جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون بدمنهور

مجلة البحوث
الفقهية والقانونية

مجلة علمية محكمّة
تصدرها كلية الشريعة والقانون بدمنهور

بحث مستل من
العدد الثاني والأربعين - "إصدار يوليو ٢٠٢٣م - ١٤٤٥هـ"

أساليب حماية المال العام في النظام السعودي

Methods Of Protecting Public Money In The Saudi System

الدكتـــور

عبدالرحمن بن علي الريس

الأستاذ المشارك بقسم السياسة الشرعية

المعهد العالي للقضاء

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

المجلة حاصلة على اعتماد معامل

" ارسيف Arcif " العالمية

وتقييم ٧ من ٧ من المجلس الأعلى للجامعات

رقم الإيداع

٦٣٥٩

الترقيم الدولي

(ISSN-P): (1110-3779) - (ISSN-O): (2636-2805)

للتواصل مع المجلة

٠١٢٢١٠٦٧٨٥٢

journal.sha.law.dam@azhar.edu.eg

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري

https://jlr.journals.ekb.eg

أساليب حماية المال العام
في النظام السعودي

Methods Of Protecting Public Money
In The Saudi System

الدكتـــــور

عبدالرحمن بن علي الريس

الأستاذ المشارك بقسم السياسة الشرعية

المعهد العالي للقضاء

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

أساليب حماية المال العام في النظام السعودي

عبد الرحمن بن علي الريس

قسم السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية.

البريد الالكتروني : bdalrhmnalrys14@gmail.com

ملخص البحث :

تتعدد أساليب حماية المال العام وتأخذ هذه الأساليب أشكالاً ثلاثة فقد تكون حماية مدنية ، وأخرى جزائية ، وأخرى إدارية .

وفي هذا البحث نهدف إلى بيان معنى المال العام في الفقه والنظام وبيان الأساليب التي اختارها النظام السعودي لحماية المال العام والمحافظة عليه، وذلك بإيراد النصوص النظامية في ذلك، تمثلت مشكلة البحث في تحديد تلك الأساليب من واقع الأنظمة المدنية والجزائية والإدارية في المملكة العربية السعودية .

اتبعت في كتابة البحث المنهج الوصفي التحليلي خلصت إلى عدة نتائج من أهمها نص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية علي حماية المال العام، وتأكيد ذلك بالأنظمة الفرعية، وأوصيت بضرورة إصدار نظام شامل لحماية المال العام في المملكة العربية السعودية ، وأن تخصص الجامعات مقررا في مرحلة الماجستير والدكتوراه لدراسة حماية المال العام.

الكلمات المفتاحية: المال العام ، النظام السعودي ، الحماية المدنية ، الحماية الإدارية ، الحماية الجزائية.

Methods Of Protecting Public Money In The Saudi System

Abdul Rahman Ali Al Rayes
Department of Sharia Politics, Higher Institute of Judiciary, Imam Muhammad bin Saud Islamic University, Saudi Arabia.
Email: bdalrhmnalrys14@gmail.com

Abstract:

There are many ways to protect public funds, and these methods take three forms: civil protection, penal protection, and administrative protection.

In this research, we aim to explain the meaning of public money in jurisprudence and order, and to explain the methods chosen by the Saudi regime to protect and preserve public money, by citing legal texts in this regard.

In writing the research, I followed the descriptive analytical approach. I concluded several results, the most important of which is the text of the Basic Law of Governance in the Kingdom of Saudi Arabia on the protection of public money, and confirming this with the sub-systems. Master's and PhD to study the protection of public money.

Keywords: Public Money, Saudi System, Civil Protection, Administrative Protection, Penal Protection.

مقدمـــة:

تقوم الدولة الحديثة بتسيير أنشطتها في جميع المجالات بوسيلتين، هما الموظفين العموميين وأموالها العامة، وتمثل الأموال العامة المحرك للأنشطة وبناء المشروعات وتسيير مهام وأعمال السلطات داخل الدولة، لذلك كان للمال العام أهميته الكبرى في كل دولة، ولذا نجد جميع أن بلدان العالم حرصت بشكل كبير على المحافظة على المال العام وحمايته بأساليب متعددة، والمملكة العربية السعودية كغيرها من الدول حرصت أشد الحرص على حماية المال العام والمحافظة عليه وجاء ذلك بناء على توجيهات القيادة الرشيدة في هذه البلاد المباركة وظهر ذلك أيضاً بالنص على حمايته في النظام الأساسي للحكم، وقد تنوعت أساليب حماية المال العام في المملكة العربية السعودية إلى أساليب مدنية وجنائية وإدارية وكلها تصب في حماية المال العام والمحافظة عليه، وفي إطار الجهود المبذولة، لتعزيز تلك الحماية أقدم هذا البحث وللإسهام في ذلك ولو بالقدر اليسير حيث جاء عنوانه أساليب حماية المال العام في النظام السعودي، حيث أتناولها من خلال الأنظمة المدنية والجزائية والإدارية.

مشكلة البحث:

تمثلت مشكلة البحث في تحديد أساليب حماية المال العام التي سار عليها النظام السعودي من خلال الأنظمة المدنية والجزائية والإدارية.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق الآتي:

١- تحديد مفهوم المال العام.

