The Law Journal for Researches Studies
University of Thi-Qar
College of Law
مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية
https://utq.edu.iq/thiqar UTjlaw@utq.edu.iq

الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام في التشريع العراقي "دراسة مقارنة"

د. وسام رزاق فليح الزيدي
كلية القانون – جامعة ذي قار
lawp1e224@utq.edu.iq
07830434142

مستخلص البحث:
يعدُّ المال العام احد أهم الركائز الاساسية في تقدم الدول ورقيها سواء من الناحية الادارية او الاجتماعية او الاقتصادية ، وسعت اغلب التشريعات في الدول الى وضع حماية خاصة لهذا المال بغية المحافظة عليه من كافة التصرفات التي تتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة ، وعلى هذا الاساس احتلت نظرية الاموال العامة مكانة بارزة واهمية من بين موضوعات القانون الإداري ، واثارة احكامها الكثير من الجدل لدى الفقه القانوني في اغلب دول العالم سواء التي تبنت النظام الرأسمالي ام التي تبنت النظام الاشتراكي . وهذا النوع من الاستعمال ينفرد به شخص بذاته فينتفع بالمال العام بشكل قد يحرم الآخرين غيره من ممارسة حقهم في الانتفاع به ، اذ ان استئثار شخص بذاته بجزء من المال العام يغاير صفة عامة فيه وهي الغرض الذي خُصص من اجله المال العام (تحقيق المنفعة العامة) .

الكلمات المفتاحية : حماية ، استعمال ، خاص ، مال ، عام .

المقدمة :

أولا / موضوع البحث وأهميته :

يكتسب المال العام اهمية عظمى في حياة الدول ، وهو يعدُّ احد اهم الركائز الاساسية في تقدم الدول ورقيها سواء من الناحية الادارية او الاجتماعية او الاقتصادية ، لذلك سعت اغلب التشريعات في الدول الى وضع حماية خاصة لهذا المال بغية المحافظة عليه من كافة التصرفات التي تتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة ، وعلى هذا الاساس احتلت نظرية الاموال العامة مكانة بارزة واهمية من بين موضوعات القانون الإداري ، واثارة احكامها الكثير من الجدل لدى الفقه القانوني في اغلب دول العالم سواء التي تبنت النظام الرأسمالي ام التي تبنت النظام الاشتراكي . فتشريعات الدول الرأسمالية قسمت اموال الدولة الى قسمين : الاول يضم الاموال العامة وهي التي تكون مخصصة للمنفعة العامة ، اما الثاني فهو يشمل الاموال الخاصة وهي التي يكون الغرض منها الاستثمار وتنمية موارد الدولة ، واخضع الاموال العامة الى نظام قانوني خاص يضمن لها قدراً كبيراً من الحماية ، اما تشريعات الدول الاشتراكية فهي لم تفرق بين اموال الدولة بين عامة وخاصة ، وانما حرصت على ايجاد نظام قانوني موحد خاص بها يكفل لها الحماية دون تمييز . وقد نظم المشرع حق الافراد باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً في قوانين وانظمة متفرقة بشرط ان يكون هذا الاستعمال وفقاً للقانون الاداري وان لا يتعارض مع الغرض الذي خصص له المال العام ، ويكون ذلك من خلال تمكين الافراد من استغلال جزء من المال العام استغلالاً خاصاً بناءً على اذن او رخصة من الادارة او من خلال عقد يبرم بين

الادارة والطرف الاخر المستفيد من المال العام ، ويعدُّ الترخيص الاداري وابرام العقود الادارية من اهم الوسائل الاجرائية التي تتبعها الادارة في سبيل حماية المال العام من الاستعمال الخاص .

ولا يُخفى على أحد من الواقع فأن اموال الدولة لمْ تسلم من الاعتداءات والتجاوزات التي تقع عليها من قبل الافراد ، فالأموال العامة في جميع الدول قد تعرضت ومنذ القدم الى الكثير من الانتهاكات من خلال استئثار شخص او مجموعة اشخاص بجزء من هذه الاموال ومنع الغير من الاستفادة منها دون وجه حق وبدون موافقة الادارة الامر الذي وضع على عاتق الادارة مهمة حماية هذه الاموال واتخاذ اجراءات قانونية رادعة لهذه التجاوزات .

ثانياً / مشكلة موضوع البحث :

تكمن مشكلة موضوع البحث بصدد الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام في ان هذا النوع من الاستعمال ينفرد به شخص بذاته فينتفع بالمال العام بشكل قد يحرم الآخرين غيره من ممارسة حقهم في الانتفاع به ، اذ ان استئثار شخص بذاته بجزء من المال العام يغاير صفة عامة فيه وهي الغرض الذي خُصص من اجله المال العام (تحقيق المنفعة العامة) ، كما ان الغموض الذي دار حول طبيعة هذا النوع من الاستعمال وهل انه حق من الحقوق العامة الدائمة التي ترتبط بممارسة الحريات العامة التي يلجا اليها الافراد كُلما ارادوا ذلك دون حاجة الى إذن مسبق من الادارة أم غير ذلك ، فهذه الاسئلة تحتاج الى اجابات وهو ما سيتم استعراضه ضمن دراسة هذا البحث ، فضلا عن ذلك فأن اتساع مشكلة الاعتداءات والتجاوزات التي تطال الاموال العامة عبر الاستعمال الخاص غير المشروع لها يتطلب موقف جاد وحقيقي من المشرع ، وذلك بتنظيم الاحكام الخاصة بإجراءات ازالة التجاوز الذي يقع على الاموال العامة في قانون موحد خاص بها ، لا ان ينظمها في قوانين وانظمة متفرقة .

