مجلة جامعة الأقصى– سلسة العلوم الإنسانية، المجلد الثامن والعشرون، العدد الأول، يناير2024، ص:55 –88

ISSN 2518 – 5810

الطبيعة القانونية لحق الدولة على أموالها

أ. آية ناصر عقل

باحثة دكتوراه – مساعد قانوني بوزارة العدل الفلسطينية

(تاريخ الاستلام 2023/07/11، تاريخ القبول2023/08/30)

The legal nature of the states right to its public funds

Mr. Aya Nasser Aqel

PhD Researcher – Legal Assistant at the Palestinian Ministry of Justice

(Received 11/07/2023, Accepted 30/08/2023)

الملخص:

تتناول هذه الدراسة موضوع الطبيعة القانونية لحق الدولة على أموالها، وذلك من خلال بيان ماهية أموال الدولة ومعيار تمييز المال العام عن المال الخاص، ومن ثم بيان طبيعة حق الدولة على أموالها، بالإضافة لبيان النتائج المترتبة على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية، واتبع لإجراء هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال استعراض وفهم النصوص القانونية وأحكام المحاكم المقارنة، وآراء الفقهاء في التشريعات المقارنة المتعلقة بموضوع الدراسة متى أمكن. وتبرز أهمية الدراسة في أن أموال الدولة تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تمكن الإدارة من تحقيق أهدافها والتي ترمي في الأخير إلى تحقيق المنفعة العامة، وتقتضي معرفة الطبيعة القانونية لأموال الدولة تحديد التزامات من يملك هذا المال.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج كان أهمها هناك معياران للتمييز بين المال العام والخاص في القانون، الأول معيار طبيعة المال العام فأي مال غير قابل للملكية الخاصة فهو مال عام، ومعيار التخصيص للمال العام فإن تم تخصيصه للمرفق العام يعتبر مالاً عاماً وأن طبيعة حق الدولة على أموالها الخاصة هو حق ملكية (حقيقية) يخولها ميزات ومكنات الملكية وهي (الاستعمال والاستغلال والتصرف) إلا أن تصرف الدولة في أموالها الخاصة غير مطلق من كل قيد، بل تكون تصرفات الدولة بأموالها الخاصة مقيدة بالتصرفات الجائزة قانوناً وبالحدود اللازمة لتحقيق المنفعة العامة. ونظراً لاعتبار أملاك الدولة ثروة مهمة للشعب الفلسطيني.

وقد أوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات أهمها ضرورة إصدار قانون خاص بشأن تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها تنفيذاً لنص المادة ٨٩ من القانون الأساسي الفلسطيني ومنح اختصاص التصرف بالأموال العامة للمجلس التشريعي وأن يكون إصدار التصرف بقانون، كون أن هذا الأمر من الأمور الحساسة التي تؤثر في مقومات الدولة وجميع الأجيال فيها، فأي خلل في ذلك يتسبب بضرر للمصلحة العامة.

كلمات مفتاحية: _ أملاك الدولة العامة، أملاك الدولة الخاصة.

ABSTRACT:

This study addresses the legal nature of the state's right to its own funds. It does so by elucidating the nature of state funds, distinguishing between public funds and private funds, and subsequently explaining the nature of the state's right to its funds. Additionally, the study highlights the ramifications of considering the state's right to its funds as a property right. The study adopts a descriptive-analytical methodology, involving a review and comprehension of legal texts, comparative court rulings, and the opinions of jurists in relevant comparative legislations, whenever possible.

The significance of the study lies in the fact that state funds are among the most important legal means enabling administration to achieve its goals, ultimately aiming to serve the public interest. Understanding the legal nature of state funds is essential for determining the obligations of those who possess such funds. The study has arrived at several conclusions, the most significant of which are as follows: There are two criteria for distinguishing between public and private funds in the law. The first criterion is the nature of the funds, where any funds that cannot be privately owned are considered public funds. The second criterion is allocation for public purposes. If funds are allocated for a public facility, they are deemed public funds. The nature of the state's right to its private funds is a genuine property right, granting the state ownership attributes and capacities (use, exploitation, disposal). However, the state's disposal of its private funds is not absolute; its actions are constrained by legally permissible transactions and the necessary limits to achieve the public interest. Given that state properties are considered significant assets for the Palestinian people.

The study recommends a series of recommendations, the most important of which is the necessity of enacting a specific law for the collection and disbursement of public funds in accordance with Article 89 of the Palestinian Basic Law. It also recommends granting the legislative council the authority to manage public funds and requiring that such management be carried out through legislation. This is due to the sensitivity of this matter, as it impacts the foundations of the state and all generations within it. Any disruption in this regard can result in harm to the public interest.

المقدّمة :

تعد أموال الدولة هي الوسيلة المادية للإدارة للقيام بنشاطها، مثلما يعتبر الموظفون الوسيلة البشرية، وكما يعد القرار والعقد الإداري الوسيلة القانونية لها.

لا تثر أموال الدولة الخاصة أية مشكلة في تكييف حق الدولة على هذه الأموال أو في تحديد الأحكام التي تخضع لها هذه الأموال الخاصة؛ حيث إن حق الدولة على هذه الأموال هو حق ملكية خاصة؛ فشأن الدولة في تملك الأموال الخاصة شأن أي فرد في تملك المال الخاص وهذه الأموال تخضع لأحكام القانون الخاص بشكل عام، فتخضع للأحكام ذاتها التي تخضع لها الملكية المدنية مع وجود قيود معينة اقتضتها طبيعة الدولة إلا أن الفقه اختلف في تكييف حق الدولة والأشخاص المعنوية على المال العام.

أهمية الدراسة النظرية:

١. ندرة وجود دراسات تتناول هذا الموضوع.
٢. تعتبر أموال الدولة من أهم الوسائل القانونية التي تمكن الإدارة من تحقيق أهدافها التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة.

أهمية الدراسة العملية:

١. معرفة الطبيعة القانونية لأموال الدولة.
٢. تحديد التزامات من يملك أموال الدولة.

إشكالية الدراسة:

إن دراسة هذا الموضوع يثير إشكالية رئيسية تتمثل في استيضاح طبيعة حق الدولة على أموالها في التشريعات الفلسطينية؟ وكذلك استيضاح هل حق الدولة على أموالها هو حق ملكية؟ أم أن الدولة مجرد وصي على هذه الأموال؟، وفي هذا الخصوص تثور العديد من التساؤلات الفرعية تتمثل في:

١. ما ماهية أموال الدولة؟
٢. ما معيار تمييز المال العام عن المال الخاص؟
٣. ما هي طبيعة حق الدولة على أموالها؟
٤. ما طبيعة حق الملكية في ذاته؟
٥. ماذا الأثر المترتب على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية؟

هدف الدراسة:

يتمثل الهدف الرئيس للدراسة في بيان الأساس القانوني لطبيعة حق الدولة على أموالها ويندرج تحته هدفان فرعيان وهما:

١. بيان ماهية أملاك الدولة.
٢. بيان الأثر المترتب على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية.