٢- بيان الأساليب التي سار عليها المنظم السعودي لحماية المال العام والمحافظة عليه.

٣- التعرف على النصوص النظامية ،المدنية والجزائية والإدارية التي تناولت

الموضوع.

منهج البحث:

اتبعت في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي.

هيكل البحث:

قسمت البحث إلى مقدمة اشتملت على عناصرها وأربعة مباحث وخاتمة اشتملت على النتائج والتوصيات.

- المبحث الأول: مفهوم المال العام.
- المبحث الثاني: الحماية المدنية للمال العام.
- المبحث الثالث: الحماية الجزائية للمال العام.
- المبحث الرابع: الحماية الإدارية للمال العام.
- والخاتمة، وتشمل على النتائج والتوصيات وقائمة المصادر والمراجع.

المبحث الأول
مفهوم المال العام
المطلب الأول :
تعريف المال في اللغة والفقه الإسلامي:
الفرع الأول: تعريف المال في اللغة:

يطلق تعبير المال لغةً على ما يملكه الإنسان من أشياء ذات قيمة، وجمع المال أموال[(١)].

وفي الأصل أطلق المال على ما يملك من الذهب والفضة، ثم وسع مفهوم المال بحيث أصبح يطلق على كل ما يقتني ويملك من الأموال ويدخل فيه امتلاك الحيوانات وغيرها من المخلوقات[(٢)].

الفرع الثاني: تعريف المال في الفقه الإسلامي:

جاء تعريف المال في كشاف القناع واستند التعريف على المنفعة المباحة التي تستوفى فما فيه منفعة فهو المال، وما لا منفعة فيه أو كانت المنفعة فيه الحاجة فليس بمال[(٣)].

---

(١) انظر: القاموس المحيط، للفيروز آبادي، باب اللام، فصل الميم، المكتبة التجارية، القاهرة، ١٩٩٣م.

(٢) انظر: لسان العرب، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، مطبعة دار صادر، بيروت لبنان، ط١، ١٤١٠هـ (١١/ ٦٣٥- ٦٣٦).

(٣) انظر كشاف القناع على متن الإقناع، منصور بن يونس البهوتي، (ج ٢/ ١٥٢)، دار الكتب العلمية، ١٤٠٢هـ.

المطلب الثاني:
تعريف المال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي:
الفرع الأول: المال العام في الفقه الإسلامي:

عرفت مجلة الأحكام الشرعية وهي تسير على أصول وفروع المذهب الحنبلي في المادة (١٢٣٥) المال العام : "بأنها الأموال التي يعود نفعها للعامة وغير قابلة للتملك كالماء الجاري تحت الأرض ليس بملك أحد"[(١)] ، كما نصت المادة (١٢٧٥) من المجلة أيضاً بأنه لا اعتبار لمرور الزمن في دعاوى المال التي يعود نفعها للعامة كالطريق العام والنهر والمراعى"[(٢)].

وعرف بعض المعاصرين المال العام في الشريعة الإسلامية بأنه "المال الذي لا يدخل في الملك الفردي وإنما هو لمصلحة العموم ومنافعهم"[(٣)].

ونخلص أن المال سواء كان عاماً أو خاصاً لابد أن يكون فيه نفع، وخص المال العام بأن نفعه للعامة، وهذا لا يمنع أن يخصص بموجب التنظيم بما فيه نفع كذلك.

الفرع الثاني: تعريف المال العام في النظام السعودي:

في المملكة العربية السعودية أورد النظام معيار تفرقة المال العام عن المال المملوك ملكية خاصة، وقد جاء ذلك في نص المادة الثالثة من نظام التصرف في العقارات البلدية حيث جاء فيه ما يلي: "يقصد في تطبيق الأحكام السابقة بالأموال

---

(١) مجلة الأحكام الشرعية على مذهب الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق عبد الوهاب إبراهيم أبو سليمان، محمد إبراهيم أحمد علي، نشر، تهامة، جدة ١٩٨١م، المادة (١٢٣٥)، منشور على الإنترنت.

(٢) المصدر نفسه، المادة (١٢٧٥).

(٣) الشريعة الإسلامية تاريخها ونظرية الملكية والعقود، د. بدران أبو العينين، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة (ص: ٢٩٧).

العامة : "الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، ويقصد بالأموال الخاصة ماعدا ذلك ويعتبر من الأموال الخاصة مازالت عنه بالفعل أو بالنظام صفة التخصيص للمنفعة العامة من الأموال العامة"[(١)].

"فإذا خصص مال مملوك ملكية خاصة للدولة للنفع العام فإنه يخرج بهذا التخصيص من دائرة أحكام المال الخاص إلى دائرة المال العام وتخضع لما تفرضه عليه هذه الأحكام من قيود في التصرف والانتفاع"[(٢)].

وعلى ذلك فإن النظام في المملكة العربية السعودية، يجعل تخصيص المال للمنفعة العامة إما بموجب نص قانون، كما قد يكون بالفعل.

وهناك عدد من الأنظمة في المملكة العربية السعودية عرفت المال العام وفقاً للموضوع الذي ينظمه النظام ومن ذلك ما نص عليه نظام الاستثمار التعديني حيث جاء في المادة الثانية منه ما يلي:

" جميع الرواسب ملك للدولة، ولا يجوز أن يكتسبها الغير بالتقادم ويشمل ذلك الخامات بجميع أنواعها أيا كان شكلها أو تركيبها سواء أكانت على سطح الأرض أو في باطنها ويشمل ذلك إقليم الدولة البري ومناطقها البحرية..."[(٣)].

