناً وقلماً"⁽³⁾.

2- تعددت في عهده الموارد العامة فشملت الزكاة بأنواعها والغائم والفيء والخرج والجزية، واستحدث أنواعاً جديدة كالعشور ومال اللقطة وتركة من لا ورث له وكل مال ليس له مالك، فكثرت الأموال في عهده حتى كان يأتيه الجباة والعمال بحصيلة ما جمعوه فكان يراجعهم ليتأكد من عدم مبالغتهم فيما ذكروه من بيانات عن الحصيلة.

3- لما كثر المال في عهده دعاه ذلك إلى التفكير في ضبطه وتوزيعه بطريقة عادلة فأنشأ الدواوين التي سبق ذكرها، ووضع نظاماً لضبطه وتعرف مقادير الأموال وأوجه صرفها.

4- طور الأساليب المالية بما يلائم عصره مخالفًا سياسة أبي بكر في المساواة في العطاء بين الناس بل فاضل بينهم. كما انتهى إلى أن تكون أرض الغائم فيئاً بين المسلمين بدلاً من توزيعها على الفاتحين. كما اهتم بتنظيم الجزية وترتيبها وتعيين مقاديرها مراعياً في ذلك أحوال الدولة الحاكمة وظروف الشعب المفتوحة.

5- طبق مبدأ المشورة في المسائل المالية الهامة، فقد تحدد مرتبه بعد استشارة الصحابة وفرض الخراج على أرض الغائم بعد أن استطلع وناقش وجهات النظر مع الناس.

6- طبق مبدأ الرقابة المالية على الأموال العامة، وكان له مفتش عام يسافر إلى الأمصار ويراجع أعمال المفتشين، وكان لا يكتفي بمفتشيه لينقلوا له أنباء الولاية، ولكن كان إذا

(1) خميس، الإدارة في صدر الإسلام (ص 88).

(2) خميس، الإدارة في صدر الإسلام (ص 88).

(3) خميس، الإدارة في صدر الإسلام (ص 88).

ذهب إلى الحج سأله كل إقليم عن واليهم وعن عامل المال عندهم كيف سيرة كل منهم في الرعية. وفي أحوال كثيرة كان عامل المال في الولايات رقيباً على الوالي إذا جار أو عدل عن الطريق السوي أرسل للخليفة وكذلك كان يسأل الوالي عن عمال المال⁽¹⁾.

7- اتبع سياسة ترشيد النفقات العامة وبدأ بنفسه ثم بالولاة، فقد جمع المسلمين عند توليه أمرهم وسألهم مما يحل للوالي من المال العام فقالوا: "أما لخاصته فقوته وقوت عياله ولا شطط ، وكسوتهم للشتاء والصيف، ودابتان لجهاده وحوائجه وصلاته وجده وعمرته، والقسم بالتسوية وأن يعطي أهل البلاء على قدر بلائهم، وتعهد بإبرام أمور الناس بعد، وأن يتعاهدهم عند الشدائيد والنوازل حتى تكشف ويبدا بأهل الفيء..." فسار عمر على هذه السياسة وطبقها أولاً على نفسه وكان إذا احتاج إلى مال فوق ما فرض له يستدرين من أحد خاصته⁽²⁾.

8- اهتم عمر بالإنفاق العام، فأمر بحفر ما تحتاج إليه الأرض من الترع وإقامة الجسور كما أمر بحفر الترعة التي تصل بين النيل والبحر الأحمر في عام الرمادة.

9- كان عمر أول من أمر بصنف النقود في الإسلام سنة 48هـ على مثال الدرهم الكسروية التي كانت شائعة الاستعمال عند العرب، غير أنه زاد في بعضها (الحمد لله) وفي بعضها (محمد رسول الله)⁽³⁾.

ت- الإشراف المالي في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه.

1- وجد عثمان بن عفان حينما تولى الخلافة نظاماً مالياً محكماً وأساساً قوياً ثابتاً، فلم يغير من سياسة عمر ونظامه وحكمه، فأقر العمال في ولايتهم.

2- زادت الأموال في عهده زيادة عظيمة، فتطلع الناس إلى الغنى وطلبوا المال من وجوهه، وكان عثمان كثير المال فسمح للناس بذلك، ولم يطبق على الولاة ما كان يأخذهم به عمر، ولم يشاطرهم أموالهم، ولم يكن عثمان متقدساً كأبي بكر وعمر.

3- أدن للعرب بالعمل في الأرض واستقطعوا القطاع في الأرضين التي جلا أصحابها عنها من أهل الذمة فأقطعهم إياها.

4- نهج عثمان نهج عمر بن الخطاب، ففضل في العطاء بين الناس وأمر ولاته بذلك وأكثر من العطاء نظراً للزيادة في جباية الأموال.

(1) خميس، الإدراة في صدر الإسلام (ص 88).

(2) صبيح، عمر بن الخطاب (ص 224).

(3) النواوي، النظام المالي في الإسلام (ص 17).

5- حينما كثرت الأموال وزادت الإيرادات رأى رضي الله عنه في الخراج والجزية غناء له عن أن يشغل نفسه بجمع الزكاة، فعهد إلى أرباب الزكاة بإخراج زكاتهم بأنفسهم ودفعها إليه دون أن يجعل لها جباة مخصوصين، لأنه وجد أن النقود وعروض التجارة وهي ما يعرف بالأموال الباطنة قد تضاعف مقدارها، وأنه في تحري وجودها في أيدي أربابها حرج لهم فترك لهم الحق في إخراجها بأنفسهم وإعطائهما للفقراء مباشرة واكتفى بجباية الأموال الأخرى التي تعرف بالأموال الظاهرة وهي السائمة والزروع والثمار ولا حرج عليهم في تعقيبها بين أيديهم⁽¹⁾.

د- الإشراف المالي في عهد علي بن أبي طالب رضي الله عنه.

سار علي بن أبي طالب في الأموال وجمعها وتوزيعها على ما سار عليه عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وكان يسير كذلك على ما رأه عمر من المفاضلة في العطاء بين الناس، وكان يقسم ما يرد لبيت المال كلما جمعه حتى لا يترك فيه شيئاً، وكان زاهداً في المال العام كعمر، حريصاً على ألا ينال منه أحد إلا حقه، ولا يسأل عنه إنسان فوق ما يستحقه، وكان يوصي بذلك الولاة⁽²⁾.

6- قواعد تنفيذ المالية العامة في الإسلام.

أولاً: يجوز أداء الزكاة قبل موعدها: يجوز أداء الزكاة قبل موعدها، ويفيد ذلك ما ورد عن علي رضي الله عنه من أن العباس سأله النبي صلى الله عليه وسلم في تعجيل صدقته قبل أن تحل فرخص له في ذلك⁽³⁾. ويشابه ذلك ما تأخذ به بعض النظم الضريبية حديثاً من جواز قيام الممول بدفع الضرائب مقدماً تحت الحساب لتبرأ ذمته منها، وما تلجم إليه بعض الدول ومنها مصر بتطبيق نظام الخصم والإضافة في الضرائب إذ تقضي هذه القواعد بخصم دفعات مقدمة تباعاً مما يحصل عليه الممول من موارد تحت حساب الضريبة المستحقة⁽⁴⁾.

ثانياً: يجب الإسراع في إخراج الزكاة متى حل موعدها: الحكم في التعجيل هو أنه في المبادرة بإخراج الزكاة براءة للذمة وأنف لحاجة الفقير وأرضي للرب وأمحى للذنب. وهي نفس الحكم

(1) عبده، النظم المالية في الإسلام (ص 155).

(2) محمد، النظم المالية (ص 213).

(3) أبادي، عون المعبد، كتاب الزكاة، باب في تعجيل الزكاة، حديث رقم 1624.

(4) محمد، النظم المالية (ص 218).

في المالية الحديثة لتحديد موعد لتقديم الإقرار ودفع الضريبة المستحقة، حتى يمكن تمويل الخزانة العامة بمستحقاتها في الوقت الملائم وبذلك تستطيع أن تقوم بالإنفاق على الحاجات العامة. وقد أدى التواني في تطبيق هذا المبدأ الذي وضعه الإسلام في القرن السابع والذي أخذت به المالية العامة حديثاً أن تباطأ الممولون في دفع الضرائب المستحقة عليهم، ونشأت مشكلة متأخرات الضرائب لدى الممولين والتي تتمثل في بعض الدول بملايين الجنيهات، كما نشأ عن ذلك تعرض هذه الأموال للضياع والإسقاط بسبب تغير ظروف بعض الممولين وتعرضهم للعسر المالي وعدم مقدرتهم على الأداء الأمر الذي كان يمكن تلافيه لو سددوا الضرائب في مواعيدها. كما لجأت بعض الدول إلى التنازل عن جزء من الضرائب المتأخرة بمنح الممولين المتأخرات لعدة سنوات خصماً مثلاً في التنازل عن جزء منها وفي ذلك ضياع حقوق الخزانة العامة⁽¹⁾.

ثالثاً: يجب فصل مال الزكاة عن باقي الأموال: يأتي هذا الحكم استناداً لما ورد عن عائشة رضي الله عنها قالت: "سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "ما خالطت الصدقة مالاً إلا أهلكته"⁽²⁾.

وظاهر الحديث يدل على أن المال الذي لم تخرج منه الزكاة وبقيت الزكاة فيه وضمهما المالك إلى ماله ولم يعزلها عنه فيكون إيقاؤها مع المال سبباً لإهلاكه بأن يتلف دفعة واحدة بأفة سماوية مثلاً أو غرق أو حرق أو غيره، أو يهلك تباعاً فينفق منه شيئاً فشيئاً بسبب مرض أو غيره⁽³⁾.

رابعاً: لا يجوز الامتناع عن دفع الزكاة والصدقات بحجة أن الحاكم لا يصرفها في مصارفها:

عن هنيد وكان مولى المغيرة بن شعبة وكان على أمواله بالطائف قال: قال المغيرة: كيف تصنع في صدقة أموالي؟ قال: منها ما أدفعه إلى السلطان، ومنها ما أتصدق بها فقال: مالك وما لذلك؟ قال: إنهم يشترون بها البذور ويترسخون بها النساء ويشترون بها الأرضين قال: فادفعها إليهم، فإن النبي صلى الله عليه وسلم أمرنا أن ندفعها إليهم وعليهم حسابهم⁽⁴⁾. فيفهم

(1) محمد، النظم المالية (ص 219).

(2) الفحل، المنتخب من صحيح السنة النبوية الشريفة (ج 2/ص 915).

(3) محمد، النظم المالية (ص 220).

(4) الفحل، المنتخب من صحيح السنة النبوية الشريفة (ج 2/ص 917-918).

من هذا أن المغيرة لم يوافق على أن يتصدق هنيد بالصدقة وطلب من هنيد أن يعطيها كلها للسلطان لترأ ذمته منها، وإذا كان السلطان لا يصرفها في مصارفها ويترrog بها النساء ويشتري بها الأرضين فيترك حسابه لله تعالى. الواقع أنه إذا أبحنا لكل ممول أن يبرر لنفسه عدم دفع الزكاة بمثل هذه الحجج أو غيرها لأدى ذلك إلى تعويق حصيلة الزكاة وتعطيل الإنفاق على المشروعات العامة، فضلاً عن أن منعها عن السلطان يثير الفتنة ويعين على الخروج على الإمام، وفي إعطائهما للسلطان أمانة لتلك الفتنة، ومن المعروف أن إخراج المال على هيئة زكاة فيه مشقة على النفس، ولو أبى كل ممول أن يلتزم لنفسه الأذار ويختلف المبررات لعدم دفع الضرائب لانفتح الباب للتهرب الضريبي على مصارعيه⁽¹⁾.

خامساً: حسن العلاقة بين الدولة والممولين:

عن جابر بن عبد الله رضي الله عنهمما قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (إذا أتاكم المصدق فليصدر عنكم وهو عنكم راضٍ) وذكره البخاري بلفظ: (من سألها على وجهها فليعطيها ومن سئل فوقها فلا يعط) ⁽²⁾. والمعنى أنه إذا أتاكم المصدق (عامل الزكاة) الذي يأخذها منكم بأمر الإمام له بذلك، فقابلوه بالبشر والترحيب وطلاقة الوجه وعجلوا له بإخراج الزكاة المفروضة عليكم في أموالكم ولا تراوغوه ولا تساكسوه ولا تتعبوه فيأخذ الزكاة، حتى يصدر عنكم ويترككم وهو راضٍ من حسن معاملتكم إياه. وإذا جار عامل الزكاة وطلب زيادة عن الواجب فلا يعط إلا الواجب فقط⁽³⁾.

سادساً: وجوب محاسبة ومراجعة أعمال العاملين على الزكاة.

لقد سبق الإسلام بإتباع هذا النظام فكان الولاة يحاسبون السعاة بيعثونهم لجمع الزكاة تأسياً برسول الله صلى الله عليه وسلم ، فقد ورد عن أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال: استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأشد على صدقات بنى سليم يدعى ابن اللتبية، فلما جاء حاسبه⁽⁴⁾. وما يتصل بذلك ما يراه أبو يوسف من أن تكون هناك رقابة على أعمال الخراج وعماله، وأن يرسل الحاكم ممثلي عن منه يوثق بهم يسألون الناس عن سيرة

(1) محمد، النظم المالية (ص 220-221).

(2) الفحل، المنتخب من صحيح السنة النبوية الشريفة (ج 2/ص 921 - 922).

(3) محمد، النظم المالية (ص 222).

(4) الفحل، المنتخب من صحيح السنة النبوية الشريفة (ج 2/ص 995).

عمال الخراج وأعمالهم وكيفية جبایة الخراج هل تم في حدود ما أمر به عمال الخراج من عدمه، وبدون هذه الرقابة يتعدى العمال حدودهم ويوقعون الظلم بأهل الخراج⁽¹⁾.

سابعاً: **الزكاة تتبع بالتركة في حال أدائها قبل وفاة الممول**: إذا مات المكافف قبل أن يؤدي ما عليه من زكوات، قال جمهور الفقهاء تكون ديناً في تركته لأن هذه الديون هي ديون الله تعالى، ولقد قال جمهور الفقهاء إنها واجبة وتنبع بالتركة ويتقدم الوفاء بها على المواريث وعلى تنفيذ الوصايا، ويرى الفقهاء أنها مع ما فيها من معنى العبادات يجوز أخذها جبراً وكراهاً إن لم يعطها طوعاً واحتياجاً وما ساغ أخذها كراهاً وإجباراً إلا لأنها تعلقت بالمال. وهذا المبدأ أخذت به حديثاً الضرائب على التركات فلا تعتبر قيمة الضرائب المستحقة على المتوفى جزءاً من التركة بل تعتبرها ديناً ممتاناً تقدم على غيرها من الديون⁽²⁾.

ثامناً: وضع نظم لتدريب العاملين على الضرائب.

عندما اقتضى الناس بحثيات عمر بن الخطاب رضي الله عنه بشأن فرض ضريبة الخراج في الأقاليم المفتوحة استدعاى الحال تنفيذ ذلك عملياً، فعمد عمر إلى مبدأ الشورى في اختيار شخص يوكل إليه ذلك، فمن ذلك ينبغي تدريب رجال الضرائب حتى يكتسبوا المهارات الفنية والسلوكية التي تمكّنهم من وضع تقديرات الضرائب في مواضعها، وهو ما تلّجأ إليه الدول من وضع برامج لتدريب العاملين بالضرائب، أو إنشاء معاهد تخصص لفن الضريبي سواء أكانت هذه المعاهد تابعة لمصالح الضرائب أم تابعة للجامعات⁽³⁾.

تاسعاً: **مراجعة ظروف الممولين في استيفاء الضرائب**.

قال أبو عبيد بجواز تأخير الزكاة إذا رأى ذلك الإمام في صدقة المواشي لازمة تصيب الناس فتجدّب لها بلادهم فيؤخرها عنهم إلى الخصب ثم يقضيها منهم بالاستيفاء في العام المقبل كالذى فعله عمر في عام الرماده⁽⁴⁾. وفي هذا ما يبرر الاتجاه في التشريعات الضريبية

(1) أبي يوسف، الخراج (ص 111).

(2) عبد الغفار ، الضريبة على التركات (ص 260).

(3) محمد، النظم المالية (ص 225).

(4) أبي عبيد، الأموال (ص 705).

الحديثة إلى تقسيط الضرائب المستحقة على الممول الذي لا تتمكنه أحواله المالية من سدادها دفعة واحدة⁽¹⁾.

عاشرًا: جواز المقاصلة بين دين الضرائب للممول وما عليه.

كان الخليفة أبو بكر إذا أراد أن يعطي الرجل عطاءه سأله: هل عنده مال قد حلت فيه الزكاة فإن أخبره أن عنده مال قد حلت فيه الزكاة قاصه مما يريد أن يعطيه، وإن أخبره أن ليس عنده ما حلت فيه الزكاة سلم إليه عطاءه⁽²⁾. وكان عثمان بن عفان يفعل ذلك⁽³⁾. ويرى أبو عبيد أنهم إنما كانوا يأخذان الزكاة لما قد وجب قبل العطاء لا لما يستقبل منه⁽⁴⁾. وتنطبق المالية المعاصرة هذا المبدأ فيجوز إجراء المقاصلة بين ما على الخزانة العامة ومالها كل ذلك استناداً للقانون المدني الذي يقضي بأن للمدين حق المقاصلة بين ما هو مستحق لدائه وما هو مستحق له قبل هذا الدائن ولو اختلف سبب الدينين إذا كان موضوع كل منهما نقداً أو مثليات متحدة في النوع والجودة وكان كل منهما خالياً من النزاع مستحق الأداء صالحًا للمطالبة به قضائياً⁽⁵⁾.

حادي عشر: فحص الضرائب في مكان الممول.

ورد عن معاذ بن عبيد الله في عطاء بن أبي رباح قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم يوم فتح مكة "لا جلب ولا جنب ولا شغار في الإسلام، ولا تؤخذ صدقات المسلمين إلا على مياههم وبأفنيتهم"⁽⁶⁾. ومعنى الفقرة الأخيرة أنه لا ينبغي للمصدق أن يقيم بموضع ثم يرسل إلى أهل المياه ليجلبوا إليه مواشيهم فيصدقها ولكن يأتينهم على مياههم حتى يصدقها هناك: وهو تأويل قوله "على مياههم وبأفنيتهم". كذلك يروي عن عمر بن عبد العزيز كتب "أن صدوا الناس على مياههم وبأفنيتهم"⁽⁷⁾.

(1) محمد، النظم المالية (ص 225).

(2) أبي عبيد، الأموال (ص 504).

(3) أبي عبيد، الأموال (ص 504).

(4) أبي عبيد، الأموال (ص 504).

(5) محمد، النظم المالية (ص 226).

(6) أبي عبيد، الأموال (ص 496).

(7) أبي عبيد، الأموال (ص 497).

ثاني عشر: مراعاة الاعتدال وعدم المغالاة في تحديد الضرائب المستحقة.

عن أنس بن مالك قال: " قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "المعتدي في الصدقة كمانعها"⁽¹⁾ أي على المعتدي من الإثم كما على المانع إذا منع⁽²⁾. والحقيقة أن المغالاة في تحديد الضرائب بأكثر مما ينبغي تؤدي إلى أن يستغرق الجزء المغالى به جزء من أموال الممول بدون وجه حق وبدون سند من التشريع، مما قد يؤدي إلى توقف نشاط الممول أو تعويق انطلاقه أو محاولته إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التأثير على الحصيلة التي تؤول للخزانة العامة. فكان المعتدي في النهاية يقلل ما يؤول للخزانة العامة فيتماش في ذلك مع من يمنعها. ولذلك تضي تعليمات مصالح الضرائب للعاملين بها أن يمتنعوا عن المغالاة في تقديرات الضرائب والعمل باستمرار على التوصل إلى الوعاء الحقيقي الخاضع للضريبة⁽³⁾.

ثالث عشر: وجوب اختيار العاملين بالأموال العامة من بين الأمناء.

وذلك لأن العاملين الذين لهم صلة بالأموال العامة قد يقعون تحت إغرائها فيختلسون جزءاً منها أو يخونون الضرائب عن الممولين نظير هدايا أو أموال تهدى لهم ولا يعصمهم من ذلك في معظم الأحوال إلا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق، إذ لا تكفي نظم الرقابة الموضوعية وحدها لمراقبتهم، وهناك بعض الأحاديث تشير إلى ذلك ذكر منها: عن أبي موسى الأشعري رضى الله عنه قال، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الخازن المسلم الأمين الذي يعطي ما أمر به كاملاً وموفرًا طيبة به نفسه حتى يدفعه إلى الذي أمر له به أحد المتصدقين"⁽⁴⁾.

(1) الترمذى: سنن الترمذى، كتاب الزكاة، باب ما جاء في المعتدي في الصدقة، رقم الحديث 646، (ص 248).

(2) أبي عبيد، الأموال (ص 497).

(3) محمد، النظم المالية (ص 227).

(4) الفحل، المنتخب من السنة النبوية (ج 2/ ص 1001).

المبحث الثاني: تنظيم الحماية المدنية للمال العام

ستقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث يخصص المطلب الأول لتنظيم الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني الفلسطيني. والثاني لبيان تنظيم الحماية المدنية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

المطلب الأول: الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني الفلسطيني.

لقد حرص المشرع الفلسطيني على أوجه الحماية المدنية للمال العام، حيث نصت المادة (2/71) من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012 على: "أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"⁽¹⁾. وهذا النص يعتبر قاعدة آمرة لا يجوز للإدارة أو الأفراد مخالفته لتعلقه بالنظام العام. وسنقوم بتقسيم الحماية المدنية للمال العام كالتالي:

الفرع الأول: عدم جواز التصرف بالأموال العامة.

أولاً: الأصل الفقهي والقضائي لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

لقد كانت فكرة الأموال العامة في القوانين الفرنسية منبتة من حظر التصرف في أموال التاج حظراً عاماً مطلقاً لا يمكن التحايل على هذا الحظر لجواز التصرف فيها بإجراءات معينة، وعند قيام الثورة الفرنسية ألغت مبدأ عدم التصرف في هذه الأموال، ثم صدر التقنين المدني الذي لم يحرم التصرف فيها، وإن كان قد أوجب أن يكون ذلك التصرف في شكل معين تبعاً لقواعد خاصة، وعليه فقد قرر الفقه الفرنسي أن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة بصورةها الراهنة هي قاعدة حديثة النشأة ذات أصل فقهي وقضائي تقتصر إلى السند التشريعي، وقد استمر تطبيق هذه القاعدة في القانون الفرنسي كقاعدة عرفية إلى أن تدخل المشرع حديثاً في تقنين دومنين الدولة ونص صراحة على أن أموال الدومنين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم على أن تقرر قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة ليس مقصورة على الدول الرأسمالية التي تبنت النظرية التقليدية للمال العام، وإنما تقررت هذه القاعدة في

(1) المادة (2/71) من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012.

الدول الاشتراكية التي رفضت تبني النظرية التقليدية للمال العام وغدت قاعدة وضعية في تشريعاتها⁽¹⁾.

ثانياً: أساس قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

يرجع أساس هذه القاعدة إلى ضرورة حماية التخصيص للمنفعة العامة التي 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. وعلى ذلك فأساس هذه القاعدة لا يمكن في طبيعة الأموال العامة باعتبارها غير قابلة للملكية الخاصة، كما ذهب إلى ذلك فقهاء مدرسة التوجه الطبيعي على النحو الذي سبق إبرازه، وإنما يمكن هذا الأساس في فكرة التخصيص، لذلك فإن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة تدور وجوداً وعدم بقاء التخصيص أو زواله فهي تبقى ما بقي التخصيص وتزول بزواله، وإذا كان الأساس لهذه القاعدة يمكن تبعاً لمنطق النظرية التقليدية للأموال العامة في فكرة التخصيص للمنفعة العامة وضمان بقائه فإن أساسها يمكن في قوانين الدول الاشتراكية والتي عزفت عن النظرية التقليدية فضلاً عن وجوب حماية هذه الأموال إلى فكرة أساسية أخرى ترتبط بالنظام القانوني والسياسي السائد في غالبية هذه الدول، وهي اعتبار الدولة هي المالك الوحيد لجميع وسائل وأدوات الإنتاج، لأن في إجازة هذا النوع من الملكية ما يؤدي إلى وجود استغلال يتناقض وطبيعة النظام القانوني والسياسي السائد في هذه الدول⁽²⁾.

ثالثاً: مدى سريان قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

إذا كان أساس هذه القاعدة يمكن في حماية الأموال العامة واستمرار تخصيصها فإن هذا الأساس هو الذي يحدد نطاق تطبيق هذه القاعدة أي مداها. وذلك على النحو التالي⁽³⁾:

أ- تسري هذه القاعدة على التصرفات المدنية التي يترتب على إبرامها انتهاء تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة لخروجها من ذمة الإدارة، فلا يجوز للشخص الإداري أن يقوم ببيع هذه الأموال أو هبتها أو الإيصالء بها ولكن يجوز للدولة أن تتنازل لغيرها من

(1) شيخا، الأموال العامة (ص 562).

(2) شيخا، أصول القانون الإداري (ص 149).

(3) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 73).

الأشخاص الإدارية عن جزء من الأموال المملوكة لها، ويجوز لها أن تشتري مالاً ممولاًً لهذه الأشخاص ويجوز أيضاً أن تكون الأموال العامة محلًّا لامتياز تمنحه الإدارة لأحد الأفراد أو أن تكون محلًّا لترخيص تمنحها الإدارة لانتفاع الأفراد بهذه الأموال.

ب- تسري هذه القاعدة على أموال الإدارة التي تكون لها صفة المال العام عقارات أو منقولات.

ت- تسري هذه القاعدة على الأموال العامة دون الثمار أو المنتجات التي قد تستغلها هذه الأموال، ذلك أن هذه الأموال لا تكون مخصصة للمنفعة العامة، ومن ثم يكون لجهة الإدارة حرية التصرف فيها دون أن يكون هذا التصرف مشوباً بالبطلان.

ث- إن قاعدة عدم جواز التصرف ليست قاعدة مطلقة وإنما هي قاعدة نسبية، ذلك أن تطبيقها يرتبط بطولة فترة تخصيص الأموال للمنفعة العامة.

رابعاً: جزاء مخالفة قاعدة جواز التصرف البطلان.

إن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة تمنع الإدارة من التصرف في هذه الأموال طالما كانت هذه الأموال محتفظة بصفتها العامة، فإذا أرادت التصرف فيها وجب عليها أن تقوم ابتداءً بتجريد هذه الأموال من صفتها العامة فتصبح في عداد أموالها الخاصة الجائز التصرف فيها، غير أن الإدارة تتصرف في بعض مفردات هذه الأموال على الرغم من احتفاظها بالصفة العامة، فإذا تم ذلك كان تصرفها في هذا الشأن باطلًا. ويشرط لوقوع هذا البطلان أن تكون التصرفات المبرمة بشأن المال العام من قبيل التصرفات المدنية، ومثال ذلك أن يقوم أحد مسؤولي المتاحف العامة التي تفتح أبوابها للجمهور ببيع إحدى القطع الأثرية الموجودة فيه قبل أن يصدر قرار من المرجع المختص بإنهاء تخصيص هذه القطعة للنفع العام فمثل هذا التصرف يعتبر باطلًا، على أن بعض الفقهاء اعتبروا البطلان هنا نسبياً إذ هو مقرر لمصلحة الإدارة وحدها صاحبة الحق بالتمسك فيه، بينما يرى الآخرون أن البطلان هنا بطلان مطلق لتعلقه بالنظام العام، وأنه ليس مشرعًا لمصلحة الدولة بل لحماية المنفعة العامة⁽¹⁾.

(1) شيخاً، الأموال العامة (ص 575).

خامساً: النتائج المتترتبة على تقرير قاعدة عدم جواز التصرف.

من الآثار التي تنتج عن تقرير قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة ما يلي:

أ- منع تجزئة حق الملكية على الأموال العامة: إذ لا يستطيع المالك المتاخم لمبني عام أن يطالب الإدارة بالتخلي عن نصف ملكية الحائط المشترك لما ينطوي عليه ذلك من تجزئة في ملكيته، ومبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة هذا هو الحال في القانون الفرنسي وهو مبدأ لا يوجد له مثيل في القوانين العربية.

ب- عدم جواز تقرير حقوق ارتفاق مدنية على الأموال العامة: حيث اعتبر الفرنسيون أن الأموال العامة لا يجوز تحويلها بحقوق ارتفاق مدنية. وهناك جانب من الفقه ينظر إلى هذه القاعدة على أنها صورية أكثر منها واقعية، إذ يتوقف تطبيقها على شرط إرادي مملوك للأفراد ويتبلور في قدرتها على إنهاء تخصيص المال العام بقرار منها تستعيد به قدرتها الكاملة على التصرف في هذا المال. على الرغم مما يحويه هذا النظر من صدق، خاصة عندما يكون الشخص الإداري مالكاً للمال المخصص لأحد المرافق العامة التابعة له إذ تتوحد عندئذ سلطتنا رفع التخصيص والتصرف في المال إلا أنه من الناحية العملية فإنه يلاحظ أن سلطة تجريد الأموال من صفتها العامة لا تكون في غالب الأحيان لنفس الشخص الإداري مالك هذه الأموال، وإنما قد تكون سلطة إدارية أخرى، وبذلك تصبح قاعدة عدم جواز التصرف قيداً حقيقياً على السلطة المالكة، كما تصبح قاعدة اختصاص أيضاً مقتضاها تدخل السلطة الإدارية المختصة أصلاً للقيم بتجريد المال من الصفة العامة قبل أن تقوم السلطة مالكة ذلك بإجراء التصرف وتحت طائلة البطلان⁽¹⁾.

الفرع الثاني: عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم.

أولاً: أصل وأهمية مبدأ عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم.

إن الأصل في هذا المبدأ هو الفقه والقضاء الفرنسي حيث أقره المشرع الفرنسي بالنسبة لبعض الأموال كالأشياء العسكرية، وبيوت العبادة والأموال المخصصة لمرفق النقل والسكك

(1) عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة (ص 95).

الحديدية والأشياء الأخرى ذات القيمة التاريخية. ثم تم إقراراًه كقاعدة عامة تسري على جميع أموال الدولة.

وقد أقرت النظم الاشتراكية هذا المبدأ أيضاً، حيث اعتبر الفقه السوفييتي أنه لا يجوز اعتبار التقاص المكسب كسبب من أسباب كسب الملكية بصفة عامة⁽¹⁾ ، وقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذه القاعدة حيث جاء في المادة (2/71) من القانون المدني الفلسطيني: "لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقاص"⁽²⁾. وكذلك يجب التأكيد على أهمية عدم جواز امتلاك الأموال العامة بالتقاص، حتى إن بعض الفقهاء اعتبر هذه القاعدة ذات أهمية أكثر من قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة، لأنه يصعب تصور قيام الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية بالتصريف في الأموال العامة إلا إذا كانت غير عالمة بالصفة العامة لها. والخشية كل الخشية من تعديات الأفراد على هذه الأموال عن طريق وضع اليد بغية اكتساب ملكيتها بالتقاص ولهذا كانت الحاجة ادعى إلى تزوييد الإدارة بما يعينها على رد هذه التعديات من تقييد تصرفها في هذه الأموال⁽³⁾.

ثانياً: أساس قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقاص.

يكمن أساس هذه القاعدة في ضمان استمرار التخصيص للمنفعة العامة التي رصدت هذه الأموال من أجله، لذلك فإن هذه القاعدة تسري على جميع الأموال طيلة فترة التخصيص، فإذا زال تخصيصها جاز اكتساب الأموال بالتقاص⁽⁴⁾. إن السبب الذي من أجله قرر المشرع قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال الخاصة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بطريق التقاص وسلطة إزالة التعدي بالطريق الإداري و للرغبة في حماية هذه الأموال من تعديات الغير عليها لاكتسابها بالتقاص إزاء ما لاحظته الحكومة من أنه مهما بلغ إحكام الرقابة والإشراف من جانب الأشخاص العامة على هذه الأموال لم يمنع الغير من تملكها بطريق وضع اليد، وأن تقرير رخصة إزالة التعدي بالطرق الإدارية للإدارة هو الحيلولة دون دخولها في إشكالات لا حصر لها نتيجة لما اعتادت عليه النيابة العامة من عدم البت في أمر التعرض، وإصدار

(1) شيخا، الأموال العامة (ص 584).

(2) المادة (2/71) من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012.

(3) شيخا، الأموال العامة (ص 590).

(4) شيخا، الأموال العامة (ص 160).

قرارات بشأنها ببقاء الحال كما هو عليه، وعلى المتضرر أن يلجأ إلى القضاء فضلاً عن إطالة أمد التقاضي أمام المحاكم⁽¹⁾.

الفرع الثالث: عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

لا شك بأن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعتبر من القواعد الأساسية واللزمة لحماية الأموال العامة ضماناً لبقاء استمرار تخصيصها للمنفعة العامة دون انقطاع. وترجع الحكمة من تقرير هذه القاعدة إلى أنه إذا كان نقل ملكية هذه الأموال من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير غير جائز قانوناً سواء بالطريق الاختياري حيث لا يجوز للإدارة التصرف فيها، وأن التنفيذ الجبri يكون وارداً على الأموال العامة لأنه يؤدي إلى نقل ملكيتها وخروجها من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير إلا الذي يؤدي إلى انقطاع سبل الانتفاع بها. ولا يقصد بعدم جواز الحجز هذا المعنى الضيق فقط، بل المقصود منع جميع صور التنفيذ الجبri على الأموال سواء أكان عن طريق الحجز بالمعنى الاصطلاحي أم بغيره كما هو الحال في إجراءات التنفيذ على العقار⁽²⁾.

المطلب الثاني: الحماية المدنية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

إن المال بطبيعته قابل لأن يملكه الإنسان، لأنه قابل لأن يحوزه إنسان ابتداء فيختص به، وبذلك يصير مملوكاً له، ولكن قد تعرض له عوارض تجعله غير قابل لذلك في بعض الأحوال، وذلك كما في الأموال المخصصة للمنافع العامة، مثل الطرق العامة والقلاع والحسون والمرافئ والقناطر والجسور والأنهار العظيمة المعدة للانتفاع العام. فما دامت هذه الأموال مخصصة لما أعدت له من ذلك، فلا ملك لأحد فيها، أي ليس فيها ملك فردي، لأنه لا يد لأحد عليها على وجه التخصيص، ولكنها أموال تعلق بها حق الناس جميعاً، وهي لذلك لا تملك ولا تملك، فإذا أخرجت مما أعدت له تغير حكمها فقبلت أن تملك وأن تملك..⁽³⁾.

(1) لباد، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 77).

(2) شيخا، الأموال العامة (ص 604).

(3) الخفيف، مختصر أحكام المعاملات الشرعية (ص 9).

هذا وقد وضعت الشريعة الإسلامية قواعد تشكل الحماية المدنية للمال العام. ومن هذه القواعد الآتي:

الفرع الأول: عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

أولاً: المقصود بالقاعدة: هو المنع من إجراء أي تصرف (بيع، شفعة، إحياء، إقطاع وغيره من المعاملات والعقود) من شأنه الإخلال بالغرض الذي خصص له المال العام، دون تفريق بينولي الأمر، وغيره من أفراد الأمة، كقاعدة عامة في ذلك، وهذا ما يراد بقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة. حيث قال ابن السبكي رحمه الله: "وإجماع المسلمين على المنع من إقطاع مشارع الماء، لاحتياج جميع الناس إليها، فكيف ببئار" ⁽¹⁾. ورتبوا على ذلك بطلان الآثار المترتبة نتيجة للمعاملة المنصبة على هذه الأموال، وجعلوا من واجبات السلطان والقاضي أن يتقدما في ذلك إلى الناس. كذلك جعلوا لكل فرد من أفراد الأمة الصفة في رفع دعوى على من تصرف في المال العام، باعتبار المدعى هنا، صاحب مصلحة، لأن منافع الأموال العامة عائدة على جميع أفراد الأمة. إن السبب في منع التصرف بالمال العام هو عدم اضطراب حياة الكثير من الناس مما يوقعهم في الضيق والحرج وهو ما منعه الشريعة ومنعت ما كان ذريعة إليه ⁽²⁾.

ثانياً: أساس القاعدة.

لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة في الفقه الإسلامي أساس من السنة، ومن القواعد العامة في الشريعة الإسلامية:

أ-من السنة: يرجع أساس هذه القاعدة، في الشريعة الإسلامية إلى:

1- قوله صلى الله عليه وسلم: "منى مناخ من سبق" ⁽³⁾. قال الإمام ابن العربي رحمه الله: "وهذا أصل في كل مباح للانفاق به خاصة، دون الاستحقاق، والتملك" ⁽⁴⁾. وذلك لأن مني مكان عينه الشارع، لأداء نسك معين، فخصه بذلك لمنفعة دينية عامة، وكل تصرف يجري على هذا

(1) السبكي، الفتاوى (ج1/ص540).

(2) أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي (ص71-75).

(3) بن حنبل ، مسند الإمام أحمد (ج6/ص187).

(4) ابن العربي، عرضة الأحوذى (ج3/ص112).

المكان يقتضي تملك بعض الأفراد له، فيه إبطال لمقصود الشارع من تخصيصه هذا المكان للمصلحة العامة. لذلك منع كل ما من شأنه تعطيل هذا الغرض.

2- قوله صلى الله عليه وسلم: "من أخذ من طريق المسلمين شيئاً جاء به يحمله من سبع أرضين"⁽¹⁾. وقد ورد لفظ الأرض في الحديث عاماً، يشمل بذلك الأرض الداخلة تحت الملكية الخاصة وتلك المملوكة لعموم المسلمين، وما الطريق العام إلا جزء من هذه الأخيرة، والتي أفردت بالوعيد الشديد للأخذ منها تأكيداً على المنع الوارد في بقية النصوص. فلا يجوز لأحد كائناً من كان أن يأخذ أو يقطع شيئاً من الطريق العام، لأنه حق المسلمين جميعاً، ومثل الاستيلاء عليه التصرف فيه بمختلف التصرفات المسقطة لهذا الحق من أصحابه⁽²⁾.

أ- **من القواعد العامة في الشريعة الإسلامية:** إن ما تعلقت به مصلحة الجماعة من دخوله تحت الملكية الخاصة، والإسلام يجعل من المصلحة العامة أساس المنع من التصرفات التي تحول بين المال العام وبين تحقيقه لهذه المصلحة التي اعتبر المال العام أهم عناصرها الرئيسية، يرشدنا إلى هذا الأحاديث النبوية الشريفة السابقة وأقوال الفقهاء وغيرها، قوله الإمام أبي يعلى رحمة الله: "فإن أقطعت هذه المعادن الظاهرة لم يكن إقطاعها حكم، وكان المقطع وغيره فيها سواء، وجميع من ورد إليها أسوة يشتركون فيها، فإذا منعهم المقطع كان بالمنع متعدياً وكف عن المنع، وصرف عن مداومة العمل، لئلا يثبته إقطاعاً بالصحبة، أو يصير معه في حكم الأموال المستقرة"⁽³⁾.

لقد حددت النصوص الشرعية والفقهية السابقة، المجال الذي تسري فيه قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة من حيث الأشخاص بتأكيدتها على الحماية الشرعية للمال العام من تصرفات الأفراد والحكام المخلة بالمنفعة العامة، التي خصصت لها هذه الأموال، فحرمت على الأفراد تملكها بأي حال من الأحوال، كما حرمت على الحكام تملكها ما دامت لم تتعطل عن أداء مهامها المنوطة بها. لذلك فإنه طالما أن التصرفات الواقعة على الأموال العامة، لم تخرج عن المقاصد المراد بها، فهي محافظة على مشروعيتها غير مقصودة بالحظر الذي تقرره القاعدة. إن التصرفات الصادرة من صاحب الولاية العامة أو نوابه والمنصبة على المال

(1) الطبراني، الكبير (ج3/ص215 رقم الحديث 3172).

(2) الباجي، المتنقي (ج6/ص130).

(3) أبو يعلي، الأحكام السلطانية (ص236).

العام كلما كانت منضبطة بقاعدة "تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة" فقد أحرزت لنفسها الجواز، ولم تلتج دائرة المنع⁽¹⁾.

إن مجال هذه القاعدة ونطاق تطبيقها في الفقه الإسلامي تصرفات الأفراد ومن في حكمهم من الأشخاص الاعتبارية في حدود قواعد المعاملات الخاصة، بالإضافة إلى تصرفات الحكام الخارجية عن سنن المصلحة العامة. أما الأعمال السلطانية أو الإدارية كما يسمونها في القانون الإداري الحديث، فلا تدخل نطاق تطبيق القاعدة⁽²⁾.

ثالثا: الاستثناءات الواردة عليها

أ-تجريد المال العام من صفة العمومية: لما كانت القاعدة العامة في الفقه الإسلامي تقتضي بأن الأحكام تدور مع عللها وجوداً وعدماً، والعلة في منع التصرف في الأموال العامة كونها مخصصة لمنفعة العامة، فإذا ارتفعت هذه العلة وزالت لأي سبب من الأسباب، وفي أي وقت من الأوقات ارتفع الحظر بارتفاع العلة، وزال بزوالها، وأصبح في مقدورولي الأمر أو من ينوب عنه بعد تقديره للمصلحة أن يتصرف في المال في إطار سلطته التقديرية بمختلف التصرفات، حتى الناقلة منها لملكية المال العام للأفراد، فقد نص الفقهاء رحمهم الله على أنه إذا حول الطريق العام فاستغنى عن موقعه الأصلي فإن للحاكم أن يبيعه لحساب بيت المال، ويصبح ملكاً خاصاً. ومثل ذلك سائر ما يستغنى عنه من الأموال العامة⁽³⁾. بذلك يتضح أن هذه القاعدة ليست مطلقة، وإنما هي قاعدة مقيدة، ذلك أن تطبيقها موقوف بفترة تخصيص الأموال العامة لمنفعة العامة، فإذا انتهى التخصيص المذكور، انفك عن هذه الأموال صفتها العامة، وتحولت إلى أموال خاصة، وجاز للإدارة التصرف فيها بعد ذلك⁽⁴⁾.

ب-الصرف في المال العام بين الأشخاص المعنوية: تجري هذه القاعدة في تصرفات الأفراد على الأموال العامة، وكذا تصرف صاحب الولاية بما يتعارض مع المصلحة العامة المنوطة بهذا النوع من الأموال؛ كبيع المال العام أو هبته أو إحيائه أو وضع اليد عليه وغيرها من التصرفات التي تستمد أحكامها من قواعد المعاملات الخاصة، ومتى خرج التصرف في المال

(1) الزركشي، المنشور (ج1/ص309).

(2) أهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي (ص89).

(3) الزرقاء، المدخل الفقهي العام إلى نظرية الالتزام في الفقه الإسلامي (ج3/ص227).

(4) شيخا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (ص 311-312).

العام عن ابتغاء المصلحة الخاصة ليدخل ضمن التعامل الخادم للمصلحة العامة بين الأشخاص المعنوية العامة، تعطل مفعول القاعدة، ليفسح المجال استثناء لهؤلاء الأشخاص لقيام بالتصرفات المتنوعة في حدود النفع العام، يشهد له جواز الاقتراض من أحد أنواع بيت المال ليصرفه الإمام في بيت آخر من أنواع بيت المال، طبعاً متى احتاج هذا الأخير ولم يكن فيما ما يفي به لمستحقيه⁽¹⁾.

