

الأحكام القانونية الناظمة لأموال الدولة وإدارتها
في التشريع الأردني

Legal Provisions Regulating and Managing State Property

In Jordanian Legislation

إعداد الطالب
فواز ربحي أبو حجلة

إشراف الدكتور
سليم حتامله

رسالة ماجستير في القانون العام
كلية القانون
جامعة عمان العربية

عمان 2013

التفويض

أنا الطالب فواز ربحي يوسف أبو حجلة

أفوض جامعة عمان العربية بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها .

الاسم: فواز أبو حجلة

التاريخ: 2013/8/6



التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها : الأحكام القانونية النازمة لأملاك الدولة وإدارتها في التشريع الأردني:

وأجيزت بتاريخ: ٢٧ / ٧ / ٢٠١٣

التوقيع

اعضاء لجنة المناقشة

رئيساً
.....

الدكتور هاشم الحافظ

مشرفاً / عضواً
.....

الدكتور سليم حتامله

عضواً / محكماً خارجياً
.....

الدكتور تيسير العساف

الإهداء

إلى.....

والدي العزيزين

إلى.....

عائتي الكريمة

إلى كل زملائي في دائرة الأراضي والمساحة

وإلى كل الشرفاء وكل من يريد مصلحة هذا الوطن

أهدي ثمرة هذا الجهد

شكر وتقدير

يسعدني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الدكتور سليم حاملة لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وتفضله بإبداء التوجيهات والملاحظات، التي كان لها الأثر الأكبر في كتابة وإنهاء هذه الدراسة التي أرجو أن تلقى القبول والاستحسان .

كما وأتقدم بجزيل الشكر والامتنان لجميع الأساتذة المشاركين في مناقشة الرسالة، وإلى جميع الأساتذة والموظفين في جامعة عمان العربية.

كما إنني أتقدم بالشكر لكل زملائي في دائرة الأراضي والمساحة بجميع فئاتهم على تعاونهم معي.

وأخيراً أتقدم بالشكر لأفراد عائلتي الذين ساندوني وآزروني خلال هذه الفترة ولكل من له فضل علي.

والحمد لله أولاً وأخيراً

الباحث

فواز أبو حجلة

فهرس المحتويات

د	الإهداء	1
هـ	شكر وتقدير	1
و	فهرس المحتويات	1
ط	الملخص	1
ي	الملخص باللغة الانجليزية	1
1	الفصل الأول	1
1	أولاً : المقدمة	1
4	ثانياً : مشكلة الدراسة :	4
4	ثالثاً : فرضيات الدراسة :	4
5	رابعاً : أهمية الدراسة :	5
5	خامساً : التعريف بالمصطلحات :	5
8	سادساً : منهج الدراسة :	8
9	سابعاً : محددات الدراسة :	9
9	ثامناً : الدراسات السابقة :	9
12	الفصل الثاني التعريف بأملك الدولة	12
12	مقدمة:	12
14	1- التعريف بالمال العام في التشريع :	14
16	2- التعريف بالمال العام في القضاء :	16
18	3- التعريف بالمال العام فقهاً :	18
22	أولاً التطور التاريخي لأملك الدولة في الأردن	22
25	2- مرحلة الدولة العثمانية :	25
29	3- مرحلة الدولة الأردنية :	29
29	الأولى: ما قبل تأسيس دائرة الأراضي والمساحة:	29
31	الثانية: ما بعد تأسيس دائرة الأراضي والمساحة:	31
35	ثانياً طرق امتلاك واستغلال أملك الدولة	35
35	1- طبيعة حق الدولة على أملكها	35
40	2- طرق وأسباب تملك الأراضي في القانون المدني الأردني	40
56	أ - : استعمال أملك الدولة :	56

60	ب : امتلاك واستئجار أراضي الدولة :
84	1- الحماية الإدارية لأملاك الدولة
87	ب- دور دائرة الأراضي والمساحة :
92	2- الحماية التشريعية
92	ا-الحماية القانونية للأموال العامة في الدستور الأردني :
94	ب-الحماية القانونية للأموال العامة في القانون المدني :
94	1- القاعدة الأولى:عدم جواز التصرف بالمال العام "
98	2- القاعدة الثانية: عدم جواز حجز على الأموال العامة:
101	ج - الحماية الجنائية للأموال العامة :
106	3-الحماية القضائية لأملاك الدولة
107	دور محكمة أملاك الدولة :
111	الفصل الثالث أملاك الدولة ومسؤولية الإدارة عنها
111	أولاً أنواع أملاك الدولة ومصادرها
111	مقدمة
117	1- تقسيم أراضي أملاك الدولة
117	أ - الأراضي الأميرية:
121	ب - الأراضي المتروكة:
136	ثانياً أشكال التصرف بأملاك الدولة
137	1-التصرف بأملاك الدولة من قبل الأفراد :
140	أ- حقوق صاحب حق التصرف في الأراضي الأميرية :
141	ب - حق الملكية تعريفه واختلافه عن حق التصرف في التشريع الأردني :
153	2- : التصرف بأملاك الدولة من قبل الإدارة :
153	أ- الطرق المدنية والاعتيادية :
154	ب-الطرق القانونية الإدارية أو السياسية:
157	ثالثاً الجهات ذات الصلاحية للتصرف بأملاك الدولة
158	1- الجهات الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة :
164	ج-مدير عام دائرة الأراضي والمساحة:
172	2- الجهات الأخرى:
172	سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة :أ-
176	ب-سلطة وادي الأردن:
179	ج- سلطة إقليم البترا :

180.....	د- المناطق التنموية والمناطق الحرة:
183.....	الفصل الرابع النظام القانوني لأملاك الدولة
183.....	أولاً الإطار القانوني لأملاك الدولة
188.....	الأموال العامة مملوكة للدولة :
190.....	2-النظام القانوني لعمل دائرة الأراضي والمساحة
192.....	3-المبادئ التي يقوم عليها سجل الأموال غير المنقولة في الأردن
193.....	أ-مبدأ الثبوت والقيود المطلق :
193.....	ب-مبدأ التخصيص:
193.....	ج-مبدأ الشرعية :
194.....	د-مبدأ حظر التقادم:
195.....	هـ- مبدأ المحافظة على سلامة القيد :
195.....	و-مبدأ حرية التصرف :
197.....	ثانياً تقويم نصوص قانون إدارة أملاك الدولة
197.....	1-التعليق على بعض النصوص الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة
199.....	أ- مواد بحاجة لتعديل :
203.....	ب- مواد بحاجة لإلغاء:
207.....	ج- شرط المنع من التصرف :
217.....	2- المقاسم العشائرية والواجهات العشائرية
224.....	3-مشروع تحديد المواقع للمناطق غير الممسوحة
229.....	الخاتمة
229.....	أولاً: النتائج:
230.....	ثانياً: التوصيات:
235.....	المراجع

الأحكام القانونية الناظمة لأملاك الدولة وإدارتها

في التشريع الأردني

إعداد الطالب

فواز ربحي أبو حجلة

إشراف الدكتور

سليم حتامله

الملخص

تطرقت هذه الدراسة إلى الأحكام الناظمة لأملاك الدولة في الأردن مع التركيز على قانون إدارة أملاك الدولة رقم 17 لسنة 1974 مع تعديلاته.

وقد تناولت هذه الدراسة أملاك الدولة من حيث تطورها التاريخي في عهد الدولة الإسلامية ثم في عهد الدولة العثمانية وصولاً إلى العصر- الحديث وعهد الدولة الأردنية، وبينت الدراسة أن قوانين الأراضي بشكل عام بقيت متأثرة بالقوانين العثمانية التي لا يزال جزء كبير منها مطبقاً فيما يتعلق بالأراضي وخاصة الأراضي الأميرية رغم التطورات الكبيرة التي حصلت ورغم التعديلات القانونية التي جرت بعد ذلك، وبينت الدراسة مناطق الخلل في قانون إدارة أملاك الدولة وتعارض القوانين المتعلقة بالأراضي فيما بينها بسبب كثرتها وعدم تجميعها في قانون واحد .

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى خمسة فصول تناول الفصل الأول منها المقدمة ومشكلة الدراسة وأهميتها وأهدافها والتعريف بالمصطلحات وإجراءات الدراسة ومنهجيتها . ويتناول الفصل الثاني التعريف بأملاك الدولة عن طريق التطرق للتطور التاريخي والطرق القانونية لامتلاك واستغلال أملاك الدولة والحماية القانونية لأملاك الدولة . ويتناول الفصل الثالث أملاك الدولة ومسؤولية الإدارة عنها حيث تطرق هذا الفصل لأنواع أملاك الدولة وأشكال التصرف بها مع بيان الجهات ذات الصلاحية للتصرف بها . أما الفصل الرابع فقد تناول النظام القانوني لأملاك الدولة عن طريق بيان الإطار القانوني لأملاك الدولة وتقويم الأحكام الخاصة بأملاك الدولة. وأخيراً جاء الفصل الخامس بالخاتمة وتضمن النتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث.

Legal Provisions Regulating and Managing State Property

In Jordanian Legislation

Abstract

This study aimed to identify provisions of governing state property in Jordan, with a special focus on the State Property Administration Law No. 17 of 1974 and its amendments.

It discussed the state property in terms of its historical development in the era of the Islamic State and then in the era of the Ottoman Empire and finally the modern era and the era of the Jordanian state. The study showed that the laws of Lands in general still affected by the laws of Ottoman Empire, which is still a large part of it is applied with respect to al-Amireya land despite the significant developments that occurs and despite of the legal changes that took place. This study showed areas of imbalance in the law of the State Property and conflicts of laws relating to lands among themselves because of the plentiful and not assembled in a single law

This study has been divided into five chapters; the first chapter was about the problem of the study and its importance, objectives and definition of terms and Procedures and methodology of the study. Chapter II deals with the definition of state property by addressing the historical development and legal ways to own and use the property of the state and the legal protection of state property.

The third chapter deals with state property and responsibility of the administration about where this chapter touched on state property types and forms of disposition with an indication of the competent authorities to act. The fourth chapter has dealt with the legal system of the state property by a statement of the legal framework for state property and evaluates the provisions on state property. Finally, Chapter V came out with the results, the findings and recommendations reached by the researcher.

الفصل الأول

أولاً : المقدمة

تعزز جميع شعوب العالم وتفتخر بإنجازاتها ومكتسباتها في مختلف المجالات التي تحققها وتحاول حماية ورعاية وتطوير وتنمية هذه المكتسبات سواءً أكانت مادية أو معنوية وذلك حتى تستمر هذه المنجزات وتنتقل من جيل إلى آخر .

فالمدارس والجامعات والمستشفيات والطرق والحدائق والمصانع والكهرباء والمياه وغيرها من الممتلكات والمباني العامة تعتبر مكتسبات عامة ليست ملكاً لأحد على وجه الخصوص، بل لجميع الأفراد، وعليه فإن واجب المحافظة عليها ، ومنع الاعتداء عليها أو إفسادها بشتى الطرق تعتبر مسؤولية الجميع .

وهذا الأمر أكدته الشريعة الإسلامية الغراء ، قال تعالى ﴿ وَإِلَىٰ مَدِينَةِٰ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ قَدْ جَاءَتْكُمْ بَيِّنَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴾ (الأعراف /85) وقال صلى الله عليه وسلم (إن رجلاً يتخوضون في مال الله بغير حق فلهم النار يوم القيامة) (البخاري /3118) أي يتصرفون في مال المسلمين بالباطل، وهو أعم من أن يكون بالقسمة وبغيرها. (فتح الباري شرح صحيح البخاري، 6 / 219) .

فالمال العام حرمة كبيرة، وحمايته عظيمة بموجب الشرع الحنيف، وهو أشد في حرمة من المال الخاص لكثرة الحقوق المتعلقة به، وتعدد الذمم المألقة له، وقد أنزله عمر بن الخطاب منزلة مال اليتيم الذي تجب رعايته وتنميته وحرمة أخذه والتفريط فيه والله تعالى يقول: ﴿ إِنَّ الَّذِينَ يَأْكُلُونَ أَمْوَالَ الْيَتَامَىٰ ظُلْمًا إِنَّمَا يَأْكُلُونَ فِي بُطُونِهِمْ نَارًا وَسَيَصْلَوْنَ سَعِيرًا ﴾ (النساء/10)

ولكن للأسف من ينظر الآن لهذه الممتلكات العامة يلاحظ مدى قلة الاهتمام والعناية بها، كما أن الاعتداء يقع عليها بشكل متكرر من قبل كثير من الناس، ولا يقومون باستعمالها بالشكل الصحيح أو بالشكل الذي أعدت له ولا حتى إصلاح أي خراب أو عطل أو تلف يحصل لها باعتبار أنها ملكاً للغير وليست ملكاً خاصاً لهم، وهذا الأمر لا يحصل فقط من قبل عموم المواطنين فقط إنما - للأسف - يحدث أيضاً من قبل الموظفين والعاملين، بل ومن يدير المؤسسات والهيئات العامة في بعض الأحيان ، وقد تختلف صور هذا التعدي من أخذ واختلاس إلى تخريب وانتهاك وسوء استعمال وغش، وكل ذلك يحدث رغم نهي الإسلام عن ذلك .

ولقد ارتبط الإنسان منذ بدء الخليقة بالأرض فمنها نشأ وفيها تربى وترعرع وفيها يموت ويدفن وقد خلق الله آدم واستخلفه في الأرض قال تعالى ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً... ﴾ (البقرة / 30).

فالأرض تعتبر مصدر حياة للإنسان وقد ارتبط الإنسان بها ارتباطاً وثيقاً، وثارت عدة حروب بسبب النزاع على ملكية الأراضي وزهقت أرواح كثيرة دفاعاً عنها. لهذا السبب اهتمت جميع الشرائع السماوية والقوانين الوضعية بهذا الموضوع وتم تقنين أحكام الملكية منعاً للنزاعات والخلافات .

ولقد نحت المملكة الأردنية الهاشمية هذا المنحى وتم إصدار عدة قوانين خاصة بموضوع الأراضي منذ تأسيس الإمارة حيث أصدرت قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) الذي صدر في عام 1974 ومنذ ذلك الوقت أدخلت عليه عدة تعديلات، وتم وضع هذا القانون ليحكم ويحافظ على أملاك الدولة العقارية ويبين وينظم الآليات التي تحكم كيفية التعامل مع هذه الأملاك ، بحيث يختص هذا القانون بالأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أصالة أو بالنيابة عنهم من منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي أو أملاك لم يجر تسجيلها بما في ذلك أراضي الموات ويستثنى من ذلك الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج .

ومن الأسباب التي أثارت هذا الموضوع في الوقت الحالي، التوسع العمراني الناتج عن زيادة عدد السكان، الأمر الذي أدى لزيادة الطلب على الأراضي السكنية ، ناهيك عن زيادة الفجوة بين طبقات المجتمع وارتفاع أسعار العقارات التي شهدها - ولا يزال يشهدها الأردن بشكل خاص والمنطقة بشكل عام - كل ذلك أدى في النهاية بالجميع لمحاولة إيجاد البديل الأوفر والمناسب، وتكتسب كذلك هذه الدراسة أهميتها في وقت حرج تشهد فيه المملكة الأردنية الهاشمية طفرة عقارية وتزايد الطلب على الأراضي وزيادة الاعتداءات وسوء استغلال أراضي الدولة وظهور ما يسمى بالواجهات العشائية مرة أخرى وعودتها للظهور بعد أن كانت قد هدأت لفترة من الزمن، واتجه تركيز الجميع على أراضي الدولة بسبب وجود مساحات واسعة أغلبها كان غير مسجل رسمياً، واعتقد البعض بإمكانية تملك هذه الأراضي عن طريق الاعتداء عليها بكل سهولة، لأنه لا يوجد لهذه الأراضي مالكين- حسب اعتقادهم - وبغرض المتاجرة فيها بعد ذلك، وكان للوضع السياسي السائد في المنطقة بما أطلق عليه الربيع العربي دوراً كبيراً في ذلك حيث اعتقد البعض بوجود استغلال هذه الظروف للحصول على أراضي تعود في الأصل للدولة وسوف نتناول هذه الظاهرة بالتفصيل لاحقاً .

في النهاية أدى كل ذلك إلى أن أصبحت الاعتداءات بمثابة ظاهرة اجتماعية سلبية تتم على أرض الخزينة وإلى إحداث تغيير في طبيعة الأرض بحراثتها أو زراعتها أو إقامة إنشاءات عليها، وإلى زيادة الضغط على كاهل المسؤولين عن حماية هذه الأملاك خاصة ما يطلق عليهم - حراس أملاك الدولة - بسبب النقص في الموارد البشرية والمادية في مديرية أملاك الدولة التابعة لدائرة الأراضي والمساحة .

علماً بأن دراستنا سوف تتركز على قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 بشكل خاص، مع استعراض القوانين والأنظمة المتعلقة به لما لهذه القوانين والأنظمة من دور مكمل ومساعد، مثل قانون سلطة إقليم العقبة وقانون سلطة وادي الأردن وقانون سلطة إقليم

البتراء، حيث إن الدراسة لن تتطرق لهذه القوانين بشكل مفصل حتى لا تخرج عن موضوعها الأصلي وهو التركيز على قانون إدارة أملاك الدولة وتحليله وبيان أوجه القصور والخلل إن وجدت، للخروج بتوصيات ومقترحات تعمل على تطويره وتعديل لهذا القانون فعاليتها وقوته المطلوبة لمواجهة التطورات الحديثة والواقع الحالي .

نسأل الله سبحانه وتعالى أن يوفقنا لكل خير، وأن يعصمنا من الزلل في القول والعمل، لنحافظ على هذه الممتلكات وهذه المنجزات والمكتسبات ولنربي أبنائنا على الكسب الطيب والعفاف وإلى المحافظة عليها إنه سميع مجيب وإن الله أمر المؤمنين بما أمر به المرسلين فقال تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الرُّسُلُ كُلُوا مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَاعْمَلُوا صَالِحًا إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ عَلِيمٌ ﴾ (المؤمنون / 51) ، وقال تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُلُوا مِن طَيِّبَاتِ مَا رَزَقْنَاكُمْ ﴾ (البقرة / 172)

ثانياً : مشكلة الدراسة :

يريد الباحث من هذه الدراسة بيان المشكلات التي تواجه المسؤولين عن حماية أملاك الدولة والتي ينوي الباحث دراستها بهدف الوصول لعلاج يضمن عدم الاعتداء على أملاك الدولة وسوء التصرف بها، وبيان أسباب هذه الاعتداءات وطرق الحد منها، كما أن الغرض من هذه الدراسة هو بيان كفاية قانون إدارة أملاك الدولة لتحقيق الغرض منه في ظل التطورات والظروف الحالية من ناحية زيادة أعداد السكان، سواء زيادة طبيعية أو بسبب الهجرة الجماعية، وكذلك التطور التكنولوجي في جميع مجالات الحياة، والتقدم الصناعي، وزيادة أعداد الشركات الراغبة في استغلال وتطوير الأراضي، ومحاولة إيجاد مقترح قانون موحد ينظم عملية إدارة أملاك الدولة وتفويضها وتأجيرها بما يكفل تلبية حاجات المجتمع ويحمي هذه الأملاك في نفس الوقت من الاستغلال والاستعمال غير المشروع وبما يكفل للملكية العامة حسن الإدارة والهيبة المطلوبة لمنع التعدي عليها .

ثالثاً : فرضيات الدراسة :

- 1- يمكن تحسين مستوى حماية أملاك الدولة عن طريق زيادة وتعديل الإجراءات.
- 2- لا يوجد تشريع موحد يحكم أملاك الدولة بشكل محكم.
- 3- يحتاج التشريع لوضع ضمانات وضوابط تكفل تطبيق الأحكام الخاصة بأملاك الدولة بشكل سليم .
- 4- لا يتم تطبيق القانون بشكل جيد على أرض الواقع وتحصل تجاوزات وكثيرة وتعدي على هذه الأملاك.

رابعاً : أهمية الدراسة :

- 1- تبرز أهمية الدراسة من خلال إيجاد الأسلوب الحديث في إدارة وحماية أملاك الدولة ومحاولة إيجاد قانون يلبي الغرض ويوازن بين حاجة المجتمع الفعلية وحماية الملكية العامة في نفس الوقت، وتقوم الدراسة تبعاً لذلك بالوقوف على المفهوم والتنظيم والإطار القانوني والضمانات اللازمة لذلك من خلال البحث في الوضع القانوني لها في التشريع الأردني .
- 2- التعرف على دور دائرة الأراضي والمساحة ممثلة بمديرية أملاك الدولة في تعزيز وضمان الحماية اللازمة للملكية العامة.
- 3- وجود ظواهر وثقافة لدى البعض بإمكانية وسهولة الاعتداء على الملكية العامة واستغلال الوضع السياسي لتحقيق منافع شخصية .
- 4- وجود بعض الجهات النافذة التي تحاول تطويع القانون لمصلحتها وبما يخدم مآربها .
- 5- في نفس الوقت يوجد بعض الجهات العامة أو الفردية يجب أن يكفل لها القانون حق امتلاك أو استغلال هذه الأراضي بطريقة سليمة إذا كان ذلك لغرض تحقيق المصلحة العامة.

خامساً : التعريف بالمصطلحات :

- 1- أملاك الدولة :
الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل باسمها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها.
- 2- التخصيص:
هو تخصيص قطعة أرض من أملاك الدولة لإقامة مشروع يتعلق بالنفع العام من قبل أية وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية بقرار من وزير المالية بناء على تنسيب اللجنة المركزية .
- 3- التفويض:
هو تملك أرض من أراضي الدولة إلى أشخاص حسب القوانين والأنظمة المتبعة لاستغلالها للسكن أو الزراعة أو الصناعة لقاء بدل المثل المقرر من قبل اللجان المختصة وهذه الأرض لا يتصرف بها إلا بعد انقضاء عشر سنوات.

الوقوعات :

هي إشارة مذكورة في خانة الوقوعات على ظهر صحيفة قطعة الأرض وسند التسجيل وتمنع السير بأي إجراء عليها .

4- الاعتداء على أملاك الدولة :

استعمال أو استغلال أملاك الدولة من قبل الغير بصورة غير قانونية.

5- حارس أملاك الدولة:

الموظف المسؤول عن حراسة أملاك الدولة عن طريق مراقبتها وكشف أي اعتداء في منطقة عمله ورفع التقارير بذلك لمديرية أملاك الدولة .

6- اللجنة المركزية :

هي اللجنة المشكلة برئاسة وزير المالية وعضوية كل من مدير عام دائرة الأراضي نائباً للرئيس وأمين عام وزارة الداخلية وأمين عام وزارة الشؤون البلدية وأمين عام وزارة الزراعة ومدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي لغايات اتخاذ القرارات بتفويض وتأجير أملاك الدولة.

7- لجنة أملاك الدولة :

هي اللجنة التي يشكلها وزير المالية /الأراضي والمساحة في كل محافظة ولواء مؤلفة من الحاكم الإداري ومدير تسجيل الأراضي ومدير المالية أو المحاسبة وممثل عن وزارة الزراعة للنظر في طلبات الاستتجار والتفويض التي تحال إليها من مدير عام دائرة الأراضي والمساحة وتقدم تقريرها له ليرفع توصياته بشأنها للجنة المركزية .

8- الأموال الأميرية:

جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزانة المالية .

10- بدل التفويض :

قيمة مالية محددة لقاء تسجيل مساحة معينة من أراضي الدولة باسم المواطن وحسب القوانين والأنظمة التي تحكم عمل أملاك الدولة.

11- بدل الإيجار :

قيمة مالية محددة لقاء استخدام المواطن لمساحة معينة من أرض الدولة لاستغلالها حسب عقد التأجير ولفترة محددة.

12- الضبط:

نموذج ينظم ضد المعتدي على أملاك الدولة يودع للمحاكم المختصة لتتم محاكمة المعتدي على أساسه ويعتبر بينة على وقوع الاعتداء.

13- المقاسم العشائرية:

هي مناطق تم تخصيصها لبعض العشائر للإقامة والرعي بهدف توطين هذه العشائر فيها.

14- الواجيات العشائرية:

هي مناطق خصصت لبعض العشائر بموجب اتفاقيات لأجل رعي المواشي ولغايات فض النزاعات بين هذه العشائر، وهذه الواجيات تقع خارج المقاسم العشائرية ومجاورة لها.

15- الأراضي الأميرية :

وهي الأراضي التي كانت تعود رقبته لبيت المال حال كون التصرف بها يعطى لمدة غير محدودة لطالبا لقاء معجلة تسمى طابو يدفعها للخزينة فتحال الأرض لاسمه بموجب سند رسمي .

16- أراضي المحلولات :

وهي الأراضي الخالية أيام العهد العثماني بعد وفاة أصحابها الأصليين دون وجود ورثة لهم وهي إما محلولة صرفاً أو مستحقة الطابو .

17- الأراضي الحرجية:

أراضي الدولة المسجلة حراجاً وأراضي الدولة التي يتم تخصيصها لأغراض التحريج.

18 - الحراج الحكومي:

الأشجار والشجيرات والنباتات النامية على الأراضي الحرجية ، والأشجار والشجيرات والنباتات الحرجية النامية على الأراضي المسجلة باسم الخزينة العامة ، بما في ذلك النامية على حرم الطرق والشوارع ومجاري الأودية والسيول الرئيسة .

19 - الحراج الخاص:

الأشجار والشجيرات الحرجية النامية على الأراضي المملوكة ملكية خاصة .

20- أراضي المراعي:

أراضي الدولة المسجلة مراعي وأراضي الدولة الأخرى المخصصة لهذه الغاية والأراضي المذكورة في المادة (36) من قانون الزراعة رقم (44) لسنة 2002.

21 - الطابو :

أصل الكلمة تعني الأرض، ثم اشتقت منها معاني أخرى كالمبلغ الذي يدفعه الفرد للدولة مقابل انتفاعه بالأرض، أو تعني تسجيل الأرض في دائرة التسجيل فيقال طوب وتطويب، أو قد تعني سند التسجيل نفسه .

وسوف يتعرض الباحث لهذه المصطلحات بشرح وافٍ خلال الدراسة.

سادساً : منهج الدراسة :

تستخدم الدراسة باعتبارها دراسة قانونية مناهج البحث العلمي الآتية :

1 - المنهج الوصفي :

حيث تقوم هذه الدراسة كغيرها من الدراسات القانونية على استخدام المنهج الوصفي من خلال وصف القانون المطبق لإدارة أملاك الدولة وبيان مفهومها ووصف الإطار التنظيمي والقانوني لها . كما تقوم الدراسة بوصف وبيان العناصر والضمانات اللازمة لحماية أملاك الدولة والمشاكل التي تعيق ذلك ووصف الآثار والمظاهر التي يجب أن يقوم بها القانون لتعزيز وحماية الملكية العامة عندما يتم ذلك بالطريقة السليمة التي أرادها المشرع وعمل على إقرار القوانين والأنظمة والتعليمات لأجلها .

2- المنهج التحليلي:

حيث تقوم الدراسة بتحليل النصوص والقوانين الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة وكل ما يتعلق به من شروحات وأراء فقهية واجتهادات قضائية لبيان الضمانات والعناصر الواجب توافرها في القانون المقترح وذلك للتوصل إلى النتيجة المتوخاة من الدراسة .

3- المنهج التاريخي:

وذلك بالرجوع للمصادر التاريخية ووثائق دائرة الأراضي والمساحة والتشريعات التي صدرت سابقاً وكذلك المقابلة الشخصية والاستفسار من أشخاص عملوا أو لا يزالون يعملون في هذا المجال بالإضافة للخبرة الشخصية للباحث والتي كان لها دور كبير من خلال عمله بدائرة الأراضي والمساحة .

سابعاً : محددات الدراسة :

تتعلق هذه الدراسة بموضوع أملاك الدولة العقارية وإدارتها والمحافظة عليها، وهذه الملكية تم تنظيمها بعدة قوانين وأنظمة، فالملكية بالمعنى الواسع قد تكون خاصة وقد تكون عامة، إلا أن دراستنا ستتناول الملكية العامة وبشكل أخص العقارية منها كمفهوم واضح ومستقل وذلك وفق قانون إدارة أملاك الدولة.

مع العلم بأن عبارة - أملاك الدولة - الواردة كعنوان للقانون قد تثير اللبس لدى البعض بحيث يعتقد بأن القانون يشمل أملاك الدولة المنقولة وغير المنقولة، بينما القانون هو في واقع الحال ينظم الملكيات العقارية العامة فقط ولا يشمل أموال الدولة بالمعنى الواسع حيث إن أموال الدولة تشمل المنقول وغير المنقول كالسيارات والأثاث والقرطاسية والأجهزة وهي ليست موضوع دراستنا لذلك سوف نقوم من خلال الدراسة باقتراح مسمى جديد لهذا القانون وسوف نتعرض لهذا لاحقاً .

ثامناً : الدراسات السابقة :

لقد وجد الباحث أن المكتبة تفتقر لدراسات تتعلق بموضوع قانون إدارة أملاك الدولة في الأردن بشكل خاص، ولكن يوجد بعض الدراسات التي تحدثت عن الملكية العامة في الشريعة الإسلامية، ودراسات أخرى تحدثت عن ملكية الأراضي بشكل عام وكان من ضمنها إشارات عن الملكية العامة مثل :

1 - سهى محمد قسامه 2001، حق التصرف في الأراضي الأميرية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت

وتطرقت الباحثة في هذه الدراسة إلى حق التصرف في الأراضي الأميرية فقط، وبينت أسباب اكتسابه، كما تناولت الباحثة في هذه الدراسة أحكام حق التصرف في القانون المدني الأردني وحماية هذا الحق، وتوصلت الباحثة في نهاية هذه الدراسة إلى عدة نتائج واقتراحات أهمها، أن أسباب تملك حق التصرف مشابهة لأسباب كسب حق الملكية ولا تختلف إلا في جوانب محددة، وأن حق التصرف جاء من القانون العثماني، وأن هذا الحق لا يزال معمولاً به رغم التطور الذي حصل عليه .

وهذه الدراسة لم تتطرق إلى أملاك الدولة الأخرى إنما اقتصرت على الأراضي الأميرية منها فقط، ولم تتطرق إلى قانون إدارة أملاك الدولة بشكل كافي، بعكس دراستنا التي سنتناول كافة أملاك الدولة مع بيان أحكامها والنصوص الناظمة لها.

2- هدا عبد الرحمن المسعود، ملكية الأراضي وتطور نظمها في إمارة شرق الأردن، رسالة دكتوراة معهد البحوث والدراسات العربية، 2005 .

وتطرقت هذه الرسالة لتطور نظم ملكية الأراضي وتصنيفها وطرق تسجيلها والوضع القانوني لها، كما تطرقت الدراسة لبيان أنواع الأراضي والعلاقات الاجتماعية بين سكان شرق الأردن، والنظام المالي لملكية الأرض، حيث ركزت هذه الدراسة على موضوع ملكية الأراضي بشكل عام ومن ناحية تاريخية، ولم تتعرض لأملاك الدولة ونظمها وأحكامها خاصة في العصر الحديث، بعكس دراستنا التي ستستعرض هذه الأحكام وتناقشها .

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة، أن قانون الأراضي العثماني لم يحقق الأهداف المتوخاة منه، وأن النظم الإدارية في إمارة شرق الأردن تطورت إلى نظام ألوية، وأن سكان إمارة شرق الأردن في العشرينات كانوا من البدو الرحل وسكان الريف والمدن .

3- المحامي دعبس المر، كتاب أحكام الأراضي المتبعة في البلاد العربية المنفصلة عن السلطة العثمانية، طبع في مطبعة بيت المقدس بالقدس سنة 1923 .

وهذه الدراسة عبارة عن كتاب من تأليف المحامي دعبس المر، استعرض فيه الكاتب لأحكام الأراضي في البلاد العربية التي انفصلت عن السلطة العثمانية كسوريا ولبنان والأردن، وتطرق الكاتب في هذا الكتاب لأنواع الأراضي، وتطرق للأراضي الأميرية وبيان أحكامها وحقوق المتصرف بها، ولأحكام البيع والرهن، وفقاً للقوانين العثمانية التي كانت مطبقة مع بيان بعض من قرارات المحاكم في ذلك الوقت . إلا أن هذا الكتاب لم يبين ولم يتعرض لقانون إدارة أملاك الدولة محور البحث في دراستنا ولا للقوانين الحديثة المتعلقة بأملاك الدولة إنما بين فقط أحكام الأراضي الخاصة أو المملوكة للدولة في ظل القوانين العثمانية فقط .

5- بدري الملقى، الأرض وملكيته في الأردن، طبع في الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1994.

وهذه الدراسة عبارة عن سرد تاريخي لنشأة الدولة الأردنية ولتطور أحكام الأراضي فيها والتطورات التي رافقت نشأة دائرة الأراضي والمساحة، وصولاً إلى العصر الحديث ودور دائرة الأراضي والمساحة، وتطرق الكاتب إلى دور هذه الدائرة فيما يتعلق بأملاك الدولة بشكل مختصر .

6- الدكتور تيسير عبد الله العساف، السجل العقاري، دراسة قانونية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، الطبعة الأولى، عام 2009 .

وتناول الكاتب في هذه الدراسة موضوع التسجيل العقاري ومصدره التاريخي، وأنواع الأراضي في القانون الأردني، والحقوق والقيود التي يتم قيدها في السجل العقاري، والآثار القانونية لهذا القيد، وتوصل الكاتب في نهاية هذه الدراسة إلى عدة نتائج أهمها تعدد التشريعات المتعلقة بالسجل العقاري بالإضافة إلى قدمها ووجود عدة ثغرات فيها، وهذه الدراسة لم تتطرق إلى أملاك الدولة بشكل مفصل ولا إلى بيان أحكامها .

وعليه فإن دراستنا تختلف عن هذه الدراسات السابقة بأنها سوف تركز على أملاك الدولة العقارية وبيان الأحكام القانونية الناظمة لها، والتعرض لدور الجهات المختصة والمسؤولة عن أملاك الدولة، وبيان مدى كفاية دورها، ومحاولة تقديم اقتراحات لمعالجة الخلل والثغرات الموجودة.

الفصل الثاني

التعريف بأملاك الدولة

مقدمة:

لم تحظ أموال الدولة في القانون بمعاملة متساوية، فمنها ما تملكه الدولة ملكية عادية كملكية الأفراد لأموالهم دون أن يخصص المال مباشرة للمنفعة العامة ويطلق على هذا الجانب اسم الأملاك الخاصة، بينما يسمى الجزء الآخر من أموالها بالأملاك العامة، علماً بأن الدستور الأردني لم يشير إلى الملكية العامة بشكل واضح وصريح وإنما وردت عدة إشارات تتعلق بها عندما نص في المادة (44) منه على " لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني " وكذلك نص في المادة (117) منه على " كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون " . علماً بأنه لا يوجد في الأردن قانون خاص لحماية المال العام كباقي الدول، إنما توجد عدة نصوص في قوانين مختلفة كقانون العقوبات والقانون المدني وقانون الآثار كرسست الحماية للأموال العامة ووردت فيها عدة إشارات عن المال العام .

وأما أملاك الدولة (غير المنقولة) التي هي موضوع البحث عرفها قانون إدارة أملاك الدولة بالآتي:
" تعني عبارة (أملاك الدولة) الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل باسمها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها " (المادة (2) من قانون إدارة أملاك الدولة).

الجدير بالذكر أن القانون لا يتطلب تسجيل كافة أملاك الدولة غير المنقولة بالسجل العقاري ، فأما أملاك الدولة العامة من أنهار وبحار وجبال وساحات عامة وأراض معدة للاستخدامات العسكرية والصحاري والطرق والجسور والغابات تعتبر أملاكاً عامة دون أن تفتح لها صحيفة في السجل العقاري والأراضي الموات التي لا مال لها تكون ملكاً للدولة وفقاً لأحكام المادة (1080) من القانون المدني الأردني ، ولكن الأمر يختلف بالنسبة للأملاك الدولة الخاصة ، فقد تطلب القانون تسجيلها وفق أحكامه ، فقد يكون تسجيلها ناتجاً عن أعمال التسوية وفقاً لأحكام قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40)

لسنة 1952 ومنها ما يكون قد تم تسجيله بالاستناد لأحكام قانون الاستملاك رقم (12) لسنة 1987 لغايات المرافق العامة من إنشاء المدارس والمشافي والحدائق العامة وغيرها . (الدكتور تيسير عبد الله العساف، السجل العقاري، دراسة قانونية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، عام 2009، ص 146)

ويلاحظ هنا أن المشرع الأردني لم يكن موفقاً في تسمية قانون إدارة أملاك الدولة حيث إن الأصل أن يسمى هذا القانون - قانون إدارة أملاك الدولة العقارية أو (غير المنقولة) - لأن هذا القانون جاء لينظم أحكام الأراضي المملوكة للدولة فقط ، ولم يتطرق للأموال المنقولة نهائياً، وبالتالي فإن تسمية القانون أملاك الدولة هكذا تشمل الأملاك المنقولة وغير المنقولة وهذا لم يكن المقصود من هذا القانون .

وبعد أن عرفنا أملاك الدولة المقصودة بدراستنا حسب ما جاء في قانون إدارة أملاك الدولة، والتي هي جزء من الأموال العامة للدولة بشكل عام فإننا سنقوم أيضاً ببيان المقصود بالمال العام، حيث تم التعريف بالمال العام من قبل الفقه بتعريفات متعددة تركز على كونها الأموال المملوكة للدولة أو لأشخاص القانون العام سواءً أخصت تلك الأموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أم مخصصة لخدمة المرافق العامة مع تمييزها بالحماية التي يقرها لها القانون.

وتعتبر الأموال العامة جزءاً من الأموال المملوكة للدولة وليست كل الأموال ، ذلك أنه إلى جانب تلك الأموال فإن هناك أموالاً خاصة أيضاً يمكن تملكها الدولة ، وإن كانت التفرقة بين هذين النوعين من الأموال ليست دقيقة دائماً وتواجه بعض الصعوبات ، ويعتبر معيار التخصيص للمنفعة العامة أهمها على الإطلاق، وسوف يقوم الباحث بالتعرض لهذا الموضوع لاحقاً .

وفي البدء سنتعرف على الأموال العامة من وجهة نظر المشرع، ثم نتعرف عليها من وجهة نظر القضاء، ثم الفقه، وهو ما سيستعرضه الباحث فيما يلي:

1- التعريف بالمال العام في التشريع :

يعد القانون المدني الفرنسي- أول من فرق بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة وسميت الأولى بأموال الدومين العام أما الثانية فسميت بأموال الدومين الخاص وقد عمل الفقه الفرنسي على تجذير هذه التفرقة وترسيخها .^(د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 2002، ص 48).

لنتنقل فيما بعد إلى التشريعات الأخرى ومنها العربية التي أوردت مصطلح المال العام في مواضع مختلفة منها إلا أنها لم تعط تعريفاً منضبطاً لها بل عمدت إلى ذكر أحد جوانب تعريف المال العام. (الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد 3، سنة 1994، ص 227)

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن المال العام حتى يمكن اعتباره مالياً عاماً يجب أن يكون مملوكاً للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام ، كأموال الوزارات والمنشآت العامة ، سواءً أكانت تلك الأموال منقولات أم عقارات وسواءً أكانت مخصصة لخدمة الجمهور بشكل مباشر أم أنها وضعت لخدمة المرفق العام.

وبالرجوع للقانون المدني الأردني نجده قد عرف الملكية في المادة (1018) التي نصت على:

" 1- حق الملكية هو سلطة المالك أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً عيناً ومنفعةً واستغلالاً.

2- ومالك الشيء وحده أن ينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة شرعاً "

أما المال العام فقد عرفه القانون المدني في المادة (60) فقره (1) بما يلي:

" الأموال العامة بشكل عام هي جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام " .

وعلى ضوء هذا التعريف فإن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات المملوكة من قبل الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة بشرط أن تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام حتى تعتبر من الأملاك العامة.

وتخصيص الأموال للمنفعة العامة قد يكون بفعل الطبيعة (كشواطئ البحار والبحيرات) ، أو بفعل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة (كالشوارع والميادين والأسواق العامة والمباني الحكومية) أو باستملاكها والاستيلاء عليها من قبل الدولة (المستشار أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ص 115 وما بعدها).

ولكن هل ملكية الدولة لأموالها العامة تشبه ملكية الأفراد لأموالهم حسب تعريف القانون المدني للملكية بأنها سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً؟ سوف يتناول الباحث الإجابة عن هذا السؤال في الفصول القادمة .

ولكن من هم الأشخاص الحكمية العامة الواردين في المادة (60) السابقة ؟
أجابت على هذا التساؤل المادة (50) من القانون المدني والمقصود بهذه الأشخاص:
" 1- الدولة والبلديات بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكمية " .

ومعيار الأموال العامة التي توضحه المادة (60) مدني هو التخصيص للمنفعة العامة، فعندما تخصص الدولة الشيء للمنفعة العامة فإنها تنقله من الدومين الخاص إلى الدومين العام ويتم ذلك بقانون أو قرار من المرجع المختص . والأصل في الأشياء العامة المملوكة للدولة أن تكون ملكيتها لها خالصة ، فلا تعتبر هذه الأشياء مملوكة للدولة ملكية عامة إلا إذا ثبت تخصيصها لمنفعة عامة، وعلى هذا فقد تبدأ ملكية الدولة للشيء خاصة ثم تتحول إلى ملكية عامة عندما يخص الشيء للمنفعة العامة .

وقد تتخذ الملكية الصفة العامة مباشرة عند انتقال الشيء إلى الدولة ويحصل ذلك غالباً إذا كانت وسيلة اكتساب الدولة للملكية هي نزع ملكية شيء مملوك للأفراد جبراً للمنفعة العامة إذا تضمن قرار النزع تخصيص الشيء للمنفعة العامة . (المستشار أسامة عثمان، أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 16)

وبالتالي فجميع الأموال المملوكة للدولة تعتبر أنها مملوكة لها ملكية خاصة سواءً أتعلقت هذه الملكية بعقارات أم منقولات فكل مال تثبت الدولة ملكيتها له يعتبر مملوكاً لها ملكية خاصة حتى تقيم الدولة الدليل على تحول مال من أموالها إلى ملكيتها العامة فتثبت تخصيص المال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى- قانون أو قرار فإن عجزت عن الإثبات ظل المال على أصله مملوكاً لها ملكية خاصة (أسامة عثمان، أملاك الدولة العامة، المرجع السابق، ص 105) .

وقد ورد تعريف للأموال العامة (الأميرية) في قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952 حيث نصت المادة (2) منه على:
" تعني عبارة (الأموال الأميرية) جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخرزاة المالية " .

2- التعريف بالمال العام في القضاء :

لم تلجأ المحاكم الأردنية لوضع تعريف جديد للأموال العامة أو أملاك الدولة في قراراتها، حيث أن تعريفاتها جاءت متطابقة للتعريف الموجود في القانون، ومن هذه القرارات ما قرره محكمة العدل العليا إذ قررت :

" أجاز قانون تحصيل الأموال الأميرية للمحافظ الحجز على أموال المدينين وملاحقتهم واستيفاء الدين منهم على الفور وله حق الحبس لإكراه المدين أو الكفيل أو المكلف قانوناً على الوفاء به، وعليه فإن إجراءات تحصيل هذه الأموال التي أسبغ عليها المشرع صفة المال العام وكما عرفتها المادة الثانية من القانون المشار إليه بأنها جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم المتحققة للخرزاة العامة وحيث أن ما تصدره الإدارة

وما تتخذه من إجراءات لتحصيل الأموال العامة لا تدخل في عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا بدعوى الإلغاء، لأنها إجراءات تنفيذية لتحصيل الأموال العامة بالطريق الإداري، وأن المنازعة بخصوصها لا تخرج عن كونها منازعة حقوقية تختص بها المحاكم المدنية فيكون الدفع بعدم الاختصاص في محله وموافقاً للقانون " .

(قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/242 ، نشر- في سنة 2000 ، العدد 5 ، ص 1605 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

كما بينت محكمة التمييز الجزائية في أحد أحكامها أن الأموال التي يتم مصادرتها لا تعتبر من الأموال العامة إلا بعد صدور القرار بذلك حيث قررت ما يلي:

إن الأغنام المهربة إلى الأردن والمضبوطة من قبل القوات المسلحة الأردنية لا تعتبر ملكاً للحكومة ومن الأموال العامة قبل أن يصدر القرار من الجهة المختصة بمصادرتها لحساب الحكومة. وعليه فإن سرقة هذه الأغنام قبل صدور قرار مصادرتها من الجهة المختصة لا تشكل جريمة سرقة أموال عامة وبالتالي فإن التحقيق بها يخرج عن اختصاص مدعي عام المحكمة العرفية العسكرية ويدخل ضمن اختصاص مدعي عام المفروق مع اعتبار المعاملات التي أجراها مدعي عام المحكمة العرفية العسكرية غير المختص صحيحة " .

(قرار محكمة التمييز الجزائية رقم 1985/131 ، نشر- في عام 1986 ، العدد 3 ، ص 603 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

وبالتالي فإن المال لا يعتبر مالاً عاماً إلا إذا أسبغ المشرع هذه الصفة عليه، حتى ولو كان عائداً في الأصل لجهة أهلية وبهذا قررت محكمة التمييز الجزائية ما يلي:

" تعتبر البلديات مؤسسات أهلية تمارس وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام قانونها ولا تدخل في عداد الدوائر الحكومية على الرغم من أن المشرع أضاف في بعض النصوص القانونية على أموال البلديات حماية مماثلة للحماية التي تتمتع بها الأموال العامة..... " .

(قرار محكمة التمييز الجزائرية رقم 1999/332، نشر- في عام 2000، العدد 3، ص 1097، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية)

3- التعريف بالمال العام فقهاً :

إن مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية الهامة في إطار القانون العام، وهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً. أما صفة العمومية من خلال لفظة العامة فيقصد منها تلك التي تكون ملكيتها عائدة للدولة بصفة خاصة، ويكون لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء أكانت بصفة مباشرة أم غير مباشرة وفقاً لشروط وضوابط، أو بدون وجود شروط أو ضوابط مسبقاً . (الدكتور محمد المقاطع، المرجع السابق ، ص 225).

وقد تعددت تعريفات الفقه للأموال العامة واختلفت بسبب تعدد استخدام هذه الأموال الأمر الذي أدى لوجود تعريفات واسعة أو ضيقة ، وسوف يقوم الباحث بإيراد بعض هذه التعريفات وتحديد التعريف الذي يعتقد الباحث أنه الأدق والأفضل .

البعض عرف المال العام بأنه المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور بطبيعته ، كالسكك الحديدية والطرق العامة ، ويلاحظ على هذا التعريف أنه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن دائرته ، مثل الثكنات العسكرية ، وبعض مباني الدولة حيث إن هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور.

لذا اتجه الفقه إلى تعريف ثانٍ للأموال العامة باعتبارها تلك الأموال المخصصة للمرفق العام .
ويبدو على هذا التعريف إخراج الكثير من الأموال العامة خارج نطاقه ، حيث يستبعد الأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الناس والتي بينها التعريف الأول ، كما أن هذا التعريف يدخل كافة الأموال صغيرها وكبيرها في إطار المال العام مهما كانت قيمتها بسيطة كالقرطاسية المستخدمة في المرفق العام¹ . د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 35).

والبعض قال كالدكتورة عزيزة شريف بأنه تعتبر أموالاً عامة الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص العامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور، في حين ذهب البعض كالدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد إلى القول بأن الأموال العامة هي ما كنت مخصصة للمرافق العامة ، وذهب رأي ثالث كالدكتور ماجد الحلو والدكتور بكر القباني وهو رأي يتبناه معظم الفقهاء إلى القول بأن الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة (الدكتور محمد المقاطع، المرجع السابق، ص 225).

ويلاحظ الباحث على هذه التعاريف السابقة أنها تركز على الغاية ، وتعرف المال العام حسب الغاية منه سواء كانت استعمال الجمهور، أو المرافق العامة، أو المنفعة العامة، وبالتالي فإن هذه التعريفات غير دقيقة ولا تتسم بالشمول الذي يستوعب كل أملاك الدولة التي يمكن أن تستعمل من قبل الدولة فقط، أو من قبل أشخاص محددين، أو تكون لخدمة أجهزة الدولة فقط، أو لخدمة المجتمع بشكل عام .

وينتقد البعض هذا التوجه ويذهب لتعريف الأموال العامة بالنظر لحقوق الدولة على هذه الأشياء، ويذهب للقول أن أي شيء عام يكون من حيث حق الدولة عليه مالاَ عاماً، وكل شيء خاص يكون من حيث حق الدولة عليه مالاَ خاصاً، والمقصود بأموال الدولة هي الأموال الموجودة في حوزة الدولة والتي لا يملكها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة، وبالتالي يقسم هذا الرأي أموال الدولة إلى قسمين، القسم الأول هو أموال الدولة الخاصة التي توجد في حوزة الدولة، وتخضع لأحكام القانون الخاص مثلها في ذلك مثل الأفراد، ومن ثم فهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصة.

ولذلك يجوز مبدئياً بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم مثل المزارع والغابات والمصانع، والقسم الثاني أموال الدولة العامة وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص، ومن ثم فإن أموال الدولة العامة لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم كما أن استغلالها يخضع لقواعد خاصة.

(الدكتور محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، منشور في مجلة الحقوق، الصادرة عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 199، العدد 3، ص 232).

وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل أموال الدولة أموالاً عامة دون أن يكون هناك أموال دولة خاصة وأموال دولة عامة، إلا أن جانباً من الفقه لا زال يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة بالرغم من أن التقريب بينهما مستمر فقهاً^(د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 34).

ويرى بعض الفقهاء أن التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة من إبداعات الفقه الذي ميز في شروحاته وتعليقاته على المواد (538) وما بعدها من القانون المدني الفرنسي- بين الأموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام وبين أموال الدولة الخاصة .

(المستشار أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص 44)

ويؤيد الباحث الرأي القائل بجعل كافة الأموال العائدة للدولة أموالاً عامة تخضع للقانون الإداري وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الإداري بدون تقسيمها لعامة وخاصة، لأنه ينبغي خضوع كافة أموال الدولة للحماية المدنية والجنائية التي تقررها القوانين للأموال العامة وهي حماية أقوى وأكبر أثراً من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد أو الشركات أو الهيئات الخاصة وأيضا بسبب الاختلاف الكامل بينها وبين الملكيات الخاصة من نواحي عديدة، وكما أن هذه الملكية العامة تعتبر امتداداً لسلطة الدولة وتمثل هيبتها

وفي رأي الباحث أن التعريف الأفضل للأموال العامة هو ما يلي:
الأموال العامة هي أموال مملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، وتكون للدولة الكلمة العليا في إدارتها أو التصرف فيها أو تخصيصها تحقيقاً للمصلحة العامة . (د.محمد المقاطع، المرجع السابق، ص 227).

وذلك لأن هذا التعريف يتناول العناصر المكونة لهذه الأموال والخصائص المميزة لها فضلاً عن الغاية التي يمكن أن يستخدم فيها .

وعلى ضوء هذا التعريف فإنه يشترط لاعتبار المال مالاً عاماً توافر الشروط الثلاث الآتية:

1- ملكية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية للمال: وهذا شرط مهم وهذا ما يميز المال العام عن غيره كون المال لا يعود لشخص ما من الأشخاص الخاصة، بما يحقق إمكانية الانتفاع به من قبل عموم الناس.

2- أن الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة تملك الكلمة العليا في إدارة هذا المال وفقاً لما تراه : وذلك باعتبارها سلطة إدارية مركزية ويمكنها التصرف بهذا المال بأية صورة من صور التصرف أو تخصيصه لأي جهة ولأي غرض يمكن أن يحقق المنفعة العامة وسواء للجمهور أو لمرفق من المرافق العامة .

3- تحقيق المال لمصلحة عامة : حيث يشترط دائماً أن تكون غاية المال العام وهدفه النهائي تحقيق مصلحة عامة ، هذه المصلحة وتحقيقها شرط أساسي لسلامة أي قرار إداري تقوم السلطة الإدارية بإصداره وهذه القرينة يجب أن تتوافر فيما تقوم به السلطة الإدارية ، مثل المدارس بالنسبة لمرفق التعليم ، والمستشفيات بالنسبة لمرفق الصحة . (د.محمد المقاطع، المرجع السابق، ص 228) .

وبعد هذا الموجز الذي اختص ببيان مفهوم المال العام سوف يستعرض الباحث أملاك الدولة من حيث تطورها التاريخي، وطرق امتلاكها واستغلالها، ومن ثم حمايتها.

أولاً التطور التاريخي لأملاك الدولة في الأردن

لا بد لأي باحث يرغب بدراسة أملاك الدولة أن يقوم بدراسة التطور التاريخي حتى تكتمل الصورة وحتى يتم ربط مراحل التطور بعضها ببعض ، وبالتالي يمكن فهم الحكمة في وضع بعض النصوص الخاصة بهذا الموضوع وتحليلها ودراستها لبيان مدى استجابتها للتطورات المختلفة .

لقد تعاقب على أحكام الأراضي عدة أدوار حيث اختلفت أحوال هذه الأحكام باختلاف الأزمان فكان أول هذه الأدوار عصر- الإسلام ثم فترة الدولة العثمانية ثم فترة الدولة الأردنية، وسوف نتعرض لهذه المراحل والفترات حسب ترتيبها الزمني على النحو الآتي:

1- عصر الإسلام

اهتم الإسلام بالأرض وإحيائها منذ البداية وحث على إعمارها قال تعالى : (هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا). هود (61) وقال رسول الله ﷺ " لا يغرس مسلم غرساً ولا يزرع زرعاً فيأكل منه طير أو إنسان ولا دابةً ولا شيء إلا كانت له صدقة " رواه مسلم .

والملك لغة هو احتواء الشيء والقدرة على الاستبداد والتصرف فيه ، وملك الشيء ملكاً حازه وانفرد بالتصرف فيه فهو مالك ، والملك : ما يملك ويتصرف فيه (يذكر ويؤنث) وجمعه أملاك ، وفي القرآن الكريم (والله ملك السموات والأرض) . والملكية في اللغة هي الملك (بكسر- الميم وتسكين اللام) أو التملك ويقال : بيدي عقد ملكية هذه الأرض (د. حمد العبد الرحمن الجنيدل، نظرية التملك في الإسلام، مؤسسة الرسالة، بيروت، ص 13).

أما اصطلاحاً: فلقد عرف الفقهاء الملك بتعريفات كثيرة متقاربة في مرماها وإن اختلفت في مبناها. فمنهم من عرفه بأنه " الاختصاص الحاجز " أي الاختصاص المانع لغيره من الانتفاع به أو التصرف فيه إلا عن طريقه وبسببه بالتوكيل أو النيابة (د. عبد الحميد محمود البعلبي، الملكية وضوابطها في الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة، ص 25) وعرفه ابن تيمية في مجموع الفتاوى بأنه " القدرة على التصرف في الرقبة بمنزلة القدرة الحسية " (د. عبد الله المصلح، الملكية الخاصة في الشريعة الإسلامية، الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، ص 29) .

ولم يكتف الإسلام برصد ثواب الآخرة لمن يقوم بإعمار الأرض بل تعداه إلى الفائدة الدنيوية برصد الأرض كمكافأة لمن أحيها ، فإذا كانت الأرض المذكورة مواتاً لم يُعلم تقدم ملك لأحد عليها ، فهي لمن أحيها ، وقد دل على ذلك ما رواه البخاري عن عائشة رضي الله عنها عن النبي صلى الله عليه وسلم قال : " من أعمار أرضاً ليست لأحد فهو أحق " . وروى أبو داود عن سعيد بن زيد رضي الله عنه قال : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " من أحيأ أرضاً ميتة فهي له " . كما يروى بأن عمر بن الخطاب كتب كتاباً إلى أبي موسى يقول فيه: " أن أبا عبد الله سألني أرضاً على شاطئ دجله ، فإن لم تكن أرض جزية ولا أرضاً يجري إليها ماء جزية فأعطاها إياه " (أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، طبعه أولى، بيروت دار الكتب العلمية، 1986 ، ص 290).

وقد تميزت الشريعة الإسلامية عن غيرها من القوانين الوضعية بإقرار ثلاث أنواع من الملكية باعتبار صاحبها الذي وقعت يده عليها يد ملك. والملك من هذه الناحية يقسم إلى ثلاثة أقسام :-

1- الملكية الخاصة: " وهي ما كانت لفرد أو مجموعة من الأفراد على سبيل الاشتراك " أو " ما كانت لصاحب خاص واحد كان أو متعدداً له الاستتثار بمنافعها والتصرف في محلها " .

وقد اعترف الإسلام بغريزة حب التملك كحقيقة واقعة في حياة الإنسان فلم يقتلها بإنكار ولم يمتها بكبت فأباح الملكية الخاصة ضمن وسائل كسب مباحة وحدد لها الطريق الذي تسير عليه. قال تعالى " زين للناس حب الشهوات من النساء والبنين والقناطير المقنطرة من الذهب والفضة والخيل المسومة والأنعام والحرث ذلك متاع الحياة الدنيا والله عنده حسن المآب " (سورة آل عمران آية 14) . وقال أيضاً " والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم " (المعارج آية 24).

2- الملكية العامة: " هي التي يكون المالك لها مجموع الأمة دون النظر للأفراد بحيث يكون الانتفاع بالأموال التي تتعلق بها لهم جميعاً بدون أن يختص بها أحد منهم " والأساس في قيام الملكية العامة أنه " إذا تعلقت حاجة الجماعة في الانتفاع بأشياء معينة فإنه لا يجوز أن تقع تحت التملك الفردي " وقد أقرت الشريعة الإسلامية الملكية العامة وذلك مثل المساجد وفي الأعيان الموقوفة على جهات الخير العام ، وكما في الأنهار الكبيرة والطرق والجسور والمناطق المحمية " الحمى " .

3- ملكية بيت المال: " وهي الملكية التابعة للدولة والتي يكون صاحب الاختصاص فيها هو بيت المال يتصرف فيها تصرف الملاك الخاصين في أملاكهم بشرط تحقيق المصلحة العامة للجماعة الإسلامية " وتأتي موارد بيت المال من المصادر التالية:

- أ- زكاة أموال المسلمين .
- ب- خمس المعادن والغنائم .
- ت- الجزية.
- ث- اللقطات وتركات المسلمين التي لا وارث لها.
- ج- الخراج والفيء والعشور .

وقد أقر الإسلام مبدأ إحراز المباحات حيث اعتبر " المال المباح هو كل مال لم يدخل فيه ملك محرم ولا يوجد مانع شرعي من تملكه فإذا كان كذلك صح تملكه لأي شخص يسبق في الاستيلاء عليه وإحرازه "

ومن أمثلة هذه المباحات :

1- إحياء الأرض الموات:

وهي الأرض المنفكة عن الملك ولأي إنسان أن يضع يده على جزء منها لإحيائها بالزراعة ومن لم يعمر الأرض التي وضع يده عليها سواء بإذن الدولة أم بغير إذنها خلال (3) سنوات تؤخذ منه وتدفع لغيره لأن المقصود هو الإحياء.

2- استخراج ما في باطن الأرض من الركاك والمعادن:

" الركاك كل ما يشتمل عليه باطن الأرض من جوهر "

الأصناف من الركاك يشمل نوعين : المعدن والكنز لأنه في اللغة كذلك وفي ما يخرج منها الخمس لبيت مال المسلمين والباقي للواجد إذا كانت الأرض ليس لها مالك .

3- الكسب المترتب على الجهاد :

والأمور التي أباح الإسلام فيها التملك عن طريق الجهاد هي الغنيمة والسلب والنقل

(محمد أبو فرحه، الملكية في الإسلام، بحث منشور على الانترنت، ص 3).

كذلك أقر الإسلام الملكية العامة وحافظ على وجودها واحترامها ، حيث حرم الاستيلاء على الأموال العامة واعتبره سرقة أطلق عليه اسم الغلول ، وجاءت الآيات والأحاديث تتوعد من غل بالعقاب يوم القيامة وجعل الإسلام الملكية العامة مستقلة عن ملكية الدولة ومنع الحاكم المسلم من التصرف فيها إلا بموجب مصالح مقررة لا تخرج عن مقاصد الشريعة الكلية ، ولا يملك الحاكم المسلم أن يوسع أو يضيق من نطاقها حسبما يشاء وإنما يراعي ما يتطلبه الصالح العام للمسلمين لأن الإمام مخير تخيير مصلحة لا تخيير شهوة" .

(محمد أبو فرحه، المرجع السابق، ص 4)

2- مرحلة الدولة العثمانية :

كانت أحكام الأراضي قبل تأسيس الدولة العثمانية كما ذكر الباحث فيما سبق تابعه لأحكام الشريعة الإسلامية الغراء وفقاً لنصوص الكتب الفقهية. فإذا تم فتح البلاد صلحاً تجري شرائط الصلح على الأراضي فتبقى بأيدي الأهالي غير المسلمين ويوضع عليها الخراج وتعتبر مملوكة ، أما إذا تم فتحها عنوة فتعتبر الأراضي المفتوحة بما فيها غنيمة للقاتحين ويوزعها الإمام بينهم وللإمام أن يبقيها بيد الأهالي غير المسلمين بشرط أن تعتبر رقبته لبيت المال ثم يوضع عليها خراج .

أما الأراضي التي كانت لا تعود لأحد فكانت الدولة تديرها بواسطة الأمير وعماله في الأقاليم فهم يقطعونها إلى طالب الأرض بالشروط التي تحقق العدالة وإحياء الأرض وعدم الاعتداء على الأراضي المستغلة من قبل الآخرين ، وكما لا يجوز لأحد أن يقوم بالاستيلاء على أية أرض إلا بأذن ولي الأمر (المحامي دعبس المر، كتاب أحكام الأراضي المتبعة في البلاد العربية المنفصلة عن السلطة العثمانية، طبع في مطبعة بيت المقدس بالقدس، سنة 1923 ، ص 2).

وعند تأسيس الدولة العثمانية وزعت بعض أراضي الأناضول بين الفاتحين وأحيلت بعضها لمن دفعوا معجلة معينة على شرط بقاء رقبتهما عائدة للحكومة وسميت أراضٍ أميرية، أما أراضي الحجاز والبصرة فبقيت ملكاً بيد أهلها المسلمين وكذلك أراضي الجزر كقبرص، أما أراضي غيرها من البلدان فأعطيت بعضها إلى الفاتحين واعتبرت ملكاً لهم وبعضها بقي مع الأهالي المسلمين، على أنه في كلتا الحالتين ضرب عليها العشر فأطلق عليها الأراضي العشرية، أما باقي الأقسام فلم يطرأ عليها تغيير على الإطلاق سوى أن المحمية منها أصبحت متروكة .

وقد كانت منطقتنا المعروفة باسم (شرق الأردن) جزءاً لا يتجزأ من بلاد الشام وخضعت للعثمانيين في مطلع العصور الحديثة (1516 م) وعاشت في ظل حكمهم قرابة أربعمئة عام واكتسبت هذه المنطقة أهمية خاصة في تلك الفترة لوقوعها على طريق الحج الشامي . (بدري الملقى، الأرض وملكيته في الأردن، طبع في الجمعية العلمية الملكية، عمان، 2005، ص 9).

ولما كانت الأراضي المملوكة تحت تصرف أصحابها لم ير من اللزوم وضع قانون مخصوص لها إذ أنها كسائر الأموال المنقولة تسري عليها أحكام مجلة الأحكام العدلية فيما يتعلق بالتصرف والانتقال. أما أراضي بيت المال (أو أراضي المملكة) المعروفة بعد ذلك بالأراضي الأميرية فحيث أن ملكيتها عائدة للمملكة فالتصرف بها عائد للإمام وفقاً للمصلحة العامة ولذلك اقتضى وضع قواعد وأنظمة خاصة بها.

وبقيت أحكام الأراضي متفرقة في الكتب الفقهية والفتاوى المتعددة والمؤلفات الشرعية إلى أن جمعها السلطان سليمان القانوني بقانون سماه قانون الأراضي وهو يختلف كثيراً عن القانون الحالي خصوصاً بمنعه الانتقال إلى أولاد المتصرف المتوفى (المر، المرجع السابق، ص 5).

ثم صدر بعد القانون المذكور عدة أنظمة وقوانين إلى أن جاء قانون الأراضي العثمانية بتاريخ (7) رمضان 1274 هجري (21) نيسان 1858 ميلادي الذي هدفت الدولة من إصداره إلى إحكام سيطرتها على أراضيها وتنظيم جباية الضرائب فيها وقد صيغ هذا القانون في (132) مادة وخاتمة صنف فيه الأراضي في الدولة، وكانت التصرفات قبل صدور قانون الأراضي العثماني تتم بالإيجاب والقبول بدون تسجيل، ثم أصبحت تتم بالتسجيل لدى قضاة الشرع.

وبعد صدور القانون أنشأت دوائر الطابو التي كانت تعتمد في إجراءات التسجيل على ما يسمى بدفتر الضبط الذي كان يعتمد أساساً على حدود غير مرتبطة بخرائط فنية للعقار وإنما يعتمد على الوصف الذي يؤدي إلى منازعات لا نهاية لها على الحدود بين القطع، وبشكل خاص عندما لا يكون الحد عارضاً طبيعياً، ومن الجدير بالذكر أن تطور نظم ملكية الأراضي شمل كافة أصناف ملكيات الأراضي سواء المملوكة، أو الأميرية، أو الموقوفة، أو المتروكة، أو الموات، أو المحلولة بما رافق هذا التطور من تقسيمات إدارية متعاقبة على منطقة شرق الأردن أثناء الحكم العثماني (هذا عبد الرحمن المسعود، ملكية الأراضي وتطور نظمها في إمارة شرق الأردن، رسالة دكتوراة، 2005، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ص 13).

وقد أنشأت الدولة العثمانية في منطقة شرق الأردن دائرة لتسجيل الأراضي أطلق عليها اسم الدفتر الخاقاني، وكان مركزها قسبة الكرك ومهمتها إجراء معاملات فراغ وانتقال الأراضي وتسجيلها بأسماء مالكيها وإعطاؤهم سندات طابو بعد أن تتقاضى الدائرة الرسوم المفروضة عليها وتأسست فروع لها في أفضية السلط ومعان والطفيلة، هذا وقد تأخرت عملية تسجيل الأراضي في المنطقة فبينما نجد أن تسجيل الأراضي بدأ في سورية سنة 1277 هـ / 1860 م فإن أول إشارة لتسجيل الأراضي في المنطقة كانت في قضاء السلط سنة 1300 هـ / 1882 م .

