



تعليق قانوني على نص المادة (1) من قانون رقم (10) لسنة 1987

بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة في دولة قطر

Legal Commentary on Article 1 of Law No. 10 of 1987 regarding public and private state property in Qatar.

باحث دكتوراه / سعود مقبل القحطاني

كلية القانون، جامعة قطر (قطر)، البريد الإلكتروني: sbm.88@hotmail.com

تاريخ القبول: 2024/09/25

تاريخ الاستلام: 2024/05/27

ملخص:

يهدف هذا التعليق القانوني لبيان مدى إمكانية المساس بالمال العام من خلال إنشاء حقوق عينيه عليه في القانون القطري، من خلال تحديد محل الحماية، ونطاق الحماية القانونية لهذا المال، والتصرفات القانونية التي يجيزها القانون القطري على المال العام، ومدى إمكانية إنشاء حقوق عينيه على المال العام.

توصل الباحث من خلال هذا التعليق لمجموعة من النتائج وهي: المشرع القطري اعتبر المال العام محلاً للاستثمار منذ عام 1987، ذكر الحقوق العينية في المادة محل التعليق يفهم منه إمكانية إنشاء هذه الحقوق باعتبارها من ضمن الاستثناء الذي أقرته المادة، تحتلف هذه الحقوق عن الحقوق العينية المدنية بحكم الطبيعة الخاصة لهذه الحقوق والتي لا تشمل حق الملكية، حدد القانون القطري معيار تحديد المال العام وهو التخصيص للمنفعة العامة، وأخذت المادة بمبدأ عدم المساس المرن، من خلال وضع استثناء عليه، ما ورد في القانون المدني القطري بشأن المال العام يقيد نص المادة محل التعليق، باعتبار النص الخاص يقيد العام.

خلص الباحث لمجموعة من التوصيات، وهي: تعديل ما ورد في القانون المدني ليتوافق مع القانون محل التعليق، وإضافة فقرة في المادة محل التعليق توضح إمكانية إنشاء حقوق عينية إدارية، حذف التعداد الوارد في المادة (3) من القانون محل التعليق، وتعديل ما ورد في القانون محل التعليق ليتوافق مع المادة (1).

الكلمات المفتاحية: مبدأ عدم المساس بالمال العام؛ الحقوق العينية الإدارية؛ التخصيص للمنفعة العامة؛ أملاك الدولة؛ امتيازات السلطة العامة

Abstract:

This legal commentary aims to elucidate the extent to which public funds can be impacted through the establishment of real rights under Qatari law. It identifies the funds protected by law, the scope of legal protection afforded to these funds, the permissible legal actions involving public funds under Qatari law, and the extent to which rem rights can be established over public funds. Through this commentary, several conclusions have been reached: through Law No 10 of 1987, the Qatari legislator has considered public funds to be subject to investment. The reference to rem rights in the article under review indicates that these rights can be established as an exception provided by the article. These rights differ from civil rem rights due to their unique nature, which excludes ownership rights. Qatari law defines public funds based on their allocation for public benefit and upholds *Principium pecuniae publicae inalienabilitas* with specific exceptions. The provisions in the Qatari Civil Law regarding public funds are limited by the article under review, following the principle of *lex specialis derogat legi generali*. Finally, the researcher recommends amending the Civil Code to align with the law under review, adding a paragraph in the article under review to clarify the establishment of administrative real rights, eliminate the census referenced in Article (3), and amending the relevant law to align with Article (1).

Keywords: *Principium pecuniae publicae inalienabilitas*; Administrative rem rights; Public benefit; State-owned properties; Privileges of public authority.

مقدمة:

صدر القانون محل التعليق في عام 1987، وأقر فيه المشرع القطري ملكية المال العام، مع إقرار الحماية القانونية لهذا المال، وبينما الفرق بين أملاك الدولة العامة والخاصة، وقبل الخوض في المادة محل التعليق لابد من بيان هوية المادة ومقارنتها مع ما يمثّلها من نصوص في القوانين محل المقارنة، كما يجب بيان التحليل الشكلي للمادة قبل التعليق عليها، وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: هوية المادة:

أ-النص القانوني: "أملاك الدولة العامة هي العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار أميري، أو قرار من مجلس الوزراء، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها بأي نوع من أنواع التصرفات القانونية أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها، كما لا يجوز حيازتها أو استغلالها بأي وجه إلا في الأحوال وبالشروط المقررة قانوناً، ويقع باطلاً كل ما يتم بالمخالفة لذلك، وفي حالة حصول تعد على هذه الأموال يكون للجهة التي يقع في اختصاصها إدارتها أو الإشراف عليها إزالة التعدي إدارياً." (1)

ب-طبيعة المادة: نص تشريعي.

ج-موقعها: تقع المادة في الباب الأول من القانون رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة المنشور بتاريخ 1987/5/31 في صفحة (758) من العدد (5) من الجريدة الرسمية القطرية (2).

د-ظروف صدورها: لم يتضح للباحث وجود نص في القانون القطري قبل صدور نص المادة محل التعليق يحدد أملاك الدولة العامة، إلا أنه يوجد نص في ذات الموضوع في القانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني، وذلك في نص المادة (57) التي جاء فيها: "1-تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات أو المنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة إذا كانت مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون، 2-وفي جميع الأحوال لا يجوز التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم" (3).

هـ-غايتها: تهدف المادة إلى تحديد المال العام من خلال تعريف أملاك الدولة العامة وبيان ماهيتها، والشروط اللازم توافرها فيها، مع بيان حرمة هذه الأملاك من خلال إقرار حظر التصرفات القانونية عليها، وإقرار بطلان هذه التصرفات، وتحديد الجهة المعنية بالضبط الإداري، مع بيان إمكانية وجود استثناء على حظر التصرف القانون في أملاك الدولة العامة في الأحوال التي يقرها القانون.

و-النصوص المشابهة في القوانين العربية عينة المقارنة:

-القانون المصري: عرفت المادة (87) من القانون المدني المصري المال العام بأنه "العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم، -وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"⁽⁴⁾.

-القانون الأردني: عرفت المادة (60) من القانون المدني الأردني الأموال العامة بأنها "جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكيمة العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام. -ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان"⁽⁵⁾.

-القانون الكويتي: عرفت المادة (2) من قانون حماية الأموال العامة الكويتي المال العام بأنه "ما يكون مملوكاً أو خاضعاً بقانون لإدارة إحدى الجهات الآتية أيا كان موقع تلك الأموال في داخل البلاد أو خارجها: أ - الدولة. ب - الهيئات العامة، والمؤسسات العامة. ج - الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الجهات المبينة بالبندين السابقين بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منشآت أو شركات تساهم الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة في رأسمالها بنصيب ما، ويعتد في تحديد نسبة رأس المال المشار إليها بمجموع الحصص التي للدولة أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة أو الشركات المشار إليها"⁽⁶⁾.

ثانياً: التحليل الشكلي:

أ-البناء المطبعي: جاء نص المادة متوسطاً من حيث الطول، ومكوناً من أربعة فقرات، حددت فيها الفقرة الأولى ماهية المال العام، وبينت الفقرة الثانية نطاق حظر التصرفات القانونية الواقعة عليها، وبينت الفقرة الثالثة بطلان التصرفات القانونية الواقعة على المال العام، وأشارت الفقرة الرابعة للسلطة الإدارية المختصة بضبط المخالفات.

