الفصل الأول

أطراف العلاقة في الفساد الإداري

3.1 تمهيد

الفساد الإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحتويه تعريف واحد، ولذلك ينظر إلى الفساد من خلال المنظور الواسع وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنيتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن ويسلم بها الشخص، ولأن الفساد يعد من الجرائم المجهولة ومن الجرائم التي يصعب الوقوف عليها، ولبيان ماهية الفساد الإداري وأنواعه وأسبابه وآثاره ومظاهره وسبل مواجهته، لابد أن نستعرض في هذا الفصل المفاهيم الأساسية التي ترتبط بالفساد الإداري (الوظيفة العامة، الموظف العام، والمال العام) والتي تعد من المفاهيم المهمة جداً لكل قارئ وباحث في هذا المجال، وذلك لمعرفة من أين يبدأ الفساد الإداري والبعد الذي تصل إليه هذه الآفة الخطيرة، وذلك في الفصل الأول من الرسالة.

3.2 المبحث الأول: الوظيفة العامة

وجود الوظيفة العامة ليس بالأمر الجديد، فهو قديم قدم الدولة ينشأ بنشأتها، وقد أكدت الشريعة الإسلامية على أن الوظيفة العامة هي خدمة لأفرادها قبل أن تكون سلطة في يد الموظف المكلف بالوظيفة العامة، وعرفت الوظيفة العامة كخدمة عامة تهدف إلى إشباع حاجات وأصدرت التشريعات لتحقيق هذا المبدأ.

لقد ارتبط مفهوم الوظيفة العامة ارتباطاً وثيقاً بتطور مفهوم الدولة الحديثة، الذي نتج من زيادة الواجبات التي تقع على عاتقها، وكذلك تنوع الخدمات التي تقدمها لمواطنيها وذلك بسبب الأفكار

الاشـــتراكية والاجتماعية التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية، والتي غيرت مفهوم دور الدولة من دولة حارسة تقتصر مهمتها على حفظ الأمن، إلى دولة متداخلة في جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنظيمية والبيئية والفنية.

وفي المقابل أدت زيادة هذه الخدمات إلى زيادة عدد الموظفين القائمين على إدارة وتشـــغيل المرافق والمؤسسات التابعة للدولة، كما أصبحت هذه الفئة من الموظفين تشكل شريحة هامة داخل المجتمع، كما أصبحوا جزءً لا يتجزأ من كيان الدولة الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

من الثابت عن جميع فقهاء القانون الإداري أن الوظيفة العامة تعتبر الخلية الأولى أو اللبنة الأولى في كل تنظيم إداري، فهي عمود الأســـاس الذي يتكون منها الجهاز الإداري، ثم يأتي بعد ذلك الموظف العام الذي يشغل تلك الوظيفة، وفي النهاية يشكل هذا الجهاز مجموعة من الوظائف والموظفين.

فتعتبر الوظيفة مركز قانوني يشغله الموظف، تنشأ قبل أن يشغلها أي موظف، فتستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشـغلها، كما تبقى قائمة حتى ولو كانت شـاغرة، دون أن تتأثر إطلاقاً بموت شاغلها، أو استقالته، أو إحالته للمعاش، إذ ينفصل مصيرها عن مصير الموظف الذي يشغلها.

3.2.1 المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة

بما أن مفهوم الوظيفة العامة قد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور مفهوم الدولة الحديثة الناتج عن زيادة واجباتها وتنوع خدماتها التي تقدمها لمواطنيها، لذا فإنه وجب تعريف الوظيفة العامة بشـكل مفصـل في فرعين على النحو التالي:

3.2.1.1 الفرع الأول: الوظيفة العامة لغةً واصطلاحا

3.2.1.1.1 أولاً: تعريف الوظيفة العامة لغةً

الوَظِيفةُ من كل شـــيء ما يُقَّدر له في كل يوم من رِزق أَو طعام أَو عَلَف أَو شَـــراب، وجمعها الوَظائف، والوُظُف ووظَف الشـــيء على نفســـه ووَظّفَه توظِيفاً أَلزمها إياه، وقد وظَّفت له توظيفاً على الصبي كل يوم حفظ آيات من كتاب الله عز وجل[53].

فالوظيفة: جمعها وظائف، ما يتولاه شخص من عمل، أو منصب: " وواجبات الوظيفة "، "وظيفة عامة". الوظيفة على وزن فعلية كســـفينة وهي مشـــتقة من كلمة وظف، وهي كلمة تدل على تقدير الشـيء، ويقال وظفت له: إذا قدرت له كل حين شـيئاً من رزق أو طعام. ووظفت عليه العمل توظيفاً، أي قدرته. ويقال وظف العمل وهو موظف عليه. الوظيفة ما يقدر للإنسان في كل يوم من طعام أو رزق وقد وظفته توظيفاً[54].

أما كلمة عامة في المصـطلح اللغوي فيدل معناها على الشـمول والاسـتيعاب والكثرة وهي مشـتقة من العمم، والعمم: عظم الخلق في الناس وغيرهم، والعمم أيضـاً الجسـم التام، وأمرهم عمم: تام وعممهم الأمر يعمهم عموماً: شـــغلهم وعمم القوم بالعطية عموماً: شملهم عموماً، فهو عام، وهي عامة، ومن اســـتعمالات هذه الكلمة ومشـــتقاتها الدالة على ذلك العمم جماعة كبيرة، والعمم: كل ما اجتمع وكثر، والتام العام من الناس من كل أمر العام والشامل، والعامة: خلاف الخاصة، قال ثعلب:" إنما سميت بذلك لأنها تعم البشـــر "، وقال الراغب: " لكثرتهم وعمومتهم في البلاد، وجاء القوم عامة يعني جميعاً والعامة القيامة سميت بذلك لأنها تعم الناس بالموت"[55].

---

53. إبراهيم نجار علي عبد الحافظ. 2018. "نزاهة الوظيفة العامة وأثرها في الوقاية من الفساد". *مجلة كلية الشريعة والقانون*. طنطا: جامعة طنطا . ج. 4. عدد (33). ص 2066.

54. جمعة قادر صالح. 2016. *الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة: دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون*. ص 51.

55. أحمد طرشي. 2016. *التعيين في الوظائف العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري*. (أطروحة الماجستير). جامعة الجزائر. ص 3.

3.2.1.1.2 ثانياً: تعريف الوظيفة العامة اصطلاحاً

احتلت الدراسات المختصة بالبحث في الوظيفة العامة مكانة مرموقة في نطاق الإدارة، وفي نطاق القانون الإداري، وشغلت الفكر الإداري والقانوني والاقتصادي في مختلف أنحاء العالم، ويحمل اصطلاح الوظيفة العامة كثيراً من المعاني المختلفة ذات المفاهيم المتغيرة المضمون.

عرفت الوظيفة العامة بأنها: " مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يمارسها موظف معين بصفة دائمة، والتي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة له"[56].

وعرفت الوظيفة العامة بأنها: " خدمة يؤديها الموظف العام للأفراد أو للدولة أو لأحد فروعها ومصالحها في نطاق قانوني "، وكذلك هي: " منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسؤوليات معينة، سواءً تفرغ لذلك كلية أم لم يتفرغ "[57].

وعرفها البعض بأنها: "كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب على شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية[58].

كما تم تعريفها على أنها: " مجموعه من الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواءً تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة أو تلك التي تتصل بأدائهم لمهام الإدارة العامة بإتقان وفاعلية "[59].

---

56. ربوح ياسين. 2015. "طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام". *مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية*. الجزائر: جامعة قاصدي مرباح. عدد (19). ص 187.

57. عبدالله سالم علي الكتبي. 2011. *الفساد الإداري والمالي وسبل مواجهته جنائياً (دراسة مقارنة)*. ص. 12.

58. عبدالله السنيدي. 2012. *مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*. ط. 15. الرياض: د. ن. ص. 97.

59. حاتم محمد السيد عبدالله. 2020. *موسوعة الفساد وسبل مكافحته*. ص. 51.

فقد عرف بعض المعاصـــرين الوظيفة العامة بأنها: "عمل مشـــروع دائم يقلده الإمام أو من ينيبه لشـخص طبيعي أهل له برضـاه على سـبيل الدوام والاسـتقرار في خدمة مرفق عام مشـروع تديره الدولة بشكل مباشر"[60].

ويمكن أن نقدم تعريف للوظيفة العمومية والذي نرى بأنه الأشمل والأفضـــل من وجهة نظري على أنها " مجموعة النظم القانونية المتميزة التي تحكم مركز الموظف العمومي في المؤسـسـات والإدارات العمومية من حيث تسيير حياته المهنية من يوم دخوله إلى غاية الخروج منها، وتحديد طبيعة علاقته بالإدارة، وتبيان حقوقه وواجباته هذا من جهة، وتحدد الأنشـطة والاختصـاصـات القانونية التي تجب أن يقدمها خدمة للصالح العام من جهة أخرى .

وعرفتها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين بأنها: " منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصـــلحة العامة، لذلك يكون ولاء الموظفين العموميين في نهاية المطاف للمصـــالح العامة لبلدهم حسبما يعبر عنها من خلال المؤسسات الديمقراطية الحكومية"61.

ومن ذلك نستخلص أن مفهوم الوظيفة العامة يتحدد اعتماداً على فلسـفة الدولة ودرجة تدخلها في الوظيفة العامة ونظرتها للأفراد القائمين بهذه الخدمة والنظام الذي تختاره لتحقيق غايتها في تقديم الخدمات لمواطنيها.

3.2.1.2 الفرع الثاني: تعريف الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية

تميزت الشريعة الإسلامية بأنها شريعة تركز على الدين والدنيا في وقت واحد، فقد شملت الكثير من التعليمات والمبادئ التي تنظم بها كيفية عبادة الله – تعالى –، كما اشـتملت على الأسـس والقواعد تنظم

60. أحمد طرشي. 2016. *تعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي و القانون الجزائري (دراسة مقارنة)*. ص. 13.

61 . حقوق الإنسان.2020. *مجموعة صكوك دولية*. المجلد الأول. الأمم المتحدة- نيويورك. ص 436.

حياة البشر من خلال المعاملات الإسلامية على اختلاف أنواعها الشخصية للإنسان نفسه والداخلية للدول الإسلامية وفي المعاملات التجارية بشكل عام، وبالتالي فإن الإسلام ربط بين الدين كعبادة وبين الدنيا كالسياسة والمعاملات التي تنظمها الدول عن طريق الوظيفة العامة.

ففكرة الوظيفة العامة في الإسلام تقوم على أساس أن أنها واجب ديني وأنها أمانة وليست مغنم، وهي تكليف وليست تشريف، وهي عبادة وليست سيادة، ومن ثم فإن دوام شغل الوظيفة العامة مرهون بمدى دوام صلاحية شاغلها، فمتى تزول أو تتنحى عنه الصلاحية لشاغلها ينحى عنها.

لقد عرف الإسلام الوظيفة العامة وشاغلها الذي يأخذ مسمى "الموظف العام" في الوقت الحاضر، وكان في بدايات الإسلام يلقب بالخليفة أو الإمام أو الوالي أو العامل أو المحتسب إلى غير ذلك من أسماء، فكل هؤلاء كانوا موظفين عموميون دون أن يطلق عليهم هذا المصطلح لعدم وجوده في ذلك الزمان، ولابد من الإشارة أنه لم يكن هنالك إطار أو هيكل منظم للوظائف العامة كما هو الحال في نظم الوظائف الحديثة، وبالتالي فإنه لم تكن هناك حدود واضحة المعالم للترقية من وظيفة لأخرى، بل نقل الموظف من وظيفة أدنى إلى أخرى أعلى منها يأخذ دائما حكم التعيين الجديد، وكانوا يحسنون الاختيار دائماً بالنسبة لشغل الوظائف العامة سواءً كان ذلك لأول مرة أو عند التعيين بعد ذلك في الوظائف العليا.

ولقد استعمل الفقهاء المسلمون كلمة الوظيفة للتعبير عن معاني اصطلاحية تختلف باختلاف موقعها في الجملة، وذلك استنادا إلى معناها اللغوي الواسع في الدلالة، ومن هذه الاستعمالات الاصطلاحية: قول الشاطبي: " إنا إذا قررنا إماماً مطاعاً، مفتقراً إلى تكثير الجند، لسد الثغور، وحماية الملك المتسع الأقطار، وخلا بيت المال، وارتفعت حاجات الجند إلى ما لا يكفيهم، فللإمام إذا كان عادلاً أن يُوَظف على الأغنياء ما يراه كافياً في الحال، إلى أن يظهر مال بيت المال، ثم إليه النظر في

توظيف ذلك الغلات والثمار وغير ذلك "[62]، وقد استخدم كلمة (وظيفة) للتعبير عن المبالغ المالية التي تؤخذ بشكل دوري ومنتظم كالزكاة والضرائب .

وينفرد فقهاء الشريعة الإسلامية بمصطلح " الولاية العامة " بدلاً من مصطلح الوظيفة العامة، والتي عرفها الإمام الشافعي بأنها:" صلاحية أو استحقاق شرعي أسبغه الشارع على كل فرد مكلف من أفراد المسلمين "[63].

وهكذا عُرفت الوظيفة العامة في الإسلام بأنها: "خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين"، وقد عرف الفقهاء الولاية(الوظيفة العامة) بأنها: صلاحية أو استحقاق شرعي أسبغه الشارع على كل مكلف من أفراد المسلمين "[64].

3.2.1.3 الفرع الثالث: تعريف الوظيفة العامة في القانون الإماراتي

إن المشرع الإماراتي لم يضع تعريف واضح ومحدد للوظيفة العامة مع أنه قد وضع قوانين تنظم الوظيفة العامة مثل القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وكذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2010 في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

وكان أبرز ما صدر عن المشرع الإماراتي عن طريق مجلس الوزراء القرار رقم 15 لسنة 2010 باعتماد وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة بقولها: " الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين به ".

62. إبراهيم بن موسى بن محمد الشاطبي. 2012. *الاعتصام*. ج. 2. الدمام: دار بن جوزي للنشر. ص. 358.
63. ربوح ياسين. 2015. *طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام*. ص. 189.
64. حاتم محمد السيد عبدالله. 2020. *موسوعة الفساد وسبل مكافحته*. ص. 27.