ومما يؤخذ على نظام تسجيل الأراضي في تلك الفترة أن دفاتر الأراضي العثمانية لم تكن منظمة ، إذ لم يكن لكل قطعة من الأرض صفحة خاصة تدون فيها المعاملات التي تمر عليها تلك القطعة من بيع وشراء ورهن وغير ذلك ، كما لم يكن لكل قسبة أو قرية دفتر خاص بها، فضلاً عن تحديد مساحة الأراضي لم يكن دقيقاً وفي بعض الأحيان ترك الخيار في تخمين مساحة الأرض لصاحبها كما أن تخوف بعض الفلاحين من التجنيد الإجباري والضرائب أدى لتزكهم أراضيهم دون تسجيل أو تسجيلها بأسماء مشايخهم ومنتفذيهم مما أدى في النهاية إلى تملك هؤلاء للأرض وتحويل مالكيها الأصليين إلى مزارعين يعملون لديهم (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 33).

وفي عام 1860 صدرت لائحة تعليمات بخصوص سندات الطابو وقد جاءت في مقدمة وست عشرة مادة وخاتمة ، وقد جاء فيها عدم جواز أن يتصرف بأرض أميرية بغير سند على أية صورة من الصور على أن يدفع بدل هذا السند ثلاثة قروش، ونصت على أن التصرف بأرض أميرية أو موقوفة لمدة عشر سنوات بلا منازع يثبت حق قراره فيها سواء وجد بيده سند أو لم يوجد ويعطى المتصرف بموجب هذه اللائحة سند طابو ، أما من كان حق ملكيته ثابتاً بأرض ما ولم يكن لديه سند ملزم بدفع رسوم طابو مقداره (5 %) من قيمة الأرض في ظرف ستة أشهر ويعطى له سند مجدداً، وبعد هذه اللائحة بسنتين أعلن نظام الطابو في (26) صفر 1278 هـ / أيلول 1861 م وهذا بدوره جاء في (33) مادة وذيل، أعطي بموجبه الحق لمديري المال وقائمقامي الأقضية صلاحية تفويض الأراضي الأميرية وإحالتها إلى طالبها واعتبارهم بحكم أصحاب الأرض، كما شجع النظام على استصلاح الأراضي الموات بإعفائها من ضريبة العشر - من سنة إلى سنتين وذلك حسب طبيعة الأرض ، ومن أهم ما جاء في النظام ضرورة تسجيل الأراضي في دائرة الطابو، وأما الذين يستنكفون عن تسجيل أراضيهم فتباع بالمزاد العلني .

(منيب سليمان الماضي وسليمان الموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، الطبعة الأولى، مكتبة المحتسب، عمان، 1959، ص 17)

وقد كان للظروف التي سادت في شرق الأردن خلال تلك الفترة أن اقتصر العمران على مجموعة من القرى المتناثرة في المناطق الجبلية في الكرك والسلط وعجلون وجرش واربد والرمثا وقرى الوسطية والكفارات،

حيث كان سكان هذه القرى يمارسون الزراعة وتربية الماشية في ظروف صعبة لعدم انتظام قيود الملكية بين الأفراد التي تمكن المواطن من استغلال وزراعة أرض معلومة الحدود وغير منازع على ملكيتها بحماية القانون وكذلك نتيجة لفرض الضرائب وجبايتها من قبل الولاة العثمانيين وحسب أهوائهم . (الملقي، المرجع السابق، ص 10).

3- مرحلة الدولة الأردنية :

ويمكن تقسيم هذا العصر كذلك لمرحلتين الأولى مرحلة ما قبل تأسيس دائرة الأراضي والمساحة، والثانية ما بعد تأسيس دائرة الأراضي والمساحة، وسوف نتحدث عن هاتين المرحلتين فيما يلي:

الأولى: ما قبل تأسيس دائرة الأراضي والمساحة:

على أثر الاحتلال الفرنسي لسوريا وخروج الملك فيصل منها في عام 1920 قاد الأمير عبدالله من الحجاز جيشاً متجهاً إلى معان لتحرير سوريا، وكانت الحكومة البريطانية آنذاك غير مستقرة على حل نهائي لمسألة شرق الأردن فتقرر عقد مؤتمر في القاهرة يضم المسؤولين البريطانيين وخبراء دائرة الشرق الأوسط لبحث مستقبل الوضع في البلاد العربية الواقعة تحت النفوذ البريطاني، حيث تم فيه الإعلان عن قيام حكومة وطنية في شرق الأردن برئاسة سمو الأمير عبدالله وذلك في عام 1921 بعدها تم تأسيس أول حكومة أردنية برئاسة رشيد طليح . وفي تلك الفترة لم يكن قد تم تعيين حدود شرق الأردن مع الدول المجاورة بصورة رسمية، وبقيت شرق الأردن من الناحية القانونية جزءاً من الدولة العثمانية، حتى توقيع معاهدة لوزان في (14) تموز سنة 1923 من قبل الحكومة التركية من جهة، وحكومات بريطانيا وفرنسا وإيطاليا واليونان ورومانيا ويوغسلافيا من جهة أخرى، حيث نصت هذه المعاهدة على فصل شرقي الأردن عن الدولة العثمانية اعتباراً من تصديقها في (6) آب سنة 1924 .

غير أن المشكلة الأساسية التي واجهت الحكومة الأردنية بعد الاعتراف البريطاني باستقلالها هي مشكلة الحدود، إذ لم تكن للإمارة حدود معلومة وبقيت هذه المشكلة ملحة وضرورية من أجل الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي والسلام في المنطقة وإقامة علاقات طبيعية مع الأقطار العربية المجاورة. وكان في تلك الفترة -

باعتبار أن هذه المنطقة كانت جزءاً من بلاد الشام وكانت بالتالي كغيرها خاضعة للحكم العثماني - لا تزال بعض المصطلحات والتقسيمات العثمانية موجودة في القوانين الحالية وكان نظام التسجيل العقاري يخضع أساساً لأحكام فقه الشريعة الإسلامية وأحكام قانون الأراضي العثماني الذي صدر سنة 1274 هجرية / 1858 ميلادي وبقي معمولاً به حتى صدور القانون المدني الأردني سنة 1976 (الملقب، المرجع السابق، ص 18).

وكانت مكاتب الطابو (مديريات تسجيل الأراضي حالياً) في تلك الفترة تتبع الأساليب القديمة باعتمادها في تعيين الحدود بين الأفراد على وصف العوارض الطبيعية المجاورة كطريق أو واد أو سيل ماء أو قطع صخري أو تعتمد أسماء المجاورين لعدم وجود خرائط تنظم تلك الحدود. واستمر الوضع هكذا حتى توقيع معاهدة لوزان السابقة والتي تم بموجبها انفصال إمارة شرق الأردن عن تركيا وقد نصت المادة (139) من هذه المعاهدة على وجوب حصول إمارة شرق الأردن من الحكومة التركية على جميع القيود والمستندات المتعلقة بالأموال والعقارات الخاصة والعامّة (التي لا تزال محفوظة _ كوثائق رسمية قديمة _ في مستودعات دائرة الأراضي والمساحة) . وفي محاوله لإعادة تنظيم سجلات الأراضي للتغلب على الصعوبات التي كانت تعترض حسن استغلال الأراضي الزراعية التي كانت هي المصدر الرئيسي- للاقتصاد في البلاد سنت حكومة إمارة شرق الأردن نظام تحرير الأراضي في كانون الأول سنة 1923 وقانون الإفراز بتاريخ (22) كانون الثاني سنة 1923 .

وكدليل على سوء الحالة التي كانت عليها الملكية العقارية وسوء استغلالها ما ورد في المادة الأولى من نظام تحرير الأراضي المذكور " إن إبقاء الأرض مشاعاً وتشاطرها بين المزارعين لمدة معينة ألجأهم إلى الامتناع عن زراعة لا يؤمل استغلالها قبل الأجل المضروب لإعادة القسمة والابتعاد عن غرس أشجار لا تنتج محصولاً إلا بعد ثماني أو عشر سنوات ، وتكاليف الإنفاق لإدخال تحسينات على القرية يلزمهم بأن يبتعدوا عن الأخذ بأصول الزراعة الحديثة ولم يكن من سبيل لإثارة عزائمهم إلا بإفراز الأراضي المشاعة وتخليص أصحابها من قيود الارتفاق "

وقد باشرت لجان تحرير الأراضي في القيام بأعمالها في القرى والمناطق الزراعية وفق قانون الإفراز المذكور بتاريخ (22) كانون الثاني سنة 1923 م (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 55).

الثانية: ما بعد تأسيس دائرة الأراضي والمساحة:

في عام 1926 بدأ الاهتمام يتزايد من قبل المسؤولين بحكومة إمارة شرق الأردن لإعادة تنظيم مكاتب الطابو، حيث تم إنشاء مديرية تسجيل في كل من اربد وعجلون والسلط ومادبا والكرك ومعان وعمان وأطلق على الأخيرة (دائرة تسجيل المركز) وعين السيد توفيق أبو الهدى مديراً لها . والى جانب ذلك قامت لجان مستقلة لتحرير الأبنية والأراضي وباشرت عملها في عمان في (10) شباط 1927 وفي هذه الفترة وضعت قوانين خاصة تهدف إلى وضع حد للمنازعات بين الأهليين حول حدود الأراضي وحقوق ملكيتها والتصرف بها وبالمياه التي ترويهها وكذلك أملاك الدولة وإنتاج الخرائط والمخططات ، كما أنه بالإضافة لدوائر التسجيل وجدت لجان وهيئات ذات علاقة مستقلة مثل لجنة تحرير الأبنية والأراضي التي باشرت عملها في منطقة بلدية عمان آنذاك بتاريخ 1927/2/10 . (هالا حجازين ، دائرة الأراضي والمساحة واقع وتطلعات ، بحث مقدم لمادة التطبيقات العلمية في الإدارة، 1997، ص 6 ، محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة)

وقد أسست دائرة المساحة ودائرة أملاك الدولة في (19) اب 1928 م وارتبطت مع نظارة المالية (وزارة المالية حالياً) وتقرر فك ارتباط مصالح تسجيل الأراضي وتحرير الأراضي (المساحة) من نظارة المالية وربطها بمقام رئاسة النظار (رئيس الوزراء) .

وقد ظهر اسم دائرة الأراضي والمساحة رسمياً بتاريخ 1929/9/30 عندما تم توحيد عدة دوائر (دائرة المساحة ودائرة أملاك الدولة ومصالح تسجيل وتحرير الأراضي) وتم ربطها مع رئاسة النظارة بعد توحيد دائرة الأراضي وفرع الحراج وضم قسم تحقيقات ضريبة الأبنية والأراضي والمختبر الكيميائي لتحليل التربة وعين لها مدير بريطاني (ا.ب. متشل) أنتدب من حكومة الانتداب (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 56) .

وبقي (متشل) على رأس عمله بصفته معاراً من حكومة فلسطين حتى سنة 1940 حيث خلفه مستر (ج . ف ولبول) الذي شغل منصب المدير العام حتى سنة 1954 وبذلك انتهت خدمات

آخر مدير انجليزي ليخلفه بعد ذلك مدراء أردنيون من ذلك الوقت وحتى الآن حيث تعاقب على إدارة الدائرة عدة مدراء .

ومع تقدم العمل بدأت قيود وسجلات الطابو القديمة تختفي من التعامل شيئاً فشيئاً لتحل محلها قيود وسجلات جديدة مبتناة على أسس علمية حديثة . ومن أهم المراحل التي مرت بها دائرة الأراضي في ذلك الوقت :

1 - تم إلحاق دائرة الحراج بدائرة الأراضي والمساحة لغرض إحكام الرقابة على الثروة الحرجية التي سجلت باسم الخزينة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 144 تاريخ 1938/3/30 ليتم فك هذا الارتباط بعد ذلك في 1950/1/15 بعد أن تم تحديد المناطق الحرجية وتسجيلها باسم الخزينة وألحقت بوزارة الزراعة حسب الاختصاص للعناية بالأشجار والتوسع في زراعتها .

2 - في الفترة ما بعد 1938 الحق قسم تحقيقات ضريبة الأبنية والأراضي بدائرة الأراضي والمساحة ، ثم أعيد فك ارتباطه والحق بوزارة المالية بعد أن تم تزويده بجميع السجلات الخاصة بالأموال غير المنقولة لمتابعة التغيرات التي تطرأ عليها .

4- في عام 1941 تم إلحاق الدائرة الإنشائية (دائرة الري والقوى المائية) والمختبر الكيماوي لتحليل التربة بدائرة الأراضي وكانت مهامها تنحصر - في إقامة مشاريع الري لتطوير الأراضي الزراعية عن طريق الانتفاع من المياه السطحية والجوفية وتم فك ارتباطها بعد ذلك في 1953. (الملقي، المرجع السابق، ص 24)

5- في عام 1952 تم توحيد دائرتي الأراضي والمساحة بالضفتين حيث أصبحت دائرة الأراضي والمساحة في الضفة الشرقية - في عمان - مسؤولة عن كافة مديريات التسجيل في المملكة الأردنية الهاشمية التي بلغ عددها (15) مديرية تسجيل وبعد ذلك تم استحداث مديريات تسجيل أخرى بكلا الضفتين ليصبح عددها (23) مديرية وكذلك تطورت أساليبها ومعداتها ، حيث تم في عام 1961 استحداث قسم التصوير الجوي ، وتم مسح المملكة الأردنية الهاشمية بضفتيها وتصويرها جواً .

في عام 1967 وبعد الاعتداء الغادر من قبل القوات الإسرائيلية وما تمخض عنه من احتلال لأراضي الضفة الغربية توقفت أعمال التسوية والمساحة والتسجيل هناك إلا أنها استمرت بسيرها الحثيث في أراضي الضفة الشرقية. (هالا حجازين، المرجع السابق، ص 7).

وصدرت بعد ذلك تعليمات إدارية إلى جميع مديريات التسجيل في الضفة الغربية بإغلاق مكاتبها والامتناع عن إجراء أية معاملة تتعلق بالأموال غير المنقولة والتوقف عن العمل نهائياً، وذلك لعدم إعطاء الصفة القانونية لأي تصرف لاحق تجريه سلطات الاحتلال على تلك القيود، ورغبة في رعاية مصالح المواطنين في الضفة الغربية، فقد اصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ 24\5\1972 سمح بموجبه إعطاء أصحاب الأملاك في تلك المناطق صوراً أو شهادات عن تلك القيود، وتم استكمال جميع المعاملات المتعلقة بتأجير أو تفويض أملاك الدولة بالضفة الغربية المحتلة، التي توقفت بسبب الاحتلال للحيلولة دون الاستيلاء عليها من قبل الاحتلال بحجة أنها من أملاك الدولة (الملقى، المرجع السابق، ص 30).

بعد ذلك اتسع نطاق الخدمات التي تقوم بها الدائرة في مختلف معاملات التسجيل وأعمال المساحة والتسوية، والتحق عدد من الموظفين بدورات تدريبية وانفتحت الدائرة بشكل ايجابي على مثيلاتها في الدول العربية والأوروبية للاستفادة من خبراتها وتجاربها في الحقلين الفني والتسجيلي وبدأت في عام 1973 تتخلص تدريجياً من نظام المركزية في الإدارة بحيث أصبحت جميع الأعمال توزع على مختلف أقسام وفروع الدائرة (هالا حجازين، المرجع السابق، ص 9) وفي عام 1974 وبسبب الحاجة الماسة لقانون عصري يواكب التطورات التي حدثت، فقد تم إصدار قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 بشكله الحالي - جرى عليه عدة تعديلات - بعد مرور ما يقرب من ربع قرن على أول إصدار له وتحت عدة مسميات مثل، قانون تقرير مصير الأراضي الأميرية، و قانون تفويض أراضي الدولة . كما تم

إصدار قوانين تتقاطع مع هذا القانون قانون تطوير وادي الأردن وقانون سلطة إقليم العقبة. ويناط حالياً بدائرة الأراضي والمساحة إدارة أملاك الدولة والمحافظة عليها والتصرف بها من حيث التفويض أو التأجير أو التخصيص للوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية وذلك عن طريق مديرية أملاك الدولة وسوف يقوم الباحث بالتعرض لهذا الدور لاحقاً.

ودائرة الأراضي والمساحة لها صلاحيات ومهام مذكورة في نظامها حيث نصت المادة (3) من نظام تنظيم دائرة الأراضي والمساحة رقم (80) لسنة 1999 على أن تتولى الدائرة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في التشريعات المعمول بها، وفي سبيل ذلك يتوجب قيام الدائرة بما يلي:

1. إجراء مسح شامل لأراضي المملكة، وتنفيذ جميع عمليات تحديدها وتسويتها وتنظيم خرائطها.
2. تسجيل حق ملكية الأموال غير المنقولة وتوثيقه والمحافظة عليه وتسهيل ممارسته.
3. إنشاء شبكة المثلثات من الدرجتين الرابعة والخامسة وإدامتها، اعتماداً على شبكة المثلثات الوطنية من الدرجات الأولى والثانية والثالثة التي يتولى المركز الجغرافي الملكي الأردني إنشاؤها.
4. إنجاز معاملات تسجيل الأموال غير المنقولة وتحقيق الرسوم المترتبة على ذلك واستيفائها.
5. إدارة أملاك الدولة والمحافظة عليها ومتابعة معاملات التأجير والتفويض والتخصيص وكذلك استملاك الأراضي لغايات النفع العام.
6. إجراء تقدير شامل لقيم الأموال غير المنقولة وتعديله لغايات إجراء المعاملات التسجيلية.
7. توثيق معلومات الملكية العقارية وحفظها.
8. تطوير قاعدة معلومات البيانات العقارية وتحديثها لاعتمادها أساساً لنظام المعلومات الوطني.
9. تنظيم مهنة المساحة والمكاتب العقارية.

ثانياً طرق امتلاك واستغلال أملاك الدولة

حدد القانون الطرق والغايات الرسمية لامتلاك واستغلال الأراضي المملوكة للدولة حتى لا يتم الاعتداء واستغلالها ممن لا يملك الحق بها بهدف تحقيق مكاسب بطرق غير مشروعة وذلك لإقامة سكن له أو بيعها والمتاجرة بها، وقد شجع هذه الاعتداءات الإجراءات البطيئة التي تتم للتصدي لها سواء كانت تشريعية أو بسبب عدم توفر إمكانيات المتابعة والحماية نظراً لاتساع هذه الأراضي وتفرقها، ويقوم بعض المواطنين باستغلال مراكزهم الاجتماعية ونفوذهم مما يزيد من أعباء الجهات القائمة على الحماية والمراقبة .

وسوف نتحدث بالبداية عن طبيعة حق الدولة على أملاكها، ومن ثم طرق وأسباب تملك الأراضي في القانون المدني الأردني، وبعدها الطرق القانونية لامتلاك واستغلال أملاك الدولة فيما يلي.

1- طبيعة حق الدولة على أملاكها

تحصل الإدارة على الأموال العامة بطرق مشابهة للطرق التي يكسب بها الأفراد الأموال ، وذلك يكون عن طريق البيع والهبة والوصية ، والإدارة قد تلجأ إلى أساليب القانون العام في الحصول على الأموال العامة باعتبارها سلطة عامة فهي قد تنزع الملكية العقارية الخاصة بالأفراد جبراً عنهم أو أنها قد تلجأ للاستيلاء على أموال الأفراد أو الهيئات الخاصة بصفة مؤقتة أو دائمة ولو دون رضاهم ، أو مصادرة الأموال الخاصة للمخالفين على سبيل العقوبة التي ينص عليها القانون ، وبذلك يمكن اعتبار القانون الجنائي مصدراً لحصول الإدارة على الأموال في بعض الأحوال .

ورغم أن الدولة تحصل على هذه الأموال بطرق مشابهة للطرق المتبعة من قبل الأفراد- كما ذكرنا - إلا أنها لا تملك التصرف بالحرية والكيفية التي يملك الأفراد التصرف بمالهم الخاص وذلك لأن القانون حدد الطرق والغايات والجهات التي يجب على الإدارة إتباعها في هذا الأمر ، وهي مقيدة بالنصوص الواردة في القوانين المتعلقة بأملاك الدولة ولا تملك حرية التصرف في تلك الأموال إلا حيث يعطيها القانون هذه الصلاحية أو حين يخفف القيود عنها ويمنحها سلطة تقديرية.

(المحامي علي نجيب حمزه، اكتساب المال العام في القانون الإداري ، ص 9 ، بحث منشور على الانترنت على الموقع التالي www.uobabylon.edu.iq/publications/law.../article_ed1_1.doc)

والإجماع منعقد في الفقه والقضاء على حق السلطة الإدارية في الإشراف والرقابة على الأموال العامة فلها أن تتخذ بشأنها ما يلزم من إجراءات للمحافظة عليها وضمان استمرارها في القيام بالخدمات العامة التي خصت لها والكل متفقون على حق السلطة الإدارية في الاستيلاء على ما تنتجه هذه الأموال من ثمار طبيعية ومدنية وعلى حقها في الترخيص لبعض الأفراد بالانتفاع بهذه الأموال انتفاعاً خاصاً مؤقتاً مقابل رسوم محددة ، فللحكومة أن ترخص لأصحاب المقاهي بشغل الأرصفة أمام محالهم بالمناضد والكراسي المعدة لجلوس الناس مقابل رسوم معينة، كما أن لها أن ترخص للأفراد بوضع أكشاك الاستحمام الخاص بهم على جزء معين من ساحل البحر (أسامة عثمان، أملاك الدولة العامة، المرجع السابق، ص 1404).

وقد ثار خلاف حول طبيعة حق الدولة على الأموال العامة هل هو حق ملكية أم لا ؟
اختلف علماء القانون في فرنسا في تكييف حق الدولة على الأموال العامة ، ويمكن تصنيف نظرياتهم التي قصدت تحليل هذا الحق في مذهبين، مذهب ينكر ملكية الدولة للأموال العامة، ومذهب يثبت هذه الملكية، واستند أصحاب المذهب الأول إلى أن الملكية تتطلب عناصر ثلاث هي الاستعمال والاستغلال والتصرف وهذه العناصر غير متوافرة فيما للدولة من حق على الأموال العامة، فحق استعمال المال العام يعود لجميع الناس وليس للدولة، ولا تستطيع الدولة استغلال المال العام أو التصرف به، وبالتالي ليس للدولة على أموالها العامة حق ملكية بل هو حق ولاية ومراقبة وحفظ، وهذه الولاية هي مظهر من مظاهر سلطان الدولة وسيادتها، وليس لأنها صاحبة ملكية .

بينما استند أنصار المذهب الثاني إلى نهوض الدولة بكثير من المرافق العامة وزيادة تدخلها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية وارتفاع حاجتها إلى الإيرادات العامة، وقد تطلب ذلك من الدولة أن لا تقف موقفاً سلبياً من أموالها العامة، ونشطت الدولة في هذه الأموال العامة نشاطاً لا يصدر إلا عن مالك، وتمخض عن ذلك تطور نظرة عدد من الفقهاء إلى حق الدولة على الأموال العامة من ولاية إشراف وحفظ إلى حق ملكية .

(د محمد فرهود، المرجع السابق، ص 265)

وذهب رأي في الفقه العربي (مثل الدكتور محمد علي عرفه، شرح القانون المدني الجديد، ج 1، ص 135، والدكتور محمد كامل مرسي، الحقوق العينية الأصلية، ج1، ص 108) إلى أن هذا الحق ليس حق ملكية وسنده في ذلك أن ما تتميز به الملكية في القانون المدني من اختصاص مالك الشيء به وانحصار الانتفاع لشخصه مما لا مقابل له في المال العام ، كما أن الملكية تقتضي توافر ثلاث عناصر هي استعمال المالك لمملكه واستثماره والتصرف فيه وهذه العناصر منعدمة بالنسبة للدولة فيما يتعلق بالمال العام فحق التصرف فيه محظور وحق استعماله واستثماره والانتفاع به مخول للكافة مما يجب معه القول بأن التكييف القانوني السليم لحق الدولة على المال العام هو مجرد ولاية إشراف وحفظ وصيانة وهذه الولاية هي من مظاهر سلطان الدولة وسيادتها بل أن التخصيص للمنفعة العامة هو الذي يتعارض مع جوهر الملكية ويؤدي بالتالي إلى إنكار ملكية الدولة للأموال العامة .

ويرى رأي آخر بأن هذا الحق هو حق ملكية إدارية تخضع لقواعد متميزة يفرضها تخصيص المال للمنفعة العامة.

(د. جابر محجوب علي و د. فايز عبدالله الكندري، اكتساب الملكية بوضع اليد في العلاقة بين الدولة والأفراد، دراسة نظرية وعملية في القانونين الكويتي والمصري، جامعة الكويت، 2005، ص 30)

غير أن الراجح في الفقه (مثل الدكتور أحمد سلامة، الملكية الخاصة في القانون المصري، ط1، ص150) يرى بأن حق الدولة على أموالها العامة هو حق ملكية ويستندون في ذلك إلى:

1- أن التقنين المدني سمى الشيء العام بالمال العام وهي تسمية لا تصح إلا على أساس أن الحق هو حق ملكية.

2- أن المال العام متعدد كما يكون للدولة يكون أيضاً للشخص الاعتباري العام. والمال الذي يكون كذلك يعتبر حق الدولة عليه حق ملكية كما أن كل شيء يقبل التملك بطبيعته يكون له بالضرورة مالك إلا إذا كان من الأشياء المتروكة ولما كان الشيء العام غير متروك فإنه يتعين أن يكون له مالك ومن ثم فهو محل لحق ملكيه ولا يستثنى من ذلك إلا الأشياء التي لا تقبل بطبيعتها التملك كالهواء والبحر ،

أما الوقف فهو لئن كان لا مالك له إلا إنه نظام إسلامي خاص تنسب فيه ملكية المال الموقوف إلى المولى سبحانه وتعالى وأنه لا يصح قياس المال العام على المال الموقوف وحتى العقار المباح فإن ملكيته في النهاية تنسب إلى الدولة . (أسامه عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 48).

ويضيف البعض بأن المشرع لا يرى في طبيعة المال العام ما يتعارض مع جواز تملكه وأن الذي يمنع التصرف فيه أو الحجز عليه إنما هو تخصيصه للمنفعة العامة ، كما أن المشرع وإن كان قد حرم على المالك صراحة أن يستعمل حقه خلافاً لما تقضي به القوانين واللوائح المتعلقة بالمصلحة العامة والخاصة كما حرم عليه أن يغلو في استعمال حقه إلى حد يضر بالجار فهذه القيود بالتالي لا تلغي حق الملكية لهذا الشخص، حيث إن هذه القيود وضعت لتحقيق المصلحة العامة (أسامة عثمان، أملاك الدولة العامة، المرجع السابق، ص 1405) .

ويرى الأستاذ الدكتور السنهوري أن حق الدولة على أملاكها العامة ذو طبيعة خاصة تعلو فوق حق الملكية ، وذلك لاعتبارات شكلية وهي أن المال العام للدولة تختلف أحكامه والقواعد القانونية المنظمة له عن المال الخاص للمملوك للدولة ، واعتبارات موضوعية أن فكرة المال العام تخرج عن نطاق حق الملكية وتدخل ضمن نطاق مفهوم سلطة الدولة وسيادتها على أراضيها (الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط، ج 8، حق الملكية، ص 141، بند 65)

أما حق الدولة على أملاكها الخاصة فقد أستقر الرأي على أن حق الدولة عليها هو حق ملكية مدنية محضة ، ولذلك فإن الدولة تخضع بالنسبة لتعاملها في هذه الأموال أساساً لأحكام القانون المدني ، فالدولة تمتلك الأموال الخاصة بنفس الأسباب التي يكسب بها الأفراد أملاكهم ، كما أنها تستطيع أن تحمي ملكيتها لهذه الأموال عن طريق دعوى الاستحقاق ، وتحمي حيازتها لها عن طريق دعوى الحيازة ، ويمكن للدولة أيضاً أن تمتلك ثمار أملاكها شأنها في ذلك شأن أي مالك عادي . ومؤدى ذلك أن تخضع هذه الأموال - على خلاف الأموال العامة - لنفس القواعد التي تخضع لها الملكية الفردية من حيث إمكانية التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بوضع اليد. (د.علي و د. الكندري، المرجع السابق، ص 30).

ويترتب على اعتبار حق الدولة على الأموال العامة حق ملكية عدة آثار هي:

1- دعاوى الاستحقاق ونزع اليد والتعويض: جرى الفقه والقضاء في فرنسا على تخويل الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة في سبيل حماية الأموال العامة حق اللجوء إلى دعوى الاستحقاق بملكية الأموال العامة، وإلى دعوى نزع اليد. وهذه الدعاوى هي سياج الملكية، ومن ثم فملكية الدولة للأموال العامة تماثل ملكية الأفراد، فللشخص الإداري أن يرفع دعوى نزع اليد ليرد بها الاعتداء الواقع من الأفراد، لأن هذا الشخص الإداري هو الذي يعتبر واضحاً يده على المال العام. ويجوز للشخص الإداري مطالبة المعتدي بالتعويض عن الاعتداء على الأموال العامة .

(الدكتور محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة، 1943، ص 92)

2- تملك الثمار والحاصلات : أن تملك الدولة لثمار المال العام وحاصلاته يفسر أيضاً - في رأي بعض الفقهاء - القول بملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لهذا المال العام ، كما يفسر - حقها في تملك الركاز المدفون في أموالها العامة باعتبار أن ملكيتها للأرض - وهي من الأموال العامة - تشمل ملكية سطحها وباطنها .

3- تعدد الأموال العامة ومبادلتها بين الأشخاص الاعتبارية العامة : ذلك أن القول بعدم ملكية الدولة للأموال العامة وبأن حقها عليها هو حق حفظ وإشراف وصيانة وإدارة يؤدي إلى اعتبار الأموال العامة مجموعة واحدة تبسط الدولة عليها ولايتها من أجل تخصيصها للمنفعة العامة ، ومن ثم فلا يوجد حق ذاتي لكل من الأشخاص الاعتبارية العامة في الدولة على هذه الأموال ، بل تباشر أنواعا من السلطات في حدود الاختصاصات الممنوحة لها تحت إشراف الدولة وفي ظل ولايتها العامة وأحكام الوصاية الإدارية المخولة لها . وهذا يعرف بنظرية تعدد الأموال العامة .

(د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1961، ص 600)

وفي رأي الباحث أنه بغض النظر عن هذه الاختلافات فإنه بالرجوع للنصوص القانونية سواء في القانون المدني، أو قانون إدارة أملاك الدولة فإنه يتبين لنا أن حق الدولة على أملاكها يعتبر حق ملكية ، وقد ورد في نصوص القانون ما يدل على اعتبار أن هذه الأموال ملكاً لها (أنظر المواد 1078 و 1080 و 1133 و 1134 من القانون المدني) وتملك الدولة وحدها التصرف بهذا المال ولكن حسب القوانين والأنظمة ، وأن هذه القوانين والأنظمة إنما وضعت من باب الحماية لهذه الأملاك ولتجنب سوء استعمال أو استغلال هذه الأملاك ، بحيث نظمت طرق بيعها أو تأجيرها بما يكفل العدالة والنزاهة ، وبالتالي فإن من يملك قرار البيع والتأجير والتخصيص لا بد أن يكون هو المالك لهذا الشيء والمتصرف به .

2- طرق وأسباب تملك الأراضي في القانون المدني الأردني

يراد بأسباب كسب الملكية المصادر التي بمقتضاها يتم اكتساب حق الملكية بوجه عام على شيء معين بالذات وأسباب كسب الحقوق العينية تقابل مصادر الحقوق الشخصية " الالتزامات " (الدكتور محمد وحيد الدين سوار، الحقوق العينية الأصلية 2، أسباب كسب الملكية، مكتبة دار الثقافة، ص 5)

كما نظمت القوانين المشار إليها في هذه الدراسة ملكية الأراضي وتم وضع هذه الأحكام لتنظيم الشأن العقاري وحماية هذه الملكية وأناطت هذه القوانين هذه الوظيفة بدائرة الأراضي والمساحة باعتبارها الجهة المخولة والوحيدة لنقل الملكية والحقوق العينية الأخرى حيث لا يسري أي حق يتعلق بذلك بين المتعاقدين وفي حق الغير إلا بتسجيل ذلك لدى مديرية التسجيل المختصة (المادة 1148 من القانون المدني والمادة رقم 2 من قانون التصرف بالأموال غير المنقولة).

وقد حددت المجلة (مجلة الأحكام العدلية) أسباب التملك في المادة (1284) بطريقة الحصر:

1- الناقل من مالك إلى آخر كالبيع والهبة .

2- الخلف كالإرث .

3- إحراز المباح الذي لا مالك له .

ولم تعتبر المجلة أن مرور الزمن من أسباب التملك في أراضي الملك ، أما في الأملاك الأميرية فقد اختلفوا فمنهم من قال أن مرور الزمن أو حق القرار من أسباب التصرف مستندين للمادة (20) من قانون الأراضي العثماني التي أوجبت أن من تصرف في عشرة سنوات بأرض أميرية دون نزاع لا تسمع عليه دعوى . والمادة (78) من القانون المذكور التي زادت بأنه " سواء كان بيده سند معمولاً به أم لا " ، فلا حاجة إلى الاستناد إلى أحد أسباب التصرف بل يعطى سند طابو (تسجيل) بعد ثبوت حق قراره ، أما الآخرون فذهبوا لخلاف ذلك حيث اشترطوا لمن يتشبه بحق القرار أو مرور الزمن على تصرفه أن يستند إلى سبب من أسباب التملك السابق ذكرها (انظر المر، المرجع السابق، ص 208) .

ويلاحظ أن المجلة اقتصرت على ذكر أسباب ثلاثة لكسب الملكية هي العقد والميراث والاستيلاء ولم تتعرض صراحة للوصية والشفعة والاتصال باعتبارها أسباباً لكسب الملكية. (د.محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 5).

أما القانون المدني الأردني فقد احتفظ بقاعدة أصلية انتقلت إلينا من العهد العثماني ومقتضاها لا تكتسب الحقوق العينية العقارية إلا بالتسجيل في السجل العقاري حيث نصت المادة (1148) منه على:

" لا تنتقل الملكية ولا الحقوق العينية العقارية الأخرى بين المتعاقدين وفي حق الغير إلا بالتسجيل وفقاً لأحكام القوانين الخاصة به ."

وقد رتب القانون المدني أسباب كسب الملكية في الفصل الثاني من الباب المخصص لحق الملكية في فروع ثلاثة نستعرضها فيما يلي:

الفرع الأول : إحرار المباحات المواد من (1079 حتى 1084) بواقع (9) مواد .

الفرع الثاني: كسب الملكية بالخلفية: وله أسباب ثلاثة هي:

- 1- الضمان المادة (1085) .
- 2- الميراث المواد (1086 حتى 1124) .
- 3- الوصية المواد (11025 حتى 1130) .

الفرع الثالث: انتقال الملكية بين الأحياء وله حالات خمس هي :

- 1- الاتصال المواد (1131 حتى 1145) .
- 2- العقد المواد (1146 حتى 1149) .
- 3- الشفعة المواد (1150 وحتى 1167) .
- 4- الأولوية المواد (1171 حتى 1197) .
- 5- الحيازة المواد (1171 حتى 1197) .

ويمكن حصر أسباب تملك الأراضي بشكل عام في الوقت الحالي بصورة عامة فيما يلي:

- 1 - بالبيع والفرار الرضائي أو الهبة أو المبادلة، بموجب عقد بيع رسمي ينظم لدى مديريات تسجيل الأراضي، بالاستناد للمادة (6) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة 1953 .
- 2 - بالبيع والفرار الجبري تنفيذاً لحكم أو لرهن، عملاً بأحكام قانون الإجراء أو قانون تأمين الدين رقم (46) لسنة 1953 .
- 3- بالميراث بعد الوفاة في الأراضي المملوكة والأميرية، أو بالوصية بعد الوفاة في الأراضي المملوكة فقط، بموجب المادة (9) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة 1953 .
- 4- بالاستملاك لأغراض النفع العام بموجب قانون الاستملاك رقم (6) لسنة 1980 مقابل تعويض عادل يقدر وفقاً لأحكام القانون .

- 5- بالتفويض بموجب قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 .
- 6- بالشفعة في الأراضي المملوكة، أو بالأولوية وحق الرجحان في الأراضي الأميرية وذلك للشريك في ارض العقار، وفق قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة (51) لسنة 1958 أو بحق الأفضلية وفق قانون ملكية الطوابق والشقق.
- 7- بحق القرار ووضع اليد والتصرف في الأراضي المملوكة مدة (15) سنة، وفي الأراضي الأميرية مدة (10) سنوات بناء على بيع عادي خارج مديريات التسجيل في المناطق التي لم تشملها أعمال التسوية بموجب المادة (3) من قانون معدل للأحكام رقم (51) لسنة 1958.
- 8- بالاستملاك والحيازة الفورية في المناطق المشمولة بقانون تطوير وادي الأردن رقم (18) لسنة 1977 لغايات تنفيذ مشاريع الري واستصلاح الأراضي وإعادة توزيعها بموجب أحكام المادة (21) من هذا القانون. (الملقي، المرجع السابق، ص 36)
- أما التقادم فلم يعد مصدراً من أسباب كسب الملكية وفقاً للقانون المدني الأردني وسوف نتناول هذا الموضوع لاحقاً.

أما أراضي الدولة (الأراضي الأميرية) ينشأ حق التصرف بها حسب القانون المدني بداية ، أي بدون أن ينتقل من شخص سابق يملك حق التصرف إلى آخر جديد ليس له هذا الحق وإنما يريد أن يملكه على الأرض الأميرية ، ويتم هذا الاكتساب بطريقتين هما إذن الدولة أو الإحراز وسوف يبين الباحث فيما يلي هاتين الطريقتين:

1 - الطريقة الأولى: إذن الدولة:

تنص الفقرة الأولى من المادة 1198 من القانون المدني الأردني على:
" يجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي المملوكة لها الأميرية لمن يرغب بالشرط التي يفرضها القانون ".

وقد جاء قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 والنظام الصادر بموجبه ليضع قواعد وشروط لتفويض وتأجير وبيع أراضي الدولة، سواء للغايات الزراعية أو السكنية أو الغايات الأخرى وسوف يقوم الباحث بشرح ذلك بشكل أوفى لاحقاً.

2- الطريقة الثانية : عن طريق الاستيلاء (إحرار العقار) :

يجوز القانون المدني إحرار الأراضي الموات التي لا مالك لها بإذن الدولة ويعتبر ذلك سبباً للملكية

حيث نصت المادة (1080) من القانون المدني على:

" 1- الأراضي الموات والتي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة .

2 - ولا يجوز تملك هذه الأراضي أو وضع اليد عليها بغير إذن من الحكومة وفقاً للقوانين "

ونصت المادة (1081) على:

" 1- من أحيى أو عمر أرضاً من الأراضي الموات بإذن من السلطة المختصة كان مالكا لها.

2- وللسلطة المختصة أن تأذن بإحياء الأرض على أن ينتفع بها فقط دون تملكها "

ونصت المادة (1082) على " إذا أحيى أحد جزءاً من أرض أذن له بإحيائها وترك باقيها كان مالكا

لما أحياه دون الباقي إلا إذا كان الجزء المتروك وسط الأراضي التي أحيها "

ويتضح من هذه النصوص أن إحرار الأراضي الموات بإذن الحكومة يكسب المهرز ملكية هذه

الأرض أو الانتفاع بها فقط بشرط إحيائها أو إعمارها .

وقد انتقد البعض منهم الدكتور محمد وحيد الدين سوار توجه القانون المدني عندما أورد هذه

المواد تحت عنوان إحرار المباحات على عقار لا مالك له في فصل أسباب كسب الملكية لوجهين :

الأول : أن هذه المواد كما هو واضح تنظم إحرار المباحات باعتباره سبباً لكسب الملكية مع أن إحرار

المباحات لا يصلح سبباً لكسب ملكية عقار حيث اشترط القانون شروط معينة لكسب ملكية عقار .

الثاني : أن واقعة إحرار المباحات فيها تنصب على عقار مملوك للدولة لا على عقار لا مالك له حيث

انه لا وجود الآن لعقارات لا مالك لها حسب نص المادة (1080) فقرة (1) التي إعتبرت الأراضي

الموات التي لا مالك لها مملوكة للدولة .

حيث اعتبر الدكتور سوار أن اكتساب حق الملكية بناء على ترخيص من الدولة لا يعد تطبيقاً لأحكام

إحرار المباحات بل اعتبره أشبه ما يكون بالهبة المقرونة بشرط حيث إعتبر أن الترخيص ينطوي في

حقيقته على هبة حق الملكية على الأراضي الموات إلى الراغب في إحيائها بشرط أن يقوم بهذا الأحياء

. (أنظر الحقوق العينية الأصلية لمحمد سوار، المرجع السابق، ص 152) .

ويؤيد الباحث ما جاء به الدكتور سوار على اعتبار أن تملك الشخص لهذه الأرض يكون بناءً على إذن من الحكومة التي هي صاحبة الحق الأصلي في هذه الأرض فلها أن تأذن له أو لا تأذن فهو حق جوازي لها ولا تطبق أحكام إحرار المباحات التي تجيز كسب ملكية الأشياء بوضع اليد عليها بنية تملكها والتي تطبق في مجال المنقولات كالفضلات التي تترك وترمى إذ تقضي المادة (1077) من القانون المدني الأردني " المنقول يصبح بغير مالك إذا تخلى عنه مالكة بقصد التخلي عن ملكيته " أما العقارات فإنها تبقى باسم مالكة الأصلي ولو تركها وأهملها ولا يعتد بأي شخص يقوم باستغلالها أو استعمالها ولو لمدة طويلة ولا يصبح مالكة لها إلا بموجب إذن من الحكومة إذا كانت متروكة أو بموجب عقد موثق في دائرة التسجيل من المالك السابق أو أي إجراء قانوني آخر.

وكذلك الأمر بالنسبة للأراضي الأميرية فيجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي الأميرية المملوكة لها لمن يرغب بالشروط التي يفرضها القانون (أنظر المادة 1198) من القانون المدني. وعلى ذلك جاء قانون إدارة أملاك الدولة ليفرض الشروط والإجراءات المطلوبة لتملك هذه الأموال . والإحرار هو سبب لكسب ملكية شيء لا مالك له وذلك بمجرد حيازته بنية تملكه، فهو يقوم على واقعة الحيازة بنية التملك، والإحرار أو الاستيلاء لا يتحقق بمعناه الصحيح إلا بالنسبة للمنقولات ، لأن هذه وحدها التي يمكن أن تكون بلا مالك ، أما العقارات فلا يمكن أن تكون بلا مالك . وكذلك نص القانون المدني في المادة (1080 فقرة 1) على :

" الأرض الموات والتي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة " .

ولكن المشرع الأردني جعل من الاستيلاء على الأرض الموات سبباً لكسب حق الملكية أو حق التصرف عليها وذلك تشجيعاً للأفراد على إحياء الأراضي الموات واستثمارها كي تزداد رقعة الأراضي المعمورة ، ويزداد الدخل القومي في البلاد .

(سهى محمد قسامه، حق التصرف في الأراضي الأميرية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2001، ص 21).

وينحصر الاستيلاء كسبب للملكية، على الأراضي الموات حسب نص المادة (1080) فقرة (1) من القانون المدني وهي الأراضي الأميرية التي تخص الدولة إلا أنها غير محددة ولا معينة ، كالأراضي الواقعة في الجبال والأراضي المرجية والبور وغيرها من الأراضي غير المزروعة وغير المعمورة التي تملكها الدولة ولم تجر عليها التسوية ، أما ما عدا الأراضي الموات ، فلا يخضع لأحكام الاستيلاء ، وعلى هذا لا يخول هذا اكتساب أي حق كان على عقار مسجل في السجل العقاري ، أو تحت إدارة أملاك الدولة، ولا على الغابات والعقارات المتروكة المرفقة أو المحمية (د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 154).

وقد عرف قانون الأراضي العثماني في المادة (6) منه الأراضي الموات بأنها : الأراضي الخالية التي ليست يتصرف أحد ولا هي متروكة ولا مخصصة للأهالي والكائنة بعيداً عن القرى والقصبات بدرجة لا تسمع فيها صيحة الشخص جهير الصوت من أقصى العمران ، أي التي تبعد عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف .

أما شروط ملكية العقار حسب القانون المدني الأردني للأراضي الموات عن طريق الاستيلاء فقد جاءت على النحو الآتي :

أ-أن يحصل الراغب في الاستيلاء على ترخيص من الدولة.

ب- أن يثبت المستولي أنه أحيى الأرض التي وضع اليد عليها.

ج-أن يقوم بتسجيل حق الملكية في السجل العقاري .

وسوف نتناول هذه الشروط بالتفصيل فيما يلي :

1-الحصول على ترخيص (إذن الدولة) :

حتم المشرع على الراغب في الاستيلاء على الأراضي الموات بغية اكتساب حق الملكية عليها أن يحصل على ترخيص من الدولة لاكتساب هذا الحق وبذلك نصت المادة (2/1080) من القانون المدني بقولها " ولا يجوز تملك هذه الأراضي أو وضع اليد عليها بغير إذن من الحكومة وفقاً للقوانين "

والمادة (1081) من نفس القانون بقولها " من أحيى أو عمر أرضاً من الأراضي الموات بإذن من السلطة المختصة كان مالكاً لها " . ويوجد اشتراط الترخيص سنداً له في رأي أبي حنيفة استناداً للحديث الشريف " ليس للمرء إلا ما طابت به نفس إمامه " .
(أخرجه الطبراني ، في المُعجم الكبير ، الحديث رقم 3533).

ويترب على الترخيص أنه يعد سبباً لاكتساب حق الملكية، بيد أن هذا الحق لا ينشأ إلا بالتسجيل في السجل العقاري، ومن ثم يتعين التمييز بين سبب حق الملكية على الأرض الموات ومصدره المباشر .

فحق الملكية على الأرض حق عيني أصلي عقاري (المادة 1081 فقرة 1 من القانون المدني) وهو بهذا الوصف واجب التسجيل في السجل العقاري ويعد هذا التسجيل مصدراً مباشراً لحق الملكية ، أما سبب هذا الحق فهو واقعة الترخيص ووضع اليد ويستفاد ذلك من المادة (1080) التي تنص على " من أحيى أو عمر أرضاً من الأراضي الموات بإذن من السلطة المختصة كان مالكاً لها " ولم يرد في القانون المدني ما يشير لتوقيت الترخيص ، وعليه فإن سبب كسب الملكية هو واقعة من شقين تصرف قانوني هو ترخيص من الدولة وواقعة مادية هي إحياء الأرض (د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 156).

ب- إحياء الأرض الموات:

يتعين على واضع اليد أن يثبت أنه أحيى الأرض الموات بأن بنى عليها أبنية أو غرس فيها أغراساً أو رتبها ضمن الشروط المعينة في الأنظمة الخاصة بأملك الدولة ، فإذا فعل اكتسب مجاناً حق تسجيل الملكية على القسم الذي أحياه أو غرسه أو انشأ عليه أبنية أو رتبه .

والمقصود بالإحياء هو الإحياء الجدي ويكون بالبناء على الأرض أو بجعلها معدة لأنواع من الاستغلال المفيد ، كأن يجعل الأرض المستولى عليها صالحة للرعي باستنبات العشب فيها أو صالحة للزرع بإنشاء المساعي والجداول .

(راجع المادة 1276 من المجلة)

حيث يعد من طرق إحياء الأرض تسويرها أو بناء سد فيها على نحو يحفظ الأرض من ماء السيل بينما لا يعتبر تحجير الأرض من باب الإحياء حسب نص (المادة 1083 من القانون المدني).

ذلك أن القانون قصد من وراء منح الأفراد حق اكتساب التصرف على الأرض الموات تحويل هذه الأراضي من فياف جرداء قاحلة إلى مزارع وحقول مزدهرة، فطبيعي أن يتطلب من واضع اليد على الأرض الموات أن يثبت إحياء هذه الأرض. (سهى قسامية، المرجع السابق، ص 22)

ج-تسجيل حق الملكية:

إن الإعمار المقصود به على النحو السابق لا يشكل بذاته المصدر المباشر لحق التصرف وإنما هو مجرد سبب ممهّد لاكتسابه لأن حق الملكية باعتباره حقاً عينياً عقارياً لا يكتسب ولا ينتقل إلا بالسجل العقاري . وإن امتنعت الدولة عن تسجيل حق الملكية لاسم المستولي بالرغم من استجماع الاستيلاء الشروط القانونية كان له أن يرغمها على ذلك عن طريق اللجوء للقضاء واستصدار قرار قضائي بذلك . (أنظر د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 158) .

تقويم طريق الاستيلاء باعتباره سبباً مكسباً للملكية :

لقد كان لإقرار طريق الاستيلاء كسب من أسباب كسب الملكية مجاناً أكبر الأثر على تشجيع الأفراد على إعمار هذه الأراضي الموات وإحيائها مما أدى لزيادة الرقعة الزراعية وزيادة الدخل القومي نتيجة لذلك ، ومن ناحية أخرى أدى ذلك إلى خلق ملكيات واسعة وتجريد الدولة من قسم كبير من أراضيها دون رقابة وهذا ما دعا المشرع إلى التدخل وإخضاع حيازة الأراضي إلى ترخيص قانوني في جميع الحالات وتحت طائلة المساءلة القانونية مما أدى إلى الحد من اكتساب حق الملكية على أملاك الدولة بمجرد الحيازة فقط .

ويرى البعض كالدكتور محمد وحيد الدين سوار أن هذه التشريعات بما تضمنته من قيود قد ثبّطت همة الأفراد إلى حد بعيد ودعتهم إلى الإحجام عن تقديم جهودهم لإصلاح ما يمكن إصلاحه من الأراضي البور (أنظر د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 159).

إلا أن الباحث يرى عكس ذلك على وأن هذه القيود هي الإجراء السليم لحماية هذه الأراضي من الاستيلاء غير المشروع أو من بيعها أو التصرف بها بطريقة غير مشروعة ، أما إصلاح الأراضي وتشجيع الأفراد على القيام بذلك يكون عن طريق التوعية ، وعن طريق تخصيص قسم من هذه الأراضي للمزارعين المحترفين الذين يثبتون قدرتهم وحاجتهم لاستغلال واستصلاح هذه الأراضي بطرق سليمة وواضحة وشفافة ، وليس عن طريق فتح الباب على الغارب لكل فرد مما يفتح باب المتاجرة والمضاربة للأراضي العائدة للدولة ، ولا يخفى ما يرتب ذلك من آثار سلبية على المجتمع من احتكار الأراضي بأيدي كبار الملاك وارتفاع أسعار الأراضي كلها بسبب هذه المضاربة التي لا تفيد الناتج المحلي للدولة بعكس الزراعة .

وهنا يثور تساؤل هل يعتبر التقادم سبباً من أسباب الملكية ؟

وسوف نتناول الإجابة عن هذا التساؤل فيما يلي :

التقادم نوعان تقادم مكسب للحقوق وتقادم مسقط ، والذي يعنينا في هذا المقام هو التقادم المكسب باعتبار أن التقادم المسقط يؤدي إلى عدم سماع دعوى صاحب الحق إذا ما سكت عن المطالبة به أو استعماله مدة معينة ومهسك من له مصلحة به .

التقادم المكسب كما هو معلوم وسيلة يستطيع بمقتضاها الحائز إذا استمرت حيازته على حق عيني مدة معينة أن يتمسك بهذا الحق. وقد تقبل الفقه الإسلامي - على اعتبار أنه من مصادر القانون المدني الأردني - فكرة التقادم لا على أنها سبب للملكية أو مسقط للحق بل على أنه مانع لسماع الدعوى بالحق الذي مر عليه الزمن المعين . فمرور الزمن ليس بقادرٍ على أن يعطي حقاً لواضع يد مهما تطاول وضع يده على ملك غيره ، كما أنه ليس بقادر على إسقاط حق ذي حق مهما تقادم حسب رأي الفقه الإسلامي فأصل الحق إن كان باقٍ في ذمة صاحبه وجب وفاؤه ديانته وكذا لو أقر الخصم بالحق إنهدم التقادم وتعين سماع الدعوى .

وعلى هذا الرأي سار المشرع في القانون المدني الأردني على غرار الفقه الإسلامي فلم ينص على سقوط الحق بالتقادم ولا على كسبه به حيث نصت المادة (1181) من نفس القانون على: " من حاز منقولاً أو عقاراً غير مسجل فلا تسمع عليه عند الإنكار دعوى المالك أو الحق العيني " .

أما فيما يتعلق بالمال العام فيطبق عليه مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم ، وهو مظهر من مظاهر الحماية القانونية لصيانة المال العام وضمّان تخصيصه للمنفعة العامة ، وبناء على ذلك ، لا يجوز الاستناد إلى وضع اليد على المال العام مهما طالّت مدته للدعاء باكتساب ملكيته ، كما أن حيازة المال العام لا تصلح سبباً لقبول دعوى وضع اليد لأنها حماية ظاهرة ، ولا تحميها دعاوى وضع اليد .
(د. محمد فرهود ، المرجع السابق، ص 300) .

وقد أكد هذا المبدأ القانون المدني الأردني في المادة (1183) فقره (2) حيث نصت على:
" ولا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة التابعة لها وكذلك أموال وعقارات الأوقاف الخيرية والعقارات المتروكة والمحمية أو كسب أي حق عيني عليها بمرور الزمن ".

وقد يبدو للبعض أن التقادم نظام يجافي العدالة والأخلاق فكيف يسوغ أن يجعل المغتصب مالكاً لشيء بعد حيازته له مدة معينة مع أن الغصب عمل غير مشروع ؟
وقد ذهب البعض للقول بأن التقادم قرينة على النزول عن الحق فالمالك الذي يترك ماله في يد الغير مدة معينة يفترض فيه أنه نزل عن حقه ، ويرد على هذا الرأي أن النزول لا يفترض ولو صح هذا الافتراض لوجب السماح للمالك بدحضه بالدليل العكسي وهو أمر غير جائز .
والواقع أن رد التقادم إلى الاعتبارات الفردية السابقة غير كافٍ كون أن هذا النظام يستند لاعتبارات تتصل بالصالح العام الذي يقتضي- إقرار الحالات الواقعية التي استقرت فترة من الزمن وتعامل الناس على أساسها واطمأنوا إليها بحيث يتحول الواقع إلى حق وكما أنه يحل إشكالاً كبيراً في الإثبات خاصة إثبات حق الملكية .

وكذلك يوجد اعتبار اقتصادي يسوغ نظام التقادم لأن مصلحة النظام الاقتصادي تقتضي إثارة الحائز الذي يحرص على استعمال الشيء واستغلاله بشروط معينة على المالك الذي يقعد عن هذا الاستغلال
قال تعالى " إن الأرض يرثها عبادي الصالحون " (الأنبياء 105)
(د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 260)

ويعتبر حظر التقادم المكسب على المناطق التي تمت فيها التسوية من المبادئ التي يقوم عليها سجل الأموال غير المنقولة في الأردن حيث يحظر اكتساب أية حقوق عينية على الأموال غير المنقولة التي تمت فيها التسوية بمرور الزمن (المادة 5 من قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم 51 لسنة 1958).

حيث إن الأخذ بنظام التقادم ، سواء المكسب أو المسقط للحقوق العينية العقارية المسجلة في سجلات الأموال غير المنقولة نتيجة أعمال التسوية ، يتعارض بصورة رئيسية مع مبدأ القوة الثبوتية المطلقة للقيود في السجلات ، وما نصت عليه المادة (16) فقرة (2) من قانون تسوية الأراضي والمياه (... لا يحق لأية محكمة في المملكة الأردنية الهاشمية أن تسمع أي اعتراض على صحة قيود ذلك السجل إلا في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون .) بالإضافة لفقدان الثقة في قيود سجلات الأراضي. (الملقى، المرجع السابق، ص 37)

ومن هنا يرى الباحث أن هذا النظام وإن كان لا يؤدي لتحقيق العدالة في بعض الأحيان إلا أن ضرورته ومزاياه كانت أفضل من عدم تطبيق هذا النظام ، والأصل أنه كان على كل مالك أن يبادر لحماية ملكه ولا يخرج من حيازته ولا يمكن أن يترك الأمر له فترة طويلة ليأتي في أي وقت ليطالب بملكه وربما أن هذه المطالبة قد تؤثر بشخص حسن النية تعامل مع الملكية حسب الظاهر طيلة هذه المدة ، ذلك أنه في السابق لم يكن هناك تسجيل للأراضي تثبت ملكيتها، إنما كان غالباً أن الحائز والمتصرف بهذه الأرض هو من يملكها ، أي أن استعمال الأرض وإحيائها من قبل مالكيها لفترة طويلة بدون منازعة من أحد هو أكبر إثبات لملكيتها من قبله، وهو أيضاً من باب الحض على استغلال الأرض وإحيائها بدلاً من تركها معطلة وبالتالي فإن هذا النظام كانت له فوائد جمة في ذلك الوقت .

أما الآن فإن التشريعات الأردنية تطبق نظام السجل العقاري والملكية فيها مقيدة بهذا السجل ولا تنتقل إلا عن طريقه ، وبالتالي يمتنع سريان نظام التقادم على الأراضي المقيدة فيه أما الأراضي الأخرى وعلى ضوء أعمال التسوية ، ومشروع المواقع ، الذي سيتحدث الباحث عنه لاحقاً فإن هذا النظام أخذ بالانقراض إن لم يكن قد انقرض فعلاً في مجال العقارات .

وذلك بالإضافة للنصوص الصريحة في القانون المدني الأردني التي منعت تملك الأموال التالفة بالتقادم:

1- الأموال العامة والعقارات المتروكة والمحمية : كونها خارجة عن التعامل ولا يجوز تملكها بالتقادم (

المادة 2/1183) من القانون المدني : " لا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات

العامة التابعة لها وكذلك أموال الأوقاف الخيرية وعقاراتها ، والعقارات المتروكة ، والمحمية ، أو كسب

أي حق عيني عليها بمرور الزمن "

2- الأراضي الموات: نصت المادة (1080) من القانون المدني " الأراضي الموات والتي لا مالك لها تكون

ملكاً للدولة ". ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة بعدم تملك هذه الأراضي أو وضع اليد عليها بغير

إذن الحكومة.

وعلى ضوء هذه المواد السابقة يؤيد الباحث ما قرره المشرع الأردني بحيث أخرج الأموال العامة ،

والعقارات المتروكة، والمحمية، والموات من نطاق التقادم فالأموال العامة أصلاً معدة للاستعمال العام لا

يجوز لشخص أن يتفرد باستعمالها على سبيل الاستقلال ويمنع الغير من استعمالها حتى لو مضت مدة

طويلة على استعمالها له، ولأنه لو تم إقرار ذلك لأصبح الكل يعتدي على هذه الأموال ويستخدمها

لمصلحته الخاصة ويطالب بتملكها مما يخرج هذه الأملاك عن الغرض التي أعدت له أصلاً ولتعطل

وتضرر الصالح العام من وراء ذلك وينطبق هذا الأمر كذلك على أموال الأوقاف الخيرية . أما الأراضي

الموات فإنها تعتبر ملكاً للدولة ومن يريد تملكها، أو استئجارها، أو استغلالها فعليه أن يحصل على إذن

الدولة، وهذا الإذن هو من قبيل تنظيم الأمور وحتى تتأكد الحكومة من مدى جدية واستحقاق هذا

الطالب وهذا هو الطريق القانوني والصحيح لذلك وليس عن طريق التقادم .

وقد جاء قرار محكمة التمييز بتأييد ذلك حيث قررت المحكمة ما يلي:

3- أوضحت المادة الخامسة من القانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة أنه على الرغم

مما ورد في أي قانون آخر لا تسري مدة مرور الزمن على الأموال غير المنقولة التي تمت فيها التسوية،

وقد منع هذا النص الاحتجاج بمرور الزمن بنوعيه المكسب والمسقط في الأراضي التي تمت فيها التسوية

وقد ورد النص مطلقاً ويسري على إطلاقه في دعاوى البطلان التي تتناول العقود والتصرفات الباطلة الماسة

بالحقوق الثابتة نتيجة أعمال التسوية ويكون الدفع بعدم سماع دعوى بطلان عقود البيع التي مر عليها

أكثر من خمسة عشر عاماً في غير محله، وإن حكم المادة (168/3)

من القانون المدني يجب حكم المادة الخامسة من القانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة باعتبار أن هذا القانون قانون خاص بينما القانون المدني قانون عام فإذا تعارض القانون العام مع القانون الخاص يطبق الخاص وإن كان القانون الخاص قد صدر قبل القانون العام فيكون الخاص استثناء من القانون العام وإن صدر بعده فهو معدل له، وعليه وحيث أن التسوية قد تمت في الأراضي موضوع الدعوى وأن البيع الباطل تم بعد التسوية فلا يقبل الدفع بمرور أكثر من خمس عشرة سنة على هذه العقود وأن الدعوى غير مسموعة - ويكون عدم الأخذ بهذا الدفع والحكم ببطلان العقود في محله وموافقاً للقانون "

(قرار محكمة التمييز رقم 910 / 1999، نشر سنة 2002، صفحة رقم 246، ومنشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردني - نظام المعلومات الوطني)

وفي قرار آخر لنفس المحكمة قررت ما يلي :

" إن التقادم المبحوث عنه في المادة الخامسة من القانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم (51) لسنة 1958 هو التقادم الجاري على حيازة الأرض حيازة غير مستندة إلى معاملة رسمية بنقل الملكية إلى الحائز وهذا مستفاد من قانون تسوية الأراضي والمياه لسنة 1952 الذي اعتبر تسجيل الأرض باسم شخص بمقتضى جدول التسجيل المستند لجدول الحقوق النهائي حجة قاطعة على ملكيته لها بحيث لا يجوز لأحد غيره أن يكتسب حقاً في ملكيتها لأي سبب كان إلا بناءً على معاملة رسمية تجري في دائرة التسجيل كما هو واضح من نص المادة (16) منه. 2- أن المادة (5) من القانون رقم (51) لسنة 1958 قد منعت سماع الدفع بالتقادم على الأراضي التي تمت فيها التسوية حتى لا يكون التقادم وحده مكسباً لحق الملكية. إذ لو جاز اعتبار التقادم مكسباً لحق الملكية لأدى ذلك إلى المساس بالقيود النهائية المدونة في السجلات وإهدار الحجية التي أضفاها القانون على هذه القيود وخلق نزاعات على الملكية خلافاً للغاية التي وضع قانون التسوية من أجلها. 3- إذا كانت يد المدعى عليه تستند إلى معاملة رسمية بنقل الملكية إليه في دائرة التسجيل فإن التقادم يسري على هذه المعاملة اعتباراً من تاريخ إتمامها شأنها في ذلك شأن كافة التصرفات الرسمية التي تتم في دائرة التسجيل فلا تسمع الدعوى لإبطالها إذا أقيمت بعد مرور مدة التقادم " .

(قرار رقم 191/1978، سنة النشر 1978، عدد رقم 4، صفحة رقم 1277، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

3- الطرق القانونية لامتلاك واستغلال أملاك الدولة

يكتسب المال العام في القانون الإداري من قبل الإدارة بعدة طرق منها :

1- العقود الإدارية المختلفة : مثل الطرق المعروفة في القانون المدني لكسب الملكية ، حيث يجوز مثلاً للدولة أن تعتمد إلى عقد اتفاقيات مع الأفراد من أجل شراء الشيء المملوك من صاحبه ، ومن ثم فإن عقد الشراء ينقل ملكية المال من الفرد إلى الدولة ، ثم تعتمد بعد ذلك إلى تخصيصه للمنفعة العامة فيدخل في نطاق المال العام .

2- المصادرة : يقصد بالمصادرة حرمان المالك من ملكه ونقله إلى الدولة ، عقاباً له على خطأ صدر منه، وهذا الحرمان يتم دون تعويض، وذلك إما بمقتضى حكم من المحكمة المختصة وإما بقرار من الإدارة المختصة، وهذا كله في الأحوال وبالطرق والإجراءات التي ينص عليها القانون، ونظراً لخطورة هذا الأمر فإن غالبية الدساتير تحوط المصادرة بمبادئ وضمانات تمنع اللجوء إليه بصورة عامة وتجيّزه بصورة خاصة .

وعلى هذا الأمر جاء الدستور الأردني في المادة (12) منه التي نصت على: " لا تفرض قروض جبرية ولا تصادر أموال منقولة إلا بمقتضى القانون " .

3- ويجوز للدولة فقط دون الأفراد ، اللجوء إلى الطريق الجبري ، وهو نزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك) في الأحوال المبينة وبالكيفية المنصوص عليها في القوانين ، ولقاء تعويضهم عنها تعويضاً عادلاً ، وبنزع الملكية الجبري يتم نقل ملكية الشيء المملوك لأحد الأفراد إلى الملكية الخاصة للدولة أولاً ثم تخصصه الدولة للمنفعة العامة فيدخل في نطاق المال العام .(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 242).

وفي الأردن تقوم الإدارة عند حاجتها لإقامة مشروع أو مرفق عام مثلاً على أرض مملوكة للدولة بالتقدم بطلب التخصيص.

وهذا التخصيص يقصد به تخصيص قطعة أرض من أملاك الدولة لإقامة مشروع يتعلق بالنفع العام من قبل أية وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية بقرار من وزير المالية بناء على تنسيب من اللجنة المركزية، ويهدف هذا التخصيص إلى تمكين وتحقيق الوزارات والدوائر الحكومية غاياتها والقيام بالمهام الموكولة إليها وهي بذلك تحتاج إلى أراض تخصص لها من أملاك الدولة.

(د. تيسير العساف، المرجع السابق، ص 154)

وهذا الإجراء لا يعتبر كتمليك للأرض المخصصة، إنما المقصود به هو حق استعمال لأية قطعة أرض تعود ملكيتها للحكومة من قبل أية وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة حكومية وذلك لغايات النفع العام .

(إجراء الجودة رقم qp-09-506، ص 1، تاريخ 2010/10/6، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة) .

وهذا الإجراء يتم استناداً للمادة (13) من قانون إدارة أملاك الدولة التي نصت على :

" بالرغم مما ورد في هذا القانون:

أ-لوزير بناء على تنسيب اللجنة المركزية تخصيص قطع أراض من أملاك الدولة للوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية " .

حيث يتم تسطير كتاب من الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة الحكومية صاحبة العلاقة يبين فيه الغاية من التخصيص، والمساحة المطلوب تخصيصها، ومعلومات القطعة. وإذا كانت قطعة الأرض مخصصة لجهة حكومية أخرى ، أو أن وصف الأرض (حراج ، عين ماء ، حديقة ، أو آثار) فيشترط موافقة هذه الجهة ، علماً بأنه لا يجوز تخصيص الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة مهما كانت الأسباب (المادة 28 من قانون الزراعة رقم 44 لسنة 2002) .

(إجراء الجودة رقم qp-09-506، ص 1، تاريخ 2010/10/6، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة).

وسوف يتحدث الباحث فيما يلي عن استعمال أملاك الدولة أولاً، ثم امتلاكها واستئجارها.

أ - : استعمال أملاك الدولة :

يتم استعمال أملاك الدولة عن طريقين استعمال عام جماعي أو استعمال خاص :

1- الاستعمال العام (المشترك أو الجماعي):

وهو يعني أن يكون استعمال المال العام مفتوحاً في وقت واحد لكل فرد من الجمهور، ولا يحول استعمال بعضهم للمال العام دون استعمال بعضهم الآخر، ومثال ذلك استعمال الطرق العامة والحدائق العامة والميادين العامة (د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 282) .

ويعتبر هذا الاستعمال للمال العام مظهراً للحريات الشخصية التي كرستها الدساتير حيث يعتبر استخدام الطرق العامة مظهراً من مظاهر حرية التنقل.
(أسامة عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1123).

ويخضع الاستعمال الجماعي للملك العام لمجموعة من المبادئ يتم التعامل معها حسب نوعية العلاقة التي تربط السلطة الجارية المختصة بالمتعامل معها وتتمثل هذه المبادئ في حرية الاستعمال والمساواة والمجانبة.

ولا يخل بمبدأ المساواة ولا يغير من الصفة الجماعية لاستعمال المال العام طلب توافر بعض الشروط التنظيمية التي يمكن أن ترد في التشريعات العادية أو التنظيمية بالنسبة لمستعمل المال العام، وبقصد من هذه الشروط عادة صيانة المال العام الذي يجري استعماله، أو حفظ الأمن أو الصحة العامة أو السكنية العامة، أو حماية النظام العام والآداب، ولذلك فهي لا تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد في استعمال المال العام، لأنها لا تقوم على أسس شخصية بل تقوم على أسس موضوعية حيث تساوي قي الشروط والظروف لمستعملي المال العام ولذلك تعتبر من المساواة الحقيقية ، أي تحقق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومثال ذلك اشتراط الحصول على رخصة قيادة السيارة لمن يريد استعمال الطرق العامة للسير فيها. (د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 283)

فعلى الرغم من الحرية التي كفلتها القوانين للأفراد في استعمال المال العام إلا أن هذه الحرية يجب أن لا تصطدم مع حرية الآخرين ، ولذلك فإنها حرية مقيدة ببعض القيود منها :

القيد الأول : المحافظة على النظام العام في المجتمع :

حيث يشترط للانتفاع من المال العام انتفاعاً جماعياً مشتركاً ألا يخل ذلك بالنظام العام للمجتمع بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، ولذلك تتدخل الإدارة لتنظيم بعض الأمور، مثل تنظيم حركة المرور في الطرق العامة لحماية للأرواح والخسائر المادية أو تقصر- المرور على بعض الجسور في أوقات معينة .

القيد الثاني: قصر استعمال المال العام على فئة معينة:

حيث يجوز للإدارة أن تقصر- استعمال المال العام على فئات معينة من البشر- يتشابه أفرادها في مراكزهم القانونية دون أن يكون في ذلك ثمة إخلال بمبدأ المساواة المقرر دستورياً، مثال ذلك أن تجعل الانتفاع ببعض الحداثق مقصوراً على الأطفال (أسامه عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1126).

القيد الثالث : الأصل في استعمال المال العام أن يكون بلا مقابل:

حيث يجب أن تترك السلطات الإدارية الاستعمال العام أو الجماعي للمال العام مجاناً، ما دام أن هذا الاستعمال عادياً وفي حدود ما خصص له المال العام. على أنه يجوز أحياناً أن تفرض السلطات الإدارية بقانون أو بماء على قانون رسوماً على الأفراد نظير استعمالهم المال العام إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بقصد تسهيل استعمال الكافة لهذا الم العام ، وليس بقصد تحقيق فوائض مالية للدولة، وما يدفعه مستعمل المال العام يعتبر رسماً وليس إيجاراً ، ولذلك فإن الدولة تنفرد بتحديدته مقدماً وبتعديله بعد ذلك، ولا يعتبر المستعمل في مركز تعاقدى بل مركز تنظيمي .(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 283)

وسمي بالاستعمال الخاص لأن الشخص المستعمل يختص - دون غيره - بالانتفاع بجزء من المال العام.

ويقسم هذا الاستعمال إلى نوعين :

أ- الاستعمال الخاص العادي : ويقصد به انفراد شخص معين بالذات باستعمال جزء معين من المال العام بحسب ما خصص له هذا المال، لأن طبيعته والغرض منه تقتضي أن يتم هذا الاستعمال بصورة فردية وليست جماعية ومثال ذلك استعمال الغرف المقامة على شواطئ البحار، وقد وصف هذا الاستعمال بصفتين هما أنه فردي وعادي، فهو استعمال فردي بسبب وجود عنصر- الاستتار أو الانفراد فيه، وهو استعمال عادي لأنه يتم في حدود ما خصص له المال العام . ومن ثم فإن هذا الاستعمال للمال العام يخضع لقواعد قانونية تتفق مع طبيعته من حيث كونه فردياً وعادياً، وينتج عن كونه استعمالاً فردياً أن هذا الاستعمال يكون عادة بمقابل، وأنه يخضع للإذن المسبق. وغالباً ما يتم هذا الإذن بموجب ترخيص يصدر به قرار إداري أو بموجب عقد بين الإدارة وطالب استعمال المال العام، كالعقود التي تبرم بين إدارة الجامعة وبعض الأفراد من أجل إدارة مقصف أو مطعم. وينتج عن كونه استعمالاً عادياً أن هذا الاستعمال يخضع غالباً لذات القواعد التي يخضع لها استعمال العام جماعياً (د.محمد فرهود ، المرجع السابق ، ص 284) .

وبالتالي فإنه يترتب على المال العام حقوقاً للمنتفع تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة الانتفاع وطبيعة المال على أنها في جملتها تتسم بطابع من الاستقرار في نطاق المدة المحددة في الترخيص .

ب- الاستعمال الخاص غير العادي : وهو الاستعمال الذي لا يتفق والغرض المخصص له المال العام، ومثال ذلك كالترخيص بشغل الطريق العام بالأدوات والأكشاك، ويعتبر استعمال المال العام هنا استعمالاً استثنائياً نظراً لأن الطرق العامة مثلاً مخصصة للمرور وليس لوضع الأكشاك أو الأدوات مما يحظر معه على المواطن المرور في هذه الأجزاء المشغولة، وهذا الاستعمال يتم بمقابل مادي يدفعه من يستعمل المال العام، وهذا مما تقتضيه قواعد العدالة ذلك أن المنتفع يستأثر منفرداً بجزء من المال العام ويجني ثمار استعماله له .(أسامة عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1157) .

فالأصل في الانتفاع بالمال العام المخصص له المرفق أن يكون بدون مقابل، لأنه لا يخرج عن كونه استعمال للمال العام فيما أعد له، وذلك بخلاف الاستعمال الخاص للمال العام، فالأصل فيه أن يكون بمقابل لانطوائه على حرمان الغير من الانتفاع بالمال العام، فضلاً عن أنه ينطوي على استعمال المال العام في غير ما خصص له .

(أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 70)

ويعتبر هذا الترخيص من قبيل الأعمال الإدارية المبنية على مجرد التسامح وتتمتع الإدارة بالنسبة إلى هذا النوع من الانتفاع بسلطة تقديرية واسعة فيكون لها إلغاء الترخيص في أي وقت بحسب ما تراه متفقاً مع المصلحة العامة وتأخذ موافقتها صورة الترخيص المؤقت أو العقد الإداري :

1- الترخيص المؤقت : قد تأخذ موافقة الإدارة صورة الترخيص المؤقت كالترخيص بشغل الطرق العامة، فالمرخص له في مركز تنظيمي عام محكمة قواعده ومعدة سلفاً، وللإدارة أن تعدلها دون موافقته وتتمتع الإدارة في ذلك بسلطة تقديرية واسعة في تحديد شروط منح الترخيص أو رفضه لضرورات المصلحة العامة ومن دون أن يكون للفرد الحق في التعويض . فالترخيص من الأعمال الإدارية المبنية على التسامح، والمقابل الذي يدفعه المرخص له لا يعد أجراً، لأن المنتفع ليس في مركز تعاقدية وإنما يعد رسم تستطيع الإدارة أن تعدل قيمته بمحض إرادتها المنفردة .

2- العقد الإداري : وهو عقد يتم بين الإدارة وأحد الأفراد يكون للأخير بموجبه أن يستعمل جزءاً من المال العام استعمالاً خاصاً وغير عادي والعقد الإداري يكون مؤقتاً بالضرورة ومن أمثلته تعاقد الإدارة مع أحد الأفراد على إقامة مقهى أو مطعم في إحدى الحدائق العامة .

وحقوق المتعاقد في هذا الصدد تكون أقوى من حقوقه في حالة الاستعمال الفردي المستند للترخيص الإداري فإذا ما قررت الإدارة إنهاء التعاقد في أي وقت تلتزم بتعويض المتعاقد معها.

(أسامة عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1179).

ب : امتلاك واستئجار أراضي الدولة :

تحدثنا فيما سبق عن استعمال أملاك الدولة وسوف نتناول فيما يلي طرق امتلاك واستئجار أملاك الدولة، حيث نظم قانون إدارة أملاك الدولة طرق امتلاك واستئجار أراضي الدولة من قبل الأفراد وذلك بثلاث طرق هي التفويض والإيجار والبيع حيث سنتناول هذه الطرق بالشرح على النحو التالي :

الطريقة الأولى: التفويض:

التفويض : هو تمليك أرض من أراضي الدولة إلى أشخاص حسب القوانين والأنظمة المتبعة لاستغلالها للسكن ، أو الزراعة ، أو الصناعة لقاء بدل المثل المقرر من قبل اللجان المختصة ، وهذه الأرض المفوضة لا يتصرف بها بالبيع أو الهبة أو المبادلة إلا بعد انقضاء عشر- سنوات على تفويضها وتسجيلها باسم المفوض إليه في مديرية التسجيل . وتصدر قرارات التفويض إما عن مجلس الوزراء أو عن وزير المالية كل حسب اختصاصه بمقتضى قانون إدارة أملاك الدولة والنظام الصادر بموجبه وقد ينص قرار التفويض على دفع بدل المثل كاملاً أو على أقساط فإذا كان بدل المثل على أقساط فعلى مدير التسجيل أن يقوم بإدخال أسماء المتفوضين ومقدار بدل المثل المطلوب منهم وتواريخ دفع وتحصيلات الأقساط بسجل تحقيقات وتحصيلات بدلات المثل (تعليمات التسجيل، الفصل التاسع عشر، صفحة 223، من مجموعة قوانين وأنظمة دائرة الأراضي والمساحة).

ولا يجوز للمفوض إليه الاعتراض على قرار التفويض بعد قيامه بدفع بدل المثل الذي تضمنه قرار مجلس الوزراء بالتفويض : ولا يسمع أي ادعاء حول هذا التفويض في مثل هذه الحالة . (أنظر قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2001/1243، هيئة خماسية، تاريخ 2001/7/30، منشورات مركز عدالة)

وحتى يتم تفويض الأرض يجب أن تكون مسجلة باسم الخزينة ، وإذا كانت من الأراضي غير المسجلة وغير الممسوحة فيتم مسحها وقيدها في السجل وتسجيلها باسم الخزينة . ومن تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء بالتفويض يجب على الشخص المفوض إليه أو المستأجر استكمال الإجراءات اللازمة لعملية التسجيل في مديرية التسجيل المختصة للأرض المفوضة أو المستأجرة ويتم تسجيلها بعد دفع بدل المثل والرسوم المستوجبة على ذلك ،

ومن هذا التاريخ تعتبر إجراءات المعاملة قد استوفت شروطها الموضوعية والشكلية وأصبح المفوض إليه يملك الأرض المفوضة ويجري عليها كافة التصرفات القانونية باستثناء ما ورد في المادة (15) من قانون إدارة أملاك الدولة .(د.تيسير العساف، المرجع السابق، ص 148).

وهذا التفويض يكون للغايات التالية :

- أ- تفويض لغايات السكن.
- ب- تفويض لغايات الزراعة.
- ج- تفويض لغايات صناعية، سياحية، ومشاريع سكنية.

وسوف يتحدث الباحث عن هذه الغايات وشروطها فيما يلي:

ا - التفويض لغايات السكن :

يشترط لهذا التفويض الشروط التالية :

- 1-أن يكون الطالب أردنياً مقيماً في المنطقة التي تقع فيها الأرض، وقادراً على إحياء الأرض ، بالغاً سن الرشد إذا كان شخصاً طبيعياً مسؤولاً عن إعالة أسرته.
 - 2-أن يكون الطالب لا يملك سكناً أو قطع أراضٍ صالحة للسكن.
 - 3-يمنع تفويض مساحة تزيد عن الدونمين للشخص الواحد .
 - 4-أن تكون الأرض المطلوبة واقعة ضمن مناطق التنظيم.
 - 5-يجري تفويض الأرض حسب الأسعار الدارجة، إلا إذا كان التفويض قد تم للمشتركين بصندوق الإسكان العسكري حيث يجب أن لا يزيد بدل المثل عن 25% من السعر الدارج. (المادة 24 فقرة ا من قانون صندوق الإسكان العسكري رقم 22 لسنة 1979) .
 - 6-يجري التفويض لمرة واحدة فقط للشخص الواحد.
 - 7-إذا توفي المفوض إليه تنتقل حقوقه إلى ورثته من بعده.
- (أنظر قانون إدارة أملاك الدولة، المادة 8 فقره ب).

إجراءات تفويض الأراضي للأغراض السكنية :

- 1-دراسة طلب التفويض من حيث التحري عن بيانات القطعة والتأكد أنها أرض مسجلة باسم الخزينة وغير مختلف عليها أو مخصصة لأي جهة.
 - 2-التحري عن طالب التفويض حسب الشروط المشار إليها سابقاً .
 - 3-مخاطبة وزير الشؤون البلدية لطلب مخطط تنظيمي للقطعة مبيناً فيه استعمالات الأرض من الناحية التنظيمية والاستخدام المستقبلي لها.
 - 4-مخاطبة مدير التسجيل المعني لإجراء كشف حسي- على قطعة الأرض وإرفاق تقرير مفصل عن مشتملات القطعة وبيان موقعها من الخدمات .
 - 5-مخاطبة لجنة أملاك الدولة لدراسة طلب التفويض وتقدير قيمة المتر المربع الواحد حسب الأسعار الدارجة .
 - 6-في حال موافقة لجنة أملاك الدولة يعرض طلب التفويض ضمن جدول أعمال اللجنة المركزية لأملاك الدولة لاتخاذ القرار المناسب وفي حال الرفض يحفظ الموضوع.
 - 7-مخاطبة مجلس الوزراء لأخذ قرار بالموافقة على التفويض.
 - 8-تنفيذ قرار مجلس الوزراء بالموافقة من خلال مخاطبة مديرية التسجيل.
- وتدقق معاملة التفويض في مديرية أملاك الدولة بعد إجراء اللازم في مديرية التسجيل (خولة غانم، بحث عن إدارة أملاك الدولة، محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة،

(ص7)

ب - التفويض للغايات الزراعية :

سمح قانون إدارة أملاك الدولة للإدارة أن تقوم بتفويض الأراضي المملوكة من قبل الدولة للمزارعين لأجل إحياء هذه الأراضي وتوفير دخل لهؤلاء المزارعون ، وهذا أمر إيجابي بدلاً من ترك هذه الأراضي معطلة ، كما أن ذلك يؤدي لإيجاد فرص عمل ويحل مشكلة البطالة المتزايدة في المجتمع . ومنع القانون أن يتم تفويض هذه الأراضي مباشرة بل يتم تأجيرها لمدة خمس سنوات، حتى يتم التأكد من جدية المزارع وقدرته على إحياء الأرض ومن ثم إذا ثبت ذلك يتم تفويضها له.

واشترط القانون لهذا التفويض الشروط التالية :

- 1- يكون للمزارعين الذين يمتنون الأعمال الزراعية وليست لهم أملاك مسجلة بأسمائهم.
- 2- أو للجمعيات التعاونية الزراعية شريطة إقامة أعضائها في المنطقة التي تقع فيها الأرض.
- 3- خريجو المدارس والمعاهد والكليات الزراعية.
- 4- أن يكون الطالب مقيماً في المنطقة التي تقع فيها الأرض.
- 5- أن يكون الطالب غير موظف (مدني أو عسكري).
- 6- يجري التفويض ببدل مثل لا يقل عن (75%) من القيمة المقدرة للأرض.
- 7- أن تكون الأرض المطلوبة واقعة خارج التنظيم (ميري).
- 8- يمنع تفويض أملاك الدولة للغايات الزراعية إلا بعد تأجيرها مدة لا تقل عن خمس سنوات بقصد الإحياء.
- 9- إذا توفي المفوض إليه تنتقل حقوقه إلى ورثته من بعده (أنظر قانون إدارة أملاك الدولة م 8 فقره أ).
- 10- ورد في قانون الزراعة المؤقت رقم (44) لسنة 2002 في مادته رقم (28) ما يلي:
" على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر :
أ . لا يجوز تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب " .
(خولة غانم، المرجع السابق، ص 6).
- ج - التفويض لغايات صناعية، سياحية، أو لأغراض غير زراعية أو سكنية:
لا يكون التفويض دائماً لأغراض زراعية أو سكنية فقط ، فأراضي الدولة زاخرة بالمواد التعدينية والصناعية ، وكذلك توجد أراضٍ للدولة في مناطق ذات جذب سياحي ومن هذا الباب أجاز قانون إدارة أملاك الدولة للدولة أن تقوم بتفويض أراضيها لهذا الغايات وبشروط محددة هي :
- 1- أن يكون تفويض أملاك الدولة للمشاريع الصناعية والتعدينية والسياحية ومشاريع الإسكان والخدمات المماثلة .
- 2- الاستئناس برأي الوزارة المختصة.

3-تنسيب وزير المالية المستند إلى توصية اللجنة المركزية.

4-موافقة مجلس الوزراء على التفويض (أنظر قانون إدارة أملاك الدولة، المادة 8 الفقرة

ب/4).

5-يجري التفويض ببدل المثل الذي تحدده اللجنة المركزية .

ويقصد ببدل المثل الذي يتم تعيينه لغايات التفويض هو تقدير قيمة الأراضي بحسب ما تساويه
بالأسعار الدارجة وعلى اعتبار أنها خاليه من أية تحسينات أجريت عليها من قبل الشخص الذي
ستفوض إليه .

ويتم ذلك بالرجوع لأسعار البيوعات في المنطقة المجاورة لقطعة الأرض المفوضة ولا يؤخذ بعين
الاعتبار عند إجراء هذا التقدير المنشآت والإضافات التي قام المفوض إليه بإنشائها أو إقامتها على الأرض
ولا تدخل في القيمة المقدرة .

(خولة غانم، المرجع السابق، ص 8)

وقد يرد خصم على بدل المثل هذا سواء بموجب نص القانون كقانون صندوق الإسكان العسكري
وتعديلاته رقم (22) لسنة 1979 في المادة (24) منه أو يرد خصم تشجيعي يقرره مجلس الوزراء.
والجدير بالذكر انه كما أن لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المستند إلى توصية اللجنة المركزية
إصدار قراره بتفويض أي أرض ، فإن له بالطريقة ذاتها إلغاء التفويض إذا لم يلتزم من تم تفويض الأرض
له بشروط التفويض وذلك عملاً بأحكام المادة (6) الفقرة (أ) من قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته
رقم (17) لسنة 1974 .

ويتم إدراج وقوعات على صحيفة الأرض التي يتم تفويضها لأي شخص حتى لا يقوم المفوض إليه
بالتصرف بهذه الأرض طوال مدة الحظر، وذلك منعاً من المتاجرة بهذه الأراضي، وهذه الوقوعات عبارة
عن إشارة مذكورة في خانة الوقوعات على ظهر صحيفة السجل، وعلى سند التسجيل وتمنع السير بأي
إجراء على القطعة . وتوضع إشارة الحجز هذه على قيد القطعة المفوضة في خانة الوقوعات ويكون
نصها كالتالي:

(يمنع الشخص الذي فوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من بيعه أو هبته أو مبادلتها بملك آخر إلا بعد مرور عشر سنوات على الأقل من تاريخ تسجيل المملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي عند تفويضه إليه).

وذلك سنداً لأحكام المادة (16) من قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1974.

وفي رأي الباحث بأن هذا القيد وضع من باب حرص المشرع على عدم قيام المفوض إليه بالتصرف بهذه الأرض بالبيع أو الهبة أو المبادلة. لأن الأرض فوضت له لغايات محددة كالسكن أو الزراعة وليس للتجارة أو لغايات أخرى. وسوف يتناول الباحث موضوع هذا الحظر - شرط منع التصرف - لاحقاً.

ويستثنى من هذا القيد ما يلي :

- أ- الأراضي التي فوضت قبل نفاذ أحكام هذا القانون أو ستفوض فيما بعد إلى جمعيات إسكان الموظفين عند نقل ملكيتها بما أنشئ عليها من مساكن إلى أعضائها.
- ب - الطرق والأموال غير المنقولة الأخرى المخصصة للمنافع العامة عند إلغائها أو تفويضها للمالكين الذين تقع تلك الطرق والأموال غير المنقولة ضمن أراضيهم.
- ج - الأموال غير المنقولة عند بيعها أو فراغها تنفيذاً للدين وكانت الجهة الدائنة هي إحدى مؤسسات الإقراض الرسمية.
- د- الأراضي التي يجري التصرف بها بالبيع والهبة والمبادلة والتخارج بين الأصول والفروع حتى الدرجة الثالثة وبين الزوجين وبين الأخوة والأخوات وبين الشركاء في القطعة المفوضة .
- هـ- الأراضي التي فوضت قبل نفاذ أحكام هذا القانون أو ستفوض فيما بعد إلى أي جامعة رسمية أو مؤسسة المدن الصناعية عند بيع أي جزء منها إلى أي جهة بهدف إقامة مشاريع استثمارية عليها شريطة موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

و-الأراضي غير الحرجية التي تفوض إلى جهة بهدف إقامة مشاريع استثمارية كبيرة بعد إقامتها عليها شريطة موافقة مجلس الوزراء على ذلك وفقاً للشروط التي يضعها على أي مستثمر أو مشروع استثماري لهذه الغاية . (المادة 16 من قانون إدارة أملاك الدولة) .
ويحصل المفوض إليه على سند تسجيل القطعة المفوضة إليه بعد استيفاء الرسوم القانونية حسب الأصول ومدرج عليه الوقوعات المشار إليها أعلاه.

الطريقة الثانية: الإيجار:

وهذه هي الطريقة الثانية من طرق امتلاك واستئجار أراضي الدولة بعد أن استعرضنا التفويض سابقاً ، وكما أن تفويض أراضي الدولة يكون لغايات محددة وفق القانون، فإن قانون إدارة أملاك الدولة قد حدد أيضاً الغايات التي يجوز تأجير أراضي الدولة لأجلها، فالإيجار قد يكون لأغراض صناعية أو زراعية أو حرفية أو غايات أخرى، ويجوز أن يتم كذلك لمصلحة الشخص الطبيعي أو لمصلحة الشخص المعنوي وبشروط محددة وهي :

1- بالنسبة للشخص الطبيعي (الأفراد) :

أ- موافقة من الجهات الحكومية المختصة:

- وزارة الصناعة والتجارة .

- سلطة المصادر الطبيعية .

- دائرة الجمارك .

- وزارة البيئة .

- وزارة الشؤون البلدية .

ب - رخصة المهن .

2- الشخص المعنوي (الشركات) :

أ- موافقة الجهات الحكومية المختصة.

ب- عقد تأسيس الشركة .

3- يتم تأجير أملاك الدولة للغايات الزراعية لمدة لا تقل عن خمس سنوات بقصد الإحياء قبل

تفويضها.

4- في التأجير للغايات الزراعية يجب أن تكون الأرض خارج التنظيم (ميري).

5- قد يرد التأجير على كامل القطعة أو على جزء منها .

6- يمكن أن يكون للقطعة أكثر من مستأجر.

7- قد يتغير بدل الإيجار أو المساحة المستأجرة تبعاً لتغير بدلات الإيجار بقرار من مجلس

الوزراء .

8- لوزير المالية أن يفوض مدير عام دائرة الأراضي والمساحة أو أي موظف آخر بتوقيع عقود

إيجار الأراضي التي تقرر تأجيرها.

(خولة غانم، المرجع السابق، ص 11).

أما الغايات التي سمح القانون بالتأجير بموجبها، فهي لغايات زراعية أو التنقيب والتعدين أو صناعية أو لغايات التخليص والصرافة والخدمات الأخرى والتي سيقوم الباحث باستعراض هذه الغايات الأربع فيما يلي:

الغاية الأولى: التأجير لغايات الزراعة:

وتشمل هذه الغاية جميع أراضي الخزينة في كافة أنحاء المملكة - خارج حدود التنظيم - ما عدا الأراضي الواقعة ضمن اختصاص سلطة وادي الأردن وسلطة إقليم العقبة.

إجراءات التأجير لغايات الزراعة:

1- التحري عن الأملاك المسجلة باسم طالب الاستئجار حتى يتم التأكد من عدم وجود ملكية باسمه.

2- الاستئناس برأي الجهة المختصة (وزارة الزراعة، ووزارة الشؤون البلدية، ووزارة المياه والري).

3- كشف حسي وتقرير يبين مشتملات القطعة المطلوب تأجيرها .

4- قرار مدير عام الأراضي والمساحة بالموافقة على الإعلان عن التأجير.

5- إعداد الإعلان عن التأجير (مديرية أملاك الدولة) وتعليقه على لوحة الإعلانات في مديرية

التسجيل المختصة لمدة ثلاثين يوماً والحاكم الإداري بالمنطقة.

- 6- توصية لجنة أملاك الدولة المحلية بعد دراسة طلبات التأجير وأية اعتراضات عليها.
 - 7- عرض طلب التأجير على اللجنة المركزية لأملاك الدولة، ولها الحق بالموافقة على التأجير أو رفضه أو إعادة معاملة التأجير إلى لجنة أملاك الدولة المحلية لدراستها من جديد.
 - 8- موافقة وزير المالية على توصية اللجنة المركزية.
 - 9- تنظيم عقد التأجير من (4) نسخ، ويدفع بدل الإيجار في مركز دائرة الأراضي والمساحة.
 - 10- يوقع عقد التأجير من المؤجر، ويرسل إلى مديرية التسجيل المختصة لتوثيق العقد وتوقيعه من المستأجر وإعادة نسختين منه إلى مركز الدائرة للحفاظ في سجل العقود.
- (إجراء الجودة رقم qp-09-514، ص 1، تاريخ 2010/6/10، من وثائق دائرة الأراضي).
- علماً بأن قانون إدارة أملاك الدولة سمح للمستأجر الذي استأجر الأرض لغايات الزراعة أن يطالب بتفويض الأرض المستأجرة من قبله بشروط حيث يقوم هذا المستأجر بتقديم طلب بذلك وفق الإجراءات التالية :

إجراءات التفويض بعد التأجير لغايات الزراعة:

- 1- دراسة طلب التفويض من حيث التأكد من معاملة التأجير السابقة لطالب التفويض بمرور خمس سنوات على بدء التأجير ، والتزامه بالعقد ، وشروطه ، وأن بدلات الإيجار السابقة مسددة كاملة.
- 2- يتم الكشف الحسي- من قبل مديرية التسجيل المختصة على قطعة الأرض المؤجرة ، وبيان مشتملاتها بشكل دقيق .
- 3- يحول طلب التفويض إلى لجنة أملاك الدولة المحلية لدراسته ، وتقدير سعر المتر المربع الواحد وكذلك نسبة الاستغلال (في حال أفاد الكشف الحسي أن نسبة الاستغلال تزيد عن 75%).
- 4- ترفع اللجنة المحلية توصياتها لمركز الدائرة ويعرض الموضوع على اللجنة المركزية لأملاك الدولة فإذا كانت نسبة الاستغلال اقل من (75%) يتم تجديد عقد التأجير لسنة أخرى حتى يتمكن من استغلال الأرض وإذا كانت النسبة أكثر تعطي اللجنة توصياتها بالموافقة .
- 5- يرفع طلب التفويض إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب .
- 6- مخاطبة مديرية التسجيل المختصة لتنفيذ قرار مجلس الوزراء.

7- يتم تدقيق كافة أوراق معاملة التفويض من قبل مديرية أملاك الدولة وتعاد لإكمالها وحفظها في مديرية التسجيل.

(إجراء الجودة رقم qp-09-514، ص 1، تاريخ 2010/6/10، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة) .

وهذه الإجراءات يتم العمل بها مع مراعاة ما نص عليه قانون الزراعة المؤقت رقم (44) لسنة 2002 في المادتين الآتيتين :

المادة (28):

" على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر :

أ . لا يجوز تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب .

ب. لا يجوز إدخال الأراضي الحرجية في حدود البلديات إلا بموافقة من الوزير ، كما لا يجوز تقسيم الأراضي الحرجية داخل حدود التنظيم أو تغيير صفة استعمالها " .

المادة (38) :

"على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر يمنع ما يلي :

أ . تفويض أراضي المراعي لأي شخص أو تخصيصها أو تأجيرها أو مبادلتها إلا أنه يسمح بتأجيرها لجمعيات مربي الماشية التعاونية أو لاتحادات المزارعين النوعية بغرض استغلال غطائها النباتي الرعوي في تربية الماشية .

ب. التوسع في حدود ومناطق تنظيم البلديات والمجالس القروية المجاورة لأراضي المراعي المنظمة قبل نفاذ هذا القانون إلا بموافقة مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية " .

ويرى الباحث بأن هذه النصوص إنما وضعت لتشديد الحماية للأراضي الحرجية والرعية ومنعاً للاعتداء عليها وسوء استغلالها وهذه النصوص يحمدها عليها المشرع الأردني كونه مطالب في هذا الأمر بالتدخل بسبب ما تواجهه المملكة من مشكلة التصحر والاعتداءات على المساحات الخضراء في الأردن التي أصبحت تقل يوماً بعد يوم .

الغاية الثانية : التأجير لغايات التنقيب والتعدين :

تتضمن أعمال التعدين قدرًا من المخاطرة، وبالذات في مرحلة التنقيب الذي قد يكلف مبالغ كبيرة دون طائل - كما يحدث في التنقيب عن النفط مثلاً - . ولعل هذا يبرر انخفاض بدل الإيجار لأعمال التنقيب، ويفترض أن تبقى رمزية وأن لا يستوفي بدل إيجار كبير إلا في مرحلة التعدين. و تتضمن شروط الإيجار عادة إعادة الأرض لوضعها الأصلي بعد إنهاء المشروع . ويحق لمن يرغب باستغلال أراضي الدولة لغايات التنقيب والتعدين أن يتقدم بذلك وفق الشروط الآتية:

إجراءات التأجير لغايات التنقيب والتعدين :

- 1-دراسة طلب التأجير المبين فيه (اسم طالب التنقيب، نوع المادة الخام، رقم القطعة، الحوض، القرية، إحداثيات الموقع المطلوب ووصفه، والمساحة المطلوبة) وكتاب سلطة المصادر الطبيعية حول الموافقة على منح رخصة تنقيب للجهة الطالبة.
- 2-التحري عن بيانات القطعة في ضوء صحائف السجلات .
- 3-مخاطبة وزارة الزراعة لبيان الرأي إذا كانت الأرض حرجية .
- 4-كشف حسي- على الواقع بموجب الإحداثيات (من مديرية التسجيل المختصة) إذا كانت الأرض من الأراضي المعطلة، أو الإحداثيات المطلوبة من ضمن المواقع المسجلة أو غير المسجلة.
- 5-مخاطبة سلطة المصادر الطبيعية بالموافقة على منح رخصة التنقيب للجهة الطالبة بعد موافقة وزارة الزراعة (إذا كانت الأرض حرجية) .
- 6-تنسيب مديرية أملاك الدولة لوزير المالية /الأراضي والمساحة بالموافقة على التأجير بعد حصول طالب التأجير على موافقة مجلس إدارة سلطة المصادر الطبيعية على التنقيب و موافقة مجلس الوزراء على حق التعدين.
- 7-قرار وزير المالية بالموافقة على التأجير.
- 8-تنظيم عقد التأجير من أربع نسخ ، وتكليف المستأجر بتقديم كفالة بنكية في حال التعدين فقط ، وبدفع بدل الإيجار في مركز دائرة الأراضي والمساحة .

9-يوقع عقد التأجير من المؤجر (مديرية أملاك الدولة)، و يرسل إلى مديرية التسجيل المختصة لتوثيق العقد وتوقيع من المستأجر وإعادة نسختين منه إلى مركز الدائرة للحفظ في سجل العقود / سجل إيجارات أملاك الدولة.

10-مخاطبة سلطة المصادر الطبيعية لإبداء الرأي حول منح حق التعدين لنفس الجهة بعد انتهاء عقد التأجير.

11-قرار مجلس الوزراء بالموافقة على منح رخصة التعدين .

12-قرار وزير المالية / الأراضي والمساحة بالموافقة على التأجير.

13-تنظيم عقد التأجير بعد موافقة الوزير من أربع نسخ ، وتوقيع مدير عام دائرة الأراضي والمساحة عليه ، ويكلف المستأجر بدفع بدل إيجار في مركز دائرة الأراضي والمساحة .

14-استكمال إجراءات التأجير لدى مديرية التسجيل المختصة بتوقيع المستأجر، وتوثيق العقد ، وإعادة نسختين لمركز الدائرة .

15-تسجيل عقد الإيجار بدفتر العقود / سجل الإيجارات وحفظ نسختين من العقد لمتابعة تجديده في مديرية أملاك الدولة .

(إجراء الجودة رقم qp-09-513، ص 1، تاريخ 2010/10/6، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة).

وبالإضافة للإجراءات السابقة فإن هناك شروط خصوصية لهذا النوع من التأجير لغايات التنقيب والتعدين وهي :

1-يتم التأجير لأراضي أملاك الدولة لمدة سنة واحدة فقط لغايات التنقيب وغير قابلة للتجديد - وذلك لأن التنقيب ليس بحاجة لمدة أطول لأن الطالب أصلاً تكون عنده دراسات مسبقة سواء تمت من طرفه أو من طرف سلطة المصادر الطبيعية تبين مكان وجود المعدن المطلوب - وبالتالي فهو ليس بحاجة لمدة أطول إنما مجرد التأكد، ويتوجب عليه بعد ذلك أن يطالب بعد هذه السنة بالتأجير لغايات التعدين لاستخراج المعدن المطلوب.

2-تحدد مدة تأجير أراضي الخزينة لغايات التعدين وفق ما يرد في قرار مجلس الوزراء الخاص بالموافقة على التأجير.

3-إلزام المستثمر بتقديم كفالة بنكية تعادل قيمة بدل الإيجار السنوي من أجل التقيد بشروط عقد الإيجار والالتزام بإعادة تأهيل الموقع تحت إشراف سلطة المصادر الطبيعية.

4-تحديد بدل الإيجار السنوي لأراضي الخزينة التي يتم تأجيرها لأغراض التنقيب والتعدين لاستخراج الخامات المعدنية المختلفة ، وتحديد الحد الأدنى والأعلى للمساحات المؤجرة ، وتحديد الكفالات اللازمة للتقيد بشروط عقد الإيجار.

(وفق ما ورد بقرار مجلس الوزراء رقم (5815) تاريخ 2007/11/6) .

الغاية الثالثة: التأجير للغايات الصناعية:

يتم تأجير أراض من أملاك الدولة للأغراض الصناعية (مقلع رخام ، مقلع ركام، مقلع حجر بناء ، مقلع رمال) سواء كانت هذه الأراضي معطلة أو حرجية أو واقعة خارج حدود التنظيم والبعيدة عن التجمعات السكانية والتي لا تصلح للزراعة أو السكن ، ويتم ذلك وفق الإجراءات التالية :

إجراءات التأجير للغايات الصناعية :

1- دراسة طلب التأجير والذي يحتوي على (الغاية من التأجير، رقم القطعة والحوض واسم القرية، المساحة المطلوب استئجارها) .

2- مخاطبة سلطة المصادر الطبيعية ، ووزارة البيئة ، ووزارة الزراعة إذا كانت الأرض حرجية وذلك لبيان الرأي .

3- تكليف مدير التسجيل بتحديد المساحة المطلوب استئجارها علماً بأن قسم معلومات الأراضي يقوم بتنزيل الإحداثيات المطلوب استئجارها الواردة في كتاب موافقة سلطة المصادر الطبيعية على اللوحات في حال عدم وجود رقم قطعة وحوض.

4- بعد موافقة الجهات المختصة يتم التنسيب إلي وزير المالية للموافقة على التأجير مع تحديد مدة الإيجار وقيمة بدل الإيجار السنوي.

- 5- بعد موافقة الوزير على التأجير يتم تكليف المستأجر بدفع بدل الإيجار في مركز الدائرة .
- 6- يتم تنظيم عقد إيجار من أربع نسخ موقعة من المؤجر (مديرية أملاك الدولة) ويرسل إلى مدير التسجيل المعني لتكليف المستأجر بتوقيع العقد وتوثيقه في سجل العقود.
- 7- تحفظ نسختين من العقد ويسجل في دفتر العقود / سجل إيجارات أملاك الدولة.
(بحث خولة غانم ، المرجع السابق، ص 16).

الغاية الرابعة: التأجير لغايات التخليص والصرافة والخدمات الأخرى:

يجري التأجير لغايات التخليص والصرافة في المراكز الجمركية والمعابر الحدودية، حيث إن هذه المركز والمعابر تعتبر من أملاك الدولة ومسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية ويتم ذلك وفق الإجراءات التالية :

إجراءات التأجير لغايات التخليص والصرافة والخدمات الأخرى :

- 1-دراسة طلب التأجير والذي يحتوي (شهادة تسجيل الشركة، رقم المكتب المطلوب استجاره، أو المساحة المراد إقامة بناء ثابت أو مؤقت عليها، بيان الغاية من الإيجار).
- 2-يتم دراسة الطلب من قبل اللجنة المركزية للمراكز الحدودية.
- 3-في حال عدم الموافقة يتم تبليغ الجهة الطالبة بذلك خطياً.
- 4-في حال الموافقة :
 - أ- يتم تحويل طلب التأجير للجنة الفرعية لدراسته ورفع تقريرها بذلك.
 - ب-إذا كان المأجور مكتباً يتم التنسيب إلى وزير المالية بالموافقة على التأجير وتحديد الفترة الزمنية ، وقيمة بدل الإيجار السنوي .
 - ج- إذا كان المأجور أرضاً خالية يتم تكليف مدير التسجيل المعني لإجراء الكشف بالاشتراك مع مندوب دائرة الجمارك، وتحديد الموقع، وتنظيم مخطط شفاف، وتحديد الأجرة السنوية.
- 5- ينظم عقد إيجار من أربع نسخ موقعة من المؤجر ويرسل إلى مدير التسجيل المعني لتكليف المستأجر بتوقيع العقد وتوثيقه في سجل العقود.

6- تحفظ نسختين من العقد ويسجل في دفتر العقود / سجل إيجارات أملاك الدولة.

(إجراء الجودة 09-512-qp، ص 1، تاريخ 2009/10/7، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة).

وبعد أن استعرضنا الإيجار كطريقة من طرق استغلال أملاك الدولة يثور تساؤل حول حق الإدارة في إلغاء عقود التأجير أو فسخها، وسنقوم بالإجابة عن هذا التساؤل فيما يلي:

تملك الإدارة إلغاء عقود التأجير التي تجريها على الأراضي المملوكة من قبل الدولة بانتهاء مدة هذه العقود أو بسبب عدم التزام المستأجر بشروط والتزامات العقد ، ويتضح ذلك من خلال نص المادة (6) من قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1974 والتي تنص على :

أ. لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المستند إلى توصية اللجنة المركزية إصدار قراره بتفويض أي أرض وله بالطريقة ذاتها إلغاء التفويض إذا لم يلتزم من تم تفويض الأرض له بشروط التفويض .

ب. للوزير بناء على تنسيب اللجنة المركزية أن يقرر تأجير أي أرض أو أن يفسخ عقد إيجارها إذا لم ينفذ المستأجر جميع شروط عقد الإيجار " .

ولا يملك إلغاء العقود إلا الجهة التي قامت بالتأجير وهي في دراستنا هنا هو وزير المالية بناءً على تنسيب اللجنة المركزية إذا لم ينفذ المستأجر عقد الإيجار أو أخل بشروطه .

وعلى هذا النحو جاء قرار محكمة التمييز:

" إذا تضمن عقد إيجار المحجر الموقع من المستأجر ودائرة الأراضي والمساحة شرط حصول المستأجر على الرخص اللازمة للمحجر من سلطة المصادر الطبيعية والجهات الأمنية المختصة ، كما تضمن أن للمؤجر حق إلغاء العقد خلال سريان مدته دون أن يكون للمستأجر الحق بالمطالبة بأية تعويضات فإن عدم ممارسة مدير عام دائرة الأراضي حقه المنصوص عليه في العقد وإنما عمد إلى الطلب من مدير تسجيل الأراضي بإلغاء العقد من دفتر العقود وسجل الإيجارات اعتباراً من تاريخ انتهاء مدته فإن قيام سلطة المصادر بمنع المدعي المستأجر من

العمل في المحجر (المقلع) قبل انتهاء مدة العقد مخالفاً للقانون ويكون ما توصلت إليه محكمة الاستئناف بناء على تأويلها الخاطئ للبيانات مشوباً بقصور في التعليل والاستدلال " .

(قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 90 / 1998، العدد 1، ص 1518، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني)

وعلى الرغم من حق الإدارة في فسخ هذا العقد بسبب عدم التزام المستأجر بالشروط فإن القانون كفل حق المستأجر للمطالبة بالتعويض عن أي منشأة أو تحسينات أقامها على الأرض المستأجرة حيث نصت على ذلك المادة (6) فقرة (ج) من نفس القانون على :

" يحق للمستأجر المطالبة بالتعويض عن الإنشاءات والتحسينات التي أحدثها في الأرض تنفيذاً للعقد الذي أجرت له بموجبه وتقرر فسخه بمقتضى أحكام هذه المادة ويحدد مقدار التعويض بقرار من الوزير بناء على تنسيب من اللجنة المركزية " .

إضافة لذلك أعطى القانون حق الأولوية لهذا المستأجر في إعادة استئجار الأرض التي فسخ عقدها معه أو لم تفوض إليه ، حيث نصت الفقرة (هـ) من نفس المادة : " إذا فسخ عقد إجارة أي أرض أبرم بقصد التفويض أو لم تفوض الأرض المؤجرة وفق أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة ثم انتفت مقتضيات النفع العام لاستغلال تلك الأرض يكون للمستأجر السابق الأولوية في إعادة استئجارها إذا رغب في ذلك إلا إذا تغير وجه استعمالها وفق أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها " .

(هكذا أصبحت هذه المادة بعد تعديلها بموجب القانون المعدل رقم (24) لسنة 2008) .

وإذا لم يلتزم المستأجر بدفع بدل الإيجار يتم تحصيل هذا البدل بواسطة الجهات الإدارية والأمنية المختصة باعتبارها أموالاً عامة ويتم ذلك بالاستناد إلى قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952 .

(بحث خولة غانم، المرجع السابق، ص 18) .

أما إذا جرى استملاك الأرض المؤجرة فإن المستأجر يستحق تعويض عن حقوقه في الأرض المستأجرة حسب المنشآت والمزروعات التي قام بها، وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية ما يلي :

" 1 - إذا جرى استملاك الأرض المؤجرة إلى شخص بموجب نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة 1964 ، فإن التعويض الذي يستحقه المستأجر عن حقوقه في الأرض المستملكة ينبغي أن يتم وفق الأسس التالية: أ - إذا ثبت أن المستأجر قد قام بتعمير وزراعة ما لا يقل عن 75% من الأرض المؤجرة قبل تاريخ الاستملاك ، فإنه يستحق تعويضاً عن حقه في أن يتفوض الأرض بالبدل القانوني. ب - إذا تبين أن المستأجر قام بتعمير وزراعة ما يقل عن 75% من الأرض فالتعويض الذي يستحقه يجب أن يعادل الأضرار والنفقات التي تكبدها نتيجة قيامه بهذا التعمير.

2- لا يلزم المنشئ بدفع أية تعويضات عن أية تحسينات أو إنشاءات أجريت أو أنشئت على الأرض المستملكة بعد تاريخ نشر قرار الاستملاك " .

(قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 1971/53، نشر في 1973، العدد 3، ص 633، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

وجدير بالذكر أن القانون أجاز للإدارة تأجير أملاك الدولة عن طريق المزاد العلني وسوف يتعرض الباحث لهذا الموضوع عند دراسة بيع أملاك الدولة لاحقاً.

الطريقة الثالثة: البيع:

وهذه هي الطريقة الثالثة من طرق امتلاك واستتجار أراضي الدولة بعد التفويض والإيجار، ووردت حالات بيع أراضي الدولة في قانون إدارة أملاك الدولة تحت مسمى بيع مرتين ، المرة الأولى عندما أجاز قانون إدارة أملاك الدول بيع طريق تسوية ملغاة ، والمرة الثانية البيع بالمزاد العلني وسوف يقوم الباحث باستعراض الحالتين :

الحالة الأولى: بيع طريق تسوية ملغاة:

المقصود بذلك بيع طريق زراعي أو جزء منه ناتج عن أعمال تسوية وألغيت بقرار من مجلس الوزراء وسجلت باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية. حيث يكون هذا الطريق الملغى يمر في قطع عائدة لمالكين مجاورين ويرغبون في شراء هذه الطرق لأجل توحيدها مع أراضيهم، وقد أجاز القانون للإدارة أن تقوم ببيع هذه الأراضي لهؤلاء المالكين لانتفاء صفة النفع العام عنها ولأن هذه الطرق عادة لا يمكن الاستفادة منها أو استغلالها إلا بضمها للقطع المجاورة لها .

ويشترط لهذا البيع الشروط التالية :

- 1- أن يكون الطريق ضمن قطعة واقعة خارج الحدود البلدية أو التنظيمية للبلديات.
- 2- أن تكون الطريق المنوي إلغاؤها ناتجة عن تسوية وليست طريق أشغال عامة.
- 3- أن يكون الطريق مهملاً غير مستعمل.
- 4- خلو الطريق المراد إلغاؤها من أية خدمات وأن لا تكون معبدة أو مفتوحة على الواقع وأن لا تنتج عملية الإلغاء قطعاً مجاورة غير مخدومة بطريق.
- 5- أن يكون الطريق قد تم إلغاؤه أو إلغاء جزء منه لعدم الحاجة إليه بقرار من مجلس الوزراء.
- 6- أن تكون الطريق مسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية. وعلى ذلك أكدت محكمة التمييز الجزائية بقولها :

" لا تعتبر الطريق من أراضي وأملاك الدولة - لأغراض قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961 - إلا إذا كانت مسجلة باسم الخزينة نيابة عنهم منفعة فيها "

(قرار محكمة التمييز الجزائية رقم 1962/73، نشر— في عام 1962، في العدد رقم 2، ص 1025، ومنشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

7- يتم بيع الطريق الملغاة بموافقة مجلس الوزراء.

8- الأولوية في شراء الطريق الملغاة لصاحب القطعة الواقع فيها الطريق أو الملاصقة لها.

(بحث خولة غانم، المرجع السابق، ص 20)

مدى قانونية بيع طريق ملغاة مسجلة باسم الخزينة:

يرى الباحث أنه بالرجوع للشروط التي وضعها المشرع يتضح للجميع أهمية هذه العملية فحق الإدارة في بيع أراضي الدولة مقيد بقيود وضوابط قانونية تمنع سوء التصرف بهذه الأملاك ولا تستطيع الإدارة اللجوء إليه إلا في أضيق الحالات، ويدل على ذلك أن المشرع استخدم عبارة البيع للأملاك الدولة في حالتين منها هذه الحالة.

حيث إنه في مثل هذه الحالة ولانتفاء المنفعة العامة في هذه الطرق الملغاة ولعدم الحاجة إليها بسبب الخطأ في فتحها أو بسبب فتح طريق أخرى فإن هذه الطرق تعتبر كفضلات زائدة وأن بيعها بجميع الأحوال لا يمكن أن يرتب أي ضرر للخبزينة بل على العكس فإن المصلحة العامة تقتضي بيعها والاستفادة من ثمنها واعتبارها دخلاً للخبزينة هذا من جانب ، ومن جانب آخر فإن بيعها للمالكين المجاورين سوف يؤدي لاستغلال هذه الأرض وإمائها والاستفادة منها من قبلهم بدلاً من أن تبقى معطلة .

هذا من ناحية منطقية أما من ناحية قانونية فإن هذا الأمر نجد سنده أولاً في قانون التسوية رقم (40) لسنة 1952 الذي نص في المادة (9) منه على:

" 3. جميع الطرق العامة والخاصة التي تخطط أثناء أعمال التسوية تمسح وتثبت على خرائط المساحة وتعتبر هذه الخرائط الوثيقة الوحيدة التي يرجع إليها في حالة حدوث أي نزاع أو تعد يقع على تلك الطريق.

أ . إذا أهمل أي طريق أو أي جزء منه واقع خارج الحدود البلدية أو التنظيمية للبلديات أو خارج حدود المخططات الهيكلية المصدقة نهائياً للمجالس القروية لعدم الحاجة إليه جاز لمجلس الوزراء أن يقرر إلغاء هذا الطريق أو أي جزء منه وتعتبر عندئذ رتبة الأرض لتلك الطريق أو أجزاءها ملكاً للحكومة .

ب. إذا أهمل أي طريق مرسوم ومرسوم على الخرائط أو أي مجرى ماء أو أهمل أي جزء منهما وكان الطريق أو المجرى واقعاً ضمن حدود أي بلدية أو منطقة تنظيمية أو ضمن حدود المخططات الهيكلية المصدقة بصورة نهائية لأي مجلس

قروي فللمجلس البلدي أو المجلس القروي الذي يقع ذلك الطريق أو المجرى ضمن حدوده تلك أن يقرر إلغاءه كلياً أو جزئياً ويصبح ما ألغي منه على ذلك الوجه ملكاً للبلدية أو المجلس القروي حسب مقتضى الحال وتصح القيود المتعلقة به لدى دائرة الأراضي والمساحة وفقاً لذلك القرار .
(بحث خولة غانم، المرجع السابق، ص 21).

كذلك نجد المستند القانوني لهذا البيع في نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة وتعديلاته رقم (53) لسنة 1977 حيث نص في المادة (9) منه على:

" إذا ألغيت طريق تقع ضمن قطعة أرض خارج حدود البلديات أو مناطق التنظيم فللجنة المركزية بموافقة وزير المالية بيعها لصاحب تلك القطعة أو الملاصقة لها وبالقيمة التي يتم تقديرها من قبل لجنة أملاك الدولة وفق أحكام هذا النظام".

من هذه النصوص يجد للباحث أن هناك نوعين من أنواع فضلات الطرق، النوع الأول هي الطرق التي تقع خارج حدود البلدية وهو ما تم شرحه سابقاً ويطبق عليه قانون إدارة أملاك الدولة وصاحب القرار في التصرف به كما أوضحنا هو مجلس الوزراء ، النوع الثاني هي الطرق التي تقع داخل حدود البلدية واختصاص التصرف به للبلدية أو المجلس القروي بموافقة وزير الشؤون البلدية والقروية (نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية لسنة 1978 صادر بمقتضى المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955) ، ويطبق هذا النظام على قسمين من الفضلات الأولى أية طريق داخل منطقة البلدية أهملت وألغيت بقرار من المجلس (البلدي) وأصبحت بذلك ملكاً للبلدية بمقتضى قانون تسوية الأراضي والمياه المعمول به. والثاني هو الزيادة في مساحة الأرض المستملكة عن حاجة الطريق التي أستمكت الأرض من أجلها داخل منطقة البلدية .

ويشترط كذلك لهذا النوع (داخل حدود البلدية) أن تكون هذه الفضلة لا يمكن استغلالها أو الاستفادة منها في أي مشروع من مشاريع المنفعة العامة ، وتباع للملاك المجاورين أو لأي شخص يقوم بتقديم خدمات ذات صفة عامة (المادة 2 وما بعدها من نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية).

وعلى هذا النحو سارت محكمة العدل العليا ، حيث قررت ما يلي :

" 1- فضلة الطريق هي أي طريق داخل منطقة البلدية أهملت أو ألغيت بقرار من المجلس البلدي وأصبحت بذلك ملكاً للبلدية بمقتضى- قانون تسوية الأراضي والمياه المعمول به ، كما أنها الزيادة في مساحة الأرض المستملكة عن حاجة الطريق التي أستملكت الأرض من أجلها داخل منطقة البلدية .

2- إذا كانت فضلة الطريق على امتداد حدود أكثر من عقار من العقارات المجاورة لها فيتم تقسيمها على مالكي تلك العقارات وبيع لكل منهم الجزء المجاور لعقاره من الفضلة ويشترط في جميع الأحوال أن لا تتجاوز حدود أي جزء من الفضلة يباع لأي من أولئك الأشخاص حدود عقاره وذلك عملاً بنص المادة (4/ج) من أحكام نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية رقم (6) لسنة 1978 .

3- لا يجوز بيع أية فضلة طريق قبل توجيه إخطار لمالكي العقارات المجاورة أو بنشره في إحدى الصحف اليومية المحلية لمرة واحدة على الأقل على أن يتضمن الإخطار دعوة أولئك الأشخاص للتقدم إلى البلدية بالطلب لشراء فضلة الطريق خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ أو نشر الإخطار ولا يجوز بيع فضلة الطريق أو أي جزء منها إلا لمن تقدم بطلب شرائها خلال تلك المدة وذلك عملاً بنص المادة 4/د من أحكام نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية رقم 6 لسنة 1978 .

4- يعتبر قرار المجلس البلدي ببيع فضلة الطريق إلى أحد أعضاء المجلس البلدي ودون مراعاة أحكام الفقرتين ج ، د من المادة الرابعة من أحكام نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية رقم 6 لسنة 1978 مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء " .

(قرار محكمة العدل العليا رقم 429 / 1999 ، نشر- في 2001 ، العدد رقم 1، ص 18 ، ومنشور

على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية) .

من الجدير بالذكر أن الرسوم التي تدفع على فضلات الطرق تختلف حسب أصل هذه الطريق فإذا تملك المجلس البلدية أو المحلية أو أية سلطة أخرى مالا غير منقول من أجل غاية عامة معينة يتم إعفاء معاملة التملك من الرسوم ، لكن إذا جرى التصرف في هذه الأموال بعد تملكها على وجه آخر يختلف عن الغاية التي تملك من أجلها أو بيعت ثانية فيحصل من مثل هذه المؤسسات رسم التسجيل الذي كانت معفاة منه بنسبة قيمتها المقدرة عند زوال المنفعة العامة ،

بمعنى آخر إذا كانت تلك الطرق التي تملكها تلك المؤسسات بإحدى الطرق القانونية ترغب ببيعها لأحد الأشخاص فإنه يستوفى عند بيعها لأولئك الأشخاص رسم بيع مضاعف (رسم البيع الحالي + رسم البيع السابق الذي أعفيت منه تلك المؤسسات) وذلك بعكس الأراضي التي يكون أصلها ناتج عن التسوية فيستوفى رسم بيع عادي فقط .

(المادة رقم 4 فقرة 6 من قانون رسوم تسجيل الأراضي رقم 26 لسنة 1958)

إجراءات بيع طريق تسوية ملغاة (خارج حدود البلدية) :

- 1-دراسة طلب الشراء، والتأكد من استيفائه للشروط القانونية.
 - 2-التحري عن بيانات القطعة (رقم القطعة، والحوض، واسم القرية، ورقم القطعة المملوكة، وسند التسجيل، ومخطط أراضي، ومخطط تنظيمي).
 - 3-دراسة معاملة إلغاء الطريق لدى مديرية الخدمات المساحية واستكمال إجراءاتها الفنية إذا كانت الطريق غير ملغاة ، وإحالة الموضوع إلى لجنة أملاك الدولة المحلية لدراسة طلب الإلغاء والبيع وتقدير سعر المتر المربع الواحد في المنطقة حسب السعر الدارج ، والتأكد أن بيع الطريق الملغاة لا يضر بالمجاورين.
 - 4-الاستئناس برأي لجنة تقدير القيم في مركز الدائرة من حيث تقدير قيمة المتر المربع الواحد الواردة في توصية لجنة أملاك الدولة.
 - 5-عرض طلب البيع على اللجنة المركزية للأملاك الدولة.
 - 6-التنسيب إلى مجلس الوزراء بالموافقة على إلغاء الطريق وبيعها .
 - 7-تنفيذ قرار مجلس الوزراء بالموافقة لدى مديرية التسجيل المختصة .
 - 8-تدقيق كافة أوراق معاملة بيع الطريق لدى مديرية أملاك الدولة والتأكد من الرسوم الواردة ضمن قائمة الحصاص والرسوم وإعادتها لمديرية التسجيل المختصة لإكمالها.
- (إجراء الجودة رقم qp-09-510، ص1، تاريخ 2010/3/8، من وثائق دائرة الأراضي).

الحالة الثانية : بيع أملاك الدولة بالمزاد العلني :

لقد أجاز القانون بيع أو تأجير أي ملك من أملاك الدولة بالمزاد العلني، حيث نظم ذلك قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1974 وفق نص المادة (13) منه التي نصت:

" بالرغم مما ورد في هذا القانون :

ب. مع مراعاة أحكام المادة 9 من هذا القانون للجنة العليا بناء على تنسيب المدير أن تقرر تأجير أو بيع أي من أملاك الدولة بالمزاد العلني لا تزيد قيمته على ألفي دينار إذا رأت أن في ذلك مصلحة للخبزينة العامة على أن لا يقل ثمن البيع أو بدل الإجارة عن 80% من البدلات أو الأسعار الدارئة وأن يخضع قرار الإحالة القطعية على المستأجر أو المشتري لموافقة اللجنة المركزية تحت طائلة بطلان العقد ."

ومن الرجوع لهذا النص يتضح شروط إجراء هذا البيع وهي:

- 1- تنسيب مدير عام دائرة الأراضي والمساحة.
- 2- أن لا تزيد قيمة المال المنوي تأجيره أو بيعه عن ألفي دينار.
- 3- أن تكون مصلحة للخبزينة في بيعه أو تأجيره.
- 4- أن لا يقل ثمن البيع أو بدل الإجارة عن (80%) من البدلات والأسعار الدارئة.
- 5- موافقة اللجنة العليا لأملاك الدولة على قرار الإحالة القطعية .

وفي رأي الباحث (من خلال عمله في دائرة الأراضي والمساحة ، ومن خلال سؤال المعنيين) فإن هذا الإجراء لم يطبق ولم يجر العمل به وفي رأي الباحث أن ذلك ربما يعود للشرط الثاني وهو - أن لا تزيد قيمة المال المنوي تأجيره أو بيعه عن ألفي دينار- حيث يندر أن توجد قطع أراضي مملوكة للدولة وصالحة للاستغلال والانتفاع تقل قيمتها عن ألفي دينار، وبالتالي فإن هذه القيمة المتدنية في رأي الباحث هي التي تمنع من تطبيق هذه المادة وإن كان هذا الإجراء - البيع بالمزاد العلني - يعتبر في رأي الباحث من الأمور التي تحقق الحماية والعدالة والشفافية لإجراءات البيع والتأجير لأراضي الدولة وسوف يتطرق الباحث لهذا الموضوع في توصياته في نهاية الرسالة .

ثالثاً الحماية القانونية لأموال الدولة

فتح الإعلام في الفترة الأخيرة ملف الاعتداء على الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة وأموال الأشخاص الاعتبارية العامة . فيما سمي (بملفات الفساد) بعد الارتفاع الهيب في أسعار الأراضي، وبعد أن كون بعض المستغلين للأراضي المملوكة للدولة ثروات خيالية رغم وجود بعض الأجهزة المناط بها حماية أملاك الدولة.

ولقد تعددت وسائل العدوان على أملاك الدولة ، ففي بعض الأحيان تم تخصيص مساحات واسعة لهيئات أو شركات وهمية أو لأفراد دون اتباع القوانين المنظمة ودون النظر إلى المصلحة العامة ، كما أن هناك بعض الأفراد الذين تخصصوا في الاستيلاء على أراضي الدولة تحت زعم وغطاء (وضع اليد) وهذا المصطلح يخفي تحته الاستيلاء والغصب لأموال الدولة..

والأصل في المال العام أنه مال مخصص للمنفعة العامة يهدف لإشباع حاجات المجتمع تحقيقاً للمبدأ المعروف بضرورة اطراد سير المرافق العامة ، وعليه يجب حماية هذا المال من التعدي أو الاستغلال غير القانوني ، ولذلك فقد نصت التشريعات على ذلك وأسبغت عليه الحماية المطلوبة ، منها التشريع الأردني حيث أسبغ المشرع حماية جنائية للمال العام تحفظه من التعدي أيّاً كان شكله ومداه من جمهور المنتفعين وهذه الحماية تنصب بصورة أوضح على الأموال أكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة ومجاري المياه .

(أنظر قانون العقوبات الأردني المواد 456 و 459 و 460) .

ويحق للدولة أن ترفع دعوى الاستحقاق ودعاوى الحيابة لحماية ملكها العام وهي من وسائل القانون الخاص ، كما يحق للشخص الإداري بالإضافة إلى ما تقدم اتخاذ طريق القانون العام لحماية ملكه برفع الدعوى الجنائية على من يعتدي على المال العام كما يكون له أن يزيل الاعتداء بالطريق الإداري ، كما يجوز للشخص الإداري في هذه الحالة أن يطالب المعتدي بالتعويض كجزاء لا بد منه لمنع اعتداء الأفراد على المال العام. (أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 53)

وتعتبر الحماية القانونية للأموال العامة في الدولة بشكل عام من أهم الموضوعات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي الإداري في الدولة. ولذلك فقد حرصت جميع التشريعات على تشديد هذه الحماية للمال العام ومنع التعدي عليها بشتى الوسائل واتجهت أغلب التشريعات إلى تضمين قوانينها نصوص خاصة لحماية هذه الأموال ، كما أن بعض الدول تم النص على هذه الحماية في دساتيرها .

وحسناً فعل المشرع عندما خصص قانوناً للمحافظة على أملاك الدولة وهو قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961 وشملت حماية هذا القانون لكل الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة أصالة أو بالنيابة عن لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة وإن لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات (أنظر المادة 2 من نفس القانون) .

وسوف يتناول الباحث في هذا الفصل الدور الملقى على عاتق الجهات المسؤولة عن حماية أملاك الدولة وطبيعة عملها ، وبالتالي فسوف نستعرض أشكال الحماية في الأردن من ثلاث نواحٍ هي الإدارية والتشريعية والقضائية :

1- الحماية الإدارية لأملاك الدولة

هذه الحماية تعتبر ذات أهمية كبيرة، باعتبارها الحماية الفعلية التي تتم على أرض الواقع من خلال تطبيق وتفعيل القوانين والقرارات القضائية ، وسوف يتحدث الباحث في هذا المطلب عن دور الأمن العام والحكام الإداريين ودور دائرة الأراضي والمساحة وموظفيها فيما يلي :

أ- دور الحكام الإداريين وأفراد الضابطة العدلية :

أعطى قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة سلطة تنفيذ قرارات محكمة أملاك الدولة لسلطات الأمن العام أو أي سلطه أخرى تراها المحكمة.

وذلك حسب نص المادة (6) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة التي نصت على :
" تنفذ قرارات المحكمة مباشرة من قبل سلطات الأمن العام أو أية سلطة أخرى تراها المحكمة ."

وقد ثار خلاف في عام 2001 ما بين دائرة الأراضي والمساحة ومحافظ معان حول من هو المختص بتنفيذ قرارات محكمة أملاك الدولة هل هم الحكام الإداريين ؟
أم المحكمة ودائرة الأراضي والمساحة ؟

وتم فصل هذا الخلاف من قبل وزير الداخلية بتأكيده بأن:

" المختص بالتنفيذ هو المدعي العام لدى المحكمة التي أصدرت الحكم أو من ينيبه، والمقصود بمن ينيبه هو سلطات الأمن باعتبار أن المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية ويساعده مدير الأمن العام وأن سلطات الأمن العام هي جهة منفذة وتحتاج إلى قرار من سلطة مختصة ولم يرد في قانون المحافظة على أملاك الدولة ما يشير إلى أن الحاكم الإداري هو المختص بتنفيذ حكم المحكمة ."

(بموجب كتاب وزير الداخلية رقم 35777/1/18 تاريخ 29 /5/ 2001)

ويتولى الحكام الإداريون (المحافظون والمتصرفون) جميع المهام والواجبات التي تقتضيها صيانة ممتلكات الدولة وتطويرها وصلاحيات الإشراف ورعاية وتنظيم المرافق العامة في المدن والقرى وتخصيص الأراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها وحماية الآثار والأماكن العامة المادة (9) فقرة (ي) والمادة (23) الفقرتين (ج) و (ل) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (37) لسنة 1995 .

ويعتبر الحاكم الإداري رئيساً للجنة أملاك الدولة إلى تشكل من قبل وزير المالية / الأراضي والمساحة في المحافظة التي يعمل بها وتكون بعضوية مدير تسجيل الأراضي ومدير المالية أو المحاسبة وممثل عن وزارة الزراعة يعينه وزير الزراعة حسب نص المادة رقم (4) فقرة (د) من قانون إدارة أملاك الدولة.

وقد كان لدور سلطات الأمن والحكام الإداريين دور كبير في تنفيذ قرار مجلس الوزراء الذي تضمن حزمة من الإجراءات لمنع الاعتداء الجائر على أملاك الدولة ، ومن ضمن هذه الإجراءات تكثيف الرقابة الفعالة على أملاك الدولة للمحافظة عليها من أي اعتداء .