ج-الانتفاع بالمال العام عن طريق الترخيص مقابل جعل مع تكييف هذا التصرف: لقد تم تقسيم الأموال العامة إلى قسمين:

الأول:ما هو مخصص بذاته لمصالح العامة ومنافعهم كالمساجد والأنهار والطرق والجسور والمدارس والمحميّات وسائر المؤسسات العامة: لقد حظرت الشريعة تملّكه تملّكاً فردياً، بأن منع التصرف فيه بما يبطل الانتفاع به فيما هيئت له، وأباحت منافعه، فلكل فرد من أفراد الأمة حق الانتفاع من أعيان هذه الأموال العامة بنفسه مباشرة كتناوله الماء من النهر الأعظم، والكلاً من الأرض المباحة، والمرور في الطريق ومزاولة التعليم في المدارس، وغيرها من وجوه الانتفاع من المال العام أو بالاته، بأن ينصبها على الأنهار الكبار، ليسقي منها زرعه، وشجره، أو يمر بدوابه، وسيارته في الطريق العام، أو بسفينته، وقاربه بالمرور في البحر، والقناة العامة وغيرها⁽²⁾.

ويجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المرافق لم يكن ينفق عليها في القرون الأولى ما كان يرصد لها ويصرف عليها من أموال لتعبيدها وإنارتها ومدّها بما يحتاج إليه المار والمتسوق والبائع على السواء من الوسائل التي لا يستغني عنها عنصر من هؤلاء، كالمياه الصالحة للشرب ودورات المياه، ونحوها. فما تأخذه الدولة، في شكل مكوس وغيرها للخزانة العامة، هو في مقابل هذه الخدمات فلا مانع منه، شريطة التزام قاعدة العدل بالبعد عن الحيف والإضرار. كذلك لولي الأمر إذا هياً للارتقاء بحافات الطرق والشوارع وحافات الشواطئ ومقاعد الأسواق أبنية مخصصة للبيع والصنعة ونحوها، فلا مانع أن يؤجرها لمن أراد الاستفادة منها فيما خصصت له ليكون ريعها داخلاً في موارد بيت المال المخصصة لخدمة الأمة، وله في إبرامه لهذه العقود بعد التقدير واستشارة أهل الاختصاص أن يختار التعاقد مع الطرف الثاني وفق قواعد العقود

(1) ابن عابدين، مجموعة رسائل ابن عابدين (ج2/ص282).

(2) أوهاب، حماية المال العام (ص96).

العامة، متى كانت المصلحة العامة داعية لذلك، كما أن له يجعلها عقود إجارة تحكمها قواعد العقود الخاصة، محكوماً في كل ذلك بتقوى الله، وتحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

أما الثاني: ما هو مخصص للاستغلال، والإفادة من ريعه كالمعادن والأراضي والمستغلات الوقفية على المصالح العامة وغيرها، وهذا القسم يشارك الأول في خصائصه الوظيفية، ويختلف معه في كيفية الانتفاع، فان أبيح في الأول للعامة الانتفاع به شريطة عدم الإضرار، فإن الثاني تنتفع به الأمة لا بالأخذ من عينه مباشرة وهو الغالب، بل من خلال توظيفولي الأمر له، فيصلها من نتاجه وثمراته بأساليب متعددة، وفي صور شتى⁽²⁾.

الفرع الثاني: عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم.

أولاً: مفهوم القاعدة: لقد عرفت المجلة التقادم بأن يمر على الحق مدة مقدرة قانوناً من دون أن يدعى به زاعم أن ذلك الحق له⁽³⁾. أما الحيازة فقد عرفت بأنها وضع يده على الشيء، وجرى بالتصرف فيه⁽⁴⁾. أما الملكية فهي اختصاص إنسان بشيء يخوله شرعاً الانتفاع والتصرف فيه وحده ابتداءً إلا لمانع⁽⁵⁾.

إن قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم نتيجة حتمية لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، لأنه ما دام المال العام لا يقبل التصرفات الناقلة للملكية على التفصيل السابق، فإنه لا يجوز اكتساب ملكيته بوضع اليد المدة الطويلة أو المدة القصيرة من باب أولى فإن النتيجة ممنوعة أياً كانت وسيلة⁽⁶⁾.

ثانياً: أساس مشروعية التقادم والحيازة: يرجع الفقهاء مشروعية الحيازة والتقادم إلى الأصول التالية:

أ- السنة النبوية: قوله صلى الله عليه وسلم: "من احتاز شيئاً عشر سنين فهو له"⁽⁷⁾.

(1)أوهاب، حماية المال العام (ص101-102).

(2)أوهاب، حماية المال العام (ص102).

(3) حيدر، شرح مجلة الأحكام (ج4/ص51).

(4) زروق، شرح الرسالة (ج3/ص314).

(5) العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية (ج1/ص150).

(6) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ج3/ص30).

(7) أبو داود، المراسيل (ص285).

بــ العادة والعرف: يقول الدردير: " وإنما لم تسمع دعواه مع الشروط المذكورة لأن العرف يكذبه، لأن سكوته تلك المدة دليل على صدق الحائز، لجرى العادة أن الإنسان لا يسكت عن ملكه تلك المدة"⁽¹⁾. فالعرف والعادة يقضيان بأن من يترك ماله في يد غيره يتصرف فيه تصرف الملك لمدة طويلة وهو حاضر ساكت ولا عذر له في عدم المطالبة بحقه، فإن ذلك دليل على عدم أحقيته لهذا المال، وهو دليل في الوقت نفسه على صدق الحائز في ادعائه الملك، وذلك لأن العادة جرت على أن الإنسان لا يسكت عن المطالبة بحقه تلك المدة إلا لعذر شرعي، فإن سكت بلا عذر فإن دعواه يكذبها العرف⁽²⁾.

جــ المصالح المرسلة: يقول الأستاذ الزرقاء في أنواع الأحكام التي تبني على نظرية المصالح المرسلة: " منع القضاء من سماع الدعاوى بحق قديم أهمل صاحبه الادعاء به زماناً طويلاً معيناً بلا عذر، وذلك للشك عندئذ في أصل الحق وفي إثباته بعد التقادم، ولتخليص القضاء من الارتباك في نبش الواقع القديمة، ولحمل الناس على متابعة حقوقهم وعدم إهمالها، وهذا التدبير القضائي هو المعروف بقضية التقادم، أو مسألة مرور الزمان التي أقرها متأخرو الفقهاء، وصدرت بها الأوامر السلطانية في العهد العثماني⁽³⁾. والعمل بنظام الحياة والتقادم يساعد على استقرار المعاملات، ويسد باب الدعاوى ضد أناس حازوا أموالاً منذ زمن طويل، مع حضور من يدعونها الآن من غير إنكار ولا اعتراض ولا عذر. وعلى فرض وجود حالة يخالف ظاهرها حقيقتها مما يجعل الاعتداد بالتقادم يسبب خسارة لبعض الأفراد فإن ذلك نادر، والعبارة للغالب لا للنادر على أن هذا النادر محمول على التنازل عن حقه، أو استيفائه بوجه من الوجوه⁽⁴⁾.

دــ سد الذريع: قال ابن عابدين رحمه الله: " وسبب النهي قطع الحيل والتزوير، إذ لو سمح لكل مدع الادعاء بما شاء لأصبحت أملاك الناس مهددة بالزوال، ويشق ذلك على الحكم لا سيما بعد هلاك البينات وتلاشي الشهادات"⁽⁵⁾.

(1) الدردير، الشرح الكبير (ج4/ص208).

(2) أوهاب، حماية المال العام (ص116).

(3) الزرقاء، المدخل الفقهي العام إلى نظرية الالتزام في الفقه الإسلامي (ج1/ص109).

(4) أوهاب، حماية المال العام (ص117).

(5) ابن عابدين، مجموعة رسائل ابن عابدين (420).

ثالثاً: **نطاق تطبيق القاعدة**: لقد أجمع فقهاء المذاهب الإسلامية على عدم جواز حيازة، أو وضع اليد على بعض العقارات التي تتعلق بها حقوق الله تعالى، وذلك كالمساجد والطرق والأنهار والأوقاف العامة. وهو ما اصطلح عليها بالأموال العامة. وإضافة الحقوق لله تعالى إشعار بخطورة شأنها وشمول نفعها⁽¹⁾.

ويحدد مجال قصور القاعدة باعتبارين اثنين:

الأول: مجال قصور القاعدة باعتبار الأشخاص: فالتحدي بهذه القاعدة مقصور على جهة الإدارة وحدها، فلا يجوز لأحد من الأفراد الاحتجاج بها لدفع دعوى وضع اليد المرفوعة من خصمه، لأن هذا المبدأ لم يوضع إلا لمصلحة الإدارة لتمكنها باعتبارها صاحبة الولاية على الأموال العامة من صيانة تخصيص هذه الأموال للمنافع العامة⁽²⁾، ولذلك لا يوجد في الفقه الإسلامي من يمكن الأفراد من الاحتجاج بهذه القاعدة لحماية مدعاه، لأن الفقه الإسلامي يمكن الأفراد بشروط معينة من اكتساب ملكية الشيء الذي وضعت عليه اليد بالتقادم، دون أن يمكن الخصم من الشيء موضع النزاع إلا بالبينة الراجحة⁽³⁾.

وفي إعمال هذا الأصل قطع للمنازعات التي تثور بين الناس بسبب ادعاء ملكية المال المحاز، وسد لباب التشغيب على ولاية القضاء وإحداث الطمأنينة لدى الناس في التعامل مع المالك بحسب الظاهر، وفي ذلك كله استقرار للمعاملات، وهو هدف تقتضيه مصلحة المجتمع عامة لانتظامه فهو وبالتالي خادم للمصلحة العامة، ومن هنا تلتقي المصلحة المتواخدة من تحديد نطاق إعمال القاعدة ومجال قصورها. كما أن تطبيق القاعدة يقتصر على المنازعات التي تنشأ لهذا السبب بين الإدارة والأفراد، ولا يجوز الدفع بها في مجال المنازعات التي تنشأ بين المصالح العامة فيما يثير حول حقوق بعضها قبل البعض⁽⁴⁾.

أما الثاني: مجال قصورها باعتبار الحقوق: فقد قال فقهاء الفقه الإسلامي بأنه إذا لم يكن في الارتفاق بالمال العام ضرر فقد اختلفت كلمتهم في جواز تملك المرفق العام وعدمه على قولين: القول الأول: يملك المقطع مما أقطعه بمجرد الإقطاع، ولا يحتاج إلى عمارة كالبيع والميراث

(1) السرخسي، أصول السرخسي (ج2/ص281).

(2) شيخا، مبادئ القانون الإداري (ص320).

(3) أوهاب، حماية المال العام (ص130).

(4) عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام (ص186).

والهبة وغيرها وهذا مذهب المالكية⁽¹⁾ وقول عند الحنابلة⁽²⁾. أما القول الثاني: لا يملك المقطع ما أقطعه إلا بعد إحياءه، فهو كالمحجر من الشارع في الإحياء، وهو مذهب الحنفية والشافعية، والمذهب عند الحنابلة⁽³⁾.

أ- استرداد الأموال العامة عن طريق الطرد والتنفيذ الإداري المباشر وعن طريق القضاء.

لقد أجاز الفقه الإسلامي لصاحب الولاية العامة أو من ينوب عنه أو للجهة الإدارية بالتعبير الحديث أن تسترد الأموال العامة التي وضع الأفراد عليها أيديهم طال الزمن أو قصر بإحدى الطرق الآتية⁽⁴⁾:

1- من يكلفهولي الأمر بذلك فيعيد هذه الأموال إلى دائرة الملكية العامة، ويجعل بذلك حدأ لهذا التعدي الذي أبطل الانتفاع العام بها. وهو الذي عرف في القانون باسم التنفيذ الإداري المباشر والطرد، حيث يتم إخاء الشخص من المكان⁽⁵⁾.

2- القضاء: حيث تملك الإدارة مواجهة الشغل غير المشروع بواسطة رفع دعوى أمام القضاء دون أن يحتاج واسع اليد بتقادم الشهادة للحصول على حكم بطرد المغتصب من المال العام، مع ملاحظة سماع هذه الدعوى من أحد الناس باعتباره صاحب المصلحة. والذي أخذت به القوانين الحديثة، وهو تمكين الإدارة من رفع دعوى الملكية أو الحيازة للغرض نفسه⁽⁶⁾.

ب- استبعاد تطبيق بعض مبادئ النظام الخاص على الأموال العامة: ويعود تطبيق هذه القاعدة إلى استبعاد بعض المبادئ الفقهية والقانونية المعترف بها بالنسبة للأموال الخاصة من مجال التطبيق على الأموال العامة، ومن هذه المبادئ⁽⁷⁾:

1- **أعمال التغويت تنتهي حيازة واسع اليد لكنها تدل على أن حيازته كانت صحيحة:** الأعمال التي تنتقل بها ملكية الشئ المحوز يعتبرها فقهاء المذهب المالكي أ عملاً حاسمة في الدلالة على الحيازة، مع أنها تنتهي هذه الحيازة بإخراجها للمال من ذمة

(1) الباحي، المتنقي (ج6/ص30).

(2) المرداوي، الإنصاف (ج6/ص377).

(3) الماوردي، الحاوي (ج7/ص489).

(4) أوهاب، حماية المال العام (139).

(5) عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام (ص216).

(6) عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام (ص216).

(7) أوهاب، حماية المال العام (ص 141).

الحائز، ويده إلى ذمة شخص آخر قد يكون المشتري أو الموهوب له مثلاً، وذلك على أساس أن أعمال التقويت كالبيع والهبة لا يمكن أن تقع صحيحة إلا من مالك⁽¹⁾. ورغم قوة هذه الأعمال فإنها لا تؤثر على وضع الأموال العامة وصفتها، ولو لي الأمر أو من ينوب عنه أن يسترجعها مهما طالت مدة وضع اليد عليها، أيًّا كانت صفة هذا الوضع، والصورة التي انتقلت من ذمة إلى أخرى سواء أكانت عقاراً أم منقولاً⁽²⁾.

2- الحيازة في المنقول سند الملكية: تفترض هذه القاعدة أن المنقول مما يجوز تداوله وانتقاله من ذمة إلى أخرى وفقاً للأوضاع المدنية، وليس الحال كذلك في شأن المال العام، ومن ثم كان للشخص الإداري صاحب المال المنقول أن يسترده تحت أي يد كان دون التزامه بشيء⁽³⁾. لأن الفقه الإسلامي يمنع انتقال الأموال العامة وتداولها بين الأفراد مهما كان شكل ذلك ومبرره ما دام مخصصاً للمنفعة العامة، ولم يفرق بين أنواع المال العام في هذه الخصوص، فالعقار والمنقول سواء في سريان هذا الحكم، فلا يجوز تملك المال العام عقاراً أو منقولاً بالتقادم⁽⁴⁾.

3- قاعدة الالتصاق: وجه الفقه الإسلامي حديثه عن مبدأ الالتصاق حينما قسم المعادن إلى ظاهرة وباطنة، وفي الصورتين قد توجد في أرض مباحة أو أرض مملوكة، ومحل البحث إذا وجد المعدن في الأرض المملوكة وجرياً على ما ترجم هناك من أن المعدن لا تتبع الأرض التي هي فيها مملوكة كانت أو غير مملوكة سواء أكان المعدن عيناً أم غيره فهو للإمام يقطعه لمن شاء من المسلمين انتفاعاً أو يجعله في بيت المال لمنافعهم. والمعدن مال عام، والأرض إذا كانت مملوكة لأحد الأفراد فهي من الأموال الخاصة، وتطبيقاً لما ترجم من مسالك العلماء في ملكية المعادن لا يمكن لصاحب الأرض أن يحتاج بوجود المعدن في أرضه لاكتساب ملكيته لأن المال الخاص يتبع المال العام بصفة عامة، لتقديم مصلحة الثاني على مصلحة الأول. وعلى هذا يقاس، فلو أن الدولة بنت مشروعأً عاماً على أرض أحد المواطنين، فليس لهذا الأخير أن

(1) محمد، الحيازة والتقادم في الفقه الإسلامي (ص 103).

(2) أوهاب، حماية المال العام (ص 141).

(3) شيخا، مبادئ القانون الإداري (331).

(4) أوهاب، حماية المال العام (ص 142).

يتملك المباني بحجة وجودها على أرضه، بل العكس هو الحال، إذ يجوز للإدارة تملك هذه الأرض مقابل التعويض الذي يتحدد نظاماً⁽¹⁾.

الفرع الثالث: عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

أولاً: المراد بالقاعدة: يقصد بها عدم الجواز، معناه الحظر. ولما كانت المصطلحات الفقهية تؤخذ من المعاني اللغوية إذ يجعل هذا المعنى كجنس ترد عليه القيد التي تحدد ما يراد من المصطلح الفقهي، يكون المراد بالقاعدة: "عدم جواز الحجز على الأموال العامة" هو الحظر، ومنع صاحب السلطة العامة من التصرف في الأموال العامة، تمهدأً لبيعها وفأه الدين. وبعبارة أخرى: انزال المال العام قضاء عن سلطة صاحبه تمهدأً لبيعه في وفأه الدين وهو منوع وغير جائز شرعاً. فلا يجوز حجز هذه الأموال لاستيفاء الدين المقررة على السلطة العامة، كما هو الواقع شرعاً في الأموال الخاصة⁽²⁾.

ثانياً: أساس مشروعية القاعدة:

من الممكن أن تصبح الدولة مدينة لشخص من رعاياها، كما لو كلفت الدولة شخصاً بإقامة مشروع ما، ووفته ببعض تكاليف هذا المشروع المالية، وتوقفت عن وفائه بالباقي، أو لم تفه بشئ أصلاً حتى بعد انتهاءه من التزاماته العقدية، ففي هذه الحالة تصبح الدولة مدينة لهذا الشخص، ومع ذلك، فلا يجوز له شرعاً أن يتخذ إجراءات الحجز والتنفيذ على الأموال العامة إذا ما امتنعت الدولة عن الوفاء بحقه⁽³⁾. وذلك للمبررات التالية، والتي هي أساس مشروعية القاعدة⁽⁴⁾:

- 1- أن الأصل في الدولة كونها موسرة، وإفلاس الدولة ليس من السهل على الدائن إثباته.
- 2- لقد ألحق العلماء الطريق العام والأنهار الكبار والجسور وغيرها من الأموال بالمسجد في الأحكام المتعلقة بالتصرفات الواقعة عليها، بجامع اشتراك جميعها في اختصاصها بتحقيق النفع العام، والجز على الأموال العامة أحد أفراد هذه التصرفات. ولما كانت المساجد مما لا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز والتنفيذ عليها شرعاً لاختصاصها بما

(1) أوهاب، حماية المال العام (ص 143).

(2) أوهاب، حماية المال العام (ص 145).

(3) أوهاب، حماية المال العام (ص 146).

(4) أوهاب، حماية المال العام (ص 147-148).

ذكر، ولأنها ملك الله تعالى، أحقت بهاسائر الأموال العامة بجامع العلة المذكورة أولاً، ولدخولها ثانية تحت ملكية الله تعالى، وعدم استخلافه سبحانه أحداً من البشر بذاته، حيث تركها عامة للناس.

3- وهو متولد عن الأساس الثاني، ومفاده أن الدائن لا يستطيع أن ينفذ على الأموال العامة، لأنها ليست ملكاً خاصاً بالدولة بل هي فيها، ومركزها لا يعود أن تكون نائبة عن الأمة في هذا المال، مسؤولة عن حمايته، مطالبة بتنميته لمصالح رعيتها.

4- يستند إلى القواعد الفقهية التالية: "إذا تعارضت مفاسدتان روعي أعظمهما ضرراً بارتكاب أحدهما، الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف، يتحمل الضرر الخاص لدفع ضرر عام"⁽¹⁾ وذلك لأن الأموال العامة يستفيد منها كافة أفراد الأمة، لأنها خصصت لخدمة المصلحة العامة، كما هو مقرر، والدائن أحد هؤلاء الأفراد، والضرر الذي سيصاب به نتيجة لعدم حصوله على حقوقه من الدولة لا يكون في الغالب، والحكم للغالب أكبر من الضرر الذي يلحق بال العامة المستفيدين من هذا المال، ومثال ذلك: لو أن فرداً دائناً للدولة امتنعت عن الوفاء بحقوقه حجز على أحد المستشفيات أو أحد الجسور أو نحوها وفاء لديونه فبإمكاننا أن نتصور حجم الأضرار التي يمكن أن تلحق بكثير من الناس، سواء في فترة الحجز، أو بعد البيع مثلاً.

ثالثاً: عناصر الأموال العامة.

لا يجوز اتخاذ طرق التنفيذ الجبري إزاء المال العام، وذلك لأن الحجز يؤدي إلى نقل ملكيته وخروجه من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير ببيعها بيعاً إجبارياً، إذ لم تكن هناك فائدة من توقيع الحجز على تلك الأموال إلا إذا كان يعقبه البيع بغية سداد الديون التي وقع الحجز من أجلها، ونفذ البيع من أجل وفائها، الأمر الذي يؤول بهذا التصرف إلى انقطاع سبيل الانتفاع بها. ثم إذا كان قد وقع الاتفاق على منع بيع الأموال العامة بالاختيار، فإن المنع من بيعها جبراً على السلطة العامة هو الحكم الذي يقتضيه القياس⁽²⁾

أ-أموال الدولة الخاصة: إن أموال الدولة الخاصة أو أموال بيت المال مستحقة لعامة المسلمين، وإن لم يكن ذلك الاستحقاق بطريق الملك⁽³⁾، وما كان كذلك فهو مرصد لمصالحهم،

(1)السيوطى، الأشباه والنظائر (ص 97).

(2)شيخاً، مبادئ القانون الإداري (ص 323).

(3) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 213).

ومن ثم تشتراك هذه الأموال مع الأموال العامة في اختصاصها بخدمة المصالح العامة، وبذلك فلا يجوز الحجز عليها بقصد التنفيذ عليها، والراجح في الأمر أنه على الدائن الرجوع في حالة عدم انتظام بيت المال إلى ديوان المظالم لاستيفاء حقه عن طريق القضاء، وبخاصة إذا كان القول بجواز الحجز على أموال الدولة الخاصة يفتح أبواباً وذرائع لصاحب الحق وغيره بالاستيلاء على أموال الدولة بحق وبغير حق، مما يزيد في اضطراب الأمور وتزدي الأوضاع⁽¹⁾.

ت-المرافق العامة التي تدار بطريق غير مباشر: قد تحتاج المرافق العامة إلى بعض الأموال التي تمكنها من الاستمرار في تحقيق أهدافها في خدمة الصالح العام. وهذه الأموال قد لا تكون متوفرة في بعض الأحيان لدى المرافق العامة، الأمر الذي يضطر القائمين على إدارتها إلى الاستدانة حتى يستطيع الم Rafق العام أن يواصل رسالته في تحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله دون توقف أو انقطاع، ولكن الظروف قد لا تكون مواتية في بعض الأحوال للمرفق العام المدين لكي يستطيع أن يفي بديونه⁽²⁾.

ولهذا يحرص الشارع الحكيم على دوام واستمرار انتفاع الناس بما توفره لهم المرافق العامة من ضروريات وحاجات لاستقامة حياتهم وانتظامها، ويحول دون كل ما من شأنه أن يتعارض مع ذلك. يشهد لذلك استرجاع النبي صلى الله عليه وسلم المعدن الذي أقطعه لأبيض بن حمال رضي الله عنه لما علم النبي صلى الله عليه وسلم أنه مثل الماء العد، وفي إقطاعه لأحد الأفراد الأمة قطع لنفع كان واصلاً للمجتمع، ومثله جميع المرافق التي لا تستغني الأمة عن خدماتها، والتي لو تعطلت بأي صورة من الصور لوقعت الأمة أو طائفة منها في العنت والحرج الذي جاءت الشرائع السماوية برفعه. وإذا كان الحجز على أموال هذه المرافق، ينتهي بتعطيلها وشل حركتها وجب المنع منه، لما يؤول إليه من المحظور، وهو ضرر مدفوع في شريعة الإسلام⁽³⁾.

(1) أوهاب، حماية المال العام (ص 155).

(2) عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام (ص 199).

(3) أوهاب، حماية المال العام (ص 161).

رابعاً: النتائج المترتبة على تطبيق القاعدة.

أ- عدم قبول طلبات الأفراد بالحجز على أحد عناصر الأموال العامة: يترتب على تطبيق هذه القاعدة عدم قبول طلبات الأفراد بالحجز على أحد عناصر الأموال العامة، لأنه قد تقرر شرعاً وقانوناً المنع من الحجز على هذه الأموال، والمنع من رفع الدعاوى التي يكون موضوعها الحجز على أحد عناصر هذه الأموال هو سد لذرائع الحجز عليها، والحيلولة بين الأفراد، والتفكير في ذلك⁽¹⁾.

ب- عدم جواز ترتيب حقوق عينية تبعية ضماناً لديونها: إذا كان الحجز على الأموال العامة غير جائز، فطبعاً أن كلما يؤدي إلى هذا الحجز يكون أيضاً غير جائز. فلا يقبل تقرير حقوق الرهن الحيازي أو الرسمي أو حق الاختصاص أو الامتياز على الأموال العامة، لأن الفائدة المرجوة منها لا تكتسب إلا نتيجة بيع هذه الأموال بالتنفيذ عليها جبراً، إذ يفضل الدائن ذو الحق العيني على الدائنين الشخصيين، وهم الذين لم يتقرر لصالحهم هذا الضمان في المبالغ المتحصلة من بيع الأموال المحملة بها، وهذا لا يمكن تحقيقه فيما يتعلق بالأموال العامة التي لا يجوز الحجز عليها. إن الحق العيني التبعي يتقرر للدائن على شئ معين مملوك للمدين ضماناً للوفاء بالتزام عليه، ويخول الدائن حق الأفضلية على غيره من الدائنين عند التنفيذ الجبri على هذا الشيء وحق تتبعه في يد الغير، بينما التنفيذ الجبri على المال العام وبيعه ممنوع في الأصل⁽²⁾.

ث- عدم سريان أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة على هذه الأموال: قيد الفقه الإسلامي هذا الأثر المترتب على القاعدة، بوقوع الضرر. فقد اتفقت كلمة العلماء في مذاهب الفقه الإسلامي على عدم جواز نزع الملكية للمنفعة العامة على الأموال العامة إذا كان هذا التصرف مؤثراً على الغرض الذي خصصت لأجله⁽³⁾.

(1) أوهاب، حماية المال العام (ص 164).

(2) شيخاً، مبادئ القانون الإداري (ص 324).

(3) ابن قدامة، المغني (ج 30/ص 404).

المبحث الثالث: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام

يتعرض المال العام للاعتداءات، لذلك قرر المشرع الجزائري حماية الأموال العامة عن طريق تجريم اعتداء الأفراد على هذه الأموال وتعريضهم للعقاب، وذلك لضمان استمرار تحقيق المال العام للمنفعة العامة. هذا وقد حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء على المال العام بأي وسيلة كانت ووضعت عقوبات لكل صورة من صور الاعتداء عليه وذلك من أجل الحفاظ على المال العام.

المطلب الأول: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام في قانون العقوبات الفلسطيني.

الفرع الأول: الجرائم المرتكبة من الموظف العام.

قد يرتكب الموظف أثناء ممارسته لواجبات وظيفته عدداً من الأفعال التي تمس المال العام، وبالنظر إلى خطورة هذه الأفعال والنتائج المترتبة عليها فقد تناولها قانون العقوبات الفلسطيني بالتجريم والعقاب في الفصل الثاني عشر والفصل الخامس عشر منه بعنوان: الجرائم التي تقع ضد ممارسة السلطة المشروعة والجرائم المختلفة التي تقع على السلطة العامة، وكل يأتي في إطار حماية المال العام من الاعتداء عليه. ومن الجرائم التي يرتكبها الموظف العام حال أداء وظيفته ما يلي:

أولاً: جريمة الاختلاس: جعل الاختلاس جنائية بموجب المادة 112 من القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة بالأمر رقم 272 لسنة 1953 بشأن إلغاء بعض مواد قانون العقوبات، سواء أوقع على مال السلطة الوطنية أم على مال خاص، لأنه يضيّع على السلطة قيمة مالية تتعلق بها حقوق عامة، ولأنه في الحالة الثانية يذهب بثقة المواطنين في الأدلة الحكومية، خاصة وأن أمانة القائمين على السلطة الوطنية شرط جوهري لكيان المجتمع، وكلما تأكد وجودها كان ذلك دليلاً على نزعة تقدمية في الأخلاق وحسن إدارة الدولة⁽¹⁾.

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد فرض المشرع الفلسطيني عقوبة لجريمة الاختلاس والاستيلاء على الأموال، فقد نصت بعض المواد من القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة على عقوبة جريمة الاختلاس والاستيلاء على الأموال وهي المواد

(1) جرادة، شرح قانون العقوبات الفلسطيني (القسم الخاص) (ص 525).

(113،119 مكرر)، وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو إذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب وترتبط عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها. وتكون العقوبة الحبس والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التمليل. كذلك يجوز للمحكمة فضلاً عن العقوبات المقررة لجرائم الاحتيال والاستيلاء على الأموال الحكم بكل أو بعض التدابير الآتية⁽¹⁾: 1-الحرمان من مزاولة المهنة مدة لا تزيد على ثلاث سنوات. 2-حظر مزاولة النشاط الاقتصادي الذي وقعت الجريمة بمناسبتها مدة لا تزيد على ثلاث سنوات. 3-وقف الموظف عن عمله بغير مرتب أو بمرتب مخفض بمدة لا تزيد عن 6 أشهر. 4-العزل مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات تبدأ من نهاية تنفيذ العقوبة أو انقضائها لأي سبب آخر. 5-نشر منطوق الحكم الصادر بالإدانة بالوسيلة المناسبة وعلى نفقة المحكوم عليه⁽²⁾.

وفي إطار تجريم هذا الفعل فقد حكمت محكمة الاستئناف بغزة في الطعن رقم 1999/66 الصادر بتاريخ 25/9/1999م بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع برفضه وتأييد الحكم المستأنف والقاضي بإدانة المتهم المستأنف ضده بتهمة احتلال التيار الكهربائي حيث إنه لم يقم بدفع قيمة التيار المختلس لذا حكمت عليه بالحبس 5 أشهر مع إيقاف تنفيذ العقوبة لمدة 3 سنوات حيث أخذت المحكمة بعين الاعتبار تصالح المتهم مع البلدية⁽³⁾.

ثانياً: جريمة الرشوة: تعد محاولة الموظف استغلال وظيفته والحصول من صاحب الحاجة على مقابل لقضاء حاجته عملاً يصيّب السلطة الوطنية في الصميم، إذ يعرقل سيرها ويشكك في نزاهتها، ويجعل الحصول على الخدمة أو المصلحة قاصراً على القادرين من أفراد المجتمع دون غير القادرين، ويتربّ على كل ذلك إفساد العلاقة بين السلطة وأفرادها، والحط من هيبة موظفيها واحترامهم، بالإضافة إلى أن الموظف الذي يسلك هذا السبيل يثير على حساب غيره دون سبب مشروع. لهذه الأسباب قررت التشريعات المختلفة عقاب الموظف العام الذي يتاجر في أعمال وظيفته، وبهبط بها إلى مستوى السلع بأن يطلب أو يقبل أو يأخذ من صاحب

(1) جرادة، شرح قانون العقوبات الفلسطيني (القسم الخاص) (ص 538-541).

(2) المادة (118) مكرر من القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة بالأمر رقم 272 لسنة 1953.

(3) استئناف عليا جراء فلسطيني رقم (66/1999) صادر بتاريخ 25/9/1999، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

الحاجة مقابل لأجل قضاء حاجته، وتعرف هذه الصورة من الأفعال المعقاب عليها بجريمة الرشوة⁽¹⁾.

وفي إطار حماية المال العام فقد تناول قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة جريمة الرشوة في المواد من 106 إلى 109 مكررًا والتي عدلت بالقانون رقم 41 لسنة 1944 واعتبر الرشوة جريمة من نوع جنحة، وليس من جرائم الجنایات، وعقوبتها الحبس 3 سنوات و 500 جنيه غرامة أو بكلتا هاتين العقوبتين وفي أحوال أخرى فرض عقوبة الحبس على اقترافها لمدة سنة و 100 جنيه غرامة. ثم جاء القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق بالأمر 272 لسنة 1953 بشأن تطبيق أحكام القانون المصري رقم (1953/69) الخاص بجريمة الرشوة في المناطق الخاضعة لرقابة القوات المصرية في فلسطين، وعاقب على أفعال الرشوة في المادة 107 مكرر. أما المشرع في المحافظات الشمالية، فقد تناول جريمة الرشوة في المواد (170-173) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وكذلك فقد نص مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على جريمة الرشوة في المواد من 99 إلى 107 منه⁽²⁾.

وفي إطار تجريم هذا الفعل فقد حكمت محكمة النقض بغزة في الطعن رقم 112/2002 الصادر بتاريخ 19/12/2002 بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع برفضه، حيث إن محكمة أول درجة أدانت المتهم بتهمة الرشوة كونه موظف عام⁽³⁾.

ثالثاً: جريمة غسل الأموال: لقد عرف القرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007 الأموال في المادة الأولى منه بأنها: "الأصول من كل نوع سواء أكانت مادية أم معنوية، منقوله أم غير منقوله، والوثائق أو المستندات القانونية أيًّا كان شكلها، بما فيها الإلكترونية أو الرقمية الدالة على حق ملكية هذه الأصول أو حصة فيها، أو العملات المتداولة والعملات الأجنبية والائتمانات المصرفية والشيكات السياحية والشيكات المصرفية والحوالات النقدية والأسهم والأوراق المالية والسنادات والحوالات المالية والاعتمادات المستددة وأية فائدة وحصص في الأرباح أو أي دخل آخر أو قيمة مستحقة من أو ناتجة عن هذه الأصول". وكذلك عرفت المادة الأولى منه جريمة غسل الأموال بأنها: "كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير

(1) أبو عامر، القهوجي، القانون الجنائي القسم الخاص(ص 359).

(2) جرادة، شرح قانون العقوبات الفلسطيني (القسم الخاص) (ص 490).

(3) نقض جزاء فلسطيني رقم (2002/112) الصادر بتاريخ 19/12/2002، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقة لتبدو في ظاهرها متأتية من مصادر مشروعة⁽¹⁾.

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد وضع المشرع الفلسطيني جزاءً جنائياً المرتكب جرائم غسل الأموال، فقد نصت المادة 37 من قانون مكافحة غسل الأموال على العقوبات الواقعة على مرتكب جرائم غسل الأموال. كما ونصت المادة 39 من ذات القانون على عقوبة الشخص الاعتباري⁽²⁾. ونصت المادة 40 منه على العقوبات الفرعية، والتي تتمثل في المصادر وعقوبة الحبس أو الغرامة⁽³⁾. ونصت المادة 43 على عقوبة الحرمان من ممارسة العمل⁽⁴⁾. ونصت المادة 44 منه على عقوبة مخالفة قواعد الشفافية والإفصاح عن الأموال ونشر الحكم⁽⁵⁾.

ويغطي المشرع الفلسطيني من العقوبة المقررة في قانون غسل الأموال كل من بادر من الجناة بإبلاغ وحدة المتابعة المالية عن جريمة غسل الأموال قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإفقاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محل الجريمة وما يؤكد ذلك ما نصت عليه المادة 38 من القانون⁽⁶⁾.

رابعاً: جريمة التزوير: لقد عرف قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 في المادة 332 التزوير بأنه: "تنظيم مستند كاذب بنية الاحتيال أو الخداع"، يتبيّن مما سبق أن التزوير في المحررات يقوم على عدة عناصر قانونية تتمثل في تغيير الحقيقة، وهذا التغيير يكون محله محراً سواء أكان عرفيًّا أو رسميًّا، ويتبيّن أن تكون وسليته هي إحدى الطرق القانونية التي أوردها القانون على سبيل الحصر، وينبغي أن يكون من شأنه إحداث ضرر، ويجب أن يقترن التزوير بالقصد الجنائي الخاص الذي يفترض فيه استعمال المحرر فيما زور من أجله⁽⁷⁾. وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد نص المشرع الفلسطيني على عقوبات جريمة التزوير وهي عقوبة تزوير

(1) المادة (1) من القرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(2) المادة (39) من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(3) المادة (40) من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(4) المادة (43) من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(5) المادة (44) من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(6) المادة (38) من قانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

(7) الفرا، شرح قانون العقوبات الفلسطيني القسم الخاص (ص 71).

المستنذات نصت عليها المادة 336 منه. أما عقوبة تزوير مستندات خاصة فنصت عليها المادة 337 منه. وعقوبة تزوير المستندات الرسمية نصت عليها المادة 338. أما عقوبة تزوير الطوابع فنصت عليها المادة 339. وكذلك نصت المادة 340 على عقوبة تداول المستندات الكاذبة. ونصت المادة 344 على عقوبة تنظيم المستندات بلا تقويض. ونصت المادة 346 على عقوبة تنظيم الموظف العام سندات احتيالية: "كل من كان موظفاً في الخدمة العامة ونظم أو أعطى عن علم منه وبقصد الاحتيال شخصاً آخر سندًا لدفع مبلغ من المال مستحق على أية سلطة عامة يزيد أو يقل عن المبلغ المستحق للشخص الذي أعطي له السند، يعتبر أنه ارتكب جنائية ويعاقب بالحبس مدة سبع سنوات". ونصت المادة 347 على عقوبة التلاعيب بالسجلات: "كل من كان في عهده الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتقويض قانوني وسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد، يعتبر أنه ارتكب جنائية ويعاقب بالحبس مدة سبع سنوات".

وفي إطار تجريم هذا الفعل فقد حكمت محكمة النقض برام الله في الطعن رقم 2010/50 الصادر بتاريخ 12/5/2010 برد الطعن موضوعاً وأيدت القرار المطعون فيه والذي أدان المتهم بجناية التزوير حيث إن المتهم يعمل موظف في وزارة الشئون الاجتماعية بطولكرم قام بأخذ ورقة شيك وهي من النماذج المطبوعة والمروسة باسم السلطة الوطنية الفلسطينية بقيمة 369 شيكل لصالح المنتفعة المدعومة (م.أ) وذلك كمساعدة اجتماعية لإيصاله له، وقام بتزوير توقيع رئيس الديوان على هذا الشيك وتم صرف الشيك دون العلم بأنه مزور⁽¹⁾.

خامساً: جرائم الكسب غير المشروع: لقد عرف المشروع الفلسطيني الكسب غير المشروع في المادة الأولى من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 والمسمى في الضفة الغربية بقانون مكافحة الفساد: "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرما، ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. ويدخل في

(1) نقض جزاء فلسطيني رقم (2010/50) صادر بتاريخ 12/5/2010، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفتة⁽¹⁾.

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد وضع المشرع الفلسطيني عقوبة جريمة الكسب غير المشروع فقد نصت المادة 25 من قانون الكسب غير المشروع على عقوبة مرتکب هذه الجريمة. وكذلك تناولت المادة 118 من مشروع قانون العقوبات العقوبة المقررة لجريمة الكسب غير المشروع، وهي ذات العقوبة المقررة في المادة 25 من قانون الكسب غير المشروع. ويتبيّن من المادة السابقة أن المشرع نص على عدة عقوبات وهي عقوبة السجن والغرامة، وهي عقوبة تكميلية وجوبية في جريمة الكسب غير المشروع وعقوبة رد الكسب غير المشروع الذي حصل عليه المدان وعقوبة الحرمان من تولي الوظائف العامة.

لقد أوجب المشرع على المحكمة أن تعفي الجاني أو الشريك من العقوبة المقررة في القانون أو تخفضها إذا قام بالإبلاغ عن الجريمة وعن المال المتحصل منها، أو إذا أعاد إبان التحقيق معه على كشفها ومرتكبها، على أن الإفشاء أو التخفيف في هذه الحالة لا يحول دون رد المال موضوع الجريمة. وقد ورد ذلك في المادة 27 من قانون الكسب غير المشروع⁽²⁾.

لقد بيّنت المادة 28 من قانون الكسب غير المشروع عقوبة التخلف عن تقديم الإقرارات في مواعيدها⁽³⁾. وكذلك نص على عقوبة جريمة ذكر بيانات غير صحيحة في إقرار الذمة المالية في المادة (1/29) من قانون الكسب غير المشروع⁽⁴⁾. أما عقوبة الإبلاغ كذباً عن كسب غير مشروع نصت عليه المادة 30 من قانون الكسب غير المشروع⁽⁵⁾.

سادساً: **جريمة استثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة**: لقد أطلق مشروع قانون العقوبات الفلسطيني جريمة استغلال الوظيفة والتربح، فقد جاءت المادة 117 منها: "كل موظف عام أو من في حكمه حصل لنفسه أو لغيره بغير حق على ربح أو أية منفعة أخرى من إحدى معاملات الجهة التي يعمل بها يعاقب بالسجن" ، أما قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 فقد أطلق عليها جريمة استغلال الوظائف العامة، فقد جاءت المادة 110 منه: "1- كل موظف في

(1) المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

(2) المادة (27) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

(3) المادة (28) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

(4) المادة (1/29) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

(5) المادة (30) من قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

الخدمة العامة عهد إليه بحكم وظيفته القيام بواجبات قضائية أو إدارية تتعلق بأموال ذات صفة خاصة أو بتعاطي صناعة أو تجارة أو شغل له صفة خاصة وبعد أن تملك لنفسه مباشرة أو غير مباشرة حصة في تلك الأموال أو الصناعة أو التجارة أو الشغل، قام بتلك الواجبات فيما يتعلق بتلك الأموال أو الصناعة أو التجارة أو الشغل الذي يملك حصة فيه أو فيما يتعلق بسلوك أي شخص بشأنه، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة. 2-لاقنام الدعوى بمقتضى هذه المادة إلا من قبل النائب العام أو بموافقتة⁽¹⁾.

أما جريمة إساعة استعمال السلطة: فقد نص مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على هذه الجريمة في المادة 118 منه على: "كل موظف عام أو من في حكمه مكلف بتحصيل الضرائب أو الرسوم أو الغرامات أو غيرها من العوائد طلب أو فرض أو حصل أو أمر بتحصيل ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك، يعاقب بالسجن المؤقت". وكذلك نصت المادة 112 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936: "1-كل موظف في الخدمة العامة: أ-قام أو أمر بالقيام بأي فعل من أفعال الاستبداد يجحف بحقوق شخص آخر مسيئاً في ذلك استعمال سلطة وظيفته، أو ب-دخل منزل أحد أفراد الناس رغم إرادته في غير الأحوال التي يجيزها القانون أو دون أن يراعي الأصول المقررة في القانون: يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين. 2-لا تقام الدعوى بمقتضى هذه المادة إلا من قبل النائب العام أو بموافقتة⁽²⁾. ويتبين من خلال النص أن هذه الجريمة تسري إذا كانت الأموال المستحقة للخزينة على شكل ضريبة أو رسم فقط مفروضين بموجب القانون، وبالتالي فهي لا تشمل الغرامات أو العوائد أو الأجر أو الائتمان التي قد تترتب للدولة في ذمة المكلفين⁽³⁾.

سابعاً: جريمة التهاون في واجبات الوظيفة دون سبب مشروع: لعدم نص مشروع قانون العقوبات الفلسطيني في المادة 115 على أن: "كل موظف عام أو من في حكمه تسبب خطأ في إلحاق ضرر جسيم بأموال الجهة التي يعمل بها، أو بأموال الغير المعهود بها إلى تلك الجهة بأن كان ذلك ناشئاً عن إهماله في أداء وظيفته أو عن إخلاله بواجباتها يعاقب بالسجن". ونصت المادة 141 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936: "كل موظف في الخدمة العامة أهمل قصداً القيام بواجب من واجبات وظيفته التي يحتمها عليه القانون يعتبر أنه

(1) المادة (110) من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936.