ب-البناء اللغوي: الأسلوب المستخدم في المادة هو الأسلوب الخبري من خلال الوصف والتقرير، فجاء في الفقرة الأولى تعريف أملاك الدولة العامة من خلال بيان أنها تشمل العقارات والمنقولات التي تعود للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، حيث يتضح في هذه الفقرة تجنب ذكر ملكية هذه الأملاك من خلال النص على أنها تعود "للدولة"، كما لم يقر النص بملكية الأشخاص العامة بشكل صريح، إلا أنه يمكن القول أن اختيار مصطلح أملاك الدولة يعني أن المال العام مملوك للدولة، وبالتالي يقر النص حق الملكية للدولة فقط، كما يلاحظ أن النص توسع في نطاق حماية الأموال العامة لتشمل أموال الأشخاص الاعتبارية العامة، بينت الفقرة أن الأموال العامة يشترط فيها أن تكون مخصصة للمنفعة العامة، وحددت الأدوات القانونية لهذا التخصيص، وشملت هذه الأدوات السلطة التشريعية من خلال تشريع القوانين، والسلطة التنفيذية المتمثلة بالأمير ورئيس مجلس الوزراء، وأقرت الفقرة الثانية الحماية القانونية للمال العام من خلال بيان آثار مبدأ عدم مساس بالمال العام المتمثلة بحظر جميع التصرفات القانونية على أملاك الدولة العامة، وحظر الحجز عليها، وحظر تملكها بالتقادم.

حرص القانون القطري على ذكر حظر كسب أي حق عيني على المال العام لتجنب الجدل القانوني حول هذه المسألة، كما حظر استغلال المال العام أو حيازته مع استثناء ما يتعلق بالحيازة أو الاستغلال إذا نظم القانون هذه المسألة، وبالتالي فإنه يمكن القول بأن المشرع القطري لم يقر بالحماية المطلقة للمال العام من خلال إقرار مبدأ عدم المساس بشكل مطلق⁽⁷⁾، وإنما أجاز

استغلال المال العام أو حيازته بموجب قانون⁽⁸⁾، ونظم ذات القانون طرق المساس بالمال العام من خلال مرسوم أميري أو من خلال عقد إيجار⁽⁹⁾.

وتناولت الفقرة الثالثة إقرار بطلان التصرفات القانونية على أملاك الدولة العامة في حال لم تكن من ضمن نطاق الاستثناء الذي يقره القانون، وتطرق الفقرة الرابعة انه لحالة وجود "تعد" على الأموال العام يعود الاختصاص في هذه الحالة للسلطة الإدارية المختصة بالمال العام المتعدى عليه أو المشرفه عليه، فهي المعنية بإزالة هذه المخالفة، ويتم ذلك بموجب قرار إداري.

ثالثاً: مقارنة بين نصوص القوانين عينة المقارنة: سلك النص القطري منهج النصين المصري والأردني، حيث إن جميع هذه النصوص جاءت بصياغة متقاربة لحد كبير، وجميعها لم تقر بحق الملكية للأشخاص الاعتبارية العامة على الأموال العامة بشكل صريح، وإنما اكتفت بنسب تلك الأموال لأموال الدولة العامة، والسكوت عن ذلك قد يهدف لعدم إنشاء حق ملكية للأشخاص العامة على أموالها العامة، حيث تظل الملكية للدولة، وتنسب الأموال فقط للأشخاص العامة⁽¹⁰⁾.

كما أن جميع النصوص سالفه الذكر أقرت حماية المال العام بعدم جواز التصرف به أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم، إلا أن النص القطري تميز عن هذه النصوص بأنه أضاف عدم إمكانية إنشاء حقوق عينيه على أملاك الدولة العامة مع حظر حيازة أو استغلال المال العام، وترك المجال مفتوحاً أمام إمكانية المساس بالمال العام في الأحوال التي يحددها القانون، كما أن النص القطري بين أثر القيام بالمساس بالأموال العامة في غير الأحوال التي بينها القانون، حيث أكد على بطلانها وبين الجهة المعنية بإجراءات إزالة المخالفة، وانفرد النص الكويتي بالتوسع في نطاق المال العام ليشمل الأموال داخل الدولة أو خارجها، في حين لم تأخذ بذلك التشريعات عينة المقارنة.

إلا أن عمومية النصوص يمكن من خلالها إدراج الأموال التي تقع خارج الدولة ضمن الأموال العام، ما دامت تسري عليها معايير المال العام حسب كل نص، علاوة على ذلك فقد توسع النص الكويتي في تحديد الأموال العامة من خلال اعتبار ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة الدولة أو الأشخاص العامة أو حتى الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الدولة بنسبة لا تقل عن ربع إجمالي رأس المال، سواء كانت تلك المساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر.

ولاحظ الباحث وجود إشكالية في الصياغة بالنص الكويتي، حيث بينت الفقرة (ج) من المادة (2) تعتبر أموالاً عامة الأموال التي تكون مملوكة أو خاضعة بقانون لشركات أو منشآت تساهم فيها "الجهات المبنية بالبندين السابقين"، وكررت ذلك عندما بينت أن المساهمة تكون عن طريق شركات أو منشآت "تساهم الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة في رأسمالها بنصيب ما"، و بالإضافة للتكرار يوجد تعارض بين ما ورد بشأن "نسبة لا تقل عن 25٪ من رأسمالها"، مع "بنصيب ما"، فما هو مقدار المشاركة أو المساهمة حتى تعتبر الأموال عامة؟ هل هو ربع رأس المال؟ أم بنصيب ما؟

كما أن النص الكويتي لم يستند لفكرة التخصيص للمنفعة العامة كما فعلت النصوص المقارنة والذي يعتبر أساس حماية المال العام، إلا أنه أقر بحزمة الأموال العامة ووجوب حمايتها ودعمها والذود عنها من قبل المواطنين، ونظم حماية قانونية جنائية للأموال العامة في نصوص ذات القانون من خلال الرقابة وبيان الجرائم الواقعة على المال العام وعقوباتها، بعكس الموقف التقليدي الذي يدرج هذه النصوص في قانون العقوبات أو القانون الجنائي.

رابعاً: التحليل الموضوعي:

أ- الأفكار الأساسية: تحديد ماهية الأموال العامة ونطاق حمايتها والجهة المعنية بذلك.

ب- الإشكالية: تناقضين ما ورد بشأن أملاك الدولة العامة وإمكانية التصرف بها أو إنشاء حقوق عينية عليها، حيث إن النص محل التعليق اقر إمكانية ذلك بموجب قانون، والقانون المدني حظر ذلك، الأمر الذي يطرح عدة تساؤلات فرعية تتمحور حول السؤال الأساسي، وهو مدى إمكانية إنشاء حقوق عينية على المال العام بموجب القانون القطري؟ وسيقوم الباحث بالإجابة عن هذا السؤال من خلال تقسيم التعليق لمطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: موقف القانون القطري من المال العام

الفرع الأول: معيار تمييز المال العام

الفرع الثاني: الحماية القانونية للمال العام

المطلب: الاستثناءات على مبدأ عدم المساس بالمال العام

الفرع الأول: أشكال التصرف بالمال العام

الفرع الثاني: الحقوق العينية المنشأة على المال العام

المطلب الأول: موقف القانون القطري من المال العام

تنقسم الأموال المملوكة للدولة لأموال عامة، وأموال خاصة، ويسري على الأخيرة قواعد القانون المدني التي تسري على الملكية الفردية للأشخاص، أما الأموال العامة فيسري عليها القانون الإداري، ويسري عليها مبدأ عدم المساس بالمال العام، ولتحديد المال يجب تحديد معيار التمييز بين هذه الأموال، وتحديد الحماية القانونية المفروضة للمال العام استناداً لمبدأ عدم المساس، وعليه سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب لفرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: معيار تمييز المال العام:

الفرع الثاني: الحماية القانونية للمال العام:

الفرع الأول: معيار تمييز المال العام: الأموال المملوكة للدولة تنقسم بشكل عام لقسمين، القسم الأول هو ما تملكه الدولة ملكية خاصة ويطبق عليه قواعد القانون المدني أسوة بالملكية الفردية للأشخاص، والنوع الثاني هو الأموال العامة وهي المنقولات أو العقارات التي تكون مخصصة للمنفعة العامة من خلال إشباع حاجات المواطنين⁽¹¹⁾.