ثالثاً / منهجية البحث :

سيتم دراسة موضوع البحث بالاعتماد على اسلوب المنهج التحليلي والمقارن للنصوص القانونية الواردة في القوانين والانظمة الإدارية الخاصة بحماية الأموال العامة ، وسيكون ذلك من خلال استقراء واستعراض النصوص القانونية التي اوردها المشرع العراقي بخصوص موضوع الدراسة ، ومقارنتها بغيرها من التشريعات التي أوردها المشرع المصري بشأن حماية الأموال العامة ، مع التأكيد بشكل خاص على موقف المشرع العراقي الذي يعد محور الدراسة المقارنة .

رابعاً / خطة البحث :

سنقسم موضوع الدراسة إلى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول مفهوم الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام ، وسيكون ذلك ضمن مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام، ونتناول في المطلب الثاني الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام ، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه صور الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام ، وستكون الدراسة فيه ضمن ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول منح تراخيص الاستعمال الخاص للمال العام والغائها أو تعديلها أو سحبها ، وسنتناول في المطلب الثاني ابرام العقود الإدارية الخاصة بالاستعمال الخاص للمال العام ، أما المطلب الثالث فسنتناول فيه إجراءات ازالة التجاوز على المال العام .

المبحث الأول

مفهوم الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام

نظم المشرع حق الافراد باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً في قوانين وانظمة متفرقة على أن لا يتعارض مع الغرض الذي خصص له المال العام وأن يكون هذا الاستعمال قد تم بموافقة الإدارة ووفقاً للقانون الإداري، ويكون ذلك من خلال الوسائل الاجرائية التي تتبعها الادارة في سبيل حماية المال العام من الاستعمال الخاص . وللإحاطة بموضوع الدراسة يستلزم التطرق إلى مفهوم الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام ، ويتحقق ذلك من خلال بيان تعريفها اللغوي والاصطلاحي، وبيان أنواع الاستعمال الخاص للمال العام ، ولاكتمال فكرة التعريف بهذا الموضوع لابد من معرفة الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام وسيكون ذلك ضمن مطلبين وكما يلي :

المطلب الأول

تعريف الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام

أن بيان مفهوم الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام يتطلب تحديد معناه اللغوي والاصطلاحي ، ثم بيان أنواع هذا الاستعمال ، وسنتناول ذلك تباعاً في فرعين ، نخصص الفرع الأول إلى تعريف الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام لغةً واصطلاحاً ، أما الفرع الثاني فسنخصصه إلى أنواع الاستعمال الخاص للمال العام :

الفرع الأول

تعريف الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام لغةً واصطلاحاً

أولا : تعريف الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام لغةً :

ان تحديد مفهوم (الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام) يعد مسألةً في غاية الاهمية ، وذلك من اجل الوقوف على المعنى اللغوي الدقيق لهذا المصطلح ، ولتحقيق ذلك لابد من البحث عن مفردات هذه الجملة في معاجم اللغة العربية . فكلمة (حماية) مشتقة من الفعل الثلاثي (حَمَى) ، وحَمَى الشيء يَحمِيه حِمايةً بالكسر: أي منعه ، وحمى المريض ما يضره: أي مَنَعَهُ اياه وأحتمى من ذلك وتَحَمّى : امْتَنَعْ، والحَمِيُ : المريض الممنوع من الطعام والشراب، ويقال :حَمَيتُ القوم حماية أي : نصرتهم([1]).

والمال في اللغة :هو ما له قيمة ، أو ما يملك من جميع الأشياء ، قال ابن الأثير: المال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة ثم أطلق على كل ما يقتنى ويملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل لأنها كانت أكثر أموالهم([2]). اما الاستعمال الخاص للمال العام هو ما يمكن الانتفاع به عادة مع بقاء عينه ، كالعقارات والاثاث والماشية وغيرها وما دخل في الملك الفردي سواء كان مالكه واحدا أو أكثر من واحد ، وملكيته شائعة بين عامة الناس ولا مباحة لهم . ومن خلال هذه المعاني والمصطلحات نستنتج ان الحماية الاجرائية هي عملية ادارية يتم من

([1]) محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ، مادة (حمى) ، جزء 14 ، ط 1 ، باب صادر ، بيروت ، ص198 . كذلك الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط 6 ، 1419 ، ص1276 .

([2]) محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ، مصدر سابق ، ص152 .

خلالها السيطرة على المال العام وحمايته من العبث فيه واهداره بغير وجه حق ووضع هذه الاموال في مكانها الصحيح بشكل يمكن الجميع من الاستفادة منها على اكمل وجه.

ثانيا : تعريف الحماية الاجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام اصطلاحاً :

عُرفت الحماية الاجرائية بانها مجموعة من الاجراءات والاوامر والقرارات الادارية التي تتخذها الجهات والمؤسسات الادارية من اجل حماية المال العام والمحافظة عليه وحماية النظام العام والحيلولة دون المساس والاخلال به . إذ ان السلطات الإدارية في مجال القانون الاداري لا يمكن ان تقوم بنشاطها الخاص بحماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة ما لم يتوفر لها الموارد المالية اللازمة التي تمكنها من اداء مهامها ، سواء كانت تلك الموارد عقارات أم منقولات وهذه الاموال تكون اموال عامة مخصصة للنفع العام ، وتدخل في الذمة المالية للدولة وتسمى لدى الفقه الفرنسي ب (domaine public) ، وهي تخضع الى نظام قانوني خاص بها وتتمتع بحماية قانونية خاصة([3]). وبخصوص بيان مفهوم الاموال العامة نلاحظ ان التشريعات القانونية قد اهتمت بحماية هذه الاموال واعطت توصيفا محددا لها ، فعند مراجعة احكام القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 نلاحظ انه قد عرف هذه الاموال بأنها : (تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص)([4]).

