



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

الحماية الإدارية للمال العام في فلسطين

دراسة مقارنة

محمد زياد حسن الخطيب

رسالة ماجستير

القدس-فلسطين

1446هـ - 2024م

الحماية الإدارية للمال العام في فلسطين

دراسة مقارنة

إعداد:

محمد زياد حسن الخطيب

بكالوريوس قانون من جامعة القدس/فلسطين

المشرف الرئيس: د. أشرف الأعور

قُدِّمَتْ هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين.

1446هـ - 2024م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج القانون العام

إجازة الرسالة

الحماية الإدارية للمال العام في فلسطين

اسم الطالب: محمد زياد حسن الخطيب

الرقم الجامعي: 21610063

المشرف: د. أشرف الأعور

نوقشت هذه الرسالة واجيزت بتاريخ 2024/12/21 من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتوقيعهم:

التوقيع.....

رئيس لجنة المناقشة: د. أشرف الأعور

التوقيع.....

ممتحنا داخليا: د. عبد الملك الريماوي

التوقيع.....

ممتحنا خارجيا: د. أحمد خالد

القدس - فلسطين

1446هـ - 2024م

الإهداء

إلى ملاكي في الحياة، إلى معنى الحب والتفاني، إلى بسمه الحياة وسرّ الوجود، إلى من كان
دعاؤها سرّاً ناجحي

" أمي الحبيبة "

إلى من كلّه الله بالهبة والوقار، وصاحب العطاء دون انتظار
إلى من شاركني أفراحي وأحزاني، وكان لي العون والسند، رفيق الدرب

" والدي العزيز "

إلى الدّم الذي يجري في عروقي، سندي وعزوتي...

" إخوتي الأعزاء "

إلى كلّ من ساندني، وشجّعني ورفع عزمي لإكمال دراستي رغم العقبات
إلى كلّ من علمني حرفاً، إلى الإخوة والأخوات، إلى كلّ من له قيمة في حياتي، إلى كلّ من
يفكر ويبحث للارتقاء بالعلم في كلّ مكان أهدي هذا الجهد المتواضع.

إقرار

أقر انا معد الرسالة بانها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة ابحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وان هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:.....
محمد زياد حسن الخطيب

التاريخ: 2024/12 /21

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي أكرمني ويسر لي الطريق لإنجاز هذا العمل المتواضع وفي هذا المقام أود أن أعبر عن خالص الشكر والامتنان إلى الدكتور أشرف الأعور الذي أشرف على هذه الرسالة والذي لم يبخل عليّ بتوجيهاته السديدة ونصائحه القيمة طوال فترة إعداد هذا البحث. لقد كانت ملاحظاته الحريصة واهتمامه الدائم بالتفاصيل أحد أهم الأسباب التي ساعدتني على تقديم هذا العمل بالشكل المطلوب. فشكراً له على صبره ودعمه المتواصل.

كما واتقدم بالشكر إلى لجنة المناقشة على التوجيهات القيمة وكذلك اخلاصها في قراءة وتقييم هذه الرسالة.

وأشكر جامعة القدس وأخص كلية الحقوق عمادة ومدرسين وكل من قدم لي العون والمساعدة في إتمام هذا العمل

المخلص

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد الإطار القانوني إلى حماية المال العام، وإبراز أهم النواقص في التشريعات الفلسطينية المتعلقة بالمال العام، وكيفية حماية المال العام من الناحية الإدارية من الاعتداءات الواقعة عليه، والتعرف إلى سبل إزالة الاعتداءات الواقعة على المال العام. تمثلت إشكالية الدراسة في التساؤل: إلى أي مدى تسهم الآليات الإدارية في التشريعات الفلسطينية في حماية الأموال العامة؟ ومقارنته بنظيره في الأردن ومصر. تعتمد هذه الدراسة المنهج المقارن، والمنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية الموجودة في موضوعاتها المختلفة، والمتعلقة بحماية المال العام، ومقارنة موضوعاتها ومتابعة التطور في وسائل حماية المال العام في الدول محل الدراسة. جاءت هذه الدراسة في فصلين، وكل فصل يتكون من بحثين، بالإضافة إلى الإطار العام للدراسة. الفصل الأول يتضمن مفهوم المال العام، ومعايير تمييز الأموال العامة إضافة للأساس الدستوري والقانوني للحماية الإدارية للمال العام. الفصل الثاني تناول وسائل ضبط الحماية الإدارية، ودور ديوان الرقابة المالية والإدارية، وكذلك دور هيئة مكافحة الفساد في حماية الأموال العامة.

كان من أهم نتائج الدراسة، أنّ صفة المال العام تُطلق على الأموال المملوكة للدولة إما بشكل طبيعي أو بحكم القانون، والأموال التي تكون مملوكة للأشخاص المعنوية والأموال العامة تكون مخصصة للمنفعة العامة. ويحدد التخصيص جانبان: إما أنّ يكون الفعل الواقع تعاملًا أو يقرّ القانون أنّ هذا التخصيص هو معدّ للمال العام. وأنّ الإدارة تتمتع وهي بصدد إدارتها للمال العام بامتياز السلطة وما يصدر عنها من قرارات أو إجراءات يكون قرارًا إداريًا يحق للإدارة تنفيذه بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء للقضاء وهذا الامتياز منح للإدارة عن الأصل العام.

أوصى الباحث في هذه الدراسة بضرورة توحيد جميع النصوص التشريعية، وجمعها في قانون موحد، يكون مختصًا بالحماية الإدارية للمال العام، أو يكون كذلك ضمن نظام يكون ركيزة لكل الأنظمة واللوائح الإدارية. كذلك أوصى بضرورة تحصين المال العام، وفرض الرقابة عليه من خلال النصوص الدستورية الكفيلة بتوفير أقصى الحماية، وإنزال أشدّ العقوبات على من يعتدي أو يهمل في حماية المال العام واستعماله.

Administrative Protection of Public Funds in Palestine

A Comparative Study

Prepared by: Mohammad Ziad Hassan Kateeb

Supervisor: Dr. ashraf Al-Awar

Abstract

This study aimed to find out how to protect public money from an administrative standpoint from attacks on it, learn about ways to eliminate attacks on public funds, and learn about the Administrative Control Bureau and its role in protecting public funds. The problem of the study was represented in the question: “What is the role of the administrative apparatus in Palestine in protecting public funds and comparing it to its counterpart, administrative protection in Jordan and Egypt?” This study adopts the comparative approach and the analytical approach based on the analysis of existing legal texts on various topics related to the protection of public funds.

This study consists of two chapters, each chapter having two sections, in addition to the general framework of the study. The first chapter was about the concept of public money and the criteria for distinguishing public funds, in addition to the constitutional and legal basis for administrative protection of public funds. The second chapter discusses the means of controlling administrative protection, the role of the Financial and Administrative Control Bureau, as well as the role of the Anti-Corruption Commission in protecting public funds.

One of the most important results of the study was that public money is given to funds owned by the state, either naturally or by law. Funds that are owned by legal persons and public funds are allocated for public benefit. The allocation is determined by two aspects: either the actual act is a transaction or the law recognizes that this allocation is intended for public funds. In the process of managing public funds, the administration enjoys the privilege of authority, and the decisions or procedures it issues are an administrative decision that the administration has the right to implement directly on individuals without resorting to the judiciary, and this privilege is granted to the administration on behalf of public assets.

The researcher in this study recommended the necessity of unifying and collecting all legislative texts into a unified law that is specialized in the administrative protection of public funds, or within a system that is a foundation for all administrative systems and regulations. It also recommended that constitutional protection, which is the strongest in protecting public money, be necessary to fortify public money and impose control over it through constitutional texts that guarantee the maximum protection and impose the harshest penalties on those who violate or neglect the protection and use of public money.

المقدمة

توفّر جهاز إداري متمكن وذو كفاءة عالية يساعد الدول على تحقيق الأمن، وتلبية احتياجات المجتمع، وتحقيق الرفاهية لأفراده. حيث يقوم الجهاز الإداري المتكامل بإدارة مرافق الدولة العامة، ويضمن سيرها بانتظام، ويتطلب ذلك أموالاً تختص بالعامّة وتعد هذه الأموال أهم الركائز في حياة المجتمعات من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

تتوزع الأموال العامة بين أموالٍ منقولةٍ وغير منقولة، وبين عقارية وغير عقارية، وكذلك تحتاج الدول إلى الأموال النقدية؛ لأنها من أهم حاجاتها لتحقيق أهدافها وتغطية نفقاتها، كون هذه الأموال تتعلق بالنفع العام؛ فإن الأمر يستوجب أن تخضع لقواعد تختلف عن إدارة الأموال الخاصة، وتختلف هذه القواعد عن قواعد القانون الخاص، ولا بدّ كذلك أن نوضح أن المال العام في القانون الإداري الحديث يُكتسب عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة والاحتفاظ بالعقارات.

يفرض المُشرِّعون في فلسطين والعالم اهتماماً كبيراً وحماية خاصة للأموال العامة، نظراً لكونها ترجع بالنفع والمردود على المجتمع بمكوناته كافة، ومن أجل العمل على حمايتها وصيانتها لا بد من استمرار عمل المرافق العامة بشكل منظم لخدمة جمهور المواطنين. تتعدد صور الحماية الإدارية للمال العام فمنها ما ورد في القانون المدني ومنها ما تضمنه قانون العقوبات ومنها ما ورد في صلب الدستور، حيث ضمّن المُشرِّع الفلسطيني حماية لها، فجعل الحماية واجبة على الدولة وأفراد الشعب.

تعد الحماية الإدارية للمال العام من الركائز الأساسية التي تُمكن الدول من القيام بوظائفها، وتسيير مرافقها العامة على أكمل وجه، فلا يمكن تصوّر حماية الدولة لمواردها وأموالها العامة دون توفير وسائل استثنائية بيد الإدارة تمكّنها من ذلك، وتشكل الحماية الإدارية للمال العام امتداداً للحماية المدنية للمال العام وذلك لأنّ الإدارة ملزمة بالحفاظ عليه وصيانتته، إلى جانب حمايته وجب على الإدارة أن تحافظ على استمرارية المال العام وديمومته، مادام مخصصاً للنفع العام.

نرى في هذا الإطار أنّ القانون يُعطي مساحةً كبيرةً للجهات الإدارية، بل ويخوّلها ويعطيها سلطات الحق في إصدار قرارات إدارية واجبة النفاذ، تهدف إلى منع التعدي على الأموال العامة والنّصدي لأي شيء يفسدها، ويمنع النفع العام منها سواء كان من أفراد عاديين في المجتمع

كالموظفين أو من هم بحكمهم، ويتم ذلك بالطرق الإدارية.¹ وبناء على صور التعدي المختلفة تم صياغة إشكالية الدراسة وأهدافها من خلال الاطار العام للدراسة.

إشكالية الدراسة:

يعتبر المال العام مصدرا هاما في موازنات الدول ورافدا لاقتصادها، مما يتطلب الاهتمام الكبير لتوفير الحماية له في ظلّ ازدياد تطاول يدّ العابثين إليه، وكثرة الاعتداءات على الأموال العامة، ومن هنا لا بدّ من إدارة ذات طبيعة وامتيازات السلطة لحماية المال العام، ويمكن إبراز مشكلة الدراسة من خلال السؤال التالي:

إلى أي مدى تسهم الآليات الإدارية في التشريعات الفلسطينية في حماية الأموال العامة و؟ ويمكن إبراز العديد من الأسئلة حول ذلك.

أسئلة الدراسة:

- 1) ما هي أبرز التحديات التي تواجه الإدارة في حماية المال العام؟
- 2) ما هي المعايير لتمييز الأموال العامة عن غيرها؟
- 3) ما هو الإطار القانوني والإداري الناظم لحماية المال العام؟
- 4) ما هي الأساليب والأنظمة والتشريعات المتبعة في فلسطين لحماية المال العام؟
- 5) ما مدى قدرة الأساليب والأنظمة المتبعة في فلسطين لحماية المال العام في منع الاعتداءات عليه؟

أهداف الدراسة:

- 1) تحديد الإطار القانوني إلى حماية المال العام.
- 2) إبراز أهم النواقص في التشريعات الفلسطينية المتعلقة بالمال العام.
- 3) معرفة كيفية حماية المال العام من الناحية الإدارية والقضائية من الاعتداءات الواقعة عليه.
- 4) الوقوف إلى أهم التشريعات والأنظمة الفلسطينية المتعلقة بحماية المال العام.
- 5) تحديد التحديات التي تواجه الإدارة في حماية المال العام.

¹ قطب، 2006، ص 163

6) التعرف على أهم الآليات الإدارية وتحديد الحلول الممكنة لتعزيز الحماية الإدارية للأموال.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من حساسية موضوعها الذي يتمثل في حماية المال العام من النواحي الإدارية، ونحن نلاحظ بشكل شبه يومي كيفية ضياع المال العام وإهداره، ويتجاوز ذلك إلى التعدي عليه، وكثرة القضايا التي توضح حجم الضرر الذي يلحق به، فقد ترسخت في العقول أنّ فكرة التعامل معه بالصورة السلبية؛ مما جعلنا ملزمين بالبحث عن وسائل حمايته والمحافظة عليه من الضياع.

إن لموضوع الدراسة أهمية كبيرة من الناحية العملية باعتبارها ركيزة من ركائز الدولة، ولكونها وسيلة هامة بيد الإدارة للقيام بمهامها وحماية المال العام والتدخل في شتى المجالات لإشباع حاجات الجمهور العامة، وذلك لأن المال العم يمثل استمرار الدول لتؤدي وظائفها.

تعتبر هذه الدراسة من الدراسات الضرورية والمهمة؛ وذلك لأنها تسهم في إثراء المكتبة القانونية في حماية المال العام. ويزيد من أهميتها كونها ستصبّح مرجعا للباحثين والمهتمين في هذا المجال ودراسة الأموال العامة من خلال توسيع أفق هذه الدراسة، أو التركيز على بعض جوانبها، أو من خلال دمجها مع الحماية القانونية أو الجزائية للمال العام.

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على تحليل النصوص القانونية الموجودة في موضوعاتها المختلفة والمتعلقة بحماية المال العام، ومقارنة موضوعاتها، ومتابعة التطور في وسائل حماية المال العام في الدول محلّ الدراسة والاستفادة من وسائلها لحماية المال العام. كما استخدم الباحث المنهج الوصفي، والذي ظهر عند عرض المفاهيم العامة والآراء الفقهية وآراء الخبراء.

الدراسات السابقة:

1. تناول الباحث (يوسف: 2022) موضوع الحماية الإدارية للمال العام في التشريعات الوطنية ومقارنتها مع التشريعات الأخرى. تتلخص مشكلة الدراسة في ماهية المال العام ومصادره وأنواعه، وبيان تنظيم المال العام وحمايته، وتوضيح الضمانات والطرق في التشريعات لحماية المال العام. اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن في هذه الدراسة. هدفت الدراسة إلى إفراد دراسة خاصة تتناول المال العام وحمايته الإدارية، وفي تكوّن المال العام، وذلك لقلّة الدراسات في هذا الموضوع حسب علمه. وهدف إلى تسليط الضوء على نواقص التشريعات الوطنية، وبيان أهمية حماية الأموال العامة. من أهم نتائج الدراسة أنّ التشريعات الوطنية وغير الوطنية وأحكام الشريعة الإسلامية أحاطت المال العام بالحماية؛ لحفظه وصونه من الاعتداء عليه. أوصى الباحث في هذه الدراسة عدّة توصيات، أهمها منح الموظف المدني والعسكري راتباً مجزياً حتى يكفيه دون أن تسوّل له نفسه التكبّب من المال العام، كما أوصى بمنح التصرف للمجلس التشريعي القومي والاشراف على الأراضي والمعادن الثمينة والنفيسة وذلك بإصدار قانون.

2. تمثلت مشكلة الدراسة التي أجرتها (الدسوقي: 2022) بعنوان الحماية الإدارية للمال العام في تحديد مفهوم الأموال العامة، والتعريف في ماهية الرقابة على المال العام في المدلول القانوني والإداري. اعتمدت الباحثة في منهجيتها على العديد من المناهج على رأسها المنهج التحليلي، لتحليل النصوص والوثائق القانونية المتعلقة بالحماية الإدارية التي تقتضيها طبيعة الموضوع، واعتمد المنهج المقارن بهدف التعرف على مراحل التطور التي مرّ بها النظام القانوني لحماية المال العام. كان من نتائج هذه الدراسة: أنّ النصوص الإدارية المتعلقة بالحماية كأنّت متناثرة ومتشعبة في عدد كبير من القوانين والتشريعات، لكنّ غايتها جميعها الحفاظ على الأموال العامة، كما نتج عن الدراسة أنّ الوقاية من الفساد لا يكون إلا من خلال الرقابة المالية التي تمارسها أجهزة رقابية مختصة. أوصت الباحثة في هذه الدراسة المُشرّع المصري بالعمل على التدخل من أجل وضع تعريف محدد للمال العام، بحيث يكون خالياً من المنفعة العامة، كما أوصت بإنشاء جهاز رقابي متخصص في فرض رقابة مالية وقانونية ورقابة أداء، تحت سلطةٍ مستقلةٍ لتحقيق الشفافية والحيادية التامة وعدم التبعية لأيّ من السلطات العامة.

3. قدم (لخضر وآخرون: 2020) دراسة بعنوان آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري، بهدف إبراز أهم الجهود المبذولة لأجل توفير الحماية اللازمة للمال العام، سواء كآنت وقائية أو ردعية، وبهدف اثناء المكتبة القانونية ببحث جامع للآليات المكرسة لحماية الأملاك العمومية. اكتسبت الدراسة أهميتها من خلال الانتشار الرهيب لظاهرة الفساد، ونهب الأموال العامة في الجزائر والذي يهدد كيان الدولة، وهذه كانت تشخيص لمشكلة الدراسة التي وضعها الباحثون في التساؤل عن أهم الآليات المتوفرة وغير المتوفرة لحماية المال العام من قِبَل المُشَرِّع الجزائري. تمثلت مشكلة الدراسة في السؤال التالي: ما مدى نجاعة الأحكام التي وضعها المُشَرِّع الجزائري من أجل حماية المال العام من الجرائم؟ فكان لا بدّ من بيان مسؤولية الدولة ودورها لحماية المال العام الذي يعتبر أساس الدخل القومي وبناء التمتيتين الاقتصادية والاجتماعية في حياة الأفراد والمجتمع. استخدم الباحثون المنهج التحليلي والوصفي من أجل تحليل النصوص القانونية، وبيان ما جاء فيها من القواعد والأحكام المتعلقة بحماية المال العام، وعرض المفاهيم العامة والآراء الفقهية، أما المنهج التاريخي فكان من أجل توضيح تطور النظام القانوني للأموال العامة. توصل الباحثون للعديد من النتائج، فكان من أهمها إن هناك كثير من النصوص المتعلقة بحماية المال العام، لكنّها غير كافيةٍ لحمايته، أنّ النصوص القانونية لا توفّر الحماية الأفضل للمال العام مهما تشدد المُشَرِّعون ويجب أنّ يرافق ذلك وعيٌ جمهور المستخدمين له، ويجب توفر محيط اجتماعي وثقافي وأخلاقي يعطي أهمية للمال العام. أوصت هذه الدراسة بدعم استقلال القضاء وإصلاح الإدارة العمومية، وتفعيل دور الإعلام في الكشف عن الرشوة والاختلاس، وأخيرا ومن أجل الكشف عن جرائم الاعتداء على المال العام لا بدّ من تحفيز مَنْ يبلغ عنها من خلال تخفيف العقاب لهم واستحداث برامج لحماية الشهود.

4. قدمت الباحثة (كردي: 2019) دراسة بعنوان الحماية الإدارية للمال العام" دراسة مقارنة بين التشريعات الأردنية والمصرية. كان من أهداف الدراسة: كيفية حماية المال العام وطرق وقف الاعتداءات عليه مع إبراز أهم التشريعات والأنظمة الأردنية والمصرية المتعلقة بالمال العام. تتلخص مشكلة الدراسة في مناقشة وإبراز الآليات في التشريعات التي تضمن حماية المال العام، ويمكن طرح العديد من الأسئلة في هذا الجانب: ما هي الأموال العامة الجديرة بالحماية؟ وماهي السبل لمنع التعدي عليها؟ انتهجت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي لمواضيع الدراسة من خلال المنهج التأسيلي والتحليلي للنصوص القانونية، والمنهج الوصفي من خلال الرجوع لأكبر قدر من الكتب والمصادر. استعرضت الدراسة وسائل الحماية الإدارية للمال العام بما فيها سلطة

الإدارة في إصدار قرارات إزالة التعدي الواقع على المال العام بما يضمن إبقاء المال العام بعيداً عن العبث أو الاعتداء. من نتائج الدراسة، وللتمييز بين الأموال العامة والخاصة برزت العديد من المعايير منها معيار التخصيص والمنفعة العامة ومعيار الطبيعة الذاتية للمال، وهنا أخذ المُشَرِّع الأردني بمعيار التخصيص للمنفعة العامة، وكذلك أظهرت الباحثة العديد من الحماية ومنها الحماية الإدارية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة وأوضحته الباحثة بأنه من الضروري إخضاع القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة لحماية المال العام للرقابة القضائية. أوصت الباحثة بإيجاد تشريعات واضحة منصوص عليها صراحة لإصدار الإدارة قرار إزالة التعدي الواقع على المال العام.

5. قدم (الساعدي: 2013) دراسة بعنوان. الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، فتمثلت مشكلة هذه الدراسة في مدى تبني المُشَرِّع العراقي نظرية المال العام وتخويل الإدارة والوسائل اللازمة لحماية المال العام، من أجل تحقيق هدف الدراسة وضح الباحث مفهوم المال العام ومعايير تميّزه عن الأموال الأخرى وموقف المُشَرِّع العراقي من ذلك، ثم وضح الباحث أنّ الهدف من هذه الوسائل هي وقاية المال العام من الضرر لمنع وقوعه. استعرض الباحث في الدراسة مدى التزام الإدارة بصيانة المال العام، حيث تناول موضوعات صيانة المال العام وعلاقته مع الإدارة ومدى مسؤوليتها ومسؤولية الموظفين عن صيانة المال العام. تعددت المناهج المستخدمة في هذه الدراسة فاستخدم المنهج المقارن بموازنة القانون العراقي مع بعض القوانين الأخرى مثل القانون المصري والفرنسي. واشتملت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي لتحليل بعض النصوص القانونية. توصل الباحث من خلال نتائج الدراسة إلى وجود فوضى تشريعية في القانون العراقي حول نظرية المال العام من عدمه، كما ابتعد عن منح الإدارة والامتيازات اللازمة التي من شأنها ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

6. هدفت الدراسة التي أجراها (لبادة: 2006) وهي بعنوان: (حماية المال العام ودين الضريبة) إلى بيان الواقع القانوني لحماية المال العام والمال الضريبي؛ وذلك لما لتلك الحماية من أهمية للدولة في محاربة هذه الآفة ومحاربة الفساد. وضح الباحث سبل الحماية من النواحي القانونية، مفسراً في دراسة مقارنة كافة الجوانب المتعلقة بالمال العام. لخصّ الباحث مشكلة الدراسة من خلال توضيح أنّ هناك اهدارا للمال العام واموال الضريبة. درس الباحث في منهجية الدراسة كافة الأدبيات لتشكيل الإطار النظري للدراسة، واستخدم العديد من المصادر والمراجع القانونية والتي تعالج كيفية حماية المال العام والدّين الضريبي. وفي نفس السياق قام الباحث بدراسة

مسحيّة حول الواقع القانوني لحماية الدّين الضريبي، فقام بتوزيع استبانة على خمسةٍ وثمانين من العاملين في الضريبة، فبرزت في نتائجها أنّ عدّة عوامل تهدد ضياع الدّين الضريبي من ضمنها وفي جوهرها أنّ قانون الضريبة نفسه به خلل مما يجعل من السهولة ضياع الأموال وهدارها، وطالب بتحسين أداء ووسائل المؤسسات الضريبية المتعددة، وإطلاق يد السلطة القضائية المختصة في هذا المجال. وفي توصياته أكد على ضرورة سن قانون العقوبات الاقتصادي، والذي يتضمّن كافة الجرائم الاقتصادية حتى لا تبقى مبعثرة بين ثنايا النصوص القانونية.

الفصل الأول

ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها

يهدف النشاط الإداري التابع للسلطة الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة، ويتم ذلك من خلال تشغيل المرافق العامة وتيسير الأداء المرتبط بالضبط الإداري. من هنا تأتي احتياجات السلطات للأموال المنقولة وغير المنقولة؛ لتتفق منها على أوجه النشاطات المختلفة التي تنفذها، هذه الأموال هي أموال الدولة ولا ترتبط بشخص معين ولا بمؤسسة معينة. إن الأموال العامة بجميع أنواعها تمثل وسائل مادية ومصادر نشاط الدول، لذا لا بدّ أنّ تنفرد بنظام قانوني يميزها عن الأموال التي يمتلكها الأفراد، حيث يوفر لها هذا النظام الحماية اللازمة، لكي تتمكن الإدارة من تقديم النفع العام للمجتمع.

تصنف الأموال المملوكة للدولة إلى أموال الإدارة الخاصة، حيث تعامل من حيث المبدأ لذات القواعد القانونية التي تحكم ملكية الأفراد لأموالهم الخاصة، فيطبق عليها قواعد القانون المدني، ويفصل القضاء في المنازعات المتعلقة بها. أما النوع الثاني وهو محور هذه الدراسة فهي أموال مملوكة للدولة ملكية عامة، فهذه الأموال تخصص لإشباع حاجات الأفراد والمواطنين، وتحقيق النفع العام، وبالتالي فالنظام التي تخضع له يختلف عن نظام الأموال ذات الملكية الخاصة وهو نظام القانون الإداري، وتفصل في المنازعات المتعلقة بها المحاكم الإدارية.¹

¹ (الخلايلة،، 2023 الكتاب 2- ص 231)

يقع على الشخص الإداري القائم على إدارة المال وإدارة المال العام بمختلف الطرق وفق القوانين الإدارية مسؤوليات ومهام كبيرة ومتعلقة بصون هذا المال وحمايته من التعدي. هذه المسؤولية تلزمه حمايته والمحافظة عليه كذلك ضرورة توفير الرقابة اللازمة للحماية له، وإدخال التعديلات الضرورية عليه في الوقت المناسب، ويضاف إلى الحماية والمحافظة عليه، وجب عليه الرقابة على كيفية استغلاله واستعماله.¹ وفي هذه الدراسة وفي ضوء مما سبق نتناول في الفصل الأول إلى مفهوم الأموال العامة، ومعايير تمييزها عن غيرها من الأموال وكيفية استخدامها.

