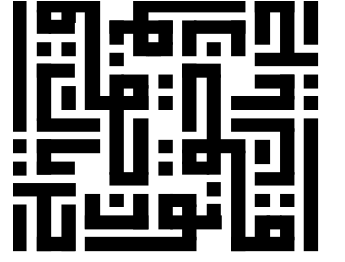


الهيئة الفلسطينية المستقلة

لحقوق المواطن

The Palestinian Independent  
Commission for Citizens' Rights



حول

المفهوم القانوني للرسم

( تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية )

إعداد

المحامي معين البرغوثي

سلسلة تقارير قانونية (39)

## حول

المفهوم القانوني للرسم  
( تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية )

إعداد

المحامي معين البرغوثي

سلسلة تقارير قانونية (39)

يشرف على إصدار هذه السلسلة المحامي معين إدعيس

# المحتويات

## مقدمة

1	<b>الفصل الأول: التكيف القانوني للرسم بوجه عام</b>
3	<b>المبحث الأول: مفهوم الرسم</b>
4	أولاً: تعريف الرسم
4	ثانياً: خصائص الرسم وعناصره
8	ثالثاً: التمييز بين الرسم ومفاهيم (مالية وقانونية) أخرى
11	رابعاً: أنواع الرسوم وأشكالها
14	<b>المبحث الثاني: الأسس العامة للرسم على المستوى الدولي</b>
14	أولاً: الأسس الدستورية للرسم
34	ثانياً: الأسس القانونية للرسم
37	ثالثاً: آليات فرض الرسوم بالقانون أو بموجبه
39	رابعاً: تقدير الرسوم
41	<b>الفصل الثاني: الرسم في فلسطين</b>
42	<b>المبحث الأول: الأسس الخاصة بالرسم على المستوى المحلي</b>
42	أولاً: الأساس الدستوري للرسم في فلسطين
45	ثانياً: الأسس القانونية للرسم في فلسطين
55	<b>المبحث الثاني: تحديد الرسم والاعفاء منه على المستوى المحلي</b>

- 55 أولاً: آليات ومناهج تحديد الرسم  
60 ثانياً: الاعفاء من الرسوم أو تعديلها أو ردها

## 63 خاتمة/ خلاصة وتوصيات

## 67 الملاحق

69 ملحق رقم 1:

حالة الرسوم في مشروع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للعام 2004

73 ملحق رقم 2:

الأحكام القانونية المتعلقة بالرسوم في التشريعات الصادرة عن السلطة  
الوطنية الفلسطينية

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - أيار 2005

## عناوين مكاتب الهيئة

### غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف  
بنك فلسطين الدولي  
هاتف: 2836632 - 8 - 972  
2824438  
فاكس: 2845019 - 8 - 972

### بيت لحم

ش. المهد - عمارة نزال ط 3  
تلفاكس: 2750549 - 2 - 972

### رام الله

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق  
السادس  
هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972  
2960241  
فاكس: 2987211 - 2 - 972  
ص.ب. 2264

### نابلس

عمارة جاليريا سنتر - بالقرب من مجمع  
الكرجات الغربي - ط 5  
تلفاكس: 2335668 - 9 - 972

### الخليل

رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة  
حريزات - ط 2  
تلفاكس: 2295443 - 2 - 972

E - mail: [piccr@piccr.org](mailto:piccr@piccr.org); [piccr@palnet.com](mailto:piccr@palnet.com)  
[piccr-g@palnet.com](mailto:piccr-g@palnet.com)  
Internet: <http://www.piccr.org>

## مقدمة

الرسم هو أحد الإيرادات المالية التي ترفد الخزينة العامة للدولة، وهو يساهم مع غيره من الإيرادات سواء كانت ضريبية أو غير ضريبية في تغطية النفقات العامة بما يحقق النفع العام للمجتمع أفراداً ومؤسسات.

وضعت الدول المختلفة قواعداً وأسساً تحكم إنشاء الرسوم، فرضها، تحديدها والاعفاء منها وتحصيلها وإستيفائها، وإذا كانت تلك القواعد والأسس متشابهة في جوانب معينة، إلا أنه من الواضح أنها جاءت إنعكاساً للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية والمالية التي انتهجتها تلك الدول إنطلاقاً من فلسفتها وأهدافها من وراء فرض الرسوم أو الاعفاء منها، تلك الأهداف التي قد تكون ذات بعد إقتصادي أو اجتماعي أو تنظيمي أو ثقافي.

ظهرت الرسوم كمورد عام في فلسطين من خلال التشريعات التي سنت عبر أنظمة الحكم والإحتلال المتعاقبة، إلا أن خصوصيتها وأهميتها كمورد عام تبلورت بعد عهد السلطة الوطنية الفلسطينية. فقد سنت السلطة الوطنية تشريعات جديدة في مختلف المجالات، وتكرس التنظيم المالي بصدور التشريع المالي العام (قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية) وبوجود مؤسسات تشريعية ورقابية، يشكل المال العام جزءاً من مهامها بما يضمن الحفاظ عليه واستغلاله على نحو مشروع وفي الوجوه المخصص لها.

إن تنظيم الرسوم في فلسطين لم يأت على نسق واحد، وبمنهج وسياسة تشريعية ومالية واحدة، ما خلق نوعاً من التضارب في بعض الأحيان سواء من ناحية الأدوات التشريعية في فرض الرسوم وإنشاءها أو الاعفاء منها أو في تحديد الجهات التنفيذية التي تختص بتحديدتها، وقد أسهم تأخر صدور القانون الأساسي "المعدل" في ذلك، وأيضاً عدم صدور قوانين خاصة بتحصيل الأموال العامة أو بالاعفاء منها.

يتناول هذا التقرير موضوع المفهوم القانوني للرسم في فصلين مستقلين. يعالج الفصل الأول التكييف القانوني للرسم من منظور عام إضافة إلى التجربة الدولية، بينما يعالج الفصل الثاني موضوع الرسوم على النطاق المحلي.

## الفصل الأول التكليف القانوني للرسم بوجه عام

تمثل الرسوم مورداً عاماً من الموارد المالية للدولة. ومن ينظر إلى التطور التاريخي لهذا المورد يلاحظ أن أهميته اختلفت بين زمن وآخر نظراً للعديد من الإعتبارات. ففي العصور الوسطى شكلت الرسوم أهم الموارد العامة لأنها كانت تدفع بصورة مباشرة، ولأن فرض الرسوم في ذلك الوقت لم يكن يتطلب الحصول على موافقة ممثلي الشعب كما هو الحال بالنسبة للضرائب. أما في العصر الحديث فقد تضاءلت أهميتها بالمقارنة مع الضرائب لعدة أسباب من أهمها إنتشار مبادئ العدالة والمساواة وعدم التمييز والديمقراطية التي تطلبت أن تقدم الخدمات إلى مواطني الدولة بغض النظر عن وضعهم المالي، وكذلك الحاجة إلى موافقة ممثلي الشعب على أية رسوم تفرضها الدولة، وبالرغم من ذلك فقد ظلت الرسوم مورداً قائماً يرفد الخزينة العامة من جهة ويساهم في تمويل الخدمات العامة التي تقدم من الدولة لمواطنيها من جهة أخرى.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> زكريا محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية (دمشق: دار النهضة العربية، 1979)، ص ص 400-401. وانظر كذلك: عصام بشور، المالية العامة و التشريع المالي (مطبعة جامعة دمشق، 1995)، ص ص 184-185.



## المبحث الأول: مفهوم الرسم

### أولاً: تعريف الرسم

في ظل غياب تعريف تشريعي للرسم، يكاد يجمع الفقهاء في علم المالية والقانون على تعاريف متشابهة للرسم. فقد عرفه البعض على أنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له، يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام.<sup>2</sup> كما عرفه البعض الآخر على أنه مبلغ من النقود، يدفعه الشخص جبراً إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب هذا المرفق أو الهيئة العامة.<sup>3</sup>

### ثانياً: خصائص الرسم وعناصره

للرسم عناصر أربعة هي: العنصر النقدي، العنصر الاختياري والجبري، عنصر النفع الخاص، وعنصر النفع العام. ويرتبط بهذه العناصر مجموعة من الخصائص التي تبرز الصفات والملامح الخاصة للرسم بالمعنى المالي والقانوني، وهي:

1- الرسم مبلغ من النقود، ويحدد في كل دولة حسب العملة الوطنية أو العملة المتداولة قانوناً. وعليه ليس من المتصور، وإن لم يكن ممنوعاً، أن يكون الرسم ذو قيمة عينية في صورة سلعة مثلاً،

---

<sup>2</sup> محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول (حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 1989-1990)، ص 140.

<sup>3</sup> أعباد محمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي (عمان: بدون دار نشر، 1998) ص 64.

خصوصاً في ظل تطور النظام المالي وقوانين الموازنة، حيث تظهر النفقات والإيرادات العامة بصورة مبالغ نقدية مقطوعة أو ثابتة أو بنسبة مئوية معينة.<sup>4</sup>

2- الرسم قد يكون إختيارياً في بعض جوانبه، وإجبارياً في الجوانب الأخرى، وتظهر الصفة الإختيارية للرسم في حرية الشخص في طلب الخدمة التي تؤديها الدولة أو عدم طلبها،<sup>5</sup> بينما تظهر الصفة الإجبارية في عدم حرية الشخص بأداء الرسم أو عدم تأديته في حال طلبه للخدمة وإنتفاعه بها فهو ملزم بأداء الرسم ووفقاً لما تحدده الدولة، وبناء على ذلك لا يستطيع الشخص الحصول على المنفعة الخاصة إذا لم يدفع الرسم المقرر.<sup>6</sup> وترتبط الخاصية الجبرية للرسم في أن فرض الرسوم على الأفراد لا يتم إلا بعد موافقة السلطة التشريعية وبقانون أو بموجب قانون.<sup>7</sup>

3- الرسم يكون مقابل نفع خاص يحصل عليه الشخص من الدولة أو من مؤسساتها العامة أو من هيئاتها المحلية، وهذا النفع "أو الخدمة" تقدمه الدولة أو مؤسساتها أو هيئاتها بعدة أشكال، فقد يكون مقابل عمل يؤديه موظفي الدولة كرسم تصديق شهادة أو تسجيل دعوى قضائية أو توثيق عقد، وقد يكون مقابل رخصة تمنح للشخص

---

<sup>4</sup>المراجع السابق، ص ص 64-65.

<sup>5</sup>هناك حالات يكون فيها الشخص ملزماً ومضطراً لطلب الخدمة وأداء الرسم مثل استخراج هوية الأحوال المدنية، التعليم الإلزامي، وفي هذه الحالات يتجلى العنصر الجبري للرسم بوضوح. أنظر بهذا الخصوص: أعاد القيسي، مرجع سابق، ص 65.

<sup>6</sup>Warren L. Smith and John M. Culbertson. **Public Finance and Stabilization Policy**. North-Holland Publishing Company, Amsterdam-Oxford. 1974, P.53.

<sup>7</sup>www.mof.gov.kw

كرسوم رخصة سوق المركبة أو حمل السلاح، وقد يكون تسهياً من جانب الدولة للشخص لعمله أو مهنته أو حرفته كالرسوم والرخص لأصحاب المهن والحرف.<sup>8</sup> وتثير هذه الخاصية للرسم مسألة مدى التناسب بين قيمة الرسم المقرر والنفع الخاص أو "الخدمة الخاصة" الذي يحصل عليه الشخص. إذ أن الأصل في مقدار الرسوم المقررة يعتمد على تكاليف الخدمة "النفع" بمعنى أن يكون هناك تناسبا فيما بينهما. مع ذلك، فإن مقدار الرسم قد لا يتغير لعدة سنوات، بينما تتغير التكاليف من فترة لأخرى.<sup>9</sup> كما يعتمد مقدار الرسم على أهداف الدولة من فرضه ونوعية أو غرض الخدمة المقدمة فيما إذا كان غرضاً اجتماعياً أو إقتصادياً أو غيره.

ويرتبط بهذه الخاصية مسألة مدى حق الأفراد في مناقشة مقدار الرسم المقرر وحقهم في الطعن بأي قرارات متعلقة بتحديد الرسم إذا كان مقدار الرسم أكثر من تكلفة الخدمة المقترحة. وفي هذه الإطار، يرى البعض أنه لا يجوز إبتداءً أن يزيد معدل الرسم عن قيمة الخدمة وإذا حدث وقامت الدولة أو إحدى مؤسساتها أو هيئاتها المحلية بتعيين معدل الرسم أكثر مما تكلف الخدمة كما يحدث بالنسبة للبلديات أحياناً، فللأفراد الحق بطلب إلغاء قرار المجلس البلدي.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة و التشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الأردني، الطبعة الأولى (عمان: دار وائل للنشر، 1999-2000)، ص 88.

<sup>9</sup> M. Slade Kendrick. **Public Finance "Principles and Problems"**. The Riberside Press Cambridge, P. 84.

<sup>10</sup> نيوه هنا إلى أنه لا يمكن للأفراد الإحتجاج أو طلب إلغاء الرسم المقرر إذا كان الرسم قد تحدد بموجب القانون. أنظر: حسن عواضة، المالية العامة "دراسة مقارنة"، طبعة رابعة منقحة ومزودة (بيروت: دار النهضة العربية، 1978)، ص 400.

4- الرسم يترتب عليه تحقيق نفع عام، فبالرغم من أن الرسم يكون مقابل نفع خاص للأفراد إلا أن هذا النفع الخاص يأتي ضمن إطار نفع عام لكل المجتمع،<sup>11</sup> مثال ذلك الرسوم القضائية فهي تحقق نفعاً خاصاً للمتقاضين بحصولهم على حقوقهم، وتحقق نفعاً عاماً بتوفير العدالة وإستقرار الحقوق وهو أمر يخدم المجتمع بأكمله.

5- الرسم يدفع للدولة، فالدولة هي التي تفرض الرسوم وتحصلها من الأفراد، وبذلك لا يحق لأشخاص القانون الخاص (الأفراد والشركات الخاصة) القيام بذلك، والمقصود بالدولة الإدارات الحكومية كالوزارات والمؤسسات والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية (البلديات)، التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي والإداري.<sup>12</sup>

6- الدولة وحدها تستقل بوضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطرق تحصيله وغيرها من الأمور، ويترتب على ذلك أن الرسم لا يدفع على أساس تعاقدية أو إتفاق بين الأفراد وبين الدولة أو إحدى هيئاتها العامة.<sup>13</sup>

---

11. Kendrick. *ibid.* P.84. وأنظر كذلك: محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 144.

12. عصام بشور، مرجع سابق، ص ص 187-188. وأنظر كذلك: جهاد سعيد خصاونة،

مرجع سابق، ص 88.

13. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 141.

ثالثاً: التمييز بين الرسم ومفاهيم مالية وقانونية أخرى يتطلب تحديد المفهوم القانوني للرسم بصورة واضحة تمييزه عن بعض المفاهيم المالية الأخرى التي قد تتشابه معه، وأبرزها: الضريبة، السعر "الثن"، ومقابل التحسين.

1- التمييز بين الرسم والضريبة: يقصد بالضريبة "مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجبّه من المكلفين بصورة جبرية ونهائية ودون مقابل في سبيل تغطية النفقات العامة أو في سبيل تدخل الدولة فقط".<sup>14</sup> وتتشابه الضريبة مع الرسم في بعض الجوانب، لكنها تختلف عنه في عدة نواح نبينها فيما يلي:

أ- التشابه: كلاهما مبلغ نقدي، وهما موردان عامان حصيلتهما تستخدم في تغطية النفقات العامة في الدولة.

ب- الإختلاف: تؤدي الضريبة دون مقابل أو تحقيق نفع خاص للمكلف، بينما يؤدي الرسم مقابل الحصول على الخدمة أو النفع الخاص للأفراد. كما أن الضريبة لها طابع الإلزام والإلزام دائماً، بينما الرسم له صفة إجبارية، وهي الغالبة، وله صفة إختيارية في بعض الجوانب. والضريبة في معظم الدول تفرض بقانون، بينما تختلف الآلية التشريعية لفرض الرسم فبعض الدول تفرضه بقانون أو بناء على قانون.

وفي إطار التمييز بين الضريبة والرسم لا بد من الإشارة إلى أمرين: أولهما، أن الرسم قد ينقلب إلى ضريبة خصوصاً إذا ما زادت قيمة

حسن عواضة، مرجع سابق، ص 398.

الرسم المقرر كثيراً عن تكلفة الخدمة أو النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد. وثانيهما، أن المشرع أحياناً يستعمل لفظة "الرسم" للدلالة على الضريبة، ومثال ذلك الرسوم الجمركية، رسم الدمغة،<sup>15</sup> ورسوم الإستهلاك،<sup>16</sup> وهذه الرسوم ليست رسوماً بالمعنى المالي، وإنما ضرائب "غير مباشرة".

**2- التمييز بين الرسم و السعر "الثنى":** يُقصد بالسعر أو الثمن العام سعر أو ثمن منتجات مشروعات الدولة التجارية والصناعية، فهو مدفوع نقدي يؤدي مقابل خدمة ذات طابع تجاري،<sup>17</sup> ومثاله المبلغ الذي يدفعه المشتري ثمناً لقطعة نسيج من أحد المعامل الحكومية.<sup>18</sup> ويتشابه السعر مع الرسم في نواحي محددة، غير أنه يختلف معه من عدة نواحي، نبينها فيما يلي:

أ- التشابه: كلاهما مبلغ نقدي، ويؤديان مقابل حصول الفرد على نفع خاص، ويفترض أن يكونا مساويان لتكلفة الخدمة أو السلعة أو أكبر بقليل أو أقل منها. كذلك، قد ينطوي الرسم أو السعر على ضريبة مستترة إذا زاد مقدار أي منها زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة.

---

<sup>15</sup> أبو اليزيد علي المتيت، الضرائب غير المباشرة (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1975)، ص 17 وما بعدها.

<sup>16</sup> فوزي عطوي، المالية العامة - "النظم الضريبية و موازنة الدولة" (لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003)، ص 126-127.

<sup>17</sup> [WWW.onewordarabic.com](http://WWW.onewordarabic.com). وأنظر كذلك: جهاد خصاونة، مرجع سابق، ص 93.

<sup>18</sup> عصام بشور، مرجع سابق، ص 189.

ب- الإختلاف: تفرض الرسوم بإرادة الدولة المنفردة وفقاً للآلية المتبعة قانوناً، بينما يتحدد السعر بعقد بين الأطراف المعنية (الدولة والفرد) بمراعاة قواعد المنافسة وقوانين العرض والطلب والإتفاق. كما أن الرسم يستحق عن خدمة لا يمكن أن يقوم بها غير الدولة، بينما السعر يستحق عن إنتاج أو نشاط يمكن أن يقوم به الأفراد. كذلك فإن الرسم واحد وثابت بالنسبة لجميع المستفيدين من ذات الخدمة أو المنفعة التي تقدمها الدولة، بينما قد يختلف السعر "الثمن" من مشتر إلى آخر وفقاً لظروف السوق والمنافسة. أخيراً، ينظر القضاء الإداري بالمنازعات الناجمة عن الرسوم، أما الدعاوى الناشئة عن الأسعار فينظرها القضاء العادي "النظامي".

### 3- التمييز بين الرسم ومقابل التحسين "الأتاوة"

يقصد بمقابل التحسين (الأتاوة) مبلغ نقدي تحدده الدولة ويدفعه بعض فئات أو أفراد المجتمع المتمثلين بملاك العقارات نظير عمل عام قصد به مصلحة عامة كفتح طريق أو بناء جسر أو إنشاء حديقة مثلاً، فعاد على أصحاب العقارات بمنفعة خاصة تمثلت بإرتفاع قيمة عقاراتهم أو ممتلكاتهم.<sup>19</sup> ويتشابه الرسم مع مقابل التحسين في بعض النواحي، غير أنه يختلف عنه في عدة نواح، نبينها فيما يلي:  
أ- التشابه: كلاهما مبلغ نقدي، يؤديان مقابل الحصول على منفعة خاصة.

---

جامعة القدس المفتوحة، المالية العامة، الطبعة الأولى (عمان: بدون دار نشر، 1996)، ص

52. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 147.

ب- الإختلاف: يُدفع "مقابل التحسين" في الأحوال التي تحدث فيها تحسينات عقارية ولمرة واحدة، بينما قد يتكرر دفع الرسم كلما تكرر الحصول على ذات المنفعة.

وفي إطار التمييز بين الرسم وبعض المفاهيم بوجه عام، يرى بعض الفقهاء في بعض الدول كالولايات المتحدة والكويت إختلاف الرسم عن الرخص من ناحيتين، هما: أن الرسم يكون مبلغاً مقابل خدمة، بينما تكون الرخص عبارة عن مبلغ يُدفع في مقابل إمتياز (Privilege) يمنح للأفراد، ويعطيهم ميزة معينة عن غيرهم كرخص الصيد وقيادة السيارات ومزاولة الأعمال، كذلك تدفع الرخص قبل الإستفادة منها على عكس الرسوم التي تدفع بعد الإستفادة من الخدمة.<sup>20</sup> أيضاً، يميز البعض ما بين الرسم الذي يكون مقابل خدمة أو منفعة خاصة وبين "البدلات" أو "المعدلات" أو "العوائد" من ناحية أن هذه المسميات الأخيرة تكون مقابل خدمات ذات طابع تجاري كالخدمات التي تقدمها الشركات التي تتولى إدارة وتشغيل مرفق عام كمرفق الكهرباء أو تزويد المياه وغيرها.<sup>21</sup>

#### رابعاً: أنواع الرسوم وأشكالها

تتحدد أنواع الرسوم في كل دولة حسب التشريعات المطبقة فيها خصوصاً التشريعات المالية. والواقع أنه ليس هناك من تشريع معين يحدد أنواع الرسوم، وإنما هناك تشريعات متعددة يعنى كل واحد منها

---

□□.Kendrick. *ibid.* p.83. وأنظر كذلك: حسين عمر، مبادئ المالية العامة (الكويت):

مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، (2002)، ص 78.

□□. John F.Due. **Government Finance-An Economic Analysis.**

Homewood, Illinois, 1954, P.95.



بتحديد نوع معين أو أكثر من الرسوم. وإذا كان الرسم بمفهومه السالف الذكر هو مبلغ نقدي بطبيعته يؤدي مقابل منفعة أو خدمة خاصة، فإن أنواعه وأشكاله قد تتنوع تبعاً لعدة إعتبارات من أهمها: طبيعة الخدمة أو المنفعة، الجهة التي تقدم الخدمة أو المنفعة، وشكل دفع أو تسديد الرسم.

**1- أنواع الرسوم وأشكالها بالنظر إلى طبيعة الخدمة أو المنفعة:**<sup>22</sup> تتسع أنواع الرسوم وأشكالها وفق هذا الإعتبار بإتساع الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها وتتقاضى عنها بالمقابل رسوماً، وعليه إذا كان الإتجاه العام في دولة ما هو مجانية الخدمة العامة تقلص نطاق الرسوم، وبالتالي إختلفت أنواعها. وبوجه عام تشمل الرسوم وفق هذا الإعتبار دون حصر:

أ- الرسوم القضائية والتوثيقية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق القضاء أو من كاتب العدل أو من دائرة التنفيذ.  
ب- الرسوم الامتيازية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند الإنتفاع بخدمات معينة تمنحهم ميزة عن غيرهم كرسوم رخصة السلاح أو قيادة السيارة.

ج- الرسوم الإدارية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد مقابل خدمات إدارية تقدمها الدولة أو الهيئات أو المرافق العامة كرسوم البلدية والصحة والبريد والرسوم القنصلية.

د- الرسوم لأغراض ثقافية مثل رسوم التعليم.

---

<sup>22</sup> أنظر: عصام بشور، مرجع سابق، ص ص 191-192. وأنظر كذلك: أعاد القيسي، مرجع

سابق، ص ص 66 - 67. وكذلك: حسين عمر، مرجع سابق، ص 199.

هـ- الرسوم لأغراض اجتماعية مثل رسوم ترخيص نادي اجتماعي.

و- الرسوم لأغراض إقتصادية مثل رسوم دمج المعادن الثمينة.

2- أنواع الرسوم وأشكالها بالنظر إلى الجهة التي تقدم الخدمة أو المنفعة: وفق هذا الإعتبار قد تكون الرسوم محلية كالرسوم التي تفرضها البلديات أو رسوم وطنية، كالرسوم التي تفرضها الوزارات أو المؤسسات العامة في الدولة.

3- أنواع الرسوم وأشكالها بالنظر إلى شكل دفع أو استيفاء الرسم: وفق هذا الإعتبار قد تكون الرسوم بشكل رسم مقطوع وثابت (مبلغ نقدي محدد) أو بشكل نسبة مئوية، كالرسم الذي يستوفي بنسبة مئوية من قيمة الدعوى أو كرسم التنفيذ الذي يستوفي من المدين بنسبة مئوية من قيمة الدين.

## المبحث الثاني: الأسس العامة للرسم على المستوى الدولي

### أولاً: الأسس الدستورية للرسم

عادة ما تضطلع الدساتير في الدول المختلفة بوضع الأساس الدستوري العام لفرض الرسم أو الاعفاء منه، ويكون هذا الأساس هو الضابط الذي يحكم أية قواعد قانونية يتم سنها بموجب أي تشريع أدنى من الدستور ( قانون أو نظام)، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تخالف قواعد القانون أو النظام القواعد الدستورية، كما يحظر على أي جهة أن تقوم بأية إجراءات تنتهك القواعد الدستورية والقانونية سواء عند فرض الرسم أو الاعفاء منه.

وقد تم مراجعة العشرات من الدساتير المقارنة في الدول العربية والأجنبية، ولوحظ أن الكثير من الدساتير العربية وبعض الدساتير الأجنبية تضمنت أسس دستورية بخصوص الرسم. وفيما يلي أهم الأحكام الدستورية للرسم، والمقصود بوجه خاص بالقاعدة الدستورية التي تنصّ على أنه "لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون":

### 1- الأحكام الدستورية للرسم

#### أ- إنشاء وفرض الرسم

إتبعَت بعض الدول أسلوب إنشاء أو إحداث الرسوم أو فرضها بقانون يصدر عن البرلمان، كما هو الحال في الجزائر والأردن واليمن ورومانيا و بولندا، بينما إتبعَت دولاً أخرى أسلوب فرض الرسوم أو إنشائها أو التكليف بها في حدود القانون أو وفقاً للقانون أو بموجب

القانون،<sup>23</sup> كما هو الحال في البحرين ومصر والكويت وليبيا وعمان والإمارات وسوريا. كما نصت بعض الدساتير صراحة على عدم جواز إستحداث أي رسم بأثر رجعي كما هو الحال في عُمان.

وفي إطار فرض الرسوم، وضعت بعض الدساتير مبادئ موضوعية لا بد من مراعاتها عند فرض التكاليف العامة بما فيها الرسوم، ومن هذه المبادئ أن التكاليف العامة أساسها العدل وتنمية الإقتصاد الوطني، وأنها واجب وإلتزام على المواطنين، وأن فرضها لا يكون إلا عند الحاجة وعلى أساس الإنصاف، وأنه عند فرضها لا بد من مراعاة مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين. وقد وردت بعض هذه المبادئ في دساتير كل من عُمان والسعودية وتونس واليمن والإمارات وسوريا. كما تطلبت دساتير أخرى أن يكون فرض الرسوم وتقديرها مبنيا على دراسات مسبقة وأن يكون هناك تناسب ما بين الرسم والمنفعة أو الخدمة موضوع الرسم، كما هو الحال في الدستور الأثيوبي. كما نصت بعض الدساتير صراحة على أن تحديد نسبة الرسم يكون بموجب تشريع يضعه البرلمان كما هو الحال في الجزائر.

### ب- الاعفاء من الرسم

إتبعَت بعض الدول أسلوب الاعفاء من الرسوم من خلال الأحوال المبينة في القانون، كما هو الحال في مصر والأردن، بينما إتبعَت دول أخرى أسلوب الاعفاء بقانون كما هو الحال في اليمن وبولندا أو

---

<sup>23</sup> وذلك بأن ينص القانون على ضرورة فرض رسوم عند إستيفاء منفعة ما، ويحيل في نفس الوقت

للسلطة التنفيذية مهمة وضع اللوائح والأنظمة التي تحدد الرسوم.

بموجب النظام كما هو الحال في السعودية. كما أن تعديل الرسوم أو إلغائها لا يكون إلا بقانون كما هو الحال في اليمن، أو لا يكون إلا بموجب النظام كما هو الحال في السعودية.

