العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

"مدى جواز الحجز على الأموال العامة"

إعداد الباحث:

د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره
أستاذ القانون العام المشارك
بكلية الحقوق – جامعة عدن

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

الملخص:

تلبي الدول احتياجات شعوبها في التنمية انطلاقا من الأموال العامة التي تمتلكها في ظل مسيرتها البنيوية. وقد أصبح للمال العام أهمية قصوى كأداة محركة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالمال العام وسيلة تؤدي بها الدول وظائفها وتُسير من خلالها أعمالها وتحقق عن طريقها البناء الاقتصادي والاجتماعي للدولة في مجالاته كافة.

وعلى هذا الأساس يعتبر الاعتداء على الأموال العامة اعتداء على المجتمع بأكمله بوصفها أموال مملوكة للمجتمع بأسره لها وضعية خاصة ومتميزة ومحكومة بقواعد قانونية تتلاءم مع طبيعتها، حيث تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية خاصة، فلا يجوز التصرف فيها وتملكها بمضي المدة والحجز عليها، فالحماية القانونية للأموال العامة تعتبر شرط لضمان لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها التي أوكلها لها القانون.

ومع ذلك يظهر باستمرار الحديث عن كيفية التمييز بين المال العام المخصص لرعاية الجمهور ومصالحه العامة ولا يمكن المساس به وبين المال العام الذي تتصرف به الدولة كمال خاص عندما تقوم بالاستثمار الخاص وفقا لقواعد القانون الخاص المدنية والتجارية. وعليه ظهرت الحاجة للبحث في كيفية التفرقة أولا بين نوعي المال العام المذكورين أعلاه ثم أيا منهما يمكن أن يخضع للحجز عليه من قبل الدائنين أسوة باقتضاء المال الخاص ومن لا يقع عليه الحجز.
مما يعني أن أهمية موضوع البحث تكمن في التعاطي المتزايد والاهتمام الكبير في الآونة الأخيرة مع موضوع المال العام وقضايا المال العام ومدى امكانية القبول باستخدام وسيلة الحجز على الأموال العامة التابعة لجهة الإدارة كوسيلة من وسائل الضغط على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقها.

وعطفا على ما تقدم، ركزت دراستي على هذه الإشكالية القانونية في بحثي الموسوم هذا بـــ : (مدى جواز الحجز على الأموال العامة) وعالجتها من عدة زوايا: الفقهية منها والتشريعية والقضائية. وخرج البحث بعدة نتائج وتوصيات ينشد من خلالها الباحث تغطية الثغرات القانونية للتشريع ذي العلاقة في (الجمهورية اليمنية).
علما بأنني في منهجية البحث لجأت لعدة مناهج بحثية؛ ومنها استخدام المنهج العلمي التاريخي في أثناء البحث عن ماهية المال العام وضوابطه القانونية، وكذا إلى المنهج المقارن للتفرقة ما بين القواعد التي تأخذ بها دول الدراسة المقارنة لاسيما (الجمهورية اليمنية) و (جمهورية مصر العربية) و (الجمهورية الفرنسية). كما تم استعمال المنهج التحليلي بشكل واف في صفحات البحث لما لهذا المنهج من أهمية لتحليل قواعد التشريع اليمني والتشريع المقارن في كل من (مصر) و(فرنسا)...

وقسمت البحث إلى مطلبين أثنين حيث خصص المطلب الأول للأحكام والقواعد العامة التي تحكم الأموال العامة للدولة والتي تشكل في مجموعها النظام القانوني للأموال العامة، التي تكفل تحقيق الحماية القانونية اللازمة لها؛ وأما المطلب الثاني فتركز على البحث في مدى جواز الحجز على هذه الأموال مع إيضاح طبيعة القواعد العامة التي يجب مراعاتها في التعامل معها ومظاهر الحماية القانونية التي تتمتع بها.
وفي الخاتمة تناولنا استخلاصات البحث وتوصياته القانونية وأهمها: أن المال العام إنما ينقسم إلى قسمين أساس: الأول وهو مال الدولة العام الذي لا يمكن المساس به بأية طريقة من الطرق وهو مايتعلق في الأساس بأصولها العامة التي تقوم عليها فكرة المرفق العام... كما أوضحناه تفصيلا في متن البحث. والثاني وهو مال الدول العام المخصص للأغراض الاستثمارية والتجارية أي التي يتم تداوله على وفق قواعد القانون الخاص المدنية منها والتجارية وهو الأمر الذي يمكن من خلاله استخدام وسيلة الحجز عليه كأموال الإدارة المودعة في الحسابات البنكية كوسيلة للضغط على الإدارة العام في سبيل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر بشأنها.
وأوصينا المشرع اليمني بتغطية النقص التشريعي في النظام القانوني اليمني بشأن تنظيم قواعد ونظم الحجز على المال العام وضوابطه القانونية بالمقارنة مع دول المقارنة (فرنسا) و (مصر)، وعلى سبيل المثال وليس الحصر أن يتم التمييز بوضوح بين أموال الدولة العامة منها والخاصة منها ما يدخل في التشريع اليمني المدني ومنها وما هو يفترض أن يكون في إطار النظام القانوني لقواعد القانون العام الإداري. كما يقع على المشرع ضرورة التطرق بدقة ووضوح إلى المال العام الذي يمكن الحجز عليه والأموال العامة التي لا يمكن المساس بها في هذا الشأن.
وطالما أن القاضي اليمني هو في حقيقته قاضي مدني كان من الطبيعي أن يلجأ في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة إلى تطبيق القواعد المتعلقة بالتنفيذ الجبري المقررة في قانون المرافعات والتنفيذ المدني، فإذا كان قانون المرافعات المدنية والتنفيذ المدني قد خلى من أي نصوص صريحة تتضمن جزاءات محددة تكفل الضغط على الإدارة ودفعها إلى احترام أحكام القضاء، وأن يعمل على تطبيق القواعد الواردة في شأن التنفيذ المدني في مجال تنفيذ الأحكام القضائية من دون مراعاة للطبيعة القانونية للأموال العامة طالما لا يوجد ما يمنعه من ذلك صراحة.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

وأوصى الباحث في العموم بعدم المغالاة في التحيز بفكرة عدم الحجز أموال الدولة ومن ثم يجب إعطاء القضاء السلطة الممكنة لتنفيذ الأحكام الصادرة عنه اقتضاء لمطالب على المرفق العام تنفيذ لحقوق جهات ما أفرادا وشخصيات معنوية على الدولة وأجهزتها المختلفة. كما أنه يجب بالتمسك بقاعدة عدم جواز كسب ملكية الأموال العامة المرتبطة بتسيير المرفق العام بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها باستخدام وسائل التنفيذ الجبري بالكيفية والوسائل التي يتم فيها معالجة مال الدولة العام غير المرتبط مباشرة بديمومة المرافق العامة.

المقدمة:

تطور مفهوم الدولة من الدولة كسلطة آمرة تحكم وتتحكم في أفراد لا يملكون إزائها إلا واجب الطاعة والخضوع إلى مفهوم الدولة الحديثة التي تشكل في مجموعها مصالح عامة الجمهور وقائدة سيرته وصمامة أمان ازدهاره إذ هي أنشئت لغرض تلبية حاجات الشعوب وتقدمها وتطورها من خلال إنفاقها من أموال المحصلة قانونا. وفي ظلها أصبح مفهوم المال العام ينفق عليها من أموالهم وتعاظمت أهمية المال العام كأداة محركة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووفقاً لهذا المفهوم اعتبرت هذه الأموال أموال عامة مملوكة للكافة؛ فالأموال العامة هي: وسيلة تؤدي بها الدول وظائفها وتُسير من خلالها أعمالها وتحقق عن طريقها البناء الاقتصادي والاجتماعي للدولة ومجالاته كافة.

وعلى هذا الأساس خصصت الأموال العامة للدولة لتحقيق الخدمات العامة لجميع المواطنين من دون استثناء، ويعتبر الاعتداء على الأموال العامة اعتداء على المجتمع بأكمله بوصفها أموال مملوكة للمجتمع بأسره لها وضعية خاصة ومتميزة ومحكومة بقواعد قانونية تتلاءم مع طبيعتها، حيث تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية خاصة، فلا يجوز التصرف فيها وتملكها بمضي المدة والحجز عليها، فالحماية القانونية للأموال العامة تعتبر شرط لضمان لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها التي أوكلها لها القانون.

ولما كانت المرافق العامة مشروعات تنشئها الدولة لتحقيق النفع العام فأن شأنها شأن المشاريع الخاصة تحتاج إلى أموال منقولة أو غير منقولة لكي تستطيع تحقيق مهامها وأداء واجباتها على أكمل وجه، وبما أن هذه الأموال تتعلق بالنفع العام فأن الأمر يتطلب إخضاعها لقواعد قانونية تختلف عن قواعد إدارة الأموال الخاصة، وذلك لكون النفع العام منفصلاً عن النفع الخاص من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى يتمكن الأفراد من الحصول على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بانتظام واستمرار.

وتكمن أهمية بحثنا هذا في ظل الاهتمام المتزايد في الآونة الأخيرة في التعاطي مع موضوع المال العام وقضايا المال العام ومدى امكانية القبول باستخدام وسيلة الحجز على الأموال العامة التابعة لجهة الإدارة كوسيلة من وسائل الضغط على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقها.

