

الفصل الخامس

تحديث التشريعات الوقفية في البلاد العربية

ظلَّ فقه الوقف الموروث من المذاهب المختلفة هو المرجعية القانونية بلا منازع لكل ما يتعلق بنظام الوقف ومؤسساته إلى نهايات القرن الثالث عشر الهجري / التاسع عشر الميلادي تقريبًا. ولم تظهر اجتهاداتٌ معتبرة من أجل تقنين هذا الفقه وتيسير الإفادة منه والاحتكام إليه في ساحات المحاكم إلا عندما وضع محمد قدري باشا كتابه: "قانون العدل والإنصاف في القضاء على مشكلات الأوقاف". وما حدث لفقه الوقف حدث لبقية فروع الفقه في المعاملات والجنايات؛ إلى أن شهد الربع الأخير من القرن الثالث عشر الهجري / التاسع عشر الميلادي ظهور بوادر تقنين الأحكام الشرعية من خلال مجلة الأحكام العدلية، التي تعدُّ أول تقنين تم بموجبه وضع الأحكام الفقهية في صورة مواد قانونية مرتبة ومنظمة وفق ترتيب التشريعات الحديثة.

وبالرغم من تعدد الرؤى والاجتهادات المذهبية / الفقهية التي حكمت نظام الوقف، إلا أن الممارسة الاجتماعية على امتداد البلدان الإسلامية، وعلى طول تاريخ نظام الوقف، تكاد تكون واحدة من حيث آثارها الفعلية، وبخاصة من حيث إسهامها في بناء ودعم كثير من مؤسسات المجتمع الأهلي / المدني. وقد أتاح الاختلاف المذهبي في فقه الوقف مجموعة من الاختيارات أمام المجتمع للأخذ بأكثرها ملاءمة لظروفه، وأقدرها على الإسهام في تلبية احتياجاته، هذا من ناحية،

ومن ناحية أخرى فقد كانت نقطة التحول الأساسية في الإطار التشريعي للوقف؛ ومن ثم في الممارسات المدنية الاجتماعية المرتبطة به، هي عملية تقنين أحكامه في عدد كبير من البلدان، ومنها البلدان العربية. وقد جاء هذا التحول في موجتين:

الموجة الأولى: بدأتها مصر بإصدار أول تقنين حديث للوقف في العالم العربي، وهو القانون رقم 48 لسنة 1946م، وتلتها كل من الأردن بقانون للوقف في سنة 1946م، ولبنان بقانون للوقف في سنة 1947م، وسوريا بقانون في سنة 1949م، والكويت بمرسوم قانون للوقف في سنة 1951م.

والثانية بدأتها السودان بقانون الوقف الخيري رقم 116 لسنة 1970م، وتلتها ليبيا بقانون للوقف رقم 124 لسنة 1972م، ثم الجزائر بإصدار قانون الوقف في سنة 1991م، وتلتها كل من اليمن في سنة 1992م، وقطر في سنة 1996م، وموريتانيا في سنة 1997م، والإمارات العربية في سنة 1999م، وسلطنة عمان في سنة 2000م، وأخيرًا المملكة الأردنية، التي أصدرت في سنة 2001م تقنينًا جديدًا للأوقاف احتوى على عدد مهم من الاجتهادات في طرق الإدارة والاستثمار والإعمار في الأعيان الموقوفة.

وتتيح لنا تلك التشريعات العربية الحديثة المقارنة فيما بينها على النحو الذي يساعدنا في التعرف على خصائص البيئة التشريعية للأوقاف وأهم مشكلاتها في نطاق البلدان العربية. وهي بيئة قد لا تختلف كثيرًا عنها في بقية البلدان الإسلامية. وسيتضح لنا أن البيئة التشريعية / القانونية للأوقاف في أغلب البلدان الإسلامية تندرج في نمطين: الأول هو نمط القوانين الوقفية الجيدة في بيئة تشريعية رديئة. والثاني هو نمط القوانين الوقفية الرديئة في بيئة تشريعية جيدة. وهناك نمط ثالث يضم البلدان التي لا توجد بها قوانين خاصة بالأوقاف، وأمر الأوقاف فيها متروك للاجتهادات الفقهية الموروثة، أو خاضع لحظر قانوني رسمي.

1. مقارنات بين نماذج من تشريعات الأوقاف العربية

كانت مسألة "الولاية" على الوقف ومن هو الأحقُّ بها وما مسؤولياته؛ في صلب الجدل الفقهي والقانوني الذي سبق ورافق وتلى موجات تقنين أحكام الوقف وإصدارها في مدونات حديثة في عدد من البلدان العربية. وكان من أهم الدوافع التي دفعت لإصدار تلك القوانين الوقفية: تدني أداء الأوقاف في عمومها، وكثرة المشكلات بشأنها، ونفشي الفساد في مختلف جوانبها؛ وكلها سلبيات تعلقت في المقام الأول بـ "النظرة" على الوقف، إلى جانب دوافع أخرى كثيرة تناولناها في بحوث سابقة لنا⁽¹⁾.

لقد صدرت التشريعات الحديثة الخاصة بالأوقاف في البلدان العربية تبعاً ابتداءً من نهاية النصف الأول من القرن العشرين، وانفقت كل تلك التشريعات تقريباً على أمرٍ أساسي وهو: توسيع ولاية الجهات الحكومية على الأوقاف، وتقليص ولاية الجهات الأهلية: أفراداً كانوا أو جمعيات أو مؤسسات نفع عام.

وقد اجتهدت بعض البلدان العربية في تحديث تشريعاتها الوقفية التي صدرت خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، ومنها على سبيل تشريعات الأوقاف في كل من الأردن، وقطر، والجزائر، والإمارات. وفيما يلي رؤية مقارنة بين ثلاثة عناصر تشمل: تعريف الوقف، وشخصيته الاعتبارية، ومعاملته الضريبية، كما وردت في تلك التشريعات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تلك التشريعات قد اتفقت في أغلبها مع سابقتها أيضاً في توسيع ولاية الجهات الحكومية، وتقليص ولاية الجهات الأهلية إلى أدنى حد ممكن.

(1) انظر على سبيل المثال كتابنا: الأوقاف والسياسة في مصر (القاهرة: دار الشروق، 1998)، وكتابنا : وزارة الأوقاف المصرية (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، سلسلة الوزارات المصرية، 2007).

أولاً: تعريف الوقف

1- الوقف في القانون السوداني

لم يرد في قانون الوقف الخيري الإسلامي السوداني الصادر برقم 116 لسنة 1970م تعريف مباشر لما هو الوقف؟. وإنما ورد فيه ما يفيد التعريف الذي تبناه هذا القانون عملياً أو إجرائياً. فالمادة الخامسة منه نصع على أنه: "يجوز وقف أي مالٍ بما في ذلك العقار، والمنقول، وأسهم الشركات، وحصص الشراكات، والسندات وجميع الأوراق المالية والتجارية التي تقبل طبيعتها الوقف؛ متى كانت تلك الأموال مستغلة استغلالاً جائزاً شرعاً". ونصت المادة السادسة من هذا القانون أيضاً على جواز أن يكون الوقف مؤقتاً ومؤبداً؛ إلا أوقاف المساجد، فلا تكون إلا مؤبدة، وإذا أطلق الوقف كان مؤبداً.

وعندما صدر قانون هيئة الأوقاف الإسلامية لسنة 1996م لم ينص على تعريف الوقف إلا ما جاء في م / 3 من تفسير للمقصود بكلمة "وقف"، ونصت على أنه "يقصد به أي وقف يخضع لأحكام الشريعة الإسلامية سواء كان خيرياً أو ذرياً وتعتبر أراضي المساجد والخلاوى وأموالها وأراضي مقابر المسلمين أوقافاً دون تسجيل". ولا يعتبر هذا تعريفاً للوقف؛ بقدر ما هو وصف ما الأوقاف التي تدخل تحت ولاية هيئة الأوقاف المشار إليها.

وقد ورد تعريف مفهوم الوقف بشكل مباشر في قانون ديوان الأوقاف القومية الإسلامية في سنة 2008م. فالمادة الثالثة من هذا القانون نصت على أن لفظ "وقف": "يقصد به حبس الأصل وتسييل ريعه أو ثمره، والتصرف بمنفعته في الحال أو المال، سواء كان وقفاً خيرياً أو أهلياً أو مشتركاً. وتعتبر أراضي المساجد والخلاوى والزوايا وأراضي مقابر المسلمين وأموالها أوقافاً ولو لم تسجل". وعرفت المادة نفسها "الوقف القومي" بأنه: يقصد به الوقف الخيري أو الأهلي

أو المشترك الذي يوقف لجهة من جهات البر الإسلامية التي تعمل في أكثر من ولاية، والوقف الإسلامي الذي تتعدى منفعته أكثر من ولاية، والوقف الإسلامي السوداني الموجود خارج السودان⁽¹⁾.