منهج الدراسة:

إن الإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية والتساؤلات المتفرعة عنها يقتضي أن يتم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال بيان ماهية أموال الدولة ومعيار تمييز المال العام عن المال الخاص، وكذلك الطبيعة القانونية لحق الدولة على أموالها العامة، وسيتم ذلك من خلال استعراض وفهم النصوص القانونية الفلسطينية وأحكام المحاكم المقارنة، وآراء الفقهاء في التشريعات المقارنة المتعلقة بموضوع الدراسة متى أمكن وربطها وصولاً إلى الإجابة الكاملة.

تقسيم الدراسة:

إن الإجابة عن هذه الإشكالية باستخدام هذا المنهج يقتضي أن يتم تقسيم البحث إلى مبحثين يتناول الأول: ماهية أموال الدولة ومعيار تمييز المال العام عن المال الخاص، وفيه يتم الحديث عن مفهوم أموال الدولة، ومعيار تمييز المال العام عن المال الخاص، ويتناول الثاني منهما: –الطبيعة القانونية لحق الدولة على أموالها العامة، وفيه نتناول حق الملكية في ذاته، والنتائج المترتبة على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية.

المبحث الأول

ماهية أموال الدولة ومعيار تمييز المال العام عن المال الخاص

المطلب الأول/ مفهوم أموال الدولة.

تعتبر أموال الدولة بشكل عام، تلك الأموال المملوكة أصلاً للدولة، وتنتقل ملكيتها إلى الدولة، وهذه الأموال قد تكون مملوكة لها ملكية عامة، أو ملكية خاصة.

أولاً: مفهوم أموال الدولة العامة:

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

٨٩ منه على إصدار قانون بشأن تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها بهدف الحفاظ عليها، وجوب تقديم إقرار بالذمة المالية من قبل أعضاء المجلس التشريعي والوزراء والموظفين[١]، وجوب تنظيم أحكام الموازنة العامة بقانون[٢]، وجوب فرض وتعديل وإلغاء الضرائب العامة والرسوم بقانون[٣]، وجوب فرض القروض العامة بقانون[٤]، وجوب تنظيم قانون خاص بسطة النقد وسائر المؤسسات المالية والائتمانية[٥]، إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية بقانون[٦].

لقد ورد تعريف المال العام في عدة تشريعات فلسطينية ومقارنة فقد عرف القانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية الفلسطيني رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ في المادة رقم ١ منه على أنها:" الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية"[٧].

وجاء تحديد مفهوم أموال الدولة العامة في القانون المدني الفلسطيني في المادة ٧١ والمادة ٢٧ من قانون المعاملات المدنية السوداني والمادة ٧٨ من القانون المدني المصري على أنه:" 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. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"[٨].

وقد أطلق على أموال الدولة العامة مصطلح (الدومين العام) أو الأملاك العامة كإشارة للأموال التي تملكها الدولة كافة والمخصصة للمنفعة العامة سواء أكانت هذه الأموال أرضاً أو بحراً أو نهراً أو جوية أو متعددة الأغراض كالمساجد والمقابر ودور الأيتام، وتخضع عادة لأحكام ومبادئ القانون الإداري [٩].

لم يتطرق القضاء الفلسطيني في أحكام لتعريف المال العام، لكن القضاء المصري ذكر في العديد من أحكامه مفهوم المال العام منها الطعن رقم (٤٢٠) لسنة ٦٤ ق الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١١/٢٤ جاء فيه:" إن المال العام هو المال المملوك للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ويتم تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة. اغتصاب الدولة عقاراً مملوكاً للأفراد. يكون لهم الحق في استرداده ما لم يكن التنفيذ العيني مستحيلاً فيستعاض عنه بالتعويض النقدي إذ الرد العيني هو الأصل ولا يسار إلى عوضه إلا إذا استحال التنفيذ العيني".

ونخلص إلى أن مفهوم المال العام هو المال المملوك للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ويخصص للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم.

ثانياً: مفهوم أموال الدولة الخاصة:

أما مفهوم أملاك الدولة الخاصة فقد جاء على أنها:" تلك الأموال المملوكة للدولة، ولكن غير المخصصة للمنفعة العامة، ويكون للدولة التصرف فيها كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة"[١٠].

وقد أطلق على أموال الدولة الخاصة مصطلح (الدومين الخاص) وهذا النوع من الأموال وإن كان يخضع في كثير من أحكامه لقواعد ومبادئ القانون الخاص إلا أن هذا النوع من الأموال يخضع لنظام قانوني خاص يتمثل بالاستثناءات التي تنص عليها بعض القوانين وتقتضيها طبيعة هذه الأموال، إلا أنها من حيث المبدأ لا تختلف عن أموال الأفراد العاديين الخاصة إذ إنها تخضع لأحكام القانون

---

[١] المادة رقم (٥٤) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٢] المادة رقم (٦٠) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٣] المادة رقم (٨٨) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٤] المادة رقم (٢٩) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٥] المادة رقم (٩٣) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٦] المادة رقم (٩٦) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[٧] المادة رقم (١) من قانون تنظيم الموازنة العامة الفلسطيني رقم ٧ لسنة ١٩٩٨.

[٨] المادة (٧١) من القانون المدني الفلسطيني، المادة (٢٧) من قانون المعاملات المدنية السوداني، المادة (٧٨) من القانون المدني المصري.

[٩] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، ص٩٢، كركبي، مروان و منصور سامي، (١٩٩٧) الأموال والحقوق العينية الأصلية، ص١٤.

[١٠] الجميلي، هشام، (٢٠٢١)، موسوعة القضاء المدني (أملاك الدولة العامة والخاصة)، حيدر جروب للإصدارات القانونية، مصر، ص٣٧٩.

المدني والمنازعات التي تتعلق بهذه الأموال تخضع لاختصاص القضاء العادي وليس القضاء الإداري [١١].

لم يتطرق القضاء الفلسطيني في أحكامه لتعريف المال الخاص لكن القضاء المصري ذكر في العديد من أحكامه المال الخاص منها الطعن رقم (٢١٩٠ لسنة ١٩٤٨ ق ٤) بتاريخ ٢٠٠٢/١/٥ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا:" طبقاً لنص المادة ٩٧٠ من القانون المدني وعلى ما جرى به قضاء المحكمة إن المشرع منح أموال الدولة الخاصة حماية قانونية بأن حظر تملكها أو كسب حق عيني عليها بالتقادم أو الاعتداء عليها، وخول الوزير المختص سلطة إزالة التعدي الذي يقع على هذه الأموال بالطريق الإداري". ونخلص إلى أن الملك الخاص هو ذلك المال الذي يملكه أو يحوزه الأشخاص العاديون سواء كانوا طبيعيين أو معنويين من أشخاص القانون الخاص.