### ج- أحكام أخرى

اعتبرت دساتير بعض الدول الرسوم جزءاً من الواردات العامة للدولة ورتبت على ذلك أنه لا بد من أن تؤدي إلى الخزينة العامة، وأن تدخل ضمن موازنة الدولة، وأن أموال الخزينة العامة لا يجوز أن يخصص أو أن ينفق أي جزء منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون كما هو الحال في الأردن. كما أخضعت دساتير أخرى الرسوم لرقابة أجهزة الدولة المتخصصة بالرقابة على أموال الدولة للمحافظة عليها، والتأكد من حسن إستعمالها كما هو الحال في السعودية.

أما بشأن تحديد أوجه وإجراءات صرف الرسوم، فقد اعتبرت العديد من دساتير الدول أن ذلك لا يكون إلا بموجب الأحكام الخاصة المبينة في القانون كما هو الحال في البحرين والكويت وعمان واليمن.

### 2- مفهوم القاعدة الدستورية (لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون)

تشكل القاعدة الدستورية القائلة بأنه: لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون أو ما يماثلها (كقاعدة: فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون) مرتكزاً ومحوراً أساسياً في علم المالية والتشريع المالي خصوصاً من ناحية ماهية الآلية التشريعية التي تفرض بمقتضاها الرسوم.

وتثير هذه القاعدة العديد من التساؤلات من أبرزها هل تعني هذه القاعدة أن الرسم يفرض ويحدد معدله أو نسبته بنص القانون؟ أم يفرض بنص القانون ويترك تحديد معدله أو نسبته للتشريع الثانوي الأدنى درجة كالنظام أو اللائحة أو القرار؟ وهل تنطبق هذه القاعدة في جميع الأحوال أم أنه يمكن في حالات معينة فرض الرسوم وتحديد معدلها أو نسبته بقانون وفي حالات أخرى بنظام حسب أهمية الرسم وطبيعته؟

إن مدلولات هذه القاعدة الدستورية وأبعادها وأثارها العملية ظهرت بوضوح من خلال الأجهزة التفسيرية والقضائية في بعض الدول المقارنة.

#### أ- دور الأجهزة التفسيرية في توضيح مفهوم القاعدة (المجلس العالي لتفسير الدستور)

عرضت المادة 111 من الدستور الأردني التي تنصّ على كيفية فرض الضرائب والرسوم على المجلس العالي لتفسير الدستور، وبعد المداولة والتدقيق أصدر المجلس العالي القرار رقم 3 لسنة 1995 (قرار بالإجماع) المؤرخ في 1995/6/5<sup>24</sup>، وجاء في حيثيات القرار (إن المادة 11 من الدستور المطلوب تفسيرها تنصّ على ما يلي: "لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابها أنواع الأمور التي تتقاضاها الخزنة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأموال الدولة وعلى الحكومة

---

<sup>24</sup> يُشر هذا القرار في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4080 المؤرخ في 1995/11/1، ص

أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة إلى المال". ومن تدقيق نصوص الدستور تبين أن مواد الدستور تتطلب أحياناً إما صدور القانون، وأحياناً تكتفي بقولها: ضمن حدود القانون أو وفق أحكام القانون أو في الأحوال المبينة في القانون أو حسبما هو مبين في القانون، وأن هذا التنوع لم يأت عفواً بل جاء مقصوداً، ويترتب على ذلك أنه حينما تتطلب المادة الدستورية "القانون" في الموضوع، إنما يكون المراد بذلك أن تمتنع السلطة التنفيذية عن تنظيم ما يتعلق بهذا الموضوع بنظام، وحين يكتفي الدستور بالإحالة على القانون لبيان ما يتبع في مسألة معينة فإنه يجيز ضمناً أن يفوض السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة المناسبة في الحدود والشروط التي يعينها. وحيث أن نصّ المادة 111 من الدستور واضح الدلالة على أن الضرائب والرسوم لا تفرض إلا بقانون فإن ينبغي على ذلك أنه يمتنع على السلطة التنفيذية فرضها بنظام. إلا أنه إذا فرضت الضريبة أو الرسم بموجب قانون وأنيط بالسلطة التنفيذية حق إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، فيجوز لها عندئذ إصدار الأنظمة اللازمة لذلك، ويكون النظام الذي يوضع لهذا الغرض تنفيذاً وتطبيقاً لأحكام القانون لا خروجاً على المادة 111 من الدستور التي تنص على أن الضريبة والرسم لا تفرض إلا بقانون وبالتالي يكون هذا النظام غير مخالف لأحكام الدستور).

كما أكد على القرار التفسيري الوارد أعلاه محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1995/309 بتاريخ 1995/12/13<sup>25</sup> (لا يوجد في قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966 ولا في نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمّان رقم 67 لسنة 1979 أو في سواهما ما يجيز لأمانة عمّان التصرف بالقيود التنظيمية ولا ما يجيز لها استيفاء رسوم بدل استغلال خدمات الارتدادات سواء سمي بدل خدمة أو رسماً أو مسمى آخر، وعليه فصدور القرارات المطعون فيها من قبل لجنة الإستملاك والأموال بالزام المستدعي بدفع رسوم بدل خدمات استغلال الإرتدادات يجعلهما صادرين من جهة غير منوط بها إصدارهما قانوناً يعيبهما بعيب جسيم ينحدر بهما إلى حد الانعدام لمخالفتها القانون من جهة ولأنهما يخالفان أحكام الدستور التي تقضي بعدم فرض الضريبة والرسم إلا بقانون كما هو صريح نص المادة 111 منه وتفسيرها في القرار الصادر عن المجلس العلي لتفسير الدستور رقم 3 لسنة 1995 بتاريخ 1995/6/7).

### ب- دور الأجهزة القضائية في توضيح مفهوم القاعدة

مما لا شك فيه أن القضاء لعب دوراً مهماً في توضيح مفهوم القاعدة الدستورية التي نحن بصددنا (لا رسم إلا بقانون)، وتعددت الأحكام القضائية التي تتناول جوانب مختلفة من تلك القاعدة بحيث أرست بعض المبادئ القضائية ذات الصلة بها نجلها فيما يلي:

- ضرورة أن يكون هناك مطرح أو موضوع أو محل للرسم حتى يتم فرضه. جاء في قرار محكمة التمييز الأردنية/ جزاء رقم

---

<sup>25</sup> مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1997، ص 4256.



1999/26 المؤرخ في 1999/7/22<sup>26</sup> أنه: "حيث أن المادة 111 من الدستور توجب أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، وحيث أنه يتوجب أن يكون لكل منهما مطرح، أي موضوع محدد وواضح فإنه يتوجب بناء عليه أن تحدد بالنسبة لرسم رخص المهن، المطرح الذي ترد عليه بدقة ووضوح، ولما لم يرد في الجدول رقم (1) من قانون رخص المهن رقم 20 لسنة 1985 مهنة باسم تأجير الشقق المفروشة، فإنه لا مدخل قانونياً لاستيفاء رسم عن قيام المحكوم عليه أو على غيره بتأجير الشقق المفروشة...".

- ضرورة أن يعطى القانون للسلطة التنفيذية صلاحيات واضحة بخصوص تعديل معدلات الرسوم حتى تملك تلك السلطة هذه الصلاحية، وإن صلاحية تحديد المعدلات أو تعديلها شيء وصلاحية سن أو فرض الرسم شيء آخر وهو ما يحدده القانون. وجاء ذلك في القرار تمييز/ جزاء رقم 1999/26 السالف الذكر: "إن بعض القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم، قد تعطى الصلاحية للسلطات التنفيذية، بتعديل معدلات الضريبة أو الرسم وليس بسن ضريبة أو رسم أو بخلق مطارح جديدة لها".

- ضرورة أن تكون الجهة التي تقوم بفرض الرسوم مخولة بذلك بنص القانون، حيث جاء في قرار محكمة التمييز الأردنية/ تمييز جزاء رقم 1958/83 أنه<sup>27</sup>: "1- لا يوجد في قانون السياحة نص يخول وزير

---

<sup>26</sup> المجلة القضائية الأردنية لسنة 1999، ص 7/487. أنظر أيضاً: تمييز حقوق رقم 1998/48. المؤرخ في 1998/3/21 المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1998، ص 3573. وتمييز حقوق رقم 1979/177 المؤرخ في 1979/5/7 المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1979، ص 1534.

<sup>27</sup> مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1958، ص 613.

الاقتصاد صلاحية فرض أي رسوم في القرارات التي يصدرها بمقتضى المادة السادسة من القانون المذكور. 2- وحيث أن المادة 111 من الدستور نصت صراحة بأنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون فإن النص الوارد بقرار وزير الاقتصاد بفرض الرسم على الرخصة يخالف الدستور ولا يجوز العمل به".

- يمكن للسلطة التنفيذية تحديد مقدار الرسم بنظام إذا كانت مخولة بذلك بموجب نص القانون، جاء في القرار محكمة التمييز الأردنية/ تمييز حقوق رقم 1964/458 المؤرخ في 1965/1/5<sup>28</sup> ما يلي: "1- إذا فرض رسم بموجب قانون أناط بالسلطة التنفيذية حق تحديد مقدار الرسم فإن النظام الموضوع لهذا الغرض يعتبر تنفيذاً للقانون لا خروجاً عن المادة 111 من الدستور التي نصت على أن الضريبة أو الرسم لا يفرض إلا بقانون. 2- لا يجوز فرض عقوبة بنظام ما دام أن القانون قد نص على العقوبة الواجب فرضها على المخالف. 3- تعتبر زيادة رسم ترخيص التلفزيون إلى ضعفه عند التخلف عن دفعه خلال المدة القانونية جزاء له خصائص العقوبات وليس مجرد تضمينات مدنية صرفة لأن المقصود منها ردع المخالف وزجره على ما وقع منه مخالفاً للقانون ويعتبر فرض هذه الزيادة بنظام مخالفاً للقانون".

### 3- الرسوم في بعض الدساتير المقارنة

يحتوي الجدول أدناه على وصف لحالة الرسوم في 17 دستور لدول عربية وأجنبية مقارنة. ويفيد هذا الجدول في معرفة القواعد والمبادئ الدستورية للرسم، وكيف تشابهت أو تباينت الأحكام الدستورية في الدول المختلفة، سواء من حيث فرضها/ إنشائها أو الاعفاء منها:

<sup>28</sup> مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1965، ص 499.

## جدول رقم (1) الرسوم في الدساتير المقارنة

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
1	الجزائر	دستور 1996	المادة 122: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 13- إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها".
2	البحرين	دستور 2002	المادة 107: " ا- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون الا بقانون، ولا يُعفى احد من أدائها كلها او بعضها الا في الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف احد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف الا في حدود القانون. ب- يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الأموال العامة، وبإجراءات صرفها. ج- يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأملاك".

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
3	مصر	دستور 1971	<p>المادة 119: "انشاء الضرائب العامة وتعديلها او الغاؤها لا يكون الا بقانون. ولا يعفى احد من أدائها الا في الاحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف احد اداء غير ذلك من الضرائب او الرسوم الا في حدود القانون".</p> <p>المادة 120: "ينظم القانون القواعد الاساسية لجباية الاموال العامة واجراءات صرفها.</p>
4	الاردن	دستور 1952	<p>المادة 111: "لا تفرض ضريبة او رسم الا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجرور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد او مقابل انتفاعهم بأموال الدولة وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق الا مساواة والعدالة الاجتماعية وان لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة الى المال.</p> <p>المادة 115: "جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدي الى الخزينة المالية وان يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا ينفق لاي غرض مهما كان نوعه الا بقانون".</p>

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
			المادة 118: "لا يجوز إعفاء احد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون".
5	الكويت	دستور 1962	المادة 134: "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون. المادة 135: "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها". المادة 138: "يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك".
6	ليبيا	إعلان دستوري 1969	المادة 17: "لا يجوز فرض ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون. ولا يجوز إعفاء احد من أداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون. كما لا يجوز تكليف احد بتأدية الرسوم الا في حدود القانون".
7	عمان	النظام الأساسي	المادة 11: المبادئ الإقتصادية : - "الضرائب والتكاليف العامة أساسها

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
		1996.	<p>العدل وتنمية الاقتصاد الوطني.</p> <p>- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز استحداث ضريبة أو رسم أو أي حق مهما كان نوعه بأثر رجعي.</p> <p>الباب الثالث (الحقوق والواجبات العامة). المادة 39: "أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون".</p> <p>المادة 57: "يبين القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية والجهات المسؤولة عنها: - تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الأموال العامة وإجراءات صرفها".</p> <p>المادة 75: "لا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ إلا إذا نص فيها على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الجزائية وقوانين الضرائب والرسوم المالية".</p>
8	فلسطين	القانون الأساسي المعدل	<p>المادة 88: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون الا بقانون، ولا يعفى احد من أدائها كلها او بعضها، في غير الأحوال</p>

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
		2003	<p>المبينة في القانون".</p> <p>المادة 89: "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها".</p> <p>المادة 91: "يؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون. وفقا لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ".</p>
9	السعودية	النظام الأساسي للحكم 1992	<p>المادة 20: "لا تفرض الضرائب والرسوم إلا عند الحاجة وعلى أساس من العدل. ولا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء منها إلا بموجب النظام".</p> <p>المادة 79: "تتم الرقابة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ويتم التأكد من حسن استعمال هذه</p>

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
			الأموال والمحافظه عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك الى مجلس الوزراء، ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته".
10	السودان	دستور 1998	<p>المادة 10: " الزكاة فريضة مالية، تجبها الدولة وينظم القانون كيفية جبايتها وصرفها وإدارتها. والأوقاف والصدقات والعون الذاتي موارد طوعية تشجعها الدولة، وينظمها القانون، كما ينظم الضرائب والرسوم المالية والمفروضات الأخرى بطريقة عادلة".</p> <p>المادة 92: " لا يجوز للعضو في المجلس الوطني، بمبادرة خاصة خارج سياق مداوات مشروع الموازنة العامة، ان يتقدم باي مشروع قانون يقتضي فرضا او الغاء لاي ضريبة، او رسم، او ايراد عام، او تخصيصا او التزاما على المال العام، الا اذا كان المشروع لا يقتضي الا رسوم خدمات او جزاءات مالية.</p> <p>المادة 93: " (1) على الرغم من احكام المادة 90 (2)، يجوز لرئيس الجمهورية، بناء على قرار مجلس الوزراء ان يصدر، متى رأى ان المصلحة العامة تقتضي ذلك، مرسوما جمهوريا تكون له قوة القانون النافذ، بان يسري فرض اي ضريبة او</p>



الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
			<p>رسوم او تعديلها، الى حين عرض مشروع القانون الذي يقتضي ذلك على المجلس الوطني، فاذا صدر القانون المالي او رفض المشروع ينتهي العمل بالرسوم الجمهوري بدون اثر رجعي لرفض المشروع او تعديله.</p> <p>(2) إذا تأخرت إجراءات إجازة الموازنة العامة وقانون الاعتماد عن أول السنة المالية، تستمر المصارف وفق تقديراتها للسنة المنصرمة، كما لو كانت قد اعتمدت بقانون للسنة الجديدة، وذلك الى حين اعتماد الموازنة العامة.</p> <p>(3) مجلس الوزراء، أثناء السنة المالية، حيثما طرأت ظروف او لاحت مصلحة عامة بما لا تفي به الموازنة العامة وقوانينها، أن يقدم مشروع قانون مالي، او اعتماد إضافي، او تخصيص من الأموال الاحتياطية، وتسري على ذلك الأحكام الواردة في شان مشروع الموازنة العامة ومشروعات قوانينها".</p>
11	تونس	دستور 1956	الفصل 16: "أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب على كل شخص على أساس الإنصاف".
12	اليمن	دستور 1994	المادة 12: "يراعى في فرض الضرائب والتكاليف العامة مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين.