المبحث الأول: الأموال العامة

أخذ المال العام تسميته من الغرض الذي أعد من أجله ومن العامة أي عامة الشعب، ويرجع ذلك لأنه خضع للخدمة العامة، أو لأنّ حماية المال العام وإدارة الأموال العامة بيد القوى العامة التي تقدم لها الحماية، وتمنع الاعتداء عليها وهذه الأموال تخدم مصلحة أفراد المجتمع كافة مادام الجميع يرغب في الاستفادة من هذا الحق. أما بالنسبة للحكومة فما هي إلا سلطة على المال العام، ومن واجبها توفير حماية إدارية وقانونية له.

ينبغي قبل تعريف الأموال العامة، توضيح مفهوم المال وهذا يساعدنا في استخلاص مفهومها للأموال العامة في صيغة موسعة. يحمل مصطلح المال في ثناياه تحديدا للمقصود منه.

المال كما جاء في القاموس المحيط هو ما ملكته من كلّ شيء وجمعه أموال.² وعرف كذلك على أنه كل ما يمكن حيازته، وإحرازه والانتفاع به في العادة سواء كان محرزا ومنتقعا به فعلا كجميع الأشياء التي تملكها، من أرض، أو متاع، أو حيوان، أو نقود، أم غير محرز ولا منتقع به. لكن من الممكن أنّ يتحقق فيه ذلك كجميع الأعيان مثل السمك في البحر والطيور في الجو، حيث من الممكن حيازة ذلك.³

فالمال حسب ما ورد في مجلة الأحكام العدلية هو "ما يميل إليه طبع الإنسان ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة، سواء كان منقولاً أو غير منقول".⁴ عرف المال كما ورد في القانون المدني الأردني

¹ عبد العزيز، 2016، ص17)

² (أبادي، الفيروز. 2005. ص1059)

³ (الطيب، 2001. ص13)

⁴ (مجلة الاحكام العدلية، 1876،)

لسنة 1975 على "أنه كلّ شيء عين أو حق له قيمة مادية في التعامل بطبيعته أو بحكم القانون¹"

أوضح الباحثون والفقهاء القانونيون أنه يتبين من هذا التعريف الشامل للمال، "بأنه كلّ شيء أبيض الانتفاع به أو لم يُبَحَّ، وكلّ ما هو مملوك بالفعل أو لم يكن مملوكا من المباحات ويمكن ادخاره.²

عرّف بعض الفقهاء المال فقالوا: "أنّ المالية تثبت بتمويل من الناس كافة أو بعضهم، والفرق بين الملك والمال هو بالعموم، فكلّ مالٍ هو ملك، وليس كل ملك هو مال لأنّ المنافع ملك ولا يكون مالك إلا إذا أمكن ادخاره".³

جاء في مشروع القانون المدني الفلسطيني تعريف للمال فكان على النحو التالي: "كل شيء لا يخرج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصح أنّ يكون محلاً للحقوق المالية، ورد ذلك في المادة 64 من مشروع القانون. أوضحت المذكرات التوضيحية لمشروع القانون المدني الفلسطيني على أنّ المال في القانون هو الحق أو القيمة المالية أيا كان ذلك الحق سواء كان عينيا، أم شخصا، ام حقا من حقوق الملكية بأنواعها.

نرصد في هذه التعريفات أنّ للمال شروطا توفرت فيه، ويمكن الاستدلال عليها كذلك وتتركز في: أولاً- القيمة المادية: جاءت من خلال ما يميل إليه طبع الانسان. يقصد به هنا ما ملكته من جميع الأشياء، فكان قديما يطلق على ما يملك الفرد من الذهب والفضة، ثم أصبح يطلق على كلّ ما يقتنى من الأعيان، وكان أكثر ما يملك عند العرب من مال وجمعها أموال الإبل والغنم.⁴

ثانيا- الادخار، جاءت من خلال يمكن ادخاره.

¹ انظر المادة 53 من القانون المدني الأردني لسنة 1975، ونصت المادة 54 من نفس القانون على أن كل شيء يمكن حيازته ماديا في التعامل أو حيازته معنويا ويمكن الانتفاع به مشروعا ولا يخرج عند التعامل بطبيعته أو بحكم القانون ويكون محلا للحقوق المالية، وهو ما أخذ به القضاء الاردني حيث اتجه التعريف في قرارات المحاكم الاردنية لسنة 1988. (انظر مدغمش، جمال، قرارات مكمة التميز في القضايا الحقوقية المجموعة الكاملة، 1996. ص40)

² (حيدر . 1991. ص115)

³ (الدسوقي، 2022، ص 1070)

⁴ (ابن منظور، هـ، ص635-636)

ثالثاً- الانتفاع: أن يكون المال من المباح الانتفاع فمثلا الخمر لا يجوز الانتفاع به.¹

رابعاً- أن يكون المال محرزا بمعنى أن يقع تحت يد الشخص، من الأشياء التي يمكن الانتفاع بها وكان محرزا مثل الأرض، الحيوان، المتاع والنقود وكان مملوكة للفرد، أما ما كأن غير محرزا ويمكن الانتفاع به مثل السمك في المياه والطير في الهواء والشجر في الغابات وغيرها، فمثلا الهواء لا يقع تحت يد الإنسان فلا يكون محرزا إلا إذا جُمع في أثناء مغلَق به.^{2,3}

أوضحنا مفهومنا موسعا للمال، وفي المطلب الأول من هذه الدراسة سوف نتناول مفهوم الأموال العامة من قبل الخبراء، ومفهوم الأموال العامة وفق التشريعات المقارنة في الدول محل الدراسة (مصر، الاردن، فلسطين) وكذلك مفهوم المال العام وفق التشريعات الفرنسية مولد نظرية المال العام ونشأتها، أما في المطلب الثاني فسوف نتناول معايير تمييز الأموال العامة.

المطلب الأول: مفهوم الأموال العامة في الفقه والتشريع

يتحدث المطلب الأول عن مفهوم الأموال العامة، حيث يتناول الفرع الأول مفهوم الأموال العامة وفق التشريعات الفلسطينية، والفرع الثاني يتناول مفهومها وفق التشريعات الاردنية والمصرية.

جاء من تعريف مفهوم المال بأن كل شيء نافع للإنسان ويخضع لشروطه يصح أن يستأثر به دون غيره ويكون محلا للحقوق. وفي هذا الجانب يتبين أن هنا مترادفات للأموال تأتي في طبيعتها، وفي الحقوق في مالكةا، وفي طبيعة الأموال نجد الأموال الثابتة والأموال المنقولة، وفي تعلق الحقوق بها تنقسم إلى أموال مملوكة وموقوفة، وبالنظر إلى مالكةا فنجد أموالا عامة وأموالا خاصة.⁴

تتعدد التعريفات للمال العام ومن هذه التعريفات ما أورده بعض فقهاء القانون الإداري على أنه كل ما تملكه الدولة، وسائر الشخصيات المعنوية العامة فيها، وكانت ضمن الهيئات المركزية وغير المركزية، ويضم المال العام عقارا كان، أم أموالا منقولة ويشترط في هذه الأموال أن تكون للمنفعة العامة.⁵

¹ (د. الطيب، 2001، ص 21)

² (د. الطيب، 2001، ص 21)

³ (الظاهر، 1998، ص 88)

⁴ (بلملود، 2020، ص 7)

⁵ (د. بسيوني، 1991، ص 583)

عُرف المال العام من آخر فقال أنّ المال العام هو الذي تكون ملكيته للناس جميعا، أو لمجموعة منهم، ويكون لهم حق الانتفاع منه ويشترط أن لا يختص أحد به أو ينسبه لشخصه، فحق الانتفاع يشمل جميع الناس، أو يشمل جميع أفراد المجموعة ولا يجب أن يختص بشخص فرد أو ينسب لفرد.¹

نجد في توضيح بعض الخبراء نقصا أثناء تعريف المال العام، فمثلا يرى بعض الخبراء أنّ المال العام هو ما حُصص للاستعمال المباشر للجمهور بطبيعته، كالسكك الحديدية والطرق العامة، ويلاحظ على هذا التعريف أنّه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن دائرته مثل الثكنات العسكرية وبعض مباني الدولة حيث أنّ هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور.

استقر القضاء الفرنسي على أنّ الأموال العامة هي ما تقيّد بطريقة فعالة في خدمة المرفق العام، أو تساهم في سير المرفق العام.²

جاء تعدد التعريفات للمال العام وعدم إعطاء مفهوما دقيقا له، نتيجة خلاف بين الفقهاء ونتيجة لهذا الخلاف نتج كذلك اختلاف على تحديد العديد من المسائل المتعلقة بالأموال العامة. خصوصا في الحالات التي لم يتخذ المشرّع موقفا حاسما فيها. فنجد إن الأموال العامة هي إحدى أهم الوسائل المادية التي تستخدمها الإدارة العامة للقيام بواجباتها تجاه الأفراد والجمهور، في حين يمثل الموظفون الوسيلة البشرية للإدارة العامة لتنفيذ المهام في خدمة الجمهور.³

يضاف إلى ذلك أن مدى تصنيف عناصر المال العام، يُظهر جليا الاختلاف في موقف الفقه والفقهاء، فيرى بعض الفقهاء أنّ المال العام هو المال المملوك للدولة (ملكية عامة) ويخضع لسلطتها، وكذلك المال المملوك للدولة ملكية خاصة (الدومين الخاص) لا يخضع لسلطتها وإنما يخضع للقانون الخاص أي "مجموعة الأموال العامة التي تعود إلى السلطة الخاصة في الدولة".⁴

¹ (د. حيدر، 1991، ص115)

² (الشريف، 1989، ص224)

³ (عبد المجيد، 1988، ص12)

⁴ (يحياوي، 2002، ص22)

بناء على سبق في مفهوم المال العام يرى الباحث أنّ المال العام لا يكاد يخرج عن الأموال المملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون والشخصيات الاعتبارية. هذا الشرط يعد الأهم، وسمة بارزة في تميز المال العام عن غيره، فالمال لا يكتسب صفة العمومية ما لم يكن مملوكا للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة. إن التبعية لملكية الدولة أو الأشخاص العامة تجعل تخصيصه من قبلهم ولهم حق التصرف فيه، لتحقيق النفع العام وهذا الأمر يرجع للسلطة الادارية في تقديره. كما ويرى الباحث أنّه يجب أن يتحقق الهدف من المال العام وهو النفع العام ونفع الجمهور ومن ذلك الطرقات العامة والمرافق العامة كالمستشفيات. يعزو الباحث وجود العديد من التعريفات إلى أنّ معظم الفقهاء والخبراء يحاولون الربط بين التعريف والمعيّار المميز للمال العام عن الخاص.

رؤية الباحث في تصوّر مفهوم المال العام تأتي من خلال ملاحظة التطور في مفهومه وفقا لطبيعة المتغيرات السياسية والاقتصادية، ووفقا للأظمة السائدة، فيرى الباحث أنّ المال العام هو: كل ما تملكه الدولة من عقارات وأموال منقولة وغير منقولة، أو يملكه أحد الأشخاص الاعتبارية فهو مال عام ما دام مخصصا لمنفعة الجمهور واستعمالاته.

الفرع الأول: مفهوم المال العام وفق التشريعات الفلسطينية.

نستذكر ما ورد في التشريعات الفلسطينية حول المال العام، ونبدأ بالقانون الأساسي والذي لم يعط تعريفا للمال العام في إطار محدد، ولكن القانون أشار إلى ذلك من خلال وضع الأسس الدستورية الخاصة بالأموال العامة في بعض المواد ورتب على مخالفتها الوقوع في دائرة المخالفة الدستورية.

لم تحظ الدولة الفلسطينية بفرص سن تشريعات خاصة بالأموال العامة، نظرا لظروفها الخاصة والأحداث الدائرة ما قبل العام 1948 مرورا بفترة وقوع فلسطين تحت الإدارة الأردنية والمصرية وحتى قيام السلطة الفلسطينية في العام 1994. وبالتالي نجد أنّه لا توجد تشريعات خاصة ومطبقة بالأموال العامة في فلسطين، وأنّ ما يسرى هو القوانين المطبقة قبل فك الارتباط مع الأردن ومنها قانون تحصيل الأموال الأميرية الاردني وكانت سائدة ما قبل العام 1967.¹

¹ أقرت السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب القرار 1 لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات بالاستمرار بالعمل بالقوانين التي كانت سارية قبل العام 1967 في ما يخص الأموال العامة بتاريخ 1994/5/20. انظر مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994-1998 ج2 ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل، ص230.

عرّفت مجلة الأحكام العدلية وهي القانون الساري كقانون مدني في الضفة الغربية، " الأموال العامة: هي الأموال التي يعود نفعها للعامة وغير قابلة للتملك، ونصن المادة 1235 الماء الجاري تحت الارض ليس ملكا لأحد. وكذلك ورد في نصوص مجلة الأحكام العدلية " لا اعتبار لمرور الزمن في دعاوي المال العام التي يعود نفعها للعامة كالتّرق العامة مثلا"¹

حددت المادة رقم 1 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني أن الأموال العامة هي " الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية."²

جاء في المادة رقم 71 من مشروع القانون المدني الفلسطيني. " تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، ولا يجوز التصرّف بالأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم."³

توضح وتمييز المذكرات الايضاحية لمشروع القانون المدني الفلسطيني أنّ الأموال العامة هي: الأموال المملوكة للدولة أو للملوكة للأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لمنفعة عامة.⁴

كما ورد في القرار بقانون رقم 39 لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. " الأموال العامة هي الأصول من كلّ نوع سواء كانت مادية أو معنوية منقولة، أو غير منقولة، والوثائق والمستندات القانونية أي كان شكلها الالكتروني أو الرقمية الدالّة على حق ملكية الأصول أو جزء منها، أو العملات المتداولة أو العملات الأجنبية، والائتمانات المصرفية والشيكات السياحية والمصرفية وأي دخل آخر أو قيمة مستحقة من هذه الأصول."⁵

ولم يتطرق القضاء في الدولة الفلسطينية، ولم يضع تعريفا للمال العام كما في القضاء المصري.

1 مجلة الاحكام العدلية، (1876).

2 المادة 1 من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998.

3 المادة رقم 71 من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012

4 المذكرات الايضاحية لمشروع القانون المدني الفلسطيني ص 73

5 مادة رقم 1 من القرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب رقم 39 لسنة 2022.

الفرع الثاني: مفهوم المال العام وفق التشريعات المصرية والاردنية.

اتخذت القوانين اتجاهات متباينة في تعريف الأموال العامة، وكذلك ظهر هذا التباين في النصوص التشريعية وأحكام القضاء. وفي هذا الفرع من الدراسة نعرض تعريف المال العام وفق التشريعات المصرية والاردنية، ولكن قبل ذلك نرجع إلى نشأة نظرية المال العام ونستعرض مفهوم الأموال العامة وفق ما أقره المشرع الفرنسي.

اتفق الفقهاء الفرنسيون على وجه الخصوص على تقسيم الأموال التي تملكها الدولة إلى أموال عامة وأموال خاصة. هذا التقسيم الذي أخذت منه معظم الدول في العالم تقسيم أموال الدولة إلى عامة وخاصة. ولقد ظهر مصطلح الدومة في مرحلة الثورة الفرنسية والذي يشمل كافة أملاك الدولة العقارية، وظهر في تلك الفترة نوعان من المال، الدومين القومي والدومين العام، وبعد منتصف القرن التاسع عشر أخذ المشرع بالتفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة.¹

لم يُضمن المشرع الفرنسي تعريفا علميا واضحا للمال العام، ولم يتم الحصر الشامل لها، فالمادة رقم 1 من مجموعة دوين أو أملاك الدولة لسنة 1957 عرفته على أنه "يتكون الدومين من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة" وفي المادة 2 أنّ تلك الأموال التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصود من اجله وبسبب تخصيصها للمنفعة العامة.² أضفى المشرع الفرنسي صفة المال العام على بعض الأموال المملوكة للدولة، وأسقطها عن بعض الأموال مثل الطرق الزراعية.³

يرى الباحث أنّ المشرع اراد فقط اثبات الصفة العامة لبعض الأموال، وظهر ذلك من خلال النصوص التشريعية، وترك للفقه والقضاء تحديد مفهوم المال العام. فكان رأي الفقهاء أنّ الأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص إما بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص الذي أعدت له. أمّا القضاء الفرنسي فقد استقر على المال العام بأنه " ما يفيد بطريقة فعّالة في خدمة المرفق العام أو يُسهم في سير المرفق العام"⁴

¹ (لبادة، 2006، ص25)

² (شيحا، 2002، ص 49)

³ قانون ديمون الدولة الفرنسي رقم 1326 مادة 1 ومادة 2. (شيحا، 2002، ص 46)

4

تكاد تتفق التشريعات المقارنة على تعريف المال العام، رغم وجود بعض التباين قلّ أو كثر فيها فالدستور المصري لعام 2014 لم يتناول مصطلح الأموال العامة بل استخدم اللفظ الملكية العامة حيث نصت المادة 32 منه على أنّ موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة الحفاظ عليها وحسن استغلالها وعدم استنزافها ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها...¹ يرى الباحث أنّ المُشَرِّع الدستوري المصري قصد بعبارة الملكية العامة ملكية الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وأضفى لها نوع من الحماية وحرّم التعدي عليها، وألزم كلّ مواطن في الدولة القيام بواجبه في الحفاظ عليها وحمايتها ودعمها، وفي نفس الوقت لم يتطرّق الدستور 2014 للتفرقة بين الأموال العامة والخاصة.

أورد القانون المدني المصري² تعريفا للمال العام في المادة 87 فقال "تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. وتنفي المادة 88 من نفس القانون العمومية للأموال العامة إذا لم تخصص للمنفعة العامة."³

يرى الفقهاء في القانون المصري أنه من الممكن توفر قاعدة عامة لتمييز المال العام، وترك المُشَرِّع للقاضي فضّ النزاع فيما يحدده من الأموال العامة أو ليس من الأموال العامة. أضاف كذلك صفة العمومية للأموال المملوكة للأشخاص الاعتبارية إذا خصّصت للنفع العام، وأضاف صفة العمومية للأموال المنقولة مادامت مخصصة للنفع العام.⁴

ما زال تحديد المفهوم القانوني للمال العام يكتنفه بعض الغموض، على الرغم من وجود العديد من التشريعات التي اجتهدت لتضع مفهوما محددًا، يجدر الإشارة أنّه يوجد اتجاه فقهي مصري

¹ (الدسوقي، 2022، ص 1081) نص المادة 32 من الدستور المصري " أنّ موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة الحفاظ عليها وحسن استغلالها وعدم استنزافها ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها، كما تلتزم الدولة على الاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة المتجددة، وتحفيز الاستثمار فيها وتشجيع البحث العلمي المتعلق بها. ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون حق منح استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانونولمدة لا تتجاوز 30 عاما.

² القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 والمعدلة بالقانون رقم 331 لعام 1954

³ مادة 88 من القانون المدني المصري " على أن تفقد الأموال العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى القانون أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من اجله خضعت تلك للمنفعة العامة

⁴ (الطماوي، 2014، ص 21)

نحو توسيع مفهوم المال العام انطلاقاً من التطور المستمر ودخول أنواع جديدة من المرافق العامة.

حدد قانون العقوبات المصري وفي الباب الرابع منه من خلال المادة 119 المقصود بالمال العام والموظف العام، " يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لأحدى الجهات، أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها وذكرها في ثماني جهات.¹

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا المجال بالقول أنّ ما أورده المادة 87 من التقنين المدني الجديد وهو ذات المعيار الذي كان مقرراً بنص المادة 9 من التقنين المدني القديم، مما يدل أنّ المُشَرِّع لم يرد الخروج على الأوضاع التي استقرت في ظل التقنين ولم يقصد التضيق من نطاق الأموال العامة التي كانت في ظل النصوص القديمة وعمد على الإبقاء على هذه الصفة مادامت مخصصة لمنفعة الجمهور مباشرة ولخدمة المرافق العامة.² واستعراض النصوص السابقة يظهر أنه من الممكن أن تكون الأموال العامة عقارات ومنقولات، كما أن التشريعات تجنبت تعداد مفردات الأموال العامة مكتفية بالخصائص العامة التي تميزها ويستفيد الأفراد بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الأموال العامة واشترطت شرطين هما:

أن يكون المال خاصاً بالدولة أو أحد الأشخاص القانون العام. وأن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة.

في التشريع الأردني نصت المادة 53 من القانون المدني الأردني³ أنّ " المال هو كلّ عين أو حق له قيمة مادية في التعامل" أما في تعريف المال عموماً فإنّ المُشَرِّع الأردني أورد تعريفاً بذات اللفظ، وبلغظ مختلف لكن بنفس المعنى وضمن نفس المعيار الذي خطه المُشَرِّع الأردني.

¹ المادة 119 عقوبات والمستبدلة بالقانون رقم 63 لسنة 1975 وكان نصها " يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الانتية أو خاضعاً لإشرافها وإدارتها : الدولة ووات الإدارة المحلية، الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام، الاتحاد الاشتراكي ومؤسساته، النقابية والاتحادات، المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، الجمعيات التعاونية، و اي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها أموالاً عامة. جمال العفيفي المحامي بالنقض والإدارية العليا والدستورية العليا بالإسماعية.

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2487 / 1960 بتاريخ 1962.

³ القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة (1976).

فقد نصت المادة 60 / 1¹ من القانون المدني الأردني على أن "تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام، ولا يجوز التصرف بهذه الأموال في جميع الأحوال أو الحجز عليها بمرور الزمن.

إن المُشرِّع الأردني بهذا التعريف تبنّى التخصيص للمنفعة العامة وابتعد عن ضرب أمثلة على الأموال العامة. يتعين وفق ذلك ولاكتساب المال العام الصفة العمومية توفر عنصران هما:

- 1) أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص العامة، أو المجالس المحلية أو البلديات واطّضح أنّ مال الأفراد لا يمكن أن يكون عاماً إلا إذا انتقل بالطرق المشروعة.
- 2) إن يكون المال المملوك مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل واستعمال الجمهور له، أي ليس بفعل الطبيعة للمال أو بدون تدخل الإنسان كالأنهار والجبال وغيرها، أو بعد تدخل الإنسان.

المال العام وفق قانون العقوبات الأردني لم يكن واضحاً بالتعبير وإنما بما دلت عليه المصطلحات المستخدمة (أملاك الدولة والطرق العامة والساحات وغيرها).²

المطلب الثاني: معايير تمييز الأموال العامة

تنقسم أموال الدولة كما وضعنا سابقاً في مفهوم المال العام إلى: أموال الدولة العامة، وأموال الدولة الخاصة، وكل نوع يخضع لنظام قانوني يختص به، فالأموال العامة تخضع للنظام القانون الإداري، أما أموال الدولة الخاصة فتخضع لنظام القانون الخاص، تختلف معايير تمييز الأموال العامة عن الخاصة.

يرجع الفضل في التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للفقهاء الفرنسي (برودون) فأورد أنّ الدومين العام له ميزات تنشأ من خلال ما خصص للمنفعة العامة، وركز على أنّه لا يمكن أن يكون مملوكاً لأحد، ولا يمكن لفرد التصرف فيه أو الحجز عليه، ولا تسري عليه ملكية التقادم.³

¹ نص المادة رقم 60 " 1. تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام، ولا يجوز التصرف بهذه الأموال في جميع الأحوال أو الحجز عليها بمرور الزمن.

² (الزغبى، 2016، ص 83)

³ (الشواورة، 2011، ص 24)

قاعدة عدم التملك التي جاء بها (برودون) أثارت جدلاً فقهيًا بين فقهاء القانون، فقال بعضهم أنّ هناك أموالاً لا تكون بطبيعتها قابلة للتملك مثل البحيرات، الطرقات، موانئ الدولة، لكن واجه منتقدين في هذا الجانب إذ أنّ هناك مجاري أنهار مملوكة لأشخاص معينين، وهناك طرقات يستخدمها العامة لكنها مملوكة لأشخاص معينين. لذلك إعطاء عدم ملكية للأموال العامة تبقى منقوصة ولا بدّ من تفرغها من محتواها وأنّ الأموال العامة تنشأ من تخصيصها للمنفعة العامة.¹

يرى فقهاء آخرون أنّ حصول العامة على المنفعة من وراء المال لا يعتبر مالا عاما، لكن يضاف إلى المنفعة العامة هي استخدام الجمهور والعامة لها مباشرة، أي أنّ طبيعة المال لا تكفي ليكون ضمن المال العام.² هذا الرأي كذلك تم توجيه العديد من الانتقادات له كما سبقه في قاعدة أن يميل المال العام لعدم التملك لا تكفي، وأنّ استخدام واستعمال المال العام كذلك لا تكفي لنطلق عليها أموالاً عاماً.

يرى الباحث في اختلاف الفقهاء في تحديد ميزات الأموال العامة عن الخاصة مجالاً للسعي بشكل أكبر من أجل التعرّف على خصائص الأموال العامة ومعاييرها، فهذه المعايير والخصائص توضح لنا ماهية أموال الدولة العامة، وما يميزها عن الأموال الخاصة. وأنّ الهدف الأساسي للدول تقديم الخدمات للمواطنين والسعي الحثيث لإشباع حاجاتهم من خلال -على سبيل الذكر- استخدام المرافق العامة، والأموال العقارية المملوكة للدولة، وأي مصالح حكومية والأراضي.