المطلب الثاني/ معيار تمييز المال العام عن المال الخاص.

الفرع الأول: معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص وشروطهما:

أولا: معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص:

لقد ظهرت فكرة التمييز بين أموال الدولة والأشخاص الإدارية العامة وأموالها في نطاق الفقه والقضاء الفرنسي، حيث إن الأموال العامة تقسم إلى قسمين أموال خاصة (الدومين الخاص)، وهذه تخضع لنفس النظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة بالأفراد، أي لأحكام القانون المدني والقوانين ذات العلاقة مع ذكر أن المشرع قد أمد وجه الحماية القانونية لأموال الدولة العامة إلى أموالها الخاصة. أما بالنسبة للدومين العام أي الأموال العامة فهي تلك المخصصة للنفع العام، وتخضع لنظام قانوني يتميز فيما يتعلق باستعمالها وحمايتها. على أن الفقهاء لم يتفقون على قاعدة للتفرقة بين المال العام والأموال الخاصة المملوكة للدولة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا يجدي الرجوع إلى القوانين في هذا الصدد حيث جاءت الآراء مختلفة، فهناك رأي يرجح النصوص فيقرر أنه يظهر من العبارة أنه توجد أشياء لا تكون بطبيعتها قابلة للتملك الخاص مثل الطرق والأنهار والموانئ ولكن هذا الرأي منتقد، لأنه في الأملاك الواسعة يمكن وجود مجار للمياه مملوكة للأفراد، وتوجد طرق وشوارع مفتوحة للجمهور، مع ذلك فهي ملك للأفراد ورأي آخر يقول: إن فيصل التفرقة هو في تخصيص الشيء لمنفعة عامة أي لمنفعة جميع الناس, وهذا التخصيص قد يكون طبيعياً كما هو الحال بالنسبة للأنهار أو يكون بناءً على رغبة السلطات العامة كما هو الحال بالنسبة للطرق. ورأي يذهب إلى أن المال يعتبر مالاً عاماً لا بمجرد تخصيصه لمنفعة عامة بل بتخصيصه لاستعمال الجمهور مباشرة، ويختلف هذا الرأي عن الرأي الأول في أنه لا يقصر الأموال العامة على ما يكون بطبيعته غير قابل للتملك، كما يختلف عن الرأي الثاني في أنه لا يدخل فيها كل الأشخاص المخصصة للمنفعة العامة [١٢]. ونخلص إلى أن معايير تمييز الأموال العامة هي:

أ- أن يكون المال العام عائداً للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام.

ب- أن يكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل وبمقتضى قانون [١٣].

الفرع الثاني: شروط المال العام والمال الخاص:

١. شروط المال العام/

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

أ. أن يكون ذلك المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية.

إن الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة، وعليه فإن أموال المؤسسات العامة الرسمية باعتبارها من الأشخاص المعنوية العامة تعتبر أموالاً عامة [١٤].

ب. التخصيص للمنفعة العامة.

---

[١١] الزغبي، خالد سمارة، (١٩٩٣) القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، ص٢٦٩.

[١٢] الظاهر، خالد، (١٩٩٨)، القانون الإداري، (د.ط)، دار المسيرة للطباعة والنشر، ص ٣٠٢.

[١٣] الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٠٠.

[١٤] بسيوني، عبد الغني، (٢٠٠٣)، القانون الإداري، (ط١)، مصر: منشأة المعارف، ص ٢٥٢.

وهنا يمكن أن يكون التخصيص لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو نظام، ومن الأمثلة على ذلك [١٥]:

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

– **الاستعمال الخاص للمال العام:** من الممكن استعمال جزء من المال العام استعمالاً فردياً أو خاصاً بحيث يمنع غيره من استعماله أو الانتفاع به بناء على ترخيص أو إذن سابق من السلطة المختصة على أن يكون بمقابل، ويتم استعمال المال الخاص إما بواسطة ترخيص صادر عن السلطة المختصة أو أن يتم عن طريق العقد بين الجهة الإدارية المختصة والأفراد أو الشركات.

– **التخصيص لمرفق عام:** مهما اختلفت التعريفات لتعريف المرفق العام فإنها أجمعت على أن الهدف من إنشاء المرفق العام هو تحقيق النفع العام، الأمر الذي انعكس على أحوال تلك المرافق ومركزها القانوني. على أن تطور الحياة الاقتصادية أظهر عدة أنواع من المرافق العامة، فهناك المرافق العامة الإدارية التي تقوم بأحد أوجه النشاط التقليدي للدولة مثل مرافق الأمن والدفاع والقضاء[١٦].

٢. شروط المال الخاص:

أ. أن يكون مالا سواء كان هذا المال عقاراً، ونقصد به الدومين العقاري كالأراضي والغابات والمناجم ومشاريع الاستثمار الصناعية والتجارية والزراعية والمالية والخدمية والذي تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بنشاط الأفراد الاعتياديين بهدف تحقيق الربح المادي وتقديم الخدمات للأفراد[١٧] أو كان منقولاً ونقصد بذلك الدومين المالي الذي يشمل الأسهم والسندات والأوراق المالية وغيرها من المنقولات كالأثاث والكتب والعجلات.

ب. أن يكون هذا المال مملوكاً للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، فالأموال المملوكة للأفراد لا ينطبق عليها وصف أموال الدولة الخاصة.

ت. أن تثبت ملكية هذا المال للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة بأحد أسباب كسب الملكية المنصوص عليها في القانون والتي سنقوم بتفصيلها لاحقاً.

ث. أن لا يكون المال مخصصا للمنفعة العامة؛ لأن تخصيص المال الخاص للمنفعة العامة يخرجه من دائرة المعاملات ويدخله في نطاق الأموال العامة التي تتميز بنظامها القانوني الخاص بها.

ج. أن تمارس الدولة أو الشخص المعنوي العام مكنات الملكية وهي (الاستعمال، والاستغلال، والتصرف) على هذه الأموال.

ح. أن تمارس الدولة هذا الحق(أي حق الملكية) وفق القانون، أي أن ملكية الدولة لأموالها الخاصة منظمة ومقيدة بنصوص قانونية صريحة، وذلك لضمان حمايتها وديمومتها.

---

[١٥] حلمي، محمود، (١٩٧٧)، موجز مبادئ القانون الإداري، (د.ط)، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٢٧٥.