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
			<p>المادة 13: "أ- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى احد من أدائها كلها او بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف احد باداء غير ذلك من الضرائب والتكاليف العامة إلا بقانون.</p> <p>ب- إنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها والاعفاء منها لا يكون إلا بقانون".</p> <p>المادة 15: "يحدد القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها".</p> <p>المادة 59: "أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون".</p>
13	الإمارات	دستور 1971	<p>المادة 11: "1- تشكل إمارات الاتحاد وحدة إقتصادية وجمركية وتنظم القوانين الاتحادية المراحل التدريجية المناسبة لتحقيق تلك الوحدة.</p> <p>2 - حرية انتقال رؤوس الأموال ومرور جميع البضائع بين إمارات الاتحاد مكفولة ولا يجوز تقييدها إلا بقانون اتحادي.</p> <p>3 - تلغى جميع الضرائب والرسوم والعوائد والمكسب المفروضة على انتقال البضائع من إمارة</p>

الرقم	الدولة	الوثيقة الدستورية	أرقام المواد الدستورية ونصوصها
			<p>الى أخرى من الإمارات الأعضاء".</p> <p>المادة 42: " أداء الضرائب والتكاليف العامة المقررة قانونا، واجب على كل مواطن".</p> <p>المادة 120: " ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية: ... 6 - مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.</p> <p>المادة 126: " تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الموارد التالية:</p> <p>1 - الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعا وتنفيذا.</p> <p>2 - الرسوم والأجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها.</p> <p>3 - الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الاتحاد، في ميزانيته السنوية وفقا للمادة التالية.</p> <p>4 - إيراد الاتحاد من أملاكه الخاصة".</p> <p>المادة 133: " لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية او تعديلها او إلغاؤها الا بقانون، ولا يجوز إعفاء احد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال</p>

أرقام المواد الدستورية ونصوصها	الوثيقة الدستورية	الدولة	الرقم
المبينة في القانون. كما لا يجوز تكليف احد بأداء أموال او رسوم او عوائد اتحادية الا في حدود القانون وطبقا لأحكامه".			
المادة 41: " أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون".	دستور 1973	سوريا	14
<p><b>Article 138</b></p> <p><b>Taxes and duties</b></p> <p>(1) Taxes, duties and any other revenue of the State budget and State social security budget shall be established only by law.</p> <p>Local taxes and duties shall be established by the local or county Councils, within limits and under the terms of the law.</p>	Constituti on 1991	Romani a	15
<p><b>Article 217</b></p> <p>The imposition of taxes, as well as other public imposts, the specification of those subject to the tax and the rates</p>	Constituti on 1997	Poland	16

أرقام المواد الدستورية ونصوصها	الوثيقة الدستورية	الدولة	الرقم
<p>of taxation, as well as the principles for granting tax reliefs and remissions, along with categories of taxpayers exempt from taxation, shall be by means of statute.</p>			
<p><b>Article 97 Revenue Sharing</b></p> <p>The Federal and State Governments shall adopt a system of revenue sharing on the basis of the federal arrangement established.</p> <p><b>Article 98 Taxation Powers of the Federal Government</b></p> <p>7. Determine and collect fees from licenses issued and services provided by organs of the Federal Government.</p> <p><b>Article 99 Taxation Power of the States</b></p> <p>2. Determine and collect land use fees.</p>	<p>Constituti 1994on</p>	<p>Ethiopia</p>	<p>17</p>

أرقام المواد الدستورية ونصوصها	الوثيقة الدستورية	الدولة	الرقم
<p>8. Without prejudice to the provisions on concurrent income, levy and collect income tax, royalties and land lease fees from mining undertakings:</p> <p>9. Determine and collect fees from licenses issued and services provided by its government organs.</p> <p><b>Article 102 Principles of Taxation</b></p> <p>1. The Federal and State Governments when levying taxes and duties shall ensure that the taxes and duties are related to the source of revenue and determined after appropriate studies have been conducted.</p> <p>2. The Federal and State Governments shall ensure that the levying of taxes is not detrimental to their mutual relations and that they are proportionate to the services provided.</p>			

## ثانياً: الأسس القانونية للرسم

تمشياً مع الأسس الدستورية يعتبر القانون الأداة التشريعية التي تتكفل بتنظيم الأحكام التنظيمية لفرض الرسوم وتعديلها وصرافها والاعفاء منها وتحصيلها وغير ذلك من الأحكام. وما يقصد بالقانون في هذا المقام يشمل القانون المالي العام (قوانين الموازنة)، والقوانين الموضوعية الأخرى (كقانون المرور أو الزراعة... الخ)، والقوانين المتعلقة بالأموال العامة كقانون تحصيل الأموال العامة والاعفاء منها. فيما يلي تفصيل موجز عن هذه القوانين:

### 1- الأسس القانونية للرسم في قانون الموازنة العامة

تضع قوانين الموازنة (أو القانون المالي) في بعض الدول الأساس القانوني العام للتعامل مع الرسوم. ومن هذه القوانين ما يتناول الموضوع على نحو مقتضب كما هو الحال في البحرين<sup>29</sup> وسوريا<sup>30</sup> واليمن<sup>31</sup>، ومنها ما يفصله كما هو الحال في عُمان<sup>32</sup>، في حين تكاد تخلو قوانين معظم الدول الأخرى من أية أحكام في هذا الخصوص. ويمكن إجمال الأسس القانونية في قانون الموازنة العامة فيما يلي:

أ- يكون فرض الرسوم في بعض الدول في حدود القانون، كما هو الحال في البحرين وُعمان وسوريا أو بقانون كما هو الحال في اليمن.

---

<sup>29</sup> مرسوم بقانون رقم 39 لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة.

<sup>30</sup> مرسوم اشتراعي رقم 92 لسنة 1966 بإصدار القانون المالي الأساسي.

<sup>31</sup> قانون في شأن القانون المالي رقم 8 لسنة 1990.

<sup>32</sup> مرسوم سلطاني بإصدار القانون المالي رقم 47 لسنة 1998.

ب- يكون تحديد فئات الرسوم وزيادتها أو تخفيضها في بعض الدول بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء، ما لم يرد نص قانوني خاص مخالف، كما هو الحال في البحرين وعمان. وتضع بعض الدول قيوداً على ذلك منها عدم جواز قيام أي وزارة أو وحدة حكومية باتخاذ إجراءات وضع قانون أو أي عمل تشريعي آخر بفرض أو تعديل أو إلغاء رسم إلا بعد موافقة الوزير أو مجلس الوزراء بالنسبة لرسوم مسماة ومحددة بنص قانون الموازنة. وفي حال موافقة الوزير أو مجلس الوزراء لا بد من أن تتضمن تلك الموافقة فئات الرسوم محل الفرض أو التعديل ووعاء كل منها وحالات وشروط استحقاقها وطريقة تحصيلها وغير ذلك، كما هو الحال في عمان.

ج- تحدد بعض الدول (عمان مثلاً) شروطاً للإعفاء من الرسوم وإجراءات ذلك، منها أن الإعفاء لا يكون إلا في الحالات التي يحددها القانون والمراسيم واللوائح الصادرة تنفيذاً له، كما أن قرار الإعفاء يصدر عن الوزير (وزير المالية) بناءً على طلب الوزير المختص (الوزير المسؤول في الوزارة) ووفقاً للضوابط التي تضعها اللوائح التنفيذية للقانون.

د- تحدد بعض الدول مدد تقادم بانقضائها يسقط حق الأفراد والمؤسسات والشركات الخاصة في المطالبة برد الرسوم التي تم سدادها لأجهزة الدولة بغير حق من ذلك مدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ السداد، كما هو الحال في عمان. كما تحدد دول أخرى مدد تقادم بانقضائها يسقط حق الدولة في المطالبة بالرسوم من ذلك مدة 15 سنة من تاريخ تبليغ المكلف إشعاراً بالدفع، كما هو الحال في سوريا.



## 2- الأسس من خلال القوانين المتعلقة بالأموال العامة

تضع القوانين الخاصة المتعلقة بالأموال العامة أحكاماً تفصيلية منها ما يتعلق بتحصيل تلك الأموال (كقانون تحصيل الأموال العامة أو الأميرية)، أو بالاعفاء منها (كقانون الاعفاء من الأموال العامة) وتطبق هذه القوانين على الرسوم باعتبارها جزءاً من تلك الأموال العامة. وإذا أخذنا قانون الاعفاء من الأموال العامة الأردني<sup>33</sup> كنموذج في هذا السياق، نجد أنه تضمن تعريفاً للأموال العامة (ذكر الرسوم من بينها)، كما حدد صلاحيات الجهات المخولة بمنح الاعفاء، حيث أعطى لوزير المالية بناء على تنسيب مبرر من الجهة المختصة إعفاء أي مكلف من الأموال العامة التي لا يزيد مقدارها عن ألف دينار أردني، كما أعطى لمجلس الوزراء بناء على تنسيب مبرر من وزير المالية والجهة صاحبة العلاقة الاعفاء بما يزيد عن ذلك المبلغ شريطة أن يتضمن التنسيب الشروط والإجراءات اللازمة لإتمام الاعفاء.<sup>34</sup>

**نخلص مما تقدم، أن فرض الرسوم يكون بموجب قانون توافق عليه السلطة التشريعية (البرلمان)، ولكن في حالات معينة قد لا يتطلب فرض بعض الرسوم إصدار قانون خاص بذلك، وإنما يكفي أن يصدر قانون يفوض وزير معين كوزير المالية أو المسؤول الأعلى في الإدارة الحكومية المعنية صلاحية فرض الرسوم، فتكون الإدارة في هذه الحالة أكثر قدرة على تقدير قيمة الرسم وتنظيمه، وغالباً ما ينظم هذا النوع من الرسوم بلوائح أو قرارات إدارية تصدر تنفيذاً**

<sup>33</sup> قانون الاعفاء من الأموال العامة لسنة 2002.

<sup>34</sup> المادة 3 من قانون الاعفاء من الأموال العامة لسنة 2002.

لقانون معين خصوصاً بالنسبة للرسوم التي تتطلب تعديلاً بين حين وآخر دون إشغال السلطة التشريعية. وبناء عليه فإن الرسم يمكن أن يصدر بقانون أو بناء على قانون وإلا كان معيباً من الناحية الدستورية.<sup>35</sup>

### ثالثاً: آليات فرض الرسوم بالقانون أو بموجبه

إنطلاقاً من القاعدة العامة بأن فرض الرسوم يكون بقانون أو بناء على قانون انتهجت العديد من الدول آليات مختلفة عند سنها لقانون يتضمن أحكاماً تفرض رسوماً، ويمكن رصد ثلاث آليات في هذا الخصوص، هي:

1- النص على أساس فرض الرسوم وتحديدتها في متن القانون: ويكون ذلك بتحديد مبلغ الرسم في مقابل الموضوع الخاضع للرسم، كأن ينص القانون مثلاً على استيفاء مبلغ 3 دنانير عن إصدار رخصة قيادة مركبة خاصة، ويترتب على هذه الآلية ضرورة التزام السلطة التنفيذية بما يحدده نص القانون، وإن فرض أو تحديد رسوم أعلى من ذلك يشكل مخالفة قانونية.

2- النص على أساس فرض الرسوم في متن القانون والإحالة إلى تشريع ثانوي لتحديدتها: ويكون ذلك بتحديد أساس الرسم وموضوعه في متن القانون دون تحديد مبلغه، على أن يحال تحديد هذا المبلغ إلى لائحة تصدر بمقتضى القانون من جهة مختصة محددة في القانون، ومثال ذلك نص المادتين 17، 78 من قانون المرور رقم 13 لسنة

---

<sup>35</sup> أعاد القيسي، مرجع سابق، ص ص 68-69.

1998 القطري<sup>36</sup>: نصت المادة 17 على ما يلي (في حالة فقد رخصة السياقة أو تلفها، يتعين على حاملها أن يبلغ ذلك إلى أقرب مركز مرور خلال عشرة أيام على الأكثر، ويجوز له أن يتقدم لإدارة المرور بطلب استخراج بدل فاقد عنها بعد دفع الرسم المقرر ...). كما نصت المادة 78 على ما يلي: "يصدر الوزير اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون، بما يطابق أحكامه، وتتضمن بوجه خاص المسائل التالية: 2.....- تحديد الرسوم الواجب تحصيلها بموجب هذا القانون والجهات التي يجوز إعفاؤها من هذه الرسوم، ولا تصبح القرارات الصادرة في هذا الشأن نافذة إلا بعد اعتمادها من مجلس الوزراء".