كما ان المشرع العراقي قد حدد معنى الاموال العامة وكان ذلك في القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 ، اذ نص في المادة (71) منه على (١- تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون . ٢- وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم) .

ووفقاً لهذه النصوص القانونية يشترط في المال لكي يعدُّ عاما ان يكون عائدا للدولة او لأحد اشخاص القانون العام ويشترط ايضا ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة ويستوي في ذلك ان يكون عقارا او منقولا ، اما اذا لم يكن المال ملكا لاحد اشخاص القانون العام فيجب لاكتسابه الصفة العامة ان يمتلكه احد اشخاص القانون العام او الدولة ومن ثم يخصص للمنفعة العامة . وللأموال العامة حرمة خاصة قد بينها المشرع العراقي في الدستور والقانون ، فعندما نراجع احكام نص المادة (27) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نلاحظ انها قد نصت على :

أولاً - للأموال العامة حرمة ، وحمايتها واجب على كل مواطن .

ثانياً - تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وأدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال) ، كما ان المشرع قد نص في الفقرة (2) من المادة (71) من القانون المدني على حرمة التصرف في هذه الاموال وأنه لا يجوز الحجز عليها او تملكها بالتقادم . ولقد عُرفت الاموال العامة من قبل البعض من فقهاء المالية العامة بعد ان اسماها بالدومين العام بأنها (كل ما تمتلكه الدولة ويكون مُعداً للاستعمال العام لأفراد الناس)

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري - دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص٥٩٦ .

(2) ينظر : المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل .

([5]). وعُرفت ايضاً بأنها : " تلك الاموال الثابتة والمنقولة العائدة للدولة والاشخاص الادارية الاخرى والمخصصة للمنفعة العامة "([6]). اما مفهوم الاستعمال الخاص للمال العام فهو يقصد به استعمال شخص معين بذاته او عدة اشخاص بذواتهم لجزء من المال العام بشكل يرتب على ذلك حرمان الاخرين من ممارسة اوجه الاستعمال على هذا المال ، والاستعمال الخاص يغاير الغرض الذي خصص له المال العام وهو تحقيق المنفعة العامة ، لكن بشرط ان لا يحول هذا الاستعمال دون تحقيق الغرض الاساسي الذي خصص له المال العام ، فإذا حال الاستعمال الخاص دون تحقيق ذلك اصبح هذا الاستعمال غير مشروع([7]). ومن الامثلة على الاستعمال الخاص للأموال العامة حصول صاحب المقهى أو المطعم على ترخيص الادارة بوضع المقاعد على جزء من الطريق العام او استغلال احد الارصفة العامة ، وحصول بعض الشركات او الافراد على الاذن باستغلال جزء من باطن الارض بمد خطوط اتصال او كابلات كهرباء ، وحصول فرد على الاذن باستغلال شاطئ النهر وإقامة كازينو أو مدينة العاب أو غير ذلك .

ولقد أشار المشرع الى الاستعمال الخاص للمال العام في قوانين متفرقة بشكل غير مباشر سواء اكان مشروعاً أم غير مشروع ، فعند مراجعة احكام قانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 نلاحظ ان المشرع قد نص فيه على (للمجلس ان يقرر القيام بالوظائف والاعمال التالية في حالة تحقيق المصلحة العامة ... ٤- تعيين كيفية اشغال ارصفة الشوارع وفضلاتها والعرصات الخالية العائدة الى البلدية وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين واصحاب الحوانيت المؤقتة الاكشاك لمهنهم بشكل لا يتعارض مع المصلحة العامة ...)(١). ينظر : المادة (47) من قانون ادارة البلدية رقم (165) لسنة 1964 المعدل . كما ان المشرع العراقي قد نص في المادة (8) من قانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 على (اولا – لا يجوز البناء او الغرس او الزرع او شق الانهر او الجداول او المبازل او مد الاسلاك او تثبيت وسائل الدعاية والاعلان او جراء اي تصرف اخر ضمن حدود المحرمات من اية جهة كانت الا بموافقة تحريرية من الهيئة... سابعا – يجوز بموافقة الهيئة ما يأتي : أ – استغلال جزء من محرم الطريق العام لاقامة المنشآت السياحية او خدمات الطريق او للاغراض الزراعية الموسمية او الزراعة التي من شأنها حماية الطريق وتحسين بيئة او مد خطوط القابلات او اعمدة الكهرباء او مشاريع الماء او مشاريع الدولة الاخرى...) .

([5]) د. فتحي محمد محمد الاحول ، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص١٩ .

([6]) د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٣٨٤ .

([7]) د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، الحماية القانونية للمال العام في نطاق القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص٧١ .