[١٦] الفريحات، محمد، (١٩٨٩)، الحماية القانونية للمال العام، (د.ط)، الأردن، الجامعة الأردنية، ص ٣٦.

[١٧] القيسي، أعاد، المالية العامة والتشريعي الضريبي، مرجع سابق، ص٦١.

خ. تلجأ الدولة لحماية أموالها الخاصة فضلاً عن الحماية المقررة للأموال الخاصة في القانون الخاص إلى وسائل القانون العام، ولها إزالة التعدي على أموالها الخاصة إدارياً، كما لها الرجوع إلى القضاء العادي لإزالة هذا التعدي حسب الأحوال.

د. أن تكون الأموال الخاصة تحت تصرف الدولة أو الإدارة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، أو قد تكون تحت تصرف الأفراد العاديين أو الأشخاص المعنوية الخاصة[١٨] كالأراضي المتروكة.

الفرع الثالث: معايير المال المملوك للدولة:

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

١. نظرية طبيعة المال العام.

وصاحب هذه النظرية هو الفقيه الفرنسي دوكر والفقيه بيرثلني، حيث اعتمد في هذا الاتجاه لتمييز الأموال العامة عن غيره من أموال الإدارة الخاصة على طبيعة المال ذاته الذي كان غير قابل للملكية الخاصة بطبيعته، فهو مال عام كالأنهار والطرق والموانئ، فمن غير المتصور أن يشتري الأفراد نهراً أو يكتسب ملكيته بوضع اليد مثلا، وبالتالي فإن وجود أموال تختلف بطبيعتها عن أموال الأفراد يبرر إفرادها بنظام قانوني معين. على أن كثيراً من الانتقادات تم توجيهها إلى هذه النظرية أهمها أن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى تضييق دائرة الأموال العامة إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين أن هناك أموالاً عامة غير مخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، وتعد مع ذلك أموالاً عامة باتفاق الجميع مثل القلاع والحصون العسكرية التي لا يسمح للجمهور بارتيادها نظرًا لما تحويه من أسرار عسكرية[١٩].

٢. نظرية التخصيص للمال العام.

صاحب هذا المعيار هو الفقيه ديجي والفقيه جيز. فنظرية ديجي تكمن في تخصيصه بطريقة مباشرة للمرفق، ومن ثم فلا يعتبر مالاً عاماً في نظره سوى تلك الأموال التي تكون مخصصة لتسيير وإدارة مرفق عام من مرافق الدولة. أما نظرية جيز: فقد اعتبر المال أن يكون مخصصاً لخدمة مرفق عام رئيسي، وأن يؤدي المال دوراً رئيسيا، على أن الكثير من سهام النقد وجهت لهذين الفقهين في عدة جوانب، فمثلاً بالنسبة لديجي فقد أخذ عليه أن نظريته اعتبرت شاذة الاتساع حيث تعتبر جميع الأموال التي يتم تخصيصها للمرفق العام من الأموال العامة الأمر الذي يؤدي إلى تضخم هذه الأموال وهو لا يتفق مع الأشياء التافهة كأدوات المكاتب والمحابر والأقلام التي لا تستوجب نفس الحماية المقررة للنظام القانوني للأموال العامة[٢٠].

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لحق الدولة على أموالها العامة

تعتبر الأموال المملوكة للدولة هي الأموال التي أجاز القانون التصرف بها بكافة أنواع التصرف إما أموالها العامة فلا يجوز التصرف بها أو خاصة ويجوز التصرف بها لذا ستتطرق الباحثة في هذا المبحث للحديث حول حق الملكية في ذاته والنتائج المترتبة على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية وهي كالآتي:

المطلب الأول/ حق الملكية في ذاته.

يعد حق الدولة على أموالها الخاصة هو حق ملكية خاصة، والدولة تملك أموالها الخاصة كما يملك أي فرد ماله الخاص، إلا أن هناك بعض القيود الواردة في التشريعات الخاصة بتنظيم إدارة الدولة لأملاكها والتصرف بها.

تعتبر التشريعات المدنية أن حق الملكية من أوسع الحقوق العينية نطاقاً، فهو الأصل الذي تتفرع عنه سائر الحقوق المتعلقة بحق الملكية، ومتى ما اكتسبت الدولة ملكية أموالها بأحد أسباب كسب الملكية الخاصة المنصوص عليها في التشريعات أو بوسائل أخرى تقررها التشريعات الخاصة بنزع الملكية من الأفراد ومصادرة أموالهم الخاصة، كان لها استعمال الشيء واستغلاله والتصرف فيه، فحق

---

[١٨] أبو السعود، رمضان، (١٩٩٩)، شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص٢٩٠ وما بعدها.

[١٩] الطماوي، سليمان، (١٩٦٤)، مبادئ القانون الإداري، (ط٦)، دار الفكر العربي، ص ٢٧.

[٢٠] شيحا، إبراهيم، (١٩٨٣)، أصول القانون الإداري، (د.ط)، بيروت، دار الجامعة، ص ٣٥٢.

الملكية يخول صاحبه سلطة كاملة على الشيء، أما غيره من الحقوق العينية فلا يخول صاحبه، إلا بعض هذه السلطة، فالانتفاع حق عيني لكنه لا يخول المنتفع سوى سلطتي الاستعمال والاستغلال، أما سلطة التصرف فتبقى لمالك الشيء ويسمى مالك الرقبة[٢١].

الفرع الأول/ حق الملكية في القانون الوضعي:

لقد عرفت المادة رقم (٩٢٨) من القانون المدني الفلسطيني الملكية بأنها:" لمالك الشيء وحده حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه في حدود القانون"، أما قانون المعاملات المدنية السوداني فقد عرفها في المادة رقم (١/٥١٦) أنها:" سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفا مطلقا عينا ومنفعة واستغلال".

الفرع الثاني/ حق الملكية في الفقه الإسلامي:

لقد قسم فقهاء الشريعة الإسلامية الملك إلى نوعين الأول: ملك تام وهو ما يرد على رقبة الشيء ومنفعته معاً وملك ناقص: وهو ما يرد على رقبة الشيء أو على منفعته، أي إما يرد على الرقبة دون المنفعة أو يرد على المنفعة دون الرقبة[٢٢].

الملك في الفقه الإسلامي هو إباحة شرعية، وهي لا تمثل سلطة مطلقة للمالك، بل هو حكم يقدره الشارع في الشيء المملوك عيناً أو منفعة، وللشارع أن يقيد هذا الحكم ويغييه بغاية والسبب في ذلك يرجع إلى أن الفقه الإسلامي أنكر وجود حقوق طبيعية لصيقة بشخص الإنسان فالحقوق وفق المنظور الإسلامي هي منحة إلهية للعبد بمقتضى الشرع[٢٣].