وعرفت الوثيقة السـلوك المهني وأخلاق الوظيفة العامة على أنه: " هو قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بأمانه ونزاهة وموضـوعية، والعمل باسـتمرار على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل بها، وأن تكون ممارسته في حدود الصلاحيات المخولة له، وأن يؤدي عمله بحسن نية، متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون، أو الضرر بالمصلحة العامة، لتحقيق مصلحة له أو للغير ".

ومن خلال قراءة نصـوص قانون الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة نلاحظ اعتماد المشرع الإماراتي على المفهوم الفرنسي في تنظيم الوظيفة العامة في الدولة، وقد أنشأ الهيئة الاتحادية للموارد البشرية لإدارة كل ما يتعلق بالوظيفة العامة في الدولة.

رأي الباحث:

من خلال تتبعنا وبحثنا في موضـوع تعريف المشـرع الإماراتي للوظيفة العامة، لم نجد أي تطرق من المشـرع لتعريف الوظيفة العامة، وإنما اكتفى بتوضـيح أن الوظائف العامة خدمة وطنية، ونرى بأن عدم تعريف المشرع الإماراتي للوظيفة العامة قصور كبير في تنظيم الوظيفة العامة، حيث أنه يفتح باب للتلاعب بمسمى الوظيفة العامة لكل من يرغب في ارتكاب جرائم تندرج تحت جرائم الفساد الإداري، كما أنه من الصعب تحديد جرائم الوظيفة العامة في القانون بشكل واضح وصحيح بسبب عدم وجود تعريف واضح وصريح لها.

3.2.2 المطلب الثاني: التطور التاريخي للوظيفة العامة

لقد وجدت الوظيفة العامة منذ الأزل، وأخذت مسـميات مختلفة في المجتمعات المدنية السـابقة، فكل مجتمع مدني يلزمه أفراد يقومون بأدوار مهمة في إدارة وتنظيم شؤون تلك المجتمعات.

ولقد بدأت الوظيفة العامة في أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم وبين المواطنين تم اختيارهم من قبله على أسـاس من الثقة والانتماء وله إن شـاء أبقاهم أو عزلهم، وظهر ذلك بصـورة واضـحة في ظل

الحكومات الاستبدادية ونظم الحكم المطلق الذي كان ظاهراً بشكل واضح في الولايات المتحدة الأمريكية وفي أوروبا في القرون الوسطى.

وفي ظل هذه النظم لم تظهر الوظيفة العامة بالشكل الذي نعرفه في الوقت الحالي، حيث كان الأمر متروكاً للرئيس الإداري الأعلى وهو ما يعادل منصب السلطان أو الحاكم الذي كان له إبقاء الموظف العام في منصبه إذا كان يثق فيه ما دامت الثقة مستمرة أو يعزله من منصبه إذا انعدمت ثقته فيه أو صدر منه فعلا لا يعجب السلطان أو الحاكم.

كما إن الوظيفة العامة كانت في قديم الزمان استثناء في حياة الناس وذلك لأن الدولة لم تكن تتدخل في حياة مواطنيها إلا بالقدر الذي يساعدها في حماية أراضيها وإدارة شؤونها الخارجية والداخلية في مجالات معينة بسيطة مثل خدمات الصحة والشرطة والجيش وفرض الزكاة والضريبة وتنظيم العلاقات بالدول الأخرى، أما في غيرها من الأمور فكانت متروكة للأفراد للقيام بأدائها وفقاً لقدرتهم المالية ومكانتهم الاجتماعية.

ولا شك أن مفهوم الوظيفة العامة قد تبلور في العصور الحديثة أي عند تطور علم الإدارة وتشعبها في جميع المجالات، وأصبح الموظف العام مرتبط تنظيماً من حيث الحقوق والواجبات بالوظيفة العامة التي تستخدمها الدولة لإدارة شؤونها الداخلية والخارجية وتوفير الخدمات لمواطنيها.

ولقد تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً، وانعكس ذلك على الوظيفة العامة بشكل واضح، فتزايدت أهميتها ودورها في المجتمع، ونتيجة لهذا التطور أصبح للوظيفة العامة دور غاية في الأهمية على اعتبار أن شاغلها هو المنفذ لسياسات الدولة، و المسؤول عن تحقيق أهدافها التنموية من جميع النواحي والمنوط به أداء الخدمات الأساسية للمواطنين.

3.2.2.1 الفرع الأول: الوظيفة العامة في الحضارات القديمة

3.2.2.1.1 أولاً: الإمبراطورية الرومانية

تميزت الحضـــارة الرومانية عن غيرها من الحضـــارات بتفوقها في الدراســـات القانونية، فقد اهتموا بجميع نواحي هذه الدراسـة، وكان أسـاس الترقية عندهم هو تفوق المرشـح وإلمامه بالثقافة القانونية، وقد بقي الوضـع على حاله، حيث كان في كل مرة يتم إضـافة شـروط جديدة أو يتم تغيير طريقة التوظيف، غير أن مجيء الإمبراطورية العليا في عهد أوكتافيوس عَرَف النظام الإداري الذي كان قائماً ومتطوراً خاصـةً في القوانين الإدارية منه، حيث تم تقسيم الوظائف إلى عدة أقسام واعتمدوا في ترقية الموظف على أقدمية العامل كما تم اعتماد الانتخاب في التوظيف، إلا أن الأوضـــاع ما لبث أن تغيرت وبدأت البيروقراطية بالظهور في كافة أرجاء روما، حيث قسمت الشعب إلى طبقتين ومكنت السادة والإقطاعيين بالوظائف العليا، أما عامة الشعب فقد تولى الوظائف الصغيرة، فكانت النتيجة استحواذ أصحاب النفوذ وتحكمهم في جميع الوظائف سواءً العليا أو البسيطة[65].

3.2.2.1.2 ثانياً: الحضارة الصينية

للصـــين القديمة المكانة الأولى في دراســـة بعض الأفكار الإدارية في مجال الوظيفة العامة حيث اقتضت المهام الكثيرة الملقاة على عاتق الدولة في عهد شن الأكبر حوالي ألفين سنة قبل الميلاد، وتزويد الإدارة بعدد كبير من العاملين الأكفاء.

65. أحمد طرشي. 2016. *تعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي و القانون الجزائري (دراسة مقارنة)*.ص. 24.

وتشير الدراسات المتعلقة بالوظيفة العامة أن الملامح الأولى لظهورها كانت إبان الحضارة الصينية، حيث تدل الوثائق التاريخية على أن الصـــينيين كانوا على علم ببعض المبادئ الإدارية في مجال التنظيم، التوجيه، والرقابة.

وكان الملك يجري الاختبارات كل ثلاث سنوات للعالمين للكشف عن مدى كفاءتهم وصلاحيتهم للتولي والاستمرار في الخدمة أو الإعفاء منها، وأصبحت الوظائف تشغل على أساس الجدارة حتى عهد الملك هان، إذ يتعين على طالب الوظيفة اختيار عدة اختبارات كي يعتبر صـالحاً للوظيفة، ويوجد نوعين من امتحانات التوظيف في الصين القديمة، الأولى يشمل امتحانات الاختبار للذاكرة، والثاني اختبار ملكة الابتكار والقدرة على كتابة مقال عن موضوع يخص مبادئ الأخلاق والمشاكل الإدارية الجارية[66].

فبالتالي فإننا نستنتج بأن الصين عبر تاريخها الكبير هي من أوائل الحضارات التي عرفت وطبقت مبدأ شغل الوظائف العامة وكان ذلك منذ ألفي عام (حسب اعتقاد فقهاء علم الموارد البشرية) على أساس عقد امتحان التوظيف بين المتقدمين لشغل هذه الوظائف فكانت هذه الامتحانات المقياس لشغل الوظائف العامة، أي لا يمكن شغل أي وظيفة عامة في الصين إلا بعد النجاح في هذه الامتحانات.

3.2.2.1.3 ثالثاً: الحضارة الفرعونية

كانت الإمبراطورية المصـرية مكونة من حكومة مركزية وحكومات محلية، فعلى مسـتوى الحكومة المركزية كان الملك الملقب ب (فرعون) رئيساً يتمتع بالعديد من السلطات، الأمر الذي أدى الى ضعف قدرته على تسييرها تسييراً حسناً، فأوكل بعض من مهامه إلى الوزير الأول الذي يحتل قمة التسلسل

66. صلاح خلف مشاري الإبراهيمي .2018. "نظام الحكم في الصين القديمة". شبكة جامعة بابل ،كلية التربية للعلوم الإنسانية . بابل، العراق ص. 2.

الإداري الرئاسي والذي يتم اختياره من أقرباء أو أصدقاء الحاكم (فرعون)، مهمته مساعدة هذا الأخير في تسيير الشؤون الإدارية المختلفة، وكان كبير القضاة كونه يشرف على النظام القضائي تحت النظام القضائي تحت رقابة الحاكم (فرعون).

فكان للحضارة المصرية نصيب كبير في بزوغ العمليات الموروثة في الوقت الحالي وحتى ظهور الفكر الإداري والتنظيمي، حيث كان للوظيفة العامة مكانتها وهيبتها بين أفراد المجتمع، حيث كان المصريين ينظرون لشاغل الوظيفة العامة نظرة تقدير واحترام، كما أن أفراد الشعب كانوا يفضلون العمل بمجال الإدارة العامة عنه في مجال آخر، ولقد ساد في عصر الحضارة الفرعونية نظام الوراثة بحيث أن الوظائف تنتقل من الأب إلى ابنه، وذلك إلى عهد بسماتيك الأول

3.2.2.2 الفرع الثاني: الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية

لقد كان وضع جزيرة العرب قبل الإسلام قبلياً، وبعد انتشار الإسلام حصل تغيير جذري في التصور والاعتقاد، وبناءً على هذا التغيير تبدلت علاقات الناس ببعضهم البعض، وقام كيان سياسي بدأ في بدايته بالدعوة للإسلام ومن ثم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وجمع بعدها بين السياسة والدين، وقد تخير رسولنا الكريم -ﷺ- رجالاً من خيرة أصحابه الأكفاء وأقام هيكل الدولة الوظيفي، حيث تولى نبينا الكريم -ﷺ- الحكم والقضاء وإمامة المسجد، وكلف أصحابه -رضوان الله عليهم – بقيادة الجيش في بعض الأحيان وفي جمع الزكاة ونشر الإسلام وتعليمه في البلدان الجديدة على الإسلام، وسار على نفس النهج أبوبكر الصديق -رضي الله عنه-.

وباتساع رقعة الدولة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- حدث تغيير في بناء الوظائف من حيث ترتيبها ومسمياتها واختصاصات كل منها، حيث تم الفصل بين وظيفة القضاء

والولاية العامة على الدولة، وكذلك تم الفصل بين وظائف الإدارة العامة مثل بيت مال المسلمين وعمال الزكاة، وتم استحداث وظائف جديدة مثل وظيفة العسس (الشرطة حالياً)، ومع تقدم الفتوحات الإسلامية يُشكل جهاز إداري متكامل في كل دولة جديدة تنظم للدولة الإسلامية يترأسه الوالي الذي يمثل خليفة المسلمين في البلد الذي يديره.

وبالتالي تكونت السلطة التنفيذية للدولة الإسلامية من مجموعة من الأجهزة الإدارية التي تقع في شتى أنحاء الدولة بدايةً من مقر الخلافة ومروراً بمختلف البلدان والمدن التي تتبع للدولة الإسلامية.

وعلى هذا فمنذ صدر الإسلام عرفت الوظيفة العامة وقامت برسالتها في الخدمة العامة، وإشباع حاجات المواطنين الدينية والدنيوية، ووضعت الدواوين وحدود الولايات وممثلي الخليفة فيها، وكان من شأن ذلك تعاظم دور الوظيفة العامة في الدولة ولفتت بتعاظمها ذلك أنظار الباحثين والمتخصصين من العلماء، فظهر الاهتمام والتوجه لبحث شؤونها، وبرزت المؤلفات التي تعالج شؤون السياسة والإدارة الإسلامية ومن بين من كتب في ذلك شيخ الإسلام ابن تيمية وخاصة في كتابيه (السياسة الشرعية) و(مناهج السنة) والموارد في (الأحكام السلطانية) وإمام الحرمين الجويني في (غيث الأمم) والقاضي أبو يعلى الفراء في (الأحكام السلطانية)، والجاحظ في كتاب (التاج في أخالق الملوك) وابن المنقع في كتاب (الأدب الصغير) وابن أبي الربيع في كتاب (سلوك الممالك في تبير الممالك)، والغزالي في كتابه (التبر المسبوك في نصيحة الملوك) وغيرهم[67].

ومن الملاحظ عبر تتبع تاريخ الوظيفة العامة في الإسلام أن الإدارة الإسلامية تمكنت من القيام بكافة واجباتها وإقامة العدل وتوفير الأمن والأمان وتنظيم الجيوش المهيبة لحماية ديار الإسلام بشكل ناجح وملفت، مما يعطي انطباعا عن الكفاية الرائعة للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي.

67. حاتم محمد السيد عبدالله. 2020. *موسوعة الفساد وسبل مكافحته*. ص. 35.

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الوظيفة العامة في الإسلام ترتكز على أنها واجب ديني، وأنها تكليف وليست حقاً، ومن ثم دوام الوظيفة للفرد العامل مرهون بدوام صلاحية شاغلها بحيث أنه إذا ثبت عدم صلاحية شاغل الوظيفة لها فيتم تنحيته عنها، مما زاد النظام الإداري الإسلامي قوة ومناعة.

فالمنهج الإسلامي قائم على أن وجود الرجل المناسب في المكان المناسب هو واجب شرعي وضماناً لسلامة العمل وحسن الأداء، والإسلام يربي الفرد على الإحسان والإتقان، ولا يسود الأمر إلا لأهله، كما فعل النبي –ﷺ– مع أبي ذر –رضي الله عنه– عندما طلب منه أن يوليه فقال: ﴿يا أَبَا ذَرٍّ، إِنَّكَ ضَعِيفٌ، وإِنَّهَا أَمَانَةُ، وإِنَّهَا يَومَ القِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ، إِلَّا مَن أَخَذَهَا بِحَقِّهَا، وَأَدَّى الذي عليه فِيهَا﴾[68].