---

(١) نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٦٤) بتاريخ١٥/ ١١/ ١٣٩٢هـ) المادة الثالثة.

(٢) القانون الإداري السعودي، أ.د السيد خليل ، هيكل دار الزهراء بالرياض، الطبعة الرابعة، ١٤٣٥هـ، ١٤٣٥هـ/ ٢٠٠٤م، ص: ٢٣٤.

(٣) نظام الاستثمار التعديني الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٧) بتاريخ ٢٠/ ٨/ ١٤٢٥هـ، المادة الثانية.

ونلاحظ أن المنظم عرف المال العام في هذا النص تعريفاً موضوعياً وهو شمول للدولة سواء كانت على سطح الأرض أو في باطنها أم كانت داخلة في إقليم الدولة البري ومناطقها البحرية.

الفرع الثالث: تعريف المال العام لدى شراح القانون الإداري:

استقر الفقه على تعريف المال العام بأنه : "كل مال مملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة – سواء كانت إقليمية أم مرفقية – بوسيلة قانونية مشروعة سواء كان هذا المال عقاراً أم منقولاً وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن الوزير المختص"[١].

ويستفاد مما استقر عليه الفقه القانوني أن صفة المال العام لا تتحقق إلا بتوافر شرطين[٢]:

الأول: أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص العامة.

الثاني: أن يخصص المال للنفع العام.

هذان الشرطان أهم ما يميز المال العام.

---

(١) القانون الإداري السعودي، أ. د. هاني بن علي الطهراوي، الطبعة الأولى ١٤٣٧هـ - ٢٠١٦م، (ص٢٢٠)، وانظر أيضاً القانون الإداري السعودي، أ. د. السيد خليل هيكل، ص: ٢٣٣، مرجع سابق.

(٢) انظر: القانون الإداري السعودي، أ. د. هاني بن علي الطهراوي، ص: ٢٢٠، مرجع سابق.

المبحث الثاني
الحماية المدنية للمال العام
المطلب الأول :
تحديد معنى الحماية المدنية للمال العام:

يقصد بالحماية المدنية المقررة للمال العام إخراج المال العام من دائرة التعامل القانوني التي يعترف بها القانون للملكية الفردية فلا يكون المال العام قابلاً للتصرف فيه ولا الحجز عليه ولا اكتسابه بالتقادم أو بأية وسيلة أخرى مماثلة لاكتساب الملكية[(١)].

وفي المملكة العربية توجد الحماية المدنية للمال العام:

ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة الثانية والثلاثون من نظام المرافعات الشرعية نصت: "تختص المحكمة العامة في المحافظة أو المركز اللذين ليس فيهما محكمة متخصصة بنظر جميع الدعاوى والقضايا والإثباتات الإنهائية وما في حكما الداخلة في اختصاص تلك المحكمة المتخصصة وذلك ما لم يقرر المجلس الأعلى للقضاء خلاف ذلك"[(٢)].

وبناء على هذا النص فإن المحكمة العامة وهي تختص بالدعاوى الحقوقية أو المدنية في مصطلح القانونيين بنظر تلك الدعاوى بما فيها الدعاوى التي تكون الدولة طرفاً فيها استثناءً من الأصل العام المنصوص عليه في نظام ديوان المظالم باختصاص

---

(١) انظر: النظام القانوني للمال العام في المملكة العربية السعودية، د. أحمد محمد صبحي أغرير، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٤٣٨هـ – ٢٠١٧م، ص: ١١٥.

(٢) نظام المرافعات الشرعية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١)، بتاريخ ١٤٣٥/ ١/ ٢٢هـ)، المادة (٣٢).

الديوان بنظر كافة المنازعات الإدارية[١]، وفي ذلك نوع من الحماية المدنية للمال العام.

(١) انظر: نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) بتاريخ (١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ)، المادة الثالثة عشرة.

المطلب الثاني:
الأساليب المدنية لحماية المال العام:

تتعدد الأساليب المدنية في حماية المال العام وفي هذا المطلب نتناول أهم تلك الأساليب والتي اتفق عليها الفقه والقضاء الإداريان، وهي:

أولاً: عدم جواز التصرف في المال العام:

أ- نطاق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام:

الأصل عدم جواز التصرف في المال العام، ويمكن تحديد نطاق هذه القاعدة في النقاط التالية[1]:

١ - تسرى هذه القاعدة على التصرفات المدنية التي يترتب على إبرامها إنتهاء تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة بخروجها من ذمة الإدارة فلا يجوز للشخص الإداري أن يقوم ببيع هذه الأموال أو رهنها.

٢ - تسرى هذه القاعدة على جميع الأموال العامة دون تمييز بين الأموال العامة العقارية أو المنقولة.

٣- أن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام ليست مطلقة وإنما لها استثناءات كما سنرى لاحقاً.