المطلب الثاني/ النتائج المترتبة على اعتبار حق الدولة على أموالها حق ملكية.

الفرع الأول/ طبيعة حق الدولة على المال العام.

تباينت آراء الفقهاء حول طبيعة يد الدولة على الأموال العامة هل هي يد مالك أم إدارة ؟ فقد ذهبت آراء البعض إلى إنكار ملكية الأشخاص الإدارية للأموال العامة، بينما اعترف آخرون بملكية هذه الأموال وإن اختلفوا حول اعتبار هذه الملكية ملكية مدنية عادية أم ملكية إدارية تختلف ببعض الاختلافات عن الملكية المدنية، وهنالك اتجاهات متباينة بهذا الخصوص وهي:

أولا/ الاتجاه المنكر لحق الملكية على المال العام:

كان معظم الفقه الفرنسي في البداية متجهاً إلى إنكار حق الدولة على الأموال العامة حيث استند في ذلك إلى بعض الحجج نوردها بشكل موجز[٢٤]:

١. إن حق الملكية بشكله المعروف في القانون المدني والذي يتميز بنوع خاص وهو اختصاص مالك الشيء به وقصر الانتفاع له على شخصه، لا مقابل له في المال العام إذ إن الانتفاع به غير منحصر في شخص معين إنما هو قسمة للكافة.
٢. إن حق الملكية وفق النصوص المدنية الفرنسية هو حق جامع لثلاثة عناصر: حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف، وإن هذه العناصر منعدمة فيما للدولة من حق مقرر للكافة وليس للدولة حق استغلالها، وهذه الأموال لا تنتج ثمارا، وهي غير قابلة للتصرف.
٣. وكذلك فإن الفقهاء الفرنسيين مثل (ديجي وجيز) لم يعترفوا بالشخصية المعنوية في البدايات وبالتالي لم يعترفوا بالحقوق المترتبة على ملكية المال العام, وهذا هو الرأي الذي تتجه إليه المحاكم القضائية بصفة عامة والذي أخذ به الفقهاء وإن كان الفقه الإداري قد عارض هذه الفكرة وهاجمها.

ثانياً/ الاتجاه المؤيد لحق الملكية على المال العام:

---

[٢١]- السنهوري، عبد الرزاق، (٢٠٠٤)، الوسيط في شرح القانون المدني، أسباب كسب الملكية، (ج٩)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص٤٢١.

[٢٢]-الزحيلي، وهبة،(١٩٨٤)، الفقه الإسلامي وأدلته، (ج٥)، (ط٣)، دار الفكر العربي، دمشق، ص٤٨٩.

[٢٣]- سوار، محمد وحيد الدين، (١٩٩٧)، حق الملكية في ذاته في القانون المدني، (ك١)، (ط٢)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص٢٧.

[٢٤] الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٥٦٧، ميساوي، حنان، التمييز بين أملاك الدولة، جامعة تلمسان، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص٦٩.

يتجه الفقه والقضاء الفرنسي والمصري حالياً. بخلاف الرأي السابق . إلى أن حق الإشراف والرقابة ليس هو الحق الوحيد على المال العام، بل إن حق الدولة هو حق ملكية حقيقية لا تختلف بطبيعتها عن الحق الذي تملكه الدولة من أموالها الخاصة، ويرجع الفضل في هذا الاتجاه في فرنسا إلى فقيه فرنسي يدعى "**Hauriou**" حيث استند هو بالإضافة إلى فقهاء قانونيين إلى عدد من الحجج أدت إلى تقويض الرأي المعارض وهذه الحجج هي[٢٥]:

١. الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية: حيث عرفوا حق الملكية بأنه " حق المالك في الانتفاع بالشيء المملوك والتصرف فيه بطريقة مطلقة وإن كان مقبولاً في السابق، ولكن لم يعد الآن مقبولاً إزاء التشريعات الحديثة التي هذبت فكرة الاستبداد بالحق وجعلت حق الملكية وظيفة اجتماعية, حيث بات هذا الحق أقل إطلاقاً نتيجة لتشابك المصالح وتداخلها في الوقت الحاضر "[٢٦].
٢. لا يشترط لقيام حق الملكية اجتماع عناصره الثلاثة من استعمال واستغلال وتصرف بالنسبة للمالك إذ إن الملكية ليست جماعة لازمة لهذه الحقوق, فحق الاستعمال موجود وقائم, ويتضح ذلك بصفة خاصة بشأن الأموال العامة المخصصة للمرفق العام, حيث تقوم الإدارة بنفسها بمباشرة استعمال هذه الأموال، بل إن من هذه الأموال ما يمتنع على الأفراد الاقتراب منها كما هو الحال بالنسبة للمباني العسكرية حيث يكون الانتفاع بهذه الأموال حق مقصور على جهة الإدارة[٢٧].
٣. بالنسبة لحق الاستغلال فإنه ليس ما يمنع الدولة من قيامها باستغلال هذه الأموال والاستفادة منها اقتصادياً, ويكفي إلقاء النظر على ما تجنيه الدولة من أموال طبيعية كثمار الأشجار القائمة على جانبي الطرق, وأخيراً فإن حرمان المالك من حق الانتفاع لا يضيع عليه ملكيته, كما أن للمالك أن يتنازل عن حق استعمال ملكه للغير أو قد يقيد حقه في التصرف فيه ومع ذلك تبقى الملكية ثابتة لا مجال للشك فيها[٢٨].
٤. إن القاعدة المسلم بها أن المال الذي لا مالك له هو مال مباح، وغني عن البيان أنه لا يمكن القول بأن المال العام هو مباح[٢٩].
٥. لا فائدة البتة من إنكار حق الدولة والأشخاص العامة الأخرى في ملكية المال العام بل على العكس فإن القول بهذه المملوكية يترتب عليها نتائج على قدر كبير من الأهمية وأهمها[٣٠]:

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

ونتيجة لتبني هذا الرأي فقد أصدرت المحاكم الفرنسية العديد من أحكامها لعل أشهرها الصادرة في العام ١٩٦٦ بملكية مدينة بردو للطرق العامة وأنها تكون مسئولة بصفتها مالكة تجاه الغير عن الأضرار التي تلحقهم بسبب سوء حالة هذه الطرق. أما القضاء المصري فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٣ بأنه " استقر الفقه الإداري على أن الدولة هي المالكة للأموال العامة ومن

---

[٢٥] لبادة، أمجد،(٢٠٠٦)، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، ص٥٥.

[٢٦] شيحا، عبد العزيز، (١٩٧٩)، أصول القانون الإداري اللبناني، منشأة المعارف للطباعة والنشر، ص ٤٢١.

[٢٧] يحياوي، أعمر، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر،٢٠٠٢، ص٥٣، لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص٥٥.

