المفهوم القانوني لحق الدولة[1] على المال العام في التشريع الليبي

د. نعيمة عمر الغزير
الجامعة المفتوحة/ طرابلس

الأموال العامة هي العقارات والمنقولات التي تملكها الدولة، وتكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من الجهة المختصة؛ لذلك اهتمت هذه الدراسة ببيان المفهوم القانوني لحق ملكية الدولة على المال العام من خلال محورين الأول، تعلق بمفهوم المال العام ومعيار تحديده عن المال الخاص،أما الجانب الثاني أهتم بمناقشة الطبيعة القانونية لحق الدولة على المال العام، مبتغياً الوصول إلى التكييف القانوني لهذا الحق وفق التشريع الليبي.

ولقد توصلت الباحثة في هذه الدراسة إلى أن المفهوم القانوني للأموال العامة في ليبيا يتحقق في خصائص المال العام، تلك التي تتقرر في قاعدة التخصيص للمنفعة العامة، بالإضافة إلى ما توليه الدولة من حماية قانونية خاصة ومتميزة لهذا المال عندما أقرت بأن كل التصرفات الواردة في شأنه يجب أن تكون بمقتضى تشريعات صادرة بالخصوص.

(1)فضلنا استخدام اصطلاح الدولة في هذا البحث جمعاً للأشخاص الاعتبارية العامة، مرجعنا في ذلك؛ فكرة أن الدولة باعتبارها شخصاً عاما فهي تشمل السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وباعتبار أن هذا الكيان المعنوي كلٌ لا يتجزأ لكونه يأخذ في مضمونه كافة الإدارات التي تتفرع عن هذه السلطات، بالإضافة إلى أن كل هذه السلطات تباشر اختصاصاتها باسم الدولة مما يعني أنه ما من شخصية مستقلة إلا شخصية الدولة، وبالتالي الأموال التي تديرها هذه الجهات العامة من حيث الواقع والقانون هي أموال الدولة. للمزيد راجع: الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه لمؤلفه أسامة عثمان، (الاسكندريه: منشأة المعارف، 2004)، ص:28.

مقدمة

الأموال العامة وسيلة هامة من وسائل تطوير الدولة والمحافظة على دعم اقتصادها،إذ كلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اتسع مفهوم المال العام،ولذلك اِختلف دور الدولة عما كان عليه في الماضي بتزايد حاجتها للمال لخدمة أهدافها في كافة المجالات.

ولكي تستطيع الدولة القيام بوظائفها كان من الأَوْلَى، أن يكون لها ذمة مالية تجمع بين ما يعرف بالمال العام و المال الخاص،وإن كانت الأحكام القانونية في شأن كليهما ليست واحدة على حدٍ سواء،لذا تتضح أهمية دراسة هذا الموضوع من جانبين،الأول، صفة العمومية لأموال تديرها الدولة أو تشرف عليها والتي بتحديد مفهومها يتقرر كيفية استعمالها بأسلوب غير مألوف ومختلف عن تلك التي عليها حال أموال الأفراد، والجانب الثاني: التخصيص للمنفعة العامة، والتي من خلال أهميتها نتبين مدى الحماية القانونية للمال العام.

والغاية من هذا البحث وضع الأصول العامة التي تقوم عليها نظرية حق الدولة على المال العام طبقاً لأحكام التشريع الليبي في ظل ما بذل من جهود فقهاء القانون الإداري الليبي في هذا المجال على الرغم من محدوديتها.

الدراسات القانونية وفق أحكام التشريع الليبي في شأن الأموال العامة قليلة وليست مكتملة؛إذ كثيراً من جوانبها يغيب فيها التحليل والعمق مقارنة بما عليه الأمر في الفقه المصري من إسهاب الأبحاث القانونية حول موضوع الأموال العامة عموماً ونظرية حق الدولة على المال العام على وجه الخصوص؛ في حين تفتقر نظرية الأموال العامة في القانون الإداري الليبي لهذا التعدد من الأبحاث القانونية بصددها، بالإضافة إلى التغيرات التي طرأت على ظروف الدولة الليبية من جميع النواحي بما فيها الملكية العامة؛ كل ذلك يبين مدى الحاجة إلى تعدد الدراسات في هذا الشأن أملاً في الوصول إلى نظرية حديثة

تناقش ذات المعطيات بنظرة مختلفة عما عرفت عنه الدراسات القانونية السابقة في التشريع الليبي. ولأن هذه النظرية في عمومها لازالت لدى فقهاء القانون الإداري الليبي غير واضحة المباني والمعالم كما أشرنا؛نأمل أن تكون دراستنا هذه قد حققت من التأصيل الفقهي الذي وصل بنا إلى صياغة الأفكار الأساسية وإبراز السمات العامة لنظرية حق الدولة على الأموال العامة بما يؤدي إلى استقرارها ووضوح جوانبها.

ولمعالجة كل هذه الإشكاليات؛ جمعنا في هذا البحث بين أسلوبي الاستقراء والاستنباط للوصول إلى نتائج منطقية تدعمها حجج قانونية ثابتة؛ باتباع خطة منهجية تتضمن مبحثين الأول منهما؛يتعلق بمفهوم المال العام، وتحديد معيار تمييزه عن المال الخاص، وكيفية اِكتساب المال صفة العمومية وفقده لها، أما الثاني:يناقش الطبيعة القانونية لحق الدولة في تملك الأموال العامة مع بيان التكييف القانوني لهذا الحق، وقد قسمنا كل مبحث إلى مطلبين مستأنسين في ذلك بأحكام القضاء الليبي في هذا الاتجاه محاولين أن نلم باختصار بكل ماله علاقة بتحديد المفهوم القانوني لحق الدولة على الأموال العامة، أما الخاتمة فقد تضمنت خلاصة البحث ونتائجه.

المبحث الأول

مفهوم المال العام ومعيار تمييزه عن المال الخاص

يقتضي المفهوم القانوني لحق الدولة على المال العام، التعريف بهذا المال لغة واصطلاحا، وبيان موقف القضاء والفقهي شأن مفهومه (المطلب الأول)، فضلاً عن ذلك شرح معيار تحديد فكرة المال العام عن المال الخاص، وما يستتبعه من تفسير لوسائل اكتساب المال الصفة العامة وفقده لها (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم المال العام

نبحث في هذا المطلب مفهوم المال العام الذي يقع عليه حق الدولة في التملك من زوايا متعددة لغة واصطلاحاً؛ مع بيان مفهوم هذا المال في الشريعة الإسلامية.

المال لغة: جمعها (أموال) وهو ما يملكه الإنسان من كل شئ[2]، وجاء عند أبن منظور[3] أن المال(معروف ما ملكته من جميع الأشياء ..... قال ابن الأثير: المال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة ثم أطلق على كل ما يقتنى ويملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل لأنها كانت أكثر أموالهم)

وما يلاحظ على المقصود بكلمة أموال في اللغة أنها توسعت استعمالاتها، وإن كان يجمع بينها مفهوم واحد هو التملك أو الملكية[4].اصطلاحاً قد لا يثير مفهوم المال العام جدلاً كبيراً بالنظر إلى استقرار الفكرة ووجودها في النظم القانونية المختلفة سواء كانت القديمة أو المعاصرة؛ كما أن لتغير الظروف والأزمات المالية والسياسية في العالم أثره على تزايد الاهتمام به،غير أنه ظل دائما المجال واسعاً للنظر في مدى ضبط هذه الفكرة وتحديدها. لقد كان الفرنسيون هم أول من قال بفكرة الدومين العام[5]دونما تفرقة أو تمييز بين المال العام والمال الخاص،ولذلك توالت التشريعات الفرنسية معززة بأحكام القضاء الفرنسي

(2) مجد الدين طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادي،القاموس المحيط ،تحقيق: مكتب تحقيق التراث، (بيروت: لبنان، 2005)،ج4،(باب اللام: فصل الميم)، ط8.

(3) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم(ابن منظور)،(لسان العرب،بيروت: دار صادر2003)ج: 14، ص: 152.

(4) للمزيد راجع: معجم اللغة العربية على الموقع الالكتروني www.maajim.com/dictionary.

(5)إبراهيم عبد العزيز شيحا،الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، (الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية، 1999)، ص: 292.

في اتجاه الأخذ بفكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص[6]،غير أنه وبالرغم من كل ذلك لم يظهر في التشريع الفرنسي تعريفٌ شاملٌ للمال العام؛فقد اقتصرت النصوص القانونية في شأنه على تحديد بعض ما تدخله في عداد الأموال العامة مع بيان خصائصها[7]،ومن المحاولات التي حظيت باهتمام القضاء الفرنسي في هذا الاتجاه ما ورد عن لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي في شأن تحديد مفهوم الأموال العامة، بأنه في حالة عدم وجود نص مخالف لأحكام هذا القانون لا تعتبر أموال الجماعات العامة والمؤسسات العامة من الأموال العامة إلا إذا كانت هذه الأموال موضوعة تحت تصرف الكافة للاستعمال المباشر أو إذا كانت مخصصة لمرفق عام ويشترط في هذه الحالة الأخيرة أن تكون هذه الأموال بحكم طبيعتها أو بحكم إعدادها إعداداً خاصاً قد قصرت كلية أو بصفة أساسية على الأغراض الخاصة بهذه المرافق[8].

ومن جهة أخرى تثبت الوثائق التاريخية بأن فكرة المال العام ليست وليدة العصور الحديثة إنما يعود أصلها إلى العصور القديمة،ومن دلائل معرفة الرومان بها أنهم قسموا الأموال إلى ما يقتصر على المصالح العامة أو النفع العام وإلى ما يحقق أهداف الجماعات العامة[9]. كما عَرف فقهاء الشريعة الإسلامية المال العام بأنه (المال الذي لا يكون لأحد ولا في يد وارث، وهو الذي يجيز لرئيس الدولة العادل الصرف منه في موضعه ولا يحابي

(6)إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، (الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية، 1999)، ص: 292.

(7) جاء ذلك في نصوص المواد من 538 إلى 541 من القانون المدني الفرنسي أن الطرق البرية والنهرية وشواطئ الأنهار وطرح البحار والموانئ والخلجان هي أموال عامة. كما بينت هذه النصوص أساس المال العام أنه يرجع إلى خاصية عدم قابلية المال العام للتملك. للمزيد راجع:د محمود أبو السعود، القانون الإداري(القاهرة: مطبعة الأيمان) ص: 272.

(8) للمزيد راجع: إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص: 308.

(9) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص: 581.

فيه)[10].وقُصد به أيضاً تلك الأموال التي يعود نفعها للعامة وغير قابلة للتملك كالماء الجاري تحت الأرض والبحر والبرك الكبيرة؛ كل ذلك مباح لأنه ليس بملكٍ لأحد[11].ويفسر مفهوم الأموال العامة في الشريعة الإسلامية من جهة أن هذا المال هو ما يكون لعامة المسلمين،ولأنه مال عام لجميع المسلمين يجب أن تتخذ في شأنه وسائل عدة لغرض حمايته من الاعتداء عليه،امتثالاً لقوله تعالى﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاء أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا﴾[12]ولقوله عليه الصلاة والسلام: " المسلمون شركاء في ثلاثة الماء والكلا والنار"[13] .

