حماية الأموال العامة في النظام القانوني الليبي

د. نعيمة عمر الغزير*
الجامعة المفتوحة
O_naema@yahoo.com

The protection of public funds in the Libyan legal system

Abstract

This study aims to highlight the legal system of public funds that is mentioned by provisions of Libyan law through two axes, the first axis is related to the legislative system of how to use public fund; the second axis is concerned of constitutional, civil and criminal protection of this fund. In this study, we tried to highlight the importance of protecting public funds as it is specially concern the Libyan legislation in every stage of development of the Libyan state, this concern represented in rules and provisions that are drafted to protect the allocation rule of the public interest, thus, protection of such funds is a protection of the economic activity of the state.

What reflects the importance of legal protection of the public funds in the Libyan legislation is those constitutional provisions stipulated in this regard, this gives us the idea that the Libyan legislation has raised the level of public fund protection to the level of constitutional provision, while all divisions of the high court (Administrational, civil and criminal) has acknowledged that the legal protection system which is mentioned in Article 87 of the civil law and revised by law

number 138 of 1970 which states that no disposal, seizure or possession is valid by obsolescence but only applicable with public funds.

Key Words: disposal, seizure, obsolescence, use public fund, criminal.

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم وبه نستعين؛ أما بعد:

1- تحديد موضوع الدراسة:

لقد تبني المشرع الليبي منذ أمد طويل النظرية التقليدية للمال العام، فقد تطورت إلى الحد الذي اِرتقى بها إلى مستوى النص الدستوري مما جعل من موضوع حمايته مبدأً دستورياً؛ وهنا تظهر مشكلة البحث في مدى ما منحه هذا المشرع من وسائل أو أساليب للإدارة لإلزامية حمايته، وأيضا بالمقابل ما صاغه من قيود على هذه الإدارة حتى يستمر هذا المال في إداء وظيفته.

بناءً على هذا الأساس خص المشرع الليبي المال العام بحماية قانونية متميزة تحت نظام قانوني يتوافق في بعض جوانبه مع ما هو معروف في القانون المقارن كالتشريع المصري؛ كما تتفاوت أساليب الحمايه القانونية بصدده بحسب ما إذا كان استعماله استعمالاً عاماً أو استعمالاً خاصاً، بالإضافة إلى ما يضعه المشرع الليبي في هذا السياق من قواعد دستورية ومدنية وجنائية صيانة وحفظاً للمال العام من العبث والاستهتار بقواعد التصرف فيه.

2- أهمية موضوع الدراسة:

الحماية القانونية التي يحاط بها المال العام لا تقتصر على النصوص التشريعية وما ترتبه من قيود وعقوبات في شأن المساس بهذا االمال؛ بل تتعداها إلى بيان تنظيم كيفية استعماله؛ مما يدل على أن الحماية القانونية لهذا المال هي مسألة شائكة إلى حد ما؛ يوليها الفقه القانوني عناية كبيرة لما لها من أثر على سير نشاط الإدارة، وبالتالي على استقرار الدولة.

ولعل ذلك هو ما دفعني إلى دراسة هذا الموضوع نظراً لأهميته العلمية والعملية ولقلة المراجع والأبحاث القانونية بصدده في القانون الليبي رغم دقته وحساسيته لتعلقه بالصالح العام، ولِما طرأ في بلادنا من ظروف أثرت إلى حد كبير على درجة حماية المال العام، وحفظه من العبث والضياع. بالإضافة إلى سبب آخر يتمثل فيما يشهده التشريع الليبي في شأن هذا المال من تطورات حديثة؛ تجعلنا نتمنى أن تكون دراستنا للحماية القانونية للأموال العامة من العمق بحيث تمس التغيرات التي نأمل من المشرع الليبي سواء كان الدستوري أو العادي التفطن إليها.

3- منهجية البحث:

إن دراسة الأموال العامة موضوع يتميز بطابعه العملي فمن خلال هذه الدراسة يمكننا التعرف على موقف القضاء الليبي في شأن تفسير النصوص القانونية الصادرة بصددها، وإن كان القاضي المدني غير مختص بمنازعاتها؛ إلا أنه كثيراً ما يفصل في منازعات تثور بسبب أموال الدولة الخاصة فيتعرض لمعيار تحديد المال العام ليميزه عن المال الخاص حتى يقضى باختصاصه وفي سبيل ذلك تعرض في العديد من أحكامه لقواعد المال العام؛ لذا يبدو المنهج الوصفي فضلا عن المنهج التحليلي ذا أهمية بالغة لمناقشة هذا الموضوع.

4- خطة البحث:

تتقرر حماية الأموال العامة في أحكام التشريع الليبي في إتجاهين أحدهما: في كيفية تنظيم إستعماله، وثانيهما يتمثل في الحماية القانونية له من جهة المشرع الدستوري والعادي(القانون المدني وكذلك الجنائي)، وبهذا يقتضي المنهج العلمي للدراسة مناقشة كل ذلك – بعد هذه المقدمة- وفق خطة البحث التالية:

المبحث الأول: التنظيم القانوني لاستعمال المال العام

المطلب الأول: استعمال المال العام استعمالاً عاماً.

المطلب الثاني: استعمال المال العام استعمالاً خاصاً.

المبحث الثاني: الحماية القانونية للمال العام.

المطلب الأول: الحماية الدستورية للمال العام.

المطلب الثاني: الحماية القانونية للمال العام في التشريع العادي.

الخاتمة: تتضمن خلاصة نتائج البحث ومقترحاته.

المبحث الأول

التنظيم القانوني لاستعمال المال العام

تمتلك الدولة أموالاً عقارية ومنقولة تحت مسمى الأموال العامة وأخرى خاصة، وقد استقر مفهوم المال العام في أحكام التشريع الليبي[1] على أن المال (لا يعتبر من الأموال العامة إلا إذا كان مملوكاً للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة ومخصصاً لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم) (طعن مدني رقم 88 /20ق، 1975.6.22)؛ أما المال الخاص هو ما تمتلكه الدولة من أموال ملكية خاصة وتقوم باستغلالها لغرض الحصول على موارد مالية، وتخضع للقواعد القانونية المقررة في القانون الخاص التي تحكم أموال الأفراد؛ كتلك المتمثلة في ممتلكات الدولة غير المعدة للاستعمال العام كالمشروعات التجارية التي تديرها الدولة بأسلوب القانون العام وكذلك ما تمتلكه من أراضي زراعية أو عقارات.(بربوتي، 1999، ص181).

كما قد حرص المشرع الليبي على تحديد المعيار الواجب التطبيق لتمييز المال العام عن المال الخاص، ويتمثل هذا المعيار في التخصيص للمنفعة العامة (م87 مدني)؛ ويتأيد ذلك بحكم المحكمة العليا (الدائرة الإدارية) رقم 105/ 43ق الصادر بتاريخ 2001/1/1 (غير منشور) بأن (المشرع جعل التخصيص للمنفعة العامة معياراً للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة ورتب على كل منهما أحكاماً خاصة..).

وقد إكتفى (المشرع) بذلك دون أن يذكر أمثلة لما يعد من قبيل الأموال العامة، كما يلاحظ أنه لم يبين أيضاً ماالمقصود بالمنفعة العامة التي يتحدد بها هذا المال؛ غير أن القضاء والفقه الليبي إهتدى كلٌ منهما في تفسيره لفكرة المنفعة العامة إلى أن هذا التخصيص يتحقق من خلال عنصرين هما: إما أن يكون لخدمة الجمهور، أو يكون لخدمة مرفق عام.(الحراري، 2010، ص506).

على ضوء ما تقدم يمكن القول بأن المال العام في القانون الليبي لايعتبر عاماً إلا بتوافر شرطين الأول منهما؛ أن يكون مملوكاً للدولة، أما الثاني أن يكون مخصصاً لمنفعة عامة.

وبذلك يجب ألا يخرج استعمال المال العام عن قاعدة التخصيص للمنفعة العامة أياً كان كيفية استعماله سواء ما استعمله عامة الجمهور مباشرة كالشوارع والميادين العامة، أو ما ينتفع به عن طريق المرفق العام؛ فيما يخصصه لتقديم خدمة عامة تستهدف إشباع الحاجات العامة للأفراد، ومن أمتلثها المباني الحكومية، وإن كان هذا الأخير لا يثير الكثير من المشاكل القانونية باعتبار اِنتفاع الأفراد بالخدمات التي يؤديها المرفق العام تحكمها شروط وضوابط تنظيمية تضعها إدارة المرفق.

في حين اِستعمال المال العام لخدمة الجمهور تحكمه قواعد وضوابط قانونية تختلف بحسب ما إذا كان هذا الاستعمال استعمالاً عاماً أو استعمالاً خاصاً، وبذلك تتباين القواعد القانونية في شأن أنواع استعمال المال العام؛ وهذا ماسيتم تفصيله في مطلبين؛الأول منهما يبين الاستعمال العام للمال العام أما المطلب الثاني نفصل من خلاله قواعد الاستعمال الخاص لهذا المال.

المطلب الأول:

استعمال المال العام استعمالاً عاماً:

يعد المال عاماً في حالة تخصيصه لكي يستعمله عامة الجمهور استعمالاً جماعياً أو مشتركاً بحيث يكون مباحاً للجميع، وهو ما يعني أن الأفراد يستعملون المال العام استعمالاً متشابهاً بما يتلاءم مع فكرة المنفعة العامة التي يخدمها هذا المال؛ كما في الشخص الذي يستعمل أحد الشواطئ في الاصطياف أو أحد الشوارع للمرور فهذا لايعني أن استعماله لها يحرم غيره من استعمالها.

والملاحظ في هذا الصدد أن استعمال المال العام بهذه الصورة هو مظهر من مظاهر ممارسة الأفراد للحقوق والحريات العامة التي تكفلها الدساتير؛ فحق التنقل هو استعمال الشوارع وحرية التجارة هو استعمال البحر والممرات المائية في نقل البضاعة وهكذا.

ولعل ذلك ماجعل المشرع الدستوري بنص م11 من الأعلان الدستوري2011 يقرر أن (رعاية حرمة الأموال العامة والخاصة واجب على كل مواطن)، والمستفاد من هذا النص أمرين؛ الأول منهما يقرر صفة العمومية للمال العام؛ فهذا المال ملك للمجتمع، والانتفاع به حق مشاع

للجميع بما يتفق والهدف الذي خصص من أجله. أما الأمر الثاني يظهر في القيد الذي وضعه هذا النص على سلطات الدولة؛ بأن لا يُسمح باستخدام المال العام إلا وفقاً للقوانين واللوائح.