ففي خبر منشور على موقع جريدة العرب اليوم بتاريخ 2012/6/23 تحت عنوان:

" مجلس الوزراء يصادق على إجراءات لمنع الاعتداء على أراضي الدولة بالتنسيق مع الحكام الإداريين والأجهزة الأمنية والبلديات والأمانة " .

جاء فيه ما يلي :

(كشف مصدر حكومي أن مجلس الوزراء صادق على حزمة من الإجراءات لمنع الاعتداء "الجائر" على أملاك الدولة "أراضي الخزينة" . وقال المصدر الذي فضل عدم ذكر اسمه في تصريح لـ"العرب اليوم" أن الإجراءات التي صادق عليها مجلس الوزراء بناءً على توصية لجنة الخدمات والبنى التحتية الوزارية شددت على عدم إيصال أية خدمات لأي شخص يعتدي على أملاك الدولة خارج حدود التنظيم كي لا يكون حافزاً لتشجيع المواطنين على الاستمرار في الاعتداء على أراضي الدولة. وبحسب المصدر فإن من أبرز الإجراءات التي صادق عليها مجلس الوزراء دعم مديرية أملاك الدولة بالسيارات اللازمة للعمل الميداني وتوفير الكوادر البشرية من مساحين وكتبة بالسرعة الممكنة لتمكين من إجراء عملية مسح كامل للاعتداءات الجارية على أملاك الدولة ، خاصة التجمعات السكانية العشوائية . كما تضمنت الإجراءات تكثيف الرقابة الفعالة على أملاك الدولة للمحافظة عليها من أي اعتداء قد يحدث في أي وقت بالتنسيق مع الحكام الإداريين والأمن العام وقوات الدرك وقوات البادية ووزارة الشؤون البلدية وأمانة عمان الكبرى ، وأكد المصدر أنه ستتم دراسة استيفاء بدلات المثل من المعتدين على اللجنة المركزية لأملاك الدولة بعد انجاز مسح وإفراز التجمعات السكانية وتنظيم جداول بأسماء واضعي اليد لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً للأسس المحددة. وشددت الإجراءات على أهمية تفعيل دور الحكام الإداريين بالتنسيق مع الجهات الأمنية المختصة لتنفيذ قرارات الأحكام النهائية التي تصدر عن محكمة أملاك الدولة واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بحق المعتدين على أراضي وأملاك الدولة لوضع حد لانتشار السكن العشوائي غير المنظم ،

وسيتكثف الجهات المعنية بإيصال الخدمات للتجمعات السكانية العشوائية القائمة على أراضي الدولة التي يوجد لها مخططات تنظيمية مصدقة ومعتمدة بشكل نهائي من قبل وزارة الشؤون البلدية وأمانة عمان الكبرى التي تقوم الدائرة بمسحها في الوقت الحاضر، وبين المصدر انه سيتم إجراء دراسة للمساكن العشوائية المقامة على أراضي الخزينة المعتدى عليها بشكل كامل وستتم دراسة البدائل المتاحة لاستيفاء البدلات وإيصال الخدمات لها، وستقوم دائرة الأراضي والمساحة بإعداد تعليمات جديدة لضمان عدم إيصال الخدمات للمواطنين المعتدين على أملاك الدولة خارج حدود التنظيم).

(منشور على موقع جريدة العرب اليوم بتاريخ 23\6\2012 على الرابط التالي :

http://www.alarabalyawm.net/Public_News/NewsDetails.aspx?NewsID=9096&Lang=1&Site_ID=2

(الصحفي إبراهيم خريسات)

وبالرجوع لهذه القرارات السابقة التي اتخذها مجلس الوزراء يتضح لنا حجم المشكلة التي تواجه القائمين على حماية أملاك الدولة والعبء الملقى على عاتقهم ، وقد عمد الباحث إلى إيراد كامل المقال الإخباري في هذه الدراسة لعدة أسباب ، أولاً حتى تتضح صورة المشكلة بشكل أفضل ، وثانياً لأهمية الإجراءات الواردة فيه ، وثالثاً لأنها تعطي مثلاً حياً للحماية الإدارية موضوع هذا الجزء من دراستنا .

علماً أنه من خلال عمل الباحث في دائرة الأراضي فإنه لم يتم تنفيذ بعض الإجراءات السابقة لعدة أسباب لن يتناولها الباحث كونها خارج الدراسة .

ب- دور دائرة الأراضي والمساحة :

ويتمثل هذا الدور بمدير عام دائرة الأراضي والمساحة وحراس أملاك الدولة وموظفي مديرية أملاك الدولة والموظفون المنتدبون لدى محكمة أملاك الدولة ، حيث تشمل سلطة مدير عام الأراضي الحماية لكافة أملاك الدولة حسبما عرفها قانون المحافظة على أملاك الدولة حيث نصت المادة (2) من القانون على:

" تعني أراضي وأملاك الدولة لأغراض هذا القانون جميع الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة أصالة أو بالنيابة عن من لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة وإن لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات ويستثنى مما تقدم الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج . "

حيث يخرج عن اختصاص دائرة الأراضي والمساحة في الحماية ، الأراضي الخاصة ، أو الأراضي الحرجية ، وكذلك الأراضي التي تخضع لقوانين خاصة ، مثل الأراضي التابعة لسلطة وادي الأردن وسلطة إقليم العقبة وذلك حسب قانون تطوير وادي الأردن وقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة .

وقد أوكل المشرع لحراس أملاك الدولة التابعين لدائرة الأراضي والمساحة مهمة حراسة أملاك الدولة وأناط بهم اختصاصات محددة للقيام بهذا الدور ، حيث يقوم هؤلاء الحراس بمراقبة أي اعتداء يقع على أملاك الدولة وتنظيم الضبوط بالمعتدين وذلك أثناء وما بعد ساعات الدوام الرسمي ، أما في الأماكن التي لا يتواجد فيها موظفو دائرة الأراضي والمساحة - حراس أملاك الدولة - يتولى رجال الأمن العام مراقبة أي اعتداء يقع على أراضي وأملاك الدولة في هذه الأماكن وتنظيم الضبوط بالمعتدين عليها وتودع هذه الضبوط إلى مدير عام دائرة الأراضي والمساحة وهذه الضبوط تعتبر بينة على وقوع الاعتداء .
أنظر المادة 8 من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة (

وللضبط الذي ينظمه أفراد الضابطة العدلية _ مثل حراس أملاك الدولة _ دور كبير في إثبات واقعة الاعتداء حيث إن المحاكم تعمل به وتعتبره بينة على وقوع الاعتداء وارتكاب المشتكي عليه للجرم المسند إليه ما لم يثبت العكس . (أنظر المادة 8 من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة) ونصت المادة (150) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على :

" يعمل بالضبط الذي ينظمه أفراد الضابطة العدلية في الجرح والمخالفات المكلفون بإثباتها بموجب أحكام القوانين الخاصة وللمشتكي عليه إثبات عكسها بجميع طرق الإثبات " .

والمادة (151) من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي نصت على :

" لكي تكون للضبط قوة إثباتية يجب:

أ- أن يكون قد نظم ضمن حدود اختصاص الموظف وأثناء قيامه بمهام وظيفته.

ب- أن يكون الموظف قد شهد الواقعة بنفسه.

ج- أن يكون الضبط صحيحاً في الشكل.

أما الضبوط الأخرى فتكون جميعها كمعلومات عادية " .

ويقوم حارس أملاك الدولة بوظيفته من خلال إجراء جولات ميدانية على أراضي الدولة شهرياً ودورياً ، وتنظيم ضبوطات بالمعتدين ، وتحديد نوع ومساحة الاعتداء ، والجزء المعتدى عليه ، وتنظيم كشف حصر- الاعتداءات الشهري حسب النماذج المعدة لذلك ، أو الإشارة لعدم وجود اعتداء في حينه مبيناً فيه تاريخ الجولة ، كما يقوم حارس أملاك الدولة بمتابعة تنفيذ قرارات المحاكم فيما يخص أملاك الدولة على أرض الواقع ، ويقوم بالتنسيق بالطرق الرسمية مع جميع الجهات صاحبة العلاقة للمحافظة على أراضي الخزينة من الاعتداء.

(إجراء الجودة رقم qp-09-501، تاريخ 2009/6/11، ص 1 و2، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة).

وفي سبيل هذا الأمر يقوم بإعداد السجلات اللازمة لأملاك الدولة ضمن منطقة اختصاصه ومتابعة التغيرات التي تطرأ على أرض الخزينة من تفويض واستملاك وشراء ، ويساهم في نشر- الوعي قدر الإمكان بين المواطنين بأهمية أملاك الدولة والطرق القانونية للاستفادة منها والتوضيح لهم بأن قرارات الحكم الصادرة عن المحاكم المختصة هي بينة على واقع الاعتداء وليست حجة للمعتدي باستغلال أملاك الدولة ، ويقوم بفهرسة وأرشفة قرارات الأحكام الخاصة بالاعتداءات وكذلك قرارات اللجان المحلية .

وبالإضافة لكل هذا العمل الإداري يجب أن يتحلى حارس أملاك الدولة بمقدرة فنية تتمثل في التعامل مع اللوحات وقراءتها ، ومعرفة حدود قطع الأراضي وما يعود منها للخزينة ، وهنا تظهر المهارة اللازمة في كيفية معرفة القطعة ومشمولاتها ، وتحديد القطع المعرضة للاعتداء قبل وقوعه ، والمعرفة الجيدة بترسيم هذا الاعتداء بقلم الرصاص على فهارس ورقية وتقدير مساحته.

وعليه فإن حارس أملاك الدولة يتولى وظيفة إدارية وفنية مكتبياً وميدانياً. وتقع على عاتقه مسؤولية كبيرة وتتطلب مجهود كبير بالنظر للمساحات الشاسعة لأراضي الدولة ووعورة وصعوبة المواصلات للوصول لبعض المناطق فيها . (نافذ العالول و خليل عادي، مقدمة مبتدئة في المساحة، منهاج عام لحراسة أملاك الدولة،، عام 2003، محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة).

ولا يقتصر هذا الدور فقط على حراس أملاك الدولة حيث يوجد دور مهم لبعض الموظفين الذين يتقاطع عملهم مع عمل حارس أملاك الدولة وهم:

1-مدير التسجيل : مهمته رفع التقارير عن وضع أملاك الدولة في منطقتة إلى مديرية أملاك الدولة ويحول إلى الحارس أو مأمور التسوية الكتب والشكاوي المتعلقة بالاعتداءات وينظم جدولاً للزيارات يشتمل على أرقام القطع والأحواض المملوكة للخزينة وموعد الزيارة المقرر ونتيجة الزيارة وخانة للملاحظات وتكون هذه الزيارات دورية .

2- مأمور التسوية : مهمته مراقبة وكشف أي اعتداء يقع على أملاك الدولة في منطقة عمله إذا لم يتوفر فيها حارس أملاك دولة ، وتنظيم الضبوط بالمعتدين ورفعها إلى مدير التسجيل المعني بالاعتداءات ، وينظم جدولاً للزيارات يشتمل على أرقام القطع والأحواض المملوكة للخزينة وموعد الزيارة المقرر ونتيجة الزيارة وخانة للملاحظات وتكون هذه الزيارات دورية .

3- مساح التسوية : مهمته مراقبة أي اعتداء يقع على أملاك الدولة في منطقة عمله بناء على تكليف من مأمور التسوية وعمل الضبوط اللازمة بالمخالفين ورفعها إلى مأمور التسوية.

4-قلم محكمة أملاك الدولة : مهمته إعطاء حارس أملاك الدولة مواعيد الجلسات وتعليمات تبليغ المعتدين ورفع التقارير إلى المدير العام بخصوص الأحكام التي صدرت عن المحكمة بحق المعتدين.

5- مدير أملاك الدولة : مهمته بيان حدود العمل لكافة فرق التسوية ومديريات التسجيل بالتنسيق مع مدير التسوية والمساحة ومدراء التسجيل المعنيين ومخاطبة الحكام الإداريين لمعرفة الإجراءات التي تم اتخاذها من أجل إزالة الاعتداءات الواردة في كشف قرارات الأحكام الواردة من المحكمة .

(إجراء الجودة رقم qp-09-501، تاريخ 2009/6/11، ص 1 و2، من وثائق دائرة الأراضي والمساحة .)

6- الموظفون المنتدبون لدى محكمة أملاك الدولة: ويقومون بالتراجع عن القضايا لصالح الخزينة عملاً بنص المادة (9) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة التي نصت على: " بالرغم مما ورد في قانون الحكومة أو أي قانون آخر تقام دعاوي الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة من قبل مدير الأراضي والمساحة وله أن ينتدب أي موظف لإقامة هذه الدعاوي والمرافعة بها أمام المحكمة ويجوز لمدير الأراضي والمساحة أن يقيم دعوى الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة أمام قاضي الصلح المختص التابع له الموقع الذي وقع الاعتداء به وله أن ينتدب أي موظف لإقامة هذه الدعوى والمرافعة بها ويكون لقاضي الصلح في هذه الحالة جميع الصلاحيات التي تمارسها محكمة أملاك الدولة الواردة في المواد رقم (4 ، 5 ، 6) من هذا القانون " .

ومن كل ما سبق يتبين لنا الجهات القائمة على حماية أملاك الدولة والمحافظة عليها التي تقوم بعملها تحت مظلة قانون إدارة أملاك الدولة وقانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة ، ولم يتعرض الباحث في هذه الدراسة للجهات الأخرى التي لها دور في حماية أملاك الدولة ، لأن عملها يقع تحت مظلة قوانين أخرى كقانون الزراعة أو قانون سلطة وادي الأردن أو قانون سلطة إقليم العقبة .

وفي النهاية يرى الباحث بأنه يجدر التنويه بعمل ديوان المحاسبة الذي له دور في هذه الحماية عن طريق الرقابة والتدقيق على أملاك الدولة والتأكد من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للقوانين ، حيث نص قانون ديوان المحاسبة لسنة 1952 في المادة (3) منه :

" يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية :

ج- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة ... "

ونص نفس القانون في المادة (8) منه على :

" يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات مسؤولاً عن:

أ- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها وتحقيقها

قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب- التدقيق في معاملات بيوع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها .

وعلى ضوء هذه النصوص يتضح الدور الرقابي الذي يقوم به ديوان المحاسبة في الرقابة على أعمال الإدارة في مجال التصرفات التي تجريها على أملاك الدولة ومدى أهميته لتحقيق الحماية التي يريدها المشرع لأملاك الدولة.

2- الحماية التشريعية

سوف يستعرض الباحث هذه الحماية التشريعية التي جاءت في الدستور الأردني، والقانون المدني،

والتشريع الجنائي، وبيان دور هذه الحماية، والنصوص التي جاءت لأجل ذلك في هذه التشريعات فيما

يلي:

1-الحماية القانونية للأموال العامة في الدستور الأردني :

لقد أدى تزايد إقدام الدولة على ممارسة النشاط الاقتصادي كما أوضح الباحث سابقاً إلى اتجاه أغلب الدساتير المعاصرة نحو تخصيص فصل خاص على التنظيم الاقتصادي والاجتماعي للدولة ويحتوي هذا التنظيم على القواعد التي تنظم الأموال العامة من حيث أنواعها وأهدافها وسبل حمايتها وأصبح من المألوف أن تدون الدساتير الحديثة في ديباجتها أو في صلب نصوصها المبادئ التي يقوم عليها اقتصاد الدولة ولما ظهرت النظم الاشتراكية في الاتحاد السوفيتي سابقاً وغيره من البلدان الاشتراكية ظهر الاهتمام بالأموال العامة باعتبارها القاعدة الأساسية من النظام الاقتصادي لتلك الدولة ، والأموال العامة هي أموال مخصصة للمنفعة العامة وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي إفرادها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منها . (الباحث حسين عكله الخفاجي، بحث

منشور على الانترنت بتاريخ 2010/5/18، بعنوان الحماية القانونية للمال العام، 6)

وبخصوص الدستور الأردني فإنه لم ترد به نصوص صريحة كباقي دساتير الدول تقرر مبدأ الحماية لهذه الأملاك إنما جاءت كإشارات وعبارات عامة لهذا الموضوع ، فقد جاء في المادة الأولى من الدستور على حظر التنازل عن السيادة للدولة على ملكها فقد نصت على :

" المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه والشعب الأردني جزء من الأمة العربية".

وكذلك جاء نص المادة (44) من الدستور على إضفاء حماية خاصة للأملاك الدولة من الوزراء خوفاً من سوء استعمال السلطة فقد نصت على :

" لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما".

حيث يعد هذا الفعل من قبله إخلالاً بواجبه الوظيفي (أكدت ذلك أيضاً المادة 6 من قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952).

ونصت المادة (114) من الدستور على : " لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " .

ونصت المادة (115) من الدستور على : " جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدي إلى الخزينة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون " .

وجاء نص المادة (117) من الدستور ليمنع إعطاء أية حقوق لاستثمار المناجم والمرافق العامة دون قانون حيث نصت هذه المادة على :

" كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون " .

وبذلك يرى الباحث أن هذه النصوص المتفرقة جاءت لإسباغ نوع من الحماية للأملاك الدولة ولكن في رأينا أن هذه النصوص قاصرة ، وكان من الأفضل لو تم النص على حرمة التعدي على هذه الأملاك بشكل صريح والنص على إصدار قانون خاص لحماية الأموال العامة بجميع أشكالها ، حيث أن المواد والنصوص المتعلقة بالأموال العامة مبعثرة ومتفرقة بين قوانين مختلفة كالقانون المدني والقانون الجنائي وقانون إدارة أملاك الدولة .

ب-الحماية القانونية للأموال العامة في القانون المدني :

إن تخصيص الأموال العامة للنفع العام يجعلها تنفرد بقواعد قانونية تختلف عن القواعد القانونية المطبقة على الأموال الخاصة للدولة أو للأفراد، وقد أورد فقهاء القانون الخاص ثلاث قواعد اعتبرها بعضهم من خصائص الأموال العامة، واعتبرها بعضهم من أوجه الحماية المدنية للمال العام، وهذه القواعد هي : قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز الحجز عليها، وقاعدة عدم جواز اكتسابها بالتقادم .(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 288)

وسوف يتناول الباحث هذه القواعد فيما يلي:

1- القاعدة الأولى:عدم جواز التصرف بالمال العام "

بشكل يتعارض مع التخصيص للمنفعة العامة ":

وهذا المبدأ من أهم مظاهر حماية الأموال العامة وهذه الميزة في المال العام نتيجة حتمية لازمة للقول بتخصيصه للمنفعة العامة، إذ بدونها لا يتحقق للانتفاع العام بالأموال العامة ما يجب له من الثبات والاستمرار ، فيمتنع تبعاً لذلك على جهة الإدارة أن تنقل مالاً عاماً إلى ذمة أحد الأفراد أو إلى أشخاص القانون الخاص بشكل عام سواء ببدل أو بدون إلا بعد أن تجرده من صفته العامة وتلحقه بالأموال الخاصة (د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 288).

وعدم صلاحية الأموال العامة للتعامل إنما يرجع إلى الغرض الذي خصص من أجله الشيء وهو لا يخرج عن التعامل بطبيعته إنما بنص القانون، وبسبب الغرض الذي خصص من أجله، فإذا كان المال العام والموقوف لا يصلحان للتصرف فيها بالإيجار مثلاً، والمرجع في هذا إلى الغرض الذي خصص له الشيء، فكل تعامل يتنافى مع هذا الغرض لا يجوز أما التعامل الذي لا يتنافى معه فهو جائز.

(أسامه عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 52)

ويعتبر هذا المبدأ في الواقع قيداً وارداً على حق الإدارة في التصرف في المال العام ابتغى المشرع فيه أن يكفل للانتفاع بالأموال العامة رفع المال العام عن دائرة التعامل القانوني بحكم القانون، ومن ثم لا يجوز للشخص الإداري نقض الحماية والثبات والاستقرار. وهي كذلك وسيلة وقائية تحول دون التعدي على المال العام بما يضمن ديمومته للانتفاع العام، وأبتدع هذا المبدأ من قبل الفقه والقضاء الفرنسيين حيث لم يشر إليه المشرع الفرنسي فهو لذلك يجري مجرى المبادئ العامة التي تحكم الأموال العامة في الفقه والقضاء ويقصد به عدم إخراج ملكية المال العام إلى أحد الأفراد أو إحدى الهيئات وإلا كان التصرف باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام (الخفاجي، المرجع السابق، ص7).

وعلى ضوء هذا المبدأ لا تملك الإدارة أن ترتب حق ارتفاق على العقارات العامة، وإذا كان للمالك المجاور للطريق العام فتح نوافذ على الطريق فليس هذا حق ارتفاق، لأن للحكومة دائماً الحق في تغيير حالة الأمكنة، ويجوز تخلص العقار الخادم من التكليف الذي يتحمل به متى شاءت السلطة الإدارية، وعليه قرر الفقهاء حق الملاك المجاورين للطريق العام بأنه نتيجة اتفاق ضمني بينهم وبين جهة الإدارة تضمنه الثقة العامة، فيجوز تحميل العقارات العامة ارتفاقات بالقدر الذي يتفق مع تخصيصها للنفع العام، ويمكن القول بأنه لما كان العقار العام لا يجوز أن تنتقل ملكيته إلى أحد ما دام مخصصاً للمنفعة العامة فإن أيّاً من أسباب الملكية لا ترد عليه.

(المستشار عدلي أمير خالد، تملك العقارات بوضع اليد في القانون المدني المصري وقوانين البلاد العربية مع المقارنة بالفقه الإسلامي، 1992، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 161)

وقد انتقد الدكتور محمد زهير جرانة هذا المبدأ واعتبره غير مبرر للأسباب التالية :

1- أن المشرع نفسه أجاز التصرف بالمال العام إما بقانون أو بالفعل. وهذا التصرف يرمي إلى إخراج المال من دائرة الأموال العامة وإلحاقه بالأموال الخاصة .

2- أن نص " عدم جواز التصرف في المال العام " قصد به التصرفات التي يراد بها تجريد المال العام من صفته، أي يقصد بها التصرفات الخاضعة لأحكام القانون المدني. ولكن هناك تصرفات أخرى تلائم الأموال العامة، وهي تصرفات غريبة عن القانون المدني،

ولا معنى لإغفال شأنها ومن هذه التصرفات المبادلات التي يمكن أن تجري بشأن المال العام بين الأشخاص الإدارية المختلفة وموجب هذه التصرفات ينتقل المال العام من ذمة الدولة إلى ذمة المحافظة أو البلدية ، كما يمكن للدولة أن تمنح التزاما بمرفق عام يكون المال العام محله . وعلى هذا فإن عدم جواز التصرف بالمال العام، يجب أن يحمل على التصرفات العينية التي ينظمها القانون الخاص دون غيرها. ومن ثم فإن التصرفات التي ينظمها القانون العام توافق طبيعة المال العام، ولا ينتج عنها عرقلة الانتفاع العام به ولذلك فهي جائزة بالنسبة له.

3- أن إطلاق القول بعدم جواز التصرف في المال العام ناتج عن الزعم بعدم مملوكية المال العام ، وهذا الأمر يؤيده الأستاذ بارتيليمي ، ولكن إذا كان صحيحاً أن عدم التصرف في المال العام نتيجة لازمة للقول بعدم جواز تملكه ، فليس بصحيح أن هذه الخاصية في المال العام - وهي عدم جواز التصرف فيه - لا يمكن تصورها إلا بنفي المملوكية عنه .

4- أن هذا المبدأ ليس إلا حداً من ولاية الدولة ، ابتغى المشرع أن يكفل به الانتفاع العام بالأموال العامة وما يجب أن يتوفر لهذا الانتفاع من ثبات واستقرار ولا أدل على ذلك من أن اشتراط صدور قانون أو مرسوم لجواز التصرف في المال العام هو شرط تحققه الإدارة ، ومن ثم فالمنع من التصرف هو منع إداري وإرادي بحت . ويؤكد ذلك أن الإدارة وحدها هي التي تقرر تقدير المناسبات والملابسات المتعلقة بالنفع العام .

5- ويظهر مما تقدم أن الأموال العامة على خلاف النص المطلق الوارد في القانون، قابلة للتصرف فيها ولكن بقيود خاصة وفي حدود معينة فيجوز للإدارة أن تجردها من صفتها العامة وتلحقها بالأموال الخاصة كما يصح أن تكون محلاً لمبادلات شتى بين الأشخاص الإدارية المختلفة ويصح أن تكون موضوعاً للتصرفات التي تجريها الإدارة مع الأفراد مع بقاء تخصيصها للنفع العام كمنح التزامات بمرفق عام يكون المال العام محلها .

(أنظر الدكتور محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة، 1943، ص 78).

ويترتب على هذا المبدأ أن أياً من أسباب كسب الملكية لا يرد عليه - كالاستيلاء والميراث والشفعة والالتصاق - كما أن قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية لا تسري برمتها على المنقولات العامة وللدولة أن ترفع دعوى الاستحقاق ودعوى الحيازة لحماية ملكها وهي من وسائل القانون الخاص ، كما يحق للشخص الإداري أن يتخذ طريق القانون العام لحماية ملكه برفع الدعوى الجنائية على من يعتدي على المال العام وأن يطالب المعتدي بإزالة آثار الاعتداء والمطالبة بالتعويض.

(أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 52).

وعلى هذا المبدأ نص القانون المدني فقد جاءت المادة (60) فقرة (2) بالنص على: " ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال.....":

ولكن إذا أرادت الإدارة التصرف بالمال العام أو إجراء بعض التصرفات بالمال العام فينبغي لها أن تجرده من صفة العمومية إما عن طريق القانون أو بالفعل وذلك حسب نص المادة (60) فقره (1) من القانون المدني. وبالتالي يرتفع الحظر الخاص بمنع التصرف بالمال العام بعد أن يتم إلغاء تخصيصه للمنفعة العامة إذ أنه في هذه الحالة يدخل ضمن أموال الدولة الخاصة التي لا يشملها هذا الحظر لأن علة تحريم هذا التصرف غير موجودة بسبب أنها لم تعد لخدمة المصلحة العامة. علماً بأن القانون المدني لم يفرق بين الأموال المنقولة والأموال غير المنقولة في عدم جواز التصرف فيها.

ويرى الباحث بأن هذه المبدأ وضع لاعتبارات الصالح العام ولحماية هذه الأملاك من سوء التصرف ويترتب البطلان على أي تصرف مخالف لهذه القاعدة.

2- القاعدة الثانية: عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

هذا المبدأ هو نتيجة منطقية للمبدأ السابق، فمتى تقرر أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة بحيث لا يتعارض ذلك مع تخصيصها للمنفعة العامة، فإنه يجب القول أيضاً أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة. ذلك أن الحجز على الأموال ينتهي بالبيع الجبري، وهو نوع من أنواع التصرفات، ونظراً لأنه لا يجوز التصرف بالأموال العامة فإنه لا يجوز أيضاً الحجز عليها.
(د. الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 602).

وعدم جواز الحجز على المال العام يراد به منع اتخاذ طرق التنفيذ الجبري بجميع صوره على هذه الأموال ، فالهدف من الحجز على المال هو تمكين الدائن من استيفاء ماله بذمة المالك من دين بعد بيع مال المدين جبراً إذا امتنع هذا الأخير عن الوفاء ، والإدارة إذ يترتب عليها دين أو التزام للأفراد فإنها يفترض فيها الملاءة ، ويعتبر هذا المبدأ نتيجة منطقية للمبدأ السابق ، فمتى تقدر أنه لا يجوز التصرف في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة وجب القول كذلك بأنه لا يجوز الحجز على المال العام.
(الخفاجي، المرجع السابق، ص 7).

ونظراً لأن الحكمة من مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة ، حماية المال العام ووجوب إبقائه في حوزة الإدارة وعدم تعطيل الانتفاع العام به ، فقد اعتبر هذا المبدأ من النظام العام ، ويترب على مخالفة هذا المبدأ بطلان إجراءات التنفيذ بطلاناً مطلقاً لا تصححه الإجازة اللاحقة ، ولا يقتصر- هذا المبدأ على الأموال العامة للدولة فحسب ، بل يشمل الأموال الخاصة للدولة أيضاً لأن الدولة تعتبر مليئة دائماً .
(د.محمد فرهود، المرجع السابق، ص 299).

وفي رأي الباحث أن هذا المبدأ ضروري لضمان دوام سير المرافق العامة واضطراده المرتبطة به هذه الأموال كما أنه من المفترض بأن الدولة تعتبر كدائن مليء ولا خوف من عدم وفائها لديونها بشكل عام

أما بالنسبة للقانون المدني الأردني فقد نصت المادة (60) فقرة (2) على هذا المبدأ بقولها ".....
أو الحجز عليها ... " وهذا أيضاً ما أكدته قانون التنفيذ حيث نصت المادة
(27) من قانون التنفيذ رقم (25) لسنة 2007 على:

" لا يجوز التنفيذ على ما يلي:

أ - الأموال العامة وأموال الوقف .

ب - أموال السفارات الأجنبية والهيئات الدبلوماسية التي تتمتع بالحصانة القضائية.

ج - الامتيازات والرخص الممنوحة من الدولة ."

والحكمة من هذا الحظر ظاهرة، فالغاية من الحجز هو تحصيل الدائنين لأموالهم عند بيع هذه الأموال وهذا الغرض غير محقق في المال العام الذي لا يجوز التصرف فيه.

3- القاعدة الثالثة: عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم (بوضع اليد):

تحدثنا عن التقادم سابقاً باعتباره وسيلة لاكتساب الملكية ، ويعتبر هذا القيد نوع من أنواع الحماية المقررة للأموال العامة حيث يستند هذا المبدأ إلى أن وضع اليد على الأموال العامة مهما طال مدته لا يجدي في الإدعاء باكتساب ملكيتها .

وهذه القاعدة تعني أن حيازة الغير لهذه الأموال - سواءً أكان فرداً عادياً أم مؤسسة خاصة - لا تؤدي مهما طال مدتها إلى كسب أي حق على هذه الأموال ، ويجوز للدولة أن تسترد ملكها من تحت يد الحائز في أي وقت سواء باستعمال دعوى الحيازة أو باستعمال دعوى الحق ، بل يجوز للدولة اللجوء إلى التنفيذ المباشر لإزالة أي اعتداء على أملاكها العامة دون تعويض المعترض .

(د.علي ود. الكندري، المرجع السابق، ص 30).

وهذه القاعدة تفوق من الناحية العملية أهمية قاعدة عدم جواز التصرف ، حيث إن الإدارة نادراً ما تتصرف في المال العام بالبيع ، أما الأفراد فكثيراً ما يعتدون _ قصداً أو بدون قصد _ على جزء من المال العام ويضعون يدهم عليه مدداً متفاوتة بل وقد يحاجون الإدارة بذلك بدعاوى الملكية ومن ثم فإن المشرع أجاز للإدارة أن تسترد المال العام منه إعمالاً لقاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم . (أسامة عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1215).

وبالتالي تعد هذه القاعدة أهم وسيلة مقررّة لحماية المال العام لأنها تضع علاجاً ناجحاً ضد أي اعتداء محتمل على المال العام ، فللإدارة استرداد المال العام من الفرد مهما طالّت مدة وضع يده عليه وليس له الاحتجاج على الإدارة بدعوى تملكه للمال العام بالتقادم المكسب للملكية بموجب قواعد القانون المدني ، وكذلك يعتبر هذا المبدأ نتيجةً حتميةً لمبدأ عدم جواز التصرف ، فما دامت الأموال العامة لا يجوز التصرف بها بنقل ملكيتها إلى الغير فإنه لا يجوز كذلك ومن باب أولى اكتساب ملكيتها بالتقادم . (الخفاجي، المرجع السابق، ص 9) .

وينتج عن قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم ما يطلق عليه "حق الدفاع عن المنافع العامة " ذلك أنه نظراً لتخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة، فإن كل تعد عليها قد يمنع الجمهور من الانتفاع بها. لذلك يحق - بالإضافة للدولة - لكل فرد أن يطلب رفع التعدي الذي ينتقص من حق الانتفاع المخول له بحكم القانون. وينتج عن ذلك أن الدعوى المرفوعة من أي شخص، سواء أكان من الأشخاص الخاصة أم العامة، تكون مقبولة لتوافر المصلحة فيها. (د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 302).

وقد أكد هذا المبدأ القانون المدني الأردني في المادة (1183) فقره (2) حيث نصت على :
" ولا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة التابعة لها وكذلك أموال وعقارات الأوقاف الخيرية والعقارات المتروكة والمحمية أو كسب أي حق عيني عليها بمرور الزمن ". وكذلك نصت المادة (60) فقره (2) على :

" ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان ."

الجدير بالذكر بأن بعض التشريعات تفرق بين الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة وبين الأموال المملوكة ملكية عامة ، حيث تعتبر هذه التشريعات أن عدم جواز تملك المال العام بالتقادم يقتصر أثره على الأموال المملوكة ملكية عامة فقط دون أموالها الخاصة ، بمعنى أن أموال الدولة الخاصة يجوز اكتساب ملكيتها بالتقادم . بينما في القانون المدني الأردني فإنه لم يفرق بين هذه الأموال ومنع تملكها بالتقادم سواء كانت أموالاً عامة أو خاصة للدولة ، حيث نصت المادة 2/1183 من القانون المدني : " لا يجوز تملك الأموال والعقارات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة التابعة لها وكذلك أموال الأوقاف الخيرية وعقاراتها والعقارات المتروكة والمحمية أو كسب أي حق عيني عليها بمرور الزمن "

أما العقارات التي يجوز تملكها بالتقادم فهي الأراضي التي لا تشملها المادة السابقة ولا تكون مسجلة في دائرة التسجيل وذلك حسب نص المادة (1181) من القانون المدني التي نصت على:

" من حاز منقولاً أو عقاراً غير مسجل في دائرة التسجيل باعتباره ملكاً له أو حاز حقاً عينياً على منقول أو حقاً عينياً غير مسجل على عقار واستمرت حيازته دون انقطاع خمس عشرة سنة فلا تسمع عليه عند الإنكار دعوى المملك أو دعوى الحق العيني من أحدٍ ليس بذئٍ شرعي " .
وعليه فإن أملاك الدولة لا يسري عليها التقادم المكسب في التشريع الأردني مهما طالت المدة كون الملكية مقيدة بالسجل العقاري ولا تنتقل إلا عن طريقه ، أما الأراضي غير المسجلة وعلى ضوء مشروع المواقع الذي سنتحدث عنه لاحقاً فإن هذا النظام أخذ بالانقراض إن لم يكن قد انقرض فعلاً .
ويرى الباحث أن مسلك المشرع الأردني هو الأصح حيث أنه من الأفضل حظر تملك جميع أموال الدولة سواءً أكانت الخاصة أم العامة حتى لا يترك الباب غارِباً للتعدي على هذه الأملاك واستغلالها من قبل من لا يستحقها بما يؤدي للفوضى في هذا الأمر .

ج - الحماية الجنائية للأموال العامة :

يقصد بحماية المال العام عن طريق التشريع الجنائي تلك النصوص التي تقررها التشريعات الجنائية لطرق التعدي المادي من جانب الأفراد على المال العام، وما يتبع ذلك من توقيع عقوبة جنائية في حالة وقوع التعدي.

وقد أدى الحرص على ضمان الانتفاع بالمال العام على الوجه المخصص له إلى مضاعفة الوسائل التي توصل إلى تحقيق هذا الهدف ، ومن بينها تلك الوسائل التي تعمل على حماية المال العام من التعدي عليه، وليس أقوى من الحماية التي يتكفل بها التشريع الجزائي وتنطوي على عقاب المعتدي ، ولذلك يعتبر الاعتداء على الأموال العامة في كل الدول الحديثة جريمة يعاقب عليها القانون ، سواء أكان الاعتداء عمداً أم ناشئاً عن الإهمال وعدم الحيطة، بل قد يفرض عقوبات أيضاً عند مخالفة التنظيم المتعلق باستعمال الأموال العامة ، وقد تكون معاقبة المعتدي على المال العام غير مجدية لتوفير الانتفاع بالمال العام، لذلك تفرض الكثير من النصوص التشريعية على الإدارة أن تقوم بنفسها بإزالة وجه الاعتداء ومحو آثاره .

(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 303)

والذي يهمننا في موضوعنا هو الحماية القانونية لأملاك الدولة غير المنقولة ، حيث رتب قانون العقوبات الأردني عقوبة جنائية لكل من يجتاح أي ملك من أملاك الدولة أو يهاجم أو يقاوم الجهات المسؤولة عن حماية أملاك الدولة حيث نصت المادة (143) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 على:

"يعاقب بالأشغال الشاقة مؤبداً من رأس عصابات مسلحة أو تولى فيها وظيفة أو قيادة أياً كان نوعها إما بقصد اجتياح مدينة أو محلة أو بعض أملاك الدولة أو أملاك جماعة من الأهليين وإما بقصد مهاجمة أو مقاومة القوة العاملة ضد مرتكبي هذه الجنايات " .

كذلك شملت الحماية ضد الهدم والتخريب لهذه الأملاك بطريقة مقصودة حيث نصت المادة (443) من قانون العقوبات على :

" كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو غيرها من الإنشاءات والعقارات المملوكة للدولة أو المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمته التاريخية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائة إلى خمسمائة دينار " .

وشملت الحماية في قانون العقوبات أيضاً الإنشاءات المشيدة للانتفاع بالمياه العمومية ولحفظها أو في سبيل الاحتماء من طغيان هذه المياه وخصوصاً الجسور والسدود والمعابر وأقنية الري والتجفيف أو التصريف وقساطل المياه وشبكات المياه (أنظر المادة 456 من قانون العقوبات) وكذلك ضد كل من أقدم على تخريب الساحات والطرق العامة. وحرث أو زرع أو غرس بدون تفويض أرضاً تقع ضمن مسافة خمسة وسبعين سنتيمتراً من حافة الطريق العامة ، ومن أقدم على نزع اللوحات والأرقام الموضوعة في منعطفات الشوارع أو على الأبنية والعلامات ، وما إلى ذلك من الأعمال الضارة بأملك الدولة (المواد 459 و 460 من قانون العقوبات الأردني).

كذلك رتب المشرع حماية جنائية عن طريق قانون المحافظة على أملاك الدولة لكل من يعتدي على أملاك الدولة، وأوجب هذا القانون على المعتدي عقوبة مزدوجة تتمثل بالحبس بالإضافة للعقوبة المالية بتحصيل النفقات منه حسب نص المادة (5) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة التي نصت على :

" للمحكمة المذكورة أن تقرر ما يلي:-

- أ- فرض عقوبة الحبس لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة من عشرين ديناراً إلى مائة دينار أو بكلتا العقوبتين على كل من يعتدي على أراضي وأملاك الدولة.
- ب- رفع يد المعتدي فور تقديم الدعوى بحقه دون الالتفات إلى أي ادعاء بالتصرف من قبله ولا يكسب الحكم على أي شخص بالاعتداء على أراضي وأملاك الدولة صفة واطع اليد لذلك الشخص ولا يعطيه أي حق أو أولوية لغايات التفويض بموجب قانون إدارة أملاك الدولة المعمول به.
- ج- إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقة المعتدي وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء وإذا دفعت هذه النفقات من أموال الحكومة فتحصل من المعتدي بمقتضى قانون تحصيل الأموال الأميرية "

وبموجب المادة السابقة وعلى عكس ما يعتقده البعض من أن الحكم الجزائي الصادر بحق المعتدي يعتبر بمثابة بينة أو إثبات على تصرف المعتدي بالأرض المعتدى عليها وبالتالي يكسبه ذلك حق التصرف بها ، فإن هذا الاعتقاد خاطئ لأن نص المادة واضح بنفي ذلك ، وتأييداً لهذا جاء قرار محكمة التمييز الحقوقية إذ قررت مايلي :

" إن صدور حكم جزائي عن محكمة الصلح بإزالة الاعتداء عن قطعتي الأرض موضوع الدعوى من قبل المميز ، لا يعتبر إثباتاً بأن المدعي كان يتصرف في الأرض ، ولا يكسبه حق التصرف فيها ، وإنما يؤكد على أنه غير محق بوضع يده عليها "

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 2001/1243، هيئة خماسية، تاريخ 2001/7/30 منشورات مركز عدالة).

حيث إن التصرف الذي يثبت بأن المتصرف له الحق في المطالبة بالتفويض ، هو التصرف المبني على إذن المرجع المختص وليس بطريق الاعتداء وعلى هذا قررت محكمة العدل العليا ما يلي :

" إن التصرف الذي يكسب الحق في تفويض أراضي وأملاك الدولة (بموجب قانون إدارة أملاك الدولة 61/13 ونظام تأجير وتفويض أملاك الدولة رقم 62/56) هو التصرف المبني على إذن من المرجع المختص، إما إذا لم يكن التصرف مبنياً على إذن بل هو بطريق الاعتداء فإن مسألة التفويض تكون جوازية، تترخص فيها السلطة المختصة حسبما تتطلبه المصلحة العامة " .

(قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1963/72، هيئة خماسية، ص 521 ، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1966/1/1، منشورات مركز عدالة).

وفي رأي الباحث ، وعلى ضوء النصوص السابقة ، فإن المشرع الجزائري لم يفرق بين المال العام المملوك للدولة والمال الخاص المملوك لها ، وإنما فقط اهتم بحماية هذه الأملاك عن طريق توقيع عقوبة جزائية لمن يتعدى على هذه الأملاك ، وعلى الرغم من ذلك يرى الباحث بأن هذه العقوبات الواردة في المادة (5) السابقة غير كافية . لأنه بالقياس للمنافع التي يجنيها المعتدي من هذا الاعتداء فإنها لا تتناسب وحجم هذه العقوبة ، كما أن المعتدي غالباً ما يستبدل هذه العقوبة بغرامة وبالتالي يجب أن تشدد هذه العقوبات حتى تصبح رادعة لمن تسول له نفسه الاعتداء على أملاك الدولة ، كما يلاحظ أن قانون المحافظة على أملاك الدولة لم يعرف ولم يوضح نوعية الاعتداء الذي يستوجب العقوبة .

والتعدي المقصود في دراستنا هو كما عرفه الأستاذ أسامة عثمان، العدوان المادي الذي يتجرد من أي أساس قانوني يستند إليه. (أسامه عثمان، أملاك الدولة العامة، المرجع السابق، ص 1227).

وفي رأي الباحث بأن مفهوم الاعتداء يشمل مجموعة الأعمال التي تتم على أرض مملوكة للدولة من قبل شخص أو عدة أشخاص بطريقه تؤدي إلى إحداث تغيير في طبيعة الأرض سواء أكان بحراثتها، أم زراعة أشجار، أم إقامة منشآت عليها، أم حتى استخدامها، أم استغلالها بأي طريقة دون الحصول على موافقة رسمية .

وتعتبر الاعتداءات ظاهرة اجتماعية سلبية وتعبّر عن الأعمال التي تتم على أرض الخزينة من قبل شخص ، أو أشخاص دون الحصول على موافقة رسمية. ومن خلال خبرة الباحث ومن خلال سؤال المعنيين، فإن بعض الاعتداءات تتم في أيام العطل الرسمية وحتى أثناء الليل، كما أن هذه الاعتداءات تتم بشكل عشوائي من قبل المعتدين ويقوموا بعد ذلك بالمطالبة بتوزيع الأراضي وتفويضها لهم بعيداً عن الأسس والأنظمة ، وقد تحدث هذه الاعتداءات مشاكل بين المعتدين أنفسهم إما بسبب الجوار أو المنافسة فيما بينهم ، وحجم هذه الاعتداءات يختلف حسب المنطقة والغاية .

وبالإضافة لقانون العقوبات وقانون المحافظة على أملاك الدولة توجد نصوص متفرقة بقوانين أخرى تركز الحماية الجنائية لأملاك الدولة، كقانون الآثار رقم (21) لسنة 1988 وقانون سلطة المياه رقم (18) لسنة 1988.

ففي قانون الآثار نصوص توفر الحماية الجنائية لهذا النوع من أملاك الدولة- حيث أن الآثار والمواقع الأثرية تعتبر من أملاك الدولة وتسجل باسم الخزينة - وقد نصت المادة (26) منه على فرض عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار لمن يرتكب أي فعل من الأفعال المنصوص عليها في هذه المادة - مثل الإتلاف والتخريب - بالإضافة لمصادرة المواد التي تم ضبطها .

أما قانون سلطة المياه رقم (18) لسنة 1988 فقد رتب كذلك بموجب المادة (30) منه عقوبة الحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال الواردة في هذه المادة والتي من ضمنها ما يلي :

1. إقامة أي إنشاءات أو أبنية مهما كان نوعها على أراضي الدولة ضمن الحزام الأرضي المنصوص عليه في المادة (24) من هذا القانون.

2. الاعتداء على أي من مشاريع السلطة أو مصادر المياه أو الصرف الصحي.....

كما عاقب نفس القانون على الشروع في الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة بالإضافة لتغريم المعتدي الأضرار التي أحدثها وإلزامه بإزالتها.

3-الحماية القضائية لأموال الدولة

تحدثنا فيما سبق عن الحماية الإدارية، ومن ثم عن الحماية التشريعية، وسوف سنتناول في هذا الجزء الأخير من موضوع الحماية، الحماية القضائية لأموال الدولة.

حيث يتم حماية أملاك الدولة من ناحية قضائية وعلى أرض الواقع عن طريق محكمة أملاك الدولة وقضااتها المختصون بهذا النوع من القضايا وذلك على أراضي الدولة حسب ما عرفها قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، ويتم تنفيذ قراراتها عن طريق سلطة الضبط الإداري (الأمن العام والحكام الإداريين)، وسوف يقوم الباحث باستعراض دور هذه المحكمة بشكل مفصل، وبعدها الحماية الإدارية عن طريق استعراض دور دائرة الأراضي والمساحة وموظفيها في هذا النوع بشكل مركز كون لهذه الدائرة الدور الأكبر في هذه الحماية الإدارية . علماً بأن هذين النوعين من الحماية قد نظم أحكامهما قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة.

دور محكمة أملاك الدولة :

شكلت هذه المحكمة بموجب قانون رقم (14) لسنة 1961 قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، وقد نشر القانون الأصلي في العدد رقم (1541) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1961/4/1 حيث نصت المادة (3) منه على:

" أ- تتألف محكمة خاصة من قاضي منفرد تنظر في القضايا المتعلقة بالاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة وتتعقد هذه المحكمة في المكان والزمان اللذين تعينهما هذه المحكمة.
ب- إلى أن يتم تأليف هذه المحكمة تناط صلاحيتها بمحكمة تسوية الأراضي والمياه المشككة بموجب قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952 أو أي تشريع آخر يقوم مقامه."
وتختص هذه المحكمة بالنظر في جميع قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، أي تشمل حمايتها لجميع الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة أصالة أو نيابة عن من لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة وان لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات، ويستثنى مما تقدم الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج (أنظر المادة 2 من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة) .

وعلى ذلك جاء قرار محكمة التمييز الجزائرية إذ قررت ما يلي:

" بما أن الأرض المعتدى عليها هي من الأراضي الحرجية التي لا تدخل في مفهوم أراضي وأملاك الدولة لأغراض قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة لسنة 1961، ولهذا فإن النظر في جريمة الاعتداء عليها يدخل في اختصاص قاضي صلح الكرك ولا يدخل في اختصاص قاضي أملاك الدولة بمقتضى القانون المذكور ."

(قرار محكمة التمييز الجزائرية رقم 117 / 1964، رقم العدد 1، ص 922، منشور على الإنترنت على

موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني).

وفي رأي الباحث أن ما فعله المشرع يعتبر أمراً جيداً بإنشاء محكمة خاصة للنظر بقضايا أملاك الدولة وإعطاء هذه القضايا صفة الاستعجال نظراً لأهمية هذا الموضوع ولإعطاء السلطة القضائية دوراً للمساهمة في حماية هذه الأملاك وحتى يتفرغ القضاة لمتابعة هذه الاعتداءات والفصل فيها . وتختص هذه المحكمة بالنظر في جميع قضايا الاعتداءات على أراضي الدولة (ما عدا الأراضي التابعة لسلطات أخرى كسلطة وادي الأردن وسلطة إقليم العقبة) حسب ما نصت عليه المادة (4) من قانونها : " تبت هذه المحكمة في جميع قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة وتعطيها صفة الاستعجال ويكون قرارها قطعياً " .

كما أن هذه المحكمة تملك صلاحيات تمكنها من تحقيق الحماية المطلوبة عن طريق إزالة التعديات وتحصيل الأموال التي أنفقت لإعادة الحال لما كان عليه قبل الاعتداء حيث نصت المادة (5) فقره (ج) من قانون المحكمة على :
" للمحكمة المذكورة أن تقرر ما يلي:-

ج-إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقة المعتدي وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء وإذا دفعت هذه النفقات من أموال الحكومة فتحصل من المعتدي بمقتضى قانون تحصيل الأموال الأميرية " .

وعلى هذا الأمر أيضاً أكدت محكمة التمييز إذ قررت:

" - إذا أقام المستدعي الدعوى للطعن بقرار إغلاق محله فتكون المصلحة متوافرة فيها. ولا يؤثر على ذلك كونه كان يمارس المهنة على أملاك الدولة لأن ملكية الموقع لا تؤثر على المصلحة ما دام أن المستدعي قد أقام الدعوى لإلغاء القرارات المشكو منها ، فضلاً عن أن أمين العاصمة ليس له صلاحية الحفاظ على أملاك الدولة التي يعود أمر النظر بالاعتداء عليها لمحكمة أملاك الدولة وليس لأمين العاصمة أو لمجلس أمانة العاصمة.

- إن قانون رخص المهنة لمدينة عمان رقم (44) لسنة 1976 قد نص على إغلاق المحل في موضعين هما الفقرة (ب) من المادة الخامسة والفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة

ويتضح مما تقدم أن صلاحية مجلس الأمانة في إغلاق محل صاحب المهنة الذي خالف القانون تتعلق بحالة واحدة هي المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الخامسة فحسب وإن صلاحية المحكمة في إغلاق المحل قد وردت حصراً كتدبير احترازي بالإضافة للعقوبات المفروضة على المخالفات المبينة في البند (1-4) من الفقرة (أ) من المادة (15) سالفه الذكر.

- إذا لم يوجد نص قانوني يخول أمين العاصمة صلاحية إغلاق المحل فيكون قراره بالإغلاق مخالفاً للقانون "

(قرار محكمة العدل العليا رقم 113 / 1983 ، منشور في عام 1984 ، العدد 4 ، صفحة 671 ، ومنشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني) .

وموقع المحكمة يقع ضمن مباني دائرة الأراضي والمساحة مثلها مثل محكمة التسوية بسبب تشابك عملها مع عمل هذه الدائرة، كما أن الموظفين المساندين كالكتابة والمراسلين الذين يعملون بها يتبعون دائرة الأراضي والمساحة، وتوفر الدائرة كذلك للقضاة وسائل المواصلات اللازمة لتحرك هذه المحكمة من ناحية الكشوفات أو إذا تتطلب الأمر انعقادها في مكان خارج العاصمة .

وتعتبر هذه المحكمة من المحاكم الخاصة، وهي بمستوى محكمة صلح جزاء حيث نصت المادة (9) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة على:

" ويجوز لمدير الأراضي والمساحة أن يقيم دعوى الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة أمام قاضي الصلح المختص التابع له الموقع الذي وقع الاعتداء به وله أن ينتدب أي موظف لإقامة هذه الدعوى والمرافعة بها ويكون لقاضي الصلح في هذه الحالة جميع الصلاحيات التي تمارسها محكمة أملاك الدولة الواردة في المواد (4,5,6) من القانون ."

وتتكون هيئة المحكمة من قاضي منفرد وتكون قراراتها قطعية حسب نص المادة (4) من نفس القانون، وقد ورد لهذه المحكمة (94) قضية في عام 2011 و (91) قضية في عام 2012، ويتم نظر هذه القضايا والبت فيها في فترة قصيرة حيث لا توجد في هذه المحكمة أية قضايا مدورة لأكثر من سنة .

(وثائق وإحصائيات محكمة أملاك الدولة) .

وبالرجوع لبعض قرارات القضايا الصادرة عن المحكمة المذكورة نجد أن هذه القرارات تصدر بالاستناد لنص المادة (5) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة حيث تم الرجوع لعشر- قضايا نظرت من قبل المحكمة سنة 2013 ووجد الباحث نفس الحكم في هذه القرارات جميعها. حيث جاء نص الحكم كما يلي :

" تقرر المحكمة إدانة المشتكى عليه بجرم الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة وفقاً لأحكام المادة (5) من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة والحكم عليه بالغرامة (أربعون ديناراً) والرسوم ورفع يد المشتكى عليه مع إزالة جميع ما أحدثه من اعتداء على أراضي وأملاك الدولة وعلى نفقته الخاصة وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء " .

(القرارات ذات الأرقام من 1 - 10 / 2013- غير منشورة وموجودة في ديوان المحكمة).

ويرى الباحث بعد الرجوع لهذه القرارات بأن المحكمة قد سارت على توحيد العقوبة الصادرة بحق المعتدي ، حيث قررت تغريم المعتدي (أربعون ديناراً) فقط دون عقوبة الحبس، مع أن القانون أعطى للمحكمة صلاحية إيقاع عقوبة الحبس أو الغرامة بمبلغ من عشرين إلى مائة دينار أو العقوبتين معاً .

الفصل الثالث

أملك الدولة ومسؤولية الإدارة عنها

تتمتع الدولة باعتبارها شخصاً عاماً معنوياً له شخصية مستقلة، بذمة مالية مستقلة تدخل في نطاق ملكيتها كم هائل من الأموال المختلفة، منها ما هو من ضمن الأموال المنقولة، وأخرى عبارة عن أموال عقارية، والأموال التي تدخل في ملكية الدولة تتولى إدارتها وتصريف شؤونها الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواء أكانت عبارة عن سلطة إدارية مركزية ضمن الجهاز المركزي الرئيسي للدولة أم كانت عبارة عن سلطة إدارية لا مركزية. وعليه فإن الدولة وإن كانت هي المالك لتلك الأموال إلا أنها لا تتولى بصفتها تلك إدارة الأموال والتصرف فيها، وإنما السلطة الإدارية التابعة لها مركزية كانت أو لا مركزية هي التي تقوم بذلك.

(د. محمد المقاطع، المرجع السابق، ص 223).

وسوف نتناول أملك الدولة ومسؤولية الإدارة عنها في هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى ثلاثة أقسام نبين في القسم الأول أنواع أملك الدولة ومصادرها، وفي القسم الثاني أشكال التصرف بأملك الدولة، أما في القسم الثالث فسنبين الجهات ذات الصلاحية للتصرف بأملك الدولة وذلك فيما يلي .

أولاً أنواع أملك الدولة ومصادرها

مقدمة

قام الباحث بتعريف المقصود بأملك الدولة وبيان مفهومها في الفصل الأول من هذه الرسالة وسوف يقوم الباحث في هذا الفصل ببيان أنواع هذه الأملك ، حيث تقسم لعدة أنواع تختلف باختلاف النظرة إليها ، فبعض الفقهاء في مصر يقسمها كما يلي :

- 1-أشياء عامة أرضية: كالطرق والشوارع والقناطر والمرافئ والسكك الحديدية وخطوط التلغراف والتليفونات.
 - 2-أشياء عامة نهريّة: كالأنهار والترع والمصارف والموانئ والأرصفة والمباني اللازمة للانتفاع بالأنهار.
 - 3-أشياء عامة بحرية: كالشواطئ والأراضي التي تتكون من طمي البحر والبحيرات.
 - 4-أشياء عامة حربية: كالحصون والقلاع والخنادق.
 - 5-أشياء عامة ذات غرض ديني كالجموع .
 - 6- المباني الحكومية كالعقارات الميرية .
 - 7- حقوق الارتفاق : كحقوق الطرق المتعلقة بالشوارع ومجري المياه .
 - 8- المناجم والمحاجر.
- (أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 19)

بينما البعض يقسمها تبعاً لموقعها إلى ثلاثة أنواع: برية ونهرية وبحرية:

- 1- أموال عامة برية: مثل الثكنات العسكرية، والمصانع العسكرية، والطرق والشوارع، والسكك الحديدية، وخطوط الهاتف، والحدائق العامة، والأبنية الحكومية.
- 2- أموال عامة نهريّة: يعتبر مجرى النهر، ومياهه، وجسوره، وسدوده، من الأموال العامة كذلك الينابيع، والمياه الجوفية.
- 3- أموال عامة بحرية: مثل شواطئ البحر، والمرافئ البحرية، والبرك، والمستنقعات، والبحيرات المتصلة بالبحر.

أو يقسمها تبعاً لطبيعتها إلى: أموال عامة غير منقولة، وأموال عامة منقولة:

- 1- أموال عامة غير منقولة (العقارية): وثار خلاف بين بعض الفقهاء حول ما يعتبر من المباني الحكومية داخلاً ضمن أملاك الدولة العامة، وما يجب اعتباره ملكاً خاصاً للدولة، وهذا ناتج من اختلافهم في معيار التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، فمن تبنى منهم معيار عدم القابلية للتملك، اعتبر المباني الحكومية من أملاك الدولة الخاصة، إلا إذا ألحقت بأموال عامة لا تقبل التملك بطبيعتها فعندها تعتبر من الأموال العامة. أما من تبنى منهم معيار التخصيص لمرفق عام

أموال عامة منقولة: مثل الكتب، والمخطوطات، والسجلات، والأثاث، والسيارات، والطائرات الحكومية.

(د. محمد فرهود ، المرجع السابق، ص 257)

أو تقسم تبعاً للشخص الذي تعود إليه هذه الأموال: أموال عامة قومية، أو أموال عامة إقليمية، أو أموال عامة محلية أو بلدية:

فالأموال العامة القومية مثل الطرق العامة والمباني الحكومية للوزارات، أما الإقليمية مثل الطرق والساحات العائدة للبلديات، أما الأموال المحلية أو البلدية مثل سيارات البلدية وعربات التنظيف العائدة لها.

(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 260)

أما في الأردن فقد كانت أحكام الأراضي قبل تأسيس الدولة العثمانية تابعة لأحكام الشريعة الغراء وفقاً لنصوص الكتب الفقهية كما أوضح الباحث فيما سبق.

فإذا تم فتح البلاد صلحاً تجري شرائط الصلح على الأراضي وتبقى بأيدي الأهالي غير المسلمين ويوضع عليها الخراج وتعتبر مملوكة ، أما إذا كان الفتح عنوةً فتعتبر الأراضي المفتوحة بما فيها غنيمة للفتاحين فيوزعها الإمام بينهم للخيانة ضعفي المشاة بعد إفراز الخمس لبيت المال ، على أنه قد يستنسب إبقائها بيد الأهالي غير المسلمين بشرط أن تعتبر رقبته لبيت المال ثم يوضع عليها خراج .

(المر، المرجع السابق ، ص 3)

ولذلك كانت الأراضي تقسم لقسمين أراضٍ مملوكة وأراضٍ غير مملوكة:

الأراضي المملوكة:

وهي الأراضي التي تكون رقبته عائدة إلى صاحبها ومالكها طوال حياته وتنتقل ملكيتها إلى بيت المال إذا توفي صاحبها بلا وارث أو وصية. (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 28).

وكان يتم تقسيم هذه الأراضي أربعة أقسام:

- 1- عشرية: وهي المفتوحة والمعطاة للفاحين المسلمين والباقية بيد الداخلين بالإسلام وأراضي الموات الحاصل إحيائها.
- 2- خراجية : وهي المفتوحة دون حرب والمتروكة بيد الأهالي مع فرض الخراج عليها.
- 3- مقاطعة: وهي التي يمنحها الإمام للمسلمين من غير الفاتحين بشرط دفع المقاطعة.
- 4- الأراضي التي تكون تنمة للسكنى.

أما الأراضي غير المملوكة:

فكانت تقسم إلى:

- 1- أراضي بيت المال أو أراضي المملكة : وهي الأراضي الباقية بعد التوزيع على الفاتحين والمحفوظة لبيت المال والخراجية العائدة للخرينة بعد وفاة المتصرفين بها .
 - 2- الأراضي الخراجية العائدة رقبته إلى بيت المال وهي خلاف العائدة رقبته للمتصرف بها التي مر ذكرها .
 - 3- الموات .
 - 4- المحمية وهي أراضي المشاع أو المتروكة ورقبتها عائدة لبيت المال والتصرف بها عائد للعموم أو الجماعة كالمراعي.
- وعند تأسيس الدولة العثمانية وزعت بعض أراضي الأناضول بين الفاتحين وأحيلت بعضها لمن دفعوا معجلة معينة على شرط بقاء رقبته عائدة للحكومة وسميت أراضي أميرية.

أما أراضي الحجاز والبصرة فبقيت ملكاً بيد أهاليها المسلمين وكذلك أراضي الجزر كقبرص وساقس ، أما أراضي غيرها من البلدان فأعطيت بعضها إلى الفاتحين واعتبرت ملكاً لهم وبعضها بقي مع الأهالي المسلمين على أنه في كلتا الحالتين ضرب عليها العشر- وأطلق عليها اسم الأراضي العشرية ، أما باقي الأقسام فلم يطرأ عليها تغيير على الإطلاق سوى أن المحمية منها أصبحت متروكة .

ولما كانت الأراضي المملوكة تحت تصرف أصحابها المطلق ، فإنه لم ير من اللزوم وضع قانون مخصص لها ، إذ أنها كسائر الأموال المنقولة تسري عليها أحكام المجلة فيما يتعلق بالتصرف والانتقال ، أما أراضي بيت المال (أو أراضي المملكة) المعروفة بعد ذلك بالأراضي الأميرية فحيث أن ملكيتها عائدة للمملكة فالتصرف بها عائد للإمام وفقاً للمصلحة العامة ولذلك اقتضى وضع قواعد وأنظمة خاصة بها .
(المراجع السابق، ص 5)

وقد قسم قانون الأراضي العثماني الأراضي على الشكل التالي:

م (1) " تقسم الأراضي الكائنة في بلاد الدولة العلية إلى خمسة أقسام

القسم الأول - الأراضي المملوكة يعني المحلات الحاصل التصرف بها على وجه الملكية.

القسم الثاني - الأراضي الأميرية.

القسم الثالث - الأراضي الموقوفة.

القسم الرابع - الأراضي المتروكة .

القسم الخامس - الأراضي الموات "

وقد جاءت المادة رقم (2) من نفس القانون لبيان الأراضي المملوكة حيث نصت :

" الأراضي المملوكة أربعة أنواع:

النوع الأول : العرصات الواقعة داخل القرى والقصبات وما في دائرها من الأراضي لغاية

نصف دونم مما يعتبر تنمة للسكن .

النوع الثاني : الأراضي التي أفرزت من الأراضي الأميرية وملكت تملكاً صحيحاً بناءً على

المسوغ الشرعي على أن يحصل التصرف بها بأنواع أوجه الملكية .

النوع الثالث : الأراضي العشرية .

النوع الرابع : الأراضي الخراجية "

فالنوع الأول: وهو العرصات جمع عرصة وتعني الساحة أو الموضع الذي لا بناء فيه والعرصات هي الساحات القائمة الملحقة بالمباني داخل المدن والقرى بصرف النظر عن مساحتها .

والنوع الثاني: المفصود بالمسوغ الشرعي بها هو الذي يجيز للدولة بيع أملاكها لغرض سداد ديونها أو أن ريعها لا يفي بنفقاتها .

أما النوع الثالث: وهو العشرية فهي ثلاثة أنواع الأول: أسلم أصحابها طوعاً قبل الفتح وتركت إليه، والثاني: الأراضي التي أخذت عنوة أو صلحاً وقسمت بين الفاتحين وملكتم إليهم،

والثالث: الأراضي التي أخذت عنوة أو صلحاً حين الفتح وقسمت على غير الفاتحين من المسلمين. وتعود رقبة هذه الأراضي لأصحابها وتجري عليها الأحكام نظير الوقف والرهن والهبة والشفعة، وعند وفاة صاحبها من غير وارث تعود إلى جانب بيت المال وتكتسب حكم الأراضي الأميرية .

أما النوع الرابع وهو الأراضي الخراجية فهي الأراضي التي فتحت عنوةً أو صلحاً وأبقيت بيد أهلها الأصليين من غير المسلمين ويجبى خراجها مقاسمة على نصيب معين من إنتاج الأرض وبما يتلاءم وطاقة الأرض الإنتاجية، أو الأراضي التي تفرق أهلها الأصليين عند الفتح أو بعده وجيء بأخرين من غير المسلمين وأسكنوا فيها وملكوها.
(الملقي، المرجع السابق، ص 19)

وفي العصر الحديث اختلفت تقسيمات الأراضي باختلاف الغرض والجهة التي تقوم بذلك حيث يتم تقسيمها إلى أنواع عديدة منها :

1- من ناحية تسجيل الملكية: أراضي مملوكة / مسجلة، وأراضي غير مملوكة / غير مسجلة والمقصود بالمملوكة أي التي يوجد لها تسجيل وقيد في دائرة الأراضي، وغير المملوكة عكس ذلك أي الأراضي التي لا يوجد لها تسجيل سابق في دائرة الأراضي.

(ولم يعد هناك الآن أية أراضي غير مملوكة - غير مسجلة - بعد إنجاز ما يسمى بمشروع المواقع الذي سوف يتحدث عن الباحث لاحقاً).

أو يمكن تقسيمها إلى أراضي عامة، أو أراضي دولة، أو أراضي خزينة، أي مملوكة للدولة، أو خاصة أي مملوكة لأفراد بعينهم.

2- من ناحية نوع الأرض واستعمالها: يتم تقسيمها من ناحية نوع الأرض، أو طريقة استعمالها إلى ملك (داخل حدود البلدية)، وميري (خارج حدود البلدية)، وحراج، ومراعي، وسقي، ووقف .

3- من ناحية الاستعمال: تقوم البلديات بتصنيف قطع الأراضي لغايات تنظيمية إلى: زراعي - سكني - صناعي - تجاري - سياحي الخ .

1- تقسيم أراضي أملاك الدولة

وعلى ضوء التقسيمات السابقة فسوف يقوم الباحث بشرح الأراضي التي كانت تعتبر من أملاك الدولة أو لا زالت كذلك فقط دون الأملاك الأخرى وهذه الأراضي هي الأراضي الأميرية، والأراضي المتروكة، والأراضي الموات، وأراضي المحلولات.