3- النص على أساس فرض الرسوم وسقفها الأقصى في متن القانون والإحالة في تحديدها إلى تشريع ثانوي: وفي هذه الحالة يضع القانون أساس فرض الرسوم مع تحديد سقف معين إما بصورة مباشرة، كأن لا يتجاوز الحد الأقصى مبلغ معين مثلاً 200 دينار أو بصورة غير مباشرة كأن لا يتجاوز الحد الأقصى ضعف الرسوم القائمة أصلاً، كما لو كان مبلغ الرسم المقرر القائم 3 دنانير فلا يجوز أن يتجاوز بموجب أي قانون جديد 6 دنانير. ومثال ذلك نص المادة 46 من قانون المرور العماني<sup>37</sup> حيث جاء فيها ( يصدر المفتش العام اللوائح والقرارات اللازمة لتطوير وتنظيم المرور وعلى الأخص في الشؤون الآتية: 1- تحديد رسوم تسجيل ملكية المركبات ورخص تسييرها ورخص القيادة وتجديدها بأنواعها المختلفة، وغيرها من

---

ياسر نصار، مكتبة التشريعات العربية، برنامج محوسب يتضمن نصوص التشريعات في الدول

العربية.

www.rop.gov.om

الرسوم التي يجب تحصيلها بموجب أحكام هذا القانون، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والاقتصاد، وفي جميع الأحوال يجب أن لا يزيد الحد الأقصى لأي رسم ضعف الرسم المقرر قبل العمل بهذا القانون).

#### رابعاً: تقدير الرسوم

يتحكم في تقدير الرسوم التي تفرضها الدولة في مقابل المنافع والخدمات التي تقدمها للأفراد (نسبها ومعدلاتها) بعض القواعد التي أرساها علماء المالية<sup>38</sup>، ذلك أن تقدير الرسوم لا يجوز بأي حال أن يكون عشوائياً وغير مبني على تحاليل ودراسات مالية وإقتصادية.

أول هذه القواعد، هو ضرورة التناسب بين تكلفة الخدمة أو المنفعة المقدمة ومبلغ الرسم المقابل لها، بحيث تغطي حصيلة الرسم كلفة الخدمة التي تتحملها الدولة أو أجهزتها، وبحيث لا يكون هنا ربح إضافي.<sup>39</sup>

ثان هذه القواعد، هو ضرورة مراعاة الأهداف العامة والمصلحة العامة للمجتمع ككل عند تحديد مبلغ الرسم في بعض الخدمات، وهنا قد يكون مبلغ الرسم أقل من تكلفة الخدمة كما هو الحال في خدمات التعليم والصحة، نظراً لرجحان كفة المنفعة العامة على المنفعة الخاصة، وتتمثل المنفعة العامة في خدمات التعليم بإتاحة المجال لكافة

---

<sup>38</sup> جهاد خصاونة، مرجع سابق، ص 90. عصام بشور، مرجع سابق، ص ص 192-193.

وأنظر كذلك: [www.mof.gov.kw](http://www.mof.gov.kw)

<sup>39</sup> أورد الدستور الأثيوبي لسنة 1994 نصوصاً صريحة حول هذه القاعدة في تقدير الرسم.

الأفراد للتعلم ونشر الثقافة والتوعية في المجتمع بغية النهوض به. أيضاً قد يكون مبلغ الرسم أكثر من تكلفة الخدمة، وذلك بهدف الحد من إقبال الأفراد عليها، كالرسوم التي تفرض على رخص حمل السلاح. ثالث هذه القواعد، هو أن يكون معدل الرسم ثابتاً بصورة عامة يطبق على جميع الأشخاص بالتساوي بحيث لا يكون هناك محاباة أو تمييز بين شخص وآخر. ورابع هذه القواعد هو أن يكون تقدير مبلغ الرسم مبنياً على دراسات مسبقة يجري إعدادها من قبل الجهات المختصة لهذا الغرض.

## الفصل الثاني الرسم في فلسطين

تمثل الرسوم مورداً عاماً من الموارد المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، يظهر ذلك من خلال الموازنة العامة السنوية التي تتضمن بنوداً حول الرسوم. وفي الجانب القانوني، طبقت قبل عهد السلطة الفلسطينية التشريعات التي كانت سارية المفعول في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ومنها بعض التشريعات المتعلقة بالرسوم.

مع بدء الحركة التشريعية منذ العام 1994، سنت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التشريعات التي تناولت موضوع الرسوم في مختلف المجالات، فقد صدر التشريع المالي العام (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لعام 1998)، كما صدرت تشريعات متخصصة في موضوع الرسوم مثل: قانون رسوم المحاكم النظامية لعام 2003، وقانون الرسوم القنصلية لعام 2001، وتشريعات أخرى تناولت في بعض جوانبها أحكاماً بشأن الرسوم كقانون سلطة النقد، وقانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة.

توجت هذه التشريعات بصدور القانون الأساسي المعدل لعام 2003 الذي وضع الأساس الدستوري للرسوم، والذي يضع منهاجاً موحداً لسن الأحكام الخاصة بفرض الرسوم أو الاعفاء منها أو تعديلها، خصوصاً وان ما صدر من تشريعات قبل القانون الأساسي أثار

بعض الإشكاليات المتعلقة بالرسوم من الناحية العملية، مثل الإشكاليات التي أثارها القانون الذي يتعلق بقطاع الإتصالات.<sup>40</sup>

## المبحث الأول: الأسس الخاصة بالرسم في فلسطين

### أولاً: الأساس الدستوري للرسم

يمثل القانون الأساسي المعدل لعام 2003 الوثيقة الدستورية في فلسطين في هذه المرحلة، وقد تضمن هذا القانون أحكاماً دستورية بخصوص الرسوم في المواد 88، 89، 91، 96. إن صدور هذا القانون، وإن جاء متأخراً، فله أثرين هامين: أولهما، أن على كافة الجهات التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تنقيد بمضمون وروح هذا القانون عند سنها أو استيفاءها أو حكمها في أي مسائل تتعلق بالرسوم. وثانيهما، أن ما صدر من تشريعات أو ما اتبع من إجراءات بشأن الرسوم يحتاج إلى مراجعة بهدف توفيق أوضاعه مع الأحكام الدستورية الواردة في هذا القانون منعاً للتعارض مما قد يجعل بعض التشريعات أو الإجراءات تقع في دائرة المخالفة الدستورية.

---

□□ يمكن الإطلاع على الإشكالية الخاصة بفرض أنواع معينة من الرسوم في قطاع الإتصالات، والآراء والمواقف منها سواء موقف وزارة الإتصالات أو المعارضين على الرسوم التي قامت بفرضها الوزارة، ومواقف المجلس التشريعي وديوان الفتوى والتشريع والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بالرجوع إلى ملف الموضوع لدى المجلس التشريعي الفلسطيني - اللجنة الاقتصادية.

ويمكن إجمال الأحكام الدستورية الواردة في القانون الأساسي المعدل، بخصوص موضوع الرسوم بما يلي:

(1) إنشاء الرسوم وفرضها لا يكون إلا بقانون، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 88 بقولها: "فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغاءها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون.

(2) تعديل الرسوم وإلغاءها لا يكون إلا بقانون، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 88 من القانون الأساسي سالف الذكر.

(3) الاعفاء الكلي أو الجزئي من الرسوم لا يكون إلا في الحالات التي يبينها القانون، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 88 من القانون الأساسي سالف الذكر.

(4) تحصيل الرسوم وإجراءات صرفها باعتبارها جزءاً من الأموال العامة يكون وفق الأحكام الخاصة التي يبينها القانون الذي يصدر في هذا الشأن، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 89 بقولها أنه: "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها".

(5) تدفع الرسوم وتؤدي إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية باعتبارها جزءاً من الإيرادات العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 91 بقولها: "1- يؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون.

2- وفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ".



6) الرسوم باعتبارها جزءاً من أموال الخزينة العامة لا يجوز أن تخصص أو أن ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا وفق ما يقرره القانون، وهذا ما نصت عليه المادة 91 من القانون الأساسي.

7) تخضع الرسوم باعتبارها جزءاً من الإيرادات العامة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية خصوصاً من نواحي التقدير والتحصيل والإنفاق، وهذا ما نصت عليه المادة 1/96 بقولها: "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود القانون".

وأيضاً المادة 12/23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 (يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن: أ- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. ... ج- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها).

ونشير في هذا المقام إلى أن القانون الأساسي المعدل لم ينص على بعض المبادئ الموضوعية المتعلقة بالرسوم سواء من ناحية أن فرضها يكون على أساس العدل والإنصاف وبما يحقق مصلحة المجتمع بالعدالة الاجتماعية، أو من ناحية عدم جواز استحداث الرسوم بأثر رجعي. أيضاً نشير إلى أن من أهم متطلبات القانون الأساسي صدور قانون خاص بشأن تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها وهو ما لم يحصل حتى اللحظة.

## ثانياً: الأسس القانونية للرسم

شكلت التشريعات الصادرة في عهد السلطة الفلسطينية حقلاً خصباً للرسوم إذ أن ما لا يقل عن 30% من التشريعات الصادرة حتى لحظة إعداد هذا التقرير نصت على موضوع الرسوم، وهو ما يمثل مؤشراً على أهمية الرسوم كمورد عام للسلطة الوطنية وللخزينة العامة. ويمكن تلمس الأسس القانونية للرسم من خلال قانون تنظيم الموازنة العامة والعديد من القوانين والتشريعات العادية والثانوية التي سنت بين العامين 1994-2004، وكذلك بعض التشريعات التي ما زالت سارية من عهود سابقة، كقانون الاعفاء من الأموال الأميرية الأردني رقم 24 لسنة 1957.

## 1- الأسس التي جاء بها قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية

صدر قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في العام 1998 أي قبل صدور القانون الأساسي، وقد وضع هذا القانون (تنظيم الموازنة) بعض الأسس القانونية المتعلقة بالرسوم باعتباره التشريع المالي الرئيسي المطبق في مناطق السلطة الفلسطينية، هذه الأسس يمكن استخلاصها من المواد 1، 7، 8 من ذلك القانون، فقد اعتبرت المادة 1 الرسوم جزءاً من الأموال العامة والإيرادات العامة للسلطة (بوجه خاص الإيرادات غير الضريبية) والإيرادات الخاصة بالهيئات المحلية. كما نصت المادة 7 على أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون مع استثناءها الصريح لأنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية في السلطة الفلسطينية من خدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بالأموال العامة. وبصدد المادة 7 فإن صدر المادة ينسجم مع القانون الأساسي المعدل، أما ما أورده

من استثناء<sup>41</sup> لبعض أنواع الرسوم فقد أصبح غير منسجم مع القانون الأساسي المعدل، لأن نصوص هذا القانون جاءت واضحة الدلالة بأن كل أنواع الرسوم فرضها لا يكون إلا بقانون دون إيراد أية استثناءات، وبناء عليه لا بد من إعادة النظر جزئياً بنص المادة 7 من قانون تنظيم الموازنة.

وبخصوص الاعفاء من الرسوم اعتبرت المادة 8 من القانون المذكور أن الاعفاء غير جائز في غير الأحوال المبينة في هذا القانون، ويبدو أن هناك مشكلة صياغة في هذه المادة (تحديداً عبارة "في هذا القانون")، ذلك أن تلك العبارة تعني (قانون تنظيم الموازنة ذاته)، ولكن ما هو متعارف عليه أن بيان الاعفاءات قد يكون من خلال القوانين الأخرى التي تسن في المجالات المختلفة، هذا بالإضافة إلى أن قانون تنظيم الموازنة ذاته لم يضع أحكاماً تبين أحوال الاعفاء من الرسوم.

إن ما ورد من أحكام بشأن الأموال العامة والإيرادات العامة في قانون تنظيم الموازنة ينطبق على الرسوم بالقدر الذي لا يتعارض مع المبادئ الدستورية ذات الصلة.

ويمكن القول أن قانون الموازنة قد جاء مقتضياً فيما أورده من أسس بشأن الرسوم، فلم يضع هذا القانون أحكاماً بشأن شروط وإجراءات

---

<sup>41</sup> صدر قانون تنظيم الموازنة في الفترة التي كان فيها الدستور الأردني لسنة 1952 ساري المفعول في منطقة الضفة الغربية، وقد جاء القانون منسجماً مع ما أورده ذلك الدستور في حينه، فالدستور الأردني نص صراحة على هذا الاستثناء.

الاعفاء أو مدد للتقادم، سواء من ناحية حق الأفراد في رد ما دفع من رسوم بغير وجه حق أو من ناحية حق السلطة الفلسطينية في المطالبة بالرسوم غير المسددة.

**2- الأسس التي جاءت بها القوانين المتعلقة بالأموال العامة**  
لم تصدر حتى اللحظة في مناطق السلطة الفلسطينية أية قوانين عامة تتعلق بالأموال العامة سواء من ناحية تحصيلها أو الاعفاء منها، وعليه تظل سارية القوانين الصادرة من عهود سابقة بما لا يتعارض مع أحكام القوانين الفلسطينية ذات الصلة. وإذا أخذنا قانون الاعفاء من الأموال الأميرية الأردني رقم 24 لسنة 1957 كأحد النماذج للقوانين المتعلقة بالأموال العامة، نجد أن هذا القانون قد وضع بعض الأسس ذات العلاقة بالرسوم، فقد اعتبرت المادة 2 من هذا القانون الرسوم من الأموال الأميرية، كما حددت المادة 3 صلاحيات الاعفاء. فقد أجازت لوزير المالية بناء على تنسيب الوزير المختص إعفاء أي مكلف من الأموال الأميرية التي لا يزيد مقدارها على خمسين ديناراً، كما أعطت لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية وبموافقة الملك أن يقرر إعفاء أي مكلف من الأموال الأميرية بما يزيد عن المبلغ المذكور. هذا القانون يبدو قديماً مما يتطلب استبداله بقانون جديد يأخذ بعين الاعتبار التطورات المالية وقيمة العملة والأسس الدستورية عند منحه صلاحيات بالاعفاء لأي وزير أو جهة حكومية أخرى، وكذلك الشروط والإجراءات اللازمة لإتمام الاعفاء.