ولعل الذي يهمنا في هذا البحث هو دراسة إشكالية موضوع جواز الحجز على الأموال العامة في ظل التطورات الاقتصادية المتعددة وتأثيراتها على المفاهيم القانونية المعاصرة ، ولذلك سأحاول تسليط الضوء على جزئية محددة تتعلق بإمكانية الحجز على الأموال العامة من عدمها. فالحديث عن الحجز كضمانة أساس لتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة الممتنعة يحمل في طياته كثير من الإشكاليات القانونية والعملية، لذلك كان من اللازم التفكير والبحث في مدى جواز الأخذ بوسيلة الحجز على أموال الإدارة المودعة في الحسابات البنكية كوسيلة للضغط على الإدارة في سبيل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

وفي منهجية البحث سيتناول الباحث الدراسة من عدة أوجه لتعميقها وتأصيلها والخروج ببعض ما ستيسر من النتائج المركزة والمقترحات المتطلبة من وجهة نظر الباحث؛ وعليه سيتم اللجوء للمنهج العلمي التاريخي في أثناء الولوج لموضوع المال العام ومفاهيمه وضوابطه القانونية وتطور ماهيته، وكذا إلى المنهج المقارن للتفرقة ما بين القواعد التي تأخذ بها دول الدراسة المقارنة لاسيما (الجمهورية اليمنية) و (جمهورية مصر العربية) و (الجمهورية الفرنسية) وللتمييز بين قواعد القانون المدني والقانون الإداري المنظمة لموضوع الأموال العامة في الدول المقارنة.

ومما لا مناص منه فأن المنهج التحليلي سيكون أحد أبرز مناهجنا العلمية في هذا البحث الذي نأمل أن يفيد القارئ المتخصص والباحثين في هذا المضمار. فمن خلال المنهج التحليل سيستطيع الباحث تحليل وتمحيص قواعد القانون ومسلك القضاء في هذا المجال مع التركيز أيضا إلى الجانب الفقهي للدراسات السابقة في هذا السياق.

وللإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه وعطفا على ما تقدم، ارتأيت أن أقسم بحثي المتواضع هذا إلى مطلبين أثنين حيث نخصص المطلب الأول للأحكام والقواعد العامة التي تحكم الأموال العامة للدولة والتي تشكل في مجموعها النظام القانوني للأموال العامة، والتي

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

تكفل تحقيق الحماية القانونية اللازمة لها، ومن هذا المنطلق يتعين علينا البدء في التعرف على مفهوم الاموال العامة من وجهة نظر التشريع والقضاء، ومن ثم نتعرف عليها من وجهة نظر الفقه وذلك كله لبيان المقصود بالأموال العامة، كما نتطرق في المطلب عينه إلى البحث في المعايير القانونية اللازمة للتمييز فيما بينها، وأما المطلب الثاني فسيتركز البحث في مدى جواز الحجز على هذه الأموال مع إيضاح طبيعة القواعد العامة التي يجب مراعاتها في التعامل معها ومظاهر الحماية القانونية التي تتمتع بها.

المطلب الأول: مفهـــــــوم وتمييـز الأمـــــــــوال العامة

المطلب الثاني: القواعد القانونية المنظمة للحجز على المال العام

المطلب الأول

مفهوم الأموال العامة

الفرع الأول

تعريف الأموال العامة

تعتبر الأموال العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الجهات الإدارية التابعة للدولة في ممارسة نشاطها خدمة للصالح العام، ومن المجمع عليه فقهاءً وقضاءً أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من عقار ومنقول، حيثيعرف فقه القانون الإداري المال العام بأنه:" المال المخصص للاستعمال العام المباشر للجمهور والمال المخصص للمرفق العام سواء كان عقاراً او منقولاً بغض النظر عن نوعه وطبيعته أو قيمته أو دوام استعماله، فتعتبر السفن الحربية والحصون والمدارس والمحاكم أموالاً عامة مثلما تعتبر الكتب والآثار أموالاً عامة سواء استعملت هذه الأموال من قبل الجمهور مباشرةً أو استعملت من قبل فئات معينة كالعسكريين او الموظفين، ويكتسب المال العام هذه الصفة بطبيعته أو بنص القانون".[1]

كما يعرف المال العام بأنه:" المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور بطبيعته كالسكك الحديدية والطرقات العامة ويلاحظ على هذا التعريف انه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن دائرته مثل الثكنات العسكرية وبعض مباني الدولة حيث أن هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور."[2]

ولما كان الأفراد غالباً ما ينشئون مباني في أراضيهم وأملاكهم الخاصة، فقد اتجه الفقه إلى تعريف ثانٍ للأموال العامة باعتبارها تلك الأموال المخصصة للمرفق العام ويبدو على هذا التعريف اخراجه الكثير من الأموال العامة خارج نطاقه حيث يستبعد الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الناس والتي بينها التعريف الأول كما أن هذا التعريف يدخل كافة الاموال صغيرها وكبيرها في إطار المال العام مهما كانت قيمتها بسيطة، كالقرطاسية المستخدمة في المرفق العام. [3]

ونظراً للأهمية التي تحتلها الأموال العامة في النظام الإداري للدولة أحاطها المشرع الدستوري بحماية دستورية واعتبر الاعتداء عليها تخريباً وعدوناً على المجتمع بأسره حيث نص الدستور اليمني في المادة (19) منه على الآتي: "للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلة الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون".[4]

---

[1] د. عبد القادر الشيخلي، (القانون الإداري)، دار مكتبة بغدادي للنشر والتوزيع، عمان، 1994م، ص186.

[2] د. سليمان الطماوي، (الوجيز في القانون الإداري)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص 228.

[3] د/ محمد رفعت عبد الوهاب، (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م، ص57.

[4] أنظر نص مادة (19) من دستور الجمهورية اليمنية.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

ويعرف القانون اليمني المال هو كل شيء يتمول به ويمكن الاحتفاظ به لوقت الحاجة إذا كان التعامل به مباحاً شرعاً وكان غير خارج عن التعامل بطبيعته، ويقرر القانون أن المال ينقسم إلى قسمين عام وخاص، وأن المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة، بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار،[5]ويظهر من خلال النص السابق أن المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

وبناء على ذلك يتطلب المشرع أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أي شخص اعتباري عام كالمؤسسات والهيئات الإدارية، وأن يكون هذا المال مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، والتخصيص بالفعل معناه أن يتم تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة، فالأموال التي تكون تحت تصرف الجمهور بالاستعمال المباشر فهي أموال عامة أما الأموال الأخرى غير المستعملة من قبل الجمهور فهي أموال خاصة تابعة للدولة، وأما التخصيص عن طريق القانون، فإنه يتطلب أن ينص المشرع في القانون على اعتبار مال معين من الأموال العامة، حيث يقوم المشرع بتعداد عناصر الأموال العامة في صلب القانون بشكل مفصل، ومن الأمثلة على ذلك ما قرره المشرع اليمني فينص المادة الثانية من قانون تحصيل الأموال العامة رقم (13) لسنة 1990م، والتي قررت أن الأموال العامة هي الأموال الواردة في نص المادة الثالثة من نفس القانون.[6]

وتأسيساً عليه فإن أموال الدولة وفقاً لتخصيصها تقسم إلى مجموعتين؛ المجموعة (الأولى) وهي الأموال العامة التي تكون مخصصة للمنفعة العامة وتخضع لقواعد وأنظمة قانونية مختلفة عن القواعد التي تخضع لها الأموال الخاصة في القانون الخاص، والمجموعة (الثانية) هي الأموال الخاصة التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى إذ لا تكون مخصصة للمنفعة العامة، وإنما يتم استغلالها من أجل إنماء وزيادة موارد الدولة وتخضع هذه المجموعة من أموال الدولة لقواعد القانون الخاص.[7]

ويعد مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية المهمة في إطار القانون العام، فهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال العامة هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً أما صفة العمومية للمال فتأتي من خلال لفظ العامة والتي يُقصد منها تلك التي تكون ملكيتها عائدة للدولة بصفة خاصة، ويمكن لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة وفقا لشروط وضوابط أو من دونها،[8] كما يُقصد بالأموال العامة تلك الأموال التي تملكها الدولة وسائر الأشخاص المعنويين العامة من أموال عقارية ومنقولة تخصص لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح.[9]

وأما عن موقف المشرع اليمني فقد جاء تعريف الأموال العامة في القانون اليمني بأنها كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، حيث نصت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم "14" لسنة 2002م على: (ينقسم المال إلى قسمين عام وخاص: فالمال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو مال خاص سواءً تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس).[10]

---

[5] أنظر نص المادة (112) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م، وتتقرر الملكية العامة من خاصة إلى عامة بمقتضى الفعل الواقع أو من خلال نص القانون، ففي حالة نص القانون فإن الأمر واضح، وإما تقريرها بفعل الواقع فمضمونه أن الدولة تملك الأملاك الخاصة وتقرر عليها المنفعة العامة وتتملكها بمضي المدة، وتقرير الملك الخاص من عام إلى خاص فإنه يكون بزوال الصفة العامة، وما دام أن القانون يقرر أن اكتساب الملك العام يكون القانون أو الواقع فالعكس صحيح أيضًا أي أن الملك العامة يزول بزوال الصفة العامة وعندئذٍ يترتب للفرد حقوق خاصة على هذا المال.

[6] أنظر نص المادتين (2-3) من قانون تحصيل الأموال العامة اليمني رقم (13) لسنة 1990م. وهي قريبة في المعنى العام من المواد ذات العلاقة في القانون المصري رقم (6) لعام 1952م بشأن تحصيل الأموال العامة.

[7] أنظر نصوص المواد (118، 119، 120) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م.

[8] أنظر د/ يحي قاسم سهل (السهل في التشريعات المالية والمصرفية)، عدن، 2020، ص31.

[9] د/ مليكة الصروخ (القانون الإداري) الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص356.