ويشير تعريف الوقف على النحو السابق؛ سواء في القانون 116 لسنة 1970م، أو في القانون رقم 16 لسنة 2008م؛ إلى أن المشرع السوداني قد أخذ بأكثر الآراء الفقهية تيسيراً ومرونة في تحديد ما يجوز وقفه بالنص على مصطلح "المال" وليس الملكية، أو العين، كما درجت الصياغات الفقهية التقليدية؛ بل إن هذا التقنين قد استوعب في حينه أغلب الأنواع المستحدثة للملكية. وقد ترسم في ذلك خطى بعض ما ورد بشأن جواز وقف الأسهم والسندات في قانون الوقف المصري الذي صدر بالقانون رقم 48 لسنة 1946م.

ثم إن المشرع السوداني قد ذهب في تقنينه الوقفي إلى أقصى درجات المرونة في مسألة تأييد أو تأقيت الوقف؛ فأجاز المبدئين بحسب ما يريده الواقف، ولم يتقيد بالتأقيت كما في القانون المصري، ولا بالتأييد كما في القانون المغربي، والقانون اليمني مثلاً. وفيما ذهب إليه المشرع السوداني توسيع لحرية الاختيار أمام الراغبين في الوقف. ومع هذا، فإن مما يؤسف له، أنه لم يمض عام واحد على صدور قانون الوقف السوداني المذكور، حتى أصدر مجلس قيادة الثورة السودانية برئاسة جعفر نميري قانوناً آخر باسم قانون الأوقاف الخيرية رقم 19 لسنة 1971م، وبموجبه بسطت السلطة الحكومية العسكرية سيطرتها على الأوقاف الخيرية، وأنشأت لجنة لها سلطة تغيير مصارف الوقف وتعديل نصوص حجج الواقفين دون مراعاة لشروطهم أو اختياراتهم الحرة. وقد ترسم مجلس الثورة السودانية في ذلك خطى مجلس قيادة الثورة المصرية فيما فعلته في الأوقاف المصرية غداة ثورة يوليو في سنة 1952م.

(1) قانون ديوان الأوقاف القومية الإسلامية رقم 16 لسنة 2008م.

2 الوقف في القانون الليبي

نصت المادة الأولى من قانون "أحكام الوقف" الليبي على أن: "الوقف هو حبس العين وجعل غلتها أو منفعتها لمن وقفت عليه"⁽¹⁾. وقررت المادة الثانية من هذا القانون أن الوقف يتم بالإشهاد دون توقف على الحوز. والمقصود هو: أن الوقف ينعقد صحيحاً حتى في حالة عدم حيازة العين الموقوفة وقت إنشاء الوقف. وهذا تيسير محمود في إجراءات إنشاء الأوقاف.

ولكن التعريف الذي نصت عليه المادة الأولى المشار إليها هو تعريف تقليدي لا اجتهاد فيه ولا تجديد. بل إنه بصيغته المذكورة يتضمن كثيراً من الغموض بشأن صرف "غلة" العين الموقوفة أو "منفعتها". فالنص يقول إنها تصرف "لمن وقفت عليه".

وإذا فسرنا "من" تفسيراً واسعاً على أنها اسم موصول مشترك بمعنى أنه يشير إلى العاقل: المفرد، والمثنى، والجمع، والمذكر، والمؤنث؛ فسينحصر المستحقون في غلة الوقف أو منفعتها طبقاً لنص المادة المذكورة في الآدميين، ومن ثم لا يجوز أن يخصص الواقف ريع وقفه أو غلته لجهة أو مؤسسة أو هيئة خيرية ذات شخصية معنوية مستقلة.

وهذا تضيق لأبواب الخير لا مبرر له، ولا يراعي أهمية الدور الذي تقوم به منظمات العمل الخيري ومؤسساته المختلفة. وإلى جانب هذا التضيق، فإن هذا النص يحدث تناقضاً من مواد أخرى في القانون نفسه مثل المادة التاسعة الخاصة بقبول الوقف؛ فهي تنص على أنه: "لا يشترط القبول في صحة الوقف، ولا في الاستحقاق، إلا إذا كان الموقوف عليه جهة لها من يمثلها قانوناً؛ فيشترط القبول لصحة الوقف، فإن لم يقبل من يمثلها انتقل الاستحقاق لمن يليها متى وُجد، فإن لم يوجد يعتبر الوقف منتهاً". وهذه المادة تشير بوضوح إلى جواز الوقف على شخص

(1) انظر: قانون رقم 124 لسنة 1392 هـ / 1972 م بشأن أحكام الوقف. الجريدة الرسمية الليبية

معنوي له من يمثله قانوناً؛ وقد رأينا أن مقتضى تعريف الوقف الوارد في نص المادة الأولى من هذا القانون يحتمل استبعاد الأشخاص المعنوية من الاستحقاق.

وتتجلى تقليدية تعريف القانون الليبي للوقف أيضاً فيما نصت عليه المادة الأولى المشار إليها على أن يكون الموقوف "عيناً". ومفهوم العين يشمل المنقول، والثابت من العقارات. ولكنه لا يشمل الصور الجديدة من أنواع الملكية: مثل حقوق الملكية الفكرية بأنواعها ومنافعها المختلفة. وقد يكون المشرع الليبي معذوراً في ذلك الوقت؛ فهو قد جاء في بداية الموجة الثانية من التشريعات الجديدة للأوقاف في مطلع سبعينيات القرن العشرين من جهة؛ وأنداك لم تكن الصيغ المستحدثة من الملكية قد شاعت أو أخذت حيزاً مؤثراً في النظم الاقتصادية المعاصرة من جهة ثانية، ناهيك عن النظم الاقتصادية في البلدان العربية التي تعاني من اختلالات هيكلية مزمنة.

3- الوقف في القانون القطري

نصت المادة الثانية من القانون رقم 8 لسنة 1996م بشأن الأوقاف في قطر على أن: "الوقف: هو حبس مالٍ معين يمكن الانتفاع به، مع بقاء عينه، على مصرف مباح شرعاً"⁽¹⁾. أما أنواع الوقف فهي تنقسم بحسب هذا القانون إلى: وقفٍ خيرى، وهو ما خصصت منفعه لجهة بر ابتداءً، ووقفٍ أهلي وهو ما خصصت منفعه للمصرف على النفس أو الأهل والذرية، على أن ينتهي في جميع الأحوال إلى جهة بر معينة. وفي رأينا أن هذا التعريف هو من أكثر تعريفات الوقف مرونة مقارنة بكثير من التشريعات الوقفية العربية. ويتجلى هذا في أن المشرع آثر استخدام مفهوم "المال" بدلاً من "العين"، أو "الأصل" للإشارة إلى الشيء الموقوف.

ومفهوم المال في الفقه الإسلامي أشمل من الأصول الاقتصادية الثابتة والمنقولة؛ فهو يشمل الأرصدة النقدية، والأوراق المالية من الأسهم والسندات وأذون الخزانة، وغير ذلك مما ينتفع به، وأجازته الشرع، وأمكنت حيازته.

(1) قانون الوقف الصادر بتاريخ 1996/5/25 برقم 8 لسنة 1996.

وطبقاً لهذا التعريف الذي نصت عليه المادة الثانية من قانون الوقف في قطر؛ لم يعد ثمة وجه للخوض في الجدال القديم حول جواز أو عدم جواز وقف المنقولات، أو وقف النقود؛ فقد أحدثت التطورات الاقتصادية المعاصرة تغيرات جوهرية في مكونات الثروة الاقتصادية، وأعدت هيكله مصادر الثروة بصورة مختلفة اختلافاً يكاد يكون جذرياً عما كانت عليه في أزمنة الفقه التقليدي عموماً، وفقه نظام الوقف خصوصاً.

ولم يعد من المعقول ولا من المقبول غض الطرف عن الصيغ الحديثة للملكية في صورها المادية مثل: الإيداعات البنكية، أو السندات أو الأسهم في شركات استثمارية، أو الملكية في صورها المعنوية والأدبية مثل: حقوق التأليف، والترجمة، والنشر، وحقوق الاختراع، والنماذج التدريبية، والعلامات التجارية... إلخ. وهذه النوعيات من الملكية تدخل في نطاق "المال" ويمكن الانتفاع بها مع بقاء أصلها، ومن ثم يمكن وقفها طبقاً للتعريف الذي تبناه قانون الوقف القطري؛ طالما أنها تعمل في نشاطات مشروعة وغير محرمة بنصوص قطعية الثبوت والدلالة.