الفرع الثاني
انواع الاستعمال الخاص للمال العام

يعد المال العام بحكم طبيعته ملكاً لجميع افراد الدولة ، ولقد ذهب بعض الفقهاء الى ان ملكية الدولة للمال العام ملكية اجتماعية تعطي للغير حق الانتفاع به مع احتفاظ الدولة بملكيته ، وبحسب الرأي الراجح لدى الفقه والقضاء بشأن ملكية الدولة للمال العام فقد وقع على عاتق الدولة حماية ما تملكه ، ومنحت السلطات وسائل الحماية والتنظيم الاداري من اجل تحقيق تلك الحماية ، ومن هذا المنطلق قد ثبت لجميع افراد الدولة حق الانتفاع بالمال العام وهذا الحق يتمثل في استعمال هذا المال على الوجه الذي لا يتنافى مع تخصيصه للنفع العام واحترام ما تقرره السلطات الإدارية من احكام في شان الانتفاع به([8]).وقد يشترك الافراد في استعمالهم للمال العام فيكون استعمالاً جماعياً او مشتركاً ، وقد يختص شخص بعينه او بعض الاشخاص دون غيرهم باستعمال جزء من المال العام استعمالاً يغاير الغرض الذي خصص من اجله . وعليه فان الاستعمال الخاص للمال العام ينقسم الى نوعين من الاستعمال : النوع الاول هو الاستعمال الخاص العادي للمال العام ، اما النوع الثاني فهو الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام .

أولا / الاستعمال الخاص العادي للمال العام :

يتحقق هذا النوع من الاستعمال عندما يقوم الشخص باستعمال جزء من المال العام استعمالاً يتفق مع الغرض الذي خصص له المال العام ، فبعض الاشخاص قد تأذن له الإدارة باستعمال جزء من المال العام استعمالا مقيدا ولغرض محدود كاستعمال واستغلال بعض المحال التجارية في الاسواق العامة من قبل احد التجار لعرض بضاعته فيها ، واستعمال الاماكن المخصصة لوقوف السيارات من قبل احد الاشخاص ، ويوصف هذا الاستعمال بانه فردي لوجود عنصر الاستئثار او الانفراد فيه وهو عادي ، ويطلق البعض على هذا النوع من الاستعمال بانه استعمال عارض وهو تابع ومكمل للانتفاع بالمال العام([9]).

ثانياً/ الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام :

يقصد به استئثار شخص باستعمال جزء من المال العام المخصص للاستعمال الجماعي وانفراده بهذا الاستعمال بشكل يحرم غيره من الافراد منه، وهذا النوع من الاستعمال غير العادي غالباً ما يكون بقصد تحقيق اغراض لا تتفق مع الغرض الاساسي الذي خصص المال العام لتحقيقه، هذا وان الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام قد يتحقق بشكل مشروع واصولي عندما يتم بإذن او بترخيص من الإدارة لفرد معين لشغل جزء من المال العام بصورة تتعارض مع الغرض الاصلي الذي خصص من اجله هذا المال وحرمان بقيه الافراد من الانتفاع بهذا الجزء، كالترخيص لأصحاب المقاهي او المطاعم باستغلال جزء من الرصيف العام بوضع الكراسي والمناضد فيها والانتفاع بها بشكل خاص، والتراخيص التي تمنح لبعض الافراد لوضع اكشاك على جانبي الطريق العام للانتفاع بها على وجه الخصوص، والترخيص الذي يمنح

([8]) د. فتحي محمد محمد الاحول ، مصدر سابق ، ص٥٤ ـ ٥٥ .

([9]) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري " الأموال العامة " ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص١٨٢ . كذلك د. احمد كامل حسن ، النظام القانوني لأموال الدولة العامة ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص٢٥٧ .

لشخص معين لإقامة كازينو او نادي العاب على شاطئ البحر او شاطئ النهر وذلك لتحقيق منافع خاصه([10]). وقد يكون الاستعمار غير العادي للمال العام غير مشروع وغير قانوني وهذه الحالة تتحقق عندما يكون هناك استغلال واستئثار فردي لجزء من المال العام بدون علم الجهات الإدارية المختصة ومن دون استحصال اذن او رخصة إدارية بشان ذلك .

ولا شك في ان الاستعمال الخاص غير العادي بهذه الكيفية يعدُّ استثناء على الاصل العام وهو (تحريم هذا النوع من الاستعمال) وذلك لإبقاء المال العام مخصصاً للاستعمال الجماعي ، لذا فان هذا النوع من الاستعمال له نظام قانوني خاص ويخضع لقواعد متميزة تتفق وطبيعته الفردية وغير العادية ، فهو من جانب يحتاج الى اذن مسبق من الإدارة والجهة الإدارية تتمتع تجاهه بسلطة تقديرية واسعة بشان السماح به او انهاءه بإرادتها المنفردة وللأسباب التي تقدرها ، ومن جانب اخر فهو يتم بمقابل مادي يدفعه مستعمل المال لأنه ينفرد به وحده والفائدة منه تعود عليه وحده دون غيره من الافراد ، وتظهر موافقة الإدارة بشان الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام في سوره ترخيص إداري او عقد إداري([11]).

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام

تعد الطبيعة القانونية للانتفاع الخاص بالمال العام من المواضيع المهمة في نطاق القانون العام سيما القانون الاداري ، وتكمن هذه الاهمية في ان هذا النوع من الاستعمال ينفرد به شخص بذاته او عدة اشخاص بذواتهم في الانتفاع بالمال العام بشكل قد يحرم الاخرين من ممارسة حقهم في الانتفاع بهذا المال ،كما ان الاستئثار الخاص بالمال العام يغاير صفة عامة به وهو الغرض الذي خصص من اجله المال العام ، ومن جانب اخر فان الاستعمال الخاص للمال العام يمثل عملا قانونيا من اعمال الادارة كونها صاحبة الاذن في هذا الشأن وهذا العمل القانوني ينفرد ببعض الصفات والمظاهر العملية التي تميزه عن غيره من الاعمال الادارية الأخرى([12]).