[10] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

بينما يعرف المشرع المصري الأموال العامة في المادة (87) من القانون المدني المصري حيث نصت هذه المادة على الآتي: (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي تملكها الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم).[11]

ومن المقرر في فقه القانون العام أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من عقار ومنقول أو أي شخص اعتباري عام يكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، وعلى هذا الأساس يشترط في المال العام شرطان، أولهما أن يكون المال مملوكا للدولة أو أي شخص اعتباري عام كالمؤسسات والهيئات الإدارية وثانيهما أن يكون هذا المال مخصصاً مباشرةً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، والتخصيص بالفعل معناه تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة أما التخصيص بالقانون فهو أن ينص القانون على اعتبار مال معين من الأموال العامة.[12]

والأموال العامة طبقاً للقواعد العامة بوصفها أموال مملوكة للدولة لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، ويعتبر في حكم المال العام العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون، حيث يُشترط في المال المملوك للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة ليكون مالاً عاماً أن يخصص للمنفعة العامة.

ولقد استقر الفقه في أخر الأمر على تعريف المال العام بأنه العقار او المنقول الذي تملكه الدولة او الاشخاص الادارية العامة الاخرى والمخصص للمنفعة العامة والذي يخضع للنظام القانوني العام أي القانون الاداري والقضاء الاداري سواء كان المال مخصص للاستعمال العام المباشر او مخصص للمرفق العام.[13]وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل أموال الدولة اموالاً عامة دون ان يكون هناك اموال دولة خاصة واموال دولة عامة، إلا أن هناك جانباً من الفقه يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة على الرغم من أن التقريب بينهما لازال مستمراً فقهاً.[14]

ومن خلال استعراض التعريفات المختلفة للمال العام يمكن القول إن الفقه القانوني يضع لمفهوم المال العام تعريفات عديدة تلتقي في كونها أموال مملوكة للدولة أو لأشخاص القانون العام سواء خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور أو مخصصة لخدمة المرافق العامة مع تميزها بالحماية التي يقررها لها القانون.

وهكذا نجد أن الاموال العامة هي تلك الاموال التي تملكها الدولة أو يملكها الاشخاص المعنوية العامة، ويجب ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة فعلاً او بنص القانون، ومن خلال التشريعات السابقة يتبين لنا ان المال العام يجب ان يكون مملوكاً للدولة او لاحد اشخاص القانون العام كأموال البلديات والمؤسسات العامة سواء كانت تلك الاموال منقولات أو عقارات وسواء كانت مخصصة لخدمة الجمهور بشكل مباشر أو أنها وضعت لخدمة المرفق العام.

وعطفاً مما سبق يخلص الباحث إلى أن الأموال العامة الوسيلة المادية الأساس التي تستعين بها الدولة ومرافقها العامة في ممارسة نشاطها وخدمة الصالح العام، وحتى يظهر شعاعاً علمياً فلابد من الإشارة إلى الفقه والقضاء يجمعان على أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من عقار ومنقول أو أي شخص اعتباري عام يكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، وعلى هذا الأساس من المفترض أن يتوافر في المال العام شرطان؛ الأول ان يكون مملوكا للدولة أو أي شخص اعتباري عام بمثل المؤسسات والهيئات الإدارية، والثاني أن يكون هذا المال مخصصا للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون.

[11] د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها) الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة بالهرم – القاهرة، سنة 2009م.، ص141 – 142.

[12]د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري) مرجع سابق، ص599 – 600.

[13] د/ حسين عثمان محمد (اصول القانون الإداري) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م، ص407.

[14] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م، ص317.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

الفرع الثاني

معايير تمييز الأموال العامة

إن فكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص فكرة قديمة ظهرت جذورها في الشرائع القانونية القديمة خاصة عند الرومان، فقد ميز القانون الروماني بين الأشياء العامة التي تستخدمها كافة الناس والأشياء المملوكة للحراسة العامة، وقد ترتب على هذا التمييز نتائج قانونية تتمثل في منع التصرف في الأشياء العامة أو تملكها بالتقادم،[15] ولعل أساس هذا التقسيم هو أن الأموال العامة هي تلك المخصصة للمرفق العام وللاستخدام العام للجمهور والأموال الخاصة هي تلك الأموال التي تملكها الدولة وإدارتها دون أن يكون الهدف من تخصيصها للنفع العام أو استعمال الجمهور، وإنما تقوم الدولة وإدارتها باستغلال هذه الأموال لنفس الغرض الذي يستهدفه الأفراد من تملكهم الأموال.[16]

حيث أنتقل هذا التقسيم أو التمييز إلى القانون الفرنسي القديم وكانت الأشياء العامة تشمل الطرق والمواصلات البرية وغيرها من الأشياء التي تستخدمها الناس بصفة عامة والأموال الخاصة وتشمل الدومين الملكي كالأراضي وغيرها، حيث تعتبر (فرنسا) مهد القانون الإداري وأصل نشأته ويعتبر قانونها المدني أول من فرق بين اموال الدولة العامة وبين اموالها الخاصة، وتسمى الاولى بأموال الدومين العام، أما الثانية فقد سُميت بأموال الدومين الخاص وقد عمل الفقه الفرنسي على تجذير هذه التفرقة وترسيخها.[17]

فعندما صدر القانون الفرنسي الذي سمي بقانون (نابليون) ميز بدوره بين مشتملات الدومين العام وهي الأموال العامة، وبين مشتملات الدومين القومي وهي الأموال الخاصة، وقد ترتب على هذه التفرقة إمكانية حجز الأموال الخاصة دون العامة وتبنت هذه التفرقة التشريعات الحديثة.[18]

حيث تقسم أموال الدولة إلى أموال خاصة وهي التي تخضع للقانون الخاص من ناحية التعامل بها وأموال عامة وهي الأموال المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى والتي تخصص للمنفعة العامة وتخضع للقانون والقضاء الإداريين في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، ويرى بعض الفقهاء أن التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة من ابداعات الفقه الذي ميز في شروحاته وتعليقاته على المواد (538 وما بعدها) من القانون المدني الفرنسي بين الاموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام وبين اموال الدولة الخاصة.[19]

وفي الواقع أن مسألة وصف مال الدولة بالمال العام وفقا للمعايير الفقهية يترتب عليه عدد من النتائج القانونية المهمة التي تتمثل في الأساس في عدم جواز التصرف فيه بما يتعارض والنفع العام وعدم جواز كسب ملكيته بالتقادم وعدم جواز الحجز عليه وحضر طرق التنفيذ الجبرية حوله على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل بشأنه وفق ما يجري بين أشخاص القانون الخاص.

فإذا كان المتفق عليه فقها وقضاء هو عدم قابلية الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة للحجز مع جوازه بالنسبة للمال الخاص للدولة وهو المال غير اللازم لتسيير المرفق العام، وهنا يبرز التساؤل حول المعايير الفقهية التي تم اعتمدها للتمييز بينهما، والحقيقة أن فكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص فكرة قديمة ظهرت جذورها في الشرائع القديمة فقد ميز القانون الروماني بين الأشياء العامة التي تستخدمها كافة الناس والأشياء المملوكة للحراسة العامة وترتب على هذا التمييز نتائج قانونية تتمثل في منع التصرف في الأشياء العامة أو تملكها بالتقادم.[20]

[15] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، دار النهضة العربية، ص 93 - 96.

[16] د/ خالد عمر باجنيد (القانون الإداري اليمني)، الطبعة الثانية، سلسة الكتاب الجامعي، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، لسنة 2003م ، ص211.

[17] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999م ص581.

[18] د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها) مرجع سابق، ص141 – 142.

[19] د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1996 ص138.

[20] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، ص 93 - ص 96.

فالقانون الفرنسي في عهد (نابليون) كما أسلفنا عمل على التمييز مفهوم الدومين العام وهي الأموال العامة، وبين الدومين القومي وهي الأموال الخاصة، وقد ترتب على هذه التفرقة إمكانية حجز الأموال الخاصة دون العامة، وقد تبنت هذه التفرقة التشريعات الحديثة، حيث لا تكاد تعرف نظريات قانونية اختلف فيما بينها كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة.[21]

ونظراً إلى أهمية التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة فقد اختلفت المدارس القانونية والفقهية على السواء تجاه مسالة تحديد طبيعة الأموال العامة، والواقع أن هناك نظام قانوني يقسم الأموال التي تملكها الدولة إلى أموال عامة وأموال خاصة، ويحدد معايير لهذا التقسيم، وهما معيار المنفعة العامة ومعيار طبيعة المال العام أو الاستخدام العام المباشر للجمهور، ومعيار التخصيص للمرافق العامة.

أما عن موقف القانون اليمني من التمييز بين المال العام والمال الخاص فقد نصت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م على: "ينقسم المال إلى قسمين عام وخاص: فالمال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو مال خاص سواءً تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس".[22]

وبما أن الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى تملك نوعين مختلفين من الأموال، وهما الأموال العامة والتي تسمى بالدومين العام – والأموال الخاصة والمسماة بالدومين الخاص، حيث تخضع كل من الأموال العامة والأموال الخاصة لنظامين قانونيين مختلفين عن بعضهما البعض، فكلمنهما يخضع لنظام قانوني خاص به يختلف عن الآخر، فالأموال الخاصة للدولة من حيث المبدأ تخضع للقانون الخاص مع مراعاة الأحكام التشريعية في هذا الشأن، كما تخضع المنازعات الخاصة بها لاختصاص القاضي العادي، أما الأموال العامة فإنها تخضع لنظام خاص يستمد روحه من القانون، وتكون المنازعات المتصلة بها من اختصاص القاضي الإداري.

لذلك كان من الضروري من وجهة نظر الباحث البحث عن معيار حقيقي يميز الأموال العامة عن الأموال الخاصة، والحقيقة أن المدارس القانونية والفقهية والأنظمة القانونية كانت ولا زالت مختلفة في وضع معيار محدد للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة.

