

التصرف بأراضي الدولة وإدارتها
- بين القانون والممارسة -

سلسلة تقارير

خاصة (19)

كانون الثاني 2003

توطئة

تشكل أراضي الدولة أحد أهم الممتلكات بيد السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد زادت هذه الأراضي عن ثمانمائة ألف دونم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بحسب الإحصائيات الحكومية لعام 1945. وشكلت ما نسبته 13% من مجمل الأراضي المسجلة في الضفة الغربية قبل عام 1967.

منذ قدوم السلطة الوطنية عام 1994 تمّ التصرف بمساحات واسعة من أراضي الدولة بطرق قانونية وغير قانونية. وتمثلت المشكلة في عدم الالتزام بأسس ومعايير واضحة ومعلنة تحكم هذا التصرف. فقد تصرفت السلطة الوطنية بأراضي الدولة لصالح الوزارات والمؤسسات الحكومية، كما تصرفت بأراضي الدولة لصالح أفراد أو جمعيات إسكان. كما قام بعض المواطنين بالتصرف بأراضي الدولة دون الحصول على إذن من الجهات المختصة.

تظهر مشكلة التصرفات غير القانونية بأراضي الدولة بشكل أساسي في قطاع غزة، حيث تم توزيع مساحات من الأراضي على أشخاص منتفذين.

يسلط هذا التقرير الضوء على المشكلات الأساسية المتعلقة بالتصرف بأراضي الدولة، وكذلك على المعايير والإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات الحكومية المختلفة ذات العلاقة بأراضي الدولة. ورغم كثرة الروايات المتداولة حول تجاوزات كثيرة في التصرف بأراضي الدولة في قطاع غزة، إلا أن التقرير لم يتطرق لهذه "التجاوزات" بالتفصيل المطلوب، وذلك بسبب عدم تعاون سلطة الأراضي مع الهيئة في توفير التوثيق اللازم من جهة، وتردد المواطنين عن الإدلاء بمعلومات كافية من جهة ثانية.

أولاً: خلفية عامة

أخذت أراضي الدولة تزداد من فترة إلى أخرى خلال حقبة الإنتداب البريطاني. فقد إعتبرت جميع الأراضي التي كانت تحت إشراف الحكومة في فلسطين بموجب إتفاقية أو عقد أو وصاية، أراضي دولة. وكذلك إعتبرت أراضي دولة الأراضي التي تم شراؤها لسد الحاجات العامة. كما عملت حكومة الإنتداب البريطاني على زيادة أراضي الدولة من خلال تسجيل الأراضي العامة في القرى والأودية وقنوات التصريف بإسم الحكومة. وكانت هذه الأراضي قد تُركت سابقاً للإستخدام المشترك لأهالي القرية الواحدة، كالمراعي والبيادر. كما أضيفت إلى أراضي الدولة الكثبان الرملية الساحلية والمنطقة الصحراوية في جنوب شرق بئر السبع، والمناطق الجافة على طريق القدس - الخليل، وبعض المستنقعات والغابات.

لا تتوفر إحصاءات دقيقة حول المساحة الإجمالية لأراضي الدولة. ويرجع ذلك إلى عدم ثبات مساحتها، فضلاً عن عدم تسجيل جزء كبير منها في سجلات الأراضي (الطابو). فوفق أول تقرير لإدارة فلسطين 1920-1921، قُدِّرت أراضي الدولة بـ 944805 دونماً، منها 889978 دونماً قابلاً للزراعة، و42242 دونماً مستنقعات، و 9900 دونماً مراعي، و2685 دونماً بساتين وحقول.

لقد أعدت حكومة فلسطين الإنتدابية في عام 1926 قائمة بأراضي الدولة، تبين من خلالها أن مساحة تلك الأراضي بلغت نحو 958 ألف دونماً. كما أورد الخبير البريطاني لويس فرنش، في تقريره السري الذي قدمه إلى المندوب السامي البريطاني عام 1931، أن مساحة أراضي الدولة تقدر بـ 939502 دونماً، موزعة على سبعة وأربعين موقعا، ثلاثة وعشرون منها في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة. وأشارت الإحصائيات الحكومية عام 1945 إلى أن مساحة أراضي الدولة بلغت 1491690 دونماً، منها في مدن الضفة الغربية وقطاع غزة 814229 دونماً، موزعة على النحو التالي:¹

¹ محمد الحزماوي، ملكية الأراضي في فلسطين 1918-1948 (مؤسسة الأسوار، عكا، 1998)، ص281.

جدول رقم (1)
أراضي الدولة حسب الإحصائيات الإنتدائية عام 1945

المساحة/ بالدونم	المنطقة	
220437	قطاع غزة	1
84140	الخليل	2
128870	جنين	3
148530	القدس	4
185034	نابلس	5
3914	رام الله	6
43304	طولكرم	7
814229	المجموع	

وبحسب سجلات الأراضي قبل عام 1967، فقد بلغت الأراضي المسجلة بإسم الدولة ما يقرب من 13% من مجمل مساحة الضفة الغربية. هذا الرقم يشمل الأراضي التي صادرتها الحكومة الأردنية بموجب "قانون إستملاك الأراضي للمشاريع العامة"، إضافة إلى الأراضي التي تمّ الإستيلاء عليها سابقاً بموجب أنظمة الطوارئ البريطانية لسنة 1939.²

²رجا شحادة، قانون المحتل - إسرائيل والضفة الغربية (مؤسسة الدراسات الفلسطينية، جامعة الكويت، 1990)، ص 36.

ثانياً: التشريعات الفلسطينية النافذة بخصوص التصرف بأراضي الدولة

أ. التشريعات النافذة في الضفة الغربية

يحكم التصرف بأراضي الدولة في الضفة الغربية التشريعات التالية: قانون إدارة أملاك الدولة الأردني المؤقت رقم 32 لسنة 1965، نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة الأردني رقم 60 لسنة 1964، وقانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الأردني رقم 14 لسنة 1961.

عرّفت المادة 2 من قانون إدارة أملاك الدولة أملاك الدولة على أنها "الأموال غير المنقولة التي تتصرف بها أو تمتلكها الدولة بمقتضى القوانين المرعية". كما عرّفت المادة 2 من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة أراضي الدولة على أنها "جميع الأموال غير المنقولة المسجلة بإسم الخزينة أصالة أو بالنيابة عن لهم منفعة فيها أو المقيدة في سجل المحلولات³ وأية أراضي وأملاك أخرى للدولة، وإن لم يجر تسجيلها بما في ذلك الأراضي الموات،⁴ ويستثنى مما تقدم الأراضي الحرجية المنوط أمر المحافظة عليها بدائرة الحراج التابعة لوزارة الزراعة".

الجهة أو الجهات التي لها صلاحية التصرف بأراضي الدولة

خولت المادتان 4 و 5 من قانون إدارة أملاك الدولة كلا من مجلس الوزراء ووزير المالية صلاحية التصرف بأراضي الدولة، بحدود وشروط ووفق إجراءات معينة. فقد خول القانون وزير المالية بناء على تنسيب من مدير الأراضي والمساحة أن:

- يؤجر أية قطعة أرض أو ملك للدولة بصورة مؤقتة أو لتحسينها بقصد التفويض أو بغير قصد التفويض.
- يفوض أية قطعة أرض أو ملك للدولة إذا كانت مساحته لا تزيد على عشرين دونماً لقاء بدل المثل الذي يقرره.
- يفوض أية قطعة أرض أو ملك للدولة ولو زادت مساحته على عشرين دونماً بشرط أن لا تزيد قيمة بدل مثله على مائتي دينار.