ويؤكد الفقه(الحمدي،1992، ص128) بأن هناك شبه إجماع على أن الأملاك العامة هي المخصصة للاستعمال العام الفعلي، ومن هذه الأموال البحار والأنهار لأن استعمالها مباح للجميع للسباحة أوالشرب والفلاحة والصيد عدا ما ترده عليها الدولة من قيود بغرض تنظيم استعمالها، وكذلك الطرقات والمنتزهات التي يمكن للجمهور استعمالها بالتنقل أو الدخول فيها شرط التقيد بما تضعه الدولة في شأنها من قيود حفاظاً على الأمن وحمايةً للمصلحة العامة، وهكذا فإن الاستعمال الفعلي ما هو إلا أن أملاك الدولة العامة يستخدمها الجمهور بالفعل لكونها معدة للعامة، وبالتالي التوقف عن إستعمالها (أملاك الدولة العامة) كأن تُسد نهاية الطريق بحيث لا يمكن للناس المرور منه أو تحول المدرسة إلى غرف للسكن؛ يعني أن هذا المال فقد عموميته؛ لإنتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بالفعل.

وبالتالي استعمال المال العام لخدمة الجمهور مباشرة يأخذ أشكالاً متعددة تهدف إلى الانتفاع به؛ مثل دخول الأفراد إلى مكونات المال العام والتجول فيها أو التوقف لأهداف مختلفة كاستخدام الطرقات العامة، أو الانتفاع الطبيعي بالمال العام مثل الانتفاع بالثروة البحرية.

لذا يحكم هذا النوع من الاستعمال للمال العام عدة ضوابط تتمثل في:

- **حرية استعمال المال العام:**

حرية استعمال كافة الأفراد للمال العام تفسرها قيود تنظم هذا الاستعمال لكي يستمتع به الجميع؛ إذ غالباً ما تعكس صفة العمومية في هذا المال ممارسة الأفراد للحريات العامة؛ حيث ينظم هذا الاستعمال بوظيفة الضبط الإداري وفقاً للقوانين واللوائح الصادرة بالخصوص مما يعد قيداً على استعمال المال العام؛ غير أنه يشترط إلا تصل هذه القيود إلى منع الاستعمال كلياً، ومن أمثلة تلك القيود؛ ما ورد في القانون رقم 11 لسنة 1984 بخصوص المرور على الطرقات العامة بنص المادة 53 منه بأن (لا يجوز تسيير العربات – التي تجر باليد أو الحيوانات– على الطرق العامة إذا كان في تركيبها أو حمولتها ما يسبب ضرراً لسطح الطريق أو عرقلة المرور أو خطراً على

المارة). وكذلك ما ورد في اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم استغلال مصادر المياه رقم 3 لسنة 1982 (البند الأول من المادة الثانية)؛ بأنه لكل شخص الحق في استعمال المياه بالشرب وسقي حيواناته من الينابيع والأودية على ألا يسبب ضرراً لهذه المياه أو لمصادرها أو للأراضي المقامة عليها أو المجاورة لها.

- **المساواة في استعمال المال العام:**

قررت المادة السادسة من الأعلان الدستوري الصادر في أغسطس2011 بأن الليبيين متساوون بدون تمييز في التمتع بكافة حقوقهم وتحمل التزاماتهم، وقضاؤنا الإداري أيضاً مستقر على ذلك؛ فمن تطبيقاته في هذا الشأن ما قضت به محكمة استئناف بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 25/89ق بتاريخ 1998/12/10(حكم غير منشور) بأن (مبدأ المساواة أمام القانون فيما يخوله من مزايا وما يفرضه من أعباء من أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة الحديثة).

غير أنه لا يؤخذ هذا المبدأ على إطلاقه، لكونه لا يعني أنه يجوز لكل فرد بدون قيدٍ أو شرط أن يطلب انتفاعه بالمال العام أو بالخدمات التي يؤديها المرفق العام؛ لأنه لا يمكن إعمال المساواة بين المنتفعين إلا إذا كانوا في نفس المراكز القانونية، وبالتالي فإن قاعدة المساواة في استعمال المال العام لا تصبح حقاً للمنتفع إلا بتوافر شروطها، لذلك يجوز المغايرة بين المنتفعين بهذا المال باختلاف ظروفهم، مثل اشتراط رخصة لقيادة السيارات، أو تخصيص يوم للإناث ويوم للذكور في بعض الأماكن العامة، أو تخصيص حدائق أو شواطئ للأطفال والنساء دون غيرهم، فهذا التمييز لا يخل بمبدأ المساواة خاصة إذا كانت هناك بدائل من الحدائق والشواطئ العامة المفتوحة للجميع.

- **مجانية المال العام:**

الأصل أن يكون الانتفاع بالمال العام مجاناً، ولكن نظراً للتطورات الاقتصادية المتلاحقة قد تسعى الإدارة إلى الاستفادة مادياً من استعمال المال العام، لذلك خرج المشرع الليبي عن مبدأ مجانية المال العام باستثناءات عديدة منها؛ ماورد في نص المادة الثامنة من قانون حماية المراعي والغابات رقم 5 لسنة 1982 بأنه يجوز استغلال الغابات العامة مع دفع الرسوم المطلوبة للترخيص باستغلال هذه الغابات، غير أنه في الغالب لاتكون كافة الرسوم التي تفرض على استعمال المال العام دائمة؛ إنما

قد يستهدف بها استيفاء ما تم إنفاقه على ذلك الجزء من الأملاك العامة (الحمدي،1992، ص128).

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ مجانية استعمال المال العام أصبح ضيقاً للغاية نظراً لكثرة الاستثناءات الواردة عليه، والتي تمنح الحق للجهة الإدارية بفرض رسوم على العديد من صور استعمال الأفراد للمال العام.

المطلب الثاني:

استعمال المال العام استعمالاً خاصاً:

المرفق العام يحتاج للمال العام لكي يتمكن من تحقيق أهدافه، لذا يقرر الفقه أن للمرفق العام علاقة وثيقة بهذا المال، فهو كل مشروع يجعل من المال العام وعاءً لخدماته المنتظمة التي يؤديها للأفراد ويخضع لنظام المرافق العامة (عثمان، ص 145)، وهذه المرافق رغم عموميتها إلا أنه لا يمكن الانتفاع بها إلا وفق قوانين ولوائح تنظيمية تضعها الإدارة، ومن تطبيقات محكمتنا العليا الليبية (الدائرة الإدارية) بهذا الشأن قضاؤها في الطعن رقم 8/13 ق الصادر بتاريخ 2 يناير 1965 (مجلة المحكمة العليا، العدد3: السنة 1، ص23) بأن (الأسواق تعتبر من المرافق العامة للبلدية، وهي بهذا الوصف خاضعة للتنظيم الذي تجريه البلدية مادام هذا التنظيم يرمي إلى المصلحة العامة واختصاص البلدية في هذه الحالة مطلق ما لم يوجه إلى تصرفها عيب الانحراف).

وعلى هذا الأساس يمكن تمييز المرافق العامة إلى نوعين؛ مرافق عامة يحظر على الأفراد الانتفاع بها واستعمالها كالمرافق العسكرية والأمنية؛ إذ قد تكون مقتضيات الأمن العام لا تسمح للأفراد بذلك الاستعمال، ومرافق أخرى يستعملها الأفراد استعمالاً عاماً كاستغلال الطريق العام أو الميناء

بناءً على ما تقدم فإن الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة تحكمها قواعد قانونية خاصة من حيث انتفاع الأفراد بها؛ باعتبار أن المشرع الليبي يمنح الحق لكل مرفق بوضع الشروط والإجراءات التي من خلالها تتحدد كيفية الانتفاع بها من قبل الأفراد، وتتباين كيفية استعمال هذه المرافق كتلك المعروفة بالمرافق السيادية، ومن أمتلثها الدفاع والأمن التي يقتصر دخولها على العاملين بها

لما لها من حساسية؛ في حين أن المرافق الوزارية ودور المحاكم المختلفة لايمكن لغير المستفيدين من خدماتها حق الانتفاع بها.

ونخلص من كل ذلك بأن القواعد التي تحكم هذا النوع من الاستعمال للمال العام تختلف عن تلك القواعد المعروفة عند استعماله استعمالاً عاماً؛ باعتبار أن الأهداف التي خصصت للمال العام في حالة استعماله استعمالاً خاصاً تتغاير وفقاً للغرض المخصص لأجله هذا المال، فبينما يخضع الاستعمال العام لحرية الممارسة فإن الاستعمال الخاص للمال العام مقيد بترخيص مسبق من إدارة المال العام[1] ؛ دلالة ذلك تتضح فيما ورد بنص المادة الثانية من القانون رقم 2 لسنة 1971 الخاص بالمناجم والمحاجر الذي اعتبر المواد المعدنية والمواد الحجرية الموجودة في المناجم من أموال الدولة وقضى في خصوصها بأنه لا يجوز لأحد أن يبحث أو يكشف عن هذه المواد أو يستخرجها أو يحصل عليها أو يستثمرها إلا بترخيص أو عقد وفق هذا القانون.

كذلك لا مجال لقاعدتي المساواة والمجانية المقررتين للاستعمال العام، ذلك أن الاستعمال الخاص يميز المستفيد من المال العام عن غيره من المستعملين له؛ باعتبار أن ممارسته تتم مقابل مبلغ مادي.

كما أن العلاقة بين المستعمل للمال العام استعمالاً خاصاً والإدارة يشوبها عدم الاستقرار إذا ما أخذنا في الحسبان حق الإدارة في إنهاء الترخيص أو التعاقد بإرادتها المنفردة وقتما تشاء، وليس أمام المستفيد إلا الإذعان للقرار الإداري دون تعويض أحيانا؛ وهذا ما نتبينه صراحة في نص المادة 47 من قانون المناجم والمحاجر التي تقرر بأن تؤول إلى الدولة ملكية ما أقامه المستفيد من أعمال لأغراض أستثمار المال العام دون مقابل وتعتبر من الأموال العامة.

وبذلك صاغ المشرع الليبي صور هذا الاستعمال الخاص للمال العام في عدة تشريعات نتبين منها أن الاستعمال الخاص للأموال العامة إما أن يكون بموجب ترخيص أو بموجب عقد يبرم بين الإدارة والمنتفع، وذلك على البيان التالي:

[1] كان قد نص القانون رقم (5) لسنة 1969م بشأن تخطيط المدن والقرى (الملغي بالقانون رقم 3 لسنة 2001 بشأن التخطيط العمراني) بالمادة (26) منه على أنه "لايجوز التعدي على المنافع التي تنشئها أو تديرها البلدية ولا يجوز استغلالها أو الانتفاع بها إلا وفقاً للشروط والإجراءات التي تضعها البلدية".

(1) الاستعمال الخاص للمال العام بموجب ترخيص:

يُمنح الأفراد ترخيص لشغل المال العام إما بشكل دائم أو بشكل مؤقت، ويطلب الترخيص من إدارة هذا المال التي هي وحدها من يقدر الخطورة التي تقع على المال العام بما يطرأ عليه من تغيرات كنتيجة لهذا الاستخدام الخاص، وبذلك يحكم الترخيص باستعمال المال العام عدة قواعد تتمثل في:

أولاً: للإدارة سلطة تقديرية في شأن منح الترخيص من عدمه وفقاً لما تقدره من أسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

ثانياً/ تملك الإدارة الحق في إلغاء الترخيص دون الالتزام بموعد محدد لاعتبارات تكون في تقديرها ترجع للمصلحة العامة، أو في حالة ما خالف المرخص له شروط الانتفاع بالترخيص في استعمال المال العام؛وليس للمرخص له الحق في المطالبة بالتعويض عن ما أصابه من ضرر من جراء هذا الإلغاء.