فهناك نظام قانوني يقسم الأموال التي تملكها الدولة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، ويحدد معايير لهذا التقسيم والتي منها معيار المنفعة العامة ومعيار الاستخدام العام المباشر، ومعيار التخصيص لخدمة المرفق العام، والحقيقية إن منبع هذا النظام القانوني هو (فرنسا)، ومن بعدها أخذت بهذا النظام القانوني عديد من الدول، ومنها الدول العربية ونقلته إلى نظمها القانونية، حيث لا تكاد تعرف نظريات قانونية اختلف فيما بينها كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة.[23]

والحقيقة إن الفقه الفرنسي كان قد لعب الدور الأبرز في هذا المجال حيث ظهرت اتجاهات عديدة في هذا الشأن، حيث كان للفقه الفرنسي قصب السبق في شأن معايير تمييز الأموال العامة للدولة وعن أموالها الخاصة، وتحديداً في البحث عن معيار يميز أموال الإدارة العامة عن أموالها الخاصة.[24]

وتأسيسا عليه، كان على الباحث القيام بالبحث عن المعايير الفقهية التي جرى اعتمادها من قبل الفقه للتمييز بينهما، ولعل من المفيد أن نتطرق في هذا الفرع إلى أهم المعايير المعتمدة من قبل الفقه والقضاء للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة، والتي من أبرزها معيار تخصيص المال العام للنفع العام واستعمال الجمهور ومعيار طبيعة المال العام، ومعيار التخصيص لخدمة المرفق

[21] د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018م، ص106-107.

[22] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.

[23] د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018، ص106-107.

[24] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري) مرجع سابق، ص596 – 599.

العام والذي يعتبر من أهم هذه المعايير، لأن القانون الإداري هو قانون المرفق العام، وعلى هذا الأساس سنعمل على أستعرض المعايير المعتمدة من قبل الفقه والقضاء للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة.

أولاً: معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة:

وجد معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة تطبيقه في نص المادة (87) من القانون المدني الفرنسي الذي نص ما معناه أنه يعتبر مالاً عاماً، العقارات والمنقولات التي هي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص.

ويأتي معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة في المقام الأول، ووفقاً لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل مرفق عمومي مخصص بالفعل لاستعمال جمهور الناس أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه، ولما كانت المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمات التي تقدمها تحقيقاً للصالح العام إلى كل أموالها التي تعتبر الوسائل المادية التي تسعين بها على ممارسة نشاطها سواء العامة أو الخاصة فقد كان من المتفق عليه فقها وقضاء أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة منتظمة ومستمرة للجمهور.

وبمقتضى هذا المعيار يعتبر في حكم المال العام كل مرفق عمومي مخصص بالفعل لاستعمال جمهور الناس أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه، ولما كانت المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمات التي تقدمها تحقيقاً للصالح العام إلى كل أموالها التي تعتبر الوسائل المادية التي تسعين بها على ممارسة نشاطها سواء العامة أو الخاصة فقد كان من المتفق عليه فقها وقضاء أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة منتظمة ومستمرة للجمهور.[25]

ثانياً: معيار طبيعة المال أو معيار التخصيص للجمهور:

يقوم هذا المعيار على فكرة فحواها أن الأساس في تحديد المال العام وتمييزه عن المال الخاص يتجسد في طبيعة المال ذاته، ووفقاً لهذا المعيار فإن الأموال العامة هي تلك الأموال التي لا تصلح بطبيعتها لتكون مملوكة ملكية خاصة وتكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، حيث يجب أن يكون المال غير قابل للملكية الخاصة لكي يصبح مالاً عاماً بالطبيعة، فالأموال العامة تختلف بطبيعتها ومن حيث الواقع عن الأموال الخاصة اختلافاً يستوجب استقلالها بأحكام قانونية خاصة بها وذلك لأن هذه الأموال لا يمكن تملكها أو التصرف فيها من جانب الأفراد ولهذا فإنها لا تخضع لقواعد القانون الخاص، فالأموال العامة هي التي تكون مخصصة لاستعمال الجمهور، ومن الأمثلة على ذلك الطرق العامة والميادين والحدائق العامة.

وقد وجد الباحث أن هذا المعيار كان محلاً للنقد لكونه يضيق من مفهوم المال العام حيث يشترط أن يكون المال العام عقاراً وليس منقولاً، فقد قوبل هذا المعيار بعدة انتقادات تتلخص في أن هذا المعيار يضيق إلى حد كبير من نطاق الأموال العامة حيث يحصر مفهوم المال العام في ذلك المال الذي يستعمله الجمهور بشكل مباشر ولا يخفى أن كثير من المباني الحكومية لا يستعملها الجمهور بشكل مباشر ولا خلاف في إنها أموالا عامة، ومن ناحية أخرى فإن قابلية المال العام للتملك لا ترجع إلى طبيعته الخاصة، وإنما هي نتيجة لإضفاء صفة المال العام عليه.[26]

وطبقاً لأحكام هذا المعيار يعتبر في حكم المال العام كل ما تملكه الدولة من عقار ومنقول ويكون مخصص لاستعمال الجمهور سواء بالفعل أو بالقانون، ويكون مرصوداً لخدمة المرفق العام، والحقيقة أن هذا الطرح يقصر مفهوم المال العام على المال غير القابل للتملك من قبل الأفراد.

[25] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص597.

[26] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص596 – 597.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

ثالثاً: معيار التخصيص لخدمة المرافق العامة:

من المقرر أن المرافق العامة دوماَ ما تحتاج في أثناء نشاطها وأدائها خدماتها المنوطة بها وتحقيقاً للمصلحة العامة إلى أموالها العامة، فالمرافق العامة يجب أن تحاط بكل الضمانات التي تمكنها من أداء خدماته بصورة منتظمة لخدمة جمهور المنتفعين بها، وتطبيقا لمبدأ عدم تعطيل المرافق العامة وعرقلتها ولذلك لا يجوز التنفيذ على الأموال اللازمة لسيرها عن طريق الحجز.[27]

وإلى جانب المعيارين السابقين برز هناك معيار ثالث هو معيار تخصيص المال العام لخدمة المرفق العام، حيث يرى أنصار هذا المعيار وهم ذاتهم أنصار مدرسة المرفق العام إلى أن المال العام هو ذلك المال المخصص لخدمة المرفق العام، وطبقاً لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل عقار أو منقول مخصص تملكه الدولة ويكون مخصصاً مباشرة لاستعمال الجمهور بالفعل أو بالقانون ومرصود لخدمة المرفق العام واستغلاله،[28] ولكن القول بأن الأموال العامة التي توجه للاستغلال وتحقيق الربح هي أموال خاصة وأن الأموال التي تهدف إلى المنفعة العامة هي أموال عامة غير واقعي ومجافي للحقيقة، فهناك من المرافق العامة التي يتطلب منها التصرف في أموال عامة مع ضرورة تحقيق أرباح.[29]

فقد اتجه فقه القانون الإداري إلى الاستعانة بنظرية المرفق العام لتعريف المال العام ووفقا لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل عقار أو منقول تملكه الدولة ويكون مخصصا لخدمة المرفق العام واستغلاله، فالقواعد القانونية التي تحكم الأموال العامة بكل أنواعها سواء كانت نقدية منقولة أو غير منقولة تتميز عن تلك القواعد التي تحكم الأموال الخاصة أو أموال الأفراد، فالقواعد القانونية المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية التي تحكم جميع الأموال العامة هي قواعد غير مألوفة في تعامل الأفراد مع أموالهم، فالأموال العامة لها وضع قانوني خاص يتلاءم مع طبيعتها وغير مألوف في القواعد القانونية التي تحكم الأموال المملوكة للأفراد.[30]

والواقع أن هذا المعيار لم يسلم أيضاً من النقد الموجه له استناداً إلى عدة اعتبارات، حيث يطرح منتقدوه أن معيار التخصيص للمرافق العامة يضيق من ناحية، ويتسع من ناحية أخرى، فهو ضيق لأنه يخرج من دائرة الأموال العامة تلك الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور كالطرق والميادين والحدائق العامة لا لشيء إلا لكونها غير موضوعة لخدمة مرفق عام في حين يكون هذا المعيار واسعاً من حيث أنه يعترف بصفة الأموال العامة لجميع الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة على اختلاف أنواعها إدارية أم اقتصادية وسواء أكان المال مهماً أم تافه القيمة.[31]

ولتفادي هذه الانتقادات سعى أنصار هذا المعيار إلى تحديده من خلال اشتراط أمرين أساسيين حتى يكون المال عاماً، الأول أن يكون المرفق مرفقاً عاماً جوهرياً، والثاني أن يكون المال المخصص لهذا المرفق قد أعد أعداداً خاصاً لخدمة هذا المرفق وله الدور الرئيس في سير المرفق وأدارته، وبناءً على ذلك تم استبعاد المنقولات المستخدمة في المرافق العامة من نطاق الأموال العامة، وكذلك المباني الحكومية والمدارس والثكنات العسكرية، لأنها غير معدة أعداداً خاصاً لخدمة المرفق العام، والحقيقة أن هذه المحاولة لبيان المقصود بالأموال العامة فشلت نظراً إلى كونها لا تستند إلى معيار منضبط يحدد متى يمكن اعتباره مرفقاً عاماً جوهرياً، ومتى نكون أمام مال مخصص لخدمة مرفق عام فقط.