والصلاحية في الإسلام تختلف بحسب الولاية (الوظيفة)، يقول ابن تيمية: " أنه يتعين على ولي الأمر أن يعرف الأصلح لكل منصب، فإن الولاية لها ركنان هما القوة والأمانة، لقوله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾ (القرآن. القصص28: الآية 26)، والقوة في الحكم بين الناس بالعدل والقدرة على تنفيذ الأحكام، والأمانة ترجع إلى خشية الله "، ثم يذكر ابن تيمية بعد ذلك أن الصلاحية في كل ولاية بحسبها، فهي في إمارة الحرب مثلاً ترجع إلى الخبرة بها وإلى شجاعة القلب، وهي في ولاية القضاء ترجع إلى العلم والعدل الذي يدل عليه الكتاب والسنة، ومع ذلك يقول ابن تيمية إن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل، فمن الواجب في كل ولاية اختيار الأصلح حسب نوع الولاية، فيقدم في إمارة الحرب الرجل القوي الشجاع على الضعيف العاجز، وإن كان أكثر أمانه منه، وإن كانت الولاية في حفظ المال ونحو ذلك وجب تقديم الأمين على القوي[69].

68. مسلم. 1987. *صحيح مسلم بشرح النووي*. رقم الحديث: 341.

69. ربوح ياسين. 2015. *طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام*. ص. 191.

ونلاحظ مما سبق أن الإسلام اهتم بالوظيفة العامة حيث ألزم ولاة الأمور باختيار الأصلح لشغل الوظيفة العامة، فالقواعد الأساسية في النظام الإسلامي ترتكز على أن الصلاحية لشغل الوظيفة العامة هي الأساس في الاختيار، وعملية اختيار شاغل الوظيفة العامة في الإسلام لها ضوابط شديدة الإحكام، إذ أنها تعتمد على تحديد مهام الوظيفة بدقة ثم اختيار الأصلح من المرشحين لها كلٌ حسب ما يصلح له من وظيفة، فصاحب العلم والحكمة والعدل يصلح للقضاء، كما أن صاحب القوة والشجاعة يصلح لقيادة الجيوش، كما أن الأمين يصلح لحفظ المال ورعايته، وهذا ما جعل النظام الإداري الإسلامي أفضل النماذج التي يحتذى بها في علم الإدارة الحديث في تنظيم الوظائف العامة.

3.2.3 المطلب الثالث: نظام الوظائف في العالم المعاصر

و من خلال تتبعنا لنظام الوظيفة العامة في العالم المعاصر نلاحظ بأن العالم في الوقت الحاضر يتجاذب على نظامان أو مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة ترتكز أغلب مبادئ الوظيفة العامة تحتهما في أغلب دول العالم وهما الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، والوظيفة العامة ذات البنية المغلقة.

3.2.3.1 الفرع الأول: الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة

يعتبر هذا النظام شائع في الدول الأنجلو سكسونية ويطبق في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفنلندا والدول الشيوعية السابقة، وهذا النظام يَعتَبِر الوظيفة مجرد عمل محدد تنتهي بانتهاء العمل الموكل إليه الموظف، فالوظيفة في هذا النظام لا تكاد تختلف عن نظام العمل في المشاريع والشركات الخاصة، فالموظفون في هذا النظام لا يخضعون لنفس النظام القانوني الذي يخضع له كافة العاملين في أي دولة، وليس لهم حقوق إلا الحقوق التي يستمدونها من الدستور، فالوظيفة هنا ليست عملاً مستقراً

ودائماً، ويرتبط الموظف بالوظيفة نفســـها فلا ينقل من وظيفته ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة من الهيكل الوظيفي لســلم الوظائف إلى خروج الموظف من الخدمة، ولا يســتلزم هذا النظام وجود لائحة أو نظام يبين حقوق الموظفين وواجباتهم.

تعددت تعريفات الوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم، ويعد التعريف الأفضـل والأوضـح لها على أنها: " مجموعة واجبات ومسؤوليات تحددها سـلطة شـرعية، وعلى من يشـغلها أن يكرس وقته كله أو بعضـه حسب الظروف للقيام بتلك الواجبات، ليحصل على ما يقابلها من حقوق "[70].

وإذا أخذنا الولايات المتحدة الأمريكية كمثال، فإنها تبنت نظام الوظيفة العامة المفتوح نتيجة صبغ الوظائف العامة بالصبغة السياسية، حيث اعتبرت الوظائف من حقوق الحزب الفائز بالانتخابات.

وبالتالي فأنه في المفهوم الأمريكي لا يوجد فرق في معنى ومفهوم الوظيفة بين التنظيمات الإدارية العامة المتمثلة في الدولة وأجهزتها ومرافقها، وبين التنظيمات الإدارية الخاصة.

إن الفلســـفة التي يقوم عليها هذا المفهوم مفادها أن الحقوق والحريات الأصـــلية والطبيعية إنما هي حقوق وحريات فردية، وهذه الحقوق موجودة قبل وجود الســلطة والقانون، بل إن الســلطة قامت بإرادة الأفراد من أجل حماية حقوقهم وحرياتهم، فالفردية في ظل المفهوم الأمريكي مقدمة على الســـلطة العامة، ومن الممكن أن ما مرت به الولايات المتحدة من ظروف سياسية وتاريخية على مر التاريخ أدى إلى ظهور المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة بهذا الشكل.

ونلاحظ بأن فإن الأدبيات القانوني الأمريكية لا تعرف مصـــطلح الوظيفة العامة بالمعنى القانوني الذي تعرفه أوروبا وأغلب دول العالم، وذلك بســبب تطابق التعريف بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصــة

70. هتاف جمعة صبحي أبوراشد. 2014. *مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)*. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد. ص 79.

في المفهوم الأمريكي، والسبب هذه التطابق بين الوظيفة العامة والخاصة في المفهوم الأمريكي راجع إلى الفكر الأيدلوجي الأمريكي المغرق في الفردية، الذي يرى بسبب فرديته تلك أنه لا تميز للعمل الذي تقوم به السلطة العامة عن العمل الذي يقوم به الأفراد، فكلاهما يمثل مصلحة مقدرة ومعتبرة، وليست إحدى المصلحتين أولى بالتقديم عند تعارض الأخرى، وإن كانت الأولى عامة والثانية خاصة، فالفرد بمصالحه وأعماله الخاصة يعتبر في الأيدولوجية الأمريكية ندٌ ومساوٍ للسلطة العامة بمصالحها وأعمالها العامة.

3.2.3.2 الفرع الثاني: الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة

تعد الوظيفة العامة بموجب المفهوم الفرنسي بشكل خاص والأوروبي بشكل عام مهنة يلتحق بها الموظف في بداية حياته العملية ويظل فيها مدى حياته العملية إلى أن يتقاعد من العمل.

وينتشر هذا النظام بشكل واضح في الدول الفرنكوفونية في أوروبا واليابان وماليزيا ودولة الإمارات العربية المتحدة والدول العربية[71]، وتعتبر فرنسا هي الرائدة في استخدام هذا النظام في بناء هيكل الوظائف العامة لديها.

فالوظيفة في هذا النظام تعد عملاً مستقراً، وتخضع لنظام قانوني خاص يختلف عن ذلك يحكم المشروعات الخاصة والشركات، والجدير بالذكر أن هذا النظام يتفق مع الهدف المنشود من الوظيفة العامة وهو تحقيق المصلحة العامة، وفي هذا النظام يلتحق الموظف في الوظيفة العامة وينتقل خلال سنوات العمل فيها بين وظائف متعددة ويرتقي شيئاً فشيئا في مراتب السلم الإداري حتى يبلغ سن التقاعد.

71. نستنتج من القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية ولائحته التنفيذية أن المشرع الإماراتي تبنى نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة.

ومن تعريفات الوظيفة العامة عندهم أنها: " مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها صاحبها بطريقة مستمرة وبصفة مهنية في عمل الإدارة تحقيقاً للصالح العام"[72].

فالوظيفة العامة هنا تؤلف كياناً قائماً بذاته، وعالماً متميزاً ومهنة خاصة في المجتمع تختلف عن سائر الوظائف والمهن في القطاع الخاص، وتخضع لقانون خاص ذي طبيعة خاصة.

ويعود السبب في اعتقادنا إلى هذه النظرة للوظيفة العامة في القانون الفرنسي خاصة والأوروبي عامة إلى الظروف السياسية والتاريخية اللذين ساهما مجتمعين في أن يتصف أفراد الدولة الفرنسية والمجتمعات الأوروبية بشكل عام باحترام السلطة وتقديرها للدور الذي تقوم به من خلال جهازها الإداري في تسيير المرافق العامة للدولة خاصةً بعد الثورة الفرنسية.

وبذلك ظهر في ظل هذا الفكر قانون خاص يسمى " قانون الوظيفة العامة " والبعض يسميه "قانون الخدمة المدنية" يرسم علاقة الموظف العام بالإدارة محدداً طبيعة هذه العلاقة ومحدداً واجبات الإدارة وواجبات الموظف وحقوق كل منهما على الآخر، من غير أن يترك تحديد كل ذلك لإرادة الأفراد واختيارهم كما هو المعمول به في علاقات العمل التعاقدية في القطاع الخاص، وذلك لأن المصالح التي تمثلها الوظيفة العامة مصالح المجتمع في الدولة كافة لا تحتمل تركها لإرادات الأفراد الشخصية واختياراتهم التي من الممكن أن تعارض أو تخالف المصلحة العامة.

وبالتالي فإننا نستنتج أن الوظيفة العامة في ظل هذا النظام تتميز بعدد من الخصائص أهمها:

- الوظيفة خدمة تتمتع بالاستقرار والثبات والدوام.
- الوظيفة هنا تحكمها قواعد القانون الإداري، ويلتزم هذا النظام بإيجاد قوانين وأنظمة ولوائح للموظفين تنظم عملهم من حقوق وواجبات.

72. حاتم محمد السيد عبدالله. 2020. *موسوعة الفساد وسبل مكافحته*. ص. 27.

- من أهم مميزات الوظيفة العامة في هذا النظام التسلسل الإداري والتدرج الرئاسي.
- يؤلف الموظفون في هذا النظام شريحة لها خصائصها ومميزاتها داخل جسم المجتمع، وهم يشكلون جزءً هاماً من بنيان الدولة الإداري.

3.3 المبحث الثاني: الموظف العام

تمارس الدولة نشاطها سواءً المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية وتحقيق أهدافها، وتحظى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويعتبر الموظف العام يد الدولة في ممارسة نشاطها في تنظيم المرافق العامة فيها.

ورغم أهمية الموظف العام في البناء الأساسي لإدارة الوظائف العامة إلا أنه لا يوجد تعريف محدد أو متفق عليه للموظف العام، ولا تتضمن القوانين والأنظمة الوظيفية المقارنة تعريفاً جامعاً موحداً للموظف العام، فتعريف الموظف العام تحكمه مجموعة من المعطيات أو المؤثرات التي تختلف من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر داخل الدولة الواحدة بحيث ممكن أن يعرف أكثر من قانون صادر في الدولة الموظف العام حسب نظرته لهذا المصطلح، فتعريف الموظف العام في الدول الرأس مالية يغاير وبكل تأكيد تعريفه في الدول الاشتراكية، كذلك يختلف تعريفه طبقاً للنظام الوظيفي المعتمد أو نظام السلم الإداري في الدول، لذلك فإن معظم القوانين اكتفت بإيراد توجيه عام يبين الخاضعين لأحكامه، تاركةً أمر بيان المقصود بالموظف العام إلى كل من الفقه والقضاء، كما واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها.

ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً أو اتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة، فاتساع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات

بين الأفراد كما كان في السابق، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها خارجياً في تنظيم المجالات السياسية لها والمشاركة في المحافل الدولية وداخلياً في تنظيم المجالات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية أدى إلى حاجتها لزيادة عدد الموظفين فيها واهتمامها بتنظيم الجهاز الإداري لديها.

ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظاماً خاصاً، فبعد أن ينصب الشخص بصفة رسمية في سلك الوظيفة العامة يصبح موظفاً عاماً ملزماً بمجموعة من الواجبات ويكتسب بسببها مجموعة من الحقوق.

ويتضح لنا من خلال بحثنا حول الموظف العام أنه هو العنصر البشري في تنظيم الوظيفة العامة، والوظيفة العامة يتم تفعيلها بالموظف العام ويقتصر تأدية مهام هذه الوظيفة بالموظف العام الذي يشغلها، فبالتالي هما العنصر الأساسي في تحريك العملية الإدارية في كل دولة، وبهما تتحقق الأهداف المنشودة التي تضعها الدولة في تنظيمها للمرافق العامة.

3.3.1 المطلب الأول: ماهية الموظف العام

3.3.1.1 الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العام

3.3.1.1.1 أولا: تعريف الفقه الإسلامي للموظف العام

داخل حدود الدولة الإسلامية وضعت الشريعة الإسلامية الأسس والمبادئ التي تتعلق بمجال الإدارة والموظف العام والوظيفة العامة والتي تقوم عليها أحدث النظريات الإدارية في الوقت الحاضر، حيث وضعت المبدأ الدستوري الذي يحكم الموظف والوظيفة العامة بشكل عام وهو قوله – تعالى –: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (58) يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ ۖ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ

تَأْوِيلًا (59)﴾ (القرآن. النساء 4. الآية 58-59)، صدق الله العظيم.. فلقد قال العلماء أن هذه الآية قد نزلت في ولاة الأمور حيث يجب عليهم أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها وهو تولية الشـــأن لمن هو أصـــلح وأمثل وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل[73].