ولأهمية ذلك سنقوم بدراسة هذا الموضوع ضمن فرعين نخصص الفرع الاول لبيان طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام ، ونخصص الفرع الثاني لبيان النتائج المترتبة على طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام .

الفرع الأول

طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام

قد يتساءل البعض عن الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام ، وهل انه حق من الحقوق العامة الدائمة التي ترتبط بممارسة احد الحريات العامة التي يلجا اليها الفرد كلما اراد ذلك دون حاجه الى اذن مسبق من الادارة ، ام انه استعمال عارض مؤقت يقوم على اساس وجود رخصه إدارية واذن مسبق من الادارة ، أم انه عقد من عقود الادارة العامة لأنه يتضمن شروط غير مألوفة وتتمتع تجاهه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ؟

([10]) د. علي محمد بدير وآخرون ، مصدر سابق ، ص٤٠٥-٤٠٦ .

([11]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري - اموال السلطة الإدارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنه نشر ، ص٦٠٠-٦٠١ .

([12]) د. احمد كامل حسن ، النظام القانوني لأموال الدولة العامة ، مصدر سابق ، ص٢٥٨ .

وللإجابة على الأسئلة المطروحة اعلاه علينا ان نعرف اولا ان الاستعمال العام للمال العام يرتبط دائما بممارسة احدى الحريات العامة كحرية التنقل وحرية المرور وحرية القيام بالشعائر الدينية والحرية الاقتصادية ، وهذا الاستعمال يكون مطابقا لأهداف تخصيص المال العام ، والاستعمال العام للمال يمنح الافراد ميزه وهي جعل هذا الاستعمال حق من حقوق الافراد المطلقة التي لا تملك الإدارة حياله سوى سلطه تنظيمية تضمن لجميع الافراد امكانية ممارسة هذا الحق ، وان الفرد عند استعماله للمال العام استعمالاً عاماً يكون في مركز قانوني عام وغير شخصي لا يتغير مضمونه من شخص لآخر([13]). لذا فان طبيعة استعمال المال العام استعمالا عاما تختلف عن الاستعمال الخاص له . وقد اجمع الفقه والقضاء على انه الاستعمال الخاص للمال العام ما هو الا استعمال عارض مؤقت يقوم على اساس وجود رخصة ادارية ، وانه يمكن للإدارة عند ممارستها لسلطتها على المال العام ان تمنح الاشخاص تراخيص ادارية مؤقتة لاستغلال هذا المال استغلالا خاصا والانتفاع به ، ويمكن ان يتحقق الانتفاع الخاص بناء على عقد لكنه في معظم الاحوال ينشا بقرار اداري وهو رخصة الانتفاع بالمال العام([14]).

وبصورة عامة نجد ان هناك اجماعا فقهيا بشان الطبيعة القانونية للترخيص الاداري ومنه الترخيص المتعلق بالاستعمال الخاص للمال العام بانه قرار اداري فردي ، اذ عد البعض هذا القرار وسيلة من وسائل الادارة تمارسها على النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشا عنه من ضرر ويتحقق ذلك من خلال تمكين الهيئات الادارية سلطات خاصة بفرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شانها منع هذا الضرر او رفض الترخيص بممارسة النشاط اذا كان غير مستوفي للشروط التي قررها القانون او انه لا يكفي للوقاية من اتخاذ الاحتياطات المذكورة ، والبعض الاخر قد ذهب في توصيف الترخيص الاداري بانه قرار اداري يمثل قيدا على نشاط الفرد وانه استثناء من اصل عام وهو الحرية([15]). وذهب آخرون الى انه هذا العمل ذات طبيعة مؤقتة ، فهم يصفونه بأنه تصرف إداري يتم بقرار صادر بمنحه ، فهو تصرف مؤقت قابل للسحب او التعديل في اي وقت تقتضيه المصلحة العامة وسواء أكان الاذن والترخيص في استعمال المال العام استعمالا خاصا مقيدا بشروط او محددا بأجل معين فالترخيص بالاستعمال الخاص لا يكسب صاحبه اي حق يمنع الإدارة من الغائه او سحبه او تنظيمه او الحد منه استنادا لسلطتها التقديرية وفقا لمتطلبات تحقيق المصلحة العامة([16]). وفي هذا المجال قضت المحكمة

([13]) د. علي احمد اللهيبي ، استعمال الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر ، بحث منشور في مجلة الحقوق ـ كليه القانون ـ الجامعة المستنصرية ، المجلد ١٢ ، العدد ١١ ، ١٢ ، ٢٠١٢ ، ص٢٧ .

([14]) د. محمد ماهر ابو العينين ، التراخيص الادارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص١١٩ .

([15]) د. ايوب ابن منصور الجربوع ، التنظيم القانوني للتراخيص الادارية ، بحث منشور في المجلة العلمية للإدارة ، الجمعية السعودية للإدارة ، العدد الخامس ، ٢٠١٢ ، ص٨ . كذلك د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والاخطار في القانون المصري ، مطبعة التأليف ، بدون دار نشر ، مصر ، ١٩٥٧ ، ص١٩٥٧ . كذلك د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الاداري ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة ، العدد (٣ـ ٤) ، السنة ٤٨ ، ١٩٧٨ ، ص١٠٨ .