أ - الأراضي الأميرية:

وهي الأراضي التي تعود رقبته لبيت المال - من المزارع والمراعي والمصائف والمشاتي والمحاطب - وحق الانتفاع بها عائد للمتصرفين تحت بعض القيود والشروط (هذا السعود، المرجع السابق، ص 28).

ومنشأ هذه الأراضي:

1- أن تكون من الأراضي التي فتحت في العهد الإسلامي وملك لبيت المال منذ عهد الخليفة عمر بن الخطاب وترك استغلالها للمتصرفين بها ثم تداولتها الغزوات حتى العهد العثماني حيث ملك لبيت المال دون الاهتمام من هو مالكها الذي أصبح متصرفاً أو منتفعاً .

- 2- أن تكون قد انتقلت إلى بيت المال، ولا تعلم كيفية انتقالها إليه، ويدخل في ذلك الأراضي التي يمكن أن تكون قد بقيت على ملك بيت المال من يوم فتحها.
- 3- أن تكون في الأصل من الأراضي المملوكة ، ثم مات أصحابها بلا وارث ولا وصية ولا دين ، فانتقلت إلى بيت المال وقد أخذ العثمانيون برأي متأخري الحنفية في أراضي مصر- والشام والأناضول وصارت لبيت المال لموت ملاكها شيئاً فشيئاً .
- 4- أن تكون في الأصل من الأراضي المملوكة ثم حصلت لبيت المال بسبب عدم معرفة مالكيها الأصلي وعدم وجود مالك لها في الحال.
- 5- أن تكون من الأراضي الموات التي أحييت بإذن سلطاني على أساس أن تكون رقبته عائدة لبيت المال.

(عبد السلام العبادي، ملكية الأراضي في الفقه الإسلامي، الإدارة المالية في الإسلام، ج2، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، ص 742) .

وقد وردت أحكام هذه الأراضي في قانون الأراضي العثماني في الباب الأول منه تحت عنوان " في بيان الأراضي الأميرية " ، واشتمل هذا الباب على أربعة فصول الفصل الأول في بيان التصرف والثاني في الفراغ والثالث في الانتقال والرابع في المحلولات.

ولما كانت الأراضي الأميرية ملكاً لبيت المال أصبح التصرف بها منوطاً بإرادة رئيس الحكومة حسبما يراه من مقتضيات المصلحة وفقاً للمادة (58) من المجلة.

وقد كانت الأراضي الأميرية تقسم إلى مقاطعات تدعى تيمار وزعامة وبقي هذا التقسيم لغاية (1255) هجري ، وهذه المقاطعات كانت تعطى لكبار رجال الدولة من ملكية وعسكرية لقاء خدمات ماضية أو مستقبلية . والتيمار عبارة عن مقدار من الأراضي يبلغ ريعها من (3000 إلى 6000) درهماً إلا أنه يمكن زيادتها بحيث يبلغ ريعها (1999) درهماً (وهي ترجمه فارسية لكلمة بروتيا اليونانية وهي الأراضي التي اقتطعت للجند مقابل خدمتهم للدولة).

أما الزعامة فهي ما يبلغ ريعه (20) ألف درهم وهي قابلة للزيادة لدى حصول ترقى لصاحبها إلى أن تبلغ مائة ألف درهم . (المر، المرجع السابق، ص 13)

ومن ذلك الحين لغاية (1263) هجري اشترك معهم الملتزمون والمحصلون أما بعد ذلك العصر لغاية (1274) هجري وهو تاريخ صدور قانون الأراضي استقل بهذه المعاملة الملتزمون والمحصلون. أما بعد تأسيس الطابو فأصبحت المعاملة منحصرة بمأموري الطابو وبقي مدراء المال أو المحصلون يجرون المعاملة بالمحلات التي لم تتأسس بها دوائر الطابو ، أي أن الدولة أصبحت هي الجهة الوحيدة المخولة بتحديد التصرف بهذه الأراضي فتبيع منها ما تريد بموجب سند طابو. (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 152).

ووضع قانون الأراضي نصوصاً تتضمن عدم إهمال الأراضي الأميرية من قبل المتصرف بها وذلك بإبطال حقه في التصرف بها في حالة عدم تسديد الضرائب والرسوم عنها لمدة ثلاث سنوات متتالية ففي هذه الحالة تصبح الأراضي محلولة ولا يحق للمتصرف بها استردادها إلا بعد دفع بدل المثل ، وإذا لم يدفع ذلك تطرحها الدولة بالمزاد العلني وتحال إلى من يدفع السعر الأعلى . ويتضح من ذلك أن الهدف هو إعطاء الأرض لمن يستحقها وتشجيع المتصرف لإحياء الأرض والاستفادة من ريعها لصالحه ولصالح بيت المال . ومع ذلك لم تطبق الحكومة هذا القانون على المهملين بقدر ما طبق على حالات أرادت الدولة منها امتلاك مساحات كبيرة من الأراضي ، كما فعلت بحوالي مليون دونم من الأراضي التي يمر منها خط سكة حديد الحجاز عبر الأردن . (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 153).

أما حقوق الدولة أو بيت المال في هذه الأراضي فتستند إلى أحد الأوجه الآتية:

- 1- حفظها لنفسها قسم من الأراضي حين الفتح دون توزيع.
- 2- عدم ثبوت إحالة بعض الأراضي لأحد من قبل الدولة.
- 3- وفاة المتصرف أو المالك بالأراضي العشرية والخراجية دون وارث .
- 4- عدم معلومية المتصرف بالأراضي منذ القديم تجعلها عائدة للدولة.
- 5- أراضي الموات التي يتم فتحها وإحيائها بإذن سلطاني إذ بموجب المادة (103) من قانون الأراضي تصبح رقبتها ملك الدولة وحقوق التصرف بها عائدة لمن أحيها.

وللمتصرف بالأراضي الأميرية حقوق وعليه واجبات وهذه الحقوق نوعين:

1- ما يختص به رأساً دون لزوم لإذن مخصوص مثل زرع نوع معين من النباتات ولما كان للمتصرف الحق بزرع الأرض دون إذن فله أن يتنازل لغيره عن حقه هذا إما إجارة أو إعارة المادة (9) من قانون الأراضي.

2- ومنها ما هو بحاجة لإذن كالمراعي المنصوص عليها في المادة (10) من قانون الأراضي .
(المراجع السابق، ص 43)

حيث أن الأصل أن لمالك الأرض حق التصرف بمادة الأرض ومضمونها كما يشاء إلا للمتصرف بالأرض الأميرية فله حق الانتفاع بها بشرط حفظ مادتها فليس له استغلال التراب ليعمل منه قرميداً أو فخاراً دون إذن المأمور (المادة 12 من قانون الأراضي) علماً بأن هذه القيود قد أُلغيت بقانون التصرف بالأموال غير المنقولة حيث نصت المادة (7) منه على :

" للمتصرف بالأرض أن يستعمل ترابها لصنع اللبن والقرميد وأن يبيع منها الرمل والأشجار بشرط أن لا يخالف القوانين الخاصة "

ومن ناحية القسمة فإنها في الأراضي الأميرية كانت تختلف من ناحيتين :

- 1- لا تعتبر القسمة دون إذن المأمور في الأراضي الأميرية أما في الملك فلا لزوم لمأذونية احد .
- 2- لا مهياة بالأراضي الأميرية بعكس الملك.

(المهياة هي قسمة المنافع مع بقاء العين مشتركة ، وتكون بصورتين مهياة زمانية : ينتفع أحد الشريكين بالعين مدة من الزمن ثم يستلمها غيره فينتفع بها المدة نفسها ثم يعيدها للآخر، ومهياة مكانية : أي أن ينتفع كل شريك بقسم من العين) (المرجع السابق، ص 62).

وجاء القانون المدني الأردني بإباحة حق التصرف في الأراضي الأميرية من قبل الدولة لمن تشاء بشرط أن يكون سند التصرف مسجلاً في دائرة تسجيل الأراضي (المادة 1198 الفقرتين 1 و 2).

وقد اختلفت أحكام الأراضي الأميرية في الوقت الحاضر عن أحكامها سابقاً من عدة نواحٍ حيث أصبحت هذه الأراضي الأميرية تحول إلى أراضي ملك إذا دخلت ضمن مناطق البلديات (المادة 2 من قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك) كما أصبح لكل شخص يتصرف في أرض أميرية بسند تسجيل أن يفرغها أو يؤجرها أو يعيرها أو يرهنها أو يزرعها، كل ذلك بدون إذن الدولة (المادة 6 من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة)، وسوف يتناول الباحث هذه الاختلافات بشكل موسع لاحقاً.

ب - الأراضي المتروكة:

وهي الأراضي القريبة إلى العمران وتترك إلى الأهالي مرعى ومحتصدماً ومحتطباً، فلا يمكن تملكها ولا التصرف بها بشكل فردي بل تبقى للعموم ينتفعون بعشبها ومائها وبأشجارها النابتة نبت الطبيعة كما ورد بالمادة (1271) من مجلة الأحكام العدلية .

وهذه الأراضي يملكها بيت المال، ولكن ترك حق الانتفاع بها للناس، وقسم قانون الأراضي العثماني في المادة (5) منه هذه الأراضي إلى قسمين:

القسم الأول: الأراضي المتروكة لعموم الناس مثل الطريق العام والمرافئ والحدائق.

القسم الثاني: الأراضي المتروكة المخصصة لعموم أهالي القرية والقصبة أو القرى والقصبات المتعددة مثل المراعي والبيادر.

وعرض قانون الأراضي لأحكام هذه الأراضي في الباب الثاني منه الذي اشتمل على فصلين الفصل الأول للأراضي المتروكة والفصل الثاني للأراضي الموات.

ومما تجدر ملاحظته أن الأراضي المتروكة لم ينص عليها القانون المدني الأردني أو قوانين الأراضي بشكل خاص، وإنما عرفت من خلال تطبيق القوانين العثماني إبان الحكم العثماني ومازالت سارية المفعول في الأردن حيث لم تصدر قوانين تلغي العمل بها أو تعيد تنظيمها بما يلغيها في القانون المدني الأردني (د.تيسير العساف، المرجع السابق، ص 42).

وسوف يتعرض الباحث لشرح قسيمي الأراضي المتروكة فيما يلي:

القسم الاول :

الأراضي المتروكة لعموم الناس :

والمقصود بها الأراضي المفروزة من الأراضي الأميرية وتركت لمنفعة الناس عامة، أو لمنفعة قرية واحدة أو قرى متجاورة، ومن هذه الأراضي الطرق، والسكك الحديدية، والساحات العامة، والأسواق العامة. (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 166)

وهي أراضي تنازلت الخزينة عن منافعها وتركتها للسكان لكي ينتفعوا بها على وجه العموم مجاناً أو مقابل رسوم معينة تدفع للخزينة أو المجلس البلدي، وهذه الأراضي حكمها أن لا تؤخذ، ولا تباع، ولا يبنى عليها، ولا يغرس فيها الأشجار، ولا تعطى لأحد للتصرف بها، وإذا حاول أحد ذلك فإن للأهالي أن يمنعوه . (أنظر المادة 94 من قانون الأراضي العثماني) . ومن المعلوم أن بعض الأشخاص يستأذنون البلدية لتسمح لهم بغرس بعض الأشجار على جانب الشوارع فهذه لا تدخل تحت هذا المنع لأنها مقصودة بالنفع العام وليس لتكون ملكاً لمن يغرسها. والطريق العام هو ما كان نافذاً والانتفاع به غير خاص بأشخاص معينين، فإذا كان غير نافذ ومختصاً بجماعة معلومين ومحصورين لا يكون له حكم الطريق العام بل هو بحكم الملك المشترك... فلأصحابه حق المرور والانتفاع به حسب العرف والعادة وليس لأحدهم إحداث شيء فيه مضر- أو غير مضر- إلا بإذن الباقيين ويختلف عن الطريق العام في ذلك وفي أن الشركاء فيه يعتبرون خلطاء في حق الشفعة والأولوية دون العام ويختلف عن الملك أنه لا يباع ولا يقتسم ولا يسد ولا يمنع غير الشركاء الدخول فيه عند الحاجة، ويدخل ضمن الأراضي المتروكة ما يؤخذ من أجل المنفعة العامة ، أي ما يتم نزع الملكية عنه من أجل المنفعة العامة .

(د.تيسير العساف، المرجع السابق، ص 42) .

(أنظر كذلك المواد 1213- 1223 من مجلة الأحكام العدلية) .

القسم الثاني:

الأراضي المخصصة:

وهي الأراضي التي تركت وخصت منافعها للأهالي وتتألف من ثلاثة أقسام:

1- المراعي:

كون هذه المراعي مخصصة لأهالي القرى والقصبات ، وليس للعموم حق ملكية هذه الأراضي بل لهم حق الانتفاع منها بصورة محدودة ، وذلك خلاف حق التصرف لأن حق التصرف لا يعطى إلا لشخص أو أشخاص معينين بموجب سند طابو .

وهذه الأراضي خصت لرعي حيوانات القصبات والقرى كلاً على حدة أو بالاشتراك بعضها مع بعض ، وذلك حسب نص المادة (97) من قانون الأراضي التي سمحت وأباحت اشتراك موقعين أو أكثر في المراعي الممتدة بشرط عدم بيعها أو تملكها أو البناء عليها .

وبناءً على ما تقدم فإن حق الانتفاع المختص بالأهالي المنتفعين بهذه الأراضي لا يمكن التمتع به إلا بصورة إجمالية حسب تعريف المادة (5) من قانون الأراضي العثماني لهذه الأراضي بأنها لاتنتفع العموم.

2- البيادر :

وهي قطع من الأراضي خصتها الدولة لعموم الأهالي كي يجمعوا عليها محاصيلهم لأغراض التجفيف والدراسة والتذرية ، وهي كما قبلها من الأراضي لا يحق لشخص أو مجموعة من الأهالي أو غيرهم أن ينصرفوا بها ، ولا بحرثها ، أو نقيبها ، أو اتخاذها حقلاً أو مزرعة ، ويمنع أهالي المواقع المجاورة وغير المجاورة أن ينقلوا محاصيلهم إلى بيدر ملحق بقصبة أو خربة أخرى حسب نص المادة (96) من قانون الأراضي .

3- المقابر:

وتعتبر المقابر من المنافع العامة المخصصة لاستعمال الأهالي المادة (33) من قانون الأراضي العثماني .
(المر، المرجع السابق، ص 29).

ولما كان لكل شخص الانتفاع من هذه الأراضي فانه ينبغي على ذلك أن لكل شخص الحق بمنع كل من يقصد الاستئثار بهذه الأراضي والانفراد بها حسب المواد (93-96) من قانون الأراضي ولا يعتد بمرور الزمن بحق هذه الأراضي حسب المادة (102) من قانون الأراضي والمادة (1675) من المجلة.

ج - الأراضي الموات :

الموات لغة تعني الأرض الخالية التي لا روح فيها وعكسها العامرة ، وقانوناً هي المحلات الخالية التي لم تكن في تصرف أحد بالطابو ولم تخصص من القدم لأهالي القرى والقصبات وتبعد عن القسبة أو القرية بدرجة لا تسمع بها صيحة الرجل الجهير من أقصى - العمران كالجبال والقفار والبعول والبلان والمراعي .

(المادة 103 قانون الأراضي).

أو هي الأراضي الخالية التي تبعد عن العمران مسافة ميل ونصف تخمينياً ويمكن لأهالي المنطقة أن ينتفعوا بها بإذن مأمور الأراضي في المنطقة (هذا المسعود، المرجع السابق، ص 31).

وعلى ضوء هذين التعريفين يشترط لاعتبار الأرض موات شروط أربعة:

- 1- أن تكون خالية .
- 2- ليست بتصرف أحد .
- 3- أن لا تكون متروكة.
- 4- أن تبعد عن المساكن المسافة المذكورة .

إذن فالأراضي الموات هي تلك التي لا حق فيها لأحد ولا ملك ، فهي معطلة ، لذلك شبهت بالميتة ، والأرض المعمرة بالحية ، وهي ملك للدولة ويدخل من ضمنها الجزر والأنهار وغيرها (د. تيسير العساف ، المرجع السابق، ص 39) .

ويحق لصاحب الضرورة أن ينقب في مثل هذه الأراضي ويتخذها مزارع بإذن المأمور مجاناً على أن تكون رقبته عائدة إلى بيت المال (المادة 103 من قانون الأراضي) .

وقد جعل المشرع الأردني من الاستيلاء على الأرض الموات سبباً لكسب حق الملكية أو حق التصرف عليها وذلك تشجيعاً للأفراد على إحياء الأرض واستثمارها كي تزداد رقعة الأرض الزراعية ويزداد الدخل القومي في البلاد (سهى قسامه، المرجع السابق، ص 21) .

حيث كان يجوز تملك هذا الأراضي عن طريق إحيائها، فقد نصت المادة (1272) من المجلة: ولمن يحيي أرض موات بإذن السلطان يصبح مالكا لها. " ونصت المادة (1080 فقرة 2) من القانون المدني في معرض ذكرها للأراضي الموات على ما يلي:

" لا يجوز تملك هذه الأراضي أو وضع اليد عليها بغير إذن من الحكومة وفقاً للقوانين "

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون المدني أن إحياء الأرض يتم بصورتين : أولهما : أن يملك الأرض بإذن الحكومة ، والثانية : أن ينتفع بالأرض دون تملكها ، وفي هذه الحالة تصبح الأرض أرضاً أميرية والفرق بينهما أن الأرض المملوكة توقف وترهن وتجري فيها الشفعة وتورث ، أما الأراضي الأميرية فلا توقف ولا ترهن ولا توهب ولا تجري فيها الشفعة ولا تورث . (المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني، الجزء الثاني، ص 672) .

وإحياء الأرض يكون بإحدى الطرق الست التالية التي حددتها المادة (1051) من المجلة:

- 1- زرعها.
- 2- نصبها شجراً .
- 3- حرثها .
- 4- فتح خنادق وأقنية بها لأجل سقيها .

5- إحاطتها بسور أو حائط .

6- فتح خنادق لمنع السيل الجارف عنها .

وقد كان لسماح الحكومة باستصلاح هذه الأراضي وتملكها أن قام العديد من شيوخ ومنتفذي القرى في إمارة شرق الأردن بزراعة الأراضي الموات بأي شكل من الأشكال وذلك من أجل حيازة ملكيتها.
(محمد ماجد الخرمائي، ملكية الأراضي في فلسطين 1918-1948 م، مؤسسة الأسوار، عكا، ص 43) .

د - أراضي المحلولات :

المحلولات اصطلاحاً هي الأرض الأميرية التي أصبح عقد التصرف فيها مفسوخاً والخزينة القابضة على رقبة الأرض في حل منه ، ومن حقها أن تفوضها وتستغلها بالطريقة التي تحلو لها .
أو هي الأراضي التي تؤول ملكيتها الفعلية للدولة بوفاة أصحابها دون ورثة شرعيين أو الأراضي التي تركها أصحابها مدة ثلاث سنوات متتالية دون عذر شرعي .
وقد فوضت الحكومة العثمانية فيما مضى - مأموري الطابو ومديري المال في مراكز الألوية والأقضية بتأجير هذه الأراضي للأهالي بمزايدة علنية مقابل مبلغ من المال ، أو نسبة معينة من الغلة يتفق عليها الطرفان بتعهد لدى كاتب العدل يدفع المستأجر بموجبه المبلغ أو الغلة المتفق عليها خلال المدة المحددة .
(هذا المسعود، المرجع السابق، ص 30).

وقد عالج قانون الأراضي أحكام المحلولات في (32) مادة جاءت في الفصل الرابع وهي المواد (59 - 90) تحت عنوان : في بيان محلولات الأراضي الأميرية .
وهذه الأراضي المحلولة إما محلولة صرفاً أو مستحقة الطابو .

الأراضي المحلولة صرفاً هي التي تعود للحكومة بوفاة المتصرف دون ورثة نظاميين أو مستحقي الطابو، فتطرح بالمزايدة العلنية وتحال للمزاود الأخير .

أما الأراضي المستحقة الطابو فهي التي تعود للحكومة على أن تعرضها على أصحاب حق الطابو ببدل المثل فان أخذوها ودفعوا البديل فبه وإلا فتعامل كالمحلولة صرفاً .

وانحلال أو محلولية الأراضي الصرفة ينتج عن الأسباب التالية :

- 1- وفاة المتصرف دون ورثه نظاميين ودون أصحاب حق الطابو المادة (60) قانون الأراضي .
- 2- وفاة المتصرف دون ورثه نظاميين مع وجود أصحاب حق الطابو إلا أنهم استنكفوا عن أخذ الأرض أو أسقطوا حقهم فيها المادة (60) قانون الأراضي (أصحاب حق الطابو هم أصحاب البنائيات أو المغروسات على الأرض والشركاء والخلطاء والمحتاجين من أهل القرية) .
- 3- ترك المتصرف التابعية العثمانية دون موافقة الحكومة مقدماً أو الحصول على تابعة إحدى الدول من غير الموقعين على بروتوكول استملاك الأجانب .

أما محلولية الأراضي مع بقاء حق الطابو فتحصل في الحالات التالية :

- 1- وفاة المتصرف دون ورثه نظاميين ودون أصحاب حق طابو من الذين لهم أشجار وأبنية على الأراضي المذكورة .
- 2- ترك الأرض دون زرع أو استعمال مدة ثلاث سنوات يجعلها مستحقة الطابو فتعرض أولاً على المتصرف بها ببدل المثل فإن استنكف فتحال بالمزايدة لمن يطلبها والسبب في ذلك هو المحافظة على حقوق الخزينة إذ بترك الأرض تحرم الحكومة من العشر— ولذلك اقتضى— تأمينها من هذه الجهة بهذه الإجراءات .
- 3- إذا ترك عموم الأهالي أو بعضهم بإحدى القرى أو القصبات وطنهم أكثر من ثلاث سنوات دون عذر حقيقي وعطلوا أراضيهم بلا سبب ، تصبح حينئذ مستحقة الطابو (المادة 72 من قانون الأراضي) ، وكذلك الشخص الحي في محل بعيد السفر ومعلوم أنه حي تنتقل إليه أراضي من ورثته ولم يأت إلى الأرض أو يتصرف بها أو يوكل احد بها ويتركها معطلة ثلاث سنوات متوالية تعتبر مستحقة الطابو.

4- إقرار المتصرف بكون حق قراره ليس بمسوغ شرعي بل قد أخذ الأراضي اغتصاباً ودون حق.

(المادة 78 من قانون الأراضي) .

5- خراب الأبنية واختفاء أثارها تماماً، وإذا يبست أو قلعت أشجار الكروم والجنان، المتخذة أشجاراً وكروم.

6-المراعي غير المستعملة وغير المدفوع عنها رسمها ثلاث سنوات دون عذر، وكذلك المراعي الحاصل التصرف بها إذا لم يقطع عشبها مدة ثلاث سنوات ولم يعط عشرها للميري.

وقد كانت الدولة تقوم بتفويض كل من يثبت استغلاله لهذه الأراضي عن طريق ما يقوم به من أعمال ، وعندما تتأكد من ذلك تمنحه سندات طابو ليتصرف بالأرض وفق الشروط المنصوص عليها في قانون الأراضي . (المرء، المرجع السابق، ص 190)

الجدير بالذكر أن قيود المحلولات موجودة ومحفوظة في دائرة الأراضي ولا تزال سارية المفعول ومعترف بها كقيود رسمية ، وإن كان لا يوجد في الوقت الحالي أية أراضي يتم تسجيلها في هذا القيد . وقد نصت المادة (6) من القانون رقم (51) لسنة 1958 قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة على ما يلي:-

" على الرغم ما يخالف ذلك في أي قانون آخر فإن قيود التسجيل والمحلولات الأميرية المتعلقة بأموال وأراضي الدولة معتبرة ويحكم ويعمل بمضمونها في المحاكم بلا بينة ."

ويرى الباحث وعلى ضوء ما سبق فإنه لتحديد أنواع أملاك الدولة المقصودة في دراستنا فإنه يتعين الرجوع لقانون إدارة أملاك الدولة الذي قام بتعريف هذه الأملاك في المادة (2) منه:

" تعني عبارة (أملاك الدولة) الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل باسمها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها ."

وبالتالي فإن أية ارض مسجلة في قيود دائرة الأراضي والمساحة باسم الخزينة أو ستسجل باسمها تعتبر من أملاك الدولة مثل الأراضي الموات والمتروكة والتي ليست ملكاً لأحد .
وحسب إحصائيات دائرة الأراضي والمساحة فإن مساحة كل هذه الأراضي كما يلي:

1- أراضي ممسوحة ومسجلة :

تبلغ مساحتها (62424273) دونم وتقسم إلى :

أ - أراضي خزينة غير مخصصة وتبلغ مساحتها (601780273)دونم .

ب-أراضي خزينة مخصصة وتبلغ مساحتها (47000) دونم .

ج- أراضي حرجية وتبلغ مساحتها (94000) دونم .

د- أراضي مملوكة وتبلغ مساحتها (1682000) دونم .

2- أراضي غير مسجلة وغير ممسوحة:

تبلغ مساحتها (26915727) دونم وتقسم إلى قسمين:

أ- مستغلة ومدعى بها وتبلغ مساحتها (4400000) دونم .

ب- غير مستغلة وليس لها ادعاء وتبلغ مساحتها (22515727) دونم .

علماً بأن مساحة المملكة الأردنية الهاشمية بالمجمل تبلغ (89340000) دونم .

(التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة 2001)

2- مصادر أملاك الدولة في الأردن

الأموال العامة لا تقع تحت حصر، والقاضي وحده هو الذي يحدد وفقاً لكل حالة ما يعتبر من مفردات المال العام، ومن ثم فقد ذهب الفقهاء مذاهب شتى في تصنيف هذه الأموال والبحث في أحكامها واستعراض تفصيلاتها (د محمد فرهود ، المرجع السابق ، ص 251).

وفي الأردن تعددت الطرق والمصادر التي تتألف منها أملاك الدولة، وهذه المصادر منها ما هو متجدد، كنزع الملكية للمنفعة العامة، ومنها ما هو غير متجدد كالعقارات التي ورثها الأردن منذ قيام الإمارة. وسوف يستعرض الباحث هذه المصادر على اختلافها فيما يلي:

تتألف أملاك الدولة في الأردن من:

1- جميع العقارات التي أنشأتها الدولة أثناء العهد العثماني، وكذلك العقارات التي أنشأتها الدولة في جميع أنحاء المملكة بعد تأسيس الإمارة سنة 1921 وتشمل جميع الآثار والقصور القديمة والمرافق والخدمات الأخرى ، وكذلك أراضي المواقع الأثرية ، سندا لنص المادة رقم (5) من قانون الآثار :

" أ . تنحصر في الدولة ملكية الآثار غير المنقولة ، ولا يجوز لأية جهة أخرى تملك هذه الآثار بأية وسيلة من وسائل التملك أو دفع حق الدولة في ذلك التملك بالتقادم أو بغيره من الدفعوع ." .
ويتم تسجيل جميع المواقع الأثرية باسم الخزينة وتخصص لوزارة الآثار، كما تسجل باسمها المواقع الأثرية غير المسجلة لدى دائرة الآثار العامة والتي يتم اكتشافها في أراضي الخزينة، أو التي يتم استملاكها أو شرائها . (أنظر المادة 5 فقرة و من قانون الآثار).

2- الأراضي المسجلة بغير المحلولة والذي ورثته الإمارة عن العهد العثماني ، ويعتمد هذا القيد على وصف الحدود ومساحات تقريبيه لها (المادة 6 من قانون رقم 51 لسنة 1958 قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة).

3-الأراضي التي تم تسجيلها باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية ، أثناء أعمال التسوية التي بدأت سنة 1930 وحتى وقتنا الحاضر، بالاستناد إلى قانون الأراضي العثماني وقوانين تسوية الأراضي والمياه وأخرها القانون رقم (40) لسنة 1952 الذي ينص في الفقرة الرابعة من المادة الثامنة منه على ما يلي:

" أي حق في أرض أو ماء لا يثبتته أي مدعٍ يسجل باسم الخزينة " .

ويمكن تقسيم الأراضي المشمولة بهذا البند إلى أربعة أقسام :

أ- الأراضي الحرجية : وهي الأراضي المشجرة بأشجار الغابات كلياً أو جزئياً ، وتشمل كذلك الأراضي غير المشجرة والصالحة لزراعة الأشجار الحرجية وجميع هذه الأراضي مسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية / حراج .

ب- الأراضي المعطلة غير الصالحة للزراعة البعلية أو لزراعة الأشجار بسبب طبيعة أرضها الصخرية أو لشدة انحدارها .

ج- المراعي المسجلة نتيجة لأعمال التسوية .

د- الأراضي المسجلة باسم الخزينة بالنيابة عن أهالي بعض القرى.

4- الأراضي المستملكة بموجب قانون الاستملاك للمشاريع ذات النفع العام .

5- الأراضي الموات والمراعي: فقد نصت (المادة م 1080 مدني فقرة 1) على " أراضي الموات والتي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة ". أما أراضي المراعي فهي الموصوفة بقانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 حيث نصت المادة رقم (118) منه على تعريف المراعي بما يلي:

" جميع أراضي الدولة المسجلة كذلك ، وأية أراضي أخرى للدولة يقل المعدل السنوي لسقوط الأمطار فيها عن (100) ملم " .

وهي بهذا الوصف تشمل جميع الأراضي التي تقع إلى الشرق من الطريق الصحراوي من المفرق وحتى العقبة، باستثناء بعض الأراضي التي تم مسحها في البادية الشمالية والأزرق، التي يزيد معدل سقوط الأمطار فيها على (100) ملم والمشمولة بمشاريع الري الحكومية أو الخاصة .

6- الأراضي العسكرية المخصصة للتدريب والمناورات العسكرية .

7- الأراضي المخصصة مناطق امتياز للتنقيب عن المعادن واستخراج الفوسفات. (الملقي، المرجع السابق، ص 33). وجميع المواد المعدنية التي توجد ضمن حدود أراضي المملكة الأردنية الهاشمية سواء أكانت على سطح الأرض أم في باطنها أم في المياه الإقليمية والأنهر والبحار الداخلية تعتبر من أملاك الدولة .

(المادة 30 من قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية وتعديلاته رقم 12 لسنة 1968).

8- أية أرض طمرت من البحر، أو من النهر، أو من بحيرة ، أو من مجرى واد ، تعتبر ملكاً للخزينة ويتم تسجيلها بهذه الصفة بأمر يصدره مدير دائرة الأراضي والمساحة. (المادة 9 من قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة) .

9- الجزر الكبيرة والصغيرة التي تتكون بصورة طبيعية في مجرى الأنهر أو مجاري المياه أو التي تتكون داخل البحيرات ، وكذلك طمي البحيرات والبحر ، تعتبر من أملاك الدولة الخاصة ، والأراضي التي ينكشف عنها البحر أو البحيرات أو الغدران أو المستنقعات التي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة . (أنظر المواد 1133 و1134 و1135 من القانون المدني الأردني) .

10- أية أرض مخصصة للمنافع العامة ، سواء أكانت مسجلة باسم من لهم منفعة فيها أم غير مسجلة ، أو كانت مسجلة باسم الخزينة مباشرة أو باسم الخزينة بالنيابة عن من لهم منفعة فيها، وكانت خارجة عن حدود مناطق البلديات أو المجالس المحلية في القرى، أو غير خاضعة لقانون إدارة القرى يجوز لمدير الأراضي بموافقة مجلس الوزراء أن يسجل هذه الأراضي باسم الخزينة إذا زالت المنفعة العامة عنها . (المادة 13 من قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة) .

11- مصادر المياه تعتبر أيضاً ملكاً للدولة. (قانون سلطة المياه رقم 18 لسنة 1988 المادة رقم 25 وهي نفس المادة الموجودة في قانون سلطة المياه السابق رقم 34 لسنة 1983)

وهو ما أكده حكم محكمة التمييز عندما قررت ما يلي :
" يستفاد من أحكام المادة 25/أ من قانون سلطة المياه رقم 34 لسنة 1983 التي اعتبرت جميع مصادر المياه الموجودة داخل حدود المملكة ملكاً للدولة سواء كانت تلك المصادر على سطح الأرض أو في باطنها ولا يجوز استعمالها أو نقلها إلا وفقاً لأحكام هذا القانون ، إن المياه الجوفية في الأصل ملك للدولة ولو كانت في باطن الأرض المملوكة ولا تصبح ملكاً لأصحاب الأراضي إلا إذا أحرزت عن طريق حفر الآبار الارتوازية المرخصة من السلطة المختصة

وفي حدود الترخيص الممنوح لصاحب الأرض ، وعليه فإن رخصة حفر البئر التي خولت المدعية استخراج المياه الجوفية من قطعة أرضها ولم تعتبر أن المياه المستخرجة حق لها فيتوجب إعمال قرار مجلس الوزراء المتضمن استيفاء أثمان المياه المستخرجة من الآبار الخاصة وفقاً للصلاحيات المنصوص عليها في المادة 10/ج من القانون المذكور ، وتكون دعوى المدعية التي طالبت بمنع مطالبتها بمبلغ مائة فلس عن كل متر من المياه التي استخرجتها بناء على قرار مجلس الوزراء لا تستند إلى أي أساس من الواقع والقانون " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 415 / 1999، نشر- في 2000، العدد رقم 7، ص 2510، ومنشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية- نظام المعلومات الوطني).

كذلك فقد قررت نفس المحكمة ما يلي:

" 1- أصبحت جميع مصادر المياه داخل المملكة بما فيها المياه الجوفية في باطن الأرض ملكاً للدولة اعتباراً من تاريخ سريان قانون سلطة المياه رقم 34 لسنة 1983 النافذ من تاريخ 15/1/1984 وذلك عملاً بالمادة 25/أ منه التي تنص على : " تعتبر جميع مصادر المياه الموجودة داخل حدود المملكة ملكاً للدولة سواء كانت تلك المصادر على سطح الأرض أو في باطنها ، ولا يجوز استعمالها أو نقلها إلا وفقاً لأحكام هذا القانون " .

2- يستفاد من أحكام المواد 1019 من القانون المدني و1194 و1235 و1249 من مجلة الأحكام العدلية ، والمادة 14 من قانون سلطة المصادر الطبيعية رقم 12 لسنة 1968 والمادة 25/أ من قانون سلطة المياه رقم 34 لسنة 1983 أن المياه الجوفية تعتبر في الأصل ملكاً للدولة ولو كانت في باطن الأرض المملوكة ، ولا تصبح ملكاً لأصحاب الأراضي إلا إذا أحرزت عن طريق حفر الآبار الارتوازية المرخصة من السلطة المختصة وفي حدود الترخيص الممنوح لصاحب الأرض .

3- إذا لم يكن البئر المحفور في أرض المدعي من الآبار المرخصة للأفراد بل هو بئر قامت سلطة المياه بحفره بما لها من سلطة في استخراج المياه الجوفية فليس لصاحب الأرض المطالبة بأثمان المياه المستخرجة منه بل ينحصر- حقه فيما يترتب على غصب الأرض ذاتها وحرمانه من الانتفاع بها فقط " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 1020 / 1987، نشر- في 1990، العدد رقم 6، ص 1011، ومنشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني).

والمال المملوك للدولة يبقى ملكاً لها وتبقى هذه الصفة مرتبطة معه إلا أن هناك طرق يفقد معها المال هذه الصفة وسوف يناقش الباحث فيما يلي كيف يتم فقد هذه الصفة.

3- فقد المال العام صفته

الأصل في الأموال المملوكة للدولة أنها مملوكة لها ملكية خاصة سواء تعلقت هذه الملكية بعقارات أو منقولات ، فكل مال تثبت الدولة ملكيتها له يعتبر مملوكاً لها ملكية خاصة حتى تقيم الدولة الدليل على تحول مال من أموالها إلى ملكيتها العامة فتثبت تخصيص المال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى- قانون أو قرار فان عجزت عن الإثبات ظل المال على أصله مملوكاً لها ملكية خاصة .

وعليه فملكية الدولة على الشيء- إما تبدأ ملكية خاصة ثم تتحول إلى ملكية عامة عندما تقوم بتخصيص الشيء للمنفعة العامة ، بيد أن هذه الصفة قد تسبغ على الشيء مباشرة ويحصل ذلك غالباً إذا كانت وسيلة اكتساب الدولة للملكية هي نزع ملكية شيء مملوك للأفراد جبراً للمنفعة العامة إذا تضمن قرار النزع تخصيص الشيء للمنفعة العامة ، فإذا لم يتضمن قرار النزع تخصيص الشيء للمنفعة العامة فقد ذهب الفقه إلى أن نزع الملكية في هذه الحالة ينقل ملكية خاصة على الشيء ولا تتحول إلى ملكية عامة إلا إذا خصص الشيء للمنفعة العامة بقرار آخر أو بالفعل (أسامة عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 107) .

وقد نص القانون المدني الأردني في المادة (60) فقرة (1) " تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام "

وبالمفهوم المخالف فإن هذا المال يفقد صفته كمال عام بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة ويكون ذلك بموجب قانون أو نظام بذلك ، لذلك يعتبر استغناء الدولة عن عقار لها كان قد خصص للمنفعة العامة يعود به إلى نطاق أملاك الدولة الخاصة ويصبح قابلاً للتصرف فيه .

وعلى ضوء نص القانون المدني السابق يلاحظ الباحث بأن هاتين الطريقتين الوحيدتين الواردتين بالقانون المدني الأردني لإنهاء صفة المال العام كمال عام ، ولم يشترط القانون أن يكون إنهاء هذه الصفة بنفس الطريقة التي تم تخصيص الشيء للمنفعة العامة ، أي يمكن أن تقوم الإدارة بتخصيص الشيء للمنفعة العامة بطريقة قانونية ثم تنهي تخصيصه بطريقة فعلية أو بالعكس .

حالات انتهاء التخصيص للمنفعة العامة :

أ- بمقتضى قانون أو قرار:

يتم تجريد المال العام من صفته العامة بطريق قانوني بقانون أو نظام أو بوسيلة ينص عليها القانون أو النظام، ولا يشترط التماثل في طريق التخصيص وطريق انتهاء التخصيص فقد يتم تخصيص الشيء للمنفعة العامة بقانون وينتهي تخصيصه بقرار من مجلس الوزراء، أو بالعكس . فمثلاً في قانون الآثار رقم (21) لسنة 1988 خصص جميع الآثار التي يتم العثور عليها للمنفعة العامة باعتبارها ملكاً للدولة ، ثم أجاز لوزير السياحة والآثار، بناء على تنسيب مدير دائرة الآثار العامة ، أن يتصرف بهذه الآثار - المنقولة - بمنحها للجهة التي عثرت عليها إذا كان هناك ما يماثلها من الآثار المكتشفة .

وسلطة تجريد المال العام من صفته أمر تقديري موكول للحكومة، فلا تملك المحاكم أن تتدخل لتقدير ملائمة هذا الإجراء وتحري مناسباته، إلا إذا انطوى هذا التقدير على تعسف في استعمال السلطة.

(د.محمد فرهود، المرجع السابق، ص 249)

ب- بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت الأموال للمنفعة العامة:

ويكون ذلك بالفعل أي بطريقة لا لبس فيها وبشكل مستقر وبلا انقطاع، ويرى البعض أن مجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص المال للمنفعة العامة (أسامه عثمان، أملاك الدولة، المرجع السابق، ص 1391).

حيث إنه لا محل لاستمرار هذه الصفة عند انتهاء تخصيص المال العام لهذه المنفعة وبذلك تنفك عن هذا المال عموميته، وينتقل من نطاق الأموال العامة ليدخل في نطاق الأموال الخاصة، ومن ثم يخضع لقانونها ويتم ذلك إما بفعل الطبيعة كجفاف مياه النهر، أو بعمل الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة كأن تترك إحدى الإدارات الحكومية مقرها إلي مقر آخر، أو بانتهاء الغرض الذي خصص المال من أجله للمنفعة العامة كقاطرات سكة الحديد القديمة .

ويطالب البعض بالتشدد في استخلاص تجريد المال العام من صفته العامة بطريق فعلي، فالأعمال التي يمارسها الغير على الأموال العامة بدون رضا الإدارة، بل وعلى الرغم من معارضتها، لا تصلح سنداً للاستنتاج بزوال صفة العمومية من المال، ولذلك فإن المقبرة تبقى لها صفة العمومية ولو أبطل الدفن فيها ما دامت محافظة على معالمها، ولا تخرج من الأموال العامة إلا بقانون أو مرسوم، ومن ثم فلا يصح لأي إنسان أن يضع يده عليها، مهما طالت المدة على إبطال الدفن فيها .
(د. محمد فرهود، المرجع السابق، ص 250).

وبذلك يرى الباحث بأن أثر انتهاء التخصيص للمنفعة العامة يؤدي ذلك إلى زوال صفة النفع العام عن العقار بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة وتدخل هذه الأموال في أملاك الدولة الخاصة وتخضع بالتالي للنظام القانوني الخاص بهذه الأموال. حيث يؤدي ذلك بالنسبة للجهة الإدارية إلى جواز التصرف في المال الخاص بالبيع أو الإيجار أو غيره من التصرفات طالما استهدفت الصالح العام ، وللأفراد بجواز تملكه بإحدى الطرق القانونية .

ثانياً أشكال التصرف بأموال الدولة

إن ملكية الأموال العامة هي من الموضوعات التي يستقل بها القانون العام وقد استقر الفقه والقضاء على أن الدولة هي المالكة للأموال العامة، ومن حقوق الملكية حق استعمال المال، واستثماره، والتصرف فيه، بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال، ويحول هذا دون التصرف في المال العام إلا إذا انطوى ذلك وجود منفعة عامة، ومن ثم فترتيب سبل الانتفاع بالمال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون العام،

وعليه فإن من حق الإدارة أن تخصص فرداً أو تؤثره من المال العام لانتفاعه الخاص ما دام أن ذلك لا يتعارض مع المنفعة العامة التي تخصص لها العقار ولا يكون من شأنه أن يحد من حق الشخص الإداري في الرجوع فيه أو تعديله لداعي المنفعة العامة .
(أملاك الدولة، أسامة عثمان، المرجع السابق، ص 1180).
وسوف يتحدث الباحث عن التصرف في أملاك الدولة من قبل الأفراد ومن ثم من قبل الإدارة فيما يلي:

1-التصرف بأملك الدولة من قبل الأفراد :

التصرف حق عيني تعرفه بعض الدول المنسلخة عن الدولة العثمانية لا مقابل له في القوانين الغربية أو القوانين المأخوذة عنها ، ويرجع هذا الحق من الناحية التاريخية إلى أن الأراضي كانت معتبرة ملكاً للسلطان العثماني وكان هذا السلطان يقسمها إلى مقاطعات يطلق عليها الزعامات والتميمات يعطيها لكبار قواده وموظفيه طوال حياتهم وكان هؤلاء يعهدون بدورهم بهذه المقاطعات إلى الأفراد لزراعتها ، فلما ألغي نظام الإقطاعيات المتمثل في الزعامات والتميمات أصبحت العلاقة مباشرة بين السلطان والمزارعين بصدد هذه الأرض ، وبمقتضى هذه العلاقة كانت ملكية الرقبة للسلطان وكان للأفراد مجرد حق انتفاع شخصي- بالأرض لا يخول لهم بيعها ولا يحول بين السلطان وبين انتزاعها منهم في أي وقت ، وقد نظمت هذه العلاقة في قانون الأراضي عام 1858م . (سهى قسامية، المرجع السابق، ص 5)

ولم يعرف القانون المدني الأردني حق التصرف ولكنه نص في المادة (1198) منه فقرة (1) على :
"يجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي الأميرية المملوكة لها - الأميرية - لمن يرغب بالشروط التي يفرضها القانون ."

وقد جاء هذا النص ضمن الحقوق المتفرعة عن حق الملكية في الفصل الأول من الباب الثاني من الكتاب الثالث في المواد (1198-1204).

ويمكن تعريف حق التصرف بأنه " حق عيني عقاري يرد على الأراضي الأميرية يخول صاحبه استعمال العقار واستغلاله والتصرف به ضمن الشروط المعينة بالقوانين " (د.محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 342).

وحق التصرف هو حق عيني، والحق العيني يعرف بأنه سلطة مباشرة للشخص على شيء معين. فهو يعطي صاحبه الحق في تتبع الشيء في أي يد يكون لاقتضاء حقه منه، كما يكون له أن يستبعد كل مزاحمة من الغير، كما يعطي لصاحبه سلطة الاستعمال والاستغلال والتصرف في هاتين السلطتين في حدود القانون. وحق التصرف يخول صاحبه استعمال العقار بنفسه أو بواسطة الغير، وله سلطة الاستغلال بنفسه مباشرة أو بواسطة غيره ويسمى هذا الاستغلال، الاستغلال غير المباشر، كما أن لصاحب حق التصرف سلطة التصرف فيما يملك من سلطتي الاستعمال والاستغلال بكل وجوه التصرف الجائزة شرعا، مادية كانت أم قانونية كالبيع أو الهبة أو الإيجار، ما لم يكن هناك نص في القانون يمنعه من التصرف بوجه معين كالوصية والوقف .

(محمد يوسف الزعبي، الاستغناء بحق الملكية عن حق التصرف، منشورات جامعة اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 3، عام 1994، ص 88).

حيث نصت المادة (1203) من القانون المدني الأردني " حق التصرف في الأراضي الأميرية لا يوصى ولا يوقف... "

ونصت المادة (1022) من نفس القانون على " العقار الأميري لا يصح للمتصرف فيه وقفه ولا الوصاية به ما لم تكن الحكومة قد ملكته إياه تمليكاً صحيحاً بعد توفر المسوغات الشرعية".

وسبب ذلك أن ملكية الرقبة تبقى للدولة، فيمكن القول أن سلطة صاحب حق التصرف تقتصر على المنفعة دون الرقبة إذ تكون هذه الرقبة للدولة وبالتالي لا يستطيع أن يورثها كباقي أملاكه.

ولكن بصدر قانون انتقال الأموال غير المنقولة رقم (4) لسنة 1991 اختلف الحكم ، حيث قضى هذا القانون بتطبيق قواعد الميراث في الشريعة الإسلامية على الأراضي الأميرية ، وطبق مبدأ الوصية الواجبة حيث نصت المادة (2) منه على " يتم انتقال الأموال غير المنقولة بما في ذلك حق التصرف في الأموال الأميرية لورثة من يتوفى بعد نفاذ أحكام هذا القانون وفق أحكام المواريث في الشريعة الإسلامية وقانون الأحوال الشخصية المعمول به " .

ورغم أن القانون المدني الأردني أورد حق التصرف ضمن الحقوق المتفرعة عن حق الملكية كما ذكرنا ، إلا أن هناك من يرى أن حق التصرف يعد حقاً مستقلاً وليس متفرعاً عن حق الملكية ، وإما هو حق قائم بذاته يأتي في قوته بعد حق الملكية نفسه حيث أنه حق دائم لا ينقضي- بموت المتصرف فهو يكاد يتصف بجميع المزايا التي يتمتع بها المالك في ملكه ، فللمتصرف أن يتصرف بحقه بجميع التصرفات القانونية والمادية في حدود ما لا يخرج الرقبة عن ملك الدولة كما أنه ينتقل عنه إلى غيره بالعقد والوفاة وسائر أسباب انتقال الحق الأخرى. (سهى قسامه، المرجع السابق، ص 9)

أما باقي أملاك الدولة فلا يملك الفرد أن يستعملها إلا لما أعدت له ووفق القانون وليس له التصرف بها على سبيل الاستقلال إلا إذا حصل على إذن وبشرط أن لا تكون تلك الأموال مخصصة للمنفعة العامة.

ومن المقرر أن عدم صلاحية الأموال العامة للتعامل إنما يرجع إلى الغرض الذي خصص من أجله الشيء فإذا كان المال العام لا يجوز بيعه، فهو لا يخرج عن التعامل بطبيعته وإما بنص القانون وبسبب الغرض الذي خصص من أجله، فإذا كان المال العام والموقوف لا يصلحان للتصرف فيهما بالإيجار مثلاً - والمرجع في هذا إلى الغرض الذي خصص له الشيء - فكل تعامل يتنافى مع هذا الغرض غير جائز قانوناً، أما التعامل الذي لا يتنافى معه فهو جائز. (أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 53)

وسوف نتناول فيما يلي حقوق المتصرف ومن ثم اختلاف حق التصرف عن حق الملكية فيما يلي:

أ- حقوق صاحب حق التصرف في الأراضي الأميرية :

يملك صاحب حق التصرف جملة من الحقوق تتمثل بإجراء التصرفات المادية والقانونية حسب ما جاء في المادتين (1199 و 1200) من القانون المدني الأردني وذلك على النحو الآتي:

أولاً : التصرفات المادية : يحق للمتصرف في الأراضي الأميرية أن يزرعها ، وأن ينتفع بها ويستفيد من حاصلاتها الناتجة عن عمله ومما نبت فيها بدون علمه ، وأن يغرس فيها الأشجار والدوالي ، وأن يتخذها حديقةً أو حرجاً أو مرعى ، وأن يقطع ويقلع الأشجار والدوالي المغروسة فيها وله أن ينشئ فيها دوراً ودكاكين ومصانع وأي بناء يحتاج إليه في زراعته على أن لا يتوسع في ذلك إلى درجة إحداث قرية أو محلة وله أن يهدم ما فيها من أبنية المادة (1/1199) من القانون المدني الأردني ، ولصاحب حق التصرف أن يصنع من تراب أرضه لبناً أو أجراً أو غير ذلك وله أن يبيع ما فيها من رمل وحجر بشرط أن يراعي في ذلك القوانين والأنظمة النافذة .(المادة 8 من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم 49 لسنة 1953).

ونشير إلى أن الأبنية وما يتبعها التي تنشأ على الأراضي الأميرية وما يغرس فيها من أشجار ودوالي تسري عليها الأحكام الموضوعة للأراضي الأميرية فيما يتعلق بالتصرف (المادة 3/1199 من القانون المدني الأردني) .

ثانياً : التصرفات القانونية : يملك صاحب حق التصرف بالإضافة إلى سلطته في استعمال العقار والتصرف به تصرفاً مادياً ، أن يجري عليه التصرفات القانونية سواء أكان هدفها إنشاء حق عيني (كالفرغ) أم حق شخصي (كالعارية والإيجار) أم حق عيني تبعي (كالرهن) وعلى هذا نصت المادتين (1199 فقرة 2 و 1200 من القانون المدني الأردني) .

(د. محمد سوار، الحقوق العينية الأصلية، المرجع السابق، ص 343)

ب - حق الملكية تعريفه واختلافه عن حق التصرف في التشريع الأردني :

يتقارب حق التصرف مع حق الملكية في جوانب متعددة، فمن المعروف أن حق الملكية حق عيني كحق التصرف، ومن خصائص حق الملكية انه حق جامع فهو يعطي للمالك سلطة استعمال الشيء محل ملكه واستغلاله والتصرف فيه مادياً وقانونياً وهذه السلطات يتمتع بها صاحب حق التصرف، ولا يقيدده سوى ما نص عليه القانون أو الاتفاق ، ومن قبيل القيد القانوني نص المادة (2/1199) من القانون المدني الأردني والمادة (6) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة (1953) اللتين تسمحان لصاحب حق التصرف أن ينشأ على أرضه دوراً ودكاكين على أن لا يتوسع في ذلك إلى درجة إحداث قرية أو محلة . (سهى قسامية، المرجع السابق، ص 11)

ويلاحظ أنه على الرغم من الفروق الضئيلة بين حق الملكية وحق التصرف فقد عمد القانون المدني الأردني إلى اعتبار الأخير فرعاً من فروع حق الملكية حيث نصت المادة (1201) من القانون المدني الأردني :

" يرد على حق التصرف من القيود القانونية والاتفاقية ما يرد على حق الملكية ".
والمادة (1202) من نفس القانون نصت على " يسري على الشيوع في حق التصرف ما يسري على الشيوع في حق الملكية من الأحكام إلا ما تعارض منها مع نص خاص أو مع طبيعة حق التصرف ".
وعرض القانون المدني لأحكام التصرف في الباب المخصص للحقوق المتفرعة عن حق الملكية (المواد من 1198 حتى 1204).

(الدكتور محمد وحيد الدين سوار، حق الملكية في ذاته في القانون المدني الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1993، ص 22)

وإذا كان القانون المدني لم يعرف حق التصرف بينما عرف حق الملكية في المادة (1018) منه بقوله:
1- حق الملكية هو سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً ومنفعةً واستغلالاً
2- ومالك الشيء وحده أن ينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها وإنتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة شرعاً".

من هذه النصوص يتضح بأن للمالك وحده سلطات حق الملكية، حيث أن أهم خصائص حق الملكية أنه مقصور على صاحبه ، ويتضح كذلك من هذه النصوص أن هذا التعريف يشمل حق الملكية بشكل عام سواء للمال المنقول أو غير المنقول وسواء وقعت الملكية على عقار ملك أو ميري .

بينما حق التصرف يرد على الأراضي الأميرية ، ولم يأت القانون المدني على تعريف لحق التصرف كما ذكرنا سابقاً إنما اقتصر - على تعريف حق الملكية ، وحق التصرف ورد في المادة (1/1198 من القانون المدني) : " يجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي المملوكة لها (الأميرية) بالشروط التي يفرضها القانون " .

كما أغفلت المذكرة الإيضاحية للقانون المدني تعريف حق التصرف إنما عرفت الأراضي الأميرية بقولها: " هي الأراضي المملوكة بصفة عامة للدولة والتي ألت إليها ممن لا وارث له وغيرها من الأراضي التي تكتسب هذه الصفة بمقتضى القوانين المتعلقة بالأراضي " .
(المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني، ج 2 ، ص 716) .

ومع هذا التشابه إلا أنه توجد بعض الفوارق بين حق الملكية وحق التصرف ، وهذه الفوارق أخذة بالزوال بسبب تحول الأراضي الأميرية إلى أراضي ملك نتيجة توسع البلديات وتنظيم المناطق الجديدة حيث نصت المادة (3) من قانون تحويل الأراضي من ميري إلى ملك رقم (41) لسنة 1953 على :
" اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون :

- 1- تحول الأراضي الأميرية الواقعة ضمن المناطق البلدية من ميري إلى ملك.
- 2- إذا وسعت حدود أية بلدية تحول الأراضي الأميرية التي أدخلت ضمن حدود المنطقة البلدية من جراء التوسيع المذكور من ميري إلى ملك اعتباراً من تاريخ التوسيع المذكور.
- 3- إذا أحدثت بلدية ما تحول الأراضي الأميرية الواقعة داخل منطقة البلدية من ميري إلى ملك اعتباراً من تاريخ إحداث البلدية المذكورة " .

ومن أهم الفوارق بين حق التصرف وحق الملكية أن حق التصرف يتميز بأنه حق عقاري لا يرد إلا على الأراضي الأميرية (أي المملوكة رقبتهما للدولة) بينما حق الملكية يرد على المنقول .
(محمد الزعبي، المرجع السابق، ص 126) .

حيث ورد في المادة رقم (198) مدني أردني :

1- يجوز للدولة أن تبيع حق التصرف في الأراضي المملوكة لها (الأميرية) لمن يرغب بالشروط التي يفرضها القانون.

2- ويجب أن يكون سند التصرف مسجلاً في دائرة تسجيل الأراضي ."

وعليه يسمى الشخص المتصرف بالأرض الأميرية متصرف ويحصل على سند تصرف من دائرة التسجيل أما الأراضي الأخرى فيسمى مالك ويحصل على سند تسجيل.

ومن الناحية القانونية لا يختلف حق المالك عن حق صاحب التصرف إلا من عدة أوجه زال البعض منها وسوف يتناولها الباحث فيما يلي:

1- حسب القانون العثماني فإن حق الملكية دائم لا يسقط بعدم الاستعمال في حين أن حق التصرف يسقط إذا لم يستعمل المتصرف الأرض لمدة ثلاث سنوات بغير عذر.

وقد زال هذا الفارق بينهما فلا يسقط حق التصرف بعدم الاستعمال في الوقت الحالي (أنظر المادة 68 من قانون الأراضي العثماني).

2- حق التصرف في الأراضي الأميرية يكتسب بمرور عشر سنوات وخمس عشرة سنة في الأراضي المملوكة . (المادة 3 قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم 51 لسنة 1958).

وقد أصبحت مدة مرور الزمن لا تسري على الأموال غير المنقولة التي تمت فيها التسوية، بعد انتهاء أعمال التسوية والمساحة في الأردن التي أنجزت. (المادة 5 فقره أ من قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم 51 لسنة 1958).

3- حق الملكية يخضع في حال وفاة المالك إلى أحكام المواريث الشرعية وحسب الأنصبة الشرعية (المسألة الشرعية)، أما حق التصرف في الأراضي الأميرية يخضع في حال وفاة المتصرف إلى قانون انتقال الأموال الأميرية (المسألة الانتقالية) وهو يختلف في توزيع السهام عن الأنصبة الشرعية.

وفي هذا قررت محكمة التمييز الأردنية قبل صدور قانون انتقال الأموال غير المنقولة ما يلي:
" استقر قضاء محكمة التمييز الحقوقية بصدد تطبيق المادة الرابعة من قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك رقم 41 لسنة 53 بأن الأراضي الأميرية التي توفي صاحبها بعد العمل بقانون تحويل الأراضي من الميري إلى ملك ثم تغيرت صفتها بعد وفاته فأصبحت ملكاً بعد أن كانت أميرية فإنه يتوجب انتقالها إلى الورثة وفق قانون انتقال الأراضي الأميرية باعتبارها أرضاً أميرية وتسجيلها بأسمائهم باعتبارها ملكاً إذا تم هذا الانتقال والتسجيل خلال سنة من تاريخ العمل بالقانون. وعليه فإذا كانت الأرض موضوع الدعوى تم تسجيلها بعد مضي سنة من تاريخ تحويل الأرض ملك فإنه يتوجب أن يتم التسجيل على أساس أن الأرض من نوع الملك وليس على أساس أنها من نوع الميري ".

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 1985/746، نشر— في 1988، العدد رقم 6، صفحة رقم 1334 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية- نظام المعلومات الوطني)

وفي قرار آخر لها يؤكد ذلك :

" استقر اجتهاد محكمة التمييز على أن الأرض الأميرية التي توفي صاحبها بعد العمل بقانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك رقم 41 لسنة 1953 ثم تغيرت صفتها بعد وفاته فأصبحت ملكاً بعد أن كانت أميرية فإنه يتوجب انتقالها إلى الورثة وفق قانون انتقال الأراضي الأميرية باعتبارها أرضاً أميريةً وتسجيلها بأسمائهم باعتبارها ملكاً إذا تم هذا الانتقال والتسجيل خلال سنة واحدة من تاريخ تحويل الأراضي إلى ملك وليس خلال سنة من تاريخ العمل بالقانون. وعليه فإن كانت الأرض موضوع الادعاء قد تم تسجيلها خلال سنة من تحويل الأرض إلى ملك فإنه يتوجب أن يتم التسجيل حسب المسألة الانتقالية.

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 789 / 1985، نشر— في 1987، العدد رقم 6، صفحة رقم 1621 منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني).

وبهذا الأمر أيضاً قررت محكمة التمييز الحقوقية ما يلي:

" إذا توفي صاحب الأرض الأميرية بعد العمل بقانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك رقم (41) لسنة 1953 ، وتم تحويلها إلى ملك بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة الرابعة من هذا القانون بعد وفاته ، فإن انتقال هذه الأراضي إلى الورثة يجب أن يتم وفق قانون انتقال الأراضي الأميرية باعتبارها أرضاً أميرية وتسجيلها بأسمائهم باعتبارها ملكاً إذا تم هذا الانتقال والتسجيل خلال سنة واحدة من من تاريخ تحويل الأرض الأميرية إلى ملك ، أما إذا لم يتم الانتقال والتسجيل خلال المدة المذكورة فيجري الانتقال والتسجيل باعتبار الأرض الأميرية المذكورة ملكاً . وبناء على ذلك فإذا ثبت أن الأرض موضوع الدعوى قد تحولت من ميري إلى ملك بعد وفاة صاحبها وأن ورثة صاحب الأرض أجروا معاملة الانتقال والتسجيل لهذه الأرض بعد مرور أكثر من سنة على تاريخ تحويل الأرض الأميرية إلى ملك فإن انتقال الأرض وتسجيلها باسم الورثة حسب المسألة الشرعية على أساس أنها ملك يكون متفقاً والقانون " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 407 / 1987 نشر— في 1990، العدد رقم 6، صفحة رقم 182، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

وقد انتهى هذا الفارق في الانتقال للورثة بين الأراضي الأميرية وأراضي الملك بعد أن صدر قانون انتقال الأموال غير المنقولة رقم (4) لسنة 1991 ، حيث أصبح انتقال الأموال غير المنقولة جميعها لورثة من يتوفى وفق أحكام الشريعة الإسلامية واستثنى الوفيات التي تمت قبل نفاذ هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر بأنه في أول عهد الدولة العثمانية لم يعط حق انتقال الأراضي الأميرية لأحد مجاناً بل لدى وفاة المتصرف تعتبر أراضيه محلولة، إلا أن أولاده لهم حق الطابو أي أن يطلبوا الأراضي المذكورة ببدل المثل وليس لأحد مزاحمتهم عليها . (المر، المرجع السابق، ص 171)

- 4- يجوز للمالك إنشاء الوقف على عقاره ، في حين يمنع المتصرف من إنشاء الوقف على الأراضي الميري إلا بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء على تحويلها من ميري إلى ملك. (أنظر المادة 2 قانون تحويل الأراضي من النوع الميري إلى ملك رقم 41 لسنة 1953).
- 5- حق الشفعة يكون في أراضي الملك وحق الأولوية (الرجحان سابقاً) في أراضي الميري (المادة 1150 مدني والمادة 1168 مدني) .
- 6- البيع لا يعتبر إلا في الأراضي المملوكة، أما الأراضي الأميرية فإنها مملوكة للدولة وبالتالي لا يجوز للمتصرف بيعها إما فراغها. فالفراغ هو مقابلة يتنازل بموجبها صاحب التصرف لغيره عن حقوقه التصرفية على ملك الغير وذلك إما ببدل أو بدون بدل ، وتطلق كلمة فراغ على المعاملة التي تحصل بدائرة الطابو . (المر، المرجع السابق، ص 97)
- وقد انتهى هذا الاختلاف أيضاً حيث أصبحت الأراضي الأميرية تباع من قبل المتصرفين بموجب عقود بيع رسمية.

وعلى هذا جاء اجتهاد محكمة التمييز حيث قررت ما يلي :

" يستفاد من المادة السادسة من قانون التصرف بالأموال غير المنقولة رقم 49 لسنة 1953 والمادة 1199/2 من القانون المدني بأنه يحق للمتصرف في الأراضي الأميرية أن يفرغها فراغاً قطعياً بالبيع أو بأي تصرف قانوني آخر وأن يؤجرها أو يعيرها وأن يرتب عليها رهناً تأمينياً أو حيازياً، وعليه وحيث إن المميز ضده هو صاحب حق عيني على العقار الذي أقامت عليه المميزة (شركة كهرباء محافظة إربد) خطوط الضغط العالي والأبراج التي مدت عليها هذه الخطوط وقد نشأ عن ذلك ضرر قدره الخبراء واعتمده محكمة الاستئناف فدفاعاً عن حقه هذا مكنه قانون الامتياز رقم 1 لسنة 1961 من إقامة الدعوى للمطالبة بالأضرار التي لحقت بأرضه والواردة بتقرير الخبرة وجبر هذا الضرر ووفق الطريقة التي اتبعتها المحكمة على ضوء التقرير وهي الفرق بين قيمة الأرض بدون وجود التمديدات وقيمتها مع وجود هذه التمديدات وهذا ما استقر عليه الاجتهاد " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 3205 / 1999 نشر في 2002، العدد غير المذكور، صفحة رقم 921، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

7- يشترط لصحة الفراغ في الأراضي الأميرية إذن المأمور وإذا لم يتوفر هذا الشرط فالفراغ باطل، بعكس الأراضي المملوكة لا تحتاج لإذن عند البيع.
كذلك انتهى هذا الاختلاف وأصبح بإمكان المتصرف بيع أرضه بدون موافقة المأمور - الحكومة - . (المادة 6 من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة).

8- لا يجوز رهن الأراضي الأميرية مطلقاً. (المادة 116 قانون الأراضي العثماني).
وهذا الأمر أيضاً انتهى وأصبح بإمكان المتصرف رهن أرضه وانتهى العمل بهذا الحظر بصدور قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة 1953 حيث أوجبت المادة (6) منه بحق كل شخص يتصرف في أرض أميرية أن يفرغها أو يؤجرها أو يعيرها أو يضعها تأميناً للدين ، ونصت المادة رقم (2) من قانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين رقم (46) لسنة 1953 على جواز الرهن على الأراضي الأميرية أيضاً .

وبهذا الأمر جاء قرار محكمة التمييز الحقوقية إذ قررت ما يلي:

" يستفاد من أحكام المادتين الثانية والثالثة من قانون تسوية الأراضي والمياه أن الحقوق المترتبة للمالكين على العقارات هي التملك والتصرف والانتفاع ولا يرد القول أن المالك في الأراضي الأميرية لا يملك سوى الانتفاع بداعي أن رتبة العقار ملك للدولة ، كما أجازت المادة السادسة من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة لمن يتصرف في أرض أميرية بسند تسجيل أن يفرغها فراغاً قطعياً أو يؤجرها أو يضعها تأميناً للدين كما له أن يزرعها ويستفيد من حاصلاتها الناتجة بعمله وبما أن حق التصرف بالأرض الأميرية بالبيع يعني قبض قيمتها مما يعني أن أي نقص في قيمة الأرض يضر - بالمالك ومن حقه المطالبة بالتعويض عن هذا النقص ، وعليه فإن تقدير التعويض للملاكين عن الضرر الذي أصابهم نتيجة مد أسلاك كهرباء الضغط العالي فوقها ونصب الأعمدة فيها وذلك على أساس نقصان قيمتها والحكم لهم بالفرق بين قيمتها قبل وبعد وضع الإنشاءات الكهربائية فيها موافق للقانون، ولا يرد القول أن ما يستحقه المالك هو نقصان المنفعة بداعي أن الأرض أميرية ولا يملك المالك فيها سوى حق الانتفاع ."