وظهرت التفرقة بين المال العام والمال الخاص للدولة في القانون الحديث على يد فقهاء القانون المدني الفرنسي، الذي وضعوا معايير للتفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة، ولعل أبرز هذه المعايير هو معيار التخصيص للمنفعة العامة⁽¹²⁾، حيث تنتهي صفة المال العام بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة.

ويتضح لنا أن كل من النص القطري والمصري والأردني أخذ بالتخصيص للمنفعة العامة كمعيار لتحديد المال العام الذي يعتبر محلاً للحماية حيث ينتهي التخصيص بموجب قانون أو بقرار فردي أو بالفعل أو بانتهاء غرض التخصيص⁽¹³⁾، ومعيار التخصيص للمنفعة العامة يعتبر أساس الحماية للمال العام من خلال إقرار عدم جواز المساس بالمال العام طالما أن هذا المساس يشكل تحديداً على تخصيص المال العام للمنفعة العام⁽¹⁴⁾، حيث يدمج هذا المعيار بين معايير أخرى للمال العام وضعها فقهاء القانون لتحديد المال العام، وهي معيار ذاتية المال العام، ومعيار المرفق العام، ويتضح الدمج بينهم من خلال الأخذ بالتخصيص للمنفعة العامة من خلال اعتبار الأموال المملوكة للدولة والمخصصة لاستعمال الجمهور بشكل مباشر من الأموال العامة، وكذلك الأموال المخصصة لتسيير المرافق العامة⁽¹⁵⁾، وعليه فإن الأخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامة من قبل المشرع أغلق باب الخلافات الفقهية بشأن ماهية المال العام الذي يتمتع بالحماية القانون بموجب مبدأ عدم المساس⁽¹⁶⁾، ولاحظ الباحث أن جميع نصوص القوانين عينة المقارنة لم تحدد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة كمعيار لتمييز المال العام، وهذا ما يؤيده الدكتور عبد الرزاق السنهوري الذي يرى أن القانون يجب عليه وضع القاعدة العامة في عبارة واضحة وصريحة⁽¹⁷⁾. وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة هو التخصيص لخدمة الجمهور أو لخدمة المرافق العامة التي تؤدي بدورها خدمات للجمهور⁽¹⁸⁾.

حددت المادة محل التعليق طرق التخصيص للمنفعة العامة من خلال قانون أو قرار فردي من الأمير أو الوزير المختص، وتوجه المشرع القطري هنا مماثل للمشرع المصري في النصوص المقارنة⁽¹⁹⁾. ومن الجدير بالذكر بأن القانون القطري لم يكتفي بوضع

قاعدة عامة تتضمن معيار تمييز الأموال العامة المملوكة للدولة إلا أنه حدد في المادة (3) من القانون أمثله على ما يعتبر من أموال الدولة العامة، ويمكن القول أن المشرع القطري توجه في ذلك بنفس توجه المشرع المصري في القانون المدني السابق، إلا أن القانون المدني المصري الحالي لم يحدد أموال الدولة العامة، وترك ذلك ضمن السلطة التقديرية للقاضي لأن تحديد الأموال العامة على سبيل المثال لا ينتج أثراً إيجابياً وإنما يؤدي لوقوع الخطأ⁽²⁰⁾. بالإضافة إلى ما سبق فقد حدد القانون القطري شروطاً لاعتبار المال عاماً، وهي أن يكون المال للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة⁽²¹⁾، كما بين القانون القطري أسوة بالقانون المصري كيفية زوال صفة المال العام من خلال إنهاء التخصيص للمنفعة العامة، وحدد القانون وسائل الإنهاء وهي مماثلة لوسائل التخصيص⁽²²⁾، ومن الجدير بالذكر أن فقدان صفة عمومية المال العام لا يعني فقدان تبعيته للدولة، حيث يظل في ذمتها المالية ولكن باعتباره مالاً خاصاً للدولة⁽²³⁾.

الفرع الثاني: الحماية القانونية للمال العام: نصت المادة (55) من الدستور القطري على حرمة الأموال العامة وعدم جواز المساس بها، إلا أن هذه الحرمة ليست مطلقة نظراً لإدراج المادة إمكانية تنظيم حماية المال العام بموجب القانون⁽²⁴⁾، وعليه فقد نظم قانون أملاك الدولة العامة والخاصة حرمة الأموال العامة⁽²⁵⁾، من خلال بيان آثار أحد أهم المبادئ المتعلقة بحماية المال العام وهو مبدأ عدم المساس بالمال العام الذي بينت آثاره المادة محل التعليق، حيث يعرف مبدأ عدم المساس بالمال العام بأنه منع التصرف في ملكية المال العام بأي شكل من الأشكال، وبالتالي عدم إمكانية إنشاء حقوق عينية عليه⁽²⁶⁾.

وعليه يمكن القول أن مبدأ عدم المساس في القانون القطري يعني عدم جواز التصرف بالمال العام بأي تصرف قانوني أو إنشاء حقوق عينية عليها أو حيازة أو استغلال المال العام إلا في الأحوال والشروط التي يحددها القانون، وبالتالي فإن مبدأ عدم المساس بالمال العام في القانون القطري لا يتمتع بالإطلاق من حيث حظر المساس بالمال العام بشكل كلي، وإنما أخذ القانون القطري بمبدأ عدم المساس الغير مطلق من خلال سماح المساس بالمال العام بموجب قانون، وبالتالي فإن القانون القطري أخذ بفكرة القيمة الاقتصادية للمال العام باعتباره محلاً للتنمية والاستثمار الذي يستوجب تنظيمه بشكل يوفق بين حماية المصلحة العامة من خلال احترام التخصيص للمنفعة العامة وحماية المصالح الاقتصادية الخاصة⁽²⁷⁾، حيث أن الدور الوظيفي لمبدأ عدم المساس لا يعني حماية المال العام ذاته وإنما حماية ما خصص له هذا المال وهو الاستخدام العمومي أو التخصيص للمنفعة العامة.

كما وجب التنويه أن المادة (57) من القانون المدني أكدت على عدم جواز التصرف بالأموال العامة في جميع الأحوال أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، ولم تذكر عدم جواز إنشاء حقوق عينية، ولعل الهدف من ترك المجال متاحاً لإنشاء حقوق عينية على المال العام، وذلك بموجب الاستثناء الوارد في المادة محل التعليق المتعلق بإمكانية المساس بالمال العام وفقاً للقانون.

وقد يكون سكوت المشرع عن الحق العيني في القانون المدني يقصد منه أن الحقوق العينية على المال العام تختلف عن الحقوق العينية في القانون المدني، وفيما يتعلق بتعارض نص المادة (57) من القانون المدني مع المادة (1) محل التعليق - حيث إن الأخيرة سمحت للمساس بالمال العام وفقاً للأحوال التي بينها القانون وهي بموجب مرسوم أميري أو بموجب عقد إيجار - فيمكن الأخذ في هذه الحالة بالقاعدة القانونية التي تقضي بتقييد النص الخاص للنص العام، والنص العام هنا هو ما ورد في القانون المدني، بينما النص الخاص هو نص قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، إلا أن البعض يرى الأخذ بقاعدة نسخ اللاحق للسابق، وبالتالي فإن

المادة الواردة في القانون المدني تنسخ ما ورد في المادة محل التعليق وتجعل الحماية على المال العام مطلقة⁽²⁸⁾، ويرى الباحث أن الراجح هو تقييد قانون أملاك الدولة العامة والخاصة للقانون المدني⁽²⁹⁾، وبالتالي فأن مبدأ المساس بالمال العام وعدم إمكانية إنشاء حقوق عينية عليه غير مطلق وفقاً لما أقره قانون أملاك الدولة العامة والخاصة.