ثالثاً/ يعتبر المرخص له في استعمال المال العام في مركز تنظيمي تحكمه القوانين واللوائح، إذ أن حقه في الترخيص حق عيني إداري له ما للحقوق العينية من امتيازات على الغير في حين أن الحقوق الإدارية تتلاشى أمام سلطة الإدارة ومتطلبات نشاطها (جرانة، ص306)، ومن أمثلة ذلك ما تصدره الإدارة من قرارات باستثمار الحدائق العامة والشواطئ والمقاهي والمطاعم والأراضي الفضاء الواقعة داخل وخارج المخططات العامة التي تعود ملكيتها للأملاك العامة.

رابعاً/ الترخيص ينتهي إما نهاية طبيعية بإنتهاء مدته؛ إلا إذا قام صاحب الشأن بتجديده، وإما أن تقوم الإدارة بإلغائه لمخالفة المرخص له شروط الترخيص أو حسب ما يتراءئ لها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة(محمد عثمان، 2004، ص512) أو بوفاة المرخص له؛ مما يعني أن الترخيص في استعمال المال العام ذو طابع شخصي لا يستفيد منه إلا الذي منح له؛ وبالتالي لا يجوز للمرخص له التنازل عنه للغير إلا بموافقة جهة الإدارة المختصة باصداره؛ كما أنه لايورث هذا الترخيص لعائلته، وقد نظم المشرع الليبي هذه الصورة من الاستخدام الخاص منها؛ ما جاء بنص المادة

السابعة عشر من قانون المرور على الطرق العامة (السابق الإشارة إليه) بأنه (يجوز التنازل عن الترخيص المنصوص عليه في م3 من هذا القانون عند نقل ملكية المركبة الآلية).

ومن تطبيقات المحكمة العليا الليبية (الدائرة الإدارية) التي توضح قواعد الترخيص باستعمال المال العام قضاؤها في الطعن رقم 12/3ق الصادر بتاريخ 1975/2/13(مجلة المحكمة العليا، العدد2:السنة 11، ص57) بما يعكس الحرية الواسعة للإدارة في هذا الشأن عندما قالت بأنه: (متى كانت البلدية قد أقدمت على إلغاء الترخيص الممنوح للطاعن بعد أن ثبت لها تنازله عنه ومخالفته لشروطه وتعهده بإزالة أسباب المخالفة ومع ذلك ظل في مخالفته وتنازله عن الترخيص لغيره، فإن قرارها الإداري بسحب الترخيص يكون قد اكتملت أركانه القانونية وقام على سبب مشروع يبرر إصداره وهو مخالفة الطاعن لشروط الترخيص ولأحكام لائحة السوق وكان مستهدفاً مصلحة عامة وهي تنظيم الانتفاع بالمال العام على الوجه الذي يتفق وأهداف التشريع).

(2) الاستعمال الخاص للمال العام الذي يتسم بالطابع التعاقدي:

وتتم هذه الصورة عن طريق ما يعرف بالتعاقد، فالعقود التي يبرمها الشخص الاعتباري العام مع الغير كأصل عام هي عقود إدارية تتميز عن العقود المدنية بطابعٍ خاص سواء من حيث شروط إبرامها أو من حيث تنفيذها وفقاً لما تنص عليه لائحة العقود الإدارية.

وبالتالي نتبين من أحكام القانون الليبي أن العقود التي تبرمها الإدارة لا تخضع لنظام قانوني واحد لكونها على نوعين؛ الأول يتمثل في عقود إدارة تحكمها قواعد القانون الخاص، أما النوع الثاني فهو عقود إدارية تخضع لقواعد القانون العام.

وبالرغم من اختلاف النظام القانوني لكل منهما عن الآخر إلا أن المشرع الليبي عهد إلى المحاكم المدنية الاختصاص بالفصل في المنازعات الناشئة عن كافة العقود الإدارية إلا ما استثني بنص خاص. وورد هذا الاستثناء في نص المادة الرابعة من القانون 88 لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء الإداري، وبمقتضاه عهد المشرع الليبي إلى دوائر القضاء الإداري الاختصاص بالفصل في(المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد).(الحراري، ص281).

وقد فسرت محكمتنا العليا هذا النص على أنه لم ينزع اختصاص المحاكم المدنية بالفصل في المنازعات الناشئة عن هذه العقود الثلاثة؛ إنما جعل الاختصاص في شأنها مشترك بين القضاء المدني ودوائر القضاء الإداري، ومن تطبيقاتها في هذا الصدد قضاؤها في الطعن المدني رقم 33/45ق، الصادر بتاريخ 6.6. 1988(مجلة المحكمة العليا، العدد1-2: السنة26، ص95) بأن (القضاء المدني هو صاحب الولاية العامة في الفصل في المنازعات بين المتخاصمين ولا تنحسر عنه هذه الولاية إلا بنص صريح في القانون، والقانون 88 لسنة 71 في شأن القضاء الإداري في المادة الرابعة منه " تفصل دائرة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد" فإن مفاد هذا النص أنه لم ينزع اختصاص القضاء المدني، وإنما أشرك دائرة القضاء الإداري في الفصل فيها مع القضاء المدني، وقد جاء هذا النص على خلاف نص المادة 2 من القانون 88 لسنة 71 التي حصرت اختصاص دائرة القضاء الإداري دون غيرها في المسائل المبينة في هذه المادة كما أن عقد التوريد الذي يختص بالفصل فيه القضاء الإداري هو العقد الذي يكون أحد طرفيه شخصاً معنويا عاما ومتعلقا بمرفق عام ومحتويا على شروط استثنائية وغير ملزمة في العقود الخاصة، ومتضمنا لما يفيد أن نية الإدارة قد اتجهت في ابرامه إلى الأخذ بأسلوب القانون العام، وإذ فقد أحد هذه الخصائص لا يكون عقد توريد إداري ويخرج النزاع بشأنه عن اختصاص القضاء الإداري).

وبذلك يعرف التعاقد بالانتفاع بالمال العام انتفاعاً عاماً من قبيل العقود الإدارية، ومن صوره عقود استغلال المطاعم والمقاهي في الفنادق والأماكن الترفيهية والسياحية وخدمات المطارات والطائرات، وللإدارة المتعاقدة حق تعديل العقد بإرادتها المنفردة بما يواكب التطورات المستحدثة، وبما تراه يتفق مع المصلحة العامة على أن تلتزم بالتعويض عن ما يتسبب فيه هذا التعديل من أضرر مادية (أبو ليفة، ص207)، ولا يمكن أن يكون هذا النوع من الاستعمال للمال العام حتى في حالة التعاقد بشأنه مع الغير بمنأى عن حق السلطة الإدارية في شأن حماية النظام العام.

غير أنه لا جدال فيما يمنحه التعاقد بين المنتفع بالمال العام والإدارة من حقوق لهذا المنتفع؛ فهو يهدف إلى تحقيق مصلحة مادية من وراء عقد الاستعمال؛ لذا يتوجب على الإدارة ألا تحول بينه

وبين هذا الهدف؛ بل عليها أن تمتنع عن إبرام أي عقود جديدة تكون منافسة للأغراض الملتزم بها المنتفع في عقده وإلا جاز له المطالبة بفسخ العقد (عبد الحميد، ص703).

وتجدر الإشارة إلى أن الاستعمال التعاقدي للمال العام قد ينتهي نهاية طبيعية بإنقضاء مدة العقد مع الأخذ في الاعتبار أن المنتفع لا يستطيع إجبار الإدارة على تجديد العقد إذا ما أرتأت لأسباب تتعلق بمقتضيات المصلحة العامة عدم تجديده، وأيضاً قد ينتهي نهاية غير طبيعية كما هو الحال عند إخلال المنتفع بشروط التعاقد باعتباره من الحالات التي تبيح للإدارة فسخ العقد، وفي كل الأحوال ينتهي التعاقد بين الإدارة والمنتفع بالمال العام في حالة وفاة هذا الأخير، أو في حالة خروج المال محل التعاقد من دائرة التخصيص للمنفعة العامة.

المبحث الثاني

الحماية القانونية للمال العام

تخصيص المال للمنفعة العامة هو الضرورة التي يتطلب من المشرع الليبي حمايتها من أي اعتداء مادي أو قانوني من شأنه أن يعيق تحقيق الأهداف المرجوة من هذا التخصيص؛ لذلك تتعدد صور الحماية القانونية للمال العام على نحو أشد وأكبر من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة في أحكام القانون الليبي.

وقد ارتقى المشرع الليبي بهذه الحماية إلى مستوى النص الدستوري بعد أن كانت محصورة في القانون المدني وقانون العقوبات بالإضافة إلى مجموعة أخرى من التشريعات المتفرقة؛ وسنتناول بالتفصيل أوجه الحماية القانونية للأموال العامة على مطلبين الأول منهما يناقش الحماية الدستورية أما المطلب الثاني فيتعرض بالتفصيل إلى الحماية القانونية لهذا المال في التشريع العادي المعروفة بالحماية المدنية وأخرى بالحماية الجنائية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الحماية الدستورية للمال العام:

حظيت الأموال العامة وحتى الخاصة في ليبيا بحماية دستورية هامة أسوة بما هو معروف في الدساتير المعاصرة مبينة إهتمامها بالتنظيم الاقتصادي فيما تقره من قواعد خاصة بتنظيم هذه

الأموال؛ فقد جعل المشرع الدستوري في ليبيا حماية الأموال العامة واجبة على عاتق الأفراد بالإضافة إلى أنها التزام تتحمله الدولة بكافة مؤسساتها.