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 1092 / 1999 ، نشر في 2000 ، العدد رقم 9 ، ص 3162 ، منشور

على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

يمنع منعاً باتاً بيع أراضي الصغير الأميرية، حتى لو توافرت المسوغات الشرعية كالدين والنفقة بعكس العقارات المملوكة التي يجوز الإذن ببيعها إذا وجدت إحدى المسوغات الشرعية حسب نص المادة (52) من قانون الأراضي العثماني.

إلا أن هذا الفرق انتهى بصدور قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم (51) لسنة 1958 في المادة (10) منه وذلك أيضاً حسب القرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (11) لسنة 1974.

10- لا يترتب على مرض الموت بطلان معاملة فراغ القطع من نوع الأراضي الأميرية. لأن المادة (120) من قانون الأراضي أجازت فراغها ولو كان المتصرف بها في مرض الموت.

وهذا ما أكدته محكمة التمييز الحقوقية عندما قررت ما يلي:

" 2- لا يترتب على مرض الموت بطلان معاملة فراغ القطع من نوع الأراضي الأميرية، لأن المادة 120 من قانون الأراضي أجازت فراغها ولو كان المتصرف بها في مرض الموت.

1- لم يكن المورث حين البيع في مرض الموت بالمعنى المنصوص عليه في المادة 1595 من المجلة، لأن البيئة أثبتت بأن مرضه امتد أكثر من سنة وأنه كان خلال مرضه يمارس بعض أعماله خارج بيته." (قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 227 / 1964، نشر- في 1964، العدد رقم 2، ص 1098، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

وكذلك قررت نفس المحكمة ما يلي:

" إن فراغ الأرض الأميرية في حالة مرض الموت هو فراغ صحيح عملاً بالمادة 120 من قانون الأراضي العثماني. لا يوجد في قانون الأراضي المعدل رقم 25/53 وقانون التصرف بالأموال غير المنقولة رقم 49/53 وقانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40/52 ما يؤثر على مفعول المادة 120 من قانون الأراضي العثماني أو يلغي حكمها " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 273 / 1959، نشر- في 1959، العدد رقم 1، ص325، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني).
(أنظر أيضاً القرار رقم 165 لسنة 1984 نشر في 1984 العدد 5 ص 710 والقرار رقم 460 لسنة 1975 منشور سنة 1976 العدد 4 ص 1472 منشورين على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني).

11- لا يجوز للواهب أن يرجع عن فراغ حصصه في الأرض الأميرية ولو كان الفراغ مجاناً على صورة الهبة، كما لا يجوز له الاحتجاج بأسباب الرجوع عن الهبة بعكس أراضي الملك.

وهذا ما قرره محكمة التمييز الحقوقية إذ قررت ما يلي :

" ينبنى على المادة 39 من قانون الأراضي التي تنص على (من بعد أن يتفرغ شخص لأخر فراغاً معتبراً قطعياً عن أراضيه بإذن المأمور إما مجاناً أو لقاء بدل معلوم لا يمكنه الرجوع عن فراغه) أنه لا يجوز للمدعي أن يرجع عن فراغ حصصه في الأرض الأميرية ولو كان الفراغ مجاناً على صورة الهبة كما لا يجوز له الاحتجاج بأسباب الرجوع عن الهبة وفقاً لأحكام المادة 577/1 من القانون المدني التي تعتبر عجز الواهب عن توفير أسباب المعيشة لنفسه سبباً مقبولاً لفسخ الهبة والرجوع فيها لأنه لا يجوز تطبيق هذه المادة على هذه الدعوى عملاً بأحكام المادة 1448/2 مدني التي أوجبت مراعاة أحكام القوانين الخاصة عند تطبيق أحكام القانون المدني إذ أن قانون الأراضي فيما يتعلق بالأراضي يعتبر قانوناً خاصاً بالنسبة للقانون المدني " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 286 / 1991، نشر في 1964، العدد رقم 6، ص 1129، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

وكذلك قررت في حكم آخر ما يلي:

" 1- عند تطبيق أحكام القانون المدني تراعى أحكام القوانين الخاصة، وذلك عملاً بالمادة 1448/2 مدني.

2- إن القانون الخاص بالأراضي الميري هو الأحكام السارية المفعل من قانون الأراضي العثماني.
3- بعد أن يتفرغ مالك الأرض الميري عن أرضه لشخص آخر فراغاً معتبراً قطعياً إما مجاناً أو لقاء بدل معلوم لا يمكنه الرجوع عن فراغه، وعليه فإذا تم الفراغ أمام دائرة التسجيل وفق الأصول فإن الواهب لا يملك الرجوع عن هذا الفراغ ولو توفرت الأسباب الواردة في المادة 577 من القانون المدني ". .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 966 / 1990، نشر- في سنة 1991، العدد رقم 6، صفحة رقم 1133، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية - نظام المعلومات الوطني)

ويرى الباحث أنه على الرغم من هذه الفوارق التي انتهت أغلبها إلا أنه لا تزال توجد هناك بعض الفوارق بين أراضي الملك وأراضي الميري من ناحية بعض الأمور التنظيمية والإجرائية .

فدائرة الأراضي في الوقت الحالي تشترط لإتمام إجراء المعاملة الجارية على أرض الملك أن يتم ختم طلب البيع من الجهات التنظيمية التابعة لها قطعة الأرض بينما أرض الميري لا تحتاج لهذا الأمر، باعتبار أن أرض الملك تقع داخل حدود البلدية حتى لو كان أصلها ميري . وذلك عملاً بنص المادة (3) من قانون تحويل الأراضي من ميري إلى ملك رقم (41) لسنة 1953 التي ذكرها الباحث سابقاً حيث تحول كل قطعة أرض ميري تدخل حدود البلدية إلى ملك وبالتالي يتضح لنا معيار التمييز في الوقت الحالي بين أراضي الملك وأراضي الميري ، بأن أراضي الملك هي الأراضي التي تكون داخل حدود البلدية أما أراضي الميري فهي الأراضي الواقعة خارج حدود البلدية، لأنه بموجب القانون المذكور سابقاً فإن أية أرض ميري تدخل ضمن حدود بلدية عن طريق توسعة حدود بلدية لتشملها أو تم استحداث بلدية في منطقة الأرض الميري فتحول ملك، ولذلك يتم تحويل الطلب من قبل دائرة الأراضي للأرض الملك لإحضار براءة ذمة من البلدية بعكس أراضي الميري .

(إجراءات الجودة - الآيزو- في دائرة الأراضي منشورة على موقع المكتبة الإلكترونية التابع لموقع دائرة الأراضي والمساحة).

كذلك لا يتم السير بمعاملة بيع لأية حصص في أراضي الميري تقل عن دونم واحد بعكس الملك ويستثنى من ذلك البيع بين الأقارب وبين الشركاء (سندا لنص المادة 18 من قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952 فقره 5 ، وكتاب مدير الأراضي رقم 8628/1/10 تاريخ 2002/4/3).

كذلك من ناحية الإفراز فيطبق على الأراضي الأميرية (خارج التنظيم) نظام المساحة المفترزة بين الشركاء رقم (70) لسنة 2001 بحث تفرز هذه الأراضي بحد أدنى عشرة دونمات، أو أربع دونمات إذا كان الإفراز بين الشركاء وفي مناطق محددة بموجب النظام المذكور، أما الأراضي الملك تفرز حسب نوع التنظيم الصادر من البلدية وعادة تتراوح ما بين (200 إلى 1000) متر . كذلك يتم توثيق عقود إيجار الأراضي الأميرية (الزراعية) في مديرية تسجيل الأراضي المختصة أما أراضي الملك فيتم توثيق عقود إيجارها لدى البلدية المختصة. (أنظر المادة 5 من قانون تنظيم عقود الإيجار رقم 3 لسنة 1973 والذي يطبق على العقارات الكائنة في مناطق المجالس البلدية والقروية، والمادة 16 فقرة 4 من قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952).

وكذلك لا يجوز الوصية في الأراضي الأميرية باعتبار أن الموصي لا يملك رقبته، حيث نصت المادة (1203) من القانون المدني الأردني " حق التصرف في الأراضي الأميرية لا يوصى ولا يوقف... " ولم يرد نص يبيح ذلك .

ويرى الدكتور محمد الزعبي في كتابه " الاستغناء عن حق التصرف بحق الملكية " بضرورة السماح لصاحب حق التصرف بالوصية بحقه على غرار حق المالك بالوصية بملكه حيث يقول: " إذا كان المشرع يمنع جواز الوصية بعين لا يملك الموصي رقبته وأن هذا الشرط يجب مراعاته ، في كل الأحوال ،

فإنه باعتقادي ، لا ينطبق على الموصي بحق التصرف على الأراضي الأميرية، لأن السبب في اشتراط هذا الشرط على صاحب حق التصرف هو ما كان سائداً في الماضي من أن حق التصرف شبيه بحق الانتفاع، وينتهي بوفاء المنتفع ، وما كان سائداً من أنه يجوز للدولة أن تسترد الأرض منه في أي وقت تشاء دون إبداء الأسباب ، وبوجود هذه الأسباب كان من الطبيعي جواز الوصية بالأرض الأميرية، لأن صاحب حق التصرف لا يملك رقبته وفي عدة تطورات متعاقبة على حق التصرف زال ما كان سائداً في الماضي وأصبح حق التصرف لا ينتهي بوفاء المنتفع وإنما ينتقل إلي خلفه وأصبح من حق صاحب التصرف أن يجري كل التصرفات القانونية على حق التصرف وأصبح من المسلم به أن الدولة الآن لا تستطيع أن تسترد الأرض من صاحب حق التصرف وكل ما تستطيعه هو استملاكها للمنفعة العامة " وينتهي إلى ضرورة السماح للموصي أن يوصي بالأرض الأميرية.

ويؤيد الباحث ما جاء به الدكتور الزعبي من ضرورة السماح للموصي في الأراضي الأميرية بالوصية فيها كون المتصرف يملك التصرف بهذه الأرض بجميع أنواع التصرف من بيع وإيجار ورهن واستعمال واستغلال ، فما الغاية إذن من منعه من الوصية به ، وما دام أن المتصرف يملك هذه الصلاحيات - انظر المادة (6) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة 1953 - فمن باب أولى أنه يملك أن يوصي به .

كما أن الدولة في الوقت الحالي رفعت يدها عن هذه الأراضي الأميرية واعترفت لأصحابها بجميع التصرفات القانونية، وملكتهم إياها بسندات تسجيل - ملكية - لا تختلف عن سندات أراضي الملك. مما يعد اعترافاً منها بأحقية التصرف الحر من قبل مالكيها.

من جميع ما ورد يرى الباحث بضرورة إلغاء الأحكام الخاصة بحق التصرف واستبدالها بأحكام حق الملكية كما فعلت بعض التشريعات كالقوانين السودانية والجزائرية والكويتية والمصري والإماراتي ، وأن يتم تحويل جميع الأراضي من ميري إلى ملك بغض النظر عن تبعيتها للبلدية من عدمه ، وكون هذا النظام في تقسيم الأراضي أصبح في طور المنتهي بعد أن اعترفت الدولة للمتصرفين بهذه الأراضي بملكيتهم لها وسمحت لهم بممارسة عمليات البيع والإيجار وفي توريثها أيضاً ، ويرى الباحث أنه من الأفضل أن يتم تقسيم الأراضي إلى أراضي دولة وأراضي خاصة ، بحيث يطبق قانون إدارة أملاك الدولة على النوع الأول منها وتطبق القوانين الخاصة على النوع الثاني منها .

2- : التصرف بأموال الدولة من قبل الإدارة :

يحكم تصرف الدولة في ملكها العام في الأردن نظام قانوني خاص أهمها قانون إدارة أملاك الدولة وعدة قوانين ومواد في قوانين متفرقة ، والملكية العامة لها نظام قانوني خاص يتميز بأن هذه الأموال لا يجوز التصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم .
(المادة 60 فقره 2 من القانون المدني الأردني).

وتتنوع الطرق والأساليب التي تكسب أو تتصرف من خلالها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بملكيتها على المال اللازم لقيامها بنشاطها المناط بها تحقيقه بين طرق مدنية أو اعتيادية، وأخرى إدارية أو سياسية، وعليه فسوف يقوم الباحث فيما يلي ببحث هذه الطرق:
أ- الطرق المدنية والاعتيادية :

يمكن للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة الحصول على الأموال بالطرق المدنية الاعتيادية ، وذلك من خلال إجراء أي تصرف من التصرفات القانونية الناقلة لملكية المال لمصلحة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة مثل تلقي الهبات ، وقبول الوصايا وإبرام العقود المدنية المختلفة ، وعلى الأخص عقد القرض . وهذه الطرق ذاتها هي التي يمكن أن يتملك وفقاً لها أشخاص القانون الخاص للأموال ، ويلاحظ أنه حتى مثل هذه الطرق تكون لها أحكام تتوافق ووجود الدولة طرفاً في العلاقة القانونية ، الأمر الذي يقتضي- الخضوع إلى جانب ذلك إلى أحكام خاصة تتوافق مع ذلك الوجود ، علماً بأنه يمكن أن تفقد الدولة ملكيتها بأحد الأسباب المذكورة أيضاً .

ب-الطرق القانونية الإدارية أو السياسية:

يمكن للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة أن تحصل على الأموال بواسطة طرق إدارية أو سياسية إلى جانب الطرق المدنية التي سبق ذكرها، وهذه الطرق هي نزع الملكية، المصادرة، الاستيلاء المؤقت. وهذا الشيء العام طبقاً لذلك لا يجوز أن تنتقل ملكيته لأحد طالما كان مخصصاً للمنفعة العامة، وبالتبعية فإن أيّاً من أسباب كسب الملكية لا يرد عليه (كالاستيلاء والميراث أو الشفعة أو الالتصاق).

وتخضع الملكية العامة المخصصة للمنفعة العامة لأحكام القانون الإداري فهي ملكية إدارية وليست مدنية ، وإذا لم يوجد في القانون الإداري نص ما ينطبق على مسألة تتعلق بهذه الملكية فلا تنطبق أحكام القانون المدني ، كما أن سلطة الدولة في استعمال واستثمار الأموال العامة تجري وفقاً للقانون العام .

(أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 53)

وبعد أن تكتسب الإدارة هذا المال بالطرق التي بينها، لها أن تتصرف في هذا المال العام بما يخدم المصلحة العامة، وذلك بعد أن يدخل في أملاك الدولة العامة وعلى هذا الرأي قرر ديوان تفسير القوانين ما يلي:

بناء على قرار مجلس الوزراء الذي اتخذته في جلسته التي عقدها بتاريخ 21 / 1 / 2003، اجتمع المجلس العالي في مبنى مجلس الأعيان، لتفسير أحكام الدستور وبيان ما يلي:

إذا تم استملاك أرض لأغراض النفع العام ، ونتيجة لتغير الظروف أصبح الاستمرار في استغلالها للغاية التي أستملكت من أجلها لا يتفق مع متطلبات النفع العام ، فهل يحق لمجلس الوزراء بموجب مفهوم عبارة (المنفعة العامة) الواردة في المادة (11) من الدستور التصرف بالأرض المستملكة بالشكل الذي يراه مناسباً تحقيقاً للنفع العام .

وبعد الاطلاع على كتاب دولة رئيس الوزراء رقم د 1 / 1697 تاريخ 2 ذو الحجة عام 1423 هـ. الموافق 2003 / 2 / 4 ، وتدقيق نص المادة (11) من الدستور والمداولة ، نجد ما يلي::

تنص المادة (11) من الدستور على ما يلي:

" لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون ". إن هذه

المادة تجيز استملاك ملك أي شخص بالشروط التالية:

أ . أن تكون الغاية من الاستملاك تحقيق المنفعة العامة..

ب. أن يصدر قرار الاستملاك ويتم تقدير التعويض العادل حسب أحكام القانون..

ج. أن يدفع للمالك التعويض العادل..

يتضح مما تقدم أن المادة (11) من الدستور تشترط أن تتم عملية الاستملاك للمنفعة العامة فقط ومقابل تعويض عادل ، ولكنها لا تضع أي قيد على مجلس الوزراء يمنعه من التصرف بالأرض المستملكة والتي أصبحت من أملاك الدولة إذا وجد أن مقتضيات المصلحة العامة تتطلب ذلك.

وبناء عليه ، نستخلص أنه بعد دفع التعويض العادل للمالك بالطريقة التي يحددها القانون ، وتنفيذ قرار الاستملاك باستعمال الأرض المستملكة في أي وجه من وجوه المنفعة العامة ، تنقطع علاقة المالك بالأرض التي أستمكت منه ، ويكون لمجلس الوزراء الحق بالتصرف بتلك الأرض بالشكل الذي يراه مناسباً لتحقيق المنفعة العامة.

هذا ما نقرره بالإجماع بشأن التفسير المطلوب..

صدر في يوم الخميس الواقع في التاسع عشر من شهر ذي الحجة سنة 1423 هجرية، الموافق للعشرين من شهر شباط سنة 2003 ميلادية.

(قرار تفسيري رقم 1 لسنة 2003، قرار بالإجماع، تاريخ 20/3/2003، المنشور على الصفحة 1286،

من عدد الجريدة الرسمية رقم 4589، تاريخ 16/3/2003).

وهنا يثور تساؤل حول العقود التي تجريها الإدارة في هذا الشأن كعقود الإيجار والاستثمار هل هذه العقود إدارية أم مدنية ولتمييز ذلك سوف يناقش الباحث فيما يلي الفرق بين العقدين وتمييزهما عن بعض فيما يلي:

العقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام وآية ذلك أن يتضمن العقد شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام .

وقد استقر الرأي في القضاء والفقهاء أن معيار العقد الإداري يقوم على ضوابط ثلاث:

- 1- أن يكون أحد طرفيه شخصاً من أشخاص القانون العام.
- 2- أن يتصل العقد بتنظيم أو تسيير مرفق عام.
- 3- أن تتجه الإدارة إلى الأخذ بنظام القانون العام وأساليبه في العقد وذلك بتضمينه شروطاً استثنائية . والمعيار الموضوعي للعقد الإداري وفقاً للنظرية التقليدية يتكون من عنصرين اتصال العقد بتنظيم أو تسيير مرفق عام والأخذ بأسلوب القانون العام في العقد وذلك بتضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص .

(د أحمد عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، 1973، ص 18).
ولذلك فلا تعد العقود التي تبرم لاستغلال الدومين الخاص عقوداً إدارية كعقود إيجار المباني أو الأراضي المملوكة للأشخاص العامة وعقود قطع الأحجار المملوكة للدولة ملكية خاصة، أما العقود التي تتضمن شغلاً للدومين العام فهي تعتبر عقوداً إدارية حتى لو وصفت بأنها عقود إيجار.
(د. عياد، المرجع السابق، ص 21).

ومن هذه الشروط يتضح لنا أن العقد حتى يكون إدارياً يجب أن تكون الإدارة - أو إحدى هيئاتها المعترف بها - طرفاً فيه وأن يتصل العقد بمرفق عام بحيث أن هذا العقد يكون له دور في إدارة هذا المرفق ويكون المتعاقد هنا كذلك له دور في هذا الشأن بحيث يعتبر هذا الشخص كمعاون للإدارة مقابل أجر . أما الشروط الاستثنائية فإنها تنبع من كون الإدارة في موقع متميز لأنها تمثل المصلحة العامة وهي تغلب المصلحة الفردية ومن أمثلة هذه الشروط أن ترفض الإدارة إرساء العطاء على شخص معين حتى لو استوفى الشروط المطلوبة.

وعلى هذا فإنه حتى تعتبر عقود البيع والإيجار التي تجريها الإدارة عقوداً إدارية أن تتوافر فيها الأركان السابقة فينصب عقد البيع أو الإيجار على مال عام ويتضمن شروطاً استثنائية وأن تكون الإدارة طرفاً في هذا العقد. (أسامة عثمان، أحكام التصرف، المرجع السابق، ص 58)

ثالثاً الجهات ذات الصلاحية للتصرف بأموال الدولة

مقدمة:

لا بد للإدارة وهي بصدد مباشرتها لأنشطتها سعياً لتحقيق أهدافها المتمثلة بالمصلحة العامة أن تبحث عن المال لتغطية نفقاتها. والأموال - كما أوضحنا سابقاً - قد تكون خاصة تخضع لنظام القانون الخاص الذي يخضع له الأفراد في إطار القانون الخاص ، وقد تكون أموالاً عامة تخضع لنظام القانون العام الذي تمارس فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة بالإضافة إلى الحماية القانونية الخاصة بالأموال العامة. والذي يهمنا في هذا الفصل بيان من هي هذه الجهات صاحبة الصلاحيات في التصرف بأموال الدولة أو صاحبة القرار في منح حق التصرف فيه أو استغلاله كله أو بعضه. ولهذا سنتعرف على هذه الجهات في هذا الفصل علماً بأن بعض هذه الجهات قد تم التعرض لدورها سابقاً كدور دائرة الأراضي والمساحة لكن الباحث سوف يبين دور هذه الجهات كما ورد في قانون إدارة أملاك الدولة والنظام الصادر بموجبه دون التعرض للتعليمات وتفصيلات هذا العمل .

أ هو معلوم فإن الدولة هي صاحبة الحق والسلطة الفعلية والقانونية للتصرف بأموالها الخاصة والعامة - وهي تقوم بذلك عن طريق أجهزتها الإدارية المختلفة - وقد فصل القانون (قانون إدارة أملاك الدولة والنظام الصادر بموجبه) دور هذه الأجهزة بحيث بين لكل جهة صلاحياتها واختصاصاتها ، فقد ورد فيهما دور لكل من مجلس الوزراء ، ووزير المالية ، ومدير عام دائرة الأراضي ، ووزير الزراعة . أما الفئة الثانية أعضاء اللجنة المركزية ولجان أملاك الدولة وهم أمين عام وزارة الداخلية ، وأمين عام وزارة الشؤون البلدية ، وأمين عام وزارة الزراعة ، ومدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي ،

والحاكم الإداري ، ومدير تسجيل الأراضي ، ومدير المالية أو المحاسبة ، وممثل عن وزارة الزراعة ، وموظف من دائرة الأراضي يعمل كأمين سر للجنة المركزية ، وهذه الأطراف جميعها تتعاون وتعمل جنباً إلى جنب للقيام بدورها الذي أولاه إياه قانون إدارة أملاك الدولة ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة .

وسوف يتعرض الباحث لدور الفئة الأولى التي وردت لها صلاحيات محددة في القانون والنظام والصلاحيات والواجبات التي كلفها بها القانون والنظام المذكورين مع تسليط الضوء على دور مديرية أملاك الدولة بعض الشيء ومن ثم سيستعرض الباحث لدور الجهات الأخرى غير الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة أو النظام الصادر بموجبه بشكل موجز كما يلي :

1- الجهات الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة :

وهذه الجهات هي مجلس الوزراء، ووزير المالية، ومدير عام دائرة الأراضي والمساحة، ووزير الزراعة، واللجنة المركزية، ولجنة أملاك الدولة، وسوف نتحدث أيضاً عن دور هذه الجهات بالإضافة لدور مديرية أملاك الدولة في دائرة الأراضي والمساحة فيما يلي :

أ- مجلس الوزراء :

يعد مجلس الوزراء صاحب الصلاحية العليا في إصدار قرارات البيع والتفويض والتأجير وإلغاؤها ، ولذلك يتم الاستطلاع والاستئناس برأي الجهات المختصة قبل عرض الطلبات على مجلس الوزراء ، أي قبل صدور القرار النهائي بها وعلى ذلك قررت محكمة العدل العليا أنه :

" 1- إذا كانت طلبات المستدعين منذ بداية تقديمها إلى أن صدر القرار المطعون به محل نظر لاستطلاع رأي المسؤولين قبل عرض الموضوع على مجلس الوزراء الذي هو صاحب الاختصاص في البت بهذا الموضوع ، فلا يمكن اعتبار عدم صدور قرار بطلبات المستدعين خلال تلك الفترة بمثابة قرار رفض ضمني لها. إذ أن الجهات المسؤولة قد أعربت صراحة عن رغبتها في استطلاع رأي المسؤولين والتحقيق في الموضوع قبل عرضه على مجلس الوزراء ، ولا عبرة للدلالة في مقابلة التصريح "

(قرار محكمة العدل العليا رقم 54 / 1973، نشر - سنة 1974، العدد 4، ص 78، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني).

فمجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص في إصدار قرارات البيع والتفويض والتأجير، وهو قبل أن يقوم بإصدار قراره بذلك يقوم باستطلاع رأي بعض الجهات ذات العلاقة ، كسلطة المصادر الطبيعية ووزارة الزراعة مثلاً ، ومجلس الوزراء حين يقوم بذلك فإنه حسب قرار محكمة العدل العليا السابق لا يعد قد أصدر قراراً نهائياً بذلك إنما تعتبر كإجراءات تمهيدية قبل إصدار القرار وهذه الإجراءات لا يجوز الطعن بها .

وقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالتفويض تعتبر من القرارات الإدارية التي تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن فيها ، وعلى ذلك جاء قرار محكمة التمييز الأردنية بقولها :
" يعتبر قرار مجلس الوزراء بالتفويض من القرارات الإدارية التي تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن فيها ، كما أن الاجتهاد القضائي ذهب إلى أن الطعن في صحة تسجيل الأرض بموجب قرار التفويض هو طعن بقرار إداري " .

(قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2001/1243، هيئة خماسية، تاريخ 2001/7/30، منشورات مركز عدالة).

وبالرجوع لقانون إدارة أملاك الدولة والنظام الصادر بموجبه نجد اختصاصات هذا المجلس فيما يتعلق بأملاك الدول التي وردت في قانون أملاك الدولة ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة كما يلي:

1- يحدد مجلس الوزراء في كل سنة مالية مكافآت أعضاء اللجنة المركزية أو أية لجنة مشكلة بموجب قانون إدارة أملاك الدولة بناء على تنسيب وزير المالية (المادة 4 فقرة ج من القانون) .

2- لمجلس الوزراء إصدار قراره بتفويض أية ارض وله بالطريقة ذاتها إلغاء التفويض إذا لم يلتزم من تم تفويض الأرض له بشروط التفويض بناء على تنسيب وزير المالية المستند إلى توصية اللجنة المركزية
المادة (6 من القانون) ، وبذلك قررت محكمة التمييز الأردنية ما يلي :

" إذا لم يدفع المعترض (الطاعن) بدل المثل المقدر عن الحصص التي فوضت إليه من قطعة الأرض موضوع الدعوى وقرر مجلس الوزراء وبالإستناد لأحكام المادة (6/أ) من قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته رقم 17 لسنة 1974 إلغاء التفويض وتسجيل هذه الحصص باسم الخزينة لعدم التزام المعترض (المفوض له) بشروط الاعتراض ، فيكون اعتراض الطاعن والحالة هذه لا سند له من الواقع والقانون " .

(قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2009/1565، هيئة خماسية، تاريخ 2009/1/14، منشورات مركز عدالة)

- 3- لمجلس الوزراء تأجير أملاك الدولة لغير الغايات الزراعية والسكنية بناء على تنسيب اللجنة المركزية باستثناء ما نص عليه في المادة (7) . (المادة 8 فقره ب بند رقم 4) .
- 4- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير تأجير أملاك الدولة لغايات زراعية لأي شخص آخر من غير المنصوص عليهم في هذه المادة ، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً ، وذلك بالشروط والبدلات التي يقررها بغض النظر عما ورد في أي تشريع آخر (المادة 8 فقره ج من القانون) .
- 5- في غير الحالات المنصوص عليها في قانون إدارة أملاك الدولة ، يصدر مجلس الوزراء الأسس والشروط التي يترتب مراعاتها عند اتخاذ أي من القرارات المنصوص عليها في المواد (6) و (7) و (8) - التي تتعلق بالتفويض والتأجير - من هذا القانون على أن تخضع هذه القرارات لرقابة ديوان المحاسبة (المادة 12 من القانون) .
- 6- لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الزراعة بيع أو تفويض أو تأجير أملاك الدولة المسجلة حراجاً أو مراعى للمجلس البلدي المجاور للأرض شريطة أن تكون خالية من الأشجار وذلك ببدل المثل المناسب (المادة 13 فقره ا من القانون) .
- 7- لمجلس الوزراء أن يصدر الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون (المادة 20 من القانون) وعلى ضوء ذلك صدر نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (53) لعام 1977.

8- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية المستند إلى توصية اللجنة المركزية تفويض أملاك الدولة للمشاريع الصناعية والتعدينية والسياحية ، أو مشاريع الإسكان والخدمات المماثلة ، بعد الاستئناس برأي الوزارة المختصة ، وببدل المثل الذي تحدده اللجنة المركزية من أصل المبلغ المقدر بالأسعار الدارجة (المادة 2 فقرة 1 من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة) .

9- يقوم مجلس الوزراء بإصدار التعليمات والقرارات لغرض تأجير وحدات وشقق الإسكان الوظيفي المخصصة لسكن الموظفين والمستخدمين العاملين في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية (مادة 2 فقره ج من النظام).

10- إصدار قرارات التفويض والتأجير، بناء على موافقة من الجهة الحكومية المختصة وتنسيب اللجنة المركزية ، لأية أرض من أملاك الدولة المحتفظ بها لأغراض عسكرية أو لأي مشروع حكومي آخر ، حتى لو لم يكن المشروع نهائياً حسب قرار محكمة العدل العليا إذ قررت ما يلي :

" 2 - إن المادة (6) - تقابلها المادة 8 من النظام الحالي - من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة 1964 لا تشترط في المشروع الحكومي الذي يمتنع معه تفويض الأرض أو تأجيرها إذا كانت ضرورية لأغراضه أن يكون مشروعاً نهائياً ، بل يكفي أن يكون هنالك اختلاف بشأن ضرورة الأرض لأغراض المشروع أو عدم ضرورتها " .

(قرار محكمة العدل العليا رقم 54 / 1973 ، نشر- سنة 1974 ، العدد 23 ، ص 78 ، منشور على

الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني) .

وذلك بالرغم من أي ادعاء بوضع اليد عليها ، أو وقوع اعتداء عليها من قبل الغير، أو كان موصى بتفويضها من قبل مأمور التسوية أو قاضي محكمة تسوية الأراضي (المادة 8 من النظام) .

11- لمجلس الوزراء أن يقرر تسجيل الأملاك والأراضي التي ليس لها تسجيل سابق باسم الخزينة بناء على تنسيب وزير المالية ، وذلك لغايات التفويض أو التأجير أو التخصيص (المادة 11 من النظام) حيث كانت هناك أراضي كثيرة غير مسجلة - قبل عمل مشروع المواقع الذي تحدثنا عنه سابقاً - وكان يتم تقديم طلبات لغايات تفويضها أو تأجيرها أو تخصيصها ، ولأن هذه الأراضي لا يوجد لها قيود وغير معلومة مساحتها وحدودها ولم يعلن فيها التسوية ، ولأن إجراءات التسوية فيها سوف تأخذ مدة طويلة ، فكان يتم مخاطبة مجلس الوزراء لأخذ موافقته على تحديد وقيد هذه الأراضي قبل تفويضها أو تأجيرها أو تخصيصها .

جدير بالذكر أن هذه الصلاحيات هي لمجلس الوزراء وليس لرئيس الوزراء ، وبالتالي فإن من يصدر قرارات التفويض والتأجير والتخصيص هو مجلس الوزراء ، ولأي شخص صاحب مصلحة ، إذا أراد الطعن بإحدى هذه القرارات ، أن يختصم مصدر القرار، وهو هنا مجلس الوزراء وعلى هذا جاء قرار محكمة العدل العليا إذ قررت ما يلي :

" إن الخصم في دعوى الإلغاء هو مصدر القرار الإداري المطعون فيه ، وعليه فإذا صدر قرار التفويض لقطع الأراضي المحددة أرقامها بلاتحة الطلب من مجلس الوزراء وليس من رئيس الوزراء أو أيّاً من المستدعى ضدهم الآخرين فتكون الدعوى مستوجبة الرد لعدم الخصومة " .
(قرار محكمة العدل العليا رقم 127 لسنة 1989، نشر في سنة 1991، العدد رقم 4، ص 1064، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني).

ب- وزير المالية :

يملك وزير المالية صلاحيات محددة فيما يتعلق بأملك الدولة بموجب قانون إدارة أملك الدولة ، بالإضافة لما تتمتع به دائرة الأراضي والمساحة من تبعية لوزارة المالية من ناحية تنظيمية (أنظر الهيكل التنظيمي لدائرة الأراضي والمساحة، منشور على الإنترنت على الرابط التالي
(http://www.dls.gov.jo/uploads/dls_architecture_newer_Releas.pdf)
وتتشكل اللجنة المركزية برئاسة هذا الوزير (المادة 4 من القانون) ويملك الصلاحيات التالية الواردة في قانون إدارة أملك الدولة:

- 1- يدعو وزير المالية اللجنة المركزية للاجتماع، ولا يكون النصاب قانوني إلا بحضوره (المادة 3 فقرة ب من القانون).
- 2- يقوم بالتنسيق لمجلس الوزراء بتحديد مكافآت أعضاء اللجنة المركزية أو أي لجنة أخرى منصوص عليها في قانون إدارة أملك الدولة (المادة 4 فقرة ج من القانون).
- 3- يشكل وزير المالية في كل محافظة وفي كل لواء لجنة تسمى " لجنة أملك الدولة " (المادة 4 فقرة د من القانون).

4- ينسب لمجلس الوزراء - استناداً إلى توصية اللجنة المركزية - لإصدار قرار بتفويض أي أرض أو إلغاء التفويض إذا لم يلتزم من تم تفويض الأرض له بشروط التفويض (المادة 6 فقرة 1 من القانون). ولا يعتبر هذا التنسيب الذي يقوم به وزير المالية قراراً إدارياً يقبل الطعن ، فقد جاء في قرار لمحكمة العدل العليا ما يلي :

" لا يعتبر كتاب وزير المالية إلى رئيس الوزراء يطلب فيه عرض موضوع قطعة الأرض موضوع الدعوى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء، كما لا يعتبر كتاب مدير عام دائرة الأراضي والمساحة الموجه إلى مدير تسجيل أراضي ناعور لتنفيذ قرار مجلس الوزراء بإعادة تسجيل قطعة الأرض موضوع الدعوى باسم الخزينة قراراً إدارياً يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، مما يستوجب رد الدعوى عن وزير المالية ومدير دائرة الأراضي شكلاً".

(قرار محكمة العدل العليا رقم 240 لسنة 2000 ، نشر- في سنة 2002 ، العدد غير مذكور ، ص 205 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية ، نظام المعلومات الوطني).

5- للوزير أن يقرر تأجير أي أرض أو أن يفسخ عقد إجارتها إذا لم ينفذ المستأجر جميع شروط عقد الإيجار وذلك بناءً على تنسيب اللجنة . وهذه الصلاحية له فقط في موضوع الإيجار بعكس التفويض الذي يحتاج لقرار من مجلس الوزراء كما في البند السابق. (المادة 6 فقرة ب من القانون).

6- يصدر قراره بتأجير أملاك الدولة للغايات غير الزراعية وغير السكنية بناء على تنسيب مدير الأراضي دوفاً حاجة إلى لجنة أو إعلان (المادة 7 من القانون).

7- ينسب لمجلس الوزراء بتأجير أملاك الدولة لغايات زراعية لأي شخص آخر من غير المنصوص عليهم في المادة (8) سواءً أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً وذلك بالشروط والبدلات التي يقررها بغض النظر عما ورد في أي تشريع آخر (المادة 8 فقره ب بند ج من القانون).

8- للوزير وبناءً على تنسيب اللجنة المركزية تخصيص قطع أراض من أملاك الدولة للوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية (المادة 13 فقرة 1 من القانون) .

9- ينسب لمجلس الوزراء - استناداً إلى توصية اللجنة المركزية - بتفويض أملاك الدولة للمشاريع الصناعية والتعدينية والسياحية أو مشاريع الإسكان والخدمات المماثلة ، وبعد الاستئناس برأي الوزارة المختصة وببديل المثل الذي تحدده اللجنة المركزية من أصل المبلغ المقدر بالأسعار الدارجة (المادة 2 فقرة أ من النظام).

10- لوزير المالية بناء على تنسيب اللجنة المركزية تأجير أملاك الدولة لأي من المشاريع المشار إليها في الفقرة (أ) من المادة (2) من النظام ببدل الإيجار الذي تحدده اللجنة المركزية من أصل المبلغ المقدر لبدل الإيجار الدارج (المادة 2 فقرة ب من النظام).

11- لوزير المالية أن يفوض مدير عام دائرة الأراضي والمساحة أو أي موظف آخر بتوقيع عقود إيجار الأراضي التي تقرر تأجيرها بمقتضى أحكام هذا النظام (المادة 10 من النظام).

12- ينسب لمجلس الوزراء أن يقرر تسجيل الأملاك والأراضي - التي ليس لها تسجيل سابق - باسم الخزينة لغايات تفويض أو تأجير أو تخصيص أملاك الدولة وأراضيها (المادة 11 من النظام).

وعلى ضوء ما سبق يتضح لنا الدور المركزي الذي يقوم به وزير المالية وأهمية هذا الدور ، حيث تقع على عاتقه مسؤوليات كبيرة ، وهو يقوم بها بمعاونة دائرة الأراضي والمساحة ومديرها العام الذي سنتطرق لدوره في البند التالي .

ج-مدير عام دائرة الأراضي والمساحة:

يقع على عاتق مدير عام دائرة الأراضي مهام عديدة ومهمة فيما يتعلق بأملاك الدولة ، حيث يناط بالمدير كل ما يتعلق بإدارة أراضي الدولة وأملاكها والإنشاءات المقامة عليها (المادة 3 من القانون) وأغلب الإجراءات الإدارية تقع على عاتقه بصفته مدير الدائرة التي تتولى تسجيل وقياد أملاك الدولة وهو من يقوم بالتنسيب للوزير للغايات غير الزراعية وغير السكنية دون لجنة أو إعلان، ويملك الصلاحية في التنسيب من عدمه ، وعلى هذا جاء قرار محكمة العليا حيث قررت ما يلي :

" 1- إن القرار الصادر عن مدير عام دائرة الأراضي بالإيعاز إلى لجنة أملاك الدولة بالتوقف عن النظر في تأجير أرض معينة إلى المستدعي يعتبر قراراً إدارياً بالمعنى المقصود في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية، وبالتالي يكون قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء .

2- لا يحتم القانون على مدير عام دائرة الأراضي تقديم تنسيبه المشار إليه في المادة السابعة من قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974، وإن من حقه عدم التنسيب إذا وجد أسباباً تسوغ ذلك " .

(قرار محكمة العدل العليا رقم 2 لسنة 1982 ، نشر في سنة 1982 ، العدد رقم 4 ، ص 1350 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية ، نظام المعلومات الوطني).

وذلك بعكس الإجراءات التمهيدية التي يقوم بها هذا المدير، حيث لا تعتبر الإجراءات التمهيدية التي يقوم بها - قبل صدور قرار مجلس الوزراء - قرارات إدارية يجوز بها الطعن لدى محكمة العدل العليا ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا إذ قررت ما يلي :

"الإجراءات التي يقوم بها مدير الأراضي - لتأجير ملك من أملاك الدولة يزيد على خمسين ديناراً سنوياً - ليست إلا إجراءات تمهيدية غير قطعية تسبق القرار بالتأجير الواجب صدوره من مجلس الوزراء وهي بحد ذاتها ليست قرارات إدارية يجوز الطعن بها أمام محكمة العدل العليا مستقلة عن القرار القطعي الذي يجب أن يصدر من مجلس الوزراء صاحب الاختصاص".

(قرار محكمة العدل العليا رقم 1960/56 ، هيئة خماسية، منشور على الصفحة 344 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1960/1/1).

ويعد مدير عام دائرة الأراضي بحكم منصبه نائب رئيس اللجنة المركزية (المادة 4 من القانون) وتتبع لإدارته مديرية أملاك الدولة باعتبارها إحدى مديريات دائرة الأراضي والمساحة.

وقد حدد قانون إدارة أملاك الدولة وكذلك نظام تأجير وتفويض أملاك الدولة اختصاصات وصلاحيات هذا المدير فيما يتعلق بأملاك الدولة بالتفصيل وسوف نذكرها فيما يلي:

1- يحيل طلبات الاستئجار والتفويض إلى لجان أملاك الدولة للنظر فيها وإجراء الكشف عليها والتحقيق وأية أمور أخرى تتعلق بأملاك الدولة وتقديم تقاريرها له ليرفع توصياته بشأنها للجنة المركزية ، وله أن يعيد إلى اللجنة أي تقرير من أجل استكمال التحقيق وإجراء الكشف ثانية إذا لزم ذلك . (المادة 5 من القانون) .

2- ينسب لوزير المالية بتأجير أملاك الدولة للغايات غير الزراعية وغير السكنية دون لجنة أو إعلان (المادة 7 من القانون) ويحق لمدير عام الأراضي أن لا يقدم تنسيبه إذا وجدت أسباباً مسوغة لذلك وعلى هذا جاء قرار محكمة العدل العليا المذكور سابقاً (قرار محكمة العدل العليا رقم 2 لسنة 1982 ، نشر- في سنة 1982 ، العدد رقم 4 ، ص 1350 ، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية ، نظام المعلومات الوطني) .

3 - ينسب للجنة المركزية لتقرر تأجير أو بيع أي من أملاك الدولة بالمزاد العلني لا تزيد قيمته عن ألفي دينار (المادة 13 من القانون) .

4- يقوم بالإعلان عن أملاك الدولة التي يراد تأجيرها أو تفويضها وذلك بالصورة التي يراها مناسبة شريطة أن تكون الأملاك مسجلة لدى دائرة تسجيل الأراضي والمساحة ومثبتة على خرائطها (المادة 18 من القانون) .

5- يقوم بالتوقيع على عقود إيجار الأراضي التي تقرر تأجيرها بتفويض من وزير المالية (المادة 10 من النظام) .

6- ينسب موظف للقيام بأعمال أمانة السر- لدى اللجنة المركزية وتنظيم جدول أعمالها ومحاضر جلساتها والقيام بالأعمال الإدارية التي تكلفه بها (المادة 12 من النظام) .

د- وزير الزراعة :

أعطى قانون أملاك الدولة ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة وزير الزراعة صلاحيات فيما يتعلق بأملاك الدولة ، خاصة ما يتعلق بالأراضي الحرجية ، ويعتبر أمين عام وزارة الزراعة عضواً من أعضاء اللجنة العليا ، وقد وردت هذه الصلاحيات في القانون والنظام المذكورين كما يلي :

- 1- يقوم وزير الزراعة بتسمية ممثل عن وزارة الزراعة في لجنة أملاك الدولة التي تشكل في كل محافظة وفي كل لواء من قبل وزير المالية (المادة 4 فقرة د).
- 2- يصدر قراراً بالموافقة - بصفته مسئولاً عن الحراج - على تأجير وتفويض الأراضي المسجلة حراجاً وفق أحكام القانون ووفق الشروط الواردة في القانون (المادة 9 فقرة ب من القانون).
- 3- يصدر قرار بالموافقة على مبادلة الأراضي الحرجية بأراضي مملوكة في موقع واحد لغايات تجميع الأراضي الحرجية ، في حالة كون تلك الأراضي متداخلة مع بعضها ، وتجري المبادلة بتوصية من اللجنة المركزية وقرار من مجلس الوزراء (المادة 10 من القانون).
- 4- ينسب وزير الزراعة لمجلس الوزراء ببيع أو تفويض أو تأجير أملاك الدولة المسجلة حراجاً أو مراعى للمجلس البلدي المجاور للأرض شريطة أن تكون خالية من الأشجار وذلك ببدل المثل المناسب (المادة 13 فقرة 1 من القانون).
- 5- يقوم بالاتفاق على شروط العقد من حيث تأجير وإصلاح أية أرض من أملاك الدولة الموصوفة في الباب الحادي عشر- من قانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 والمسجلة حراجاً ، ولوزير الزراعة أن يطلب إلغاء العقد إذا وجد مخالفة تبرر ذلك الإلغاء ، ويكون لوزارة الزراعة الحق بالإشراف على تنفيذ شروط العقد المادة 14 من القانون.

علماً بأن المادة (28) من قانون الزراعة قد عطلت معظم هذه الصلاحيات لوزير الزراعة المذكورة في قانون إدارة أملاك الدولة حيث منعت تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب ، وفي رأي الباحث أن ذلك يعتبر أمراً جيداً لحماية الثروة الحرجية وعدم التصرف بها .

هـ- اللجنة المركزية :

وهي اللجنة المشكلة برئاسة وزير المالية ، وعضوية كل من مدير عام دائرة الأراضي نائباً للرئيس ، وأمين عام وزارة الداخلية ، وأمين عام وزارة الشؤون البلدية ، وأمين عام وزارة الزراعة ، ومدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي، لغايات اتخاذ القرارات بتفويض وتأجير أملاك الدولة (المادة 4 من القانون). وتجتمع اللجنة المركزية بدعوة من الرئيس - وزير المالية -

ويتكون النصاب القانوني لاجتماعاتها بحضور ما لا يقل عن أربعة من أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس وتتخذ توصياتها بأكثرية أصوات أعضائها على الأقل (المادة 4 فقرة ب من القانون).
وتحدد بقرار من مجلس الوزراء ، بناء على تنسيب الوزير ، في بداية كل سنة مالية مكافآت أعضاء اللجنة ، وأعضاء أي لجنة أخرى منصوص عليها في قانون إدارة أملاك الدولة (المادة 4 فقرة ج من القانون).

وكمثال على دور هذه اللجنة فإن الباحث سيقوم بإيراد إحصائيات عن أعمالها خلال سنة 2010 فيما يلي:

لقد اجتمعت هذه اللجنة (23) مرة خلال العام 2010 أنجزت خلالها ما يلي :

- 1- تخصيص (20328,539) دوغماً وسمحت باستعمال (2046,603) دوغماً وألغت وأعدت باسم الخزينة (7,402) دوغماً لأغراض الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية لغايات مشاريع النفع العام.
- 2- تأجير (576,138) دوغماً للأغراض الزراعية .
- 3- مبادلة قطع الأراضي المملوكة والمشغلة من قبل القوات المسلحة الأردنية بأراضي خزينة مخصصة لأغراض القوات المسلحة الأردنية بمساحة (30) دوغماً و(920) م² .
- 4- بلغ مجموع مساحات ترسيم الطرق (17,869) دوغماً .
- 5- بلغ مجموع مساحات إلغاء الطرق وبيع الفضلات (15,712) دوغماً .
- 6- بلغ مجموع المبالغ المحصلة من التفويض لغايات السكن (54234,45) ديناراً ومجموع مساحات بلغت (2751) دوغماً وبلغ عدد المفوضين (4132) مفوضاً .
- 7- وبلغت مساحات القطع التي فوضت بعد التأجير (22) دونم و(935) م² .
- 8- بلغ مجموع المبالغ المحصلة من المواقع الحدودية لغايات الاستثمار (594330,889) دينار .
- 9- بلغ مجموع المبالغ المحصلة لأغراض تأجير المقالع والمحاجر الخ (954671,889) دينار .

10 -نسبة التحصيل الإجمالي لكافة عقود الإيجار (89,8%).

(التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة لسنة 2010 ص 90).

أما دور واختصاصات هذه اللجنة حسب قانون إدارة أملاك الدولة والنظام فهو ما يلي:

1- توصي اللجنة المركزية للوزير بالتنسيق لمجلس الوزراء لإصدار قراره بتفويض أي أرض وبالطريقة ذاتها لإلغاء التفويض إذا لم يلتزم من تم تفويض الأرض له بشروط التفويض ، وتنسب اللجنة المركزية لوزير المالية أن يقرر تأجير أي أرض أو أن يفسخ عقد إجارتها إذا لم ينفذ المستأجر جميع شروط عقد الإيجار (المادة 6 الفقرتين أ و ب من القانون).

2-تقوم اللجنة كذلك بالتنسيق لوزير المالية بمقدار التعويض المستحق للمستأجر الذي تقرر فسخ عقده عن قيمة الإنشاءات والتحسينات التي أحدثها في الأرض تنفيذاً للعقد الذي أجرت له بموجبه (المادة 6 فقرة ج من القانون).

3- توصي اللجنة المركزية لمجلس الوزراء وبعد موافقة وزير الزراعة بإجراء مبادلة الأراضي الحرجية بأراضي مملوكة في موقع واحد لغايات تجميع الأراضي الحرجية في حالة كون تلك الأراضي متداخلة مع بعضها (المادة 10 من القانون).

4- تنسب اللجنة المركزية لوزير المالية بتخصيص قطع أراض من أملاك الدولة للوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية (المادة 13 الفقرة 1 من القانون).

5- تقرر اللجنة المركزية ، بناء على تنسيق مدير عام الأراضي ، تأجير أو بيع أي من أملاك الدولة بالمزاد العلني لا تزيد قيمته على ألفي دينار - إذا رأت أن في ذلك مصلحة للخزينة العامة - على أن لا يقل ثمن البيع أو بدل الإجارة عن (80%) من البدلات أو الأسعار الدارجة ، وأن يخضع قرار الإحالة القطعية على المستأجر أو المشتري لموافقتها تحت طائلة بطلان العقد (المادة 13 الفقرة ب من القانون).

6- تنظر اللجنة المركزية في جداول الإفراز المتعلقة بأملاك الدولة غير الممسوحة وتفويضها لأصحاب الحق فيها ، وذلك بعد أن يتم إفراز تلك الأملاك ومسحها على خرائط دائرة الأراضي والمساحة ، وللجنة كذلك النظر في جداول الأراضي التي تم إفرازها وتثبيتها على خرائط دائرة الأراضي والمساحة قبل العمل بهذا القانون ،

وتفويض تلك الأراضي لواضعي اليد عليها إذا لم يكن قد بت في أمر تفويضها قبل نفاذ أحكام هذا القانون. (المادة 18 فقرة أ من القانون).

وعلى ضوء ما سبق يتضح لنا حجم الأعباء والواجبات الملقاة على عاتق هذه اللجنة وهو عبء كبير يتجاوز قدرة هذه اللجنة على إدارة أملاك الدولة بالشكل الصحيح خاصة إذا علمنا أن أعضاء هذه اللجنة ليسوا متفرغين إنما يقومون بعملهم هذا بالإضافة لعملهم الأصلي، وفي رأي الباحث أن هذا يؤثر على حسن أدائهم وعلى سرعة الانجاز وجودته ، خاصة فيما يتعلق بطلبات المشاريع الكبرى التي بحاجة لدراسة شاملة ومتخصصة وتفرغ .

و- لجنة أملاك الدولة :

وهي اللجنة التي يشكلها وزير المالية / الأراضي والمساحة في كل محافظة ولواء مؤلفة من الحاكم الإداري ، ومدير تسجيل الأراضي ، ومدير المالية أو المحاسبة ، وممثل عن وزارة الزراعة للنظر في طلبات الاستتجار والتفويض التي تحال إليها من مدير عام دائرة الأراضي والمساحة وتقدم تقريرها له ليرفع توصياته بشأنها للجنة المركزية(المادة 4 فقرة د من القانون).

وتعمل لجان أملاك الدولة على النظر في طلبات الاستتجار والتفويض التي تحال إليها من مدير دائرة الأراضي ، وإجراء الكشف عليها ، والتحقيق في تلك الطلبات ، وأية أمور أخرى تتعلق بأملاك الدولة ، وتقدير قيمتها بالسعر الدارج عند التقدير لغايات استيفاء بدل المثل من أصل هذه القيمة وتقديم تقاريرها لمدير الأراضي ليرفع توصياته بشأنها للجنة العليا.

ولمدير الأراضي أن يعيد إلى اللجنة أي تقرير من اجل استكمال التحقيق وإجراء الكشف ثانية إذا لزم ذلك (المادة 5 من القانون).

من هذه الاختصاصات يتضح لنا أن هذه اللجنة تعتبر كلجنة مصغرة عن اللجنة المركزية ومساندة لعملها وتقوم بالإجراءات التمهيديّة الأولى والميدانية قبل رفع الطلبات والتوصيات للجنة المركزية ولهذه التوصيات المرفوعة من قبلها للجنة المركزية دور كبير في تقرير مصير الطلبات المقدمة من ناحية القبول أو الرفض .

لم يرد ذكر في قانون إدارة أملاك الدولة أو في النظام الصادر بموجبه ذكر لهذه المديرية، لأن أعمال هذه المديرية هي أعمال إدارية مساندة لعمل الجهات التي تم ذكرها سابقاً. ولأنها تعمل تحت إدارة مدير عام دائرة الأراضي الذي يناط به ما يتعلق بإدارة أراضي الدولة وأملكها والإنشاءات المقامة عليها (المادة 3 من القانون) . وبالتالي فهي تكتسب عملها واختصاصاتها من خلال هذه التبعية وتقوم بعمل مساند وداعم لدور المدير العام في هذا المجال وعليه فإن من أهم مهام مديرية أملاك الدولة أنها تعني بتوثيق ومتابعة طلبات الإيجار والتفويض والتخصيص وإحالتها إلى اللجان المختصة ، وإعداد جداول أعمال اللجنة العليا لأملاك الدولة ، وتدوين قراراتها ، ومتابعة تحصيل أقساط بدلات الإيجار والمثل ، ومراقبة قضايا الاعتداءات على أملاك الدولة ومتابعة أحكامها ، والسير بإجراءات الاستملاك والحيازة الفورية والتخلي عن الأموال غير المنقولة للحكومة والمؤسسات الرسمية العامة ، وكذلك تنفيذ قرارات الأحكام القطعية بخصوص استعادة العقار المستملك من قبل مؤسسات غير حكومية (التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة لسنة 2010، الفصل الثالث، انجازات المديرية، ص 88) .

وبلغ عدد الكتب الواردة إلى مديرية أملاك الدولة في عام 2010 ما مجموعه (29907) كتاب ، وبلغ عدد الكتب الصادرة لعام 2010 ما مجموعه (13554) كتاب . ويتبع لها قسم إدارة أملاك الدولة بالإضافة لأقسام أخرى ، وقام هذا القسم بحوسبة نظام إدارة أملاك الدولة لمعاملات التفويض والتخصيص والتأجير ، وذلك لتوثيق المعاملات الواردة إليه وتم حوسبة (80 %) تقريباً من المعاملات الواردة إليه بنهاية عام 2010 ، ويقوم هذا القسم أيضاً بأرشفة وثائق وبيانات مستودع أملاك الدولة وجداول التفويض بالتنسيق مع مشروع التوثيق الملكي .
(التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة لعام 2010 ص 89) .

أما قسم حراسة أملاك الدولة التابع لهذه المديرية، فقد بلغ عدد المعاملات والكتب الواردة له (196) معاملة والصادرة (148) معاملة. وتم انجاز بعض مراحل أعمال حصر- الاعتداءات القائمة على أراضي الخزينة ضمن محافظات المملكة (التجمعات السكانية) وقد جاءت النتائج مثيرة للاهتمام بسبب كثرة الاعتداءات الواقعة على أملاك الدولة وانتشارها في مختلف مناطق المملكة ، وقام حراس أملاك الدولة بوقف ومنع الاعتداء بالتنسيق مع الحكام الإداريين ،

وتم أخذ الكفالات اللازمة على المعتدين ، وتركزت معظم هذه الاعتداءات ضمن محافظات الزرقاء
والعاصمة ومادبا ، كذلك قاموا بإزالة هذه الاعتداءات بالتنسيق مع هذه الجهات .
(أنظر التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة لسنة 2010 ص 91) .

2- الجهات الأخرى:

وهذه الجهات هي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، و سلطة وادي الأردن، وسلطة إقليم
البتراء والمناطق التنموية والمناطق الحرة، وسوف نتحدث عن دور كل جهة فيما يلي :
أ- سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة :

أنشئت منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة كمطقة حرة لتشكّل نقطة الانطلاق نحو خلق مركز إقليمي
متطور في موقع استراتيجي من الشرق الأوسط يكون حلقة من حلقات التنمية الاقتصادية المتكاملة
والمتمعددة الأنشطة والتي تشمل السياحة والخدمات الترفيهية والخدمات المهنية والنقل متعدد الوسائط
والصناعات ذات القيمة المضافة وهي بذلك توفر فرصاً استثمارية على مستوى عالمي في هذا الموقع
المنافس والذي يتميز بمستوى معيشي متقدم. ويأتي إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من بين
المبادرات الرئيسة ضمن هذه الإستراتيجية لتكون منطقة تنمية استثمارية متعددة الأنشطة الاقتصادية
تتميز بكونها منطقة حرة معفاة من الرسوم الجمركية ومعظم الضرائب. هذا وقد باشرت المنطقة عملها
في مطلع العام 2001.

وجاء إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة كأحد أدوات حل إشكاليات الاقتصاد الأردني وذلك من
خلال تعظيم معدلات النمو الاقتصادي وخلق عدد كبير من فرص العمل عن طريق
بناء البيئة الاستثمارية النموذجية المنافسة والضرورية لجذب حجم كبير من الاستثمارات الأجنبية
والمحلية المباشرة.

(المصدر : موقع الحكومة الإلكترونية في الأردن على الرابط التالي

[http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/\\$!!941/\\$!!942/\\$!!956/\\$!!1151](http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/$!!941/$!!942/$!!956/$!!1151)

(/

وقد أنشئت هذه المنطقة بموجب قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الأخير في سنة 2000 والذي ألغي بموجبه قانون سلطة إقليم العقبة رقم (7) لسنة 1987 السابق .

وشملت صلاحيات " سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة " كافة أراضي محافظة العقبة ما عدا المناطق التابعة لوادي الأردن بمقتضى قانون تطوير وادي الأردن (المادة 2 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لسنة 2000).

وذلك بهدف تعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة باستقطاب الأنشطة الاقتصادية المختلفة وجذب الاستثمارات إليها. (المادة 3 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة) وأصبحت السلطة الحالية الخلف القانوني والواقعي لكل من سلطة إقليم العقبة وبلدية العقبة (المادة 8 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة).

وتم نقل الإشراف والمسؤولية على أملاك لدولة إليها حيث تم إعطاء هذه السلطة صلاحية إدارة أملاك الدولة في الإقليم وفقاً لأحكام قانون إدارة أملاك الدولة النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه

بشروط هي :

- 1- إدارة الآثار والمواقع الأثرية الواقعة ضمن الإقليم وفقاً لقانون الآثار النافذ المفعول.
- 2- استيفاء دائرة الأراضي والمساحة للرسوم المترتبة على تنفيذ جميع معاملات تسجيل أراضي الدولة والتصرف بها في الإقليم.
- 3- رد الأموال المتأتية نتيجة لإيجار الأراضي أو تفويضها أو أي تصرف آخر بشأنها إلى الخزينة العامة. (المادة 11 فقرة ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة).

ويملك مجلس السلطة صلاحية تخصيص المناطق الاستثمارية في المنطقة وتحديد استعمال الأراضي فيها على أساس القطاعات المختلفة ، وكذلك اختصاصات مجلس التنظيم الأعلى ولجنتي التنظيم اللوائية والمحلية ، وكما له الحق في استملاك الأراضي والعقارات اللازمة لأعمال السلطة أو لتنمية المنطقة وفقاً لأحكام قانون الاستملاك النافذ المفعول (أنظر المادة 15 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة).

وتعتبر أموال السلطة أموالاً عامة يتم تحصيلها وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية (المادة 21 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة).

كما أجاز القانون لمجلس الوزراء نقل ملكية الأراضي المسجلة باسم الخزينة العامة التي تقع داخل حدود المنطقة إلى السلطة (المادة 44 فقره 1 قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة). كما أعطى للسلطة الحق في التصرف في أراضي الدولة غير المسجلة باسم الخزينة بالتأجير أو الاستثمار بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية (المادة 44 فقرة ب قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة). وللسلطة أن تبرم عقود إيجار مع الغير لمدة لا تزيد على خمسين عاماً ، ويجوز لمجلس الوزراء بتنسيب من المجلس تمديد هذه المدة كما يراه مناسباً في حالات خاصة إذا كان الإيجار متعلقاً بنشاط استثماري في المنطقة. (المادة 45 من القانون قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة).

من هذه النصوص يتضح لنا دور سلطة منطقة العقبة في مجال أملاك الدولة حيث أصبحت هي المشرفة على هذه الأملاك في المناطق التابعة لها.

وعلى ضوء ما سبق، وحيث أصبحت صلاحيات تفويض وتأجير أملاك الدولة من اختصاص سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فقد ثار التساؤل التاليين:

1. هل أن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة عند ممارسة صلاحياتها ومهامها في مجال تفويض أو تأجير أملاك الدولة الواقعة ضمن إقليم العقبة بالمعنى المقصود بكلمة (الإقليم) حسبما عرفته المادة (2) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ ، ملزمة بتطبيق أحكام قانون إدارة أملاك الدولة النافذ والأنظمة الصادرة بمقتضاه أم لا ؟
2. هل تملك سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة تفويض أو تأجير أي من أملاك الدولة الواقعة ضمن إقليم العقبة دون موافقة مجلس الوزراء الموقر، أم أنه يتعين عليها الحصول على الموافقة في حالتي التفويض والتأجير ؟

وقد أجاب ديوان التفسير بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه ذي الرقم (24 د - 11-1-12044) المؤرخ في 2009/6/15 بعد رجوعه لنصوص القوانين ذات العلاقة على ذلك بقوله: " يتبين من هذه النصوص أن المشرع خول :

1. مدير عام دائرة الأراضي والمساحة كل ما يتعلق بإدارة الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل وفقاً للتشريعات المعمول بها بموجب المادة (3) من قانون إدارة أملاك الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1984.
2. سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة صلاحية إدارة أملاك الدولة في إقليم العقبة وفقاً لأحكام قانون إدارة أملاك الدولة النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه بموجب المادة (11/ب) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتعديلاته رقم 32 لسنة 2000.
3. وزير المالية صلاحية تأجير أملاك الدولة بموجب المادتين (6/ب، 7) من قانون إدارة أملاك الدولة المشار إليه والمادة (2/ب) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 53 لسنة 1977 المعدل بموجب النظام رقم 67 لسنة 1986 والنظام رقم 135 لسنة 2004.
4. مجلس الوزراء الموقر صلاحية تفويض وتأجير أملاك الدولة بموجب المادتين (4/أ/8، ج و 12) من قانون إدارة أملاك الدولة سالف الذكر والمادة (2) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة المشار إليه.

وعليه فإن تفويض وتأجير أملاك الدولة في إقليم العقبة يتم بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام قانون إدارة أملاك الدولة النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه. وأن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لا تملك تفويض أو تأجير أي من أملاك الدولة في الإقليم المذكور دون قرار من مجلس الوزراء وهي ملزمة بتطبيق أحكام قانون إدارة أملاك الدولة النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

هذا ما قرره بالإجماع بشأن التفسير المطلوب.

قراراً صدر بتاريخ 17 من ذي القعدة لسنة 1430 هجري الموافق 2009/11/5 ميلادي".

(قرار تفسيري رقم 4 لسنة 2009، بالإجماع تاريخ 2009/11/5، منشور على الصفحة 395، من عدد

الجريدة الرسمية رقم 5010، تاريخ 2010/1/17)

ب-سلطة وادي الأردن:

حددت مهام سلطة وادي الأردن بموجب المادة الثالثة من قانون تطوير وادي الأردن وتعديلاته رقم (19) لسنة 1988 بما يلي:

تطوير مصادر مياه الوادي واستغلالها في أغراض الزراعة المرورية والاستعمال المنزلي والشؤون البلدية والصناعية وتوليد الطاقة الكهربائية وغيرها من الأغراض المفيدة، وكذلك حمايتها والمحافظة عليها والقيام بكافة الأعمال المتعلقة بتطوير هذه المصادر واستغلالها وحمايتها والمحافظة عليها وإجراء الدراسات اللازمة لتقييم مصادر المياه بما في ذلك الدراسات الهيدرولوجية والهيدروجيولوجية والمسح الجيولوجي وحفر الآبار الاختيارية وإقامة محطات الرصد، دراسة وتصميم وتنفيذ وتشغيل وصيانة مشاريع الري والمنشآت والأعمال التابعة لها على اختلاف أنواعها أو غاياتها، مسح وتصنيف وتحديد الأراضي القابلة للزراعة المرورية واستصلاحها وتقسيمها إلى وحدات زراعية، تسوية الخلافات الناشئة عن استعمال المصادر المائية. وتنظيم وتوجيه إنشاء الآبار الخاصة والعامة، تطوير البيئة في الوادي وحمايتها وتحسينها وتنفيذ جميع الأعمال اللازمة لهذه الغاية ووضع المخططات التنظيمية الهيكلية منها والتفصيلية للأراضي الواقعة خارج الحدود التنظيمية للبلديات ودراسة شبكات الطرق الزراعية في الوادي وتصميمها وإنشائها وصيانتها وتطوير السياحة في الوادي وتعيين المناطق التي تتمتع بميزات نسبية يمكن استغلالها في أغراض سياحية وترفيهية وتطوير هذه المناطق وإنشاء المرافق السياحية.

الخدمات الرئيسية التي تقدمها السلطة:

تقدم سلطة وادي الأردن العديد من الخدمات إلى المواطنين وخاصة مواطني منطقة وادي الأردن حيث يبلغ عدد الخدمات التي تقدم (43) خدمة تتركز معظمها (31) خدمة في مجال الأراضي وحوالي (12) خدمة في مجال توزيع مياه الري على المزارعين في منطقة الوادي ونذكر أهم عشر خدمات تقدمها السلطة في مجال الأراضي والصيانة والتشغيل وتتمثل في تزويد الوحدات الزراعية بالمياه (أمر سقاية) وصيانة مآخذ الوحدات الزراعية وتركيب جهاز ري للوحدات الزراعية المستحدثة

وفحص عينات مياه، تربة، نبات وسماد وتأجير وبيع الأراضي للمستثمرين في القطاع السياحي وبيع وحدات زراعية صادر لها سند تسجيل ورهن وحدات زراعية صادر لها سند تسجيل لمؤسسة الإقراض الزراعي وإصدار موافقة على تأجير الوحدات الزراعية وإصدار رخصة إنشاءات داخل الوحدات الزراعية والموافقة على إيصال التيار الكهربائي للوحدات الزراعية.