المطلب الثاني: الاستثناءات على مبدأ عدم المساس بالمال العام

يرتبط المال العام بمبدأ عدم المساس، بمعنى عدم جواز التصرف بالمال العام لتحقيق منفعة اقتصادية، ومع تطور الدول والتوسع الاقتصادي، أصبح ينظر لمبدأ عدم المساس يتمتع بقدر من المرونة، بمعنى جواز وجود استثناءات عليه يتم من خلالها التصرف بالمال العام، مع الاختلاف في مدى إمكانية إنشاء حقوق عينية على المال العام من عدمه، وسيقوم الباحث في هذا المطلب ببيان أنواع التصرفات القانونية التي تعتبر استثناء على مبدأ عدم المساس، وبيان إمكانية إنشاء حقوق عينية على المال العام، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: أشكال التصرف بالمال العام:

الفرع الثاني: الحقوق العينية المنشأة على المال العام:

الفرع الأول: أشكال التصرف بالمال العام: أبحاث المادة محل التعليق إمكانية التصرف بالمال العام في الأحوال التي يقرها القانون، والتصرف بالمال العام يعني التصرفات القانونية التي تبرمها الإدارة والتي تهدف لإشغال المال العام أشغالا خاصاً بمعنى أن يتجاوز الأشغال حدود الاستعمال العام للمال العام، وبالتالي إمكانية إنشاء حقوق عينية عليه نتيجة هذا الأشغال الخاصة، وهذا التصرف قد يكون بموجب قرار فردي أو بموجب عقد (سند الأشغال)⁽³⁰⁾.

ويتميز سند الأشغال بمجموعة من الخصائص العامة، فسند الأشغال يجب أن يكون سابقاً للإشغال الخاص للمال العام، وإلا اعتبر هذا الأشغال من قبيل المساس المحظور وفقاً لنص المادة محل التعليق، كما أن سند الأشغال يفترض فيه الوقية لضمان المصلحة العامة للمال العام، وبالتالي يمكن سحب الترخيص أو إنهاء العقد بمقتضى ذلك⁽³¹⁾.

وبالإضافة لما سبق فإن سند الأشغال يفترض فيه أنه يتمتع بطبيعة شخصية بمعنى الأخذ بالاعتبار الشخصي عند منحه من حيث توافر الصفات والمؤهلات اللازمة للإشغال الخاص بما يحقق المنفعة العامة، ولتحقيق القيمة الاقتصادية للمال العام يفترض إمكانية التنازل عنه أو توريثه بشروط محددة⁽³²⁾.

ونصت المادة (5) من قانون أملاك الدولة العامة والخاصة لدولة قطر على إمكانية التصرف بالمال العام من خلال الانتفاع أو الاستغلال بموجب مرسوم أميري (قرار فردي)، ويكون المرسوم صادراً بناء على اقتراح الجهة المعنية حسب طبيعة المال العام، كما يحدد المرسوم المال العام محل الانتفاع أو الاستغلال ومدته وشروطه والتزامات الشاغل⁽³³⁾، كما أقرت المادة (6) من ذات القانون إمكانية الأشغال الخاص للمال العام بموجب عقد أجار⁽³⁴⁾.

حيث أجاز القانون تأجير المال العام بغرض الانتفاع أو الاستغلال وتخضع هذه العقود لتصديق وزير المالية والتجارة إذا كانت أقل قيمتها أقل من خمسمائة ألف ريال، وإلا فإن التصديق يكون من قبل سمو الأمير، بالإضافة إلى ما سبق فإن القانون القطري في حالة استثنائية أجاز أشغال المال العام أشغالا خاصاً بموجب قانون، وذلك وفقاً للقانون رقم (1) لسنة 2013 بشأن شركة السكك الحديدية (الريل)⁽³⁵⁾، ولا يرى الباحث مخالفة ذلك لنص المادة محل التعليق حيث أنها أجازت المساس العام في الأحوال

التي يبينها القانون ولم تحدد الطرق أو الوسائل على سبيل الحصر. يمكن القول أن أبرز مشكلة تواجه إمكانية المساس بالمال العام وفقاً للقانون القطري هو أن الحقوق العينية الناتجة عن امتياز الانتفاع أو الاستغلال تعود على المال نفسه، وليس على المنشآت أو المشيدات التي يقيمها صاحب الامتياز، وبالتالي فإن المادة (5) من قانون أملاك الدولة العامة والخاصة تتعارض مع فكرة المادة (1) التي تقر بعدم جواز المساس بالمال العام⁽³⁶⁾، ويمكن تجنب هذه المشكلة من خلال النص على اقتصار الحقوق العينية الناشئة عن المساس بالمال العام على المشيدات المقامة عليه وليس على المال العام ذاته⁽³⁷⁾.

كما أن المشرع القطري لم يحدد مدة الامتياز، وإنما اكتفى بإحالتها للمرسوم الصادر بشأنها، ومدة الامتياز من المسائل التي كان يجدر به تنظيمها حتى لا يؤدي منح الامتياز لنقض فكرة حماية المال العام⁽³⁸⁾، ومن جملة الاستثناءات الواردة في القانون ما ورد في نص المادة (22 مكرر) التي تجيز "للحكومة بموجب اتفاق أو تعهد أن تتنازل عن الحصانة المقررة بموجب أحكام هذا القانون لأموالها العامة أو الخاصة المستثمرة في نشاطات مالية أو تجارية أو صناعية أو المودعة لدى البنوك، ويكون صحيحاً ما تضمنته العقود القائمة من شروط في هذا الخصوص"⁽³⁹⁾ بما يؤدي لمزيد من المرونة في التعامل مع الأموال العامة موضوع المادة محل التعليق، ويمكن القول بأن الحصانة المقصود بها هنا التصرفات القانونية التي حظرها القانون على المال العام، وإما ما يتعلق بأملاك الدولة الخاصة فقد يفهم من الحصانة الحماية القانونية المقررة في القانون القطري بشكل عام على حق الملكية باعتباره حقاً فردياً، حيث إن قانون أملاك الدولة العامة والخاصة لم يضيفي حماية خاصة لأملاك الدولة الخاصة أسوة بالأملاك العامة التي تعتبر الحماية المقررة لها حماية إضافية يبررها التخصيص للمنفعة العامة.

الفرع الثاني: الحقوق العينية المنشأة على المال العام: يمكن المساس بالمال العام عن طريق حق الانتفاع أو حق الاستغلال، وهي حقوق مدنية لا تؤدي إلى حقوق متفرعة منها كما هو الحال بالنسبة لحق الملكية في القانون المدني، والمال العام باعتباره محلاً للاستثمار يوجب وجود نظام قانوني لوسائل الاستثمار من خلال إيجاد حق ملكية ذو طبيعة خاصة يؤدي لحقوق عينية متفرعة عنه مثل: حق الرهن على المشيدات المبنية على المال العام⁽⁴⁰⁾.

ونتيجة لكون المال العام ذو قيمة اقتصادية فإن ذلك يترتب عليه الحاجة للتوفيق بين الحماية القانونية للمال العام مع إمكانية المساس به كاستثناء للقاعدة العامة، وهذا ما أخذ به المشرع القطري من خلال عدم إطلاق الحماية القانونية للمال العام، إلا أنه يجب التأكيد بأن استثمار المال العام يجب أن يتوافق مع تخصيصه للمنفعة العامة، وبالتالي احترام المصلحة العامة للمال العام، حيث يرى الفقه القانوني الفرنسي أنه طالما كان العام مخصصاً للمنفعة العامة فإن ذلك يتيح إمكانية إنشاء حقوق عينية عليه مع إبقاء حق السلطة العامة بإنهاء الحق العيني في حال تعارضه مع التخصيص⁽⁴¹⁾.