ومن دلائل السياسة الشرعية في شأن الأموال العامة ما قام به عمر ابن الخطاب رضي الله عنه بخصوص عدم تقسيم الأرض التي فتحها المسلمون على المقاتلين منهم، وإبقائها في أيدي أهلها بشرط أن يدفعوا الخراج عنها[14]. كما أقر الإسلام الملكية الجماعية؛ ولكنها ليست مطلقة إذ ترد عليها بعض القيود التي تتعلق في جملتها بالصالح العام، وينطوي تخصيص هذا النوع من الملكية إما على تحقيق هدف معين أو مصلحة لفئات معينة أو منفعة لفرد من الأفراد؛ فمن مظاهر تخصيص الملكية الجماعية لهدف معين ما قام به الرسول عليه السلام من حماية جبل النقيع لخيل المسلمين، في حين من مظاهرها لصالح فئات معينة ما قام به عمر وأبو ب رضي الله عنهما من اعتبار أرض الربدة والشرف حميٍ للماشية،كما تتحقق الملكية الجماعية أيضا بما يخصص لصالح الأفراد

(10) يعقوب بن إبراهيم أبو يوسف، كتاب الخراج، (القاهرة: المطبعة السلفية، 1346هـ)، ص: 69.

(11) عبد الكريم الخطيب، السياسة المالية في الإسلام، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980)،ص: 40.

(12)سورة النساء، الآية رقم 5.

(13) كتاب الرهون، باب المسلمون شركاء في ثلاث، ص: 314، رقم الحديث 2472، تحقيق: مصطفى ديب البغا، (دمشق: طبعة اليمامة، 1998).

(14) ساسي الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 1998)،ط2، ص: 194.

اِستهدافاً للمنفعة العامة كإحياء الأرض الميتة[15]. يتضح مما تقدم أن الإسلام يعمل بمبدأ المساواة لغرض الانتفاع بالأموال العامة مراعاة للصالح العام لكون المال في الشرع الإسلامي وسيلة لا غاية، وقد فطنت المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) إلى هذه الحقيقة منذ زمنٍ طويل فأقرت بأن (نزع الملكية للمنفعة العامة لا مخالفة فيه لأحكام الشريعة الإسلامية ذلك لأن فقهاء الشريعة الإسلامية أباحوا نزع ملكية الأفراد توسعة لطريق أو مجرى أو نهر أو غير هذا وذلك من المنافع العامة لأن من أسس التشريع الإسلامي تحقيق المصالح الحقيقية للناس جميعا .....،

وبهذا المبدأ أخذت التشريعات في معظم دول العالم،و به جرى قضاء هذه المحكمة؛لأن نزع الملكية للمنفعة العامة إنما يتم لمصلحة المجموع وخيره ويجب أن تعلو مصلحته على مصلحة الفرد الذي هو أحد أفراد المجتمع وقديما أجاز فقهاء الشريعة الإسلامية نزع ملكية العقار ولو وقفا لتوسيع جامع أو شق طريق)[16].

ومما يؤكد تبني القانون الإداري الليبي مفهوم المال العام بما يتفق والشرع الإسلامي الذي ينحصر في ذلك المال المخصص للمنفعة العامة، ما جاء به نص المادة 87 من القانون المدني الليبي المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة1970علما بأن(تعتبر أموالاً عامة؛العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم). وبذلك استقر التشريع الليبي في شأن تحديد مفهوم الأموال العامة على الأخذ بذات المفهوم،ومن النصوص الواردة بهذا الخصوص

(15)للمزيد راجع: أبا الحسن علي أبو الحسن بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، (القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، 1966)، ط: 2، ص: 185 وما بعدها. وكذلك: محمد بن الحسين الفراء الحنبلي أبو يعلى،الأحكام السلطانية،(القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي 1966)،ط:2، ص222 وما بعدها.

(16) طعن إداري 2 /22ق، جلسة 1976/1/29، (مجلة المحكمة العليا، العدد3: السنة 12)، ص: 41.

نذكر على سبيل المثال لا الحصر؛ما كان قد جاء بنص المادة السادسة من قانون التسجيل العقاري الصادر بتاريخ 28/سبتمبر/1965م عندما أقرت بأن العقارات المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة هيمن الأموال العامة الغير قابلة للتصرف (والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم، وما عدا ذلك من العقارات يعتبر من الأموال الخاصة للدولة أو الأشخاص المذكورة)،

وكذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم (3) لسنة 1995 في شأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية بأنه (تعتبر أموالاً عامة جميع الآثار العقارية والمنقولة والوثائق سواء كانت في باطن الأرض أو على سطحها أو كانت تحت المياه الإقليمية باستثناء ما هو مسجل بأسماء الأفراد والهيئات ..)، وكذلك القانون رقم 2 لسنة 1971 في شأن المناجم والمحاجر بنص مادته الثانية اعتبر من أموال الدولة (ما يوجد في المناجم من المواد المعدنية في الجمهورية العربية الليبية بما في ذلك المياه الإقليمية ويعتبر كذلك من هذه الأموال المواد الحجرية عدا مواد البناء(الأحجار الجيرية والرملية والرمال) التي توجد في المحاجر التي تثبت ملكيتها للغير)، وجاء في نص المادة الأولى من القانون رقم 2 لسنة 1985 بشأن حماية المراعي والغابات (غابات عامة هي جميع الغابات المملوكة للمجتمع .... مراعي عامة هي جميع المراعي المملوكة للمجتمع) كما ورد في نص المادة الثانية من قانون رقم 3 لسنة 1982 بشأن تنظيم استغلال مصادر المياه بأن (مصادر المياه في ليبيا ملك للشعب، ويقصد بمصادر المياه في تطبيق أحكام هذا القانون كافة الموارد المائية الطبيعية سطحية كانت أم جوفية).

يضاف لما تقدم أن المشرع الليبي وسع من مفهوم المال العام عندما أضفى القانون رقم(2) لسنة 1979م في شأن الجرائم الاقتصادية صفة المال العام على(كل ما تديره الدولة أو تشرف عليه)؛ فقد جاء ذلك بنص المادة الثالثة من القانون المشار إليه أنه

يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون): الأموال التي تملكها أو تديرها أو تشرف عليها أحد الجهات التي وردت بنص المادة 2 من هذا القانون،كما يدخل في إطار الأموال العامة أيضاً بموجب هذا النص أي أموال لجهة أخرى غير التي ذكرت بالمادة السابقة، وينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

وبنص المادة الثانية من القانون المشار إليه أعلاه؛ عد المشرع الليبي أموالاً عامة ليست تلك المملوكة للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فقط لما كان يسمى ب(اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات)وما يتعلق بها من هيئات ومؤسسات عامة أو ما يعرف بوحدات الإدارة المحلية،إنما شمل أيضاً الأموال المملوكة للاتحادات والنقابات والروابط والجمعيات والهيئات الخاصة ذات النفع العام،وكذلك الشركات أو المنشآت بالقطاع العام والتي تساهم الدولة في رأس مالها . وبذلك نتبين مدى توسع المشرع الليبي في تحديد ماهية المال العام،الذي لم يقصره على تلك الأموال المملوكة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة فقط بل تعداه إلى ذلك المال الذي يكون كله أو بعضه مملوكا أو خاضعا لإدارة وإشراف أحد الجهات المذكورة، بمعنى أنه بتطبيق هذا النص يتضح توافر صفة المال العام إذا ما تحقق شرط الإدارة أو الإشراف من شخص اعتباري عام ومن اتحادات أو نقابات أو من روابط أو من جمعيات أو من هيئات اعتبرت ذات نفع عام أو من شركة أو منشأة تساهم فيها إحدى هذه الجهات السابقة الذكر؛ وكذلك تتوافر صفة المال العام في أموال أي جهة من الجهات غير تلك المذكورة في النص المشار إليه إذا ما تحقق للدولة شرط الإشراف أو الإدارة في شأنها، وتعتبر أموالها أموالاً عامة.

يفهم من كل ذلك أن المشرع الليبي في نص المادة 3 من قانون الجرائم الاقتصادية المشار إليه) قد ساوى بين ملكية الجهات المذكورة(نص المادة 2 من ذات القانون) لهذا المال وبين إدارتها أو إشرافها عليه؛ حتى ولو كان هذا المال فى حقيقته مالاً

خاصاً. وهذا التطور في مفهوم الأموال العامة ابتغى به المشرع الليبي تحقيق الحماية الجنائية لكل هذه الأموال مدفوعاً بتقدير مدى أهميتها. أما القضاء الإداري الليبي (الدوائر الإدارية بمحاكم الاستئناف والمحكمة العليا)[17] حدد مفهوم المال العام على أنه ذلك المال المنوط بالدولة كي تحقق به المنفعة العامة أو المصلحة العامة؛ وهذا ما قضت به المحكمة العليا الليبية(دائرة القضاء الإداري) وهي بصدد تحديد نطاق الحماية القانونية على الأموال العامة وفقاً لنص المادة87 من القانون المدني الليبي المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة 1970 عندما قالت:(إنما ينصرف إلى الأموال العامة دون غيرها ....العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من الجهة المختصة)[18] .

ومما ينبئ باستقرار القضاء الليبي على هذا المفهوم تطبيقات المحكمة العليا الليبية في شأنه؛ من أمثلتها ما جاء عن الدائرة المدنية في حكمها رقم 49/576 الصادر بتاريخ 2005/7/2، وهي تشير إلى نص م87 من القانون المدني بأنه: (... مفاد ذلك؛ أموال الأشخاص الاعتبارية العامة لا تعتبر أموالاً عامة إلا إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار صادر من إحدى الجهات المذكورة بالنص)

وقضت في ذات الحكم بأنه (إذا خلا القانون رقم 101 لسنة 1973 بشأن إنشاء غرف التجارة والصناعة والزراعة وغيره من القوانين مما يفيد تخصيص أموال الغرفة الطاعنة للمال العام .... كما لم يصدر قرار من إحدى الجهات المبينة في الفقرة الأولى من النص

(17) تنظر مسائل الدعاوى الإدارية في القانون الليبي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف كمحكمة أول درجة؛ ووفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 24 من القانون رقم6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا بأنه (تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في = =الأحكام الصادرة من محاكم الأستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971بشأن تنظيم القضاء الإداري).

(18)طعن إداري رقم 17/3ق، جلسة 1971/4/4. مجلة المحكمة العليا ، العدد 4: السنة 7– ص 23.

المذكور بتخصيص أموالها للمنفعة العامة، ولا بقرار إنشائها أو بقرار لاحق ما يفيد تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة فإن إسباغ وصف المال العام على أموالها يكون غير قائم على أساس)[19] .ولم يخرج الفقه القانوني في ليبيا عن مسلك القضاء الليبي في تحديده لمفهوم الأموال العامة، وقرر بأنها تلك الأموال التي تمتلكها الدولة سواء أكانت هذه الأموال أموالاً عقارية أو أموالاً منقولة بشرط أن تكون مخصصة للمنفعة العامة إما بالفعل وإما بمقتضى قانون صادر عن السلطة التشريعية أو قرار صادر عن السلطة التنفيذية[20].