³ يقصد بالمحلولات "الأراضي التي تعود ملكيتها للدولة عند وفاة المتصرف بها وإنعدام الوارث.

⁴ عرّفت المادة 6 من قانون الأراضي العثماني لسنة 1853 الأراضي الموات على أنها الأراضي الخالية والبعيدة عن العمران، وليست بتصرف أحد، ولم تُترك ولم تُخصص للأهالي، وتبعد عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف الميل، أو مسافة نصف ساعة سيراً على الإقدام.

أما إذا كانت الأراضي والأموال المراد تفويضها لا تدخل تحت أحكام العناوين أعلاه، فيجري التفويض بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية.

كما يُشترط بحسب المادة 8/ب من القانون المذكور لتأجير أو تفويض الأراضي المسجلة حراجاً والخالية من الأشجار الحرجية أخذ موافقة وزير الزراعة على رفع يد الحراج عنها. كما يشترط أن لا تكون الأراضي الحرجية التي يُسمح بتأجيرها أو تفويضها واقعة بين الأراضي المكسوة بالحراج، إلا إذا كان القصد لغير غايات الزراعة وكانت الأراضي المراد تفويضها أو تأجيرها تزيد مساحتها على عشرين دونماً. فإذا تقرر تأجير أرض مسجلة كحراج توضع شروط العقد بالاتفاق مع وزير الزراعة بحسب المادة 10 من القانون. أما إذا تم تأجير أراضي الدولة أو فوّضت للمشاريع الصناعية أو السياحية أو الإسكان، فيجب أن يتم ذلك بعد الاستئناس برأي الوزارة المختصة.

الإجراءات القانونية للتصرف بأراضي الدولة

بحسب المادة 6 من قانون إدارة أملاك الدولة، يقوم وزير المالية بتشكيل لجنة في كل محافظة، مؤلفة من الحاكم الإداري ومأمور تسجيل الأراضي والمحاسب. ويجوز للوزير بموافقة رئيس الوزراء، إذا اقتضت المصلحة أو ظروف العمل أو طبيعته، تشكيل اللجنة بشكل آخر أو زيادة عدد أعضائها. وتختص هذه اللجان بالنظر في طلبات الاستئجار والتفويض وإجراء الكشف والتحقيق في الخلافات بين المتصرفين أو في أية أمور أخرى تتعلق بأموال الدولة، وتقدير قيمتها. وتقدم تقاريرها لمدير الأراضي والمساحة ليرفع توصياته بشأنها لوزير المالية. ويجوز للمدير قبل وضع توصياته ورفعها للوزير أن يعيد التقرير للجنة من أجل إكمال التحقيق أو لإجراء الكشف على الموقع إذا لزم ذلك (م/7 من القانون).

كما ألزمت المادة 14 من قانون إدارة أملاك الدولة مدير الأراضي والمساحة بالإعلان عن أملاك الدولة المراد تأجيرها أو تفويضها بالصورة التي يراها مناسبة، شريطة أن تكون تلك الأراضي مثبتة على خرائط دائرة الأراضي والمساحة.

وإذا فوّض ملك دولة وفقاً للقانون فإنه لا يجوز للمفوض بالملك بيعه أو هبته إلى شخص آخر أو مبادلته إلا بعد مرور عشر سنوات من تاريخ تسجيل الملك بإسمه في دائرة التسجيل (المادة 12 من قانون إدارة أملاك الدولة).

الأسس القانونية لتقدير بدل التصرف بأراضي الدولة
فوّضت المادة 7 من قانون إدارة أملاك الدولة صلاحية تحديد قيمة الأرض الحكومية للجنة
مشكلة من قبل وزير المالية، ومؤلفة من الحاكم الإداري في المحافظة، مأمور تسجيل
الأراضي، والمحاسب. ونصت المادة 7 من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم 60 لسنة
1964 على أنه: "لغايات تعيين بدل المثل، تقدر قيمة الأراضي حسبما تساويه وقت التفويض
على إعتبار أنها خالية من أية تحسينات أجريت عليها".

كما أوضح النظام المذكور النسبة المئوية من القيمة المقدرة التي يجب أن يدفعها المستفيد من
أراضي الدولة، سواء في حالة التأجير أو في حالة التفويض. فمثلاً، تفوّض الأراضي الواقعة
ضمن حدود البلدية ومناطق التنظيم، سواء من الأراضي التي تمت تسويتها أو لم تتم، ببديل
مثل لا يقل عن 75% من قيمتها المقدرة من قبل اللجنة المذكورة. أما ما يقع خارج هذه
المناطق، فيجوز تفويض مساحات صغيرة منه لغايات الإسكان ببديل مثل لا يقل عن 50% من
قيمتها المقدرة.

كذلك حدّدت المادة 10 من النظام المذكور الأجرة التي يدفعها مستغل الأرض الحكومية
لغايات غير زراعية، مثل قلع الحجارة، إستخراج الرمال، تأسيس محطات لبيع الغاز، أو
إنشاء مطاعم أو فنادق أو مقاهي. فمثلاً، يدفع المستفيد من الأرض الحكومية المستغلة في قلع
الحجارة مبلغ (25) ديناراً عن كل دونم، ومبلغ (35) ديناراً عن كل دونم مستغل في إستخراج
الرمال.

بصفة عامة، تضمنت المواد (2-7، 9-10، 12، 19) من النظام المذكور مجموعة من
الأحكام المتعلقة بتحديد بدل إستغلال الأراضي الحكومية، بحسب غاية الإستخدام (زراعي،
بناء، غير ذلك)، وبحسب موقع الأرض الحكومية المراد إستغلالها (داخل حدود البلدية، خارج
حدود البلدية، غير ذلك).

يلاحظ من المبالغ المحددة في النظام المذكور أنها زهيدة جداً في الوقت الحاضر، خاصة إذا
ما قورنت بالفائدة التي يجنيها مستغل الأرض الحكومية. فمثلاً، يحدد النظام المذكور مبلغ 25
دينارا عن كل دونم مستغل في قلع الحجارة، علماً بأن الإيرادات التي يمكن أن يحققها الدونم
الواحد تصل إلى عشرات آلاف الدنانير (إن لم يكن أكثر).

الشروط القانونية الواجب توفرها في المستفيد من أراضي الدولة
حددت المادة 11 من نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة المشار إليه أعلاه الشروط الواجب توفرها في طالب أراضي الدولة لغايات زراعية، إذ يتوجب أن يكون طالب الأرض:

1. قادراً على زراعة الأرض بوجه صحيح سواء كان لوحده أو بالإشتراك مع غيره.
2. أن لا يكون مسجل بإسمه أو بإسم زوجته أو بإسم من يعيله من أولاده أراض تعادل أو تزيد عن مائة دونم من "الأراضي المرتفعة"⁵، أو خمسين دونم من الأراضي الممكن تحويلها إلى سقي، أو خمسين دونم من الأراضي الممكن سقيتها من المياه الجارية أو الينابيع.
3. أن يكون الطالب مقيماً إقامة دائمة في نفس اللواء التابعة له الأرض.
4. إذا كان الطالب جمعية تعاونية أو شركة زراعية مساهمة عامة أو خاصة يقتضى أن يكون (75%) من أصحابها من الرعايا الأردنيين وأسهمها مسجلة بأسمائهم.