[٢٨] البنا، محمود عاطف، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ص٢٦٤.

[٢٩] لبادة، أمجد، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص٥٥.

[٣٠] الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٧١.

حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال[٣١].

أما في الشريعة الإسلامية فإنه يتسع ويضيق نطاق الحق في المال العام حسب الزمان وطبيعة الأموال والتي تتغير على مدى العصور، بل كل مال في الظاهر صالح لأن يكون ملكًا خاصاً للأفراد أو ملكاً عاماً للأمة الإسلامية أو للناس جميعا، لذلك هناك معايير عامة يؤخذ بعين الاعتبار لتحديد طبيعة حق الدولة في الإسلام على المال العام وهي كالآتي[٣٢]:

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

الفرع الثاني/ النتائج المترتبة على طبيعة حق الدولة على أموالها الخاصة.

إن الأثر المترتب على اعتبار حق الدولة على أموالها الخاصة حق ملكية، هو تمتع الدولة بكافة الخصائص التي يمتاز بها حق الملكية منها ما هو مشترك بين سائر الحقوق العينية مثل حق التقدم والتتبع، ومنها ما ينفرد بها دون سواه من الحقوق، وهذه النتائج تتمثل في الآتي/

أولاً: تمتع الدولة بمزايا وخصائص حق الملكية.

١-حق الدولة على أموالها الخاصة يخولها جميع السلطات التي يمكن أن تكون للمالك على أمواله، فلها استعمال الشئ واستغلاله والتصرف فيه، لذا كانت ملكية الدولة لأموالها تمثل حقاً جامعاً، وبذلك يحق للدولة أن تفعل ما تشاء في أملاكها، في الحدود المسموح بها قانوناً.

٢-ملكية الدولة لأموالها الخاصة هو حق استئثاري مقصور عليها دون غيرها، فلا يجوز للأفراد العاديين أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو موظفي الدولة أن يشاركوا الدولة في أملاكها أو أن يتدخل في التصرف بهذه الأملاك لذا كانت ملكية الدولة لأموالها الخاصة مانعة من تدخل الغير أو مشاركتهم للدولة فيها، ويترتب على هذه الميزة بأن الأملاك المملوكة للدولة لا يمكن أن تكون مملوكة في آن واحد لشخص طبيعي أو معنوي آخر، ولو افترضنا أن تكون الدولة شريكاً مشتاعاً في إحدى العقارات مع شخص طبيعي أو معنوي، فإن ذلك يعني أن الدولة وشريكها في العقار لا يملك كلاهما الشيء كله، بل يملك جزءا شائعاً منه[٣٣].

٣-حق ملكية الدولة على أموالها الخاصة، هو حق دائم، فالصلة بين حق الدولة والشيء محل الحق هي صلة دائمة تبقى ما دام المحل موجوداً، كما أن انتقال الملكية من الدولة لمالك آخر لا يعني زوال هذا الحق، لأن الحق دائم بالنسبة للشيء المملوك وهو يبقى ما دام الشيء المملوك باقياً، لذا قيل أن الملكية تأبد بانتقالها ولا ينقضي حق الملكية بانقضاء الشخصية المعنوية إذا كان المالك هو الدولة أو إحدى مؤسساتها أو مرافقها بل ينتقل [٣٤].

---

[٣١] شيحا، عبد العزيز، أصول القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

[٣٢] شحاته، حسين، (١٩٩٩)، حرمة المال العام ، دار النشر للجامعات، مصر، ص٢٥-٢٦.

[٣٣]- السنهوري، عبد الرزاق، (٢٠٠٤)، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص٤٦٤.

[٣٤]- العبيدي، علي هادي، (٢٠٠٠)، الوجيز في شرح القانون المدني، (ط١)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص١٧.

٤-إن حق الدولة على أملاكها الخاصة لا يخضع للتقادم المسقط للحقوق فلا يسقط حق الدولة بأملاكها بسبب عدم استعمالها أو استغلالها[٣٥].

ثانياً/ تمتع الدولة بمكنات الملكية:

يخول حق الملكية الدولة بسلطات تباشرها على الأموال والأشياء محل الملكية وهي:

١-الاستعمال

للدولة استعمال عقاراتها بشغلها من قبل دوائرها ومرافقها العامة ولها استعمال منقولاتها كالأثاث والعجلات لتحقيق مهامها، وكما لها استعمال أموالها، فلها أن لا تستعملها فللدولة زراعة الأراضي الخالية التي تملكها ولها أن تتركها كما هي، ولها إشغال عقاراتها أو تركها وهي خالية، إذ إن عدم استعمال الدولة لأموالها لا يؤدي إلى إسقاط هذه السلطة، وقد يختلط الاستعمال بالاستغلال أحياناً، كما لو قامت الدولة بزراعة إحدى الأراضي المملوكة لها، ففي مثل هذه الحالة يصعب فصل استعمال الأرض عن نتاجها من المحاصيل، وقد يختلط الاستعمال بالتصرف، كحالة دفع رواتب الموظفين من النقود، وهذه المادة لا يمكن استخدامها إلا عن طريق التصرف بها، وكذلك الحال مع السلع والمواد الغذائية التي تقدمها الدولة بأسعار مدعومة إلى مواطنيها[٣٦].

٢-الاستغلال

ويقصد به قيام الدولة بالأعمال اللازمة للحصول على غلة الشيء أو ثماره أو ريعه أو دخله، والأصل أن تكون الثمار مادية كانت أو مدنية والمنتجات[٣٧] من حق المالك، بل يمتد الاستغلال إلى جميع ما يمتد إليه نطاق حق الملكية، فالاستغلال يشمل العلو والسفل كما يشمل الثمار والمنتجات[٣٨] وتتضح أهمية التمييز بين الثمار والمنتجات بالنسبة لغير المالك الذي تثبت له سلطة الاستغلال، حيث لا يثبت لهذا الغير سوى الحق في الحصول على الثمار بمقتضى سلطته في الاستغلال إذ إن فصل الثمار عن الشيء لا يؤدي إلى اقتطاع الأصل أو الانتقاص منه، أما المنتجات فلا حق له فيها وإنما تكون من حق المالك لأن فصل المنتجات عن الشيء يؤدي إلى المساس بجوهر الشيء نفسه[٣٩]، والاستغلال قد يكون مباشراً كقيام الدولة بزراعة الأراضي المملوكة لها والانتفاع بثمارها ومنتجاتها، وقد يكون الاستغلال غير مباشر كما لو قامت الدولة بإيجار أراضيها أو عقاراتها والانتفاع ببدلات إيجارها[٤٠].