ب- الأصل والاستثناء في التصرف في الأموال العامة فى المملكة العربية السعودية:

١- الأصل منع التصرف:

جاء الأصل وهو عدم جواز التصرف في الأموال العامة في بعض الأنظمة السعودية

---

(١) انظر: النظام القانوني للمال العام في المملكة العربية السعودية، د. أحمد محمد صبحي أغرير، ص: ١١٨، مرجع سابق.

وفي هذا الجانب نورد بعض هذه الأنظمة، حيث قررت المادة الثانية من نظام حماية خطوط السكك الحديدية على أنه : "لا يجوز وضع اليد على هذه المنطقة ولا تملكها بأية صورة من صورة التملك ولا الانتفاع بها ولا استعمالها بأي وجه من وجوه الاستعمال الدائم أو المؤقت أو العارض"[(١)].

وأيضاً جاء النص على عدم جواز التصرف في الأموال العامة في نظام التصرف في العقارات البلدية حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: "الأموال العامة التابعة للبلديات غير قابلة للتصرف..."[(٢)].

وعلى ذلك فلا يجوز للجهة الحكومية التصرف في هذه الأموال مما يخرجها عن ذمة الشخص المعنوي العام كالبيع والهبة، أما بعض التصرفات الأخرى الإدارية فيجوز كما سيأتي بيانه في الفقرة القادمة.

٢ـ الاستثناء جواز التصرف في المال العام:

ذكرنا سابقاً أن الأصل أنه لا يجوز التصرف في المال العام بأي وجه لكن يجوز للجهة الإدارية التصرف في بعض الأموال وفقاً للأنظمة واللوائح والإجراءات وهذا ما جاء به النظام السعودي حيث نصت المادة الأولى من نظام التصرف في العقارات البلدية ما نصه: "الأموال العامة التابعة للبلديات غير قابلة للتصرف لكن يجوز في حدود ما تقر الأنظمة واللوائح الترخيص بالانتفاع بها دون مقابل أو بمقابل رسم

---

(١) نظام حماية خطوط السلك الحديدية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢١) بتاريخ ٣/ ٤/ ١٣٨٢هـ، المادة الثانية.

(٢) نظام التصرف في العقارات البلدية، المادة الأولى، مصدر سابق.

بصورة لا تتعارض مع الأغراض المخصصة لأجلها"[١].

وأيضاً نصت المادة الثانية من نظام التصرف في العقارات البلدية "يجوز للبلديات في حدود هذا النظام ولوائحه التصرف بالأموال الخاصة التابعة لها بما يلي:

١- بالبيع أو المعاوضة.

٢- بالإيجار.

٣- بالترخيص بالانتفاع بها دون مقابل أو مقابل رسم"[٢].

وعلى ذلك يجوز للجهات الإدارية أن تتصرف في الأموال العامة وفقا لما قررته الأنظمة واللوائح سواء بالبيع أو المعاوضة أو بالإيجار، أو بالترخيص وغيرها من التصرفات النظامية.

ثانياً: عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم:

فإن هذه القاعدة تهدف إلى تحصين الأموال العامة من تصرفات الأفراد حيث لا يستطيع الأفراد أن يكتسبوا ملكية الأموال العامة بوضع اليد المدة المكتسبة للملكية حيث أن المال العام لا تسقط ملكيته العامة بالتقادم.

"وتعد أهمية قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم في كونها وسيلة فعالة لحماية الأموال العامة ضد اعتداءات الأفراد"[٣].

ونجد بعض الأنظمة السعودية نصت على هذه القاعدة منها ما جاءت به المادة

---

(١) نظام التصرف في العقارات البلدية، المادة الأولى، مصدر سابق.

(٢) نفس المصدر المادة الثانية، مصدر سابق.

(٣) القانون الإداري السعودي، أ. د. هاني بن علي الطهراوي، ص: ٢٢٨، مرجع سابق.

الثانية من نظام الاستثمار التعديني بأنه: "تعد جميع الرواسب الطبيعية للمعادن ملكا للدولة وحدها ويشمل ذلك خامات المحاجر بجميع أنواعها أيا كان شكلها أو تركيبها سواء أكانت في التربة أم في باطن الأرض، ويشمل ذلك إقليم الدولة البري ومياهها الداخلية وبحرها الإقليمي ومنطقتها الاقتصادية الخالصة وجرفها القاري والنطاق البري والبحري الذي يهتد إليه اختصاص الدولة، وتنتقل ملكية الدولة إلى المرخص له وفقاً لهذا بمجرد استخراجه لذلك المعدن من المنطقة المرخص له فيها وذلك خلال مدة الترخيص، وفيما عدا ذلك فإن ملكية الدولة للمعادن لا يمكن كسبها من قبل الغير بالتقادم"[(١)].

وعلى ضوء هذا النص فإن ملكية الدولة للمعادن وخامات المحاجر فيما عدا ما نص عليه هذا النظام لا يمكن نقلها أو إبطالها أو سقوطها بالتقادم، وعلى ذلك فإذا قام أحد الأفراد بوضع يده على مال عام لا يكسبه ملكيته مهما طالت تلك المدة ما لم يكن هناك نظام يمنحه ذلك.