وعلى هذا فإننا نتبين الأسس الدستورية لحماية المال العام في نصوص دساتير ليبيا المتعاقبة على النحو التالي؛ ما نصت عليه المادة 166 من الدستور الملكي الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 1951م بأن (مهمة ديوان المحاسبة الرقابة على حسابات الحكومة، ويقدم إلى مجلس الأمة تقريرا بنتيجة هذه المراقبة)، وإن كان هذا النص قد ترك للمشرع العادي تحديد تشكيلة الديوان واختصاصاته وإجراءاته في شأن هذه الرقابة. وأيضاً ما نصت عليه المادة الثامنة من الأعلان الدستوري الصادر في ديسمبر1969 بأن(الملكية العامة للشعب أساس تطويرالمجتمع وتنميته)، وكذلك ما جاء بنص المادة الحادية عشر من الأعلان الدستوري الصادر في سنة 2011 على أن (رعاية حرمة الأموال العامة والخاصة واجب على كل مواطن). ومن هذه الأسس الدستورية أيضاً ماقررته المادة 28 من هذا الأعلان بأن (يُنشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديواناً للمُحاسبة) ليس مختصاً فقط بتولى الرقابة المالية على إيرادات ومصروفات كل الأموال الثابتة والمنقولة التي تملكها الدولة بل تشمل رقابته أيضاً حُسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها

ومن خلال عرضنا للنصوص السابقة نلاحظ الفرق بين هذه التشريعات الدستورية وما تحتويه من ضمانات في شأن حماية المال العام؛ فالدستور الملكي نص على دسترة ديوان المحاسبة مبيناً دوره الكبير في حماية أموال الدولة،أما الأعلان الدستوري النافذ فقد تأثر بالصياغات السائدة من قبله عندما استعمل عبارة واجب على كل مواطن؛ وهو بذلك جعل رعاية الأموال العامة والخاصة للدولة إلتزام يقع على عاتق الجميع أفراداً وجماعات في مؤسسات.

وإن كان يحمد للمشرع الدستوري إتجاهه هذا في شأن حماية وصيانة المال العام؛ إلا أنه يؤخذ عليه عدم إشارته لأساليب حماية هذا المال من قبل الدولة والأفراد من جهة أخرى، ولعل له العذر في ذلك نظرا لشمولية النصوص الدستورية وما تتضمنه من قواعد وأحكام تتصف بالعمومية تنأى به عن التفاصيل. مما جعل لنصوص القانون الإداري والقانون المدني والقانون الجنائي دور فعال في حماية الأموال العامة، وما يستتبعها بالضرورة من حماية للمنفعة العامة التي خصصت لها هذه الأموال.

لذلك على المشرع الدستوري الليبي أن ينهض بحماية دستورية أكثر فاعلية للضوابط التي يخصص بها المال العام للمنفعة العامة؛ إذ نأمل من هذا المشرع في الدستور الدائم المزمع صياغته أن يفرد لها باباً مستقلاً بحيث تتوافر به الضمانات الكافية لحماية قاعدة التخصيص للمنفعة العامة من أي تصرف في إطارها يشكل إعتداءً مادياً أو قانونياً قد يعطل تحقيق الأهداف المرجوة منها. كما نتطلع أيضاً إلى أن تتضمن نصوص هذا الدستور فصلاً خاصا يتعلق بالتنظيم الأقتصادي والأجتماعي للدولة مبيناً من خلاله أهداف الأموال العامة وأنواعها وسبل حمايتها.

وعلى ما يبدو أن المشرع الدستوري في ليبيا يحاول التفطن إلى هذا الأمر؛ فقد ورد بأن مشروع الدستور –حسب ما نشره على موقع بالإنترنت أحد أعضاء لجنة صياغة الدستور (أبو حمرة، http://www.libya-al-mostakbal.org/95/1857،2016/7/7 /حماية-المال-العام-في-مشروع-الدستور.html) التي بدأت عملها عام 2014- تضمن نصوصاً[2] تكفل إدارة وحماية المال العام من عدة وجوه؛ كتلك التي وضع فيها بعض الاختصاصات للهيئات التي تتطلبها الرقابة المباشرة على المال العام في قوالب دستورية.

[2] جاء مشروع الدستور بجملة من القواعد يبتغي بها حماية المال العام منها؛ نص على عدة أجهزة رقابية: كديوان المحاسبة في المادة 169 فقد عهد إليه بالرقابة الشاملة على أموال الدولة، وعلى الجهات التي تساهم الدولة في أموالها كلياً أو جزئياً ،وأموال أي جهات أخرى يحددها القانون؛ كما نصت المادة 174 على هيئة الشفافية ومكافحة الفساد وهيئة الرقابة الإدارية وتحدد إختصاصاتهما بقانون.

كما نصت المادة 25 على: وجوب صون المال العام. وعدم جواز الحجز عليه وحظر الاعتداء عليه. وعدم سقوط جرائم المال العام بالتقادم وعدم جواز العفو عنها. وضمان حق الدولة لاسترداده واقتضاء التعويض عن اتلافه او الاضرار به. أما المادة 28 فقد نصت بأنه يتوجب على سلطات الدولة مكافحة الفساد الإداري والمالي كما نصت على الأبعاد من مراكز المسؤولية في شأن كل من يحكم عليه بجناية أو جنحة تتعلق بالفساد، في حين نصت المادة 17 على وجوب الأخذ بالمعايير الدولية في مجال مكافحة الفساد، وتضمن نص المادة 55 جواز ممارسة حق التعبير والنشر لما في ذلك من مساهمة كبيرة في حماية المال العام

أما المادة 175 فقد استلزمت خضوع المالية العامة لمبادئ الشفافية وذلك بأن تؤول إلى الخزانة العامة كافة إيرادات الدولة ولا يجوز التخصيص منها إلا بناءً على قانون . ونصت المادة 200 على ضرورة استرداد الأموال العامة بما في ذلك العقارات والغابات العامة التي كانت محلا للتصرفات المخالفة للقانون ومصادرة الأموال الناجمة عنها.

ودون الدخول في الجدل الدائر حول هذه النصوص التي لاتزال مسودة غير معلوم مصيرها على المدى المنظور؛ فإننا نشيد في هذا الصدد بأهمية الحماية الدستورية للمال العام باعتبارها مصدراً لرفاهية الشعب، وقوة الدولة الاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثير فاعلية هذه الحماية على تعزيز مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد الذي نتأمل من المشرع الدستوري في ليبيا إستهداف هذا المبدأ بوضع الضمانات الكافية لغرض تطوير ما تقدمه مرافقنا العامة من خدمات، وكذلك نأمل من شعبنا أن يحرص على نحو مستمر بالمطالبة لإيجاد نصوص دستورية تكفل حماية وصيانة أموال الدولة سواء كانت عامة أو خاصة تحت مسمى واحد ألا وهو "أموال الدولة" إعمالاً لنص المادة الحادية عشر من الأعلان الدستوري الصادر في سنة 2011.

المطلب الثاني

الحماية القانونية للمال العام في التشريع العادي:

تظهر صور هذه الحماية في القانون المدني، وأخرى في القانون الجنائي فضلاً عن مجموعة من النصوص المتفرقة في عدة قوانين أخرى جرمت الأعتداء على المال العام، وبيان كل ذلك على النحو التالي:

أولاً/ الحماية المدنية للمال العام:

الأموال العامة هي أموال مخصصة للنفع العام إما لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام؛ وبذلك فإن هذه الأموال لها غاية غير تلك التي تحكم الأموال الخاصة؛ الأمر الذي جعلها تخضع لنظام قانوني يغاير ذلك الذي يحمى ويصون الملكية الفردية في القانون المدني، وتتقرر قواعد القانون المدني التي تحكم حماية الأموال العامة فيما يلي:

(1) عدم جواز التصرف في الأموال العامة:

تقررت هذه القاعدة لمصلحة الإدارة كأحد ضمانات حماية المال العام حتى يستطيع الاستمرار في أداء وظيفته؛ ولو أنها تشكل قيداً على سلطة الدولة في شأن هذا المال، فقد جاء بنص المادة 87 من القانون المدني الليبي المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة 1970 على أن العقارات والمنقولات

هي الأموال العامة المخصصة للمنفعةالعامة، أما البند 2 من ذات النص يقضي بأنها أموال لا يجوز التصرف فيها .

والمستفاد من مضمون هذا النص أن المشرع الليبي يقرر عدم جواز التصرف في المال العام سواء كان عقاراً أو منقولاً، ويرجع أساس هذه القاعدة إلى ضرورة حماية التخصيص للمنفعة العامة؛ بمعنى أنها قاعدة تدور وجودا وعدما مع فكرة التخصيص للمنفعة العامة المقررة لهذا المال؛ أي أن التصرف في المال العام قاعدة تبقى مع وجود التخصيص وتزول بزواله (شيحا، 1999، ص376)؛ مما يجعلنا نستنتج أن هذه القاعدة تتصف بالدوام والاستمرار طالما فكرة التخصيص للمنفعة العامة قائمة، ولايؤثر فيها الأخذ بمبدأ قابلية المرفق العام للتطور.

والحظر جاء في نص هذه المادة حظراً مطلقاً بعدم جواز التصرف في المال العام ما بقي هذا المال مخصصا للمنفعة العامة؛ وبالتالي يقع أي تصرف من التصرفات المدنية التي تقوم بها الإدارة في حق المال العام في دائرة التصرفات الباطلة بطلاناً مطلقاً؛ إذ لا يمكن لها أن تتصرف في هذا المال لا بالبيع ولا بالمجان كالهبة مثلاً، ويتأيد ذلك بما قضت به المحكمة العليا الليبية(الدائرة المدنية) في الطعن رقم 49/576ق، الصادر بتاريخ 2007/7/2 في شأن أموال غرفة التجارة والزراعة والصناعة بأن القانون لم ينص على ما يفيد بأن هذه الأموال مخصصة للمنفعة العامة بل نص على حق هذه الغرفة (في بيع ممتلكاتها ورهنها وقبول التبرعات والهبات والإعانات وهو ما ينفي وصف المال العام على أموالها لتعارضه مع ما يقضي به نص المادة 2/87 من القانون المدني...)(مجلة المحكمة العليا، العدد 3،4: السنة40،ص97)؛ غير أنه إذا ما زال شرط التخصيص للمنفعة العامة رُفع هذا الحظر عن المال العام وصار قابلاً للتصرف فيه والحجز عليه وتملكه بالتقادم(مدني، ص341).

ولأنها قاعدة تقررت لمصلحة الإدارة كما أسلفنا؛ فإنه لايمكن لهذه الإدارة التصرف في المال العام تحت أي ظرف من الظروف أو حال من الأحوال طالما لم يفقد هذا المال صفة العمومية، ولهذا تمنح هذه القاعدة للإدارة الحق في استرداد المال العام وقتما تشاء إذا ما كان تصرفها في شأنه قد شابه خطأ.

ومن أمثلة ذلك ما قامت به الإدارة من استرداد لمال عام بسبب خطأ قد شاب تصرفاتها إعمالاً لنصوص قانونية كان المشرع الليبي قد نص عليها، والتي نذكر منها؛ ما ورد بنص المادة 4 من القانون رقم 63 لسنة 1970 بشأن أحكام خاصة بالأراضي المملوكة للدولة بأن للجهة الاعتبارية العامة المختصة الحق في إلغاء أي تسجيل عقاري سابق قامت به بشأن أرض تملكها الدولة إذا ما تبين لها بشكل قاطع أسباباً قوية جعلتها تشك في صحة هذه التسجيلات.

وأيضاً نص المادة الثانية من القانون رقم 21 لسنة 1984 بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصرف في الأراضي من حيث إنه (تقع باطلة إجراءات التعويض عن الأراضي القبلية المحددة .... التي تمت اعتبارا من تاريخ العمل بأحكام القانون 142 لسنة 1970)، وبذلك ألزم هذا النص كل جهة من الجهات الإعتبارية العامة التي قامت بالتعويض بالمخالفة لهذا القانون استرداد كافة هذه المبالغ للخزانة العامة.