4- الوقف في القانون الأردني

عرفت م / 2 من قانون الوقف الأردني، الوقف تعريفاً تقليدياً مقتبساً من التعريفات الفقهية القديمة، وحددت أنواعه على نحو ما جرى عليه العرف في تقسيم أنواع الوقف. فالوقف طبقاً لتلك المادة هو "حبس عين المال المملوك على حكم ملك الله تعالى على وجه التأييد، وتخصيص منفعه للبر، ولو مآلاً. ويكون الوقف خيرياً إذا خصصت منفعه لجهة بر ابتداءً، ويكون ذرياً إذا خصصت منفعه لشخص أو أشخاص معينين وذرياتهم من بعدهم، ثم إلى جهة من جهات البر عند انقراض الموقوف عليهم"⁽¹⁾. ويشترك هذا التعريف مع التعريف الوارد في القانون

(1) مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بوزارة الأوقاف والشئون والمقدسات الإسلامية (عمان: الأردن، 1424هـ - 2003). القانون رقم 32 لسنة 2001. وقد نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/7/16.

القطري من حيث النص على وقف "المال"؛ ولكن نص القانون الأردني قيد هذا المال بعدة قيود أهمها: أن يكون "مملوكاً" ملكية تامة، وأن يكون الحبس أو الوقف منصباً على "عين المال" ذاته، وأن يكون الوقف "على وجه التأييد" وليس التأييت. ولا يجوز طبقاً لهذه القيود وقف المنافع، أو حقوق الارتفاق وحدها على سبيل المثال. صحيح أن عدم الجواز هذا يتفق مع أخذ المشرع الأردني بمبدأ "تأييد الوقف"؛ إلا إنه يضيق من نطاق المبادرات الخيرية؛ التي يشهد الواقع أنها قليلة أصلاً. كما أنه يقصر تلك المبادرات على الفئات التي تمتلك أعياناً اقتصادية ملكية تامة وتدر منافع مع بقاء عينها. وكان الأولى أن يترسم المشرع الأردني خطى المشرع القطري في توسيع نطاق الوقف ليشمل كل ما هو "مال" وفيه منفعة مع بقاء عينه ولو لمدة، وأمكنت حيازته، وأجازته الشرع.

5- الوقف في القانون الجزائري

اختار المشرع الجزائري تعريفاً تقليدياً للوقف، مثلما فعل المشرع الأردني مع بعض الاختلافات في الصياغة. فقد نصت م / 3 "من قانون الوقف الجزائري على أن الوقف هو "حبس العين من التملك على وجه التأييد، والتصديق بالمنفعة على الفقراء، أو على وجه من وجوه البر والخير"⁽¹⁾.

وهذا التعريف يتفق مع تعريف الوقف في القانون الأردني، ولكنه يختلف عنه في تقديم النص على "التصدق بالمنفعة على الفقراء"، وهو اتجاه حسن، ويأخذ في اعتباره ضرورة إسهام الوقف في الحد من ظاهرة الفقر التي تضرب قطاعات واسعة من أبناء المجتمعات المعاصرة. واتفق أيضاً مع التعريف الوارد في القانون الأردني من حيث الأخذ بمبدأ "تأييد الوقف"؛ ومن ثم فإنه يضيق نطاق المبادرات الخيرية الوقفية. ولكنه لم ينص على أنواع الوقف (خيري،

(1) قانون الوقف رقم 91-10 مؤرخ في 12 شوال 1411 هـ الموافق 27 أبريل 1991 م. منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية/ العدد 21-23 من شوال 1411 هـ. 20 من مايو 1991 م.

وأهلي، ومشارك) مثلما فعل المشرع الأردني، واكتفى بالنص على أن تصرف المنفعة على وجه من وجوه البر والخير.

ولم يحدد القانون الجزائري في تعريفه للوقف المقصود بمفاهيم: "الفقر"، و"البر"، و"الخير"، و"الأعيان" التي يجوز وقفها؛ وكان الأولى أن يحددها ولو على سبيل المثال، أو بالإحالة إلى تعريفات معتمدة لدى جهات رسمية أخرى، أو تشريعات جزائرية أخرى؛ وذلك حسماً للجدل والاختلاف عند التطبيق، أو عند نشوب نزاعات بشأن الوقف ومصارفه أمام الجهات القضائية.

6- الوقف في القانون اليمني

عرفت م / 3 من قانون الوقف اليمني، الوقف بأنه "حبس مال، والتصدق بمنفعته أو ثمرته على سبيل القرية تأييداً، وهو نوعان: وقف أهلي، ووقف خيرى". وجاء في م / 4 أن "الوقف الأهلي هو ما وقف على النفس أو الذرية، والوقف الخيري هو ما وقف على جهات البر العامة والخاصة (مثل كوائن زبيد)، والكوائن عبارة عن أوقاف من واقفين متعددين جهل ما وقفه كل واحد منهم وجهات مصارفها، فُضمت إلى الأوقاف العامة، وصُرف ما عين عليها للمدارس والمساجد وغيرها"⁽¹⁾.

وبالمقارنة بين تعريف الوقف في القانون اليمني، وتعريفه الذي في قوانين الوقف في كل من: قطر، والأردن، والجزائر؛ يتبين أن المشرع اليمني في تعريفه للوقف كان أكثرهم دقة، وأكثرهم احترازاً في آن واحد.

فالمشرع اليمني قد اختار النص على "المال" في تعريف الوقف، ومن ثم اختار أن يوسع نطاق ما يمكن وقفه؛ بخلاف كل من: المشرع الأردني، والمشرع الجزائري؛ اللذان تمسكا بالنص على وقف "العين"، أو "المملوك"، وهو اختيار يؤدي إلى تضيق نطاق ما يجوز وقفه، ويتجاهل التغيرات الحديثة في أنماط الملكية في الاقتصاد المعاصر.

(1) قانون رقم 23 لسنة 1992 بشأن الوقف الشرعي. (وزارة الأوقاف والإرشاد، 1997).

كما أن المشرع اليمني ذهب أيضاً إلى النص على "المنفعة"، و"الثمرة" معاً وهو ما يفتح الباب لاستيعاب أنواع مختلفة من الأموال لتكون محلاً للوقف؛ فبعض الأموال تكون لها منافع عينية كحقوق الاستعمال وحقوق الاستغلال، أو منافع مجردة كحقوق الارتفاق مثلاً، وبعضها تكون لها ثمار مثل: المزارع، والحدائق، والبساتين. ولم يكتف المشرع اليمني بالنص على المنفعة فحسب كما فعل كل من: المشرع القطري، والمشرع الأردني، والمشرع الجزائري. وهذا الاتجاه الذي اختاره المشرع اليمني فيه مرونة وتوسعة تستوعبان أنواعاً متعددة من الأموال التي يجوز وقفها.

وإضافة إلى ما سبق، نجد أن نص المشرع اليمني في تعريفه للوقف على أنه "قربة" قد أصاب كبد حقيقة الوقف باعتباره صدقة جارية، مقصدها الأعلى هو أن يتقرب بها الواقف إلى رب العالمين. ولئن كان مفهوم القربة معلوماً من الوقف بالضرورة، إلا النص عليه أولى وأسلم على نحو ما فعل المشرع اليمني.

ورغم أن تعريف القانون اليمني للوقف يتسم بالمرونة والسعة كما أوضحنا؛ إلا أنه قد أخذ بمبدأ "تأييد الوقف" شأنه شأن القانون الأردني، والقانون الجزائري. وثمة اجتهادات جديدة ترجح الأخذ بمبدأ تأقيت الوقف بمدة زمنية معينة، أو بطبقتين أو جيلين من أجيال الواقف؛ وذلك أخذاً بآراء بعض فقهاء المذاهب، ومراعاة لاعتبارات عملية في واقع المجتمعات المعاصرة، وهو اتجاه نميل إليه ونرجحه. وقد سبق أن أخذ به المشرع المصري في قانون الوقف رقم 48 لسنة 1964م.

7- الوقف في القانون العماني

لم يرد تعريفٌ صريحٌ للوقف في قانون الوقف العماني الصادر برقم 65 لسنة 2000م⁽¹⁾، وإنما عرفته المادة الثامنة من هذا القانون تعريفاً إجرائياً بأن نصت على أنه: "يشترط في الشيء المراد وقفه أن يكون مالاً متقوماً، قابلاً

(1) انظر: مرسوم سلطاني رقم 65/2000م بإصدار قانون الأوقاف. الجريدة الرسمية العمانية. 15 ربيع الآخر 1421هـ/ 17 يوليو 2000م.