في حين عرفها آخرون بأنها؛ تلك الأموال التي توضع تحت تصرف الشخص الاعتباري العام لتمكينه من تأمين سير المرافق العامة [21] . وأيضاً عرفت بأنها ما يخصص للمنفعة العامة، إما لاستعمال الجمهور لها مباشرة كالطرق ومجاري الأنهار، وإما عن طريق المرافق العامة كخطوط وعربات السكك الحديدية ومباني المدارس والمستشفيات والمكتبات ودور الحكومة والحصون والقلاع والبوارج الحربية وغيرها[22].

يستنتج مما تقدم أن مفهوم الأموال العامة في أحكام القانون الإداري الليبي تأتي دائماً بما يتوافق مع حرفية نص المادة 87 من القانون المدني الليبي على أنها الأموال المخصصة للمنفعة العامة[23]،بمعنى ما تمتلكه الدولة من عقارات ومنقولات خصصت للمنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح هي أموال

(19) مجلة المحكمة العليا، العدد 3،4: السنة 40- ص97.

(20) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي (الزاوية: منشورات المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، 2010)، ط6، ص: 499 وما بعدها.

(21) خالد عبدا لعزيز عريم، القانون الإداري الليبي، (بيروت: دار صادر، 1969)، ج2، ص: 464

(22) السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، (القاهرة: دار النهضة، 1965)، ص: 323.

(23) مازن ليو، القانون الإداري،(الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية،2005)، ص: 315 ومابعدها

عامة. كما يستخلص من هذه التعريفات أن كلاً منها يشترط لكي يُعد المال عاماً لابد أن يكون عائداً للدولة؛ بالإضافة إلى اشتراطها أن يخصص هذا المال للمنفعة العامة.

على هذا الأساس يمكن تعريف الأموال بأنها؛ أموال ثابتة ومنقولة تملكها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى خصصت للمنفعة العامة. ومما يشجع على هذا التعريف أنه يأخذ بكل الأدلة المستنبطة من مفهوم المشرع الليبي للأموال العامة.

وهكذا بالنظر إلى نظرية الأموال العامة في ليبيا نتحقق من أمرين: الأول؛ أن خصائص المال العام تتقرر في تخصيصه للمنفعة العامة، والثاني؛ يتمثل فيما توليه الدولة من حماية قانونية خاصة ومتميزة لهذا المال عندما جعلت كل التصرفات الواردة في شأنه بمقتضى التشريعات الصادرة بالخصوص.

المطلب الثاني

معيار تحديد المال العام في القانون الليبي

من خلال رصد السياسة التشريعية بشأن المال العام في ليبيا؛ نجد المشرع الليبي مستقر على الأخذ باتجاهين: الأول منهما؛ تقسيم أموال الدولة إلى أموال عامة وأخرى خاصة أما الأمر الثاني إتحاده من المنفعة العامة معياراً لتحديد الأموال العامة.

من جانب آخر يتجه المشرع الليبي إلى التقريب بين الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة، وذلك فيما يقرره من حماية قانونية لأموال الدولة الخاصة لكي تلحق هذه الأخيرة بأموال الدولة العامة؛ غير أنه ما يزال للتمييز بينهما أهمية بالغة تنعكس على اقتصاد الدولة وتطورها؛ كما أن للمال العام نظامه القانوني المستقل مما يعكس الحاجة الماسة لإيجاد معيار يحدد هذا المال، كل ذلك سنناقشه من خلال محورين، الأول: معيار تحديد المال العام في القانون الليبي، والثاني: وسائل اكتساب المال الصفة العامة وفقده لها.

الفرع الأول/ معيار تحديد المال العام في القانون الليبي:

الثابت أن أموال الدولة هي العقارات والمنقولات التي تملكها؛ إما ملكية عامة وتعرف بالأموال العامة، وإما ملكية خاصة كتلك التي تعرف بالأموال الخاصة،وهذه الأخيرة حددها نص المادة الأولى من قانون أملاك الدولة الخاصة الصادر 1965/9/27 بأنها(العقارات العينية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة المملوكة للدولة بصفتها شخصاً اعتبارياً عاماً بموجب القوانين والقرارات النافذة سواء أكانت تحت تصرفها الفعلي أو تحت تصرف أشخاص أخرين)، كما أن لكل منهما نظامه القانوني الخاص به، فملكية الدولة للأموال الخاصة لا تختلف أحكامها القانونية عما هو معروف في النظام القانوني للملكية الفردية المتمثل في قواعد القانون المدني ويختص بنظر المنازعات في شأنها القضاء العادي[24].

أما الأموال العامة سواء كانت العقارات أو المنقولات المملوكة للدولة لابد أن تكون مخصصة للمنفعة العامة،وهي بذلك تسعي لتحقيق غرض يخالف ذلك الذي تستهدفه الأموال الخاصة، الأمر الذي استتبع خضوعها لأحكام قانونية متميزة عن تلك المشار إليها في شأن الأموال الخاصة، لذا هي محكومة بنظام قانوني مرتبط بالقانون الإداري، والقضاء الإداري (دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف والمحكمة العليا) هو المختص بالمنازعات الواردة في شأنها. ومن هنا يطرح السؤال نفسه هل المنفعة العامة هي معيار التمييز بينهما؟. الإجابة تظهر في موقف المشرع الليبي بنص المادة 87 من القانون المدني

(24) (للإدارة أن تسلك في إدارة أموالها وأملاكها الخاصة دون العامة مسلك الأفراد وتتبع في ذلك نفس الوسائل التي يتبعونها في إدارة واستغلال أموالهم وممتلكاتهم فتبيع وتشتري وتؤجر كما يبعون ويشترون ويؤجرون وهي عندما تباشر إدارة أملاكها الخاصة على هذا النحو فإن جميع ما تقوم به من أعمال الإدارة وتتخذه من إجراءات تخضع لأحكام القانون المدني ولا شأن للقانون الإداري بها).

طعن إداري رقم 17/3ق، جلسة 1971/4/4، (مجلة المحكمة العليا، العدد4: السنة7)، ص:23.

الليبي،والتي أقر فيها بأن الأموال العامة هي التي تملكها الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، إلا أنه لم ينهض بتحديد شامل لما يعد من الأموال العامة، ولذلك صاغ في ذات هذا النص وبشكل واضح المعيار الذي يتحدد به هذا المال[25] متمثلاً فيما يعرف بالمنفعة العامة. وبهذا يتفق القضاء والفقه الليبي على أن التمييز بين المال العام والمال الخاص يحكمه التخصيص للمنفعة العامة[26]،وهو معيار معروف في القانون الإداري المقارن،وقد أسهبت الدراسات القانونية في مناقشته بوجهات نظر متعددة[27]؛كما أن نظرية تخصيص المال العام للمنفعة العامة أخذت مداها في القانون الإداري الليبي، لهذا سنحاول التعرض لها بشئ من التفصيل.

تخصيص المال العام للمنفعة العامة:

هذا هو المعيار الذي يتعرف به القانون الليبي على المال العام؛ بمعنى (المال العام هو ما كان مخصصاً للمنفعة العامة)،وهذا ما تبناه المشرع الليبي مما لا يقبل الشك في نص المادة 87 من القانون المدني المعدلة بنص المادة 138 لسنة 1970م (السابق الإشارة إليه). وهذا النهج يتأكد أيضاً من خلال ما كان قد نصت عليه المادة السادسة من قانون التسجيل العقاري الصادر 28 سبتمبر 1965 (السابق الإشارة إليه) بأنه(تعتبر عقارات عامة غير قابلة للتصرف.... التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم، وما عدا ذلك من العقارات يعتبر من الأموال الخاصة للدولة أو الأشخاص المذكورة). وبذلك أيضاً أقرت المحكمة العليا الليبية (الدائرة المدنية) عندما قالت بأن:

(25) راجع في ذلك خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ج2، ص:566. أيضاً السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، ص: 323.

(26) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص:500.

(27) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص: 508. كذلك مازن ليو، القانون الإداري، ص: 319.

(المشرع جعل التخصيص للمنفعة العامة معيارا للتمييز بين الأموال العامة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية وبين أموالها الخاصة ورتب على كل منهما أحكاما خاصة)[28] .

ومن تطبيقاتها في هذا الصدد ما قضت به بأن[29] (رأس مال المصرف الزراعي مدفوع بالكامل من الدولة، وقد خصص لتحقيق منفعة عامة، وهو ما ينبئ عن أن أمواله أموال عامة) ويستنتج مما سبق أن قيام المشرع الليبي بتحديد معيار للمال العام يفسر على أنه قد كفى الفقه القانوني عناء البحث عن معيار للتمييز بين هذا المال ومال الدولة الخاص، ومن جهة أخرى لأن هذا المشرع لم يقرر أي الأموال العامة يكون للإدارة حق التصرف بصددها لغرض انتفاع الأفراد بها؛ فقد حدد هذه الأموال بما كان مخصصا للمنفعة العامة بأحد الوسائل الثلاثة، إما بالفعل أو بمقتضى قانون من السلطة التشريعية أو قرار من السلطة التنفيذية هو مال عام. بمعنى كما يمكن أن يكون تخصيصاً بموجب قرار يجوز أن يكون فعليا إما بحكم طبيعة الأشياء أو بالواقع الفعلي للانتفاع بالمال العام، كما قد يتقرر هذا التخصيص أيضاً بالأداة التشريعية.

وبالرغم من كل ذلك الوضوح فإن بهذا الأمر الكثير من التعقيد، من جهة أن المشرع الليبي لم يحدد ما المقصود بالمنفعة العامة؛إذ غالباً ما يأتي هذا الاصطلاح في نصوص قانونية بشكلٍ صريح وليس ضمنياً تحدد إجراءاتها أو أنواعها،دلالة ذلك في نص المادة 17 من القانون 116 لسنة 1972 بشأن تنظيم التطوير العمراني الصادر بتاريخ 1972/10/18 بأن(.. يكون تقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة الواقعة داخل المخططات المعتمدة للمدن والقرى أو خارجها بقرار ....، ويجب أن يتضمن

(28) طعن مدني رقم 35/97، جلسة 1991/6/16م، (مجلة المحكمة العليا السنة 28: العدد 1،2)، ص100.
(29)حكم رقم 43/308ق، جلسة 2001/12/8، (غير منشور).

القرار أو يرفق به بيان محدد ووافٍ عن المشروع ذي النفع العام والعقارات اللازمة له وحدودها)؛ كما يمكن أن تحدد هذه النصوص المشروعات التي تعد من المنفعة العامة، وهذا ما جاء بنص المادة 18 المعدلة بالقانون رقم 6 لسنة 1973 من القانون رقم 116 لسنة 1972م المشار إليه أعلاه أنه (يجوز تقرير المنفعة العامة طبقا للمادة السابقة لمشروعات الإسكان أو التطوير العمراني أو الصناعة الآتي بيانها...). وهكذا يتضح أن كافة التشريعات الصادرة بالخصوص تضمنت اصطلاح المنفعة العامة؛ ولكن لم تحدد ما المقصود بها،وتركت تحديد هذا الاصطلاح للفقه والقضاء وفقا لما تقتضيه الظروف والأحوال، لكونها فكرة غير قابلة للتحديد بشكل جامع مانع.