ومما يترتب في هذه الحالة عدم جواز الإحتجاج بقواعد القانون المدني التي تجيز للمشتري اللجوء إليها؛ كقاعدة الحيازة في المنقول كسند للملكية؛ فهي تجيز انتقال المال من ذمة إلى ذمة أخرى؛ غير أن المال العام لا يصلح أن يكون محلاً للحيازة (المزوغي، 1992، ص238).

ويفسر هذه القاعدة بعض شراح القانون الإداري الليبي (عريم، ص583)؛ بأنها قيد على تصرفات الدولة في حق المال العام رغم أنها مقررة لصالح الإدارة؛ وهي بذلك (الإدارة) قادرة على أن تتمسك بإبطال أي تصرف أجرته على المال العام؛ مع الأخذ في الاعتبار أن تمسكها هذا لايعفيها من المسؤولية المدنية في حالة عدم التنفيذ.

وهذا الاستنتاج في محله، ومن تطبيقات المشرع الليبي في شأنه ما ورد في المادة السابعة التي كان قد نص عليها القانون رقم 88 لسنة 1975 بتقرير حكم خاص ببعض حالات بيع الأراضي المملوكة للدولة، وقد تمثل هذا الحكم في إنهاء العقود التي بموجبها باعت الدولة هذه الأراضي على أن تتحمل تعويض ذوي الشأن عنها إما بتمليكهم وحدة سكنية أو قطعة أرض.

مما تقدم يتضح مدى نطاق تطبيق هذه القاعدة على النحو التالي (عثمان، ص386):

أولاً/ ليس للدولة إلا إجراء التصرفات الإدارية في شأن المال العام، والتي يجب ألا تتنافى بطبيعتها مع اختصاصات الإدارة أوسلطتها الإدارية التي تتبع القانون العام؛ وبالتالي هذه القاعدة قيد على

التصرفات المدنية للإدارة فيما يتعلق بالمال العام؛ إذ أن سلطة الشخص الاعتباري العام بخصوص التصرف في هذا المال لا ترقى إلى التصرفات المدنية كالبيع والهبة والوصية.

ترتيباً على ذلك يمكن للدولة في إطار المنفعة العامة أن تقوم بوضع المال العام تحت يد ملتزم المرافق العامة في أحد عقود الامتياز، ولها أيضا أن تتنازل عن مال عام بمقابل أو بدونه لأحد السلطات اللإمركزية المحلية أو أحد السلطات المرفقية من أمتلثها المدن والبلديات، وغيرها من السلطات المرفقية الأخرى؛ والدلالة على حجية هذا الرأي تظهر في نص المادة الثالثة من القانون رقم 2 في شأن المناجم والمحاجر بأن(للوزارة أن تقوم باستثمار المناجم والمحاجر وما يتعلق بها من عمليات إما بنفسها مباشرة أو تعهد بذلك إلى غيرها). وأيضاً ما ورد بنص المادة التاسعة من القانون رقم 5 لسنة 1982 بشأن حماية المراعي والغابات؛ بأنه يجوز لوزير الزراعة التعاقد على استغلال منتجات الغابات العامة طالما الغاية من ذلك الرفع بمستوى استغلال هذه الغابات أو التشجيع على إقامة صناعات جديدة لمنتجاتها بموجب عقد يقرر شروط الاستغلال ويحدد المنتجات التي يتناولها مع بيان حدود الغابة العامة التي تم التعاقد بشأنها لمدة لاتزيد على 15 سنة ميلادية باشتراط ألا يتسبب هذا الاستغلال في أي ضرر للغابة.

وبهذا؛ كل تلك التصرفات المذكورة آنفاً لاتتعارض بطبيعتها مع فكرة التخصيص للمنفعة العامة المناطة بالمال العام؛ نظراً لما للإدارة من امتيازات واسعة في هذا الشأن كقدرتها على استرجاع هذا المال، واختيارها الوقت الذي تشاء لاستعادته بناءً على شروط عقد التزام المرافق العامة.

ثانياً/ تسري هذه القاعدة على العقارات والمنقولات تطبيقا لما ورد في نص المادة 87 من القانون المدني الليبي باعتبارها أموالاً عامة أيا كانت قيمتها أو أهميتها أو مدى الحاجة إليها؛ وبالتالي لاخيار بين هذه الأموال فيما إذا كان لها قيمة من عدمها؛ بل لم تجعل للإدارة أي سبيل على تقدير أهمية حتى المنقولات أو قيمتها. وهذا ما نتبينه من نص المادة الاولى من قانون حماية الآثار والمتاحف عندما أقرت بأن من الآثار المنقولة (التماثيل والفيسفساء وقطع الفخار والزجاج والمسكوكات القديمة والنقوش وكذلك بعض الصناعات التقليدية).

ثالثاً/ لا تنطبق هذه القاعدة على مايخرج من إطار تخصيص المنفعة العامة؛ بمعنى للإدارة الحق بالتصرف في إنتاج المال العام، ولو كان هذا التصرف يخرج عن نطاق قاعدة التخصيص للمنفعة

العامة؛ كتصرفها في شأن ثمار الأشجار أو المنتوجات غلال المال العام؛ وبالتالي لا تفسر هذه القاعدة من جهة أن على الإدارة أن تتنازل بصفة مطلقة عن غلال هذه الأموال من ثمار ومحصولات؛ ويتأكد هذا القول بما جاء في نص المادة 3 من قانون المناجم والمحاجر (السابق الإشارة إليه) بما أن للوزارة الحق في تنظيم استثمار المناجم والمحاجر لها أيضاً أن تقوم بكل ما ينتج عن هذا الأستثمار من تصنيع وتكرير ونقل وتخزين[3].

أخيراً/ نطاق هذه القاعدة يتحدد بتخصيص المال العام للمنفعة العامة مما يجعل منها قاعدة نسبية وليست مطلقة؛ بمعنى لايجوز للإدارة التصرف في المال العام إلا إذا إنتهى هذا التخصيص وفقدت هذه الأموال صفتها العامة بأن اصبحت أموالاً خاصة.

وبذلك نخلص إلى أن صفة العمومية هي الشرط المانع من التصرف؛ لأنه إذا ما ابتغت الإدارة التصرف في المال العام وحتى لايشوب تصرفها بطلان؛ عليها ابتداءً نزع صفة العمومية عن هذا المال ليدخل في عداد أموالها الخاصة؛ وبغير ذلك يقع تصرفها باطلا إزاءه، وبالتالي يمكن لها أن تحتج بهذا البطلان في حالة مطالبتها الالتزام بتصرفاتها التي تمس المال العام.

ويلاحظ على الفقه القانوني خلافه حول طبيعة هذا البطلان فيما إذا كان التصرف في المال العام حتى في حالة الخطأ من جهة الإدارة باطلاً بطلاناً نسبياً أو بطلاناً مطلقاً.

القائلين بالبطلان النسبي (أبوزيد، 1995، ص90) سندهم في ذلك يرجع إلى أن هذه القاعدة وضعت لمصلحة الإدارة بحيث يمكن لها أن تصحح إجراءها وتجرد المال من صفته العامة، وبذلك ينتفي البطلان عن إجراءتها بهذا الخصوص.

أما القول بالبطلان المطلق (شيحا، ص381) يجد سنده في كون هذه القاعدة من النظام العام، ولا يجوز للإدارة أن تتحلل من التزاماتها بحيث تلجأ إلى تجريد المال من صفة العمومية؛ وبالتالي ما

[3] كان قد نص القانون 27 لسنة 1977 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 39 لسنة 1977 بشأن البلديات في المادة 17 منه على أن " تتولى البلدية إدارة أملاكها والتصرف فيها ..... ويعتبر من قبيل استثمار أملاك البلدية تصنيع أو تحويل أو بيع نواتج المرافق العامة التي تتولى إدارتها"

هي إلا قاعدة وضعها المشرع لحماية المنفعة العامة؛ بالإضافة إلى أنه لم يقررها لمصلحة الإدارة لكي يُمكن هذه الأخيرة من تصحيح إجراءاتها.

والرأي الراجح في نظرنا لما عليه التصرف في المال العام من أهمية؛ يوصلنا إلى القول بأنه إذا تصرفت الدولة خلاف هذا المنع وجاوزت حدود سلطاتها؛ فإن الجزاء يكون عدم نفاذ هذا التصرف، ويأخذ قرارها في هذا الشأن حكم القرار الباطل، ويجد هذا الرأي سنده فيما يمنحه القانون من حق للإدارة بخصوص التصرف في المال العام الذي يتحقق بإنهاء تخصيصه للمنفعة العامة إما وفق تشريع ينص على ذلك، أو ينتهى هذا التخصيص بالفعل أو بإنتهاء الغرض المخصص له هذا المال، وعندها يصبح من أموالها الخاصة الجائز لها التصرف فيها.

ويفهم من كل ما سبق أن المشرع إبتغى من النص على قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام حماية المصلحة العامة؛ والتي لها من الخصوصية بحيث تتطلب تقييد تصرف جهة الإدارة في شأن المال العام حتى لا يكون محلاً للتبديد والضياع. ووفق ذلك أرست المحكمة العليا الليبية (الدائرة المدنية) مبدأها في الطعن رقم 32/43ق الصادر بتاريخ 1987/2/23 (مجلة المحكمة العليا، العدد2، السنة 12، ص83) بخصوص الحماية القانونية للمال العام عندما قضت بقولها بأنه (ولما كانت الشركة العامة المطعون ضدها لا تعد من الأشخاص الاعتبارية العامة الخاضعة لأحكام القانون العام بل شركة مساهمة عامة وهي بهذه الصفة من أشخاص القانون الخاص وتعتبر أموالها أموالاً خاصة تخضع في أحكامها لما تخضع له أموال أشخاص القانون الخاص).

من كل ما تقدم يتضح بأن القيد الوارد على الإدارة وفقاً لقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام يمثل حدا على ولايتها بشأنه لغرض المنفعة العامة التي لابد أن تكون في نطاق الثبات والاستقرار؛ إلا أنه ليس قيداً مطلقاً، وبذلك فإن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام ليست قيداً على استثمار واستغلال هذا المال، ويتأكد ذلك بنص المادة 9 من أحكام القانون رقم 5 لسنة 1982م المعدل بالقانون 14 لسنة 1992م بشأن حماية المراعي والغابات بأنه (يترتب على إعلان أية غابة ومرعى، غابة محفوظة او مرعى محفوظاً خضوعهما لنظام قانوني معين من الاستغلال أو الاستثمار يحدد بقرار من وزير الزراعة متضمناً انواع وشروط الاستغلال أو الاستثمار الجائز ممارسته على منتجاتها)، وأيضاً عدم جواز التصرف في المال العام ليس قيداً على

حق الارتفاق على المال العام (الطماوي، ص415) طالما لا يتعارض هذا الارتفاق مع الاستعمال الذي خصص له المال العام (المادة 1018 مدني).