٣-التصرف:

يعتبر التصرف قوام الملكية، وهي سلط لصيقة لا تنفصل عن الملكية وهو أهم ما يميزها عن الحقوق العينية الأخرى، وتصرف الدولة بأموالها قد يكون مادياً يرد مباشرة على الشيء المملوك لها ويؤدي إلى استهلاكه أو إعدامه أو تغييره، مثل هدم الأبنية العائدة لها أو تجريف الأراضي الزراعية، وقد يكون تصرفها قانونياً يرد على أصل الحق، مثل بيع الدولة بعض أموالها أو هبتها لإحدى الجهات الخيرية أو غيرها [٤١].

وفي هذا الإطار يستدعي الأمر الحديث حول التمييز بين حق التصرف باعتباره أحد عناصر الملكية وبين حق التصرف في الأراضي الأميرية، فقد اختلف الشراح حول الطبيعة القانونية لحق التصرف في الأراضي الأميرية، فاعتبرها البعض أنها إجازة غير محددة المدة، والبعض اعتبره بحكم الإجازة الفاسدة، واعتبره البعض الآخر حقاً عينياً أصلياً من الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية، في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتباره حقاً قائماً بذاته يشبه حق الملكية[٤٢].

---

[٣٥]- علي هادي العبيدي، الوجيز في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص١٨.

[٣٦]- أبو السعود، رمضان، (٢٠٠١)، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص٣٣.

[٣٧]-البشير، محمد طه، و طه، غني حسون، الحقوق العينية الأصلية والتبعية، (ج١)، (د.ط)، ص٤٧.

[٣٨]- السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط، مرجع سابق، ص٤٣٧.

[٣٩]- أبو السعود، رمضان، الوجيز في الحقوق العينية والأصلية، مرجع سابق، ص٣٤.

[٤٠]- سوار، محمد وحيد،(١٩٩٧)، حق الملكية في ذاته، (ك١)، (ط١)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص٤٤.

[٤١]- السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط، مرجع سابق، ص٤٣٨.

[٤٢]- العزاوي، عبد الله عزاي، (٢٠٠١)، دراسات في قانون التسجيل العقاري، حق التصرف بالأراضي المملوكة للدولة، مطبعة الخيرات، بغداد، ص٩٧.

وترى الباحثة بأن حق التصرف في الأراضي الأميرية (المملوكة للدولة) هو حق عيني وليس حق منفعة ، وذلك لأن المنفعة حق عيني عقاري متفرع عن حق الملكية شأنه شأن حق التصرف ولكن لكل منهما أحكاماً خاصة، فضلاً عن ذلك ينتهي حق المنفعة بالأجل المحدد أو بوفاة المنتفع وهو حق غير قابل للانتقال إلى الورثة، في حين أن حق التصرف ينقضي بتمليك الرقبة، يملك صاحب حق التصرف صلاحيات أوسع من صاحب حق المنفعة، فله إلى جانب حق الاستغلال والاستعمال إجراء التصرفات القانونية كالإفراغ ببدل أو دونه وحق الانتقال واستخدام الحق كتأمينات عقارية، وهذه السلطات قريبة من صاحب الملكية التامة، إلا أنها أضعف من حق الملكية في أن ملكية الرقبة تبقى مملوكة للدولة.

ثالثاً/ شمول ملكية الدولة لأموالها الخاصة عناصرها الجوهرية وما يتفرع عنها وملحقاتها وملكية العلو والسفل:

يشمل نطاق ملكية الدولة لأموالها الخاصة الشيء المملوك وكل ما يعتبر من عناصره الجوهرية، التي لا يمكن فصلها عنه دون تلف أو تغيير أو هلاك فتملك الدولة الأرض والبناء المقام عليها وأجزاء البناء كالجدران السقوف والأعمدة والشبابيك[٤٣] وتمتد إلى كل ما يعتبر من الأجزاء المكونة لها بما في ذلك الثروات المعدنية الموجودة في باطنها كالنفط والغاز[٤٤] كذلك الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات والكنوز المدفونة والمخبوءة في أراضي تعود ملكيتها للدولة، وإن كانت الدولة قد منحت حق الانتفاع أو التصرف أو الإجارة الطويلة لهذه الأراضي للغير[٤٥] وكذلك يمتد نطاق ملكية الدولة لأموالها الخاصة إلى ما يتفرع عن الشيء من ثمار ومنتجات وملحقات الشيء كالعقارات بالتخصيص وحقوق الارتفاق[٤٦]، ولا يقتصر نطاق ملكية الدولة لأموالها على سطح الأرض التي تملكها وإنما يمتد ليشمل كل ما فوقها من الفضاء وما تحتها من العمق والسفل[٤٧]، فللدولة أن تستخدم الفضاء الذي فوق أراضيها فلها مد الأسلاك وإقامة الأبراج العالية، إلا أن سلطة الدولة في استخدام نطاق ملكيتها علواً وسفلاً مقيدة بالحد المفيد للتمتع بها[٤٨]. إن ملكية سطح الأرض يمكن أن تكون منفصلة عن باطنها فيمكن للدولة أن تبيع أو تمنح حق استغلال المناجم والمحاجر والمنشآت المقامة تحت مستوى سطح الأرض إلى الغير مع احتفاظها بملكية سطح الأرض[٤٩].

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

١. هناك معياران للتمييز بين المال العام والخاص في القانون، الأول معيار طبيعة المال العام فأي مال غير قابل للملكية الخاصة فهو مال عام، ومعيار التخصيص للمال العام فإن تم تخصيصه للمرفق العام يعتبر مالاً عاماً.
٢. أحاط المشرع الفلسطيني المال العام بحماية من أجل الحفاظ عليه كون أن في هدره تأثير على استقرار الدولة وتخلفها اقتصادياً وتنموياً. فقد خصص عدة مواد نظم فيها أسس حمايته مثل القانون الأساسي، والقانون المدني وغيره من التشريعات.
٣. إن جميع الأموال المملوكة للدولة سواء أكانت منقولة أو غير منقولة (عقارية) هي أموال مملوكة للدولة ملكية خاصة، وهي لا تكتسب صفة العمومية إلا بتخصيصها لأغراض المنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تعود هذه الأموال لأصلها باعتبارها من الأموال الخاصة.
٤. إن طبيعة حق الدولة على أموالها الخاصة هو حق ملكية (حقيقية) يخولها ميزات ومكنات الملكية وهي (الاستعمال

---

[٤٣]- السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط، مرجع سابق، ص٤٩٥.

[٤٤]- المادة رقم (١/٩٢٩) من القانون المدني الفلسطيني، والمادة رقم (٣/٥١٦) من قانون المعاملات المدنية السوداني.

[٤٥]- المادة رقم (٩٩١) من القانون المدني الفلسطيني، والمادة رقم (٥٥٦) من قانون المعاملات المدنية السوداني.