الفرع الأول: المعايير الفقهية التي تختص بالأموال العامة

تعددت المعايير التي وضعها الفقهاء في هذا السياق، فنتيجة لهذا الاختلاف كانت رؤية جانب من الفقه أنّ الأموال العامة تختلف عن الأموال الخاصة بطبيعتها فكان معيار الطبيعة الذاتية للمال العام هو المعيار الأول. جانب آخر من الفقه يرى في للفرقة بين الأموال العامة والخاصة من خلال التخصيص. فكان معيار تخصيص المال للمرافق العامة ومعيار التخصيص للمنفعة العامة ويمكن دمجهما بحيث تصبح معيار الطبيعة ومعيار التخصيص للمال العام.³

1 (البادة، 2006. ص 30)

2 (الظاهر، 1998، ص 300-302)

3 (الخلايلة، 2023، ص 316)

المعيار الأول: الطبيعة الذاتية للمال العام

يعتبر معيار الطبيعة الذاتية للمال العام من أقدم المعايير التي جاءت في تمييز الأموال العامة عن الخاصة للإدارة العامة، وفق هذا المعيار فإن الأموال تعتبر مالا عاما إذا كانت بطبيعتها غير قابلة لأن تكون محلا للملكية الخاصة، لأنه مخصص لاستخدامات الجمهور. لذلك نجد أن الطرقات العامة والبحيرات وشواطئ البحار والموائئ والمطارات أموالا عامة لأنها خصصت لاستعمال الجمهور.¹

يعتبر الفقيه الفرنسي (ديكروك) وزميله (برتملي) أول من نادى بهذا المعيار للمال العام، حيث لم يعترف بالأموال العامة إلا إذا كان غير قابل للتملك الخاص.² يعني هؤلاء الفقهاء بعدم قابلية التملك أن الأموال العامة هي الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور. كذلك استبعد (ديكروك) المنقولات من أعداد الأموال العامة، ويرى أن الحماية التي اسبغتها الدولة والمشرع على بعض الأموال المنقولة التابعة للدولة بعدم جواز التصرف فيها، أو اكتسابها بالتقادم، لا تكمن باعتبار هذه الأموال أموالا عامة، بقدر ما تكمن في وجود نص على الحماية بالتشريعات الخاصة.³

يذهب (ديكروك) إلى "أن العبرة في المال ذاته، وما إذا كان يقبل التملك من عدمه". يطلق على هذا التوجه في دعم معيار طبيعة المال بعدم التملك بمدرسة التوجه الطبيعي، كونه ينظر لطبيعة المال كمعيار لتمييزه. أي أن صفة العمومية موجودة في المال قبل أن تقرر الإدارة له ذلك.⁴

تعرض هذا المعيار للانتقادات لأكثر من سبب فإن فكرة وجود أموال بطبيعتها غير قابلة للتملك لا تستقيم مع المنطق، فلن نجد نزاع على تملك نهر أو تملك طريق لكن يمكن أن يحدث نزاع على جزء منه.⁵ ونوجز الانتقادات في "

(1) عدم قابلية المال العام للتملك لا ترجع إلى طبيعة المال الخاصة، وإنما ترجع نتيجة إضفاء صفة المال العام عليه.⁶

¹ (الخلايلة، 2023) ص 316. انظر (د. بطيخ، 1997، ص 662)

² (الدسوقي، 2022 ص 1090) انظر أيضا (الزغبني، 2016، ص 73)

³ (د. شيحا، 2002، ص 58)

⁴ (د. شيحا، 2002، ص 58.) (انظر الدسوقي، 2022 ص 1091)

⁵ (د. الطماوي، 2014، ص 13)

⁶ (د. عبد الحميد، 1983، ص 25)

أضاف بعض الفقهاء من الذين وجه انتقادا لهذه النظرية(المعيار)، أنّ قابلية المال للتملك الخاص لا يمكن اعتبارها عنصرا يعتمد عليه في تحديد طبيعة المال العام، فهو بذلك نتيجة مترتبة على ثبوت هذه الصفة وإقرار الحماية الواجبة لها وليس تضيق نطاق الحماية المفروضة على المال العام.¹

(2) يعتبر هذا المعيار تضيقا على نطاق الأموال العامة من ناحية ومن ناحية أخرى توجد أموالا عامة غير مخصصة ليست مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور وإنما هي أموالا مرصدة للمرافق العامة وتحتاج للحماية. وإنّ هذا المعيار يقتصر الأموال العامة على العقارات والأعيان الثابتة دون المنقولات.² يضاف إلى ذلك أنّ هناك أموالا عامة لا يستعملها الجمهور بشكل مباشر كالمباني الحكومية والثكنات العسكرية وغيرها، حتى أنّ بعضها لا يسمح للجمهور باستخدامه أو ارتياده لما فيه أسرار عسكرية.³

يرى الباحث أنّ هذا المعيار يتنافى مع التعريف المتفق عليه بصفة عامة، باعتباره شيئا قابلا بطبيعته للتملك. ولا يوجد مال عام أو خاص غير قابل بطبيعته لأنّ يكون محلا للتملك.

المعيار الثاني: معيار تخصيص المال للمنفعة العامة

اتجه جانب من الفقهاء من أجل تفادي الانتقادات التي وجهت للمعيار الأول إلى معيار أوسع وأكثر شمولية وكانت النتيجة بمعيار التخصيص للمنفعة العامة.⁴ دعم هذا المعيار العديد من الفقهاء مثل (أندريه هوريو) و (فالين) و (ديكرو) والذين سعوا إلى توسيع دائرة المال العام بضرورة أنّ يكون التخصيص للمنفعة العامة بقرار صريح من الإدارة لإعطاء المال صفة العمومية.⁵

يتفق هذا المعيار مع المعيار الأول في صفة التخصيص، ويختلف معه في صفة التخصيص دائما للنفع العام أو تحقيق المنفعة العامة للجمهور. يرى مناصرو هذا المعيار أنّه لا اعتبار المال

¹ (أبو زيد، 1998 ، ص 34)

² (الزغبى، 2016، ص34)

³ (د. بطيخ، 1997 ص662)

⁴ (د. عبد الحميد، 1983، ص76). انظر الخلايلة، 2023، ص 316)

⁵ (الزغبى، 2016، ص74)

عاما يجب أن يكون مخصص لاستعمال الجمهور بشكل مباشر، إذ بهذا الاستعمال لا يمكن أن يكون قابلا للتملك الخاص.¹

حاول أنصار هذا المعيار ضبط فكرة المنفعة العامة، فذهبوا إلى أن المال يعتبر مالا عاما إذا كان مخصصا للمنفعة، سواء من خلال الاستعمال المباشر للجمهور، أو عن طريق تخصيصه لمرفق عام خاص بالدولة.² يضاف إلى ذلك أن هذا لمعيار ساوى بين العقارات والأموال المنقولة حين شملها بمظلة المال العام.

تعددت الوسائل بحسب هذا المعيار لإكساب المال صفة العمومية عند تخصيصه للمنفعة العامة ومنها:

- (1) الطرق الرسمية من خلال إصدار قانون أو مرسوم بالتخصيص.
- (2) الطرق الفعلية والعملية.
- (3) عن طريق تخصيص مال مملوك لأحد الأشخاص للمنفعة العامة، بشرط أن يتم نقل المال إلى ملكية الدولة الخاصة بإحدى طرق كسب الملكية.³

من الانتقادات التي وجّهت لهذا المعيار:

- (1) يؤدي الأخذ بفكرة المنفعة الشاملة على إطلاقها تضخم دائرة الأموال العامة.⁴
- (2) أن هذا المعيار ينكر الصفة العامة لبعض الأموال رغم تخصيصها للنفع العام مثل الأرصدة النقدية لأنها تخضع لنظم قانونية.⁵

المعيار الثالث: معيار التخصيص للمرافق العامة

نادى بعض فقهاء مدرسة المرفق العام وفي مقدمتهم (ديجي وجيز) أن فكرة المال العام تصلح أساسا لكافة المبادئ والنظريات في القانون الإداري، والتالي فإنهم يشملون بذلك الأموال العامة،

¹ (د. بطيخ، 1997، ص 664)

² (شيحا، 2006، ص 302)

³ (شيحا، 2006، ص 303)

⁴ (شيحا، 2006، ص 301-303) انظر (الزغبي، 2016، ص 74)

⁵ (يحياوي، 2002، ص 14)

تقوم فكرة هذه المدرسة على أنّ المال مهما كانت قيمته أو جوهره فإنه مالا عاما مادام مخصصا لإدارة وتسيير مرفق عام.¹

أنصار هذا المعيار ذهبوا لتمييز الأموال العامة عن الخاصة سواء كانت عقارا أم أموالا منقولة من خلال تخصيصها لخدمة مرفق عام، فحسب رأيهم الأمر هنا لا يعتمد على طبيعة المال وإنما على تخصيصه، في هذا المعيار والسياق ذاته دخلت المستشفيات والمدارس والمواقع العسكرية تحت حماية الأموال العامة، كونها مخصصة لخدمة مرفق عام وإن لم تكن مخصصة للجمهور مباشرة²

ميز هذا المعيار بين نوعين من الأموال العامة، يكون فيه المال العام محلا للمرفق الثاني يكون في المال العام وسيلة لأدارته. بموجب هذا المعيار تصنف الأموال العامة إلى ست مجموعات متفاوتة بحسب طبيعتها أولا وثانيا حسب تخصيصها وثالثا حسب طرق انتفاع الجمهور بها.³

الانتقادات لمعيار تخصيص المال لمرفق عام

- 1) يبقى هذا المعيار كالمعايير السابقة ضيقا وغير كافٍ لشمول جميع الأموال العامة. كونه يُخرج بعض الأموال العامة المخصصة للاستخدام المباشر من قبل الجمهور.⁴
- 2) يُخضع هذا المعيار بعض الأموال قليلة الأهمية كالأقلام والمساطر والأوراق كمرفق عام⁵
- 3) إنّ نظرية الأموال العامة تتعدى نطاق الأموال العامة، كشواطئ البحار وطرق الملاحة ما لا يمكن اعتبارها مرفق من مرافق الدولة.⁶

أنّ رؤية الباحث لمعايير تمييز الأموال العامة بعد توضيحها والتعرف على نقاط قوتها وضعفها، فلا بدّ من دعم اتجاه أو دعم اجماع الفقهاء.

¹ الخلايلة، 2023. ص 317

² (د. عبد الحميد، 1983، ص76)

³ (شيحا، 2002. ص 64- 70)

⁴ (أبو زيد، 2007، ص 681)

⁵ (الزغبني، 2016، ص75)

⁶ (شيحا، 2002، ص67)

- 1- نجد أنّ النظريات تبنت معايير مختلفة لتمييز الأموال العامة عن الخاصة فيما يتعلق بالدولة.
- 2- بعض المعايير كانت منفتحة أكثر من غيرها، ومتسمة بالمبالغة في توضيح الأموال العامة وما ينسب لها، فنجد أنّها ضمت أشياء لا أهمية لها.
- 3- بعض المعايير كانت منغلقة إلى حد ما، متسمة بتضييق المفهوم في توضيح الأموال العامة وما ينسب لها، فنجد أنّها استثنت أشياء لها أهمية جوهرية من نطاق الأموال العامة ولجأت إلى حجج ضعيفة.
- 4- يرى الباحث الضعف لدى المعيار الأول (الطبيعة الذاتية) والثالث (تخصيص كمرفق العام) أكثر من المعيار الثالث (التخصيص للمنفعة العامة) وبالرغم ما وجه له من انتقاد إلا أنّه الأكثر شمولية، ويوصف بالمرونة والوضوح للأموال العامة.
- 5- تدعم معظم التشريعات في الدول العربية والعالمية، هذا المعيار رغم اتساعه في فكرة المال العام.¹
- 6- يدعم الباحث معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، لأنّ هذا المعيار أعم وأشمل من غيره، وتدرج بموجبه كلّ الأموال الموضوعية تحت التصرف المباشر من قبل الجماهير، وكذلك الأملاك المخصصة لمختلف المرافق العامة.²

الفرع الثاني: المال العام في التشريع المصري، الاردني والفلسطيني

أنّ المعايير الفقهية لم تجمع على معيار محدد لتمييز الأموال العامة والأموال الخاصة، وتركت الباب مفتوحاً للدول في تحديد المعيار المناسب لتمثل أموال الدولة العامة والخاصة. وإن كانت تميل على معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة والاستخدام المباشر من قبل الجمهور.

وجدنا عند دراسة المال في الفقه وخاصة في فرنسا أنّ أموال الدولة والجماعات الإقليمية لا تدخل في الأموال العامة، إلا بشروط أهمها الاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أو بواسطة مرفق عام. كذلك فإن أموال الأشخاص الإدارية وأموال المؤسسات المخصصة للمرافق العامة التجارية والصناعية، لا تدخل في نطاق الأموال العامة، بشرط عدم وجود قانون يخالف ذلك.³

¹ (شيحا، 2002، ص 87)

² (يجياوي، 2002، ص 15)

³ (بلملود، 2020، ص 27)

تعتمد الدول في تحديد الأموال العامة والخاصة على معيار التحديد التشريعي والذي يقصد به، تحديد الأموال العامة بجميع أنواعها وتعدادها في النصوص التشريعية الرسمية¹

اعتمد المُشرِّع الفلسطيني واستند على المعايير التقليدية، وعلى معايير التحديد التشريعي ضمن بعض القوانين التي مرت على فلسطين خلال وجودها تحت التشريعات الأردنية، ثم مرحلة ما بعد قيام السلطة الفلسطينية. كانت فلسطين قبل عام 1967 تطبق وتخضع للقوانين الأردنية وبعد احتلالها استمر العمل بهذه القوانين المتعلقة بالأموال العامة فترة وجيزة، لكن تغيرت الأمور بعد ذلك وأصبحت تعدل بأوامر عسكرية من المحتل تتفق ومصالحة.²

وبعد دخول منظمة التحرير الفلسطينية عام 1994، أرجعت العمل بالقوانين والتشريعات الأردنية ما قبل عام 1967، كذلك كانت مجلة الأحكام العدلية القانون الساري في فلسطين، كقانون مدني.³ حيث عالجت العديد من المواد في مجلة الأحكام العدلية الأموال العامة وسنأتي على ذكرها لاحقاً.

تشمل أموال الدولة مفردات كثيرة جداً تختلف في طبيعتها وأهميتها، فهناك مباني الإدارات الحكومية جميعها، وما بها من منقولات تتراوح بين الأجهزة الإلكترونية الدقيقة والباهظة الثمن، وبين المحابر والأقلام، والطرق والبيادين العامة وما بها من أشجار ومزروعات وأعمدة الإضاءة وإشارات المرور وعلاماته، وتكنات الجيش وتحصيناته وأسلحته البرية والبحرية والجوية، ومباني المكتبات والمتاحف العامة ومحتوياتها، والأراضي المملوكة للدولة، بوراً أو مستصلحة أو زراعية، كل ذلك وغيره كثير من أملاك الدولة.

إنَّ البحث في تحديد معيار عام متكامل للتفرقة بين المال العام والمال الخاص هو بحث في حلِّ مشكلة الإدارة، ونقصد بالإدارة هنا الدول، لكي تقوم بالوظائف والمهام في المجتمع لإبدالها من أموال تستعين بها لممارسة نشاطها في مجال إشباع حاجات الجمهور، وذلك عن طريق المرافق العامة بجميع أنواعها. يظهر جلياً أنَّ الإدارة وسلطتها تمارس نشاطها فيكون لها أموال عامة.

¹ (بلملود، 2020، ص 27)

² مثال ذلك الأوامر العسكرية ذات الأرقام 811/1979، 847/1980، 1464/1999

³ ذلك بموجب القرار رقم (1) لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الراحل ياسر عرفات بتاريخ 1994/5/20. مجموعو التشريعات الفلسطينية خلال الفترة 1994 – 1998، مجلد 2، أعداد ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل ص 230. ملاحظة: لم يكن هناك جريدة رسمية تصدر في هذا التاريخ.

وقد تكون لها أموال خاصة تمتلكها وتديرها مثل الأفراد، ومن ثمّ فإذا كان من الناحية الشكلية الجهة التي يتبع لها الأموال العامة والأموال الخاصة هي واحدة وهي الدولة (الإدارة).¹

ظهر التباين في الآراء الفقهية حول تحديد معيار محدد لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، وفي الفرع السابق، استعرضنا هذه المعايير، وفي هذا الجزء سوف نستعرض بعض المعايير السائدة في القضاء والقوانين الوضعية في بعض الدول، أهمها فرنسا؛ لأنّها الأكثر عملاً على تحديد المعايير، وظهر العديد من الخبراء والفقهاء في فرنسا، فوضعوا حجر الأساس للعديد من المعايير حول نظرية الأموال العامة، كذلك نستعرض المعايير في دول المقارنة مصر، الأردن ونأتي بما يدور في نظرية الأموال العامة من تشريعات في فلسطين.

أولاً: المال العام في التشريع الفرنسي:

لم يقدّم المشرّع الفرنسي بتحديد معيار محدد لكي يتم الاستناد عليه لتمييز الأموال العامة عن الخاصة، وهذا رمى بدوره على القضاء الذي لم يحدد معياراً محدداً للتمييز بين الأموال.² بقي ذلك حتى قام القضاء الإداري في عام 1947 بتحديد تعريف المال العام من خلال لجنة وضعت لتنقيح القانون المدني الفرنسي، يندرج في هذا التعريف أنّ أموال الجماعات العامة أو المؤسسات العامة تقع في نطاق ما يستخدمه الجمهور مباشرة، أو المخصصة لمرافق عام بحسب طبيعتها، ويمكن القول أنّ مجلس الدولة الفرنسي ذهب في تدعيم موقف القضاء الفرنسي على معيار التوجه الطبيعي، ثم اعترف بمعيار التخصص للمنفعة العامة بالصفة العامة للكثير من الأموال المخصصة للمرافق العامة.³

كان دور القضاء الفرنسي في تدعيم المعيار المقترح، والذي أوضحت لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي، من خلال نص قانوني يتضمن تعريف الأموال العامة في حال عدم وجود نص قانوني مخالف لهذا القانون.

¹ (المصري، 2013، ص 27)

² (ميساوي، 2015، ص 47)

³ (الزغبى، 2016، ص 78)

إذا نظرنا للمشرع الفرنسي، فسوف نجد أنه لم يقدم معياراً لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة المملوكة للدولة. ورأى بعض الفقهاء أنّ المُشَرِّعَ الفرنسي خلط بين الدومين القومي والدومين العام عندما أورد الأول ضمن ما يشمله الثاني.¹

تناول القانون المدني الفرنسي² نظرية الأموال العامة وذكر مشتقاً بطريقة التعداد وتبني معيار عدم قابلية الأموال للتملك الخاص³

يرى الباحث أنّ هذا المعيار غير كامل وغير شامل ولا يمتاز بالدقة، نظراً لأنه لا يشمل كافة عناصر الأموال العامة، ومن الممكن ملاحظة أنّ المُشَرِّعَ الفرنسي أعطى المساحة للفقهاء والقضاء الفرنسيين لوضع تعريف ومعيار لتحديد المال العام.

أخيراً نرى أنّ المُشَرِّعَ الفرنسي اعتمد المعيار الذي توافق عليه الفقهاء والقضاء، وأصبح تشريعاً، والذي نتج عن لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي. وكان المعيار على أساس مقياس التخصيص للنفع العام، سواءً بتخصيص المال لاستعمال الجمهور أو لخدمة مرفق عام. هذا المعيار هو شرط الإعداد أو التهيئة الخاصة بالنسبة لأموال المرافق العامة.⁴

ثانياً: المال العام في التشريع المصري:

رؤية المُشَرِّعَ المصري بين الماضي والحاضر تختلف في التقنيات المدنية المتعاقبة، إذ أورد المُشَرِّعَ معيار تمييز أموال الدولة العامة من الخاصة في القانون المدني المختلط في المادة 25، أنّ "الأموال الحكومية مثل الموانئ والاستحكامات غير قابلة للتملك الخاص" وفي المادة 26 من نفس القانون "إنّ الأملاك المخصصة للمنفعة العامة مثل الطرق وغيرها يسري عليها الحكم السابق".⁵ كذلك المادة 9 و المادة 10 من القانون القديم ، إلا أنّه أتبع ذلك نص في المادة 9 يقول " وعلى وجه العموم كافة الأموال الأميرية المنقولة أو الثابتة المخصصة لمنفعة عمومية

¹ (عبد الحميد ، د سنة نشر، ص 73)

² القانون المدني الفرنسي الصادر بتاريخ 1804/3/21، ذكر الأموال العامة بما تشمله في المواد 538، 541
³ (شيحا 2002، ص 97-98)

⁴ المادة 20 من قانون توجيه النقل الداخلي الفرنسي الصادر عام 1982 والذي نص على أنّ الأموال العقارية المخصصة لمرفق عام النقل الحديدي المعدة خصيصاً لهذا الغرض لها صفة المال العام. الزغبى، مخد. حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي. ص 80

⁵ القانون المدني الصادر 1875. نص المادة 25، المادة 26. انظر (المصري، 2013. 504)

أو بمقتضى قانون أو أمر " وبعد هذا النص يتبين أنّ ما ذكرته المواد 9، 10 ما هي إلا على سبيل المثال لا على وجه التحديد.¹

أن أمعنا النظر في نص المادة 25، 26 نجد معارين لتمييز الأموال، الأول عدم قابلية التملك، والثاني هو تخصيص المال للمنفعة العامة، ويتضح اختلاف المُشَرِّع على ما تبناه، وهنا يرى الفقهاء أنّ المُشَرِّع المصري اعتمد على أكثر من معيار، بمعنى يعتمد على معيار مختلط. كما أوضحوا أنّ المُشَرِّع المصري أورد ذكر عدم القابلية للملكية الخاصة لا تعني أنّ المُشَرِّع اعتمد على أنّها معيار لتمييز الأموال، وإنما أوردتها اثرًا مترتبًا على ثبوت الصفة العامة للمال.²

لكن الاختلاف الذي كان حول القانون قديم، فلم يظهر في القانون المدني المصري الحالي، فيما يتعلق في معيار تمييز المال العام، حيث نجد في المادة 87³ تبنيها بشكل واضح لمعيار التخصيص للمنفعة العامة.⁴

أنّ المُشَرِّع المصري قام بالتعديل عن ضرب أمثلة في القانون القديم على الأموال العامة إلى وضع معيار عام لتمييز المال العام، وجعل للقاضي أنّ ينظر في تحديد كلّ حالة على ما يعد من الأموال العامة، بفرض أنّ يكون المال خاصًا بالدولة أو الأشخاص المعنويين وأنّ يخصص للمنفعة العامة.⁵

نستنتج من كلّ ما تقدم بأنّ الأموال العامة في القانون المصري تضم مجموعتين من الأموال:

(1) الأموال المخصصة للاستخدام المباشر من قبل الجمهور، مثل الطرق، الجسور شواطئ البحار.

(2) الأموال المخصصة للمرافق العامة، مهما كان الدور الذي يقدمه المال في إدارة ذلك المرفق.

¹ انظر المصري، 2013، ص 504 - 505.

² (يوسف، 2022، ص 23)

³ نص المادة 87 على " تعتبر العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو لائحة أو قرار من الوزير. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم. انظر د. فوزي، صلاح، مبادئ القانون الإداري ص 422.

⁴ (يوسف 2022، 25)

⁵ (المصري، 2013. 506)

ثالثاً: المال العام في التشريع الأردني:

أظهر المُشرِّع الأردني وضوحاً في تحديد المعيار التي يعتمده لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة ومن خلال نصوص القانون المدني الأردني. نجد أنه اعتمد معيار التخصيص للمنفعة العامة لتمييز الأموال العامة عن أموال الدولة الخاصة.¹

نصت المادة 60 من القانون المدني الأردني² على " تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكومية العامة والتي تكون مخصصة بمنفعة عامة" ما ورد في نص المادة 60 يظهر أنّ المال العام هو ما يكون مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، وبنفس الوقت مخصص للمنفعة العامة.

تجدر الإشارة إلى المادة 54 من نفس القانون، والتي نصت على "كلّ شيء يمكن حيازته مادياً، أو معنوياً أو الانتفاع به انتفاعاً مشروعاً، ولا يخرج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون ويصح أن يكون محلاً للحقوق المالية"

يعتبر المعيار الذي جاء به القانون المدني الأردني هو المعيار السائد والمعمول به، إلا أنّ هناك تشريعات أخرى أوردت مفهوم المال العام في القانون الأردني وهو قانون تحصيل الأموال الأميرية³ ، وقانون صيانة أموال الدولة⁴، حيث لم تتفق هذه القوانين على تحديد مفهوم أو معيار مشترك للأموال العامة وتمييزها. فنجد في نص المادة 2 من قانون تحصيل الأموال الأميرية على أنّ: "جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزنة المالية" أما المادة 2 من قانون صيانة أموال الدولة " أية أموال منقولة تعود للدولة أو إلى إدارة عامة أو صندوق مالي خاضع لإشرافها بما في ذلك النقود والسندات والتحويلات ذات القيمة المالية".

يري الباحث أنّ المُشرِّع الأردني أخذ بالتفسير الواسع عند تحديد المقصود بالمنفعة العامة.

¹ (الزغبى، 2016، ص83)

² القانون المدني الأردني رقم (43) لعام 1976

³ قانون تحصيل الأموال الاميرية رقم (6) لعام 1952.

⁴ قانون صيانة أموال الدولة الأردنية رقم 20 لعام 1966

رابعاً: المال العام في التشريع الفلسطيني

يذكر أنّ مشروع القانون المدني الفلسطيني الذي لم يرَ النور، ولم ينشر ولم يطبق قد تطرق إلى الأموال العامة في المادة رقم 1 والمادة رقم 71 والتي ذكرت سابقاً في هذا البحث.¹

يعتبر المعيار الذي به جاء قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 لعام 1953، وهو القانون السائد في فلسطين هو المعيار السائد والمعمول به في فلسطين. لكن نجد أنّ هذه القوانين لا تتطرق للأموال غير المنقولة وإنما الأموال المنقولة فقط. وإنّ قانون تحصيل الأموال الأميرية يطبق على الأموال التي تتحقق لخزينة الدولة.

من القوانين التي لا زالت سارية في فلسطين قانون صيانة أموال الدولة رقم 20 لعام 1966. ويرى الباحث أنّه في هذا القانون بعض الأمور الغامضة وان هذه القوانين جاءت لتعالج موضوعات محددة ولا يمكن الاعتماد عليها في تحديد الأموال العامة:²

(1) إنّ أموال الدولة وفقاً لهذا القانون تقتصر على الأموال المنقولة دون أنّ تشمل الأموال غير المنقولة، شأنه في ذلك شأن قانون تحصيل الأموال الأميرية.

(2) لا يقتصر هذا القانون على الأموال العائدة للخزانة المالية فقط وإنما يمتد ليشمل الأموال المنقولة المملوكة للإدارات العامة الأخرى،

(2) لا يقتصر فقط على الأوراق النقدية كما هو الحال في قانون تحصيل الأموال الأميرية وإنما يشمل كافة الأموال.

(3) الأموال المنقولة العائدة للبلديات والمجالس المحلية وفقاً لهذا القانون فهي أموالاً غير مشمولة بأحكامه.

¹ المادة رقم 71 من مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012

² (الفريجات، 1996، ص40)

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للمال العام والأساس الدستوري للحماية الإدارية

يتجه معظم الفقهاء في فرنسا وفي الأنظمة القانونية لمعظم الدول العربية ومنها دول المقارنة في هذه الدراسة إلى الإجماع المطلق على حق الدولة في الإشراف والرقابة على الأموال العامة، فيحق لها أن تتخذ ما ينبغي من اجراءات من أجل المحافظة عليها، ودوام استمراريتها للقيام بالخدمات العامة التي خصت من أجلها.