([16]) د. مجدي محمود محب ، موسوعة احكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ ـ ٢٠١٠ ، ج٣ ، دار محمود للنشر ، القاهرة ، بدون سنه نشر ، ص١٣٩١.

الادارية العليا المصرية بانه (... وتتمتع الادارة بالنسبة الى هذا النوع من الانتفاع بسلطة تقديرية واسعة فيكون لها الغاء الترخيص في اي وقت بحسب ما تراه متفقا مع السلطة العامة باعتبار ان المال العام لم يخصص لمثل هذا النوع من الانتفاع وان الترخيص باستعماله على خلاف هذا الاصل عرضي ومؤقت بطبيعته ومن ثم قابل للإلغاء او التعديل في اي وقت لداعي المصلحة العامة ...)([17]). وبهذا الخصوص فان المشرع العراقي قد اكد في قانون ادارة البلدية رقم (165) لسنه 1964 المعدل على انه تقوم ادارة البلدية والمجلس البلدي بالوظائف والاعمال التي تحقق المصلحة العامة ومنها تعيين كيفية اشغال ارصفة الشوارع وفضلاتها والعرصات الخالية العائدة الى البلدية وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين واصحاب الحوانيت المؤقتة الاكشاك لمهنهم بشكل لا يتعارض مع المصلحة العامة([18]). كما نص المشرع في قانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 على انه : (اولا- لا يجوز البناء او الغرس او الزرع او شق الانهر او الجداول او المبازل او مد الاسلاك او تثبيت وسائل الدعاية والاعلان او اجراء اي تصرف اخر ضمن حدود المحرمات من اية جهة كانت الا بموافقة تحريرية من الهيئة... سابعا- يجوز بموافقة الهيئة ما يأتي : أ- استغلال جزء من محرم الطريق العام لإقامة المنشآت السياحية او خدمات الطريق او للأغراض الزراعية الموسمية او الزراعة التي من شانها حمايه الطريق وتحسين بيئته او مد خطوط الكابلات او اعمدة الكهرباء او مشاريع الماء او أي من مشاريع الدولة الاخرى ...)([19]). ونص على انه : (ثانيا- تستحصل الوحدة الادارية من المتجاوز تكاليف رفع التجاوز الحاصل على محرمات الطرق العامة حسب القوائم المعدة من قبلها بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية...)([20]). كما اكد المشرع العراقي في نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (296) لسنة 1990على منع التجاوز على الطرق العامة او ارصفة الشوارع بوضع اشياء سلالم او عتبات او نوافذ للمخازن او اشياء يحتمل معها ان تعرقل السير او تعيق الجمهور وعلى البلدية الزام المخالفين بغرامات مالية ، وعدّ المشرع جميع التصرفات التي يقوم بها الأشخاص على عقارات الدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن دون الحصول على موافقة اصولية تجاوزا يجب ازالته كالبناء واستغلال المشيدات واستغلال الاراضي والارصفة وشواطئ الانهر([21]). من خلال استعراض ما تقدم يتضح لنا ان الادارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة ازاء الاستعمال الخاص للمال العام فهي تمتلك حق الغاء الترخيص او سحبه في اي وقت بحسب ما تراه متفقا مع المصلحة العامة ، كما يتضح ان طبيعة العلاقة التي تنشا من ترخيص الادارة للأفراد بشان الانتفاع بالمال العام انتفاعا خاصا بانها من قبيل الاعمال الادارية التي تنفرد الادارة في القيام بها وانها لا تُنشئ علاقة

([17]) الطعن رقم (١٨٠٩) لسنة ٣١ ق ، يناير ١٩٩٣ . اشار اليه د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، مصدر سابق ، ص٧٢ .

([18]) ينظر : المادة (٤٧/ ف٤) من قانون ادارة البلدية رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل .

([19]) ينظر : المادة (٨ / اولا ، سابعا- أ) من قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل .

([20]) المادة (١٧ /ثانيا) من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل .

([21]) ينظر : المادة (27) من نظام الطرق والأبنية رقم (44) سنه 1935. وكذلك قرار مجلس قياده الثورة المنحل رقم (296) لسنه 1990 . وكذلك قرار مجلس قياده الثورة رقم (154) لسنه 2001.

تعاقدية بين الادارة والمنتفع وانما تعد اعمال ادارية فردية . ونرى ان جميع ما تم ذكره من آراء جديرة بالتأييد كون ان الشخص الذي يستغل المال العام استغلالا خاصا يكون في مركز قانوني تنظيمي لائحي لا في مركز تعاقدي شخصي اذ يطبق بحقه قانون ادارة البلدية رقم (165) لسنه 1964 ، وقانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 ، ونظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (296) لسنة 1990 ، وقرار مجلس قياده الثورة رقم (154) لسنه 2001.

الفرع الثاني

النتائج المترتبة على طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام

ان استعراض توجهات الفقه والقضاء بخصوص طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام يبين لنا بان هناك فوارق كثيرة بين الاستعمال العام للأموال العامة والاستعمال الخاص لها ، في الاستعمال العام للأموال العامة مرتبط كما ذكرنا بممارسة احد الحريات العامة ، اما الاستعمال الخاص لها فهو استعمال عارض يكسب صاحبه حقوقا مؤقتة قابلة للتعديل او السحب او الالغاء من قبل الادارة في اي وقت اذا دعت الضرورة الى ذلك . ومن اهم النتائج المترتبة على طبيعة الاستعمال الخاص الشخصي للمال العام هي ان الانتفاع بالمال العام انتفاعاً عاما يلجا اليه الشخص كلما اراد ذلك دون حاجة الى اذن او رخصة من الادارة ، فهو يدخل ضمن ممارسة الحريات العامة التي كفلتها الدساتير والتشريعات اما الانتفاع الخاص بالمال العام فهو يتوقف على اذن سابق من الادارة على ان لا يكون الانتفاع الخاص معوقا للانتفاع بالمال العام([22]).