ولعل اتجاه المشرع الليبي في هذا الشأن محمود باعتباره ترك هذا العبء على قضاء وفقه القانون الإداري، ومن تطبيقات المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) في هذا الصدد قولها بأنه[30]: (لا يقبل الجدل في تقرير المنفعة العامة لأن تقريرها متروك لجهة الإدارة دون معقب عليها طالما لم يتبث أن هناك انحرافاً بالسلطة). كما قضت أيضاً بأن النفع العام اصطلاح يشمل كل نشاط تقوم به الدولة حتى ولو كانت إدارته تهدف للربح أو يساهم الأفراد في رأس ماله؛ عندما قالت:[31] (لا يقتصر معنى النفع العام على وجوه النشاط التي تمارسها الدولة أو أحد أقسامها في هذا السبيل بل يمتد ذلك الحكم أيضاً إلى سائر أشخاص القانون العام التي وجدت لتمارس جزءا من سلطان الدولة فيكون لها ما للدولة نفسها من حصانات القانون العام. وليس يغير من وصف الشخصية العامة جني الربح من إدارة المرفق أو إسهام الأفراد فيه).

(30)طعن إداري 24/24ق، جلسة 1980/11/19، (مجلة المحكمة العليا السنة 16: العدد4)،ص :19

(31) طعن إداري رقم19/ 7ق، جلسة 3/24/ 1962. (مجلة المحكمة العليا، ج2) – ص148.

يضاف لما تقدم أن معيار المنفعة العامة الذي يتحقق به مفهوم المال العام لا يرتبط فيما إذا كان هذا المرفق تتولى إدارته الدولة بنفسها أم تعهد به إلى شخص آخر مستخدمةٍ أحد أساليب تعاقدها سواء أكان فرداً أو شركة؛ إذ يخول المشرع سلطة للإدارة بحقها في الإدارة والإشراف على المنفعة العامة التي تتوخاها لاستغلال واستثمار أملاكها.

من حيث أنه يكون للإدارة حق الإدارة والتصرف في أملاكها[32]؛ومن الأمثلة على ذلك ما ورد بنص المادة 9 من القانون رقم 5 لسنة 1982م بشأن حماية المراعي والغابات المعدلة بأحكام القانون رقم 14 لسنة 1992م بأنه (يجوز لوزير الزراعة التعاقد على استغلال منتجات الغابات العامة ....)، كما يمكن لها (الإدارة) أيضاً حق الإشراف على هذه الأموال، ومن الدلالة على ذلك ما جاء بنص المادة 16 من القانون رقم 2 لسنة 1971 في شأن المناجم والمحاجر بأنه (على المرخص له في البحث أو المستثمر أن يرسل للإدارة العامة كل ستة أشهر كشوفاً مستخرجة من سجلاته، ومدوناً بها كافة البيانات)،ويقصد في حكم هذا النص بيانات تتعلق بالموظفين والمواد المستخرجة سواء كانت خاماً أو مخزوناً أو منقولاً ونتائج تحليل هذه المواد، وثمن المبيع منه، وبالإضافة إلى كل ما يلزم بيانه، وترى الإدارة العامة لزوم الحصول عليه لضمان جدية سير أعمال البحث أو الاستثمار أو لتعلقها بالنشاط الصناعي وفق نماذج محددة من هذه الإدارة.

وفي هذا الصدد يستوجب الأمر الإشارة إلى حقيقة هامة من جهة أن الأملاك الخاصة بالأفراد لا يجوز تخصيصها للمنفعة العامة إلا بعد أن تكتسبها الدولة بالطرق القانونية المكتسبة للملكية، وذلك تنفيذاً لقاعدة دستورية يوثقها القانون المدني في المادة 814 بأنه؛ لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون، وبالأسلوب الذي

(32) كان قد نصت المادة 17 من القانون 27 لسنة 1977 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 39 لسنة 1977 بشأن البلديات بأن"تتولى البلديات إدارة أملاكها والتصرف فيها "

يحدده في مقابل تعويض عادل؛ وبذلك ما لم يخصص العقار للمنفعة العامة على هذا النحو لا يمكن أن يصبح مالاً عاماً[33].كما أنه لا يشترط في التخصيص للمنفعة العامة أن يكون تخصيصاً مؤبدا إنما يكفي أن يكون محققاً سواء بفعل الطبيعة أو الأنسان، أو بموجب قانون من السلطة التشريعية،أو قرار إداري من السلطة التنفيذية.

ولأن المشرع الليبي لم يذكر أمثلة لما يعد من قبيل الأموال العامة في نص المادة 87 من القانون المدني السابق الإشارة إليها) كما لاحظنا؛ إلا أن ما يستنتج من أحكام القضاء الإداري الليبي بصدد تفسيره لنص المادة 87 من القانون المدني، وكذلك ما يستنتج من خلال التشريعات الصادرة بخصوص تقرير المنفعة العامة؛ فإن التخصيص للمنفعة العامة يتحقق من خلال عنصرين هما: الاستعمال المباشر للجمهور (التخصيص بالفعل)، أو لخدمة المرفق العام (التخصيص بقانون أو قرار إداري)؛ وهذه العناصر هي التي يؤخذ بها سواء في ليبيا أو مصر على أنها أساليب تخصيص المال للمنفعة العامة مما يجعل منه مالاً عاماً[34]؛ بمعنى أن الأموال العامة تشمل الأموال التي تخصص للاستعمال المباشر للجمهور، وكذلك تلك التي تخصص لخدمة مرفق عام[35]،

وكليهما على التوضيح التالي:

أولاً: التخصيص للاستعمال المباشر للجمهور (بالفعل):

ينهض هذا التخصيص على قاعدة عدم قابلية المال العام للتملك الخاص، إذ يرجع هذا التخصيص إلى طبيعة المال ذاته،وبالتالي ما يعد مالاً عاماً سواء عقاراً كالشوارع والميادين والحدائق،أو منقولا كآثار المتاحف،هو ما يمكن للجمهور استعماله استعمالا

(33) طعن إداري رقم 18/12ق،جلسة 1972/2/29،(مجلة المحكمة العليا، العدد3: السنة8)، ص:76.

(34)مازن ليو، القانون الإداري، ص: 320.

(35)محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص: 505 وما بعدها.

مباشراً،إما مجاناً أو مقابل رسم محدد يتعين على المنتفع بهذه الأموال دفعه، وسواء أكان مباحاً أو مرهوناً بشروط كتلك المتعلقة بالتراخيص ولا يمكن تملكها من غير الدولة.

غير أنه بالنظر إلى النتائج المترتبة على هذا النوع من التخصيص،نلاحظ تضييقه لفكرة المال العام عندما قصرها على تلك المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور في وجود أموال عامة أخرى غير مخصصة لهذا الاستعمال؛ كما هو الحال فيما يتعلق بالتحصينات العسكرية ودور المصالح الحكومية، رغم أن الحماية القانونية لهذه الأموال هي ذات الأحكام والقواعد القانونية التي تسري في مواجهة غيرها من الأموال العامة.

ثانياً: التخصيص لخدمة مرفق عام (التخصيص بقانون أو قرار إداري):

سبب قرار المنفعة العامة – في الغالب– هو حالة واقعية[36]، تتمثل في حاجة الجمهور إلى إنشاء مرفق عام، أو تحسينه أو إقامة مشروع عام،كإنشاء مدرسة أو مستشفى أو توسيع شارع، وبالتالي المرفق العام يسعى دائماً إلى تحقيق المنفعة العامة، بهدف رعاية المصلحة العامة في مختلف الاتجاهات والأنشطة التي غالباً ما يكون مقصدها إشباع الحاجات العامة[37]، بمعنى تخصيص المال لخدمة المرفق العام استهدافا للمنفعة العامة تجعل مدلول المال العام هو ذلك المال الذي يخصص لاستعمال الجمهور والذي هو بدوره مخصص لخدمة مرفق عام[38]؛ وقد حددت المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري)

(36)عزت صديق طينوس، نزع الملكية للمنفعة العامة (إطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس: كلية الحقوق، 1988)– ص364.

(37)نصر الدين مصباح،القاضي،أصول القانون الإداري،(القاهرة:دارالفكرالعربي،2008)،ط1ص96

(38)كان المشرع الليبي قد حدد المقصود بالمرافق العامة في الملحق المرفق لقانون تخطيط وتنظيم المدن والقرى رقم 5 لسنة 1969 الصادر بتاريخ 17 إبريل 1969م بأنها(تشمل كافة المنشآت العامة من مبانٍ وحدائق وطرق وكبارى وممرات سطحية وممرات سفلية ومنافع عامة وملحقاتها التي توفر الخدمات العامة الصحية والثقافية والإجتماعية والترفيهية للسكان والتي تعود ملكيتها للدولة أو البلدية).

مفهوم المرفق العام بذات هذه المبادئ على أنه (كل مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف الدولة لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين)[39]

ونستدل على أسلوب التخصيص للمنفعة العامة لخدمة المرفق العام بما ورد بنص المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم 2 الصادر بتاريخ 1970/12/10باعتبار مشروع إنشاء مصفاة لتكرير النفط بمنطقة الزاوية من أعمال المنفعة العامة؛أما المادة الثانية من ذات القرار نصت على تخصيص المال لخدمة هذا المرفق بأن تقوم الجهة المختصة بتخصيص الأراضي الحكومية اللازمة لصالح المرفق العام وهو (المؤسسة الليبية الوطنية للنفط) وبدون مقابل.

عليه من المنطقي القول بأن فكرة التخصيص للمنفعة العامة تعني أن المال العام يدخل في نطاقه كل ما يملكه المرفق العام مهما قلت قيمته المنفعية ومهما كانت أهميته كالأثاث والأدوات المكتبية؛ بمعنى كل ماهو مخصص لتسيير هذا المرفق[40]مما يرتب أن كل ذلك مشمولٌ بالحماية القانونية المقررة للمال العام، ولعل هذا ما جعل البعض[41] يشترط في تخصيص المال العام لخدمة مرفق عام أن يكون هذا المال المخصص له قد أعد إعدادا خاصاً بالنظر إلى ما له من دور رئيسي في سير المرفق وإدارته، وأياً كانت نتائج هذا الجدل فإننا نرى أن المرفق العام الذي يقدم منفعة عامة تفسر فكرة تخصيص المال العام ماهو إلا تلك الأموال التي لها دوراً أساسيٌ وضروريٌ في خدمة المرفق العام لكونها أعدت للغرض المخصص له.

(39) طعن إداري رقم 44/74ق، جلسة 2001/12/30. (غير منشور).

(40) السيد محمد مدني، القانن الإداري الليبي، ص: 324

(41)د. مازن ليو، القانون الإداري، ص: 318

يضاف إلى ما سبق؛ أن أسلوب تخصيص المال لخدمة مرفق عام يمنح المشرع الحق بإضافة صفة العمومية على أموال ليست مملوكة للدولة إنما تساهم بجزء منها؛ بل وغير مخصصة للنفع العام؛ مما يوسع في مفهوم الأموال العامة كما أسلفنا عندما تعرضنا لمفهوم هذه الأموال في نص المادة الثالثة من القانون رقم 2 لسنة 1979م بالمطلب الأول من هذا المبحث، وتوصلنا فيه إلى أن هذا التوسع يجب أن يفهم في إطار الغاية التي يتوخاها المشرع الليبي، وهو إحاطة الأموال المشار إليها في نص المادة 2 من قانون الجرائم الاقتصادية (السابق ذكره) بالحماية الجنائية المقررة للمال العام على أن يظل محتفظاً بمفهومه المتعارف عليه لدى الفقه والقضاء الإداري الليبي[42].