للانتفاع به، مملوكًا للواقف ملكًا تامًا ومعلومًا له علمًا نافيًا للجهاالة عند إنشاء الوقف، ويشترط في وقف المسجد بالإضافة إلى ذلك أن يكون مفرزًا عند إنشاء الوقف".

وهذا التعريف الذي نص عليه المشرع العماني يتسم بالمرونة أيضًا شأنه شأن أغلب التعريفات الواردة في التقنيات الوقفية الحديثة. فقد اختار مصطلح "المال" بدلًا من "الملكية"، ثم اشترط أن يكون هذا المال متقومًا؛ أي أن يكون محرزًا ويجوز الانتفاع به شرعًا. وهذا الاشتراط لا يضيف شيئًا جديدًا؛ حيث أنه من قبيل البدهيات في أي عمل خيري بمعايير المرجعية الإسلامية. ولكن النص في المادة نفسها على أن يكون هذا المال: مملوكًا ملكًا تامًا" للراغب في الوقف؛ فيه شيء من التضيق والحصر لما يجوز وقفه في الملك التام. وهذا الشرط يستبعد حالات لا يكون فيها الراغب في الوقف حائزًا للملك التام؛ كأن يكون مالًا للمنفعة وحدها، أو للعين وحدها.

صحيح أن التعديل الذي تم إدخاله قانون الوقف في سنة 2013م قد سمح بإنشاء مؤسسات وقفية ذات نفع عام⁽¹⁾؛ وهو تطور جديد وجدير بالتنويه لكونه يعيد وصل قطاع الأوقاف بمؤسسات المجتمع المدني على نحو مباشر، وهو ما طالبا به مرات عدة في بحوثنا السابقة عن أحوال الأوقاف في البلدان العربية؛ إلا أن استمرار اشتراط الملك التام في المال الموقوف سيظل يمثل عقبة أمام بعض الراغبين في الوقف ولا تسمح ملكياتهم للمنفعة وحدها، أو للعين وحدها بالتصدق بها على سبيل الوقف طبقًا لأحكام قانون الوقف في السلطنة.

(1) صدرت التعديلات المشار إليها على قانون الوقف العماني في نوفمبر سنة 2013م، وذلك بموجب المرسوم السلطاني رقم 54/2013 بغرض التيسير على الراغبين في الوقف، ونصت تلك التعديلات أيضًا على جواز إنشاء مؤسسة وقفية ذات نفع عام.

8- الوقف في القانون المغربي

يخضع نظامُ الوقف في المملكة المغربية لسلسلة من الظهائر (القوانين) التي يرجع تاريخها إلى فترات زمنية بعيدة، ومن أهمها الظهير الشريف المؤرخ في 16 شعبان 1331 - 21 يوليو 1913 المتعلق بتحسين حالة الأحياس العمومية. والظهير الشريف رقم 1.77.83 بتاريخ 24 شوال 1397 - 8 أكتوبر 1977 في شأن الأحياس المعقبة والمشاركة⁽¹⁾. ولم يتضمن أي منهما تعريفاً محدداً للمقصود بالوقف. وفي 8 من ربيع الأول سنة 1431 هـ الموافق 23 من فبراير سنة 2010 م، صدر الظهير الشريف رقم 1.09.236 بشأن "مدونة الأوقاف"⁽²⁾ في المملكة المغربية.

وقد ورد تعريف الوقف في المادة الأولى من الظهير الصادر في سنة 2010 م المشار إليه، ونصت هذه المادة على أن: "الوقف هو كل مال حبس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة، وخصصت منفعته لفائدة جهة بر وإحسان عامة أو خاصة. ويتم إنشاؤه بعقد، أو بوصية، أو بقوة القانون. يكون الوقف إما عاماً، أو معقباً، أو مشتركاً".

ويعبر هذا التعريف عن أن المشرع المغربي قد اختار الأخذ بأكثر الاجتهادات الجديدة انفتاحاً ومرونة في تعريف الوقف، وانضم بذلك إلى من سبقوه من المشرعين في بعض البلدان العربية. فهو قد ذهب مذهب المشرع السوداني، والمشرع القطري، والمشرع اليمني إلى أن "المال"، وليس "الملكية"، هو موضوع الوقف؛ فكل مال يحبس أصله يكون وقفاً. واختيار مصطلح "المال" يوسع يوفر

(1) ظهير الشريف رقم 93.1.164 صادر في 23 جمادى الأولى 1414 هـ 8 نوفمبر 1993 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية. منشور في الجريدة الرسمية عدد 4236 في 22 رجب 1414 هـ 5 يناير 1994.

(2) انظر: مدونة الأوقاف، الصادرة بموجب الظهير الشريف رقم 1.09.236 المؤرخ في 8 ربيع الأول 1431 هـ 23 فبراير 2010 م.

درجة أعلى من المرونة وحرية الاختيار أمام الراغبين في الوقف كما أسلفنا، مقارنة بمصطلح "الملكية". ثم إن المشرع المغربي نص صراحة على جواز التأبيد والتأقيت في الوقف؛ وفتح بذلك باباً واسعاً أمام الواقفين في اختيار ما يناسبهم، ولا يحصرهم في اختيار "التأبيد" فحسب مثلما ذهب المشرع الأردني، والجزائري، واليمني على سبيل المثال. وزاد المشرع المغربي التعريف الذي اختاره مرونة بأن نص على أن إمكانية تخصيص منفعة الموقوف لجهة بر أو إحسان عامة، أو خاصة، وأجاز إنشاء الوقف بعقد، أو وصية، أو بقوة القانون⁽¹⁾. ومن شأن هذا كله أن يساهم في توسيع أبواب الدخول في الوقف وترغيب المحسنين فيه. وفي رأينا أن تعريف الوقف الوارد في هذا التشريع الوقفي المغربي قد جمع محاسن التعريفات الواردة في أغلب التشريعات الوقفية الجديدة التي صدرت في بعض البلدان العربية. ويمكن أن يكون هذا التشريع المغربي نموذجاً تحتذي به البلدان الأخرى التي تسعى لوضع تشريع وقفي جديد، أو لتعديل التشريع الذي ينظم أوقافها وتحديثه.

9- الوقف في مشروع القانون التونسي للأوقاف

لا يوجد تشريع تونسي للأوقاف منذ إلغاءه في بداية عهد الاستقلال سنة 1956م كما أسلفنا. وفي أعقاب الثورة التونسية التي أطاحت بنظام زين العابدين بن علي في مطلع سنة 2011م، تشكلت لجنة لإعداد مشروع قانون للأوقاف في تونس. وقد أنجزت هذه اللجنة مشروع القانون في 144 فصلاً (مادة)⁽²⁾. ولكنه لا يزال حبيس الأدراج ولم يناقشه المجلس التشريعي ولم يصدره حتى كتابة هذه السطور. ونظراً لأهمية الاجتهادات التي تضمنها هذا المشروع، عمدنا إلى تناول

(1) شرحت اللائحة التنفيذية للظهير الشريف الصادر سنة 2010م (وهي مرفقة به في طبعة خاصة) المقصود بكل طريقة من تلك الطرق لإنشاء الوقف.

(2) انظر: أعمال اللجنة الوطنية التونسية لتطوير المالية الإسلامية لجنة الزكاة والأوقاف: "مشروع قانون يتعلق بتنظيم الأوقاف" (غير منشور).

ما ورد فيه بشأن عدد من المسائل منها تعريف الوقف، مع مقارنته بغيره من القوانين الوقفية الأخرى.

عرف مشروع القانون الوقفي التونسي الوقفَ في الفصلين الأول والثاني. فالفصل الأول ينص على أن: "الوقف تحييس مال وتسييل منفعة". والفصل الثاني ينص على أن "الوقف عام، أو خاص، أو مشترك. والوقف العام ما خصصت منفعته في وجوه الخير ابتداءً أو مآلاً، والوقف الخاص ما كان لأشخاص معينين بذواتهم أو صفاتهم على أن يؤول عند انقطاعه إلى جهة برّ عامّة وفق ما يضبطه هذا القانون. والوقف المشترك ما تصرف منفعته لأشخاص معيّنين ولجهة برّ معاً.