### 3- الأسس التي جاءت بها القوانين والتشريعات الصادرة في عهد السلطة الفلسطينية (1994-2004)

يحتاج بحث الأسس القانونية للرسم التي تضمنتها التشريعات الصادرة في عهد السلطة الفلسطينية، إلى دراسة موسعة ومتخصصة، نظراً لكثرة التشريعات الصادرة في المجالات الاجتماعية والتعليمية والإقتصادية والزراعية والقضائية والمصرفية... الخ، والتي تناولت موضوع الرسوم. ونكتفي في هذا الموضوع من التقرير بمعالجة الأدوات التشريعية التي استخدمها المشرع الفلسطيني في موضوع الرسوم. كما سنتناول في موضع لاحق بعض الجوانب التنظيمية الأخرى كمناهج فرض الرسوم أو الاعفاء منها وغيره، كما يلي:

#### أ- إنشاء أو فرض الرسوم من خلال قوانين متخصصة

صدر في عهد السلطة الفلسطينية بعض القوانين المتخصصة بموضوع الرسوم، وقد نظمت تلك القوانين أحوال استيفاء الرسوم وتقديرها والاعفاء منها وتأجيلها وتحصيلها وتعديلها وغير ذلك. وهذه القوانين هي: قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003، وقانون الرسوم القنصلية رقم (1) لسنة 2001، وقانون إعفاء المركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل والترخيص رقم 11 لسنة 1995.

#### ب- إنشاء أو فرض الرسوم من خلال قوانين اعتيادية

صدر في عهد السلطة الفلسطينية الكثير من القوانين العادية التي تعنى بتنظيم موضوعات معينة في المجالات الإقتصادية والمالية والاجتماعية والتعليمية وغيرها، وقد تناولت هذه القوانين في بعض جوانبها أحكاماً بشأن الرسوم، ومنها من توسع بعض الشيء بينما

جاء الآخر على نحو مقتضب. وهذه القوانين هي التالية: قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 5 لسنة 1996، قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996، قانون تعديل قانون الصرافة رقم 8 لسنة 1995، قانون الترجمة والمترجمين رقم 15 لسنة 1995، قانون الانتخابات رقم 13 لسنة 1995، قانون بشأن إنشاء دائرة جديدة تابعة للمديرية العامة للشرطة يطلق عليها دائرة السير رقم 3 لسنة 1995، قانون تعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم 5 لسنة 1999، قانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999، قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم 3 لسنة 1999، قانون الأحوال المدنية رقم 2 لسنة 1999، قانون المصادر الطبيعية رقم 1 لسنة 1999، قانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة رقم 5 لسنة 1998، قانون الأسلحة النارية والذخائر رقم 2 لسنة 1998، قانون التعليم العالي رقم 11 لسنة 1998، قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998، قانون تشجيع الاستثمار رقم 1 لسنة 1998، قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997، قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، قانون العمل رقم 7 لسنة 2000، قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000، قانون المرور رقم 5 لسنة 2000، قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000، قانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين رقم 2 لسنة 2000، قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001، قانون المياه رقم 3 لسنة 2002، قانون المصارف رقم 2 لسنة 2002، قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، قانون

الزراعة رقم 2 لسنة 2003، قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم 9 لسنة 2004، قانون الطفل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2004.

### ج- إنشاء أو فرض الرسوم من خلال مرسوم بقانون

صدر في عهد السلطة الفلسطينية ولمرة واحدة مرسوم بقانون بتعديل قانون ساري المفعول. وقد وضع ذلك المرسوم أحكاماً بشأن إنشاء أو فرض رسوم من خلال تعديله لمواد القانون الأصلي. وهذا المرسوم هو المرسوم بقانون رقم 1 لسنة 1999 بتعديل أحكام القانون رقم 5 لسنة 1998 بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة. إن إنشاء أو فرض الرسوم بموجب مراسيم بقوانين هو أمر فضلاً عن كونه استثنائياً، فهو غير محبذ إلا للضرورة القصوى، والضرورة على الأغلب غير متوفرة في هذه الحالة.

### د- إنشاء أو فرض الرسوم من خلال مراسيم رئاسية

أصدر رئيس السلطة الفلسطينية بعض المراسيم الرئاسية التي تحدد مبالغ الرسوم المقررة أصلاً بموجب قوانين معينة، كان ذلك من خلال المرسوم الرئاسي رقم 3 لسنة 1999 بشأن رسوم الخدمات والرخص الصادرة طبقاً للقوانين الزراعية المطبقة بوزارة الزراعة والمرسوم المعدل له رقم 2 لسنة 2000، والمرسوم الرئاسي رقم 4 لسنة 1998 بشأن مرسوم خدمات ورخص حفر آبار المياه في فلسطين.

## هـ- النص على الرسوم من خلال أنظمة ولوائح أو قرارات استناداً إلى قانون

ومن الأمثلة على ذلك: قرار وزير العدل رقم (1) لسنة 1996 باللائحة التنفيذية لقانون الترجمة والمترجمين، قرار مجلس الوزراء رقم 40 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية للقانون رقم 4 لسنة 1999 بشأن حقوق المعوقين، وقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودفع المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها، وقرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000.

لا تكاد تخلو الأمثلة السابقة من بعض الإشكاليات. فقرار وزير العدل المشار إليه أعلاه جاء مخالفاً لقانون الترجمة والمترجمين. فقد نصت المادة 6 من ذلك القرار على ما سمي "برسم التأخير" بقولها: "في حالة تأخير صاحب الرخصة عن دفع رسوم التجديد يضاف ما يعادل 3% من الرسم عن كل يوم تأخير"، علماً أن القانون ذاته لم ينص على رسم التأخير، وهذا الرسم يحمل معنى العقوبة "الجزاء"، وهو أمر لا يجوز فرضه بقرار أو بلائحة. ويؤكد ذلك حكم محكمة التمييز الأردنية رقم 1964/458 المؤرخ في 1965/1/5<sup>42</sup>: "تعتبر زيادة رسم ترخيص التلفزيون إلى ضعفه عند التخلف عن دفعه خلال المدة القانونية جزاء له خصائص العقوبات وليس مجرد تضمينات مدنية صرفة لأن المقصود منها ردع المخالف وزجره على ما وقع منه مخالفاً للقانون ويعتبر فرض هذه الزيادة بنظام مخالفاً للقانون". كذلك جاء قرار مجلس الوزراء المشار إليه أعلاه مخالفاً لقانون دمج

<sup>42</sup>مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1965، ص 499.



ومراقبة المعادن الثمينة، فهذا الأخير قد نص على أن استيفاء الرسوم المقررة بموجبه يكون بنظام وليس بقرار. أما فيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2003 فقد خالف في بعض جوانبه قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، خصوصاً ما نصت عليه المادة 37 من ذلك القرار في البند 5 منها: "يمكن للوزير تقرير رسوم رمزية مقابل الاطلاع على السجلات"، فالقانون لم يعط للوزير أية صلاحية بفرض رسوم بهذا الشأن، وبالتالي فإن تقرير الرسم بموجب قرار يجعل هذا القرار واقعاً في دائرة التعارض مع القانون والمخالفة الدستورية.

#### و- النص على الرسوم من خلال أنظمة أو لوائح أو قرارات دون وضوح الاستناد إلى قانون معين

ومن الأمثلة على ذلك: قرار إنشاء دار الكتب الوطنية الفلسطينية رقم 4 لسنة 1997، وقرار وزير الأشغال العامة والإسكان بشأن تنظيم بيع وتأجير الوحدات العقارية المحكومة للوزارة رقم 1 لسنة 2004<sup>43</sup>، وقرار مجلس الوزراء رقم 75 لسنة 2004 بتعديل رسوم فحص المركبات في مؤسسات الفحص (الدينوميترات)<sup>44</sup>، وقرار مجلس

---

<sup>43</sup> تم الإشارة في ديباجة هذا القرار إلى قانون الطبقات والشقق والحلات رقم 1 لسنة 1996، إلا أن الاستناد إليه يبدو في غير محله خصوصاً من ناحية فرض الرسوم، باعتبار أن القانون المشار إليه لم يتضمن نصاً يفوض السلطة التنفيذية بوضع رسوم.

<sup>44</sup> استند مجلس الوزراء الفلسطيني في إصداره لهذا القرار بصورة مباشرة إلى القانون الأساسي، ولم يتم الاستناد إلى قانون المرور باعتباره القانون الموضوعي في هذا الشأن، مما يثير تساؤلاً حول مدى قانونية هذا الاستناد من الناحية الموضوعية وبالتالي القرار الصادر بموجبه.

الوزراء رقم 102 لسنة 2004 بشأن برنامج البطالة المؤقت للعاطلين  
عن العمل<sup>45</sup>.

### ز- تطبيق أنظمة ولوائح بالرسوم التي نصّ عليها القانون دون أن تنشر في الجريدة الرسمية

من ذلك الرسوم المنصوص عليها في القوانين التالية: قانون الأحوال  
المدنية رقم 2 لسنة 1999، قانون المصادر الطبيعية رقم 1 لسنة  
1999، قانون الأسلحة النارية والذخائر رقم 2 لسنة 1998، قانون  
التعليم العالي رقم 11 لسنة 1998، قانون المواصفات والمقاييس رقم  
6 لسنة 2000، قانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين رقم 2 لسنة  
2000.

### ح-النص على الرسوم المحلية من خلال أنظمة الهيئات المحلية (البلديات)

من ذلك، نظام صادر عن بلدية جباليا لسنة 1999، نظام رسوم  
الملاهي العمومية في جباليا لسنة 1999، نظام رسوم النظافة - بلدية  
جباليا النزلة لسنة 1998، ونظام الأسواق في بلدية جباليا النزلة لسنة  
2000، نظام مسلخ بلدية جباليا النزلة لسنة 2000، نظام تلزيم  
الأسواق صادر عن مجلس بلدي بيت لاهيا لسنة 2001. وقد استندت  
تلك الأنظمة في صدورها على قانون الهيئات المحلية لسنة 1997،  
ويعد نشرها في الجريدة الرسمية أمراً ضرورياً لضمان الشفافية

---

<sup>45</sup> استند مجلس الوزراء في إصداره لهذا القرار بصورة مباشرة إلى القانون الأساسي وبعض القرارات

السابقة الصادرة عن المجلس ولم يتم الاستناد إلى قانون موضوعي معين مما يثير تساؤلاً حول مدى  
قانونية هذا الاستناد من الناحية الموضوعية وبالتالي القرار الصادر بموجبه.

والوضوح في فرض الرسوم وتسهيلاً على المواطنين القاطنين ضمن حدود الهيئة المحلية في معرفة مبالغ الرسوم التي قد تفرض عليهم في حال انتفاعهم بالخدمات التي تقدمها الهيئة المحلية. وننوه في هذا الإطار أن الكثير من الأنظمة والقرارات الصادرة عن مجالس الهيئات المحلية والتي تحدد رسوماً معينة لا يتبع بشأنها النشر ما يجعلها تتسم بعدم الوضوح.

## المبحث الثاني: تحديد الرسم والاعفاء منه في فلسطين

### أولاً: آليات ومناهج تحديد الرسوم في التشريعات الفلسطينية

يلمس القاريء للتشريعات الصادرة في عهد السلطة الفلسطينية تعدداً في المناهج والآليات التي إتبعت في تحديد الرسوم، بالنص عليها في متن القانون أحياناً، والإحالة إلى تشريعات ثانوية أحياناً أخرى. فيما يلي موجز عن الآليات التي إتبعتها السلطة الوطنية في تحديد الرسوم:

#### 1) مناهج تحديد الرسوم

إتبعت التشريعات الفلسطينية مناهجاً متعددة في تحديد الرسوم، فبعضها حدد مبلغ الرسم بنص القانون ذاته مثل قانون المرور رقم 5 لسنة 2000، وقانون الرسوم القنصلية رقم 1 لسنة 2001، وقانون رسوم المحاكم النظامية رقم 1 لسنة 2003. وبعضها حدده بموجب تشريعات ثانوية ( لوائح أو أنظمة أو قرارات)، مثل قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودفن المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها، وقرار وزير الإسكان رقم 2 لسنة 1997 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات. كما حُدِّدت مبالغ الرسوم في بعض الحالات بموجب مراسيم رئاسية، ومثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 4 لسنة 1998 بشأن رسوم خدمات ورخص حفر آبار المياه الفلسطينية. وفي حالات أخرى بموجب أنظمة صادرة عن الهيئات المحلية (البلديات) مثل نظام تلزيم الأسواق الصادر عن مجلس بلدي بيت لاهيا لسنة 2001.

## 2) آليات تحديد الرسوم

إتبعَت التشريعات الفلسطينية آليات متعددة في تحديد الرسوم. فبعضها انتهج آلية تحديد مبلغ معين للرسم كما في الأمثلة السالفة الذكر، وبعضها انتهج أسلوب تحديد الرسم بنسبة معينة ومثال ذلك قرار وزير الإسكان رقم 2 لسنة 1997 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والمحلات. كما انتهجت تشريعات أخرى أسلوب الجمع بين الآليتين سالفتي الذكر بتحديد مبلغ أحياناً ونسب معينة أحياناً أخرى، ومثال ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودفع المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها.

## 3) الإِعتبارات التي أحاطت بفرض الرسوم

أحيط فرض الرسوم بموجب التشريعات الفلسطينية ببعض الإِعتبارات، فقد فرضت بعض الرسوم لاعتبارات تنظيمية كما هو الحال بالنسبة للرسوم المقررة بموجب القوانين القضائية والتعليمية، أو لاعتبارات إقتصادية "مالية" كما هو الحال بالنسبة للرسوم المفروضة بموجب قوانين المصارف وتنظيم الصرافة والاتصالات والمواصلات، أو لاعتبارات دعم الهيئات المحلية بتخصيص نسبة من الرسوم (50% منها) التي تستوفي بموجب قوانين النقل على الطرق لصالح تلك الهيئات، أو لاعتبارات جزائية كما جاء في المادة 100 من قانون الاتصالات (أ) - بالإضافة للعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، يجوز للمحكمة المختصة بناءً على طلب الوزارة أن تقرر إلزام المخالف بدفع مبلغ لا يقل عن ضعفي الرسوم التي تستحق على ترخيص تلك الخدمة كما لو كانت مرخصة).

## 4) تعيين الجهات صاحبة الصلاحية بتحديد الرسوم

جاء تعيين الجهات صاحبة الصلاحية بتحديد الرسوم متبايناً فيما صدر من تشريعات في عهد السلطة الفلسطينية من عدة نواح: أولها، أن بعض التشريعات عينت الجهة صاحبة الصلاحية، في حين لم تعين تشريعات أخرى تلك الجهة.

وثانيها، أن التشريعات التي عينت تلك الجهات أفرزت تعدداً واضحاً في تلك الجهات دون أن يتم ذلك على نسق واحد، أو وفق أسس ومعايير واضحة، كما يلي:

أ- أعطت بعض التشريعات للوزير صلاحية تحديد الرسوم، من ذلك ما ورد في القرار رقم 95 لسنة 1995 بشأن إنشاء الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق، وقانون رقم 15 لسنة 1995 بشأن الترجمة والمترجمين، وقرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

ب- أعطت بعض التشريعات لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير صلاحية تحديد الرسوم، من ذلك قانون الأحوال المدنية رقم 2 لسنة 1999، وقانون الأسلحة النارية والذخائر رقم 2 لسنة 1998.