(2) المادة (112) من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936.

(3) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 98).

ارتکب جنحة بشرط أن لا يكون في القيام بذلك الواجب ما يعرضه لخطر يفوق ما ينتظر أن يتعرض له الرجل ذو الحزم والنشاط العادي⁽¹⁾. يتبيّن من خلال النصوص أنه لا يشترط لقيام الجريمة حصول ضرر في مصالح الدولة، ذلك أن مثل هذا الضرر في حال حدوثه لا يعدو إلا أن يكون ظرفاً مشدداً للعقوبة، فإذا كان تهانى الموظف في أداء واجبات وظيفة جرمية فإن خطأه في تنفيذ تلك الواجبات دون أن يتهاون في تنفيذها لا يعتبر جريمة حتى ولو ترتب عليه ضرر في مصالح الدولة، ويشترط لإدانة المتهم بجريمة الإهمال المؤدي إلى ضياع أموال عامة أن يقوم الدليل القاطع على أنه قد تهانى في القيام بواجب الإشراف، وأن يكون هذا التهانى هو الذي أفضى إلى ضياع تلك الأموال⁽²⁾.

وبصدق تجريم هذا الفعل، فقد حكمت محكمة الاستئناف برام الله في الطعن رقم 99/2000 الصادر بتاريخ 7/5/2001 برد الاستئناف وصدقت القرار المستأنف والذي أدان المستأنف عليهم بتهمة الإهمال الوظيفي⁽³⁾.

الفرع الثاني: الجرائم المرتكبة من عموم الناس.

إن هذه الأموال هي الأكثر تعرضاً لجمهور المواطنين، وبالتالي أكثر تعرضاً لأفعال التعدي الصادرة منهم أو لأهلهم، وهذه الجرائم هي:

أولاً: الاعتداء على طرق النقل والمواصلات: إن عناصر المال العام التي أسبغ عليها المشرع الحماية الجزائية هي الطرق العامة والجسور والخطوط الحديدية والآلات والإشارة والأسلاك الالزامية لسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو، ولا يشترط في هذه العناصر شكل أو تركيب معين أو نوعية محددة أو أن تكون موضوعة في مكان خاص بها. إن أفعال الاعتداء المجرمة بموجب النصوص تتصف أساساً على أعمال التخريب أو إلحاق الضرر عن قصد بتلك العناصر أو تعطيلها أو تحطيمها أو قطعها فيما يتعلق بسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو⁽⁴⁾.

(1) المادة (141) من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936.

(2) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 99).

(3) استئناف عليا جزاء فلسطيني رقم (2000/99) صادر بتاريخ 7/5/2001، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

(4) لباده، حماية المال العام ودين الضريبة (ص 100).

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد جرم مشروع قانون العقوبات الفلسطيني في العديد من مواده الاعتداء على طرق النقل والمواصلات في المواد الآتية: (186، 188، 189، 190، 191). وخصص الباب الثالث منه للنص على تعريض وسائل النقل العامة للخطر وتعطيلها في المادة 192 منه وفي المادة 193 منه⁽¹⁾.

وخصص الباب الرابع منه للنص على جرائم قطع وتعطيل الخطوط الهاتفية والبرقية والكهربائية في المادة 194 منه وفي المادة 195 منه وفي المادة 196 منه⁽²⁾.

كذلك نصت المادة 382 من مشروع قانون العقوبات على أن: "كل من خرب أو أتلف عمداً بأية طريقة كانت وسيلة من وسائل خدمات المرافق العامة أو وسيلة من وسائل الإنتاج ذات النفع العام يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات"⁽³⁾، يتبيّن منه أن المشرع جرم أي فعل يؤدي إلى هدم أو تخريب أملاك الدولة.

وفي إطار تجريم هذا الفعل فقد حكمت محكمة الاستئناف بغزة في الطعن رقم 18/2000 الصادر بتاريخ 22/5/2000 بقبول الاستئناف شكلاً، وبال موضوع برفضه وتأييده الحكم المستأنف والذي قضى بتغريم المستأنف ضده 500 شيك أو الحبس شهرين عن تهمة بناء سور متعدّي على الشارع العام مساحة 500 متر من أراضي القسيمة 17 قطعة رقم 25 من أراضي نصيرات السبع بدون الحصول على رخصة من بلدية المغاربي واعتبرت هذا الفعل يشكل تعدياً على الشارع العام⁽⁴⁾.

ثانياً: الجرائم المتعلقة بالمياه: في إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد اعتبر قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 الموارد المائية في الفصل السادس المادة 22 منه: "بأنها أموال عامة وتحصل وفق قانون تحصيل الأموال العامة المعمول به ، وفرض عقوبات في المادة 35 منه : " مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تتصّل بها القوانين الأخرى": أ- يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار أو بما يعادلها بالعملة المتداولة كل من ارتكب أي من الأفعال التالية : 1-

(1) الكتاب الثالث، الباب الثالث من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2003.

(2) الكتاب الثالث، الباب الرابع من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2003.

(3) المادة (382) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2003.

(4) استئناف عليا جزاء فلسطيني رقم (18/2000) صادر بتاريخ 22/5/2000، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

إحداث تلوث في أي مصدر من مصادر المياه أو أنظمة التزود بها أو تسبب في وقوعه وعدم إزالته خلال المدة التي تحددها له السلطة. 2- القيام بحفر الآبار الجوفية بدون ترخيص أو خالف شروط الرخصة الممنوحة له. 3- الاعتداء على أي مصدر مائي أو نظام للصرف وأدى إلى إلحاق الضرر بها أو تعطيل أي منها. 4- القيام بإيصال المياه أو سمح بإيصالها لنفسه أو للغير دون أن يكون مصرحاً له بذلك.

ب- يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ألف دينار أو بما يعادلها بالعملة المتدالة كل من: 1- قام بأي من الأعمال والمهام التي لا يجوز لغير السلطة القيام بها بمقتضى أحكام هذا القانون دون موافقتها الخطية المسبقة. 2- تصرف بمصادر المياه أو بالمياه أو بالمشاريع الخاصة بها أو بالمجاري العامة بصورة تخالف أحكام هذا القانون⁽¹⁾.

إن أهم أفعال الاعتداء التي جرمها القانون هي القيام بأعمال التنصيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو حفر الآبار بدون ترخيص أو منع جريان المياه العمومية وغيرها من الصور التي تم ذكرها سابقاً. هذا وقد نصت المادة 36 من قانون سلطة المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002 على: "إذا أدين أي شخص بارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة 35 فللمحكمة أن تحكم عليه بقيمة الأضرار التي نتجت عن المخالفة وإلزامه بإزالة أسبابها وآثارها وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل ارتكابها وذلك خلال المدة التي تحددها له المحكمة، وإذا تخلف عن ذلك تأمر الجهات المختصة بتنفيذ تلك الأعمال والرجوع على المحكوم عليه بجميع نفقاتها"⁽²⁾.

ثالثاً: جريمة التهرب الضريبي: إن تقديم المساعدة لأي طرف للتهرب من تسديد الضريبة هو إهار للمال العام وبالتالي شكل من أشكال الفساد، ومن الأمثلة على ذلك إعفاء الأصدقاء والمقربين كلياً أو جزئياً من دفع قيمة الضريبة أو تخفيضها لأجلهم أو تنفيذ ذلك للحصول على منفعة خاصة منهم كخصم مادي على شراء سلعة.

إن المحافظة على المال العام والممتلكات العامة يجب أن تكون جزءاً من ثقافة كل مواطن كما يحافظ على ممتلكاته الخاصة، وذلك بالحرص على حسن استخدامها وعدم الإسراف

(1) المادة (35) من قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002.

(2) المادة (36) من قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002.

في الاستعمال أو عدم إهارها أو استغلالها لمصلحته الشخصية والذي سيؤدي إلى حرمان الآخرين من الاستفادة منها، إضافة إلى أهمية استخدامها فقط في حدود الهدف الذي وجدت من أجله⁽¹⁾.

وفي إطار الحماية الجزائية للمال العام فقد جاءت المادة 39 من قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004 بالعقوبات المفروضة في حال وقعت جريمة التهرب الضريبي⁽²⁾.

وكذلك نصت المادة 40 منه على: "يعاقب كل محاسب ومدقق حسابات مرخص عند إدانته بالحبس لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنتين أو بغرامة لا تقل عن ألف (1000) دولار أمريكي ولا تزيد عن خمسة آلاف (5000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بكلتا العقوبتين معاً، وتوفيقه عن مراجعة الدوائر الضريبية مدة لا تقل عن سنتين وذلك في المخالفات التالية": 1- إذا قام بإعطاء شهادة على صحة الحسابات الختامية لمنشأة أعمال دون قيامه بالمراجعة المطلوبة والمعارف عليها، أو أعطى شهادة دون تحفظ مع علمه بوجود ما يستوجب الإعلان عن ذلك التحفظ. 2- إذا ما قام بمساعدة المكلف بالتهرب من الضريبة عن قصد⁽³⁾. وهذه الجريمة قد ترتكب من عموم الناس في الدولة وكذلك من الموظفين.

وفي إطار تجريم هذا الفعل فقد حكمت محكمة الاستئناف بغزة في الطعن رقم 2001/17 الصادر بتاريخ 2001/4/24 بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع برفضه وتأييده الحكم المستأنف والذي حكم عليه بدفع غرامة ألف شيكل أو الحبس 3 أشهر كعقوبة عن تهمة التهرب الضريبي حيث أنه قام ببنية الاحتيال بوضع بيانات في فواتير الضريبة المضافة مغایرة لأصولها المقدمة للطرف الآخر بقصد التهرب من دفع مبلغ الضريبة المضافة⁽⁴⁾.

رابعاً: جرائم التعدي على الأراضي العامة

لقد جرم المشرع الفلسطيني التعدي على الأراضي العامة بوضع نصوص تجريم مباشرة وغير مباشرة وهي كالتالي:

(1) الالتفاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، التهرب الضريبي في فلسطين (ص2).

(2) المادة (39) من قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004.

(3) المادة (40) من قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004.

(4) استئناف عليا جزاء فلسطيني رقم (2001/17) صادر بتاريخ 2001/4/24، موقع قانون (qanon.ps)، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 10 مساءً.

1-التجريم المباشر للاعتداء على الأراضي العامة: لقد جرم المشرع الفلسطيني في العديد من النصوص الصريحة الاعتداء على الأموال، وذلك في إطار الحماية الجزائية للمال العام، وذلك في المواد(96،317،319،385) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936، ومن ضمنها الأراضي باستخدام عبارات تكتسي بعدها شمولياً، بمعنى أن المشرع استعمل عبارات فضفاضة في الإشارة إلى المتضرر من الاعتداء؛ الأمر الذي يجيز سحب الحماية الجزائية المقررة ضمن النص القانوني على الأشخاص الطبيعيين وكذلك الأشخاص المعنويين. ومن جهة أخرى تسرى الحماية الجزائية للملك على الأموال العامة والأملاك الخاصة على السواء، وللتدليل على ذلك يلاحظ أن المشرع استهل المادة 286 من قانون العقوبات (كل من دخل ملكاً بتصرف شخص آخر..)، وأيضاً المادة 97 من ذات القانون نصت على (كل من كان واصعاً يده على أرض دون حق وتمسك بوضع اليد عليها على الرغم من الشخص الذي يخوله القانون حق وضع يده عليها..)، وأيضاً المادة 385: "كل من: أ- تسبب في رعي حيوان في أرض ذات زرع أو في بستان يخص شخصاً آخر. ب- دخل أرضاً مهيأة للزراعة أو أرضاً ذات زرع أو بستاناناً مما يخص شخصاً آخر، أو من أرض أو بستان كهذا، أو سمح لأي حيوان من الحيوانات بالدخول إلى مثل هذه الأرض أو البستان أو بالمرور من أيهما، يعتبر أنه ارتكب مخالفة ويعاقب بغرامة قدرها خمسة جنيهات"⁽¹⁾.

ب-التجريم غير المباشر للاعتداء على الأراضي العامة: تتمثل هذه الوضعية في المادة 142 من قانون العقوبات لسنة 1936 والتي نصت على الآتي: "كل من خالف قصداً أو تشريع من التشاريع بإيتانه فعل يحظر عليه ذلك التشريع أن يقوم به أو بإغفاله القيام بفعل يقتضي عليه ذلك التشريع أن يقوم به، وكان ذلك الفعل أو الترك يتعلق بالجمهور أو بأي فئة منه، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين أو بغرامة قدرها مائة جنيه أو بكلتا هاتين العقوبتين، إلا إذا ظهر من نص التشريع أن المقصود هو فرض عقوبة أخرى على تلك المخالفة". لقد جاءت هذه المادة ضمن الفصل الخامس عشر في قانون العقوبات تحت عنوان الجرائم المختلفة التي تقع على السلطة العامة الأمر الذي يؤكد أننا نسلك المسار الصحيح باعتبار أن الدولة وأملاكها أساس السلطة العامة والاعتداء عليها يدخل ضمن هذا العنوان. إن المادة 142 تكرس مبدأ رئيساً مفاده بأن كل من يخالف أحد التشريعات مهما كانت سواء بالقيام بفعل يحظره التشريع أم بالامتناع عن فعل يأمر به فإنه يعتبر أنه ارتكب جنحة، إذ الركن المادي لهذه

(1) جرادة، جرائم الأراضي (ص2403).

الجريمة الخرق لمادة التشريع بالقيام بالفعل المحظور أو الامتناع عن الواجب. والقصد الإجرامي يكمن في النية الإجرامية بالاعتراض على خرق التشريع مع العلم أن هذا السلوك غير جائز. ومن ثم إذا أسقطنا هذا النص التجريمي على القانون رقم 5 لسنة 1960 القاضي بحظر الاعتداء على الأموال الحكومية، وحظر اكتساب ملكيتها مهما طال الزمن، فضلاً عن منح الإدارية الحق بإزالة التعديات التي لحقت بأملاكها بالطرق الإدارية. فيمكن وفقاً لهذا الارتباط لسلطة الأرضي الركون إلى هذا التفسير والطلب من النيابة العامة تحرير الدعوى الجزائية ضد المعتدين على أراضيها استناداً إلى مخالفتهم الصريحة والقصدية لتشريع قائم منذ ما يناهز 80 عام⁽¹⁾.

يجب على أي من السلطات الإدارية المالكة للأراضي سواء الدولة أو الهيئات المحلية والمناطق بها السهر على حفظ وحماية هذه الأرضي أن تبادر لإصدار القرارات الإدارية الرامية لإزالة التعديات التي تستهدف الأرضي المملوكة لها وإلغاء الوضع القائم من قبل المعتدين، وعلى النيابة العامة توجيه تهمة مخالفة الأوامر المنشورة للجاني؛ وذلك بالاستناد للمادة 143 من قانون العقوبات لسنة 1936⁽²⁾.

وتتمثل صور جرائم الاعتداء على الأرضي العامة في زراعة الأرضي المتاخمة للطرق العامة ويعتبر بذلك الفاعل مرتكب مخالفة ويعاقب عليها بالحبس أسبوع واحد أو بغرامة خمسة جنيهات ويهدف ذلك لحماية ملك الدولة العام. أما الصورة الثانية فهي الإضرار بعلامات المساحة والحدود واعتبر مرتكبها انه ارتكب جنحة ويعاقب عليها بالحبس مدة ثلاثة أشهر أو بغرامة قدرها عشرة جنيهات⁽³⁾.

(1) جرادة، جرائم الأرضي (ص 2405).

(2) جرادة، جرائم الأرضي (ص 2405).

(3) جرادة، جرائم الأرضي (ص 2410).

المطلب الثاني: تنظيم الحماية الجزائية للمال العام في الشريعة الإسلامية.

المال العام معرض للاعتداءات أكثر من المال الخاص، ومن صورها الشائعة: السرقة، والاختلاس، والابتزاز، والاستغلال، والاستخدام بدون وجه حق والتربح من الوظيفة، والإتلاف، وتدني الجودة، وسوء الاستخدام، وعدم سداد حقوق الدولة وما في حكم ذلك. وهذا يرجع إلى أن المسؤول عن حماية المال العام جموع المسلمين فهي مسؤولية شائعة، بينما المسؤول عن حماية المال الخاص المالك الفرد الذي من فطرته حماية ماله ولو قتل في سبيل ذلك. ولقد حرم الشريعة الإسلامية كل صور الاعتداء على المال العام، وفرضت الحدود ووضعت التعزيزات لمن تسول له نفسه القيام بذلك سواء كان حاكماً أو محكوماً في إطار ضوابط معينة. كما يقع علىولي الأمر (الحاكم) في الدولة الإسلامية مسؤولية إدارة وحماية المال العام. من خلال النظم والإجراءات، وإنشاء الأجهزة اللازمة لذلك وقد طبق ذلك في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين ومن تبعهم بإحسان، وبذلك انخفضت نسبة الاعتداءات على المال العام، إذا ما قورنت بما هو واقع في الوقت المعاصر. وترجع أسباب الاعتداءات على المال العام في الوقت المعاصر إلى ضعف القيم الإيمانية، وانتشار الفساد الأخلاقي والاجتماعي والاقتصادي السياسي، وعدم تطبيق أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية⁽¹⁾.

الفرع الأول: جريمة الرشوة.

وهي ما يعطيه الشخص لحاكم أو غيره، ليحكم له أو يحمله على ما يريد⁽²⁾. لقد حرم الشريعة الإسلامية الرشوة واعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل الذين قال فيهم الله تعالى: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتسلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"⁽³⁾. وذهب فقهاء الشريعة الإسلامية إلى عدتها من قبيل جرائم التعذير التي يطلق لولي الأمر العنان في وضع العقاب المناسب وفقاً لتقديرات المكان والزمان ومدى انتشارها أو قلتها، ولا شك أن الوقت الحاضر يحتاج لعقوبة مشددة تحد من هذه الظاهرة التي باتت تأكل في الجهاز الإداري للدول أكل النار للحطب⁽⁴⁾. ويعتبر من صور الرشوة

(1) شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية (ص 33).

(2) ابن عابدين، حاشية ابن عابدين (ج 5/ ص 362).

(3) سورة البقرة: آية 188.

(4) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 102).

الحصول على عمولة من المشتري أو من المورد أو من من في حكمهم نظير تسهيل بعض الأمور لهم بدون علم المالك، فهذه العمولة تعتبر من قبل الرشوة المحرمة شرعاً⁽¹⁾.

وبالتالي فإن الرشوة في الإسلام تعد من جرائم التعزير التي اتفق العلماء بالإجماع على تحريمهما قطعياً أيًّا كانت صورتها وسواء أكانت ل القيام بعمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة وسواء كانت في صورة مال أو هدية ظاهرة أو مقنعة وبصفة عامة في كافة حالاتها وصورها⁽²⁾.

الفرع الثاني: جريمة التزوير في المحررات الرسمية.

لقد نهت الشريعة الإسلامية وحذرت من الكذب بمختلف صوره وأشكاله وسواء كان في شكل الكتابة أو الكذب الشفوي الغير مدون، وذلك بمقتضى النصوص القرآنية والأحاديث النبوية المطهرة وإجماع الفقهاء وأرباب المذاهب الفقهية. ولهذا كانت نصوص الشريعة الإسلامية صريحة تحتوى على المبادئ والأسس التي يستند إليها الفقه الإسلامي في تحريم النصب والغش والتزوير وشهادة الزور والخداع وغيرها التي تشمل معاني الكذب الذي عدته الشريعة أحد صور النفاق الذي هو أقرب إلى الكفر منه إلى الإيمان، وهل بعد الكفر ذنب؟⁽³⁾.

ولهذا فقد حرمت الشريعة الإسلامية كل أنواع التزوير والكذب سواء كان قوله أو فعلًا أو كتابة، لأنَّه يغير من حقيقة الأمور ويصور الباطل على أنه حق والحق على أنه باطل، ولهذا أنت النصوص القرآنية بالتحريم المطلق له، قال تعالى: " ولا تقف ما ليس لك به علم إِن السمع والبصر والفؤاد كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْؤُلًا" ⁽⁴⁾. وقال تعالى: " مَا يَلْفَظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدِيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ" ⁽⁵⁾.

ولم تفرق الآيات بين ما إذا كان هذا الكذب عرفيًّا أم رسمياً صادراً من آحاد الناس أو من موظف عام، من مسلم أم من ذمي، فالكذب فعل تجرمه كافة الشرائع والديانات ولم لا وهو أساس الفتن والاضطرابات والدسائس والحروب في بعض الأحيان.

(1) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 39).

(2) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 118).

(3) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 122).

(4) سورة الإسراء: آية (36).

(5) سورة ق: آية (18).

وعن ابن مسعود رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "إن الصدق يهدي إلى البر، وإن البر يهدي إلى الجنة، وإن الرجل ليصدق حتى يكتب عند الله صديقاً، وإن الكذب يهدي إلى الفجور، وإن الفجور يهدي إلى النار وإن الرجل ليكتب حتى يكتب عند الله كذاباً"⁽¹⁾. وعن عمرو بن العاص رضي الله عنهما، أن النبي صلى الله عليه وسلم قال "أربع من كن فيه كان منافقاً خالصاً، ومن كانت فيه خصلة منهن كانت فيه خصلة من نفاق حتى يدعها، إذا أؤتمن خان وإذا حدث كذب وإذا عاشر أخلف وإذا خاصم فجر"⁽²⁾.

هذه الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة وغيرها الكثير تحرم الكذب والزور وتغيير الحقيقة... فإذا ما نقشى هذا الأمر وزادت خطورته على الدين ومصالح العباد كان لولي الأمر أن يضع العقاب المناسب لمثل هذه الأمور سواء اتخد الكذب شكلاً شفويًا بالقول مثل الشهادة الزور أو الشهادة الكاذبة، أو اتخد شكلاً كتابياً كالتزوير في المحررات باعتبارها من جرائم التعازير التي تضع الشريعة الإسلامية المبادئ والقواعد لتحريمها مع ترك الأمر لولي أمر المسلمين لتحديد أركانها وشروطها والعقاب المناسب على ارتكابها، وذلك كالسرقة والرشوة وغيرها من الجرائم التي تستجد وفقاً لتطور الزمان وتغيير المكان مع وجود الأصل والأساس للتحريم في كتاب الله وسنة نبيه الكريم صلى الله عليه وسلم⁽³⁾.

الفرع الثالث: جريمة الاحتيال وخيانة الأمانة.

يقصد بالاحتيال استيلاء العاملين والموظفين في مكان ما على ما بأيديهم من أموال نقدية ونحوها بدون سند شرعي⁽⁴⁾. وهو صورة من صور أكل أموال الناس بالباطل ومن نماذج السرقة، ويطبق عليها حد السرقة أو العقوبة بالتعزير إذا لم يتوافر كل أركان حد القطع، ويطبق هذا الحكم على الاحتيال سواء من المال الخاص أو من المال العام. وهذه صيغة من صيغ الاعتداء على الأموال العامة، ومنتشرة بصورة بارزة في المؤسسات والمصالح الحكومية ومشروعات وشركات القطاع العام ولا سيما في المنقول مثل البضاعة وقطع الغيار والخامات والنقد وغير ذلك، وتسبب ضياعاً للمال العام وخليلاً في التشغيل⁽⁵⁾.

(1) أبادي، عون المعبد، كتاب الأدب، باب التشديد في الكذب، حديث رقم 4989، (ص 271).

(2) النووي، شرح النووي، كتاب الإيمان، باب بيان خصال المنافق، حديث رقم 58.

(3) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 151).

(4) عمر، الرقابة على الأموال العامة في الإسلام (ص 105).

(5) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 37).

إن جريمة اختلاس المال العام من قبل الموظف العام للمال الأميركي الذي في حوزته تقابل خيانة الأمانة التي نهت عن اقتفافها الشريعة الإسلامية. والمرجع في ذلك هو النصوص القرآنية والأحاديث النبوية المطهرة الذي جعل من خيانة الأمانة جريمة ضمن جرائم التعزير التي يترك لولي أمر المسلمين الحرية في تقنيتها وتقرير العقاب اللازم لمنعها وفقاً لمقتضيات المكان والزمان والتقاليد والعادات السائدة في المجتمع وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبالتالي فإن الشريعة الإسلامية لم تفرق نصوصها بين اختلاس المال من قبل الأفراد وبين اختلاسه من قبل الموظف العام، فإن كلا الفعلين يشكلان خيانة الأمانة⁽¹⁾.

إن الشريعة الإسلامية الغراء قد حثت على الأمانة في كل التصرفات والمعاملات على اختلاف أنواعها و مجالاتها وتطبيقاتها سواء على المستوى الفردي أو العام أو الدولي حيث قال تعالى: "أوفوا بالعهد إن العهد كان مسؤولا" ⁽²⁾ حيث يقصد بعدم الوفاء بالعهد في مجال المال العام، أن يقوم المتعاقدون مع الدولة سواء أكانوا موردين، أو مقاولين، أو عاملين بعدم الوفاء بما اتفقا عليه وتعاقدوا على تنفيذه، وهذا منهي عنه شرعاً، ويدخل في نطاق الضرر، وهناك عدة صور لعدم الوفاء بالعهود في مجال المال العام: وهي (عدم الانضباط والالتزام بساعات العمل، التمارض والحصول على إجازات بدون وجه حق، عدم الالتزام في تنفيذ العقود في مواعيدها) ويسبب عدم الوفاء بالعهود والعقود خسارة متعلقة واعتباد على الملكية، وهذا منتشر بصورة ملحوظة في الدوالين الحكومية والمشروعات والشركات العامة وتسبب إضراراً بالمجتمع ⁽³⁾. وبالتالي فإن خيانة الأمانة هي من الأمور المحرمة في الإسلام مما يؤدي إليه من زعزعة الثقة في المعاملات والاستيلاء على أموال الغير وأكلها بالباطل حتى إن الشريعة الإسلامية قد اعتبرت خائن الأمانة بمثابة المنافق وما أعد الله له من عذاب أليم في الآخرة⁽⁴⁾.

(1) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 37)

(2) سورة الإسراء، آية (34).

(3) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 41).

(4) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 178).

الفرع الرابع: جريمة الاستيلاء على المال العام

إن الاستيلاء على المال العام المنصوص عليه في القوانين الوضعية يقابل في معناه وفي مضمونه السرقة المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية وإن اختلفا من حيث الأحكام والقواعد التي تنظم كلاً منها، كما يختلفان في طبيعة وكم العقاب المقرر في الشريعة الإسلامية عنه في القوانين العقابية. فأحكام الشريعة الإسلامية لم تفرق بين ما إذا كان فعل السرقة قد ارتكب من قبل الأفراد أو من قبل موظف عام أيًّا كان منصبه أو مركزه القانوني أو حتى من قبلولي الأمر ذات نفسه. كما لم تفرق الشريعة الإسلامية بين ما إذا كان المال محل السرقة أو الاستيلاء من عدد الأموال الخاصة المملوكة للأفراد أو من عدد الأموال العامة وأيًّا كان مصدرها. وبهذا يتضح أن الاستيلاء من قبل موظفي الدولة الواقع على مال من الأموال الأميرية إنما هو معاقب عليه بعقوبة السرقة المنصوص عليها في القانون العقابي الإسلامي، وهو الحد المقرر شرعاً على السرقة إذا توافرت أركانها وعناصرها التي حدتها السنة النبوية المطهرة والصحابة والتابعين وأئمة الفقه الإسلامي⁽¹⁾. قال تعالى: "والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله والله عزيز حكيم"⁽²⁾.

هناك عدة تعريفات للفقهاء لتحديد مفهوم السرقة في الشريعة الإسلامية، فمنهم من ذهب إلى القول بأنها: "هي الاستيلاء والأخذ لمال الغير مستترًا من غير أن يؤتمن عليه"⁽³⁾. وهناك من قال بأنها هي أخذ البالغ العاقل نصاب القطع خفية مما لا يتتسارع إليه الفساد من المال المتمول للغير من حرز بلا شبهة⁽⁴⁾. وهناك من عرفها على أنها أخذ مال الغير سواء مال الفرد أو مال الجماعة أو مال الأمة على وجه الخفية بدون وجه حق⁽⁵⁾.

ولابد أن تتوافر الخفية ابتداءً وانتهاءً إذا كانت السرقة بالنهار أو ابتداءً لا غير إذا كانت بالليل أما مفهوم السرقة شرعاً: فهي أخذ مكلف خفية قدر عشرة دراهم مضروبة محرزة بمكان أو حافظ شريطة أن يكون الشيء محل السرقة جيداً وانتفاء الشبهة فيه⁽⁶⁾.

(1) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 190).

(2) سورة المائدة: آية (38).

(3) ابن رشد، بداية المجتهد (ج 2/ ص 372).

(4) الشوكاني، فتح القدير (ص 219).

(5) عمر، الرقابة على الأموال العامة في الإسلام (ص 149).

(6) الزيلعي، تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق (ج 3/ ص 211).

إن تشريع حد السرقة فيه حماية للنفس والمال والمجتمع، لأنه اعتداء على مجهد الغير للانقاض به بصفة غير مشروعة، وعندما طبق هذا في صدر الدولة الإسلامية انخفضت فيها السرقات، ويطبق هنا الحكم على سرقة المال الخاص والمال العام سواء بسواء. ويتعرض المال العام في هذا الزمن للسرقات المباشرة وغير المباشرة، ولكن لأسف يفلت الشريف من إيقاع أي عقوبة بحقه، ويعاقب الضعيف الفقير بالسجن لسنوات عديدة، وهذا مما أدى إلى زيادة انتشارها، ولا سيما في مشروعات وشركات القطاع العام وألحقت بها خسائر فادحة⁽¹⁾.

الفرع الخامس: جريمة الرجاء أو التوصية أو استغلال النفوذ⁽²⁾.

أولت الشريعة الإسلامية الاهتمام بكيفية اختيار موظفي الدولة الإسلامية من أعلى المناصب القيادية سلطة ونفوذاً إلى أدناها مرتبة. حيث جعلت الوظيفة العامةأمانة يجب أن توهب لمن يستحقها دون رجاء أو توصية أو وساطة أو بناء على استغلال نفوذ أو سلطان. فقال تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْدِوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نَعْمًا يَعْظِمُ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا"⁽³⁾.

وهناك من نجدهم يقومون بتعيين العمال من دون الكفاءة أو يفتقدون القيم والأخلاق والكفاءة بسبب المحسوبية والمجالمة، ويوجد من هم أتقى وأكفاء⁽⁴⁾.

وتمثل هذه الجريمة اعتداء على المال العام حيث أنه إذا تم وضع شخص في منصب غير مناسب لمكانه فإن هذا سيؤثر سلباً على المصلحة العامة حيث أنه سيقوم بإساءة استعمال سلطته وربما نتيجة عدم فهمه لأعمال منصبه يقوم بأعمال خاطئة تسبب في إهدار المال العام ومن ثم المصلحة العامة. كذلك الأمر في استغلال النفوذ أي أن يقوم صاحب السلطة في استعمال وظيفته لتحقيق مصالح شخصية مما يتسبب بـإلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

(1) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 36-37).

(2) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 213-215).

(3) سورة النساء: آية (58).

(4) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 39).

الفرع السادس: جريمة إهدار المال العام و التربح من الوظيفة العامة.

أولاً: جريمة إهدار المال العام والإضرار به:

إن الشريعة الإسلامية بمبادئها وقيمها أعلت من شأن العمل سواء أكان عملاً عاماً أم عملاً خاصاً، وحثت أولى الأمر على أن يؤدوا الأعمال الموكلة إليهم على أتم وجه وأحسن حال، وعدم المساس بما يمليه هذا العمل من واجبات والتزامات. وبالتالي فإن إثبات ما يخالف مقتضيات هذا العمل فهو مخالف بطبيعة الأمر لهذه الشريعة باعتباره خائناً لأمانة هذا العمل المحرم بنصوص القرآن والسنة النبوية المطهرة. وقد اتجه الشيخ يوسف القرضاوي إلى القول بأن الإنسان إذا كان يعمل في الدولة أو أي من مؤسساتها العامة فإنه لابد أن يحافظ على هذا العمل ولا يرتكب أي من الأفعال التي تشكل اعتداءً عليه أو على المصالح المرتبطة به. كما أنه لابد وأن يؤدي العمل المكلف به على أتم وجه تأسساً على قول رسول الله صل الله عليه وسلم "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"⁽¹⁾، ويقصد بعدم إتقان العمل النقص في أداء العمل مما يتربت عليه جودة متنمية أو خدمة سيئة، وهذا يرجع إلى أحد أمرين: نقص الخبرة والكفاءة الفنية والإمكانيات، أو الإهمال والتعدى، وكلاهما يعتبر اعتداءً على المال العام ويقود إلى الضياع والخسارة والسمعة السيئة، وفي ذلك مخالفة للشرع الذي أمر بإحسان العمل في قوله تعالى: "إن الذين آمنوا وعملوا الصالحات إنا لا نضيع أجر من أحسن عملاً"⁽²⁾. والإتقان فريضة واجبة على كل مسلم وبالتالي فالقرير في العمل بالإهدار للأموال أو المصالح المرتبطة به أو الإضرار بها يعد جريمة.⁽³⁾.

ثانياً: جريمة التربح من الوظيفة العامة:

يعتبر التربح من الوظيفة سحتاً وغلولاً، ويمثل اعتداءً على الملكية العامة أو المال العام، ومن صور ذلك أن يستغل الموظف موقفه الوظيفي لعقد صفقات تجارية خاصة له أو لذويه بشروط مجحفة وغير عادلة للجهة التي يعمل فيها، ومن أمثلة ذلك ما يلي⁽⁴⁾:

(1) البيهقي، سنن البيهقي، كتاب شعب الإيمان (ج4/ص334).

(2) سورة الكهف: آية (30).

(3) زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري (ص 222-221).

(4) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 48-49).

- 1- المجاملة في ترسية العطاءات والمناقصات عمدًا على شخص بعينه ويوجد من بين المتقدمين من هم أفضل منه، وكذلك بيع بضاعة بأقل من سعرها المتعارف عليه مجاملة لقريب أو رئيس أو وزير. أو ترسية العطاءات على أقاربه أو على شركة هو شريك فيها بطريق مباشر أو مستتر.
- 2- إفشاء أسرار من موقع عمله إلى أنساً ليستفيدوا من هذه الأسرار ويتردوا منها، فهم بذلك قد أعطوا فرصة وميزة لم تُعط للأخرين.
- 3- تزوير بعض الأوراق مستغلًا موقعه الوظيفي ليحقق مكسباً له أو لمن يهمه الأمر على حساب الجهة التي يعمل فيها.
- 4- استخدام موقعه الوظيفي وإمكانياته المختلفة للاسترباح بطريق مباشر أو غير مباشر مثل من يستقبل شركاءه وعملاءه في مكان العمل وتسخير إمكانيات الجهة لهم.
- 5- استخدام موقعه الوظيفي لفرض إتاوات خاصة له من أموال الناس.
- 6- استخدام العمال للأشياء الخاصة بالمكان الذين يعملون فيه لأغراض شخصية مثل ذلك استخدام سيارات المصلحة أو الهيئة أو الشركة لتنقلاتهم وتتنقلات أسرهم، واستخدام التليفون لاتصالات شخصية، واستخدام المطبوعات والأدوات والأجهزة لأغراض شخصية.

والتكيف الشرعي لهذه التصرفات وما في حكمها أنها خيانة للأمانة ونقض لعقد العمل مع الجهة التي يعمل فيها.

الفرع السابع: جريمة التهرب من أداء حقوق المجتمع (الضرائب والجمارك وما في حكمها):

تنظم الشريعة الإسلامية والنظم والقوانين المحلية المتفقة مع شرع الله بعض الحقوق على مال الأفراد تقدم للدولة باعتبارها مسؤولة عن المجتمع، وبذلك تتحول إلى مال عام مثل ذلك: الرسوم الحكومية والضرائب العادلة التي تؤخذ بالعدل وبالحق، وعندما يتهرب الأفراد من أداء تلك الحقوق، يعتبر ذلك من صيغ الاعتداء على المال العام. ولقد أجاز الفقهاء لولي الأمر أن يوظف على أموال الأغنياء ضرائب بضوابط شرعية⁽¹⁾. للإنفاق منها على الخدمات العامة مثل: الأمن والتعليم والعلاج والإنارة وتوفير المياه وتشغيل العاطلين... وما في حكم ذلك،

(1) كمال، فقه الاقتصاد العام (ص 434).

وبدونها يصعب أداء تلك الخدمات، وإذا أخذت هذه الضرائب بالحق والعدل كانت مشروعة ومن يتهرب منها في هذه الحالة يعتبر متعدياً على المال العام⁽¹⁾.

ويجب التأكيد على الأمور التالية⁽²⁾:

1- لا يجوز التهرب من الضرائب والجمارك ونحوهما بحجة أن جزءاً من الحصيلة ينفق في الباطل وفي غير صالح المسلمين، فهذه مسؤولية ولـي الأمر الذي يسأل عنها أمـام الله سبحانه وتعالـي، مـصادقاً لـقول الله عـزوجـل: "ولـتسـأـلـنـ عـماـ كـتـمـ تـعـمـلـونـ"⁽³⁾، وفي هـذاـ الـخـصـوـصـ يـقـولـ الرـسـوـلـ صـلـىـ اللهـ عـلـيـهـ وـسـلـمـ: "كـلـمـ رـاعـ وـكـلـمـ مـسـؤـلـ عـنـ رـعـيـتـهـ،ـ إـلـمـ رـاعـ وـمـسـؤـلـ عـنـ رـعـيـتـهـ..."⁽⁴⁾، فـولـيـ الـأـمـرـ سـوـفـ يـسـأـلـ يـوـمـ الـقـيـامـةـ لـمـاـذـاـ أـنـفـقـ مـالـ الـمـسـلـمـينـ فـيـ الـبـاطـلـ،ـ وـلـكـنـ عـلـيـنـاـ أـنـ نـقـدـمـ لـهـ النـصـحـ وـلـاـ نـمـلـ مـنـ ذـلـكـ،ـ فـهـذـاـ وـاجـبـ عـلـىـ كـلـ مـسـلـمـ،ـ فـالـدـلـيـنـ النـصـيـحـةـ.

2- لا يجوز للدولة أن تكون ظالمة في جباية الضرائب أو الرسوم الجمركية، لأن ذلك يعتبر اعتداء على المال الخاص بدون مبرر شرعي، فالضربيـةـ الـظـالـمـةـ تـعـتـدـ منـ الـمـكـوسـ الـتـيـ نـهـىـ عـنـهـ الشـرـعـ،ـ وـمـنـ حـقـ الـمـسـلـمـ أـنـ يـدـافـعـ عـنـ مـالـهـ بـالـوـسـائـلـ الـمـشـرـوـعـةـ وـهـذـاـ مـاـ حـثـ عـلـيـهـ رـسـوـلـ اللهـ صـلـىـ اللهـ عـلـيـهـ وـسـلـمـ: "مـنـ قـتـلـ دـوـنـ مـالـهـ فـهـوـ شـهـيدـ".ـ وـلـقـدـ حـدـدـ الـدـكـتـورـ الـقـرـضـاوـيـ الـضـرـائـبـ الـظـالـمـةـ بـأـنـهـاـ مـنـ الـمـكـوسـ،ـ لـأـنـهـاـ تـؤـذـ بـغـيـرـ حـقـ وـتـنـفـقـ فـيـ غـيـرـ حـقـ،ـ وـلـاـ تـوـزـعـ أـعـبـاؤـهـاـ بـالـعـدـلـ..ـ الـضـرـائـبـ الـتـيـ لـمـ تـكـنـ تـنـفـقـ فـيـ مـصـالـحـ الـشـعـوبـ،ـ بـلـ هـيـ فـيـ مـصـالـحـ الـمـلـوـكـ وـالـحـكـامـ وـشـهـوـاتـهـمـ وـأـتـبـاعـهـمـ وـلـمـ تـكـنـ تـؤـذـ مـنـ الـمـوـاـطـنـينـ حـسـبـ قـدـرـتـهـمـ عـلـىـ الدـفـعـ،ـ فـكـثـيـراـ مـاـ أـعـفـيـ الغـنـيـ مـحـابـةـ وـأـرـهـقـ الـفـقـيرـ عـدـوـانـاـ..."⁽⁵⁾.

3- أن لا يكون في فرض الضرائب والرسوم الجمركية وما في حكمها ذلك مخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها وهي حفظ الدين والنفس والعقل والعرض والمال، وأن تكون المصالح المرسلة مشروعـةـ وـمـنـضـبـطـةـ بـشـرـعـ اللهـ عـزـوجـلـ.

(1) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 44).

(2) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 44-46).

(3) سورة النحل: آية (93).

(4) العسقلاني، فتح الباري، كتاب العتق، باب العبد راع في مال سيده، حديث رقم 2419، (ص 215).

(5) القرضاوي، فقه الزكاة (ج 2/ ص 1094).

4- يقع على ولي الأمر مسؤولية التزام العاملين على أمور الضرائب والرسوم الجمركية وما في حكمهما بالضوابط الشرعية والنظم والقوانين والتعليمات المتعلقة بالضرائب وأن تسد كافة التغرات التي تؤدي إلى ضياع حقوق الدولة أو أخذ أموال الأفراد بدون حق.

ومن الشروط التي يجب رعايتها في الضرائب العادلة والتي يعترف الإسلام بشرعيتها ما يلي⁽¹⁾:

- 1- الحاجة الحقيقة إلى المال ولا مورد آخر.
- 2- توزيع أعباء الضرائب بالعدل.
- 3- أن تتفق في صالح الأمة لا في المعاشي والشهوات.
- 4- موافقة أهل الشورى والرأي في الأمة.

ويضاف إلى هذه الشروط:

- 1- أن تتفق في الغرض الذي فرضت من أجله.
- 2- أن تفرض على الأغنياء وليس الفقراء.
- 3- أن تنتهي بانتهاء الغرض الذي فرضت من أجله.

الفرع الثامن: جريمة استغلال المال العام لأغراض حزبية وإيفاد بعثات الحج منه والدولة مدينة:

أولاً: جريمة استغلال المال العام لأغراض حزبية فئوية: يعترف الإسلام بالتعديبة الحزبية والمنافسة بين الأحزاب بالحق، ولكن يحرم استغلال المال العام في تمويل الانتخابات بكافة صورها، بل تكون من أموال الحزب الخاصة، ومن مصدرها وهي اشتراكات ورسوم المنضمين له. ويعتبر ولي الأمر الذي لا يجب أن يكون منضماً لأي حزب مسؤولاً عن حماية المال العام. وما يوسع له أن نجد الحزب الحاكم في بعض البلاد الإسلامية يستغل الأموال العامة سواء كانت نقوداً أو أعياناً في الدعاية الانتخابية، ويظلون أنهم يحسنون صنعاً، وهذا يعتبر من أنواع إتلاف المال العام في غير وجهه المشروعة، ويقود إلى عدم العدالة في توزيع ذلك المال. ويقاس على ذلك استخدام أوقات وجهود العاملين في المصالح الحكومية وما في حكمها (بترك

(1) القرضاوي، فقه الزكاة (ج 2/ ص 1079-1088).

أعمالهم الأساسية) ويشاركون في الدعاية الانتخابية أو دعم فلان وفلان ضد فلان وفلان، ومن الأمثلة البارزة، دعم أجهزة الأمن لمرشح حزبي، أو دعم موظفي وزارة لوزيرهم المرشح أو دعم مصلحة كذا لموظفي المصلحة، وتنهب الأموال العامة في حين يوجد الملايين من المواطنين لا يجدون الضروريات⁽¹⁾.