ويتسم هذا التعريف بالمرونة شأنه شأن التعريف الوارد في قوانين الوقف في كل من قطر، واليمن، والمغرب؛ من حيث اختيار مصطلح "المال" للإشارة إلى الموقوف. ولكن إذا نظرنا إلى أنواع الوقف التي نص عليها هذا المشروع، يتضح أن فيها خلطاً بين الوقف الأهلي أو الذري وهو ما يسميه مشروع القانون "الوقف الخاص"، والوقف الخيري، هو ما يسميه المشروع "الوقف العام". ويتجلى الخلط فيما نص عليه لمشروع بشأن تعريف "الوقف العام". فقد ورد تعريفه في الفصل الثاني بأنه "ما خصصت منفعته في وجوه الخير ابتداءً أو مآلاً". ولا يقع الخلط بالنص على تخصيص المنفعة ابتداءً في وجوه الخير يعني تصنيف الوقف، فهذا وقف خيري بلا خلاف، وإنما يقع الخلط بالنص على تخصيصه في وجوه الخير "ابتداءً أو مآلاً"، واعتراضنا هنا على "أو مآلاً". فنص الواقف في وثيقة وقفه بأن يؤول وقفه الخاص، أو الذري إلى الخيرات لسبب أو لآخر، لا يسوغ تصنيفه ابتداءً ضمن "الوقف العام" أو الخيري. وكل ما هنالك هو أن الوقف الذري أو الخاص عندما ينقطع المستحقون فيه، أو تنتهي مدة تخصيصه لأشخاص محددين من الذرية أو من غيرهم، فإنه ينتقل بشرط الواقف ليصبح وقفاً عاماً أو خيرياً. ولحظة انتقاله تلك هي لحظة نشأته كوقف خيري، وهي لحظة خاصة به، ولا يصح خلطها

بالوقف العام أو الخيري أو دمجها معه في مادة قانونية واحدة. وإلا لما جاز أن ينص مشروع القانون على الوقف الخاص هو "ما كان لأشخاص معينين بذواتهم أو صفاتهم على أن يؤول عند انقطاعه إلى جهة برّ عامّة وفق ما يضبطه هذا القانون؛ فهذا تداخل و خلط واضح بين النوعين "العام والخاص"، والصحيح هو حذف "أو مآلاً" من تعريف الوقف العام، والاكتفاء بالنص على أيلولة الوقف الخاص للعام وفق ما ورد في تعريف بالمشروع منعاً لتكرار المعنى، وتفادياً لما يمكن أن يترتب على ذلك من مشكلات في التطبيق العملي. فللوقف الأهلي أو الخاص أحكام، وللوقف العام أو الخيري أحكام.

ومن مظاهر التجديد والمرونة في مشروع القانون التونسي للوقف أيضاً أنه أجاز أن يكون الوقف مؤبداً ومؤقتاً، وأجاز أن يكون ناجزاً أو مضافاً، وتضمن عدداً آخر من الاجتهادات التي لو قدر له أن يصدر؛ لكان من شأنها تجديد حيوية نظام الوقف وإحياء دوره في بناء مجال تعاوني مشترك بين المجتمع والدولة.

10 - الوقف في القانون المصري

لم يتضمن قانون الوقف رقم 48 لسنة 1946 م نصّاً يعرف ما هو "الوقف"⁽¹⁾. وسبق أن أشرنا إلى أن المشرع المصري ربما اعتبر أن معنى الوقف معلومٌ وشائعٌ في الثقافة العامة، ومن ثم فهو ليس بحاجة لتعريف. وربما هناك سبب آخر لعدم تعريفه في هذا القانون وهو الرغبة في الخروج من دائرة الخلاف الذي اتسع إبان وضع هذا القانون بين أعضاء اللجنة التي أعدته من جهة، وبين كثيرين من رجال القانون وفقهاء الشريعة الذين أسهموا في المناقشات حول مواده ومسائله المختلفة من جهة أخرى.

وأيّاً كان السبب الذي دفع المشرع المصري إلى ذلك؛ فإننا نرى أن إغفاله

(1) انظر: قانون الوقف رقم 48 لسنة 1946 م، ضمن: قوانين الوقف والقوانين المتعلقة بها (القاهرة: وزارة الأوقاف، 1970).

تعريف الوقف أمر سلبي، وثغرة قانونية كان يتعين سدها في أقرب مناسبة جرى فيها تعديل هذا القانون، وهو ما لم يحدث، ولا يزال الحال باقياً على ما هو عليه منذ صدور القانون في أربعينيات القرن العشرين؛ رغم كثرة التعديلات التي تم إدخالها عليه منذ ذلك الحين.

ومع وجود هذا العوار التشريعي في قانون الوقف المصري بشأن تعريف ما هو الوقف؛ فإن التطبيق العملي لهذا القانون لم يكشف عن احتياج فعلي لتعريف الوقف؛ لا بالنسبة لمن يرغب في إنشاء وقف جديد، ولا بالنسبة للقضاة الذين نظروا في قضايا الأوقاف؛ وبخاصة منذ خمسينيات القرن العشرين.

ولعل السبب في عدم ظهور الأثر السلبي لإغفال تعريف الوقف في القانون المذكور، هو أن الاتجاه العام الذي سيطر على السياسة المصرية غداة ثورة 23 يوليو سنة 1952م هو: بسط السيطرة الحكومية على جميع الأوقاف الخيرية ومؤسساتها، وحظر إنشاء أوقاف أهلية جديدة مع تصفية الموجود منها. ومن ثم لم يظهر "طلب اجتماعي" على الوقف من أساسه، وانخرطت أطراف كثيرة أهلية وحكومية في منازعات حول تصفية تركة الأوقاف الموروثة من العهود السابقة واقتسامها وحسب. وأياً كان الأمر؛ فإنه لا غنى عن تضمين أي تشريع وقفي جديد في مصر مادة تعرف ما هو "الوقف"؛ على أن تستوعب المتغيرات التي حدثت في نظم الملكية وفي وسائل استغلالها واستثمارها في الاقتصاد الحديث؛ على نحو ما لاحظناه في بعض قوانين الوقف التي صدرت في بعض البلدان العربية وسبق أن أشرنا إليها.

وحب الحصيد مما سبق هو: أن التشريعات الوقفية العربية السابق ذكرها قد اختلفت في تعريفها لما هو الوقف؟ وإن كانت قد اتفقت على أن جوهر الوقف هو أنه عمل من أعمال البر الذي يُقصد به تحقيق منفعة عامة أو خاصة، ويتبغى به صاحبه وجه الله تعالى.

والفرق الأساسي الذي يبدو في تلك التعريفات هو في تمسك بعضها بفكرة تأييد الوقف، كما في القانون اليمني والقانون الجزائري، والقانون الأردني، بينما ذهب قوانين بلدان أخرى مثل القانون السوداني، والقانون الليبي، والقانون القطري، وكذلك القانون المصري (م / 5)⁽¹⁾ إلى عدم النص على شرط التأييد؛ الأمر الذي يعبر عن مرونة هذه القوانين في النظر إلى شروط صحة الوقف من جهة، ويترك للواقف حرية اختيار التأييد، أو التأكيد بمدة زمنية معينة، أو بطبقة محددة من المستحقين في ريع الوقف ومنافعه من جهة أخرى.

وتشير التجارب التاريخية للوقف في كثير من البلدان الإسلامية إلى أن تأييد الوقف لم يضمن استمراره طول الزمن، وإن كفل بقاء أعيان الوقف ذاتها لفترات طويلة. ولكن الأضرار التي نتجت عن التمسك بفكرة التأييد كانت أكبر من منافعتها؛ ولذلك اتجهت بعض تشريعات الوقف الحديثة إلى إهمال هذا الشرط تلافياً لتلك الأضرار.

ثانياً: المعاملة الضريبية للأوقاف

لم تأخذ التشريعات العربية بمبدأ ضريبي موحد بشأن الأوقاف. وتراوحت قوانين الوقف ما بين: موقف السكوت عن هذه المسألة وعدم النص عليها وتركها للقوانين الأخرى التي تنظم الضرائب. وموقف الأخذ بمبدأ الإعفاء من كافة الضرائب ولكل الأوقاف: الخيرية، والأهلية، والمشاركة. أو موقف الإعفاء الجزئي من بعض الضرائب والرسوم، ولبعض أنواع الوقف، واستثناء بعضها الآخر. وبيان ذلك على النحو الآتي:

(1) نصت م / 5 على أن وقف المسجد لا يكون إلا مؤبداً، ويجوز أن يكون الوقف على ما عداه من الخيرات مؤقتاً أو مؤبداً، وإذا أطلق كان مؤبداً...". وقد وفق هذا النص بين رأيين كانا متعارضين أشد التعارض عند وضع القانون، أحدهما متمسك بشرط التأييد، والآخر رافض لها بشكل مطلق، وجاءت الصيغة المذكورة حلاً توفيقياً بين الرأيين.