بالإضافة إلى الشروط أعلاه، يراعى في تأجير وتفويض الأراضي المشمولة بأحكام هذا النظام إعطاء الأولوية لمن يعمل بالزراعة ولا يملك أرضاً أو من يعتمد على الزراعة كمورد أساسي لمعيشته. وإذا تساوت الشروط في الطالبين يفضل أشدهم حاجة للأرض، والذي يعيل عدداً أكبر.

في المقابل، لم يحدد القانون الشروط الواجب توفرها في الأشخاص الراغبين في الإستفادة من الأراضي الحكومية لغير غايات الزراعة.

الإجراءات القانونية لبيع أراضي الدولة

أجازت المادة 9 من قانون إدارة أملاك الدولة لوزير المالية بناء على تنسيب مدير الأراضي والمساحة بيع أملاك الدولة بالمزاد العلني، إذا رأى في ذلك مصلحة للخرينة، على أن يخضع قرار الإحالة القطعية لموافقته، وبشرط ألا تزيد القيمة المقدرة للملك على مائتي دينار.

الإجراءات القضائية لملاحقة المعتدين على أراضي الدولة

عالج قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الأردني رقم 14 لسنة 1961 الأصول القضائية الواجب إتباعها لمواجهة التعدي على أراضي الدولة. فقد نصّت المادة 3 على تأليف

⁵ يقصد بالأراضي المرتفعة الأراضي الجرداء التي يصعب الوصول إليها لوعورتها.

محكمة خاصة من قاضٍ منفرد تنظر في القضايا المتعلقة بالاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، على أن تنظر محكمة تسوية الأراضي والمياه في هذه القضايا إلى حين تشكيل المحكمة الخاصة المذكورة. ونصّت المادة 4 من القانون ذاته على ضرورة أن تبت المحكمة في قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة وتعطيها صفة الإستعجال، ويكون قرارها في هذا الشأن قطعياً. ويجوز لها أن تفرض عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن شهر، أو غرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتي العقوبتين معاً، ولها أن تقرر رفع يد المعتدي فور تقديم الدعوى بحقه، دون الإلتفات إلى أي إِدعاء بالتصرف من قبله. وكذلك للمحكمة أن تقرر إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقته، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الإعتداء.

كما ألزمت المادة 8 من القانون المذكور موظفي دائرة الأراضي والمساحة المحافظة على أراضي وأملاك الدولة ومراقبة أي إعتداء يقع عليها وتنظيم الضبوط بالمعتدين، وإيداعها إلى مدير الأراضي والمساحة، وتعتبر هذه الضبوط كبنينة على وقوع الإعتداء. وأعطت المادة 9 من القانون ذاته مدير دائرة الأراضي والمساحة صلاحية إقامة دعاوى الإعتداء على أراضي وأملاك الدولة، وله أن ينتدب أي موظف لإقامة هذه الدعاوى والمرافعة بها أمام المحكمة.

ب. التشريعات النافذة في قطاع غزة

تبدو التشريعات التي تحكم التصرف بأراضي الدولة في قطاع غزة أقل وضوحاً وأكثر تعقيداً من تلك النافذة بالضفة الغربية، هذا إضافة إلى قصورها عن معالجة الأمور التفصيلية المتعلقة بالتصرف بأراضي الدولة. إذ يحكم قانون الأراضي العثماني لسنة 1853 التصرف بالأراضي بصفة عامة، بما فيها أراضي الدولة، لكنه لا يوضح المعايير والإجراءات الواجب إتباعها بشأن التصرف بأراضي الدولة. كما جاء مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 ببعض الأحكام المتعلقة بالتصرف بأراضي الدولة، فنصّت المادة 12 منه على ما يلي: "تُتأط بالمندوب السامي آنئذ جميع الحقوق في الأراضي العمومية أو الحقوق المتعلقة بها". ونصّت المادة 13 من المرسوم ذاته على: "للمندوب السامي أن يهب أو يؤجر أية أرض من الأراضي العمومية أو أي معدن أو منجم، وله أن يأذن بإشغال مثل هذه الأراضي بصفة مؤقتة وبالشروط وللمدد التي يراها ملائمة على أن تراعى في ذلك أحكام أي قانون. ويشترط في ذلك أن تجري كل هبة كهذه أو كل إيجار أو تصرف كهذا وفقاً لمرسوم أو تشريع أو قانون معمول به الآن في فلسطين أو سيعمل به فيما بعد أو وفقاً لما قد يصدر للمندوب السامي من التعليمات". كما

نصّت المادة 2 من قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942 على: "يجوز لمدير تسوية الأراضي أن يوقّع، بإسم المندوب السامي وبالنيابة عنه، على عقود الإيجار المتعلقة بالأراضي العمومية، أو على رخص إشغالها، على أن يراعى في ذلك جميع التعليمات العامة أو الخاصة التي يصدرها المندوب السامي".

من جانب آخر، لم يتم وضع أي تشريعات متعلقة بأراضي الدولة والتصرف بها في الحقبة المصرية، بإستثناء قانون رقم 5 لسنة 1960، الذي نصّ في المادة الأهم منه (المادة 1) على أآتي: "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للحكومة أو الأشخاص الإعتبارية العامة، وكذلك أموال الأوقاف الخيرية، أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم. كما لا يجوز التعدي عليها، وفي حالة حصول التعدي يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة".

ثالثاً: التصرف بأراضي الدولة من قبل السلطة الوطنية

حجم أراضي الدولة التي تقع تحت إدارة السلطة الوطنية كانت إحدى خطط وزارة الإسكان للعامين 1999-2000 التلخص من السكن العشوائي والتعديت على أملاك الدولة، والعمل على حصر وتسجيل أراضي الدولة ووضع الخطط المستقبلية لإستغلالها. وأظهرت الخطة أهمّ المشاكل التي تواجه الوزارة في هذا الشأن، وهي التعديت والمخالفات على أراضي الدولة وخصوصاً الأراضي الصالحة للإسكان والمشاريع العمرانية. ورغم الجهود التي بذلتها الوزارة في مجال الحفاظ على أراضي الدولة، حصرها وإستغلالها، إلا أن جهودها تلك ظلت محدودة ومحصورة في مناطق السلطة الفلسطينية المصنّفة (أ و ب). ولم تتمكن من حصر أو تسجيل أي من الأراضي الحكومية الواقعة في المناطق المصنّفة (ج)، والتي تشكل الغالبية العظمى لأراضي الدولة. كما لم تستكمل الوزارة عملية حصر وتسجيل الأراضي الواقعة في المناطق (أ و ب). وبالتالي، لا تملك سلطة الأراضي الفلسطينية حالياً إحصائيات شاملة ودقيقة عن أراضي الدولة في الضفة الغربية، بينما لم تكشف عن أي معلومات قد تكون متوفرة لديها حول أراضي الدولة في قطاع غزة.

بحسب التقديرات غير الرسمية، تبلغ أراضي الدولة في المناطق المصنّفة (أ و ب) في الضفة الغربية حوالي 2500 دونما. وإذا ما قورن هذا الرقم بالرقم الإجمالي لأراضي الدولة في الضفة الغربية، يظهر أن نسبة أراضي الدولة التي تملك السلطة الوطنية التصرف بها ضئيلة جداً. أما في قطاع غزة، فإن مساحة أراضي الدولة قد تصل إلى 100 ألف دونم.