وكنتيجة طبيعية للانتقادات الموجهة للمعيارين السابقين- اتجه الفقه نحو الأخذ بالمعيار الأول معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، والذي بمقتضاه يظل المال محتفظاً بصفة العمومية طالما تم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة، وهو المسلك الذي سلكه المشرع اليمني فقد قررت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م بأن المال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون.[32]

وقد اختلف الفقه في الطريقة الذي يتم فيه تخصيص المال للنفع العام، فقد ذهب العميد (هوريو) إلى ضرورة أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار من الإدارة، في حين أضاف الفقيه (فالين) إلى ذلك أن المال العام يجب أن يكون ضرورياً ولازماً لتسيير

[27] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري) المرجع عينه، ص617.
[28] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) المرجع السابق، ص95.
[29] د/ خالد باجنيد (القانون الإداري اليمني)، مرجع سابق، ص321.
[30] د/ خالد باجنيد (القانون الإداري اليمني)، المرجع عينه، ص323،321.
[31] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (القانون الإداري) مرجع سابق، ص587.
[32] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.

المرفق العام وتحقيقه المصلحة العامة، ولا يمكن الاستغناء عنه بسهولة،[33] وأيا كانت طريقة التخصيص فقد استقر رأى الفقه والقضاء على أن المال العام هو ذلك المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص للمنفعة العامة.

ولما كان وصف مال الدولة بالمال العام وفقاً للمعايير الفقهية سابقة الذكر يؤدي إلى ترتيب نتائج قانونية مهمة جداً، والتي من أهمها وأبرزها قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام، وما تستتبعه من حضر استخدام طرق التنفيذ الجبرية في حقه، وذلك على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل بشأنه وفق ما يجري بين أشخاص القانون الخاص، وهذا الأمر يقودنا إلى البحث في مدى جواز استخدام طريق الحجز على أموال الإدارة.

المطلب الثاني

القواعد القانونية المنظمة للحجز على المال العام

الفرع الأول

الحماية القانونية للمال العام

بالنظر إلى ما تحمله الأموال العامة من أهمية ولكونها الوسيلة الفعالة بيد الإدارة لتحقيق أهدافها فقد أسبغت عليها التشريعات المدنية الحماية القانونية اللازمة والمتمثلة بعدم جواز التصرف فيها وعدم جواز تملكها عن طريق التقادم وعدم جواز الحجز عليها، كما أكدت التشريعات الجزائية على حماية الأموال العامة بما تضمنته من نصوص عقابية تقرر لمن يتعرض للأموال العامة بالتخريب أو التلف أو الاعتداء عليها لأن الأموال العامة هي ملكية الشعب عموماً.[34] وتتمثل أهم مظاهر الحماية القانونية للمال العام في القواعد القانونية الآتية:

أولاً: قاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام:

تعتبر قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام من النظام العام ذلك أن التصرف في المال العام ببيعه سواء اختيارا أو إجبارا عن طريق الحجز التنفيذي يتعارض مع مبدأ تخصيصه للنفع العام، وتجد قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام أساسها وتبريرها في فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة سواء كانت صورتها مال عام مخصص لاستخدام الجمهور أو مال مخصص للمرفق العام.[35]

وتقضى قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام بأنه لا يجوز إجراء التصرفات المدنية على الأموال العامة بما يؤدى إلى إنهاء تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة كالبيع أو الوصية أو الهبة، فأن أقدمت الإدارة على ذلك فانه يمكن استرداد المال العام في أي وقت لعدم جواز التصرف فيه ودون إمكانية احتجاج المشتري بعقد البيع.[36]

وعلى هذا فإن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام ليست مطلقة إذ لا يشمل الحظر كل تعامل بشأن المال العام إذ يمكن أن يكون محل ترخيص بالاستغلال بما يتعارض وتخصيص خدماته للمنفعة العامة وفقا للضوابط المقررة قانونا في هذا الشأن.

ويتعين على الإدارة إذا هي رغبت التصرف في أموالها العامة أن تعمد أولاً إلى إنهاء صفتها بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، ويتم ذلك بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من اجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، ففي هذه الحالة تتحول الأموال العامة إلى أموال خاصة للإدارة فيجوز التصرف فيها. غير أن قاعدة المنع من التصرف لا تنطبق على التصرفات التي

[33] د/مصطفى أبو زيد فهمي – الوجيز في القانون الإداري – المرجع السابق ص 580.

[34] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (المال العام في القانون المصري والفقه المقارن) دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2001م، ص36.

[35] د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين (الوجيز في القانون الإداري اليمني) مرجع سابق، ص273.

[36] د/ سليمان الطماوي (الوجيز في القانون الإداري)، المرجع السابق، ص 516.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

تقع على الأموال العامة في دائرة القانون العام، إذ يجوز للدولة أن تتصرف في أموالها العامة فتنقلها لأشخاص اعتبارية وعامة أخرى كالمحافظات أو المؤسسات العامة لان هذا الانتقال لا يؤثر في الصفة العامة للمال.

كما أن هذه القاعدة لا تمنع من إمكانية اتفاق الإدارة مع أحد الأفراد على استعمال المال العام مؤقتاً استعمالاً خاصاً بترخيص أو عقد كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة وفي هذه الحالة تستمر حماية المال العام على اعتبار أن التصرف فيه ذو طبيعة مؤقتة، وتملك الإدارة دائماً الحق في سحب الترخيص أو فسخ العقد لمقتضيات المصلحة العامة، وأخيراً فانه يترتب على مخالفة الإدارة هذه القاعدة وتصرفها في المال العام بطلان هذا التصرف بطلاناً مطلقاً لتعلق ذلك بالنظام العام ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به.

ومن خلال ما تقدم يتبين للباحث أن المقصود من تقرير قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام وهو خضوع المال العام للتصرفات العينية التي ينظمها القانون المدني، والتي يكون من مقتضاها نقل ملكية المال العام من ذمة الإدارة إلى ذمة الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بوجه عام.

وفي (فرنسا) تعد هذه القاعدة أساساً من صنع الفقه والقضاء إذ لم يرد بها نص القانون المدني الفرنسي في بداية الأمر، ولكن وجد لها سنداً تشريعياً غير مباشر، حيث تم الاستناد إليه في المادة (538) من القانون المدني التي تضمنت عبارة الأموال العامة غير القابلة للتملك الخاص، وكذلك ما نص عليه في المادتين (1128، 1598) من حصر التعامل في الأموال العامة على تلك الأموال الداخلة ضمن النطاق التجاري.[37]

وقد ظل هذا الأمر على ذلك الحال حتى تدخل المشرع الفرنسي حديثاً في تقنين دومين الدولة الصادر في العام 1957م، والذي نص في المادة (52) منه على الآتي: "أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم)،[38]بينما قرر المشرع المصري عدم جواز التصرف في المال العام – صراحة – ويبدو ذلك بوضوح من خلال نص المادة (87) من القانون المدني الحالي التي تنص في فقرتها الثانية على أن " هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ".[39]

أما عن موقف المشرع اليمني فقد ذهب إلى ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمصري وذلك من يظهر من خلال تقرير هذه القاعدة بصورة صريحة في نص المادة (118) من القانون المدني الحالي إذ نصت على أن الآتي: "...فالمال العام لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً...."[40].

ويظهر مما تقدم أن التشريعات في الدول المقارنة الثلاث، وهي (فرنسا) و(مصر) و(اليمن) تؤكد بصورة واضحة وصريحة على قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وذلك بما يكفل حمايته وتخصيصه للمنفعة العامة.

ويتحدد نطاق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام في أن هذه القاعدة تسري على التصرفات المدنية التابعة للقانون الخاص، التي يترتب عليها خروج المال من ذمة الشخص العام المالك له كبيع الأموال العامة أو هبتها أو الإيصاء بها أو تأجيرها، لأن هذه التصرفات المدنية تؤدي إلى عدم تحقيق الغرض الذي من أجله خصص المال العام، المتمثل في المنفعة العامة.[41]

ولكن الحقيقة إن هذه القاعدة لا تسري على التصرفات الإدارية التي تتلاءم مع طبيعة المال العام ولا تتنافى وطبيعة تخصيصه للمنفعة العامة وهذه التصرفات الإدارية تخضع للقانون العام ومن هذه التصرفات الإدارية المبادلات التي تتم بين لأشخاص الإدارية العامة بشأن هذه الأموال كتنازل الدولة عن جزء من أموالها العامة للمحافظات أو المدن أو الهيئات العامة وقد تكون هذه المبادلة بمقابل

---

[37] د/ رفيق محمد سلام (الحماية الجنائية للمال العام) مرجع سابق، ص 79.

[38] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (الأموال العامة)، مرجع سابق، ص 562.

[39] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (الأموال العامة)، المرجع عينه، ص 562.

[40] أنظر نص المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.

[41] د/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي (الرقابة العليا على المال العام في اليمن والإمارات العربية المتحدة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط -المغرب لسنة 2004م – 2005م، ص 23.

أو من دونه وهذه المبادلات يترتب عليها انتقال المال العام من ذمة شخص إداري إلى أخر وهذه المبادلة جائزة بالنسبة إلى المال العام، لأنها لا تتعارض وتخصيص تلك الأموال للنفع العام.[42]

ومن التصرفات الإدارية على الأموال العامة التراخيص التي تصدرها الإدارة للأفراد باستعماله استعمالاً خاصاً أو العقود الإدارية أو عقود امتياز شغل المال العام وتحتفظ الإدارة بسلطتها بإلغائها أو تعديلها على وفق دواعي المصلحة العامة،[43] ولكن الذي يميز التصرفات الإدارية عن التصرفات المدنية المحظورة إذ أن هذه الأخيرة تتسم بطابع الدوام والاستمرار وهذا بذاته ينافي قاعدة قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل في كل وقت بعكس التصرفات الأولى فإنها مؤقتة تملك السلطة العامة فسخها في أي وقت إذا ما رأت أنها تعرقل تخصيص المال للنفع العام.[44]

وكذلك تسري قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام على العقارات والمنقولات على السواء، لأن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات – كما بينا سابقاً – وأن النص القانوني المدني لم يفرق بين العقارات والمنقولات إذ جاء فيه المال العام هو ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة[45] بينما القانون المصري كان أكثر صراحة في ذلك عندما نص في المادة (87) من القانون المدني المصري تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة.[46]

وفي الواقع نستخلص هنا إلى أن قاعدة عدم جواز التصرف ليست قاعدة مطلقة، وإنما هي قاعدة نسبية لأن تطبيقها موقوف طيلة فترة تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة فإذا ما انتهى التخصيص المذكور انتفت هذه الأموال صفتها العامة وتحولت إلى أموال خاصة وجاز للإدارة التصرف فيها بعد ذلك.