أ- سياسة عدم الإعفاء من الضرائب

اختار المشرع عدم الإعفاء الضريبي للأوقاف في أغلب القوانين الوقفية التي تنتمي لموجة القوانين الوقفية الأولى التي بدأت في أربعينيات القرن العشرين، وسبقت إشارتنا إليها⁽¹⁾. ومن ذلك قوانين الوقف في كل من: مصر، وسوريا، والعراق، والكويت. صحيح أنه لم ترد في تلك القوانين نصوص تفيد صراحة أو ضمناً خضوع أموال الوقف للضرائب والرسوم؛ ولكن ما جرى عليه العمل في هذه البلدان هو اعتبار أموال الأوقاف واستثماراتها العقارية والصناعية والتجارية والخدمية أموالاً خاصة، ومن ثم إخضاعها لكافة الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة.

وثمة سوابق فقهية / تاريخية تؤيد عدم إعفاء الأوقاف من الضرائب والرسوم الحكومية، أو ما كان يسمى قديماً: "النائب، و"أموال الميري"؛ وذلك باعتبار أن المتصدق بالوقف إنما يريد ثواب الله، وأن صدقته كما يقول السرخسي: لا تطيب إلا بأداء ما عليها، وما عليها من عشور، أو خراج أو غير ذلك من "النائب" التي تفرضها السلطة. ولكن في رأينا؛ أن هذا ليس هو السبب الذي حدا بالمشرع في بعض البلدان العربية إلى عدم النص في القوانين الوقفية الحديثة على إعفاء الأوقاف من الضرائب والرسوم؛ والأرجح هو: أن السلطات الحاكمة في تلك الدول، ومعها النخب الحديثة في تلك البلدان (وأغليبتها نخب علمانية تحمل فكراً وافداً لا ينسجم بالضرورة مع أصول الثقافة الإسلامية الموروثة)، رغبت في إضعاف نظام الوقف، وتقويض مؤسساته ووظائفه، وإلغائه كلياً؛ باعتباره عاملاً من عوامل التأخر حسب رأيهم، وأنه علامة من علامات التأخر كما كان سلامة موسى يردد في كتبه ومقالاته خلال الثلاثينيات من القرن العشرين.

إن مسألة إعفاء الأوقاف من الضرائب والرسوم أو عدم إعفائها هي مسألة اجتهادية، ليس فيها رأي صحيح واحد، أو حكم ثابت لا يتغير. ويتعين تجديد

(1) انظر ما سبق في بداية هذا الفصل الخاص من الكتاب.

الاجتهاد في هذه المسألة بما يحقق المصلحة العامة في ضوء تحديات الواقع في مجتمعاتنا المعاصرة من جهة، وفي ضوء التجارب العالمية الناجحة في البلدان التي تعفي مؤسسات العمل الخيري والتبرعات التي تحصل عليها من الضرائب كلياً أو جزئياً. وقد أخذ المشرع في بعض البلدان العربية بسياسة إعفاء الأوقاف من بعض الضرائب والرسوم الحكومية، وهو ما نجد النص عليه صراحة في عدد من قوانين الموجة الثانية من تشريعات الأوقاف التي بدأت مع مطلع سبعينيات القرن العشرين.

ب - سياسة الإعفاء الجزئي من الضرائب

• 1- الإعفاء الضريبي في قانون الوقف الليبي

كان المشرع الليبي هو أسبق المشرعين العرب إلى الأخذ بمبدأ الإعفاء الجزئي للأوقاف من الضرائب والرسوم. فقد أعفى الأوقاف الخيرية فحسب، ولم يعف الأوقاف الذرية أو المعقبة، من جميع الضرائب. فقد نصت المادة / 45 من القانون رقم 124 لسنة 1392هـ / 1972م على أن "تُعفى الأوقاف الخيرية من كافة الضرائب والرسوم المفروضة حالياً، والتي تفرض مستقبلاً، كما يعفى المُشهد من رسوم الإسهاد بالوقف الخيري، أو التغيير فيه، وذلك من رسوم الإسهاد بالتغيير في مصارف هذا الوقف وشروطه والاستبدال به". وفي مشروع قانون الوقف الجديد في ليبيا ما بعد الثورة والإطاحة بحكم معمر القذافي، لم ترد أية نصوص خاصة بمسألة الإعفاء أو عدم الإعفاء من الضرائب.

• 2- الإعفاء الضريبي في قانون الوقف الأردني

أخذ المشرع الأردني بمبدأ إعفاء الأوقاف الخيرية من الضرائب. وقد نص على هذا الإعفاء في قانون الوقف الذي صدر في سنة 1393هـ / 1973م؛ مترسماً خطى المشرع الليبي الذي سبقه إلى هذا الإعفاء في عام 1392هـ / 1972م كما أسلفنا. فقد صدر القانون باسم "قانون إعفاء الأوقاف الخيرية من

الضرائب والرسوم" برقم 36 لسنة 1973 م⁽¹⁾، ونص في م / 3 منه على أن:

1. تعفى كافة المعاملات ودعاوى الأوقاف الخيرية من الرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها.

2. تعفى كافة أوقاف الأملاك الوقفية المستغلة مباشرة من قبل الهيئة التي تتولى إدارتها من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها، ويشترط في ذلك أن لا يشمل هذا الإعفاء أملاك الأوقاف الخيرية إذا كانت مستغلة من قبل أشخاص آخرين، وفي هذه الحالة تُحقق الضريبة على المستغلين وتستوفى منهم. وقد استمر العمل وفق تلك النصوص التي وردت في قانون إعفاء الأوقاف من الضرائب قرابة ربع قرن من 1973 م إلى 2001 م.

وعندما صدر قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم 32 لسنة 2001 م⁽²⁾، أقر المشرع تلك الإعفاءات وزادها وضوحًا وتفصيلاً. فقد نصت م / 11 فقرة / أ من القانون رقم 32 لسنة 2001 م على أن: "تعفى الأوقاف الإسلامية الخيرية، والمعاملات الخاصة أو المتعلقة بها من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها، ويشمل ذلك ما تشتريه الوزارة من أراض وعقارات، كما تُعفى الدعاوى التي تقيمها على الغير من الرسوم والطوابع".

ثم حددت الفقرة / ب من المادة / 11 نفسها عددًا من الاستثناءات من هذا الإعفاء، وهي:

1- الضرائب والرسوم والطوابع التي تُستحق على الأبنية الوقفية التي ينشئها الغير على أراضي الوقف إذا أُجرت، وتستوفى منهم خلال مدة سريان الإجارة.

(1) انظر: قانون رقم 36 لسنة 1973 م بشأن إعفاء الأوقاف الخيرية من الضرائب والرسوم الجريدة الرسمية رقم 2432 بتاريخ 16 يوليو سنة 1973 م.

(2) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية الأردنية رقم 4469 بتاريخ 2001/7/16 م، صفحة رقم

2- العقارات التي يوقفها المحسنون وقفاً خيرياً ويشترطون استغلالها أو الانتفاع بها من قبلهم لمدة محددة، وتستوفى هذه الضرائب والرسوم والطابع منهم خلال مدة استغلالهم لتلك العقارات".

ويضاف إلى تلك الاستثناءات ما ورد النص عليه صراحة في مستهل م / 11 المذكورة وهو قولها "تُعفى الأوقاف الإسلامية"، فوصف الأوقاف بالإسلامية يتضمن استثناءً يشمل الأوقاف غير الإسلامية، أو على الأقل يثير تساؤلاً بشأن أحقيتها في التمتع بالإعفاء الضريبي المنصوص عليه للأوقاف الإسلامية.

وفي رأينا أنه لم يكن ثمة مبرر لإلحاق صفة الإسلامية بالأوقاف، تفادياً لهذا الإشكال الذي يمكن أن يثور في التطبيق بالنسبة للأوقاف التي ينشئها غير المسلمين وتكون أوقافاً خيرية، ويكون حكمها حكم الأوقاف الخيرية الإسلامية؛ فهذه الصفة لا تضيف جديداً؛ إذ إن نظام الوقف في الأردن كما في غيرها من البلدان العربية والإسلامية ليست له في أغلب الحالات مرجعية قانونية أو فقهية غير المرجعية الإسلامية، حتى بالنسبة لأوقاف غير المسلمين من المسيحيين واليهود.