[٤٦]- المادة رقم (٩٣٠) من القانون المدني الفلسطيني، والمادة رقم (٢/٥١٦) من قانون المعاملات المدنية السوداني.

[٤٧]- المادة رقم (٢/٩٢٩) والمادة رقم (٩٨٥) من القانون المدني الفلسطيني، والمادة رقم (٤/٥١٦) من قانون المعاملات المدنية السوداني.

[٤٨]- المادة رقم (٢/٩٢٩) من القانون المدني الفلسطيني رقم (٤) لسنة ٢٠١٢.

[٤٩]- كيره، حسن، (١٩٩٨)، الموجز في أحكام القانون المدني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص٨٢.

والاستغلال والتصرف) إلا أن تصرف الدولة في أموالها الخاصة غير مطلق من كل قيد، بل تكون تصرفات الدولة بأموالها الخاصة مقيدة بالتصرفات الجائزة قانوناً وبالحدود اللازمة لتحقيق المنفعة العامة.

٥. إن أموال الدولة الخاصة تتمتع بنظام قانوني خاص، فهذه الأموال وإن كانت تخضع في معظم أحكامها لقواعد القانون المدني باعتبارها أموالاً خاصة، إلا أن ذلك لا يمنع من خضوعها لأحكام القوانين الخاصة التي تنظم إدارة وتصرف الدولة بأموالها الخاصة، وهذه الخصوصية متأتية من طبيعة المهام التي تمارسها الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً مسؤولاً عن إدارة المرافق العامة في الدولة، كما أن هذه الأموال تخضع لأحكام القوانين الخاصة دون استثناء إلا إذا وجد نص تشريعي يقضي بغير ذلك، وهذا الأمر يقتضي أن يكون هناك قدر من التمييز عن أموال الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة.

ثانياً: التوصيات.

١. نوصي بضرورة إصدار قانون خاص بشأن تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها تنفيذاً لنص المادة ٨٩ من القانون الأساسي الفلسطيني.
٢. توصي الباحثة المجلس التشريعي بضرورة منح اختصاص التصرف بالأموال العامة للمجلس التشريعي وأن يكون إصدار التصرف بقانون، كون أن هذا الأمر من الأمور الحساسة التي تؤثر في مقومات الدولة وجميع الأجيال فيها، فأي خلل في ذلك يتسبب بضرر للمصلحة العامة.
٣. نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة اقرار مشروع قانون الأراضي ينظم أحكامها بدلاً من حالة التشعب والتعدد لأحكامها والتي تسببت بتعدد الإشكاليات الواقعة عليها.
٤. نظراً لاعتبار أملاك الدولة ثروة مهمة للشعب الفلسطيني، نوصي بضرورة بذل جهود خاصة في مجال الرقابة على أعمال الجهة المختصة بالحفاظ عليها، من قبل الجهات المختصة والكشف عن أي مخالفات أو تجاوزات ذات علاقة بالتصرف بأملاك الدولة أو إدارتها أو استعمالها.
٥. نوصي الجهات المختصة بضرورة تشكيل محكمة مختصة بالقضايا المتعلقة بأملاك الدولة، بحث تساهم هذه المحكمة في تخفيف العبء عن المحاكم النظامية، وتعمل على سرعة البت في القضايا المنظورة أمامها، بما يحافظ على الأملاك العامة.

قائمة المصادر والكتب

أولاً: -التشريعات

-القانون الأساسي الفلسطيني.

-القانون المدني الفلسطيني رقم ٤ لسنة ٢٠١٢.

-قانون المعاملات المدنية السوداني لسنة ١٩٨٤.

-القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ وتعديلاته.

-قانون تنظيم الموازنة العامة الفلسطيني رقم ٧ لسنة ١٩٩٨

ثانياً: -الكتب

- كركبي، مروان ومنصور سامي، الأموال والحقوق العينية الأصلية، ١٩٩٧.

- ميساوي، حنان، التمييز بين أملاك الدولة، جامعة تلمسان، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

-أبو السعود، رمضان. (١٩٩٩). شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

-أبو السعود، رمضان. (٢٠٠١). الوجيز في الحقوق العينية الأصلية. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

-البشير، محمد طه. وطه، غني حسون. الحقوق العينية الأصلية والتبعية. (ج١). (د.ط).

-البنا، محمود. (١٩٩٥م). *مبادئ القانون الإداري*. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.

-الجميلي، هشام. (٢٠٢١). موسوعة القضاء المدني (أملاك الدولة العامة والخاصة). حيدر جروب للإصدارات القانونية. مصر.

-الزحيلي، وهبة. (١٩٨٤). الفقه الإسلامي وأدلته. (ج٥). (ط٣). دار الفكر العربي. دمشق.

-الزغبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، ١٩٩٣.

-السنهوري، عبد الرزاق. (٢٠٠٤). الوسيط في شرح القانون المدني، أسباب كسب الملكية. (ج٩). منشأة المعارف. الإسكندرية.

-الطماوي، سليمان. (١٩٦٤). مبادئ القانون الإداري. (ط٦). دار الفكر العربي.
-الظاهر، خالد. (١٩٩٨). القانون الإداري. (د.ط). عمان. دار المسيرة للطباعة والنشر.
-العبيدي، علي هادي. (٢٠٠٠). الوجيز في شرح القانون المدني. (ط١). دار الثقافة للنشر والتوزيع.
-العزاوي، عبد الله عزاي. (٢٠٠١). دراسات في قانون التسجيل العقاري، حق التصرف بالأراضي المملوكة للدولة. مطبعة الخيرات. بغداد.
-الفريحات، محمد. (١٩٨٩). الحماية القانونية للمال العام. (د.ط). الأردن: الجامعة الأردنية.
-القيسي، أعاد. (٢٠١٥). المالية العامة والتشريعي الضريبي. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
-بسيوني، عبد الغني. (٢٠٠٣). القانون الإداري. (ط١). مصر: منشأة المعارف.
-حلمي، محمود. (١٩٧٧). موجز مبادئ القانون الإداري. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.
-سوار، محمد وحيد الدين. (١٩٩٧). حق الملكية في ذاته في القانون المدني. (ك ١). (ط٢). دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
-شحاته،حسين. (١٩٩٩م). حرمة المال العام في الشريعة الإسلامية. (ط١). مصر: دار النشر للجامعات.
-شيحا، إبراهيم. (١٩٨٣). أصول القانون الإداري. (د.ط). بيروت: دار الجامعة.
-كيره، حسن. (١٩٩٨). الموجز في أحكام القانون المدني. منشأة المعارف. الإسكندرية.
-لبادة، أمجد. (٢٠٠٦م). حماية المال العام ودين الضريبة. (رسالة ماجستير). جامعة النجاح-نابلس، فلسطين.
-يحياوي، أعمر، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر،٢٠٠٢.