لقد إقتصرت عمل وزارة الإسكان بخصوص تسجيل أراضي الدولة على مسح وتسجيل قطع محدودة لغايات تخصيصها أو تفويضها للجهات المختلفة التي تطلب ذلك، ولم يتم إجراء أي مسوحات أو تسجيلات شاملة لأراضي الدولة. يرجع ذلك كما أشرنا إلى عدم إمتداد صلاحيات السلطة الوطنية للمناطق المصنّفة (ج)، والتي تقع فيها النسبة الأكبر من أراضي الدولة، وكذلك بسبب غياب عملية تسوية شاملة لأراضي السلطة الوطنية، بما فيها أراضي الدولة. إن الحل الأمثل لحصر وتسجيل أراضي الدولة بشكل كامل يتطلب الإعلان عن عملية تسوية شاملة في كافة أراضي السلطة الوطنية، تُسجل خلالها كافة الأراضي بعد تسوية النزاعات القائمة حولها.

الجهات الفلسطينية المتصرفة بإدارة وإستغلال أراضي الدولة
منذ قيام السلطة الوطنية، أنيطت مهمة إدارة وإستغلال أراضي الدولة بوزارة الإسكان الفلسطينية، حيث تم إستحداث دائرة في الوزارة خاصة بأملك الدولة. إستمر الأمر على هذا الحال حتى حوالي منتصف عام 2002. فبتاريخ 2002/6/5 أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المرسوم رقم 10 لسنة 2002 الذي قضى بإنشاء سلطة الأراضي، كهيئة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها ميزانية مستقلة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، وتتبع مجلس الوزراء. ونصّت المادة الثانية من المرسوم على أن "تُلحق دوائر تسجيل الأراضي التابعة لوزارة العدل ودوائر المساحة التابعة لوزارة الإسكان بسلطة الأراضي"، بينما نصّت المادة 3 على أن "يتم التصرف بالأراضي الحكومية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي". لم يحدد المرسوم الرئاسي إختصاصات سلطة الأراضي، وإنما نصّ في المادة 5 منه على أن تُحدد تلك الإختصاصات بقانون. ولكن سلطة الأراضي ذاتها حددت المهام الأساسية المنوطة بها بما يلي:

1. حصر الأراضي الحكومية والمحافظة عليها.
2. العمل على إزالة التعديات الواقعة على الأراضي الحكومية.
3. ترشيح (تخصيص) الأراضي الحكومية للمشاريع العامة.
4. تأجير الأراضي الحكومية.
5. متابعة تنفيذ قرارات إستملاك الأراضي الخاصة للمنفعة العامة.

كما عيّن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رئيساً لسلطة الأراضي بموجب القرار رقم 11 لسنة 2002 الصادر بتاريخ 2002/6/5.

إجراءات التصرف بأراضي الدولة قبل تشكيل سلطة الأراضي
يتم التصرف بأراضي الدولة من الناحية العملية عن طريق تقديم الجهة الحكومية أو الجهة الخاصة الراغبة في إستغلال الأرض الحكومية طلباً لوزارة الإسكان، يظهر رغبتها في الحصول على أرض حكومية، والغاية منها. وبعد دراسة الطلب من قبل الوزارة، يتم تحديد القطعة المناسبة لإستخدام الطالب، ويتخذ وزير الإسكان قراره في الطلب، سواء بالتأجير أو بالتخصيص (الترشيح) أو بالتفويض. وتقوم الجهات المختصة بمسح الأرض الحكومية وتثبيت حدودها، عندما لا تكون واضحة المعالم. وقد إتبعت وزارة الإسكان في التصرف بأراضي الدولة صيغتين رئيسيتين هما التخصيص (الترشيح) والتفويض، ونادراً ما إستخدمت صيغة

التأجير. وفي أحوال أخرى، عملت وزارة الإسكان على تنفيذ قرارات رئيس السلطة الوطنية القاضية بتخصيص أراض حكومية لبعض الأشخاص.

التخصيص (الترشيح): يقوم نظام التخصيص على أساس منح الجهة المستفيدة حق إستغلال الأرض الحكومية مع بقاء "رقبة الأرض" ملكاً للدولة، ودون أن يكون المستفيد مكلفاً بدفع أية مبالغ للدولة مقابل هذا الإستغلال. وقد إستخدمت وزارة الإسكان هذا النظام القانوني في التعامل مع الأراضي التي تم تخصيصها للوزارات والمؤسسات الرسمية المختلفة. كما إستخدمت الوزارة هذا النظام في الأراضي الحكومية التي تم إعطاؤها لورثة بعض الشهداء، بناء على قرارات رئاسية.

التفويض: يقوم نظام التفويض على أساس منح المستفيد أرضاً حكومية مقابل دفع قيمتها المقدرة على أقساط. وبعد إتمام دفع الأقساط يتم تسجيل الأرض الحكومية بإسم المستفيد. وقد تصرفت وزارة الإسكان وفق هذا النظام بالأراضي الحكومية التي إستفادت منها أساساً جمعيات الإسكان المختلفة.

بحسب المعلومات التي أفادت بها سلطة الأراضي في الضفة الغربية، فقد توزعت الأراضي الحكومية التي تم التصرف بها على المحافظات وبحسب أنواع التصرف (التخصيص أو التفويض) كما يلي:

جدول رقم (2)

الأراضي الحكومية في الضفة الغربية التي تم التصرف بها من قبل وزارة الإسكان

المحافظة	مساحة الأراضي المتصرف بها/ بالأمتار المربعة	
	وفق نظام التفويض ⁷	وفق نظام التخصيص ⁶
1	الخليل	45505
2	بيت لحم	50374
3	أريحا	40512
4	رام الله	123431
5	نابلس	15000
6	طولكرم	37461
7	قلقيلية	2370
8	جنين	160708
9	طوباس	39758
10	سلفيت	2039
المجموع		517158
المجموع الكلي		776426

يتبين من الجدول أعلاه:

1. أن وزارة الإسكان تصرفت بما يزيد عن 30% من مجمل أراضي الدولة الواقعة تحت تصرف السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية.
2. أن غالبية الأراضي التي تم التصرف بها حسب نظام التفويض (99%) تقع في محافظتي رام الله وبيت لحم. كما تقع غالبية الأراضي التي تم تخصيصها في محافظات رام الله وبيت لحم وجنين (65% من الأراضي المخصصة). ليس واضحاً ما هو السبب الكامن وراء تركيز غالبية الجهات المستفيدة من أراضي الدولة في محافظات رام الله وبيت لحم وجنين. لكن قد يكون تركيز مكاتب الوزارات والدوائر الحكومية في بعض المحافظات هو أحد أهم تلك الأسباب.

⁶ خصصت معظم الأراضي الحكومية المذكورة لصالح الوزارات والجهات الرسمية.

⁷ تم تفويض معظم الأراضي الحكومية المذكورة لصالح جمعيات الإسكان وبعض الجهات الرسمية.