ثانياً: قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

من القواعد المقررة لحماية الأموال العامة هي قاعدة عدم قابلية الأموال العامة للتملك بوضع اليد بمضي المدة الطويلة، فلا يجوز تملك الأموال العامة بوضع اليد بمضي المدة الطويلة، ولعل أبرز الأمثلة على ذلك محلات العبادة وملحقاتها والتي لا تملك بهذه الطريقة طبقاً لأحكام هذه القاعدة، وكذلك لا يمكن تملك الطرقات والشوارع بوضع اليد عليها، حيث تقتضي قاعدة عدم جواز وضع اليد على المال العام وتملكه بالتقادم عدم جواز تملك المال العام بالتقادم عن طريق وضع اليد كما يحدث في المال الخاص، وذلك ضماناً لاستمرار تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

وهذا ما أكده المشرع اليمني في المادة (118) من القانون المدني اليمني، ولنفس العلة يمتد المنع ليشمل الصور الأخرى في اكتساب الملكية فلا يمكن الاحتجاج بقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية المعروفة في القانون المدني لاكتساب ملكية منقولات الإدارة، وكذلك لا تسرى قاعدة الالتصاق لاكتساب ملكية المال العام فلا يمكن الاحتجاج بأن مال الإدارة أقل قيمة من المال الذي التصق به ليأخذ حكمه، لأن القاعدة في هذا المجال أن المال الخاص يتبع المال العام عند حدوث الالتصاق لأن المال العام لا يمكن تملكه بالتقادم،[47] وكما هو الشأن في القاعدتين السابقتين يسرى المنع في هذه القاعدة على الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة لوضوح نص المشرع في هذا الخصوص.

---

[42] د/ محمد عبد المجيد أبو زيد (حماية المال العام)، مرجع سابق، ص170.

[43] د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره، رسالة الدكتوراه (سلطة الإدارة الجزائية في أثناء تنفيذ القعد الإداري)، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، لسنة 2008م و كذا رسالة الماجستير سعيد عبد الرزاق باخبيره (الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري)، كلية الحقوق، جامعة عدن، لسنة 2000.

[44] د/ محمد شريف عبد الرحمن (ملكية الأموال والأشياء) مكتبة نجم القانونية، الزقازيق، لسنة 2001م، ص 147.

[45] راجع المادة (118) من القانون اليمني رقم (14) لسنة 2002 م.

[46] راجع المادة (87) الفقرة (1) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 م المعدلة بالقانون رقم (331) لسنة 1954م.

[47] د/ عبد الغنى بسيونى (القانون الإداري) المرجع السابق، ص 605، ود/ محمد رفعت عبد الوهاب (القانون الإداري)، المرجع السابق، ص 276، ود/ محمد فؤاد عبد الباسط (القانون الإداري) المرجع السابق، ص 626.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز وضع اليد على المال العام سواء بقصد تملكه أو بقصد حيازته ومؤدى ذلك أنه لا يجوز الدفع بالتقادم المكسب لحماية الحيازة الغير المشروعة للمال العام، وتتفق هذه القاعدة مع النظام العام ومبدأ تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

ثالثاً: قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام:

تعتبر قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي القاعدة الثالثة التي تكون عنصراً مهماً من عناصر الحماية القانونية للأموال العامة المقررة في القانون المدني مثلها مثل قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فقاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي النتيجة المنطقية للقاعدتين السابقتين، فإذا كانت قاعدة عدم جواز التصرف تحمي المال العام بالتقادم تمنع انتقال ملكيته بطرق الغصب ووضع اليد من الغير، فإنه يصبح لازماً بالتالي أن يمتنع الحجز والتنفيذ الجبري طبقاً لقانون المرافعات على المال العام، لأن الحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي إلى ذات النتيجة الضارة السابقة وهي انتقال ملكية المال العام المخصص للمنفعة العامة إلى الغير.

حيث تشكل قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام امتداداً لقاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام، حيث لا يجوز بيع المال العام جبراً نتيجة للحجز عليه لاقتضاء الوفاء بالدين المحجوز على المال ضماناً له، لتعارض ذلك مع فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

ويترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام نتيجة مهمة هي أنه لا يجوز إنشاء أو ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام لضمان الديون التي تشغل ذمة الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن ثم لا يجوز ترتيب رهن حيازي أو حق امتياز أو اختصاص على المال العام (وتلك هي الحقوق العينية) وحكمة ذلك أن هذه الحقوق العينية التبعية تؤدي في حالة عدم الوفاء بالدين إلى البيع الجبري للمال واقتضاء صاحب الحق العيني التبعي حقه من ثمن المال بالأفضلية على غيره من الدائنين العاديين ولما كانت تلك النتيجة تتمثل في إمكانية البيع الجبري للمال بالحق العيني التبعي فلذلك يمتنع إنشاء وتقرير مثل تلك الحقوق على المال العام.

ولذلك كانت قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعد عنصراً هاماً من عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني إلى جانب قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فذمة الدولة أمر مفترض، وبالتالي لا محل للحجز على أموالها لضمان إيفائها بديونها، ويتفرع من ذلك عدم جواز ترتيب أية حقوق عينيه تبعية على المال العام كالرهن، أو حق امتياز، وذلك نظراً لما يترتب على ذلك من تعطيل لسير المرافق العامة وحسن أدائها للخدمات وإشباع الحاجات العامة،[48] والأصل أن لا تسرى هذه القاعدة على الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة.

وتأتي فكرة جواز الحجز على أموال الإدارة من طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة أصلاً فممارسة الإدارة للنشاط الخاص المحكوم بقواعد القانون الخاص لا يدخل ضمن موضوعات الوظيفة الإدارية، فالنشاط الخاص غير مخصص بصورة مباشرة لتحقيق المنفعة العامة، حيث تظهر الإدارة فيه كالمالك الذي يدير أملاكه الخاصة، وعلى هذا الأساس فإن الإدارة إذا مدت نشاطها إلى المجالات التي يتولاها الأفراد عادة بوصفها تاجراً يبيع ويشتري كسائر الأفراد العاديين، فإن المنطلق السليم يقتضي وجود نظام قانوني واحد يحكم الأموال العامة والخاصة المملوكة للدولة.

[48] يتجسد الأساس النظري لمبدأ حظر استخدام الطرق الاعتيادية المقررة في قانون المرافعات للتنفيذ الجبري ضد الإدارة في مجموعة من النظريات العلمية ذات العلاقة والتي من أبرزها؛ نظرية قرينة اليسار والشرف والتي تقتضي أنه في حالة انعدمت طرق التنفيذ الجبرية ضد الإدارة التي تمنع من الحجز على أموالها العامة فلأنها توصف بالرجل الشريف الذي يفي بالتزاماته المالية ولكونه يعتبر دائما مليء الذمة ويعبر عن ذلك (لافرييز) بقوله "إن دائن الدولة لن يكون بحاجة أصلا لاستخدام طرق التنفيذ ضدها طالما ان الدولة بحكم تعريفها مليئة الذمة وموسرة كما انه يجب النظر إليها دائما كرجل شريف، وإلى جانب النظرية السابقة جاءت نظرية الفصل بين القاضي والإدارة، ومقتضى هذه النظرية يتلخص في أن الإدارة وحدها هي المنوط بها استخدام النفقات العامة عن طريق قواعد المحاسبة العمومية للسهر على حاجيات المرافق العامة ومن تم لا يجوز لأية جهة قضائية أن تصدر أمرا بالدفع للإدارة وأن هذه النظرية تجد سندها في مبدأ الفصل بين السلطات التي يمنع بموجبها إصدار أوامر للإدارة، وبالإضافة إلى النظريتين السابقتين جاءت نظرية القائم على التنفيذ هو المحكوم ضده ومقتضاها أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية واختصاصها الأساسي هو تقديم المساعدة لتنفيذ الأحكام باستعمال القوة ومن ثم لا يمكن إجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية بواسطة قواعد التنفيذ الجبري ومباشرة إجراءات الحجز ضدها، وإلى جانب النظريات السابقة وجدت نظرية اختلاف الصيغة التنفيذية حيث حاول بعض الفقه تبرير مبدأ حضر طرق التنفيذ الجبري ضد الإدارة بما فيها الحجز استناداً إلى الصيغة التي تظهر بها الصورة التنفيذية للحكم الإداري والتي لا تحمل سوى التأكيد بوجود السند التنفيذي وصحته والتي لا تتضمن الأمر بالتنفيذ عن طريق وسائل التنفيذ الجبري كما هو الحال بالنسبة للأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون الخاص.. لمزيد من التفصيل راجع د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها)، مرجع سابق، ص142-146.

وتتميز قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام بعدة خصائص، لعل أهمها أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام قاعدة ضرورية لحماية المال العام، حيث تشكل قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام إحدى عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني مثل قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم.