كما ان من النتائج المترتبة على ذلك ان الاستعمال العام يتحقق دون مقابل ، اما الاستعمال الخاص للمال الاصل في ان يكون بمقابل لأنه يترتب عليه حرمان الغير من الانتفاع بجزء من المال العام كما انه يتضمن استعمال للمال العام استعمالاً يغاير ما خصص المال العام لهُ([23]).

المبحث الثاني

صور الحماية الاجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام

أن اهمية المال العام وارتباطه بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية للدولة دفعت المشرع القانوني الى ان يمنع التصرف فيه بمختلف التصرفات القانونية التي تؤدي الى الاخلال به وتعطله عن اداء وظيفته ، غير ان هذه القاعدة ليست عامة فهي لا تشمل التصرفات التي تكون وفقاً للقانون وبشكل لا يتعارض مع اداء وظيفة المال العام ، وهذا الامر يتحقق من خلال تمكين الاشخاص من استعمال جزء من المال العام استعمالاً خاصاً بناء على اذن مسبق او رخصة تمنح من الجهة الادارية المختصة أو بعقد إداري([24]). وعلى هذا الأساس سنقسم دراسة هذا المبحث على ثلاثة مطالب ووفقاً لما يأتي :

([22]) د. علي احمد اللهيبي ، مصدر سابق ، ص٢٧ .
([23]) د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، مصدر سابق ، ص٧١ .
([24]) د. الشيخ سعيدي ، جلول حيدور ، رخصة الاستعمال الخاص للمال العام ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ جامعة سيدي بالعباس ، العدد 2 ، المجلد 6 ، 2020 ، ص٢ .

المطلب الاول

منح تراخيص الاستعمال الخاص للمال العام والغائها او تعديلها او سحبها

بصورة عامة أن الترخيص الاداري هو عباره عن اجراء مهم ووسيلة ادارية تتخذها السلطة التنفيذية لتنظيم حريات الافراد داخل الدولة ومراقبتها ، فهو اجراء يتضمن تقييد لممارسة الانشطة المتصلة بالحريات العامة ، وتكمن اهمية هذا الاجراء في كونه عملا قانونيا صادر عن السلطة الادارية المختصة ويمثل احدى الوسائل الرقابية على الكثير من الانشطة المتصلة بالحريات العامة للأفراد ومنها الاستعمال الخاص للمال العام ، وقد تعددت مسمياته في الحياة العملية الادارية ، اذ يطلق عليه في بعض الاحيان مصطلح الرخصة او الاذن او التأشيرة او الاعتماد([25]). وبذلك فان الترخيص بالاستعمال الخاص للمال العام يعد اجراء ووسيلة قانونية تمكن الافراد من استغلال المال العام ، وتسمح للجهة الادارية بمراقبة تصرفاتهم ومدى احترامهم للشروط القانونية الخاصة بالانتفاع الخاص بجزء من المال العام الوطني ، ويكيف الترخيص من الناحية القانونية على اساس انه قرار اداري فردي يصدر بناء على طلب يقدم من صاحب المصلحة ، وتختلف سلطة الادارة في منح رخصة الاستعمال الخاص للمال العام او رفض منحها بحسب نوع الاستعمال وطبيعة المال محل الاستغلال([26]). وللترخيص الاداري الخاص بالانتفاع من الاموال العامة صورتين ، فهو اما ان يكون ترخيصاً يتعلق باستعمال المال العام استعمالاً سطحياً عادياً ، او قد يكون ترخيص خاص بشغل المال العام بشكل مستقر وغير عادي .

اولاً / الترخيص باستعمال المال العام استعمالاً سطحياً عادياً :

ان هذه الصورة تتحقق عندما يريد صاحب الترخيص استعمال جزء من المال العام استعمالاً عادياً سطحياً بشكل يحرم الاخرين من الانتفاع به مؤقتاً ، وهو استعمال عرضي ومؤقت غير ثابت ولا يتطلب اتصالاً دائماً بالمال العام ، والشغل السطحي للمال العام يجب ان لا يتعارض مع الغرض الذي خصص المال العام من اجله ، وبهذا الشأن قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بانه (" اذا كان القضاء الاداري قد استقر على جواز الترخيص للأفراد باستغلال او الانتفاع بجزء من المال العام فان ذلك مقيد ومشروط بأن لا يتعارض ذلك مع الانتفاع والاستغلال بالغرض الذي خصص المال العام لأجله ")([27]). وبذلك فأن هذا النوع من الاستعمال يعدُ كأحد صور الاستعمال الخاص للمال العام وان اللجوء اليه يتطلب حصول الافراد على ترخيص اداري من الجهة الادارية المختصة وغالباً ما يكون الترخيص بمقابل مالي تحدده الادارة ، ومن الامثلة على الاستعمال السطحي للمال العام الترخيص الصادر لأصحاب المحال والمتاجر الخاص بعرض بضاعتهم على الارصفة العامة امام محالهم ، والتراخيص الصادرة لأصحاب المقاهي الخاصة بشغل جزء من الرصيف العام او الطريق العام وذلك بنشر مقاعد لجلوس روادها،

([25]) د. محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الاداري- دراسة مقارنة ، كلية الحقوق- جامعة المنوفية ، بدون سنه نشر ، ص١٠ - ١١ . كذلك ايمان محمد عبد القادر ، الترخيص الاداري والحريات العامه -دراسه مقارنه ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق- جامعة الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص١٢ .