ثانياً: جريمة إيفاد بعثات الحج منه والدولة مدينة:

من الشائع في الدول الإسلامية أن تؤيد الدولة على نفقتها أنساً من المستطعين الحج على نفقتهم بحجة أنهم رؤساء بعثات أو أي حجج أخرى، فهذا يدخل في مجال التحرير ولا سيما في الدول الفقيرة المدينة، ولقد أفتى بحرمة ذلكشيخ الأزهر دكتور محمد سيد طنطاوي والمرحوم الشيخ عبد الحميد كشك وغيرهم من الفقهاء المعاصرین. والإثم يقع علىولي الأمر أولاً لأنه مسئول عن المال العام والرشد في إتفاقه، كما يأثم من قبل أن يحج على نفقة الدولة وهو غني مستطيع ويعلم أن الدولة مدينة، وهناك الملايين من الفقراء لا يجدون ثمن الطعام والدواء ويسكنون في القبور والعنوانيات. ويقاس على هذا الأمر: المصايف على حساب الدولة، الرحلات الترفيهية على حساب الدولة⁽²⁾.

(1) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 51).

(2) شحاته، حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية (ص 52).

الفصل الثالث

ضمانات حماية المال العام وتطبيقاته

الفصل الثالث

ضمانات حماية المال العام وتطبيقاته

لبيان ضمانات حماية المال العام وتطبيقاته في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية يتوجب علينا أن نوضح ضمانات ووسائل حماية المال العام في التشريعات الوضعية الفلسطينية والشريعة الإسلامية.

وستقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يخصص الأول لضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية والشريعة الإسلامية، والثاني لبيان التطبيقات العملية للتصرف بالمال العام في فلسطين في التشريعات الفلسطينية والشريعة الإسلامية.

المبحث الأول: ضمانات حماية المال العام.

تتجلى آليات حماية المال العام في المراقبة المالية والمساءلة والمحاسبة والرفع من قوة القضاء، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات للرقابة المالية مثل إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، وكذلك إيجاد رقابة تشريعية قضائية، وذلك بهدف التصدي لمظاهر الفساد من نهب المال العام وهدره وغيره من المظاهر، وهذا كله من أجل المحافظة على المال العام في الدولة، والذي يترتب عليه تحقيق تربية شاملة ومتكاملة في الدولة.

أما على الصعيد الشرعي فقد أوجدت الشريعة الإسلامية عدة وسائل رقابية لحماية المال، رقابة داخلية ورقابة خارجية تتمثل في نظام الحسبة وولاية المظالم ورقابة السلطة التنفيذية (الدواوين) ونظام ديوان بيت المال.

المطلب الأول: ضمانات حماية المال العام في التشريعات الفلسطينية.

ستتناول الباحثة في هذا المطلب ضمانات حماية المال في التشريعات الفلسطينية المتمثلة في نوعين من الرقابة داخلية وخارجية يكون تفصيلها على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية.

تشكل الرقابة على المال العام أحد أهم الركائز الأساسية التي يقام عليها صرح الدولة الحافظ للشأن العام من الناحية الإدارية والاقتصادية والمالية، بحيث تعتبر أداة مهمة لترشيد وتثبير الموارد المالية لكون الرقابة تشكل عنصراً أساسياً في ترسير مبادئ المساءلة والمحاسبة وتقييم جودة الأداء الإداري. حيث إنه لا يستقيم تثبير الأموال العامة في أي مجتمع دون وجود رقابة فعالة تراقب إنفاق هذه الأموال.

والرقابة التنفيذية تتمثل في الرقابة التي تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارات والمؤسسات الحكومية والتي تتشكل منها السلطة الفلسطينية تحقيقاً للأهداف العامة وتنقسم إلى قسمين:

أولاً: الرقابة التنفيذية الداخلية: وهي الرقابة التي تتم داخل كل وزارة ومؤسسة في السلطة الفلسطينية، وعلى كافة المستويات الإدارية، بدءاً بالوزير ومروراً بالمستويات الإشرافية وانتهاءً بالأفراد العاملين على اختلاف وظائفهم و مواقعهم داخل الوزارة⁽¹⁾. وهي تهدف إلى التحقق من تنفيذ الأعمال حسب الخطط والسياسات والإجراءات المرسومة، والتقرير عن الأعمال بشكل منظم ودقيق، ومنع أو اكتشاف الأخطاء والانحرافات، وحماية الأموال العامة من الضياع والسرقة وسوء الاستخدام، والارتقاء بالأداء كماً وكيفاً. وتحقيقاً لأهداف هذه الرقابة تسعى الوزارات والدوائر الحكومية إلى إرساء القواعد والمتطلبات الازمة لذلك، من حيث بناء الهياكل التنظيمية ووضع الخطط والبرامج، وصياغة السياسات والإجراءات، وخلق الوسائل والأدوات الرقابية الازمة. وفي هذا السياق أنشأت وزارات السلطة داخلها وحدات رقابة داخلية تساعدها في إنجاز أعمالها وتحقيق أهدافها⁽²⁾. وهناك عدة جهات تقوم بهذا النوع من الرقابة وهي كالتالي:

أ-رقابة الوزارة(رقابة وحدات الرقابة الداخلية في وزارات ومؤسسات السلطة)⁽³⁾: وهي الرقابة التي تمارسها الوزارة نفسها على نفسها من خلال الوزير المختص والإدارة العليا للوزارة والمستويات الإشرافية والعاملين كل حسب موقعه. وتعتبر وحدة الرقابة الداخلية عبارة عن وحدة

(1) الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق (ص 25).

(2) كلام، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 93).

(3) كلام، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 100).

أو دائرة يتم إنشاؤها داخل الوزارة أو المؤسسة بهدف مساعدة الإدارة العليا في عملها الرقابي على كافة الأنشطة والعمليات التي تمارسها هذه الوزارة أو المؤسسة، بما يعني تحقيق رقابة الوزارة أو المؤسسة على نفسها⁽¹⁾. وقد أنشأت كل وزارة بداخلها وحدة للرقابة الداخلية اختلفت مسمياتها من وزارة لأخرى، ورغم عدم وجود إطار قانوني معتمد لعمل هذه الوحدات، فقد اهنت الوزارات بإنشاء هذه الوحدات من أجل مساعدة الإدارة العليا في القيام بمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة بأقصى كفاءة ممكنة. وإيماناً بأهمية دور وحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية، نصت التعليمات المالية رقم 1 لسنة 1997 بالمادة 53 على أن: "تشكل وحدات تدقيق ورقابة داخلية في كل دائرة(وزارة) أو مؤسسة تابعة لها، ينطاط بها مسؤولية تدقيق ومراقبة تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة". كما أولت هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة المالية والإدارية) حالياً اهتماماً خاصاً بوحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة، والتحقق من قيامها بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها ومدى كفاءتها في تحقيق الأهداف المرجوة.

وبالنظر إلى دور وحدة الرقابة الداخلية التي تم إنشاؤها في كل وزارة كوسيلة رقابية على أعمال الوزارة الواقعه ضمن دائرة اختصاصها، نجد أن الهدف من ذلك هو الحفاظ على المال العام بإيجاد ضمانات لحمايته وتطبيق نصوص تنظيمه على أرض الواقع.

ب-رقابة وزارة المالية: تتمثل رقابة وزارة المالية في عمل مديرية الرقابة والتدقيق سابقاً، والتي انفصلت خلال عام 2004 لتصبح عبارة عن جهتين رقابيتين هما مديرية الرقابة الداخلية، والإدارة العامة للتدقيق الداخلي.

1- مديرية الرقابة الداخلية: هي كأي وحدة رقابية داخلية تتبع لأعلى سلطة في الهرم الإداري، ويتمثل عملها في المهام التي نص عليها النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2005، الفصل الثالث عشر، في المواد(145،146،147)، حيث يقوم وزير المالية بتعيين مراقبين ماليين داخليين يكون مقر عملهم في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتكون تبعيتهم الإدارية والفنية لوزارة المالية، هذا ويأخذ عملهم الطابع المالي فقط ، إذ يقومون بالرقابة على الصرف من بنود الموازنة، وحضور اللجان المختلفة والمناقصات التي تتم في الجهة التي يعملون بها، هذا ويقوم المراقب المالي بإيقاف السلفة الخاصة بالوزارة التي يعمل بها لنفسه.

(1) العفيفي، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها (ص 45).

ونظراً إلى أنه لم يتم حتى الآن استيفاء وضع مراقبين ماليين في كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية، فإنه يتم استقبال المستندات الخاصة بالجهات التي لا يوجد لديها مراقب مالي، ويتم إغفالها بعد الصرف من قبل المديرية بعد استيفائها كافة الأوراق الثبوتية. على الرغم من أن هناك العديد من المواد القانونية التي تنظم عمل مديرية الرقابة الداخلية بوزارة المالية⁽¹⁾.

2-الإدارة العامة للتدقيق الداخلي: تهدف إدارة التدقيق الداخلي بوزارة المالية إلى تقديم تأكيد مستقل وموضوعي وتقديم خدمات استشارية في الإدارة والسياسات التشغيلية، بعرض إضافة قيمة وتحسين أداء الوزارات والمؤسسات بما يساهم في وضع أساس مناسب ل تلك الوزارات والمؤسسات لقيام بإصدار تقاريرها، هذا ويقوم التدقيق الداخلي بتحسين الإدارة التشغيلية عن طريق فحص و اختيار نظم الرقابة على الأنشطة والعمليات الحيوية لوزارة المالية والوزارات الأخرى، كما أن التدقيق الداخلي يساهم في توفير تأكيد معقول بأن الإجراءات الرقابية تعمل بالشكل الملائم الذي يمكن وزير المالية من إخلاء مسؤوليته تجاه كل من السلطة الوطنية والأطراف الأخرى (المانحين، المدققين الخارجيين)، إذ يعتبر هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام القانون في أعمالها المالية والمحاسبية وذلك كما نصت المادة رقم (47/أ) من قانون رقم 7 لسنة 1998 الخاص بتنظيم الموازنة العامة والشئون المالية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية: وهي التي تتم من خارج الوزارة أو المؤسسة الحكومية، وتقوم بها عادة أجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلال الكامل عن باقي وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة في فلسطين عدة أجهزة وهي:

أ-ديوان الرقابة المالية والإدارية: ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الرقابي الأعلى الذي يقوم بمهام الرقابة الخارجية على النفقات العامة الجارية والرأسمالية والتطويرية، حيث يقوم بفحص شتى المعاملات المالية سواء معاملات الصرف، أو معاملات القبض، عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة حكومية، وللديوان الحق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع

(1) العفيفي، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها (ص 43).

(2) العفيفي، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها (ص 44).

عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها، ولأعضاء الديوان الحق في إنجاز أعمالهم في مكاتبهم أو مكاتب المؤسسات الخاضعة للرقابة، حيث نصت المادة 38 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: "يقوم موظفو الديوان بأعمالهم في مكاتبهم أو في مكاتب الجهات ذات العلاقة أو في ميادين العمل، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تهيئة المكان اللازم لهم في مكاتبها عندما يطلب منها ذلك: ولقد أعطى القانون الكثير من الصلاحيات والاختصاصات للديوان للقيام بتأدية أعماله الرقابية، ومن هذه الصلاحيات ما يلي: 1-تحقق من قيام دوائر الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية من ممارسة مهامها بصورة سلية وفعالة. 2-مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها وما يتعلق بالقروض والسلف. 3-تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها. 4-بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها. 5-الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببيها. 6-كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة. 7-بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقیقات صحافية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو استغلال المنصب العام. 8-العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشئون الموظفين العاملين في المؤسسات العامة. 9-العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وأالية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها. 10-دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية، أو المجلس التشريعي ولجانه المختلفة، أو مجلس الوزراء."⁽¹⁾.

ويتمثل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني في الرقابة المالية في نص المادة 23 من قانون ديوان الرقابة على أهداف ديوان الرقابة، ونصت أيضًا على طرق تحقيق تلك

(1) أبو هداف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية (ص 55-57).

الأهداف من خلال تدقيق الإيرادات والنفقات بالإضافة إلى تدقيق السلف والقروض والمنح كما يلي⁽¹⁾:

– تدقيق الإيرادات: يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:

1- التدقيق في تتحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبت من أن تقديرها وتحققها قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

2- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.

3- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

– تدقيق النفقات: يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:

1- التدقيق في النفقات للثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

2- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيد.

3- الثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.

4- الثبت من تفيد أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

– تدقيق السلف والقروض والمنح: يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيد ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق الازمة، ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة

(1) فروانة، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية (ص 80-81).

العامة وهذا ما نصت عليه المادة (14/23) من قانون ديوان الرقابة. أما تدقيق المنح فانه يتم العمل على مراجعة المنح والهبات والترعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها، وهذا ما نصت عليه المادة (16/23) من قانون ديوان الرقابة. بالإضافة إلى دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة وهذا ما نصت عليه المادة (23) من ذات القانون.

كذلك نص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على المخالفات المالية في المادة 40 من قانون ديوان الرقابة يعد مخالفة مالية ما يلي:

1-مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة.

2-مخالفة القواعد والإجراءات والاحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموارنة العامة للسلطة الوطنية.

3-مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن.

4-كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال السلطة الوطنية بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للسلطة الوطنية، أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

5-عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون.

6-عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها وفقا لأحكام القانون.

ب- هيئة مكافحة الفساد.

نشأت بمقتضى أحكام قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المطبق في الضفة الغربية حالياً والمسمى بقانون مكافحة الكسب غير المشروع في قطاع غزة، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتحرص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة، ويعين رئيس الدولة رئيساً للهيئة بناء على تعيين مجلس الوزراء، ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة، والذي يقوم بدوره (أي رئيس الهيئة) بتعيين عدد كافٍ من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها. وتخضع لأحكام هذا القانون الفئات التالية وفقاً لنص المادة 2 من القانون: 1- رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه. 2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم. 3. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني. 4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة. 5. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة. 6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية. 7. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها. 8. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية. 9. مأمورو التحصيل ومندوبهم والأمناء على الودائع والمصارف ومندوبي المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة. 10. موظفو ومسئلو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازانتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة. 11. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون⁽¹⁾.

وبموجب هذا القانون فقد جرمت أفعال الفساد الآتية⁽²⁾:

1- جريمة الكسب غير المشروع: يعبر عن هذه الجريمة في بعض دول العالم بعبارة (من أين لك هذا؟) إن ملاحة جريمة الكسب غير المشروع لا تتحقق إلا من خلال الحصول على ما يدعى بإقرار النزعة المالية، الذي يعلن من خلاله الموظف العام ومن في حكمه ما لديه وما لدى زوجه وأبنائه القصر من أموال منقوله وغير منقوله، ووضع عقوبة لهذه الجريمة، فقد نصت المادة 25 من قانون المكافحة بأن عقوبة هذه الجريمة السجن المؤقت (من ثلاثة سنوات إلى 15 سنة)، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد

(1) المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005.

(2) ائتلاف أمان من أجل النزاهة والمساءلة، المنظومة القانونية لمكافحة الفساد في فلسطين (36).

الأموال المتحصلة من الجريمة. ويلاحظ أن هذه المادة ساوت بالعقوبة ما بين الفاعل والشريك والمتدخل أيضا، في تشدد قصدت منه قمع هذه الجريمة.

2-الواسطة والمحسوبيّة: اتخاذ الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوبي للحصول على منفعة مادية أو معنوية. هذا وقد نصت المادة 25 من قانون المكافحة على عقوبة هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل من ثلاثة سنوات إلى خمسة عشر سنة، في تشدد قصد منه المشرع الفلسطيني القضاء على هذه الجريمة بردع مقتفيها.

3-إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون: ويقصد بهذه الجريمة استغلال الموظف ومن في حكمه لنفوذه الوظيفي في مخالفة أحكام القانون. هذا وقد نصت المادة 25 من قانون المكافحة على عقوبة هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل من ثلاثة سنوات إلى خمسة عشر سنة.

4-المساس بالأموال العامة: كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، ولا بد من التذكير بأن هذا الفعل يجب أن يقع من موظف رسمي أو من في حكمه ليعتبر جرم فساد. وعاقبت المادة 25 من قانون المكافحة هذه الجريمة بعقوبة جنائية تصل من ثلاثة سنوات إلى خمس عشرة سنة.

وتختص الهيئة بما يلي وفقاً لنص المادة 8 من قانون المكافحة:

- 1-حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
- 2-فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.
- 3-التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد.
- 4-التحقق من شبكات الفساد التي تقترب من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.
- 5-توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد و آثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال :

أ- جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور و أشكال الفساد و العمل على إيجاد قاعدة بيانات و أنظمة معلومات و تبادلها مع الجهات و الهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل و الخارج وفقاً للتشريعات النافذة.

ب- التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

ج- التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة و مكافحة الفساد في المجتمع.

د- العمل على تعزيز إسهام و مشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد

توعية عامة بمخاطرها و آثارها و تعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد و المفسدين. 6-رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج الازمة لتنفيذها. 7-إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة. 8-مراجعة وتقديم دراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقاً للإجراءات المرعية. 9-التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم. 10-إعداد التقرير السنوي للهيئة⁽¹⁾.

لقد منح القانون هيئة مكافحة الفساد تلقي البلاغات والشكوى الخاصة بجرائم الفساد ودراستها والتأكد من مدى جديتها والتحري وجمع الاستدلالات والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وكذلك منحها الحق في مباشرة التحريات والتحقيقات الازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد واستدعاء الشهود وطلب أي ملفات أو أوراق أو معلومات وملحقة من يخالف أحكام القانون وحجز أمواله المنقوله وغير المنقوله، ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية عند اللزوم، والتنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال، ودراسة الشكوى والتأكد من أنها تقع ضمن اختصاصها، ومن وجود شبكات قوية على وقوع جريمة فساد، ثم تحيل الملف إلى النيابة العامة بقرار من رئيسها وتحتسب بحفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها ورسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة⁽²⁾.

لقد نص القانون أيضاً على انتداب نيابة متخصصة لدى هيئة مكافحة الفساد تقوم بمهام وصلاحيات النيابة المنصوص عليها في القانون وتمثل هيئة مكافحة الفساد أمام المحاكم، وهنا النيابة تتصل بدعوى الفساد بعد إحالة الملف لها بقرار من رئيس الهيئة، فلا يمكن للنيابة تلقي الشكوى والبلاغات إلا بعد إحالتها لهيئة مكافحة الفساد⁽³⁾.

لقد انتهت الهيئة من معالجة 433 شكوى وبلاغاً خلال العام 2015، منها 219 ملفاً مدوراً من العام 2014، و214 من شكوى وبلاغات 2015، رد منها لعدم الاختصاص 234، وحفظ منها 168، فيما أحيل لنيابة مكافحة الفساد 39 ملفاً، ومن الملاحظ الرئيسية في هذا

(1) المادة (8) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

(2) زيد، يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي (ص13).

(3) زيد، يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي (ص14).

المجال استمرار ارتفاع نسبة الشكاوى والبلاغات المستبعدة بداعى عدم الاختصاص، فهى تزيد عن نصف الملفات التي فصلت فيها الهيئة في عام 2015؛ الأمر الذى يتطلب معالجة لهذا الموضوع من خلال رفع الوعي لدى المواطنين بطبيعة اختصاص الهيئة، وشروط القضايا التي تقع ضمن اختصاصها ونوعيتها. ومن جهة أخرى وعلى الرغم من ارتفاع نسبة الشكاوى والبلاغات المقدمة للهيئة والمتعلقة بالواسطة والمحسوبية، حيث احتلت المرتبة الثانية وبلغت 59 شكوى وبلاغا، إلا أن عدد الملفات المحالة من الهيئة إلى نيابة مكافحة الفساد في هذا المجال بلغت قضية واحدة فقط ، وهو ما يؤكد ما ذهبت إليه مؤسسة أمان في تقريرها عام 2014 من توصية بضرورة تعديل قانون مكافحة الفساد في هذا الجانب، وإعادة النظر في التكيف القانوني للواسطة باعتبارها جنحة وليس جريمة، وتحفيض العقوبة المفروضة عليها، وتحصيص جهود إضافية للعمل على مكافحة الواسطة والمحسوبية في إطار الجانب التفافى والتوعوى. وبخصوص توزيع الشكاوى والبلاغات التي قدمت للهيئة على القطاعات المختلفة، فتشير معطيات الهيئة إلى أن ما نسبته 92% منها يتعلق بالقطاع العام وقطاع الهيئات المحلية⁽¹⁾.

لقد بلغ عدد الملفات التي قيدت في نيابة مكافحة الفساد في عام 2015 نحو 39 ملفا، أنجز منها 9 ملفات، وتمثلت طبيعة الجرائم المتعلقة بالفساد التي تعاملت معها النيابة، بإساعة الائتمان وقد جاءت في المرتبة الأولى وعدها 17 قضية، بنسبة 43.6%， بينما كان عددها 5 قضايا فقط في عام 2014، تليها جريمتا الاحتيال واستثمار الوظيفة، بنسبة 12.8% لكل منها 5 قضايا، في حين تراجعت في المقابل جريمة الكسب غير المشروع إلى المرتبة الأخيرة، بعد أن كانت تحتل المرتبة الأولى في عام 2014⁽²⁾.

وبالنظر إلى دور هيئة مكافحة الفساد نجد أنها تعتبر وسيلة رقابية لضمان حماية المال العام وذلك من أجل الحفاظ على المال العام ومكافحة الجرائم التي تنتهك حمايته.

(1) ائتلاف أمان من أجل النزاهة والمساءلة، التقرير السنوي الثامن واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2015 (ص50).

(2) ائتلاف أمان من أجل النزاهة والمساءلة، التقرير السنوي الثامن واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2015 (ص51).

هـ- الرقابة التشريعية.

تتمثل في الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني على أعمال السلطة التنفيذية، وفقا لأحكام المادة 34 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية والتي نصت على أن: "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية في المرحلة الانتقالية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

ويباشر المجلس التشريعي الفلسطيني رقابته على أعمال السلطة التنفيذية بصور وأشكال متعددة من أهمها⁽¹⁾:

1-إصدار القوانين والتشريعات المنظمة للأعمال المالية والإدارية والفنية لوزارات ومؤسسات السلطة.

2-مناقشة واعتماد الموازنة العامة والحسابات الختامية للسلطة، وتكون أوجه رقابة البرلمان على الموازنة العامة من خلال ثلاث مراحل⁽²⁾:

أ- مرحلة الرقابة قبل التنفيذ: وهي مرحلة الإقرار والمصادقة على الموازنة العامة، حيث يضطلع البرلمان بدور رقابي مميز على السلطة التنفيذية إبان مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة من خلال مناقشة الوزراء عن البنود المتعلقة بوزاراتهم وإدخال التعديلات الازمة عليها.

ب-مرحلة الرقابة أثناء التنفيذ: والمتمثلة في التقارير الريعية للميزانية حيث يتعين على السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية تقديم تقارير ربعية عن سير الموازنة العامة للمجلس التشريعي، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 52 من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، وبدوره يقوم المجلس التشريعي بدراسة وتحليل هذه التقارير ومقارنتها بمجمل الموازنة والوقوف عند أي انحرافات حاصلة تمهيدا لتوجيه الأسئلة والاستفسارات لوزير المالية.

ت-مرحلة الرقابة بعد التنفيذ: والمتمثلة بإقرار الحساب الختامي حيث يتعين على السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية تقديم مسودة الحساب الختامي للمجلس التشريعي لإقراره

(1) كلاب، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 90).

(2) عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 86).

حسب الأصول، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 62 من القانون الأساسي الفلسطيني، والمادة 66 من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، الأمر الذي يمثل رقابة لاحقة للمجلس التشريعي على سير الموازنة العامة ككل.

وبالنظر إلى ما تقدم نجد أن القانون منح السلطة التشريعية سلطة الرقابة على مراحل إقرار الموازنة العامة نظراً للأهمية القصوى كونها تعتبر الترجمة المالية للسياسات الحكومية، ويعتبر ذلك خير دليل على الحفاظ على المال العام من وقوع أي اعتداء عليه.

3- مساعدة الوزراء، من خلال توجيه الأسئلة أو الاستجواب أو المناقشة للوزراء حول أي قضية تتعلق بأداء بوزاراتهم، أو أي قضية تهم المواطن لها علاقة بهذه الوزارة، وتنظم المواد (75، 76، 77، 78، 79، 80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي آلية توجيه الأسئلة والاستجوابات.

4- لجان التحقيق وتقصي الحقائق، وهي تشكل لمعالجة موضوع معين تكون فيه المعلومات المتوفرة غير كافية أو غير موثوق بها، وتتولى هذه اللجان جمع المعلومات وتقصي الحقائق حول الموضوع محل الفحص بكل الوسائل التي تحقق هدفها.

5- اللجان الدائمة بالمجلس كل في مجال النشاط المختص بمراقبته، وتنص المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس على أن "لجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها".

وتلعب رقابة المجلس التشريعي دوراً بارزاً في تهيئة البيئة المناسبة للرقابة الداخلية من خلال ما تتوفره من متطلبات تتمثل في القوانين والأنظمة والموازنات التي تساهم في ضبط الأعمال وتنفيذها على الوجه الصحيح لتحقيق الأهداف المحددة، إلا أن الواقع الفعلي يبين عدم حدوث تحسن جوهري في أداة الجهة الرقابية الأهم في السلطة وهي المجلس التشريعي، حيث لم يتمكن المجلس التشريعي على مدار السنوات السابقة من تجاوز نقاط الضعف والقصور التي لازمته وأضعف دوره، وأهمها⁽¹⁾:

(1) كلام، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 91).

- 1- حداثة التجربة البرلمانية الفلسطينية.
- 2- ضعف استخدام أدوات ووسائل المساءلة وخاصة حجب الثقة والاستجواب وذلك بسبب وحدة اللون السياسي المسيطر على السلطة التشريعية والتنفيذية.
- 3- الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة ، ومنع النواب من حرية التنقل ، وعدم انتظام الجلسات بسبب إجراءات الحصار والإغلاق التي يفرضها الاحتلال.

أما بخصوص المصادقة على الميزانية العامة، فقد مارس المجلس التشريعي حقه في المصادقة على مشاريع قوانين الميزانية العامة لمعظم السنوات، حيث صادق على 7 مشاريع تتعلق بالميزانية العامة وعلى مشروع خطة التنمية الفلسطينية للأعوام (2014-2016)، والجدول التالي يوضح مشاريع قوانين الميزانية العامة التي صادق عليها المجلس التشريعي.

جدول (3.1): مشاريع قوانين الميزانية العامة التي صادق عليها المجلس التشريعي.

م	اسم القانون	تاريخ الإقرار	رقم قرار المجلس	عدد الواقع
1	قانون الميزانية العامة الاستثنائية للسنة المالية 2009م	2009/10/1		العدد 76
2	قانون الميزانية العامة للسنة المالية 2010م	2009/12/31	(1/1231) غ.ع./4	ملحق 76
3	قانون الميزانية العامة للسنة المالية 2011م	2011/3/28	(1/1262) غ.ع./4	العدد 78
4	قانون الميزانية العامة للسنة المالية 2012م	2012/3/31	(1/1311) غ.ع./4	العدد 82

العدد 82	(1/4/1312) غ.ع	2012/3/21	قانون ملحق الموازنة العامة للسنة المالية 2011م	5
العدد 87	(1/4/1345) غ.ع	2012/12/31	قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2013م	6
العدد 90	(1/4/1376) غ.ع	2013/12/30	خطة التنمية الفلسطينية للأعوام (2014-2016)م	7
العدد 90	(1/4/1377) غ.ع	2013/12/31	قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014م	8

فيما لم يقم المجلس التشريعي الحالي بدوره الرقابي اللاحق والمتمثل في إقرار الحساب الختامي للميزانية حسب ما نصت عليه المادة 62 من القانون الأساسي الفلسطيني، ونص المادة 66 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، في حين أن المجلس التشريعي الأول لم يقر الحساب الختامي إلا لمرة واحدة، حيث قدمت الحكومة الحساب الختامي لسنة 1997 وذلك في منتصف 1999، أي متاخر ستة أشهر عن الموعد النهائي حسب القانون الأساسي⁽¹⁾.

هذا وقد أدى المجلس التشريعي دوره الرقابي من خلال الوسائل الرقابية الأخرى المتمثلة بجلسات الاستماع والزيارات الميدانية وتقارير اللجان الرقابية وتقبل شكاوى المواطنين. فقد عقدت اللجان المختلفة بالمجلس التشريعي في الفترة (من مارس 2010 حتى مارس 2014) فقط ما مجموعه 291 جلسة استماع للوزراء والمسؤولين في السلطة التنفيذية، كما نظمت تلك اللجان ما مجموعه 151 زيارة ميدانية، واستقبلت ما يزيد عن 1591 شكوى من المواطنين والهيئات المختلفة، فضلاً عن تخصيص المجلس ليوم السبت من كل أسبوع لاستقبال شكاوى

(1) كايد، أداء السلطة التشريعية الفلسطينية (1996-2013) (ص11).

الموطنين الذين يتاح لهم مقابلة رئيس المجلس بالإنابة الدكتور أحمد بحر لعرض شكاوهم عليه⁽¹⁾.

و- الرقابة القضائية.

ويقصد بها الرقابة التي يمارسها المواطنين من خلال الجهاز القضائي على أعمال السلطة التنفيذية، ورغم أن هذه الرقابة تأخذ أشكالاً وطرقاً تختلف من نظام قانوني إلى آخر، سواء من حيث المسائل الخاضعة لرقابة القضاء الإداري، أو الجهة التي تتولى ممارستها أو الإجراءات الشكلية المطلوب مراعاتها عند التظلم من تصرفات الإدارة، فإنها في محلها تتفق من حيث الهدف الأساسي المتمثل بخلق التوازن بين سلطات الدولة الثلاث، وكبح جماح السلطة التنفيذية في التعسف باستخدام الحق، ورفع أي ظلم توقعه الإدارة على المواطنين. وتبادر السلطة القضائية دورها الرقابي بناء على دعوى تسمى الدعوى الإدارية ترفع لها من المواطن صاحب المصلحة، وتتبع أهميتها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من عاملين أساسيين هما⁽²⁾:

1-ضعف الأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية بما تملكه من إمكانيات في قمع الأفراد.

2-التخصص في الرقابة على أعمال الإدارة وتصرفاتها والفصل في المنازعات الإدارية، وبصورة عامة فإن الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين، الأول تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون، والثاني حماية حقوق الأفراد والمحافظة على حرياتهم من خلال إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها.

إن القضاء الفلسطيني ما زال يعاني من الترهل والفشل لأسباب عديدة أهمها⁽³⁾:

1-المحسوبيّة والواسطة والافتقار إلى معايير الكفاءة والمقدرة والخبرة في التعيينات في سلك القضاء.

(1) عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (ص 93).

(2) كلام، وقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 91).

(3) كلام، وقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (ص 92).

2-قلة عدد المحاكم والقضاة، مما يؤدي إلى تأخير البت في القضايا وتراكمها.

3-ضعف برامج تأهيل وتدريب القضاة ووكلاء النيابة.

4-عدم الفصل بين السلطات وتدخل السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية بالقضاء وسلب صلاحياته.

5-غياب سيادة القانون.

6-غياب التفتيش القضائي على المحاكم.

وكذلك نص قانون مكافحة الفساد في المادة 9 مكرر على أن جرائم الفساد تنظر أمام المحكمة المختصة بجرائم الفساد حيث تم بتاريخ 20/10/2010 إقامة محكمة جرائم فساد للفصل في القضايا التي تقع ضمن اختصاصها في وقت محدد ومعقول في الضفة الغربية. وكانت المحاكم النظامية العادلة تنظر في جرائم الفساد قبل إصدار القرار بالقانون الخاص بمكافحة الفساد الذي نص على إنشاء قضاء متخصص بجرائم الفساد. هذا وقد قررت محكمة النقض أن إنشاء محكمة فساد لا يعني سلب اختصاص المحاكم الأخرى النظر في هذه الدعاوى باعتبارها المحكمة المختصة، وتخصص محاكم الاستئناف والنقض بالنظر في الطعون في الأحكام الصادرة عن المحاكم الأدنى درجة كدرجة من درجات التقاضي⁽¹⁾. أما في قطاع غزة فإن القضاء النظامي الجنائي العادي حسب اختصاص المحكمة هو الذي يفصل في المنازعات المتعلقة بجرائم الفساد مثل الاختلاس والرشوة وغيرها من الجرائم الواقعة على المال العام.

إن معظم القضايا التي تم الفصل فيها هي لصغار الموظفين، بينما بقيت القضايا الكبرى التي تخص كبار الموظفين محدودة جداً، حيث تشير المعلومات الواردة من محكمة جرائم الفساد إلى أن 19 قضية فساد وردت إلى المحكمة حتى تاريخ 15/12/2015، وهو عدد كبير من القضايا اذا ما قورن بـ 3 قضايا فقط وردت إلى المحكمة عام 2014، وبلغ عدد القضايا المدورة من عام 2014 نحو 52 قضية. كما بلغ عدد القضايا التي تم الفصل بها 33 قضية، وبفارق هذا العدد بشكل كبير ما تم الفصل فيه من قضايا عام 2014 التي بلغت 20

(1) زيد، يوسف، تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي (ص17).

قضية فقط ، وبلغ عدد القضايا المفصل بها بحكم إدانة 29 قضية، والمحكوم بها بالبراءة 3 قضايا، وصدر قرار بعدم قبول قضية واحدة فقط، وهو ما يمثل إنجازاً مهماً لهيئة ونيابة مكافحة الفساد ينبغي الاستفادة منه في تعزيز ثقة المواطن بدور الهيئة؛ ذلك أن استطلاع الرأي حول الفساد ومكافحته في الأراضي الفلسطينية لعام 2015 يشير إلى أن نحو 56% من المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن هيئة مكافحة الفساد ليست فعالة في أداء دورها والمهام المنوطة بها. هذا وقد أصدرت محكمة جرائم الفساد قراراً بتاريخ 19 نيسان 2015 برد الدعوى الجزائية المقامة بحق النائب محمد دحلان التي تقدمت بها هيئة مكافحة الفساد، بتهمة اختلاس المال العام والكسب غير المشروع؛ كونها سابقة لأوانها لعدم رفع الحصانة عن النائب المذكور، وأوضح قرار المحكمة بأن المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص في رفع الحصانة عن أي من أعضائه حسب القانون. وكذلك حكمت محكمة جرائم الفساد بحبس موظف سابق في دائرة التنفيذ التابعة لمحكمة بداية رام الله وموظفي مشروع أرشفة تابع لإحدى الشركات في المحاكم، وذلك عن تهمتي إساءة الائتمان للمدان الأول، والتحريض على إساءة الائتمان للمدان الثاني⁽¹⁾.

وبالنظر إلى ما سبق نجد أن دور القضاء في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمكن فيما يخص محاكمة الأفعال الصادرة عن أفراد السلطة التنفيذية والتي تشكل اعتداء على المال العام بأي طريقة كانت، وتطبيق العقوبات الواردة لكل جريمة خاصة بالاعتداء على المال العام حسبما تم النص عليها في قانون العقوبات، وهذا يعد ضمن الأعمال التي تهدف إلى الحفاظ على المال العام من تعرضه لأي اعتداء يقع عليه.

المطلب الثاني: ضمانات حماية المال العام في الشريعة الإسلامية.

إن حماية المال العام تقتضي أن يكون هناك ضوابط تردع من يقوم بالاعتداء على المال العام بجانب العقوبات التي وضعتها الشريعة الإسلامية. إن الوسيلة تهدف إلى غاية معينة وهي عدم الاعتداء على المال العام، فقبل أن نصل إلى النتيجة نضع أمام من يريد الاعتداء على هذا المال وسائل تمنعه من الإقدام على مثل هذه الجريمة النكراء والتي تعمل على زعزعة الوضع القائم وتدمير الاقتصاد، ولما كان الهدف الأسمى في الشريعة الإسلامية من العقوبة هو التهذيب والإصلاح بجانب الردع العام جعلنا العقوبة ضمن الوسائل حتى نعمل

(1) ائتلاف أمان من أجل النزاهة والمساءلة، التقرير السنوي الثامن واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2015 (ص 52-53).

على بعد عن هذه الجريمة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الغرض من الضوابط هو وضع الفرد أمام ضميره من ناحية، وهذه هي قمة الرقابة الذاتية التي تعمل الشريعة على تعميمتها وإحيائها في نفوس الناس وهذه الرقابة الداخلية للفرد، ثم بعد ذلك وضع رقابة خارجية تعمل على ضبط الأمور وسيرها في الطريق الذي رسمته الشريعة الإسلامية⁽¹⁾.

الفرع الأول: الرقابة الذاتية.

إن المقصود بالرقابة الداخلية أن يكون الفرد رقيباً على نفسه مراعياً المبادئ التي وضعتها الشريعة الإسلامية، وأميناً على ما يعهد إليه من مال مراعياً فيها حق الله المتمثل في حق المجتمع وحق الأفراد المتمثل فيما تحت يده من ودائع عالماً بأن هناك جزاء إذا ما اعترى على هذا المال بأي طريق من الطرق الغير مشروعة. وما لا شك فيه أن الشريعة الإسلامية قد اهتمت اهتماماً عظيماً بتربية الإنسان تربية سليمة قوام هذه التربية مراقبة الله تعالى وخشيتها في كل ما يصدر عنه من قول أو فعل، ذلك أن غرس الشريعة الإسلامية ونتائجها أن كل ما يصدر عن الفرد من قول أو فعل فإنه محاسب عليه ومؤاخذ أو مجزي به، مصداقاً لقوله تعالى: "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد"⁽²⁾. وقوله تعالى: "ألم تر أن الله يعلم ما في السماء والأرض ما يكون من نجوى ثلاثة إلا هو رابعهم ولا خمسة إلا هو سادسهم ولا أدنى من ذلك ولا أكثر إلا هو معهم أين ما كانوا ثم ينبعهم بما عملوا يوم القيمة إن الله بكل شيء عليم"⁽³⁾. وأيضاً قوله تعالى: "وهو معكم أينما كنتم والله بما تعلمون بصير"⁽⁴⁾. ومن يتأمل هذه الآيات الكريمة يجد أن الشريعة الإسلامية تعود الفرد وتربيه وتنشئه على أن يعلم أنه في هذا المجتمع ليس طليقاً حراً إذا لم يكن هناك أحد من البشر يراه، بل عليه أن يومن أن هناك قوة كبرى لا تدانيها قوة تراه، بل وتعلم ما تسوس به نفسه وهذه القوة أقرب إليه من حل الوريد، وهكذا نجد الإسلام يغرس في نفس الفرد المراقبة الداخلية النابعة من إيمانه بربه الذي هو مطلع عليه في كل حركاته وسكناته، وبالتالي فإن المرء يعلم علم اليقين أنه مراقب من قبل الله تعالى، فهو لا يراقب مواد في نصوص جامدة، لأن هذه المواد لكي يعاقب بمقتضها لا بد وأن يراه أحد الناس من الذين يقومون على تنفيذ هذه العقوبة جهاز الشرطة في عصرنا، أو تقوم الأدلة ضده

(1) منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون (ص 133).

(2) سورة ق، آية (18).

(3) سورة المجادلة، آية (7).

(4) سورة الحديد، آية (4).

على ارتكابه للفعل المجرم أو يقر على نفسه بارتكابه لهذا الفعل، وهذا نادر خاصة في عصرنا، بل قلما يحدث مثل هذا الإقرار. ومن هنا نجد أن الأفراد في ظل القوانين الوضعية التي تضعها السلطة القائمة يحاول الفرد في ظل النص القائم أن يجد له مخرجاً من خلال النص الذي يطبق عليه، بل ويحاول أن يتحايل على النص ويوجد لنفسه أو لغيره ثغرة ما في النص لكي يفلت من العقاب، بل إن القائمين على تطبيق القانون الوضعي قد يوقن بأن الفرد الذي أمامه مرتكب للجريمة التي يعاقب من أجلها أو بمعنى أوضح ينتمي فيها ومع ذلك لا يستطيع أن يوقع عليه العقاب لأن هناك ثغرة في النص تعفيه من العقاب، ومن هنا وجدها النصوص قاصرة على ملاحقة مرتكبي الجرائم، ومحاولة الأفراد الإثراء ونهب هذه الأموال نتيجة لهذا القصور وتحايل الناس على النص، أو لعدم العثور على الجاني أو عدم معرفته، على عكس القوانين السماوية والتي تبين للناس أنه إن أفلت من العقاب الدنيوي نتيجة لعدم معرفته وتقدمه للمحاكمة فإن الجزاء الآخر يليق به في الآخرة، وبالتالي فإنه يعلم من خلال نصوص الشريعة الإسلامية وما بينته من خلال المراقبة الداخلية أنه محاسب على ما يفعله، وبالتالي فإنه لن يقدم على ارتكاب هذه الجريمة من خلال المراقبة الداخلية. وهنا تظهر أهمية الرقابة الداخلية في أن كثيراً من التصرفات لا تتمكن معها أجهزة الرقابة الخارجية من التوصل إليها وتبقى مرهونة بوعي الإنسان ودواجهه الذاتية التي يمثل الضمير الديني المحرك القوي فيها، حيث يمكن للفرد أن يتغلب على الإغراءات والضغوط النفسية والاقتصادية حيث يحميه منها تقوى الله والخوف منه ومراقبته في أعماله ومسؤولياته⁽¹⁾.

ومن هنا فإننا نجد أنه يوجد إلى جوار الرقابة الشرعية التي تمارسها السلطة العامة رقابة أشد وأكثر فاعلية، وهي رقابة الضمير للفرد المسلم القائم على الإيمان بالله والحساب في اليوم الآخر، وهذا الضمير هو نتاج التربية الإسلامية والمناخ الإسلامي الذي يعيش فيه الإنسان مع كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، فيسمع لهما، ويتناول بهما، وينقاد إلى كل ما جاء فيهما من أوامر ونواهي وتوجيهات حيث قال تعالى: "يأيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود"⁽²⁾ وقوله تعالى: "أوفوا بالعهد إن العهد كان مسؤولاً"⁽³⁾ ويدرك أنه محاسب على كل ما اكتسبت جوارحه وما قدمت يداه " كل نفس بما كسبت رهينة"⁽⁴⁾ وقوله تعالى: " من عمل

(1) عمر، الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي (ص 114).

(2) سورة المائدة، آية (1).

(3) سورة الإسراء، آية (34).

(4) سورة المدثر، آية (38).

صالحاً فلنفسه ومن أساء فعلها⁽¹⁾. وما سبق يتبيّن أنّ الذي يحرك الفرد في تعامله مع الآخرين هو ضميره ودينه، وهذا هو الذي يكون له من الفاعلية ما لا يجعل صاحب هذا المنهج يحيد عنه، وهذا هو قمة الرقابة الداخلية التي اعترى بها الإسلام ورباها فيه، ومن هنا يكون المسلم من خلال الأمانة التي أوتمن عليها حريصاً على إتباع منهج الله، بعيداً عن كلّ ما حرم الله تعالى ويسير على المنهج الصحيح بوازع من ضميره في كلّ أحواله وتعاملاته، بل إنّ الشريعة الإسلامية قد وضعت قواعد مناسبة لكلّ من تسول له نفسه أن يخالف هذه المبادئ والأسس التي وضعت سواء كانت هذه القواعد مطلوبة من الفرد نفسه أو كانت القواعد مطلوبة من المجموع ككل⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية.