وقد تكون كلمة الموظف العام حديثة بعض الشـــيء، إذ أن معجم اللغة أوردها بمعاني مختلفة كما هو الحال في الوظيفة، ورغم أن الإسلام عرف الوظيفة العامة وعرف شاغلها إلا أن مصطلح (موظف) لم يرد في أقوال الفقهاء الســابقين للدلالة على من يعمل في الدولة كما هو موجود في عصــرنا الحديث، بل كانوا يطلقون عليه أسماء أخرى (كما تم ذكره في المبحث السابق) مثل: العامل، الوالي، الأمير، الخليفة، الإمام، إلى غير ذلك من الوصف الوظيفي الذي كان يطلق على الموظف العام في ذلك العصر، وفي ذلك ذهب عدد من علماء المســلمين إلى أن مدلول الموظف العام هو: "كل من تولى أمراً من أمور المســلمين عامة أو وكل إليه به".

ومن خلال تتبعنا للموظف العام في صـدر الإسـلام اتضـح لنا أن الوظائف الرئيسـية التي يشـغلها الموظف العام في صدر الإسلام ثلاثة أنواع وهي: الولاة، والقضاة، والعمال، لكل منهم اختصاص يختلف عن الآخر، ولذلك تم وضـع لكل منهم طريقة في الاختيار لشـغل الوظيفة التي تناسـب مؤهلاته من علم ومعرفة في أمور الدين وحفظ القرآن الكريم وخبرة من الاحتكاك مع رسول الله – صلى الله عليه وسلم – والتعلم منه و من الصحابة والتابعين في ذلك العصر.

73. بلال أمين زين الدين. 2012. *ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن*. ص. 38.

3.3.1.1.2 ثانياً: تعريف الفقه القانوني للموظف العام

لقد جرت محاولات عديدة من فقهاء القانون بشـــأن تعريف الموظف العام، إذ ذهب منهم إلى تعريف الموظف العام من جوانب مختلفة، فقام كل واحد منهم بتعريف الموظف العام طبقاً للزاوية التي ينظر منها إليه.

فذهب بعض الفقهاء في تحديد الضـــوابط التي تميز الموظف العام في الحقيقة هناك عدة نظريات تناولت تعريف الموظف العام أهمها نظرية المرفق العام، ونظرية القانون العام.

وعلى هذا الاساس فقد عرف (ديجي) الموظف العام بأنه: "كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها "[74].

أما الاســـتاذ (هوريو) فقد عرف الموظف العام بأنه: "كل شـــخص يشـــغل وظيفة داخلة في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الادارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة الســـلطات العامة "[75].

ومن التعريفات المشهورة في التعريف الموظف العام ما اتجه له (والين) الذي يعرف فيه الموظف العام بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام، ويشغل وظيفة دائمة في الكادر الإداري "[76].

---

74. دارة البوابة الالكترونية لمديرية التنظيم والادارة بالمنوفية.2018. *مفهوم الموظف العام في الفقه المقارن*. الموقع : http://www.monofeya.gov.eg/HaykalTanzemy/moderity/Management_Admin/descision/disp_news.asp x?ID=162 ، التصفح في : 2022/02/02م.

75. عمار فوزي كاظم المياحي. 2018. "انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام والتشريعات النافذة في القانون العراقي والضوابط السنوية (دراسة مقارنة)". *المجلة القانونية* . الخرطوم : كلية الإسراء الجامعية . ج. 2. عدد (3). ص 10.

76. بيان عبدالرحمن سلمونه.2021. أثر الإضراب على سير المرافق العامة. –دراسة مقارنة .(أطروحة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، عمان – الأردن . ص 112 .

بينما ذهب الاتجاه الحديث إلى تضييق تعريف الموظف العام وكان من أنصاره الفقيه (دي لوبادير) و (فالين)، حيث عرفوا الموظف العام على أنه: "كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة "[77].

وساهم الفقه المصري في وضع تعريف للموظف العام، فعرفه بعضهم بأنه: "كل من يعمل في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر "[78].

3.3.1.2 الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف العام

لقد كان تعريف الموظف العام وتحديد الشروط الواجب توافرها فيه من المسائل التي لا يمكن الاجتماع عليها أو تحقيقها بسهولة ويسر، حيث أنه لا يوجد تعريف عام وشامل للموظف العام يمكن أن يصلح لجميع دول العالم، ولا يمكن وضع تعريف للموظف العام بحيث يمكن أن يطبق على كل من يتصف بهذه الصفة في إطار الدولة الواحدة، وبالتالي فإن أغلب التشريعات في العالم والتي صدرت في تخصص الوظيفة العامة اكتفت بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقاتها.

77 عمار فوزي كاظم المياحي. 2018. "انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام والتشريعات النافذة في القانون العراقي والضوابط السنوية (دراسة مقارنة)". ص 11.

78. سامي جمال الدين. 2012. *منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين*. الاسكندرية: منشأة المعارف. ص. 98.

3.3.1.2.1 أولاً: في الأمم المتحدة

عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي بأنه: "كل شخص سواءً كان يعمل بأجر أو دون أجر يعمل بصفة دائمة أو مؤقته يعين عن طريق أحد أجهزة المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة "[79].

3.3.1.2.2 ثانياً: في فرنسا

لم تتضمن التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفاً ثابتاً ومحدداً للموظف العام يتصف بالعمومية والشمول وإنما اكتفى بتحديد معناه في مجال تطبيقها فقط وليس في جميع مجالات القانون الإداري.

حيث نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946م على أن هذا القرار: " يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية "[80].

3.3.1.2.3 ثالثاً: في مصر

ذهب المشرع المصري إلى اعتناق الفكر الفرنسي في عدم وضع تعريف ثابتاً وواضحاً للموظف العام، واكتفى بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العامين.

---

79. عزيل عائشة. 2019. *الحماية القانونية للموظف الدولي*. (أطروحة الدكتوراه). جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعاس – الجزائر. ص. 9.

80. محمد الأحسن. 2016. *النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة*. (أطروحة الدكتوراه). جامعة أبي بكر بلقايد. ص. 12.

فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 210 لسنة 1951م بشأن نظام موظفي الدولة في مصر على أنه: " تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواءً كانوا مثبتين أو غير مثبتين "، وفي القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م فإنه جاء موجزاً ولم يتطرق للوظائف الدائمة ولا المؤقتة ولا إلى تعيين الأجانب، فقد نصـــت المادة الأولى منه على أنه: " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ".

3.3.1.2.4 رابعاً: في الإمارات العربية المتحدة

عرفت المادة رقم (1) في بندها الثامن من المرســوم من قانون دولة الإمارات العربية المتحدة لســنة 2008م بشــأن الموارد البشــرية في الحكومة الاتحادية الموظف العام على أنه: "كل من يشــغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية ".

ويلاحظ أن هذا التعريف غير كافي لأنه ربط تعريف الموظف العام بالأشـــخاص الذين يحصـــلون على رواتبهم من الميزانية العامة للحكومة الاتحادية.

ومن جهة أخرى، عرف المشرع الإماراتي الموظف العام بطريقة غير مباشرة وذلك في نص المادة رقم (2) من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008م والتي نصت على أنه: " تطبق أحكام هذا المرسوم على الموظفين المدنيين الذين يتقاضـــون رواتبهم من الميزانية، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسـات العامة، ويستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها، وذلك في حدود ما نصت عليه ".

3.3.2 المطلب الثاني: تعريف الموظف العام جنائياً

3.3.2.1 الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في الفقه الجنائي

إن مفهوم الموظف في القانون الجنائي يختلف عن مفهومه الاداري ففي القانون الجنائي لا يقتصر مفهوم الموظف على معناه الضيق كما هو في القانون الاداري وهذا الاختلاف يعود الى طبيعة القانون الاداري التي تختلف عن طبيعة القانون الجنائي بما تستوجبه من طبيعة تنظيمية تهدف الى تنظيم العلاقة بين الشخص والدولة بما له من حقوق وما عليه من واجبات وما يستحقه من أجور، اما القانون الجنائي فذو طبيعة جزائية تهدف الى حماية المصالح التي يتبناها المجتمع وبيان الافعال التي تعد جرائم للحد منها[81].

و يعد تحديد مفهوم الموظف العام اجتهاد له آثار قانونية بعيدة المدى وتتسم بالخطورة في كافة فروع هذين القسمين من أقسام القانون، ومثال ذلك فقد يرتكب الموظف أية جريمة من جرائم قانون العقوبات والتي وضع المشرع لها نصوصاً خاصة بالموظف تندرج تحت مسمى (الجرائم الوظيفية) والتي تعد صفة الموظف العام فيها ركناً أساسياً بانتفائه لا تقوم الجريمة كما تبرز في مجال الاشتراك والمساهمة الجنائية.

ومن الملاحظ أن الفقه الجنائي لم يتبنى المفهوم الإداري للموظف العام، حيث أن القانون الإداري يأخذ بمعايير ثابتة ومستقرة تؤدي إلى تضييق دائرة الموظف العام، على عكس القانون الجنائي الذي يوسع دائرة تعريف الموظف العام بشكل واسع يتفق مع سياسة التجريم، وبالتالي فإن كل من يعتبر موظف عام في القانون الإداري فهو موظف عام في القانون الجنائي ولكن ليس كل موظف عام في القانون الجنائي يعد موظفاً عاماً في القانون الإداري.

---

81. ياسر محمود سعيد قدو. 2018. *الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل مكافحته والعلاج (دراسة تطبيقية)*. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع. ص. 57.

ويمكن القول أنه لا يوجد تعريف موحد للموظف العام في الفقه الجنائي، الأمر الذي دفع فقهاء القانون الجنائي إلى وضع تعاريف مختلفة، ففي فرنسا قال الفقهاء الجنائيون في تعريفه بأنه: "كل شخص من رجال الحكومة له عمل رئيس وبيده نصيب من السلطة العامة "، وفي مصر قالوا في تعريفه بأنه: " كل شخص من الافراد احتاجت إليه الحكومة في أداء واجباتها العامة وتنفيذ أوامرها، فخولته جزءً من سلطتها العامة "، وعرّف كذلك بأنه: "كل شخص يباشر طبقاً للقانون جزءً من اختصاصات الدولة يعد موظفاً عاماً وتقوم الحاجة إلى تمكينه من إتيان الافعال الضرورية أو الملائمة لمباشرة هذا الاختصاص "، وفي العراق ذهب قسم من الفقه الجنائي إلى تعريف الموظف العام بأنه: " من كان على ملاك الموظفين أو على ملاك العمال العاملين في الدولة والمؤسسات التابعة لها سواءً أكانت وظيفة دائمة أم مؤقتة "، أما أفضل تعريف كما يراه الباحث هو ما عرفه فقهاء القانون الجنائي بأن الموظف العام هو:"كل من يعهد اليه بمنصب من السلطة يزاوله في أداء العمل الذي يناط به أداؤه، سواءً أكان هذا المنصب قد عين عليه من السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية أم السلطة القضائية، يستوي في ذلك أن يكون تابعاً مباشراً الى هذه السلطة أم يكون موظفاً لمصلحة تابعة لاحداهما "[82].

3.3.2.2 الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في التشريع الجنائي

إن التشريع الجنائي قد توسع كثيراً في مفهوم الموظف العام، حيث أن المفهوم قد شمل جميع الأشخاص الذين يعملون لدى الدولة كلٌ حسب اختصاصه وبحسب الصلة التي عين لها في سبيل تحقيق الغاية التي يقصدها المشرع الجنائي، إلى أن التشريعات الجنائية على الرغم أنها متفقة في عدم الأخذ

82. مروة أبو العلا. 2018. "مفهوم الموظف العام في الفقه والقانون الجنائي". *محاماة نت*. https://www.mohamah.net/law/. التصفح في: 2022/02/09م.

بالمفهوم الإداري للموظف العام إلا أنها اختلفت فيما بينها بتعريفها للموظف العام، ففي دولة الإمارات العربية المتحدة لم يشـــر قانون العقوبات إلى تعريف الموظف العام تاركاً ذلك للفقه الجنائي، ولكنه حدد الأشـخاص الذين يعتبرهم موظفون عامون في نص المادة رقم (5) من المرسـوم بقانون اتحادي رقم (31) لســـنة 2021 الخاص بالجرائم والعقوبات على أنه: " يعد موظفاً عاماً في حكم هذا القانون، كل من يشتغل في وظيفة اتحادية أو محلية، سواءً كانت تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، سواءً كان معيناً أو منتدباً ومنهم:

1. القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية.
2. منتسبو القوات المسلحة.
3. العاملون في الأجهزة الأمنية.
4. أعضاء السلطة القضائية ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها.
5. كل من فوضته إحدى السـلطات العامة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
6. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات المملوكة كليا أو جزئيا للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية.
7. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام.
8. العاملين في الجهات التي تعد أموالها أموال عامة في هذا القانون أو في أي قانون آخر.

وقام المشرع الإماراتي بإسباغ صفة الموظف العام على بعض طوائف العاملين بالدولة في الجرائم التي تتعلق بالاختلاس والإضرار بالمال العام في الفصل السادس من الباب الأول من قانون العقوبات المذكور

أعلاه وكذلك في جرائم الإضراب والإخلال بسير العمل في الفصل السابع من الباب الاول في نفس القانون وكذلك في الجرائم التي تتعلق بالوظيفة العامة في الباب الثاني من نفس القانون، وذلك تطبيقاً للصورة الثانية من صور مبدأ الذاتية بصورة نسبية في تحديد المفهوم الجنائي للموظف العام.

أما المشرع الفرنسي فلم يقم بتعريف الموظف العام في قانون العقوبات الفرنسي، ولكنه اكتفى بذكر بعض العقوبات التي تطبق على الموظفين العموميين الذين يستغلون سلطتهم لارتكاب جرائم ضد السلطة فيما أسماه (الجرائم ضد الإدارة العامة التي يرتكبها أشخاص يمارسون وظيفة عامة)، وذلك في الفصل الثاني من الباب الثالث في المواد (432-1 إلى 432-17) من قانون العقوبات الفرنسي الصادر 1992م والنافذ 1994م وتعديلاته.

ولم يختلف المشرع المصري عن المشرع الفرنسي في اتجاهه، حيث أنه لم يضع تعريفاً واضحاً للموظف العام في قانون العقوبات المصري، وإنما اكتفى بإسباغ صفة الموظف العام على بعض الأشخاص في نصوص المواد رقم (111 و 119 مكرر و 2/302) قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 والمعدل بالقانون رقم (71) لسنة 2021م والخاصة بجرائم الرشوة واختلاس المال العم والقذف العلني.