وعليه فإن هذه الحقوق العينية تعتبر حقوقاً ذات طبيعة خاصة ويمكن تسميتها بالحقوق العينية الإدارية، والتي تتميز بعدم تعارضها مع حسن إدارة المال العام من خلال احتفاظ السلطة العامة بامتياز الإنهاء⁽⁴²⁾، ووفقاً للقانون القطري الذي سمح بالمساس بالمال العام من خلال طرق حددها القانون، يمكن القول أن الحقوق العينية الناشئة عن أشغال المال العام لا تعتبر من قبيل حق الملكية في القانون المدني، وذلك لمخالفة حق الملكية لقاعدة عدم المساس التي أشار لها القانون القطري في المادة محل التعليق، وفي المادة (57) من القانون المدني، حيث إن كلا القانونان يعملان ضمن سيادة المادة (55) من الدستور القطري التي

أقرت حرمة الأموال العامة، وبالتالي فإن إقرار حق الملكية المدني كحق عيني ناتج عن أشغال المال العالم يعتبر مخالف لفكرة الحماية الدستورية للمال العام.

علاوة على ما سبق يعتبر أشغال المال العام وفقاً للقانون القطري سواء كان ذلك بقرار فردي أو بمرسوم أو بقانون (سند الأشغال) مقيد بمدة زمنية يحددها سند الأشغال، إعمالاً بفكرة وقتية سند الأشغال، الذي يمنح بموجبه حق امتياز والتزام المالك على المشيدات التي يقيمها وليس على المال نفسه لفترة محددة⁽⁴³⁾، وبالتالي لا يمكن أن يكون حق ملكية وفقاً لمفهوم القانون المدني، كما لا يمكن أن يكون حق انتفاع لعدم تعلق هذا الحق بالمال العام بصريح نص القانون⁽⁴⁴⁾، حيث إن النصوص التي وردت في القانون القطري بشأن الانتفاع أو الاستغلال جاء فيها منح "امتياز بالانتفاع أو باستغلال مال معين من أملاك الدولة العامة" و تأجير مال من أملاك الدولة العامة "بغرض الانتفاع به أو استغلاله"⁽⁴⁵⁾، وأطلق المشرع القطري تسمية "امتياز" على التصرف القانوني المنشأ للحق العيني على المال العام، وهذا المصطلح يستخدم في عقود إشغال المال العام التي لا تنشأ حقاً عينياً في القانون الفرنسي⁽⁴⁶⁾.

ولم يبين المشرع القطري المقصود بالانتفاع ولا محتوى هذا الحق أو خصوصيته، وعليه يمكن الإحالة في هذه الحالة للقانون المدني، كما أن المشرع القطري نص على "الاستغلال" وهو حق عيني غير متفرع لحق الملكية وفقاً للقانون المدني القطري⁽⁴⁷⁾، إلا أنه يمكن القول أن الاستغلال يعتبر جزء من الانتفاع وفقاً لما ورد في نص المادة (1017) من القانون المدني القطري التي جاء فيها "تكون ثمار الشيء المنتفع به للمنتفع بنسبة مدة انتفاعه..."⁽⁴⁸⁾.

الاستثناءات بشأن حماية المال العام وفقاً لمبدأ عدم المساس جاءت في نصوص المواد (5) و (6 مكرر)، وهذه الاستثناءات تمثلت في امتياز الانتفاع أولاً⁽⁴⁹⁾، وفي الإيجار ثانياً، ومن الجدير بالذكر بأن الإجارة المنصوص عليها في المادة (6 مكرر) هي إجارة ذات طابع خاص، ولا تسري عليها أحكام القانون المنظم للإيجار في دولة قطر⁽⁵⁰⁾، كما لا يعتبر عقد الإجارة وفقاً لهذه المادة عقداً إدارياً لعدم اتصال العقد بمرفق عام، ولا يمكن للدولة فسخ العقد للمصلحة العامة كما هو الأمر بالنسبة لامتياز الانتفاع، ويمكن القول أن هذا العقد يخضع للقانون المدني وخصوصاً قاعدة العقد شريعة المتعاقدين⁽⁵¹⁾.

وعليه فأن نص المادة (6 مكرر) تتناقض مع الحماية المقررة وفقاً لما جاءت به المادة محل التعليق، بالإضافة إلى وجود تناقض فيها من حيث إن أهم معيار لتمييز المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة الذي يعني التخصيص لخدمة مرفق عام أو الجمهور، والمال العام هنا لا يتعلق بالتخصيص للمنفعة العامة، ويفترض أنه من أملاك الدولة الخاصة التي لا تقع ضمن نطاق الحماية المقررة للمال العام، لانتفاء صفة التخصيص، إلا أن النص بين بشكل صريح أنه "يجوز تأجير مال معين من أملاك الدولة العامة"⁽⁵²⁾. وبناء على ما سبق يمكن القول أن القانون القطري اخذ بمفهوم الحق العيني الإداري، وذلك لاعتراف المشرع بإمكانية إنشاء حقوق عينية ذات طابع خاص على المال العام، مع احتفاظ الإدارة بإمكانية إنهاء الأشغال في حال الخطأ بدون تعويض، وفي حال المصلحة العامة مع تعويض الشاغل⁽⁵³⁾.

النتائج والتوصيات

في ختام هذا التعليق توصل الباحث لمجموعة من النتائج وهي على النحو التالي:-

- 1- إقرار حق الملكية للدولة والسكوت عن الأشخاص الاعتبارية مع وضع استثناء على التصرف في المال العام يدل على وعي المشرع القطري ونظرته المستقبلية للقيمة الاقتصادية للمال العام باعتباره محلاً للاستثمار.
- 2- أكدت المادة أهمية وجود سند أشغال خاص للمال العام قبل المساس به من خلال تأكيدها على عدم جواز المساس بالمال العام إلا في الأحوال التي يبينها القانون.
- 3- قد يفهم من ذكر الحقوق العينية في نص المادة محل التعليق بأنها تعتبر إشارة غير مباشرة على إمكانية إنشائها باعتبار ذلك من ضمن الاستثناء الذي أقرته المادة محل التعليق.
- 4- تفوق القانون القطري من حيث الصياغة والشمولية والمرونة على القوانين المقارنة (المصري، والأردني، والكويتي).
- 5- تجنب القانون القطري الجدل الفقهي المتعلق بمعايير تمييز المال العام من خلال النص صراحة على التخصيص للمنفعة العامة، ولم يكتفي بذلك بل قام بتعداد ما يعد مال عام على سبيل المثال.
- 6- أقرت المادة محل التعليق مبدأ عدم المساس بالمال العام بشكل غير مباشر من خلال إقرارها لأثاره، وجاءت متوافقة مع النص الدستوري الذي أقر حرمة الأموال العامة، إلا أنها لم تأخذ بفكرة الحماية المطلقة للمال العام، على عكس ما ورد في القانون المدني، إلا أن الأخير يعتبر مقيد بالنص الخاص وهو نص المادة محل التعليق.
- 7- سكوت المادة (57) من القانون المدني عن ذكر الحقوق العينية، قد يفهم منه اختلاف الحقوق العينية المنشأة عن الأشغال الخاص للمال العام عن الحقوق العينية المدنية.
- 8- حدد القانون القطري طرق المساس بالمال العام، التي قد تتعارض بشكل غير مباشر مع المادة محل التعليق من حيث إنشاء الحقوق العينية، ويمكن تجنب هذا التعارض ببيان أن الحقوق العينية المنشأة في حالات المساس بالمال العام لا تتعلق بذات المال العام، وباعتبار أنها حقوق عينية ذات طبيعة خاصة.
- 9- أخذ القانون القطري بفكرة الحقوق العينية الإدارية بحكم الطبيعة الخاصة للحقوق العينية التي تثقل المال العام في حالات الأشغال الخاص، والمتمثلة باحتفاظ السلطة العامة بامتيازاتها لتحقيق التوازن بين فكرة حماية المال العام وتحقيق التنمية الاقتصادية، ولم يأخذ القانون القطري بإقرار حق الملكية كحق عيني على المال العام لمخالفة ذلك للحماية المقررة للمال العام.
- 10- تعتبر المادة (6 مكرر) مخالفة للحماية التي أقرها المادة محل التعليق لفقدان الإدارة لامتيازات السلطة العامة لاعتبار عقد الإيجار المذكور فيها خاضع للقانون المدني، كما أنه يوجد فيها تناقض من حيث التكييف القانوني للأموال التي نصت عليها في حال عدم تخصيصها للمنفعة العامة.