يراد بالرقابة الخارجية لحماية المال العام أن تكون هناك هيئة أو جهاز يراقب عمل القائمين على المال العام وتقديمهم إلى المحاكمة عند حدوث خلل أو ارتكاب فعل مجرم، كالاعتداء عليه أو التصرف فيه بطريق يعرضه للتلف والهلاك كإفراضه بلا ضمانات أو بضمانات وهمية، وهذا الجهاز يحتاج إلى صلاحيات وأن يكون به آليات لضمان فاعلية هذا الجهاز حتى يقوم بدوره على الوجه المطلوب والمنوط به، وليس معنى هذا أن يؤدي وجود تلك الصلاحيات إلى ارتكاب فعل محرم كالتجسس على الناس وما شابه، لكن يراد بالصلاحيات التي تناط به أن يكون هناك العدد الكافي من يقومون بهذا الدور، وأن تتوافر لديهم الخبرة في معرفة الاعتداء على المال العام من عدمه، وأن يمكنوا من الاطلاع على الحسابات التي يحتاجون إليها في مزاولة أعمالهم، على أن يكون ذلك في إطار ضيق جداً وفي إطار من السرية أيضاً، وإذا كان هذا الجهاز الموجود الآن في عصرنا يمثل الأجهزة التي تقوم بالرقابة على الموظفين العموميين كالجهاز المركزي للمحاسبات ونحوه، والأجهزة الرقابية الأخرى التي تراقب تصرفات الناس ومدى مطابقتها للقانون وعدم مطابقتها له كجهاز الرقابة الإدارية ونحوه، فقد وجدت هذه الأجهزة منذ زمن بعيد في الشريعة الإسلامية، وإن كان الفارق في أسلوب التعامل الكبير، حيث في الشريعة الإسلامية عند قيام أي جهاز رقابي بدوره فإنه لا يجوز له التنصت على الناس أو التجسس عليهم لمعرفة ما يرتكبون للقيام به، فهذا أمر ممنوع شرعاً، وإنما عليه أن ينبه الناس إلى ما يجب عليهم أن يفعلوه وما لا يجب، ثم بعد ذلك من

(1) سورة الجاثية، آية (15).

(2) منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون (ص 1137-138).

يضبط متلبساً بجريمته فلا يلومن إلا نفسه، وإن الفرد الذي يريد أن يرتكب فعلًاً جريمة ما فلا بد وأن يفكر ألف مرة، لأنه يعلم أن الله يراقبه وسيحاسبه على فعلته إن هو أفلت من العقاب الدنيوي، ومن هنا كان عمل الجهاز الرقابي على ما وقع فعلًاً من محظورات لا على مجرد النوايا أو أخذ بال شبئات، وهذا الجهاز الذي كان موجوداً والذي تقول به الشريعة الإسلامية هو جهاز الحسبة وغيره من الأجهزة التي سنقوم بتفصيلها⁽¹⁾.

أولاً: نظام الحسبة: يعرف فقهاء المسلمين الحسبة في الإسلام بأنها هي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله وإصلاح ما بين الناس⁽²⁾. يقول الله تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون"⁽³⁾. إن ما يهمنا هنا هو الجانب الخاص بالرقابة على الأموال العامة فقد أجمل ذلك أبو الحسن الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية والولايات الدينية وهي كالتالي:

1- إن للمحتسب أن يراقب المرافق العامة للدولة والتي لا غنى عنها لجماعة المسلمين، فيعمل على صيانتها وتوفير الموارد المالية الازمة لذلك من بيت مال المسلمين، وإذا لم يكن فيه ما يكفي لذلك ألزم القادرین بهذا الإنفاق الضروري (فالبلد إذا تعطل شريه أو استهدم سوره أو كان يطرقه بنو السبيل من ذوي الحاجات فكفوا عن معونتهم فإذا كان في بيت المال مال لم يتوجه عليهم فيه ضرر أمر بإصلاح شريهم وبناء سورهم وبمعونة بنى السبيل في الاجتياز بهم، لأنها حقوق تلزم بيت المال دونهم وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم، فأما إذا أعزز بيت المال كان الأمر ببناء سورهم وإصلاح شريهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل متوجهًا إلى كافة ذوي المكنة: فإذا كفوا عن ذلك وإن تعذر المقام في البلد لتعطل شريه واندحار سوره فإن كان البلد ثغراً مضرًا بدار الإسلام فالمحتسب أن تؤخذ أهله جبراً بعمارته"⁽⁴⁾.

2- يجب على المحتسب أن يراقب تحصيل إيرادات الدولة، فإذا وصل إلى عمله أن قوماً يمنعون إخراج نصيب الدولة في أموالهم أو يتهموا من الدفع بإخفاء أموالهم الباطنة أو يتجنّبوا دفع الزكاة بوسائل ملتوية فإن لوالي الحسبة أن يحصل منهم جبراً هذه الإيرادات، وفي ذلك يقول

(1) منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون (ص 139-140).

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 240).

(3) سورة آل عمران، آية (104).

(4) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 245).

الماوردي⁽¹⁾: "أما الممتنع عن إخراج الزكاة، فإن كان من الأموال الظاهرة فعامل الصدقة يأخذها منه جبراً أخص، وهو بتعزيزه على الغلول إن لم يجد له عذراً أحق، وإن كان من الأموال الباطنة فيحتمل أن يكون المحتسب أخص بالإنكار عليه من عامل الصدقة لأنه لا اعتراض للعامل في الأموال الباطنة". فالمحتسب هنا كان يرقب تحصيل إيرادات الدولة ويعن أن تقصص بغير حق فهو يحارب التهرب والتجنب من الزكاة.

3- على والي الحسبة أن يحول دون إنفاق الأموال العامة في غير الأبواب المخصصة لها شرعاً، ويكشف ما قد يكون من إسراف أو بذخ من جانب القائمين على هذا الإنفاق، فكل هذا من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. كما كان المحتسب يمنع غير المستحق من الحصول على نصيب من زكاة الأموال الباطنة والتي قد يخرجها أصحابها بأنفسهم ويوجهونها وجهتها وهي بذلك جزء من إيرادات الدولة أيضاً وإن اختلفت اليد القائمة بالصرف. وذكر الماوردي⁽²⁾ أن المحتسب إذا رأى رجلاً يتعرض لمسألة الناس في طلب الصدقة وعلم أنه غني إما بمال أو عمل، أنكره عليه وأدبه فيه فأعلمه تحريمها على المستغني عنها، وإذا تعرض لمسألة ذو جلد وقوة على العمل زجره وأمره أن يعترض للاحتراف بعمله، فإن أقام على المسألة عذر حتى يقلع عنها. فوالى الحسبة كما نرى يحول دون إنفاق موارد الدولة الإسلامية إلا في الوجوه المخصصة لها، ويعمل على تحصيل هذه الموارد كاملة غير منقوصة، فكان والي الحسبة مرهوب الجانب يتخذ له سوطاً ودرة وينفذ أحكام التأديب ما بين ضرب وتشهير وقتياً، فيعذر على المنكرات التي ليس لها حد، وله أن يجتهد فيما يتعلق بالعرف دون الشرعاً، فولاية الحسبة في ذلك واسطة بين أحكام القضاء وأحكام المظالم، وهو في أعماله يستعين بالأعوان والغلمان ليكون أقدر على تنفيذ ما ينذر إليه من إجابة دعوة من يستعين به لرفع الظلم أو لمنع وقوعه. وكان المحتسب يلجأ في بعض الأحيان في محاسبته إلى ما يلجأ إليه رجال المخابرات والرقابة الإدارية الآن بوسائل التحريات السرية للحصول على المعلومات الصحيحة وإلظهار ما خفي من الأمور، وإلى جانب الرقابة المالية السابقة كان المحتسب يقوم بمراقبة الحالة الاقتصادية، وكان يحق له أن يتدخل في الشؤون الاقتصادية إذا أدت الحرية الفردية إلى الإخلال بمصالح المجتمع⁽³⁾.

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 248).

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 248).

(3) النبهان، الاتجاه الجماعي في التشريع الاقتصادي الإسلامي (ص 376).

ثانياً: ولادة المظالم.

إن النظر في المظالم في الدولة الإسلامية كان بجانب القضاء، يحكم فيما يعجز القضاة عن الحكم فيه، وهي وظيفة أوسع من وظيفة القاضي وأعلى منه. وهناك أعمال يتولاها والي المظالم فيما يتعلق بالرقابة المالية وهي على نوعين⁽¹⁾:

النوع الأول: الاختصاصات التي يتولاها والي المظالم بغير حاجة إلى تظلم من أحد أو طلب يرفع إليه، فهي تلك التي تتعلق بالصالح العام، فإن الأمور التي تتعلق بالمصالح العامة لا يتوقف النظر فيها على متظلم. فيقتضي الأمر من والي المظالم أن ينظرها ويقوم بها دون دعوى أو شكوى وإلا فسدت الأمور. والأعمال التي يتولاها فيما يتعلق بالرقابة المالية يمكن حصرها فيما يلي:

1- النظر في أجور العمال فيما يجبونه من الأموال، فيرجع فيه إلى القوانين العادلة، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها، وينظر فيما استزاده العمال فإن رفعوه إلى بيت المال أمر بردہ وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه، فوالى المظالم يراقب من تلقاء نفسه القائمين على جباية الإيرادات بمختلف أنواعها، وهو في هذا ينظر إلى ثلات نواحٍ يقرر فيها الحق⁽²⁾:

أ-في طريق التحصيل، فيتحرى أن تكون بدون أذى.

ب-في مقدار الأموال المحصلة ليحط منها ما يرى فرضه ظلماً، ويردها إلى المقدار المعقول الذي لا يرهق أحداً، فإذا فرض عمال الخراج على الأرض ما لا تطيقه خفض قيمة هذا الخراج إلى المقدار المعقول، ومن ذلك ما فعله الخليفة المهدي وهو أول من جلس للمظالم في الدولة العباسية، فقد رفع عن العراق الخراج الظالم بعد أن أرهقهم، ولما قيل له إن الخلفاء من قبله جبوا ذلك قال: معاذ الله أن ألزم الناس ظلماً تقدم العمل به أو تأخر، أسقطوه عن الناس، فقال والي الحسن بن مخلد: إن أسقط أمير المؤمنين هذا ذهب من أموال السلطان في السنة اثنا عشر ألف درهم، فقال المهدي: "على أن أقرر حقاً وأنزل ظلماً وأن أجحف ببيت المال"⁽³⁾.

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 185).

(2) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 186).

(3) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 81).

ج-النظر إلى ما يأخذه عمال المال ظلماً لأنفسهم، فإنه بعد بيان الحق يرد المأخوذ بالباطل إلى أهله، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة، فالناظر في المظالم عليه أن يتتأكد من أن الإيرادات تحصل طبقاً للقوانين والقواعد المعمول بها، فإن أزاد القائمون بالتحصيل شيئاً رد هذه الزيادة إلى أصحابها سواء في ذلك أكانت أضيفت لإيرادات الدولة أو أخذها المحصلون بدون وجه حق فيسترجعها منهم لأربابها.

2-يقوم والي المظالم بمراجعة ما يشتبه به من كتاب دواوين الأموال من إيرادات ومصروفات ليتأكد من أن الإيرادات أضيفت وقيمت بالدفاتر بدون نقص، وموافقة ذلك على القوانين المعمول بها، وأن المصروفات أثبتت وفقاً لما تم صرفه فعلاً، أي أن ما كان يقوم به والي المظالم هنا يشبه إلى حد كبير المراجعة المستندي التقليدية التي كان يقوم بها ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث كان اختصاصه مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها، فلديوان حق مراقبة تحصيل الإيرادات والتأكد من توريداتها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها في الحسابات، والتحقق من صحة المصروفات والتأكد من مطابقتها للأرقام المدرجة بدفاتر الحسابات. كما ينظر والي المظالم في حسن تأدية القائمين على الشؤون المالية لأعمالهم والواجبات المطلوبة منهم، ويستبدل الخائنين أو المقصررين بغيرهم بعد أن يتحرى ذلك قضاة مجلس المظالم، لأن هؤلاء العمال هم قوام الدولة وبصلاحهم تصلح الأمور المالية بالدولة، وبفسادهم تفسد ويكثر الإهمال وإضاعة أموال الدولة وتعدد حالات الاحتيال، ووالي المظالم في سبيل ذلك يراقب كتاب الدواوين المالية ويطبق قانون (من أين لك هذا) على عمال الحكومة وجباة بيت المال ومتولي الأوقاف وكتبها ونحوهم، وإذا ظهر عليهم مظاهر الغنى وبنوا الأبنية دون أن يعرف لثرائهم مصدر كان ذلك دليلاً على خيانتهم وارتشائهم، فيجوز عزلهم ومصادرة أموالهم ما لم يثبتوا لها مصدراً⁽¹⁾. وأول من طبق ذلك في الإسلام عمر بن الخطاب، وتبعه في ذلك بعض خلفاء الدولة الأموية والدولة العباسية. فوالي المظالم يراقب حتى لا يضيع المال العام، ويمنع وقوع الظلم على الرعية من العمال فيرد لهم حقوقهم أي ما حصل بالزيادة أو بدون وجه حق، أي يمنع الموظف العام من إساءة استعمال السلطة الممنوحة⁽²⁾ له درءاً للتعسف وظلم الرعية ومن أن يحصل المال العام من موارده الصحيحة وينفق في أوجه الإنفاق الواجبة.

(1) الزرقا، الفقه الإسلامي (ص 1053).

(2) الطبرى، تاريخ الأمم والملوك (ص 19).

3-تصفح الأوقاف العامة ليتأكد من أن ريعها يجري وفقاً لشروط واقفيها، وله أن يرجع في ذلك إلى الدواوين المحفوظ بها الحجج أو الكتب القديمة التي يغلب على الظن صحتها. ونجد هنا أن والي المظالم يقوم بمراجعة أموال الأوقاف العامة وكيفية التصرف في إيراداتها للتأكد من أنها حصلت وفقاً للقواعد المقررة ومن أنها صرفت في الأغراض المخصصة لها⁽¹⁾.

4-يقوم والي المظالم برد الغصوب السلطانية التي قد تغلب عليها ولادة الجور كالأملاك المقبوسة عن أربابها، إما للرغبة فيها وإما للتعدي على أهلها. فإن علم بذلك والي المظالم عند تصفح الأمور أمر برد الأملاك لأصحابها ومنع الجور والتعدي، وذلك من تلقاء نفسه دون أن يتظلم إليه أحد⁽²⁾.

أما النوع الثاني: من اختصاصات والي المظالم فهي تلك التي ينظر فيها بناء على ما يقدم إليه من ظلامات ويقسم هذا النوع إلى الاختصاصات الآتية⁽³⁾:

1- إذا تظلم المسترزقون من نقص أرزاقهم أو تأخيرها عنهم وإجحاف النظر بهم، فعلى والي المظالم أن يرجع في ذلك إلى ديوان فرض العطاء فيجريه عليهم وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل، فإن كان قد أخذه ولادة أمرهم استرجعه منهم وإن لم يأخذوه قضاه من بيت المال.

2- يقوم والي المظالم حينما تقدم إليه الظلامات برد الأموال العامة التي اغتصبت سواء كانت مغتصبة من الولاة أو الحكام أو من الأفراد بغير حق، كما يرد للعامة ما اغتصب منهم من أموال سواء في ذلك إذا كان المال المغتصب أضيف للمال العام أو أخذه الحاكم لنفسه. فقد كان والي المظالم يرد الأموال التي تغلب عليها ذوو الأيدي القوية وتصرفوا فيها تصرف المالك بالقهر والغلبة وذلك عندما يتظلم أصحاب الأموال⁽⁴⁾.

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 187).

(2) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 187).

(3) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 188).

(4) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 189).

ثالثاً: رقابة السلطة التنفيذية والدواوين.

تتركز السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية في الخليفة الذي كان يتولاها بنفسه ويوكلها إلى غيره، هذا بجانب مباشرته للسلطات الأخرى في الدولة الإسلامية. وسنقوم بتوضيح سلطة الحكام أو رئيس الدولة فيما يتعلق بالأموال العامة والرقابة عليها بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

1-رقابة الخليفة: إن الرقابة المالية التي كان يباشرها الخلفاء على عمالهم تتمثل في ثلات عناصر رئيسية وهي:

أ-العنصر الأول: وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وفي ذلك يقول الماوردي "إن الخليفة تقليد النصائح فيما يفوضه إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالأكفاء مضبوطة بالأموال بالأمانة محفوظة". وقد نصح القاضي أبو يوسف أمير المؤمنين هارون الرشيد بحسن اختيار من يتولى جمع الصدقات في البلدان بأن يكون⁽²⁾ "رجل ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك"⁽³⁾.

ب-العنصر الثاني: وهو سابق أيضاً على مباشرة العامل لأعمال وظيفته، وهو عنصر التوجيه والإرشاد والذي كانت تتضمنه كتب التعيين، وهو يتمثل الآن في وضع الدورات التدريبية للموظفين والقيام بتدريب العاملين به الجدد قبل تسليمهم لمهام مناصبهم. كما يتضمن هذا العنصر أيضاً ما يصدر من الخليفة من توجيه وإرشاد للعاملين لمعالجة بعض الأمور المعينة وهو يتمثل في الأوامر والتعليمات والنشرات الدورية التي تصدرها الآن أجهزة الرقابة على مختلف مستوياتها⁽⁴⁾.

ج-العنصر الثالث: وهو عنصر الرقابة على أعمال الموظفين، ويهدف إلى التحقق من مطابقة ما يقوم به من أعمال للشروط والأوضاع المقررة، فقد كان الخلفاء يراقبون المتولين للأموال العامة بمطالبتهم برفع الحساب إليهم، وقد باشر ذلك رسول الله صل الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين وخلفاء بنى أمية وبني العباس، كما اتبعوا في ذلك وسائل كثيرة منها إرسال المفتشين

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 192).

(2) أبي يوسف، الخراج (ص 80).

(3) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 16).

(4) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 196).

والتقارير الدورية، وإتباع أسلوب المقارنة والتقييم ومعاقبة مرتكب الخطأ عقاباً رادعاً له مانعاً لغيره، ومكافأة العامل الممتاز على حسن إخلاصه للعمل. فرقابة الخليفة هي رقابة هادفة إلى إصلاح المجتمع وتقويم المعوج من أفراده، فهي ليست بالرقابة المانعة التي تمنع من وقوع الخطأ بما تضع من قيود ولوائح تحد من حرية متولى الأمور وتنعهم من التصرف، بل هي رقابة تهدف أصلاً إلى التوجيه والإرشاد⁽¹⁾.

2-رقابة الوزير: عندما انتقلت الخلافة إلى بني العباس تقررت قوانين الوزراء وسمى الوزير وزيرا⁽²⁾. وكان الوزير في عهدهم ساعد الخليفة الأيمن يقضي باسمه في جميع شؤون الدولة، وكان له الحق في تعيين العمال وعزلهم والإشراف على تحصيل الضرائب ومراقبة موارد الدولة ومصارفها. ويمكن التمييز من حيث سلطات الوزراء و اختصاصاتهم بين نوعين:

أ-وزير يفوض إليه السلطة: وهي أن يعهد الخليفة بالوزارة إلى رجل يفوض إليه النظر في أمور الدولة والتصريف في شؤونها دون الرجوع إليه، ولم يبق للخليفة بعد ذلك إلا ولاية العهد وسلطة عزل من يوليهم الوزير، وقد أوضح الماوردي سلطة وزارة التفويض بأنه يجوز للوزير أن يحكم بنفسه وأن يقلد الحكم كما يجوز ذلك للإمام، ويجوز أن ينظر في المظالم ويجوز له أن يباشر تنفيذ الأمور التي دبرها، فإن كل ما يصح من الإمام يصح من الوزير إلا ثلاثة أشياء هي: ولاية العهد لما تقدم، وأن يستعفي الأمة من الإمامة، كما أن للإمام أن يعزل من قلده الوزير وليس للوزير أن يعزل من قلده الإمام⁽³⁾.

ب-وزير منفذ: وهي التي تكون فيها مهمة الوزير تنفيذ أوامر الخليفة وتعليماته، وعدم التصرف في شؤون الدولة من تلقاء نفسه، بل كان يعرض أمور الدولة على الخليفة ويتلقى أوامره وتعليماته بشأنها. والوزير يشرف على أعمال الدولة وينسق بين دواوينها ومصالحها المختلفة، فهو أعلى سلطة تنفيذية بعد الخليفة يشارك في وضع السياسة العامة ويراقب تنفيذها في مختلف أوجه النشاط في الدولة الإسلامية، بل أن بعض الوزراء كان يراقب يومياً أعمال الدواوين ويحتفظ بصورة من الوثائق الهامة لديه⁽⁴⁾. كذلك كان الوزير يراقب جميع النفقات التي تخرج من بيت المال حتى تلك التي تصرف لنفقات الخليفة. إن الوزراء في الدولة الإسلامية كانوا يراقبون

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 196).

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 22).

(3) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 197).

(4) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 198).

تحصيل الأموال العامة وكيفية إنفاقها، ويرفعون نتائج الأعمال إلى الخليفة، وكانوا ساعده الأيمن في ضبط موارد الدولة ونفقاتها وأعمال الدواوين المختلفة، وينصفون المظلوم ويعطون كل ذي حق حقه. ولكنهم مع كل ذلك ليسوا بمنأى عن المراقبة بل كانوا خاضعين أولاً لرقابة الخليفة، وكثيراً ما كان يقوم بعزلهم ومصادرة أموالهم، ليس هذا فحسب بل كانوا أيضاً يخضعون لما يخضع إليه الخليفة أو الحاكم من رقابة شعبية أو قضائية، فقد حجز أحد القضاة على الوزير خوفاً من سوء تصرفه في أموال الدولة⁽¹⁾.

أما رقابة الدواوين فهي تعتبر موضع لحفظ حقوق الدولة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال⁽²⁾. إن أول من وضع الديوان في الإسلام أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، وينقسم الديوان إلى أربعة أقسام⁽³⁾:

1-ديوان الجيش: وفي هذا الديوان أسماء الجنود ومقدار عطائهم وموعده صرف مرتباتهم وحصر شامل لنفقات الجند⁽⁴⁾.

2-ديوان الأعمال فيما يختص من رسوم وحقوق: ويشتمل هذا الديوان على تحديد العمل لكل بلد حتى لا يشاركه فيه غيره وتفصيل نواحي وأحكام ضياع كل بلد، كما يشتمل على ذكر حال كل بلد هل فتح عنوة أم صلحاً وما استقر عليه حكم أرضه من عشر أو خراج، وذكر أحكام خراج كل بلد هل هو مقاسمة أم رزق مقدر على خراجه كما يشمل على حصر أسماء المعادن وعدها في كل بلد⁽⁵⁾.

3-ديوان الأعمال فيما يختص من تقليد وعزل: ويشتمل على بيان قرارات التعيين وذكر الذي نقلده والناحية ومدة التعيين وراتب كل عامل، وهذا الديوان يسمى شئون العاملين بالدولة كالأملاك المقبوسة عن أربابها لرغبة فيها وإنما ت redund على أهلها، وله رد هذه الأموال متى علم بها وإن لم يكن تظلم من أهلها⁽⁶⁾. كما أنه يجب على والي المظالم أن ينظر في شئون العاملين وعطياتهم ورواتبهم للثبات من أنها صرفت دون ظلم أو نقص أو تأخرت عنهم، وإذا تبين له أن

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 199-200).

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 82).

(3) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 260).

(4) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 260).

(5) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 260).

(6) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 82).

أحد العمال ظلم أمر من ظلمه برد ما أخذه من حقه. كما أنه يجب على والي المظالم رد الأموال التي اغتصبت من قبل الولاية أو الحكام أو من قيل ذوي الأيدي القوية من الأفراد بغير حق، كما يرد للعامة ما اغتصبت منهم سواء كان المغتصب أضيف للمال العام أم أخذه الحاكم لنفسه، ولكن لا يشترط في ذلك تظلم أربابه ولا ينتزعه من يد غاصبه إلا باعتراف الغاصب وإقراره أو بعلم والي المظالم، وإنما ببينة تشهد للغاصب أو للمغصوب من يملكه، وإنما بنتظار الأخبار الذي ينفي عنها التواطؤ⁽¹⁾.

4- ديوان يختص ببيت المال يسجل فيه كل مال استحقه المسلمين ولم يتعين مالكه ودخل إلى حrzه، كما يضاف إليها الإيرادات التي قبضت في أي إقليم ثم تم إنفاقها في مصالح المسلمين ولو لم تدخل في حrz بيت المال. وللديوان كتاب مهرة يختص كل واحد منهم بما يلي⁽²⁾:

أ-حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تحيف بها الرعية أو نقصان يتسلم به حق بيت المال، ويعتمد في هذا على ما كتب لكل ناحية من حقوق يتعين جبايتها لبيت المال⁽³⁾.

ب-استيفاء الحقوق من وجوبت عليه من العاملين، وذلك يعمل فيه على إقرار العمال بقبضها أو لمعرفة خطه واستيفاؤها من القابضين لها من العمال، فإن كانت خراجاً إلى بيت المال لم يتح فيها إلى توقيع ولـي الأمر إنما يكفي اعتراف صاحب بيت المال بقبضها في براءة العمال منها، أما إن كانت خراجاً من حقوق بيت المال ولم تكن خراجاً إليه فلا بد من توقيع ولـي الأمر⁽⁴⁾.

ج-إثبات وقوع المساحة والعمل والقبض والاستيفاء ورفع الخراج والنفقة، فمن أعمال كاتب الديوان مراقبة ومطابقة الوثائق التي تثبت مساحة الأرض وما وظف عليها مما دفع إليه حقاً من الجباة والعمال، فإن كانت مطابقة أخذها واعتبرت صحيحة، وإن لم يكن لها أصل اعتمد في إثباتها على قول رافعها، أما وثائق النفقات فلا بد أن تكون موقعة من ولـي الأمر⁽⁵⁾.

(1) الكفراوي، سياسة الإنفاق العام في الإسلام (ص 501).

(2) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 261).

(3) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 262).

(4) الماوردي، الأحكام السلطانية (ص 215).

(5) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 262).

د-محاسبة العمال في صحة ما رفعوه، فإن اختلف العامل وكاتب الديوان وكان اختلفهما في دخل فالقول قول العامل لأنه منكر، وإن كان اختلفهما في خراج فالقول فيه قول كاتب الديوان لأنه منكر⁽¹⁾.

ه-تصفح الظلامات: يعد كاتب الديوان مندوباً لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق، لذا تكون عليه تصفح الظلامة ورفع الظلم إن كان المتظلم من الرعية من حيث تحيف العامل، وإن كان المتظلم عاماً جوزف في حسابه أو غولط في معاملته وصار صاحب الديوان خصماً⁽²⁾.

وكما يجب على كاتب الديوان منع عمال الجباية والإنفاق من قبول الهدايا لأن قبولها يعد رشوة ويضع العمال مواضع الشبهات ، كما يجب على متولي ديوان السلطة إرسال مفتشين على عمال الجباية والإنفاق ومعاقبهم في حالة إخلالهم بواجباتهم⁽³⁾.

رابعاً: نظام ديوان بيت المال.

لكي يؤدي هذا الديوان الغرض المنشأ من أجله كان لابد أن يوضع له من النظم ما يكفل بانتظام قيد جميع الإيرادات والمصروفات وإحکام الضبط الداخلي ووجود نظام دقيق لمراقبة أموال الدولة ومن أهم هذه النظم⁽⁴⁾:

1-كان يجب أن تمر بالديوان جميع أوامر الصرف الصادرة من ولی الأمر لقيد به قبل إرسالها للديوان المختص بالصرف وكذلك أوامر تحصيل الإيرادات لقيد به قبل نفاذها.

2-كان لصاحب ديوان بيت المال علامة يضعها على هذه المستندات بعد قيدها بالسجلات، وكان المسؤولون يتأكدون من وجود هذه العلامة (تأشيره القيد) قبل قيامهم بتنفيذ أوامر الصرف ليطمئنوا على أنها قيدت بديوان بيت المال.

(1) الكفراوي، سياسة الإنفاق العام في الإسلام (ص 515).

(2) أبو غابه، جاد الرب، الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه (ص 263).

(3) ابن تيمية، السياسة الشرعية (ص 29).

(4) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 216-221).

3-الصرف لا يتم إلا مقابل مستندات معتمدة من ذوي الشأن وتحفظ في الديوان كمستندات دالة على صحة الصرف، ويكون لذلك نماذج خاصة، فإن كتاب الأموال كانوا يعتمدون على رسوم مقررة وأنموذجات لا يكاد يخرج منها ولا يحتاج فيها إلى تغيير ولا زيادة ولا نقص.

4-مراقبة وضبط الإيرادات: إن مباشر بيت المال وهو القائم بأمر حسابات بيت المال يحتاج في ضبط الإيرادات إلى أن يقيم لكل عمل من الأعمال وجهة من الجهات أوراقاً مترجمة باسم العمل أو الجهة ووجوه أموالها ، فإذا وصل إليه المال وضع الرسالة الوائلة قريبة من ذلك العمل (أي من أوراق ذلك العمل) ثم شطبها (الشطب بمعنى التقييد والنقل من المستندات إلى الدفاتر وبهذا المعنى مازالت تستعمل هذه الكلمة في حسابات الحكومة حتى الآن) بما يصح عنده من الوائل إلية، وذلك بعد وضعه في تعليق المياومة، فإذا صح الوائل صح الرسالة كتب لمباشر ذلك العمل رجعة بصحته، وإن نقص ضمن رجعته: من جملة كذا، واستثنى بالعجز والرد، وبرز بما صح وأعاد الرد على مباشر ذلك العمل وأثبت في بيت المال ما صح فيه.

5-مراقبة وضبط المصاروفات: يقوم بضبط ما يتم من مصاروفات بإمساك سجلات تفصيلية بأسماء أرباب الاستحقاقات وأصحاب المرتبات والأجور ويوضح قرین اسم المقرر أو المستحق له، ويتم قيد ما يدفع لكل مستحق قبلة اسمه بمقتضى توقيعاتهم أو طبقاً للاستثمارات المحفوظة في بيت المال، هذا ويحتفظ في بيت المال بالاستدعاءات التي تصل إليه من مختلف الجهات وجميع الإيصالات الخاصة بالمصاروفات وتعتبر هذه مستنداته التي يجب أن يتم الشطب في الدفاتر بموجبها وطبقاً لها، ثم يقيد جميع المصاروفات في تعليق المياومة.

6-مراقبة وضبط مخازن الغلال: إن حسابات المخازن تمسك بالكميات بمعرفة أمين المخازن أي أنه كانت توجد سجلات لضبط الوارد والمنصرف من وإلى المخازن، وكانت توجد قواعد للصرف كما كانت تشمل على بيانات تشابه بل تطابق الموجودة لدينا حالياً في بطاقة الأصناف الخاصة بالمخازن في كثير من وحدات القطاع العام والحكومي.

7-وفضلاً عما يلزم به الكاتب من رفعه من الحسابات يومياً وسنويًا فإذا طلب منه ذلك، فإنه يلزم في كل سنة برفع تقدير الارتفاع (ميزانية تقديرية) وهو الارتفاع بعينه إلا أنه لا يضيف فيه حاصلاً أو باقياً، ولا يفصل فيه الأسماء، بل يعقد الجملة في صدره على ما يستحق بتلك المعاملة (الناحية) من جعلت الأصول والمضاف، ويخص بالمرتب عليها عن سنة كاملة،

ويسوقه إلى خالص أو فائض ليظهر بذلك ميزان تلك الجهة. إن تقدير الارتفاع أو الميزانية التقديرية أو الموازنة العامة لجهة ما توضح جملة إيراداتها مخصوصاً منها جملة مصروفاتها المستحقة عن سنة كاملة، ويكون الناتج إما فائض في الإيرادات أو عجز.

8-ويلزم الكاتب أن يرفع كل ثلاثة سنين كشوفات تفصيلية يذكر فيها أسماء النواحي العامرة والغامرة والفن الكيدية (الضعيفة) والعاطلة وذكر البذار والريع ثم يذكر المتحصل منها في ثلاثة سنين لثلاث مغلات، يعقد على ذلك جملة، ويفصله بسنوي وأفلامه، ولا يخل بشيء مما بكل ناحية من الحقوق الديوانية والإقطاعية، ويعقد في صدر الكشف جملة على عدة نواحي، وجملة جهات العين والغلة مفصلاً بالمعاملات.

إن ديوان بيت المال كان يستعمل مجموعة دفترية تشابه تماماً الدفاتر الأساسية الموجودة في النظام المحاسبي الآن من يومية يتم القيد فيها من واقع مستدات معتمدة لها نماذج معينة. كما يوجد بجانبها حسابات مخزنية مشابهة للموجود حالياً. وكذلك يتم عمل حسبة يومية وحسابات ختامية في نهاية كل عام بالإضافة إلى ما يتم من مراجعة داخلية فعالة مما يكفل إحكام الرقابة المالية على أموال الدولة الإسلامية⁽¹⁾.

(1) الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام (ص 228).

المبحث الثاني: التطبيقات العملية للتصرف بالمال العام في فلسطين

يعتبر التصرف بالمال العام من أخطر الأمور التي إذا لم يتم اتباع الشروط التي أوجبها القانون في استخدامها يتربّى على ذلك وقوع اعتداء صارخ على المال العام، ويعتبر كل تصرف مخالف للشروط القانونية باطل ويتسبّب بنتائج سلبية ومدمرة للدولة من جميع النواحي وأهمها الناحية الاقتصادية، بالإضافة إلى ذلك يتسبّب بحرمان الأجيال القادمة من أبسط حقوقها.

وستقوم الباحثة بتقسيم المبحث إلى مطلبين، يخصص الأول لبيان ماهية التصرف بالأراضي الحكومية كأحد أنواع التصرف بالمال العام في التشريعات الفلسطينية. والثاني لبيان تصرف الإمام بالمال العام في الشريعة الإسلامية.

المطلب الأول: ماهية التصرف بالأراضي الحكومية كأحد أنواع التصرف بالمال العام.

إن التصرف بالملك العام من القضايا الهامة التي تؤثر على الحكومة كونها تتعلق بموارد الدولة الهامة، وتعتبر الأرضي الحكومية من أهم ممتلكات الدولة، لذلك يجب خضوع التصرف فيها لضوابط وقيود تجنب الوقوع في دائرة إهدار المال العام.

لقد وقعت عدة تصرفات على الأرضي الحكومية منذ زمن الانتداب البريطاني وزمن السلطة الوطنية وصولاً إلى ما أقره المجلس التشريعي الفلسطيني في غزة من توصيات لجان المجلس الثلاث (القانونية- الاقتصادية-الموازنة) بشأن مقتراح مقدم من سلطة الأرضي يتعلق بتخصيص أراضٍ حكومية لصالح مشروع إسكان الصادر بتاريخ 29/11/2015 والذي شمل فيه تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضٍ حكومية لهم عن طريق مشاريع إسكانية.

الفرع الأول: التطور التاريخي للأراضي في فلسطين.

أولاً: مفهوم الأرضي الحكومية.

تعد الأرضي الحكومية أحد أهم الممتلكات والموارد الطبيعية بيد السلطة، حيث تقاس درجة تطور الأمم وتحضيرها بمدى الاستخدام الأمثل والرشيد للأراضيها. ويقصد بالأراضي

الحكومية: الأموال غير المنقوله المسجلة باسم خزينة الدولة أو الحاكم العام أو السلطة الوطنية الفلسطينية والتي ستسجل باسمها وأية أراضٍ وأملاك أخرى للدولة وإن لم يجر تسجيلها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها⁽¹⁾.

وبتطبيق هذا التعريف على أنواع الأراضي في فلسطين يتبيّن أن الأرضي الأميرية هي أراضي الدولة أو الأرضي الحكومية كما يطلق عليها في الوقت الحالي الأرضي الأميرية وفقاً لتعريف قانون الأرضي العثماني لسنة 1858: هي الأرضي التي تكون رقبتها لبيت المال ويجري إحالتها وتوريضها لأحد من قبلولي الأمر بناءً على طلبه لمدة غير محددة لقاء معجلة تسمى الطابو يدفعها الطالب للخزينة ويعطى سند رسمي بذلك. ولما كانت الأرضي الأميرية ملكاً لبيت المال أصبح التصرف بها منوطاً بإرادة رئيس الحكومة حسبما يراه من مقتضيات المصلحة⁽²⁾.

وكذلك عرفت المادة 2 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 الأرضي العامة بأنها: "كافة أراضي فلسطين التي تشرف عليها حكومة فلسطين بمقتضى معايير أو اتفاقيات أو توارث وكافة الأرضي المستملكة للمصلحة العامة غيرها"⁽³⁾.

ثانياً تقسيمات الأرضي في فلسطين وأنواعها.

لقد تطور التشريع الفلسطيني بفعل عوامل متعددة: دينية واقتصادية وسياسية واجتماعية وأمنية واحتلالية، ولم يقتصر ذلك التطور على فلسفة التجريم والجزاء فحسب، بل شمل نطاق تطبيقه ومعاييره وأهميته⁽⁴⁾.

أ-عصر الدولة العثمانية: نظراً لاعتماد العصر العثماني بشكل أساس على الأسس الإسلامية، فإنه كان إذا ما تم الفتح بعد الحرب تبقى الأرض بأيدي أصحابها الأصليين شريطة دفع الخراج، أما إذا تم الفتح عن طريق الحرب تصبح الأرض غنيمة بأيدي الفاتحين والخمس لبيت المال. وقد قسمت الأرضي إلى: أراضي ملكية فردية وأراضي ملكية عامة للدولة، وقد

(1) الآغا، جرائم الأرضي في القانون الفلسطيني (ص16).

(2) الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول الأرضي الحكومية ومسؤولية الدولة (ص4).

(3) المادة (2) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(4) جرائم الأرضي (ص2374).

طبق العثمانيون نظام الالتزام بحيث تضمن الدولة الحصول على مقدار ثابت ومحدد من المال لصالح خزنتها. وبموجب نظام الالتزام كانت ملكية الأراضي تقوم على ركائز أساسية هي: الدولة -القطاعيون-المدنيون-ال العسكريون-ال فلاحون، فالدولة اعتبرت نفسها المالك الحقيقي للأرض، ولها الحق في جمع الضرائب والرسوم والأعشار، أما القطاعيون فكانت حيازتهم للأرض تتفاوت حسب مناصبهم العسكرية والإدارية، وقد قسمت هذه الحيازات (القطاعيات) إلى ثلاثة أنواع: الثيمار والزعامات والخاص. وأصدرت الدولة العثمانية قانوناً للأراضي عام 1858م، ثم تبع ذلك إصدار العديد من التشريعات اللاحقة، فأصدرت لائحة تعليمات بحق سندات الطابو عام 1859م، ثم نظام الطابو في ذات العام، ثم إعلان قانون الطابو عام 1861، ولحق نظام الطابو عام 1867، ونظام تملك الأجانب عام 1869. وكذلك قانون الأراضي لسنة 1274هـ الذي قسم الأراضي الكائنة في ممالك الدولة العثمانية إلى خمسة أقسام هي: الأول: الأرضي المملوكة أي الأرضي الجاري التصرف بها بوجه الملكية. والثاني: الأرضي الأميرية، والثالث: الأرضي الموقفة، والرابع: الأرضي المتروكة، والخامس: الأرضي الموات⁽¹⁾.

ب-عصر الاحتلال البريطاني 1917-1948: مع صدور قرار عصبة الأمم بتاريخ 24 من يوليو 1922 وضعت فلسطين تحت الانتداب البريطاني. وصدر دستور فلسطين في العاشر من أغسطس عام 1922، وعملت إنجلترا على تطبيق تشريعات على نمط القوانين الانجليزية، وسخرت بعضها لخدمة أهدافها، ومنها إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين. ويعتبر عصر الانتداب من أنشط العصور فيما يتعلق بتشريعات الأرضي حيث صدر 15 قانون ناظم للأراضي لازالت سارية المفعول في قطاع غزة، وقد أعطت هذه التشريعات صلاحيات واسعة للمندوب السامي في التصرف بالأراضي. وجاء بعض هذه التشريعات تعديلاً لتشريعات أخرى سارية، وكان من أخطر التعديلات التي تمت على القوانين هو إعطاء صلاحيات للمندوب السامي بتحويل أملاك الدولة (المملوكة العامة) إلى ملكية فردية، مما أتاح المجال لتملك اليهود لمساحات شاسعة من الأرضي في فلسطين. وقد صدرت العديد من القوانين المتعلقة بالأراضي التي اتخذتها حكومة الاحتلال البريطاني وسيلة لإحكام سيطرتها على الأرضي الفلسطيني مما يسهل بصورة أو بأخرى مصادرتها لتأسيس الوطن القومي لليهود ومن هذه القوانين: (1-قانون

(1) جرادة، جرائم الأرضي (ص2374-2375).

انتقال الأراضي 1920، 2-منازعات وضع اليد على الأراضي لسنة 1932، 3-قانون الوراثة لسنة 1923، 4-قانون الآثار القديمة لسنة 1929⁽¹⁾.

ج- عصر الإدارة المصرية 1948-1967: استمر الانتداب البريطاني حتى عام 1948، حيث أقيم الكيان الصهيوني على أجزاء من فلسطين، وتم ضم الضفة الغربية للملكة الأردنية الهاشمية عام 1950، وبدأ القضاء فيها يطبق التشريعات الأردنية بالإضافة إلى بعض التشريعات التي كانت سارية المفعول. أما قطاع غزة فخضع للإدارة المصرية، وفي 11 من مايو سنة 1955 صدر القانون رقم 255 لسنة 1955 بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين والتي يطلق عليها اسم قطاع غزة. واستمرت القوانين التي وضعها الاحتلال البريطاني خلال هذه الفترة، وصدر عدد من القوانين والأوامر في عهد الإدارة المصرية بشأن الأراضي، فيما يتعلق بتنظيمها واستحقاقاتها وتوزيعها على الورثة⁽²⁾.

د- عصر الاحتلال الإسرائيلي 1967-1993: بعد حرب عام 1967 سيطر الاحتلال الإسرائيلي على شقي الوطن بما في ذلك المحافظات الجنوبية (قطاع غزة)، وسيطر وبالتالي على الوضع القانوني فيها من خلال إصدار مجموعة من الأوامر العسكرية في كافة المجالات بما فيها الأراضي؛ وذلك بهدف تدعيم أركان حكمه للأراضي الفلسطينية. وخلال الحكم العسكري الإسرائيلي المحافظات الجنوبية تم إعداد مخططين هيكليين الأول في عام 1974، والثاني في عام 1992. ولم تختلف تقسيم الأراضي في هذين المخططين وإنما تغيرت فقط المساحات المخصصة لكل قسم من أقسام الأراضي، وقد قسم المخطط الهيكلي في فترة الحكم العسكري الإسرائيلي استعمالات الأراضي إلى:⁽³⁾ 1-الاستخدام السكني، 2-المباني العامة، 3-المؤسسات العامة، 4-الاستخدام التجاري، 5-الاستخدام الصناعي، 6-الاستخدام الزراعي، 7-الطرق، 8-المقابر⁽³⁾.

و- عهد السلطة الوطنية الفلسطينية 1994 حتى الآن: في بداية انتقال إدارة الضفة الغربية وغزة إلى السلطة الفلسطينية، تم نقل بعض الصالحيات من إدارة الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الفلسطينية. فعلى الصعيد القانوني، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية أول قرار له بتاريخ

(1) جرادة، جرائم الأراضي (ص 2380).