ومما يجدر ذكره أن سلطة وادي الأردن كأحد مؤسسات القطاع العام أنشأت بهدف تحقيق التنمية الشاملة في منطقة وادي الأردن ولم يكن الهدف من أنشائها تحقيق أرباح تجارية من خلال الأنشطة التي تمارسها لأن ذلك لا يلبي الغرض الذي أنشأت من أجله ، ولو أرادت بلوغ هذا الهدف لكان من اليسير عليها تحقيقه وفي فترة زمنية قصيرة جداً وذلك من خلال زيادة أسعار مياه الري التي توزعها على المزارعين حيث لا توجد مؤسسة منافسة لها ، وكذلك تقوم سلطة وادي الأردن بتزويد سلطة المياه بحوالي مائة مليون متر مكعب (2008) دون أن تتقاضى أية أثمان لها.

(المصدر)

<http://www.jva.gov.jo/sites/ar-jo/DocLib/%D8%B9%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9/%D8%AF%D9%88%D8%B1%20%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9%20%D9%88%D8%A7%D8%AF%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86.aspx>

وقد صدر قانون السلطة الأصلي في سنة 1988 وسمي قانون تطوير وادي الأردن رقم (19) لسنة 1988. وحددت المادة (2) منه مناطق اختصاص هذا القانون والأراضي التي يطبق فيها، وهي بشكل عام الأراضي المجاورة للبحر الميت ونصت المادة (3) منه على تأسيس سلطة تسمى (سلطة وادي الأردن) تهدف إلى تطوير الوادي اقتصادياً واجتماعياً بما يحقق مقاصد هذا القانون.

وتعتبر أموال السلطة أموالاً أميرية وتحصل ديونها بمقتضى أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية المعمول به وتمارس السلطة لهذا الغرض جميع الصلاحيات المخولة للحاكم الإداري ولجنة تحصيل الأموال الأميرية المنصوص عنها المادة (16 فقرة هـ)

وتعتبر جميع المواد المعدنية التي توجد ضمن الوادي سواء أكانت على سطح الأرض أم في باطنها أم في المياه من أملاك الدولة ولا يجوز لأية جهة منح تصريح تحريح أو رخصة تنقيب عنها أو شهادة اكتشاف أو حق تعدين بها إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء بناء على تنسيب من المجلس وتستثنى من ذلك حقوق التعدين الممنوحة بموجب امتياز قبل العمل بهذا القانون. (المادة 19 من قانون تطوير وادي الأردن)

وتملك السلطة بموافقة مجلس الوزراء حق الاستملاك والحيازة الفورية للأراضي وحصص المياه في المناطق التابعة لها (المادة 21 من قانون تطوير وادي الأردن) وتخصيص الوحدات الزراعية لأغراض الزراعة (المادة 22 فقرة ب والفقرة ط) وتخصيص وحدات أراض سكنية من أراضي الخزينة المستولى عليها ضمن تنظيم سكني (المادة 23 فقرة 3 من قانون تطوير وادي الأردن)

وللسلطة بمقتضى قرار يتخذه المجلس بناء على تنسيب الأمين العام وموافقة مجلس التنظيم الأعلى بتقسيم الأراضي المستولى عليها خارج المدن والقرى وتطويرها وتحسينها لتخصيصها لأغراض السكن (المادة 23 فقرة 1 قانون تطوير وادي الأردن)

ويحق للسلطة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس أن تخصص وأن تبيع وأن تؤجر لأية مصلحة أو مؤسسة حكومية وحدة أو وحدات زراعية أو وحدات سكن أو أية أراض من الأراضي الأخرى (المادة 26 قانون تطوير وادي الأردن)

ويجوز للسلطة بقرار من المجلس وموافقة مجلس الوزراء تخصيص الأراضي الأخرى وبيعها وتأجيرها لأغراض المشاريع التي تقع ضمن اختصاصها (المادة 27 فقرة أ بند 1 من قانون تطوير وادي الأردن)

وعلى ضوء ما ذكر من اختصاص سلطة وادي الأردن يتضح لنا الصلاحيات الكبيرة التي تملكها هذه السلطة في التصرف من ناحية البيع والتخصيص والتأجير وهي صلاحيات واسعة لا تملكها الجهات الأخرى المسؤولة عن أملاك الدولة وفي رأي الباحث أن إعطاء مثل هذه الصلاحيات لأية جهة هو إجراء خاطئ ولن يتوسع الباحث في بحث هذا الأمر، لأن سلطة وادي الأردن ليست الموضوع الرئيسي لهذه الرسالة .

ج- سلطة إقليم البترا :

سلطة إقليم البترا التنموي السياحي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري تأسست عام 2009 وتهدف إلى تنمية الإقليم وتطويره سياحياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً والمساهمة في تنمية المجتمع المحلي ويتولى إدارة السلطة والإشراف على شؤونها مجلس يسمى (مجلس المفوضين) وتشمل صلاحيته كامل إقليم البترا التنموي السياحي المحدد بمقتضى أحكام قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي لسنة 2009 .

وتعتبر السلطة الخلف القانوني والواقعي لسلطة إقليم البترا المنشأة بمقتضى قانون سلطة إقليم البترا رقم (15) لسنة 2005 وتؤول إليها جميع حقوقها وموجوداتها وأموالها المنقولة وغير المنقولة وتتحمل جميع الالتزامات المترتبة عليها. (المادة 27 من قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي)

ومن صلاحياتها المساهمة في وضع إستراتيجية شاملة وضوابط محددة لحماية المواقع الأثرية وأعمال صيانتها وترميمها وذلك بالمشاركة مع دائرة الآثار العامة في الإقليم (المادة 2 من قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي)

ويتولى المجلس صلاحيات كتحديد المناطق الاستثمارية في الإقليم وأوجه استعمالات الأراضي فيه على أساس القطاعات المختلفة ، وممارسة اختصاصات مجلس التنظيم الأعلى ولجنتي التنظيم اللوائية والمحلية بمقتضى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية النافذ والأنظمة الصادرة بمقتضاه (المادة 8 من قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي) . وتعتبر أموال السلطة أموالاً أميرية وتحصل بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية النافذ وتحقيقاً لذلك يمارس الرئيس صلاحيات الحاكم الإداري ولجنة تحصيل الأموال الأميرية المنصوص عليها في القانون المذكور(المادة 20 فقرة 1 من قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي)

وانتقلت إلى السلطة بعد صدور قانونها جميع الأراضي المملوكة للخزينة ضمن حدود الإقليم وأصبح لمجلس السلطة حق التصرف في الأراضي المسجلة باسم السلطة سواءً أكان بالتخصيص أم بالتأجير أم البيع أم الاستثمار وفقاً لأسس وشروط تحدد بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية ، وله تخصيص أراضٍ عائدة للسلطة لصالح أي من الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية أو العامة أو دور العبادة وذلك بموافقة مجلس الوزراء (المادة 21 من قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي)

وحظر القانون التصرف بأراضي المحمية والمواقع الأثرية التي تقع خارج حدود المحمية سواء بالبيع أو التأجير أو التفويض أو الاستثمار أو بأي صورة أخرى إلى أي جهة عامة أو خاصة أو أي شخص طبيعي أو معنوي سواء أكان أردنياً أو غير أردني (المادة 22 قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي).

د- المناطق التنموية والمناطق الحرة:

أعطى قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (2) لعام 2008 صلاحيات للتصرف بأموال الدولة لهيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة وسوف يقوم الباحث بتعريف مصطلحي المناطق التنموية والمناطق الحرة ثم يستعرض النصوص الخاصة بهذه المناطق فيما يلي:

المنطقة التنموية: أي منطقة تقع ضمن النطاق الجمركي للمملكة يتم إعلانها منطقة تنموية وفق أحكام هذا القانون.

المنطقة الحرة : جزء من أراضي المملكة محدد ومسور بحاجز فاصل ، يخصص لغايات تخزين السلع وممارسة الأنشطة الاقتصادية ويعتبر خارج النطاق الجمركي و تعامل السلع والأنشطة الاقتصادية داخله على أنها خارج المملكة (المادة 2 من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

وهدف المشروع من إقامة المناطق التنموية والمناطق الحرة هو تعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة واستقطاب الاستثمارات وإيجاد بيئة استثمارية متطورة للأنشطة الاقتصادية (المادة 3 قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة).

واعتبر القانون كل من منطقة الملك الحسين بن طلال التنموية ، ومنطقة إربد التنموية ، ومنطقة معان التنموية القائمة قبل نفاذ أحكام هذا القانون مناطق تنموية منشأة بموجب أحكامه على أن توفق أوضاعها وفقاً لأحكام القانون (المادة 31 فقرة أ من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

ويتم نقل الأراضي المملوكة للخزينة العامة للهيئة عند إنشاء المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة (المادة 5 من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

وتمارس الهيئة داخل حدود المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة وبالتنسيق مع الجهات المعنية مهام وصلاحيات متعددة ، منها تطبيق قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية ، بما في ذلك ممارسة صلاحيات اللجان التنظيمية المحلية واللوائية ، ومجلس التنظيم الأعلى ضمن حدود المنطقة التنموية والمنطقة الحرة ، وتنظيم الشؤون البلدية بما في ذلك ممارسة جميع الصلاحيات والسلطات المخولة للبلديات في المملكة ، ولهذه الغاية يمارس الرئيس صلاحيات الوزير المنصوص عليها في قانون البلديات (المادة 7 من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

ويتولى مجلس الهيئة جميع الصلاحيات المناطة بالهيئة وفقاً لأحكام هذا القانون ، بما في ذلك استملاك الأراضي والعقارات اللازمة لأعمال الهيئة أو لتنمية المنطقة التنموية والمنطقة الحرة وفقاً لأحكام قانون الاستملاك النافذ المفعول (المادة 12 فقرة 9 من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

واعتبر القانون أموال الهيئة وحقوقها أموالاً عامة يتم تحصيلها وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية المعمول به ولهذه الغاية يمارس الرئيس الصلاحيات المخولة للحاكم الإداري أو للجنة تحصيل الأموال الأميرية المنصوص عليها في ذلك القانون (المادة 16 من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة).

وأعطى القانون للمطور والمؤسسة المسجلة في المنطقة التنموية جميع الحقوق اللازمة لممارسة النشاط الاقتصادي بما في ذلك القيام بجميع التصرفات وإبرام جميع الاتفاقيات المتعلقة ببيع وشراء واستئجار وتأجير وإدارة ونقل ملكية أي أرض أو منشآت داخل حدود المناطق التنموية والمناطق الحرة

(المادة 19 قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة)

وعلى ضوء الاستعراض السابق من قبل الباحث لدور الجهات الأخرى التي تتولى أمور أملاك الدولة غير المنقولة في مناطق اختصاصها، اتضح لنا هذا الدور وكيف تقوم به في مناطقها، واتضح لنا كذلك كيف تعددت هذه الجهات المسؤولة عن إدارة أملاك الدولة وتقاطع دورها في بعض الأحيان مع دور دائرة الأراضي، وفي رأي الباحث بأنه على الرغم من أن ذلك أدى لتخفيف الضغط عن كاهل مديرية أملاك الدولة بسحب بعض المناطق من اختصاصها، إلا أن الباحث يرى أن ذلك التعدد منتقد، لأن ذلك يؤدي إلى اختلاف الإجراءات والاجتهادات والطرق والمراجع لإدارة أملاك الدولة من هيئة لهيئة ومن جهة حكومية لأخرى مما يخلق - كما يقال - دولة داخل دولة ، كل ذلك سوف يؤدي لعدم ثبات واستقرار وتوحيد الإجراءات المعتمدة لإدارة أملاك الدولة، ويولد الحيرة للمتعامل أو المستثمر الذي يرغب مثلاً باستئجار عدة قطع أراضي واقعة في مناطق اختصاص مختلفة مما يستوجب منه مراجعة جهات مختلفة بإجراءات مختلفة ومتطلبات مختلفة ورسوم مختلفة. والأصل والأفضل لهذا الشخص أن يقوم بتقديم طلبه لجهة واحدة تكون هي المختصة بأملاك الدولة في كافة مناطق المملكة وتكون إجراءاتها موحدة من ناحية الطلبات والشروط والرسوم بشرط أن يتوفر لهذه الجهة الدعم اللوجستي والمادي للقيام بعملها على أكمل وجه وهذه التوصية سوف يقوم الباحث بإيرادها في خاتمة هذه الرسالة.

الفصل الرابع

النظام القانوني لأموال الدولة

تمثل الأموال العامة الجانب المادي الذي يسمح للإدارة بممارسة نشاطها إلى جانب العنصر- البشري كالموظفين، والعنصر- القانوني كالقرارات والعقود الإدارية، وتعتبر الأموال العامة ومن ضمنها أملاك الدولة موضوع بحثنا من المواضيع الهامة في الدراسات القانونية . وتتميز أملاك الدولة بنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم الأموال الخاصة، حيث يتضمن هذا النظام مبادئ وقواعد تختلف عما هو موجود في النظام القانوني الخاص بالأملاك المملوكة للأفراد. لأن هذه الأموال تمثل سلطان الدولة وهيبتها وهي مخصصة للمنفعة العامة، ومن ثم يجب حماية هذه الأموال وإحاطتها بنوع خاص من القيود والإجراءات التي تكفل حسن إدارتها والانتفاع بها وتمنع التعدي وسوء الاستغلال لها، ولذلك اتجهت أغلب التشريعات إلى أفراد قوانين خاصة لهذه الأملاك مثل التشريع الأردني، بالإضافة إلى إنشاء جهات وهيئات مختصة بإدارة وحماية هذه الأملاك .

وسوف يتناول الباحث في هذا الفصل النظام القانوني لأموال الدولة بتقسيمه لمبحثين، بحيث يكون المبحث الأول لبيان الإطار القانوني المنظم لأموال الدولة، والمبحث الثاني لتقويم الأحكام الخاصة بأملاك الدولة الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة عن طريق عرض مواد القانون المذكور واستعراض بعض المواد التي بحاجة لدراسة أو تعديل أو شرح بشكل مفصل .

أولاً الإطار القانوني لأموال الدولة

لقد عرف القانون المدني الأردني المال العام في المادة (60) فقره (1) بما يلي:

" الأموال العامة بشكل عام هي جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكيمة العامة والتي تكون مخصصه لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام " .

فالأموال العامة وفقاً لهذا التعريف تشمل العقارات والمنقولات المملوكة من قبل الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة بشرط أن تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام حتى تعتبر من الأملاك العامة.

ولم يعرف القانون المدني أملاك الدولة العقارية بشكل منفصل بعكس قانون إدارة أملاك الدولة الذي هو موضوع دراستنا حيث عرفها:

" تعني عبارة (أملاك الدولة) الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل باسمها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها " (المادة 2) من قانون إدارة أملاك الدولة .(

بينما عرفت هذه الأملاك في قانون المحافظة على أملاك الدولة في المادة على:

" تعني أراضي وأملاك الدولة لأغراض هذا القانون جميع الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة أصالة أو بالنيابة عنهم من لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة وإن لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات ويستثنى مما تقدم الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج " .(المادة 2 من قانون المحافظة على أملاك الدولة) .

ويلاحظ هنا أن تعريف أملاك الدولة الوارد في قانون المحافظة على أملاك الدولة أشمل من تعريف قانون إدارة أملاك الدولة ، وذلك حتى تشمل الحماية للأملاك غير المسجلة باسم الخزينة والتي لا تدخل ضمن نصوص قانون إدارة أملاك الدولة حتى لا يتم الاعتداء عليها بحجة عدم ملكيتها من قبل الدولة .

وسوف نتناول في هذا المبحث استعراض القوانين النازمة للأملاك الدولة أولاً، ومن ثم النظام القانوني لعمل دائرة الأراضي والمساحة ثانياً، وأخيراً المبادئ التي يقوم عليها سجل الأموال غير المنقولة في الأردن ثالثاً، وذلك فيما يلي.

1- القوانين النازمة للأملاك الدولة في الأردن

لقد صدر قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) موضوع الدراسة الأساسي في عام 1974 ونشر في الجريدة الرسمية رقم (2486) تاريخ 1974/4/16 وقد جاء في (22) مادة ، وألغى هذا القانون عدة قوانين كانت نافذة ومن ضمن هذه القوانين قانون إدارة أملاك الدولة السابق ، وقد جرى على هذا القانون عدة تعديلات لتتلافى القصور واستجابة للمستجدات التي طرأت على أرض الواقع، وتم تعديل القانون إحدى عشر مرة خلال أربعة وثلاثون سنة، ويتألف القانون الحالي من (23) مادة .

وقد صدر على ضوء هذا القانون، نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (53) لسنة 1977 الذي نشر بعدد الجريدة الرسمية رقم (2718) تاريخ 1977/8/1، وقد أدخلت عليه عدة تعديلات شملت العديد من الموضوعات والأحكام الواردة فيه ويتألف من 15 مادة.

وهناك قوانين أخرى تم بموجبها سحب سلطة دائرة الأراضي في إدارة أملاك الدولة على المناطق التي تطبق فيها هذه القوانين على الرغم من أن قيود وسجلات تلك المناطق من مسؤولية دائرة الأراضي والمساحة .

(وهذه القوانين هي:

- 1- قانون سلطة إقليم العقبة: صدر هذا القانون رقم (7) في عام 1987 ونشر في الجريدة الرسمية رقم (3459) تاريخ 1987/2/16، وقد تم تعديل هذا القانون بموجب قانون سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000 بتاريخ 2000./8/31
- 2- قانون تطوير وادي الأردن: صدر هذا القانون رقم (19) في عام 1988 في عدد الجريدة الرسمية رقم (3540) تاريخ 1988/3/17 وتم تعديله في 2001 /7/16 بموجب القانون رقم 30 لسنة 2001.

- 3- قانون سلطة إقليم البتراء : صدر هذا القانون رقم (36) عام 2001 ونشر في الجريدة الرسمية رقم (4499) تاريخ 2001/7/30 وعُدل بموجب قانون سلطة إقليم البتراء رقم (15) لسنة 2005 .

- 4- قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة: صدر هذا القانون رقم (2) لعام 2008 بتاريخ 2 / 17 / 2008، الغي بموجبه قانون مؤسسة المدن الصناعية رقم (59) لسنة 1985 وقانون مؤسسة المناطق الحرة رقم (32) لسنة 1984 .

وبالتالي فان القوانين الأساسية ذات العلاقة بأملاك الدولة التي تنظم وتحكم هذه الأملاك سواء تعلقت بأملاك الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر فهي:

- 1- قانون إدارة أملاك الدولة.
- 2- قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة .
- 3- قانون الأراضي العثماني.
- 4- قانون الاستملاك .
- 5- القانون المدني الأردني.
- 6- قانون تسوية الأراضي والمياه.
- 7- قانون الزراعة المؤقت.
- 8- قانون تحصيل الأموال الأميرية.
- 9- قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك .
- 10- قانون التصرف في الأموال غير المنقولة .

ويأتي قانون الأراضي العثماني الصادر في عام (1858) م في المرتبة الثالثة من حيث الأهمية بالنسبة للأحكام المنظمة لأملاك الدولة بعد قانوني إدارة أملاك الدولة وقانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، وتسري أحكامه فيما لا ينص عليه هذين القانونين ، ويعتبر قانون خاص بالنسبة للقانون المدني فيما يتعلق بالأراضي الأميرية ، حيث أن القانون الأردني لم يلغ هذا القانون ، وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية حيث قضت :

" 1- عند تطبيق أحكام القانون المدني تراعى أحكام القوانين الخاصة وذلك عملاً بالمادة 2/1448 مدني.

2- إن الأحكام السارية المفعول من قانون الأراضي العثماني هي القانون الخاص بالأراضي الأميرية " .
(قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 90 / 966 ، نشر في 1991 ، العدد 6 ، ص 1133 ، منشور على موقع التشريعات الأردنية).

حيث إن القانون المدني قد نص على إلغاء العمل بمجلة الأحكام العدلية بما يتعارض مع هذا القانون ، ونص على احترام نصوص القوانين الخاصة ، مثل قانون الأراضي العثماني الذي لم يأت النص على إلغاؤه (أنظر المادة 1 / 1448 من القانون المدني الأردني).

وقد استندت المحاكم الأردنية في كثير من قراراتها على قانون الأراضي العثماني (انظر كمثل على ذلك قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 364 / 1976 ، نشر في 1977 ، العدد 4 ، ص 423 ، وقرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 273 / 1959 ، نشر في 1959 ، العدد 1 ، ص 325 ، منشورين على موقع التشريعات الأردنية) وذلك عدا القرارات التي تم ذكرها في هذه الدراسة سابقاً.

علماً بأن دائرة الأراضي والمساحة قد قامت باقتراح قانون موحد وشامل لأحكام الملكية العقارية ومن ضمنه نصوص تتعلق بأملك الدولة وتم رفعه لمجلس الوزراء بموجب كتاب وزير المالية / الأراضي والمساحة رقم 19551/2/4 تاريخ 2008/6/1 تحت موضوع مشروع قانون الملكية العقارية لسنة 2008 وذكرت الأسباب الموجبة التالية لإصداره وهي :

- 1- أن غالب التشريعات التي تحكم عمل دائرة الأراضي والمساحة تم تشريعها في نصف القرن الماضي بعد استقلال المملكة وجزء آخر شرع قبل ذلك ونظراً لأنه لم تصدر قوانين تعالج المسائل التي تناولتها فقد بقيت سارية المفعول إلى يومنا هذا.
- 2- أن هذه القوانين قد تم إصدارها في فترات متباعدة وهذا يفقدها اتساقها ولا بد من قوانين منسجمة مع بعضها البعض يسهل الرجوع إليها.
- 3- أن هذه القوانين قد تضمنت أحكام شكلت في مجملها ضمانة للملكية العقارية والحقوق العقارية لكنها جاءت مبعثرة في العديد من القوانين لا بد من توحيدها في مدونة واحدة.
- 4- توحيد هذه التشريعات أصبح ضرورة ليس فقط للمعنيين والمتعاملين بهذه القوانين ولكن لتعزيز الاستثمار العقاري في الاقتصاد الوطني .
- 5- أصبحت الحاجة ماسة لقوانين عصرية تتفق مع التطورات وشكل العلاقة بين الأطراف والتسميات والتقسيمات الحديثة لهيكل الدولة والمسميات الإدارية ومسميات أخرى في نفس الدائرة مثل مأمور التسجيل ، دائرة التسجيل الخ .
- 6- تشريع يعالج الثغرات الموجودة والتي استجدت مع تطور الحياة والعلاقات بين المتعاملين وما طرأ من تطور وتشابك في العلاقات وتنوع واختلاف في أنواع المعاملات .

وتم تسمية هذا القانون "بقانون الملكية العقارية رقم (1) لسنة 2008 " واشتمل على أربعة عشر- باباً ، وجاءت الأحكام المتعلقة بأموال الدولة تحت مسمى " فصل تنظيم واستثمار أملاك الدولة " ، ومن أهم التعديلات المقترحة فيه إنشاء جهة واحدة مختصة بأموال الدولة تحت مسمى " صندوق الأرض " ، ويرتبط برئيس الوزراء مباشرة ويمارس هذا الصندوق الأساليب التجارية في مجال نشاطه الاستثماري ، وأعطى اختصاص نظر القضايا المتعلقة في الاعتداء على أملاك الدولة إلى محاكم الصلح ، ورفع القانون المقترح عقوبة الاعتداء على أملاك الدولة إلى الحبس لمدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على سنة وبالغرامة من مائة دينار إلى خمسمائة دينار .

ولكن إلى الآن لم يتم إصدار هذا القانون على الرغم من الفكرة المتطورة والمستحدثة التي جاء بها من ناحية توحيد وتجميع جميع التشريعات المتعلقة بالملكية العقارية في قانون واحد .

جدير بالذكر أن الأموال العامة تتمتع بإطار قانوني متميز تحكمه جملة من الخصائص التي تميز هذه الأموال عن غيرها وسوف نستعرضها فيما يلي .

الأموال العامة مملوكة للدولة :

تعتبر ملكية الدولة للأموال العامة أحد أهم الخصائص المميزة لهذه الأموال، وملكية الدولة هنا تنصرف إلى الجهاز المركزي فيها ممثلاً بالسلطة الإدارية المركزية، أو الأجهزة اللامركزية سواء أكانت لا مركزية إقليمية مثل المحافظات والبلديات، أم أشخاصاً لا مركزية مرفقية مثل المؤسسات والهيئات العامة المتعددة، وتشمل ملكية الدولة كل ما يكون في إقليمها من عقارات أو منقولات لا تعود ملكيتها لأي شخص من الأشخاص، فضلاً عن الثروات الطبيعية الموجودة على اليابسة أو في باطنها، كما تشمل ما يكون للدولة من ملكية على العقارات أو المنقولات خارج حدود إقليمها مثل دور السفارات والقنصليات، وأرصدها في البنوك الأجنبية، وعليه فإن ملكية الدولة لا تتأثر بتغير النظام السياسي القائم فيها، إعمالاً لمبدأ ديمومة الدولة.

1- الأموال العامة متاحة للجمهور وفقاً للتنظيم القانوني للدولة:

إن إمكانية استفادة الجمهور من الأموال العامة هي إحدى الخصائص الأخرى المميزة لنظام الأموال العامة، ذلك أن الأموال العامة تكون متاحة للعموم الناس كي ينتفعوا بها دون ضوابط أو شروط محددة أحياناً، وبوجود مثل هذه الشروط والضوابط في أحيان أخرى وفقاً للقواعد العامة والأحكام التي ترد في النظام القانوني للدولة .

2- الأموال العامة تتمتع بحماية قانونية داخلية وأخرى خارجية :

الحماية التي تحظى بها الأموال العامة تتعدى الحماية العادية بالنسبة للأموال الخاصة، إلى أنواع خاصة من الحماية مثل عدم قابليتها للحجز أو القدرة على تملكها بالتقادم، أما خارجياً فإن قواعد القانون الدولي العام تمنح الدولة حق التمسك بالحصانة في مواجهة القضاء الأجنبي أو قدرته في التنفيذ عليها، وهذه الحصانة تمتد لتشمل الأموال العامة لتلك الدولة .

4-الأموال العامة موقوفة على المصلحة العامة :

حيث إن الغاية التي يجب أن يوظف المال من أجلها دائماً وأبداً هي تحقيق المصلحة العامة، بل إن هذه المصلحة هي التي تكون المبرر الكافي في بعض الأحيان في منع جعل المال العام متاحاً أمام الجمهور، وذلك حينما يكون غرضه تحقيق مصلحة عامة للدولة أو أحد مرافقها دون أن تكون للناس استفادة مباشرة منه، ومثال ذلك المنشآت العسكرية للدولة .

5-الأموال العامة يمكن إدارتها من قبل الأشخاص القانونية الخاصة :

تتميز الأموال العامة بقابلية إدارتها من قبل أشخاص القانون الخاص، دون أن يؤدي ذلك إلى انتفاء صفتها الأساسية عنها كونها أموالاً عامة، إلا أنها في عهدة ذلك الشخص وفقاً لعلاقة قانونية محددة، مثل عقد الامتياز بالنسبة لإدارة الثروة البترولية من قبل إحدى الشركات الخاصة، بمعنى أن الإدارة تستطيع أن تسترد إدارة هذا المال العام في أي وقت من الأوقات إن رأت سبباً لذلك .

(د. محمد المقاطع، المرجع السابق، ص 233)

2-النظام القانوني لعمل دائرة الأراضي والمساحة

تقوم دائرة الأراضي والمساحة بحفظ سجلات الملكيات العقارية الواقعة في الأردن ومن ضمنها سجلات الأراضي العائدة للدولة _ أملاك الدولة _ حيث تعتبر هذه الدائرة بمثابة البنك المركزي لسجلات هذه الأملاك من ناحية حفظها وأرشفتها وتوثيقها والعناية بها، كما وتطبق دائرة الأراضي والمساحة نظام الشهر العيني في تسجيل الأموال غير المنقولة، بعكس بعض الدول التي تأخذ بنظام السجل الشخصي، ويعتمد نظام الشهر العيني على تخصيص صحيفة سجل لكل قطعة أرض أو عقار ضمن سجل الأموال غير المنقول، الذي يضم مجموعة من قطع الأراضي في المدينة أو القرية الواحدة مقسم إلى أحواض أو أحياء، يشتمل كل منها على عدد من القطع وفق الحدود المرسومة والمبيّنة على اللوحات الكادستراية لذلك الحوض أو الحي، ويوضح في صحيفة سجل كل قطعة أوصافها كاسم القرية والحوض ورقمه ورقم القطعة ونوعها ومساحتها واسم المتصرف أو المتصرفين وما يطرأ عليها من وقوعات .
(الملقي، المرجع السابق، ص 38) .

حيث يتألف السجل العقاري من مجموعة صحائف عينية تختص كل منها بعقار واحد تدون فيه جميع الحقوق والأعباء والقيود المتعلقة بهذا العقار ، بحيث تعد هذه الصحيفة مثل سجل الحالة المدنية المتعلقة بالأشخاص (أحكام تسجيل الملكية العقارية ومنازعاتها، للمحامي الأستاذ أكرم قطامي، محاضرة ألقى على المحامين المتدربين ضمن برنامج التدريب المقرر لعام 2004، في مجمع النقابات المهنية، عمان، ص 3، ومنشورة على الانترنت على موقع شبكة قانوني الأردن).

وجميع أوصاف القطع ناتجة عن جدول الحقوق النهائي وجدول التسجيل فيما بعد ، وعلى هذا الأساس فإن العقار وحده وليس مالكة هو أساس قيد التسجيل ، وأن صحيفة السجل وحدها هي التي تبين وضع العقار وحالته القانونية ويدون من له أي حق عليه، كما أن صحيفة السجل للقطعة الواحدة قد تشتمل على متصرف واحد أو أكثر ، وفي حالة ما إذا أقيم بناء مؤلف من عدة طوابق وجرى إفرازه ، تفتح صحيفة سجل لكل طابق أو شقة كقطعة مستقلة ، وتدرج الوقوعات على ظهر صحيفة السجل عند إجراء معاملة الرهن أو الحجز أو الاستملاك مع أرقام وتواريخ تلك المعاملات . (الملقى، المرجع السابق، ص 38)

ويتميز النظام العيني بعدة مزايا أهمها أن الشهر أو التسجيل المقرر فيه هو الذي ينشئ الحق ولا ينتج مثل هذا الأثر عن العقد أو التصرف الذي يقتصر على ترتيب التزام شخصي- مع المالك المتصرف بتسجيل الحق المتصرف به لاسم المتصرف إليه ، بمعنى أن العقد لا يكون له أثر عيني سواءً أكان بين المتعاقدين أم اتجاه الغير إلا من تاريخ شهره ، أي تسجيله في الصحيفة العينية للعقار . (قطامي، المرجع السابق، ص 3) .

ويرى البعض أن هذه القوة المطلقة للسجل العيني لا يعني عدم الاعتداد بالتصرف الناقل للملكية، حيث تنص المادة رقم (3) من نظام تسجيل الأراضي رقم (1) لسنة 1953 على ما يلي:
" تجري معاملة بيع جميع الحقوق والمنافع في الأرض في دائرة تسجيل الأراضي بموجب عقد البيع لكل مشتر وعندما يتم البيع تشطب أسماء البائعين من صحيفة سجل الأموال غير المنقولة ويدون فيها اسم المشتري مع رقم وتاريخ عقد البيع ."

ومن ثم فإن التسجيل وحده لا ينقل الملكية، بل لا بد أن يستند هذا التسجيل إلى عقد صحيح توافرت فيه شروطه التي نص عليها القانون كاملة (د.الزعبي، المرجع السابق، ص 192) .

أما نظام الشهر الشخصي- فيتخذ من أسماء المتصرفين أو المالكين لقطع الأراضي أو العقارات أساساً ترتكز عليه كل أنواع التصرفات وقيدها ويسمى " نظام الشهر الشخصي- " حيث يتم شهر التصرفات العقارية تبعاً لأسماء الأشخاص ضمن سجلات شخصية مرتبة حسب الحروف الهجائية .
(الملقي، المرجع السابق، ص 37).

بمعنى أن العقارات لا تعرف بهويتها ومواقعها وإنما تعرف بأسماء مالكيها ، فمن أراد الكشف على عقار معين وجب عليه إجراء البحث عن اسم مالكة ، ومن أهم خصائص هذا الشهر أنه طريق للعلائية فقط ، وليس سبباً لانتقال حق الملكية أو الحقوق العينية الأخرى ، لأن الانتقال الصحيح يستوجب الاستناد إلى عقد صحيح ، وهذا النظام في التسجيل لا يظهر عيوب العقد وبالتالي لا يحمي المشتري ضد ادعاء المالك الحقيقي ولا يعتبر ناقلاً للملكية أو كافياً لنقلها، ومما قيل في هذا النظام : " يشتري الإنسان ولا يكون متيقناً أنه سيصبح مالكاً ، ويرتهن ولا يكون متيقناً من استيفاء دينه ولا يكون متيقناً أنه يؤديه إلى المالك الحقيقي " .

(قطامي، المرجع السابق، ص 3)

كما ويحكم نظام السجلات المطبق في الأردن سواء أكان متعلقاً بأملك الدولة أم الأملك الخاصة عدة مبادئ، وسيقوم الباحث باستعراض هذه المبادئ في التالي.

3-المبادئ التي يقوم عليها سجل الأموال غير المنقولة في الأردن

تتميز سجلات دائرة الأراضي والمساحة بقيامها على أسس ومبادئ مهمة تحكم عملها ، وتوفر هذه الأسس والمبادئ الحماية القانونية والتوثيق الرسمي ، وتسهل عملية الاستعلام والتحري والتتبع لهذه الملكيات العقارية سواء أكانت هذه الملكية عامة أو كانت خاصة ومن أهم هذه المبادئ ما يلي :

أ-مبدأ الثبوت والقيود المطلق :

ويعني هذا المبدأ أن القيد في سجل الأموال غير المنقولة نتيجة أعمال التسوية يتمتع بقوة إثبات مطلقة ، وأن سند التسجيل الذي يصدر عن هذا القيد يعتبر وثيقة غير قابلة للطعن به أمام المحاكم حسب نص المادتين (3 و 4) من قانون التصرف بالأموال غير المنقولة ، ولا يعتد بأي تصرف في قيد يرتب حقوقاً ولو تم باتفاق الطرفين خارج مديريات تسجيل الأراضي ، وعلى هذه الأساس يعتبر باطلاً كل نوع من أنواع هذا التصرف . وهذا القيد يعطي صاحبه قرينة قانونية ثابتة لا تقبل إثبات العكس أمام المحاكم . جدير بالذكر أن هذا المبدأ يسري أيضاً على القيد الذي تم تسجيله في سجل الأموال غير المنقولة بالاستناد إلى قانون تسجيل الأموال غير المنقولة التي لم يسبق تسجيلها رقم (6) لسنة 1964 خارج مناطق التسوية ، إلا أنه أعطى الحق للغائب والمجنون والمعتوه والقاصر حق إقامة الدعوى على من سجلت الأرض باسمه أو على أصوله أو فروعهم وعلى الزوج والزوجة في حال انتقال ملكية الأراضي إلى أي من هؤلاء بأي صورة من الصور (الملقي، المرجع السابق، ص 36).

ب-مبدأ التخصيص:

بحيث يخصص لكل عقار صحيفة مستقلة في السجل العقاري تحمل أوصافه المادية ووضعه القانوني، وتمييزه عن غيره من العقارات الأخرى. (قطامي، المرجع السابق، ص 4) وهذه الصحيفة يتم فيها ذكر أسماء المالك أو المالكين لقطعة الأرض والتغييرات التي تحصل عليها من ناحية الملكية والإفراز والاستملاك والحجوزات الجارية عليها ويتم تخصيص سجلات لكل قرية على حدة وهذا المبدأ ناتج عن تطبيق نظام السجل العيني في الأردن.

ج-مبدأ الشرعية :

ومقتضاه المراجعة المسبقة للسندات التي يجري القيد بمقتضاها بحيث لا يسجل إلا الحق الخالي من العيوب . (قطامي، المرجع السابق، ص 4) حيث تقوم دائرة تسجيل الأراضي بتدقيق المعاملات قبل تنفيذها وعكسها على السجل العقاري بعد أن يتم التأكد من عدم وجود موانع أو حقوق أو قيود أخرى على قطعة الأرض.

د-مبدأ حظر التقادم:

يقصد به عدم اكتساب الحقوق العينية على الأموال غير المنقولة التي تمت فيها التسوية بمرور الزمن حسب نص المادة (5) من قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة، التي نصت على ما يلي:

" على الرغم مما ورد في أي قانون آخر لا تسري مدة مرور الزمن على الأموال غير المنقولة التي تمت تسويتها".

وهو مبدأ مرتبط بفكرة السجل العقاري ذاته ، حيث لا يجوز تملك العقارات بمرور الزمن، والعقارات هنا هي تلك التي تمت عليها التسوية، حيث إن الأخذ بنظام التقادم المكسب أو المسقط للحقوق العينية العقارية - التي لها سجلات وصحائف في دائرة التسجيل - يتعارض مع مبدأ القوة الثبوتية المطلقة للقيود في تلك السجلات، كما إن الأخذ به يجعل البيانات الواردة في تلك الصحائف والسجلات مخالفة للحقيقة والواقع وبه تعارض مع قواعد القانون، عدا عن فقدان الثقة في قيود وسجل الأراضي ، كما أن له أثراً سلبية خطيرة تتمثل في الاعتداء على الأملاك . (د.العساف، المرجع السابق، ص 48)

وعلى ذلك فقد قضت محكمة التمييز بما يلي :

" 3- أوضحت المادة الخامسة من القانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة أنه على الرغم مما ورد في أي قانون آخر لا تسري مدة مرور الزمن على الأموال غير المنقولة التي تمت فيها التسوية، وقد منع هذا النص الاحتجاج بمرور الزمن بنوعيه المكسب والمسقط في الأراضي التي تمت فيها التسوية وقد ورد النص مطلقاً ويسري على إطلاقه في دعاوى البطلان التي تتناول العقود والتصرفات الباطلة الماسة بالحقوق الثابتة نتيجة أعمال التسوية ويكون الدفع بعدم سماع دعوى بطلان عقود البيع التي مر عليها أكثر من خمسة عشر عاماً في غير محله،

وأن حكم المادة (3/168) من القانون المدني يجبه حكم المادة الخامسة من القانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة باعتبار أن هذا القانون قانون خاص بينما القانون المدني قانون عام فإذا تعارض القانون العام مع القانون الخاص يطبق الخاص وأن كان القانون الخاص قد صدر قبل القانون العام فيكون الخاص استثناء من القانون العام وإن صدر بعده فهو معدل له، وعليه وحيث أن التسوية قد تمت في الأراضي موضوع الدعوى وأن البيع الباطل تم بعد التسوية فلا يقبل الدفع بمرور أكثر من خمس عشرة سنة على هذه العقود وإن الدعوى غير مسموعة - ويكون عدم الأخذ بهذا الدفع والحكم ببطلان العقود في محله وموافقاً للقانون".

(قرار محكمة التمييز رقم 2002/1353، تاريخ 2002 /10/17، نشر - في 2004، ص 1468، ومنشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية).

هـ- مبدأ المحافظة على سلامة القيد :

ويعني هذا المبدأ تأكيد حماية القيد وسلامته، ومرونة في حصر - الأخطاء وتصويبها بعد التحقق والتأكد من وقوعها، وعلى هذا نص قانون التسوية على حالتين الأولى ما نصت عليه المادة (16) فقرة (5) وتتعلق بالخطأ المرتكب في جدول الحقوق النهائي وتكون صلاحية التصحيح من اختصاص قاضي التسوية، والثانية ما نصت عليه نفس المادة فقرة (6) وتتعلق بالخطأ المرتكب في سجل الأموال غير المنقولة وتكون صلاحية التصحيح من اختصاص مدير الأراضي .
(الملقي، المرجع السابق، ص 39)

و- مبدأ حرية التصرف :

ويعني هذا المبدأ أن القيد في سجل الأموال غير المنقولة يعطي صاحبه حق التصرف الكامل فيما يملك وله حق بيعه أو فراهه أو إيجاره أو وضعه تأميناً للدين حسب المادة (6) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة. بشرط أن يتم إجراء معاملات التصرف هذه في دوائر تسجيل الأراضي.

ورغم هذا المبدأ فقد وردت قيود على هذا الحق تحقيقاً للنفع العام أو المصالح العليا للبلاد مثل نزع الملكية للمنفعة العامة (قانون الاستملاك) أو عدم جواز البيع لأي شخص غير أردني إلا بموافقة مجلس الوزراء (قانون إيجار الأموال غير المنقولة وبيعها لغير الأردنيين والأشخاص المعنويين) أو منع المفوض له قطعة أرض مملوكة للدولة من التصرف بها إلا بعد مرور عشر سنوات (قانون إدارة أملاك الدولة) .
(الملقي، المرجع السابق، ص 39) .

ويرى الأستاذ أكرم قطامي بأن هذه المبادئ التي تم ذكرها توفر المزايا التالية :

- 1) توفر الحماية للمتعاقدين طبقاً لمبدأ القوة الثبوتية المطلقة ومبدأ الشرعية للحقوق المسجلة ، حيث تعتبر البيانات المدونة في السجل هي عنوان الحقيقة .
 - 2) يوحد بين الحقوق العينية الأصلية والحقوق العينية التبعية بالنسبة إلى كيفية الشهر أو التسجيل.
 - 3) يسوي في الجزاء المترتب على عدم القيد بين التصرفات والأحكام المنشأة للملكية وتلك الكاشفة أو المقررة لها، فيجعل الجزاء فيها واحداً وهو يقوم في أن الملكية أو الحقوق العينية الأخرى لا تنشأ ولا تنتقل ولا تتغير ولا تزول ولا تكون حجة بين ذوي الشأن أو تجاه الغير إلا بالقيد في السجل العقاري .
 - 4) يتفادى هذا النظام العيوب والأخطار الناجمة عن تشابه الأسماء نظراً لأن التسجيل يتم على أساس الوحدات العقارية كما يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وسرعتها وسهولة التعرف على المركز القانوني للعقار .
 - 5) من شأنه ضبط مساحة العقار وأقيسته فيضمن عدم إمكان التعدي والاستيلاء .
- ولذلك رأينا في هذه الدراسة أن أغلب الاعتداءات كانت تتم على أراضي الدولة غير المسجلة ولهذا السبب أيضاً قامت دائرة الأراضي والمساحة بعمل ما سمي بمشروع المواقع، والذي سوف يتحدث عنه الباحث لاحقاً حيث قامت الدائرة بتطبيق هذا النظام العيني على هذه الأراضي وتسجيلها لحمايتها من الاعتداء .

- 6) تأمين الملاك وأصحاب الحقوق العينية العقارية من خطر ضياع الملك بالتقادم .
7) استحالة تعارض سندات الملكية أو الحقوق المسجلة الأخرى لوحدة مصدرها.
(قطامي، المرجع السابق، ص 5)

ثانياً تقويم نصوص قانون إدارة أملاك الدولة

سوف يقوم الباحث فيما يلي باستعراض بعض النصوص الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة الحالي والتعليق على بعضها وشرحها ونقد البعض الآخر ومن ثم سوف يستعرض الباحث لموضوعين مهمين يتعلقان بإدارة أملاك الدولة في الأردن وهما موضوع الواجهات العشائرية ومشروع المواقع .

1-التعليق على بعض النصوص الواردة في قانون إدارة أملاك الدولة

يتضمن قانون إدارة أملاك الدولة بعض النصوص التي بحاجة لتعديل أو إلغاء بسبب أنها إما مواد معطلة بموجب قوانين أخرى أو غير مستعملة بسبب غموضها وإبهامها ، ومواد تثير الجدل ، وهذا لا يعني أنه ليس هناك نصوص ومواد جيدة ويجب أن تبقى في هذا القانون كالمواد المتعلقة بإجراءات التفويض والإيجار والمادة رقم (17) التي نصت على :

" يمنع تفويض أملاك الدولة للغايات الزراعية إلا بعد أن يتم تأجيرها مدة لا تقل عن خمس سنوات بقصد الإحياء ."

والمقصود بهذا النص هو التأكد من نية طالب التفويض وجديته ومقدرته على إحياء الأرض المفوضة إليه وهو أمر مطلوب لمثل هذه الحالات.

وأول ما يثير اللبس عند دراسة قانون إدارة أملاك الدولة هو تسميته حيث جاء نص المادة الأولى لتسمية هذا القانون ب - قانون إدارة أملاك الدولة لسنة 1974 - وفي رأي الباحث أن هذه التسمية قد تثير اللبس لدى البعض- كما ذكرنا سابقاً في الدراسة - حيث أن أملاك الدولة عبارة تشمل كل أملاك الدولة سواء المنقولة وغير المنقولة بينما القانون ينظم أملاك الدولة غير المنقولة وبالتالي يرى الباحث بأن يتم تسمية هذا القانون - قانون إدارة أملاك الدولة غير المنقولة - لأن هذه التسمية أدق .

وكذلك بالرجوع لنص المادة الثانية التي جاءت للتعريف بالعبارات المستخدمة في القانون المذكور تم تعريف عبارة أملاك الدولة بأنها:

" الأموال غير المنقولة المسجلة باسم خزانة المملكة الأردنية الهاشمية أو التي ستسجل باسمها وفقاً لأحكام التشريعات المعمول بها ".

وهذا مما يؤكد ما جاء برأي الباحث عند التعليق على مسمى القانون حيث عرف القانون أملاك الدولة بأنها الأموال غير المنقولة ... والأفضل أن تكون هذه العبارة - الأموال غير المنقولة - من ضمن اسم القانون نفسه . ومن هذا التعريف نستنتج بأن هذا القانون لا يطبق إلا على الأراضي المسجلة باسم الخزانة أما باقي الأراضي فلا يشملها هذا القانون حتى لو كانت ملكاً للدولة إلا إذا سجلت باسم الخزانة وهذا يتضح من عبارة " أو التي ستسجل باسمها ". ولذلك فإنه يجب على الإدارة إذا رغبت في تفويض أو تأجير أية أراضي ليس لها قيد أو غير مسجلة أن تقوم بقيدتها وتسجيلها باسم الخزانة أولاً ثم بعد ذلك تملك التصرف بها حسب قانون إدارة أملاك الدولة .

ويلاحظ الباحث بأن تعريف المشرع لأملاك الدولة هنا يختلف عن تعريفه الموجود في قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة حيث عرف هذا القانون الأخير أملاك الدولة في المادة (2) منه بما يلي:

" تعني أراضي وأملاك الدولة لأغراض هذا القانون جميع الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزانة أصالة أو بالنيابة عن من لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة وان لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات ويستثنى مما تقدم الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج ".

حيث يستنتج من هذا التعريف بأن سلطة هذا القانون أشمل من قانون إدارة أملاك الدولة. حيث تشمل الحماية والمحافظة على أملاك الدولة كل الأراضي العامة سواء سجلت باسم الخزينة أو لم تسجل، بعكس قانون إدارة أملاك الدولة فإنه لا يطبق إلا على المسجلة أو التي ستسجل. وفي رأي الباحث أن التعريف الوارد للأملاك الدولة الوارد في قانون إدارة أملاك الدولة غير دقيق وبحاجة لتعديل حيث أن كثير من الأراضي المملوكة للدولة غير مسجلة باسم الخزينة ، إنما كانت مسجلة تحت مسميات مختلفة كحكومة شرق الأردن أو حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو باسم إحدى الجهات الحكومية ولا زالت كذلك ، كما أن التعريف السابق لم يوضح ما المقصود بالمسجلة ؟ وأين ؟ هل المقصود في سجل الأموال غير المنقولة أم في جدول الحقوق ؟ أم في جدول المحلولة ؟ وعليه يرى الباحث بأن يتم تعريف أملاك الدولة لأغراض قانون إدارة أملاك الدولة كما يلي:

" أية أموال غير منقولة مملوكة للدولة أو للخزينة أو لأحد أشخاص القانون العام وسواء كانت مسجلة باسم الخزينة في أي سجل من سجلات دائرة الأراضي والمساحة المعتمدة أو غير مسجلة كذلك وسواء أكانت مخصصة لمنفعة عامة أم أنها وضعت لخدمة مرفق عام على أن يتم تسجيلها باسم الخزينة إذا لم تكن مسجلة باسمها قبل إجراء أي تصرف عليها وفق هذا القانون "

وفي ضوء ذلك كله سوف نستعرض مواد قانون إدارة أملاك الدولة كالتالي:

أ- مواد بحاجة لتعديل

ب- مواد بحاجة للإلغاء

ج- شرط المنع من التصرف

أ- مواد بحاجة لتعديل :

1 - أول هذه المواد هي المادة (3) التي جاء نصها كما يلي:

" يناط بالمدير كل ما يتعلق بإدارة أراضي الدولة وأملاكها والإنشاءات المقامة عليها ."

هذا النص عام ومبهم حيث يجب أن توضح المادة ما هي اختصاصات مدير الأراضي بالتحديد ،

لأنه أولاً ليس كل ما يتعلق بإدارة أراضي الدولة وأملكها والإنشاءات المقامة عليها منطاعة به فقط ، بل هناك اختصاصات وصلاحيات لجهات أخرى لوحدها أو بالمشاركة مع هذا المدير سواء أكانت بموجب هذا القانون أم بموجب قوانين أخرى ، وثانياً هناك أمور واختصاصات ليس من صلاحية المدير فهو لا يدير أملاك الدولة فعلياً بالمعنى الفعلي للإدارة بشكل عام . حيث تستلزم أعمال الإدارة الصيانة والحفظ وشراء ما يستلزم لأغراض الحفظ والصيانة وهذا ليس من عمل مدير الأراضي ولا يملك فعلياً إجراء أعمال الصيانة والحفظ للإنشاءات المقامة على أملاك الدولة. وبالتالي فيرى الباحث أن يتم تعديل هذا النص بحيث يحدد صلاحية مدير الأراضي الفعلية بطريقة أوضح والتي هي :

(الأعمال الإدارية الروتينية والكتابية المساندة المتعلقة بأملاك الدولة) وهي تشمل حفظ السجلات والقيود والمحاضر والقرارات وتنفيذها وتنظيم العقود وأرشفتها وتنظيم محاضر الضبط والاعتداءات ومتابعتها واستيفاء الرسوم والبدلات وتشكيل لجان التقييم واللجان المساندة ودعمها .

2- أما المادة رقم (4) فهي تتحدث عن تشكيل اللجنة العليا لأملاك الدولة ولجنة أملاك الدولة ولا توجد أية ملاحظات من قبل الباحث على تشكيلها ، ولكن هناك ملاحظة على ما جاء في مقدمة هذه المادة حيث جاء النص :

" لغايات تفويض وتأجير أملاك الدولة :-

أ-تشكل اللجنة المركزية..... "

حيث تم ذكر غايات التفويض والتأجير فقط مع أن هذه اللجنة تجتمع وتنظر في البيع حسب نص المادة (9) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة بخصوص بيع فضلات الطرق حيث نصت : (....فللجنة المركزية بموافقة وزير المالية بيعها....) وحسب ما جاء في المادة (13) بخصوص البيع بالمزاد العلني التي جاء فيها (للجنة المركزية بناء على تنسيب المدير أن تقرر تأجير أو بيع أي من أملاك الدولة بالمزاد العلني لا تزيد قيمته على ألفي دينار ...)

وعلى ضوء ذلك نرى أن اللجنة تجتمع لغايات البيع أيضاً وبالتالي يرى الباحث أن يتم إضافة عبارة "البيع" للنص.

3 - وأما المادة رقم (7) التي جاءت كما يلي:

" يجري تأجير أملاك الدولة للغايات غير الزراعية وغير السكنية بقرار من الوزير بناء على تنسيب المدير دونما حاجة إلى لجنة أو إعلان على أن تحدد الأحكام والشروط الأخرى للتأجير في هذه الحالة بنظام يصدر لهذه الغاية " .

فانه بالرجوع لنظام تأجير وتفويض أملاك الدولة الصادر بموجب هذا القانون نجد أن المادة (2) فقرة (ب) من النظام تنص على:

" لوزير المالية بناء على تنسيب اللجنة المركزية تأجير أملاك الدولة لأي من المشاريع المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة ببدل الإيجار الذي تحدده اللجنة المركزية من أصل المبلغ المقدر لبدل الإيجار الدارج " .

أي أن التأجير هنا لغير الغايات الزراعية يتطلب تنسيب اللجنة المركزية وهذا يخالف ما جاء بالمادة (7) من أن التأجير هنا ليس بحاجة للجنة أو إعلان وإنما تنسيب مدير الأراضي فقط ، وبالتالي نجد أن هناك تناقضاً ما بين القانون والنظام ويرى الباحث بتعديل نص المادة (7) ليكون متوافقاً مع ما جاء في النظام حيث يرى الباحث أن الإجراء الوارد في النظام هو أفضل من الإجراء الوارد في القانون ، وذلك لإعطاء دور للجنة المركزية في اتخاذ قرار التأجير لأن هذا القرار له أهمية ، وهذه الأهمية تتساوى في حالات التأجير لغايات زراعية أو سكنية أو أية غاية أخرى ، ويرى الباحث كذلك بوجوب الإعلان عن هذا التأجير - على عكس ما قررته

المادة (7) - وذلك لأن الإعلان يوفر الشفافية من ناحية بحيث تكون القرارات متاحة للجميع ، والعدالة والمساواة من ناحية أخرى بحيث يتاح للآخرين الاطلاع والتقدم لطلب الإيجار على قدم المساواة مما يؤدي للمنافسة المشروعة التي تعود بالنفع على الخزينة بتقديم السعر الأفضل ما بين المتنافسين .

4- أما/المادة رقم (8) فقد جاء النص في الفقرة (ب) منها كما يلي:

" ب-للغايات السكنية:

1- تفوض أملاك الدولة لغايات السكن ضمن مناطق التنظيم أو مناطق البلديات عن طريق تفويضها بالأسعار الدارجة لمن لا يملك هو أو زوجته بيتا للسكن ويقيم بنفس المنطقة التي تقع فيها الأرض ويكون مسئولاً عن إعالة أسرته، ويجري التفويض في هذه الحالة لمرة واحدة فقط للشخص الواحد ."

وهنا نلاحظ أن المشرع اشترط لتفويض أملاك الدولة لغايات السكن أن يكون بالأسعار الدارجة، وفي رأي الباحث أن هذا الاشتراط ليس في محله لأن أغلب الذين يلجأون للحصول على أرض من الدولة لغايات السكن لا تكون لديهم المقدرة المالية الكافية لذلك، وإلا لو كانت لديهم هذه المقدرة لاشترتوا قطع أخرى وربما تكون في مواقع أفضل ما دام أنهم سيدفعون نفس السعر، لذلك يوصي الباحث بأن يكون التفويض بما لا يزيد عن (75 %) من السعر الدارج وهذا في رأي الباحث يعتبر سعراً عادلاً للطرفين الدولة والمواطن .

5- أما/المادة (13) التي نصت في الفقرة ب على:

" بالرغم مما ورد في هذا القانون:

ب - مع مراعاة أحكام المادة (9) من هذا القانون للجنة المركزية بناء على تنسيب المدير أن تقرر تأجير أو بيع أي من أملاك الدولة بالمزاد العلني لا تزيد قيمته على ألفي دينار إذا رأت أن في ذلك مصلحة للخزينة العامة على أن لا يقل ثمن البيع أو بدل الإجارة عن (80%) من البدلات أو الأسعار الدارجة وأن يخضع قرار الإحالة القطعية على المستأجر أو المشتري لموافقة اللجنة المركزية تحت طائلة بطلان العقد" .

يرى الباحث أنه يجب تعديل قيمة المال المنوي بيعه بالمزاد العلني لأن مبلغ الألفي دينار قليل جداً وغالباً لا توجد أراض - في الوقت الحالي ومع ارتفاع الأسعار الشديد - بهذه القيمة المتدنية، ويوصي الباحث بزيادة هذه القيمة لتصبح قيمة أعلى.

ب- مواد بحاجة للإلغاء:

وهذه المواد بحاجة للإلغاء إما بسبب أنها عطلت بموجب قوانين أخرى أو أنها غير مستعملة كما سنبين فيما يلي:

1 - أولى هذه المواد هي المادة (9) التي جاء نصها كما يلي:

" أ- يجري تفويض الأراضي الموصوفة في الباب الحادي عشر- من الكتاب الأول من قانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 وفق أحكام هذا القانون وذلك بعد أخذ موافقة وزير الزراعة على ذلك.
ب- يجري تأجير وتفويض الأراضي المسجلة حراجاً وفق أحكام هذا القانون بعد أخذ موافقة وزير الزراعة / الحراج "

ولكن قانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 المذكور في هذه المادة أصبح غير سارياً وحل محله قانون الزراعة رقم (44) لسنة 2002 ولدى الرجوع لقانون الزراعة رقم (20) الملغى تبين أن الأراضي الموصوفة في الباب الحادي عشر- من الكتاب الأول المقصود بها المراعي حيث جاء في المادة (117) منه على :

" لأغراض هذا الباب تعني كلمة (المراعي) المساحات الملونة باللونين الأحمر والأصفر من خارطة فهرس القرى مقياس (250,000 المحفوظة في مديرية المراعي) وتعني كلمة أراضي كما عرفت بقانون أملاك الدولة رقم (9) لسنة 1968 أو أي تشريع يحل محله أو يعدله وتشمل كلمة المواشي: الضأن، الماعز، الخيل، الجمال ، الجاموس، البغال، الحمير، الخنازير، وصغار هذه الحيوانات ".
ونصت المادة (118) منه على:

" تعتبر (مراعي) جميع أراضي الدولة المسجلة كذلك وأية أراضي أخرى للدولة يقل معدلها السنوي لسقوط الأمطار فيها عن 200 ملم ".

وحتت المادة (36) في قانون الزراعة رقم (44) الحالي محل المادتين السابقتين حيث نصت على ما يلي:

" بالإضافة إلى ما ورد في المادة (2) من هذا القانون، تعتبر الأراضي المسجلة باسم خزينة المملكة وأي أراضٍ أخرى للدولة يقل المعدل السنوي لسقوط الأمطار عليها عن (200) ملم من أراضي المراعي ويستثنى من ذلك:

أ-الأراضي المستغلة بالري الدائم وأراضي المشاريع الزراعية والسكنية القائمة قبل نفاذ هذا القانون.
ب-الأراضي المستغلة للنفع العام أو المخصصة لمصالح الدولة ومؤسساتها قبل نفاذ هذا القانون أو التي يقرر مجلس الوزراء تخصيصها لهذه الغاية بعد العمل بأحكام هذا القانون "

وجاء في المادة (2) من قانون الزراعة الساري رقم (44) تعريف للمراعي حيث عرفتها بأنها:
" أراضي المراعي: أراضي الدولة المسجلة مراعي وأراضي الدولة الأخرى المخصصة لهذه الغاية والأراضي المذكورة في المادة (36) من هذا القانون "

بعد كل هذه الإحالات على قانون الزراعة سواء الحالي أو السابق نرى مدى المشقة التي سيعانيها كل من يحاول فهم هذه المادة وكان الأجدر بالمشروع هنا أن ينص مباشرة على كلمة " المراعي " دون أن يقول " الأراضي الموصوفة في الباب الحادي عشر- من الكتاب الأول من قانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 " كما فعل عندما أورد عبارة " الأراضي المسجلة حراجاً " في الفقرة (ب) من المادة (9) .

علماً بأن قانون الزراعة رقم (44) لسنة 2002 قد عطل هذه المادة حيث نصت المادة (38) منه على:
" على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر يمنع ما يلي :

أ-تفويض أراضي المراعي لأي شخص أو تخصيصها أو تأجيرها أو مبادلتها إلا أنه يسمح بتأجيرها لجمعيات مربي الماشية التعاونية أو لاتحادات المزارعين النوعية بغرض استغلال غطاءها النباتي الرعوي في تربية الماشية .

ب-التوسع في حدود ومناطق تنظيم البلديات والمجالس القروية المجاورة لأراضي المراعي المنظمة قبل نفاذ هذا القانون إلا بموافقة مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير " .

وبالتالي أصبح لا يجوز تفويض هذه المراعي أو تخصيصها أو تأجيرها أو مبادلتها لأي شخص على عكس ما جاء في الفقرة (أ) من المادة (9) من قانون إدارة أملاك الدولة.
وكذلك عطلت المادة (28) من قانون الزراعة مفعول الفقرة (ب) من المادة (9).

2- وكذلك /المادة (10) من قانون إدارة أملاك الدولة التي جاء نصها كما يلي:
" يجوز مبادلة الأراضي الحرجية بأراضي مملوكة في موقع واحد لغايات تجميع الأراضي الحرجية في حالة كون تلك الأراضي متداخلة مع بعضها وذلك بعد موافقة وزير الزراعة وتجري المبادلة بتوصية من اللجنة المركزية وقرار من مجلس الوزراء ".
وهذه المادة أبطل مفعولها أيضاً نص المادة (28) من قانون الزراعة التي نصت على :

" على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر
أ-لا يجوز تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب ".
3 - وكذلك /المادة (11) التي جاء نصها كما يلي:

"عند تأجير أو تفويض أراضي الأغوار الممكن تحويلها إلى سقي يشترط في التأجير تأمين سقايتها".
هذه المادة ليست في مكانها الصحيح لأن أراضي الأغوار أصبحت من اختصاص سلطة وادي الأردن بموجب قانون تطوير وادي الأردن وهذه السلطة هي صاحبة الاختصاص في التفويض والتأجير، والأصل أن تكون هذه المادة في قانون تطوير وادي الأردن وليست في هذا القانون .

4- أما /المادة (14) فنصها كما يلي :
" إذا تقرر تأجير أرض من أملاك الدولة الموصوفة في الباب الحادي عشر— من قانون الزراعة رقم 20 لسنة 1973 والمسجلة حراجاً توضع شروط العقد من حيث تأجيرها وإصلاحها باتفاق مع وزير الزراعة ويجب أن يتضمن قرار التأجير مراعاة أحكام هذه المادة ويكون لوزارة الزراعة الحق بالإشراف على تنفيذ شروط العقد ولوزير الزراعة أن يطلب بإلغاء العقد إذا وجد مخالفة تبرر ذلك الإلغاء " .

وهذه المادة أبطل مفعولها كذلك نص المادة (28) من قانون الزراعة التي نصت على :

"على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر

أ-لا يجوز تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب".

5- المادة (15) جاء نص هذه المادة كما يلي:

" باستثناء أراضي الجفتلك لا يجوز للمستأجر أو المستأجر بقصد التفويض أن يتنازل عن حقوقه بالتأجير لأي شخص إلا بموافقة المؤجر".

لم يرد تعريف لأراضي الجفتلك في قانون إدارة أملاك الدولة ولا في النظام الصادر بموجبه، وهذه الكلمة هي كلمة تركية، وتم تعريفها في قانون الأراضي العثماني في المادة (131) بما يلي :

" الجفتلك قانوناً هو ما يزرع ويعطي محصولاً سنوياً بواسطة جوز فدن (جفت) وهو عبارة عن سبعين أو ثمانين دونماً من الأراضي الممتازة ومائة من الوسط ومائة وثلاثين من الدون . أما الدونم فهو أيضاً أربعون خطوة طولاً بأربعين عرضاً يعني ألف وستماية ذراعاً مربعاً وما نقص عن ذلك من الأراضي فيعبر عنه بقطعة. أما ما يُقال له جفتلك بين الناس فهو جملة أراضي مع ما ينشأ عليها من الأبنية ويستحضر- فيها من الحيوانات والبذار وأدوات البقر وسائر المشتملات للزراعة. فإذا توفي أحد أصحاب مثل هذه الجفتلكات ولم يكن له وارث أصلاً ولا من أصحاب حق الطابو فيعطي حينئذٍ جفتلكه من جانب الميري بالمزاد إلى طالبه، وإذا توفي ولم يكن له وارث ينال حق انتقال الأراضي وانتقلت تلك الأبنية والحيوانات والبذار وغير ذلك لغير وارثه فيما أن هؤلاء الورثة يكون لهم حق طابو في الأراضي المزروعة الحاصل بها التصرف بالتبعية لذلك الجفتلك كما تبين في فصل المحلولات تتفوض لهم بمثل الطابو لكن إذا استنكفوا فتفوض الأراضي المرقومة فقط بالمزاد إلى طالبها من دون أن تمس تلك الأملاك والأشياء الموروثة لهم" (أنظر قانون الأراضي العثماني المادة 131 وما بعدها).

والجفتلك أيضاً تسمية تطلق على الشريط الذي يفصل البادية السورية عن حواضر حمص وحماة وامتداداتهما ويشمل حالياً حوالي (400) من القرى المأهولة والتي تتبع المحافظتين ويسكنها خليط بشري متنوع ، وتعود التسمية للحقبة العثمانية حيث كانت هذه الأراضي تمتاز بالخصوبة الشديدة والماء الوفير، وكان السلطان يمنح منها الأقطيات لخواصه ، والجفتلك أيضاً هو إحدى مناطق غور الأردن.

(المصدر موقع موسوعة المعرفة على الانترنت على الرابط

(<http://www.marefa.org/index.php/%D8%AC%D9%81%D8%AA%D9%84%D9%83>)

من كل ذلك يتضح لنا أصل هذه التسمية ولم يتبين للباحث سبب استثناء هذه الأراضي من أخذ موافقة المؤجر وما الحكمة من ذلك، وما سبب بقاء هذه المادة رغم التعديلات التي جرت على قانون إدارة أملاك الدولة وإلى الآن، ويرى الباحث بحذف هذه المادة.

ج- شرط المنع من التصرف :

وقد ورد هذا الشرط في المادة رقم (16) التي جاء نصها كما يلي:

" يمنع الشخص الذي فوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من بيعه أو هبته أو مبادلتها بملك آخر إلا بعد مرور عشر سنوات على الأقل من تاريخ تسجيل الملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي عند تفويضه إليه ويستثنى من ذلك ما يلي..... " .

حيث يمتنع على المفوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من التصرف وهو ما يسمى بشرط المنع من التصرف. والهدف من هذا الشرط هو توفير الأرض لمن هم بحاجة لأغراض زراعية أو سكنية ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية ولضمان استغلال الأرض المفوضة للغاية التي جرى التفويض من أجلها مدة لا تقل عن عشر سنوات (أنظر قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 2003/2953، هيئة عامة، تاريخ 2003/11/10، منشورات مركز عدالة).