وبناء على ما سبق فإن الباحث يوصي بالآتي:-

1-تعديل المادة (57) من القانون المدني بشكل يتوافق مع مضمون المادة (1) من قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، أو إلغاء النص.

2-اقترح إدخال إضافة على النص محل التعليق، وهي فقرة توضح إمكانية إنشاء حقوق عينية إدارية على المال العام تتميز بطبيعة خاصة تميزها عن الحقوق العينية في القانون المدني، ويكون محلها المشيدات المقامة عليه وليس على المال ذاته.

3-حذف المادة (3) من القانوني محل التعليق، لعدم وجود داعي لتعداد الأموال العامة، ما دام القانون قد بين أن المعيار في تحديد المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة.

4-تعديل نص المادة (6 مكرر) لتتوافق مع نص المادة محل التعليق، من خلال اشتراط أن يكون التأجير بهدف التخصيص للمنفعة العامة حتى يمكن اعتبار عقد الإيجار إدارياً، وبالتالي تحتفظ السلطة بامتيازاتها، أو تعديل نص المادة بحيث يكون محلها أملاك الدولة الخاصة.

قائمة المراجع:

أولاً: التشريعات والأحكام:

أ-التشريعات:

- 1-الدستور الدائم لدولة قطر
- 2-القانون القطري رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاص
- 3-القانون القطري رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني
- 4-القانون القطري رقم (13) لسنة 1988 بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتاً للمنفعة العامة
- 5-القانون القطري رقم (4) لسنة 2008 بشأن إيجار العقارات
- 6-قانون رقم (12) لسنة 1994 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة
- 7-قانون رقم (12) لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص.
- 8-القانون المصري رقم (131) لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني
- 9-القانون الأردني رقم (43) لعام 1976 القانون المدني
- 10-القانون الكويتي رقم (1) لسنة 1993 بشأن حماية الأموال العامة

ب- الأحكام:

- 1-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (14) لسنة 2009 بتاريخ 2009/3/24
- 2-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (6) لسنة 2013 بتاريخ 2013/3/19
- 3-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (137) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/25
- 4-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (95) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/24
- 5-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (23) لسنة 2012 بتاريخ 2012/4/17
- 6-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (126) لسنة 2016 بتاريخ 2016/6/7
- 7-محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (88) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/23

- 8- محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (75) لسنة 2015 بتاريخ 2015/4/28
- 9- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (110) لسنة (13) بتاريخ 1944/11/23
- 10- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (450) لسنة (37) بتاريخ 1973/2/8
- 11- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (346) لسنة (41) بتاريخ 1975/6/26
- 12- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (238) لسنة (32) بتاريخ 1967/12/12
- 13- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (215) لسنة (33) بتاريخ 1967/4/27
- 14- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (1597) لسنة (50) بتاريخ 1988/11/27
- 15- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (200) لسنة (57) بتاريخ 1992/4/29
- 16- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (202) لسنة (37) بتاريخ 1973/3/14
- 17- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (2086) لسنة (30) بتاريخ 1987/2/24
- 18- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1667) لسنة (7) بتاريخ 1963/6/15
- 19- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (2487) لسنة (6) بتاريخ 1962/5/19

ثانياً: الفتاوي:

- 1- إدارة الفتوى والعقود القطرية، فتوى رقم (115-11/3) لسنة 1995 بتاريخ 1996/1/16
- 2- إدارة الفتوى والعقود القطرية، فتوى رقم (1996-11/3) بتاريخ 1999/8/1
- 3- إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في مصر، رقم الملف (104/2/7) بتاريخ 1985/5/15
- 4- إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في مصر، رقم الملف (562/2/32) بتاريخ 1977/11/16

ثالثاً: الكتب العلمية:

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المال العام في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، بدون، 1975
- 2- د. السيد عتيق، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر 2002
- 3- د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، بدون، 1955

- 4-د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1986
- 5-د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، بدون، 1970
- 6-د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2022
- 7-د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، إدارة المطبوعات الجامعية، مصر، 1991
- 8-د. محمد زهير جرائه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، بدون، 1943
- 9-د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، المرافق العامة، الطبعة الأولى، بدون 1957
- 10-د. مهند نوح، التصرف في المال العام: المال العام من محل حماية إلى وسيلة قانونية للتنمية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2020
- 11-د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، السعودية، 2001.
- 11-د. وحيد رأفت، القانون الإداري، بدون، 1939
- 12-محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، مصر ، 2002

رابعاً: الأبحاث والدراسات:

- 1-د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد (1)، جامعة عين شمس، مصر، 2004
- 2-د. عبد الرزاق أيوب، المال العام بين إشكالية التمييز والاختصاص القضائي، مجلة القضاء الإداري، المجلد (2)، العدد (4)، 2020
- 3-د. محمد احمد عبد الله، الحماية القانونية للأموال العامة والآليات المنفذة لها بين التشريع السوداني والمقارن، مجلة العدل، العدد (37)، لسنة (14)، 2012
- 4-د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانوني السوري، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، العدد (3)، الكويت، 1993
- 5-د. عبد الله عبد الوهاب عبد الرزاق، القواعد القانونية لحماية المال العام، مجلة المنارة للدراسات القانونية، العدد (26)، 2019
- 6-فهد حمد آل سنيد، نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، مجلة القانون المغربي، العدد (48)، 2021

خامساً: المراجع الالكترونية:

1-د. مهند نوح، الحقوق العينية الإدارية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، جامعة حمد بن خليفة، قطر، 2016، ص28،
يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي: <https://dx.doi.org/10.5339/irl.2016.1>، تم الاطلاع عليه في 14
نوفمبر 2022.

2-رائد رعد سليم، زينة عبد الحسين داخل، أساليب حماية المال العالم، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الفساد الإداري والمال في
الوطن العربي"، مصدر، 2008، يمكن الاطلاع عليه من خلال الرابط التالي:
<http://search.mandumah.com/Record/122517> تم الاطلاع عليه في 20 أكتوبر 2022

الهوامش:

¹ قانون رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة، الجريدة الرسمية، العدد (5)، بتاريخ 1987/5/31، ص758.

² المرجع السابق.

³ قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد (11)، بتاريخ 2005/8/8، ص364.

⁴ قانون رقم (131) لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني، جريدة الوقائع المصرية، العدد (108 مكرر أ)، 1948/7/29.

⁵ القانون المدني الأردني رقم (43) لعام 1976، الجريدة الرسمية، العدد (2645)، بتاريخ 1976/18، ص2.

⁶ قانون رقم (1) لسنة 1993 بشأن حماية الأموال العامة.

⁷ نص الدستور القطري في المادة (55) على أن "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على الجميع وفقاً للقانون" وبالتالي فإن حماية المال العام قاعدة دستورية لا يجوز مخالفتها، إلا أن هذه القاعدة لم تقر بحماية المال العام بشكل مطلق من خلال حظر المساس بالمال العام، لعدم ذكر النص الدستوري بعدم جواز المساس بالمال العام، الدستور الدائم لدولة قطر، الجريدة الرسمية، العدد (6)، بتاريخ 2005/6/8، ص7، د. مهند نوح، التصرف في المال العام: المال العام من محل حماية إلى وسيلة قانونية للتنمية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2020، ص22-23.

⁸ لم تحدد المادة (52) من القانون المدني القطري إمكانية التصرف في المال العام أو إنشاء حقوق عينية عليه في حدود القانون، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص24.

⁹ نظم القانون القطري المساس بالمال العام من خلال المواد (5 والمادة 6 مكرر)، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق.