ويضاف إلى كل ما تقدم أنه يجوز للإدارة استثناءً عدم مراعاة هذه القاعدة في حالة ما أجاز تشريع يمنح الإدارة الحق بالتصرف في المال العام(الحلو، 1996، ص193)، كما هو الحال فيما نصت عليه المادة السابعة من قانون حماية المراعي والغابات (السابق ذكره) بأنه (... يكون استغلال الغابات العامة طبقاً للشروط والأوضاع التي يصدرها قرار وزير الزراعة ...)، وهذا ما كان قد جاءت به أيضاً المادة الثانية من القانون رقم 123 لسنة 1970 الخاص بالتصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة بأن تتولى الجهة المختصة بالإصلاح الزراعي (إدارة الأراضي المنصوص عليها في المادة السابقة ... والتصرف فيها وفق أحكام هذا القانون)

وصورة هذا الأمر ظهرت في تشريعات أخرى عديدة منها؛ ما ورد بنص المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1964/5/10 (الجريدة الرسمية، العدد 5، السنة 1964) بمنع التصرف بالبيع أو غيره من التصرفات في شأن العقارات التى تملكها الدولة إلا بإذن هذا المجلس. كما تضمن نص المادة السادسة من القانون رقم 3 بشأن حماية الآثار والمتاحف عدم جواز التصرف في المباني التي تقع ضمن المنطقة الأثرية أو إجراء اية تحوير في استعمالاتها إلا بموافقة الجهة المختصة، وأيضاً المادة العاشرة من قانون حماية المراعي والغابات تقرر حق الانتفاع بالمراعي العامة والغابات الطبيعية وفق أوضاع وشروط تحددها الإدارة.

يستخلص من كل ما تقدم أن فكرة منع الإدارة من حق التصرف المدني فيما يتعلق بالمال العام هو شرط إداري بحث (جرانه، ص136). بمعنى يمكن لهذه الإدارة التصرف في المال العام وفقاً لما يبيحه لها تشريع بالخصوص؛ وبالتالي يمكن أن تلجأ إلى تحقيق هذا الشرط إذا ما ابتغت التصرف في هذا المال.

(2) عدم جواز الحجز على المال العام:

الأصل لا يجوز قانونا انتقال ملكية المال العام من الإدارة للغير لا بتصرف الإدارة في المال العام كما لاحظنا وهو الطريق الاختياري، ولا بمضي المدة وهو ما يعرف بكسب الملكية بالتقادم؛ يضاف إليهما قاعدة أخرى تتمثل في عدم خضوع المال العام للتنفيذ الجبري؛ بمعنى أن تكتسب ملكيته بالحجز عليه تنفيذا لحكم قضائي أو قرار إداري.

وتجد هذه القاعدة سندها في نص الفقرة الثانية من المادة 87 من القانون المدني الليبي المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة 1970 بأن لايجوز الحجز على المال العام؛ ومن تطبيقات المحكمة العليا الليبية في هذا الاتجاه حكمها رقم 43/308ق الصادر بتاريخ 2001/12/8 بأن (رأس مال المصرف الزراعي مدفوع بالكامل من الدولة وقد خصص لتحقيق منفعة عامة، وهو ما ينبئ عن أن أمواله أموال عامة ولا يجوز من ثم الحجز عليها طبقا لنص م 2/87 من القانون المدني)(حكم غير منشور).

ومما ترتبه هذه القاعدة؛ أن المال العام لايجوز إكتساب أي حق عيني عليه من الحقوق العينية التبعية كحق الرهن؛ لأن الغاية من تحميل المال بهذه الحقوق تظهر في إمكانية بيع هذا المال جبراً، وهذا مالا يتأتَ في النظام القانوني للأموال العامة (الحلو، ص194).

والحجز إجراء تحفظي يُبغى منه حبس أموال المدين وديونه في يد الغير لكي يستوفى منها الدائن حقوقه، وبالتالي قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تتضح مبرراته فيما يلي:

الأول؛ الحجز يؤدي إلى بيع المال العام جبراً؛ وبما أنه يمنع بيع المال العام إختياراً فإنه من باب أولى لا يمكن انتزاعه من الدولة عن طريق الحجز عليه (العطار، ص543).

الثاني: الدولة مدين ميسر قادر على الوفاء بما عليه من التزامات مالية؛ وبالتالي من المفروض ما من حاجة لكي يلجأ الدائن إلى إجراءات التنفيذ الجبري لأجبارها على الوفاء بديونها.

الثالث؛ المال العام لا يجوز التصرف فيه، وبالتالي الحجز على هذا المال يكون إجراءً عديم الفائدة ولا يحقق نتيجة، ولا يمكن أن يستوفي به أي حق استنادا إلى أنه لا قيمة عملية للحجز على مال لا يبيح القانون التصرف فيه، وهذا المال هو المال العام.

بناءً على ما تقدم يظهر الدافع في إقرار هذه القاعدة إلى ضمان استمرار بقاء المال العام وتخصيصه للمنفعة العامة؛ وهذا ما استهدفه المشرع الليبي بنص المادة 87 من القانون المدني الليبي السابق الإشارة إليها وما إستتبعها في هذا الشأن من قوانين؛ فمن ذلك ما جاء بنص المادة السادسة من القانون رقم 2 لسنة 1971 بخصوص المناجم والمحاجر؛ بأنه لايجوز الحجز على الأدوات المخصصة لاستثمار المناجم والمحاجر كالالات ووسائل النقل والجر مادام التخصيص

قائما لكونها أدوات تعود لأموال المستثمرين سواء كانوا الليبين أو الأجانب المرخص لهم وفق عقود استثمار في المناجم والمحاجر باستثناء (الحجوز التي توقعها الوزرات وغيرها من الجهات الحكومية استيفاءً لحقوقها).

وبمناسبة هذا النص نشير إلى أن الدولة في الغالب تستوفي حقوقها بطريق الحجز الإداري، ودلالة ذلك ما قضت به المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) في الطعن رقم 48/67ق الصادر بتاريخ 2005/3/27 (مجلة المحكمة العليا، العدد1، السنة40، ص67) بأن (للأشتراكات الضمانية امتيازاً عاماً عن جميع أموال الملزم بها عدا المصروفات القضائية وأنه يجوز استيفاؤها هي وغرامة التأخير في أدائها بطريق الحجز الإداري).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الليبي مد حمايته القانونية في هذا الاتجاه بعدم جواز الحجز على العقارات التي تملكها الدولة ملكية خاصة في نص المادة الثانية من قانون الاملاك الخاصة، كما كان قد نص في المادة السادسة من قانون التسجيل العقاري الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 1965 بأنه في كل الأحوال لايجوز الحجز على العقارات التي تملكها الدولة؛ مفاد ذلك أنها أموال تؤدي إلى منفعة عامة إستناداً إلى ملكية الدولة لها، في حين أن المنقولات التي تدخل ضمن أموال الدولة الخاصة تكون محلا للحجز والتنفيذ الجبري (الحراري، ص534).

نخلص مما تقدم أن تخصيص المال للمنفعة العامة يرتب أثره بعدم جواز الحجز على العقارات سواء كانت ملكيتها للدولة ملكية عامة أو خاصة.

بناءً عليه يقصد المشرع الليبي باستهدافه حماية الأموال الخاصة المملوكة للدولة أن تكون تلك الأموال في مأمن من تملكها بالتقادم أو التعدي عليها؛ ولذلك خولت النصوص القانونية الجهات الإدارية صاحبة الشأن إزالة هذا التعدي إما إدارياً أو قضائياً حسب ما تقتضيه المصلحة العامة.

(3) عدم جواز تملك المال العام بالتقادم:

الأصل أن المال العام غير قابل للحيازة؛ وعلى هذا الأساس استقرت أحكام المحكمة العليا الليبية فقد جاء عنها في الطعن رقم 43/62ق الصادر بتاريخ 2000/1/23 بأن (الأموال العامة بتخصيصها للمنفعة العامة من قبل البلدية لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ما دامت محتفظة بتلك الصفة)

وبالتالي لا تسري قاعدة التقادم في مواجهة المال العام؛ بمعنى أنه لايجوز للإدارة وفقا لقاعدة التقادم أن تنقل ملكية هذا المال للأفراد، ولهذا نتفق مع القائلين (الطماوي، ص517) بأنها تفوق في الأهمية قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام؛ باعتبار أنه يكاد يكون من النادر أن تتصرف الإدارة في أموالها المخصصة للنفع العام؛ كما يصعب على الأفراد التصرف في هكذا أموال لأنها ليست ملكهم؛ لكن الخطر يظهر في الاعتداءات التي يقوم بها بعض الأفراد عندما يضع يده على جزء من المال العام فترة طويلة؛ من هنا تظهر أهمية عدم جواز تملك المال العام بالتقادم في مواجهة هذه الاعتداءات.

ووفقا لقاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم يحقق المشرع الليبي أهدافا عديدة تعد استثنائية عن نظام الملكية منها: أنه يمكن للإدارة أن تسترد المال العام مهما كانت المدة التي وضع فيها أحد الأفراد يده على هذا المال؛ حيث إن للإدارة حق استرداد المال العام، ودون أن تلتزم برد الثمن إلى المشتري حتى ولو سرق وبيع لشخص آخر في سوق عامة أو على يد تاجر ما لم يقرر القانون خلاف ذلك(السنهوري، ص153).

ومن تطبيقات القانون الليبي في هذا الصدد ما جاء بنص المادة 47 من قانون المناجم والمحاجر في شأن الأراضي والموانئ وخطوط الكهرباء والهاتف والمياه وغيرها من الأعمال التي أقامها المستثمر لغرض خدمة المشروع؛ بأن تؤول ملكية جميع هذه الأعمال للدولة في نهاية مدة الترخيص أو العقد دون مقابل وتعتبر من الأموال العامة. كما نص البند الأول من المادة الاولى التي كان القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية قد قرر فيه بأن جميع الأراضي والآبار القبلية مملوكة للدولة ملكية تامة؛ جاء في البند الثاني من ذات المادة ونص على أن تلغى كافة التسجيلات العقارية بشأنها وتصبح في حكم غير المسجلة.

ومن جملة هذه النصوص وغيرها نتبين أن هذه القاعدة تقررت في مواجهة الأفراد الذين كثيرا ما يعتدون على المال العام بقصد أو بدون قصد معتقدين أن وضع اليد بمضي المدة على هذا المال تحميه إحدى دعاوى وضع اليد(جرانة، ص142) وهو ما يعرف بالتقادم المكسب للملكية.