(2) جرادة، جرائم الأراضي (ص 2383).

(3) جرادة، جرائم الأراضي (ص 23383-2384).

20 أيار 1994 الذي قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التي كانت سارية المفعول قبل 5/6/1967 في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومنذ صيف 1994، تولت السلطة مقاليد الحكم فشكلت السلطة التنفيذية منذ 5/7/1994، وتم إجراء انتخابات تشريعية أفرزت المجلس التشريعي الذي كانت أبرز مهامه إصدار التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة العامة لأفراد المجتمع. وهدفت التشريعات الجديدة (التي بلغ عددها حتى صيف عام 2000 ما يقارب من 48 قانوناً، و 200 من التشريعات الأخرى إلى تنظيم الحياة وبلورة وحدة القانون ما بين محافظات الضفة الغربية وغزة. وكان من نتائجها أيضاً إلغاء الكثير من الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتنتشر هذه التشريعات في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، وقد صدر أول عدد لها بتاريخ 20/11/1994. وبنظرة سريعة إلى التشريعات الجديدة، يلاحظ أنها ترتكز على عدة أمور أساسية في الدولة، ومن أهمها الأراضي؛ حيث انتقلت إدارة سلطة الأراضي للسلطة الفلسطينية، ونقلت بعض السجلات الخاصة بالأراضي إلى سيطرة الفلسطينيين، وبذلك تم إنشاء سلطة الأراضي بموجب مرسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات بتاريخ 5/6/2002، والتي كانت تابعة إلى وزارة العدل، ودوائر المساحة إلى أن تم أخيراً فصلها عن هاتين الوزارتين، وأصبحت تابعة لمجلس الوزراء الفلسطيني⁽¹⁾.

وفي عام 2004 وفي محاولة جادة، تم إعداد مشروع قانون الأراضي في محاولة منها لتوحيد كافة القوانين المعتمد بها في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما أن هناك مشروع قانون لإنشاء لجنة الأراضي وكذلك مشروع تنظيم المدن والقرى والأنبنة، وأيضاً هناك مشروع قانون آخر هو قانون الوكالة الدورية غير القابلة للعزل والذي لا يزال قيد الدراسة لدى المجلس التشريعي حتى الآن⁽²⁾.

كما تم إعداد مشاريع قوانين مؤخراً بالتعاون بين سلطة الأراضي ووزارة التخطيط ضمن برنامج سياسات إدارة الأراضي، ومن خلال العديد من المداولات العامة والخاصة، حيث تم اعتماد توحيد قوانين الأراضي، وذلك عن طريق جمع قوانين الأراضي في غزة وعدها إثنان وعشرون قانوناً، وقوانين الأراضي في الضفة وعددها سبعة وعشرون قانوناً في أربعة أطر

(1) عجوة، آلية انتقال الملكية في الأراضي غير المسجلة في فلسطين (ص 26).

(2) الحسيني، الإطار القانوني لتسجيل الأموال الغير منقولة (ص 27).

قانونية موحدة هي⁽¹⁾: (1-مشروع قانون سلطة الأراضي، 2-مشروع قانون حقوق الأراضي، 3-مشروع قانون التسجيل، 4-مشروع قانون الاستملاك للأغراض العامة).

كذلك لقد تم إصدار قانون رقم 2 لسنة 2015 من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة بتاريخ 2015/4/12 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942 حيث نص على تشكيل لجنة عليا للأراضي الحكومية برئاسة رئيس سلطة الأراضي، وهذه اللجنة يعرض عليها كافة الطلبات والمقدمة بخصوص قرارات التصرف بالأراضي الحكومية وتسوية التعديات عليها وفقاً للقانون.

وفي مقابلة مع مدير الإدارة العامة للجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة الأستاذ أمجاد الأغا، أكد وجود مشاريع قانونية خاصة بالأراضي، المشروع الأول بشأن التصرف بالأراضي والعقارات العامة لسنة 2013 ، والآخر مشروع قانون بشأن حظر التعدي على الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لسنة 2016 ، وذكر أن هذين المشروعين سيخضعان للقراءة الأولى في الأيام القليلة القادمة وبعد انتهاء المراحل الخاصة لإصدار أي تشريع سيتم نشرهما في الجريدة ومن ثم العمل بهما على أرض الواقع، وذكر أن إصدار مثل هذه التشريعات الهدف منها الحفاظ على المال العام⁽²⁾.

وهنالك عدة تقسيمات للأراضي في فلسطين، التقسيم النظري والتقسيم العملي، أما التقسيم النظري للأراضي في فلسطين فعلى النحو التالي:

لقد نظم قانون الأراضي العثماني لسنة 1858 الأحكام المتعلقة بالأراضي وحدد تقسيماتها وفقاً للمادة الأولى منه، فقسمها إلى خمسة أنواع متمايزة، وهي⁽³⁾:

1-الأراضي الملك: وهي الأرضي التي يكون صاحبها مالكاً لرقبة الأرض ومالكها لما تحتها وفوقها ويحق لها التصرف بها بجميع أنواع التصرف استعمالاً واستغلالاً وتصرفها. وقد تم تقسيمها إلى أربعة أنواع وذلك بموجب المادة الثانية من قانون الأرضي العثماني، وهي:

(1)الحسيني، الإطار القانوني لتسجيل الأموال الغير منقوله (ص 27).

(2) مقابلة مع مدير الإدارة العامة للجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة الأستاذ أمجاد الأغا، بتاريخ 2017/2/23، الساعة 10 صباحاً.

(3)الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص 1-2).

أ-الأرض الملحة ببيت السكن: والتي لا تزيد مساحتها على نصف الدونم، أي أنها الأرض التي تكون في موقع البناء والتي تعتبر من قبل الأرضي الملك، كما يتبيّن أيضًا أن الأرض التي تقع خارج حدود البلدية (سواء خارج بلديات المدن أو المجالس القروية) لا يؤثّر على نوع الأرض كونها ملحقة ببيت سكن أم لا، أو بناء بيت السكن في أرض أميرية لا يحولها ذلك الواقع من نوع الأميرية إلى الملك، بل إن الأرضي التي تلّحق موقع البناء التي تدخل ضمن حدود البلديات فقط هي التي تعتبر من نوع الملك.

ب-الأرضي التي أفرزت من الأرضي الأميرية وملكت تملّكًا صحيحاً بأسماء مالكيها.

ج-الأرضي العشريّة: التي وزعت وملكت للفاتحين عند الفتح.

د-الأرضي الخاجية: وهي الأرضي التي تعود رقبتها إلى بيت المال والتي تختلف عن الأرضي التي تعود رقبتها للمتصّرف، ولأنّها مفتوحة بدون حرب، فتكون متّروكة بيد أصحابها ومن غير المسلمين مقابل أن يدفع أصحابها الخراج إلى بيت المال⁽¹⁾.

2-الأرضي الأميرية: هي الأرضي التي تعود ملكية رقبتها إلى بيت المال⁽²⁾.

3-الأرضي الوقف: هي الأرضي المملوكة ملكاً صحيحاً وقانونياً وقام مالكها بحبس العين والتصدق بمنفعتها للفقراء وأوجه الخير والبر.

4-الأرضي المتّروكة: وهي أرضي قريبة من العمّران تترك لاستعمال الأهالي وتعتبر ملكاً لهم جميعاً، ولا يجوز بيع أو شراء أو زراعة هذا النوع من الأرضي أو التصرف فيها إلا بالاتفاق وبشرط أن يكون عاماً لجميع أهالي المنطقة.

5-الأرضي الموات: هي أرضي بعيدة عن العمّران، ليست ملكاً لأحد وفي الوقت نفسه ليست أرضاً متّروكة. وبموجب قانون الأرضي يتم إحياء الأرضي الموات بإحدى الطريقتين:

-إذن المأمور مجاناً.

(1) الوحيد، الأحكام العامة في قانون الأرضي الفلسطيني (ج2/ص4).

(2) المر، أحكام الأرضي (ص12).

– بدون إذن المأمور بشرط زراعتها فعلاً ودفع المزارع بدلاً نقدياً (مثل الطابو)، ويعطى له بها سند.

– رقبة الأرضي الموات عائدة لبيت المال وحق التصرف للشخص الذي قام بإحيائها.

أما التقسيمات العملية للأراضي في فلسطين فهي كالتالي:

لقد أفرز الواقع السياسي والتاريخي تصنيفات أخرى للأراضي، حيث شرع المندوب السامي سنة 1934 بإجراءات مسح للأراضي في فلسطين بغرض تسويتها وتسجيلها ضمن سجلات رسمية ضمن سجلات الطابو، وبسبب الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية سنة 1948 توقفت هذه الجهود، وعند تسلم الإدارة المصرية للحكم الإداري في قطاع غزة استكملت جهود التسوية للأراضي، حيث أعلن الحاكم العسكري المصري آنذاك عن إعداد سجلات منظمة للأراضي غير المسوية وتقييد الأرضي في (سجلات دائرة ضريبة الدخل والأملاك) التابعة لوزارة المالية، وذلك بهدف الحفاظ على حقوق أصحابها الحائزين لها وبغرض فرض الضرائب عليها وفقاً لقوانين الضريبة المعمول بها⁽¹⁾ كضريبة (الوريكو)⁽²⁾ وهي:

1-الأراضي المالية: وهي الأرضي غير المشمولة بأعمال التسوية، وغير مسجلة لدى دوائر تسجيل الأرضي التابعة لسلطة الأرضي، ويرجع تاريخها إلى فترة استلام الإدارة المصرية للحكم الإداري في قطاع غزة حيث قامت بمتابعة جهود التسوية للأراضي التي بدأها المندوب السامي وتوقفت بسب الاحتلال الإسرائيلي، وقد أعلن الحاكم العسكري المصري آنذاك عن إعداد سجلات منظمة للأراضي غير المسوية وتقييد الأرضي في سجلات دائرة ضريبة الدخل والأملاك التابعة لوزارة المالية، وذلك بهدف الحفاظ على حقوق أصحابها الحائزين لها وبغرض فرض الضرائب عليها وفقاً لقوانين الضريبة المعمول بها (كضريبة العشر وضريبة الوريكو). وتحفظ سجلات هذا النوع من الأرضي لدى دائرة ضريبة الأملاك التابعة لوزارة المالية، ولا يعتبر مستند "إخراج قيد" الصادر عن دائرة ضريبة الأملاك سندأً للملكية كما يعتقد الكثير، إنما يمنح مستند "إخراج القيد" الشخص حق التصرف بالأرض بيعاً وشراءً (بيع حق

(1)الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص2).

(2) الوريكو: كلمة تركية، تعني الجزية أو الخراج، أو مال ميري أو رسم، وصورها ويريك وتعني الذهب أو العطاء أو المنح.

المنفعة وتظل الرقبة للحكومة)، دون أن يعطى المتصرف الحق برهن الأرض والاستفادة من الأرض بالاقتراض⁽¹⁾.

2-الأراضي الحبال: تدرج الأراضي الحبال ضمن الأراضي (غير المسوية) وسميت بالأراضي الحبال لأنها كانت تُقاس بواسطة الحبال أو لوجود سلسلة طويلة ومتعددة من عقود نقل الملكية صادرة عن المتصرفين بها دون وجود قيد أو سجل لها في سجلات ضريبة الدخل والأملاك. وقسمت هذه الأرضي لعدة تصنيفات حسب موقعها الجغرافي أو وفقاً للعائلات الحائزه لها (أراضي عشيرة أبو مدين، أراضي نصيرات السبع...). ونشأت هذه الأرضي كنتيجة لامتلاع المتصرفين بها من تسجيلها في سجلات دائرة ضريبة الدخل والأملاك بوزارة المالية بناءً على قرار الحاكم العام المصري رقم (5) لسنة 1960م، وذلك بغرض التهرب من أداء الضريبة وبالتالي لم يُمنحوا سندات (إخراج قيد) تُفيد التصرف بهذه المساحات بل وقاموا بالتصرف بها إلى الغير دون مستندات رسمية وهكذا تواترت عمليات نقل الملكية حتى الآن . ويمارس الحائزون لهذه الأرضي حق الاستعمال والاستغلال والتصرف عليها منذ عقود دون أن يملكون سندات تثبت ملكيتهم لها⁽²⁾.

3-الأراضي المحلوله: هي عبارة عن أراضي أميرية تعود للحكومة بالأصل، ولكن تم منح حق التصرف بها إلى أفراد بموجب عقود لقاء بدل المثل (معجل) يُدفع إلى الحكومة . وسميت بالأراضي المحلوله لأن الصفة التعاقدية بين المنتفع والحكومة (تحل) بوفاة المنتفع وانعدام ورثته أو المنتفع يتوفى ويرفض الورثة وراثة حق الانتفاع، أو سقوط الجنسية العثمانية عن المنتفع. وبالتالي تقوم الدولة بعرض هذه الأرضي بالمزاد العلني لمن يرغب بالانتفاع بها ويكون لمن ترسو عليه التزام دفع بدل المثل. وبالتالي يُستشف مما تقدم أن الحائزين للأراضي المسمة (المحلوله) ليسوا غاصبين أو معتدين على الأرضي الحكومية، إنما تربطهم مع الدولة رابطة قانونية تتمثل برسو المزاد عليهم وتوارث المنتفعين هذه الصفة . والجدير ذكره أنه صدر قانون

(1) الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص10).

(2) الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص9).

خاص بالأراضي المحلولة، كما أن قانون الأراضي العثماني خصص أحكاماً مخصوصة لهذا النوع من الأراضي تبدأ بالمادة (60)⁽¹⁾.

4-أراضي الأقساط: هي أراضي حكومية تقع ضمن أراضي محافظة رفح فقط ، ونشأت هذه الأرضي عندما قامت إدارة الحاكم العام المصري سنة 1965 بإطلاق حملة لتسوية وضعية الأرضي الحكومية مع الحائزين لها لمدد طويلة من خلال التعاقد معهم بعقود بيع وشراء ناقلة للملكية بنظام الأقساط بحيث تؤول الملكية بإتمام دفع كامل الأقساط لواضعي اليد ملكية العقار وتسجل بأسمائهم في سجلات الطابو ، وشكلت لجان للتخمين آنذاك وقيمت أسعار الأرضي بين (3,5،8) جنيه للدونم الواحد وفقاً لموقعه، وأعلنت أن آلية سداد الأقساط تكون بشكل سنوي، وقام العديد من الأهالي بإبرام عقد شراء مع إدارة الحاكم العام المصري، وشرع واسع على اليد في دفع الأقساط إلا أن وقوع الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة حال دون استكمال الدفع بسبب تهديد واسع على اليد من التعامل مع المحتل آنذاك، وبقيت هذه الأرضي إلى يومنا هذا تحتاج لاستكمال قيمة الأقساط المتبقية عليها⁽²⁾.

5-الأراضي المندوب:

بعد سقوط الدولة العثمانية وحلول الانتداب البريطاني على الأرضي الفلسطينية سنة 1917، قامت الإدارة العسكرية للانتداب منذ قيامها في فلسطين باتخاذ عدة قرارات، فأصدر الجنرال مونيفي 8 أيار 1918 قراراً بوقف جميع معاملات ملكية الأرضي الأميرية الخاصة، وأغلقت دوائر تسجيل الأرضي (الطابو) لأن السلطات التركية أخذت معها خلال انسحابها إلى دمشق جميع دفاتر الطابو، وبالتالي عرف المندوب السامي على مراجعة تنظيم الأرضي وخلص إلى وجود أراضي خاصة (طابو) مسجلة في سجلات الدولة العثمانية كملكية خاصة للمواطنين ويمارسون عليها حق الاستعمال والاستغلال والتصرف، وبالتالي لا تشويبها أية إشكاليات عملية أو قانونية، وفي المقابل توجد أراضي أميرية أي رقبتها وملكيتها تعود إلى الدولة العثمانية بينما يمارس عليها السكان حق الاستعمال والاستغلال مقابل سندات طابو تمنحها دوائر تسجيل الأرضي لتوثيق هذا التصرف مقابل مبلغ تحصله دائرة الطابو من

(1)الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص9).

(2)الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص10).

المستفيد. ولاحظ المندوب السامي البريطاني آنذاك وجود مساحات شاسعة في كل من محافظتي خان يونس ورفح تقع شرق المحررات وقابلة للزراعة فقام بضمها إلى طائفة الأراضي الحكومية (منها الأرض المقام عليها مدينة أصداء بخانيونس) أما الأرضي الواقعة غرب المحررات والمسمى (المواصي) فلم تكن قابلة للزراعة والاستغلال آنذاك لأنها كانت عبارة عن كثبان رملية غير مستوية، وتقدر مساحة هذه الأرضي في محافظة خان يونس بـ(6820) دونم وبمحافظة رفح بـ (2290) دونم وفق إحصاء سلطة الأرضي بغزة. وإزاء ذلك اتفق حائزو هذه الأرضي الواقعة غرب المحررات مع المندوب السامي آنذاك على تطوير الأرضي المنخفضة القابلة للزراعة ودفع الضرائب مقابل ذلك، بينما تبقى الأرضي المرتفعة المتمثلة في الكثبان الرملية دون تطوير (تسجيل) ولكن تبقى تحت حيازتهم استعمالاً واستغلالاً وتصرفًا وسميت منذ ذلك الحين (بأراضي المندوب السامي البريطاني) أي تُنسب له اسمًا لكن حق التصرف بها كاملاً يستمر لحائزها وفق الاتفاق المشار إليه أعلاه. وقد شمل الاتفاق آنذاك على تثبيت حدود واضحة تفصل الأرضي الحكومية الواقعة شرقاً (المحرات حالياً) عن أراضي المندوب المملوكة للناس والمتمثلة في المواصي حالياً الواقعة غرب المحررات، وقد تجلّت هذه العلامات الفاصلة في كتل خرسانية على شكل مخروط دائري. والمتأمل في هذه المساحات من الأرضي (المندوب) سيلاحظ استقرار التصرف بها منذ ما يزيد عن مئة عام قبل الانتداب البريطاني على فلسطين ويظهر ذلك من عمر الأشجار والمباني وتراث الأجيال والتعامل بها وفق منطق الملكية الكاملة⁽¹⁾.

6-أراضي اللاجئين.

الفرع الثاني: التشريعات المنظمة للتصرف بأراضي الدولة في فلسطين.

أولاً: التشريعات النافذة في الضفة الغربية.

يحكم التصرف بأراضي الدولة في الضفة الغربية التشريعات التالية: قانون إدارة أملاك الدولة الأردني المؤقت رقم 32 لسنة 1965، نظام تقويض وتأجير أملاك الدولة الأردني رقم 60 لسنة 1964، وقانون المحافظة على أملاك الدولة الأردني رقم 14 لسنة 1961.

(1) الدائرة القانونية في المجلس التشريعي غزة، دراسة قانونية حول تسوية عادلة للأراضي الحكومية وشبه الحكومية (ص4).

لقد خولت المادتان (4،5) من قانون إدارة أملاك الدولة كلاً من مجلس الوزراء ووزير المالية صلاحية التصرف بأراضي الدولة بحدود وشروط ووفق إجراءات معينة. فقد خول القانون وزير المالية بناء على تنصيب من مدير الأراضي والمساحة أن: "1- يؤجر أية قطعة أرض أو ملك للدولة بصورة مؤقتة أو لتحسينها بقصد التقويض أو بغير قصد التقويض. 2- يفوض أية قطعة أو ملك للدولة إذا كانت مساحتها لا تزيد على عشرين دونماً لقاء بدل المثل الذي يقرره. 3- يفوض أية قطعة أو ملك للدولة ولو زادت مساحتها على عشرين دونماً بشرط أن لا تزيد قيمة بدل مثله على مائتي دينار". أما إذا كانت الأراضي والأملاك المراد تقويضها لا تدخل تحت أحكام العناوين أعلاه، فيجري التقويض بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنصيب وزير المالية، وبناء على نص المادة 6 من قانون إدارة أملاك الدولة يقوم وزير المالية بتشكيل لجنة في كل محافظة، مؤلفة من الحاكم الإداري ومامور تسجيل الأراضي والمحاسب، ويجوز للوزير بمعرفة رئيس الوزراء إذا اقتضت المصلحة وظروف العمل أو طبيعته تشكيل اللجنة بشكل آخر أو زيادة عدد أعضائها. وتحتسب هذه اللجان بالنظر في طلبات الاستئجار والتقويض وإجراء الكشف والتحقيق في الخلافات بين المتصرفين أو في أية أمور أخرى تتعلق بأملاك الدولة، وتقدير قيمتها. وتقدم تقاريرها لمدير الأراضي والمساحة ليرفع توصياته بشأنها لوزير المالية. ونصت المادة (7/أ) منه على أنه يجوز للمدير قبل وضع توصياته ورفعها للوزير أن يعيد التقرير للجنة من أجل استكمال التحقيق أو لإجراء الكشف على الموقع إذا لزم ذلك. وكذلك المادة 14 من ذات القانون نصت على إلزام مدير المساحة والأراضي الإعلان عن أملاك الدولة المراد تأجيرها أو تقويضها بالصورة التي يراها مناسبة، شريطة أن تكون تلك الأرضي مثبتة على خرائط دائرة المساحة والأراضي. أما المادة 12 فقد نصت على أنه إذا فوض ملك دولة وفقاً للقانون فإنه لا يجوز للمفوض بالملك بيعه أو هبته إلى شخص آخر أو مبادلته إلا بعد مرور عشر سنوات من تاريخ تسجيل الملك باسمه في دائرة التسجيل⁽¹⁾.

كما ووضعت المادة 7 من القانون الأسس القانونية لتقدير بدل التصرف بأراضي الدولة، وفوضت هذا الأمر للجنة مشكلة من قبل وزير المالية، ومؤلفة من الحاكم الإداري في المحافظة، ومامور تسجيل الأراضي والمحاسب. ونصت المادة 7 من نظام تقويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة 1964 على أنه: "لغايات تعين بدل المثل، تقدر قيمة الأرضي حسبما تساويه وقت التقويض على اعتبار أنها خالية من أية تحسينات أجريت عليها". كما

(1) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة (ص5).

أوضح النظام المذكور النسبة المئوية من القيمة المقدرة التي يجب أن يدفعها المستفيد من أراضي الدولة سواء في حالة التأجير أو في حالة التفويض. فمثلاً تفويض الأراضي الواقعة ضمن حدود البلدية ومناطق التنظيم سواء من الأراضي التي تمت تسويتها أو لم تتم ببدل مثل لا يقل عن 75% من قيمتها المقدرة من قبل اللجنة المذكورة، أما ما يقع خارج هذه المناطق، فيجوز تفويض مساحات صغيرة منه لغايات الإسكان ببدل مثل لا يقل عن 50% من قيمتها المقدرة. كما وحددت المادة 10 من النظام المذكور الأجرة التي يدفعها مستغل الأرض الحكومية لغايات غير زراعية، مثل قلع الحجارة، استخراج الرمال، تأسيس محطات لبيع الغاز، أو إنشاء مطاعم أو فنادق أو مقاهي. فمثلاً يدفع المستفيد من الأرض الحكومية المستغلة في قلع الحجارة مبلغ 25 دينار عن كل دونم ومبلغ 35 دينار عن كل دونم مستغل في استخراج الرمال⁽¹⁾.

لقد حددت المادة 11 من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة الشروط الواجب توافرها في طالب أراضي الدولة لغايات زراعية وهي⁽²⁾:

1- أن يكون قادراً على زراعة الأرض بوجه صحيح سواء كان لوحده أو بالاشتراك مع غيره.

2- أن لا يكون مسجل باسمه أو باسم زوجته أو باسم من يعيشه من أولاده أراض تعادل أو تزيد على مائة دونم من الأراضي المرتفعة، أو خمسين دونم من الأراضي الممكн تحويلها إلى سقي، أو خمسين دونم من الأراضي الممكن سقايتها من المياه الجارية أو الينابيع.

3- أن يكون الطالب مقيماً إقامة دائمة في نفس اللواء التابعة له الأرض.

4- إذا كان الطالب جمعية تعاونية أو شركة زراعية مساهمة عامة أو خاصة يقتضي أن يكون 75% من أصحابها من الرعايا الأردنيين وأسهمها مسجلة بأسمائهم.

أما المادة 9 من قانون إدارة أملاك الدولة أجازت لوزير المالية بناء على تنسيب مدير الأراضي والمساحة بيع أملاك الدولة بالمزاد العلني، إذا رأى في ذلك مصلحة للخزينة، على أن يخضع قرار الإحالة القطعية لموافقته، وبشرط ألا تزيد القيمة المقدرة للملك على مائتي دينار.

(1) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة (ص6).

(2) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة (ص7).

وقد عالج قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الأردني رقم 14 لسنة 1961 الأصول القضائية الواجب إتباعها لمواجهة التعدي على أراضي الدولة. فقد نصت المادة 3 على تأليف محكمة خاصة من قاض منفرد تنظر في القضايا المتعلقة بالاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، على أن تنظر محكمة تسوية الأراضي والمياه في هذه القضايا إلى حين تشكيل المحكمة الخاصة المذكورة. ونصت المادة 4 من القانون ذاته على ضرورة أن تبت المحكمة في قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة وتعطيها صفة الاستعجال، ويكون قرارها في هذا الشأن قطعياً، ويجوز لها أن تفرض عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن شهر، أو غرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً، أو بكلتا العقوبتين معاً، ولها أن تقرر رفع يد المعتدي فور تقديم الدعوى بحقه، دون الالتفات إلى أي ادعاء بالتصرف من قبله. كذلك للمحكمة أن تقرر إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقة، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء. كما ألزمت المادة 8 منه موظفي دائرة الأراضي والمساحة المحافظة على أراضي وأملاك الدولة ومراقبة أي اعتداء يقع عليها وتنظيم الضبوط بالمعتدين، وإيداعها إلى مدير الأراضي والمساحة وتعتبر هذه الضبوط كافية على وقوع الاعتداء. وأعطت المادة 9 من القانون مدير دائرة الأراضي والمساحة صلاحية إقامة دعاوى الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة، وله أن ينتدب أي موظف لإقامة هذه الدعاوى والمراقبة بها أمام المحكمة⁽¹⁾.

ثانياً: التشريعات النافذة في قطاع غزة.

تبعد التشريعات التي تحكم التصرف بأراضي الدولة في قطاع غزة أقل وضوحاً وأكثر تعقيداً من تلك النافذة بالضفة الغربية، وهذا إضافة إلى قصورها عن معالجة الأمور التفصيلية المتعلقة بالصرف بأراضي الدولة. إذ يحكم قانون الأراضي العثماني لسنة 1853 التصرف بالأراضي بصفة عامة، بما فيها أراضي الدولة. كما جاء في مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 بعض الأحكام المتعلقة بالصرف بأراضي الدولة، فنصت المادة 12 منه على ما يلي: "تناط بالمندوب السامي آنذاك جميع الحقوق في الأراضي العمومية أو الحقوق المتعلقة بها". ونصت المادة 13 من المرسوم ذاته على: "للمندوب السامي أن يهب أو يؤجر أية أرض من الأراضي العمومية أو أي معدن أو منجم، وله أن يأذن بإشغال مثل هذه الأرض بصفة مؤقتة وبالشروط وللمدد التي يراها ملائمة على أن تراعي في ذلك أحكام أي قانون. ويشترط في ذلك أن تجري كل هبة بهذه أو كل إيجار أو تصرف بهذا وفقاً لمرسوم أو تشريع أو قانون معمول

(1) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة (ص 7-8).

به الآن في فلسطين أو سيعمل به فيما بعد أو وفقاً لما قد يصدر للمندوب السامي من التعليمات". كما نصت المادة 2 من قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942 على: "يجوز لمدير تسوية الأراضي أن يوقع باسم المندوب السامي وبالنيابة عنه على عقود الإيجار المتعلقة بالأراضي العمومية، أو على رخص إشغالها، على أن يراعى في ذلك جميع التعليمات العامة أو الخاصة التي يصدرها المندوب السامي". من جانب آخر لم يتم وضع أي تشريعات متعلقة بأراضي الدولة والتصريف بها في الحقبة المصرية، باستثناء قانون رقم 5 لسنة 1960، الذي نص في المادة الأهم منه المادة 1 على الآتي: "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وكذلك أموال الأوقاف الخيرية، أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم. كما لا يجوز التعدي عليها، وفي حالة حصول التعدي يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة"⁽¹⁾.

الفرع الثالث: واقع التصرف بالأراضي الحكومية في فلسطين.

أولاً: التصرفات الجائزة.

يمكن التمييز بين فرتين فيما يتعلق بالإطار القانوني الناظم لأراضي الدولة، الفترة الأولى سبقت صدور المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 المتعلقة بإنشاء سلطة الأراضي، حيث كانت القوانين النافذة في قطاع غزة وتحديداً المادة الرابعة من قرار رقم 532 لسنة 1957 بشأن تشكيل لجنة أملاك الحكومة في قطاع غزة تجيز للجنة المذكورة تقديم التوصيات المتعلقة ببيع واستغلال وتأجير أراضي الدولة، على أن يتم عرضها على الحاكم الإداري (رئيس السلطة الوطنية بعد قيام السلطة الوطنية) للتصديق عليها. أما الفقرة الثانية، فقد تلت صدور المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 الذي نص في مادته الثالثة على كيفية التصرف بأراضي الدولة، حيث يتم هذا التصرف بقرار يصدر عن رئيس السلطة الوطنية بناء على تسيب لجنة مشكلة من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي⁽²⁾.

لقد نص القانون العثماني على أنه: "لا يمكن إحالة أو تقويض كامل أراضي قرية أو قصبة ما جملة إلى هيئة مجموع أهاليها أو لشخص أو شخصين وثلاثة أشخاص منتخبين

(1) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة (ص 8-9).

(2) جرائم الأراضي (ص 2361).

منهم بل تحال الأراضي إلى كل شخص من الأهالي على حده وتعطى لأيديهم سندات الطابو المبينة كيفية تصرفهم⁽¹⁾.

ونص قانون الأراضي العمومية على أنه: "يجوز لمدير تسوية الأراضي أن يوقع باسم المندوب السامي وبالنيابة عنه على عقود الإيجار المتعلقة بالأراضي العمومية وعلى رخص إشغالها على أن يراعي جميع التعليمات العامة أو الخاصة التي يصدرها المندوب السامي"⁽²⁾.

ونص قانون تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة على أنه: "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، كما لا يجوز التعدي عليها، وفي حال حصول التعدي يكون للجهة صاحبة الشأن إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة"⁽³⁾.

أ-هناك عدة صور للتصرف بالأراضي الحكومية وهي:

1- **تخصيص الأراضي الحكومية:** هو الانتفاع بأرض حكومية مقابل مبلغ من المال دون تملكها وهو نوعان: الأول: تخصيص متعلق بالحكومة، كتخصيص قطعة أرض لإقامة مشروع كإنشاء مشفى أو مزرعة. والآخر: تخصيص متعلق بالجمعيات الأهلية: كتخصيص قطعة أرض لها لإقامة مشروع يخدم الصالح العام مقابل دفع نسبة معينة من قيمة الأرض سنوياً⁽⁴⁾.

2- **تفويض الأراضي الحكومية:** يقوم على أساس منح المستفيد أرضاً حكومية مقابل دفع قيمتها المقدرة على أقساط، وبعد إتمام دفع الأقساط يتم تسجيلها باسمه⁽⁵⁾.

3- **تفريغ أو إيجار الأراضي الحكومية:** للمتصرف بالأراضي الجاري بها التصرف بالطابو أن يتفرغ بإذن المأمور، ويكون تصرف المفروغ له أي الأخذ بالأراضي التي أخذها على كل حال

(1) المادة (8) من قانون الأراضي العثماني لسنة 1274هـ.

(2) المادة (2) من قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942.

(3) المادة (1) من قانون تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة.

(4) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، الأراضي الحكومية ومسؤولية الدولة (5)، جرادة، جرائم الأرضي (ص2362).

(5) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، الأراضي الحكومية ومسؤولية الدولة (5)، جرادة، جرائم الأرضي (ص2362).

بإذن المأمور، أما إذا مات المفرغ له بدونأخذ إذن من المأمور، فيكون للشخص المترغ التصرف في أراضيه كما كان أولاً، وكذلك إذا مات المترغ وكان له ورثة لهم حق الانتقال على الوجه الآتي فتنتقل إليهم وإلا ف تكون مستحقة للطابو، أما المفرغ له فيأخذ البطل الذي أعطاه من تركة المترغ، وكذلك مبادلة الأرضي فهي موقوفة بكل حال على إذن المأمور وعند فراغ وتفويض متصرف الأرضي بإذن مأمورها يلزم قبول الفراغ والتقويض من طرف المفرغ له أو شخص من طرفه⁽¹⁾.

ولما كان مجرد إذن المأمور كافياً في تقييد الأرضي الأميرية فإذا مات الشخص المترغ بعد أن يتقييد عن أراضيه لآخر بإذن المأمور بدون أن يأخذ المفرغ له سند الطابو، فلا ينظر لثالث الأرضي نظر المحلول؛ لأن الفراغ المذكور معتبر⁽²⁾.

كذلك ما تضمنه تأجير الأرضي العمومية للمواطنين لزراعتها أو إقامة منشآت صناعية أو فنادق أو مطاعم أو تجمعات سكنية وغيرها. التأجير يأتي في سياق خطة استراتيجية كاملة لاستقادة من الأرضي. كما أن سلطة الأرضي باعتبارها الجهة المختصة بإدارة أملاك الحكومة بموجب المرسوم رقم 10 لسنة 2002 فإنها تقوم بتأجير الأرضي للمواطنين سواء أفراد أم مؤسسات بهدف الاستثمار والإصلاح الزراعي وغيرها وذلك مقابل مبلغ تقدره سلطة الأرضي⁽³⁾.

4- بيع الأرضي الحكومية: لا يعتبر البيع إلا في أراضي الملك فقط، ولا ينطبق على الأرضي الأميرية، لأن الأرضي ليس بملك وبيعها باطل بموجب أحكام القانون العثماني⁽⁴⁾. لكن بشكل استثنائي في عهد الإدارة المصرية تم بيع الأرضي الحكومية للمنتفعين بها وتم ذلك بموجب لجنة تشكلت لهذا الغرض، وتحددت إجراءات بيع الأرضي الحكومية والشروط الواجب توافرها لإتمام عقد بيع الأرض مع المنتفع ومنها: دفع ثمن الأرض والذي تحدده اللجنة سالف الذكر حسب حالة الأرض الراهنة⁽⁵⁾.

(1) المادة (36) من قانون الأرضي العثماني لسنة 1274هـ.

(2) المادة (37) من قانون الأرضي العثماني لسنة 1274هـ.

(3) جرادة، جرائم الأرضي (ص2363).

(4) مجموعة القوانين الفلسطينية 1997، شرح قانون الأرضي-قانون الأرضي المعدل (ص47).

(5) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، الأرضي الحكومية ومسؤولية الدولة (6).

ومن النماذج على التصرفات التي وقعت في عهد الانتداب البريطاني المنشورين الذين أصدرهما المندوب السامي البريطاني الجنرال موني أول في بداية تشرين الثاني 1918م ويحمل رقم 75 والثاني في 18 تشرين ثاني ويحمل رقم 76 وذلك عندما علمت الإدارة أن هناك عمليات انتقال للأراضي بشكل غير قانوني، وتضمن المنشوران تعليمات بشأن انتقال الأراضي فقد بين المنشور رقم 76 أن كلمة التصرف تعني البيع والرهن وفك الرهن وإنشاء الوقف وكل تصرف آخر بشأن الأموال غير المنقوله وأن لا يملكون حق نقل حقوق التصرف فيها إلا بعد إعادة فتح دائرة الطابو وكل انتقال مخالف لهذا المنشور يعد لاغياً وباطلاً⁽¹⁾.

هذا وقد نقلت الحكومة البريطانية لليهود الأراضي بعدة طرق منها⁽²⁾:

1-الهبات الحكومية: مثل الأمر الذي أصدره المندوب السامي صموئيل بتسليم أراضي الغور لليهود، وكذلك أعطتهم 200 ألف دونم من مرج عامر وأراضي عثليت والكبارة وبلغت مساحتها 175 دونم ومنتحت 82 ألف دونم من أراضي الحكومة في مناطق مختلفة من البلاد⁽³⁾.

2-إصدار القوانين التي سهلت نقل الملكية لليهود.

3- عمليات تسوية الأراضي.

4-استخدام القوة.

5-الضغط على الفلاحين وأصحاب الامتياز.

6-دور البنوك ومؤسسات تطوير الأراضي.

أما في زمن الإدارة المصرية فقد كانت هناك عدة تصرفات وقعت مثل مشروع القرعة الأولى حيث تم التصرف بما مساحته 351,71 دونم بمساحة دونم واحد لكل منها، وكذلك في

(1) دائرة شؤون اللاجئين، <http://drah.ps/ar/index.php?act=post&id=87> ، عيسى، مقال بعنوان قوانين ملكية الأرض في فلسطين وفي القدس خاصة وفق القانون العثماني وقانون الانتداب البريطاني، الساعة 8 مساء، يوم السبت الموافق 18/3/2017.

(2) مركز المعلومات الوطني الفلسطيني وفا، مواقف الحركة الوطنية الفلسطينية من انتقال الأراضي للحركة الصهيونية 1930-1935، <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=3776> ، الساعة 8 مساء، يوم السبت الموافق 18/3/2017.

(3) عدون، محاضر في تاريخ فلسطيني الحديث (ص 36).

زمن الاحتلال الإسرائيلي، فمن الأمثلة على التصرفات فإنه تم التصرف بما مساحته 580 دونم من خلال مشروع هي الأمل بخانيونس مساحة كل مقدم 250م². هذا وذكرت سلطة الأراضي في منشور على موقعها الإلكتروني بأنه تم تخصيص ما مساحته 2550 دونم من بعد تاريخ 2007/7/1 وتم تخصيص ما مساحته 2124 دونم من أراضي المحررات.⁽¹⁾

هذا وقد جرى التصرف بجزء كبير من أراضي الدولة منذ قيام السلطة الوطنية 1994 في قطاع غزة على وجه الخصوص، عبر عمليات تخصيص واسعة الأطراف متعددة شملت المؤسسات العامة من وزارات و هيئات حكومية وأجهزة أمنية، وهيئات محلية، وهيئات أهلية ونقابية، وأحزاب وحركات سياسية، وسفارات دول عربية وأجنبية، وأخيراً تخصيصات لصالح الأفراد بقصد إقامة مساكن خاصة عليها. كما شمل التصرف بأراضي الدولة إجراء عمليات تبادل لهذه الأرضي بأراضٍ أخرى ذات ملكية خاصة (بين الدولة والمواطنين) وفي كثير من الأحيان كان هناك خلاف حول ملكية هذه الأرضي، وبذلك تصبح الدولة طرفاً في هذا الخلاف بينما يحصل من تم التبادل معه على أرض دولة غير متزاع على ملكيتها. ومن صور التصرف الأخرى بأراضي الدولة تخصيصها لشركات خاصة استثمارية في مجالات البناء والزراعة والسياحة، فقد خصصت أراض لشركات بناء بقصد إقامة أبراج سكنية عليها مقابل حصة للدولة على شكل شقق سكنية، وفي كثير من الأحيان كانت الأرضي المخصصة تستخدم بشكل مخالف لما تم الاتفاق عليه، ومن الأمثلة البارزة في هذا المجال ما جرى في إسكان (المقوسي) في غزة حيث استخدم جزء من هذه الأرضي لبناء فلل وليس أبراجاً سكنية، كما امتنع المستثمر عن تسليم الحكومة الحصة المخصصة لها من الشقق السكنية، وفي أحيان أخرى تم التصرف بهذه الأرضي المخصصة ببيعها إلى أطراف أخرى، كما أن توزيع الشقق المقامة على بعض هذه الأرضي لم يكن يتم بطريقة شفافة. ومن جهة أخرى تم عدد كبير من التخصيصات للأراضي الدولة دون معايير واضحة أو إجراءات معتمدة، فقد تم أكثر من تخصيص واحد لنفس الشخص، كما تم تخصيص قطع أراضي لجهات مختلفة ثم تم إلغاؤها، وقد تم ذلك بشكل مستمر وهو ما يؤكد على وجود فوضى وتباطؤ في هذا المجال. وقد أشار إلى ذلك بوضوح تقرير للمجلس التشريعي أعدته اللجنة الاقتصادية في المجلس، حيث دعا إلى وقف كل التخصيصات إلى حين تقديم سياسة الحكومة العامة في موضوع التصرف بأراضي

(1) سلطة الأرضي الفلسطينية، أملاك الحكومة (إحصائيات)، الساعة 8 مساء، يوم السبت الموافق 2017/3/18

الدولة، ومراجعة كل التخصيصات التي تمت للتأكد من التزامها بالمعايير والأسس القانونية النافذة⁽¹⁾.

بـ-الجهة المختصة بإدارة الأراضي الحكومية.

أنيطت صلاحية إدارة أراضي الحكومة لسلطة الأراضي التي أنشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 حيث نص على أنه: "1-تشأ بموجب هذا المرسوم سلطة تسمى سلطة الأرضي تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها وفقاً لأحكام القانون.."⁽²⁾.

وبخصوص صلاحية التصرف بالأراضي الحكومية فقد حدد المرسوم الجهة المختصة بالتصرف بأراضي الحكومة حيث نص على أنه: "يتم التصرف بالأراضي الحكومية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تسبب من رئيس سلطة الأرضي وزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي"⁽³⁾. هذا وقد تم تعديل المادة السابقة بموجب القرار رقم 9 لسنة 2007 الصادر عن مجلس الوزراء بشأن الأرضي الحكومية حيث نصت المادة رقم 1 منه على: "الوقف الفوري لأي تخصيص من أراضي الدولة لمنفعة العامة أو الخاصة إلا بقرار يصدر عن مجلس الوزراء"⁽⁴⁾.

جـ-مسؤولية السلطة عن الأرضي الحكومية:

1-مسؤولية السلطة عن الأرضي الحكومية المعتدى عليها: تعرضت الأرضي الحكومية في المحافظات الجنوبية لثلاث حقب تاريخية: الأرضي المعتدى عليها قبل عام 1967، والمعتدى عليها بعد قيوم السلطة عام 1994، والأرضي المعتدى عليها عقب الانسحاب الإسرائيلي من المحررات. والتعدي على الأرضي الحكومية يأخذ أشكالاً عدّة، فقد يكون بهدف السكن أو

(1) جرادة، جرائم الأرضي (ص2364).

(2) المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002.

(3) المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002.

(4) المادة (1) من القرار رقم 9 لسنة 2007.

الزراعة أو إقامة مشروع، كذلك التعدي على الرمال والمياه وغيرها. ويقع على عاتق السلطة مسؤولية إزالة تلك التعديات حيث عالجت النصوص التالية هذه المسألة⁽¹⁾:

أ-قانون تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، حيث نص على أنه: "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، كما لا يجوز التعدي عليها، وفي حال حصول التعدي يكون للجهة صاحبة الشأن إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة"⁽²⁾.

ب-القرار بقانون رقم 8 لسنة 1966 بشأن تعديل القانون رقم 5 لسنة 1960 الذي نص على أنه: "لا يقبل الادعاء بالتقادم في كسب أي حق عيني عن أية مدة سابقة في الأماكن والأموال غير المنقوله المبينة في المادة الأولى من قانون رقم 5 لسنة 1960 والمنصوص عنه في المادة 78 بقانون الأراضي والدفع المثبتة في المادة 20 من أحكام المحاكم النظامية بالقطاع"⁽³⁾.