نخلص من كل ما تقدم أن معيار تحديد المال العام بالتخصيص للمنفعة العام؛ يعكس بوضوح دور هذا المال في تحقيق أهداف نشاط الإدارة وهو الصالح العام أو النفع العام، وإن كان لابد من مراعاة حقيقة هامة في هذا الصدد وهي؛ إذا أموال الدولة بتخصيصها للمنفعة العامة أصبحت أموالاً عامة فإن الأموال المملوكة للأفراد لا تصبح أموالاً عامة حتى لو خصصت للمنفعة العامة بالفعل؛ إلا بعد أن تنتقل ملكيتها للدولة بإحدى أسباب وطرق كسب الملكية التي ينص عليها القانون الليبي، ومن ثم تخصص للمنفعة العامة. وقد قضت المحكمة العليا الليبية في هذا الصدد بأن (تخصيص الأموال الحكومية الخاصة للمنفعة العامة تنقلب به الأملاك الحكومية الخاصة أموال عامة ولا تطبق هذه العبارة على أملاك الأفراد التي تخصص فعلاً للمنفعة العامة إذ يجب لكي تكتسب الأملاك العامة أن تنتفي ملكية الأفراد لها وذلك بأن تدخل أولا في ملكية الحكومة الخاصة بإحدى طرق انتقال الملكية المبينة في القانون).

(42) للمزيد راجع: محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري، ص: 504.

أخيراً يظهر من أحكام التشريع الليبي وما يتبناه القضاء الإداري الليبي ويؤيده الفقه القانوني أن معيار تمييز الأموال العامة تحكمه ضوابط تتمثل في:

أولاً/لابد أن يكون المال مملوكاً للدولة؛ إذ لا يمكن أن يوصف بالعمومية مال يملكه الأفراد أو شركة خاصة إلا إذا انتزعت ملكيتها للمنفعة العامة بحسب القواعد القانونية، أي بما يتفق والنصوص التشريعية في هذا الصدد؛ ويتأكد ذلك بما قضت به المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) بأنه(متى استولت جهة الإدارة على أرض زراعية مملوكة للغير وضمتها فعلا وبصفة نهائية إلى الأرض التي تقوم باستصلاحها وتعميرها وتقسيمها إلى مزارع في حدود مشروعاتها الزراعية فإن ملكية هذه الأرض تنتقل إلى الدولة وتصبح جزءا لايتجزأ من أراضيها وتسري عليها أحكام القانون .... بشأن التصرف في الأراضي المملوكة للدولة أو التي آلت إليها .... ولو لم تتم إجراءات التسجيل العقاري الخاصة بذلك)[43] .

ثانياً/وأن يكون مخصصاً للمنفعة العامة وفقاً لما تقتضيه القوانين واللوائح بالخصوص، فقد حددت المادة 87 من القانون المدني الليبي لتخصيص المال العام للمنفعة العامة إما بالفعل وإما بقانون أو قرار كما بينا سابقاً؛ وعلى هذا الأساس قضت المحكمة العليا الليبية في شأن أموال غرفة التجارة والصناعة والزراعة بأنه (كما لم يصدر قرار من إحدى الجهات المبينة في الفقرة الأولى من النص المذكور(م 87 مدني) بتخصيص أموالها للمنفعة العامة فإن إسباغ وصف المال العام على أموالها يكون غير قائم على أساس)[44] .

(43) طعن إداري رقم 30/9ق، جلسة 1984/6/24. (مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في أربعين عاماً، القضاء الإداري والدستوري، إعداد: شحات ضيف الديجاوي)، ج1، ص: 54.

(44)طعن مدني رقم 49/576ق،جلسة 2005/7/2.(مجلة المحكمة العليا،السنة40:العدد3،4)،ص: 97

نستنتج من خلال ما جرى عليه الحال في أحكام القضاء الليبي؛ أن المشرع الليبي كان دقيقاً في تحديد معيار المنفعة العامة كأساس للتمييز بين المال العام والمال الخاص؛ إذ بزوال خاصية المنفعة العامة عن المال العام تدخله مباشرة في نطاق المال الخاص المملوك للدولة، وتسري في مواجهته قواعد القانون الخاص.

الفرع الثاني: وسائل اكتساب المال العام الصفة العامة وفقده لها:

إذا كانت المنفعة العامة هي الخاصية الواجب اقترانها بمال الدولة حتى يوصف بأنه مالٌ عام؛ فإن خاصية العمومية فيه تُكتسب من كون هذا المال خُصص لمنفعة عامة، والتي بدورها تمنح الحق للدولة في تنظيم إستعماله وحمايته. دلالة ذلك ما قضت به المحكمة العليا الليبية (الدائرة المدنية) في هذا الاتجاه بأن (عبارة مخصصة لمنفعة عامة بالفعل الوارد في المادة 87 مدني إنما تعني وسيلة لاكتساب الصفة العامة)[45] .

ويكتسب المال العام صفة العمومية إما بطبيعته أو بإرادة المشرع؛ فالثابت أن هناك أموالاً عامة طبيعية؛ وهي هبة الله للإنسان كمجاري الأنهار أو شؤاطي البحار، وما يختزن في الأرض من معادن كالنفط والحديد والغاز وغيرها؛ بمعنى تلك الأموال التي اكتسبت عموميتها من دون قرار إداري، وحتى إذا ما صدر هذا القرار فإنه لايتعدى أن يكون قراراً كاشفاً لا ينشأ وضعاً جديداً في شأنها[46]. جاء بنص المادة الأولى من قانون رقم 3 لسنة 1982 بشأن تنظيم استغلال مصادر المياه بأنه (الماء شركة بين الناس ويلتزم كل شخص بالمحافظة على المياه وعدم الإسراف في استعماله)، وأموالاً أخرى يطلق عليها الفقه

(45) الطعن رقم 18/12ق، جلسة 1972/2/29، (مجلة المحكمة العليا، العدد 3: السنة8)، ص: 77.

(46)حسين عثمان،أصول القانون الإداري،(الاسكندريه:دار المطبوعات الجامعية،2004)،ص: 356 كذلك راجع د. السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي)، ص: 326.

أنها أموالٌ عامة حكمية؛ تتمثل هذه الأموال في العقارات والمنقولات التي يتدخل الإنسان في شأنها لتخصيصها للمنفعة العامة.

وبالتالي تظهر وسائل اكتساب المال صفة العمومية بإحدى وسائل تخصيص المنفعة العامة المقررة بنص المادة 87 مدني وهي؛ إما بالفعل أو بموجب قانون من السلطة التشريعية أو قرارٍ إداريٍ من جهة اعتبارية عامة، وأسلوب التخصيص بقانون أو قرار نتبينه في المباني والطرق والمنشآت العامة ..... الخ، أما الحالة الأولى المتمثلة في أسلوب الفعل الذي تخصص به المنفعة العامة يتحقق عندما تخصص الدولة أموالاً خاصة تملكها للمنفعة العامة فعليا؛ بمعنى واقعيا كما هو الحال عندما تجعل أرضاً تملكها كجزء من طريق عام، وتترك الأفراد يسيرون فيها؛ ذلك المرور الفعلي يفسر على أنها خصصت جزءا من أموالها الخاصة بالفعل للمنفعة العامة.

في حين لا يمكن ترتيب ذات النتيجة على أموال مملوكة للأفراد، وفقاً لما قررته المحكمة العليا الليبية في هذا الصدد (بأن مجرد استعمال قطعة أرض مملوكة للأفراد لمرور العامة فيها زمناً طويلاً لا يكفي لجعل الطريق العام من الأموال العامة لأن خروجها من ملك الأفراد ودخولها في المنافع العامة يقتضي التنازل عنها صراحةً وضمناً للحكومة)[47] .

أما في شأن فقد الأموال العامة صفة العمومية فقد جاء صراحة في نص المادة 88 من القانون المدني الليبي بأن الأموال العامة تفقد صفة العمومية عندما ينتهي تخصيصها للمنفعة العامة(بمقتضى قانون أو مرسوم، أو بالفعل، أو بانتِهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة).

(47) الطعن الإداري 18/12ق، جلسة 1972/2/29، (مجلة المحكمة العليا، العدد3: السنة 8)،ص:77

ويستفاد من هذا النص أن القانون المدني الليبي يقرر ثلاثة طرق لزوال الصفة العامة عن المال العام؛ طريق يسمى قانون أو قرار، وطريق فعلي، والطريق الثالث هو انتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة.

وبالتدقيق في موقف المشرع الليبي الوارد في هذا النص؛ نتبين أن انتِهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة وانتِهائها بالطريق الفعلي يعني أنهما ذات المفهوم من الناحية القانونية،ولذلك حرف " أو" لا معنى لوجوده، وبهذا كان من المفترض على المشرع الليبي أن يضع صياغته على نحو – ينتهي التخصيص للمنفعة العامة إما بموجب قانون أو قرار أو بانتِهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة بالفعل–.

بالإضافة إلى ذلك يتضح من نص المادة 88 المشار إليها أعلاه أن تخصيص المال للمنفعة العامة يمكن أن يكون مؤقتاً، وليس على نحو دائم كما يظن البعض، وبالتالي تفقد هذه الأموال صفة العمومية إذا ما انتهى تخصيصها للمنفعة العامة في حالة ما نصت قوانين بشأنها في هذا الاتجاه،أو إذ ما انتهى الغرض من هذا التخصيص فعلياً؛ كما هو الحال عند تخصيص قطعة أرض مجاورة يلزم استعمالها في خدمة مرفق عام؛ يعني أن بالانتِهاء من غرض استعمالها المخصصة له تعود الأرض كما كانت عليه، وتنتفي عنها صفة العمومية، وبذلك لم تعد في عداد الأموال العامة، ولا تسري في مواجهتها قوانين وأحكام القانون العام.

ويتأكد ذلك بنص الفقرة الأولى من المادة 11 من القانون رقم 2 لسنة 1971 في شأن المناجم والمحاجر؛ بأنه يمكن للجهة الإدارية تحديد الأرض التي تلزم للأعمال محل الترخيص أو العقد بصفة مؤقتة على أن يقوم المرخص له بدفع إيجار مقابل انتفاعه بها طوال مدة تنفيذ هذه الأعمال، وإذا ما امتنع مالك الأرض عن استغلالها بمقابل؛ فإنه يمكن

للوزير إصدار قرار بخصوص الاستيلاء عليها مبينا في هذا القرار (حدود الأرض المستولي عليها وأسماء ملاكها وضعف أجر المثل ومدة الاستيلاء).

وفي اتجاه آخر يشترط بخصوص انتِهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة؛ أن يكون قرارا صريحاً يعبر عن نية الإدارة في هذا الشأن؛ بمعنى إهمالها للمال العام لا يفسر أنه انتفت عنه صفة العمومية وصار مالاً خاصاً.

و من تطبيقات المحكمة العليا الليبية في هذا الصدد ما جاء عن الدائرة المدنية في الطعن رقم 32/43ق[48] بأن(المشرع بإصداره للقانون رقم 28 لسنة 1972 قد رفع عن الأموال المخصصة كرأس مال للشركة المطعون ضدها صفة المال العام، وجعله مالاً خاصاً مملوكاً للدولة يخضع في أحكامه لما يخضع له أشخاص القانون الخاص).