¹⁰ اعترفت فرنسا بحق ملكية الأشخاص العامة على أموالها استناداً لحق الملكية الوارد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن باعتباره لا يتعلق فقط بحق ملكية الأفراد وإنما يشمل الأشخاص المعنوية، مما أدى لصدور قانون خاص يتعلق بملكية الأشخاص العامة، لمزيد من التفاصيل راجع د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص57-59.

¹¹ محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (14) لسنة 2009 بتاريخ 2009/3/24، الطعن رقم (6) لسنة 2013 بتاريخ 2013/3/19، الطعن رقم (137) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/25، الطعن رقم (95) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/24، إدارة الفتوى والعقود القطرية، فتوى رقم (115-11/3) لسنة 1995 بتاريخ 1996/1/16، د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد (1)، جامعة عين شمس، مصر، 2004، ص23-24، ص65، د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، السعودية، 2001، ص32 وما بعدها يرى البعض أن المنقولات يجب أن تكون غير قابلة للاستغناء عنها أو للاستعاضة عنها، د. مصطفى أبو ريد، الوجيز في القانون الإداري، المرافق العامة، الطبعة الأولى، 1957، ص592 وما بعدها، ولا يتفق الباحث مع ذلك لعموم النص، ويؤيد رأي الباحث د. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2022، الجزء (8)، ص99.

¹² راجع المدارس الفقهية بشأن معايير تمييز المال العام، ودور الاجتهاد القضائي في تحديدها في د. عبد الرزاق أيوب، المال العام بين إشكالية التمييز والاختصاص القضائي، مجلة القضاء الإداري، المجلد (2)، العدد (4)، 2020، ص66-72، د. محمد زهير جرائه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، 1943، ص19 وما بعدها، د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المال العام في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، 1975، ص37 مشار إليه في رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، عبد الله عبد الوهاب عبد الرزاق، القواعد القانونية لحماية المال العام، مجلة المنارة للدراسات القانونية، العدد (26)، 2019، ص244، د. محمد احمد عبد الله، الحماية القانونية للأموال العامة والآليات المنفذة لها بين التشريع السوداني والمقارن، مجلة العدل، العدد (37)، السنة (14)، 2012، ص17-19، د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، مرجع سابق، ص38 وما بعدها.

¹³ المادة (7) من قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، المادة (88) من القانون المدني المصري، مرجع سابق، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (110) لسنة (13) بتاريخ 1944/11/23.

¹⁴ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1986، ص502، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص24-25، د. نذير بن محمد الطيب، مرجع سابق، ص76.

¹⁵ د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 103-109، د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 30، محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 77، د. محمد سعيد فريهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانوني السوري، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، العدد (3)، الكويت، 1993، ص 323.

¹⁶ رائد رعد سليم، زينة عبد الحسين داخل، أساليب حماية المال العام، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي"، مصر، 2008، ص 5، يمكن الاطلاع عليه من خلال الرابط التالي <http://search.mandumah.com/Record/122517> تم الاطلاع عليه في 20 أكتوبر 2022.

¹⁷ من الجدير بالذكر أن القانون القطري بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتاً للمنفعة العامة، بين في المادة (3) ما يعتبر من أعمال المنفعة العامة إلا أن هذه الأعمال وردت على سبيل المثال وليس الحصر، وأن كانت تعطي فكرة عن توجه المشرع بشأن معنى المنفعة العامة إلا أنها لا تغني عن النص صراحة عن معنى المنفعة العامة كمعيار لتمييز المال العام، ويرى د. رمضان محمد بطيخ "إذا مادام التعداد على سبيل الحصر فإنه لا غناء له ولا فائدة بل على العكس قد يؤدي إلى الخطأ"، د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 32، ويرد. عبد الرزاق السنهوري أن التفصيل يمكن أن يوجد في القانون الإداري، د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 98-99، ص 110 وهذا موقف المشرع القطري في القانون رقم (13) لسنة 1988 بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتاً للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية، العدد (9)، بتاريخ 1988/1/1، ص 4684، وعدلت المادة بموجب القوانين التالية: قانون رقم (15) لسنة 2009، قانون رقم (9) لسنة 2006، قانون رقم (23) لسنة 1995، وجاء فيها: "في تطبيق هذا القانون يعتبر من أعمال المنفعة العامة ما يأتي: 1- إنشاء الطرق الرئيسية والفرعية والميادين والدوارات العامة، وتوسيعها أو تعديلها. 2- إنشاء خطوط ومرافق النقل والمواصلات العامة البرية والبحرية والجوية بما في ذلك إنشاء الكباري والمجازات السطحية والممرات السفلية والأنفاق وتوسيعها أو تعديلها. 3- إنشاء الحدائق والأسواق العامة والمساجد، ومباني الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والاقتصادية العامة، ومشروعات إقامة المساكن الشعبية ومساكن كبار الموظفين وما يماثلها، ومشروعات الحفاظ على التراث الحضاري والتاريخي والإنساني للبلاد. 4- إقامة المنشآت الكهربائية المعدة للإنارة العامة، وشبكات المواصلات التلفونية والتلغرافية العامة السلكية واللاسلكية والتلكس، وشبكات الإرسال الإذاعي والتلفزيوني العامة، والمنشآت المائية العامة بما في ذلك قنوات ومجاري المياه الجوفية والظاهرة، وخزانات المياه المعدة للتوزيع العام، ومشروعات المجاري والصرف. 5- إقامة منشآت الدفاع والأمن الداخلي والخارجي. ويجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البلدية والتخطيط العمراني إضافة أعمال أخرى تكون ذات منفعة عامة"، محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (23) لسنة 2012 بتاريخ 2012/4/17.

¹⁸ المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (2487) لسنة (6) بتاريخ 1962/5/19.

¹⁹ د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها.

²⁰ اقترح بعض مستشاري محكمة النقض الأخذ بتعداد الأمثلة، إلا أن لجنة مجلس الشيوخ لم ترى الإبقاء على التعداد الموجود في النص السابق، باعتبار التخصيص للمنفعة العامة معيار واضح، د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 92، د. رمضان محمد، مرجع سابق، ص 32.

²¹ قررت محكمة التمييز القطرية أن "الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع منه الأشخاص المعنوية الأخرى، فلا يترتب على منح هذه الشخصية العامة، والتمتع بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة الاستقلال عن الدولة فالمال الذي تملكه يعتبر مالاً عاماً إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة، فهذه الأشخاص تخضع لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للقانون والسياسة العامة للدولة، وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشئت، فتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة وظيفتها مباشرة إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية لضمان فاعلية وكفاءة الإدارة، فإذا عهدت الإدارة إلى أحد هذه الأشخاص إدارة مرافق عامة فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث المصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للأفراد، وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشئت هذه المرافق، فالمؤسسة العامة التي تدير المرفق وهي تعتبر من أشخاص القانون العام وإن كانت لها شخصية اعتبارية لا يمنع ذلك تبعيتها للدولة"، محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (126) لسنة 2006 بتاريخ 2016/6/7، الطعن رقم (88) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/23، يرى البعض أن عدم اشتراط ملكية الدولة للمال العام تؤدي لتوسيع نطاق المال العام من خلال امتداد الحماية للمال الذي تشرف عليه أو تديره الدولة، د. السيد عتيق، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر 2002، ص 156، ولا يتفق مع ذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، المرافق العامة، 1957، ص 580، د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، 1955، ص 570، د. طعيمة الحرف، القانون الإداري، 1970، ص 352، نقلاً عن د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، راجع الآراء الفقهية في د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 100 وما بعدها، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، إدارة المطبوعات الجامعية، مصر 1991، ص 181 وما بعدها، د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها.