ج-قرار مجلس الوزراء رقم 77 لسنة 2004 بشأن الأراضي الحكومية حيث نص على: "1- وقف التعديات على الأراضي الحكومية في المحافظات الشمالية والجنوبية، وإزالتها بالقوة الجبرية إن لزم الأمر"⁽⁴⁾.

2-مسؤولية السلطة عن المحررات: أراضي المحررات هي تلك الأراضي الواقعة ضمن المنطقة الصفراء وكانت تخضع أمنياً للسيطرة الإسرائيلية. وفي الأصل معظم هذه الأراضي تعود ملكيتها للحكومة، ولا يزيد عن 5% ملك الأفراد ومسجلة بأسمائهم في الطابو وامتلاك الحكومة لأراضي المحررات لا يصدر حق الأفراد الذين تعلقت حقوقهم بهذه الأرضي من خلال زراعتها وإصلاحها والانتفاع بها، ولديهم مستخرجات قيد صادرة من دائرة ضريبة الأماكن قبل الاستيلاء عليها من قبل الاحتلال الإسرائيلي. كما أن من المواطنين من قام بشراء مساحات واسعة من هذه الأرضي زمن الإدارة المصرية بنظام الأقساط، فمنهم من سدد الأقساط المستحقة عليها

(1) جرادة، جرائم الأراضي (ص 2366).

(2) المادة (1) من قانون رقم 5 بشأن تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وأموال الأوقاف الخيرية أو كسب حق عيني عليها والتعدي عليها لسنة 1960.

(3) المادة (1) من القرار بقانون رقم 8 لسنة 1966 بشأن تعديل القانون رقم 5 لسنة 1960.

(4) المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 77 بشأن الأراضي الحكومية لسنة 2004.

ومنهم من لم يسد. ويجب على السلطة أن تستغل هذه الأرضي وتستصلاحها كغيرها من الأرضي الحكومية من خلال تأجيرها أو تخصيصها أو أي وسيلة أخرى من وسائل التصرف الجائزة قانوناً باعتبارها تمثل ثروة للمجتمع ويجب ترشيد استغلالها ما أمكن⁽¹⁾. وفي سبيل ذلك قامت الحكومة في غزة بإنشاء الإداره العامة للمحركات الوطنية تتولى هذه المهمة إلى جانب الجهات ذات العلاقة؛ وذلك بموجب القرار رقم 1 لسنة 2007 الصادر عن مجلس الوزراء حيث تضمن القرار تتمتع الإداره بالشخصية الاعتبارية المستقلة والاستقلال المالي والإداري وتتبع لمجلس الوزراء⁽²⁾.

كما حدد القرار صلاحياتها بكل ما يلزم لإدارة المحركات وحمايتها واستثمارها والإشراف عليها وتأمين أوجه الاستفادة والاستثمار كافة لها، في سبيل ذلك تم إنشاء ضابطة المصادر الطبيعية لتحقيق الأهداف والمهام التالية⁽³⁾: 1-حماية الأصول القديمة في المحركات مثل الدفيئات والأبار والشبكات...، 2-حماية الأحراش والكتبان الرملية واستثمارها وفقاً للأصول، 3-وقف التعديات على الأرضي الحكومية والتنسيق مع وزارة الداخلية في الموضوع لإزالة التعديات، 4-وفي جميع الأحوال كل ما يمكن من إدارة المحركات وحمايتها وأوجه الاستفادة والاستثمار كافة".

3-مسئوليية السلطة تجاه أراضي الوقف: نظم قانون الأرضي العثماني لسنة 1858 الأحكام المتعلقة بالأراضي، وقسم الأرضي إلى خمسة أقسام، منها الأرضي الموقوفة وهي نوعان: إما أن تكون موقوفة وفقاً صحيحاً: إذا كان الواقف مالكاً للأرض الموقوفة، أي أن الأرض من نوع الملك، وفي هذه الحالة تكون رقبة الأرض وجميع حقوق التصرف عائدة للجهة الموقوفة لصالحها الأرض. أو موقوفة وفقاً غير صحيح: وهو الوقف الذي يقع على أرض أميرية أو قعدها السلاطين لجهة من الجهات أو أوقفها غيرهم بإذن سلطاني، والأراضي التي يقع عليها مثل هذا النوع من الوقف لا يجوز بيعها، بل يتم تناقلها بالفراغ، وتكون رقبتها مالكاً للسلطان. وهذا النوع من الأرضي الموقوفة تجري عليها كافة أحكام الأرضي الأميرية، إلا أن أعشارها ورسومها وكل ما يستحق دفعه عنها لجانب الدولة يعود إلى الجهة التي أوقفت عليها. ويجوز إيجار الأرضي الموقوفة ولكن لا يتم ذلك إلا بإذن المأمور الخاص وذلك بموجب المادة 12 التي

(1) جردة، جرائم الأرضي (ص 2367).

(2) المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 1 الخاص بإنشاء الإداره العامة للمحركات الوطنية لسنة 2007 .

(3) المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم 1 الخاص بإنشاء الإداره العامة للمحركات الوطنية لسنة 2007 .

تنص على أنه: "لا يقدر الشخص التصرف بأرض ما أن يستعمل ترابها ويعمل منه أشياء مثل القرميد والآجر بدون الحصول على إذن المأمور الخاص أولاً. وإذا فعل فتؤخذ قيمة ذلك التراب المحلية من الشخص الذي استعمله وتقيد لحساب الميرى سواء أكانت الأرض من الأراضي الأميرية أم الموقوفة"⁽¹⁾.

ثانياً: التصرفات غير الجائزة.

تتمثل التصرفات غير الجائزة التي تقع على الأراضي الحكومية في التعدي عليها من قبل المواطنين.

هناك العديد من التعديات على أراضي الدولة في الضفة الغربية. ومن مجمل التعديات التي تم حصرها وتوثيقها من قبل وزارة الإسكان يظهر أنها توزعت على مختلف المحافظات (جنين، قلقيلية، طوباس، رام الله، نابلس، الخليل، طولكرم، أريحا)، وتعدت صورها (البناء على الأرض الحكومية، الزراعة فيها، إقامة أسوار وبركسات، وأعمال تجريف لغايات متعددة). غير أن أخطر هذه التعديات بحسب ما أفادت به سلطة الأراضي، هو البناء غير المرخص على الأراضي الحكومية، وذلك لصعوبة إزالة هذا النوع من التعديات⁽²⁾.

كذلك الأمر في قطاع غزة، فهناك تعديات على أراض حكومية فقد تم خلال السنوات الماضية استنفاد جزء كبير من رصيد الأراضي الحكومية، وأن ما بقي قد لا يفي بحاجة الأجيال القادمة من الشعب الفلسطيني لإقامة شبكات الطرق والمرافق الصحية والتعليمية والثقافية والرياضية والسكنية وغيرها من المرافق العامة. غير أن أهم ما تعرضت له الأرضية الحكومية هو التعديات عليها من قبل الغير. إن ظاهرة التعديات على الأراضي الحكومية وإن بدأت قبل قيام السلطة الوطنية كظاهرة محدودة إلا أنها أخذت طابعاً خطيراً في وجود السلطة الوطنية، فقد استولت بوجه غير مشروع فئات من المجتمع وفي بعض الأحيان جهات رسمية على مساحات معينة من الأراضي الحكومية، وكذلك على بعض الموارد الطبيعية مثل الرمال والمياه ، وتقوم هذه الجهات بإقامة المنشآت أو مزاولة نشاطات مختلفة على هذه الأرضي الحكومية بحيث تتناقض مع المصلحة العامة وتتعارض مع الاستخدام الرشيد لها. ويكون التعدي

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، الأراضي الحكومية ومسؤولية الدولة (11)، جرادة، جرائم الأراضي (ص2368).

(2) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التصرف بأراضي الدولة وإدارتها (ص18).

على الأراضي الحكومية لغرض تأمين السكن أو مأوى للعيش أو توسيع المسكن أو إنشاء مزارع وغيرها من الاستعمالات. وتشير البيانات المتوفرة أن المساحات المتعدى عليها من الأرضي الحكومية ازدادت كماً ونوعاً، وأصبح سلوك الكثير من المواطنين تجاه أملاك الدولة والأراضي الحكومية أكثر سوءاً لدرجة الإهمال واللامبالاة بكل التحذيرات والإخطارات التي تصدر عن الجهات الرسمية المسئولة. إن الأرض هي أهم الموارد الطبيعية التي تملكها أي دولة، وأصبح اليوم الاستخدام الرشيد والأمثل للأراضي في كل الدول المتحضره والنامية هو الأساس الذي يقوم عليه التخطيط بكافة أنواعه ومستوياته وأهدافه. فالرصيد الوطني من الأرضي الحكومية والأراضي الأهلية محدود مقارنة مع الوضع السكاني والبيئي بشكل عام، فالاستيطان الاحتلالي يقطع نسبة هامة من الأرض، والأراضي الزراعية تتدحرج بشكل مستمر، والتعديات على الأرضي الحكومية قائمة وتزداد، فقد أصحاب التعدي شوارع فتم تضييقها بدلًا من توسيعها ومناطق مخصصة للسكك الحديدية تم إغلاقها وميادين وحدائق عامة تم تحويلها إلى سكن عشوائي، ومن هنا يمكن الحديث عن الآثار السلبية بل الخطيرة للتعديات على الأرض الحكومية⁽¹⁾.

وهناك عدة أنواع للتعديات الواقعة على الأرضي الحكومية وهي⁽²⁾:

النوع الأول: وهم مجموعات من السكان تفتقد إلى المسكن أو المأوى، وهي فئات فقيرة وهي تقيم هذه المساكن بشكل عشوائي وكثير منها من الصفيح والأخشاب. وقد انتشرت هذه المجمعات السكنية العشوائية بشكل فوضوي على الأرضي الحكومية في قطاع غزة، وهي تحجز مساحات شاسعة تعد بمئات الدونمات من الأرضي والتي هي غالباً غير مخصصة لمناطق سكنية وغير تابعة لنفوذ المدن، وتفتقر إلى المرافق والخدمات العامة. وهؤلاء السكان لا يتعدون بأي سبب قانوني أو مشروع للتعدي على هذه الأرضي الحكومية إلا سبب عدم وجود مكان للسكن أو المأوى. النوع الثاني: وهم أصحاب أراض زراعية أو مزارعون يقومون بضم أراض حكومية مجاورة إلى أرضهم أو الذهاب إلى منطقة أخرى وتسويتها واستصلاحها والقيام بزراعتها والاستفادة منها دون الرجوع إلى الجهات الرسمية المختصة، وهم بذلك يخلقون واقعاً

(1) سلطة الأرضي الفلسطيني أملاك الحكومة ، التعديات على الأرضي الحكومية، منشور على موقع السلطة بتاريخ 9/12/2010، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 4مساء.

(2) سلطة الأرضي الفلسطيني أملاك الحكومة ، التعديات على الأرضي الحكومية، منشور على موقع السلطة بتاريخ 9/12/2010، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 4مساء.

جديداً و يثبتون أقدامهم على الأرض بما يعرف بوضع اليد. إن هذا النوع من التعديات قديم ومتراكم. ولذلك عملت الإدارة المصرية على مكافحة هذا الوباء بالطريق القانوني فأصدرت القانون رقم 5 لسنة 1960 والمعدل بالقانون رقم 8 لسنة 1966 والذي اشتمل على مادتين: المادة الأولى نصت على عدم جواز تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب حق عيني بالتقادم وعدم جواز التعدي عليها، وفي حالة حصول التعدي يكون للجهة الرسمية صاحبة الشأن حق إزالته إدارياً حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، حيث إن الغاية المقصودة من صدور هذا القانون كانت لدفع الاعتداء ورفع أيدي المعتدين عن هذه الأماكن، وهي اعتداءات مستحدثة وقعت من مرتكيها مخالفة بذلك نصوص قانون الأراضي وقانون تسوية حقوق ملكية الأراضي الذي تم بموجبه تسجيل جميع الحقوق العينية المكتسبة بمرور الزمن ووضع اليد لأصحابها على سجلات دائرة الأراضي.

وذكرت سلطة الأراضي عدد التعديات التي وقعت على الأراضي الحكومية بقطاع غزة وهي كالتالي⁽¹⁾:

جدول (3.2): التعديات على الأراضي الحكومية في قطاع غزة.

الإجمالي	بعد الانسحاب الإسرائيلي	زمن السلطة	زمن الاحتلال	نوع التعديات
11400	3200	2000	6200	تعديات زراعية بالدونم
600	100	240	260	تعديات سكنية بالدونم

(1) سلطة الأراضي الفلسطينية أملأ الحكومة (إحصائيات) ، التعديات على الأراضي الحكومية، منتشر على موقع السلطة بتاريخ 9/12/2010، يوم الجمعة الموافق 10/3/2017، الساعة 4 مساءً.

رابعاً: واقعة تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة.

1-نبذة عن قرار المجلس التشريعي بتخصيص أراض حكومية لجمعيات إسكانية.

أقرت كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة بتاريخ 2015/11/29، توصيات لجان المجلس الثلاث (القانونية، الاقتصادية، الموازنة)، بشأن مقترن مقدم من سلطة الأراضي يتعلق بتخصيص أراض حكومية لصالح مشروع إسكان، وكانت سلطة الأراضي في غزة تقدمت بمشروع قرار يتعلق بتخصيص أراض حكومية لإنشاء جمعيات إسكانية، تصرف لجميع المواطنين دون استثناء، ويستفيد منها الموظفون العموميون العاملون في قطاع غزة، الذين عملوا مع حكومة غزة بعد الانقسام وما زالوا يمارسون عملهم إلى اليوم، بحيث تخصم قيمة مساهمتهم في المشاركة في تلك الجمعيات من رصيد مستحقاتهم المالية المتربعة على ذمة الحكومة، بعد استقطاع حقوق الغير المتعلقة بالضرائب والرسوم للحكومة والبلديات، ومنح القرار إعفاء بنسبة 20% من قيمة الأرض المخصصة للمستفيدين الذين يتلقون مخصصاتهم من الخزينة العامة في قطاع غزة⁽¹⁾.

2-المسوغات الواقعية والقانونية لتسوية مستحقات الموظفين بتملكهم أراضي حكومية:

لقد وضع المجلس التشريعي بغزة عدة مسوغات واقعية وقانونية لإصدار مثل هذا القرار.

أ-المسوغات الواقعية⁽²⁾.

-رصد قرابة 45 ألف موظف مدني وعسكري بدون دخل مستقر منذ فترة طويلة نسبياً.

-عدم القدرة في الوقت الحالي على توفير السيولة المالية الازمة للوفاء بفاتورة الرواتب وتعطية مستحقات الموظفين التي تبلغ مليار ومئة وسبعين مليون شيكل (234 مليون دينار أردني) حتى

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني، قرار رقم(1426/غ.ع 1/4) الصادر في الجلسة الأولى من الدورة غير العادية الرابعة يوم الأحد الموافق 2015/11/29.

(2) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص3).

شهر مارس/2015 فقط والمبلغ يتزايد شهراً تلو الآخر نظراً لعدم حل إشكالية رواتب موظفي غزة حتى تاريخه.

-وقوع الغالبية العظمى من الموظفين تحت طائلة المديونية التي أثقلت كاهلهم وسببت لهم الإحراج الشديد.

-شيوخ حالة التذمر والإحباط لدى الموظفين وذويهم ولدى الجهات المدينة لهم بسبب غياب الأفق الواضح لحل الأزمة.

-أدى غياب الأفق الواضح لحل إشكالية مستحقات الموظفين إلى فتور الهمة في العمل واللامبالاة لدى الموظفين ما أثر على جودة الخدمات وشيوخ حالات جرمية مالية في إطار الوظيفة نتيجة لذلك.

-توفر رصيد من الأراضي الحكومية يكفي للوفاء بجزء كبير من مستحقات الموظفين دون الإخلال بحق الأجيال القادمة من الاستفادة والانتفاع من الأراضي الحكومية. فحسب تقدير ممثل عن سلطة الأراضي فإن مساحة الأرضي التي تقى بالتسوية تعادل(666) دونم علماً بأن المساحة الإجمالية للأراضي الحكومية في قطاع غزة تبلغ 110آلف دونماً.

-بالاطلاع على تجارب سابقة تبين انتهاج الإدارات التي تعاقبت على الأراضي الفلسطينية لسلوك تخصيص الأراضي لموظفيها دون مقابل، بينما هذا المقترن يهدف لتخصيص أراض مقابل مستحقاتهم المتخلدة على الحكومة (أرض مدفوعة الثمن).

-أقدمت سلطة الأرضي في عهد السلطة على تخصيص آلاف الدونمات لجمعيات وشخصيات بشكل عشوائي دون مسوغات حقيقة وبغياب للمعيارية الواضحة أو بمجرد توقيع من الرئيس عرفات، بينما تردد الآن السلطات في غزة بتخصيص أرض مدفوعة الثمن لإحياء أسر بأكملها شارفت على الهاك.

-من باب الموازنة بين المفعة والضرر يجب ترجيح مصلحة الإنسان وتعزيز صموده على مصلحة الحفاظ على العقار الحكومي باعتبار حفظ النفس والعقل من الكليات الخمس للشريعة.

-هناك الكثير من التعديات غير المشروعة على الأراضي الحكومية في قطاع غزة، والتي يمكن لو قامت سلطة الأرضي بإزالتها بتوفير رصيد هام من الأرضي.

ب-المسوغات القانونية.

أجازت التشريعات ذات العلاقة السارية في فلسطين منذ عهد العثمانيين التصرف بالأراضي الحكومية بأشكال مختلفة من التصرفات، لكن هل يجوز منح أراضي حكومية للموظفين؟

1-قانون الأرضي العثماني(1858م): تطرق الماده 2 من القانون إلى تقسيم الأرضي المملوكة إلى أربعة أنواع، النوع الثاني منها :”الأراضي التي أفرزت من الأرضي الأميرية، وبناء على المسوغ الشرعي جرى تملكيها ملكاً صحيحاً على أن يتم التصرف بها بأنواع أوجه الملكية..” ومن المعلوم أن الإمام أو السلطان هو السلطة الوحيدة ذات الصلاحية لإفراز أرض من الأرضي الأميرية وتتملكها، ويتم ذلك لقاء دفع قيمتها الحقيقة إذا كانت الخزينة معسراً وضعفي القيمة إذا كانت موسراً. والأراضي المملوكة يعني ذاتها وملكيتها عائدة إلى الشخص الذي هو صاحبها ومالكها ويجري توارثها كالأموال والأشياء السائرة وتجري عليها الأحكام الجارية نظير الوقف والرهن والهبة والشفعة. كما ونظم القانون أعلاه في الباب الأول منه أنواع التصرفات الجائزة بالأراضي الأميرية، حيث نصت في الماده 8 على⁽¹⁾: لا يمكن إحالة وتقويض كامل أراضي القرية أو القصبة إلى هيئة مجموع أهاليها قلماً واحداً ولا إلى شخص واحد أو اثنين أو ثلاثة ينتخبون منهم، بل تحال الأرضي إلى كل شخص من الأهالي على حدته وتعطى سندات الطابو لأيديهم ببيان كيفية تصرفهم ، ويتبين من نص الماده أن الأرضي الأميرية لا يمكن أن تحال إلى أهالي القرية ككل بل لابد أن تحال إلى كل شخص بمفرده ويعطى سند الطابو لبيان كيفية التصرف في الأرض التي فوضت له. فالتفويض يقوم على أساس منح المستفيد أرضاً حكومية مقابل دفع قيمتها المقدرة على أقساط وبعد إتمام دفع الأقساط يتم تسجيلها باسمه⁽²⁾.

(1) الوحدي، الأحكام العامة في قانون الأرضي (ج2/ص53).

(2) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص5).

2-قانون التصرف بالأموال غير المنقوله (1920م): هذا القانون وضع معنى جديداً للتصرف بالأراضي المشمولة في قانون الأراضي العثماني، حيث وضع القانون معايير خاصة يجب إتباعها في كل معاملة من معاملات التصرف، وقد تضمن القانون نصاً بشأن حق المندوب السامي في أن يصدر موافقته على أي معاملة من معاملات التصرف دون قيد أو شرط إذا ما اقتضى ذلك يعود للمصلحة العامة ومنفعة الناس. وقد تضمن هذا القانون حكماً يفيد أن القانون يسري على جميع الأموال غير المنقوله سواء كانت من نوع ميرأو ملك وكافة أراضي الوقف وذلك وفق ما جاء في المادة (3) منه. لذلك فإن كلمة التصرف الواردة في القانون تعنى البيع والإيجار والهبة والرهن وغيرها، ولكن كي يعتبر التصرف صحيحاً لابد من أن يتم إتباع الإجراءات التي تحكم معاملة التصرف لدى دائرة الطابو⁽¹⁾.

3-القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012: تطرق القانون المدني إلى حق التصرف في الأراضي الحكومية حيث نصت المادة 1108 على ما يلي: 1-يجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي المملوكة لها لمن يرغب بالشروط التي يفرضها القانون، 2-يجب أن يكون سند التصرف مسجلاً في دائرة تسجيل الأراضي" والمقصود بحق التصرف هنا هو البيع والإيجار والهبة والرهن وغيرها من أنواع التصرفات⁽²⁾.

4-قانون رقم 2 لسنة 2015 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942: منح القانون سلطة الأرضي صلاحية التصرف بالأراضي الحكومية بكافة أنواع التصرفات، حيث أكدت المادة 1 على الآتي: "إضافة إلى صلاحيات مدير تسويية الأراضي المنصوص عليها في المادتين (2,3) من قانون الأرضي العمومية رقم 6 لسنة 1942": يجوز للرئيس سلطة الأرضي التوقيع على قرارات التخصيص والتأجير والمبادلة والانتفاع والاستئلاك والتنمية وتسوية التعديات وأراضي المحلول والمندوب والأقساط والتصرف بالزوائد التنظيمية في الأرضي الحكومية على أن يراعي في ذلك جميع الأنظمة والمعايير والحدادات المقرة من قبل اللجنة المشكلة بموجب المادة 2 من هذا القانون. كما نص القانون على تشكيل لجنة لتنفيذ أحكام المادة 1 السابقة حيث نصت المادة 2 من القانون على: "تضاف لقانون الأرضي العمومية رقم

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني دائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص5-6).

(2) المجلس التشريعي الفلسطيني دائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص6).

6 لسنة 1942 مادة مستحدثة تحمل رقم 2 مكرر على النحو التالي: "1-لغایات تطبيق المادة 1 من هذا القانون تشكل لجنة عليا للأراضي الحكومية برئاسة رئيس سلطة الأراضي وعضوية كل من: وزارة المالية والتخطيط والحكم المحلي والأشغال العامة والإسكان والداخلية والزراعة وسلطة الأراضي والأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2-تتولى اللجنة وضع الأنظمة والمعايير والحدادات الالزمة لرئيس سلطة الأراضي فيما يتعلق بصلاحياته المنصوص عليها المادة 2 من هذا القانون، 3-يشرط في أعضاء اللجنة المذكورة في الفقرة 1 من هذه المادة أن يكونوا من موظفي الفئة العليا بما لا يقل عن درجة وكيل مساعد"⁽¹⁾.

ويؤخذ على هذا القرار عدة سلبيات نذكر منها⁽²⁾:

- 1- عدم مراعاة التوزيع الجغرافي المناسب يؤثر سلباً على عدد الأراضي الحكومية للأجيال القادمة والتي لن تجد مكاناً مناسباً لإنشاء المرافق العامة وبالأخص في ظل ارتفاع معدلات النمو السكاني ومحدوية الأرض وبالأخص الزراعية منها.
- 2- من الناحية الاقتصادية سيؤدي كذلك إلى ارتفاع أسعار الأراضي في المناطق التي تم استهدافها بالتخصيص، مما يتربّ على ذلك حدوث فقاعة سعرية مما ينبع عنها هبوط آخر بالأسعار. وكذلك استنزاف المدخرات وإضعاف معدل النمو في الادخار الوطني، ومن ثم اتساع ظاهرة التفاوت بين شرائح المجتمع.
- 3- سيؤدي ذلك إلى تقليل المساحات المزروعة وبالتالي تناقص الإنتاج الزراعي، وارتفاع أسعار المنتجات الزراعية، مما يتسبّب ذلك في وجود مخاطر كبيرة على نمو الاقتصاد المتهالك في قطاع غزة.

أما المعالجة القانونية لهذا القرار من وجهة نظر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان هي:

لقد أنشأ المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002، خاصة المادة الأولى منه، الشخصية الاعتبارية المستقلة لسلطة الأراضي وأناط بها صلاحية إدارة واستغلال الأراضي الحكومية، وأكّد القرار بقانون رقم 6 لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي على تبعية سلطة الأراضي للرئيس،

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص 6-7).

(2) المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية، دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية (ص 8).

والذي حدد في المادة الخامسة منه صلاحيات سلطة الأراضي، أما بخصوص صلاحيات التصرف في الأراضي الحكومية فقد حددت المادة 3 من المرسوم رقم 10 لسنة 2002 الجهة المختصة بالتصرف في الأراضي الحكومية، حيث نصت المادة على أنه: "يتم التصرف في الأراضي الحكومية بقرار من رئيس السلطة التنفيذية بناء على تسيب رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي"، وقد تم تعديل المادة السابقة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2007، بشأن الأراضي الحكومية الصادر عن الحكومة التي شكلها رئيس الوزراء السابق إسماعيل هنية عقب الانتخابات التشريعية في العام 2006 والذي نص على: "الوقف الفوري لأي تخصيص من أراضي الدولة للمنفعة العامة أو الخاصة إلا بناء على قرار يصدر عن مجلس الوزراء". والمرسوم رقم 7 لسنة 2006 بشأن منع قبول تعديل أو تغيير قيود الأراضي المملوكة للحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة في المحافظات الجنوبية، الذي نص في المادة الأولى منه "على منع قبول أية معاملة بشأن تغيير أو تعديل قيودات الأراضي المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو الأوقاف المسجلة في سجلات دافعي ضريبة الأملك في القرى والمدن باسم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو السلطة الوطنية الفلسطينية أو أية أراضي أخرى مسجلة باسم الهيئات أو السلطات أو المؤسسات العامة أو الوزارات الحكومية أو الأوقاف". وبناء على ذلك يتضح أن قرار كتلة التغيير والإصلاح يخالف المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002، كما يخالف قرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2007 الصادر عن الحكومة الحادية عشرة برئاسة هنية في 2007/2/14 بشأن الأراضي الحكومية، ويخالف مرسوم رقم 7 لسنة 2006 بشأن منع قبول تعديل أو تغيير قيود الأراضي المملوكة للحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة في المحافظات الجنوبية⁽¹⁾.

ومن وجهة نظرنا بعد الاطلاع على الرأي المؤيد للقرار والمخالف له نجد أن محور الخلاف سببه الانقسام الداخلي واستمرار الخلافات بين فتح وحماس وتبادل الاتهامات بينهما وإلقاء كل طرف اللوم على الآخر والذي تسبب بعدم حدوث انتخابات رئيسية وتشريعية ومحليّة حتى الآن رغم انتهاء صلاحيّة ولاية الرئيس والمجلس التشريعي حسب القانون وبقائهم على سدة الحكم وإصدار قرارات وتشريعات بين الفترة والأخرى، وكلاهما يطعن في مشروعية الآخر والتصرفات الصادرة عنه، وكلاهما يصدر التشريعات التي تظهر قانونية التصرف الصادر عنه. فلو أننا نظرنا للموضوع من ناحية قانونية نجد أن جميع قرارات التصرف بالأراضي

(1) هنية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ورقة موقف حول موافقة كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بالموافقة على تخصيص أراض حكومية لصالح مشروعات إسكانية (ص3-4).

الصادرة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة هي قرارات غير قانونية كونها صادرة عن جهات منتهية ولايتها، أما من ناحية واقعية فإن هذه القرارات هي بمثابة حلول لأزمات اقتصادية ومالية وتسخير أعمال على أرض الواقع. أما فيما يتعلق بموضوع التصرف بالأراضي الحكومية كأصل عام فهو جائز إن وقع في إطار الحدود المنصوص عليها في القوانين المنظمة لذلك بعيداً عن الحالة المفروضة على أرض الواقع.

المطلب الثاني: تصرف الإمام بالمال العام في الشريعة الإسلامية.

اتفق الفقهاء على أن مالك المال العام هم المسلمين، وأنه لا يختص به أحد من دون أحد، وأن ولی الأمر ليس بمالك للمال العام، وأنه فيه بمنزلة أحد الرعية، سوى ما له فيه من حق الأخذ منه قدر كفايته ومن يعول، وحق التصرف فيه بالمصلحة⁽¹⁾. واتفقوا أيضاً على أن وظيفة ولی الأمر في المال العام وظيفة النائب، وهي فرع وظيفته العامة على شئون المسلمين⁽²⁾.

لقد وضعت الشريعة الإسلامية عدة ضوابط لتصرف ولی الأمر في المال العام وهي:

أولاً: ضابط مراعاة المصلحة العامة في الإنفاق.

لابد أن يتحقق الإنفاق مصلحة للمسلمين، ويشترط في هذه المصلحة شروط:

1-كونها خالصة أو راجحة، فإن كانت المصلحة مساوية للمفسدة فلا يشرع الإنفاق حينئذ، وكذا لو كان لا يتحقق أي مصلحة من باب أولى⁽³⁾.

2-كون المصلحة عامة، فلا يكفي للحكم بمشروعية الإنفاق أن يكون على مصلحة، بل حتى تكون هذه المصلحة عامة، يعود نفعها على المسلمين، مثل بناء المساجد والمدارس وإنشاء الطرق، أو على طائفة منهم لا تعين لأشخاصهم بل لصفاتهم، مثل رواتب موظفي الدولة، أو عطاء أهل الحاجات الذين لم يسد حاجتهم مال الزكاة، فإن الإنفاق على هؤلاء من المال العام وإن كان ظاهره إعطاء أفراد، إلا أن العطاء لم يكن لذواتهم، بل لقياهم بمصالح المسلمين،

(1) الماجد، التصرف في المال العام (ص33).

(2) الماجد، التصرف في المال العام (ص36).

(3) الماجد، التصرف في المال العام (ص43).

فيجب على المسلمين القيام بكافياتهم نظير ما قاموا به من مصالحهم أو لما قام بهم من الحاجة التي يجب على المسلمين سدتها، والمال العام محل ذلك، إن لم يكف مال الزكاة⁽¹⁾.

والمصلحة التي تتوقف على رجحانها مشروعية الإنفاق تشمل مصالح المسلمين الدينية والدنيوية، فالإنفاق على الدعوة إلى الله، ونشر العلم الشرعي، والجهاد لإعلاء كلمة الله، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، كل ذلك من الإنفاق المشروع، بل الواجب؛ لأنها مصالح متعلقة بالدين، ولا شك في أن مصالح المسلمين الدينية التي يحصل برعايتها العزة والتمكين في الدنيا والنجاة في الآخرة من أولى ما يجب على الدولة الإسلامية توجيه الإنفاق العام إليه بما يضمن تحصيلها، والإنفاق على توفير العيش الكريم وعلى تعليم العلوم الدينية، مثل الطب والهندسة والعلوم التي بها تحفظ الأبدان، وتنتفاد القوة العلمية والعسكرية، والإنفاق على بناء المصانع والمرافق العامة مثل الطرق وصيانة المنشآت وغير ذلك من مصالح المسلمين الدينية، كل هذا من الإنفاق المشروع؛ لأنه لا قيام للدين إلا بالدنيا إذ هما تؤمنان لا يستغني أحدهما عن الآخر⁽²⁾.

وهذا الضابط يمثل قيداً لتصرفاتولي الأمر وغيره في المال العام، وهو من فروع القاعدة الكبرى التي تضبط تصرفولي الأمر في شئون الرعية كلها، المالية وغيرها، وهي: تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة⁽³⁾. هذا وقد رتبت الشريعة عدم نفاذ كل تصرف لا مصلحة فيه وإبطاله إذا كان مما يقبل الإبطال. ومن الأدلة على اعتبار ضابط مراعاة المصلحة العامة في الإنفاق:

أ-عن عبد الله بن عمر رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام راع، وهو مسئول عن رعيته"⁽⁴⁾. ومقتضى الرعية فعل الأصلح بالرعاية في شئونهم كلها، ومن أهمها المال العام⁽⁵⁾.

ب-عن الحسن قال: عاد عبد الله بن زياد معلق بن يسار المزني في مرضه الذي مات فيه فقال معلق: إني محدثك حديثاً سمعته من رسول الله صلى الله عليه وسلم، لو علمت أن لي

(1) الغزالى، إحياء علوم الدين (ج2/ص138).

(2) الغزالى، إحياء علوم الدين (ج2/ص138).

(3) الماجد، التصرف في المال العام (ص44).

(4) البخارى، صحيح البخارى، كتاب النكاح، باب المرأة راعية في بيت زوجها (ج13/ص210).

(5) الماجد، التصرف في المال العام (ص49).

حياة ما حدثتك به، إني سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "ما من عبد يسترعى الله رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة"⁽¹⁾.

وجه الدلالة: إن عدم فعل الأصلح مع القدرة عليه غش للأمة؛ لأنه ينافي أمر الله عزوجل، وينافي مقتضى الولاية والرعاية، والغش محرم؛ لأن مثل هذا الوعيد الشديد لا يكون إلا على أمر محرم؛ بل كبيرة من الكبائر؛ فإذا كان الاكتفاء بالفعل الصالح وترك الفعل الأصلح غشاً للأمة، كان فعل ما لا مصلحة فيه أعظم غشاً⁽²⁾.

ثانياً: ضابط العدل في الإنفاق.

هناك أدلة على مشروعية ضابط العدل في الإنفاق، فقد دل على مشروعيته، بل على وجوبه، الكتاب والسنة والمعقول:

أ-من الكتاب: قوله تعالى: "إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربى وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغى يعظكم لعلكم تذكرون"⁽³⁾. فهذا أمر بإقامة العدل، والعدل اسم جامع لكل ما قام في النفوس أنه مستقيم⁽⁴⁾، وهو ضد الجور، ومما يتضمنه اسم العدل في الأموال عطاءً وتقديرًا فيكون مأموراً به، بل دخول المال في الآية له الأولوية، لعظم مكانة المال في النفوس وشدة الشح به، وهو من أخطر أسباب التباغض والشحناه⁽⁵⁾.

ب-من السنة: عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "ما من أمير عشرة إلا يؤتى به يوم القيمة مغلولاً لا يفكه إلا العدل، أو يويقه الجور"⁽⁶⁾. ويدل الحديث على وجوب عدلولي الأمر في شئون رعيته، وتحريم الجور فيها؛ إذ مثل هذا الوعيد الشديد لا يمكن أن يكون إلا على فعل كبيرة من كبائر الذنوب، ولا شك في أن من أكد شئون المسلمين التي يجب العدل فيها المال؛ فإنه قسيم النفس⁽⁷⁾.

(1) البخاري، صحيح البخاري، كتاب الأحكام، باب من استرعى رعية فلم ينصح(ج13/ص135).

(2) الماجد، التصرف في المال العام (ص50).

(3) سورة النحل: آية (90).

(4) ابن منظور، لسان العرب (ج11/ص430).

(5) ابن عبد السلام، قواعد الأحكام في مصالح الأنام (ج1/ص55).

(6) البناء، الفتح الريانى في ترتيب مسند الإمام أحمد بن حنبل(ج23/ص14).

(7) الماجد، التصرف في المال العام (ص52).

وكذلك ما جاء عن أبي سعيد الخدري قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "أحب الناس إلى الله يوم القيمة وأدناهم منه مجلساً إمام عادل، وأبغض الناس إلى الله يوم القيمة وأبعدهم منه مجلساً إمام جائز"⁽¹⁾. ففي الحديث حث عظيم لأهل الولايات على العدل في ما ولوا، وهو يشعر بمدى أهمية العدل في الولاية، حتى وعد المنتصف به بكل هذه الفضائل التي قل أن تجتمع في شيء، والمال مما يليهولي الأمر للمسلمين، فكان من جملة الأمور التي يتربّ على إقامة العدل فيها هذا الأجر العظيم⁽²⁾.

ج- من المعقول: إن الرسول صلى الله عليه وسلم أمر بالعدل في القسم بين الأولاد، ونهى أن يخص الأب أحدهم بشيء دون الآخر، وعد التخصيص بالعطية جورا. فإذا كان المرء مأموراً بالعدل ومنهياً عن الظلم في ماله الذي يملكه، وبين أولاده الذين مالهم ماله، فأولى أن يثبت هذا الأمر والنهي في حقولي الأمر الذي يتصرف على من ليسوا بأولاد ولا هم إخوة، وفي مال ليس بماله، بل مالهم جميعا⁽³⁾.

إن العدل يتحقق في المال العام بما يأتي:

1- إعطاء كل ذي حق حقه: كل من ثبت استحقاقه في المال العام وجب علىولي الأمر أن يعطيه حقه؛ لأن ذلك جزء من المسؤولية المنوطة به في المال العام، فإن الله عزوجل قد خوله قسم المال بين مستحقيه، فإن منع الحق عن مستحقيه فقد أخل بمسئوليته، بل إن من مسئوليته البحث عن المستحقين، وإيصال حقوقهم إليهم⁽⁴⁾.

2- أن يكون ثبوت الاستحقاق في المال العام وفق الشرع: ويثبت الاستحقاق في المال العام بأحد أمرين: الحاجة والمصلحة. وما عدا هذين فلا يستحق أحد شيئاً من المال العام، وعلى هذا فليس لولي الأمر أن يثبت لأحد حقاً في المال العام بسبب آخر غير هذين السببين، ككونه قريباً له أو من أعضاء جماعته أو حزبه أو لما بينهما من مصالح خاصة؛ لأن ذلك ظلم ينافي

(1) الترمذى، سنن الترمذى، كتاب الأحكام، باب ما جاء في الإمام العادل، حديث رقم 1329.

(2) الماجد، التصرف في المال العام (ص 53).

(3) الماجد، التصرف في المال العام (ص 54).

(4) الماجد، التصرف في المال العام (ص 54).

العدل الواجب في المال العام، وكما ليس له ذلك فليس له أن يخصه بعطاء وإن لم يثبت له استحقاقاً دائماً لأنه خلاف العدل⁽¹⁾.

3-التسوية في العطاء: والمراد التسوية بين المسلمين في دفع الحاجات لا في قدر العطاء؛ لأن المقصود الأعظم بالإنفاق دفع حاجات الناس، وحاجاتهم تتفاوت من حيث مقدار ما تتدفع به، فما تتدفع به حاجة فقير لا يعول إلا نفسه لا تتدفع به حاجة فقير آخر ذي زوجة وذرية، فكان العدل أن يعطى كل امرئ ما تتدفع به حاجته، وإن ترتب على ذلك زيادة مقدار ما يعطى على مقدار ما يعطاه غيره؛ لأنه وإن كان تقضيلاً في صورته إلا أنه تسوية وعدل في حقيقته⁽²⁾.

وحيث إن المعتبر في قدر الاستحقاق من المال العام الكفاية فإنه يعتبر في قدرها ثلاثة أمور: عدد من يعولهم المستحق من المال العام، حال البلد من حيث الغلاء والرخص، حال المستحق⁽³⁾. وما يدل على وجوب التسوية بين المستحقين في دفع الحاجات بقدر الكفاية ما رواه عوف بن مالك أن رسول الله صلى الله عليه وسلم: "كان إذا أتاه الفيء قسمه من يومه، فأعطى الأهل حظين، وأعطى العزب حظاً"⁽⁴⁾. لقد ميز النبي صلى الله عليه وسلم بين المتزوج والعزب في قدر العطاء دليلاً على اعتبار كفاية المستحق، حيث اعتبر حاجة الزوجة إلى الكفاية، وليس هذا الاعتبار خاصاً بالزوجة، بل يدخل فيه غيرها، ومن تلزم نفقة على المستحق⁽⁵⁾.

ثالثاً: ضابط التوسط في الإنفاق.

يجب أن يكون الإنفاق العام وسطاً بين الإسراف والتقتير بما يحقق القوام. ويمكن تحديد مفهوم الوسطية في أمرين: الأول عدم الإسراف والتبذير؛ لأنهما إضاعة للمال بلا منفعة.

(1) الماجد، التصرف في المال العام (ص55).

(2) ابن عبد السلام، قواعد الأحكام في مصالح الأنام (ج2/ص211).

(3) الشافعي، الأم (ج4/ص145).

(4) ابن حنبل، مسند الإمام أحمد بن حنبل (ج6/ص25).

(5) الماجد، التصرف في المال العام (ص57).

والثاني: عدم الشح والتقتير؛ لأنهما يعطلان وظيفة الإنفاق في سد الحاجة وتحقيق نمو المجتمع⁽¹⁾. أما الأدلة على اعتبار ضابط التوسط في الإنفاق هي:

أ-من الكتاب: قوله تعالى: "والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما"⁽²⁾. لقد جاءت هذه الآية في معرض بيان صفات المؤمنين، فووصفت نفقتهم بأنها قوام لا إسراف فيها ولا تقتير، وهو نتيجة انتهاج مبدأ التوسط في النفقة، الذي لا يتجاوز الكفاية، ولا يقصر عنها⁽³⁾.

ب-من السنة: عن وراد مولى المغيرة بن شعبة قال: "أملى علي المغيرة بن شعبة في كتاب إلى معاوية، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم كان ينهي عن قيل وقال وكثرة السؤال، وإضاعة المال.." ⁽⁴⁾، دل الحديث على تحريم إضاعة المال والإسراف إضاعة؛ لأن نفقة بلا عائد، فكان حراما⁽⁵⁾.

ج-من المعقول: إذا تقرر أن الواجب في المال العام إنفاقه على الوجه الأصلح، اقتضى ذلك وجوب التوسط في الإنفاق؛ لأنه الأصلح⁽⁶⁾.

هذا ويمكن حصر ما يقع فيه الإسراف والتقتير في أمرين:

1-الإسراف والتقتير في أصل النفقة.

أ-الإسراف: ويحصل الإسراف في أصل النفقة بإنفاق المال العام على جهات يحرم الإنفاق عليها؛ إما لما فيها من محادة لله ولرسوله، مثل إمداد الكفار بالمال ليستعينوا به على المسلمين، أو إنشاء بنوك الربا، أو لما فيها من إفساد العقول والأبدان مثل المسكرات، أو لما فيها من إفساد الأعراض والأخلاق مثل إنشاء مسارح الرقص والغناء، أو شراء وإصدار المواد الماجنة المحرمة، أو لما فيها من الظلم، مثل استئثار أفراد بشئ من المال العام بغير حق. فإنفاق

(1) الشباني، مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية (ص138).

(2) سورة الفرقان، آية(67).

(3) الماجد، التصرف في المال العام (ص67).

(4) العسقلاني، فتح الباري شرح صحيح البخاري، كتاب الاعتصام بالكتاب والسنّة، باب ما يكره من كثرة السؤال وتتكلف ما لا يعنيه (ج13/ ص278-279).

(5) محمد، السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز (ص132).

(6) الماجد، التصرف في المال العام (ص68).

اليسير على هذه المحرمات ونظائرها إسراف، بل إنه مناقض لأصل جواز التصرف في المال العام، وهو التصرف بالأصل. ويشتد التحريم إذا أدى الإنفاق على هذه المحرمات إلى ترك أو إهمال الإنفاق على مصالح المسلمين⁽¹⁾.