ومن جهة أخرى لاتأخذ المحكمة العليا الليبية بمبدأ التلازم بين المنفعة العامة وصفة العمومية في المال العام،وتقرر في هذا الشأن بأن (نزع ملكية عقار المنفعة العامة لا يستتبع حتماً اعتبار العقار من المنفعة العامة ذلك أن صفة العمومية في المال وليدة تخصيصه للانتفاع العام بخلاف دواعي المنفعة العامة؛ فقد تتحقق وتستوفى غايتها من غير حاجة إلى اسباغ صفة العمومية على العقار المنزوع ملكيته، وإن كان يغلب عملاً أن اللجوء إلى نزع الملكية يراد به الحاق العقار بالأموال العامة)[49].

منطقياً يرتب انتهاء التخصيص للمنفعة العامة تجريد المال العام من صفة العمومية وفقا لما نصت عليه المادة 88 من القانون المدني الليبي السابق ذكرها وبذات الوسيلة القانونية التي أُنشئ بها هذا المال.

(48) جلسة 1987/2/23، (مجلة المحكمة العليا، العدد1-2: السنة 25)، ص: 134.

(49) طعن مدني رقم 18/12ق، جلسة 972/2/29،(مجلة المحكمة العليا العدد3: السنة 8)،ص: 76.

غير أن المشرع الليبي أسوة بالمشرع المصري، وإن كان قد حدد وسائل انتِهاء تخصيص المال للمنفعة العامة على سبيل الحصر؛ إلا أنه لم يشترط التقابل بين وسيلة تخصيص المال للمنفعة العامة والوسيلة التي ينتهي بها هذا التخصيص، ولعل ذلك يرجع إلى ضرورة عملية تتمثل في ضمان سرعة تجاوب الإدارة مع متطلبات المتغيرات التي تطرأ على المال العام مما اقتضي عدم اشتراط هذا التقابل(50) .

وبالنظر لواقع الحال فإن كنا نرى هذا الرأي جدير بالاعتبار؛ إلا أن مساوءه أكثر من إيجابياته في الغالب؛ لما قد يتعرض إليه المال العام من إهدار مؤدياً لتلفه نتيجة عدم مبالاة الجهة الاعتبارية العامة في شأنه، لذلك على المشرع الليبي أن يبادر بوضع صياغة يُلزم بموجبها الإدارة عند إنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة بإتباع ذات الأسلوب الذي نشأ به هذا المال؛ فإذا كان قد تم إنشاؤه بموجب قانون فإنه لا ينتهي تخصيصه للمنفعة العامة إلا بصدور قانون جديد يرتب هذه النتائج، وإذا ما تم إنشاؤه بموجب قرار أياً كانت الجهة التي أصدرته فإنه لا ينتهي تخصيصه إلا وفقاً لقرار آخر. على أن يتم كل ذلك في ضوء منح الجهة التي قامت بإجراء التخصيص تقدير مدى ملاءمة إنهاء هذا التخصيص لدواعي المصلحة العامة.

كما يترتب على فقد المال صفة العمومية بأن يدخل هذا المال في إطار الأموال الخاصة للدولة كما لاحظنا، وتسري عليها قواعد القانون الخاص التي من بينها جواز التصرف فيها والحجز عليها؛غير أن ذلك مقيد بنص المادة السادسة من قانون أملاك الدولة الخاصة الصادر بتاريخ 27 سبتمبر 1965 والتي نصت على أن (يجري إصلاح وإستثمار

(50)محمد فاروق عبدالحميد،المركز القانوني للمال العام، (القاهرة، مطبعة خطاب، 1983)،ص: 529

وتوزيع وبيع وتأجير أملاك الدولة الخاصة وفقا للوائح التي يصدرها مجلس الوزراء بناءٍ على عرض رئيس الخزانة).

أخيرا نؤيد ما انتهى إليه فقهاء القانون الإداري الليبي[51] في شأن نظرية الأموال العامة بأن يلغىَ تقسيم أموال الدولة إلى أموال عامة وأخرى خاصة، وتجمع كليهما دون تفرقة بينهما تحت مصطلح (أموال الدولة)، والدلائل على وحدة هذه الأموال في التشريع الليبي عديدة نذكر منها؛ قانون العقوبات الليبي بما جاء به في عدة مواضع بخصوص الحماية القانونية للأموال العامة والخاصة على حد سواء؛ كتلك المنصوص عليها بالمادة (230) الواردة تحت عنوان اختلاس الأموال العامة والخاصة، وأيضاً ماورد في نصوص القانون رقم 2 لسنة 1979م وتعديلاته بشأن الجرائم الاقتصادية حيث جاءت أحكامه في جملة نصوصه بما لا مجال للتمييز بين أموال الدولة العامة والخاصة، وبذلك كل الأموال المملوكة للجهات العامة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة مشمولة بالحماية في هذا القانون.

كما قد عد القانون الدستوري من أهدافه أن الأموال العامة والأموال الخاصة يقع على عاتق كل مواطن واجب رعايتها (م11 من الإعلان الدستوري)، وفي نص المادة 8 من ذات الإعلان أقر بأنه يقع على الدولة واجب توزيع الثروة الوطنية بما يضمن العدالة في شأنها بين الجميع؛ أفرادا وكذلك بين مختلف مدن ومناطق ليبيا.

ومن دلائل هذا الاستنتاج أيضاً ما كان من مجلس الوزراء في قراره الصادر بتاريخ بشان لائحة تنظيم إيجار وحماية المباني المملوكة للدولة بأن (تسري أحكام المواد التالية

(51)محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، ص: 512 .

على المباني للحكومة والهيئات الاعتبارية أو التابعة للأوقاف تديرها الحكومة أو إحدى هذه الهيئات ولا يجوز الخروج عليها إلا في الأحوال الخاصة)بأذن من الجهة المختصة.

كما نصت المادة 3 من قانون أملاك الدولة الخاصة (السابق الإشارة إليه) في التعديل رقم 24 لسنة 1968بأن(تتولى وزارة الإسكان ومصلحة الأملاك الحكومية إدارة عقارات الدولة الخاصة وحمايتها).

كما نصت المادة 19 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 17 لسنة 2010 بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة بأنه للمصلحة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من الجهة المختصة أن تسجل باسم الدولة العقارات غير المملوكة للأفراد، وكذلك تسجل العقارات التي تشغلها الهيئات والمؤسسات العامة؛ طالما ليست مملوكة لغير الدولة أو لأي جهة ذات نفع عام، وكذلك تسجل كل العقارات التي لم يتقرر لأي من هؤلاء حق انتفاع عليها.

يستفاد من هذه النصوص أن أموال الجهات الاعتبارية العامة بقسميها العامة والخاصة ماهي في مجموعها إلا أموال الدولة.

ومن جهة أخرى أوجه الحماية القانونية للأموال العامة تنسحب أيضاً على أموال الدولة الخاصة كما بينا؛ وهي بذلك لا تشمل القيود الواردة على الإدارة فقط في شأنها، إنما أيضاً تتعداها إلى تقرير القواعد والأحكام المتعلقة باستعمالها واستغلالها من قبل الأفراد، ولا تفهم هذه القواعد إلا من خلال غاية المال العام المتمثلة في المنفعة العامة.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لحق ملكية الدولة على المال العام

تعددت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية لحق الدولة على الأموال العامة؛ في حين تنتفي هذه الإشكالية بخصوص حق الدولة على أموالها الخاصة؛ وبالبحث في هذا الموضوع تبين أن هناك جدلاً يدور بين الفقه في القانون المقارن بشأن حق تملك الدولة

للمال العام وتكييفه القانوني، وقد رأينا من الأهمية بمكان عرض الآراء المختلفة في هذا الشأن إثراءً للبحث مع بيان أهمية ما توصل إليه القانون الإداري الليبي وفقهاؤه بهذا الخصوص.والطبيعة القانونية لحق الدولة في تملك المال العام يتنازعها رأيان؛ الأول منهما ينكر فكرة حق الدولة في ملكية المال العام، والرأي الآخر يتجه خلاف ذلك، ولأن الفقه الليبي يعترف بحق الدولة في تملك المال العام فإننا سنفرد له المطلب الثاني أما المطلب الأول سنخصصه لعرض فكرة المنازعة في وجود حق ملكية الدولة للمال العام؛ وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

المنازعة في وجود حق ملكية الدولة للمال العام

المنهجية القانونية تقتضي أن نتعرض بالمناقشة لموقف أصحاب هذا الرأي لنقف على أدلتهم وحججهم بصدده؛مع الأخذ في الاعتبار عدم وجود هذا الجدال حول حق ملكية الدولة للمال العام بين فقهاء القانون الليبي.

وهذا الاتجاه يقرر أنصاره أن عدم صحة تملك الدولة للمال العام يجد سنده[52]في أن حق التصرف وحق الانتفاع وحق الاستغلال، والتي تعرف بعناصر الملكية الفردية لا تتوافر في الملكية العامة، وقد أسسوا هذا الرأي على تحليل عناصر الملكية الفردية من حيث مدى تطابقها مع نظرية الملكية العامة، وبذلك اتضح أن الدولة لا تملك حق التصرف في المال العام لكونه يخرج من نطاق التعامل التجاري، وحتى حق استعمال هذا المال والانتفاع به لا تستقل به الدولة إنما يمتد للأفراد؛ كما أنه لاجدوى من القول أن الدولة

(52) محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ص:564.

تقوم باستغلال المال العام؛ لأنه لا ينتج ثمارا؛ حيث مبدأ المجانية أصل في استغلال هذا المال.

بناءً على ذلك المنازعة في وجود حق ملكية للدولة على المال العام تدور في فكرة كون هذا المال لا يمكن تملكه، وبالتالي لايعدو حق الدولة في شأنه إلا حق صيانة وأشراف[53]،ولا يرقى إلى مستوى حق الملكية.

بالرغم من دقة ما توصل إليه هذا الرأي إلا أنه من الممكن توجيه انتقادات له من عدة اتجاهات[54]، وذلك على النحو التالي:

أولاً/ القول بأن عناصر الملكية الفردية لا تتوافر في المال العام أمر غير مقبول؛ لأن الدولة تملك حق استغلال واستعمال المال العام وحتى حق التصرف فيه، وإن كانت مقيدة بالتزام قواعده وفقا لما تنص عليه القوانين واللوائح الصادرة بشأنه، وكذلك بما لايتعارض مع حدود المنفعة العامة المخصص لها هذا المال، ونستدل بدورنا على ذلك بما جاء في نص المادة الثالثة من القانون رقم 2 لسنة 1971 في شأن المناجم والمحاجر بأن (للوزارة أن تقوم باستثمار المناجم والمحاجر وما يتعلق بها من عمليات أما بنفسها مباشرة أو تعهد بذلك إلى غيرها بالشروط والأوضاع المقررة في هذا القانون)

ثانياً/ ليس بالضرورة أن ينتفي حق الملكية للمالك في ملكه إذا لم يكن لهذا المالك كافة السلطات المقررة له قانوناً في ماله؛ كحق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف؛ فالمالك يظل محتفظا بملكية ماله حتى ولو لم يكن يستطيع أن ينهض بإحدى هذه الحقوق؛ باعتبار أن نظرية الملكية في القانون المدني تظهر في صور عديدة؛ كتلك التي يملك بها

(53) السيد محمدمدني، القانون الإداري الليبي، ص: 329

(54) للمزيد راجع؛ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، (الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية، 2005)، ص:208

المالك حق الرقبة في ماله دون الانتفاع بهذا المال، أو تلك التي يكون حق المالك في استغلال ماله مقيد لأن المال مرهونٌ للغير[55].