ثالثاً: عدم جواز الحجز والتنفيذ على الأموال العامة:

يقصد بالحجز على الأموال العامة تمكن الدائن من استيفاء دينه جبراً على المدين، وذلك بنقل ملكية الشيء المحجوز أو بيعه جبرا أو استيفاء دينه من ثمن البيع، لكن هذا الحجز لا يسرى على الأموال العامة أعمالاً لهذه القاعدة والتي تنص على منع الحجز والتنفيذ على المال العام.

وفي المملكة العربية السعودية فقد تم النص على هذه القاعدة في عدد من الأنظمة من ذلك ما نصت عليه المادة الثالثة والعشرون من نظام البلديات والقرى على أنه:

---

(١) نظام الاستثمار التعديني، المادة الثانية، مصدر سابق.

"أملاك البلدية المنقولة وغير المنقولة وكافة مواردها غير قابلة للحجز"[١].

كما نصت المادة (٢١) من نظام التنفيذ بأنه: "لا يجوز الحجز والتنفيذ على ما يلي:

١ - الأموال المملوكة للدولة[٢]:

وعلى ذلك نجد أن الأنظمة السعودية حرصت على التأكيد على قاعدة عدم جواز الحجز والتنفيذ على الأموال العامة وذلك إسهاماً واتفاقاً مع قاعدة سير واضطراد المرفق العام.

(١) نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥٣) وتاريخ ٢١/ ٢/ ١٣٩٧هـ، المادة الثالثة والعشرون.

(٢) نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٥٣)، وتاريخ ١٣/ ٨/ ١٤٣٣هـ، المادة (٢١).

المبحث الثالث
الحماية الجزائية للمال العام
المطلب الأول:
معنى الحماية الجنائية للمال العام:

"تعني الحماية الجنائية للأموال العامة الأحكام والقواعد التي نص عليها قانون العقوبات أو القوانين والأنظمة الأخرى المتفرقة والتي تقضي بتحريم تعدى الأفراد على الأموال العامة وتوقيع العقاب الجنائي عليهم، وذلك بهدف توفير الحماية للأموال العامة من الاعتداء عليها أو الإضرار بها لضمان استمرار هذا المال مخصصاً للنفع العام"[١].

والنصوص القانونية التي تقرر الحماية الجنائية للأموال العامة ليست موحدة بحيث تشمل جميع الأموال العامة على قدم المساواة ولكنها تنص بصورة واضحة على الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة والمياه أو التي يترتب على المساس بها الإضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها، كما أن النصوص القانونية التي تقرر الحماية الجنائية للأموال العامة لا يجمعها تشريع واحد بل هي نصوص مبعثرة في أنظمة جزائية مختلفة كما هو الحال في المملكة العربية السعودية[٢].

---

(١) القانون الإداري السعودي أ. د. هاني بن علي الطهراوي، ص: ٢٣٣، مرجع سابق.

(٢) انظر: المرجع نفسه، ونفس الصفحة، مرجع سابق.

المطلب الثاني:
الحماية الجزائية للمال العام في أنظمة المملكة العربية السعودية:

تناولت عدد من الأنظمة في المملكة العربية السعودية النص على حماية المال العام بإيراد مواد تحريم لبعض الأفعال والتصرفات التي تصدر من الأفراد، ومن تلك الأنظمة ما نورده كالآتي:

أولاً: تجريم اختلاس المال العام:

حماية للمال العام فقد جرم النظام السعودي اختلاس المال العام فقد نص المرسوم الملكي رقم (٤٣) وتاريخ ٢٩/ ١١/ ١٣٧٧هـ في المادة الثانية على أن: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد عن عشرين ألف ريال كل موظف ثبت ارتكابه لإحدى الجرائم الآتية، وكذلك من اشترك أو تواطأ معه على ارتكابها سواء كانوا موظفين أو غير موظفين.

"الاختلاس أو التبديد أو التفريط في الأموال العامة صرفاً أو صيانة"[(١)].

وقد حدد ديوان المظالم أركان هذه الجريمة بقوله: "جريمة الاختلاس المنصوص عليها في الفقرة السابعة من المادة الثانية من المرسوم الملكي رقم (٤٣) لعام ١٣٧٧هـ لا تقع إلا من موظف عام وأن يكون المال المختلس مالاً عاماً، وسلم إليه بسبب وظيفته ومن المقرر أن المال العام الذي تملكه الدولة في مالها بأي صفة كانت يعتبر مالاً عاماً كذلك الأموال التي يقوم الأفراد بتسليمها لمحصلي الأموال العامة كمستحقات عليهم بمجرد استلامها منهم، أما ماعدا ذلك من أموال فلا يعتبر مالاً عاماً إلا إذا ورد نص في النظام باعتباره مالاً عاماً"[(٢)].

---

(١) المرسوم الملكي رقم (٤٣) وتاريخ ٢٩/ ١١/ ١٣٧٧هـ، المادة الثانية، البند السابع.

(٢) حكم ديوان المظالم في المواد الجزائية رقم (٣٣٨/ ت/ ٢)لعام ١٤١٠هـ ، منشور على موقع الديوان على الإنترنت.