أما في اتجاه آخر فقد عبرت بعض القوانين العقابية صراحةً في نصوصها عن تعريف الموظف العام، فقال المشرع الإيطالي في تعريف الموظف العام في المادة (357) من قانون العقوبات الإيطالي لسنة 1930م والمعدل بقانون 27 لسنة 1958م: " لا يشترط في الموظف العام أن يكون أصلاً مستخدماً في الدولة أو إحدى الهيئات العامة، كما أن صفة الدوام ليست صفة أساسية في تعريف الوظيفة العامة، فقد تكون بدورها دائمة أو مؤقته، بأجر أو بدونه، اختيارية أو إجبارية".

وكذلك قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م والمعدل بقانون رقم (11) لسنة 2011م الذي عرف الموظف العام عبر المادة (169) منه بأنه: " يعد موظف بالمعنى المقصود في الباب الثالث كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، ولكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة ".

وكذلك فعل المشرع اليمني حين عرف الموظف العام في المادة (1) من قانون العقوبات اليمني رقم (19/3) لسنة1994م والمعدل بالقانون رقم (24) لسنة 2006م بأنه: " يعد وفقا لحكام هذا القانون موظفا عاما رئيس الجمهورية و نائب الرئيس ورئيس واعضاء مجلس الوزراء وكل من تولى اعباء وظيفة عامه بمقابل او بغير مقابل بصرف النظر عن صحة قرار تعيينه فيها ويشمل اعضاء السلطة القضائية وافراد القوات المسلحة والشرطة واعضاء الهيئات العامة واعضاء المجالس النيابية العامة او المحلية المنتخبين منهم والمعينين والمحكمين والخبراء والعدول والوكلاء والمحامين والحراس القضائيين الذين تعدل لديهم الاموال واعضاء مجالس ادارة الشركات والبنوك وموظفيها التي تسهم الدولة في راس مالها ".

كما تم تعريف الموظف العام في قانون العقوبات اللبناني في المادة (383) من المرسوم الاشتراعي رقم 340 لسنة 1943 والمعدل بقانون رقم 239 لسنة 1993م بأنه: " يراد بالموظف كل شخص عُين أو انتخب لأداء وظيفة أو خدمة عامة ببدل أو بغير بدل ".

وفي تعريف المشرع الجنائي المغربي للموظف العام، فقد نص في الفصل (224) من القانون الجنائي المغربي رقم (26) لسنة 1962م وتعديلاته على أنه: " يعد موظفا عموميا في تطبيق أحكام التشريع الجنائي كل شخص كيفما كانت صفته يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام ".

أما المشـــرع الليبي فقد عرف الموظف العمومي في البند (4) من المادة (16) في قانون العقوبات الليبي رقم (2) لسنة 1979م وتعديلاته بأنه: " هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى ســـواء كان موظفاً أو مســـتخدماً، دائما أو مؤقتاً براتب أو بدونه، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم والمحكمون والخبراء والتراجم والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم".

3.3.3 المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

إن التحاق الموظف العام بالوظيفة وقيامه بالمهام الوظيفية الملقاة على عاتقه يقتضـــي بأن تنشـــأ علاقة قانونية بينه وبين الإدارة التي يعمل فيها، وهذه العلاقة القانونية هي التي تحدد حقوق وواجبات كل من طرفي العلاقة وهما الموظف والدولة، وظهرت عدة نظريات وأهمها:

3.3.3.1 الفرع الأول: العلاقة التعاقدية

لقد سادت نظرية العلاقة التعاقدية في القانون الإداري الفرنسي في القرن التاسع عشر، ووفقاً لهذه النظرية فإن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية بين الاثنين حيث يفصـــح الموظف عن رغبته للالتحاق بالوظيفة وتقابله الإدارة بالموافقة، تعبر عنه بقرار تعيين هذا الموظف، و إذا كان أنصـــار هذه النظرية قد اتفقوا على أن الرابطة التعاقدية هي أساس علاقة الموظف بالدولة، إلا أنهم قد اختلفوا في تكييف تلك العلاقة هل هي من روابط القانون الخاص؟ أم هي من روابط القانون العام؟

الرأي الأول: العلاقة تعاقدية في نطاق القانون الخاص

يرى أصحاب هذا الرأي أن علاقة العقد هي إحدى مصادر الالتزام في القانون المدني، والسبب الرئيسي لاتجاه أصحاب هذا الرأي إلى رأيهم أن نظريات وقواعد القانون الإداري لم تكن قد تبلورت بعد، وذلك حتى منتصف القرن التاسع عشر ميلادي، حيث ذهب الغالب من الفقهاء إلى تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها من روابط القانون الخاص مستندين في ذلك إلى نظرية العقد المدني، معنى ذلك أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية خاصة، شأنها في ذلك شأن بقية العلاقات الأخرى التي يحكمها القانون المدني[83].

وفي نطاق هذه النظرية اختلف الفقه في تكييف العقد الذي يربط الموظف والدولة باختلاف طبيعة المهام المكلف بها الموظف، فإذا كان العمل المنوط به عملاً قانونياً أعتبر العقد " عقد وكالة "، أما إذا كان العمل المكلف به الموظف عملاً مادياً أعتبر العقد " عقد إجارة أشخاص" وفي كلا الحالتين يخضع هذا العقد بما يرتبه من حقوق والتزامات لقواعد القانون المدني[84].

الرأي الثاني: العلاقة تعاقدية في نطاق القانون العام

إن النقد الذي وجه إلى النظرية السابقة جعل جانب كبير من الفقه يتجه إلى إضفاء نوع من المرونة على هذه النظرية وذلك لتلافي هذا النقد.

ولما كانت مقتضيات الصالح العام لا تتفق وقاعدة شريعة المتعاقدين التي تهيمن على عقود القانون الخاص، اتجه جانب من الفقه والقضاء إلى القول بأن العلاقة بين الموظف والإدارة تخضع لأحكام القانون العام، لأن هذه العقود تخول الإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطات واسعة لتحقيق الصالح العام، بحيث لا تقيدها الاعتبارات المستمدة من قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين) كما هي مطبقة في القانون الخاص،

83 موسى مصطفى شحادة. 2012. *الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة*. عمان: إثراء للنشر والتوزيع. ص. 29.

84. موسى مصطفى شحادة. 2012. *الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة*. ص. 29.

فهذه العقود تتيح للإدارة إمكانية الانفراد بتجديد شروطها وتعديل هذه الشروط، وكذلك إلغاؤها بإرادتها المنفردة وبما يتلاءم مع تحقيق الصـــالح العام، ودون أن يكون للطرف المقابل أي حق في الاعتراض على ذلك أو طلب فسخ العقد طالما أنه قبل من البداية العمل لدى الدولة[85].

3.3.3.2 الفرع الثاني: العلاقة التنظيمية

اســـتقر الفقه والقضـــاء الإداري أخيراً على أن علاقة الموظف بالدولة عبارة عن علاقة تنظيمية لائحية وذلك بعدما حصـــلت النظريات القديمة التي كانت قائمة على أن العلاقة بينهما علاقة تعاقدية سواءً كانت بعقد إذعان أو عقد ذو طبيعة خاصة انتقادات واسعة .

لقد ظهرت النظريات التنظيمية باتجاه جديد عن ســابقتها، وذلك في محاولة الفقهاء لتجنب النقد الذي تعرضــت له النظريات التعاقدية، ويرى أصــحاب هذه النظرية أن علاقة الدولة بموظفيها هي علاقة تنظيمية، تحكمها قواعد سلوكية نظامية يتعين إتباعها، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.

وبالتالي فإن هذه العلاقة تحكمها النظم واللوائح في نطاق القانون العام، ويقتضـــي ذلك أن يكون النظام هو المصدر الوحيد لإنشاء الوظيفة وهو الذي يحدد واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والسلطة الممنوحة لشاغليها ويعدلها ويلغيها وذلك لمصلحة المرفق العام.

وهناك عدة نتائج تترتب من تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تنظيمية وهي:

1. تعيين الموظف في إحدى الوظائف العامة لا تترتب عليه أثر قانوني إلا بعد صـــدور قرار التعيين ممن يملكه قانوناً، ومن تاريخ مباشرة العمل بصورة فعلية.

85. محمد قدري حسن. 2012. *القانون الإداري – دراسة مقارنة في مصر ودولة الامارات*. ط. 2. عمان: إثراء للنشر والتوزيع. ص. 171.

2. إن مضـــمون المركز التنظيمي للموظف العام تحدده الإدارة ســـلفاً وبإرادتها، فلا تدخل إرادة الموظف في ذلك، وذلك استناداً إلى القوانين والأنظمة النافذة.
3. تســـتطيع الإدارة وبإرادتها المنفردة إن تعدل مضـــمون المركز القانوني للموظف، فيما لا يملك الموظف حق الاحتجاج أو المطالبة بأي تعويض نتيجة هذا التصرف.
4. لا تنقطع صـلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديمه لاسـتقالته، بل تبقى الصـلة بينه وبين الإدارة قائمة إلى أن يتم قبول استقالته من السلطة الإدارية في الإدارة التابع لها الموظف.
5. إن ضمان سير المرافق العامة بانتظام يفرض على الموظف العام أن لا يخل بسير هذا المرفق عن طريق الإضـراب عن العمل أو الاسـتقالات الجماعية، ولذلك حرصـت كثير من التشـريعات على تجريم إضرابات الموظفين.
6. إن علاقة الموظف بالدولة هي من علاقات القانون العام، وبالتالي فإن أي نزاع ممكن أن يثور بين الموظف والإدارة يخضع هذا النزاع من حيث الاختصاص إلى القضاء الإداري.

رأي الباحث: ونرى من حيث قراءتنا وبحثنا في موضوع العلاقة بين الموظف والدولة أن تكون هذه العلاقة في إطار العلاقة التنظيمية، وذلك لأنها أفضـــل من العلاقة التعاقدية من وجهة نظرنا، حيث أنها تتلافى الانتقادات التي قد وجهت إلى العلاقة التعاقدية في نطاقيها الخاص والعام، كما أنها توافق بين المصـــلحة العامة للدولة ومصلحة الموظف الخاصة، لأنها تضمن للدولة التزام الموظف بالعمل لتحقيق المصلحة العامة التي تريدها الدولة منه مع ضمانها للموظف حقوقه حتى ولو أراد نفسه التنازل عنها.

3.4 المبحث الثالث: الأموال العامة

إنَ المرافق العامة تعد مشـاريع تنشـئها الدولة لتحقيق النفع العام للقاطنين بها، ولذلك فإنها تحتاج إلى أموال لتستطيع تحقيق مهامها وأداء واجبها تجاه شعبها شأنها في ذلك شأن المشاريع الخاصة، وبالتالي فإن المال العام يمثل الوسيلة المادية للإدارة للقيام بنشـاطها، مثلما يمثل الموظفون الوسيلة البشرية، والقرار والعقد الإداري يمثلان الوسيلة القانونيّة لها.

ترجع أهمية تعريف الأموال العامة الى أن القانون يسـبغ عليها نوعاً من الحماية القانونية باعتبارها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة ويخضعها لمجموعة من القواعد القانونية التي تكفل لها الحماية اللازمة، هذا بالإضافة الى أن المنازعات المتعلقة بها تخضع لأحكام القانون الاداري ولولاية القضاء الاداري، وتمييز نوع الجرائم التي يرتكبها الموظف العام وما ينصب منها على المال العام.

وبما أن الأموال العامة تتعلق بالنفع العام فيجب إخضـاعها لقواعد قانونية تختلف عن قواعد إدارة الأموال الخاصـة، حيث أن الدولة تمتلك أموال عامة وأموال خاصـة، كما تمتلك الدولة حق إدارة جميع الأموال التي تكون تحت تصرفها، إلا أن هذه الأموال لا تخضع جميعها لنظام قانوني واحد، فهي تنقسم بطبيعة الحال إلى قسمين وهما:

النوع الأول: أموال الدولة الخاصة، أو ما تملكه الإدارة ملكية خاصة، ويطلق عليه أموال الدومين الخاص، ولا تكاد تختلف ملكية الدولة لها عن ملكية الأفراد لأموالهم الخاصة، أي أنها تتبع في حالة النزاع إلى قواعد القانون المدني، وما يترتب على ذلك من اختصاص القضاء العادي بالفصل في المنازعات التي تثور بصدده.

النوع الثاني: هو أموال الدولة العامة أو الدومين العام، وهي التي تخصص بصفة أساسية لإشباع حاجات المواطنين وتحقيق النفع العام لهم، لذلك تخضع هذه الأموال لنظام قانوني متميز، وتحكمها قواعد

قانونية مختلفة تدخل في إطار القانون الإداري، ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وهذا النوع من المال هو ما يتصور أن يرتكب الموظف العام الجرائم من أجله وهو اختصاص أطروحتنا.

ونرى بأن للمال العام أهمية عالية، إذ أنه يعد العصب الرئيسي لنظام الدولة الاقتصادي، ويترتب على حمايته تحقيق المصلحة العامة التي تضمن تحقيق مبدأ ضمان استمرار المرفق العام بانتظام واستمرار، وهذا ينعكس بصورة كبيرة على رفاهية المجتمعات وتطورها وتقدمها، مع هذه الأهمية فقد أقرت التشريعات المختلفة امتيازات عدّة على المال العام وأيدها بذلك الفقه والقضـــاء في ذلك، تمثلت بمجموعة من الوسائل تلجأ إليها الإدارة إذا ما رأت أن هنالك فعلاً قد وقع أو على وشك الوقوع من شأنه أن يمثل تعدي على الأموال العامة.

3.4.1 المطلب الأول: ماهية الأموال العامة

المال لغة: معروف، وجمعه أموال، وكانت أموال العرب أنعامهم، ، وهو كل ما يتملكه الناس من دراهم أو دنانير أو ذهب أو فضة أو حنطة أو شعير أو خبز أو حيوان أو سلاح أو ثياب أو نحو ذلك، والمال العام في اللغة: هو المال الغير داخل في ملك الفرد، وإنما يخضع للمصلحة العامة، وهو مخصص لمصلحة عموم الناس ومنافعهم لمصلحة عامة، كالمساجد والربط وأملاك بيت المال ونحو ذلك[86].