ثالثاً/ لا شك أن للمال العام بعض المظاهر القانونية التي لا يعترف بها إلا لمن يملك حق الملكية عليه؛ لذا الدولة ملتزمة بالتزامات المالك في شأن هذا المال؛ كما هو الحال عند رفع دعوى الاستحقاق لطلب الحكم بثبوت ملكية مال عام، وأيضاً كما في حالات أخرى كإقامة دعاوى وضع اليد لاسترداده أو منع التعدي عليه[56]، ومنح الرخص للمنتفعين بالمال العام، ولها أيضاً امتيازات استثمار المال العام.

أخيراً/ القول بعدم وجود حق ملكية للدولة على الأموال العامة يعني انكاراً لهذا الحق مما يجعل منه مالاًمباحاً ولا مالك له، وهو ما لايمكن للمنطق القانوني التسليم به ولا حتى قبوله؛ بل أن فكرة التكييف لهذا الحق لاتخرج عن كونه ملكية اجتماعية يهدف فيها المالك إلى تحقيق النفع العام للمجتمع.

المطلب الثاني

حق ملكية الدولة للمال العام وتكييفه القانوني في التشريع الليبي

يعترف فقهاء القانون الإداري الليبي بحق الدولة في تملك المال العام، وما ترتبه هذه الملكية من نتائج؛ على الرغم من خصوصية هذا الحق بالمقارنة لحق الملكية في القانون الخاص.

أولاً/ طبيعة حق الدولة على المال العام:

(55) محمد فاروق عبدالحميد، المركز القانوني للمال العام، ص: 564.

(56)عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري،(الاسكندريه:منشأة المعارف، 1991)،ص:599. أيضاً:طعيمة الجرف،(القانون الإداري –نشاط الإدارة–،(القاهرة:دارالنهضة العربية،1985)،ص: 364

أملاك الدولة سواء كانت عقارات أو منقولات هى لعامة أفراد الشعب، وقد جاءت في صورة مشاريع متعددة خصصت للبلديات والمدن،والتي ما هي إلا مشاريع تعليمية أوبنية تحتية أو أراضٍ زراعية أو سكنية أو أراضٍ خدمية أو أراضٍ بور، وبالتالي للدولة حق ملكية في شأنها.

ولقد أخذ المشرع الليبي بفكرة حق الدولة على المال العام بأنه حق ملكية في نص المادة 87 من القانون المدني الليبي (السابق الإشارة إليها) عندما اعتبر الأموال العامة هي (العقارات والمنقولات التي للدولة ولأشخاصها الاعتبارية العامة)[57]، كما أستقر في القوانين المتعاقبة بشأن التسجيل العقاري على هذا الموقف مما يؤكد إعترافه حق ملكية الدولةعلى المال العام؛ من ذلك ماورد بنص المادة السادسة من قانون التسجيل العقاري الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 1965 بأن العقارات العامة غير قابلة للتصرف؛ وهي تلك المملوكة (للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة)، أما المادة السابعة من القانون رقم11 لسنة 1988م بشأن السجل العقاري فقد أعتبرت (كافة العقارات غير المملوكة للأفراد أو الهيئات العامة أو الجهات ذات النفع العام وفق القوانين المشار إليها في المادة الثانية من هذا القانون مملوكة للمجتمع ملكية عامة، ويجوز تخصيصها لانتفاع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين ما لم تكن مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون، وذلك مقابل رسم ...).في حين نصت المادة 19 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 17 لسنة 2010 بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة النافذ حالياً بأنه (على المصلحة تلقائيا أو بناء على طلب من الجهة المختصة

(57)يتبنى بعض شراح القانون الإداري الليبي فكرة أن نص المادة 87 مدني جاء قاصراً ويشوبه الغموض في شأن تفسير حق الدولة على المال العام باعتبار أن عبارة (للدولة) وفقا لصياغة نص المادة المذكورة تركت الباب مفتوحا أمام الفقه الإداري لتقرير ما إذا كان هذا الحق حق ملكية أو حق إشراف وحراسة، وبالتالي يرى البعض أن موقف المشرع الليبي لم يتضح في هذا الخصوص إلا بصدور قانون التسجيل العقاري بتاريخ 1965/9/28 عندما حسم النزاع بعبارة (العقارات المملوكة للدولة). للمزيد راجع د. السيد مدني، القانون الإداري الليبي، ص235 ، وكذلك مؤلف د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ص: 571

أن تسجل باسم الدولة العقارات غير المملوكة للأفراد، وكذلك – تسجل باسم الدولة الليبية العقارات التي تشغلها الهيئات والمؤسسات العامة ما لم تكن مملوكة لغير الدولة أو جهات ذات النفع العام؛ كما تسجل باسم الدولة أيضاً– العقارات التي لم يتقرر عليها حق انتفاع لأي من هؤلاء).

يستفاد من هذه النصوص أن العبارات الواردة فيها (التي للدولة، أو المملوكة للدولة، أو تسجل باسم الدولة) كلها دلالات على رغبة المشرع الليبي في الاعتراف بحق الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى على أموالها العامة بأنه حق ملكية؛ بمعنى أن صياغة المادة 87 من القانون المدني الليبي (السابق الإشارة إليها) بشأن العقارات والمنقولات التي للدولة تُفسر بأنها ذات الدلالات التي يشير اليها اصطلاح (المملوكة للدولة) المستخدم في نص المادة 6 من قانون التسجيل العقاري الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 1965م، وهي أيضاً ذات الاصطلاحات الواردة في نصوص القوانين المتعاقبة الخاصة بالتسجيل العقاري وأملاك الدولة من بعده؛ فقد تضمن تجميعها من العبارات ما يتأيد بها فكرة حق الدولة على المال العام هو حق ملكية وليس حق إشراف ورقابة.

ويتأكد كل ما سبق؛ بما جاء عن المشرع الليبي من جهة استخدامه لاصطلاح "المملوكة للمجتمع" في العديد من القوانين؛ مقررا بذلك حق ملكية الدولة على هذه العقارات والمنقولات، ونذكر من هذه القوانين على سبيل المثال لا الحصر؛ ما جاء بنص المادة الأولى من القانون رقم 5لسنة 1982 بشأن حماية المراعي والغابات؛ بأن الغابات العامة والمراعي العامة مملوكة للمجتمع، أيضاً مانصت عليه المادة 4 من القانون رقم 3 لسنة 1995م بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن التاريخية بأن (تتولى الجهة المختصة تحديد ما يعتبر أثراً عقارياً وأثراً منقولاً أو وثيقة وتسجيل ما ترى تسجيله منها بوصفه ممتلكا ثقافياً ومالاً عاماً...).

وهذا الاعتراف الصريح من المشرع الليبي بأن حق الدولة على المال العام هو حق ملكية يرتب التزامات لا يقوم بها إلا المالك ألا وهو الدولة شأنها في ذلك شأن أصحاب الملكية الفردية؛ ولاشك اتجاهه على هذا النحو محمود، وتدعمه عدة حجج وأسانيد نذكر منها:

1) من المسلم به أن للإدارة سلطة على المال العام لا تختلف كثيراً عن سلطة الفرد في ماله؛ متمثلة في حق استغلال واستثمار المال العام،ولو أن ممارسة هذا الحق مقيدة بما ينص عليه القانون[58]،وبذلك يمكن للدولة استغلال ثمار هذا المال، كما يمكن لها أن ترخص للأفراد باستغلاله مقابل رسم معين؛ طالما هذا الاستغلال لا يتعارض مع تخصيص المال للمنفعة العامة.

أما القول بأنه ليس للدولة حق التصرف في المال العام هذه حقيقة، والغاية من ذلك حماية هذا المال من التبديد والضياع لكي يستمر في أداء وظيفته، وهي تحقيق المنفعة العامة. غير أنه يمكن للدولة حق التصرف في هذا المال إذا ما انتهت حالة تخصيصه للمنفعة العامة، وزوال صفة االعمومية عنه، ودخوله في نطاق الأموال الخاصة للدولة.

من جهة أخرى لايمكن التسليم بأن الأفراد وحدهم دون الأشخاص الاعتبارية العامة هم المنتفعون بالمال العام؛ لأنه من حيث الواقع الدولة كشخص اعتباري عام ليست إلا مجموع هؤلاء الأفراد في إطار نظام قانوني معين[59].

(58)السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، ص: 332.

(59)(قضت محكمة النقض الفرنسية بأن حيازة البلدة – كشخص معنوي– للأراضي المعتبرة جزءا من الدومين العام البلدي يكون بوصفها نائبة عن المواطنين الذين لهم أن يباشروا الانتفاع والاستعمال لذي يتفق وتخصيص هذا المال) مشار إليه في مؤلف إبراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص:351. أيضاً راجع: عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، ص: 427. كذلك: طعيمة الجرف، (القانون الإداري –نشاط الإدارة أساليبه ووسائله–، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1985)، ص: 365.

2) الاعتراف بحق الملكية للدولة على المال العام يؤكده ما تقوم به في شأن هذا المال من التزامات؛ كالالتزام بنفقات الصيانة، ورفع الدعاوى لأجل حمايته، والحق في بيع الثمار، والتعويض عن الأضرار التي تنجم عن هذا المال؛ دلالة ذلك تظهر في نص المادة 69 من القانون رقم 15 لسنة 2003 بشأن حماية وتحسين البيئة بأن (لا تقام الدعوى العمومية عن الجرائم المبينة في المواد) من – 65إلى 68– من هذا القانون إلا بناءٍ على طلب من الجهة الإدارية، وأيضاً ما نصت عليه المادة 9 من القانون رقم 14 لسنة 1992 المعدل للقانون رقم 5 لسنة 1982م بشأن حماية المراعي والغابات بأنه (يجوز لوزير الزراعة التعاقد على استغلال منتجات الغابات العامة على أن تكون الغاية من ذلك زيادة استغلال مورد من موارد الغابة لم يشغل بعد أو التشجيع على صناعة جديدة لمنتجات الغابة ..... وبشرط ألا يحدث ضررٍ للغابة).

كل هذه الأحكام القانونية لايمكن تفسيرها؛ إلا في ظل فكرة الاعتراف بحق ملكية الدولة على المال العام.

ثانياً/ التكييف القانوني لحق ملكية الدولة على المال العام:

ما من خلاف بين فقهاء القانون الإداري الليبي في شأن التكييف القانوني لحق ملكية الدولة على المال العام؛في حين يثور بين فقهاء القانون الإداري المقارن[60] جدلٌ واسعٌ بخصوص هذا التكييف؛ فيما إذا كان حق ملكية الدولة على المال العام ينطوي في إطار الملكية العادية أو الملكية الاجتماعية أو الملكية العامة أو الملكية الإدارية، ولهذا سنتعرض إلى كلٌ منها باختصار حتى يمكننا تبين خصائص الملكية التي ينهض بها حق الدولة على المال العام في القانون الإداري الليبي .