وقرر في حكم آخر أكثر تفصيلاً أن: "جريمة الاختلاس تقوم بقيام الموظف بالاستيلاء على المال العام الذي تسلمه بسبب وظيفته وظهوره عليه بمظهر المالك في ملكه فهي تعتمد على ثلاثة أركان:

- صفة الجاني بأن يكون موظفاً عاماً قائماً بالفعل بأعمال وظيفته وقت اقتراف الفعل.
- الفعل المادي وهو اختلاس أموال عامة مسلمة إليه بسبب وظيفته.
- القصد الجنائي وهو تصرفه في الشيء أو ظهوره عليه بمظهر المالك بنية إضاعته على الدولة..."[(١)].

ثانياً: منع الاعتداء على المال العام:

نظراً لأهمية الدور الذي يقوم به المال العام في تشغيل المرافق العامة وتحقيق النفع العام حرصت كل الأنظمة وفي كافة بلدان العالم على إسباغ حماية للمال العام سواء العقار أو المنقول، بل نجد أن الدول نصت على تلك الحماية في دساتيرها وأنظمتها الأساسية، حيث نص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على أن: "للأموال العامة حرمتها، وعلى الدولة حمايتها وعلى المواطنين والمقيمين المحافظة عليها"[(٢)].

وفي المملكة العربية السعودية صدرت العديد من الأنظمة والتي نصت على تجريم

---

(١) حكم ديوان المظالم في المواد الجزائية رقم (١٤٦/ ت/ ٣/ لعام ١٤١٣هـ)، على موقع الديوان على الإنترنت.

(٢) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) بتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ- المادة السادسة عشرة.

العدوان على المال العام من تلك الأنظمة نظام حماية المرافق العامة[١]، حيث أسبغ حمايته على عدد من المرافق منها مرفق المياه والكهرباء والمجارى والطرق والمرافق الأخرى التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء كما نص النظام على إلزام أي فرد أو جهة عدم القيام بأي عمل يتعلق بالمرافق العامة قبل إشعار إدارته وخاصة عند حدوث إضرار بهذا المرفق، كما بين النظام[٢] مسؤولية إدارة المرفق عن حمايته[٣]، أيضاً تضمن النظام عقوبات على التعدي على المرافق العامة.

كذلك من ضمن الأنظمة في المملكة العربية السعودية والتي نصت على حماية المرافق، نظام حماية السكك الحديدية[٤]، فنصت المادة الخامسة منه على: "فرض غرامة لا تقل عن ألف ريال ولا تتعدى خمسة ألاف ريال هذا بالإضافة إلى إزالة التعرض بالطرق الإدارية، وفي حالة تكرار المخالفة فإن الغرامة تتضاعف بالإضافة إلى الحكم على المخالف بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ستة أشهر[٥]، أيضاً ما نص عليه نظام الآثار في المادة (٦٧).

"يعاقب بالسجن من شهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة (٢٥٠) ريال سعودي إلى عشرة آلاف ريال سعودي أو إحدى هاتين العقوبتين كل من أخذ أو حور أو أتلف أو

---

(١) انظر: نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٦٢) ١٤٠٥هـ، المادة الأولى.

(٢) المصدر نفسه، المادة الثانية، مصدر سابق.

(٣) المصدر نفسه المادة الثالثة، والمواد (٥- ١٠)، مصدر سابق.

(٤) انظر : نظام السكك الحديدية، مصدر سابق.

(٥) انظر: نظام حماية السكك الحديدية، المادة (٥)، مصدر سابق.

خرب أو هدم أو رسم بغير إذن أثراً ثابتاً أو جزءاً منه أو أثراً منقولاً لم تسمح دائرة الآثار بالتصرف به سواء كان في ملك الدولة أو في حيازة الأفراد"[١].

وعلى ذلك فإن الأنظمة في المملكة العربية السعودية حرمت بنصوص واضحة التعدي على المال العام والعدوان عليه بأي شكل من الأشكال وذلك في تأكيد لقاعدة حماية المال العام جزائياً.

(١) نظام الآثار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٦)، وتاريخ ٢٣/ ٦/ ١٣٩٢هـ، المادة (٦٧).

المبحث الرابع
الحماية الإدارية للمال العام

تظهر هذه الحماية الإدارية في العديد من الجوانب، وفي هذا المبحث نتناول تلك الجوانب من خلال الآتي:

المطلب الأول :
الحماية الإدارية للمال العام في إطار الوظيفة:

وذلك في حالة ارتكاب الموظفين بعض المخالفات المتعلقة بالمال العام في إطار الوظيفة العامة، ومن هنا كان على الإدارة واجب اتخاذ جميع الإجراءات الإدارية التي تحمي المال العام داخل الوظيفة العامة، وقد اضطردت الأنظمة السعودية على إرساء القواعد التي تعمل على حماية المال العام من الناحية الإدارية فضلاً عن محاسبة من يخطئ من الموظفين في هذا الصدد. ومن تلك الأنظمة ما نصت عليه المادة الثامنة من نظام وظائف مباشرة الأموال العامة على أنه: "يعد عدم إجراء الجرد والمحاسبة في المواعيد المقررة في المادة الثالثة من هذا النظام أو إجراؤه بطريقة غير نظامية مخالفة إدارية، وتقع مسؤولية ذلك على المسؤول الإداري المباشر عن إجراء الجرد أو من يقوم مقامه أو يمارس اختصاصاته في الجهة التي يتبع لها الصندوق أو المستودع أو العهد العينية"[(١)].