ج- أعطت بعض التشريعات لمحافظة سلطة النقد صلاحية تحديد الرسوم بعد اعتمادها من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ما ورد في قانون تعديل قانون الصرافة رقم 8 لسنة 1995.

د- أعطت بعض التشريعات للوزير بتنسيب إدارة عامة في وزارة صلاحية تحديد الرسوم، وهذا ما ورد في قانون المصادر الطبيعية رقم 1 لسنة 1999.

هـ- أعطت بعض التشريعات لمجلس الوزراء صلاحية تحديد الرسوم، من ذلك المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1999 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 5 لسنة 1998 بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة،

وقانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين رقم 2 لسنة 2000، وقانون الزراعة رقم 2 لسنة 2003.

و- أعطت بعض التشريعات لجهة حكومية معينة صلاحية تحديد الرسوم، من ذلك قانون التعليم العالي رقم 11 لسنة 1998 (الوزارة هي صاحبة الصلاحية)، وقانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 (سلطة النقد هي صاحبة الصلاحية).

ز- أعطت بعض التشريع للمجالس والإدارات العليا في بعض الجهات الحكومية صلاحية تحديد الرسوم، من ذلك القرار رقم 66 لسنة 1997 بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية (أعطيت الصلاحية بموجبه لمجلس المياه الوطني)، وقانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000 (أعطيت الصلاحية بموجبه لمجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس).

ح- أعطت بعض التشريعات لمجالس الهيئات المحلية "البلديات مثلاً" بموافقة الوزير صلاحية تحديد الرسوم، وهذا ما ورد في قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997.

ط- أعطت بعض التشريعات لمجلس الوزراء صلاحية إعادة النظر بالرسوم المحددة بنص القانون على أن يقدم اقتراح تعديل قيمتها إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليه، وهذا ما ورد في قانون المرور رقم 5 لسنة 2000.

ي- أعطت بعض التشريعات لمجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس المياه صلاحية تحديد الرسوم، وهذا ما ورد في قانون المياه رقم 3 لسنة 2002.

ك- أعطت بعض التشريعات لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية تحديد الرسوم، وهذا ما ورد في قانون المصارف رقم 2 لسنة 2002.

وثالثها، أن نصوص بعض التشريعات عند تعيينها للجهة صاحبة الصلاحية بتحديد الرسوم والأداة التشريعية اللازمة للصدور لتحديد تلك الرسوم تعتبر حالياً مخالفة لنصوص القانون الأساسي المعدل، مثلاً أعطي قانون تعديل قانون الصرافة لسنة 1995 لمحافظ سلطة النقد إصدار نظام بتحديد الرسوم، كما أعطي قانون المصادر الطبيعية لسنة 1999 للوزير بالتنسيق الإدارة العامة للمصادر الطبيعية إصدار أنظمة بتحديد الرسوم، أيضاً أعطي قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية لمجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس إصدار نظام بتحديد الرسوم، وكذلك أعطي قانون المصارف لسنة 2002 لرئيس السلطة الفلسطينية إصدار أنظمة من بينها أنظمة بتحديد الرسوم. ويمكن القول أنه في الأمثلة الأربعة أعلاه لا تملك حالياً الجهات المحددة صلاحية إصدار أنظمة لأن هذا الاختصاص أعطي لمجلس الوزراء استناداً إلى المادة 71 من القانون الأساسي المعدل.

كما شكل صدور بعض التشريعات المتعلقة بتحديد الرسوم تجاوزاً لصلاحيات الجهات المخولة قانوناً، فمثلاً أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 75 لسنة 2004 بتعديل رسوم فحص المركبات في مؤسسات الفحص (الدينوميترات) دون أن يستند إلى قانون المرور ذو الصلة بهذا الموضوع ودون أن يكون واضحاً بأنه قد تم الحصول على مصادقة المجلس التشريعي باعتبار هذا الأخير مخولاً كجهة تصديق على أي تعديلات تطراً على رسوم المرور استناداً لقانون المرور ذاته.



## ثانياً: الاعفاء من الرسوم أو تعديلها أو ردها

الاعفاء من الرسوم كفرضها، له مبرراته ومسوغاته، وهو يأتي غالباً لأهداف تضعها الدولة بسلطتها التشريعية والتنفيذية. وقد هدف المشرع الفلسطيني من وراء النص على الاعفاء من الرسوم إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ذات البعد الاجتماعي والإقتصادي والسياسي والعلمي.

بالرغم من أن الاعفاء من الرسوم تكرر في العديد من التشريعات الفلسطينية، إلا أن المشرع انتهج آليات مختلفة لسن أحكام الاعفاء. ففي بعض الأحيان، أصدر المشرع أحياناً قوانين متخصصة بالاعفاء، مثل: قانون رقم 11 لسنة 1995 بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل والترخيص. ونص في كثير من الأحيان على الاعفاء من خلال القوانين وبعض التشريعات الثانوية الأخرى، مثل: قانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999، قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997، قانون العمل رقم 7 لسنة 2000، قانون الطفل رقم 7 لسنة 2004، وقرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودمغ المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها.

والاعفاء من الرسوم قد يكون كلياً، يتضح ذلك من خلال نص المادة 4 من قانون الرسوم القنصلية لسنة 2001 (أ- تعفى من الرسوم المنصوص عليها في البنود "1، 2، 3" من المادة 2 من هذا القانون: 1- الوثائق الخاصة بأبناء الشهداء والحالات الاجتماعية). وقد يكون الاعفاء جزئياً، يتضح ذلك من خلال نص المادة 10 من قانون حقوق المعوقين لسنة 1999 (تتولى الوزارة مسؤولية التنسيق مع جميع

الجهات المعنية للعمل على رعاية وتأهيل المعوقين في المجالات الأتية: ... - تخفيض رسوم دخول المعوقين إلى الأماكن الثقافية والترفيهية والأثرية الحكومية بنسبة 50%).

كما أن الاعفاء من الرسوم قد يكون شاملاً، ويتضح ذلك من خلال نص المادة 3 من قانون سلطة النقد لسنة 1997 (تعفى سلطة النقد ومعاملاتها من كافة الضرائب والرسوم الحكومية بما فيها رسوم طوابع الواردات). وقد يكون مقيداً، يتضح ذلك من نص المادة 1 من قانون إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية لسنة 1995 (تعفى من رسوم التسجيل والترخيص المركبات العائدة للبعثات الدبلوماسية والقنصلية العربية والأجنبية والمركبات المملوكة لموظفيها العرب أو الأجانب التابعين لتلك البعثات على أن لا يمارسوا أية حرفة أو مهنة أخرى وبشرط المعاملة بالمثل). كما قد يكون الاعفاء دائماً أو مؤقتاً بفترة زمنية معينة، مثل ما ورد في قرار مجلس الوزراء رقم 2 لسنة 1997 بتعديل بعض أحكام القرار رقم (1) لسنة 1997 بشأن تنظيم أعمال الصرافة الذي نصّ على أنه: "ويجوز للمحافظ إعفاء الصرافين من دفع هذا الرسم لسنة أو أكثر خلال الخمس سنوات الأولى من تاريخ سريان أحكام هذا القرار إذا تطلبت الظروف الإقتصادية ما يبرر هذا الاعفاء".

أما بخصوص تعديل الرسوم أو ردها، فقد نصت المادة 17 من قانون رسوم المحاكم النظامية لسنة 2003 على ما يلي: "لمجلس الوزراء تعديل الرسوم المبينة في الجدول الملحق بهذا القانون حسب مقتضى الحال). كما نصت المادة 76 من قانون أصول المحاكمات المدنية

والتجارية رقم 2 لسنة 2001 على أنه: "إذا انتهى النزاع بين الخصوم صلحاً أمام قاضي التسوية ترد ثلاثة أرباع الرسوم المدفوعة".

إن التشريعات الفلسطينية وأن نصت على موضوع الاعفاء من الرسوم، إلا أن أيًا منها لم يضع شروطاً لهذا الاعفاء أو إجراءات معينة لإتمامه، وفي بعض الأحيان تم الإحالة إلى تعليمات وزارية لتنظيم الاعفاء كما ورد في قانون الرسوم القنصلية لسنة 2001. كما حظرت بعض التشريعات الاعفاء من الرسوم مطلقاً مثل المادة 24 من قانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2002.

## خاتمة/ خلاصة وتوصيات

عالجنا في هذا التقرير موضوع الرسوم باعتبارها أحد صور الإيرادات العامة في موازنات الدول وتشريعاتها المالية، وذلك من خلال توضيح مفهوم الرسم، خصائصه، أنواعه وأشكاله، وتميزه عن غيره من المفاهيم التي قد تختلط به من الإيرادات الحكومية الأخرى. كما عرض التقرير الأسس العامة للرسم على المستوى الدستوري والقانوني من خلال استعراض تلك الأسس في العديد من الدساتير والقوانين العربية والأجنبية المقارنة، وتم في هذا الإطار بوجه خاص توضيح مفهوم المبدأ الدستوري (لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون)، وآليات فرض الرسوم بقانون أو بموجب قانون، وأحكام تقدير الرسوم وتحصيلها أو استيفائها.

صدرت في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التشريعات الدستورية والعادية والثانوية، التي كونت في مجموعها المنظومة القانونية التي تحكم الرسوم وتضع المبادئ الدستورية والقانونية والتنفيذية لها، يأتي على رأس هذه المنظومة القانون الأساسي "المعدل" وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وشكلت التشريعات التي نصت على فرض الرسوم أو الاعفاء منها أو تحديدها أو تحصيلها نسبة كبيرة بالمقارنة مع ما صدر حتى اللحظة من تشريعات في عهد السلطة الوطنية (1994-2004)، كما شكلت الرسوم نسبة كبيرة من مجموع الإيرادات غير الضريبية ونسبة لا يستهان بها ضمن الإيرادات العامة بوجه عام.

كان لغياب وجود سياسة تشريعية واضحة تجاه موضوع الرسوم، ولتأخر صدور القانون الأساسي "المعدل" الذي وضع بعض الضوابط لنشأة الرسوم وتنظيمها، ولعدم سن قوانين خاصة بالأموال العامة أثرا واضحا في ظهور بعض الإشكاليات على المستوى التشريعي والعملي، فجاءت أحكام الرسوم متعارضة فيما بين التشريعات، كما تعددت المناهج والآليات والأدوات القانونية التي إتبع في تحديد الرسوم وكذلك الجهات التي أعطيت صلاحية بتحديدتها وفرضها مما خلق نوعا من التضارب في بعض الأحيان، وعدم الشفافية والوضوح في تحديدتها في أحيان أخرى.

على ضوء ما تقدم، وبهدف أن يكون إنشاء الرسوم الاعفاء منها واستيفائها وتنظيم أحكامها في فلسطين مبنيا على أسس واضحة ومحددة، يجدر بالسلطة الوطنية الفلسطينية تبني التوصيات التالية:

1. ضرورة أن يكون سن أية أحكام تشريعية متعلقة بالرسوم متوافقا مع القواعد الدستورية وأحكام التشريع المالي العام (قانون الموازنة). وفي هذا الصدد، من الضروري توفيق أوضاع التشريعات الصادرة قبل صدور القانون الأساسي مع أحكام هذا القانون.
2. ضرورة إعادة النظر في بعض القوانين والتشريعات التنفيذية المطبقة في موضوع الرسوم وتوفيق أوضاعها من الناحية الدستورية.
3. ضرورة تبني سياسة واضحة تجاه تحديد نسب أو معدلات الرسوم والجهات المخولة بتحديدتها والأدوات التشريعية المناسبة لذلك، بما يتوافق مع القواعد القانونية والحاجات العملية، وأن

يؤخذ في الإعتبار عند تقدير الرسوم ليس فقط تكلفة المنفعة التي يحصل عليها المواطن وإنما الظروف المعيشية ومستويات الدخل وغيره. وبوجه عام، لا بد من أن يكون تقدير وتحديد الرسوم مبنيا على دراسات مسبقة تعدها الجهات المختصة بذلك.

4. بهدف الشفافية وتسيلا على المواطنين، من الضروري أن تشرع وزارة المالية بإصدار دليل خاص للرسوم يوضح للمواطن السند القانوني لفرض الرسم وأنواعه ونسبته أو معدله والاعفاء منه وكيفية استيفاءه، ونشر هذا الدليل بالوسائل المختلفة وتحديثه باستمرار بما يتوافق مع القواعد القانونية وبالتنسيق مع مجلس الوزراء والوزارات والمؤسسات العامة المعنية.

5. ضرورة تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي على آليات إنشاء الرسوم وتحديد معدلاتها أو نسبها أو تعديلها، وكذلك الدور التشريعي بسن بعض القوانين الهامة ذات العلاقة بالأموال العامة سواء من ناحية تحصيلها أو الاعفاء منها.

6. ضرورة قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بتفعيل دوره العلاجي والرقابي على أجهزة الدولة العامة المختلفة في المسائل المتعلقة بالرسوم خصوصا من نواحي تقديرها أو تحصيلها أو إنفاقها "صرفها" أو الاعفاء منها.

7. لا بد من استكمال النقص الذي اعترى القانون الأساسي و/ أو قانون الموازنة العامة مستقبلا من خلال إضافة بعض المبادئ الدستورية غير المنصوص عليها فيه حاليا، ومنها مبدأ عدم جواز رجعية فرض الرسوم، وأن أساس فرض الرسوم هو مصلحة المجتمع والعدل والإنصاف، وكذلك تقادم الرسوم.

8. ضرورة الحد من مسألة إنشاء الرسوم بموجب أعمال تشريعية غير القوانين أو تحديدها دون وضوح السند القانوني، ووقف

تطبيق أو فرض أية رسوم أنشأت بصورة غير قانونية أو دستورية، وكذلك عدم المحاسبة أو التمييز بين المواطنين عند فرض الرسوم، إلا على أساس التمييز الإيجابي لبعض الفئات كالمعاقين.