لا يختلف حقّ الدولة وحقّ أشخاص القانون العام على أموال الدولة الخاصة عن حق الأفراد على أموالهم من حيث إمكانية الاستعمال والاستغلال. لكن الخلاف يحدث أمام حقّ الدولة على الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة، فنجد خلافا كبيرا بين الخبراء في القانون الإداري، وانقسموا حول الطبيعة القانونية لحقّ الدولة، فمنهم من أنكر حق ملكية الدولة لهذه الأموال؛ لاختلاف الأحكام التي تخضع لها هذه الملكية عن أحكام الملكية في القانون المدني، أما الجانب الآخر من الخبراء والفقهاء فقد اعترفوا بملكية الدولة لأموالها العامة، ولم يخل كلّ رأي من النقد والاعتراض سواء في الفقه أو القضاء.¹

يتكون هذا المبحث من مطلبين: المطلب الأول نتحدث فيه عن الطبيعة القانونية للمال العام، ونوضح من خلاله طبيعة حق الدولة على المال العام سواء حق اشراف ورقابة أم حق ملكية، والمطلب الثاني نتحدث عن الأساس القانوني والدستوري للحماية الإدارية للأموال العامة.

المطلب الأول: طبيعة حق الدولة على المال العام

انقسم الفقهاء حول طبيعة حق الدولة إلى اتجاهين، وكل اتجاه وجد من يقف إلى جانبه ويضع المبررات لتعزيز رؤيتهم، ويقوم الاتجاه الثاني بوضع العقبات أمام الاتجاه الأول وانتقاده، بدلائلهم وبراهينهم. وفي هذا المطلب ندرس الاتجاهين ورؤية كلّ اتجاه وبعض المؤيدين لهم.

الفرع الأول: الاتجاه من ينكر حق الملكية على المال العام

ظهر تياران أو اتجاهان حول حق ملكية الدولة للمال العام، فكان العديد من الفقهاء والخبراء في القانون الإداري يدعمون كلّ تيّار ويبررون خيارهم، وكذلك نجد بعض الدول تؤيد وتعارض هذين الاتجاهين، فمنها من كان منكرا لحق الملكية قديما، ثم عاد ورجع عن ذلك في الفقه الإداري الحديث.

¹ (الصدّة، 1979 ، 91)

يرى الفقهاء المنكرون لحق الدولة على هذه الأموال أنّ حق الدولة يقتصر على مجرد الإشراف والرقابة على الأموال لضمان الخدمة المخصصة لها، وكذلك قالوا إن الأشياء العامة لا يمكن أن تكون محلا للملكية من جانب الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة.¹

أخذ بهذا الاتجاه أغلب الفقهاء وأحكام القضاء في فرنسا قديما، وذلك على أساس أنّ سلطة الدولة على هذه الأموال تقتصر على مجرد الرقابة والإشراف ضمانا لخدمة الأهداف المخصصة لها، وأنّ حق الدولة على الأموال العامة لا تتوافر فيه عناصر أو سلطات الملكية المعروفة التي تجعل لصاحبها الاستثمار بالاستعمال والاستغلال والتصرف في الأموال المملوكة له، فالدولة والأشخاص العامة لا تنفرد باستعمال المال ولا تجني ثمارا أو مكسبا، ولا تجري عليه تصرفا ناقلا للملكية.²

كان أساس رفض الفقهاء ملكية المال العام هو إنكارهم للشخصية المعنوية، مع العلم أنّ من نتائج هذه الشخصية المعنوية التمتع بذمة مالية مستقلة، وعند رفض هذه الشخصية فلا تكون للشخص العام ذمة مالية، وبالتالي فلا يملك المال العام ولا الخاص على حد تعبيرهم.³ ويرون كذلك أنّ أساس أنكارهم لحق الدولة يكمن في التخصيص، وأنّ التخصيص يتعارض مع جوهر الملكية؛ إذ لا تستطيع الدولة أن تستأثر باستعمال المال العام فهو يصبح بالتخصيص مقورا للكافة، واخيرا فإنّ الدولة لا تملك حق التصرف فيه، حيث لا يجوز التصرف في المال العام.⁴

ظهر الاتجاه المنكر لحق الملكية للدولة في القرن التاسع عشر، حيث ذهب غالبية الفقهاء في القانون الفرنسي إلى إنكار حق ملكية الدولة وغيرها للمال العام واعترفوا لها بحق الإشراف والمراقبة عليه وحق حمايتها، كذلك ايد القضاء الفرنسي القديم هذا الاتجاه، وقالوا إنّ الأموال العامة لا يمكن أن تكون محلا لحق ملكية حقيقي، فلا تكون مملوكة لأحد.⁵ تأثر بهذا الاتجاه غالبية الفقه المصري، وكذلك القضاء المصري القديم.⁶

¹ (شيجا، 2006، .، 275)

² (الزعيبي 2016، ص91)

³ (يحيوي، 2002، ص 51)

⁴ (بطيخ، 1997، ص 40)

⁵ (الزعيبي 2016، ص91-92)

⁶ (بطيخ، 1997، ص 40-42)

نادى بهذا الرأي المنكر لحق الملكية، ورفض الاعتراف بملكية الدولة على الأموال العامة، الفقيه الفرنسي (برودون)، وتابعه في ذلك معظم فقهاء القانون الخاص، وبعض فقهاء¹ القانون العام في فرنسا، معتمدين على أنّ الدولة لا تتمتع بحق التصرف والاستعمال والاستغلال في إشرافها على تلك الأموال.² كما أنّ المحكمة في كان الفرنسية قضت³ في حكم لها بأنّ الدولة لا يكون لها حق ملكية على الأموال العامة وإنّما حق في حمايتها والرقابة عليها. أمّا محكمة باريس فقضت أنّ الأموال العامة لا يمكن أنّ تكون محلا لحق ملكية حقيقي، ولا تكون مملوكة لاحد.⁴

يرى الباحث أنّ الفقهاء الذين يرون انكار حق ملكية الدولة للمال العام يرتكزون على:

- 1- أنّ الملكية في القانون المدني تعني استئثار مالك الشيء به وحده، وهذا لا يتوفر في المال العام وغير المنتفع به.
- 2- تعطي الملكية حقوق عينية أخرى مثل حق الاستعمال، وحق الاستغلال وحق التصرف، وهذا غير موجود في المال العام.

الفرع الثاني: اتجاه تأكيد حق الملكية على المال العام.

لم يتقبل الفقهاء في القانون الإداري الحديث في بدايات القرن العشرين التسليم بما ذهب اليه أنصار الاتجاه الأول، وقالوا إنّ حق الدولة على هذه الأموال أكبر من أنّ يكون الاشراف والرقابة عليها، بل هو حق ملكية حقيقي، ولا يختلف بطبيعته عن الحق الذي تملكه الدولة على أموالها الخاصة.⁵

يرى أنصار هذا الرأي⁶ أنّ حق الدولة على المال العام يتضمن كافة عناصر الملكية الفردية، فالحق في استعمال المال العام يبدو واضحا بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة

¹ فإن الفقهاء الفرنسيين مثل الفقيه ديجي والفقيه جيز لم يعترفوا بهذا الرأي المنكر.

² (الطماوي، 2014، الكتاب الثالث ص 45-46)

³ حيث قضت محكمة (كان) الفرنسية بتاريخ (1866/4/21م) بأنّ الدولة لا يكون لها على الأموال العامة حق

ملكية، وإنما مجرد حق في حمايتها والرقابة عليها"، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري ص 567

⁴ (الزعيبي، 2016، ص 92)

⁵ (شيحا، 2006.. ص 280)

⁶ انظر تعليق الفقيه القانوني الفرنسي هوريو على حكم مجلس الدولة الصادر في 25/5/1906 في احدي

القضايا. وكان الفقيه هوريو رفض انكار ملكية الدولة على الأموال العامة وكذلك ساند عدد من الفقهاء منهم

ريجارد و كوثل. د سليمان الطماوي مبادئ القانون الاداري ص 46

كالأبنية الحكومية مثلا، أما حق استغلال المال العام يظهر من خلال تملكها هذه الأموال، سواء كانت ثمارا من الحقائق العامة أم كالدخل الذي تحققه الدولة مقابل انتفاع الأفراد بأموالها العامة أو استعمالهم لها، والجزء الثالث من الحق وهو حق التصرف؛ فيظهر بوضوح عند الانتهاء من تخصيص المال العام للمنفعة العامة، وتحويله إلى أموال خاصة وما تتمتع به الإدارة من سلطات تقديرية واسعة إزاء ذلك.¹ ويمكن إبراز حجج أنصار هذا الاتجاه في:

1- توافر عناصر الملكية الثلاثة التي ذكرت سابقا، وهي حق الاستعمال مثل استعمال الأبنية الحكومية، وحق الاستغلال، كالثمار من نتاج الحقائق العامة، وحق التصرف عند انتهاء التخصيص للمنفعة العامة وتحويلها إلى أموال خاصة.

2- إن الملكية وظيفة اجتماعية تهدف إلى أغراض معينة، بحيث يعتبر المال متعديا إذا حاد عن تلك الأهداف.

3- لا يمكن التسليم بقاعدة أنّ المال الذي لا مالك له مال مباح، وهنا لا شيء يدل على أنّ المال العام مال مباح وإن حدث عليه اعتداء.

4- ينتج عن الاعتراف بحق ملكية الدولة على المال العام العديد من النتائج منها أن تملك الشخص الإداري لإنتاج المال العام يدخل في ذمته ثمن المال العام بعد بيعه عند الغاء تخصيصه للمنفعة العامة، وأنّ الشخص الإداري يتولى رفع الدعوى بالاسترداد للمال العام ويلتزم بالتعويض للأفراد عن الإهمال في صيانة المال العام.²

ونستعرض آراء الفقهاء في فرنسا ودول المقارنة في هذه الدراسة حول طبيعة حق الدولة على المال العام وبيان هذه الطبيعة فيها:

أولا/ فرنسا: اعتمد معظم الفقهاء إلى الاتجاه الثاني وخصوصا في القانون الإداري الحديث، ففي فرنسا مال الفقهاء إلى هذا الاتجاه باعتبارات اقتصادية واجتماعية متعددة، وأدت إلى تدخل الدولة نتيجة انتشار الأفكار الاشتراكية للبحث عن موارد لدعم المرافق العامة من ولاية الحفظ والإشراف والصيانة إلى حق الملكية.³

¹ الزعبي 2016، ص -92-93)

² (الزعبي، 1998، ص 281)

³ (شيحا، 2002 ص 279 - 280)

ثانيا/ مصر: نرى في نصوص الدستور المصري 2014 وتعديلاته أنه لم يتناول مصطلح الأموال العامة، وإنما أشار لها بلفظ الملكية العامة، وقد اعتمد مبدأ حق الملكية للدولة على المال العام، ونصّت المادة 32 منه على " موارد الدولة هي ملك للشعب وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها وعدم استنزافها ومراعاة حصة الأجيال القادمة فيها. كما نصّت المادة 33 منه "أنّ للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن في القانون".¹

كما أزال القانون المدني المصري الشك في حق ملكية الدولة للمال العام من خلال نص المادة 87 في تعريف الأموال العامة، واعتبار العقارات والأموال المنقولة أموالا للدولة أو للأشخاص الاعتبارية وتكون مخصصة لمنفعة عامة، ووضحت المادة 88 انتهاء تخصيص المنفعة العامة.²

تبنى عدد كبير من الفقهاء³ الرأي الذي يدعم ملكية الدولة على الأموال العامة، أما القضاء المصري فقد تبني هذا الاتجاه أيضاً؛ فقضت المحكمة الإدارية العليا في عام 1962م بأنه "استقر الفقه الإداري على أنّ الدولة هي المالكة للأموال العامة ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال".⁴

ثالثا/ الأردن: نرى أنّ المُشرّع الأردني وبعد صدور القانون المدني الأردني رقم 43 لعام 1976 أنهى الخلاف حول طبيعة حق ملكية الدولة للمال العام، حيث أنّ المادة 60 منه نصّت صراحة على "أنّ جميع العقارات والأموال المنقولة التي للدولة أو الأشخاص الحكيمّة العامة أموالا عامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة. ومعنى ذلك أنّ المُشرّع أخذ بنظرية تعدد المال العام، بحيث يكون مالا عاما للدولة ومالا عاما لكل شخص من الأشخاص الاعتبارية".⁵

¹ كانت المادة 30 من الدستور المصري الملغى لسنة 1970 هي أن الملكية العامة ملكية الشعب وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة

²² المادة 87 من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 والمعدلة في المادة الأولى من القانون رقم 331 لسنة 1954.

³ تبني هذا الرأي كبار فقهاء القانون المصري مثل الدكتور سليمان الطماوي والدكتور محمد فؤاد مهنا، والدكتور طعيمة الجرف والدكتور توفيق شحاتة والدكتور مصطفى أبو زيد، انظر الأموال العامة، إبراهيم عبد العزيز شيجا، ص 295.

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ (1962/3/31)، (طعن 1965، س6 ق، انظر اصول القانون الاداري اللبناني ابراهيم ، شيجا. ص425

⁵ (الزعبي، 1998، ص282)

كذلك عند الرجوع الى قانون الشركات الاردني رقم 22 لسنة 1997 نجد أنّ المؤسسات العامة التي تمتلكها الحكومة تكون أموالها أموالاً عامة لها، ولها حق الاستعمال مثل استعمال الأبنية، وحق الاستغلال مثل التراخيص، أما حق التصرف فهو محظور قانونياً، إلا إذا زالت الصفة العامة عنه.¹

رابعاً/ فلسطين: كانت القوانين السارية في فلسطين قبل عام 1967 هي القوانين الاردنية، ولكن أصبحت هذه القوانين تُعدّل بأوامر عسكرية من سلطات الاحتلال، بعد هذا التاريخ إلى أن أنشأت السلطة الفلسطينية عام 1994. حيث كانت تسري في فلسطين مجلة الأحكام العدلية وما زالت.

كما نشير إلى أنّ مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012 والمطبق في قطاع غزة قد أورد في المادة 71 /1 تعدّ أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامه بالفعل أو بمقتضى القانون. /2 لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم.

وكذلك المادة 72 " تفقد الأموال هذه الصفة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي هذا التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بالانتهاء.

ورد في مشروع القانون المدني الفلسطيني في المادة 72 أنّ " الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي هذا التخصيص بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله تلك الأموال للمنفعة العامة. ومن الملاحظ أنّ هذا النص مستمد مما ورد في نص المادة 88 من القانون المصري، ونلاحظ أنّ المُشرّع الأردني لم يعالج مثل هذه المادة.

يرى الباحث أنّ معظم الفقهاء اتخذوا الاتجاه الثاني وهو تثبيت حق الملكية للدولة على المال العام ومثال ذلك ما أوردناه في المقارنات بين مصر وفرنسا والأردن وفلسطين ويعتقد الباحث أنّ هذا الاتجاه هو الأقرب إلى الصواب والأقوى في البراهين بما سرده من مبررات، وكذلك ينسجم هذا الاتجاه مع قواعد الملكية ووجوب مالك للشيء، ولا يمكن ترك المال العام مباحاً بلا مالك، وبلا سلطة أو مسؤولية، بغض النظر عن طبيعة الملكية، اجتماعية كانت أو إدارية. كما إن ما

¹ (الزعيبي، 282، 1998-283)

يترتب على الملكية للمال العام توفير الحماية له بالطرق القانونية، وإزالة التعديات عليه بالطرق الإدارية.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الإدارية

تتفرد الأموال العامة المملوكة للدولة أو غيرها من الشخصيات الاعتبارية العامة بقواعد حماية خاصة، تتميز بها عن غيرها من الأموال الخاصة المملوكة للأفراد، أو الأشخاص العامة، وهذا يقتضي لأهميتها اعتبارها ركيزة الدولة في قيامها بوظائفها على النحو المرجو والمنشود، من هنا ضرورة تكريس لها حماية دستورية وقانونية لها حتى لا تتعطل الغايات المرجوة، والهدف الذي تحرص الدولة عليه والمتمثل في تقديم الخدمة والمنفعة لأفراد الجمهور.¹

يُقصد بتوفير الحماية للأموال العامة من قبل الدولة، ما تقوم به من الإجراءات أو الأفعال التي يمكن للدولة أو لأشخاص القانون العام اتخاذها لحماية الأموال العامة الموجودة تحت تصرفها، والتي تكون مخصصة للنفع العام، وقد تكون هذه الحماية دستورية أو مدنية أو جزائية، فمن الناحية الدستورية حيث يكتسب الدستور أهمية في كونه الإطار العام والقاعدة التي يقوم بها التشريع في كل دولة، ونظرا لأهمية الأموال العامة ودورها المؤثر في كيان الدولة ونشاطها؛ فقد نالت اهتماما كبيرا من المشرعين.

إن الأموال العامة أموالا مخصصة للمنفعة العامة وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي إفرادها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من أي اعتداء قانوني أو مادي بحث يعطل الهدف من وجودها.

تتعدد صور الحماية فمنها ما ورد في القانون المدني، منها ما تضمنته قوانين العقوبات. تعتبر الحماية التي يقرها الدستور للأموال العامة أقوى أنواع الحماية وأكثرها أثرا على حصانة المال وحرمته، وبالتالي لا بدّ من تحصين المال العام وتجريم الاعتداء عليه أو المساس به من خلال نصوص الدستور. تشمل دساتير العديد من الدول سند لتلك الحماية لأهميتها القصوى.²

يعتبر إقدام الدول على ممارسة نشاطاتها غير المحدودة تدعيما لتحصين الأموال العامة، من خلال اتجاه أغلب الدساتير المعاصرة نحو تخصيص فصل خاص بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي للدولة، بحيث يحتوي هذا التنظيم على القواعد التي تنظم الأموال العامة من حيث

¹ (يحيوي، 2002، ص 93)

² (الزعيبي، 2016، ص 96)

أنواعها وأهدافها وسبل حمايتها. فأصبحت الدساتير الحديثة وفي صلب نصوصها تدون المبادئ التي تقوم عليها نشاطاتها. فنجد في النظم الاشتراكية في الاتحاد السوفيتي سابقا وغيره من البلدان الاشتراكية، الاهتمام الكبير بالأموال العامة باعتبارها القاعدة الأساسية من النظام الاقتصادي لتلك الدول.¹

تدل هذه الممارسات على ضرورة النص على هذه الحماية في نصوص الدستور، وخصوصا مع كثرة التعديلات الدستورية الإصلاحية، حيث لا نجد اصلاح أكثر من تأمين الحماية الدستورية للمال العام، وكذلك حماية المال العام سبب رئيسي لتلك الإصلاحات. فعند وضع نص دستوري لحماية المال العام كان مثل هذا النص محفزا للمشرع العادي لإصدار تشريع شامل وواضح في هذا الجانب، بدلا من بعثرة التشريعات التي تقرر مظاهر الحماية المختلفة للمال العام.²

تخضع الأموال العامة لنظام قانوني استثنائي يختلف عن النظام الذي يخضع له الأفراد الخاصة، يتميز هذا القانون بتقرير حصانة أو حماية استثنائية للمال العام بالنظر لكونها مخصصة للمنفعة العامة؛ ولأنها تتكون في غالبيتها مما قام المواطنون بدفعه إلى خزينة الدولة من ضرائب ورسوم وجمارك. هذه الحماية القانونية ذات قسمين:³ الحماية المدنية والحماية الجنائية والتي لن نتطرق لها في هذه الدراسة.

تجد قواعد الحماية الادارية مصدرها في القانون الاداري وغيره من القوانين، حيث تمتلك الإدارة المال العام، وهي ملزمة بالحفاظ عليه وصيانته والالتزام بتجديده وتعديله بما يكفل قيام هذه الأموال بواجباتها ووظائفها بسهولة من خلال الاجراءات الإدارية التي تخول الإدارة صلاحية إزالة الاعتداء الواقع على أموالها دون اللجوء للقضاء وانتظار الحصول على حكم.

تتمثل الحماية الادارية في إصدار القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية لحماية المال العام من أي اعتداء سواء كان من الموظفين، أم من الأفراد أم من الأشخاص المعنوية. يمكن أن يرتبط بالحماية الإدارية الحماية الاقتصادية وهي غير منظورة كالرسوم الجمركية وفرض قيود على الاستيراد مثلا، وكذلك تحمي المنتجات في القطاع العام وإيجاد فرص عمل، وكذلك تقتضي الحماية الادارية رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة من خلال مراقبة أعمال الحكومة،

¹ الزعبي، 2016 ص 97)

² (الفريجات، 1996، ص 63)

³ (الخلايلة، 2023 الكتاب الثاني. ص 239)

ومنها أعمالها المالية المتعلقة بالمال العام وبمختلف وسائل الرقابة من ديوان الرقابة الادارية والمالية والمقررة في الدستور من خلال السؤال والجواب.¹

يعتبر الدستور الإطار العام والمرجعية التي يقوم عليها التشريع في كلّ الدول وفي الأنظمة العربية المختلفة. أعطت أهمية المال العام دافعا كبيرا للمشرعين لحمايته، وأصبح الحق في حمايته أصلا دستوريا تكاد لا تخلو منه أي دساتير الأنظمة المختلفة.

الفرع الأول: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الادارية في فلسطين

قدم المُشَرِّع الفلسطيني دورا كبيرا من أجل فرض الحماية الدستورية للمال العام من خلال القانون الأساسي المعدل لعام 2003² وتعديلاته، ومنح هذا الدور أهمية قصوى لفرض الحماية، من خلال توفير مظلة دستورية من خلال المبادئ العامة التي ينبثق عنها العديد من التشريعات المتعلقة باستعمال وحماية المال العام، ويكون ذلك من خلال فرض الرقابة على المال العام في الموازنة العامة، وإحالتها لرقابة المجلس التشريعي الفلسطيني، ويمكن كذلك من خلال تحديد مخصصات رئيس السلطة الفلسطينية، أو أعضاء المجلس التشريعي أو أعضاء الحكومة، من خلال قوانين مفصلة بذلك. ومرورا بطرق تحصيل الأموال العامة والرقابة على عمل الحكومة وانتهاء بتحديد الجهات المختصة في الرقابة على المال العام وبيان القواعد العامة التي تحكم الطرق وغيرها من قبل الإدارة أو من قبل الأفراد. ومن الأسس الدستورية التي جاء بها القانون الأساسي الفلسطيني، نجد ومن خلال المادة 54³ ان يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجته وأولاده القصر مفصلا فيه كل ما يملكون من ثروة، عقارا منقولاً داخل فلسطين وخارجها وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا ولا يجوز الاطلاع عليه الا بإذن المحكمة وفي الحدود المسموح بها. وفي المادة 80⁴ من القانون الأساسي يجب على رئيس الوزراء وكل وزير في الحكومة اقرارا بالذمة المالية الخاصة به. تكمن اهمية الإقرار في حماية المال العام والوظيفة العمومية من الاعتداء عليها ومكافحة الكسب غير المشروع وتعزيز الرقابة الذاتية وخوفا من أن يستغل أحد منصبه ويستغل المال العام لمصلحه.

¹ (الزعبي، 2016، ص100-102)

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003

³ المادة 52 من القانون الأساسي المعدل 2003

⁴ لمادة 80 من القانون الأساسي المعدل 2003

تتضح هذه الإجراءات في المادة 96 منه وأوكلت الرقابة بديوان الرقابة المالية والإدارية فنصت المادة على "1. ينشأ بقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة بما في ذلك تحصيل الإيرادات العامة والانفاق منها بحدود الموازنة². يقدم الديون لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله و ملاحظاته¹ ".وكيفية اعداد الموازنات في المواد 60، 61 وعرضها على المجلس التشريعي، أما المادة 86 من القانون الأساسي وضعت الأساس القانوني لتعيين الموظفين العموميين وتطرفت المادة 89 إلى تحصيل الأموال العامة.

نصت المادة 60 من القانون الأساسي على " ينظم القانون الاحكام الخاصة بأعداد الموازنة العامة وإقرارها، والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات المحلقة والتطويرية و ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن 50% من رأسماله².

القانون الفلسطيني الأساسي جاء بأحكام دستورية خاصة بالضرائب العامة والرسم العام وانها تفرض بقانون من خلال نص المادة 88³ "فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها والغاءها لا يمكن الا بقانون ولا يعفى احد من أدائها كلها او بعضها في غير الأموال المبينة في القانون". يأتي ذلك من أجل أن لا يقوم صاحب كل سلطة بفرض ضرائب أو رسوم عامة حسب مصلحته، في حال قيامه بارتكاب أي فعل يضر بالمال العام.

كما اوجب القانون الأساسي الفلسطيني فرض القروض العامة بقانون من خلال المادة 29 فنصت على " تعقد القروض العامة بقانون ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة الا بموافقة المجلس التشريعي⁴.

يقول الباحث إن الدول اختلفت فيما بينها من الأساليب والاليات التشريعية التي قامت بها أو شرعتها أو نفذتها، كما كان الأمر في نظرياتها أو المعايير لتميز الأموال العامة وجاء ذلك تبعاً للمذاهب الاقتصادية السائدة في هذه الدول، إلا أنّ بعض أو معظم التشريعات أعطت للإدارة صلاحيات لتقوم بإجراءات إدارية محددة وفقاً للقانون لحماية الأموال العامة. ومن الممكن أن

¹ المادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003

² المادة 60 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003

³ المادة 88 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003

⁴ لمادة 29 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003

نستنتج أنّ المُشرِّعين في جميع الأنظمة والقوانين على اختلاف انواعها كانت معنية بحماية الأموال العامة من أنواع التعدي الصادر من جمهور المنتفعين أو إهمالهم. يذكر أنّ الحماية الجزائية لم تجمع في قانون موحد ولكنها تتصب بشكل كبير على الأموال الأكثر تعرضاً للجمهور، كالطرق العامة ومجاري المياه وتكون تلك الحماية مبعثرة في عدد من القوانين.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الادارية في مصر والاردن

قام الفقهاء والمشرعون المصريون بتفسير معيار التخصيص للمنفعة العامة بشكل أوسع ليضفي الصفة العمومية لبعض الأموال غير المخصصة للمنفعة العامة¹، من أجل أن تشملها الحماية حسب ما جاء في المادة 2 من قانون حماية الأموال العامة المصرية رقم 35 لسنة 1973.² ليضمّل أموال الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، والنقابات والاتحادات، والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

نص الدستور المصري لسنة 2014 وتعديلاته في 2019 في المادة 33 أنّ للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كلّ مواطن وفقاً للقانون، باعتبارها سندا لقوة الوطن وسندا للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب. كذلك حرص الدستور المصري على حماية حق الملكية الخاصة، وأوضح أنّ الملكية لا تنتزع إلا للمنفعة العامة مقابل تعويض وفق القانون.³ كذلك أجاز المشرع للسلطة الادارية بعض الطرق القانونية للحصول على أموال الأفراد، ونقل ملكيتها للدولة (نزع الملكية⁴) لما تحقّقه من منفعة عامة. وهذه الطرق هي المصادرة، التأميم، والاستيلاء المؤقت ونزع الملكية للمنفعة العامة.