وإذا كان من مقتضيات مفهوم الحجز في القانون أنه سيؤدي إلى التنفيذ الجبري على المال للوفاء بحقوق الدائن الحاجز، فإن هذا معناه انتقال المال العام إلى ذمة المشتري، وهو الأمر الذي قد يتسبب في كثير من الأحيان بعرقلة نشاط الإدارة وتعطل وتهدد المنفعة العامة التي خصص لها المال العام، فحماية تلك المنفعة العامة هي باستمرار تلك الحكمة التي تستند إليها قاعدة عدم جواز الحجز والتي تؤسس لقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وعدم جواز تملكه بالتقادم.

وعند تعمقنا وجد الباحث أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي نتيجة للقاعدتين السابقتين فإذا كانت قاعدة عدم جواز التصرف تحمي المال العام بالتقادم تمنع انتقال ملكيته بطرق الغصب ووضع اليد من الغير فإنه يصبح لازماً بالتالي أن يمتنع الحجز والتنفيذ الجبري طبقاً لقانون المرافعات على المال العام، لأن الحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي إلى ذات النتيجة الضارة السابقة وهي انتقال ملكية المال العام المخصص للمنفعة العامة إلى الغير.

وكذلك من خصائص هذه القاعدة أنه يترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام نتيجة هامة هي أنه لا يجوز إنشاء أو ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام لضمان الديون التي تشغل ذمة الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ومن ثم لا يجوز ترتيب رهن حيازي أو حق امتياز أو اختصاص على المال العام (وتلك هي الحقوق العينية) ولعل الحكمة من ذلك أن هذه الحقوق العينية التبعية تؤدي في حالة عدم الوفاء بالدين إلى البيع الجبري للمال واقتضاء صاحب الحق العيني التبعي حقه من ثمن المال بالأفضلية على غيره من الدائنين العاديين، ولما كانت تلك النتيجة طبقاً للقواعد العامة في التنفيذ الجبري تتمثل في إمكانية البيع الجبري للمال بالحق العيني التبعي، ولذلك جاءت مسألة منع إنشاء أو تقرير مثل تلك الحقوق على المال العام.

فالفقه والقضاء يقرران عدم جواز اتخاذ إجراءات الحجز على المال العام وأن طرق التنفيذ الجبري محظورة في شأنه، بل وتعتبر هذه القاعدة من النظام العام، لأن اتخاذ إجراءات الحجز سوف تنتهي ببيع المال العام بيعاً قضائياً، والقواعد العامة المقررة في حق المال العام تقضي بأن البيع الاختياري ممنوع فيه، ولذلك تعتبر هذه القاعدة من النظام العام.

فقاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تُعد قاعدة ضرورية وضمانة قانونية لحماية المال العام، نظراً لأنه لو سمح بالحجز على المال العام فإنه سيؤدي بالضرورة إلى التنفيذ الجبري على المال للوفاء بحقوق الدائن الحاجز، وانتقال المال العام إلى ذمة المشتري فتتعطل وتهدد المنفعة العامة التي خصص لها المال العام فحماية تلك المنفعة العامة هي باستمرار تلك الحكمة التي تدعم قاعدة عدم جواز الحجز على لمال العام، لكن هناك اتجاه فقهي وقانوني معاصر يرى بأن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام لا تنطبق على الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص العامة الأخرى، وذلك من خلال الاستناد إلى أنه لا توجد نصوص قانونية صريحة تقرر مسألة عدم جواز الحجز على الأموال الخاصة للدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى.

الفرع الثاني

مدى جواز الحجز على المال العام

يعتبر الحجز على الأموال عموماً من صور التنفيذ الجبري المعمول به في إطار القانون الخاص، فالأحكام القضائية الصادرة ضد الأفراد والحائزة لقوة الشيء المقضي تتضمن في مواجهتهم إمكانية استخدام طرق التنفيذ الجبرية المنصوص عليها في قانون المرافعات والتنفيذ المدني كالحجز التحفظي والحجز التنفيذي وحجز ما للمدين لدى الغير والحجز العقاري، إلا أن هذه الوسائل القانونية قد لا تجد لها تطبيقاً في الحالات التي يتعلق التنفيذ فيها بشخص من أشخاص القانون العام.

ومن المقرر طبقاً للقواعد العامة أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لها سواء كان الحجز تحفظيا أم تنفيذيا على اعتبار أن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة ويحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام الملقاة على عاتقها وأن هذا الحجز غير المرغوب فيه لهذا السبب سينقلب في النهاية إلى بيع قضائي وأن البيع الاختياري بالأولى غير جائز في هذا الشأن بإجماع الفقه والقضاء.

ولكن الفقه والقضاء في ذات الوقت عينه يكادا أن يتفقان على أن عدم جواز الحجز، إنما يقتصر على ما يلزم من مال لسير المرفق العام، أما إذا كانت هنالك بعض الأموال غير المخصصة لإدارة المرفق العام فإن ذلك لا يتعارض مع قاعدة عدم جواز الحجز عليها حيث تعتبر هذه الأموال في هذه الحالة أموالاً خاصة للمرفق العام وبالتالي يمكن الحجز عليها.

والواقع أن هذه المسألة تُعد من أكثر المسائل القانونية تعقيداً وخاصة حينما يتعلق الأمر بوجود جزء من رأس مال خاص يدخل ضمن إطار أموال المرفق العام، حيث تحمل مسألة التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الأموال القابلة للحجز، فالتمييز بينهما يترتب عليه نتائج مهمة من حيث قابلية الأموال الخاصة بالحجز من دون الأموال العامة، والتي من بينها عدم جواز التصرف في الأموال العامة بما يتعارض مع المنفعة العامة، وعدم جواز كسب ملكية تلك الأموال بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها باستخدام وسائل التنفيذ الجبري، وكل ذلك على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل في شأنه على وفق ما يجري التعامل مع أشخاص القانون الخاص فيما بينهم.

حيث لا تخضع كافة أموال الدولة لمعاملة واحدة، فإذا كان المبدأ المقرر فقهاً وقضاءً هو عدم جواز الحجز على الأموال العامة التابعة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة فإن الحجز يمكن أن يكون جائز في شأن الأموال الخاصة للدولة وهي الأموال غير اللازمة لتسيير المرفق العام، فعلى الرغم من أن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة تعتبر من النظام العام، إلا أن الفقه والقضاء في بعض الأحيان يقرران بأن عدم جواز الحجز على الأموال العامة، إنما يقتصر على ما يلزم لضمان سير المرافق العامة، أما إذا كانت هناك بعض الأموال غير مخصصة لإدارة المرافق العامة ولا يتعارض الحجز عليها مع ضمان سيرها فإنها تعتبر أموالاً خاصة للمرفق، ومن ثم يمكن اتخاذ إجراءات الحجز عليها.

ومن خلال الوقوف على نص المادة (2) من قانون تحصيل الأموال العامة اليمني نجد أن مفهوم الأموال العامة يتحدد في الأموال الواردة في المادة الثالثة من القانون عينه، وبالرجوع إلى نص المادة (3) من القانون المذكور نجدها تنص على الآتي: "مع مراعاة تحصيل كافة أنواع الواجبات الزكوية طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية تُحصل وفقاً لأحكام هذا القانون ما يلي وذلك في كل ما لم تنص القوانين الخاصة بها على تحصيله بطريقة أخرى:

أ- كافة أنواع الضرائب والرسوم السيادية المباشرة وغير المباشرة وكذلك كافة الغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكام قوانين إنشائها.

ب- جميع أنواع الرسوم الخدمية المقرة قانوناً.

ج- جميع عائدات ومبيعات أملاك الدولة الزراعية والعقارية والنفطية والثروات المعدنية ورؤوس الأموال المستثمرة في الهيئات والمؤسسات العامة والمختلطة والمحاجر والمقالع والغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكامها القانونية وغيرها من الأملاك والأموال العامة الأخرى طبقاً لقوانين إنشائها.

د- الأموال العامة المنصرفة بدون وجه حق أو المختلسة والديون المستحقة.

ه- حصيلة ما يقدم للدولة ومؤسساتها من القروض والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية والعينية وما يتبعها وكذلك حصيلة ما تصدره الدولة من أذونات الخزينة العامة وشهادات الاستثمار وكذلك ما تستعيده أو مؤسساتها من القروض التي منحتها للعاملين بها أو للأفراد أو الجهات الخاصة أو العامة.

و- الأموال المستحقة الأداء لوزارة الأوقاف والمجالس المحلية وللإدارات والهيئات أو المؤسسات التي تعمل كلياً أو جزئياً بأموال عامة أو بكفالة الدولة أو بضمانتها ولا تدخل في ذلك المؤسسات التي تقضي القوانين العامة بتحصيل أموالها وفقاً لقواعد تسديد الديون التجارية وفي جميع الأحوال يتم التحصيل بناء على طلب أصولي من الجهة ذات العلاقة ولحسابها.

ز- سائر الأموال الأخرى التي تنص القوانين الخاصة على وجوب تحصيلها وفقاً لأحكام هذا القانون).[49]

الخاتمة:

ثمة من الاستخلاصات والنتائج والتوصيات والمقترحات التي تم التطرق لها بوضوح في متن البحث ومع ذلك يمكن التركيز على أهم ما جاء بهذا الشأن فيما يأتي:

[49] المادة (3) من القانون رقم "13" لسنة 1990م بشأن تحصيل الأموال العامة.

العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

استخلاصنا الأول والمستقر في نظرنا، ومما لاشك فيه أن المال العام إنما ينقسم إلى قسمين أساس: الأول وهو مال الدولة العام الذي لا يمكن المساس به بأية طريقة من الطرق كما أوضحناه تفصيلا في متن البحث. والثاني وهو مال الدول العام المخصص للأغراض الاستثمارية والتجارية أي التي يتم تداوله على وفق قواعد القانون الخاص المدنية منها والتجارية وهو الأمر الذي يمكن من خلاله استخدام وسيلة الحجز عليه كأموال الإدارة المودعة في الحسابات البنكية كوسيلة للضغط على الإدارة العام في سبيل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر بشأنها.