9. ضرورة قيام كافة الجهات المعنية والمخولة قانوناً بتحديد الرسوم ونسبها كالوزارات والمؤسسات العامة، وأيضاً بوجه خاص الهيئات والإدارات المحلية (كالبليات) بانتهاج أسلوب النشر والإعلان المستمر والواضح عن تلك الرسوم ونسبها وما يطرأ عليها من تغيير بكافة وسائل النشر والإعلان المختلفة (منها: الجريدة الرسمية، الصحف المحلية، والتعليق في أماكن ظاهرة للجمهور).

# الملاحق





**ملحق رقم (1):**  
**حجم الرسوم من الإيرادات**  
**المحلية وفق مشروع قانون**  
**الموازنة العامة للسلطة**  
**الفلسطينية للعام 2004**  
**(الأرقام الواردة في الجدول**  
**أدناه بالشئقل)**  
**جدول رقم 2**

من 2003/12-10	من 2003/9-7	من 2003/6-1	سنة 2002	المادة
الاجمالي	الاجمالي	الاجمالي	الاجمالي	عنوانها
				الإيرادات غير الضريبية
				الرسوم
1,706,618.00	1,706,618.00	2,490,430,50	4,812,978	رسوم المحاكم الشرعية
3,413,284.75	3,413,284.75	4,169,688,20	12,481,705	رسوم المحاكم النظامية
3,875,357.00	3,875,357.00	6,562,017.30	7,011,217	رسوم طوابع الإيرادات
1,420,062.62	1,420,062.62	2,218,847.85	2,677,587	رسوم تسجيل الأراضي
19,477,695.00	19,477,695.00	18,932,483.20	38,475,843	رسوم احوال مدنية

517,166.00	517,166.00	1,662,765.70	1,574,012	رسوم الامتحانات
19,989,640.00	19,989,640.00	47,013,633.15	82,993,668	رسوم التأمين الصحي
9,603,611.00	9,603,611.00	16,817,966.95	34,145,954	رسوم خدمات صحية
885,389.00	885,389.00	588,697.25	2,273,719	رسوم تسويق منتجات زراعية
457,948.00	457,948.00	977,977.00	1,919,755	رسوم بيطرية
36,379.52	36,379.52	56,843.00	250,678	رسوم مساحة
178,605.00	178,605.00	113,518.00	305,867	رسوم الاماكن الاثريّة
617,252.00	617,252.00	378,639.50	1,424,720	رسوم تسجيل الشركات
	76,200,000.00	410,745.90	165,574	رسوم المعابر
20,135.00	20,135.00	40,279.00	1,507	رسوم صيد

127,038.00	127,038.00	254,076.00	151,338	رسوم مدني دفاع
56,101.20	56,101.20	112,202.40	82,652	رسوم مواصفات ومقاييس
77,431.00	77,431.00	154,862.00	249,857	رسوم تدريب
7,750.00	7,750.00	15,500.00	131,927	رسوم مناقصات
2,785,563.00	2,785,563.00	4,061,304.15	2,304,008	رسوم دمع الذهب
			674,104	رسوم دراسية
			92,697	رسوم مواقف سيارات
				ايرادات وزارة الاوقاف
476,900.11	476,900.11	83,965.80	105,664	رسوم اخرى

65,729,926	141,929,926	107,116,443	194,307,032	مجموع الفصل
				الرخص
9,873,010.20	9,873,010.20	15,463,808,80	36,425,027	ترخيص المركبات
11,118,416.32	11,118,416.32	15,125,102.25	8,560,610	رخص السواقين
575,301.00	575,301.00	893,729.55	773,232	رخص البناء
210,942.00	210,942.00	437,341.35	888,175	رخص مزاولة مهنة
3,459,208.16	3,459,208.16	6,703,435.00	12,733,534	اخرى
25,236,878	25,236,878	38,623,417	59,380,578	مجموع الفصل
187,745,150	175,194,054	229,649,559	280,122,085	مجموع الإيرادات غير الضريبية*

✉ المجاميع الواردة في هذا البند تشمل جميع الإيرادات غير الضريبية (الرسوم والرخص /  
الغرامات/ البريد والاتصالات/ العوائد والإرباح  
الاستثمارية/ والإيرادات المختلفة الأخرى كتأجير الأملاك الحكومية وبيع المنتجات الحكومية  
وغيرها).









ل  
و  
ط  
ن  
ي  
ة  
ا  
ل  
ف  
ل  
ا  
ط  
ل  
ل  
ه

أرقام المواد الرئيسية في المتعلقة بالرسوم	أسم التشريع	الرقم
53-25-16	قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات	10
24	قانون رقم 5 لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	1
0-72-63-36-28	قانون رقم 3 لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية	2
3-2-1	قرار مسجل العلامات التجارية في قطاع غزة رقم 2 لسنة 1996 بشأن تعديل رسوم العلامات التجارية الواردة بالذيل الأول من نظام العلامات التجارية لسنة 1940	3
6	نظام بشأن تنظيم وترخيص محطات الوقود بقطاع غزة لسنة 1996	4

10-109-49-26-8 26-125-113-112 44-136-135-134 52-151-150-149 57-156-155-154 65-164-163	قرار وزير البريد والاتصالات رقم (1) لسنة 1996 بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية	5
6	قرار وزير العدل رقم 1 لسنة 1996 باللائحة التنفيذية لقانون الترجمة والمترجمين	6
10	قرار رقم 95 لسنة 1995 بإنشاء الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق	7
3-2-1	قانون رقم 8 لسنة 1995 بشأن تعديل قانون الصرافة	8
4	قانون رقم 15 لسنة 1995 بشأن الترجمة والمترجمين	9
3-2-1	قانون رقم 11 لسنة 1995 بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقمصانية من رسوم التسجيل والترخيص	11

31-30-2	نظام بشأن الأبنية المتعددة الطوابق لسنة 1994	12
2-1	تعديل نظام رسوم المحاكم لسنة 1994	13
2	قانون رقم 5 لسنة 1999 بشأن تعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم 3 لسنة 1999م	14
10-6	قانون رقم 4 لسنة 1999م بشأن حقوق المعوقين	15
1	قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 1999م بشأن تحصيل ضريبة القيمة المضافة على الذهب	16
2-1	مرسوم رئاسي رقم 3 لسنة 1999م بشأن رسوم الخدمات والرخص الصادرة طبقاً للقوانين الزراعية المطبقة بوزارة الزراعة	17
'-42-36-17	قانون رقم 3 لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة	18
7	قانون رقم 2 لسنة 1999م بشأن الأحوال المدنية	19

4-3-2-1	نظام صادر عن بلدية جباليا النزلة بشأن جباية ضرائب البلدية لسنة 1999	20
44-17-13	قانون رقم 1 لسنة 1999م بشأن المصادر الطبيعية	21
9-8-6-5	نظام صادر من بلدية جباليا - النزلة بشأن الدراجات ذات العجلتين والثلاث عجلات لسنة 1999م	22
-3/3-2/3-1/3-2-1 2/7-1/7-6-5-2/4 10-1/9	نظام رسوم الملاهي العمومية لسنة 1999م	23
4-3-2-1	قرار رقم 10 لسنة 1999م بشأن رسوم دمع الأوزان والمقاييس والمكاييل والموازين	24
1-2-3-4-5-6-7-11	قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودمغ المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها	25

13-16-17-18-	قانون رقم 5 لسنة 1998م بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة	26
1	قرار رقم 44 لسنة 1998م بشأن تحصيل الرسوم الجمركية عن استيراد التبغ	27
1-6-7-8-9-10-	مرسوم بقانون رقم 1 لسنة 1999م بتعديل بعض أحكام القانون رقم 5 لسنة 1998م بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة	28
1-7-8	قانون رقم 7 لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية	29
24-27-29	قرار رقم 7 لسنة 1998م بإنشاء المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية لقوات الأمن العام والشرطة	30
1-2	مرسوم رئاسي رقم 4 لسنة 1998م بشأن رسوم خدمات ورخص حفر آبار المياه في فلسطين	31
3-4	نظام التوكيل لمحامي فلسطين النظاميين رقم 2 لسنة 1998	32

28	قانون رقم (2) لسنة 1998م بشأن الأسلحة النارية والذخائر	33
3-2-1	نظام صادر من بلدية جباليا النزلة بشأن رسوم النظافة لسنة 1998	34
5	قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي	35
9-37-36-35-15-5	قانون رقم (10) لسنة 1998 بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة	36
38-18-10	قانون رقم (1) لسنة 1998م بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين	37
1	قرار وزير الإسكان رقم (1) لسنة 1998م بتعديل بعض أحكام القرار رقم (2) لسنة 1997 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات	38
37-36-17-13-11 42-41-40	نظام التقاعد لمحامي فلسطين رقم (1) لسنة 1998	39
19-11-9	قرار رقم (66) لسنة 1997م بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية	40

2	قرار رقم (46) لسنة 1997 بشأن إعفاء جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من الضرائب والرسوم الجمركية	41
8	قرار رقم (45) لسنة 1997 بشأن تخصيص أراض حكومية لجمعيات الإسكان التعاونية	42
16	قرار رقم (4) لسنة 1997 بإنشاء دار الكتب الوطنية الفلسطينية	43
6-3	قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية	44
4-5-42-43-44-	قرار وزير الإسكان رقم (2) لسنة 1997 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات	45
3	قرار وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية جحر الديك لسنة 1997	46
3	وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية الشوكة لسنة 1997	47
3	قرار وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية وادي السلق الزراعية لسنة 1997	48



3	قرار وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية المغراقة لسنة 1997	49
3	وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية قاع القرين لسنة 1997	50
3	قرار وزير الحكم المحلي بشأن إنشاء قرية البيوك الزراعية لسنة 1997	51
27-25-24-22-15	قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية	52
1	قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2000 بتعديل القرار رقم (1) لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودمغ المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها	53
4	قانون العمل رقم (7) لسنة 2000	54
26-21	قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000	55
21-18-16-10-7-3 -93-92-91-90-89 119	قانون المرور رقم (5) لسنة 2000	56

39	قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000	57
21	قانون رقم (2) لسنة 2000م بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين	58
1	مرسوم رئاسي معدل رقم (2) لسنة 2000 بتعديل المرسوم رقم (3) لسنة 1999 بشأن رسوم الخدمات والرخص الصادرة طبقاً للقوانين الزراعية المطبقة بوزارة الزراعة	59
7-5-4-2	نظام صادر عن بلدية جباليا النزلة بشأن الأسواق لسنة 2000م	60
24-23-20-6	نظام مسلخ بلدية جباليا لسنة 2000م	61
23-4	النظام الداخلي لنقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين (نقابة محامي فلسطين) لسنة 2000	62
14	قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	63
9	نظام هدم الأبنية الخطرة الصادر عن بلدية جباليا الترتلة لسنة 2000	64
11-10-3	قرار وزاري رقم (1) لسنة 2000م بشأن الإجراءات والتعليمات والرسوم لترخيص المحاجر	65

33-279-199-198 435-358	قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001	66
36-177-76-55-54 96-190-189-188 4-249-236-231	قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001	67
6-4-3-2	نظام صادر عن مجلس بلدي بيت لاهيا بشأن تلزيم الأسواق لسنة 2001	68
5-4-3-2-1	قانون الرسوم القصلية رقم (1) لسنة 2001	69
20-19-18	قانون المياه رقم (3) لسنة 2002م	70
67-14	قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002م	71
50-46	قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م	72
53-50-37	قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000	73

17-22-35-36-39-73-67-60	قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م	74
9	نظام ترخيص إنشاءات محطات تعبئة الغاز المنزلي لسنة 2003	75
1	تصويب أخطاء في الكشف المحلق في قرار وزير التموين رقم (1) لسنة 2002 بشأن نفقات فحص وتحليل عينات المواد الغذائية والمنتجات الكيماوية والمنشور في العدد الرابع والأربعون مارس 2003 وعليه	76
91-88	القانون الأساسي المعدل لسنة 2003	77
1	النظام الداخلي لنقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين (تعديل رقم 1 لسنة 2003)	78

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20	قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003م	79
9	قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2004 باللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1999م بشأن حقوق المعوقين	80
26	قرار وزير الأشغال العامة والإسكان رقم (1) لسنة 2004م بشأن تنظيم بيع وتأجير الوحدات العقارية المملوكة للوزارة	81
20-19-13	قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم 9 لسنة 2004	82
22	قانون الطفل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2004	83
102	قانون البيئات في المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001	84
1	قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2000 بتعديل بعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1997 بشأن تنظيم أعمال الصرافة	85

4-1	قرار وزاري رقم 2 لسنة 2000 بشأن تعليمات وشرط مزاوله المهين والحرف الخاصة بالمعادن الثمينة	86
1	قرار مجلس الوزراء رقم 2 لسنة 1997 بتعديل بعض أحكام القرار رقم 1 لسنة 1997 بشأن تنظيم أعمال الصرافة	87
23	قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004	88
1-2-3-4-	قرار مجلس الوزراء رقم 95 لسنة 2004 باستيفاء الرسوم المستحقة للهيئات المحلية	89
1	قرار مجلس الوزراء رقم 76 لسنة 2004 بسد العجز المالي للبلديات	90
1	قرار مجلس الوزراء رقم 75 لسنة 2004 بتعديل رسوم فحص المركبات في مؤسسات الفحص (الدينوميتترات)	91
1	قرار وزير النقل والمواصلات رقم 2 لسنة 2004 بتنظيم عمل المركبات العمومية ورخص التشغيل المستأجرة	92
8-12-الملاح	قرار مجلس الوزراء رقم 113 لسنة 2004 بنظام التأمين الصحي	93

12-6	قرار مجلس الوزراء رقم 111 لسنة 2004 باصدار نظام المركز الوطني الفلسطيني للبحوث الزراعية	94
3	قرار مجلس الوزراء رقم 102 لسنة 2004 بشأن برنامج البطالة المؤقت للعاطلين عن العمل	95
2-1	قرار وزير النقل والمواصلات رقم 1 لسنة 2004 بشأن المركبات العمومية غير المرخصة والمستأجرة لرخص التشغيل	96
1	قرار رقم 190 لسنة 2004 بشأن استمرار العمل بالقرارين 104 لسنة 1997 و 39 لسنة 1998 المتعلقين بتعديل رسوم انتقال الأراضي	97
24-22-7	قانون هيئة سوق رأس المال لسنة 2004	98
14-28-14-7	قانون الأوراق المالية رقم 12 لسنة 2004	99