واصطلاحاً: هو المال المخصص لمنفعة عامة، أي لاستغلال الجمهور مباشرة، بأن يكون مخصصاً لخدمته أو خدمة مرفقاً عاماً[87].

---

86. محمد مصلح الزغبي. 2018. "الهدي النبوي في إدارة المال العام وأثره في تحقيق الاستقرار الأمني والاجتماعي". *مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية*. الشارقة: جامعة الشارقة. ج. 15. عدد (1). ص. 249.

87. وليد محمد علي كرسون. 2016. *الحماية المدنية والجنائية للمال العام*.ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص. 17.

3.4.1.1 الفرع الأول: تعريف المال العام في الشريعة الإسلامية والتشريع المقارن

3.4.1.1.1 أولاً: تعريف المال العام في الشريعة الإسلامية

عرف المال بداية بالفقه الإســـلامي عندما تناوله الفقهاء من خلال اتباعهم منهجين: الأول هو منهج الحنفية، والثاني هو منهج جمهور الفقهاء على النحو التالي[88]:

- تعريفة المال عند الحنفية

ذكر الحنفية تعريفات عدة للمال العام تتقارب معانيها، فقالوا المال العام هو اســـم لما هو مخلوق لإقامة مصـالحنا به، ولكن باعتبار صـفة التمويل والأحراز، وقيل عنه أيضـاً هو ما من شـأنه أن يدخر للانتفاع به وقت الحاجة، وذكر ابن عابدين تعريفاً للمال فقال هو ما يميل إليه الطبع، ويمكن ادخاره لوقت الحاجة، وعليه كل من ينفر منه الطبع لا يعد مالاً كالميته والدم، والمراد بالطبع ليس الطبع العام وإنما طبع إنســـان بعينه، وقال الإمام الشـــيباني إن المال كل ما يمتلكه الناس من نقد وعروض وحيوانات وغير ذلك[89].

- تعريف المال عند جمهور الفقهاء[90] :

- عند المالكية: استندوا في تعريفهم للمال إلى معيار المالية وهو التملك والاستبداد، فكل ما ملكه الإنســـان واســـتبد به فهو مال، وعرف الشـــاطبي المال بأنه: كل ما يقع عليه الملك ويســـتبد به المالك عن غيره إذا أخذه من وجهه.

88. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". *مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية*. القصيم : جامعة القصيم .ج. 32. عدد (2). ص. 7-8.

89 محمد سعيد الرملاوي. 2012. *أحكام الفساد الإداري والمالي*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص. 16.

90 المرجع نفسه .ص. 17.

- عند الشافعية: ذكر الإمام الشافعي في تعريف المال أن اسم المال لا يقع إلا على ما له قيمة يباع بها، وتلزم متلفة وإن قلت وما لا يطرحه الناس مثل الفلس وما أشبه ذلك.
- عند الحنابلة: استندوا إلى تعريف المال على المنفعة المباحة التي تستوفي الظرف المعتاد فيما فيه منفعة فهو المال، وما لا منفعة فيه أو كانت المنفعة فيه للحاجة فليس بمال.

وجاء في كتاب الأموال والأملاك العامة في الإسلام أن المال العام هو: "كل ما لا يقع عليه الملك الخاص المنفرد، ولا يستبد به ملك واحد، بل يملكه مجموع الأمة، سواءً أكان أرضاً أم بناءً، أم نقداً،أم ركازاً، أم عروض تجارة..."، وقريبٌ منه أن المال العام هو: " المال الذي لا يدخل في الملك الفردي، وإنما هو لمصلحة العموم ومنافعهم .

3.4.1.1.2 ثانياً: تعريف المال العام في التشريع المقارن

عند البحث في كل التشريعات لإيجاد تعريف شامل ودقيق للأموال العامة، نجد أن هناك اختلافا واضحاً بينها في تعريفه، وذلك بسبب اختلاف الأنظمة السياسية وطبيعة العقيدة السائدة حول نظرة الدول للحرية الاقتصادية والملكية العامة والخاصة ومكانة القطاع العام والخاص وما هو موقف النظام الرأس مالي والاشتراكي من كل ذلك.

إلاَ أن الأمر المهم في ذلك يتوقف على موقف هذه الأنظمة من حماية الأموال العامة وخلق منهج متوازن في الحفاظ عليها من الفاسدين والتدخلات الأجنبية وقوى السيطرة والاحتلال بما يضمن مسؤولية الجميع عنها وفق سياقات المشروعية ودولة القانون.

- تعريف المال العام لدى فقهاء القانون

إن فقهاء القانون اختلفت اتجاهاتهم في تحديد الأموال العامة، فبعضهم اعتمد وبشكل ملحوظ على عنصر المنفعة حيث عرفوا الأموال العامة بأنها الأشياء التي تحقق للإنسان منفعة ما وتكون قابلة للتملك الخاص، والبعض الآخر عرفها بأنها الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة (إقليمية أو مرفقية) بوسائل مشروعة وقانونية أياً كانت هذه الأموال عقارية أو منقولة وتخصص للمنفعة العامة[91].

فعرفه الدكتور عبدالرزاق السنهوري: " بأنه الحق الذي يردَ على الشيء "[92].

وعرف المال العام لدى بعض فقهاء القانون العام بأنه: " مال مملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة سواءً كانت إقليمية أو مرفقية بوسيله قانونية مشروعه، سواءً كان المال عقاراً أو منقولاً، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن الوزير المختص"[93].

وعرف الفقه الحديث المال العام بأنه: المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور والمال المخصص للمرفق العام سواءً كان عقاراً أم منقولاً بصرف النظر عن نوعيته وطبيعته أو قيمته أو دوام استعماله، لذلك تعد السفن الحربية والحصون والمدارس والمحاكم أموالاً عامة مثلما تعد الكتب والآثار أموالاً عامة سواءٌ استعملت هذه الأموال من الجمهور مباشرة أم فئات معينة كالعسكريين أو الموظفين، ويكتسب المال العام هذه الصفة بطبيعته أو بنص القانون[94].

ويتضح لنا من التعريفات السابقة أنه يجب توافر شرطين لكي يعد المال مالاً عاماً وهما:

1. أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة التابعة للدولة.

---

91. خالد محمد مصطفى المولى. 2012. "الأموال العامة وقواعد حمايتها المدنية في القانونين العراقي والبحريني". *مجلة الجامعة الخليجية*. المنامة: كلية التربية. ج. 4. عدد (2). ص. 4.

92. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". ص. 9.

93. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". ص. 9.

94. ياسر محمود سعيد قدو. 2018. *الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل مكافحته والعلاج*. ص. 19.

2. أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة سواءً أكان التخصيص لخدمة الأفراد مباشرة مثل الطرق والحدائق العامة أم لخدمة المرافق العامة التي تديرها الدولة مثل الوزارات المستشفيات والمدارس.

- تعريف المال العام في التشريعات المقارنة

(أ) في الإمارات العربية المتحدة

عرف المشرع الإماراتي المال العام في قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقم (30) لسنة 2020م في المادة رقم (103) منه على أنه: " 1- تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة أو بناءً على قانون ".

(ب) في فرنسا

أول ما يصادفنا في هذا الصدد نصوص المادتين الأولى والثانية من مجموعة دومين الدولة الصادر عام 1957 والتي حاول فيها واضعوا هذه المجموعة وضع معيار للمال العام يفرقه عن المال الخاص المملوك للدولة، فنصت المادة الأولى على أن: " يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة، ونصت المادة الثانية على أن: " الأموال المشار اليها في المادة السابقة – التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصودة من أجله – تعتبر من توابع الدومين العام، أما ما عداها من أموال فتكون من الدومين الخاص "، ولا شك أن هذا النص قد تضمن تعريفاً للمال العام فحواه: " أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص إما بسبب طبيعتها أو بسبب تخصيصها للمنفعة العامة "[95].

95. مروة أبو العلا. 2018. "ماهية المال العام في القانون الفرنسي وطبيعة المرافق الصناعية والتجارية في فرنسا". *محاماه.نت*. https://www.mohamah.net/law. التصفح في: 2022/02/16م.

كما عرف القضـــاء الفرنســـي الأموال العامة بأنها: " الأموال التي تعود إلى شـــخص معنوي من أشـخاص القانون العام، و هي ترتبط به سـواء عن طريق تحديد القانون أو تعيينها للاسـتخدام المباشـر العام[96].

(ت) في مصر

عرف المشرع المصري المال العام في القانون المدني رقم (131) لسنة 1948م في المادة رقم (87) منه على أنه: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص".

وفي قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 والمعدل بالقانون رقم (71) لسنة 2021م قام المشـــرع بتعريف المال العام في المادة رقم (119) منه على أنه المال المملوك كله أو بعضـــه لإحدى الجهات المذكورة في نص المادة نفسها أو إحدى الجهات الخاضعة لإشرافها أو إدارتها.

3.4.1.2 الفرع الثاني: معيار تمييز المال العام

يوجد لدى كل دولة نوعين من الأموال وهما الأموال العامة والأموال الخاصـــة، والتمييز بين هذين النوعين مسـألة أسـاسـية في فقه القانون الإداري وذلك بسـبب أن كل منهما يخضـع لنظام قانوني مغاير للآخر، حيث أن الأموال العامة المملوكة للدولة تخضـع لنظام القانون العام لأنها تتصـل بالنشـاط العام وبسد حاجات المجتمع، أما الأموال الخاصة فهي تخضع لنظام القانون الخاص أي نفس القواعد التي تحكم أموال الأفراد.

96. بومزبر باديس. 2012. *النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري*. (أطروحة الماجستير). جامعة منتوري، قسنطينة – الجزائر. ص. 80.

وخضـــوع الأموال العامة لأحكام القانون العام يوفر لها الحماية القانونية المتميزة وذلك للحفاظ عليها من الســرقة أو الفســاد ويضــمن بقائها في خدمة المجتمع بانتظام، ويوقع مرتكبي جرائم الفســاد الإداري تحت وطأة القانون العام، وللتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصـــة يجب توضـــيح المعايير المعتمدة في التمييز بينها.

3.4.1.2.1 أولاً: معيار الطبيعة الذاتية للمال

وهذا المعيار يعتبر من أقدم المعايير وقال به في فرنســـا كل من الفقيهين ديكرو (Ducroeq) وبارتلمي (Berthelemy)، ويذهب الرأي إلى أن المال لا يعتبر مالاً عاماً إلا ما كان بطبيعته غير قابل للمكية الخاصة[97].

ومعنى هذا الكلام أن هذا المعيار يعتمد على طبيعة المال نفسه للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة من ناحية قبوله للتملك من عدمه، فإذا كان لا يقبل التملك فهو من الأموال العامة.

ويرى الفقيه ديكرو أن الأموال التي تكون غير قابلة للتملك الخاص تعتبر من الأموال العامة، مثل الطرق العامة والبحار والموانئ والأنهار، واستمد ذلك من نص المادة (538) من القانون المدني الفرنسي، فاســتنتج من ذلك وجوب كون المال غير قابل للملكية الخاصـــة من ذلك بطبيعته لكي يعتبر مالاً، ولا يختلف الفقيه برتلملي عن ديكرو في عدَ المال العام هو المال الغير قابل للملكية الخاصة لكنه اختلف معه في الأساس الذي شيد عليه النظرية[98].

97. محمد قدري حسن. 2012. *القانون الإداري*. ص. 274.

98. حسن جلوب كاظم. 2014. "ماهية المال العام في القانون العراقي". *مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات*. العراق: هيئة النزاهة . ص. 24.

واتبعت الشـريعة الإسـلامية في منهجها التمييز بين المال العام والخاص على فكرة الملكية، فالولاية العامة على المال للناس إنما هي خلافة عن مالك السـماوات والأرض، فقد أقرّ الإسـلام الملكية الفردية، كما أقرّ الملكية الجماعية التي اعترف بها بالنسـبة للأشـياء المشـتركة التي تسـتند عليها حاجة الأمة، فإذا كانت الملكية العامة للجميع شركاء فيها، فمحلها المال العام، وإذا كانت تعود هذه الملكية للفرد فمحلها المال الخاص.

3.4.1.2.2 ثانياً: معيار تخصيص المال العام للمرفق العام

يقوم هذا المعيار على أسـاس أن العبرة في تحديد المال العام يكمن في تخصـيصـه بطريقة مباشـرة للمرافق العامة ويكون وسـيلة لإدارتها، وعلى ذلك يعتبر مالاً عاماً ومن ثم يخضـع للنظام القانوني المقرر لهذه الأموال كافة الأموال المخصـصـة مباشـرة لخدمة مرفق عام حتى ولو كانت قليلة القيمة مثل أدوات المكاتب والأوراق، بينما لا تعد أموالاً عامة الطرق العامة والشـوارع وشـواطئ البحار لعدم تخصـيصـها بطريق مباشر لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة.

وبحسـب هذا المعيار فإن الأموال العامة لا تختلف من حيث طبيعتها عن غيرها من الأموال، إذ يرى أنصـار هذا الاتجاه أن المعيار المميز للأموال العامة عن الأموال الخاصـة المملوكة للإدارة العامة والأشخاص المعنوية العامة هو تخصيصها لخدمة مرفق عام، ومن أبرز من قال بذلك الفقيه (ديجي) الذي يعد من أبرز أنصـار مدرسـة المرفق العام، والتي ترى بدورها أن فكرة المرفق العام أسـاس القانون الإداري، ويجب أن تُشيّد عليها كافة النظريات التي تليها، فوفق هذا المعيار تصبح الأموال العامة هي تلك الأموال التي تكون مخصصة لخدمة مرفق عام.