كما بينت المادة الثامنة للائحة التنفيذية لنظام وظائف مباشرة الأموال العامة الشروط الواجب توافرها في الموظف للقيام بأعمال أي من الوظائف المشمولة بهذا النظام[(٢)].

---

(١) نظام وظائف مباشرة الأموال العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٧)، بتاريخ ٢٣/ ١٠/ ١٣٩٥هـ، المادة الثامنة.

(٢) انظر: اللائحة التنفيذية لنظام وظائف مباشرة الأموال العامة الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م م/ ١٨) بتاريخ ٢٣/ ٢/ ١٤٣٦هـ، المادة الثامنة.

المطلب الثاني:
الحماية الإدارية للمال العام من خلال الأجهزة الرقابية:

أكدت الأنظمة السعودية على الاهتمام بإيراد النصوص الخاصة بحماية المال العام وكذلك على أهمية الرقابة الإدارية على أموال الدولة، وعلى ضرورة تخصيص أجهزة رقابية ومحاسبية تقوم بهذه المهمة وعلى ضرورة التنسيق فيما بين هذه الأجهزة فجاء نص المادة (٧٩) من النظام الأساسي للحكم على أنه: " تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء.

ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته"[(١)].

وقد تابعت المادة (٨٠) من النظام الأساسي للحكم النص على أنه: "تتم مراقبة الأجهزة الحكومية والتأكد من حسن الأداء الإداري وتطبيق الأنظمة، ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية ويُرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء، ويبين النظام الجهاز المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته".

ومن هذا المنطلق كان لابد من وجود الأجهزة الفعّالة للرقابة ، ثم المراجعة الدائمة لأنظمة تلك الأجهزة لمواكبة التطورات الإدارية والتقنية بما يسهم في الحماية الإدارية والمالية للمال العام والمحافظة عليه، وتتمثل هذه الأجهزة في الآتي:

١ – الديوان العام للمحاسبة.

٢ – هيئة الرقابة ومكافحة الفساد والتي ضمت إليها هيئة الرقابة والتحقيق

---

(١) النظام الأساسي للحكم، المادة (٧٩)، مصدر سابق.

والمباحث الإدارية بموجب الأمر الملكي الصادر في العام ١٤٤٠هـ.

وعلى ذلك فإن الأنظمة في المملكة العربية السعودية حرصت بصورة واضحة على حماية المال العام من الناحية الإدارية، ويظهر ذلك جلياً في إفراد أجهزة رقابية مستقلة بسلطات كبيرة تمكنها من القيام بدورها بشكل فعال.

الخاتمـــة

وفي ختام هذا البحث نورد أهم النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي:

أولاً : النتائـــج

١ – المال العام في المملكة العربية السعودية وغيرها من الدول لابد أن يتوافر فيه عنصر النفع العام سواء كان ذلك بموجب نص قانوني أو بالفعل.

٢ – النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية نص على ضرورة حماية المال العام والرقابة عليه.

٣– سار المنظم السعودي على حماية المال العام بالنص على ذلك في أنظمته المدنية والجزائية والإدارية.

ثانياً: التوصيات:

١ – نوصي المنظم بإصدار نظام شامل يجمع شتات النصوص المتفرقة في الأنظمة لحماية المال العام.

٢ – إفراد مقرر دراسي في مرحلة الماجستير والدكتوراه لدراسة أحكام المال العام وطرق حمايته والمحافظة عليه.

٣– تكثيف الورش والسمنارات للتنبيه على أهمية المحافظة على المال العام وحمايته خاصة في الأجهزة الحكومية وللموظفين العموميين.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

١ – القاموس المحيط، للفيروز آبادي المكتبة التجارية، القاهرة ١٩٩٣م.

٢ – لسان العرب، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، مطبعة دار صادر، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، ١٤١٠هـ.

٣ – كشاف القناع على متن الإقناع، منصور بن يونس البهوتي، دار الكتب العلمية، ١٤٠٢هـ.

٤ – الشريعة الإسلامية، تاريخها ونظرية الملكية والعقود، د. بدران أبو العنين، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة.

٥ – القانون الإداري السعودي، أ. د. السيد خليل هيكل، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الرابعة ١٤٣٥هـ/ ٢٠١٤م.

٦ – القانون الإداري السعودي، أ. د. هاني بن علي الطهراوي، الطبعة الأولى ١٤٣٧هـ/ ٢٠١٦م.

٧ – النظام القانوني للمال العام في المملكة العربية السعودية، د. أحمد صبحي أغرير، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٤٣٨هـ/ ٢٠١٧م.

ثانياً: الأنظمة واللوائح:

١ – نظام التصرف في العقارات البلدية مرسوم ملكي رقم (م/ ٦٤) بتاريخ ١٥/ ١١/ ١٣٩٢هـ.

٢ – نظام الاستثمار التعديني الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٧) بتاريخ ٢٠/ ٨/ ١٤٢٥هـ.

٣ – نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١) بتاريخ٢٢/ ١/

١٤٣٥هـ.

٤- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

٥- نظام حماية خطوط السكك الحديدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢١) بتاريخ ٣/ ٤/ ١٣٨٢هـ

٦- نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥٣) وتاريخ ٢١/ ٢/ ١٣٩٧هـ.

٧- نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥٣)، وتاريخ ١٣/ ٨/ ١٤٣٣هـ.