- ²² انظر المادة (7) من قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، والمادة (88) من القانون المدني المصري، مرجع سابق.
- ²³ المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1667) لسنة (7) بتاريخ 1963/6/15، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (215) لسنة (33)، بتاريخ 1967/4/27.
- ²⁴ الدستور الدائم لدولة قطر، مرجع سابق.
- ²⁵ الجدير بالذكر بأن القانون رقم (10) لسنة 1987 صدر قبل الدستور الدائم لدولة قطر ومنسجم مع ما ورد في الدستور.
- ²⁶ د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص13.
- ²⁷ قاعدة عدم المساس بالمال العام تشمل التصرفات المدنية التابعة للقانون الخاص دون التصرفات الإدارية الخاضعة للقانون العام، إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في مصر، رقم الملف (104/2/7) بتاريخ 1985/5/15، رقم الملف (562/2/32) بتاريخ 1977/11/16، راجع أيضاً د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص56.
- ²⁸ د. مهند نوح، الحقوق العينية الإدارية: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، جامعة حمد بن خليفة، قطر، 2016، ص28، يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي <https://dx.doi.org/10.5339/irl.2016.1>، تم الاطلاع عليه في 14 نوفمبر 2022.
- ²⁹ ويمكن القول أن موقف محكمة التمييز القطرية كان يتفق مع الرأي الأول في حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (14) لسنة 2009 بتاريخ 2009/3/24، إلا أنها عدلت عن ذلك في أحكامها الحديثة، ومنها على سبيل المثال الطعن رقم (6) لسنة 2013 بتاريخ 2013/3/19، الطعن رقم (137) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/25، الطعن رقم (95) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/24، والطعن رقم (75) لسنة 2015 بتاريخ 2015/4/28، بما يتفق مع رأي الباحث.
- ³⁰ إدارة الفتوى والعقود القطرية، فتوى رقم (1996-11/3) بتاريخ 1999/8/1، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص74-75.
- ³¹ "الترخيص بالانتفاع بجزء من المال العام بما يتفق مع الغرض الأصلي الذي خصص من أجله المال يتم من الجهة الإدارية المنوط بها الإشراف على المال العام، ويطيح الترخيص في هذه الحالة بصيغة العقد الإداري، وتحكمه الشروط الواردة فيه، والقواعد القانونية التي تنظم هذا النوع من الانتفاع فلا يسوغ لها إلغاء الترخيص إلا إذا اقتضت المصلحة العامة إنهاء تخصيص المال لهذا النوع من الانتفاع".
- ³² د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص81-85.
- ³³ د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع سابق، ص26.
- ³⁴ "تخصيص أراضي عن طريق الإيجار أو الترخيص بالانتفاع، لتطويرها من قبل القطاع الخاص"، المادة (1/3)، قانون رقم (12) لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، الجريدة الرسمية، العدد (10)، بتاريخ 2020/6/11، ص4.
- ³⁵ د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص80.
- ³⁶ "لتخصيص هو طريقة إدارية لتحديد طبيعة الاستغلال والاستعمال في الملك العام والجهة التي يعود إليها ممارسة الحقوق والواجبات في شأنه، وكان الانتفاع من الحقوق العينية المتفرعة عن الملكية لا تسند لصاحبها إلا الاستعمال والاستغلال وتمنع أحكامها التصرف على وجه الملكية ويبقى للمالك حق التصرف القانوني فيها، ويراعى في حقوق المنتفع والتزاماته السند الذي أنشأه ولا ينتقل الانتفاع إلى الورثة"، محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (137) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/25.
- ³⁷ المادة (5)، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع سابق، ص25، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، ص59، د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص62-63.
- ³⁸ راجع المواد (1018-1020)، القانون المدني القطري، مرجع سابق، ضابط المدة الزمنية التي حددها نص المادة (6) لم يحدد وسيلة إنهاء الامتياز بالسحب أو بالإلغاء بالرغم من الاختلاف القانوني بينهم، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، القاعدة هي جواز التصرف بالمال العام إذا كان ذلك يتفق مع التخصيص للمنفعة العامة، "للإدارة طبقاً للإجراءات القانونية أن تمنح أو تلغي امتيازاً بالانتفاع أو باستغلال مال معين من أملاك الدولة العامة أو تأجيله وفقاً للمادتين: (5) و(6) من ذات القانون" محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (137) لسنة 2019 بتاريخ 2019/4/25، الطعن رقم (95) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/24، د. عبد الرزاق أيوب، مرجع سابق، ص65.
- ³⁹ المادة (22 مكرر)، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، أضيفت بموجب المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1996.
- ⁴⁰ حق الملكية المقيد بالتخصيص، د. وحيد رأفت، القانون الإداري، 1939، الجزء (2)، ص1022 نقلاً عن رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص41-45.

- ⁴¹ د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص 1022، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص 43، د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 326.
- ⁴² د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 61-66، ص 44-45، د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص 55.
- ⁴³ د. مهند نوح، التصرف في المال العام، مرجع سابق، ص 59.
- ⁴⁴ فهد حمد آل سنيد، نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، مجلة القانون المغربي، العدد (48)، 2021، ص 273-275، د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع سابق، ص 6.
- ⁴⁵ راجع المواد (5) و (6 مكرر)، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، أضيفت بموجب قانون رقم (12) لسنة 1994 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة 1987 بشأن أملاك الدولة العامة والخاصة.
- ⁴⁶ لا يعتبر عقد الامتياز مخالفاً لمبدأ عدم المساس باعتبارها تصرفاً إداري، وطالما كان له أجل أو كان للإدارة سلطة لإنهاء الامتياز، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (450) لسنة (37) بتاريخ 1973/2/8، الطعن رقم (346) لسنة (41) بتاريخ 1975/6/26، كما حكمت محكمة النقض المصرية ببطلان أي تصرف في المال العام إذا كان لا يتفق مع التخصيص للمنفعة العامة باعتبار التصرف مخالفاً لقاعدة عدم المساس بالمال العام، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (238) لسنة (32) بتاريخ 1967/12/12، واتفقت محكمة التمييز القطرية مع ذلك حيث قررت أنه "يقع باطلاً كل تصرف أو تقرير لأي حق عيني أو تأجير أو وضع يد يتم بالمخالفة للأحكام المتقدمة"، محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (95) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/24، وانقسم الفقه بشأن نوع البطلان لقسمين الأول يرى أن البطلان نسبي، والثاني يرى انه بطلان مطلق، والراجح هو كون التصرف باطلاً بطلان مطلق لمخالفته لاعتبارات حماية النظام العام، وهذا هو موقف المشرع القطري في نص المادة محل التعليق، د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 150، وهذا هو موقف القضاء المصري، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (215) لسنة (33) بتاريخ 1967/4/27، المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (2086) لسنة (30) بتاريخ 1987/2/24.
- ⁴⁷ راجع الحقوق المتفرعة عن حق الملكية في القانون المدني القطري التي لم تتضمن الاستغلال، مرجع سابق، المواد (1015-1057)، د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 223.
- ⁴⁸ المادة (1017)، القانون المدني القطري، مرجع سابق، د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع سابق، ص 25.
- ⁴⁹ لا يخالف مبدأ عدم المساس طالما انه القصد من الانتفاع لا يتناقض مع التخصيص للمنفعة العامة، محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم (1597) لسنة (50) بتاريخ 1988/11/27، الطعن رقم (200) لسنة (57) بتاريخ 1992/4/29، الطعن رقم (202) لسنة (37) بتاريخ 1973/3/14.
- ⁵⁰ حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، طعن رقم (6) لسنة 2013، جلسة 2013/3/19، انظر أيضا المادة (2/2) من القانون رقم (4) لسنة 2008 بشأن إيجار العقارات، الجريدة الرسمية، العدد (2)، بتاريخ 2008/3/19، ص 5، د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، الجزء (8)، ص 150-151.
- ⁵¹ د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع السابق، ص 27-28.
- ⁵² المادة (6 مكرر)، قانون أملاك الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق.
- ⁵³ د. مهند نوح، الحقوق العينية، مرجع سابق، ص 27.