¹ (شيحا، 2002، 261).

² (شيحا، 2002، 267).

³ ذهبت المحكمة الدستورية العليا وكذا المحكمة الإدارية العليا إلى تأكيد مبدأ مايةح الملكية الخاصة بكونها مقدسة ومصونة وعدم جواز المساس بها إلا للضرورة وجواز نزع ملكيتها للمصلحة العامة مقابل تعويض راجع قرار المحكمة الدستورية العليا القضية رقم (٧٤) لسنة (٢٢) ف دستورية بجلسة ١٥/١/٢٠٠٦م، دستورية ص ٢١٥٨ (مجموعة المبادئ التي قررتما المحكمة الدستورية العليا في أربعين عامًا ج ٢ ص 918 وكذلك راجع [] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١٥٧٠) لسنة (٥٧) بجلسة ٢٨/١٢/١٩٦٣م)، مجموعة المحكمة في عشر سنوات، ج ٢، ص ٢٣١٩.

⁴ يقصد بنزع الملكية: الاستيلاء على المنقولات، وعدم تحديد مدة الاستيلاء وتقدير التعويض من قبل الجهة القائمة على الحكم العرفي. بعض التشريعات العربية استخدمت مصطلح الاستملاك مرادفًا لمصطلح نزع الملكية، ومنها التشريع الفلسطيني

أسندت معظم الدساتير الى المشرع القانوني مهمة تنظيم نزع الملكية، وقيدت المشرع في ذلك بحيث لا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ويكون ذلك وفق القانون مقابل التعويض.

في حكم حديث ذهب قضاء المحكمة الدستورية المصرية إلى أنّ الاستيلاء على العقارات استثنائية يجب أن يتم في أضيق الحدود، ولمواجهة ظروف لا تحتل التأخير.¹ كذلك حرص المشرع المصري على الحفاظ على الأموال العامة ومنع التعدي عليها، ومنح للإدارة صلاحيات لإزالة التعدي في حال تعرض الأموال العامة للتعدي من قبل الأفراد أو من قبل الموظف العام بالطرق الإدارية دون اللجوء للقضاء.² مع وجود سند قانوني للإزالة، والتأكد من ملكية الأموال العامة.³ كذلك فإن القرارات الإدارية تتسم بطابع المشروعية باعتبارها صادرة بالتطبيق لأحكام القانون، وتهدف لتحقيق مصلحة عامة.⁴

استخدم مصطلح (أموال العامة) المملوكة للدولة وللأشخاص المعنويين في الدستور والقانون المدني الاردني وفي قوانين المؤسسات الاردنية العامة والمؤسسات الأخرى. جاء في المادة 11 من الدستور الاردني لسنة 1952 " لا يمتلك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين القانون..". ولا يوجد في الدستور الأردني نصا صريحا للفرقة بين الأموال العامة والخاصة، لذلك يلجأ الأفراد إلى القانون المدني 1/60 باعتبارها أخذت النظرية التقليدية للتمييز بين الأموال العامة والخاصة، والمُشرّع الاردني لم يعط أمثلة على الأموال العامة وترك للقضاء الإداري تحديد ذلك.

يعتمد القضاء الإداري الأردني على حالة النزاع المعروضة عليه في تمييز الأموال العامة، وعادة يأخذ بمعيار تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، سواء كانت مخصصة بموجب قوانين أو بموجب أنظمة مثل قانون الاستملاك.⁵ اعتبر أحكام القضاء الإداري الأردني النقابات العمالية أنها من المرافق العامة المهنية، وتتمتع بالعديد من امتيازات القانون العام كفرض الرسوم الإدارية

¹ القضية رقم (٢٤١) (لسنة ٢٤ قضائية "دستورية" جلسة ٢٠٠٨/٢/٣، ج١٢ (مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في اربعين عام ١٩٦٩، ٢٠٠٩، ص ١٨١).

² (د. فكري، 2000، ص6)

³ (الطماوي، 2014، ص297)

⁴ محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ٨٠٤٧ لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ 23 /2/ 2019، أحكام غير منشورة، متاح علي موقع قوانين الشرق.

⁵ (كنعان، 2011، ص359).

واصدار القرارات الادارية الفردية والادارية. أما أموال النقابات الاخرى المخصصة لخدمة النشاط النقابي وغير المخصصة للمنفعة العامة فلا تعتبر من قبيل الأموال العامة.¹

الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته، أوكل مهمة التشريع إلى السلطة التنفيذية فيما يتعلق برقابة وتخصيص الأموال العامة، وفيما يتعلق بتشكيلات الدوائر الحكومية ودرجاتها، وفي المادة 114 والمادة 120 من الدستور الأردني وضحت ما يعرف بالأنظمة المستقلة. نصت المادة 114 " أنه لمجلس الوزراء بموافقة الملك على أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وأنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة.

كما نصت المادة 120 " أنّ التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات الدوائر الحكومية ودرجاتها وأسماءها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

المشرع الأردني تبنى معيار التخصيص للمنفعة العامة، وأثبت صفة العمومية للأموال المنقولة طالما مخصصة للمنفعة العامة ولم ينف ذلك عن الأموال غير المنقولة.

¹ (محكمة العدل العليا الاردنية)، رقم 85 لسنة 1988م، منشورات مركز عدالة للمعلومات اليانوية.

الفصل الثاني

الإجراءات والوسائل الإدارية والرقابية والقانونية لحماية المال العام.

تلعب الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية دورا بالغ الأهمية في حماية المال العام من الاعتداءات التي من الممكن أن تقع عليه. يعتبر العديد من الخبراء في القانون أن تلك الأجهزة من الضمانات الأساسية التي تتولى الرقابة على أموال الدولة العامة، ومن هذا المنطلق وعند الحديث عن الحماية الإدارية لأموال الدولة لا بد من التطرق إلى الأجهزة الرقابية.

سيتم معالجة أدوات الحماية الإدارية للمال العام في هذا الفصل من خلال مبحثين وهما: دور الأجهزة الرقابية في الحماية الإدارية للمال العام ووسائل الضبط الإداري لحماية المال العام.

المبحث الأول: دور الأجهزة الرقابية في الحماية الإدارية للمال العام.

يأتي إنشاء أجهزة رقابية لحماية المال العام ضمن خلق بيئة مجتمعية وظيفية محاربة للفساد واهدار المال العام، ولضمان استخدام المال العام في الغايات المخصص لها وتجنب إهدار المال العام، ولضمان كفاءة العمل وتجنب الخطأ وحتى يتم العمل بشكل يناسب وينسجم مع الأنظمة واللوائح المطبقة؛ أوجدت أجهزة الرقابة الإدارية والمالية، ولذلك سنعالج في هذا المطلب أجهزة الرقابة الإدارية والقانونية في حماية المال العام.

يقصد بالرقابة الإدارية للمال العام: عمليات الكشف والتّحري عن المخالفات الإدارية والمالية وبعض الجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين العموميين أثناء مباشرة عملهم، والعمل على منع

وقوعها، وضبط ما يقع منها.¹ تقع الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية، بهدف حسن تنفيذ القواعد القانونية وضمان كفاية الأداء.

تتعدد صور الرقابة الإدارية بحسب الهدف المرجو من الرقابة، وبحسب الجهة التي تمارس الرقابة. ورغم تعددها إلا إنها متداخلة ومكملة لبعضها، أما من حيث الهدف فهي رقابة على التصرفات القانونية التي تصدر عن الجهات الإدارية ورقابة على المخالفات المالية. أما من حيث من يمارس الرقابة فتكون على شكل رقابة داخلية بحيث تقوم الوحدة بمراقبة نفسها، والتأكد من كفاءتها وتنفيذها لأعمالها، وتعرف بالرقابة الداخلية. أما الرقابة الخارجية فتكون رقابة مستقلة خاصة يتولاها جهاز مستقل وتمارس إما بطابع إداري أو قضائي.² في ضوء ما سبق سوف نتناول في هذا المبحث مطلبين وهما دور الرقابية الإدارية في حماية المال العام في فلسطين والمطلب الثاني دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في مصر والأردن.

المطلب الأول: دور الرقابة الإدارية والمالية في حماية المال العام في فلسطين.

يتطلب انتشار الفساد المالي والإداري وإهدار المال العام بشكل كبير وواضح للجميع من الجهات الإدارية فرض رقابة كبيرة على الأداء الإداري والمالي للموظفين العموميين والمؤسسات الحكومية. سيتم في الفرع الأول من هذا المطلب بحث دور الرقابة الإدارية والمالية في حماية المال العام في فلسطين، وفي الفرع الثاني بحث دور هيئة مكافحة الفساد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية في حماية المال العام:

تم تأسيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية في فلسطين فور صدور القانون رقم (15) لسنة 2004م وذلك وفقا لأحكام المادة (96) من القانون الأساسي، وبهذا تشكل الديوان بموازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتمتع أيضا بالشخصية الاعتبارية المستقلة، والأهلية القانونية الكاملة وذلك لمباشرة الأعمال والمهام المرجوة من تأسيسه، وهذا ما

¹ (د. محمود، 2009، ص 465)

² (د. القباني، بكر، 1984، ص 33)

نصت عليه المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م¹،
والمعدلة بالمادة رقم 3 بالقانون رقم (15) لسنة 2017

كما أوضحت المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م
والمعدل بالقانون رقم (15) لسنة 2017 المقصود بالإجراءات والإعمال الرقابية التي تستهدف:
أ- ضمان سلامة النشاط المال وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من
أجلها.

ب- التفتيش الإداري لضمان كفاءه الأداء وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف
أيما وجد.

ت- مدى انسجام النشاط المالي والإداري ومطابقتها للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات
النافذة.

ث- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات
المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.²

ولكي تتم جميع الأعمال السابقة يفترض عدم وضع قيود على آلية عمل الديوان؛ ولهذا اعطى
القانون الاستقلالية التامة في أعمال الديوان دون التدخل في أعماله، وهذا ما نصت عليه المادة
(12)³ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م⁴ وتعديلاته في القانون
رقم 15 لسنة 2017، وبهذا يكون ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الأعلى للرقابة داخل
الدولة.

يكمّن الدور الأساسي لعمل ديوان الرقابة في الحفاظ على سلامة العمل داخل جميع مؤسسات
الدولة، والمحافظة على الاستقرار المالي والإداري داخل السلطات الثلاث، ويكون العمل على

¹ المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 والمعدلة بالمادة رقم 3 بالقانون رقم
(15) لسنة 2017 الصادر في رام الله بتاريخ 2017/8/31

² المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته بالقانون رقم (15) لسنة
2017 الصادر في رام الله بتاريخ 2017/8/31

³³³ نصت المادة 12 على " لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة
لرقابة الديون بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها"

⁴ المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م الصادر في رام الله بتاريخ
2017/8/31

ذلك ليتوافق مع صحيح القانون، ولهذا قسم دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية الى الرقابة الإدارية والتنظيمية والرقابة المالية.

1- الرقابة الإدارية والتنظيمية للديوان

يكون لديوان الرقابة الدور الرئيسي والهام في الرقابة على حسن الأداء العام لجميع السلطات داخل الدولة، واتمامها بأفضل الطرق وأقل التكاليف وبما يضمن الحفاظ على المال العام ويكون ذلك بداية من تنظيم العمل أمام جميع الجهات الخاضعة لهذا القانون ولهذه الغاية فإن المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م والمعدلة بالمادة رقم 8 من قانون رقم 15 لسنة 2017 حيث حددت أعمال الديوان بداية من اقتراح اللوائح والأنظمة¹ والسياسات لعمل الديوان ويتم رفعها الى المجلس التشريعي بما يتوافق مع نظام العمل، وبناء عليه يتم اعداد الخطط والبرامج لاعتمادها حتى يباشر الديوان العمل، ويتمكن من القيام بالمهام الموكلة اليه.² أي ان آلية عمل الديوان تستمد من المجلس التشريعي وهذا يعطي الديوان قوة وحصانة في آلية عمله.

يتم العمل من قبل الديوان بسياسات معينة وخاصة بالرقابة والتفتيش مما يعزز الشفافية والمصادقية والموضوع في جميع أعمال السلطات والهيئات العامة وكامل مرافق الدولة، وهذا يعمل على معالجة أسباب القصور في العمل والإنتاج وكشف أسباب الإخفاق في الإدارة المالية والإدارية ومعالجه أسباب الإخفاق والفشل وتجنب حدوثها في أوقات أخرى والحد منها.

أعطت الفقرة (11) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م والمعدلة بالمادة رقم 8 من قانون رقم 15 لسنة 2017، الدور الهام للديوان في استقبال

¹ نصت المادة 23 "يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بما يلي وفقا لأحكام القانون: 1. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها. 2. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه. 3.....17....."

² المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م المعدلة بالمادة رقم 8 في القانون رقم 15 لسنة 2017 الصادر في رام الله بتاريخ 2017/8/31

الشكاوى من المواطنين، والبحث عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال. ويكون دورها البارز في مراقبة أجهزة التفتيش والرقابة داخل جميع مؤسسات الدولة في اجراء المهام المطلوبة منها بالشكل المناسب والعمل على دراسة النتائج وتصويب الخلل إن وجد للحصول على نتائج أفضل من السابق في حماية المال العام.¹

كذلك كُلف ديوان الرقابة في بسط يده على الشكاوى المقدمة من المواطنين على التجاوزات والمخالفات والإهمال والتقصير في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما يتم نشره أو تداوله من قبل وسائل الإعلام المختلفة، سواء المسموعة أو المقروءة، أو المرئية من شكاوى، وتحقيقات صحفية متعلقة في واجبات العمل للموظفين وسوء الإدارة لدى جميع المؤسسات ومنع الاستغلال.²

أعطى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية صفه الضبطية القضائية في إنجاز أعمالهم ضمن اختصاصهم الوظيفي، ويكون ذلك مشروطا بتفويض من رئيس الديوان، وهذا ما نصت عليه المادة (47)³ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م المعدل بالقانون رقم 15 لسنة 2017، وهذا يُسهّل على الموظفين عملهم واعطاهم الصلاحية الكاملة لحماية للمال العام.

2- الرقابة المالية للديوان .

أحد اهم أعمال ديوان الرقابة والأبرز في حفظ المال العام هي الرقابة المالية على كافة الهيئات والسلطات، وتأخذ هذه أشكال مختلفة حتى يكون العمل بها شاملا وكاملا وغير معيب بالنقص،

¹ نص المادة 23 الفقرة 11 "بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال."

² . نص المادة 23 الفقرة 10 "كشفت وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة."

³ نص المادة 47 " يكون لمن يفوضهم رئيس الديوان صفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز اعمال وظيفتهم وفقا لأحكام القانون"

وسنعمل على دراستها جميعا وتبيان النتائج المترتبة عليها، ويكون ذلك بدراسة الصلاحيات الممنوحة له وفق المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م¹ والمعدلة بالمادة رقم 8 من قانون رقم 15 لسنة 2017.

- أ- اعداد موازنة خاصة بالديوان ويتم رفع الموازنة إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهي من أوجه عمل الرقابة داخل الديوان.
- ب- الرقابة على النفقات والايادات والقروض والسلف والمخازن والمستودعات ويكون ذلك بعده طرق وأشكال مختلفة من أعمال الدراسة السابقة لحصول الشيء، أو ما بعد حصوله وقد تصل في بعض الأحيان للمراقبة الوقتية من بداية العمل وحتى نهايته، تسهила على الديوان، وتوفير الوقت والجهد وحفظ المال العام من الإهدار.
- ت- الرقابة على الموظفين في عملهم ويكون ذلك بالرقابة على أداء الواجبات المطلوبة والخدمات المقدمة من قبلهم، ضمن اختصاص عملهم وكشف جميع المخالفات المالية والإدارية والقانونية أو ما يترتب عليها بسبب عملهم، والكشف أيضا عن جميع المخالفات من غير الموظفين والتي تمس سلامه أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة.
- ث- تكون مسؤولية الديوان عن الإيرادات في العمل على تدقيق واردات الضرائب والرسوم، وهذا الدور يكون في التأكد من تحقق النتائج المرجوة وإنها تمت وفق صحيح القانون ودون مخالفته وإنه تم تحصيل تلك الإيرادات في الوقت المحدد لها دون مخالفة.
- ج- صلاحيات الديوان عن النفقات فيما يتعلق بالتدقيق وغايات الصرف وعملية الصرف في الغايات المنشودة والمخصصة لها، والتدقيق على تطابق المستندات مع وثائق الصرف والمبالغ المسجلة في القيود ومطابقة عمليات الصرف مع الموازنة العامة وقانون الموازنة السنوي وبالإضافة الى التأكد من صحة أوامر الصرف.

¹ المادة (23) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م المعدلة بالمادة رقم 8 بالقانون رقم

ح- فيما يتعلق بشؤون الموظفين العامين بخصوص التعيين وقبول الوظيفة والأجور وجميع مستحقات الموظف من اجازات وعلاوات وترقيات ومدى مطابقتها مع أحكام القانون والموازنة العامة.

خ- بخصوص الأعمال الخيرية المقدمة لجميع الجهات سواء المؤسسات الأهلية أو الهيئات الحكومية في كيفية الاستعمال وآلية الصرف وفق القانون والأنظمة.

د- أي أعمال أخرى تدخل ضمن اختصاص الديوان ويتم إحالته من رئيس السلطة أو المجلس التشريعي، ومنها المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون.

ذ- الإشراف على جميع الدوائر الحكومية مع كامل الصلاحيات في العمل على تدقيق الحسابات واللوازم والوثائق في جميع الدوائر.

ر- العمل على رفع التقارير المالية إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بالإضافة إلى المقترحات والمخالفات والمسؤولية المترتبة عليها، والتوصيات بشأنها، ولاتخاذ القرار الملازم.

الفرع الثاني: دور هيئة مكافحة الفساد في حماية المال العام.

تتم أهمية هيئة مكافحة الفساد في الدور الذي كلفت به مع الرقابة على الصعيد الرسمي في محاربة الفساد في فترة التأسيس في فترة بالغه الأهمية مع التزامن مع التقنين التشريعي وسن قوانين حماية للمال العام، وفي الحديث عن دور هيئة الفساد يتوجب علينا البدء بتعريف ما المقصود بهيئة مكافحه الفساد؟ وما الجهات التي تخضع لها، وعلام بنيت هذه الهيئة، وصلاحياتها الممنوحة لها وفق القانون، ومدى فاعليتها في مكافحة الفساد وهذا ما سنتعرف عليه:

هيئة مكافحة الفساد والتي أسست للعمل على النزاهة والشفافية والمسائلة ليتم الكشف عن الفساد والحد من انتشاره، والمحافظة على المال العام، ولهذا أسست هيئة مكافحه الفساد، وحتى تقوم بجميع المهام التي خولت إليها، فيجب أن تكون لها الشخصية الاعتبارية والادارية المستقلة، كذلك حتى تتم جميع الأعمال دون الخضوع لأي جهة أخرى، مما يكون له بالغ التأثير على رئيس هذه الهيئة وممثليها وجميع العاملين فيها وللوصول إلى استقرار تام داخل جميع منشآت الدولة.

ولتوضيح الصفة القانونية لهيئة مكافحه الفساد في فلسطين فقد صدر قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته بالقوانين رقم 37 ز 27 للأعوام 2018 و2019 تحت مسمى قانون الكسب غير المشروع والذي عدل فيما بعد الى هيئه مكافحة الفساد.¹

الدور الذي تقوم به هيئة مكافحة الفساد

بعد تأسيس هيئة مكافحة الفساد وفق القرار بقانون السابق ذكره والتعديلات عليه فإنه وفي ذات القانون حدد الدور الذي تقوم به هيئه مكافحة الفساد وحسب ما جاء فيها فإن دور هيئة مكافحة الفساد قسم إلى قسمين: الأول ما جاء في نص المادة (8) من القانون الأصلي وتعديلاته من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 37 لسنة 2018 وتعديله بالقانون رقم 27 لسنة 2019 (اختصاصات هيئة مكافحة الفساد) والثاني ما جاء في نص المادة (9) من ذات القانون (صلاحيات هيئة مكافحة الفساد).

لتحقيق الأهداف المنشودة من نشأه وتأسيس هيئة مكافحة الفساد فقد حولها القانون بصلاحيات واسعة وكثيرة للمحافظة على المال العام من الإهدار والفساد، وقد بدأت هذه الصلاحيات من دور الهيئة في توعية المجتمع كاملاً عن الفساد وحتى جمع التقارير والتحقيق في شبهات الفساد وصولاً الى المحاكمة العادلة وإيقاع العقوبة بالفاستدين، وأعادته المال العام والحفاظ عليه ولهذا قسمنا دور الهيئة الى عدة أدوار دور تثقيف وتوعيه والدور التشريعي والدور القضائي.

دور هيئة مكافحة الفساد في التوعية والتثقيف وفق القانون.

وضعت جميع التشريعات والقوانين حماية للمجتمع وحفاظاً على استقراره والواجب الأكبر العمل على توعية أفراد المجتمع للحد من انتشار الفساد وإهدار المال العام وحتى يكون أفراد المجتمع جزءاً مشاركاً في الرقابة والإشراف على جميع السلطات مما يحد ويمنع بشكل كبير من الفساد، ويكون العمل على توعية المجتمع وتثقيفه وفق ما جاء في المادة(8)من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني الفقرة (5) منه وتعديلاتها بالمادة رقم 11 من قانون رقم 37 لسنة 2018.² وللتأثير

¹ قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م والمعدل بالقانون رقم 7 لعام 2010 والقانون رقم 37 لعام 2018 والقانون 27 لعام 2019

² المادة 8 الفقرة 5من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 2005مو تعديلاته بالقانون رقم 1 لسنة 2010 وتم تعديل بعض المواد بالقوانين 37 و 27 لسنة 2015 و2019.

الكامل والشامل على المجتمع استوجب العمل على إنشاء جيل رافض ومحارب للفساد وإهدار المال العام، وعلى ذلك قامت هيئة مكافحة الفساد على دعم إطلاق مسابقات لطلاب المدارس فيما يتعلق بأشكال الفساد، وتنظيم عدد من ورشات العمل، تمحورت حول الدور التربوي لمكافحة الفساد، حيث استهدفت تلك الفعاليات مديري ومديريات التربية والتعليم في مختلف المحافظات الفلسطينية.¹

من ناحية أخرى عملت الهيئة ووفق الاختصاصات الممنوحة لها وفق القرار بالقانون السابق ذكره في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع والتنسيق مع وسائل الإعلام المختلفة بكافه أشكالها في نشر المعلومات التي تساهم في مكافحة الفساد والكشف عنه، وهي ذاتها تمنع السرية في المؤسسات العامة، وهذا يوجب على المواطن في جميع أماكن تواجده وعمله أن يقوم بالإبلاغ عن الفساد إن وجد، بأي مكان وزمان، وهذا ما نصت عليه المادة (10)² من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته في 2018 و 2019 بشأن تقديم المعلومات الجديدة والوثائق عن أي جريمة فساد.

¹ (التقرير السنوي لعام 2013 ص11+ص12)

² نص المادة 10 من القرار بقانون رقم 7 وتعديلاته " على جميع الجهات المختصة أن تقدم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بيان بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لاحكام القانون"

دور هيئة مكافحة الفساد القضائية، ومراجعة التشريعات في مكافحه الفساد.

دور هيئة مكافحة الفساد في مراجعة التشريعات من أبرز الاختصاصات الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد، في ظل التطور التكنولوجي الكبير واتساع المؤسسات وكبرها، وزيادة عدد الموظفين بما يشكل جهداً كبيراً على دور الهيئة في محاربة الفساد والحد منه، فإن ما جاء في المادة (8) ¹ من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 المعدل في الفقرة (8) وتعديلاتها في قانون رقم 37 ورقم 27 لسنة 2018 وسنة 2019. ² في هذا البند أعطى هيئة مكافحة الفساد دوراً هاماً في العمل على اقتراح التشريعات اللازمة لمنع الفساد والحد منه، والمراجعة الدورية المستمرة للعمل على سد النقص إن وجد، والوصول إلى أفضل النتائج في إنهاء الفساد والقضاء عليه للحفاظ على المال العام، والعمل على رصد النتائج ومراجعتها وتقييمها.

¹ المادة رقم 8 من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م

اختصاصات الهيئة

- تعديل المادة رقم (8) من القانون الأصلي بإضافة الفقرات التالية إليها بعد الفقرة رقم (3) على النحو الآتي:
4. التحقق من شبهات الفساد التي تقترف من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون.
 5. توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحتها، وذلك من خلال:
 - أ. جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج 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 ومكافحة الفساد في المجتمع.
 - د. العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.
 6. رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
 7. إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.
 8. مراجعة وتقييم ودراسة 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.

² المادة 8 الفقرة 8 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 2005م و تعديلاته بالقانون رقم 1 لسنة 2010 وتم تعديل بعض المواد بالقوانين 37 و 27 لسنة 2018 و 2019.

الاختصاصات القضائية لهيئة مكافحة الفساد

يبدأ عمل الهيئة القضائية في حال تبين من خلال المعلومات والبحث والتحري بوجود شبهات فساد، أو اهدار المال العام، أو وجود بلاغ أو شكاوى جديّة عن فساد ما، وهي الجهة المخولة الوحيدة وفق القانون بتمثيل الحق العام، ومباشره الدعاوي الجزائية لتباشر النيابة العامة المختصة التحقيق في جميع الدوائر ومع جميع الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد في فلسطين.

وتبعاً لما سبق؛ فقد عمل القانون الفلسطيني على تسهيل عمل الهيئة والنيابة العامة وحسب قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل العمل على إنشاء نيابة عامه منتدبة للعمل مع هيئة مكافحة الفساد وأعطيت كامل الصلاحيات من التحقيق وجمع الأدلة وهذا أصبح محصوراً فيها دون غيرها.

ويترتب على ذلك قيام نيابة هيئة مكافحة الفساد، وضمن الاختصاص الممنوح لها العمل على التحقيق وسماع الشهود، وجمع البيانات دون حصر هذا الاختصاص مكانياً بمنطقة معينه، فلها كامل الصلاحيات بالتنقل في جميع دوائر الوطن وهذا ما نصّت عليه المادة (17)¹ لجميع بنودها من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، ومن الصلاحيات التي يعمل بها أعضاء نيابة مكافحة الفساد في استرداد عائدات جرائم الفساد تعقب الأموال وحجزها ومصادرة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، وهذا ما نصّت عليه الفقرة (2) من ذات القانون، وهذا يسهّل على نيابة مكافحة الفساد تنفيذ القرارات

¹ نص المادة 17 | النيابة العامة

إضافة مادة جديدة إلى القانون الأصلي تحمل الرقم (9 مكرر 2) بعد المادة (9) على النحو الآتي:

1. بناءً على طلب من رئيس الهيئة يتم انتداب عدد كاف من أعضاء النيابة العامة بمن فيهم نائب عام مساعد للعمل مع الهيئة لمدة سنتين قابلتين للتجديد.

2. مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة، يتم الانتداب وفقاً للإجراءات المتبعة في قانون السلطة القضائية.

3. يعتبر أعضاء النيابة العامة المنتدبين لدى الهيئة مختصين بالتحقيق في أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ومباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة والقيام بكافة الإجراءات القانونية اللازمة لذلك في كافة محافظات الوطن.

4. تباشر النيابة العامة المنتدبة بمساعدة موظفي الهيئة الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية إجراءات التحقيق التي يتوجب عليهم القيام بها على وجه الاستعجال وذن أي تأخير أو تباطؤ لا مبرر له في تلك الإجراءات.

الصادرة عن المحكمة المختصة، واتخاذ الإجراءات الاحتياطية واسترداد الأموال المأخوذة بطرق غير قانونية، ومن الصّلاحيات الممنوحة لها (الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة، والمنع من السفر على الأشخاص، وكف يد الموظف عن العمل ووقف راتبه). وورد في محكمة جرائم الفساد في القضية رقم 4/ 2020 لدى محكمة استئناف جرائم الفساد المنعقدة في رام الله، بالتدقيق في وقائع هذه الدعوى، والتّهم المسندة للمتهم خلافا للمادة 1 و 25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005. والمثال التالي في قرار المحكمة في احدي القضايا.

قررت المحكمة في القضية أعلاه عملاً بأحكام المادة 1/182 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 الحكم بحبس المدان ع. م وعمره 47 سنة من أريحا مدة ثلاثة أشهر على أن تحسب له مدة التوقيف التي أمضاها موقوفاً على ذمة هذه الدعوى إن وجدت، وبذات الوقت، وعملاً بأحكام المادة 279 من قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 ألزام المدان بدفع نفقات محاكمة قدرها خمسمائة دينار أردني، وحيث أبدى وكيل الدفاع رغبته في استئناف الحكم، فإن المحكمة تقرر وعملاً بالمادة 340 من قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 إرجاء تنفيذ العقوبة بحقه لحين البت بالاستئناف.¹

يكون عمل النيابة فيما يلي فترة التحقيق وسماع الشهود، والعمل على إعداد ملف يجب إحالته إلى المحكمة المختصة والتي شكلت بناء على قرار رئيس الهيئة بناء على الصلاحيات الممنوحة له وفق المادة (16) من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م وتكون هذه المحكمة مختصة في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، وتنعقد المحكمة برئاسة قاض بدرجة بداية وعضوية قاضيين لا تقل درجتها عن قاضي محكمة بداية.²

¹ قرار محكمة استئناف جرائم الفساد المنعقدة في رام الله في القضية رقم 4/2020 بتاريخ 10/26/2020 وفق القانون المعدل المتمثل في إساءة استعمال السلطة سناً لأحكام المادة 1/182 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، والنهائون في أداء الوظيفة سناً لأحكام المادة 183 من ذات القانون، وان الوقائع الثابتة في هذه الدعوى تتمثل في ان أقدم المتهم وأثناء وجوده على رأس عمله مديراً للمؤسسة الطبية لمنع حوادث الطرق في وزارة الصحة على استغلال موقعه الوظيفي في وزارة الصحة لخدمة مصالحه الشخصية. <https://maqam.najah.edu/judgments/7480/>

² المادة 16 من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 2005م

في نظر ملف القضية أوجب القانون مُدداً محددة للنظر فيها، فقد حدد مدة لا تزيد عن 10 أيام من تاريخ تقديمها، وأن تكون الجلسات في أيام متتالية، ولا يجوز التأجيل لأكثر من ثلاث أيام إلا عند الضرورة، وأوجب أيضاً على المحكمة المختصة بأن تصدر قرارها بالسرعة الممكنة، وخلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ اختتام المحاكمة ولا يجوز التأجيل إلا لمرة واحدة ولا تزيد عن 7 أيام.

يترتب على ذلك أنّ المُشَرِّع كان حريصاً على نظر مثل هذه القضايا على وجه السرعة، وإصدار القرار بالوقت المناسب مع الحفاظ على قواعد العدالة، ومنح المتهم الحق بالطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة المختصة، ويتبين ذلك في دور الهيئة في إعادة المال العام المكتسب بوجه شرعي والحفاظ عليه.

جاء في قرار محكمة مكافحة الفساد في القضية رقم 2017/15 المنعقدة في رام الله بتاريخ 2019/2/3 بإدانة المتهم بتهمة التزوير في أوراق رسمية، واستعمالها خلاف المواد 262 و263 و261 بدلالة المادة 260 من قانون العقوبات رقم 16 سنة 1960 كجرم فساد خلافاً للمادة 1 و25 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المعدل وتعديلاته في القانون رقم 7 لسنة 2010 وقانون رقم 37 لسنة 2018.¹

إنّ دور هيئة الفساد في حماية المال العام، وتوعية المجتمع، ونشر ثقافة محاربة الفساد والحفاظ على المال. وتحديد نيابة مختصة بقضايا الفساد لمباشرة أعمال التحقيق والاستدلال، وكذلك إحالة الملفات إلى المحكمة المختصة وهي محكمة الفساد، كذلك في الصلاحيات الممنوحة لنيابة الفساد وحتى تنفيذ القرارات الصادرة عن المحكمة المختصة، وكذلك عمل الهيئة على استرداد المال العام سواء كان منقولاً أو غير منقول، والحجز عليه؛ حمايةً له ولإعادته إلى مصدره

¹ قرار محكمة جرائم الفساد المنعقدة في القضية رقم 2017/15 الصادر بتاريخ 2019/2/3 بتعديل وصف التهمة من التزوير واستعمال مستندات مزورة الى اعطاء مصدقات كاذبة واستعمالها خلافاً للمادة 1/266 من قانون العقوبات وادانته بالوصف المعدل وقضت بحسبه ستة اشهر والزامه بالنفقات ومن ثم خفضت العقوبة الى الحبس ثلاثة اشهر واستبدل الحبس بغرامة نصف دينار اردني عن كل يوم، كما يتبين صيرورة الحكم المذكور نهائياً بناء على الكتاب والمراسلات المحفوظة بالدعوى وقيام المستدعي بدفع الغرامة المستبدلة بحكم محكمة جرائم الفساد، هذا من حيث الواقع.

الأساسي مع إيقاع العقوبة على من قام بالاعتداء على المال العام. فتلخّص دور الهيئة في تنظيم المال العام وحمايته والمساعدة في تعديل التشريعات المناسبة لذلك وصولاً إلى إيقاع العقوبة ودورها الأساسي في إعادة المال العام المأخوذ بالطرق الاحتياطية.

أدانت الهيئات الإدارية التي تهدف لحماية الأموال العامة من سوء استخدام الوظيفة الإدارية من أجل الحصول على منفعة ناتجة عن المعاملات الإدارية التي يقوم بها الشخص الإداري، حيث جاء في القضية رقم 2018/177 لدى محكمة جرائم الفساد المنعقدة في رام الله والصادرة بتاريخ 2018/5/14 والقاضي بإدانة المتهم بجرم الفساد وفقاً للمادة 1، 25 من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 211 لسنة 2005، وتعديلاته في القانون رقم 7 لسنة 2010 وقانون رقم 37 لسنة 2018.¹

المطلب الثاني: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في الأردن ومصر

إن الدور الذي تلعبه الأجهزة الرقابية دوراً بالغ الأهمية في توفير الحماية في النواحي الإدارية للمال العام من الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليه، وباعتبارها من الضمانات الأساسية التي تتولى الرقابة عليه. في هذا المطلب سوف نعالج في الفرع الأول دور الأجهزة الرقابية في الأردن في حماية المال العام، وفي الفرع الثاني نعالج دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في مصر.

الفرع الأول: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في الأردن

تتمثل أجهزة الرقابة الإدارية في الأردن في ثلاثة أجهزة هي: ديوان المحاسبة، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. أقدمها ديوان المحاسبة حيث انشأ العام 1931 بصور قانون تدقيق وتحقيق

¹ قرار محكمة جرائم الفساد المنعقدة في رام الله في القضية رقم 2018/177 والصادر بتاريخ 2018/5/14 والمتمثل في الحصول على منفعة من معاملات الإدارة وفقاً للمادة 176 ع لسنة 1960 بعد أن قررت تعديل وصف التهمة من استثمار الوظيفة وفقاً للمادة 175 ع لسنة 60 إلى الحصول على منفعة من معاملات الإدارة وفقاً للمادة 176 وإدانته بهذه التهمة بوصفها المعدل والحكم عليه بالحبس مدة ثلاثة أشهر والغرامة 10 دنانير والزام المدان بنفقات محاكمة مبلغ 200 دينار واستبدال عقوبة الحبس بغرامة بواقع نصف دينار عن كل يوم على أن يحبس حال عدم دفع نفقات المحاكمة بواقع يوم عن كل نصف دينار بما لا يتعدى السنة وإعلان براءته عن تهمة الرشوة وفقاً للمواد 170، 171 ع لسنة 1960. [/ https://maqam.najah.edu/judgments/837](https://maqam.najah.edu/judgments/837)

الحاسبات حيث كان ارتباط مدير دائرة التدقيق الحاسبات برئاسة الوزراء، وكُلِّف بمسؤولية فحص جميع الحاسبات الحكومية وتدقيقها، والتحقق منها، سواء فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات، وأُلغِيَ هذا القانون عندما صدر قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته وصولاً إلى القانون رقم 1 لسنة 2022.

يعد ديوان المحاسبة جهازاً مستقلاً ورقابياً على أموال الدولة العامة وإيراداتها ونفقاتها. نصت المادة 119 من الدستور الأردني " يشكل بقانون دون المحاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها منها".¹

ظهر في المواد 14 و15 من القانون رقم 28 لسنة 1928 وتعديلاته وصولاً للقانون رقم 1 لسنة 2022، أنّ رئيس الديوان يوجه النظر إلى أيّ نقص يجده في التشريع المالي والإداري، وأنّ يطلّع على التقارير الواردة من المفتشين الماليين والأدريين فيما يتعلق بالمالية والإدارية، ويجب تزويده بما يطلب من إيضاحات من جميع الدوائر الحكومية، مما له مساس بدائرته.² كذلك المادة 4 من القانون الأساسي، والمعدلة بالمادة رقم 4 في قانون رقم 3 لسنة 2002 وعُدلت إلى المادة رقم 4 في قانون 31 لسنة 2007 منه حددت اختصاص ديوان المحاسبة؛ فتمثل في الرقابة المالية على كافة الجهات الحكومية كالواردات، المؤسسات العامة والمجالس البلدية والقروية، ولكنه لا يشمل المؤسسات التي تتلقى منحا من الحكومة أو تساهم الحكومة في رأسمالها.³

يعتبر الباحث بما أنّ ديوان المحاسبة تم تشكيله بقرار دستوري، فذلك يعطيه أهمية كبيرة وقيمة قانونية ودستورية، وتجعله يفرض رقابته على الأجهزة المختلفة في الدولة من خلال صلاحياته، ولكن عدم دخول اختصاص رقابة الديوان على المؤسسات التي تكون أموالها حكم المال العام إلا بتكليف مجلس الوزراء مثل الشركات التي منحت امتياز استغلال وإدارة المرافق العامة حدّ من توسع دائرة المراقبة، وهذا من الممكن أن يقلل من نسبة الحفاظ على المال العام وحمايته.

¹ (القبيلات، 2010، ص 139)

² (الكلوب، 2013، ص 110-111)

³ قرار رقم 5 لسنة 1971 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين. مجموعة القرارات الصادرة عن الديوان

الخاص بتفسير القوانين ج2 ص 831

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية

الجهاز الرقابي الثاني في الأردن لتحقيق حماية المال العام هو هيئة النزاهة، وأوكلت له مهمة الرقابة الإدارية والمالية. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أنشئت في عام 2006 بموجب قانون مكافحة الفساد رقم 62 لعام 2006، وألغي هذا القانون لاحقاً، وأنشأ قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، وعُدلَ بالقانون رقم 25 لسنة 2019. حيث إن من أهم التحديات أمام الدولة وأمام هيئة النزاهة هو الفساد الإداري والمالي، والإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية، وهذا السبب الرئيس والمباشر لإنشاء هذه الهيئة.¹

تتمثل الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة بالنصوص القانونية بنشأتها المستقلة، نصت المادة من قانون مكافحة الفساد الأردني. " تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق ابرام العقود وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، ولها حق التقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المدعي العام."²

تتشكل هيئة النزاهة من رئيس وأربعة أعضاء³ يتصفون بالعدالة والنزاهة والحياد والخبرة ولا يشغلون مناصب عامة، ويتم تعيينهم بإرادة الملك بناء على تنسيب رئيس الوزراء لمدة أربع سنوات.⁴

نصت المادة 8 من القانون رقم 13 لسنة 2016 والمعدلة بالمادة 8 بالقانون رقم 25 لسنة 2019 من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية على عدة اختصاصات من خلال وسائل منحها قانونها، ويتولى مجلسها الاختصاصات التالية:

اختصاصات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد:

(1) وضع السياسة العامة للهيئة وإقرار الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

¹ (خوالدة، 2014، ص67)

² قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، المادة 3 /أ/ والمعدلة بالمادة 3/أ من قانون رقم 25 لسنة 2019

³ قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، المادة 6 /أ/ 1/ 2/

⁴ (الكلوب، 2013، ص 135)

- (2) إقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها.
 - (3) التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة.
 - (4) اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة وإحالتها إلى الجهات المختصة.
 - (5) دراسة الموضوعات التي تعرض على الهيئة بخصوص الإدارة العامة وإجراءاتها وإرسال توصياتها.
 - (6) اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد.
 - (7) توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد والواسطة والمحسوبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
 - (8) الموافقة على العقود والاتفاقيات التي تبرمها الهيئة وتفويض من يقوم بالتوقيع عنها. وهناك العديد من الاختصاصات المتعلقة بلجان الهيئة وإقرار التقرير السنوي والبيانات المالية للهيئة.
- رؤيتنا لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية بأنها هيئة مستقلة وتتمتع بصلاحيات واسعة، لكن هذه الاختصاصات واردة على سبيل الحصر وتستطيع الهيئة ممارسة صلاحياتها بواسطة كوادرها باستقلالية دون قيود ضمن نصوص قانونها ولها أن تصدر قراراتها المسببة والموثقة بالمستندات. ويلاحظ أنّ قانونها حدد الجرائم والأسباب التي تستطيع الهيئة من التدخل وإجراء اللازم حال حدوثها.¹ ويمكنها الاستعانة بالأجهزة الأمنية لمساعدتها والقيام بما هو مطلوب إذا لزم الأمر.

وحدات الرقابة الداخلية

أسس هذا الجهاز لتلبية حاجة الدوائر الحكومية، حيث إنّ الجهات الإدارية بحاجة إلى رقابة داخلية فعالة ترشدها إلى نواحي القصور في الأداء وكيفية العمل على إصلاحها، ويساعد ذلك في الاستغناء عن الرقابة الخارجية. بموجب بلاغ من رئيس الوزراء وتوجهات الحكومة الأردنية في تطوير الأداء في القطاع العام وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي أسست هذه الوحدات لغايات

¹ قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، المادة 16/أ

تسهيل مهمة الرقابة الخارجية من قبل وزارة المالية.¹ ثم جاء النظام المالي المعدل رقم 74 لسنة 2000 والذي نصت المادة 51/أ على تشكيل وحدات الرقابة الداخلية في كل دائرة بقرار الوزير من موظف أو أكثر من موظفي الوزارة.

مسؤوليات وحدات الرقابة الداخلية

(1) الفحص والتحقق من سلامة الأداء وأساليبه والعمل والتوصية بتعديل كل ما يعيق الأداء والرقابة الفعالة.

(2) الفحص والتحقق من حسن استخدام عناصر الإنتاج البشرية والمادية وسلامة وسائل حمايتها، وتمييزها والمحافظة عليها.

(3) تقييم نتائج الانحراف عند مستويات الأداء والخطط السياسية المرسومة.

(4) تشخيص المشاكل القائمة، وتقديم التوصيات وإجراء التصميم والحلول المقترحة.

(5) يجب بناء على طلب السلطة العليا إعطاء الرأي في أي موضوع له طبيعة إدارية أو فنية. وبناء على نظام الرقابة المالية رقم 3 لسنة 2011 إعداد وتقديم:

- تقرير شهري أو كلما دعت الحاجة إلى أعمال الرقابة المالية والإنجازات.

- إعداد دليل إجراءات التدقيق المالي ورفعته للوزير للمصادقة عليه.²

- يجب على المدقق المالي عدم تولى أي مسؤولية إدارية أو عمل تنفيذي.³

تلتزم وحدات الرقابة الحياد والاستقلالية، وتتسم بالالتزامات الواقعة على عاتق وحدات الرقابة الداخلية بالسرية التامة⁴.

يرى الباحث أنّ الصلاحيات الممنوحة لوحدات الرقابة الداخلية غير كافية، ودورها ليس كبيرا في حماية المال العام لأنّ القرارات الصادرة عنها لا يوجد فيها صفة الإلزام، كما أنّ موظفي وحدات

¹ (القبيلات، 2010، ص92)

² نظام الرقابة المالية رقم 3 لسنة 2011 المادة 9/أ/ب

³ نظام الرقابة المالية رقم 3 لسنة 2011 المادة 1/14/ج

⁴ نظام الرقابة المالية رقم 3 لسنة 2011 المادة 3/3

الرقابة غير محصنين لأنهم عرضة للتقلبات، سواء داخل الوحدة أو الوزارة وهناك بعض الملاحظات على وحدات الرقابة الداخلية:

- عدد الموظفين فيها غير كاف، وهم معينون من نفس كادر المؤسسة وقد لا يتمتعون بالمؤهلات الخاصة بالرقابة واللائمة لمباشرة الموظفين.
- لا توجد صفة الإلزام في قرارات وحدات الرقابة وهذا يضعفها، ويجب توسيع صلاحياتها، لكي يكون لها دور رقابي فعال في اتخاذ القرارات.

الفرع الثاني: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في مصر

نظام الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في مصر مشابه لحد كبير للأجهزة الرقابية في الأردن وفلسطين، فهناك جهات إدارية يعود إليها دور الحماية والرقابة للمال العام، وهي كما أوردنا جهات إدارية تابعة للدولة تعمل على الكشف والتحري عن المخالفات المالية والإدارية مها كان نوعها، لأنها في أساسها تستهدف المساس بواجبات الوظيفة العامة أو الخدمات وحسب كل حالة يكون دور الجهات الرقابية كجهات معاونة لكل من النيابة العامة والنيابة الإدارية.¹

أوجد المُشَرِّع المصري جهازين إداريين معتبرهما جهات رقابية إدارية على المال العام وهما هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، حيث إنهما يتبعان للسلطة التنفيذية في الدولة.²

هيئة الرقابة الإدارية

تختص هيئة الرقابة الإدارية المصرية في قضايا مكافحة الفساد في المجتمع وهي تشكل الرقابة الخارجية، وكذلك ضمن اختصاصاتها الرقابة الداخلية داخل أجهزة الدولة وشركات القطاع العام والتي يمثلها رؤساء الأجهزة داخل الجهاز الإداري في الدولة.³

كانت الهيئة تابعة لقيم النيابة الإدارية، ثم أصبحت هيئة قائمة بذاتها حسب القانون رقم 54 لسنة 1964 والمعدل بالقانون رقم 207 لسنة 2017⁴ وهذا جاء ضمن نص المادة 1 فيها " الرقابة

¹ (ياقوت، 2000، ص 140)

² (قطب، 2006، ص 424)

³ (قطب، 2006، ص 423)

⁴ قانون الرقابة الادارية رقم 54 لسنة 1964 والمعدل بموجب القانون رقم 207 لسنة 2017 المنشور في

الجريدة الرسمية بتاريخ 18 اكتوبر 2017

الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف الهيئة لمنع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه ضمانا لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظا على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة.¹ استقلالية الهيئة ليست مطلقة لأنها تتبع رئيس المجلس التنفيذي في قراراتها، ويهدف ذلك لعدم خروجها على قرار نشأتها. ونصت المادة 4 من القانون وتعديلاته لسنة 2017 من قانون الرقابة لتوسع مجال الرقابة الإدارية " تباشر الرقابة الإدارية اختصاصها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة، المؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالا عامة وفي جميع الجهات التي تسهم فيها الدولة بأي وجه من الوجوه.²

أهداف هيئة الرقابة الإدارية المصرية من أجل حماية المال العام

- 1) البحث والتحري في أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعيق عمل الأجهزة العامة.
- 2) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من قبل الموظفين أثناء أداء وظيفتهم العمومية.
- 3) البحث فيما يقدمه المواطن من شكاوى عند مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية.
- 4) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من قرارات الأنظمة واللوائح كاملة لتحقيق الهدف.
- 5) تتولى هيئة الرقابة الإدارية ما تكلفها به إدارة الكسب غير المشروع بناء على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق ويمكن أن تستعين بمأمور الضبط القضائي.³ ولممارسة الهيئة نشاطها منحها المُشَرِّع وسائل قانونية لتتمكن من تحقيق أهدافها ومنها:
 - 1) التحفظ على أية ملفات أو بيانات من الجهات الموجودة فيها هذه البيانات ويعتبر تتداولها سرىا لغاية تحقق هدف الرقابة.⁴

¹ قانون الهيئة الرقابية والإدارية رقم 54 لسنة 1964 المادة 1 المعدلة بالمادة 1 من قانون رقم 207 لسنة 2017 المنشور بتاريخ 18 أكتوبر 2017

² قانون الهيئة الرقابية والإدارية رقم 54 لسنة 1964 المادة 4 وتعديلاته بالقانون رقم 207 لسنة 2017 المنشور بتاريخ 2017/10/18

³ قانون الهيئة الرقابية والإدارية رقم 54 لسنة 1964 المادة 2 والمادة 3 والمعدل بالقانون رقم 207 لسنة 2017

⁴ قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لعام 1975م/6 والمعدل بالقانون رقم لسنة 2005

(2) لها الحق في وقف الموظف عن العمل، أو الإبعاد المؤقت له في سبيل تحقيق المصلحة العامة، ويصدر قرار التوقيف من رئيس الوزراء.¹

(3) إجراء التحري السري بوسائل الهيئة الفنية المختلفة.²

(4) يحق للهيئة إجراء تفتيش منازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على الإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو النيابة العامة.³

تعليق الباحث على هيئة الرقابة الإدارية مشابه كما في هيئة الرقابة الداخلية الأردنية، الصلاحيات الممنوحة لهيئة الرقابة المصرية رغم إنها جهة مستقلة غير كافية، ودورها ليس بالكبير في حماية المال العام، لأنّ القرارات الصادرة عنها لا يوجد فيها صفة الإلزام، لأنها تحتاج إلى مصادقة رئيس الوزراء والتوقيع عليها وتصدر باسمه، تحد مثل هذه الإجراءات من سلطة الهيئة وهيبته أمام الموظفين، أو الأفراد الذين يتخذ بحقهم الإجراء وعلى العكس من ذلك فقد منحها المُشَرِّع وسائل مهمة من أجل تحقيق أهدافها وحماية المال العام، منها وقف الموظف عن العمل وإجراء التحريات والتفتيش وهذه أيضا مربوطة ومنقوصة.

الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر

الجهاز الرقابي الثاني في مصر هو الجهاز المركزي ويمارس هذا الجهاز الرقابة القانونية والرقابة المالية، ولا يمارس الرقابة الإدارية. يعد الجهاز المركزي هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلتحق بمجلس الشعب والهدف الأساسي له تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وكل أموال الأشخاص العامة، ويتشكل من رئيس ونائبين ووكلاء وأعضاء فنيين.⁴ تتمثل الرقابة القانونية التي يمارسها الجهاز على الأموال العامة في الرقابة على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية لسببين: السبب الأول عدم تناسبها مع حجم وطبيعة المخالفة، والثاني الإحالة للمخالفة التأديبية. ليس للجهاز المركزي للمحاسبة أي سلطة توقيع أي جزاء إداري، كما له رقابة ملائمة تهدف إلى مراقبة الموارد عند استخدامها دون حدوث التجاوزات.⁵ وبحسب المادة 18 من

¹ قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لعام 1975م/6 والمعدل بالقانون رقم لسنة 2005

² قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لعام 1975م/8 والمعدل بالقانون رقم لسنة 2005

³ قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لعام 1975م/9 والمعدل بالقانون رقم لسنة 2005

⁴ قانون الجهاز المركزي رقم 144 لسنة 1988 مادة رقم 1 والمعدل بالقرار رقم 1807 لسنة 2022

⁵ قانون الجهاز المركزي رقم 144 لسنة 1988 مادة رقم 2/5 والمعدل بالقرار رقم 1807 لسنة 2022

القانون المحاسبات فهو معاون للسلطة التشريعية والمحافظة على مالية الدولة. أما المعوقات التي تواجه الجهاز المركزي في حماية المال العام فهي¹:

1) تعدد الأجهزة والمؤسسات في الدولة التي لا تخضع لهذا الجهاز مثل مجلس الشعب، ومجلس الشورى، والتلفزيون والإذاعة، وبنك الاستثمار القومي، والرئاسة، ومجلس الوزراء.

2) تعتبر مشروعات الخصخصة التي تقوم بها الدولة خارج صلاحيات الجهاز ولا يوجد له دور فاعل في تقييمها.

التعليق على الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، يرى الباحث:

1 - يعتبر الجهاز المركزي جهازا إداريا فعالا ومتخصصا في مجال الرقابة المالية، فهو مساعد للسلطة التشريعية، ويتكون من موظفين وكادر مدرب ومؤهل.

2- إن قرارات الجهاز ذات مصداقية عالية وجدية، لكنها مقيدة لأنه لا يستطيع توقيع جزاءات تأديبية، ويقف دوره على الإحالة فقط.

3- اختصاص الجهاز لا يمتد إلى كافة الأموال العامة في الدولة، والمستثنيات يعتبرها البعض مؤسسات إدارية حساسة ولا بد من استقلاليتها المالية.

1- عدم شمول الخصخصة لمرافق الدولة ضمن صلاحيات الجهاز تدخل المنفذين في شبكات الفساد.