بالإضافة إلى ذلك نطاق هذه القاعدة يتحدد في مبدأ التخصيص للمال العام وهو المنفعة العامة، وهذا المبدأ يُخرج الأموال العامة من دائرة التعامل؛ وبالتالي تعد قاعدة عدم جواز تملك المال العام

بالتقادم قيداً على كسب الملكية؛ حيث إن من شروط كسب الملكية أن يكون العقار أو المنقول قابلا للتعامل والأشياء المملوكة للدولة غير قابلة لهذا الأمر.

كما أن الدفع أمام القاضي بقاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم هو حق للإدارة، بمعنى لا يحق للأفراد الاستناد إلى هذه القاعدة لدفع حيازة خصومهم في دعاوى وضع اليد (أبو السعود، ص303)، ففي حالة ما ثار نزاع بين شخصين على ملكية عقار ودفع أحد الأفراد أمام القاضي بأن حيازة الآخر للمال العام حيازة مؤقتة لأن العقار المتنازع عليه جزء من المال العام ليس للقاضي التحجج بهذا الدفع إلا من الإدارة فقط كونها شرعت لمصلحة الإدارة كما أسلفنا.

ووفق هذه القاعدة تتضح بعض الضوابط الهامة في حماية المال العام منها؛ أنه لا يجوز الاحتجاج بقاعدة الحيازة في المنقول المعروفة في القانون المدني هذا من جهة، ومن جهة أخرى مهما قلت أهمية المال العام الملتصق بمال خاص لا تسري في مواجهة المال العام قاعدة الالتصاق لاكتساب الملكية لأن المال الخاص يتبع المال العام وبالتالي يأخذ حكم هذا الأخير.

وتفسر تطبيق قواعد الالتصاق في شأن هذه الحالات لصالح الإدارة؛ بمعنى إذا ما التصق المال العام بالمال الخاص كما في العقار فإن تملك البناء والغراس بالالتصاق يكون مقابل دفع القيمة التي يقررها القانون(جرانة، ص132) ؛ جاء بنص المادة الثامنة عشر من القانون رقم 123 لسنة 1970 بخصوص التصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة بأنه (إذا كان المستأجر أو واضع اليد قد أضاف – على نفقته – إلى الأرض منشآت أو ملحقات أو تحسينات ثم فسخ العقد أو أزيل وضع اليد استحق تعويضاً).

يضاف إلى ما تقدم أن للإدارة حق إزالة التعدي على المال العام دون أن يكون لها حق التملك، وهذا خلاف ما هو معروف في قاعدة الالتصاق المدنية؛ دلالة ذلك يظهر في نص الفقرة أ من المادة 22 مكرر الواردة بالقانون رقم 14لسنة 1992 المعدل للقانون رقم 5 لسنة 1982 بخصوص حماية المراعي والغابات بأن (تلغى كافة التصرفات التي أجريت على أراضي الغابات العامة ... وتردم الآبار وتزال المباني والمنشآت التي أقيمت عليها على نفقة المخالف)

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الليبي توسع إلى حد كبير في تطبيق هذه القاعدة عندما جعلها تشمل الأموال الخاصة للدولة؛ فقد مد حمايته على هذه الأموال بنص المادة الثانية من قانون أملاك الدولة الخاصة الصادر بتاريخ 1965/9/28 من حيث أن الأموال الخاصة المملوكة للدولة لا يجوز تملكها بالتقادم كما لايجوز التعدي عليها.

ثانياً/ الحماية الجنائية للأموال العامة:

تبين مما سبق أن المِلك العام يحظى بحماية كبيرة؛ فبما أنه مخصص للنفع العام لا يمكن التصرف فيه ولو بمقابل كالبيع مثلاً، ولا تنتقل ملكيته إلى الغير بالتقادم؛ لذا تفرض الدولة عقوبات على من يلحق الضرر بالأموال العامة أشد من تلك التي تفرضها على من يلحق الضرر بالأملاك الخاصة. جاء بنص المادة 22 مكرر من قانون حماية المراعي والغابات (السابق الإشارة إليه) بأنه (تلغى كافة التصرفات التي أجريت على أراضي الغابات العامة)؛ ونصت على أن يحال من قام بإبرام العقود أو التخصيصات بالمخالفة إلى القضاء.

وبناءً على ذلك فإن اعتداء الأفراد على المال العام يرتب نتائج خطيرة جعلت المشرع الليبي يجرم كافة صور الاعتداء على هذا المال، كما نص على توقيع عقوبات مشددة لغرض حمايته ليس فقط في حالة الأعتداء العمدي إنما أيضا في حالة الاهمال والتقصير في حفظه.

وظهرت الحماية الجنائية للمال العام من بين نصوص قانون العقوبات الليبي إلى جانب عدة نصوص وردت في صلب قوانين أخرى ذات علاقة بحفظ وصيانة هذاالمال. فقد تناول قانون العقوبات الليبي في مواضع عدة تجريم أعمال التعدي على الأموال العامة نذكر منها؛ نص المادة 198 مكرر من قانون العقوبات التي جرمت أعمال التعدي بالتخريب على مباني الدولة ومستودعاتها وممتلكاتها؛ وتكون العقوبة السجن المؤبد أو السجن مدة لا تقل عن خمس سنوات.

في حين شددت نص المادة 198 مكرر العقوبة إلى الإعدام في شأن كل من قام بعمل من أعمال الشغب والتظاهر وإثارة الفوضى أثناء ممارسة الأنشطة الرياضية أو بسببها في حالة ما كان هذا الإعتداء قد سبب ضرراً جسيماً للأرواح وممتلكات الدولة؛ كما تكون العقوبة السجن في

حالة تخريب أملاك الدولة الخاصة أو العامة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الأفراد كما يعاقب بغرامة مقدارها أربعة اضعاف قيمة الضرر.

وتعاقب بالسجن المادة (230) تحت عنوان إختلاس الأموال العامة والخاصة؛ كل موظف إختلس الأموال العامة أو الخاصة؛ حيث تضع العقوبة في شأن كل من اختلس أو ادعى ملكيتها أو ملكها للغير أموال تكون في حيازته تعود للإدارة العامة أو للأفراد بحكم وظيفته؛ وبذلك تُظهر هذه المادة حماية المال العام والخاص جنائيا إذا مااستغل الموظف العام وظيفته، والعلة في صورة التجريم وفق هذا النص تتمثل في سهولة الاستيلاء على هذه الأموال المنقولة أو النقود من قبل الموظف لأنها تحت يده فيستغل وظيفته ويحول الأموال إلى ماله الخاص ليحرم المجتمع أو الأفراد من المصلحة التي تتغياها هذه الأموال.

ويتأيد هذا التحليل بما ورد عن المحكمة العليا الليبية (الدائرة الجنائية) في الطعن رقم 29/264ق الصادر بتاريخ 1983/3/19 (مجلة المحكمة العليا العدد4 السنة 21، ص139) بأن (إستيلاء الطاعن على أموال الشركة العامة للأسواق بصفته منتجاً فيها والمسلمة إليه بسبب وظيفته عندما كان مكلفاً بنقلها إلى أحد الأسواق والتي إختلسها لنفسه تتحقق به جريمة الاختلاس المدان بها، والمجادلة بأن الواقعة خيانة أمانة غير مقبول).

كما يفهم أيضاً من هذا النص أن الجريمة تتوافر أركانها حتى ولو كان المال المنقول أو النقود موضوع الاختلاس ذا قيمة تافهة، إذ تتسع عبارة "نقود أو أي مال" الواردة بالنص لتشمل جميع ما يمكن تصوره من أفعال يقوم بها الموظف بحكم وظيفته ليستولي على أموالٍ له أو لغيره مهما كانت قيمتها كما أسلفنا.

كذلك قضت المادة (234) تحت عنوان سوء التصرف إضراراً بمصالح الإدارة العامة أو القضاء؛ بالحبس والعزل لكل موظف عمومي تأخر في تحصيل الأموال أو الرسوم المقررة قانونا، وقد اعتبرت كافة صور هذه الاعتداءات التي أشارت إليها تقع في دائرة التجريم لما لسوء تصرف الموظف العام مرتكب هذه الأفعال من أضرار على مصالح الإدارة العامة والقضاء الذي يمثل عصب استقرار الأمن في الدولة.

يضاف إلى ما تقدم أن المشرع الليبي لم ينص في قانون العقوبات على العقوبات التي تقع في شأن الأموال العامة من الموظف العام بحكم وظيفته فقط؛ إنما نص أيضا على صور الاعتداء على هذا المال التي تقع من غير الموظف العام كالأفراد أو غيرهم بما يشكل جريمة كالتخريب والإتلاف، ومن الجرائم التي ذُكرت في هذا القانون بالخصوص؛ ما عالجته نص المادة (300) من هذا القانون في شأن موضوع الإعتداء على المرافق العامة؛ والتي اعتبرت صور الاعتداءات على هذه المرافق ظرفاً مشدداً وتزاد العقوبات المقررة في شأنه بمقدار لا يجاوز النصف عن تلك المقررة في المادتين 297 و 299.

ولا شك أن تشديد العقوبة في هذا الشأن هو حماية تتلائم مع أهمية الدور الجوهري للأملاك العامة ذات الاستعمال العام وتأثيرها على عجلة الاقتصاد الوطني، ولهذا نصت هذه المادة على جملة من المرافق على سبيل الحصر نذكر منها؛ (المباني العمومية أو المعدة للاستعمال العام أو للعبادة أو النصب التذكارية أو المقابر أو ملحقاتها أو الغابات أو الأحراش، وكذلك الأبنية المسكونة أو المعدة للسكنى أو المعامل أو ساحات العمل أو المحاجر أو المناجم أو كل ما يعد لجمع المياه، أو تصريفها، وكذلك السفن أو العائمات الأخرى أو الطائرات، وأيضاً محطات السكك الحديدية أو الموانئ التي ترسو فيها السفن أو مهابط الطائرات أو المخازن العامة مستودعات البضائع أو الغلال أو مستودعات المفرقعات أو المواد المحرقة أو الوقود) .

بالإضافة إلى ذلك تقضي المادة (301) تحت عنوان الاعتداء على السلامة العامة بالسجن من سنة إلى خمس سنوات في حالة الاعتداء على وسائل النقل العامة أو إرباك المواصلات مما أدى إلى إنقطاعها أو عرقلتها بما يعرض السلامة العامة للخطر؛ كما شملت هذه المادة من صور الحماية المنشآت أو الوسائل الأخرى المعدة للإنتاج أو توزيع الطاقة الكهربائية أو غاز الإنارة أو الصناعة، وكذلك الحال في شأن كل من قام بعمل يرمي لهدم بناء أو جزء منه أو لوقوع كارثة أخرى مما نجم عنه خطر على السلامة العامة .

كذلك قضت المادة 301 في شأن كل من ألقى أجساماً صلبة أو قذائف على مركبات معدة للنقل العام في أثناء سيرها؛ بعقوبة الحبس مدة لا تتجاوز سنتين، والغاية من التجريم في شأن

مركبات النقل العام؛ لأن هذه المركبات معدة لاستعمال الجمهور والاعتداء عليها يعطل صلاحيتها للغرض الذي تستعمل من أجله.