ويقصد بالشرط المانع من التصرف هو الشرط الذي يمنع المالك من التصرف في ملكه خلافاً للأصل وهو حق التصرف المطلق ، وقد ذهب القضاء الفرنسي بدايةً الى تقرير بطلان الشرط المانع من التصرف بصرف النظر عن الباعث والدافع من اشتراطه الا أنه في مرحلة لاحقة قرر صحته في حال تحقق القيود التي فرضها عليه وهي أن تكون مؤقتة وتهدف الى تحقيق مصلحة مشروعة (د. العساف، المرجع السابق، ص 107)

وسوف نقوم بمناقشة هذا الشرط من ثلاثة جوانب، الأول من حيث تطبيقه في الأراضي المفوضة، والثاني مدى هذا الشرط، والثالث بيان أثره فيما يلي:

1- شرط المنع من التصرف في الأراضي المفوضة :

يشير نص المادة (16) من قانون إدارة أملاك الدولة تساؤل كونه يحرم المالك من إحدى سلطاته التي قررتها الشرائع والقوانين حيث أن القاعدة العامة أن الحقوق المالية وأولها حق الملكية تكون قابلة للتصرف فيها، فسلطة صاحب الحق في أن يتصرف في حقه هي التي تعطي لهذا الحق قيمة اقتصادية إذ هي الوسيلة التي تكفل وصول الأموال إلى أيدي من يستطيعون استغلالها ولذلك كانت حرية التداول من مقتضيات الصالح العام . ومن هذا فإن الملكية في حالتها العادية تكون قابلة للتصرف فيها ولكن القانون قد يحد من سلطة المالك في التصرف وذلك في حالات استثنائية (الحقوق العينية الأصلية، دراسة في القانون اللبناني والقانون المصري، الدكتور عبد المنعم فرج الصده، دار النهضة العربية، بيروت 1982، ص 134) مثل تفويض الأراضي لغايات السكن في قانون إدارة أملاك الدولة، وقد يحصل تقييد إداري لسلطة المالك في التصرف وذلك بمقتضى شرط يرد في عقد أو وصية وهذا هو شرط المنع من التصرف كأن يشترط الواهب على الموهوب له ألا يتصرف في المال الموهوب طول حياته وهو ما يطلق عليه في الأردن (الإعاشة مدى الحياة) .

والأصل أن شرط منع التصرف لا يجوز كونه يحرم المالك من إحدى سلطاته وهي سلطة التصرف ، ولهذا هاجم البعض هذا الشرط وأخذ به البعض في حالات يستند فيها شرط المنع من التصرف إلى مبررات عملية مقبولة خاصة إذا كان المنع مؤقتاً وكان يستند إلى مصلحة جدية كما في حالة التفويض .

وقد تبنى ذلك الرأي الأخير القانون المدني الأردني حيث نصت المادة (1028) من القانون المدني على:

" ليس للمالك أن يشترط في تصرفه عقداً كان أو وصية شروطاً تقيد حقوق المتصرف إليه إلا إذا كانت هذه الشروط مشروعة وقصد بها حماية مصلحة مشروعة للمتصرف أو المتصرف إليه أو الغير لمدة محدودة "

ونصت المادة (1029) من نفس القانون على:

" يقع باطلاً كل شرط يمنع المتصرف إليه من التصرف ما لم تتوفر فيه أحكام المادة السابقة "

وبالتالي فان شروط صحة هذا الشرط هي:

- 1- أن يرد هذا الشرط في تصرف قانوني كالبيع أو الهبة.
- 2- أن يكون الشرط مشروعاً ويقصد به تحقيق مصلحة جدية ومشروعة .
- 3- أن يكون المنع لمدة محدودة .
- 4- أن يتم مراعاة الشكلية . أي تسجيله لدى دائرة التسجيل المختصة .

(د. العساف، المرجع السابق، ص 108 وما بعدها).

وأيدت محكمة العدل العليا هذا الشرط ، إذ قررت ما يلي :

" يتفق والقانون القرار الصادر عن مدير تسجيل الأراضي برفض إتمام معاملة بيع قطعة الأرض المقدمة من الشركة (المستدعية) لأن قطعة الأرض قد جرى تفويضها لها من قبل مجلس الوزراء بالاستناد إلى قانون إدارة أملاك الدولة رقم 9 لسنة 1968 ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة 1964

من أجل استغلالها لمشروع الإسكان الذي تنوي إقامته عليها لمنفعة عمالها ومستخدميها . وذلك لأن تفويض الأرض قد تم مقرونًا بشرط قصد به حماية مصلحة عامة مشروعة وهو وجوب استغلال الأرض لمشروع إسكان عمالها ومستخدميها وهذا الشرط يتفق وأحكام المادة 1028 من القانون المدني. وإن مدة العشرين عاما التي مضت على شرط التفويض لم تتجاوز الغرض من ذلك الشرط وهو حماية حقوق عمال الشركة ومستخدميها إذ ما تزال هذه الحقوق مهددة بسبب تباطؤ الشركة في تنفيذ مشروع الإسكان وعليه تكون المدة التي مضت معقولة لأن الحاجة التي أراد مجلس الوزراء تحقيقها من شرط التفويض لم تتحقق بعد بفعل المستدعية التي لم تقم بتنفيذ المشروع التي فوضت إليها الأرض من أجل تنفيذه " .

(قرار محكمة العدل العليا رقم 1989 /25، نشر عام 1989، العدد رقم 4، ص 1570)

2- مدى الشرط المانع من التصرف :

ويرى الباحث أنه ما دام أن هذا الشرط يقيد سلطة المالك في التصرف فإن المالك يمتنع عليه أن يتصرف في الشيء التصرفات القانونية المحددة في هذه المادة (16) فلا يجوز للمالك أن يبرم تصرفاً ينقل به حقه إلى شخص آخر كأن يبيع الشيء أو يهبه أو يبادل له لأي شخص - عدا الأشخاص المذكورين في الفقرة (ب) - لأن ذلك ينافي الغرض من الشرط وهو توفير حاجة معينة للمفوض إليه أرادها المشرع ليس من ضمنها التجارة .

أما التصرفات التي لا تكون ناقلة للملكية فيجوز للمالك أن يباشرها لأنها ليس من شأنها أن تؤدي إلى زوال حقه كله أو بعضه كما هي الحال بالنسبة إلى التصرفات التي تعتبر من أعمال الإدارة كالإيجار وكذلك التصرفات المقررة كالقسمة والصلح ، كما أن الشرط لا يحول دون أن تنتقل ملكية الشيء إلى غير المالك بسبب آخر غير التصرف القانوني كالميراث إذ أن الملكية تنتقل حينئذ بناءً على واقعة مادية والذي يمتنع على المالك أن يأتيه هو التصرف المادي أو القانوني بالمعنى السابق .

(الصده، المرجع السابق، ص 148) .

3- أثر الشرط المانع من التصرف :

إذا تحقق الشرط بصورة صحيحة وتوافرت شروطه ، رتب أثره المتمثل في حرمان المالك من التصرف بالشيء ، حيث لا يجوز له نقل ملكيته ولا ترتيب أي حق عيني آخر عليه ما لم يكن المانع مقصوراً على تصرفات معينة ، كما أن هذا الشرط يؤدي إلى منع الدائنين من التنفيذ على الشيء ، لأن التنفيذ يؤدي إلى التصرف بالشيء ، وبالتالي فالمنع من التصرف يقتضي عدم التنفيذ من الدائنين .

(د.العساف، المرجع السابق، ص 111) .

وبالتالي فإن آثار هذا الشرط ما يلي:

أ- بالنسبة إلى المالك والغير:

بطلان التصرف المخالف:

فبطلان التصرف الذي يصدر من المالك على خلاف ما يقضي- به الشرط هو الجزء الذي يتفق مع الغرض المقصود من منع المالك من التصرف ، ويمكن التمسك بهذا البطلان في مواجهة الغير الذي انتقلت إليه الملكية أو ترتب له حق عيني آخر عليه، وعلى هذا جاء قرار محكمة التمييز الحقوقية إذ قررت ما يلي:

" 1- إن المادة رقم (15) المعدلة من قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 قد منعت الشخص الذي فوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من بيعه أو هبته أو مبادلتها بملك آخر إلا بعد مرور عشر سنوات على الأقل من تاريخ تسجيل الملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي عند تفويضه إليه ويستثنى من ذلك ما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة فيما يتعلق بالأراضي التي فوضت إلى جمعيات إسكان الموظفين عند نقل ملكيتها بما أنشئ عليها من مساكن إلى أعضائها سواء أكان التفويض إلى هذه الجمعيات وقع قبل نفاذ أحكام هذه المادة أم بعد ذلك وأنه لا يشمل الأراضي التي فوضت إلى غير الجمعيات المذكورة.

2- بما أن المدعي ممنوع من بيع الأرض التي فوضت إليه قبل مرور عشر- سنوات على تسجيلها باسمه وهذا المانع وارد في حكم خاص بالأموال غير المنقولة فإن هذا البيع يكون بالنسبة لذلك غير ملزم للطرفين المتعاقدين وباطلاً بالمعنى المنصوص عليه في المادة (168/1) من القانون المدني لسنة

1977 .

3- حيث إن العقد الباطل حسبما عرفته المادة (168) من القانون المدني لا يترتب عليه أي أثر ولا ترد عليه الإجازة فإن لكل ذي مصلحة أن يتمسك بالبطلان وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية 1982/157، نشر— عام 1982، العدد رقم 5، ص 1382، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

وكذلك حكمت محكمة التمييز بما يلي :

" إن بيع قطعتي الأرض من المميز ضدتهما إلى المميز قبل انقضاء عشر سنوات على تسجيلها باسميهما في دائرة تسجيل الأراضي (عملاً بالمادة 15 المعدلة من قانون إدارة أملاك الدولة) يعتبر بيعاً غير مشروع وباطلاً عملاً بالمادة (168) من القانون المدني وحيث إنه إذا انفسخ العقد أعيد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد عملاً بأحكام المادة (248) من القانون المدني. وعليه يتعين على البائعين رد الثمن وعلى المشتري التخلي لهما عن المبيع " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 95/1985 ، العدد 5، الصفحة 1500، منشور على الانترنت على موقع التشريعات الأردنية)

ويمتنع على دوائر التسجيل السير بأي معاملة ناقلة للملكية خلاف نص المادة (16) وعليها أن تتأكد من تحقيق الغاية التي تم تفويض الأرض بموجبها للمفوض إليه وعلى هذا قررت محكمة التمييز ما يلي:

" يتفق والقانون القرار الصادر عن مدير تسجيل الأراضي برفض إتمام معاملة بيع قطعة الأرض المقدمة من الشركة (المستدعية) لأن قطعة الأرض قد جرى تفويضها لها من قبل مجلس الوزراء بالاستناد إلى قانون إدارة أملاك الدولة رقم 9 لسنة 1968 ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة 1964 من أجل استغلالها لمشروع الإسكان الذي تنوي إقامته عليها لمنفعة عمالها ومستخدميها. وذلك لان تفويض الأرض قد تم مقرونا بشرط قصد به حماية مصلحة عامة مشروعة وهو وجوب استغلال الأرض لمشروع إسكان عمالها ومستخدميها وهذا الشرط يتفق وأحكام المادة 1028 من القانون المدني.

وإن مدة العشرين عاما التي مضت على شرط التفويض لم تتجاوز الغرض من ذلك الشرط وهو حماية حقوق عمال الشركة ومستخدميها إذ ما تزال هذه الحقوق مهددة بسبب تباطؤ الشركة في تنفيذ مشروع الإسكان وعليه تكون المدة التي مضت معقولة، لأن الحاجة التي أراد مجلس الوزراء تحقيقها من شرط التفويض لم تتحقق بعد بفعل المستدعية التي لم تقم بتنفيذ المشروع التي فوضت إليها الأرض من أجل تنفيذه".

(قرار محكمة العدل العليا رقم 1989/25، العدد رقم 4، ص 1570، منشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردنية)

ب- بالنسبة إلى الدائنين:

عدم القابلية للتنفيذ:

يستوجب هذا الشرط ألا يكون لدائني المالك الحق في التنفيذ على هذا المال لأن هذا التنفيذ يؤدي إلى التصرف في المال إذ يترتب عليه أن يباع جبراً على مالكة كي يستوفي الدائنون حقهم من ثمنه ولو أجزى هذا التنفيذ لاستطاع المالك أن يتحايل على حكم الشرط وذلك بأن يمتنع عن الوفاء بديونه فيضطر الدائنون إلى التنفيذ على المال وبذلك يصل من طريق غير مباشر إلى التصرف في المال رغم المنع ومن المسلم بأن ما لا يجوز لشخص أن يأتيه بطريق مباشر لا يجوز له أن يأتيه بطريق غير مباشر .

(الصده، المرجع السابق، ص 151)

الجدير بالذكر أنه في دائرة الأراضي والمساحة في الأردن من ناحية عملية يتم السماح للمفوض إليه برهن قطعة الأرض رغم بقاء منع التصرف بعد أن يتفهم الدائن بعدم المطالبة بالتنفيذ إلا بعد انتهاء مدة المنع ويتم أخذ إقرار الدائن بذلك على نفس سند الرهن الذي يتم توقيعه في دائرة الأراضي والمساحة (استغل البعض هذه الطريقة للتحايل على القانون وبيع أراضيهم المفوضة لهم عن طريق رهنها للمشتري بحيث يتم التنازل النهائي عند نهاية مدة الحظر، أو يقوم المشتري - الدائن - بنفسه بالتنفيذ على قطعة الأرض في النهاية ودخول المزاد وتسجيلها باسمه) . وذلك لأن المادة (16) لم تمنع المفوض إليه من رهن الأرض المفوضة.

ويرى الباحث أن يمنع إجراء الرهن على القطعة المفوضة حتى انتهاء مدة المنع، وذلك حتى لا يتم التحايل وبيع هذه القطع عن طريق الرهن.

ولكن يثور تساؤل فيما إذا كان الشخص الذي فوضت له الأرض لا يملك المال الكافي لبناء سكن وبالتالي يضطر للجوء إلى الاقتراض لغاية البناء، ومن المعلوم أن الجهات المقرضة ترفض إقراض أحد بدون وجود ضمانات كرهن العقار، وكحل لهذا المعضلة أرى أن تكون الموافقة على إجراء عملية الرهن بعد التأكد من أن هذا الرهن هو لغايات البناء والسكن، وأن يتم تأسيس صندوق إقراضي لهذه الغاية، بحيث لا يتم إعطاء المقترض المال إلا على دفعات بعد التأكد من غاية السكن، وأن تكون هذه الدفعات مرتبطة بنسبة انجاز البناء .

ويرى بعض الفقه بأنه إذا هلك الشيء الذي يمتنع التصرف فيه أو نزع ملكيته للمنفعة العامة فإن مبلغ التأمين أو التعويض الذي يستحق عن الشيء يحل أيضاً محله حلولاً عينياً فيمتنع التصرف فيه، على النحو الذي يكفل تحقيق الغرض المقصود من شرط المنع، فإذا كان شرط المنع من التصرف مطلقاً ولم تكن هناك ظروف تدعو إلى الإذن للمالك في التصرف فإن هذا التصرف الذي يصدر عن المالك على خلاف الشرط يقع باطلاً (أنظر الصده، المرجع السابق، ص 150) .

ويرى الباحث عكس ذلك خاصة فيما يتعلق في موضوع أملاك الدولة بحيث إذا استمكنت قطعة الأرض المفوضة خلال فترة المنع من التصرف فإن المفوض إليه يملك التصرف ببدل التعويض الذي يصرف إليه، بشرط أن يكون المفوض إليه قد قام بدفع بدل المثل كاملاً للقطعة المفوضة، ذلك لأنه قد طالب بتفويض الأرض لغايات السكن أو الزراعة وإذا تم استملاك الأرض فإن عدم إعطائه التعويض سيسبب له ضرراً غير مبرر فيحرم من السكن أو العمل بالزراعة وعليه الانتظار بلا مبرر لحين انتهاء فترة الحظر ومع أن هذا الاستملاك لم يكن برغبته، وعليه يرى الباحث بأن المفوض إليه يستحق مبلغ التعويض وله حرية التصرف فيه في هذه الحالة .

ويثور تساؤل فيما إذا كانت المادة (16) المذكورة تجيز لأي شخص وقف قطعة أرض مفوضة له من أملاك الدولة قبل مرور عشر سنوات على الأقل ؟

أجاب على هذا التساؤل الديوان الخاص بتفسير القوانين حيث أجاب على ذلك بقوله :

" وبعد الاطلاع على كتاب معالي وزير المالية / الأراضي والمساحة رقم (23 / 1 / 5 / 581) تاريخ 8 / 1 / 2003 وباستقراء نصوص المواد (15) من قانون إدارة أملاك الدولة رقم 17 لسنة 1974 و (2 ، 14) من قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم 32 لسنة 2001 و (1233 ، 1243) من القانون المدني رقم 43 لسنة 1976 .

وبالرجوع لقواعد تفسير نصوص القانون فلا محل في الحالة المعروضة للتقييد بحرفية نص المادة (15) من قانون إدارة أملاك الدولة المطلوب تفسيرها وإن كان اللفظ أو التعبير الذي استعمله المشرع يبدو في ظاهره :

1. صريحاً لا سبيل إلى الاختلاف في معناه ومدلوله.

2. وكأنه قد أورد التصرفات الممنوعة بأملاك الدولة المفوضة قبل مرور عشر سنوات على سبيل الحصر.

ولا بد من التحري عن إرادة المشرع ونيته لمعرفة حقيقة النص ومعناه والرجوع إلى الغاية أو العلة التي حدثت به لوضع الحكم وتفسير النص على ضوء تلك العلة ، واستنباط حكم غير منصوص عليه بالقياس على حكم منصوص عليه لجامع العلة واتحادها .

وبالرجوع إلى نص المادة (8) من قانون إدارة أملاك الدولة يتبين أن المشرع يهدف من تفويض أملاك الدولة توفير الأرض لمن هم بحاجة لأغراض زراعية أو سكنية ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية ولضمان استغلال الأرض المفوضة للغاية التي جرى التفويض من أجلها مدة لا تقل عن عشر سنوات فقد منع المشرع في المادة (15) من ذات القانون المطلوب تفسيرها الشخص الذي فوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من بيعه أو هبته أو مبادلتته بملك آخر إلا بعد مرور عشر سنوات على الأقل من تاريخ تسجيل المملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي عند تفويضه إليه إلا ما استثنى حكماً .

وحيث أن الوقف يخرج المال عن ملك الواقف كما يخرج البيع أو الهبة أو المبادلة المبيع أو الموهوب أو المال الذي تتم معادلتته عن ملك صاحبه فإن التصرفات الواردة في المادة (15) المشار إليها وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر مما ينبني عليه أن نص هذه المادة لا يجيز لأي شخص وقف قطعة ارض مفوضه له من أملاك الدولة قبل مرور عشر سنوات على الأقل من تاريخ تسجيل المملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي .

هذا ما نقرره بالأكثرية في تفسير النص المطلوب تفسيره .

قراراً صدر في 14 صفر لسنة 1424 هـ الموافق 16 / 4 / 2003 م " .

(قرار رقم 2 لسنة 2003 بالأكثرية تاريخ 16/4/2003 المنشور على صفحة 2143 عدد الجريدة

الرسمية رقم 4595 تاريخ 30/4/2003)

يتبين لنا مما سبق أن ديوان التفسير اعتبر أن التصرفات الواردة في المادة (16) - تقابلها المادة (15) في القانون السابق -المشار إليها وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر وجاء في قراره بأن المشرع يهدف من تفويض أملاك الدولة توفير الأرض لمن هم بحاجة لأغراض زراعية أو سكنية ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية ولضمان استغلال الأرض المفوضة للغاية التي جرى التفويض من أجلها مدة لا تقل عن عشر سنوات فقد منع التصرف خلال المدة المذكورة ومن ضمن التصرفات الممنوعة الوقف .

وتثير العبارة الأخيرة الواردة في المادة (16) التي تنص :

" ... من تاريخ تسجيل الملك باسمه في دائرة تسجيل الأراضي عند تفويضه إليه " إشكالية حيث إن هذا الحظر لا يسري إلا بعد تسجيل اسم المفوض إليه في دائرة الأراضي ، والمقصود في التسجيل هو القيد في السجلات النهائية لدائرة الأراضي، وهذا أدى إلى قيام بعض المالكين الواردة أسماؤهم في جداول التفويض التي تتم عند إجراء التسوية ببيع هذه الأملاك بحجج خارجية قبل تسجيلها نهائياً بأسمائهم في سجل الأموال غير المنقولة، وهذا يعتبر ثغرة ينفذ إليها من يعتدون على أملاك الدولة حيث يقومون بالاعتداء على أراضي الدولة ويتم قيد أسماؤهم في جدول التفويض عند إجراء التسوية ومن ثم يقومون بالمتاجرة بهذه الأراضي وبيعها لأعلى سعر ويقومون بتكرار هذا الأمر أكثر من مرة، رغم أن قانون إدارة أملاك الدولة يحظر تفويض أملاك الدولة للشخص الواحد أكثر من مرة لغايات السكن، ولمن لا يملك أراضي لغايات الزراعة وفقاً للمادة (8) فقرة (ب) من قانون إدارة أملاك الدولة ، وذلك بسبب أن المفوض إليه اسمه فقط في جدول التفويض فهو لا يعتبر مالكاً رسمياً حسب قوانين دائرة الأراضي والمساحة ويمكنه بالتالي أن يقوم بتكرار هذه العملية أكثر من مرة ، وعليه يوصي الباحث بتعديل نص هذه المادة بحيث يصبح النص كما يلي :

" من تاريخ تسجيل الملك باسمه في جداول وسجلات دائرة الأراضي والمساحة " .

وبعد أن تم استعراض نصوص قانون إدارة أملاك الدولة وبعد أن أتضح لنا النصوص القانونية التي بحاجة لتعديل وذلك إما بسبب تعطيل مفعولها بموجب قوانين أخرى أو بسبب عدم موافقتها للواقع الحالي ، والنصوص التي بحاجة للإلغاء ، سوف يستعرض الباحث فيما يلي موضوع الواجهات العشائرية ومشروع المواقع .

2- المقاسم العشائرية والواجهات العشائرية

لا توجد أية دراسات أكاديمية سابقة تناولت هذا الموضوع رغم قدمه، ولا توجد أية تعريفات أو ذكر لهذين الموضوعين في قوانين وأنظمة أملاك الدولة _ وردت عبارة المقسم العشائري سابقاً في نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة السابق _ وعليه سوف يقوم الباحث بمحاولة توضيح ومناقشة هذا الموضوع استناداً إلى الخبرة الشخصية، وسؤال المعنيين في هذا المجال، والى الرجوع للتقارير والكتب المشتتة الموجودة في دائرة الأراضي، وإلى المواقع الإخبارية التي تناولت هذا الموضوع. وبداية سوف يقوم الباحث بتوضيح المصطلحين لبيان الفرق بينهما ومن ثم سوف يتناول الباحث الموضوعين بالشرح كلاً على حدا .

المقاسم العشائرية:

هي مناطق تم تخصيصها لبعض العشائر للإقامة والرعي بهدف توطين هذه العشائر. وبالتالي فالمقاسم العشائرية كان معترفاً بها من قبل الدولة لأنها وجدت بإرادتها، وعلى ذلك جاء قرار محكمة التمييز الحقوقية إذ قررت ما يلي:

" إذا كانت قطعة الأرض موضوع دعوى التسوية بتصرف والد المدعية المعترضة على تسجيل القطعة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية ، باعتبار القطعة مقسماً عشائرياً ثم آلت للمعترضة إرثاً عن والدها الذي كان يتصرف فيها تصرفاً هادئاً مستمراً دون معارضة أو منازعة مدة تزيد على عشرين سنة كما هو ثابت من البيانات الخطية والشخصية المتفقة مع أحكام المادة (14 / و1)

من قانون تسوية الأراضي والمياه وتقرير الخبرة الذي جاء متفقاً مع أحكام المادة (83) من قانون أصول المحاكمات المدنية فيكون الحكم بشطب اسم الخزينة عن قيد قطعة الأرض وتسجيلها باسم المعارضة وتثبيت ذلك في جدول الحقوق موافقاً للقانون " .

(قرار محكمة التمييز الحقوقية رقم 1998/2395، نشر سنة 1999، العدد 1، ص 1322، ومنشور على الإنترنت على موقع التشريعات الأردني، نظام المعلومات الوطني)

أما الواجبات العشائرية:

فهي مناطق خصصت لبعض العشائر بموجب اتفاقيات لأجل رعي المواشي لغايات فض النزاعات بين هذه العشائر، وهذه الواجبات تقع خارج المقاسم العشائرية ومجاورة لها، وبالتالي فإن الواجبات العشائرية مصطلح يطلق على مناطق الرعي التي خصصت لعشائر الصحراء في الشمال والجنوب والوسط والأغوار لأنها قريبة من موطنهم، وهي أراض لا تمتلكها العشائر بالتملك الرسمي بل خصصت لها بفعل القرب الجغرافي ووضع اليد والاستعمال .

وبعد تعريف المصطلحين سوف نقوم فيما يلي بشرح كل منهما على حدة:

أ- المقاسم العشائرية:

ترتبط تسمية المقاسم العشائرية بفكرة التوطين والاستقرار التي تبنتها حكومة إمارة شرق الأردن منذ البداية وسعت إلى تطبيقها على جميع العشائر التي كانت تعتمد في معيشتها على الحل والترحال طلباً للكأ وتربية الماشية التي كانت المورد الأساسي للرزق وكانت تلك العشائر بطبيعة الحال تقيم على أطراف البادية في الشمال وعلى امتداد الطريق الصحراوي من المفرق وحتى رأس النقب والقويرة بالإضافة للتجمعات الأخرى في الديسة والمدورة والجفر وباير .

وقد كانت أحكام وأنظمة إدارة أملاك الدولة سابقاً وأخرها نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (60) لسنة 1964 تنص على السماح بالادعاء بالمقاسم العشائرية والتنازل عنها أمام مخافر الشرطة ، وبموجب ذلك حددت قيادة شرطة البادية الأراضي المشار إليها كمقاسم لتلك العشائر ووصفتها بحدود ومواقع حسب طبيعتها لسهولة التعرف عليها عند حدوث أي نزاع فيما بينها .

(الواجهات العشائرية مشاكل وحلول ، تقرير محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة).
وقد ساعد ذلك فيما بعد على استقرار تلك العشائر في أماكن تواجدها واستبدال القسم الأكبر منها
حياة التنقل بحياة الاستقرار وكسب العيش بوسائل أخرى كزراعة الحبوب على نطاق ضيق خصوصاً
بعد أن وفرت لهم الحكومات المتعاقبة مجالات التربية والتعليم بمستوياتها كافة .

ولما كانت معظم الأراضي التي تشملها هذه المقاسم من النوع الخامس من أملاك الدولة- كما ذكرنا
سابقاً - وهي ما تسمى بأراضي الموات أو المراعي والتي يقل سقوط الأمطار فيها عن (100) ملم سنوياً
وهي على هذا الأساس لا تصلح للزراعة البعلية ولم تكن فكرة البحث عن المياه الجوفية متوفرة في ذلك
الحين المتقدم من عمر الإمارة فقد اتجهت أعمال المساحة منذ إنشاء دائرة الأراضي والمساحة سنة (1927)
إلى الأراضي الزراعية التي تتوافر فيها معدلات سقوط أمطار عالية أو الأراضي السقي فقامت
بتحديد أراضي المدن والقرى ، وبعد حرب سنة (1967) توجه الاهتمام إلى مسح أراضي المدن والقرى
ضمن حدود البلديات ، وفي أوائل السبعينات شهدت البلاد نشاطاً متزايداً في قطاع الأراضي فأخذ الطلب
يشتد على حيازة الأراضي بشتى الطرق فاتجهت الأنظار إلى استغلال المقاسم العشائرية بالتنازل عنها
بحجج بيع خارجية لبعض تجار وسماسرة الأراضي .

(الملقي، المرجع السابق، ص 34)

ومما ساعد على هذا التوجه نص المادة (3) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة السابق رقم (60)
لسنة 1964 التي نصت على:

" يجوز لغايات زراعية تفويض الأراضي الشرقية التي لم يجر تسويتها سواء طبق عليها قانون تحديد
الأراضي ومسحها وتثمينها رقم (42) لسنة 1953 وتعديلاته أو لم يطبق إذا كانت هذه الأراضي خارجة
عن حدود مناطق البلديات ومناطق تنظيم المدن للأشخاص المتصرفين بها لمدة لا تقل عن عشر سنوات
باعتبارها من مقاسم عشائريهم أو أنها مخصصة لهم من قبل قيادة منطقة البادية أو أية سلطة
حكومية أخرى أو للمتنازل لهم من المتصرفين إذا تم إحيائها ببديل مثل لا يقل عن (2 %) من قيمتها
المقدرة " .

وفي محاولة لوضع حد لهذه الظاهرة في ذلك الحين استقر الرأي على تنفيذ بعض الإجراءات القانونية والإدارية منها :

- 1- إلغاء المادة (3) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (60) لسنة 1964 التي كانت تكرر الادعاء بالمقاسم العشائرية والتنازل عنها بموجب حجج خارجية.
- 2- منع دوائر وأجهزة الأمن العام من تصديق حجج البيع الخارجية والمخططات والتشديد على تلك الأجهزة للمساعدة في وضع حد للاعتداء على أملاك الدولة.

الأمر الذي اقتضى— التدخل بوضع قانون إدارة أملاك الدولة لسنة 1974 وإلغاء القانون والنظام السابقين ودخلت فكرة إحياء الأرض محل المقاسم العشائرية ولولا هذا الإجراء لكانت معظم الأراضي المملوكة للدولة قد انتقلت بواسطة هذه الحجج إلى أشخاص آخرين بأثمان بخسة مع بقاء الأرض دون استغلال ، حيث تضمن القانون الأخير أحكاماً هامة غير بموجبها النظرة السابقة لأملاك الدولة من تسخيرها لغايات توطين العشائر فقط إلى مفهوم حديث يهدف إلى حسن استغلالها لمختلف الأغراض فوضع مبدأ (الأرض لمن أحيها) موضع التنفيذ ، وبالتالي فإن فكرة إحياء الأرض قد حلت محل ما يسمى بالمقاسم العشائرية حسب القانون المذكور .

(الواجهات العشائرية مشاكل وحلول، تقرير محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة).

ولم تغفل دائرة الأراضي والمساحة عن ضرورة التوجه إلى مواقع تلك المقاسم فباشرت أعمال المسح الشامل والتفصيلي في كثير من المواقع كما هي مبينة على مخططات الأراضي المحفوظة لديها عن طريق إعلان التسوية في الأراضي الزراعية التي تتواجد ضمنها تجمعات سكنية لتمليكهم إياها على غرار ما تم في بقية مدن وقرى المملكة وعن طريق التفويض والتأجير بقصد الإحياء بالاستناد لأحكام قانون إدارة أملاك الدولة في الأرض المسجلة باسم الخزينة والتي لم تستغل في السابق من قبل المدعين بالمقاسم العشائرية (الملقبي، المرجع السابق، ص 35) وبعد ذلك جرى البدء بتنفيذ ما سمي بمشروع المواقع لحل هذه المشكلة .

ب- الواجهات العشائرية:

إن مصطلح "الواجهات العشائرية" يطلق على مناطق الرعي التي خصصت لعشائر الصحراء في الشمال والجنوب والوسط والأغوار لأنها قريبة من موطنهم، وهي أراض لا تمتلكها العشائر بالتملك الرسمي بل خصصت لها بفعل القرب الجغرافي ووضع اليد والاستعمال.

ومنذ مدة طويلة ونحن نسمع بمشكلة الواجهات العشائرية _ وليس المقاسم العشائرية رغم خلط البعض بين المصطلحين - ورغم الإجراءات السابقة التي ذكرها الباحث سابقاً بخصوص إنهاء موضوع المقاسم العشائرية إلا أن واقع الحال يشير إلى أن هناك مطالبات وادعاءات وفي ذهن أصحابها أن هذه الأراضي هي واجهات عشائرية لهم - ومعظم هذه الأراضي تقع في مساحة (5) مليون دونم - بينما هذه الأراضي في الواقع كانت قد خصصت كمراعي لهذه العشائر بموجب اتفاقيات ، ومن هذه الاتفاقيات :

- 1- اتفاقية عام 1945 بين عشائر بني صخر.
- 2- اتفاقية عام 1974 بين عشائر بني عطيه وعشائر الحجايا من جهة وعشائر الكرك من جهة أخرى
- 3- اتفاقية عام 1975 بين عشيرة السلايطه وعشيرة الهقيش (بني صخر) ضمن اتفاقية 1945.
- 4- اتفاقية عام 1992 بين عشائر بني صخر وأهل الجبل في منطقة الغراي .
- 5- اتفاقية عام 1995 بين عشائر السلايطه وعشائر بني عطيه ضمن اتفاقية 1945.
- 6- اتفاقية لمنطقة الشبيكه لعشائر الشرفات عام 1945 مبنية على تفويض 1936 .

(هذه الاتفاقيات محفوظة في دائرة الأراضي والمساحة، مديرية أملاك الدولة).

أما باقي مناطق الأراضي غير الممسوحة ففيها إدعاءات وبعض الاستغلال الزراعي وبعض القرى الناشئة ، مع العلم أنها اعتبرت مراعي حسب الاتفاقيات السابقة كما يوجد ضمن هذه المناطق أراض مخصصة لأغراض عسكرية وامتيازات لشركات مثل الفوسفات والغاز الطبيعي والبتروول .
(الواجهات العشائرية مشاكل وحلول ، تقرير محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة).

وقد كانت هذه المشكلة سبباً دائماً لتوتر علاقة الدولة مع العشائر، حتى وصل الأمر إلى الصدام بين العشائر والحكومة عدة مرات، ولأن لم يتغير شيء، فالمطالبات العشائرية هي ذاتها والوعود الحكومية تتكرر باستمرار، ولم تثر هذه القضية بهذه الجدية إلا مؤخراً بسبب ما يطلق عليه الربيع العربي وبعد أن بدأت الدولة تمنع العشائر من التعدي على أملاك الخزينة، خاصة بعد أن ارتفعت أسعار الأراضي في تلك المناطق بفعل انتشار المشاريع المختلفة وقيام الدولة بتفويض بعض أراضيها لشركات أو أشخاص لغايات الاستثمار، مما أثار العشائر التي تعتبر أنها أحق من غيرها في التفويض الحكومي. وقد أنكرت بعض الحكومات سابقاً وجود ما يسمى "بالواجهات العشائرية" ورفضت الرضوخ إلى هذه المطالبات، لكن الأمر الآن تحول وتطور إلى مطالب جدية ومن عشائر مختلفة، تزامن ذلك مع فتح العديد من الملفات والقضايا العامة بسبب الظروف السياسية الإقليمية .

وأصبح الكل يدلي بدلوه في هذا الموضوع سواء أكان عن علم أم عن جهل، حتى وصل الأمر للمظاهرات والاعتصامات وإغلاق الطرق العامة، كما شاهدناه في الإعلام، للمطالبة بهذه الأراضي .

ومؤخراً تم تشكيل لجنة وزارية لدراسة موضوع الواجهات العشائرية برئاسة وزير الداخلية، وعضوية أمين عام وزارة الداخلية، ووزارة المالية، ودائرة الأراضي والمساحة، والقوات المسلحة والأجهزة الأمنية، (بموجب كتاب رئيس الوزراء رقم 9637-3-13-20 تاريخ 13-5-2009) وقامت اللجنة المذكورة بعد ذلك بإصدار عدة توصيات لعدة قضايا بهذا الخصوص. وتم تشكيل لجنة فرعية برئاسة أمين عام وزارة الداخلية، وعضوية الجهات المعنية لدراسة جميع الطلبات التي قدمت لوزارة الداخلية وإصدار التوصيات المناسبة ورفعها إلى اللجنة الوزارية المشكلة لهذه الغاية، إضافة إلى تشكيل لجان فرعية في كافة محافظات المملكة (بموجب كتاب وزير الداخلية رقم 14337-2-8 تاريخ 17-1-2012) برئاسة المحافظ وعضوية مندوبين عن كافة الأجهزة الرسمية في المحافظة لدراسة الطلبات المتعلقة بالواجهات العشائرية وبحثها بشكل دقيق وفق برنامج زمني واضح ورفع التوصيات للجنة الفنية لاتخاذ الإجراء اللازم بشأنها ليصار إلى رفعها للجنة الوزارية للتنسيق بها لمجلس الوزراء لاستصدار القرار المناسب.

(التفاصيل منشورة على الإنترنت على الرابط التالي <http://www.ain.jo/node/200375>)

وكانت وزارة الداخلية انتهت سابقاً من تفريغ طلبات الواجهات العشائرية وتنظيمها في جداول تتضمن اسم الشخص ومكان الواجهة العشائرية والإثبات الذي يحمله الشخص ويدعي حقاً عشائرياً مكتسباً له في أراضي الدولة الأميرية المصنفة "كواجهات عشائرية" وتاريخ تقديم الطلب وتزويد المحافظات بها ووصل عدد طلبات الواجهات إلى (4) آلاف طلب مقدمة بشكل فردي وأخرى جماعية وفي مختلف محافظات المملكة ، وحددت اللجنة الوزارية أسس ومراحل عملها وفق قاعدة " كل مواطن يثبت حقه في واجهة عشائرية وذلك من خلال الاتفاقيات القديمة " مثل الوثائق العثمانية الصادرة عن الدولة العثمانية أو الانجليزية الصادرة عن دولة الانتداب البريطاني من حيث تفويضات سابقة للعشائر بعينها لهذه الأراضي التي سكنتها هذه العشائر سنوات عدة إضافة إلى استثمارها منذ نشأت الدولة الأردنية، وإذا ثبت ذلك سيتم تفويض الأراضي تمهيداً لإغلاق ملف الواجهات العشائرية ، واستبعدت اللجنة الطلبات التي تتعلق بالأراضي المتنازع عليها أو أراضي الحراج .

(خبر منشور على الانترنت على الموقع <http://www.ain.jo/node/199888>)

وتشير وثيقة أرسلتها وزارة الداخلية إلى مجلس النواب، في رد على تساؤل حول الواجهات العشائرية، وقعها وزير الداخلية:

" إن اصطلاح الواجهات العشائرية، أطلق بداية إنشاء الدولة مطلع العشرينيات من القرن الماضي، وكان الهدف منها استقرار عشائر البدو الرحل، ولمنع الغزوات وهذه العشائر هي العشائر البدوية الرحل المشمولة بقانون الإشراف على البدو آنذاك. أما العشائر الأخرى فاستقرت في قرى وفي مواقعها الحالية ولم تكن بدواً رحلاً، وسجلت أراضيهم في قانون التسوية ذاته الذي طبق على الواجهات العشائرية لاحقاً، وتلا ذلك صدور قرارات تقسيم للواجهات العشائرية بين العشائر البدوية العام 1945 وبتوجيه من المغفور له الملك المؤسس عبدالله الأول".

وحول الأسباب التي حالت دون تطبيق قانون التسوية قالت الوثيقة : "أما بالنسبة للأسباب التي حالت دون تطبيق قانون تسوية الأراضي والمياه هو عدم وجود حقوق تصرف واستغلال في هذه المناطق، ووجود خلافات عشائرية عليها، حيث إن هناك أراضي معلنة للتسوية، وموقوفة بسبب هذه الخلافات، علماً أنه تم مسح مناطق كثيرة لأصحاب الحقوق، الذين لهم حقوق تصرف واستغلال". وأضافت الوثيقة "أما بالنسبة للمستثنى للعشائر فمن الناحية القانونية، يوجد أراض مستثناة من التسوية بحاجة إلى إعلان، وهذا الاستثناء في الأساس مستند إلى قانون التسوية، حسب نص الفقرة "2" من المادة "8"، من قانون تسوية الأراضي والمياه لسنة 1952. نصت المادة المذكورة على:

" للمدير أن يأمر باستثناء أية قطعة أرض أو أية مياه من التسوية إذا رأى أن المصلحة تقضي بذلك ... "

(كتاب وزير الداخلية رقم ق/نواب/75 ، تاريخ 13 /3/ 2011 ، منشور على الانترنت على موقع

المدينة نيوز على الرابط التالي <http://almadenahnews.com/article/78935>)

3- مشروع تحديد المواقع للمناطق غير الممسوحة

المقصود بهذا المشروع هو تسجيل الأراضي - غير الممسوحة ولا يوجد لها تسجيل سابق - باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية.

ويعتبر هذا المشروع من المشاريع المهمة التي قامت بها دائرة الأراضي والمساحة خلال السنوات الماضية، والهدف الأساسي لهذا المشروع هو عمل خارطة كادستراتيجية حقوقية (تفصيلية للمعالم والملكيات ومحتويات المكان) لكافة مناطق المملكة غير الممسوحة وتسجيل هذه الأراضي باسم خزينة المملكة باستثناء الأراضي التي يوجد بها حقوق للمواطنين ومع الأخذ بعين الاعتبار الحقوق العشائرية على بعض هذه الأراضي .

(الواجهات العشائرية مشاكل وحلول، تقرير محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة).

وكان من الأسباب الرئيسية للقيام بهذا المشروع - حسب التقرير النهائي لهذا المشروع - هو وجود مناطق واسعة (أكثر من 75 %) من مساحة المملكة دون مسح ودون تسجيل مما يجعلها عرضة للاعتداء والاستغلال العشوائي والبيوعات غير القانونية من خلال حجج البيع وما يترتب عن ذلك من نزاعات بين مختلف الأطراف . وتتركز هذه الأراضي في المناطق الشرقية والجنوبية وجزء من شرق سكة الحديد حيث المعدل السنوي للأمطار منخفض .

وبسبب اتساع هذه الأراضي غير الممسوحة وقلّة التجمعات السكانية فقد ظهرت فكرة إجراء المسح المكتبي لهذه المواقع بحيث تم اعتماد شبكة مثلثات المركز الجغرافي الملكي لتكون هي حدود هذه المواقع وتم تسمية الموقع حسب اسم القرية داخل الموقع إن وجدت أو حسب أسماء المعالم الطبيعية البارزة على أرض الواقع أو تسمية متعارف عليها لدى العامة .

أهداف المشروع :

- 1- توفير خارطة كادستراية للأراضي غير الممسوحة .
 - 2- مسح كافة المناطق غير الممسوحة وتوفير الخرائط الحقوقية لها .
 - 3- توفير معلومات عن طبيعة الأراضي ودرجة الاستغلال والتعرف على المواقع من خلال بطاقة وصف لكل منها.
 - 4- تحديد المواقع التي يوجد فيها استغلال وتحويلها إلى مديرية التسوية والمساحة ليعلن فيها التسوية حسب قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952.
 - 5- تسجيل المناطق غير المستغلة باسم الخزينة حسب قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة 1974 والأنظمة الصادرة بموجبه.
 - 6- توفير قاعدة بيانات متكاملة عن أراضي المملكة لمساعدة متخذي القرارات وراسمي السياسات في مختلف المؤسسات.
- (التقرير النهائي لمشروع تحديد المواقع للمناطق غير الممسوحة، تموز 2002، ص 1، من وثائق دائرة الأراضي)

وقد بلغ عدد المواقع التي تم تحديدها (386) موقعاً تمثل جميع المناطق غير الممسوحة في المملكة
وبالخال مساحتها التقريبية (96332) كم2 من مساحة المملكة ، وبلغت مساحة المواقع التي
سجلت باسم الخزينة (60834437) دوغماً ، وبلغت مساحة المواقع التي حولت لمديرية التسوية
(8497665) دوغماً .

(التقرير النهائي لمشروع تحديد المواقع للمناطق غير الممسوحة، تموز 2002، ص 5، من وثائق
دائرة الأراضي) .

والسند القانوني لهذا المشروع حسب التقرير النهائي هو نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (53)
لسنة 1977 مادة (11) حيث نصت : " لغايات تفويض أو تأجير أو تخصيص أملاك الدولة وأراضيها
التي ليس لها تسجيل سابق ، لمجلس الوزراء أن يقرر تسجيل تلك الأملاك باسم الخزينة بناء على
تنسيب وزير المالية " .

وقد تم مخاطبة مجلس الوزراء لأخذ الموافقة على هذا المشروع ومخرجاته من حيث الأسماء للقري
والأحواض والتسجيل باسم الخزينة. حيث وافق مجلس الوزراء على هذا المشروع في جلسته المنعقدة
بتاريخ 2002/5/21 على تسجيل قطع الأراضي التي تم مسحها مؤخراً والواقعة ضمن محافظات
العاصمة والزرقاء والطفيلة والمفرق والعقبة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية من نوع ميري كونه
لا يوجد لها تسجيل سابق وذلك بالاستناد لأحكام المادة (11) من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم
(53) لسنة 1977 الصادر بالاستناد لأحكام المادة (19) من قانون إدارة أملاك الدولة رقم (17) لسنة
1974 .

وبعد أن تم رصد المخصصات اللازمة نفذ هذا المشروع بنجاح حيث أصبح التخصيص والتفويض
والتأجير ضمن أراضي مسجلة باسم الخزينة من حيث الوصف والتوثيق على الصحائف الرسمية.

وقد استغرق العمل بهذا المشروع (28) شهراً حيث ابتدأ في 2000/1/1 وانتهى في 2002/4/30 .

(التقرير النهائي لمشروع تحديد المواقع للمناطق غير المسوحة، تموز 2002، ص 2، من وثائق دائرة الأراضي).

ويعد الانتهاء من هذا المشروع أعتبر ذلك انجازاً كبيراً لدائرة الأراضي والمساحة للمحافظة على أراضي الخزينة وإدارتها بطريقة أكثر فعالية وذلك لوجود مخططات وسجل عقاري وإنقاذاً لهذه الأراضي من الاعتداءات والادعاءات المختلفة ويشكل إضافة جديدة للمشاريع النوعية التي تنفذها الدائرة . وبذلك أصبحت كافة أراضي المملكة مسجلة ويوجد بها قيود ولم يبق أية أراضي متروكة يمكن لأحد أن يعتدي عليها وأصبح التفويض والتأجير يتم على أراضي معروفة من حيث الوصف والتوثيق وعلى الصحائف الرسمية التي فتحت بموجب قرار الرئاسة.

وفي رأي الباحث أن هذا المشروع رغم الفائدة والحاجة إليه ورغم عدم إنكار الجهد الذي بذل من قبل دائرة الأراضي إلا أن فيه مخالفة للقانون حيث حدد قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952 الطرق القانونية لتسوية الأراضي ومسحها وتسجيلها وهذه الإجراءات محددة بموجب هذا القانون .

ووفقاً لهذا القانون لا يجوز تسجيل أية أراضي سواء كانت أميرية أو موقوفة أو مملوكة إلا بإتباع الإجراءات الواردة فيه، وشملت هذه الإجراءات كذلك الأبنية والأشجار وأي شيء ثابت بالأرض وحق التصرف أو حق التملك أو حق المنفعة للمياه .(انظر م 2 من نفس القانون)

أما بخصوص المادة (11) الموجودة في نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (53) لسنة 1977 والتي أستند إليها لتنفيذ هذا المشروع فالاستناد في غير محله ، حيث إن هذه المادة قد اشترطت أن يكون تسجيل الأراضي فقط لغايات محددة وهي تفويض أو تأجير أو تخصيص أملاك الدولة وليس لحصرها أو لحمايتها من الاعتداءات أو توفير قاعدة بيانات لها كما هو الغرض الأساسي من المشروع .

كما أن هذا التسجيل وفقاً للمادة المذكورة محصور في حالة وجود طلب تفويض أو تأجير أو تخصيص مقدم فعلاً بخصوص قطعة أرض معينة ليس لها تسجيل سابق وليست ملكاً لأحد ويكون الطلب كذلك لغايات محددة وبالتالي ينظر بهذا الطلب ويدرس لاتخاذ القرار المناسب . وحيث لا بد لهذه الأرض المرغوبة من قيد حتى يعلم موقعها ومساحتها وحدودها حتى يتم تحديد منطقة الانتفاع حتى لا يتجاوز ذلك المنطقة المفوضة أو المؤجرة أو المخصصة لذلك يتم تسجيلها وإصدار صحائف لها بمساحة محددة.

وبالإضافة لكل ما سبق فإن المادة التي استند إليها المشروع موجودة في نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (53) لسنة 1977 بينما تم تنظيم هذه الإجراءات وفق قانون التسوية ومن المعلوم بأن القانون أولى بالتطبيق من النظام .

وبالتالي كان الأجدر بدائرة الأراضي أن لا تحاول الالتفاف على القانون بتسجيل هذه الأراضي بهذه الطريقة حتى لو كان الغرض من ذلك المصلحة العامة وحماية أملاك الدولة من الاعتداء والواجب كان يحتم السير بالإجراءات القانونية لتعديل هذا القانون أو إصدار قانون آخر لغرض تسجيل هذه الأملاك .

ويجب التنبيه كذلك بأن القانون لا يتطلب تسجيل كافة أملاك الدولة غير المنقولة بالسجل العقاري فأملك الدولة العامة من أنهار وبحار وجبال ومساحات عامة والأراضي المعدة للاستخدامات العسكرية والصحاري والطرق والجسور والغابات تعتبر أملاكاً عامة دون أن تفتح لها صحيفة في السجل العقاري وكذلك الأراضي الموات التي لا مال لها تكون ملكاً للدولة وفقاً لأحكام المادة (1080) من القانون المدني الأردني . ولكن الأمر يختلف بالنسبة لأملاك الدولة الخاصة , فقد تتطلب القانون تسجيلها وفقاً لأحكام قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952 ومنها ما تم تسجيله بالاستناد لأحكام قانون الاستملاك رقم (12) لسنة 1987 لغايات المرافق العامة من إنشاء المدارس والمشافي والحدائق العامة وغيرها . (د. العساف، المرجع السابق، ص 146)

الخاتمة

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

في ختام هذه الدراسة وبعد استعراض أحكام أملاك الدولة العقارية، نجد أن أكبر مشكلة تواجه المشرع هي مشكلة الاعتداءات التي تقع على هذه الأملاك، وللأسف تلجأ الإدارة في بعض الأحيان إلى تفويض الأراضي المعتدى عليها لصالح المعتدين بحجة تصويب الأوضاع، مما يشجع الآخرون على قيامهم بالاعتداء على أملاك الدولة، وفي رأي الباحث فإن أهم دوافع الاعتداءات التي تقع على أراض الدولة سببها ارتفاع أسعار الأراضي والرغبة في تحقيق مكاسب مالية، وارتفاع أسعار الإيجارات وعدم توفر السكن المناسب للبعض، واعتقاد بعض المواطنين أن الاعتداء يشكل حالة تمكن صاحبها من الحصول على حق تخصيص الأرض المعتدى عليها (حق مكتسب).

مع أن هذه الاعتداءات تؤدي لنتائج وأثار خطيرة من أهمها :

- 1-إعاقة التنمية لأراضي الدولة وإفشال الخطط الموضوعة لتنظيم الأراضي في بعض المناطق.
- 2-استخدام عشوائي وغير مخطط له للأراضي من قبل المعتدين ومحاولة إجبار الدولة على نقل ملكية هذه الأراضي لصالحهم بعيداً عن الأسس والأنظمة.
- 3-انعدام العدالة والمساواة وحرمان أصحاب الأراضي الأصليين من حقوقهم في حال التفويض لهؤلاء المعتدين في بعض الأحيان.
- 4-حدوث مشاكل تتعلق بإيصال الخدمات للمعتدين وإرهاق ميزانية الحكومة بذلك بالإضافة للمشاكل التي تحدث ما بين المعتدين والمجاورين.
- 5- الاعتداء قد يعتبره البعض إيجابي باعتبار أن الاعتداء هنا قد يؤدي لاستصلاح وتطوير الأراضي من قبل المعتدين ويزداد النشاط الاقتصادي إلا أن الصورة ستكون أجمل فيما لو تم هذا التطوير وفق الأنظمة والقوانين .

6- تعدد القوانين والتشريعات والجهات المسؤولة عن أملاك الدولة، وهذا ينعكس أثره أولاً من ناحية الحماية حيث تتبعثر جهود المسؤولين عن حماية أملاك الدولة بسبب تعدد هذه الأجهزة، وثانياً من ناحية الاستثمار حيث أن تعدد المراجع يؤدي لزيادة الروتين والمعوقات أما أي مستثمر يرغب باستثمار أملاك الدولة، وأخيراً ينعكس هذا الأثر على المواطن الذي يستحق التفويض له لغايات زراعية أو سكنية مما قد يؤدي إلى حرمانه من الأرض التي يستحقها لصالح أشخاص لا يستحقونها لأنهم على دراية ومعرفة بالإجراءات المتبعة للتفويض .

وعلى ضوء هذه الدراسة لأملاك الدولة العقارية وما طرأ عليها من تطورات وتعديلات يرى الباحث بضرورة إعادة دراسة هذه الأنظمة والقوانين المتعلقة بأملاك الدولة العقارية، ومحاولة الخروج بتشريع ونظام موحد ومتكامل ينظم أحكام هذه الأملاك، بما يحفظ حق الدولة وحق المواطن، ويوازن بين متطلبات الحفاظ على هذه الأملاك من سوء الاستغلال أو المحاباة لبعض الأطراف، وبين حاجة المجتمع والأفراد للسكن والاستثمار والاعمار بما يحقق العدالة للجميع .

ثانياً: التوصيات:

وعليه يوصي الباحث بما يلي:

1- تعديل القوانين بما يكفل تفعيل الإجراءات اللازمة للحفاظ على أملاك الدولة، وتشديد العقوبة على المخالفين ، وفي نفس الوقت تأمين حاجات المواطنين السكنية ويتم ذلك بتكثيف عملية توزيع الأراضي للمحتاجين لها وكذلك وضع أسعار لهذه الأراضي تتناسب مع الأسعار الدارجة في المنطقة ومع قدرة المواطن .

2- تعديل قانون إدارة أملاك الدولة كون هذا القانون بوضعه الحالي غير كاف وباجة لتعديلات كثيرة ، أولها من حيث اسمه فالقانون يتعلق بأملاك الدولة العقارية فقط ولا يشمل أملاك الدولة غير المنقولة كما يوحي اسم هذا القانون ، فالأولى أن يطلق على هذا القانون " قانون إدارة أملاك الدولة العقارية " ويوصي الباحث بحذف بعض المواد - خاصة المواد التي أبطل مفعولها قانون الزراعة - وإضافة مواد جديدة تواكب التطورات الحديثة .

3- إصدار قانون خاص يسمى "قانون حماية المال العام" يختص بحماية المال العام أياً كان نوعه كما فعلت أغلب الدول.

4- إلغاء قانون الأراضي العثماني الصادر في سنة 1274هـجري 1858 ميلادي، إذ لا يعقل بعد هذا الزمن وبعد التطورات التي حصلت على الملكية العقارية أن هذا القانون لا يزال سارياً وخاصة أن أغلب الأحكام والنصوص والمصطلحات العثمانية الموجودة فيه انتهت وأصبحت غير مستعملة ولا لزوم لها ومن هذه المصطلحات : أصحاب التيمار والزعامة، سندات طابو متوجة بالطغري، برناللق، العساكر الشاهانية، الدفتر الخاقاني، بالطة لق، الدفترخانه، مملكتناهم همايونية، وينغانه مخصص باشتنه .

5- إلغاء مسمى الأراضي الأميرية أو أراضي الميري وما يتعلق بها من أحكام لأنه لم تعد هذه الأراضي مملوكة رقبتها للدولة كما كان سابقاً بل أصبحت مملوكة من قبل الأفراد وملكت لهم تملكاً صحيحاً ، وعدم الانتظار لحين إدخال هذه الأراضي لمناطق البلديات لتحويل صفتها من ميري إلى ملك كما يتطلب القانون ذلك ويقترح الباحث أن يطلق على الأراضي التي تكون خارج حدود البلدية " الأراضي الزراعية " بدلاً من الأراضي الأميرية.

6- تفعيل دور الجهات المختصة بتنظيم واستصلاح الأراضي ، لتحويل قطع الأراضي من قطع غير مخدومة وغير مستغله وبأشكال غير منتظمة وعشوائية إلى قطع مطورة قابلة للاستغلال والاستعمال ومخدومة بالبنية التحتية.

7- الإسراع في إزالة الاعتداءات الواقعة على أملاك الدولة وعدم الانتظار حتى يقيم المعتدي الإنشاءات مما يغير من طبيعة الأرض بحيث يصبح إزالة هذه الاعتداءات من الصعوبة بمكان بعد ذلك .

8- الإسراع في حصر- الاعتداءات على أملاك الدولة ومسحها وتسجيلها وتثبيتها على اللوحات وحل جميع الأمور العالقة عن طريق تفويض وتسجيل الأراضي بأسماء واضعي اليد المستحقين حسب الأصول .

9- أن يتم حالياً رفق المسؤولين عن حراسة أملاك الدولة بعدد كافي من الموظفين حتى يقوموا بعملهم على أكمل وجه ، وأن يكون هناك تعاون وتكامل بين حراس أملاك الدولة وبين حراس الحراج وبين أفراد الضابطة العدلية .

10- أن يتم توفير المعدات الحديثة لهؤلاء الموظفين كالأخرائط الجوية المحدثة عن طريق برنامج الجوجل إيرث (google earth) أولاً بأول بحيث يمكن مراقبة ومتابعة أراضي الدولة عن طريق هذا البرنامج مكتبياً ودون الذهاب للموقع المطلوب .

11- العمل على تحسين قاعدة البيانات المحوسبة لدى دائرة الأراضي والمتعلقة بأراضي الدولة، مما يؤدي لتجنب حصول أخطاء في تحديد المواقع والإحداثيات، ودقة الخرائط الجيولوجية والدراسات التي تبين مواقع المعادن المختلفة وكمياتها وأعماقها .

12- أن يتم بعد ذلك فصل مديرية أملاك الدولة عن دائرة الأراضي والمساحة وإعطاؤها الاستقلال الكامل وسحب اختصاصات الدوائر والمؤسسات الأخرى على أي ملك من أملاك الدولة، كسلطة وادي الأردن، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية، بحيث تصبح الجهة المسؤولة عن أملاك الدولة هي جهة واحدة متخصصة بهذه الأملاك وحمايتها، وذلك حتى لا تتشتت الجهود، ويكون هناك تركيز وتخصص في هذا العمل بسبب وجود جهة واحدة مسؤولة عن هذه الأملاك .

13- إعلان التسوية في الأراضي التابعة للدولة - غير المسجلة - حسب قانون التسوية بدلاً من اللجوء لما سمي " بمشروع المواقع " الذي تم التطرق إليه في الدراسة والذي اتضح من خلال هذه الدراسة أنه غير قانوني.

14- بالتالي يوصي الباحث بإلغاء مشروع المواقع والسير بإجراءات التسوية لهذه الأراضي بالسرعة الممكنة ، علماً بأن إعلان التسوية وتسجيل هذه الأراضي باسم الخزينة لن يستغرق وقتاً طويلاً ، لأن هذه الأراضي في أغلبها خالية وغير مستغلة ولا مستعملة ولا يوجد عليها نزاعات أو ادعاءات مما يسهل ويسرع من إجراءات التسجيل .

15- اعتماد الشفافية والإشهار فيما يتعلق بأملك الدولة عند التفويض والتأجير، وعرض أراضي الدولة للاستثمار بشكل علني ، وتصنيف هذه الأراضي وحصريها بحيث تعرض بشكل واضح وحيادي لعموم الراغبين بالاستثمار عن طريق المزاد العلني، والعمل على إتاحة استغلال الأرض ومصادرها أفضل استغلال ، لمصلحة المواطنين والاقتصاد الوطني عن طريق لجوء الحكومة لتوفير أفضل الظروف والمحفزات لتشجيع الاستثمار في المصادر الطبيعية الوطنية .

16- تشجيع دخول الشركات الدولية الكبيرة لهذه المشاريع بحيث تتحقق المصلحة القصوى للدولة والمواطنين بشكل عام مما يشجع استثمار هذه الأراضي غير المستغلة ويعود بالنفع على الخزينة ، ومما يؤدي لنقل الخبرات الدولية وإدخال التقنيات الحديثة للبلد .

17- تقصير الفترة اللازمة للحصول على الموافقات النهائية للمشاريع الخاصة باستثمار أراضي الدولة، وحصريها بجهة واحدة، واللجوء للطرق الحديثة للاستثمارات لأراضي الدولة مثل نظام (B.O.T) نظام البناء والتشغيل والتحويل.

18- العمل على تبني مشروع خريطة استخدام الأراضي بحيث تراعي التنوع البيئي في البلاد، وتقييم الحدود الفاصلة للأماكن التي ينبغي استخدامها للسكن أو الزراعة أو التي يجب أن تبقى ثروة حرجية أو للصناعات التعدينية والثروات الطبيعية المتوفرة في أراضي المملكة ، وفتحها للاستثمار بطريق المزاد العلني ووضع دراسة لاستثمار أراضي الخزينة، وإعداد قاعدة بيانات شاملة لكافة أراضي الخزينة تبين تصنيفها ومساحاتها ومواقع الخدمات ، والإسراع بإعداد هذه الخريطة بسبب ما تشهده الثروة الزراعية من تهديد .

19- العمل على نشر الوعي لدى المواطنين والمسؤولين حول أملاك الدولة، وعمل لقاءات واجتماعات مع البلديات والحكام الإداريين، مما يؤدي لتشكيل جهات مساندة لحماية أملاك الدولة والعناية بها عن طريق تعاون المواطنين مع الجهات المسئولة في الدولة عن هذا الموضوع .

المراجع

المصادر :

1- القرآن الكريم.

2-الحديث الشريف.

المراجع العامة :

1- الدكتور أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.

2- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 2002 .

3- الدكتور محمد علي عرفه، شرح القانون المدني الجديد ج 1، مطبعة جامعة فؤاد الأول، القاهرة، 1949.

4-الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة 1968.

5- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961

المراجع المتخصصة:

1- المستشار أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006.

2- المستشار أسامة عثمان، أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة النشر غير مذكورة.

3- المستشار أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.

4- الدكتور تيسير عبد الله العساف، السجل العقاري، دراسة قانونية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009 .

- 5- الدكتور حمد العبد الرحمن الجنيديل، نظرية التملك في الإسلام، مؤسسة الرسالة، بيروت ، 1983 .
- 6- الدكتور عبد الحميد محمود البعلي، الملكية وضوابطها في الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة ، ط1 ، 1405 هـ .
- 7- الدكتور عبدالله المصلح، الملكية الخاصة في الشريعة الإسلامية، الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، سنة النشر غير مذكورة .
- 8- أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، طبعه أولى، بيروت، دار الكتب العلمية، 1986.
- 9- محمد أبو فرحه، الملكية في الإسلام، بحث منشور على الانترنت، سنة النشر غير مذكورة.
- 10- المحامي دعبس المر، كتاب أحكام الأراضي المتبعة في البلاد العربية المنفصلة عن السلطة العثمانية، طبع في مطبعة بيت المقدس بالقدس، سنة 1923 .
- 11- بدري الملقى، الأرض وملكيته في الأردن، طبع في الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1994.
- 12- منيب سليمان الماضي وسليمان الموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، الطبعة الأولى، مكتبة المحتسب، عمان، 1959.
- 13- الدكتور محمد كامل مرسي، الحقوق العينية الأصلية، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 14- الدكتور أحمد سلامة، الملكية الفردية في القانون المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1980.
- 15-الدكتور محمد وحيد الدين سوار، الحقوق العينية الأصلية 2، أسباب كسب الملكية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1994.
- 16-المستشار عدلي أمير خالد، تملك العقارات بوضع اليد في القانون المدني المصري وقوانين البلاد العربية مع المقارنة بالفقه الإسلامي، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، 1992.
- 17-الدكتور محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة، 1943 .

- 18- الدكتور محمد ماجد الخرماوي، ملكية الأراضي في فلسطين 1918-1948، مؤسسة الأسوار، عكا، 1998 .
- 19- الدكتور محمد وحيد الدين سوار، حق الملكية في ذاته في القانون المدني الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1993 .
- 20- الدكتور عبد المنعم فرج الصده، الحقوق العينية الأصلية، دراسة في القانون اللبناني والقانون المصري، دار النهضة العربية، بيروت، 1982 .
- 21- الدكتور أحمد عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، 1973 .
- 22- الدكتور عبد السلام العبادي، ملكية الأراضي في الفقه الإسلامي، الإدارة المالية في الإسلام، ج2، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان. 1412 هـ .
- 23- الدكتور جابر محجوب علي والدكتور فايز عبدالله الكندري، اكتساب الملكية بوضع اليد في العلاقة بين الدولة والأفراد، دراسة نظرية وعملية في القانونين الكويتي والمصري، جامعة الكويت، 2005 .

الرسائل الجامعية:

- 1- هدا عبد الرحمن المسعود، ملكية الأراضي وتطور نظمها في إمارة شرق الأردن، رسالة دكتوراة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005 .
- 2- سهى محمد قسامه، حق التصرف في الأراضي الأميرية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2001.

الأبحاث :

- 1- الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد 3، سنة 1994 .
- 2- الدكتور محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 1993 .

3- الدكتور محمد يوسف الزعبي، الاستغناء بحق الملكية عن حق التصرف، بحث منشور في

مجلة أبحاث اليرموك ، منشورات جامعة اليرموك ، المجلد العاشر ، العدد الثاني ، 1994 ،

4- المحامي علي نجيب حمزه، اكتساب المال العام في القانون الإداري، بحث منشور على

الانترنت على الموقع التالي

www.uobabylon.edu.iq/publications/law.../article_ed1_1.doc

5- الباحث حسين عكله الخفاجي، الحماية القانونية للمال العام، بحث منشور على الانترنت بتاريخ

2010/5/18 ، وذلك على الموقع التالي :

<http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2010/05/18/198530.html> .

6- المحامي الاستاذ أكرم قطامي، أحكام تسجيل الملكية العقارية ومنازعاتها، محاضرة أقيمت على

المحامين المتدربين ضمن برنامج التدريب المقرر، في مجمع النقابات المهنية، عمان، عام 2004 ،

ومنشورة على الانترنت على موقع شبكة قانوني الأردن.

7- هالا حجازين، دائرة الأراضي والمساحة واقع وتطلعات، بحث مقدم لمادة التطبيقات العلمية

في الإدارة، محفوظ في مكتبة دائرة الأراضي والمساحة، 1997 .

القوانين والأنظمة وقرارات المحاكم:

1- الدستور الأردني.

2- القوانين والتشريعات والأنظمة والتعليمات الأردنية المتعلقة بأموال الدولة.

3-قرارات محكمة التمييز الأردنية ومحكمة العدل العليا الأردنية وديوان التفسير.

الدوريات :

التقرير السنوي لدائرة الأراضي والمساحة لسنة 2010.