الجهات المستفيدة من أراضي الدولة في الضفة الغربية

حصرت وزارة الإسكان في الضفة الغربية تصرفها بأراضي الدولة في الغالب على الوزارات والمؤسسات الحكومية من جهة، وجمعيات الإسكان من جهة أخرى. ونادرا ما تم التصرف بأراضي الدولة لمصلحة جهات خاصة أو أفراد. من المعلومات التي حصلت عليها الهيئة، بلغت مساحة الأراضي الحكومية التي تم التصرف بها في الضفة الغربية حوالي (776) دونم، كان نصيب الوزارات والمؤسسات الرسمية منها حوالي (515) دونم، مثل وزارة التربية والتعليم العالي (200 دونم تقريبا في مختلف المحافظات)، ووزارة الشؤون الإجتماعية (40 دونم تقريبا في مختلف المحافظات). بينما بلغ نصيب جمعيات الإسكان حوالي (236) دونم، مثل جمعية إسكان الوحدة التعاونية/ رام الله (17 دونم)، جمعية إسكان المعلم الفلسطيني التعاونية/ رام الله (15 دونم)، جمعية إسكان موظفي وزارة الثقافة/ رام الله (10 دونم). ولم تزد الأراضي المتصرف بها لجهات خاصة أو أفراد عن (25) دونم، تمّ بعضها بناء على قرارات صادرة عن رئيس السلطة الوطنية.

لقد أظهرت الجداول التي زودتنا بها سلطة الأراضي حجم الأراضي التي تم التصرف بها في الضفة الغربية، الجهات المستفيدة، موقع هذه الأراضي، وتاريخ التصرف بها. ومن مجمل ما جاء في هذه الجداول، تبرز المعطيات التالية:

1. تمت معظم عمليات التصرف بأراضي الدولة في الأعوام 1998-2002.
2. معظم جمعيات الإسكان التي فوّضت أراضي دولة كانت في محافظة رام الله والبيرة.
3. معظم جمعيات الإسكان التي فوّضت أراضي دولة كانت جمعيات إسكان خاصة بموظفي الوزارات والمؤسسات الرسمية، مثل جمعيات موظفي وزارات: الصحة، الصناعة، الإسكان، الثقافة والإعلام، البريد والاتصالات.
4. كان النصيب الأكبر من أراضي الدولة التي تم تخصيصها للوزارات والمؤسسات الحكومية من نصيب وزارة التربية والتعليم، حيث خصص لها (200) دونم، معظمها لبناء مدارس.
5. بلغت الأراضي الحكومية التي خصّصت لبناء مقرات للأجهزة الأمنية حوالي 52 دونم في مختلف محافظات الضفة الغربية، إستفاد منها كل من جهاز الشرطة، المخابرات العامة، الدفاع المدني، والأمن العام.

المعايير المتبعة في تخصيص أراضي الدولة

خصصت وزارة الإسكان ما يزيد على خمسمائة دونم من أراضي الدولة في الضفة الغربية لصالح عدد من الوزارات والمؤسسات الرسمية. لكن رغم خضوع طلبات الوزارات والمؤسسات الرسمية للدراسة والمعاينة، ورغم تقديم الجهات المستفيدة المخططات المتعلقة بالمشاريع الراغبة في إقامتها، أو اشتراط وزارة الإسكان ضرورة تقديم تلك المخططات، إلا أنه من غير الواضح ما هي الأسس والمعايير التي إتبعتها وزارة الإسكان في تخصيص أراضي الدولة، كما لم تعرف الأسس التي تم بناء عليها تحديد مساحة أراضي الدولة التي تم تخصيصها. فلا توجد أنظمة أو تعليمات مكتوبة ومعلنة بشأن تلك المعايير والأسس.

المعايير بشأن تفويض أراضي الدولة لجمعيات الإسكان

حدد قرار رئيس السلطة الوطنية رقم 45 لسنة 1997 الصادر بتاريخ 1997/4/2 الأحكام المتعلقة بتفويض الأراضي الحكومية لجمعيات الإسكان التعاونية. فقد أجازت المادة 1 من القرار المذكور تخصيص أراضي حكومية لجمعيات الإسكان، لغرض إقامة مجمعات سكنية عليها لأعضائها. إذ يجوز لكل جمعية ترغب في الإنتفاع من أحكام هذا القرار أن تقدم طلباً بذلك لوزارة الإسكان، مرفقاً بالمستندات التي تحددها الوزارة. تبحث الوزارة في الطلب وترفعه إلى رئيس السلطة الوطنية، وفي حالة الموافقة تبرم الوزارة عقد بيع ابتدائي مع الجمعية، ويوقع وزير الإسكان العقد. أما إذا رُفض طلب الجمعية، فيجوز لها أن تُعيد تقديمه مرة أخرى بعد 90 يوماً من تاريخ إخطارها بالرفض، ويكون القرار في هذه الحالة نهائياً.

تخضع عمليات تفويض أراضي الدولة وفقاً للقرار المذكور للشروط التالية:

1. لا يجوز للعضو الذي يملك هو أو زوجه أرضاً تزيد مساحتها عن 125 م² أو بيت سكني تزيد مساحته عن 60 م²، أن يحصل على أرض حكومية وفق هذا القرار.
2. إذا تمت الموافقة على منح الجمعية قطعة أرض حكومية، تخصص قطعة أرض واحدة لكل مجموعة من أعضاء الجمعية لا تقل عن 16 عضواً ولا تزيد عن أربعين، وتحدد الوزارة موقع ومساحة القطعة وفقاً لما تراه مناسباً.
3. تسدد الجمعية للوزارة مقابل الأرض بدلاً يساوي 60% من قيمتها، وفقاً للتقدير الذي تضعه لجنة تخمين الأراضي.
4. تنتقل ملكية الأرض إلى الجمعية وتسجل بإسمها بعد سداد البديل المتفق عليه.

5. يحظر على أي عضو قبل إنتقال الملكية إلى الجمعية التصرف بالوحدة السكنية المخصصة له سواء بالبيع أو الإيجار أو الهبة أو أي تصرف من التصرفات الناقلة للملكية أو المرتبة لحق شخصي أو عيني بمقابل أو بغير مقابل.

على الصعيد العملي، فوّضت وزارة الإسكان أراضي دولة لجمعيات إسكان بواقع دونم واحد لكل 12 عضو في الجمعية، بحيث تقوم الجمعية بدفع 60% من قيمة الأرض على أقساط موزعة على خمس سنوات، وبعد السداد الكامل تقوم الوزارة بنقل ملكية الأرض إلى الجمعية. لكن، كما ذكر، لا توجد تعليمات واضحة ومكتوبة توضح الآلية المتبعة في العمل، أو الأسس والمعايير التي تحكم قبول أو رفض منح الجمعية أراضي دولة، وكذلك الإجراءات التي يتم باتباعها التأكد من عدم إمتلاك عضو الجمعية أو زوجه أرضاً أو بيت سكن.

الأسس المتبعة في تقدير قيمة أراضي الدولة المتصرف بها
تقدر وزارة الإسكان قيمة الأرض الحكومية التي ترغب في التصرف بها من خلال لجنة تخمين مُشكّلة من وزارة المالية، ودائرة تسجيل الأراضي، ووزارة الإسكان (سلطة الأراضي لاحقاً)، والبلدية التي تقع ضمنها الأرض المراد التصرف بها، والوزارة المختصة، هذا بالإضافة إلى مشاركة أشخاص مطلعين على أسعار الأراضي.

يلاحظ من تشكيل لجنة التخمين المذكورة أنها لا تتوافق مع القانون. بحسب قانون إدارة أملاك الدولة الأردني، لا تدخل وزارة الإسكان أو البلديات في تشكيلة لجنة التخمين. وإذا كان هناك ما يبرر إجراء تعديلات على تشكيلة تلك اللجنة، يتوجب إجراء تعديل على القانون أولاً.