(60)للمزيد راجع: إبراهيم شيجا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص: 365. أيضاً: عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري،(الاسكندريه: منشأة المعارف، 1991)، ص:594 وما بعدها

أما الأولى تعني بأن ملكية الدولة لأموالها ماهو إلا ملكية عادية ينص عليها القانون المدني، وتخصيص المال العام للمنفعة العامة لايمكن أن يؤثر في مضمون هذه الملكية أو طبيعتها إنما يضيف إليها قواعد استثنائية مستمدة من طبيعة قواعد القانون الإداري التي تهدف إلى تحقيق النفع العام أو الصالح العام(61). في حين الملكية الاجتماعية تعترف بأن الدولة تهدف من وراء تملكها للمال العام أن تخصص منافعه لصالح الآخرين مع بقاء سلطتها على هذا المال، وهذا النوع من الملكية ثابث للدولة على أموالها(62). أما الملكية العامة تعني في هذا الصدد أن ملكية الدولة على أموالها تخضع بشكل مطلق لقواعد القانون العام الذي له خصوصيته عن حق الملكية في القانون الخاص(63)، والنوع الأخير هو ملكية إدارية تقوم على فكرة أن سلطة الدولة على المال العام تتشابه مع سلطة الإدارة في فرض إرادتها على الأفراد وإنشاء المراكز القانونية التي تلزم الأفراد بمراعاتها لما لها من قوة آمرة(64).

وقد وجهت لهذه النظريات إنتقادات عدة لا مجال لمناقشتها في هذا البحث،ونكتفي بإحالة القارئ الكريم إلى المراجع المذكورة في الهوامش؛ لأن ما يهمنا في هذا الصدد موقف فقه القانون الإداري الليبي من التكييف القانوني لحق ملكية الدولة على المال العام.

استقر الفقه والقضاء الإداري الليبي على أن التكييف القانوني لحق ملكية الدولة للمال العام هو ملكية عادية(65)؛ بمعنى أن ملكية الدولة لأموالها لاتختلف عن تلك التي

(61)إبراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص: 138 وما بعدها.

(62)محمد فاروق عبدالحميد، المركز القانوني للمال العام، ص: 120 وما بعدها

(63)إبراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص: 296 وما بعدها.

(64) محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ص: 122.

(65)محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص: 527.

يباشرها أفراد القانون الخاص على أموالهم من استغلال واستعمال وتصرف لكون هذه العناصر مثبت توافرها تشريعيا في حق الدولة على المال العام كما لاحظنا.

كما أن التخصيص للمنفعة العامة الذي يقوم عليه مفهوم المال العام يجعل منها ملكية عادية مقيدة بالتخصيص للمنفعة العامة؛ مثل أي قيد يرد على حق الملكية التي ينظمها القانون المدني، وحتى الامتيازات التي تمتلكها الإدارة في شأن الأموال العامة؛ كطرق اكتساب هذه الأموال بأسلوب نزع ملكية الأفراد للمنفعة العامة، وما تحظى به من حماية قانونية متميزة؛ كل ذلك وغيره مرتبط بتحقيق المصلحة العامة؛ لأن هذه الوسائل تستهدف غرضاً محدداً هو المنفعة العامة.

وهكذا يتضح حق ملكية الدولة على المال العام بأنه ملكية عادية، وإن كان هذا الحق يتميز عما هو معروف عن حق الملكية في القانون الخاص من جهة مضمونه والأحكام التي ينهض بها، والسبب في ذلك يرجع إلى أمرين: الأول منهما يظهر في خصوصية سلطة الدولة بشأن مباشرة اختصاصاتها بما لها من سلطة عامة. أما الثاني: يرجع إلى ما تتمتع به الأموال العامة ذاتها من خصوصية بحكم تخصيصها للمنفعة العامة.

نخلص مما تقدم بأن المفهوم القانوني لحق ملكية الدولة على المال العام؛ يحتفظ بأحكام حق الملكية العادية التي ينظمها القانون الخاص؛ غير أنه يتميز عنها في بعضٍ من الأحكام بسبب تخصيص المال للنفع العام الذي له أثره على مدى تقييد وتوسيع سلطات الدولة بصدد الأموال العامة وهو ما ليس بمعروفٍ في الملكية الخاصة.

الخاتمة

هكذا ينتهي عرض المفهوم القانوني لحق الدولة على المال العام؛ الذي اشتمل على دراسة مفهوم المال العام، ومعيار تحديده عن المال الخاص، بالإضافة إلى تبيان الطبيعة القانونية لحق الدولة على المال العام.

والمال العام هو ما يعرف بالدومين العام والمخصص للمنفعة العامة وفقاً لنظام قانوني يتعلق بحمايته واستعماله مما يميزه عن المال الخاص. وقد تبينَ لنا مدى توسع المشرع الليبي في تعريفه للمال العام عندما أضفى صفة العمومية على أموال أخرى تساهم الدولة في إدارتها أو الإشراف عليها وإن كانت ليست مخصصة للمنفعة العامة.

كما يرتب حق ملكية الدولة في تملك المال العام التزامات يستوجب على الدولة القيام

بها حتى تمكن هذا المال من أداء وظيفته على نحو مستمر، إذ يقع على عاتقها القيام بكل ما يجب في شأن حمايته والمحافظة عليه ومواجهة ما يعتريه من مشاكل.

وبناءً عليه؛توصلنا إلى عدة نتائج هامة تتلخص في:

1 – المفهوم القانوني لحق الدولة على المال العام يظهر في ثلاثة جوانب هي المنفعة العامة العمومية،الحماية القانونية؛ فالأول شرط يحقق ماعداه،يعني أن المال مالٌ عام لأنه خصص لمنفعة عامة،أما الأخير فهو الحق الذي تمارسه الدولة على المال العام بما لها من حق الإدارة والإشراف والرقابة سواء كانت ملكيتها في شأنه ملكية عامة أو ملكية خاصة.

2 – التفرقة بين المال العام والمال الخاص باتت تضعف بسبب اتجاه المشرع الليبي؛بناءً على ما قام به بخصوص التقريب بينهما في الأحكام القانونية، ونلمس ذلك بوضوح في امتداد الحماية القانونية المقررة للمال العام لتشمل الأملاك الخاصة للدولة من جهة تقييد حق التصرف فيها ومنع تعدي الأفراد عليها مما جعلهافي نظام حماية المال العام.

3 – حق ملكية الدولة على المال العام ذو فائدة كبيرة، وما من مجال للاصطلاحات البديلة عنها كفكرة التخصيص للمنفعة العامة أو الذمة المالية للشخص العام؛ إذ أن فكرة ملكية الدولة على المال العام تبرر مسؤولية الدولة عن أعمالها في شأن الأضرار الناتجة عن التصرف في هذا المال.

4 – حق ملكية الدولة على المال العام مبرر لتصرف الإدارة في عدة أمور؛ في ثمار ومنتوجات المال العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى الأموال التي تدخل خزينة الدولة ببيع أحد أملاك الدولة بعد زوال صفة التخصيص للمنفعة العامة، وكذلك مبرر لما تقوم به الدولة في شأن صيانة وحماية المال العام.

5 – لعل أهم ما يحدد الطبيعة القانونية لحق ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة على المال العام، ويكشف خصائصها ويظهر تشابهها مع أهمية الأموال الخاصة للدولة هو النظام القانوني الذي يرعى ويحمي هذه الأموال .

أخيراً الهدف الذي توخينا به تحقيق الغاية المرجوة من دراسة المفهوم القانوني لحق الدولة على المال العام وفقاً لأحكام التشريع الليبي، ما هو في الواقع إلا من أجل الوقوف على الحكمة من استئتار هذا المال بكل تلك الدقة في التنظيم القانوني، والتي تمثلت بما لا يرقى إليه الشك في الهدف المخصص له هذا المال، وهو تحقيق المنفعة العامة، مما جعلنا نأمل من المشرع الدستوري (لجنة صياغة الدستور) أن يُضمن نصوص الدستور وسائل التخصيص للمنفعة العامة، وسبل إنهائها،والرقابة عليها ؛ حتى يكون المال العام في منأى عن أي عبث أو فساد .

المصادر والمراجع:

- **الكتب**

(1)إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، (الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية، 1999).

(2) أبو الحسن علي أبو الحسن بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، (القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، 1966)، ط: 2.

(3)أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم أبن منظور،(لسان العرب، بيروت: دار صادر، 2003)، ج14

(4) أبو عبد الله محمد بن يزيد بن ماجة الربعي القزويني كتاب الرهون، باب المسلمون شركاء في ثلاث، تحقيق: مصطفى ديب البغا، (دمشق: طبعة اليمامة، 1998).

(5)أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، (الاسكندريه: منشأة المعارف، 2004)

(6)حسين عثمان،أصول القانون الإداري، (الاسكندريه:دار المطبوعات الجامعية، 2004).

(7)خالد عبدالعزيز عريم، القانون الإداري الليبي، (بيروت: دار صادر، 1969)، ج2.

(8) ساسي الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 1998)،ط2.

(9)سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1992).

(10) السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، (القاهرة: دار النهضة، 1965).

(11) طعيمة الجرف، القانون الإداري –نشاط الإدارة أساليبه ووسائله–، (القاهرة: دار النهضة العربية 1985).

(12) عبدالغني بسيوني، القانون الإداري،(الاسكندريه: منشأة المعارف، 1991)

(13)عبدالكريمالخطيب، السياسة المالية في الإسلام، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980).

(14)عزت صديق طينوس، نزع الملكية للمنفعة العامة (أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس: كلية الحقوق، 1988).

(15)ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، (الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية، 2005).

(16)مازن ليو، القانون الإداري، (الإسكندريه: دار المطبوعات الجامعية،2005).

(17)مجد الدين طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط ،تحقيق: مكتب تحقيق الثرات، (بيروت: لبنان، 2005)ط8.

(18)محمد بن الحسين الحنبلي أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، 1966)، ط2.

(19)محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي (الزاوية: منشورات المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، 2010)، ط6، .

(20)محمد فاروق عبدالحميد، المركز القانوني للمال العام، (القاهرة، مطبعة خطاب، 1983).

(21)محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، (القاهرة: مطبعة الأيمان).

(22)نصرالدين مصباح القاضي،أصول القانون الإداري،(القاهرة:دار الفكر العربي ،2008)،ط1.

(23) يعقوب بن إبراهيمأبو يوسف، كتاب الخراج، (القاهرة: المطبعة السلفية، 1346هـ).

- **المجلات المتخصصة:**

- مجلة المحكمة العليا الليبية، (طرابلس: المكتب الفني بالمحكمة العليا)، أعداد مختلفة.

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في أربعين عاماً، القضاء الإداري والدستوري، إعداد: شحات ضيف الديجاوي)، ج1، ج2.

- المنظومة الالكترونية للباحث، (وزارة العدل/ ليبيا، 2004)

- **مواقع الأنترنت:**

معجم اللغة العربية على الموقع الالكتروني www.maajim.com/dictionary.

The legal concept of the state's right over public fund according to the Libyanlegislation

Dr. Naema O. Alghazir

Department oflaw– open University Tripoli, Libya