¹ (بنداري، 2001، ص 72)

المبحث الثاني: دور الضبط الإداري لحماية المال العام

تتخذ الإدارة بموجب الحماية الإدارية، كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لتوفير القدر الكافي لحماية الأموال العامة؛ لأنّ هناك تعددا كبيرا ومختلفا في صور الاعتداء على المال العام، بسبب اتساع نطاق الأموال المملوكة للدولة. تستعين الإدارة بما خوله لها القانون من سلطات في إصدار القرارات الإدارية الواجبة التنفيذ بهدف إزالة التعدي على المال العام من قبل الأفراد، أو بما يسمى الموظف العام ضمن الوظيفة العمومية.¹

يعد الدور الذي تؤديه الإدارة والمتمثل في الوقاية من الفساد الإداري والمالي هو الأفضل والأسهل في الكشف عنه، من خلال فرض الرقابة بكافة أشكالها، فهي الحماية الأهم والأكثر فعالية.²

الحماية الإدارية في تعريفها العام: هي الإجراءات والقرارات التي تتخذها الإدارة أو السلطات المختصة في حماية المال العام من التعدي أو التصدي لأي خطر يوقف استمرارية تخصيصه للمنفعة العامة. تتمثل هذه الإجراءات في الضبط الإداري والقرارات التنظيمية التي توضح آلية التعامل مع الأموال العامة.³ وهناك جانب من الفقهاء ركز في توضيح الحماية الإدارية على أنّها تركز على سلطة الإدارة في إزالة التعديات والاشكاليات أو الأموال العامة والخاصة للدولة، من خلال القرارات الواجبة النفاذ دون اللجوء للقضاء لأخذ حكم نهائي.⁴ في هذا المبحث ومن خلال المطلب الأول نتناول مفهوم الضبط الإداري، ومظاهره وأقسامه وإسقاطه على الدول محل المقارنة. في هذه الدراسة ومن خلال المطلب الثاني نتناول وسائل الضبط الإداري وفق الأنظمة والقوانين في حماية المال العام.

¹ (بلمولد، 2020، ص62)

² (د.صادق، 2014 ص74)

³ (د. الدروبي، 2011، ص493)

⁴ (د. الدروبي، 2011، ص494)

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام وفق الأنظمة ولوائح الضبط

تطورت فكرة الضبط الإداري كثيراً نتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فلقد كانت تنبثق من توفير الحماية للنظام القائم بما يحقق غايته وأهدافه، ولكنها انفصلت عن السلطة الحكم، وأصبحت الحقوق الطبيعية للإنسان وحرياته العامة هي أساس التنظيم السياسي والدستوري والقانوني الجديد. فوضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزمها السلطة في ممارسة أنشطتها في كافة الظروف. كذلك ارتبطت فكرة الضبط بوظيفة حفظ النظام وتطبيق القانون مع بزوغ الفكر الديمقراطي، الذي أرسى إدارة الدولة على قواعد قانونية¹، وهو إما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً يستهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. العامة، وإما ضبطاً إدارياً خاصاً يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام بالدولة، بأحد الصور التالية:²

(1) الصورة الأولى: الإخلال، وهي ظاهرة عامة تمس أحد عناصر النظام العام المتفق عليها إذ تحتاج هذه الظاهرة إلى ضبط خاص بالقضاء وتحديد الجزاء.

(2) الصورة الثانية: وهي توفير الحماية وحماية النظام العام بعناصره المتفق عليها في الأماكن أو المرافق العامة التي تحتاج إلى إجراءات خاصة للضبط، وذلك صيانته ووقاية للمجتمع من أي أمر قد يهدد أمنه واستقراره.

(3) الصورة الثالثة: وهي حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلاف العناصر المتفق عليها مثل حماية الغابات، أو تنظيم الصيد، أو المحافظة على الآثار ونحو ذلك. قيام سلطات الضبط الإداري بعملها هذا، ليس معناه أن تتمتع بسلطات مطلقة لا يحدها قيد أو ضابط، فقد وجدت دائماً حدود لهذه السلطات، تمنع الإدارة من اتخاذ أي إجراء تعسفي ضد الأفراد، فيكون التقييد والتنظيم للحرريات والأنشطة الفردية بالقدر اللازم والضروري لحماية النظام العام في المجتمع.³

¹ (ابو الخير، 1995، ص23)، (انظر عمرو، القانون الإداري، نشاط الإدارة 2004)

² (د.جمال الدين، 1994، ص76-77)

³ (صومان، 2004، ص 1-2)

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري ووسائل الضبط الإداري وفق اللوائح السائدة

تمتلك الجهات الإدارية وتتمتع بسلطة ذات أبعاد واسعة ومتداخلة في إصدار اللوائح والقرارات التي تكون مرتبطة بتحديد والحفاظ على أموال الدولة.¹ يطلق على القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية بالقرارات التنظيمية، وهذه السلطة لا تقل أهمية عن سلطة الإدارة في حماية المال العام عن سلطة الإدارة في إصدار قرارات الإزالة عند التعدي على المال العام. تكون سلطة الجهات الإدارية عند إصدار القرار سلطة منفردة بحد ذاتها تحدد بمقتضاها حدود أموالها العامة، دود ان يكون للأفراد الملاك تدخل في هذا المجال.²

تهدف القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية إلى تنظيم المرافق لعامة وتكون ضمن السلطة الإدارية، ويكون لها أثر مباشر على حقوق الأشخاص والأفراد، حيث تصدر القرارات التنظيمية على شكل لوائح وأنظمة تصدرها الدولة أو من يمثل الدولة.³ وسوف يتناول هذا المطلب القرارات التنظيمية والضببط الإداري وأقسامه وحق الإدارة في التنفيذ المباشر للقرار والحجز الإداري.

إن وجود الضبط الإداري في المجتمعات الحديثة والقديمة من الضروريات وذلك لأن ممارسة الحريات دون وجود قيود تحقق الصالح العام للمجتمع، تجعلها حريات مطلقة تشكل اعتداء على المصلحة العامة للمجتمع. ونستعرض التعريفات المختلفة لمفهوم الضبط الإداري.

عرف الفقهاء آخر بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام"⁴

وعرفه آخرون بأنه "تقييد للنشاط والحريات التي يتمتع بها الأفراد بشرط أن يتم ذلك في إطار الالتزام بالقانون والدستور الذي يحدد نظام ومعالم الحريات الفردية والعامة على اختلاف أنواعها ودرجاتها في المجتمع."⁵

¹ الخلايلة، محمد . الوسيط في القانون الإداري ص184

² شيحا، إبراهيم . الاموال العامة. ص 449

³ الكردي، نسرین . حماية الأموال العامة ص 94

⁴ (د.الطماوي 2018 ، ص359)

⁵ (د عفيفي، 1990، ص12)

يلاحظ أنّ التشريعات المقارنة لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بشكل محدد وبصورة قطعية وإنما تركت تعريفه للفقهاء. وفي هذا الإطار نرى أنّ رؤية جانب من الفقه المصري إلى أنّ الضبط الإداري هو "مجموعة من القواعد تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائيًا".¹ أما الدستور الأردني فقد نظم سلطات الضبط الإداري على أنه: "يبين بقانون نظام هيئات الشرطة والدرك وما لها من اختصاص"، ثم جاء قانون الأمن العام الأردني ونص على أنّ: "واجبات قوة الأمن الرئيسية: المحافظة على النظام والأمن، وحماية الأرواح والأعراض والأموال".²

حماية النظام العام وصيانته بجميع عناصره هي الغاية الأساسية من الضبط الإداري العام في المجتمع، وبما أنّ الدولة تمتلك سلطات ضببية واسعة ومن الممكن أنّ يشكل ممارستها في غير هذا الإطار خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم فإنه من المهم توضيح المقصود بالنظام العام كجزء من اجراءات الضبط الاداري.

وجدت الأنظمة والفقهاء صعوبة كبيرة في تعريف النظام العام، لأنه يختلف من دولة لأخرى، ومن زمان لآخر في نفس الدولة، حسب النظام السياسي السائد. وأوضحنا أنّ المُشرِّعين تجنبوا وضع تعريف محدد للضبط الإداري لأنّ التقيد بتعريف محدد يشوه فكرة النظام العام، فترك للفقه والقضاء أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة للنظام العام، وتمثل اخلالاً به. وكما حاولت من الفقه لوضع تعريف شمولي للنظام العام من منظور مادي، بأنّه عبارة عن حالة واقعية تقابل حالة الفوضى والاضرابات، لكن جانب آخر من الفقه رفض تلك الفكرة لأنّها تسيء للنظام العام، ويرون أنّ فكرة النظام العام هي أوسع، وأشمل وتضم إلى جانب ذلك المحافظة على مظاهر النظام الأخلاقي في المجتمع.³

¹ (د.شحاته، 1945، ص328)

² المادة 4 من قانون الأمن العام الأردني 2003 والمعدل بالقانون لسنة 2023

³ د. عبد الحميد، 1992، ص 56

من وجه نظر الباحث من الممكن أن مفهوم النظام العام يكون واضحا عند ذكره والحديث عن عناصره ومكوناته الأساسية، وهي الأمن العام والصحة والسكينة العامة مع إضافة الجانب الأخلاقي لها. ويمكن تلخيص أهداف الضبط الإداري في النقاط التالية:

(1) توفير الأمن للمواطنين، وجعلهم يطمئنون على أموالهم وأعراضهم، وعدم الاعتداء عليها، من خلال منع ارتكاب الجرائم على اختلاف أنواعها، وملاحقة الأفراد الذين يشكلون خطرا على جمهور المواطنين، ومكافحة الأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والحرائق وغيرها.¹

(2) المحافظة على الصحة العامة، من خلال اتخاذ التدابير اللازمة، ومنع كل الأسباب التي تؤدي إلى تفشي الأمراض والأوبئة، ومنع تجمع المياه والأوساخ المؤدية إليها. وتراقب مياه الشرب للتأكد من صلاحيتها، كذلك تتابع إجراءات التلقيح ضد الأوبئة، وتراقب محلات بيع الغذاء ومراعاة الشروط الصحية المطلوبة.²

(3) تحقيق السكينة العامة، ويأتي ذلك باتخاذ سلطات الضبط الإجراءات المناسبة لمنع وجود الضوضاء والأصوات المقلقة للمواطنين، والمحافظة على الهدوء في الطرقات والأماكن العامة، كذلك منع مكبرات الصوت في الأماكن العامة.

(4) أضاف القضاء الفرنسي عنصرا رابعا للنظام العام وهو الآداب العامة، منذ قضية لوتسيا سنة 1959م، كون القضاء الإداري الفرنسي قبل هذه الفترة ينظر إلى النظام العام كنظام مادي وبالتالي لا شأن للضبط الإداري بالأخلاق والآداب والعواطف ما لم يكن له مظهرا خارجيا يهدد النظام العام. مجلس الدولة الفرنسي أقر في تلك القضية بحق السلطات المحلية منع الأفلام السينمائية التي تخدش القيم والأخلاق للمجتمع وأضاف الأخلاق والآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام.³

¹ (الخلايلة، 2023، ص118)

² (الخلايلة، 2023، ص119)

³ مشار لحكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية لدى . د محمد احمد فتح الباب في سلطات الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة. ص 43

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري واساليبه

حصر الفقهاء وسائل الضبط الإداري والتي تملكها الإدارة في أنظمة ولوائح الضبط، القرارات الفردية، والتنفيذ الجبري باستخدام القوة.

أولاً: الأنظمة ولوائح الضبط:

تعتبر اللوائح والأنظمة أهم وسائل الضبط الإداري التي تملكها الإدارة، لأنّ هذه الأنظمة تمارس سلطات الضبط الإداري نشاطها عن طريق تضمين هذه الأنظمة قواعد مجردة وغير شخصية تتضمن وضع قيود على نشاط الأفراد بهدف تأمين الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.¹

تعرف أنظمة الضبط بأنها الأنظمة التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة.²

تتميز لوائح الضبط بأنها من الأنظمة المستقلة، باعتبارها تشريعات لا تتصل بأي قانون، وإنما تبادر السلطة التنفيذية بإصدارها بناء على نص في الدستور يعالجه من خلال أنظمة تتسم بالمرونة وقابلة للتغير طبقاً لمقتضيات الزمان والمكان.³

يجب ألا تخالف أنظمة ولوائح الضبط أي من النصوص التشريعية سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الشكلية، كذلك تراعي ضرورة الاستناد إلى نص قانوني يخول السلطة الضابطة هذا الحق. كما أنّ لوائح الضبط تسعى إلى تحقيق المساواة بين الأفراد فالكل متساو في الخضوع للشروط التي تضعها اللائحة.⁴

ثانياً: أوامر الضبط الفردية وقراراته

تعد هذه الوسيلة الأكثر استخداماً من قبل الإدارة في ممارسة نشاطها الضبطي، لأنّ هناك علاقة مباشرة بين سلطات الضبط والفرد أو الأفراد المعنيين بذواتهم خلافاً لأنظمة الضبط التي تضع قواعد قانونية عامة ومجردة.

¹ (الشريف، 1989، ص93 .)

² (د. مهنا ، 1961 ، ص220 .)

³ (الخلايلة، 2023، ص 122)

⁴ (المطيري، 2011، ص42-44)

يعرف القرار الإداري أنه: "وسيلة الإدارة في فرض مشيئتها في تشغيل المرافق العامة، كما أنه وسيلة قانونية لتحقيق أغراض معينة.¹ تتعد صور القرارات الفردية على شكل أوامر، فمثلا الامر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو النهي الصادر عن الحاكم الاداري بمنع مظاهرة من الممكن أن تخل بنظام العام، ويمكننا القول أن كل نشاط ضبطي تمارسه الإدارة أنما ينتهي باتخاذ قرار فردي.² القرارات الفردية تصدر بناء على قانون أو نظام وليس بشكل عشوائي، لكن من الممكن أن يصد ذلك باعتبارات عملية لا يجوز التقليل من أهميتها، إذ أن القانون أو النظام لا يمكن أن يتبأ بكل ما سوف يحدث في الواقع العملي ومن ثم لا يمكن مواجهة كل التفاصيل ومعالجتها مسبقا، لصعوبة حصر صور الاخلال بالنظام العام. لذلك أن لم تجد الادارة النص في النظام والقانون لمعالجة حالة معينة فلا يجب أن تقف مكتوفة الأيدي. من أجل أن يكون قرار الضبط صحيحا ومتوازنا، ومن الممكن أن تتحقق فيه الشروط التالية:³

(1) الشرط الأول: صدور القرار في حدود القانون أو النظام.

(2) الشرط الثاني: أن يكون القرار مبنياً على وقائع مادية حقيقية.

(3) الشرط الثالث: أن يصدر القرار من جهة سلطة الضبط المختصة.

(4) الشرط الرابع: أن يكون القرار الفردي الصادر من سلطات الضبط الإداري لازماً لحماية النظام.

ثالثا: التنفيذ الجبري

يمكن لسلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية في تنفيذ قرارات الضبط من الحفاظ على النظام العام بعناصره، وهذا أخطر الامتيازات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري، وهذه مسألة من الصعب تخليها في القانون الخاص، حيث لا يجوز للأفراد اللجوء إلى مثل هذا الأسلوب للحصول على حقوقهم.⁴

¹ د. الفياض، ابراهيم. ص 282

²² (الخلايلة، 2023، ص 125)

³ (المطيري 2011، ص 50-55)

⁴ (د. الطماوي، 2014، ص 630)

يطلق كذلك على التنفيذ الجبري أيضا التنفيذ المباشر، وطبقاً له يكون لهيئة الضبط الإداري استعمال القوة الجبرية لتنفيذ إجراءات الضبط، وذلك دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء للقيام بالتنفيذ.¹

يعد حق الإدارة في تنفيذ القرار جبرياً ومباشراً استثناء من الأصل العام، الذي يقرر أنه لا يجوز تنفيذ القرارات الإدارية أياً كان نوعها إلا بعد اللجوء إلى القضاء، شأنها في ذلك شأن الأفراد. يعتبر هذا الأسلوب خطيراً على حريات الأفراد وحقوقهم، ولا يجوز اللجوء إليه إلا في حالات معينة ووفقاً لشروط مشددة، وحسب الفقهاء الإداريين أنه يستخدم هذا الأسلوب في حالتين نص قانوني صريح وعند الضرورة.²

أما الأساليب أو الشكل أو النموذج المستخدم من قبل سلطات الضبط في تنفيذ الضبط الإداري من أجل الحفاظ على النظام العام تتمثل في الحظر والمنع، والإذن المسبق والترخيص، الاخطار وتنظيم النشاط.

حظر النشاط الفردي وهو أعلى مستويات تقييد الحقوق والحريات العامة، ويقصد هنا الحظر النسبي وليس المطلق، والذي تقتضيه الظروف الاستثنائية المؤقتة، كمنع المرور في شارع معين ولفترة وجيزة، أو لحظر التجوال على الأفراد حفاظاً على النظام العام.

الإذن المسبق والترخيص يتمثل في وجوب الحصول على الإذن السابق من الإدارة لممارسة نشاط معين وفقاً لقواعد تنظيمية محددة، شرط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية. مثل الحصول على رخصة قيادة مركبة أو رخصة لإقامة مصنع.

الإخطار وهو أخف الأساليب التي يمكن فرضها على ممارسة الحريات، ويتمثل في التزام الأفراد بإحاطة سلطات الضبط الإداري علماً وبصفة مسبقة قبل ممارسة حرية أو نشاط. حيث إن هناك نشاطات للأفراد لا تشترط سلطات الضبط الإداري لممارستها ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص سابق، وإنما تكتفي فقط الإدارة بطلب إخطارها مسبقاً بالعزم على القيام بالنشاط.

أما أقل الأساليب مساساً بالحريات العامة وبالنشاط الفردي فهو تنظيم النشاط، حيث تكتفي سلطات الضبط بتنظيم مزاوله النشاط من خلال قواعد تنظيمية عامة دون أن تمنعه أو تخضعه

¹ (عبد الحميد، 1992، ص76)

² (الخلايلة، 2023، ص127)

للإذن المسبق، مثل تحديد السرعات على الطرق والشروط الصحية التي يجب استخدامها في المطاعم.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام في مصر، الأردن وفلسطين

تلتزم الإدارة في جميع الأحوال والظروف بالعمل على دوام واستمرارية المال العام في أداء وظائفه، من خلال متابعة المال العام وصيانتها، كذلك يجب على الإدارة للمال متابعة أي تغيرات تطرأ على الأموال العامة والمرافق العامة، بصفة مستمرة والحفاظ على التجديد فيها بما يكفل الأداء المتكامل لها والسهولة في ذلك. إن مبدأ التزام التعديل في المال العام يشمل جميع المرافق أيًا كانت طريقة إدارتها.¹

يقع في هذا الجانب من الحماية على الإدارة واجب إعداد وتنفيذ واتخاذ كافة الإجراءات الإدارية التي تمتلكها، وتمكنها من الحفاظ على المال العام، وينسجم هذا مع أموالها الخاصة، والتي من الممكن أن تتحول إلى أموال عامة بمجرد تخصيصها للنفع العام، مما يبرر إحاطتها بالحماية اللازمة، والتي تختلف عن الحماية المعدة للأموال الخاصة، وهذا ما سلكه المشرع المصري بنص المادة 970² من القانون المدني المصري، في حين نرى في الأردن أن لا وجود لنص مشابه لهذا النص الموجود في القانون المدني المصري. أما في التشريعات الفلسطينية فلا وجود لمثل هذه النصوص.

تتمثل الإجراءات التي تقوم بها الإدارة والسلطات المختصة لرد أي خطر على المال العام، وكذلك رد الخطر الذي قد يؤدي تخصيصه للمنفعة العامة، وتكمن في صورة ضبط إداري، أو على شكل إجراءات تنظيمية في كيفية استعمال المال العام والتعامل معه.³ إضافة إلى توفير الحماية للمال العام، يمكن للإدارة إلغاء التراخيص وإلغاء القرارات التي قد تضر بسلامة المال

¹ (د. الطماوي، 1974، ص 382)

² نص المادة 970 من القانون المدني المصري "في جميع الأحوال لا تكتسب حقوق الارق بالتقادم إلا إذا دامت الحياة مدة 33 سنة، ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لا يهما و الأوقاف الخيرية او كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها بالفقرة السابقة بالتعدي وفي حال حصول التعدي يحق للوزير إزالته إداريا"

³ (د. ساري، 2004، ص 1187)

العام. يأتي ضمن قواعد الحماية الإدارية للمال العام ووسائل الضبط الإداري وفق الأنظمة السائدة بعض النقاط والإجراءات منها:¹

أولاً: إصلاح المال العام وصيانته.

تلتزم الجهات الإدارية المالكة للمال بالحفاظ على المال العام وصيانته وتطويره بصفة دائمة إذا لم يكن هناك شخص آخر تُلقى عليه هذا العبء، وبالتالي هي من تقوم بذلك من أعمال صيانة وغيرها من أجل الحفاظ عليه وضمان صيانته وتجديده.²

يأتي التزام الشخص الإداري بالصيانة للمال العام كأحد النتائج المترتبة على القول بملكيته للمال العام، وإلى جانب ذلك يتحمل كافة النفقات اللازمة والناجمة عن ذلك.³

ثانياً: الالتزام بالإحلال والتجديد

تعتبر قاعدة الالتزام بالإحلال والتجديد من أهم قواعد حماية المال العام، وتقع على الجهات الإدارية الالتزام بها، وتجديد المال العام، سواء كانت هذه الجهات مالكة للمال العام أو حائزة له.⁴ يتسع الالتزام والتجديد للأموال العامة والواقعة على عاتق الجهات الإدارية ليمتد إلى كافة مشروعات الدولة الاقتصادية الصناعية والتجارية.

ثالثاً: الالتزام بإزالة التعديات على المال العام:

تتعرض أموال الدولة العامة والخاصة إلى تعديات بشكل مباشر، مما تقف هذه التعديات أمام الأموال العامة في تقديم الخدمات للجمهور بشكل مباشر، وكذلك إعاقة تقديم المنفعة العامة. تجعل هذه التعديات اللجوء للقضاء مباشرة من حق الإدارة في الأصل، لكن ليس هذا ما يحدث فعليا، لأن الأموال مملوكة للدولة، إلا أن الإدارة لا تتساوى مع الأفراد في اللجوء للقضاء. لذلك

¹ (الدسوقي، 2022، ص 1046)

² (عبد الحميد، 1983، ص 222)

³ (د. الطماوي، 2014، ص 63)

⁴ (د. قطب، 2006، ص 247)

يخرج المشرع ويمنح الجهات الإدارية سلطة إزالة التعديات حماية لأموالها العامة واستثناء من ذلك الأصل.¹ ويتمثل ذلك في:

1- اصدار القرارات التنظيمية لحماية المال العام.

2- استخدام السلطة الإدارية في التنفيذ المباشر والحجوزات الإدارية.

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام في مصر

يقع واجب الالتزام بصيانة الأموال العامة في مصر على الإدارة وذلك لكافة الأموال المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أما الأموال المخصصة للمرافق العامة فيقع صيانتها على عاتق الشخص الحائز له.²

ذهبت التشريعات القانونية في مصر إلى إلزام الشخصيات الإدارية بصيانة المال العام، وذلك من أجل تحقيق هدفين هما:³

- المحافظة على الأموال العامة، وضمان استمرارها أطول فترة ممكنة في تقديم المنفعة العامة.

- ابعاد الإدارة عن دائرة الوقوع في مسؤوليات ودفع التعويضات عن الإضرار التي تصيب الأفراد جراء استعمال الأموال العامة بسبب سوء صيانتها.

نجد نصا في قانون العقوبات المصري في المادة رقم 116 /ب مكرر "كل من أهمل في صيانة أو استخدام مال من الأموال العامة معهود إليه أو تدخل في صيانتها أو استخدمه في اختصاصه وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر، يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة أو بغرامة مالية خمسمئة جنيه أو بأحد هاتين العقوبتين، وتكون العقوبة بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ست سنوات إذا ترتب على الإهمال وقوع حريق أو حادث آخر نشأت عنه وفاة شخص آخر أو أكثر أو إصابة أكثر من ثلاثة اشخاص وتكون

¹ (د.قطب، 2006، ص 248)

² (الدسوقي، 2022، 1047)

³ (عبد الحميد، 1983، ص 223)

العقوبة بالحبس إذا وقعت الجريمة المبينة في الفقرة السابقة في زمن حرب على وسيلة من وسائل الانتاج المخصصة للحرب.¹

يتضح من خلال الاطلاع على ما ورد عن المُشرِّع المصري أنه لم يضع قانونا لصيانة المال العام، لكن جاءت بعض النصوص المتعلقة بصيانة الأموال العامة في بعض المواد مثل ما جاء في المواد²، 4، 5 من قانون حماية الأموال العامة والمتعلقة بصيانة هذه الأموال.³

فلاحظ أنّ المشرع المصري من خلال المادة رقم 3 أنه "جرم فعل وضع النار في مال من الأموال العامة، أو خربه عمدا أو بطريقة أخرى، وجعل العقوبة لمرتكبها هي السجن المؤبد أو المؤقت. وفي المادة رقم 4 نجد أنّ المشرع المصري يجرم الأفعال التي من شأنها تعطيل عناصر الأموال العامة عن أداء دورها في أداء الخدمات متعمدا لأحداث توقف للمال العام، ويعاقب مرتكب الفعل بالحبس. اما في المادة 5 فنجد أن المشرع جرم الأفعال الناتجة عن الإهمال في صيانة المال العام.

يوجد العديد من القوانين التي أصدرها المشرع المصري في حماية وصيانة الأموال العامة منها:

- قانون بشأن الرّي والصّرف، والذي يضم أحكام وقواعد تتعلق بصيانة الأموال العامة المتعلقة بالري والصرف.⁴
- قانون إشغال الطرق العامة، نصت المادة 2 منه على " لا يجوز بغير ترخيص من السلطة المختصة إشغال الطرق العامة أفقيا أو رأسيا على الأخص بما يأتي".⁵
- قانون حماية الآثار⁶ ، حيث اعتبر المُشرِّع المصري جميع الآثار من الأموال العامة عدا ما كان وقفا، وتسري عليها ما يسري على الأموال العامة. والمادة 4 والمادة 13 من هذا القانون توضح ذلك.

¹ المادة 116/ب من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 م.