وجاء المنهج الإســـلامي بمعيار قد يختلف قليلاً مع معيار تخصـــيص المال العام لخدمة المرفق العام الذي أخذ به القانون الوضـــعي، حيث اســـتند المنهج الإســـلامي إلى القيمة المالية من باب أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تتفق قيمتها مع العمل الذي يبذل فيها، فدور الجهد الإنساني فيها لا يزيد عن التطوير أو التحسين، ولا يصل إلى مرحلة تكوينها أو إعطائها القيمة المالية، كالمعادن التي تكون في باطن الأرض أو الموجودة على ظاهرها، فحكمها واحد ملكيتها تكون عامة.

3.4.1.2.3 ثالثاً: معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

يأخذ المنهج الإسلامي معيار الانتفاع العام للتمييز بين المال العام والخاص في إطار تساوي الناس جميعهم في الانتفاع بها دون أن يختص بها أحد، وقال الإمام النووي رحمه الله: " بقاع الأرض إما مملوكة وإما محبوسة على حقوق العامة، كالشوارع كالمساجد والمقابر والرباطات، وأما منفكه عن حقوق العامة والخاصـــة وهي الموات، أما المملوكة فمنفعتها تتبع الرقبة وأما الشـــوارع فمنفعتها الأصـــلية الطرق ويجوز الوقوف والجلوس فيها لغرض الاستراحة والمعاملة ونحوها بشرط ألا يضيق على المارة سواءً أذن فيه الإمام أم لا، ولو أن يضل على مواضع جلوسه بما لا يضر بالمارة[99].

وجد معيار تخصـيص المال العام للمنفعة العامة تطبيقه في نص المادة (87) من القانون الفرنسـي المدني، الذي نص ما معناه أنه يعتبر مالاً عاماً العقارات والمنقولات التي هي للدولة أو للأشـــخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصـصـة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضـى قانون أو مرسـوم أو قرار من الوزير المختص[100].

99. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". ص. 14.

100. سعيد عبدالرزاق باخبيره. 2021. "مدى جواز الحجز على الأموال العامة". *المجلة العربية للنشر العلمي*. عمّان: مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح . العدد (38). ص. 153.

ويقوم هذا المعيار على أساس أن معيار المال العام المراد تمييزه عن المال الخاص الذي تمتلكه الدولة والذي هو طرف من أطراف جرائم الفساد الإداري، يكمن في تخصيصه للمنفعة العامة للجمهور، وذلك التخصيص يكون لاستعمال الجمهور بشكل مباشر أو يكون مخصص لمرفق عام تحت إدارة الدولة.

ويمقتضى هذا المعيار يعتبر في حكم المال العام كل مرفق عمومي مخصص بالفعل لاستعمال الجمهور أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه، ولما كانت المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمات التي تقدمها تحقيقاً للصالح العام إلى كل أموالها التي تعتبر الوسائل المادية التي تستعين بها على ممارسة نشاطها سواءً العامة أو الخاصة، فقد كان من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة منتظمة ومستمرة للجمهور.

وقد تبنى هذا المعيار كلٌ من الفقيهين (هوريو، ورولان) من فقهاء القانون الفرنسي، كما أن هذا المعيار هو آخر ما استقر عليه الفقه الإداري بشكل عام، كما أخذ به المشرع الفرنسي كما وضحنا سابقاً، كما تجدر الإشارة إلى أن كل من المشرع الإماراتي والمشرع المصري ذكره كلٌ منهم في نصوص القانون المدني لديهم.

3.4.2 المطلب الثاني: طبيعة حق الدولة على الأموال العامة.

لا جدال أن حق الدولة على أموالها الخاصة هو حق ملكية لا يختلف عن ملكية الأفراد على أموالهم التي نظمها القانون المدني، ولكن يوجد خلاف كبير لدى فقهاء القانون بشأن طبيعة حق الدولة على المال العام، فذهب البعض إلى أن هذا الحق لا يعدوا أن يكون إشراف ورقابة وسيادة على الأموال من أجل حمايتها للمال وليس حق ملكية، وذهب البعض الآخر إلى اعتبار هذا الحق هو حق ملكية الدولة لأموالها العامة.

3.4.2.1 الفرع الأول: إنكار ملكية الدولة للأموال العامة

كان الفكر السائد خلال القرن التاسع عشر هو الرأي الذي أخذه برودون منذ تمييزه بين الدومين العام أو الخاص حيث يرى أن هذا الحق ليس حق ملكية، وإنما هو إشراف وصيانة لمصلحة الناس جميعاً، وقد استندوا في تأييد وجهة نظرهم إلى ما تتميز به الملكية في القانون المدني اختصاص مالك الشيء به، ومن أن حق الملكية لا يكتمل إلا بتوافر ثلاثة عناصر هي حق الاستعمال والاستغلال والتصرف، وهذه العناصر لا وجود لها بالنسبة إلى الدولة على المال العام، فحق التصرف فيه محظور، وحق الاستعمال مخول للجميع، واستغلاله أو الانتفاع به استثنائي[101].

ويرى أنصار هذا الرأي، أن المال العام هو ما تم تخصيصه للمنفعة العامة، وبالتالي فإنه لا يكون مملوك لأحد، إنما يكون في حيازة الدولة باسم الشعب ولمصلحته، باعتبار أن الدولة نائبة عن شعبها في حفظ هذا المال العام، لذلك فإن دور الدولة يقتصر على الإشراف والرقابة وصيانة هذا المال[102].

وذهب الدكتور محمد عرابي إلى أن الحكومة تضع يدها على الأموال العامة بصفتها حارسة عليها لا بصفتها مالكة لها، وقد أيد القضاء المصري هذا الاتجاه في العديد من أحكامه، فقضى بأن حق الدولة في المال العام ليس بحق ملكية بل هو حق ولاية إشراف وحفظ وصيانة، فقد جاء في حكم لمحكمة المنصورة الكلية: إن طبيعة حق ملكية الحكومة للمنافع العامة تخالف طبيعة ملكية الأفراد، إذ أن حق الملكية الذي يتكون من ثلاثة عناصر هي حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف لا تتوافر عناصره هذه في حق ملكية الحكومة للمنافع العامة[103].

---

101. ياسر محمود سعيد قدو. 2018. *الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل مكافحته والعلاج*. ص. 27.

102 داودي حورية. 2020. *جرائم المال العام التي يرتكبها الشخص المعنوي في التشريع الجزائري*. (أطروحة الماجستير). جامعة الدكتور مولاي طاهر، سعيدة – الجزائر. ص. 23.

103. المرجع نفسه .

3.4.2.2 الفرع الثاني: الإقرار بحق الدولة في ملكية الأموال العامة

إن الفقه الحديث يميل إلى عدم قبول فكرة أن حق الدولة على الأموال العامة يتمثل بسلطتها في الإشراف والرقابة على هذه الأموال فقط، بل يتوجه إلى القول بأن الأموال العامة ملك للدولة، وقد تأثر المؤيدون لهذه الفكرة إلى اعتبارات اقتصادية واجتماعية عديدة، وخاصة بعد تدخل الدولة في الكثير من المرافق، مما أجبرها على البحث عن موارد لدعم مرافقها المتنوعة، لذا فإنها لم تعد تقنع بالوقوف موقفاً سلبياً تجاه الأموال العامة، بل نشطت في استعمال حقها على هذه الأموال وتدرج سلطة الإشراف والحفظ والصيانة إلى حق الملكية.

ومن الملاحظ أن الرأي السائد لدى فقهاء القانون الإداري الحديث وأبرزهم الفقيه هوريو (Hauriou) بأنهم يرون أن حق الدولة في المال العام هو حق ملكية، لأنهم يرون أن عناصر هذا الحق وخصائصه متوفرة في سلطة الدولة على أموالها العامة الذي لا يختلف في جوهره عن حق الملكية العامة أو المرفق العام وبالتالي فإنهم اتفقوا على إثبات صفة الملكية للمال العام.

إن الآراء التي قيلت في هذا الاتجاه قد تدرجت في الاستدلال على صحة ما ذهب إليه، فذهب فريق إلى أن ملكية الدولة للأموال العامة لا تفترق في شيء عن الملكية العادية التي يعرفها القانون المدني، وأن ملكية الدولة لأموالها تشكل كلاً واحداً سواءً أكان المال العائد للدولة عاماً أو خاصاً.

في حين يرى آخرون (وهو ما يذهب إليه رأي الباحث) إلى أن ملكية الدولة للأموال العامة هي من الموضوعات التي يستقل بها القانون العام، فهذا الفريق يفصل ما بين ملكية الدولة للمال العام وبين الملكية الفردية الخاصة، والمعيار في هذا الفصل هو تلك الحماية التي تفرضها الدولة على الأموال العامة، وفي قابلية الأموال العامة لأن تكون محلاً لتصرفات القانون العام التي تلاءم طبيعتها وتتفق مع ما خصصت له، لذلك يسمون الملكية في هذا المجال بالملكية الإدارية تمييزاً لها من الملكية العادية.

ويلاحظ بأن التشـريع الإماراتي والتشـريع المصـري قد تجنبا اختيار رأي واضـح في ما إذا كانت الأموال العامة مملوكة للدولة أم دور الدولة إشرافي عليها.

3.4.3 المطلب الثالث: النظام القانوني للأموال العامة

تحظى الأموال العامة بعناية ورعاية خاصـة في حمايتها وذلك لكي تبقى مؤدية لوظيفتها في تحقيق النفع العام الذي خصصت له، ويتوافق النظام القانوني الذي يخضع له المال مع فكرة تخصيصه للمنفعة العامة، وهو نظام يختلف بالطبع عن ذلك النظام الذي يحكم المال الخاص، فالقواعد القانونية التي يخضع لها كل من الأموال الخاصـة المملوكة للدولة أو الأموال الخاصـة المملوكة للأفراد تتبع للقانون الخاص، وبالتالي فإنها لا تصـلح لتطبيقها على الأموال العامة التي تخصـص للنفع العام، وإنما تحكم المال العام مجموعة من القواعد تتبع للقانون العام.

لكي تستطيع الدولة تحقيق الأهداف المرجوة من تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة فإنه يجب توفير الحماية لها من الأخطار التي تهددها، سـواءً كانت هذه الأخطار صـادرة من سـلطة الدولة الإدارية ذاتها ممثلة في موظفي هذه السـلطة عندما يهملون في حفظ الأموال العامة من التلف والفقدان، أو الأخطار الصادرة من السلطة الإدارية في صورة تصرفات غير مشروعة قانوناً على عناصر المال العام مثل التصرف ببيع جزء من الأموال العامة أو سرقته.

ولذلك حرصت أغلب التشريعات في دول العالم على حماية الأموال العامة عن طريق وضع قواعد تكفل حماية المال العام، فقد تضـمنت كثير من التشـريعات المدنية والجنائية قواعد تكفل الحماية للمال العام مما يضمن استمراره في تحقيق الهدف المنشود له لمصلحة النفع العام، وبالتالي فإن هنالك نوعين من الحماية القانونية المقررة لحماية المال العام وهما: الحماية القانونية المدنية، الحماية القانونية الجنائية.

3.4.3.1 الفرع الأول: الحماية المدنية للمال العام

يقصـــد بالحماية المدنية للأموال العمومية تطبيق الأحكام والقواعد التي نصَّ عليها القانون المدني لضـمان أداء المال العام دوره في خدمة المنفعة العامة على الوجه الأكمل، غير أن الحماية المدنية للأملاك الوطنية العمومية وإن كانت قد وردت في القانون المدني إلا أنها تتمثل في قواعد تخدم بطبيعتها وروحها في القانون الإداري، لأن القواعد التي تُكَوّن عناصر هذه الحماية تمثل في حقيقتها خروجاً صارخاً عن القواعد المدنية العادية التي تخضع لها أموال الأفراد وأشخاص القانون الخاص[104].

ومن خلال بحثنا توصلنا إلى أن هذه الحماية تتلخص في عدم جواز التصـرف بالأموال العامة، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم.

3.4.3.1.1 أولاً: عدم جواز التصرف في الأموال العامة

من أهم مظاهر حماية المال العام مدنياً هو مبدأ عدم جواز التصـــرف فيه، وهذا المبدأ يعد نتيجة حتمية للقول بتخصـيص المال العام للمنفعة العامة، مما يمنع الإدارة المسـؤولة عنه أن تنقل هذا المال إلى ذمة أحد الأفراد أو إلى أحد أشـخاص القانون الخاص سـواءً ببدل أو بدونه إلا بعد تجرده من صـفته العامة.

والمقصـود بمبدأ عدم جواز التصـرف في المال العام هو إخراج المال العام عن دائرة التعامل القانوني بحكم القانون، وبالتالي فإنه لا يجوز لأي شـخص أن يتصـرف في المال العام بأي شـكل من أشـكال التصرفات ما دام أنه لم يتم تجرد المال العام من صفته العمومية سواءً بين الأشخاص أو المندرجة في نطاق القانون المدني مثل البيع والرهن، ونتيجة طبيعية لهذا المبدأ يترتب بطلان كافة أنواع التصـــرف المدنية التي

104. محمد على الخلايلة. 2015. *القانون الإداري*. ط. 2. عمان: دار الثقافة للنشر. ص. 335.

ترد على المال العام والتي يكون من شأنها نقل ملكيته أو ترتيب أي حق عيني يتعارض مع تخصيص هذا المال، ولكن يجوز للسلطة الإدارية تحميل المال العام بحقوق الارتفاق، أي إذن السلطة الإدارية لشخص عادي بالاستنقاع من المال العام إذا كان لا يتعارض مع تخصيصه لمنفعة عامة[105].

واتفق فقهاء الإسلام على منع البيع والشفعة والإقطاع وغيرها من المعاملات التي ترد على المال العام، وهو ما يقابله في القانون المدني بقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، ورتبوا نتيجة أساسية على هذا الأمر وهو بطلان الآثار المترتبة على هذه المعاملات، حيث ذهب أبو حنيفة رحمه الله إلى أن: "... ولهم أن يمنعوا من أراد أن يسقي من نهرهم أرضه وشجره وزرعه آنذاك شركة خاصة ألا ترى أنهم يستحقون به الشفعة بخلاف الشركة في الوادي والأنهار العظام فإنه لا يستحق به الشفعة " ، وقال ابن حبيب رحمه الله: "... لأنها حق لجميع المسلمين ليسَ لأحد أن ينتقصه كما لو كان حقاً لرجل لم يكن لهذا أن ينتقصه إلا بإذنه ورضاه، " ، وقال أيضا: " وما كان من الشوارع والطرقات والرحاب بين العمران، فليس لأحدٍ إحياؤه سواء ضيق على الناس أو لم يضيق، لأن ذلك يشترك فيه المسلمون وتتعلق به مصالحهم فأشبه مساجدهم"[106].