أما نص المادة 446 والتي تتبع فيها المشرع الجنائي عقوبات جريمة السرقة في أحوال متعددة منها؛ أنه اعتبر ظرفاً مشدداً في حالة ما إذا وقعت السرقة على منقولات موجودة في إدارات أو منشآت عامة، أو كانت هذه المنقولات معروضة لضرورة أو بناءً على متطلبات العمل بحكم العادة استناداً إلى الثقة العامة أو معدة لخدمة أو مصلحة عامة.؛ فيعاقب مرتكبها بالحبس مع الشغل مدة لاتقل عن سنة ولا تزيد على أربع سنوات وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على مائة جنيه.

ولأن هذه الأموال مخصصة لمنفعة عامة أو مصلحة عامة فإن العلة في تشديد عقوبتها ترجع لهذا الاعتبار بالإضافة إلى أن الحماية الجنائية في شأنها تهدف إلى حماية صالح جميع أفراد المجتمع لكونها معروضة للعامة بحكم الضرورة أو العادة استناداً إلى الثقة العامة؛ فبالتالي جاءت الحماية الجنائية بخصوصها بما يتناسب مع وظيفتها العامة في المجتمع.

بالإضافة إلى ما تقدم توجد نصوص وتشريعات متفرقة جرمت صور الاعتداء على المال العام كلٌ في نطاقه؛ ووضعت في شأنه عقوبات مشددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر؛ القانون رقم 15 لسنة 2003(1371و.ر)بشأن حماية وتحسين البيئة، والقانون رقم 11 لسنة 1984 بشأن المرور على الطرق العامة، والقانون رقم 2 لسنة 1971 بشأن المناجم والمحاجر، والقانون رقم 5 لسنة 1982 بشأن المراعي والغابات، والقانون رقم 3 لسنة 1424 بشأن الاثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية، وغيرها.

أخيرا الجدير بالملاحظة أن الحماية الجنائية لا تنطبق على أموال الدولة فقط إنما يشمل أيضاً الأملاك الخاصة التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة في رأس مالها، وهذا ما يفهم من نص الفقرة ج من المادة 229 مكررة من قانون العقوبات عندما اعتبرت في حكم الموظف العمومي العاملين بهذه الجهات؛ مما يعني أن المشرع الجنائي الليبي في هذا الصدد لم يميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة فقد بسط حمايته لكليهما على حدٍ سواء.

كما أن الحماية الجنائية للمال الخاص المملوك للدولة وفقا للتشريع الليبي ظهرت في نصوص قانون أملاك الدولة الخاصة الصادر بتاريخ 1965/9/28؛ حيث تقضي المادة السابعة منه بعقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائتي جينه أو بإحدى هاتين العقوبتين في خصوص كل مخالف لأحكام هذا القانون.

في حين صاغ القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية عقوبات جنائية تسري ليس على أموال الجهات الاعتبارية العامة فقط إنما تعدتها إلى أموال (الاتحادات و النقابات و الروابط و الجمعيات و الهيئات الخاصة ذات النفع العام و الشركات و المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات (العامة) حسب ماورد بنص المادة 2 من القانون المشار إليه، فبهذا ابتغى المشرع الليبي بسط حمايته على الأموال العامة للدولة، وكذلك على الأموال الخاصة لهذه الجهات؛ وهو إذ فعل ذلك شمل بهذه الحماية أموالاً ليست مخصصة للمنفعة العامة.

ولعل هذا ما جعل البعض (الحراري، ص 536) يفسر اتجاه المشرع الليبي بخصوص نص المادة 2 من قانون الجرائم الاقتصادية على أن المقصود منه توسيع مدلول المال العام، وبدورنا نتفق مع هذا الاستنتاج لأنه كان الأولى بالمشرع الليبي الاحتفاظ بذات مفهوم هذا المال في إطاره المعروف في القانون الإداري، وله أن يحقق في هذا الشأن ذات الهدف المتمثل في بسط حمايته على الأموال المملوكة للدولة طالما ملكيتها ترجع إلى الجهات الاعتبارية العامة، وذلك حسب ما يقدر من أهميتها.

على هذا الأساس فإن المشرع الليبي في القانون رقم 2 لسنة 1979 وتعديلاته المشار إليه إتجه إلى وضع نصوص جنائية خاصة لحماية الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة؛ لكي يواجه به حالات التعدي من الموظفيين والعاملين بالقطاعات المختلفة للدولة؛ بالإضافة إلى وضع عقوبات رادعة لتعدي الأفراد على هذه الأموال.

الخاتمة

حاولنا في هذه الدراسة تحديد حماية الأموال العامة في النظام القانوني الليبي بتسليط الضوء على النصوص التشريعية التي تحكم هذه الحماية، وتطبيقات القضاء الليبي في شأنها، وقد توصلنا إلى جملة من النتائج تتمثل في:

1. تظهر أهمية الحماية القانونية للأموال العامة في الدور الخطير لنشاط الإدارة في شأن هذه الأموال، ومدى انعكاس تأثيرها على اقتصاد الدولة مع الأخذ في الحسبان أن المال العام هو أداة الدولة ووسيلتها في مباشرة نشاطها الاقتصادي.
2. خطورة الإعتداء على المال العام يمس بشكل مباشر كيان الدولة مما جعل المشرع الليبي يشدد في الحماية القانونية والمادية لحفظه من العبث والفساد بسوء استعماله.
3. أموال الدولة سواء عامة أو خاصة تحكمها قواعد قانونية تنظيمية من حيث استعمال الأفراد لها وسبل الانتفاع بها.
4. التفرقة بين المال العام والمال الخاص باتت تضعف وفق أحكام القانون الليبي بسبب امتداد الحماية القانونية المقررة للمال العام لتشمل الأملاك الخاصة للدولة من جهة تقييد حق التصرف فيها ومنع تعدي الأفراد عليها مما جعلها في نطاق نظام حماية المال العام.
5. لاشك أن مبدأ الحماية القانونية للمال العام، وما يتفرع عنه من نتائج يفسر الطبيعة القانونية لحق الدولة على المال العام ويبرز خصائصها، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري الليبي.

أما التوصيات نجملها في الآتي:

1. نأمل من المشرع الدستوري في بلادنا والمتمثل في لجنة صياغة الدستور أن يتجه نحو تشديد إجراءات الرقابة على المال العام بوضعها في قوالب دستورية تضمن حسن التصرف في تقرير الانتفاع بها وكفاءة القائمين على استغلالها حتى لا تكون عرضة للتبديد والضياع.

2. الدعوة إلى إيجاد نظام قانوني متكامل لحماية المال العام بدلا من وجود هذه الحماية في عدة نصوص بين قوانين متفرقة؛ لاشك هو إستجابة لما تستدعيه الضرورة في شأن حماية هذا المال من كافة ما يمكن أن يقع عليه من تجاوزات سواء كانت قانونية أو مادية.

3.الحكمة من وجود نظام قانوني يميز المال العام عن غيره من الأموال، ترجع إلى حقيقة تكوين هذا المال وتعلق حقوق الأفراد به وفقاً لمصالحهم بشأنه؛ مما يتطلب على الدولة تشديد الضوابط لاختيار القائمين على هذا المال لحفظه من العبث واعتداء الفاسدين عليه.

المراجع:

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

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

توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري ، (القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية)

حسين عثمان محمد عثمان،(2004)أصول القانون الإداري،(الإسكندريه: دار المطبوعات)

حقي إسماعيل بربوتي، (1999) مبادئ المالية العامة ومالية ليبيا- (طرابلس:المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الأولى).

حلمي مجيد محمد الحمدي،(1992)المالية العامة،(طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة).

خالد عبدالعزيز عريم، (1969)، القانون الإداري (الجزء الثاني)، (بيروت: دار صادر)

زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، (القاهرة،بدون دار نشر).

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

عبدالرزاق السنهوري،الوسيط في القانون المدني(حق الملكية)،(بيروت:دار أحياء التراث)

.عبدالسلام المزوغي، (1992) الوجيز في الحقوق العينية الأصلية والتبعية في القانون الليبي،(طرابلس:المركز القومي للدراسات القانونية وبحوث حقوق الإنسان،الطبعة الثانية)

.ماجد راغب الحلو،(1996)، القانون الإداري، (الإسكندريه: دار المطبوعات الجامعية).

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

.محمد عبد القادر أبوليفة(2004)، النظام القانوني للمرافق العامة في ليبيا(بنغازي،مجلس تنمية الإبداع الثقافي، الطبعة الأولى).

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

محمد عبد الله الحراري، (2010) الرقابة على أعمال الإدارة (الزاوية: منشورات المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة)

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

محمد مختار عثمان(1989)،المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بليبيا،(بنغازي: جامعة قاريونس)

محمود أبو السعود، (2009) القانون الإداري، (القاهرة: مطبعة الأيمان)

مصطفى أبوزيد،(1995)الوسيط في القانون الإداري،(الأسكندريه: دارالمطبوعات الجامعية)

نصر الدين مصباح القاضي، (2008) أصول القانون الإداري، (القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الأولى).

مجلة المحكمة العليا، (طرابلس، المكتب الفني)، أعداد مختلفة.

الهادي بوحمرة، (طرابلس، 2016/7/7م)، حماية المال العام في مشروع الدستور، http://www.libya-al-mostakbal.org/95/1857/حماية-

* أستاذ القانون العام المساعد/ الجامعة المفتوحة.

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى بيان النظام القانوني للأموال العامة في أحكام القانون الليبي من خلال محورين: الأول منهما يتعلق بالتنظيم التشريعي لكيفية استعمال المال العام، والمحور الثاني يهتم بالحماية الدستورية والمدنية والجنائية لهذا المال، ولقد حاولنا في هذه الدراسة إبراز أهمية حماية الأموال العامة التي اختصها التشريع الليبي باهتمام خاص في كل مرحلة من مراحل دولة ليبيا، وذلك فيما صاغه لها من قواعد ونصوص الغرض منها حماية قاعدة التخصيص للمنفعة العامة، وبالتالي حماية هذه الأموال ماهي إلا حماية لنشاط الدولة الاقتصادي.

ومما يعكس ضرورة الحماية القانونية للأموال العامة في التشريع الليبي ماورد في النصوص الدستورية بشأنه، والتي تجعلنا نأخذ بفكرة أن التشريع الليبي ارتقى بحماية المال العام إلى مرتبة النص الدستوري، في حين المحكمة العليا بدوائرها الإدارية والمدنية والجنائية أقرت بأن نظام الحماية القانونية الذي نصت عليه المادة 87 من القانون المدني المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة 1970م المتمثل في عدم جواز التصرف أو الحجز أو التملك بالتقادم إنما ينصرف إلى الأموال العامة دون غيرها.

الكلمات الدالة: التصرف، الحجز، التقادم، الاستعمال العام، الجنائي.