أهمّ المشكلات التي تعترض التصرف السليم بأراضي الدولة
بالرغم من أن نسبة كبيرة من الأراضي التي تم التصرف بها بالتخصيص خصصت لجهات حكومية أو لأغراض عامة، إلا أن جزء آخر منها تم تفويضه أو تخصيصه لعدد من الأفراد، وذلك خلافاً لأحكام القوانين النافذة. وعموماً، من مجمل الأراضي التي تصرفت بها وزارة الإسكان في الضفة الغربية يلاحظ الآتي:

1. تم التصرف في بعض الأراضي بناء على تدخل وزير العدل، وبمخالفة كافة الإجراءات والأسس القانونية. فمثلاً، قامت وزارة الإسكان بتاريخ 1997/12/31، و1998/4/15، بتفويض ثلاث قطع من الأراضي الحكومية ذوات الأرقام (2، 27، 28) من حوض رقم (28095) من أراضي مدينة بيت لحم، البالغة مساحتها 17 دونم تقريبا، لأحد النواب في

المجلس التشريعي، وذلك لإقامة فندق ومشروع إستثماري. غير أنه وقبل أن يدفع ثمن الأرض المفوضة، قام بتسجيلها بإسمه في دائرة الأراضي، وذلك بناء على أمر من وزير العدل آنذاك إلى دائرة تسجيل الأراضي في بيت لحم.

2. لم تتبع السلطة الوطنية معايير واضحة ومعلنة في تخصيص أو تفويض أراضي الدولة، خصوصاً تلك الأراضي التي منحتها لعدد من الأشخاص بمخالفة للقوانين السارية. فمثلاً، خصّصت وزارة الإسكان بناء على قرار رئيس السلطة الوطنية جزءاً من قطعة الأرض رقم 12 حوض رقم 3 من أراضي بلدة سردا/ رام الله (750 م²) لمصلحة ورثة الشهيد كمال عدوان، وكذلك الأمر بالنسبة لورثة الشهيد ماجد أبو شرار (قطعة رقم 12 حوض 3 من أراضي سردا/ رام الله، 750 م²)، وورثة الشهيد أبو عيدة (قطعة رقم 16 حوض 9/ ديردبان - رام الله، 600 م²).

من جانب آخر، فوّضت وزارة الإسكان قطع أراضي حكومية لعدد من المتنفذين في السلطة الوطنية. فمثلاً، فوّضت وزارة الإسكان قطعة الأرض رقم 47 من حوض رقم 5 من أراضي مدينة جنين والبالغ مساحتها (1039 م²) لأحد العقّاء في الأجهزة الأمنية، من أجل بناء مسكن خاص عليها، كما فوّضت الوزارة عقيداً آخر قطعة الأرض رقم 2 حوض 28095 من أراضي مدينة بيت لحم البالغ مساحتها (1003 م²).

3. ليست هناك أيضاً تعليمات أو أنظمة عمل مكتوبة وواضحة تبين المعايير والأسس التي يتم على أساسها تخصيص أراضي الدولة للوزارات والمؤسسات الحكومية، أو يتحدد بموجبها حجم تلك الأراضي. كما لا توجد معايير بشأن تفويض أراضي الدولة لجمعيات الإسكان. فمثلاً، فوّضت وزارة الإسكان بتاريخ 1997/12/13 قطعتي الأرض رقم (29،30) من حوض (28095) من أراضي مدينة بيت لحم البالغ مساحتها الإجمالية 30 دونماً لصالح الكنيسة الإنجليزية اللوثرية، وذلك لإقامة مبنى "دار الكلمة" عليها. كذلك فوّضت الوزارة قطعة الأرض رقم 2 حوض رقم 28095 من أراضي مدينة بيت لحم البالغ مساحتها (5986 م²) لذات الغاية السابقة (بناء "دار الكلمة"). من غير الواضح ما هي الأسس التي تم بناء عليها التفويض وإعطاء هذه المساحات الكبيرة لنفس المستفيد.

4. ليس واضحاً أن هناك سنداً قانونياً يمنح وزير الإسكان سلطة التصرف بأراضي الدولة بالشكل الذي تمّ فيه ذلك. فبحسب قانون إدارة أملاك الدولة الأردني رقم 32 لسنة 1965 النافذ في الضفة الغربية، يختص وزير المالية في التصرف بأراضي الدولة في بعض الحالات، كما يختص مجلس الوزراء بالتصرف في الحالات الأخرى.

5. يثير موقع الأراضي التي تم التصرف بها تساؤلات جدية حول الدوافع. بحسب جداول سلطة الأراضي، تركّزت معظم الأراضي التي تم التصرف بها (76%) في محافظات رام الله (279 دونم)، بيت لحم (151 دونم)، وجنين (163 دونم). كما تركّزت معظم الأراضي المتصرف بها في محافظة الخليل (45) دونم في بلدة دورا (38 دونم). كما إقتصرت معظم الأراضي المتصرف بها لصالح جمعيات إسكان محافظة رام الله (132 دونم) على جمعيات إسكان موظفي الوزارات والدوائر الحكومية. ربّما يعود السبب وراء حجم الأراضي المتصرف بها في منطقة معينة دون الأخرى إلى مدى تأثير "مراكز القوى" في السلطة الوطنية.

التصرفات غير القانونية بأراضي الدولة من قبل المواطنين (التعدييات)
هناك الكثير من التعدييات على أراضي الدولة في الضفة الغربية. ومن مجمل التعدييات التي تم حصرها وتوثيقها من قبل وزارة الإسكان، يظهر أنها توزّعت على مختلف المحافظات (جنين، قلقيلية، طوباس، رام الله، نابلس، القدس، الخليل، طولكرم، أريحا)، وتعدّدت صورها (البناء على الأرض الحكومية، الزراعة فيها، إقامة أسوار وبركسات، وأعمال تجريف لغايات متنوعة). غير أن أخطر هذه التعدييات، بحسب ما أفادت به سلطة الأراضي، هو البناء غير المرخص على الأرض الحكومية، وذلك لصعوبة إزالة هذا النوع من التعدييات.

كما أشارت وزارة الإسكان في خطة العمل الخاصة بها للعامين 1999-2000 إلى أن أهمّ المشاكل التي تواجهها هي كثرة التعدييات على أراضي الدولة من قبل الأجهزة الأمنية. إلا أنها رفضت الكشف عن هوية الأجهزة الأمنية المتعدية وحجم التعدييات التي وقعت. كما لا توجد لدى سلطة الأراضي (وزارة الإسكان سابقاً) إحصائيات معتمدة حول حجم التعدييات الواقعة على الأراضي الحكومية بصفة عامة، وذلك لأسباب كثيرة أهمها:

- عدم بذل الجهات المختصة جهوداً كافية لرصد التعدييات على أراضي الدولة في المناطق التابعة لإدارة السلطة الوطنية. فرغم وجود بعض الإحصائيات عن الأراضي المعتمدى عليها، إلا أنها غير كاملة.

- عدم سيطرة السلطة الوطنية على كافة مناطق الضفة الغربية التي تقع فيها أراضي الدولة، إذ أن غالبية أراضي الدولة تقع في المناطق المصنّفة (ج).
- صعوبة التعرف على طبيعة التعديلات التي وقعت على أراضي الدولة، وذلك نتيجة عدم تسجيل كافة أراضي الدولة، وعدم معرفة مساحتها الإجمالية.