٨- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) بتاريخ ٢٧/ ٨ / ١٤١٢هـ.

٩- نظام حماية المرافق العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٦٢) ١٤٠٥هـ.

١٠- نظام الآثار الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٦) وتاريخ ٢٣/ ٦/ ١٤٣٩٢هـ.

١١- نظام وظائف مباشرة الأموال العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٧) بتاريخ ٢٣/ ١٠/ ١٣٩٥هـ.

١٢ - اللائحة التنفيذية لنظام وظائف مباشرة الأموال العامة الصادرة بتاريخ ٢٣/ ٢/ ١٤٣٦هـ.

References:

1: alkutub:

• alqamus almuhit, lilfayruz abadi almaktabat altijariati, alqahirat 1993m.

• lisan alearbi, 'abu alfadl jamal aldiyn muhamad bin makram bin manzur, matbaeat dar sadir, bayrut lubnan, altabeat al'uwlaa, 1410hi.

• kshaf alqinae ealaa matn al'iiqnaei, mansur bin yunis albuhuti, dar alkutub aleilmiati, 1402hi.

• alsharieat al'iislamiati, tarikhuha wanazariat almilakiat waleuqudi, du. badran 'abu aleaniini, al'iiskandiriatu, muasasat shabab aljamieati.

• alqanun al'iidarii alsueudiu, 'a. du. alsayid khalil hikli, dar alzahra', alrayad, altabeat alraabieat 1435hi/ 2014m.

• alqanun al'iidarii alsueudiu, 'a. du. hani bin eali altahrawi, altabeat al'uwlaa 1437h/ 2016m.

• alnizam alqanuniu lilmal aleami fi almamlakat alearabiat alsueudiat, du. 'ahmad subhi 'aghrir, dar alkitaab aljamieii lilnashr waltawzie, altabeat al'uwlaa, 1438hi/ 2017m.

2: al'anzima wallawayih:

• nizam altasaruf fi aleaqarat albaladiat marsum malakiun raqm (m/64) bitarikh 15/11/1392h.

• nizam aliastithmar altaedinii alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/47) bitarikh 20/8/1425hi.

• nizam almurafaeat alshareiat alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/1) bitarikh22/1/ 1435h.

• nizam diwan almazalim alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/78) bitarikh 22/1/1435hi.

• nizam himayat khutut alsikak alhadidiat alsaadir bialmarsum almalakii raqm (21) bitarikh 3/4/ 1382h

• nizam albaladiaat walquraa alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/53) watarikh 21/2/ 1397hi.

• nizam altanfidh alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/53) , watarikh 13/8/ 1433hi.

• alnizam al'asasii lilhukm alsaadir bial'amr almalakii raqm ('a/90) bitarikh 27/8 /1412hi.

• nizam himayat almarafiq aleamat alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/62) 1405h.
• nizam alathar alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/26) watarikh 23/6/14392h.
• nizam wazayif mubasharat al'amwal aleamati, alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/77) bitarikh 23/10/ 1395hi.
• allaayihat altanfidhiat linizam wazayif mubasharat al'amwal aleamat alsaadirat bitarikh 23/2/ 1436hi.

فهـــــرس الموضوعـــــات

مقدمـــة: ١٩٤١

مشكلة البحث: ١٩٤١

أهداف البحث: ١٩٤١

منهج البحث: ١٩٤٢

هيكل البحث: ١٩٤٢

المبحث الأول مفهوم المال العام ١٩٤٣

المطلب الأول : تعريف المال في اللغة والفقه الإسلامي: ١٩٤٣

الفرع الأول: تعريف المال في اللغة: ١٩٤٣

الفرع الثاني: تعريف المال في الفقه الإسلامي: ١٩٤٣

المطلب الثاني: تعريف المال العام في الفقه الإسلامي والنظام السعودي: ١٩٤٤

الفرع الأول: المال العام في الفقه الإسلامي: ١٩٤٤

الفرع الثاني: تعريف المال العام في النظام السعودي: ١٩٤٤

الفرع الثالث: تعريف المال العام لدى شراح القانون الإداري: ١٩٤٦

المبحث الثاني الحماية المدنية للمال العام ١٩٤٧

المطلب الأول : تحديد معنى الحماية المدنية للمال العام: ١٩٤٧

المطلب الثاني: الأساليب المدنية لحماية المال العام: ١٩٤٩

المبحث الثالث الحماية الجزائية للمال العام ١٩٥٤

المطلب الأول: معنى الحماية الجنائية للمال العام: ١٩٥٤

المطلب الثاني: الحماية الجزائية للمال العام في أنظمة المملكة العربية السعودية: ١٩٥٥

المبحث الرابع الحماية الإدارية للمال العام ١٩٥٩

المطلب الأول : الحماية الإدارية للمال العام في إطار الوظيفة: ١٩٥٩

المطلب الثاني: الحماية الإدارية للمال العام من خلال الأجهزة الرقابية: ١٩٦٠

الخاتمـــة ١٩٦٢

أولاً : النتائـــج ١٩٦٢

ثانياً: التوصيات: ١٩٦٢

قائمة المصادر والمراجع ١٩٦٣
REFERENCES: ١٩٦٥
فهـــرس الموضوعـــات ١٩٦٧