ب-التقير في أصل النفقة: يقع التقير في أصل النفقة بعدم الإنفاق على مصالح المسلمين، كعدم بناء المدارس مثلاً، وبعد هذا الترك تضييقاً للمسئولية التي حملها الله ولاة الأمور، وتغريطاً في بعض المصالح التي من أجلها وجب قيام الدولة الإسلامية⁽²⁾.

2-الإسراف والتقير في قدر النفقة: يقع الإسراف في قدر النفقة بالإنفاق على مصرف مستحق من مصارف المال العام فوق الكفاية⁽³⁾. ويقع التقير في قدر النفقة بالقصير في الإنفاق على المصالح، أي قصور الإنفاق عن حد الكفاية. وكل من الإسراف والتقير إخلال بضابط الوسطية في الإنفاق، لأن الإسراف إضاعة للمال العام في ما لا حاجة إليه ولا مصلحة فيه، والتقير ترك لبعض الواجب وتعطيل للمال عن وظيفته. فالواجب علىولي الأمر أن يكون الإنفاق على مصارف المال العام على قدر الكفاية، بما يسع المصارف كلها ويحقق المصالح كلها⁽⁴⁾. وتشتد الحاجة إلى مراعاة عدم الزيادة على قدر الكفاية إذا ضعفت موارد المال العام عن تغطية النفقات العامة، وهو ما يسمى بالعجز⁽⁵⁾.

رابعاً: ضابط اعتبار الأولوية في الإنفاق.

والمراد بهذا الضابط مراعاة المصرف الأهم عند إنفاق المال العام، وما تتحقق به مراعاة الأولوية يختلف ما تتحقق به المراعاة بحسب توافر المال العام وعدم توافره. ففي حال توفر المال العام بحيث يتسع للإنفاق على المصارف كلها تكون مراعاة الأولوية بتقديم المصرف الأهم منها؛ لأنه ربما عجزت الدولة عن توجيه النفقات كلها دفعة واحدة إلى مصارفها، فتضطر إلى تغريتها على فترة زمنية طويلة أو قصيرة، فيراعى المصرف الأهم منها.

(1) الماجد، التصرف في المال العام (ص 69).

(2) ابن تيمية، العقود أو نظرية العقد (ص 18).

(3) ابن تيمية، العقود أو نظرية العقد (ص 18).

(4) ابن نجيم، الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان (ص 123).

(5) محمد، السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز (ص 132).

أما في حال عدم توفر المال العام: أي نقص المال العام بحيث لا يمكنه تغطية نفقات المصارف كلها، بل بعضها، وهنا تختلف المعالجة⁽¹⁾:

أ-إِنْ أَمْكَنَ الإنفاقُ عَلَى كُلِّ الْمَصَارِفِ لَكِنْ مَعَ تَحْقِيقِ الْحَدِّ الْأَدْنِيِّ لِمَا يَحْتَاجُهُ كُلُّ مَصْرُوفٍ، فَهُذَا هُوَ الْوَاجِبُ الَّذِي تَتَحَقَّقُ بِهِ مَرَاعَاةُ الْأُولَوِيَّةِ؛ لِأَنَّ مَا زَادَ عَلَى قَدْرِ الْوَاجِبِ فِي مَصْرُوفٍ فَهُوَ مَنْدُوبٌ، فَلَا يَرْاعِي الْمَنْدُوبُ الزَّائِدَ عَلَى قَدْرِ الْوَاجِبِ فِي هَذَا الْمَصْرُوفِ، وَتُتَرَكُ مَرَاعَاةُ الْقَدْرِ الْوَاجِبِ فِي مَصْرُوفٍ آخَرَ⁽²⁾.

ب-إِنْ عَجَزَ الْمَالُ الْعَامُ عَنِ تَحْقِيقِ الْحَدِّ الْأَدْنِيِّ فِي الْنَفَقَةِ عَلَى مَصَارِفِهِ مَجَمُونَةٌ وَقَدْرُ عَلَى تَحْقِيقِهِ فِي بَعْضِهَا، فَمَرَاعَاةُ الْأُولَوِيَّةِ تَتَضَرَّعُ هُنَا بِتَوْجِيهِ الْنَفَقَةِ إِلَى الْأَهْمَمِ مِنْهَا⁽³⁾.

أَمَّا بِالنَّسْبَةِ لِلَّدْلَةِ عَلَى مَشْرُوعِيَّةِ مَرَاعَاةِ الْأُولَوِيَّةِ فِي صِرْفِ الْمَالِ الْعَامِ إِلَى مَصَارِفِهِ:

1-عَنْ أُمِّ الْحَكْمِ بَنْتِ الرَّزِيرِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا: قَالَتْ: "أَصَابَ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ سَبِيلًا، فَذَهَبَتِ أَنَا وَأَخْتِي فَاطِمَةَ نَسَّالَهُ، فَقَالَ: سَبِقْكُمَا يَتَامَى بَدْرٌ"⁽⁴⁾. وَوَجَهَ الدَّلَالَةُ مِنَ الْحَدِيثِ هُوَ أَنَّ عَلِيًّا وَفَاطِمَةَ وَأَهْلَ الصَّفَةِ مِنْ مُسْتَحْقِي السَّبِيلِ؛ لِأَنَّهُمْ مِنْ أَهْلِ خَمْسِ الْغَنِيمَةِ، وَقَدْ آثَرَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بِالْعَطَاءِ أَهْلَ الصَّفَةِ؛ لِكُوْنِهِمْ أَشَدُ حَاجَةً إِلَى الْنَفَقَةِ، فَدَلَّ ذَلِكُ عَلَى أَمْرَيْنِ: اعْتَبَارُ الْأُولَوِيَّةِ فِي الإنفاقِ، وَاعْتَبَارُ الْحاجَةِ فِي مَعْرِفَةِ الْأُولَى⁽⁵⁾.

2-إِنَّ الْأَخْذَ بِالْأُولَوِيَّةِ يَحْقِقُ الْعَمَلَ بِضَوَابطِ الإنفاقِ الْمُتَقَدِّمَةِ؛ لِأَنَّ فِيهِ عَمَلاً بِالْمَصْلَحةِ، وَتَحْقِيقًا لِلْعَدْلِ فِي الْقَسْمِ بَيْنِ الْمُسْتَحْقِينِ، وَفِيهِ تَرْشِيدٌ لِلنَفَقَةِ بِمَا يَحْقِقُ الْوَسْطِيَّةَ فِي الإنفاقِ، وَهَذَا يَجْعَلُ لَهَا مِنَ الْمَشْرُوعِيَّةِ وَالْاعْتَبَارِ مَا لَتَّلِكَ الضَّوَابطِ⁽⁶⁾.

(1) الماجد، التصرف في المال العام (ص 71)

(2) الماجد، التصرف في المال العام (ص 71)

(3) الماجد، التصرف في المال العام (ص 72)

(4) أبو داود، سنن أبي داود، في الخراج، باب في صفائيا رسول الله صل الله عليه وسلم (ج 8/ص 212).

(5) الماجد، التصرف في المال العام (ص 75)

(6) الماجد، التصرف في المال العام (ص 75)

النتائج والتوصيات

النتائج والتوصيات

أولاً: قائمة النتائج

- 1- هناك معياران للتمييز بين المال العام والخاص في القانون، الأول معيار طبيعة المال العام فأي مال غير قابل للملكية الخاصة فهو مال عام، ومعيار التخصيص للمال العام فإن تم تخصيصه للمرفق العام يعتبر مالاً عاماً. أما الشريعة الإسلامية فقد اتبعت معيار التمييز في بيان صور الأموال العامة والمتمثلة في المرافق العامة، والحمى، والأراضي الموقوفة، والصوافي، والأراضي الموات، وأموال الفيء والأنفال والجزية والخرج والعشور والغذائم.
- 2- أحاط القانون الأساسي الفلسطيني المال العام بحماية من أجل الحفاظ عليه كون أن في هدره تأثير على استقرار الدولة وتخلوها اقتصادياً وتنموياً. فقد خصص عدة مواد نظم فيها أسس حمايته. أما الشريعة الإسلامية فقد اعتبرت المال العام أحد المقاصد الخمسة وضرورة من ضروريات الحياة، ووضعت مبادئ لحمايته فحرمت استهلاكه وإسرافه والتبذير به واكتنازه.
- 3- أحاط القانون الإداري الفلسطيني المال العام بحماية في العديد من القوانين منها قانون الخدمة المدنية، وقانون اللوازم العامة، وقانون الموازنة العامة، وغيره من القوانين. كون أن أموال الدولة تعتبر أحد الوسائل الهامة التي تستعين بها الإدارة في أداء وظائفها. أما الشريعة الإسلامية فقد نظمت طرق إدارة المال العام بشكل أدق من القانون بهدف حمايته من الاعتداء عليه، فكان هناك تخطيط مالي حيث تم إنشاء دواوين لتنظيم المال العام والإشراف عليه من قبل ولی الأمر ووضعت قواعد لتنفيذها.
- 4- لقد نظم القانون المدني الفلسطيني نصوصاً خاصة تناولت حماية المال العام، وذلك بإخضاعه لقواعد قانونية خاصة من شأنها كفالة الحماية القانونية الازمة لضمان استقراره، فمنع التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم. وكذلك الشريعة الإسلامية فقد حرمت التصرف بالأموال العامة ومنعت الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ورتبت البطلان كجزاء على مخالفة ذلك.
- 5- أحاط قانون العقوبات الفلسطيني الأموال العامة بحماية عن طريق تجريم تجاوز الأفراد على هذه الأموال وتعريضهم للعقاب، وذلك لضمان استمرار المال العام بتحقيق المنفعة العامة. أما الشريعة الإسلامية فقد توسيع بشكل أكبر من القانون في تجريم الاعتداء

على المال العام بأي وسيلة كانت، ووضعت عقوبات لكل صورة من صور الاعتداء عليه.

6- وضع التشريعات الفلسطينية ضمانات لحماية المال العام تتجلى في المراقبة المالية والمساءلة والمحاسبة، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات للرقابة المالية مثل إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية. وتمثلت الرقابة في نوعين: رقابة داخلية (الرقابة الإدارية)، ورقابة خارجية وهي المتمثلة في الرقابة التشريعية والقضائية ورقابة مؤسسات المجتمع المدني. أما على الصعيد الشرعي فقد أوجدت الشريعة عدة وسائل رقابية لحماية المال العام، وهي رقابة داخلية وخارجية تتمثل في نظام الحسبة، وولاية المظالم، ورقابة السلطة التنفيذية (الدواوين)، ونظام ديوان بيت المال.

7- وضع القانون عدة شروط لجواز التصرف بالمال العام وحدد الجهة المختصة بذلك، فإذا كان التصرف مطابقاً لنتائج الشروط ووقع من الجهة المختصة اعتبر صحيحاً، وإلا يتربى البطلان على مخالفة ذلك، ويعتبر هذا التصرف بمثابة هدر للمال العام مما يؤثر سلباً على الدولة.

8- منحت التشريعات الخاصة بالأراضي صلاحيات واسعة لذوي الاختصاص في التصرف بالأراضي العامة.

9- تعتبر قرارات التصرف بالأراضي الصادرة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة هي قرارات غير قانونية كونها صادرة عن جهات منتهية ولايتها، هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية الواقعية فإن هذه القرارات هي بمثابة حلول لأزمات اقتصادية ومالية ومجرد تسخير أعمال على أرض الواقع.

10- وضعت الشريعة الإسلامية عدة ضوابط لجواز تصرفولي الأمر بالمال العام وهي مراعاة المصلحة العامة في الإنفاق، والعدل في الإنفاق، والتوسط في الإنفاق، واعتبار الأولوية في الإنفاق وإلا يعتبر التصرف باطل.

11- اشترطت الشريعة الإسلامية في جواز التصرف أن يكون منوطاً بالمصلحة العامة ويعود نفعها على المسلمين أو على طائفة منهم لا تعين لأشخاصهم بل لصفاتهم، مثل رواتب موظفي الدولة فإن الإنفاق عليهم من المال العام وإن كان ظاهره إعطاء أفراد إلا أن العطاء لم يكن لذواتهم بل لقيامهم بمصالح المسلمين كمكافأة لهم نظير ما قاموا به من مصالحهم.

ثانياً: التوصيات

- 1- توصي الباحثة بضرورة إصدار قانون خاص بشأن تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها تنفيذاً لنص المادة 89 من القانون الأساسي الفلسطيني.
- 2- توصي الباحثة بضرورة تعديل نص المادة 34 من قانون ضريبة الدخل رقم 7 لسنة 2004 والتي نصت على أنه يتم تحصيل الديون من المكلف بموجب قانون تحصيل الأموال العامة والذي لم يتم إصداره حتى هذه اللحظة.
- 3- توصي الباحثة بضرورة تشكيل هيئة خاصة بمكافحة الفساد في قطاع غزة للاحقة جرائم الفساد الواقعة على المال العام سواء من الموظف العام أو من المواطن.
- 4- توصي الباحثة المجلس التشريعي بضرورة النص على عدم تقادم الجرائم الواقعة على المال العام وعدم استفادة مرتكبيها من أي عفو.
- 5- توصي الباحثة المجلس التشريعي بضرورة منح اختصاص التصرف بالأراضي العامة للمجلس التشريعي وأن يكون إصدار التصرف بقانون، كون أن هذا الأمر من الأمور الحساسة التي تؤثر في مقومات الدولة وجميع الأجيال فيها، فأي خلل في ذلك يتسبب بضرر للمصلحة العامة.
- 6- توصي الباحثة المجلس التشريعي بضرورة إلزام الحكومة بتقديم مسودة الحساب الختامي السنوي لمناقشته وإقراره وفقاً لنص المادة 62 من القانون الأساسي والمادة 66 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
- 7- توصي الباحثة بضرورة تعزيز المجلس التشريعي لنوابه باستخدام الوسائل الرقابية المتمثلة في السؤال البرلماني، والاستجواب، ولجان تقصي الحقائق، وحجب الثقة أو سحبها كتعزيز لمبدأ الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام من تعرضه لأي اعتداء عليه من قبل السلطة التنفيذية.

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

السنة النبوية

أنوبيجي، أحمد. (2016م). *الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايته*. (د.ط). الإسكندرية: دار الفكر العربي.

ابن الأثير، مجد الدين. (1979م). *النهاية في عريب الحديث والأثر*. بيروت: المكتبة العلمية.

أوهاب، نذير. (2001م). *حماية المال العام في الفقه الإسلامي*. (ط1). الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.

التهرب الضريبي في فلسطين. (2015م). فلسطين: ائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.

التقرير السنوي الثامن واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين. (2015م). فلسطين: ائتلاف أمان من أجل النزاهة والمساءلة.

الباجي، سليمان. (1332هـ). *المنتقي*. (ط1). مصر: مطبعة السعادة.

بركات، زين العابدين. (1973م). *مبادئ القانون السوري*. (د.ط). دمشق: دار الفكر.

العسقلاني، ابن حجر. (1379م). *صحيح البخاري*. (د.ط). بيروت: دار المعرفة.

البرغوثي، معين. *المفهوم القانوني للرسم*. (د.ط). فلسطين: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

البنا، محمود. (1995م). *مبادئ القانون الإداري*. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.

بسبيوني، عبد الغني. (2003م). *القانون الإداري*. (ط1). مصر: منشأة المعارف.

البنا، أحمد. *الفتح الريانى في ترتيب مسنن الإمام أحمد بن حنبل*. (ط2). (د.م). دار إحياء التراث العربي.

الباز، عباس. (1998م). *أحكام المال الحرام وضوابط الانتفاع به في الفقه الإسلامي*. (ط1). الأردن: دار النفاس.

الترمذى، أبي عيسى. *الجامع الصحيح*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.

التسولى، علي. (1998م). *البهجة في شرح التحفة*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.

ابن تيمية، أحمد. (1949م). *العقود أو نظرية العقد*. (ط1). (د.م). مكتبة السنة المحمدية.

ابن تيمية، أحمد. (1418هـ). *السياسة الشرعية في إصلاح الرعية*. (ط1). السعودية: وزارة الأوقاف.

الجوهري، إسماعيل. (1987م). *الصحيح*. (ط4). بيروت: دار العلم للملايين.

جمال الدين، علي. (1990م). *عمليات البنوك من الوجهة القانونية*. (د.ط). (د.م). منشورات الحلبي الحقوقية.

جريدة، عبدالقادر. (2017م). *جرائم الأراضي*. (ط1). غزة: مكتبة القاهرة.

جريدة، عبد القادر. (2014م). *شرح قانون العقوبات الفلسطيني (القسم الخاص)*. (ط1). غزة: مكتبة آفاق.

الوحيدى، درويش. (2001م). *الأحكام العامة في قانون الأراضي*. (د.ط). فلسطين: (د.ن).

الحسيني، هبة. (2008م). *الإطار القانوني لتسجيل الأموال الغير منقوله*. فلسطين: (د.ن).

حرب، جهاد. (2013م). *أجهزة الرقابة وأنظمة المساعدة في القطاع العام الفلسطيني*. (د.ط). غزة، فلسطين: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.

حسن، خبالي. (2012م). *جرائم غسل الأموال*. (د.ط). الرباط: جامعة محمد الخامس.

حلمى، محمود. (1977م). *موجز مبادئ القانون الإداري*. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.

أبو حميد، إبراهيم. (1995م). التعدى على أراضي الحكومة والآثار السلبية. (د.ط). فلسطين: وزارة الإسكان.

ابن حارث، محمد. (1958م). أصول الفقها. (د.ط). تونس: الدار العربية للكتاب.

حيدر، علي. (2003م). شرح مجلة الأحكام. (د.ط). السعودية: دار عالم الكتب.

الخيف، علي. (2008م). مختصر أحكام المعاملات الشرعية. (د.ط). السعودية: دار الفكر العربي.

الخلال، أحمد. (1995م). الحث على التجارة والصناعة. (د.ط). حلب: مكتبة المطبوعات الإسلامية.

خميس، محمد. (1974م). الإدارة في صدر الإسلام. (د.ط). القاهرة: مطبع الأهرام.
الخولي، البهي. (2004م). الثروة في ظل الإسلام. (د.ط). القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم.

خليل، جيهان. (2001م). دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة. (د.ط). مصر: جامعة المنصورة .

الخيف، علي. (1996م). الملكية في الشريعة الإسلامية. (د.ط). مصر: دار الفكر العربي .

أبو داود، سليمان. سنن أبي داود. (د.ط). بيروت: المكتبة العصرية.

أبو داود، سليمان. (1408م). المرسيل. (ط1). بيروت: مؤسسة الرسالة .

الدسوقي، محمد. الشرح الكبير. (د.ط). (د.م). المكتبة الشاملة.

الدارقطني، علي. (2001م). كتاب البيوع. (د.ط). (د.م). المكتبة الشاملة.

جمال الدين، سامي. (2012م). أصول القانون الإداري. (ط1). الإسكندرية: منشأة المعارف.

دراسة قانونية حول الأراضي الحكومية ومسؤولية الدولة. (2010م). فلسطين: الدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

- ذنيبات، محمد. *الوجيز في القانون الإداري*. (ط2). القاهرة: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الروبي، ربيع. (1998م). *المملمية العامة في صدر الإسلام*. (ط1). القاهرة: دار هجر .
- ابن رشد، محمد. (2004م). *بداية المجتهد*. (د.ط). القاهرة: دار الحديث.
- الريس، محمد. *الخارج والنظم المالية في الدولة الإسلامية*. (د.ط). القاهرة: دار العلوم .
- رطروط، ماهر. (2012م). *الضوابط الشرعية لتصرف الإمام في المال العام*. (رسالة ماجستير). جامعة النجاح الوطنية- نابلس، فلسطين.
- الرومي، محمد. (2005م). *غسل الأموال في التشريع المصري والعربي*. (ط1). القاهرة: (د.ن).
- الزرκشي، بدر الدين. (1985م). *المنثور*. (ط2). الكويت: وزارة الأوقاف الكويتية.
- الزرقاء، مصطفى. (1999م). *المدخل الفقهي العام إلى نظرية الالتزام في الفقه الإسلامي*. (ط1). (د.م). (د.ن).
- الزرقا، مصطفى. (2004م). *الفقه الإسلامي*. (ط2). (د.م). (د.ن) .
- الزيلعي، عثمان. (1313م). *تبين الحقائق شرح كنز الدقائق*. (ط1). القاهرة: المطبعة الكبرى الأُمُرِيَّة.
- زين الدين، بلال. (2009م). *ظاهرة الفساد الإداري*. (د.ط). مصر: دار الفكر الجامعي .
- زيد، يوسف. (2014م). *تقرير حول عمل محكمة جرائم الفساد وإجراءات التقاضي*. (د.ط). رام الله، فلسطين .
- زعرب، أيمن. (2007م). *استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي*. (د.ط). فلسطين: الجامعة الإسلامية .
- أبو زهرة، محمد. (1991م). *التكافل الاجتماعي في الإسلام*. (د.ط). (د.م). (د.ن).

الزيبي، باسم. (2001م). *الفساد في فلسطين*. (د.ط). فلسطين: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية .

ابن أبي زيد، عبد الله. (1983م). *الجامع*. (ط2). (د.م). (د.ن) .

أبو زيد، محمد. (1978م). *حماية المال العام*. (د.ط). القاهرة: العربية.

زغبية، عز الدين. *مقاصد الشريعة الخاصة بالتصيرفات المالية*. (د.ط). دبي: مركز جمعة الماجد للثقافة والترااث .

السراج، عبود. (1997م). *قانون العقوبات* القسم العام. (د.ط). حلب: منشورات جامعة حلب .

سمحان، محمد. الوادي، محمود. (2009م). *المالية العامة من منظور إسلامي*.(د.ط). الأردن: دار صفاء للطباعة والنشر .

السيوطى، عبد الرحمن. (1990م). *الأشباه والنظائر*. (ط1). بيروت: دار الكتب العلمية .

السرخسي، أحمد. (1993م). *أصول السرخسي*.(ط1). بيروت: إحياء المعرفة.

سلطة الأراضي الفلسطينية أملك الحكومة. (2010م).*التعديات على الأراضي الحكومية*. (تاريخ الاطلاع): 9/12/2010. الموقع: سلطة الأراضي (<http://www.pla.gov.ps/ar>)

الشوريجي، البشري. (1393م). *التشعير في الإسلام*. (د.ط). (د.م). (د.ن) .

الشوكاني، محمد. (1414هـ). *فتح القدير*. (ط1). بيروت: دار بن كثير .

شحاته، حسين. (1999م). *حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية*. (ط1). مصر: دار النشر للجامعات .

الشافعى، محمد. (1990م). *الأم*.(د.ط). بيروت: دار المعرفة.

الشبانى، محمد. (1993م). *مالية الدولة على ضوء الشريعة الإسلامية* . (د.ط). الرياض: دار عالم الكتب.

- شيخا، إبراهيم. (1983م). *مبادئ القانون الإداري*. (د.ط). بيروت: دار الجامعة .
- شيخا، إبراهيم. (2006م). *الأموال العامة*. (د.ط). الإسكندرية: منشأة المعارف .
- شريف، عمر. (1991م). *مذكرات في نظام الحكم الإداري في الدولة الإسلامية*. (د.ط). الإسكندرية: معهد الدراسات الإسلامية.
- بن شاس، جلال الدين. (2003م). *عقد الجواهر*. (ط1). (د.م). (د.ن).
- شنطاوي، علي. (2003م) *الوجيز في القانون الإداري*. (د.ط). عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع.
- الشيخلي، عبد القادر. *القانون الإداري*. (د.ط). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع .
- الشريبي، شمس الدين. (1994م). *معنى المحتاج*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.
- الطبراني، سليمان. *الكتير*. (د.ط). القاهرة: مكتبة ابن تيمية.
- الطبرى، ابن جرير. *تاریخ الطبری*. (د.ط). (د.م). بيت الأفکار الدولية .
- الطاوی، سليمان. *نشاط الإدراة*. (ط1). القاهرة: دار الفكر العربي.
- الطاوی، سليمان. (1964م). *مبادئ القانون الإداري*. (ط6). القاهرة: دار الفكر العربي.
- الظاهر، خالد. (1998م). *القانون الإداري*. (د.ط). عمان: دار المسيرة للطباعة والنشر.
- عبد الله، أنسام. (2005م). *النظام القانوني للأموال العامة*. (د.ط). بغداد: الرافدين للحقوق.
- عبد الغفار، أحمد. (1945م). *الضريبة على الترکات*. (د.ط). القاهرة: مكتبة مصطفى البابي الحلبي.
- عبد الحميد، محمد. (1983م). *المركز القانوني للمال العام دراسة مقارنة*. (د.ط). القاهرة: مطبعة خطاب .

أبو عامر، محمد. الفهوجي، علي. *القانون الجنائي القسم الخاص*. (د.ط). الإسكندرية: منشأة المعارف.

عبد العظيم، حمدي. (2007م). *غسيل الأموال في مصر والعالم*. (د.ط). القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر .

العفيفي، عبير. (2007م). *معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والآليات المقترحة لزيادة فاعليتها*. (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية-غزة، فلسطين.

عطا الله، زاهر. (2016م). *دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد*(رسالة ماجستير).جامعة الأقصى-غزة، فلسطين.

عجوة، سائدة. (2011م). *آلية انتقال الملكية في الأراضي غير المسجلة في فلسطين*.(رسالة ماجستير). جامعة النجاح- نابلس، فلسطين.

أبي عبيد، القاسم. *الأموال*. (د.ط). بيروت: دار الفكر .

ابن عبد السلام، عز الدين. (1991م). *قواعد الأحكام في مصالح الأئم*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.

ابن العربي، أبو بكر. *عرضة الأحوذى*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.

العبادي، عبدالسلام. (2000م). *الملكية في الشريعة الإسلامية*. (د.ط). عمان: مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر.

عدوان، عاطف.(1987م). *محاضر في تاريخ فلسطيني الحديث*.(د.ط). غزة: (د.ن).

ابن عابدين، مجموعة رسائل ابن عابدين. (د.ط). (د.م). (د.ن).

أبو غابه، خالد. جاد الرب، حسني.(2011م). *الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه*. (ط1). الإسكندرية: دار الفكر العربي.

الغزالى، أبي حامد. *إحياء علوم الدين*.(د.ط). بيروت: دار المعرفة.

- غادي، ياسين. (1994م). *الأموال والأملاك العامة في الإسلام وحكم الاعتداء عليها*. (ط1). الأردن: مؤسسة رام للنكلولوجيا.
- غانم، هاني. (2016م). *المالية العامة والتشريع الضريبي*. (ط2). غزة: مكتبة نيسان .
- ابن فارس، أحمد. (1979م). *معجم مقاييس اللغة*. (د.ط). بيروت: دار الفكر.
- الفراهيدى، الخليل. *كتاب العين*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.
- فهمي، مصطفى. (2012م). *القانون الإداري*. (ط1). مصر: دار المطبوعات الجامعية.
- الفریحات، محمد. (1989م). *الحماية القانونية للمال العام*. (د.ط). الأردن: الجامعة الأردنية .
- الفاسى، ابن الحاج. *المدخل*. (د.ط). الإسكندرية: المكتبة الوقفية.
- الفحل، ماهر. *المنتخب من السنة النبوية*. (د.ط). (د.م). المكتبة الشاملة.
- الفرا، يحيى. (2014م). *شرح قانون العقوبات الفلسطيني القسم الخاص*. (ط2). فلسطين: جامعة الأمة.
- فروانة، رامي. (2011م). *تفوييم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية*. (رسالة ماجستير). جامعة الأزهر-غزة، فلسطين.
- القرضاوي، يوسف. (1973م). *فقه الزكاة*. (ط2). بيروت: مؤسسة الرسالة.
- ابن قدامة، موفق الدين. (1968م). *المغني*. (د.ط). مصر: مكتبة القاهرة.
- ابن القيم، محمد. (1991م). *إعلام الموقعين*. (ط1). بيروت: دار الكتب العلمية.
- القىسى، أعاد. (1998م). *الوجيز في القانون الإداري*. (د.ط). دبي: داروايل للطباعة والنشر.
- القرطبي، شمس الدين. (1964م). *الجامع لأحكام القرآن*. (ط2). القاهرة: دار الكتب المصرية.
- القرافي، شهاب الدين. (1994م). *الذخيرة* (ج5). (ط1). بيروت: دار الغرب الإسلامي.

قلعي، محمد. (1989م). *موسوعة فقه عمر بن الخطاب*. (ط4). بيروت: دار النفائس..

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). *القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م*, مجلة الواقع الفلسطينية.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1960م). *قانون الأموال الخاصة المملوكة للحكومة رقم 5 لسنة 1960*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). *قانون التنفيذ الفلسطيني رقم 23 لسنة 2005*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1998م). *قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). *قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1998م). *قانون اللوازم الفلسطيني رقم 9 لسنة 1998*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1998م). *قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1952م). *قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 لسنة 1952*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2011م). *القرار بقانون رقم 8 لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2004م). *قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2001م). *قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1966م). *قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1996م). *قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1996م). *قانون الآثار القديمة الفلسطيني رقم 51 لسنة 1966*.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1998م). قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2012م). القانون المدني الفلسطيني (2012/4).

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1936م). قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1953م). القانون (1953/69) المطبق في قطاع غزة بالأمر (1953/272).

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2001م). قانون البيانات الفلسطيني رقم 4 لسنة 2001.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2002م). قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1953م). القانون رقم 69 لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة بالأمر رقم 272 لسنة 1953.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1953م). قانون العقوبات الخاص بجريمة الرشوة لسنة 1953.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2007م). القرار بقانون مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم 9 لسنة 2007.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1274هـ). قانون الأراضي العثماني لسنة 1274هـ.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1942م). قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة.

مجلس الوزراء الفلسطيني. (2007م). القرار رقم 9 لسنة 2007.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1960م). قانون رقم (5) بشأن تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وأموال الأوقاف الخيرية أو كسب حق عيني عليها والتعدي عليها لسنة 1960.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1960م). القرار بقانون رقم 8 لسنة 1966 بشأن تعديل القانون رقم 5 لسنة 1960.

مجلس الوزراء الفلسطيني. (2004م). قرار مجلس الوزراء رقم 77 بشأن الأراضي الحكومية لسنة 2004.

مجلس الوزراء الفلسطيني. (2007م). قرار مجلس الوزراء رقم 1 الخاص بإنشاء الإدارة العامة للمرارات الوطنية لسنة 2007.

كنعان، نواف. (1993م، 1 يناير). قرارات الاستملك في التشريع والقضاء الأردني. مجلة أبحاث اليرموك. (م9). (ع4).

كайд، عزيز. (1996-2013م). أداء السلطة التشريعية الفلسطينية. (د.ط). فلسطين: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

كلاب، سعيد. (2004م). واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي. (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية- غزة، فلسطين.

الكفراوي، عوف. (1998م). الرقابة المالية في الإسلام. (د.ط). القاهرة: مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست.

الكفراوي، عوف. (1982م). سياسة الإنفاق العام في الإسلام. (د.ط). الإسكندرية: مؤسسة الشباب الجامعي.

كمال، يوسف. (2004م). فقه الاقتصاد العام. (ط1). دمشق: دار الفلم.

لبادة، أمجد. (2006م). حماية المال العام ودين الضريبة. (رسالة ماجستير). جامعة النجاح- نابلس، فلسطين.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2005م). اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 45 لسنة 2005م.

مجموعة القوانين الفلسطينية(1997م) شرح قانون الأراضي-قانون الأراضي المعدل .(ط2). (د.ن).

منصور ، الشحات. (2011م). حماية المال العام. (ط1). الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

أبي محمد.ابن قدامة.المقفع. (د.ط). جدة: مكتبة السوادي.

منصور ، الشحات. (2011م).حماية المال العام في الشريعة والقانون. (ط1). الإسكندرية: دار الفكر العربي.

ابن منظور ، محمد. (1414هـ). لسان العرب (ج 11). (ط3). بيروت: دار صادر.

الماوردي ، علي. الأحكام السلطانية . (د.ط). القاهرة: دار الحديث.

محرزي ، محمد عباس.(2008م). اقتصاديات المالية العامة . (د.ط). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

المجلس التشريعي الفلسطيني. (2012م). المذكرة الإيضاحية لقانون المدني الفلسطيني . (رقم 4/2012).

الماجد ، خالد. (2013م). التصرف بالمال العام. (ط1). بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر.

محمد، قطب. (1982م). النظم المالية . (ط1). مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

المرداوي ، علاء الدين. الإنصاف . (ط2). بيروت: دار إحياء التراث العربي.

الماوردي ، علي. (1999م).الحاوي. (ط1). بيروت: دار الكتب العلمية.

محمد ، محمد. (1977م). الحيازة والتقاضي في الفقه الإسلامي . (د.ط). القاهرة: منشأة المعارف.

السلطة الوطنية الفلسطينية. (1922م). مرسوم سtower فلسطين لسنة 1922 .

السلطة الوطنية الفلسطينية. (2002م). المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002.

الأغا، أمجد. (2017، 23 فبراير). أجرى مقابلة الباحثة. غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة.

المجلس التشريعي الفلسطيني. (2003م). مشروع قانون العقوبات الفلسطيني.

موقع قانون (qanon.ps). أحكام قضائية. تاريخ الاطلاع: (10 مارس 2017م)، الموقع: (<http://www.qanon.ps>)

تقرير حول أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني خلال دوراته العشر 1996 مارس آذار حتى يناير كانون الثاني 2006. (2006م). غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني.

أربع سنوات من العطاء رغم الحصار. (2010م). غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني.

الأراضي الحكومية ومسؤولية الدولة. (2015م). غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية.

قرار رقم (1426/غ.ع 1/4) الصادر في الجلسة الأولى من الدورة غير العادية الرابعة يوم الأحد الموافق 29 نوفمبر (2015م). غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني.

دراسة قانونية بشأن تسوية مستحقات الموظفين في قطاع غزة بتخصيص أراضي حكومية. (2015م). غزة، فلسطين: المجلس التشريعي الفلسطيني الدائرة القانونية.

مركز المعلومات الوطني الفلسطيني وفا، مواقف الحركة الوطنية الفلسطينية من انتقال الأراضي للحركة الصهيونية 1935-1930. تاريخ الاطلاع: (18 مارس 2017م)، الموقع: (<http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=3776>)

النظام القانوني لقطاع غزة لعام 2006م. (2006م). غزة، فلسطين: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.

ناصر، زين العابدين. (1974م). مبادئ علم المالية العامة. (ط1). (د.م). (د.ن).

- ناشد، سوزي. (2003م). *الوجيز في المالية العامة*. (د.ط). الإسكندرية: منشورات الحلبي الحقوقية.
- ابن نجيم، زين الدين. (1999م). *الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان*. (ط1). بيروت: دار الكتب العلمية.
- البهاني، محمد. (1985م). *الاتجاه الجماعي في التشريع الاقتصادي الإسلامي*. القاهرة: مؤسسة الرسالة ناشرون.
- النwoي، محي الدين. (1991م). *روضة الطالبين*. (د.ط). بيروت: المكتب الإسلامي.
- النwoي، محي الدين. *رياض الصالحين*. (د.ط). بيروت: المكتب العصرية.
- سلطة النقد، النشرة التنفيذية الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية. تاريخ الاطلاع: (23 مارس 2017م)، الموقع: (<http://www.pma.ps/ar-eg/aboutpma/pmastrategy.aspx>).
- التصريف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة. (2003م). الضفة الغربية، فلسطين: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- هنية، حازم. (2015م). *الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ورقة موقف حول موافقة كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بالموافقة على تخصيص أراض حكومية لصالح مشروعات إسكانية*. (د.ط). غزة، فلسطين.
- هيكل، خليل. (2012م). *القانون الإداري*. (ط4). السعودية: دار الزهراء للنشر والتوزيع.
- أبو هداف، ماجد. (2006م). *تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية*. (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية-غزة، فلسطين.
- أبو يوسف، يعقوب. *الخارج*. (د.ط). القاهرة: دار المعرفة.
- أبا يعلي، محمد. (2000م). *الأحكام السلطانية*. (د.ط). بيروت: دار الكتب العلمية.

فهرس الآيات القرآنية

رقم الصفحة	الآية	م
27	قوله تعالى: "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل"	1
28	قوله تعالى: "ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبيين وآتى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب"	2
29	قوله تعالى: "قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الدين أتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون"	3
29	قوله تعالى: "ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فللله ولرسول ولذى القرى واليتامى والمساكين وابن السبيل"	4
34	قوله تعالى: "واعلموا أنما غنمتم من شيء فإن لله خمسه ولرسول ولذى القرى واليتامى والمساكين وابن السبيل إن كنتم آمنتم بالله وما أنزلنا على عبدنا يوم الفرقان"	6
34	قوله تعالى: "يسألونك عن الأطفال قل الأطفال لله ولرسول"	7

34	قوله تعالى: "أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجٌ رَبُّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ"	8
48	قوله تعالى: "الْمَالُ وَالْبَنُونُ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَالْبَاقِيَاتُ الصَّالِحَاتُ خَيْرٌ عِنْدَ رَبِّكَ شُوَّابًا وَخَيْرٌ أَمْلًا"	9
48	قوله تعالى: "وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يَسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتَرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا"	10
49	قوله تعالى: "وَأَنْفَقُوا مَا جَعَلَكُمْ مُسْتَحْلِفِينَ فِيهِ"	11
48	قوله تعالى: "يَأَيُّهَا الَّذِينَ ظَنَنُوا إِنَّ كَثِيرًا مِنَ الْأَحْبَارِ وَالرَّهْبَانِ لِيَأْكُلُونَ أَمْوَالَ النَّاسِ بِالْبَاطِلِ وَيَصُدُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الْذَّهَبَ وَالْفَضَّةَ وَلَا يَنْفَقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرُهُمْ بِعِذَابٍ أَلِيمٍ يُحْمَى عَلَيْهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ فَتَكُوْنُ بَهَا جَبَاهُمْ وَجَنُوبُهُمْ وَظَهُورُهُمْ هَذَا مَا كَنْزَتُمْ لِأَنْفُسِكُمْ فَذُوقُوا مَا كُنْتُمْ تَكْنِزُونَ"	12
48	قوله تعالى: "الْمَالُ وَالْبَنُونُ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا"	13
51	قوله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنْفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِأَنَّ لَهُمُ الْجَنَّةَ"	14
49	قوله تعالى: "وَآتُوهُم مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي أَتَاكُمْ"	15
51	قوله تعالى: "وَابْتَغُ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارُ الْآخِرَةِ وَلَا تَنْسِ نَصِيبُكَ مِنَ الدُّنْيَا"	16
51	قوله تعالى: "وَمَا خَلَقْتَ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونَ"	17

52	قوله تعالى: " ولا تمسكوهن ضرارا لتعتدوا"	18
51	قوله تعالى: " فمن الناس من يقول ربنا آتنا في الدنيا وماله في الآخرة من خلاق. ومنهم من يقول ربنا آتنا في الدنيا حسنة وفي الآخرة حسنة وقنا عذاب النار أولئك لهم نصيب مما كسبوا والله سريع الحساب"	19
55	قوله تعالى: " والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله"	20
55	قوله تعالى: " ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما وارزقونهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قوله تعالى: " ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما وارزقونهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قوله تعالى: " ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما وارزقونهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قوله تعالى: " ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"	21
52	قوله تعالى: " ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"	22
59	قوله تعالى: " واتل ما أوحى إليك من كتاب ربك لا مبدل لكلماته ولن تجد من دونه ملتحدا"	23
102	قوله تعالى: " ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد"	24
104	قوله تعالى: " وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسولا"	25
106	قوله تعالى: " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سميعا بصيرا"	26
107	قوله تعالى: " إن الذين آمنوا وعملوا الصالحات إنا لا نضيع أجر من أحسن عملا"	27

131	قوله تعالى: "وهو معكم أينما كنتم والله بما تعلمون بصير"	28
131	قوله تعالى: "ألم تر أن الله يعلم ما في السماء والأرض ما يكون من نجوى ثلاثة إلا هو رابعهم ولا خمسة إلا هو سادسهم ولا أدنى من ذلك ولا أكثر إلا هو معهم أين ما كانوا ثم ينبعهم بما عملوا يوم القيمة إن الله بكل شيء عليم"	29
132	قوله تعالى: "من عمل صالحا فلنفسه ومن أساء فعلها"	30
132	قوله تعالى: "يأيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود"	31
134	قوله تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون"	32

فهرس الأحاديث الشريفة

م	الحديث	رقم الصفحة
1	" فيما سقت السماء العشر "	28
2	" اعرف عفاصها ووكانها ثم عرفها سنة فإن جاء صاحبها وإلا فشأنك بها "	30
3	" كل ذي مال أحق بماله، وكل ذي حق بحقه وكل ذي ملك أحق بملكه "	49
4	" لا ضرر ولا ضرار "	52
5	" المسلمين على شروطهم إلا شرطاً أحل حراماً أو حرم حلالاً "	53
6	" أنت مضار اذهب فاقلع نخله "	53
7	" ليس لأحد إلا ما طابت به نفس إمامه ."	55
8	" لا يحل مال امرئ مسلم بغير طيب نفس منه "	54
9	" لا تمنعوا فضل الماء، ولا تمنعوا فضل الكلأ "	37
10	" ما خالطت الصدقة مالاً إلا أهلكته "	64
11	" إذا أتاكم المصدق فليصدر عنكم وهو عنكم راضٍ "	65

65	"استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأشد على صدقات بنى سليم يدعى ابن اللتبية، فلما جاء حاسبه"	12
67	"المعتدى في الصدقة كمانعها"	13
68	"إن الخازن المسلم الأمين الذي يعطي ما أمر به كاملاً وموفرًا طيبة به نفسه حتى يدفعه إلى الذي أمر له به أحد المتصدقين"	14
75	"مني مناخ من سبق"	15
76	"من أخذ من طريق المسلمين شيئاً جاء به يحمله من سبع أرضين"	16
79	"من احتاز شيئاً عشر سنين فهو له"	17
103	"إن الصدق يهدي إلى البر، وإن البر يهدي إلى الجنة، وإن الرجل ليصدق حتى يكتب عند الله صديقاً، وإن الكذب يهدي إلى الفجور، وإن الفجور يهدي إلى النار وإن الرجل ليكذب حتى يكتب عند الله كذاباً"	18
103	"أربع من كن فيه كان منافقاً خالصاً، ومن كانت فيه خصلة منهن كانت فيه خصلة من نفاق حتى يدعها، إذا أؤتمن خان وإذا حدث كذب وإذا عاشر أخلف وإذا خاصل فجر"	19
107	"إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتلقنه"	20
178	"كلكم راعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام راعٍ، وهو مسؤول عن رعيته"	21
178	"ما من عبد يسترعى الله رعيته، يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة"	22

179	"ما من أمير عشرة إلا يؤتى به يوم القيمة مغلولاً لا يفكه إلا العدل، أو يوبقه الجور"	23
179	"أحب الناس إلى الله يوم القيمة وأدناهم منه مجلساً إمام عادل، وأبغض الناس إلى الله يوم القيمة وأبعدهم منه مجلساً إمام جائز"	24
181	"كان إذا أتاه الفيء قسمه من يومه، فأعطي الآهل حظين، وأعطي العزب حظاً"	25
182	"كان ينهي عن قيل وقال وكثرة السؤال، وإضاعة المال"	26
184	"أصاب النبي صلى الله عليه وسلم سبيلاً، فذهبت أنا وأختي فاطمة نسأله، فقال: سبقكمَا يتامي بدر"	27