• 3- الإعفاء الضريبي في قانون الوقف السوداني

أخذ المشرع السوداني بسياسة الإعفاء من الضرائب إعفاءً جزئياً. فقد نص على هذا الإعفاء في م / 30 من القانون رقم 1 لسنة 1996م على أن "تُعفى أموال الأوقاف واستثماراتها العقارية والصناعية والتجارية والزراعية والخدمية من ضريبة أرباح الأعمال. أموال الأوقاف أموال عامة"⁽¹⁾. وتؤكد هذا الإعفاء في قانون ديوان الأوقاف القومية الإسلامية لسنة 2008م، الذي نص في م / 25 على أن "تُعفى أموال الأوقاف القومية، واستثماراتها العقارية والصناعية والتجارية والزراعية والخدمية، من كافة الرسوم والضرائب التي تفرضها الدولة، وعلى وجه الخصوص:

(1) انظر: قانون رقم 1 بشأن هيئة الأوقاف الإسلامية السودان. الصادر بتاريخ 2 يوليو 1996م.

أ - الضرائب بأنواعها بما في ذلك الضريبة على القيمة المضافة.

ب - الرسوم الأخرى.

ج - رسوم التقاضي.

د - رسوم تسجيل الأراضي ورسوم المساحة وأي رسوم قومية أخرى.

هـ - ضريبة أرباح الأعمال.

وهذه الإعفاءات أكثر اتساعاً مقارنة بما كان واردًا في قانون هيئة الأوقاف الإسلامية السودانية لسنة 1996م. ورغم اتساعها إلا أنها ظلت إعفاءات "جزئية" لا تشمل إلا ما سماه القانون "الأوقاف القومية"؛ وتشمل هذه الأوقاف بحسب القانون نفسه: "الوقف الخيري، أو الأهلي، أو المشترك؛ الذي يوقف لجهة من جهات البر الإسلامية التي تعمل في أكثر من ولاية، والوقف الإسلامي الذي تتعدى منفعته أكثر من ولاية، والوقف الإسلامي السوداني الموجود خارج السودان". أي أن الإعفاءات الضريبية المقررة لا تشمل أنواع الوقف المشار إليها إذا كانت تخص ولاية واحدة.

• 4- الإعفاء الضريبي في قانون الوقف الجزائري

أعفى المشرع الجزائري "الأملك الوقفية العامة" من الرسوم والضرائب، فالقانون رقم 91 10 المؤرخ في 12 من شوال عام 1411هـ الموافق 27 من إبريل سنة 1991م بشأن الأوقاف الجزائرية نص في م / 4 على أن: "تُعفى الأملك الوقفية العامة من رسم التسجيل والضرائب والرسوم الأخرى؛ لكونها عملاً من أعمال البر والخير"⁽¹⁾.

والأملك الوقفية العام بحسب تعريف القانون المشار إليه في م / 6 هي: "ما حبس على جهات خيرية من وقت إنشائه، ويخصص ريعه للمساهمة في سبل الخيرات، وهو قسمان: قسم يحدد فيه مصرف معين لريعه، فلا يصح صرفه على

(1) انظر: قانون الوقف الجزائري رقم 91-10-1991م، مرجع سابق.

غيره من وجوه الخير إلا إذا استنفد، وقسم لا يعرف فيه وجه الخير الذي أراده الواقف فيسمى وقفاً عاماً غير محدد الجهة، ويصرف ريعه في نشر العلم وتشجيع البحث فيه وفي سبل الخيرات".

أما ما يُعرف بـ"الوقف الخاص" فهو غير داخل في الإعفاء الضريبي الذي نص عليه قانون الوقف الجزائري. والوقف الخاص في حكم هذا القانون هو الوقف الذري أو المعقب، وهو في حكم الأموال الخاصة التي تسري عليها جميع أنواع الضرائب والرسوم.

• 5- الإعفاء الضريبي في قانون الوقف المغربي

أخذ المشرع المغربي في وقت مبكر بمبدأ الإعفاء الضريبي بالنسبة للأوقاف العمومية، التي تديرها "الإدارة العامة للأحباس" المغربية. فقد نصّ الظهير (القانون) الصادر في 14 رجب 1333هـ / 2 / 6 / 1915 فقرة 74 على أنه "توجد أحباسٌ عمومية تديرها الإدارة العامة للأحباس وأحباس الزوايا، وأحباس تباشر عليها هذه الإدارة نفسها حق الرقابة... فهي تخضع لمراقبة الدولة، ويتم تعيين ناظر في كل مدينة يسهر عليها، ويعمل على تسييرها والمحافظة عليها، وضمان أدائها للخدمة المستوفاة منها، ويخضع للرقابة والمحاسبة، وبالتالي فإنها معفاة من الضرائب والرسوم باعتبارها من المرافق العامة للدولة"، أما الأوقاف الخاصة فلم يتم إعفاؤها من الضرائب إلا بموجب خطاب للملك الحسن الثاني نص على ذلك في سنة 1985م.

وهذا الإعفاء للأوقاف العامة أقرته مدونة الأوقاف المغربية، الصادرة بموجب الظهير الشريف رقم 1.09.236 المؤرخ في 8 ربيع الأول 1431هـ 23 فبراير 2010م؛ حيث نصت في م / 151 على أن "تُعفى الأوقاف العامة، فيما يخص جميع تصرفاتها أو أعمالها أو عملياتها، أو كذا الدخول المرتبطة بها من كل ضريبة أو رسم، أو أي اقتطاع ضريبي آخر يكون له طابع وطني أو محلي". أما الأوقاف الخاصة، أو المعقبة فلا يشملها هذا الإعفاء؛ باعتبارها في حكم الأموال الخاصة.

ج - سياسة الإعفاء الشامل من الضرائب

الإعفاء الضريبي في قانون الوقف القطري

يُعتبر قانون الوقف القطري رقم 8 لسنة 1996 م، أول تشريع وقفي عربي يأخذ بسياسة الإعفاء الشامل لكل أنواع الأوقاف (خيرية- أهلية- مشتركة) من الضرائب والرسوم كافة. فقد نصت م / 28 منهذا القانون على أن " تُعفى الأوقاف من جميع الرسوم والضرائب، كما يُعفى الواقف من أية رسوم تتعلق بالإشهاد أو تسجيل الوقف". ولم يرد في هذا القانون استثناء من هذا الإعفاء.

ومن المرجح أن يكون هذا الاختيار الذي ذهب إليه المشرع القطري قد أتى في سياق رؤية شاملة لتجديد نظام الوقف وتفعيل مؤسساته في قطر من جهة، وفي سياق السياسة العامة للإعفاء الضريبي التي تتبناها دولة قطر في مختلف القطاعات الاقتصادية والمشروعات المملوكة بالكامل لمواطني قطر، وكذلك المشروعات الموجودة في قطر ومملوكة لمواطني دول مجلس التعاون⁽¹⁾.

وحب حصيد المقارنة بين ما سبق من نصوص تخص المعاملة الضريبية للأموال الموقوفة في قوانين الأوقاف العربية؛ هو أن قانون الوقف في دولة قطر هو الأكثر شمولاً وعمومية في تقرير مبدأ الإعفاء الضريبي للأموال الوقفية، ليس بالنسبة لتلك الأموال فحسب، وإنما أيضاً بالنسبة للواقف نفسه؛ حيث أن هذا القانون قد أعفاه من أية رسوم خاصة بإشهاد الوقف أو تسجيله.

وبأيسر نظر في قوانين الوقف العربية يتبين لنا أنها في أغلبيتها لا تزال بعيدة عن توظيف مبدأ الإعفاء الضريبي كحافز إضافي إلى الحافز المعنوي والديني؛ من أجل تشجيع الأثرياء ورجال الأعمال على وقف بعض أموالهم مقابل التمتع بإعفاءات ضريبية على بقية أموالهم على النحو الذي تأخذ به قوانين المنظمات غير الحكومية في البلدان الأوروبية والأمريكية مثلاً.

(1) انظر نبذة عن الإعفاءات الضريبية في دولة قطر على موقع <http://qatar.smetoolkit.org/qatar/ar/content/ar>.

ومن أسفٍ أن بعض التشريعات العربية استخدمت حافز الإعفاء من بعض الرسوم والضرائب لتشجيع الاستيلاء الرسمي على بعض العقارات الوقفية تحت ستار "الاستبدال"، ومن ذلك ما ذهب إليه المشرع السوري في القانون رقم 104 بتاريخ 19 مارس سنة 1960م⁽¹⁾ بشأن جواز استبدال العقارات الوقفية؛ فقد نصت م / 13 على أن "تعفى معاملات الاستبدال الجارية وفق أحكام هذا القانون من رسم البيع ورسم الدلالة المنصوص عليهما في القانون المالي للبلديات".