ويوصي الباحث المشرع اليمني بما ورد في ثنايا متن البحث لاسيما وأننا خلصنا إلى أن ثمة بعض النقص التشريعي في النظام القانوني اليمني بشأن تنظيم قواعد ونظم الحجز على المال العام وضوابطه القانونية بالمقارنة مع دول المقارنة (فرنسا) و (مصر)، ومن ثم يفترض على المشرع اليمني من وجهة نظرنا استكمال وتغطية الثغرات القانونية كافة ومن ذلك ما تطرقنا له في متن البحث وعلى سبيل المثال وليس الحصر أن يتم التمييز بوضوح بين أموال الدولة العامة منها والخاصة منها ما يدخل في التشريع اليمني المدني ومنها وما هو يفترض أن يكون في إطار النظام القانوني لقواعد القانون العام الإداري. كما نناشد المشرع ضرورة التطرق بدقة ووضوح إلى المال العام الذي يمكن الحجز عليه والأموال العامة التي لا يمكن المساس بها في هذا الشأن.

لقد أصبح من الضروري التفكير في تعزيز دور القضاء في مواجهة الإدارة، والإقرار له بوسائل تكون أكثر فاعلية من الناحية العملية للضغط على جهة الإدارة في مواجهة تعنتها وامتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء، ولعل من بين أهم الوسائل التي نص عليها القانون هي الحجز التي تمكن المحكوم له من الحصول على حقه وتنفيذ الحكم الصادر لصالحه وذلك من باب أن هذه القواعد هي الكفيلة بالقضاء على ظاهرة الامتناع وعن كل ما من شأنه أن يعرقل تنفيذ أحكام القضاء، فعلى الرغم من عديد الوسائل التي كفلها المشرع لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، إلا أن جهة الإدارة قد تستمر في تعنتها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة في حقها، وعلى وجه الخصوص تلك الأحكام التي تتعلق بأداء مبالغ مالية أو تعويضات للمحكوم له.

وطالما أن القاضي اليمني هو في حقيقته قاضي مدني كان من الطبيعي أن يلجأ في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة إلى تطبيق القواعد المتعلقة بالتنفيذ الجبري المقررة في قانون المرافعات والتنفيذ المدني، فإذا كان قانون المرافعات المدنية والتنفيذ المدني قد خلى من أي نصوص صريحة تتضمن جزاءات محددة تكفل الضغط على الإدارة ودفعها إلى احترام أحكام القضاء، وأن يعمل على تطبيق القواعد الواردة في شأن التنفيذ المدني في مجال تنفيذ الأحكام القضائية دون مراعاة للطبيعة القانونية للأموال العامة طالما لا يوجد ما يمنعه من ذلك صراحة.

فعلى صعيد الواقع العملي والقانوني اليمني لا يوجد أي نص قانوني يمنع الحجز على أموال المؤسسات الحكومية العامة التابعة للدولة، كما لا يمكن الاحتجاج على رد إجراء الحجز بالمبررات التقليدية المتمثلة في ملائمة الذمة والحفاظ على السير العادي للمرفق وكون الإدارة رجل شريف يفي بالتزاماته في أسرع وقت ويرضخ لقوة الشيء المقضي به طالما أن الأمر يتعلق بامتناع غير مبرر عن التنفيذ لأنه ينطوي على التعسف في استعمال هذه الإمكانية ويخل بمصداقية تلك المبررات التقليدية.

ومع ذلك لا يمكن غفل أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعد عنصراً مهما من عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني إلى جانب قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فذمة الدولة أمر مفترض، ومن ثم لا محل للحجز على أموالها لضمان إيفائها بديونها، ويتفرع من ذلك عدم جواز ترتيب أية حقوق عينيه تبعية على المال العام كالرهن، أو حق امتياز، وذلك نظراً لما يترتب على ذلك من تعطيل لسير المرافق العامة وحسن أدائها للخدمات وإشباع الحاجات العامة.

ومع ذلك تختلف القواعد القانونية التي تنظم مال الدولة الخاص عن مالها العام، حيث يمكن كقاعدة الحجز عليها كونها مما لا يتعلق مباشرة بأصولها العامة التي تقوم عليها فكرة المرفق العام التي تدير بها الدولة شؤونها ويعد المساس بها مساسا مضرا بمصلحة الجمهور.

يوصي الباحث في العموم بعدم المغالاة في التحيز بفكرة عدم الحجز أموال الدولة ومن ثم يجب إعطاء القضاء السلطة الممكنة لتنفيذ الأحكام الصادرة عنه اقتضاء لمطالب على المرفق العام تنفيذ لحقوق جهات ما أفرادا وشخصيات معنوية على الدولة وأجهزتها المختلفة.

يؤكد الباحث على أن قاعدة عدم جواز كسب ملكية الأموال العامة المرتبطة بتسيير المرفق العام بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها باستخدام وسائل التنفيذ الجبري بالطريقة والوسائل التي يتم فيها معالجة مال الدولة العام غير المرتبط مباشرة بديمومة المرافق العامة.

قائمة المراجع:

د/ ابراهيم عبد العزيز شيحا (المال العام في القانون المصري والفقه المقارن) دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الاسكندرية، 2001م.
د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين (الوجيز في القانون الإداري اليمني) .

د/ حسين عثمان محمد (أصول القانون الإداري) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م.
د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018م.
د/ خالد عمر باجنيد (القانون الإداري اليمني) الطبعة الثانية، سلسة الكتاب الجامعي، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، لسنة 2003م.
د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره، رسالة الدكتوراه (سلطة الإدارة الجزائرية في أثناء تنفيذ القعد الإداري)، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، لسنة 2008م.
سعيد عبدالرزاق باخبيره، رسالة الماجستير د/سعيد عبد الرزاق باخبيره (الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري)، كلية الحقوق، جامعة عدن، لسنة 2000.
د. سليمان محمد الطماوي، (الوجيز في القانون الإداري)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م.
د. سليمان محمد الطماوي، (مبادئ القانون الإداري)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999م.
د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، دار النهضة العربية.
د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م.
د. عبد القادر الشيخلي، (القانون الإداري)، دار مكتبة بغدادي للنشر والتوزيع، عمان، 1994م.
د/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي (الرقابة العليا على المال العام في اليمن والإمارات العربية المتحدة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط -المغرب لسنة 2004م – 2005م.
د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، (مبادئ القانون الاداري)، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1996م.
د/ محمد رفعت عبد الوهاب، (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م.
د/ محمد شريف عبد الرحمن، (ملكية الأموال والأشياء) مكتبة نجم القانونية، الزقازيق، لسنة 2001م.
د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها) الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة بالهرم – القاهرة، سنة 2009م.
د/ مليكة الصروخ، (القانون الإداري) الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء.
د/ يحي قاسم سهل، (السهل في التشريعات المالية والمصرفية)، اليمن عدن، 2020.
دستور الجمهورية اليمنية.

القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م.

القانون رقم (13) لسنة 1990م بشأن تحصيل الأموال العامة في الجمهورية اليمنية.

القانون رقم (6) لعام 1952م المصري وتعديلاته بشأن تحصيل الأموال العامة.

القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 م المعدل بالقانون رقم (331) لسنة 1954 م.

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
العدد الثامن والثلاثون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2021 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

"The Extent of the Permissibility of Seizure of Public Funds"

Researcher:

Saeed Abdul Razak Bakhubera

Associate Professor of Public Law

Faculty of Law _ University of Aden

Summary:

The concept of the state has changed from the state as a commanding power that governs and controls individuals that they have nothing but the duty to obey and submit to the concept of the modern state that in its entirety constitute public interests, established for the purpose of meeting the needs of peoples and spending on them from their funds, which are considered public funds owned by all. Public funds are A means by which states perform their functions, conduct their business through them, and achieve the economic and social structure.

The public funds of the state are allocated to achieve public services for all citizens without exception, and the attack on public funds is considered an attack on the entire community as money owned by the entire community that has a special and distinct status and is governed by legal rules compatible with Its nature, as public funds enjoy special legal protection, so it is not permissible to dispose of them and possess them by the lapse of the period and seize them. Legal protection of public funds is a condition to ensure the continuity of public utilities in the performance of the functions assigned to them by law.

And since public utilities are projects established by the state to achieve public benefit, just like private enterprises, they need movable or immovable money in order to be able to fulfill their tasks and perform their duties to the fullest extent, and since these funds are related to the public benefit, the matter requires subjecting them to legal rules that differ from the money management rules. On the one hand, the public benefit is separate from the private benefit, on the one hand, and on the other hand, so that individuals can obtain the services provided by public utilities regularly and continuously.

Our research comes in light of the increased interest in recent times in dealing with the issue of public money and issues of public money and the extent of the possibility of accepting the use of the means of seizing public funds belonging to the administration as a means of pressure on the administration refraining from implementing the judicial rulings issued against it, and perhaps what interests us in this Research is the subject of the permissibility of seizure of public funds, and therefore we will try to shed light on a specific part related to the possibility of seizing public funds. Talking about seizure as a basic guarantee for the implementation of judicial rulings in the face of the reluctant administration carries with it many legal and practical problems.

In order to understand the subject in all its aspects, we will divide the research into two demands, where we allocate the first requirement to the general provisions and rules that govern the public funds of the state, which together constitute the legal system for public funds, which ensure the achievement of the necessary legal protection for them, and from this point of view we must start to get to know The concept of public funds from the point of view of legislation and the judiciary, and then we get to know it from the point of view of jurisprudence in stating what is meant by public funds, and we also discuss the legal criteria necessary to distinguish between them, and as for the second requirement, we devote it to researching the extent of the permissibility of seizing these funds with an explanation of the nature The general rules that must be observed in dealing with them and the legal protections they enjoy.