وفي الأحوال التي بذلت فيها وزارة الإسكان بعض الجهود المتواضعة لمواجهة التعديلات، إقتصر ذلك على حصر وتسجيل التعديلات، ولم يكن لها بالتالي دور فعّال في إزالة التعديلات التي تم إكتشافها. لقد أشار عدد من المسؤولين في وزارة الإسكان إلى أن المشكلة الأساسية في التعامل مع هذه التعديلات تكمن في عدم وجود جهات تنفيذية قادرة على المساعدة في إزالة التعدي، خصوصاً عندما يأخذ التعدي صورة إقامة بناء على أراضي الدولة. إن إزالة التعدي في هذه الحالة قد يعني هدم البناء الذي تمّت إقامته على الأرض الحكومية، ولا يمكن القيام بذلك بدون مساعدة الأجهزة الأمنية من جهة، وبسبب تدخل بعض الأشخاص المتنفذين من جهة أخرى. وعلى سبيل المثال، تدخل عدد من أعضاء المجلس التشريعي في أكثر من محافظة (بيت لحم، الخليل) للتوسط لمصلحة مواطنين من مناطقهم الإنتخابية، وذلك من أجل إبقائهم على أرض حكومية، و/أو لمنع إزالة ما أقيم عليها من بناء غير قانوني.

كما لم تبذل الجهات القانونية في الوزارة جهوداً كافية في مجال المتابعة القضائية، وذلك بحجة عدم وجود قضاء وجهاز شرطة فاعلين وقادرين على مواجهة التعديلات. وبحسب المعلومات التي أفاد بها المستشار القانوني لوزارة الإسكان، لا توجد سوى قضية واحدة مرفوعة بخصوص التعدي على أراضي الدولة، لم يتم البت بها لغاية الآن. كما لم يسبق أن تم تشكيل المحكمة المختصة بالنظر في التعديلات الواقعة على الأراضي الحكومية، والتي نصّ عليها قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الأردني رقم 14 لسنة 1961.

وفي محاولة منها لمعالجة ظاهرة التعدي على الأراضي الحكومية، لجأت وزارة الإسكان، في بعض الحالات، إلى توفيق الأوضاع القانونية للمتعدي عن طريق تخصيص الأرض التي وقع عليها التعدي لمصلحته، خصوصاً عندما وقعت التعديلات من قبل جهات حكومية.

التصرف بأراضي الدولة في قطاع غزة

تشير تقديرات وزارة الإسكان الأولية أن هناك ما يقارب آل (100000) دونما من أراضي الدولة في قطاع غزة. وكما هو الحال في الضفة الغربية، فقد فوّضت وزارة الإسكان (سلطة الأراضي لاحقاً) صلاحية الإشراف على أراضي الدولة، التصرف بها وإدارتها. لقد حاولت الهيئة الحصول على المعلومات المتعلقة بمعايير وإجراءات التصرف بأراضي الدولة في قطاع غزة من قبل سلطة الأراضي المشكلة حديثاً، غير أن هذه الأخيرة أحجمت عن تزويد الهيئة بالمعلومات المطلوبة والكافية.

بصفة عامة، تعددت الجهات المتصرفة بأراضي الدولة في قطاع غزة، إبتداء من رئيس السلطة الوطنية ومروراً بوزير الإسكان ووزير العدل. وإلى جانب الإستفادة من أراضي الدولة للغايات العامة كبناء مقرات حكومية أو مدارس، هناك "روايات" كثيرة وشبه مؤكدة حول تصرفات غير قانونية بمساحات واسعة من أراضي الدولة لصالح جهات خاصة وأشخاص منتفذين. من بين الروايات المتداولة والرائجة عن التصرفات غير القانونية بأراضي الدولة في قطاع غزة:

- قيام رئيس السلطة الوطنية بمنح عدد من مسؤولي الأجهزة المدنية والأمنية في السلطة الوطنية أراضي دولة تبلغ مساحتها بين نصف دونم ودونم واحد للشخص الواحد في منطقة تل الهوى ومدينة الزهراء ومنطقة النصر والقرعة الخامسة الممتدة من جباليا إلى بيت لاهيا. وقد إستفاد من ذلك بعض قادة الشرطة والأمن الوقائي والمخابرات العامة.
- قيام رئيس السلطة الوطنية بتوزيع أراضي دولة (ربع دونم على الأقل لكل شخص) في مشروع عامر وحي النصر بمدينة غزة على الموظفين الحكوميين اللذين عملوا في عهد الإدارة المصرية، بإعتبار أنهم لم يستفيدوا من قرار رئيس الجمهورية المصرية آنذاك، الذي قضى بمنح كل موظف نصف دونم.
- منح رئيس السلطة الوطنية أراضي دولة لعدد من المخاتير في مناطق عدة، مثل منطقة القرعة الخامسة. كما منحت بعض العشائر أراضي دولة تقدر مساحة كل منها بين 3-5 دونمات، بغرض إقامة مقرات لها، مثل منح إحدى العشائر أرضاً حكومية في مدينة رفح.
- منح عدد كبير من المؤسسات الحكومية والوزارات أراضي دولة بغرض إقامة مقرات عليها. لكن من غير الواضح ما هي الأسس التي تم وفقها تحديد الجهات الحكومية المستفيدة، أو الأسس التي حُدّدت وفقها مساحة الأراضي المخصّصة.

• إستيلاء عدد من أجهزة الأمن على مساحات من أراضي الدولة، بحجة الحاجة إليها لبناء مقرات. غير أن هذه الأراضي إستغلت جزئياً لغايات شخصية. مثال على ذلك، إستيلاء مسؤول في جهاز الدفاع المدني على قطعة أرض حكومية تبلغ مساحتها حوالي 35 دونم في تل السلطان، تم إستغلال حوالي 12 دونم منها من قبل الجهاز المذكور، بينما لم يُعرف كيف تم التصرف ببقية المساحة. وكذلك إستيلاء أحد العقداء على أراض حكومية في منطقة النصيرات بمحافظة دير البلح، وسيطرة جهاز الإستخبارات العسكرية على مساحات من أراضي الدولة في مدينة خان يونس ومدينة جباليا، وإستيلاء عدد من المسؤولين في جهاز الشرطة على أراضي دولة بمدينة دير البلح وعلى شاطئ مدينة رفح، وتسجيلها بأسمائهم الشخصية بدائرة تسجيل الأراضي (الطابو).

هذه الروايات، إذا كانت صحيحة، تثير تساؤلات جدية حول دوافع بعض المسؤولين في التعامل مع هذه الثروة الوطنية الهامة. وفي جميع الأحوال، هناك ضرورة للتحقيق في مثل هذه الروايات/الإدعاءات وغيرها.

رابعاً: الجهود التشريعية للسلطة الوطنية بشأن أراضي الدولة

لقد إنتهت السلطة التنفيذية من إنجاز مسودة مشروع قانون الأراضي، والذي يعالج مختلف القضايا المتعلقة بالأراضي، بما فيها أراضي الدولة. وقد تضمن المشروع الأحكام المتعلقة بالجهات المكلفة بإدارة أملاك الدولة، والجهات المختصة بالتصرف بها. فأناط بسلطة الأراضي صلاحية تأجير أراضي الدولة، بينما أناط بسلطة الأراضي بعد موافقة مجلس الوزراء صلاحية تخصيص الأرض الحكومية للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لغايات إستصلاح الأرض أو زراعتها. ويختص رئيس السلطة الوطنية بالتصرف بأراضي الدولة بالبيع أو المبادلة أو التفويض أو الهبة أو التخصيص لغايات أخرى، وذلك بناء على تنسيب كل من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي. غير أن المشروع المذكور لم يعرض على المجلس التشريعي لغاية الآن.