² قانون حماية الأموال العامة المصري وتعديلاته" المادة 4" يعاقب بالحبس كل من عطل عمدا بأية طريقة كانت وسيلة من وسائل الإنتاج او وسائل الخدمات المستخدمة في المرافق العامة ، فإذا وقعت الجريمة بقصد الإضرار أو الإنتاج أو بغير مرفق تكون العقوبة السجن"

³ قانون حماية الأموال العامة المصري رقم 35 لسنة 1972م

⁴ قانون الري والصرف رقم 12 لسنة 1984م

⁵ قانون اشغال الطرق العامة رقم 140 لسنة 1957م

⁶ قانون حماية الاثار المصري رقم 117 لسنة 1983م

يرى الباحث أنّ المشرع المصري أعطى أهمية لحفظ الأموال العامة واستمراريتها، ومنح الإدارة والجهات المختصة إصدار قرارات إدارية ملزمة وواجبة النفاذ لضمان الحفاظ على سلامة الأموال العامة والخاصة واستمراريتها، وإزالة التعديات الواقعة من قبل الأفراد بالطرق الإدارية دون اللجوء للقضاء.

إنّ ما قدمه المشرع المصري بإعطاء الإدارة والجهات المختصة حق إصدار القرارات، وبالتالي لا بدّ من وجود سند قانوني للجهات الإدارية عند إصدار قرارها بالإزالة، وأن تتأكد من ملكيتها للمال العام الذي وقع عليه التعدي.¹

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام في الأردن وفلسطين

تلتزم جهة الإدارة المالكة للمال العام بالحفاظ عليه وصيانته بصورة تجعل الأموال تقدم وظائفها بصورة مستمرة؛ فتتولى أعمال الصيانة والحفاظ على الأموال العامة الجهات التي تتولى إدارة هذه الأموال بالاتفاق مع هذه الجهات المالكة للأموال العامة.²

يترتب على عدم قيام الجهات الإدارية أو الإهمال بالتزاماتها بالمحافظة على المال العام وصيانته وإصلاحه المسائلة التي قد تصل لحد أن تكون جزائية في بعض الحالات، وتستوجب المسائلة التأديبية في حالات أخرى. وهنا لا بدّ من التفريق بين الإهمال الذي يستوجب المسائلة الجزائية والمسائلة التأديبية، وهذا أمر بالغ الدقة، ولا يجب المبالغة في التجريم حتى لا تصل بالشخص الإداري المسؤول عن حماية الأموال العامة بالنقص وعدم التصرف خشية أن يقع في خطأ يؤدي إلى محاسبته أو إلى مسائلة جزائية أو تأديبية.³

أكد قانون الطّرق الأردني رقم 24 لعام 1986 هذه الالتزامات الواجبة على الجهات الإدارية في حماية الأموال العامة، حيث منح وزارة الأشغال العامة سلطة الاشراف على الطرق باعتبارها مالا

¹ (د. فكري، 2000، ص 6)

² (عبد الحميد، 1983، ص 221)

³ (أبو زيد، 1998، ص 119)

عامة ويجب حمايتها وصيانتها. حيث نصت المادة 4 / 1 من قانون الطرق على "تحقيقا للغايات المقصودة من هذا القانون تتولى الوزارة المهام والواجبات التالية:¹

لا يوجد في التشريع الفلسطيني قانون مشابه لما هو معمول به كما في قانون الطرق الأردني المذكور سابقا، والمعول به في فلسطين هو قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لعام 1966م وهذا يطبق في حال الاعتداء على الطرق داخل المدن والقرى، أما في المناطق خارج المدن فالقانون المطبق هو قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1961م.

¹ قانون الطرق الأردني رقم 24 لعام 1986 المادة رقم 1/4 ج: الاشراف على الطرق وصيانتها وتحسينها أو تنفيذ كافة الاعمال التي تضمن رفع كفاءتها وتؤمن أقصى درجات السلامة في استخدامها وتزويدها لذلك الغرض بشواخص وعلامات المرور وتثبيت إشارات وإعلانات على جوانبها سواء كانت داخل حرمها أو خارجه ومنع أي إشارات أو علامات أو إعلانات وإزالتها إذا ثبت أنها تؤثر على الطريق أو سلامة المرور عليها.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

1) حظيت حماية المال العام بأهمية كبيرة لدى المُشرِّعين في الدول محل الدراسة مصر وفلسطين والأردن، لتناولها العديد من القوانين المتعلقة بحماية المال العام، بداية من الدستور الفلسطيني والأردني والمصري والفرنسي وكذلك في القوانين المدنية المختلفة.

2) تطلق صفة المال العام على الأموال المملوكة للدولة، إما بشكل طبيعي أو بحكم القانون، والأموال التي تكون مملوكة للأشخاص المعنوية، والأموال العامة تكون مخصصة للمنفعة العامة. ويحدد التخصيص جانبان، إما أن يكون الفعل الواقع تعاملًا أو أن يقر القانون أنّ هذا التخصيص هو معد للمال العام.

3) الأموال العامة وفق القانون المدني الفرنسي هي الأموال التي لا تقبل التَّمكُّن الخاص، إما بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص الذي أعدت له، أورد القانون المدني المصري: تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بموجب قانون أو مرسوم جمهوري، وتنفي القانون العمومية للأموال العامة إذا لم تخصص للمنفعة العامة. أما المُشرِّع الأردني والفلسطيني فقالا: تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، ولا يجوز التَّصرف بالأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم.

4) أوضح استعراض النظريات الفقهية معايير مختلفة في تمييز أموال الدولة العامة عن الخاصة، فمنها ما اتسمت بالمبالغة في توسيع مفهوم الأموال العامة بحيث شملت أشياء غير هامة، والبعض الآخر اتسم بتضييق المفهوم واستبعدت أشياء جوهرية.

5) أنّ الأموال العامة تختلف عن الأموال الخاصة بطبيعتها، فكان معيار الطبيعة الذاتية للمال العام هو المعيار الأول. جانب آخر من الفقه يرى التفرقة بين الأموال العامة والخاصة من خلال التخصيص. فكان معيار تخصيص المال للمرافق العامة ومعيار التخصيص للمنفعة العامة، ويمكن دمجهما بحيث تصبح معيار الطبيعة ومعيار التخصيص للمال العام

6) يرى الباحث أنّ معيار تخصيص المال للمنفعة العامة الأكثر توازنا وموضوعية رغم ما وجه له من نقد؛ لأنّه يقوم على فكرة نسبية مرنة، والأقرب للمنطق والوضوح، وتتدرج بموجبه كلّ الأموال الموضوعية تحت التصرف المباشر للجمهور والأمالك المخصصة لمختلف المرافق العامة.

7) إنّ الفقهاء الذين يرون إنكار حق ملكية الدولة للمال العام يركزون إلى أن الملكية في القانون المدني تعني استثناء مالك الشيء به وحده، وهذا لا يتوفر في المال العام وغير المنتفع به، وتعطي الملكية حقوق عينية أخرى مثل حق الاستعمال، حق الاستغلال وحق التصرف وهذا غير موجود في المال العام.

8) يرى الباحث أنّ معظم الفقهاء اتخذوا الاتجاه الثاني وهو تثبيت حق الملكية للدولة على المال العام، ومثال ذلك ما أوردناه في المقارنات بين مصر وفرنسا والأردن وفلسطين، ويعتقد الباحث أنّ هذا الاتجاه هو الأقرب إلى الصواب والأقوى في البراهين.

9) تعتبر الحماية الدستورية للأموال العامة هي أقوى أنواع الحماية وأكثرها أثرا على حصانة المال وحرمته، وبالتالي لا بد من تحصين المال العام وتجريم الاعتداء عليه أو المساس به من خلال نصوص الدستور. تشمل دساتير العديد من الدول سند لتلك الحماية لأهميتها القصوى

10) تخضع الأموال العامة لنظام قانوني استثنائي يختلف عن النظام الذي يخضع له الأفراد الخاصة، يتميز هذا القانون بتقرير حصانته أو حماية استثنائية للمال العام بالنظر لكونها مخصصة للمنفعة العامة ولأنّها تتكون في غالبيتها مما قام المواطنون بدفعه إلى خزينة الدولة من ضرائب ورسوم وجمارك. هذه الحماية القانونية ذات قسمين:¹ الحماية المدنية والحماية الجنائية.

11) الحماية الإدارية في تعريفها العام هي الإجراءات والقرارات التي تتخذها الإدارة أو السلطات المختصة في حماية المال العام من التعدي أو التصدي لأي خطر يوقف استمرارية تخصيصه للمنفعة العامة. تتمثل هذه الإجراءات في الضبط الإداري والقرارات التنظيمية التي توضح آلية التعامل مع الأموال العامة.

¹ الخلايلة، محمد. القانون الإداري، الكتاب الثاني. ص 239

- 12) تتمثل الحماية الادارية في اصدار القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية لحماية المال العام من أي اعتداء سواء كان من الموظفين، أم من الأفراد أم من الأشخاص المعنوية
- 13) يأتي ضمن قواعد الحماية الإدارية للمال العام ووسائل الضبط الإداري وفق الأنظمة السائدة بعض النقاط والإجراءات مثل: إصلاح المال العام وصيانته، الالتزام بالإحلال والتجديد، الالتزام بإزالة التعديت على المال العام، كذلك اصدار القرارات التنظيمية لحماية المال العام واستخدام السلطة الإدارية في التنفيذ المباشر والحجوزات الإدارية.
- 14) وجدت في الدول محل الدراسة الأجهزة الرقابية والإدارية، حيث كان لها الاختصاصات الواسعة، لكن كان بعض القيود مثل إلزام التنفيذ حد من فعالية هذه الأجهزة وخصوصا أجهزة مكافحة الفساد.
- 15) كان عمل هيئات الرقابة الإدارية والمالية ووحدات الرقابة عملا مستقلا إداريا وماليا في جميع الدول محل الدراسة.
- 16) الحماية الحقيقية للمال العام لا تتحقق بالنصوص القانونية، وإنما تكمن في وعي الجمهور المستخدم للمال العام، وأهميته في حياتهم، مما يجعل من كل فرد حاميا له، ومن الممكن أن تكون هذه الحماية الأفضل.
- 17) رغم كثرة النصوص القانونية لحماية المال العام في الشرائع المختلفة، لكنها غير كافية لتحقيق ذلك، ويكمن الخلل في ضعف الرقابة من الجهات الإدارية المختلفة، ولا بد من تفعيل وسائل الرقابة السياسية والإدارية بشكل أفضل.
- 18) تعتبر الرقابة الإدارية أولى خطوات الدفاع عن المال العام، فالوقاية من الفساد الإداري والمالي أسهل من الكشف عنه، حيث تمارس الرقابة عبر عدة مراحل فمنها الرقابة المسبقة والمتزامنة والذاتية.

ثانياً: التوصيات

- 1) إن من الضروري وليكون مرجعاً اصطلاحياً تبني المُشرِّعون تعريفاً عاماً وشاملاً ومنضبطاً للمال العام، وفق معيار محدد، وبغض النظر عن تعدد مسمياته، ويمتاز كذلك بالدقة والموضوعية والشمول.
- 2) ضرورة إصدار بعض التشريعات التي تتكفل بحماية المال العام مثل مشروع قانون العقوبات الفلسطيني وتعديل بعض النصوص.
- 3) الاعتماد على الرقابة الإدارية المستمرة على الموظفين العموميين لحماية أكبر لجميع مرافق الدولة بالتزامن مع الحرص الكبير في اختيارهم والاعتماد كفاءة ونزاهة وشفافية الموظف العمومي في الاختيار لحفظ وصيانة أموال الدولة.
- 4) التأكيد على مبدأ الاستقلال المالي والإداري لهيئات الرقابة الإدارية وتوسيع صلاحيتها وتأكيد إلزامية قراراتها، وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية والمحاسبة، ومفهوم مكافحة الفساد الإداري والمالي.
- 5) ضرورة توحيد وجمع جميع النصوص التشريعية في قانون موحد يكون مختصاً بالحماية الإدارية للمال العام أو يكون كذلك ضمن نظام يكون ركيزة لكل الأنظمة واللوائح الإدارية.
- 6) أن تكون الحماية الدستورية وهي الأقوى في حماية المال العام بضروه تحصين المال العام، وفرض الرقابة عليه من خلال النصوص الدستورية الكفيلة بتوفير أقصى الحماية وإنزال أشد العقوبات على من يعتدي أو يهمل في حماية المال العام، واستعماله.
- 7) للباحثين والمهتمين في محاربة إهدار المال العام، يوصي الباحث بعمل الدراسات المنظمة والشاملة لكافة أنواع الحماية للمال العام، وذلك لإثراء المكتبة القانونية الفلسطينية لتكون مرجعية للرقابة ومكافحة الفساد.

المراجع والمصادر

- أبادي، الفيروز. (2005). القاموس المحيط. ط8. مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع. بيروت. لبنان.
- القبيلات، حمدي. (2010). الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية. ط2. دار الثقافة للتوزيع والنشر. عمان.
- الخلايلة، محمد. (2023). القانون الإداري - الكتاب الثاني - . دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- الزبيدي، باسم. (2001). الفساد في فلسطين. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. أيلول.
- . حنا، ندى. (ب.د) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، من سنة 52 إلى 71. نقابة المحامين.
- قطب، محمد. (2006). الموسوعة القانونية الأمنية في حماية المال العام. ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع. مصر..
- شحادة، رجا. (1990). قانون المحتل إسرائيل والضفة الغربية، مؤسسة الدراسات الفلسطينية. جامعة الكويت.
- الطيب، نذير. (2001). حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مركز البحوث والدراسات الأمنية.
- بسيوني، عبد الغني. (1991). القانون الإداري. منشأة المعارف. الإسكندرية.
- عبد المجيد، محمد. (1988). التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري. دار المطبوعات الوطنية. الجزائر. 1988.
- يحيوي، عمر. (2002). نظرية المال العام. هومة للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر.
- ابن منظور، جمال الدين. (1410هـ). لسان العرب. ط1. مطبعة دار صادر. بيروت. لبنان. م 11.
- فوزي، صلاح. (1997). مبادئ القانون الإداري. مصر.
- السنهوري، عبد الرزاق أحمد. الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1998.
- أبو زيد، محمد. (2007). المرجع في القانون الإداري. دار النهضة العربية، القاهرة.

- الفريجات، عبد المحسن.(1996). الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير منشورة. الجامعة الأردنية.
- الظاهر، خالد.(1998). القانون الإداري الكتاب الأول دراسة مقارنة. ط1. دار المسيرة عمان.
- بطيخ، رمضان.(1997). الوسيط في القانون الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة.
- فودة، رأفت.(1999). عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية. القاهرة. مصر.
- عبد الحميد، حشيش.(د.سنة نشر). دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. دار النهضة العربية. القاهرة.
- زكريا المصري.(2013). حماية الأموال العامة. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية.
- الزعبي، خالد سمارة.(1998). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. ط2. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الأردن.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز.(2006). الأموال العامة. ط1. منشأة المعارف، الإسكندرية. مصر.
- الصدة، عبد المنعم.(1979). أصول القانون الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة. مصر.
- صادق، محمد.(2014) الفساد الإداري في العالم العربي. المجموعة العربية للتدريب والنشر.
- الطماوي، سليمان.(1974). النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط4. دار النهضة العربية. القاهرة.
- فكري، فتحي.(2000). القانون الدستوري، الكتاب الثاني. دار النهضة العربية. القاهرة.
- أبو زيد، محمد.(1998). حماية المال العام. دار النهضة العربية. القاهرة. مصر.
- عفيفي، مصطفى.(1990). الوسيط في مبادئ القانون الإداري دراسة نظرية وتطبيقية في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. ط2. مكتبة الإسكندرية. مصر.
- الباز، داود.(1995). أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي. جامعة دمنهور. مصر.
- عبد الطيف، محمد.(2014). القانون الإداري للأموال، الكتاب الأول. دار النهضة العربية. القاهرة.
- الطماوي، سليمان.(1952). نشاط الإدارة، ط1. دار الفكر العربي.

- بسيوني، عبد الرؤوف.(2007). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز.(2002). الأموال العامة. ط1. منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002.
- ايزويجي، أنور.(2016). الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايته - دراسة مقارنة - . ط1. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.
- طلال، محمد.(د.) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية (1972-1981) وصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، المكتب الفني.
- القبيلات، حمدي.(1998). الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية..
- ياقوت، محمد.(2000). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة. منشأة المعارف الإسكندرية.
- الزعبي، مخلد.(2016). حماية المال العام في ظل المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي. ط1. الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع. الأردن.
- جمال، مدغمش.(1996). قرارات الهيئة محكمة التميز في القضايا الحقوقية، المجموعة الكاملة.
- علي، حيدر. (1991). درر الحكام في شرح مجلة الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني. ط1. م1 دار الجبل. بيروت.
- ابو الخير، عادل.(1995). الضبط الاداري وحدوده. الهيئة العامة المصرية للكتاب. القاهرة.
- جمال الدين، محمود.(1994). العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دراسة نشرتها دورية الفكر الشرطي. الشارقة. المجلد الثاني. العدد الرابع الصادر في مارس.
- الجبوري، عيسى.(2011). اساليب الضبط الاداري وعلاقتها بالحريات العامة. دار النهضة العربية. القاهرة.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز.(1994). أصول القانون الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية. مصر.
- عفيفي، مصطفى.(1990). الوسيط في مبادئ القانون الاداري دراسة نظرية وتطبيقية في مقارنة وتنظيم نشاط الادارة العامة، ط2. مكتبة الاسكندرية.

- شحاته، توفيق.(1945). مبادئ القانون الاداري. دار النشر للجامعات المصرية. 1945.
- الشريف، عزيزة.(1989). دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية. القاهرة.
- عبد الحميد، محمد. (1983). المركز القانوني للمال العام. ط1. مطبعة خطاب القاهرة مصر .
- كنعان، نواف. (2011). القانون الإداري- الكتاب الأول. ط1. دار الثقافة. عمان.
- القباني، بكر.(1984). الوصاية الإدارية. مجلة العلوم والاقتصاد. لسنة 52. بيروت. لبنان.
- بنداري، جلال.(2001). العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، مصر .
- الطماوي، سليمان. (2018). الوجيز في القانون الإداري. دار الفكر العربي. القاهرة.
- عمرو، عدنان.(2002). مبادئ القانون الإداري الفلسطيني- نشاط الإدارة ووسائلها. ط1. مطبعة القدس الحديثة.
- عمرو، عدنان.(2004). مبادئ القانون الاداري الفلسطيني - ماهية القانون الاداري - التنظيم الاداري - المرافق العامة. مطبعة القدس الحديثة.
- الطماوي، سليمان.(2014). مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة وامتيازاتها. دار الفكر العربي. مصر.
- الطماوي، سليمان. مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة.، دار الفكر العربي، مصر، 2014.

رسائل جامعية

- خوالدة، ياسر.(2014). "الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية". رسالة دكتوراة منشورة. جامعة العلوم الإسلامية. الأردن.
- الدروبي، محمد.(2011). "الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية". رسالة دكتوراة. جامعة عين شمس. مصر.
- الدسوقي، منى.(2022). "الحماية الإدارية للمال العام"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية. م 12. ع 82. مصر.

- الساعدي، حسن.(2013). " وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي"، رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة بغداد. العراق.
- صومان، رامي.(2004). " الضبط الاداري كوجه من أوجه نشاط الادارة، دراسة مقارنة" رسالة ماجستير منشورة، جامعة عمان العربية. عمان.
- عبد العزيز، شلال.(2016). " الحماية الإدارية للمال العام في التشريع الجزائري" مجلة البحوث القانونية والسياسية، ع6، جامعة أم البواقي. الجزائر.
- كردي، نسرین.(2019). "الحماية الإدارية للمال العام" دراسة مقارنة بين التشريعات الأردنية والمصرية". رسالة دكتوراة منشورة. جامعة العلوم الإسلامية العالمية. عمان. الأردن.
- الكلوب، مجد.(2013). " أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد". رسالة دكتوراة. جامعة العلوم الإسلامية العالمية.
- لبادا، أمجد.(2006). " حماية المال العام ودين الضريبة". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2006.
- لخضر وآخرون.(2020). "آليات حماية المال العام في التشريع الجزائري" رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد بشير الابراهيمى. الجزائر.
- محمود، محمد.(2009). " حماية المال العام في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي". رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق. مصر
- المطيري، عبد المجيد.(2011). " سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها". رسالة ماجستير منشورة. جامعة الشرق الأوسط. الاردن.
- ميساوي، حنان.(2015). " آليات حماية الأملاك الوطنية"، رسالة دكتوراة، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان. الجزائر.
- وسام، بلملود وآخرون.(2020). " آليات حماية المال العام في التشريعي الجزائري" رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد البشير الابراهيمى. الجزائر.
- يوسف، لؤي.(2022). الحماية الإدارية للمال العام - دراسة قارنة - دراسة ماجستير منشورة. كلية الدراسات العليا. جامعة النيلين. السودان.
- يوسف، لؤي.(2022). "الحماية الإدارية للمال العام"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النيلين. السودان.

القوانين

- 1) المذكرات الايضاحية لمشروع القانون المدني الفلسطيني، ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل، 2003.
- 2) مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994 - 1998 ج2 ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل.
- 3) قانون اللوازم العامة 9 لسنة 1998 الفلسطيني ع26 الصادر بتاريخ 1998./11/26
- 4) مشروع القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012.
- 5) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004م.
- 6) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004م.
- 7) قانون الكسب غير المشروع الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005م.
- 8) قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 2005م
- 9) القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976
- 10) قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 لسنة 1952.
- 11) قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2013.
- 12) نظام الرقابة المالية الأردني رقم 3 لسنة 2011
- 13) القانون المدني المصري رقم 35 لسنة 1972
- 14) قانون حماية الأموال العامة المصري رقم 35 لسنة 1972م
- 15) قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 م.
- 16) قانون الري والصرف رقم 12 لسنة 1984م
- 17) قانون اشغال الطرق العامة رقم 140 لسنة 1957م
- 18) قانون حماية الاثار المصري رقم 117 لسنة 1983م
- 19) قانون الطرق الأردني رقم 24 لعام 1986

- (20) قانون الإدارة المحلية المصري رقم 145 لعام 1988
- (21) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 42756 لسنة 57 قضائية والذي نشر بتاريخ 2018/3/21 احكام غير منشورة، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.
- (22) قانون البناء والتنظيم الجديدة المصري رقم 119 لسنة 2008.
- (23) قانون الهيئة الرقابية والإدارية المصرية رقم 54 لسنة 1964
- (24) قانون الكسب غير المشروع المصري رقم 62 لعام 1975
- (25) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003م.

State of Palestine
Governorate of Hebron
Governor Office

دولة فلسطين
محافظة الخليل
مكتب المحافظ

الرمز البريدي: P7100309

قرار إداري رقم 1 / 2024
بشأن إزالة التعديات

دولة فلسطين
محافظة الخليل
التاريخ 15-4-2024
الصادر 2024-285

استناداً لأحكام القانون والمرسوم الرئاسي رقم 5 لسنة 2003 وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا ومقتضيات المصلحة العامة وحفاظاً على النظام العام والسلامة العامة .
يتم إزالة كافة أنواع التعديات على الطرق والمرافق العامة في مدينة الخليل وفق الإجراءات والمقتضى القانوني .
على جميع جهات الاختصاص تنفيذ هذا القرار بدءاً من يوم السبت الموافق 20.4.2024 وبعد هذا التاريخ أي مخالفة ستشكل اعتداءً على الحق العام سيتم إزالتها وإتلافها .
يعمل بهذا القرار اعتباراً من تاريخه .
حرر بتاريخ 15.4.2024 في مدينة الخليل .
تقبلوا فائق الاحترام

خليل دودين
محافظة الخليل

- نسخة سيادة قائد المنطقة المحترم / الخليل
- نسخة سيادة مدير الشرطة المحترم / الخليل
- نسخة سعادة رئيس بلدية الخليل المحترم
- نسخة سعادة رئيس غرفة تجارة وصناعة الخليل المحترم

Next to Military Head Quarter
Tel: 02-2290771 / Fax: 02-2290770
Email: Hebroninfo@hebron.plo.ps

محافظة الخليل - بجانب المقاطعة
تلفون: 02-2290771 / فاكس: 02-2290770
www.hebron.plo.ps

الفهرس المحتويات

أ	إقرار	8
ب	الشكر والتقدير	8
ت	الملخص	8
ث	Abstract	8
1	المقدمة	1
2	إشكالية الدراسة:	2
2	أسئلة الدراسة:	2
2	أهداف الدراسة:	2
3	أهمية الدراسة:	3
3	منهجية الدراسة	3
4	الدراسات السابقة:	4
8	الفصل الأول	8
<hr/>		
8		8
8	ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها	8
9	المبحث الأول: الأموال العامة	9
13	الفرع الأول: مفهوم المال العام وفق التشريعات الفلسطينية	13
15	الفرع الثاني: مفهوم المال العام وفق التشريعات المصرية والاردنية	15
18	المطلب الثاني: معايير تمييز الأموال العامة	18
19	الفرع الأول: المعايير الفقهية التي تختص بالأموال العامة	19
24	الفرع الثاني: المال العام في التشريع المصري، الاردني والفلسطيني	24
31	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للمال العام والأساس الدستوري للحماية الإدارية	31
31	المطلب الأول: طبيعة حق الدولة على المال العام	31
31	الفرع الأول: الاتجاه من ينكر حق الملكية على المال العام	31
33	الفرع الثاني: اتجاه تأكيد حق الملكية على المال العام	33

37.....	المطلب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الإدارية
39.....	الفرع الأول: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الادارية في فلسطين
41.....	الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للحماية الادارية في مصر والاردن
44.....	الفصل الثاني
<hr/>	
44.....	
44.....	الإجراءات والوسائل الإدارية والرقابية والقانونية لحماية المال العام.
44.....	المبحث الأول: دور الأجهزة الرقابية في الحماية الادارية للمال العام.
45.....	المطلب الأول: دور الرقابة الإدارية والمالية في حماية المال العام في فلسطين.
45.....	الفرع الأول: دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية في حماية المال العام:
50.....	الفرع الثاني: دور هيئة مكافحة الفساد في حماية المال العام.
57.....	المطلب الثاني: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في الأردن ومصر
57.....	الفرع الأول: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في الأردن
62.....	الفرع الثاني: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام في مصر
66.....	المبحث الثاني: دور الضبط الإداري لحماية المال العام.
67.....	المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام وفق الأنظمة ولوائح الضبط
68.....	الفرع الأول: مفهوم الضبط الاداري ووسائل الضبط الإداري وفق اللوائح السائدة.
71.....	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري واساليبه.
74.....	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام في مصر، الأردن وفلسطين.
78.....	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري لحماية المال العام في الأردن وفلسطين
80.....	الاستنتاجات والتوصيات
84.....	المراجع والمصادر
92.....	الفهرس المحتويات