وفي رأينا أن ثمة حاجة إلى إصلاح تشريعات الأوقاف ليس في البلدان العربية فحسب؛ وإنما في البلدان الإسلامية عامة؛ على نحو يضمن توظيف سياسة الإعفاء الضريبي جزئياً أو كلياً للأموال الوقفية، وللواقفين كذلك؛ باعتبار أن هذا الإعفاء يعتبر عاملاً مساعداً ومحفزاً؛ وليس سبباً رئيسياً أو وحيداً على أية حال، لذوي النوايا الحسنة كي يتنافسوا ويتسابقوا في المبادرة بإنشاء وقفيات جديدة، وتخصيص عوائدها الاقتصادية ومنافعها الخيرية لتمويل مشروعات تخدم الصالح العام للمجتمع والدولة معاً. ويتطلب اعتماد مثل هذه السياسة التشريعية تجديد الاجتهاد فيما انتهى إليه المجتهدون قديماً من القول بعدم جواز إعفاء الأوقاف من العشور والخراج وسائر الرسوم التي تفرضها السلطة الشرعية.

ثالثاً: الشخصية المعنوية للوقف

قرّر جمهور الفقهاء كما سلفت الإشارة أن الوقف يكتسب صفة الشخصية المعنوية بمجرد تأسيسه، وقاسوا ذلك على وقف المسجد، وعتق العبد. ولا خلاف حول أن إقرار الشخصية الاعتبارية للوقف يوفر له حماية قانونية من جهة، ويوفر له فرصة الاستقرار والنمو من جهة أخرى، وخاصة إذا كان مخصصاً لتمويل مؤسسة خيرية أو جمعية ذات نفع عام.

(1) انظر نص القانون المشار إليه في: الجريدة الرسمية السورية، العدد 71 الصادر في 24 مارس سنة

والظاهر أن التشريعات الحديثة للوقف لا تنكر إقرار الشخصية الاعتبارية للوقف من حيث المبدأ، ولكنها تختلف من حيث النص عليه والتصريح به في نصوصها، فبعضها ينص صراحة على أن للوقف شخصية قانونية معنوية مستقلة، وبعضها لا ينص على ذلك، ولكن السياق العام يفيد بأنه يقر للوقف بتلك الشخصية، مثل قانون الوقف اليميني رقم 23 لسنة 1992 بشأن الوقف الشرعي. وبعضها الآخر لا ينص على ذلك أيضاً، ولكن سياقه العام يفيد عدم الاعتراف للوقف بشخصية معنوية مستقلة مثل قانون الوقف المصري رقم 48 لسنة 1946 م. وبالرجوع إلى قوانين الوقف في بعض البلدان العربية اتضح أنها في أغلبها لا تنص صراحة على أن للوقف شخصية اعتبارية مستقلة، فيما عدا قوانين كل من: قطر، والأردن، والجزائر.

1. الشخصية المعنوية للوقف في القانون الجزائري

أقر المشرع الجزائري في قانون الأوقاف الصادر سنة 1991 م برقم 91 / 10 بأن للوقف شخصية معنوية مستقلة. فالمادة / 5 نصت على أن "الوقف ليس ملكاً للأشخاص الطبيعيين، ولا الاعتباريين، ويتمتع بالشخصية المعنوية. وتَسَهَّرُ الدولة على احترام إرادة الواقف وتنفيذها".

وقد سبق المشرع الجزائري غيره بهذا الإقرار، وأضفى حماية قانونية معتبرة على أعيان الوقف؛ حيث أن الشخصية المعنوية لها وجود مستقل، ولا تنهدم بموت الواقف، ويكون لها من يتحدث باسمها وينوب عنها، ويمثلها أمام الغير في القضايا المنازعات وفي استيفاء الحقوق وأداء الالتزامات.

2 الشخصية المعنوية للوقف في القانون القطري

اعترف المشرع في قانون الوقف القطري رقم 8 لسنة 1996 م بأن للوقف شخصية معنوية مستقلة. فقد نصت م / 7 على أن "تكون للوقف شخصية معنوية منذ إنشائه". وبهذا النص، يكون المشرع القطري قد ترسم خطى المشرع الجزائري في الإقرار للوقف بالشخصية المعنوية المستقلة.

3 الشخصية المعنوية للوقف في القانون الأردني

رغم أن قانون الوقف الأردني رقم 32 لسنة 2001م؛ لم يقر الشخصية المعنوية للوقف في حد ذاته، إلا أنه أقرها لوزارة الأوقاف، وهيئة عامة تنشأ تسمى "مؤسسة تنمية أموال الوقف". ففي م / 4 نص القانون على أن "لوزارة شخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة حق التقاضي، وأن تنيب عنها في الإجراءات القضائية المتعلقة بها، أو لأي غاية أخرى من الغايات المنصوص عليها في هذا القانون، المحامي العام المدني...". أما م / 26 من القانون نفسه فقد نصت على أن "تنشأ مؤسسة رسمية عامة تسمى (مؤسسة تنمية أموال الوقف) تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ولها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الوزارة، ولها بهذه الصفة أن تقوم بجميع التصرفات القانونية التي تمكنها من أداء وظائفها، ولها أن تقاضي وأن تنيب عنها لدى جميع المحاكم المحامي العام المدني أو أي محام توكله لهذا الغرض".

وفي رأينا أن نص المادتين المذكورتين (م / 4 وم / 26) على الشخصية الاعتبارية لوزارة الأوقاف، ولمؤسسة تنمية أموال الأوقاف، يمكن اعتبارهما من قبيل تحصيل الحاصل لو كانتا بشأن وزارة غير وزارة الأوقاف أو هيئة غير تلك المنصوص عليها؛ إذ عادة ما تتضمن نصوص القانون المدني ما يفيد أن الهيئات والمؤسسات العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبكل صلاحياتها. ولكن بما أن المشرع قد أقر في هاتين المادتين بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية لهما، فالأغلب أنه قصد مد الآثار القانونية لهذا الإقرار إلى ما تحت سلطة كل منهما من أعمال، وعلى وجه الخصوص "الأوقاف" وما يتعلق بها من تصرفات وأعمال. وفي جميع الأحوال؛ كان من الأفضل لو أن المشرع الأردني صرح بأن الوقف بحد ذاته يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة منذ نشأته، مثلما هو في حقيقته المقررة فقهاً وقضياً، أما الشخصية الاعتبارية للوزارة أو للهيئة فأمر مفروغ منه أسوة ببقية

الوزارات والهيئات الحكومية، والشركات المساهمة، والمؤسسات العامة مثلاً. ولا تزال بقية القوانين في بلدان عربية كثيرة منها: مصر، والمغرب، والسودان، وليبيا، وعمان، وسوريا، والعراق ولبنان،... إلخ، لا تتضمن نصوصاً صريحة بشأن الشخصية الاعتبارية للوقف. ولا يعني ذلك أن الأنظمة القانونية في تلك البلدان تنكر أن يكون للوقف شخصية قانونية اعتبارية مستقلة؛ إذ أن نصوص القانون المدني تعتبر الوقف في أغلب تلك البلدان من أشخاص القانون العام، ومن ثم تعتبره ذا شخصية اعتبارية مستقلة، وتعامل نفس المعاملة، وتمتع بنفس الحقوق، وتحمل نفس الالتزامات في حدود القواعد القانونية المنظمة لعمل أشخاص القانون العام.

وفي رأينا أن النص صراحةً على إقرار الشخصية الاعتبارية للوقف بحد ذاته وليس للهيئة العامة التي تتولى شئونه سواء كانت وزارة أو إدارة خاصة أمرٌ بالغ الأهمية من حيث أنه يوفر ضمانات قانونية كثيرة للوقف ومؤسساته، ويسر كثيراً من المعاملات التي تعود بالفائدة على أصل الوقف، ومن ثم تعود على الجهات المنتفعة من عوائده.

ويلاحظ أن أغلب قوانين الوقف في البلدان التي ذكرناها لم تتضمن نصوصاً خاصة بتنظيم علاقة مؤسسات الأوقاف بغيرها من المؤسسات والهيئات الأخرى إلا على سبيل الاستثناء، وانصبت هذه الاستثناءات على ما يخص علاقة الإدارة العامة الحكومية للأوقاف بغيرها من إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة. أما تنظيم علاقة الأوقاف بمؤسسات المجتمع المدني مثلاً فلا توجد لها نصوص أو قواعد خاصة منصوص عليها في تلك القوانين. وهذا يعتبر من أوجه النقص التي يجب تداركها في الإصلاحات التشريعية التي تحتاجها قوانين الأوقاف في أغلب البلدان العربية. وفي الفصل التالي سنبين الأبعاد المختلفة لهذه المسألة، وسنزيدها شرحاً وتوضيحاً.