بصورة عامة، فإن الأحكام التي تضمنتها مشروع القانون بخصوص أراضي الدولة غير شاملة لكافة القضايا والمشاكل المطلوب معالجتها. فلم يتضمن مشروع القانون، مثلاً، أحكاماً تفصيلية توضح المعايير التي يتم على أساسها التصرف بأراضي الدولة، سواء بالتأجير أو البيع أو التفويض أو التخصيص أو المبادلة. كما لم يتضمن المعايير التي يتم وفقها تحديد بدلات التصرف بأراضي الدولة. كذلك تبنى المشروع بعض الأحكام المنتقدة، فلم يربط تعيين رئيس سلطة الأراضي بمصادقة المجلس التشريعي، وإنما ترك الأمر بيد رئيس السلطة الوطنية.

خامساً: إستنتاجات وتوصيات

من مجمل ما جاء في التقرير يظهر أن هناك جملة من المشاكل ذات العلاقة بالتصرف بأراضي الدولة وإدارتها، معظمها مردّه إلى الجهات الرسمية، وبعضها الآخر مرتبط بالوضع السياسي (عدم إمتداد نفوذ السلطة الوطنية إلى كافة أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة). وليست هناك إحصائيات دقيقة تبين حجم أراضي الدولة، ولم تبذل الجهات الفلسطينية المختصة جهوداً كافية في حصر ما يمكن حصره من أراضي الدولة. كما لم تعتمد وزارة الإسكان معايير منصفة، واضحة ومعلنة، بشأن تخصيص الأراضي الحكومية للوزارات والمؤسسات الرسمية. أضف إلى ذلك، لقد تم التصرف بأراضي الدولة لصالح جهات خاصة أو أفراد دون مراعاة القوانين النافذة بهذا الشأن. كما أنه من غير الواضح ما هي الأسس التي تم على هديها تحديد هوية جمعيات الإسكان التي فوّضت أراضي الدولة.

لقد أدى عدم وجود إحصائيات دقيقة لأراضي الدولة وعدم تسجيل معظمها في سجلات الطابو إلى نتائج سلبية انعكست على إدارتها والتصرف بها. فمن ناحية، لم تتمكن الجهات المختصة من تحديد كافة أراضي الدولة وحصرها، وبالتالي لم تتمكن من إستغلالها بالشكل الذي يحقق العائد المتوافق مع حجمها وقيمتها. ومن ناحية أخرى، لم تتمكن الجهات المختصة من تحديد كافة التعديلات التي وقعت على أراضي الدولة. كما لم تبذل وزارة الإسكان جهوداً جديّة لملاحقة المتعدين، ولم تتخذ أية إجراءات قانونية بحقهم.

لغرض الحفاظ على أراضي الدولة، وإستثمارها بالشكل الأمثل، وبما يتفق مع المصلحة العامة ومع أحكام القوانين النافذة، توصي الهيئة بما يلي:

1. لضبط عمليات التصرف بأراضي الدولة، وتقليص حجم التجاوزات التي تقع عليها، من الضروري وضع التشريعات المنظمة للتصرف بأراضي الدولة وإدارتها. وإلى حين إقرار تشريعات جديدة، فإن السلطة التنفيذية بكافة مؤسساتها ذات العلاقة مطالبة بالإلتزام بالتشريعات النافذة ذات العلاقة بإدارة أملاك الدولة والتصرف بها والمحافظة عليها.

2. ضرورة وضع أو تحديد الأسس والمعايير التي يتم على أساسها التصرف بأراضي الدولة، سواء بتخصيصها للوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة، أو بتقويضها لجمعيات الإسكان، أو للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين. وفي سبيل ذلك، من الضروري العمل سريعاً على

وضع الأنظمة واللوائح المبينة للمعايير والإجراءات الواجب إتباعها ومراعاتها في مجال التصرف بأراضي الدولة وإدارتها.

3. ضرورة العمل على مسح وتسجيل كافة أراضي الدولة. وإلى أن تكون الظروف مواتية للقيام بتسوية وتسجيل شاملين لكافة أراضي السلطة الوطنية، من الضروري أن تتخذ الجهات المختصة الإجراءات التمهيديّة اللازمة لعملية التسوية والتسجيل. هذا إضافة إلى بذل جهود أكثر جدية لحصر وتسجيل أراضي الدولة الواقعة في المدن والقرى التي تقع ضمن نفوذ السلطة الوطنية الفلسطينية.

4. السلطة التنفيذية الفلسطينية مطالبة بوضع الخطط اللازمة لإستغلال أراضي الدولة بالشكل الأمثل، وبما يحقق أكبر قدر ممكن من الفائدة من جهة، وبما لا يخالف التشريعات النافذة من جهة أخرى.

5. ضرورة العمل الجاد والحثيث على حصر التعديت على الأراضي الحكومية عامة، وملاحقة المتعدين عليها إدارياً وقضائياً.

6. ضرورة وضع حدّ لتعديت الأجهزة الأمنية على الأراضي الحكومية. فرغم عدم إفصاح الجهات المختصة عن حجم التعديت الواقعة على أراضي الدولة من قبل الأجهزة الأمنية، إلا أنها تبدو كثيرة، وبخاصة في قطاع غزة. بحسب ما جاء في خطة وزارة الإسكان للعامين 1999-2000، فإن أهم المشاكل التي تواجه الوزارة فيما يتعلق بأراضي الدولة هي تعديت تلك الأجهزة على هذه الأراضي.

7. ضرورة إلتزام الجهات المختصة بالتصرف بأراضي الدولة بالإعلان عن الأراضي المراد التصرف بها، وذلك لإعطاء فرص متساوية لكافة المواطنين الراغبين في إستغلال أراضي الدولة للأغراض المختلفة، وعدم حصر ذلك على فئات معينة أو أشخاص معينين.

8. ضرورة محاسبة المسؤولين عن التجاوزات والممارسات غير القانونية التي وقعت على أراضي الدولة، وملاحقتهم قضائياً. هذا إضافة إلى ضرورة التحقيق في صحة الروايات حول التصرفات غير القانونية بأراضي الدولة من قبل قادة الأجهزة الأمنية وأشخاص آخرين متنفذين في السلطة الوطنية.

9. من أجل إستقامة عملية التصرف بأراضي الدولة والمحافظة عليها، من الضروري ربط تعيين رئيس سلطة الأراضي بمصادقة المجلس التشريعي.

10. نظراً لكون أراضي الدولة ثروة هامة للشعب الفلسطيني، من الضروري والواجب أن تقوم هيئة الرقابة العامة ببذل جهود خاصة في مجال الرقابة على سلطة الأراضي، والكشف عن أي مخالفات أو تجاوزات ذات علاقة بالتصرف بأراضي الدولة أو بإدارتها.

ختاماً، رغم الظروف والصعوبات الهائلة التي تواجه السلطة التنفيذية وتؤثر سلباً على قدرتها في إدارة أملاك الدولة والمحافظة عليها، إلا أن الممارسة العملية كشفت عن تقصير غير مبرر من جانبها في بذل الجهود اللازمة للمحافظة على أملاك الدولة وإستغلالها بصورة جيدة، ووقف التعديلات عليها. هذا الخلل في الممارسة من الواجب معالجته، وعلى وجه السرعة.