3.4.3.1.2 ثانياً: لا يجوز اكتساب المال العام بالتقادم

تعني هذه القاعدة نقل ملكية المال إلى ذمة حائزة إذا توافرت الشروط التي يحددها القانون المدني لذلك والتي من بينها مضي فترة معينة على هذه الحيازة، وهذا يتعارض مع تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

105. وفي ذلك نصت المادة رقم (1362) من قانون المعاملات المدنية في دولة الإمارات على أن:
(2- ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال).
106. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". ص. 26.

حيث يقرر القانون المدني بأن وضع اليد على المال فترة طويله تمكن الأشخاص من الاعتراف لهم بملكية هذا المال، ولكن لا يمكن تطبيق هذه القاعدة على الأموال العامة، لأنها في الأساس تتعارض مع مبدأ تخصيص الأموال العامة للنفع العام، ويترتب من ذلك أن واضع اليد على المال العام لا يستطيع أن يحصل على شهادة حيازة أو عقد الشهرة على هذا المال ولا حتى التصرف فيه مهما كانت مدة وضع يده على هذا المال، ومن ثم لا يجوز لواضع اليد على هذا المال أن يحمي يده بإحدى دعاوى وضع اليد وذلك لأن هذه الدعاوى هي لحماية الحيازة القانونية وحيازة الأفراد للأموال العامة تعتبر غير مشروعة بنظر القانون.

ووضعت هذه القاعدة لحماية المال العام حتى لا يتعطل الانتفاع به، فهي وسيلة فعالة للتصدي لاعتداءات الأشخاص على الأموال العامة المملوكة للدولة، حيث انتشرت وبشكل كبير ظاهرة اغتصاب الأموال العامة للدولة خاصة العقارية منها، وذلك عن طريق وضع اليد على الأراضي الخالية لمدة زمنية معينة وإقامة العقارات عليها في محاولة لتثبيت هذا الوضع غير المشروع، مما اقتضى من المشرع المدني تزويد بالوسيلة التي تمكنها من هؤلاء الأشخاص.

3.4.3.1.3 ثالثاً: عدم جواز الحجز على المال العام

بمقتضى هذه القاعدة لا يجوز لأي شخص الحجز على المال العام وفاءً لدين على الدولة، وتعد هذه القاعدة نتيجة منطقية لقاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام سواءً كان عقاراً أو منقولاً، فالحجز الذي يتم على أموال الدولة العامة يعد حجزاً باطلاً، لأن هذه الأموال مخصصة للنفع العام، والحجز عليها يعطل سير المرفق العام بانتظام واطراد ومن ثم فالقاعدة العامة تفترض قدرة الدولة وقابليتها على تنفيذ التزاماتها وتسديد ديونها دون ضغط أو إكراه.

والحكمة من تقرير هذه القاعدة هي منع نزع ملكية المال العام جبراً عن السلطة الإدارية التي تملكه عن طريق التنفيذ الجبري ضده، لأن ذلك سوف يؤدي إلى نقل ملكية هذا المال للغير مما ينفي عنه صفة تخصيصه لتحقيق نفع عام.

وبناءً على ذلك يمتنع على السلطة الإدارية ترتيب أي حق من الحقوق العينية التبعية على الأموال العامة مثل الرهن، وكذلك تبعاً لهذا البند لا يجوز التنفيذ الجبري على هذه الأموال، وهذا ما نصت به محكمة الاستئناف المصرية: " إن الحجز على أموال الحكومة الذي يجريه دائن قيد دينه في الميزانية هو حجز باطل بطلاناً مطلقاً "[107].

وقال جلال الدين الأسيوطي: " وفي حال كون الدولة مدينة لشخص ما من رعاياها، فلا يجوز له شرعاً أن يتخذ إجراءات الحجز والتنفيذ على الأموال العامة في حال امتناع الدولة عن الوفاء بالحق، ويرجع ذلك إلى أن الأصل أن الدولة ميسرة وليس من السهل إثبات تعسرها، واستند فقهاء الشريعة في عدم جواز هذه القاعدة إلى أن المساجد لا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز والتنفيذ عليها شرعاً لأنها ملك لله لقوله –تعالى–: ﴿وَأَنَّ الْمَسَاجِدَ لِلَّهِ فَلَا تَدْعُوا مَعَ اللَّهِ أَحَدًا(18) ﴾ (القرآن.الجن72:الآية 18)، ومن ثم ألحق الفقهاء بالمساجد سائر الأموال العامة لجمع العلة المذكورة، ويستفيد من المال العام أفراد الأمة، لأنها خصصت لخدمة المصلحة العامة والدائن في حال عدم حصوله على حقه من الدولة، فإنه سيصيبه ضرر أقل من الضرر الذي سيصيب العامة المستفيدين من المال العام في حال الحجز عليه[108].

107. سهيلة فهد الصباح. 2011. *الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي (دراسة مقارنة)، سلسة ملخصات الرسائل الجامعية (الماجستير والدكتوراه)*. الكويت: جامعة الكويت. ص. 89.

108. أماني فوزي السيد حمودة. 2016. "حماية المال العام بالدولة الحديثة في ضوء الشريعة الإسلامية". ص. 27.

3.4.3.2 الفرع الثاني: الحماية الجنائية للمال العام

ويقصد الحماية الجنائية للمال العام هي الحماية التي يقررها المشرع الجنائي وذلك عن طريق تجريم أفعال الاعتداء التي تقع على المال العام ووضع العقوبات التي تردع المعتدين على هذا المال في حالة وقوع تعدي عليه.

وفي قول آخر فإن الحماية الجنائية للأموال العامة يقصد بها المجموعة من القواعد والأحكام التي نص عليها قانون العقوبات أو القوانين والأنظمة الأخرى المتفرقة والتي تقضي بتجريم تعدي الأفراد على الأملاك العامة وتوقيع العقاب الجزائي، وذلك بهدف حماية الملكية العامة وضمان استمراره مخصصا للمنفعة العامة.

والقاعدة الثابتة أن التعدي على الأموال العامة يقابلها حق المطالبة بالتعويض المدني، ولكن رغبةً من المشرع بتوفير حماية قوية على المال العام أدى به إلى استثناء وتجريم أفعال التعدي على المال العام ووضع عقوبات جنائية تكون في أغلب الأحيان رادعة عند التعدي على المال العام.

وهذا هو مربط الفرس في موضوع أطروحتنا، حيث أن أغلب جرائم الاعتداء على المال العام تندرج تحت جرائم الفساد الإداري، بحيث يقوم الموظف العام بارتكاب هذه الجرائم مستغلاً السلطة التي منحت إليه لإدارة المال العام المخصص لتحقيق منفعة عامة للشعب واستخدامه في تحقيق المنفعة الخاصة له أو لشخص آخر.

3.4.3.2.1 أولاً: الحماية الجنائية للمال العام في الشريعة الإسلامية

لم تكتف الشريعة الإسلامية بتقرير حرمة المال العام وتحذير المسلمين من أن تمتد أياديهم إلى شيء منه، بل قررت عقوبات رادعة لكل من تسول له نفسه أخذ شيء من هذا المال لنفسه أو لغيره من دون

وجه حق، كما عنيت شـــريعتنا الغراء بتربية أخلاقية لكل مســـلم، حتى يجد رادعاً داخلياً يمنعه من أن يتلاعب به الشيطان ويدفعه إلى العدوان على المال العام.

ونلاحظ أن الشريعة الإسلامية أقرت بجرم الاعتداء على المال العام، والجريمة هي محذورات شرعية زجر الله –تعالى– عنها بحد أو تعزير أو جرائم التعزير كما قال الفقهاء: "كل معصـــية لا حد فيها ولا كفارة ".

وقد كافحت الشريعة الإسلامية السرقة، وهو ما مقصده الاختلاس في القانون الوضعي، ويتضح ذلك جلياً في وضع حد قطع اليد للسارق في قوله –تعالى–: ﴿السَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ (38)﴾ (القرآن. المائدة.الأية:38).

وكذلك منعت الشريعة الإسلامية الرشوة على موظفي الدولة لقوله –ﷺ–: ﴿مَا بَالُ عَامِلٍ أَبْعَثُهُ، فيَقولُ: هذا لَكُمْ، وَهذا أُهْدِيَ لِي، أَفلا قَعَدَ في بَيْتِ أَبِيهِ، أَوْ في بَيْتِ أُمِّهِ، حتَّى يَنْظُرَ أَيُهْدَى إلَيْهِ أَمْ لَا؟ وَالَّذِي نَفْسُ مُحَمَّدٍ بيَدِهِ، لا يَنَالُ أَحَدٌ مِنكُم منها شـــيئًا إلَّا جَاءَ به يَومَ القِيَامَةِ يَحْمِلُهُ علَى عُنُقِهِ بَعِيرٌ له رُغَاءٌ، أَوْ بَقَرَةٌ لَهَا خُوَارٌ، أَوْ شَـــاةٌ تَيْعِرُ، ثُمَّ رَفَعَ يَدَيْهِ حتَّى رَأَيْنَا عُفْرَتَيْ إبْطَيْهِ، ثُمَّ قالَ: اللَّهُمَّ، هلْ بَلَّغْتُ؟ مَرَّتَيْنِ﴾[109].

أما سيدنا أبوبكر الصديق –رضي الله عنه– فإنه حارب الممتنعين عن الزكاة التي توزع على فقراء المسلمين (وهو ما يشبه في القانون الوضعي الامتناع عن دفع الضرائب)، وقال: "والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة، فإن الزكاة حق المال، والله لو منعوني عناقاً كانوا يؤدونها إلى رسول الله لقاتلتهم على منعها ".

109. متفق عليه. البخاري. 1987. *صحيح البخاري*. رقم الحدث: 7174. مسلم. 1987. *صحيح مسلم بشرح النووي*. رقم الحديث: 1832.

أما عمر بن الخطاب –رضـــي الله عنه– فيعتبر أول من أســـس نظام حماية النظام العام في الدولة الإسـلامية، فهو أول من أدخل نظام بيت مال المسـلمين وذلك لضـبط إيرادات الدولة ونفقاتها ومحاسـبة القائمين على أمور الأموال العامة، وكان –رضـي الله عنه يحصـي أموال القائمين على الأموال العامة قبل ولايتهم عليها وبعدها، ويشـــاطرهم فيها مع الناس كما فعل في أبو هريرة وخالد بن الوليد وغيرهم من الصحابة –رضوان الله عليهم–.

3.4.3.2.2 ثانياً: الحماية الجنائية للمال العام في القوانين الوضعية

توجد نصـوص مجرمة على الاعتداء على الأموال العامة وبشـكل واضـح نص عليها المشـرعين في دول العالم لحماية المال العام ، ففي فرنسـا نص المشـرع الجنائي الفرنسـي على جرائم العدوان على المال العام في المواد (166– 176) من المبحث الثاني في الفصـــل الرابع من قانون العقوبات، الذي يحمل عنوان (الجرائم المخلـة بالشـــرف والجنـايات والجنح التي يرتكبهـا الموظفون العموميون أثنـاء تأديـة وظائفهم)[110].

أما في جمهورية مصـــر تكفلت عدة قوانين بتوفير الحماية الجنائية اللازمة للأموال العامة وجرمت التعدي عليها، ومن أمثلة ذلك نصـوص قانون العقوبات المصـري التي وردت بالبابين الثاني عشـر والثالث عشـر من الكتاب الثاني من هذا القانون والخاصـة بتجريم بعض التصـرفات التي يُتعدى بفعلها على المال العام، فقد تضـمن الباب الثاني عشـر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات جرائم إتلاف المباني وغيرها من الأشياء العمومية، كما ونص الباب الثالث عشر من الكتاب نفسه على جرائم تعطيل المواصلات.

110. سيد شيخ زرار. 2016. *صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته (في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي) دراسة مقارنة*. (أطروحة ماجستير). القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص. 186.

ونصت بعض القوانين من غير قانون العقوبات على أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن مثل قانون الري والصرف المعدل رقم (68) لسنة 1953م وكذلك قانون بشأن أشغال الطريق المعدل رقم (140) لسنة 1956م، والقانون الذي يعاقب التعدي على أعمال الترع أو المصارف العمومية أو جسورها رقم (116) لسنة 1959م.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون العقوبات المصري المعدل رقم (164) لسنة 2019م الصادر بتاريخ 2019/12/16م قد عدَّل نصوص القانون التي كانت مقررة لحماية المال العام بالإضافة والنقصان إما في طريقة حفظ المال العام أو العقوبات الموقعة على من يتعدى على المال العام ولكن ضمن حماية المال العام.

وإذا نظرنا إلى المشرع الجنائي في دولة الإمارات العربية المتحدة فنجد بأنه يجرم في قانون العقوبات الاتحادي الاعتداء على المال العام وذلك حسب النصوص المذكورة في الكتاب الثاني منه، حيث نص في الباب الأول في الفصل السابع عن جرائم الاختلاس والإضرار بالمال العام في المواد من (260 – 271)، وكذلك نص القانون في بابه الثاني في الفصل الأول منه على جرائم الرشوة وذلك في المواد من (275 – 287)، و وكذلك نص القانون في بابه الثاني في الفصل الثاني منه على جرائم المتعلقة بالوظيفة العامة وإساءة استعمال السلطة وذلك في المواد من (288 – 296).

وحرصاً من المشرع الإماراتي على حماية المال العام بالشكل الأمثل فقد نصت المادة رقم (442) من قانون العقوبات الإماراتي رقم (31) لسنة 2021 في الباب الثامن والذي يختص بالجرائم الواقعة على المال في فصله الأول عن جريمة السرقة بقوله: " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة إذا وقعت السرقة في أي من الأحوال التالي:

8- على مال مملوك لإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (5) ".