([26])د. الشيخ سعيدي ، جلول حيدور ، مصدر سابق ، ص ٢ .

([27]) ينظر : د. أحمد كامل حسن ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ وما بعدها . كذلك ينظر : الطعن رقم (١٤٥٨) لسنة ٣٨ق في ٤ /٥ /١٩٩٦ أشار اليه د. محمد ماهر ابو العينين ، مصدر سابق ، ص١٩٥ .

والتراخيص الخاصة بوضع اكشاك صغيرة في الشوارع والساحات العامة لبيع السجائر والعطور والجرائد والبسطات الصغيرة في الاسواق العامة. وبخصوص ذلك قد نص المشرع المصري في القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ المعدل بشأن اشغال الطرق العامة بانه (" على السلطة المختصة ان تبدي رأيها في الطلب في ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه والا اعتبر الطلب مرفوضاً ولها ان ترفض الترخيص في اشغال كل او بعض المساحة المطلوب اشغالها وفقا لمقتضيات التنظيم او الامن العام او الصحة او حركة المرور او الادارة العامة او جمال تنسيق المدينة ")[28]. كما ان المشرع العراقي اكد في قانون ادارة البلدية رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ بانه على الجهات الادارية المعني تحديد الية اشغال ارصفة الشوارع وفضلاتها والعرصات الخالية التابعة الى دوائر البلدية وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين واصحاب الحوانيت (الاكشاك) المؤقتة لمهنهم بشكل لا يتعارض مع المصلحة العامة ، وأكد المشرع في قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ على انه (" سابعاً- يجوز بموافقة الهيئة ما يأتي : أ- استغلال جزء من محرم الطريق العام لإقامة المنشآت السياحية او خدمات الطريق او للأغراض الزراعية الموسمية او الزراعة التي من شأنها حماية الطريق وتحسين بيئته ...")[29].

وبناءً على ما تقدم فان الجهة الادارية المختصة تمتلك سلطة تقديرية محدودة بشأن منح تراخيص الاستعمال الخاص السطحي او العادي للمال العام او رفضها لذلك ، وذلك لأنه الاستعمال الخاص السطحي يقترب من صورة الاستعمال العام ، وعليه نلاحظ ان المشرع دائماً يحرص على ان لا تتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال ، وحدد لها الحالات التي يمكن فيها ان تمنح الترخيص بالاستعمال والحالات التي لها ان ترفض فيها الترخيص ، ويجب ان يكون ذلك دائماً وفقاً لمقتضيات التنظيم وتحقيق الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، ولما كان هذا النوع من الاستعمال مؤقت بطبيعته فالترخيص به ايضاً مؤقت وقابل للإلغاء او السحب او التعديل متى ما رأت الادارة ضرورة ذلك .

ثانيا / الترخيص باستعمال المال العام استعمالاً مستقراً وغير عادي :

تعد التراخيص الادارية الصادرة بشأن الاستعمال المستقر للأموال العامة احدى صور الاستعمال الخاص لتلك الاموال ، وهي وسيلة من وسائل الادارة القانونية الخاصة بحماية الاموال العامة وهذه الصورة تختلف عن الشغل السطحي للأموال ، ففي صورة الاستعمال الخاص المستقر يستأثر المرخص له بجزء من المال العام استئثاراً مستقراً يمنع فيه استعمال الجزء المخصص له من قبل الاخرين بصفة مستمرة ، فهذا النوع من الاستعمال يتمُ بإقامة منشآت ثابته تضفي عليه صفة الدوام والاستقرار على المال العام وتجعل عملية إزالته يعتريها شيء من الصعوبة ، وخير مثال على ذلك منح التراخيص لشركات الامتياز بمد خطوط حديدية فوق المال العام او حفر انفاق في باطنه او مد اسلاك او انابيب نقل في باطنه ، فهذا النوع من الاستعمال يتطلب تغييرا في المال العام سواء بالبناء فوقه او بالحفر تحته او بالإضافة عليه[30].

([28]) المادة (٦) من قانون بشأن أشغال الطرق العامة رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ المعدل .
([29]) ينظر: المادة (٤٧ /٤) من قانون ادارة البلدية رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل . والمادة (٨ / سابعا) من قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ .
([30]) د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، مصدر سابق ، ص٨٠ .

ومن ذلك يتبين ان الاستعمال الخاص المستقر للمال العام هو في حقيقته نوع من الاستعمال غير العادي للأموال العامة وهذا النوع من الاستعمال لا يتفق والغرض الذي خصص المال العام لأجله ، الا انه لا يصل الى حد التعارض التام لهذا الغرض ، فهذا النوع من الاستعمال لا يمنع الاخرين من الانتفاع بالمال العام بشكل تام . وقد اشار المشرع المصري الى هذا النوع من الاستعمال وكان ذلك في قانون اشغال الطرق العامة رقم (140) لسنة 1956 ، إذ نص فيه على أنه (" لا يجوز بغير ترخيص من السلطة المختصة اشغال الطريق العام في اتجاه افقي او رأسي وعلى الاخص بما يأتي : ١- اعمال الحفر والبناء والهدم والرصف ومد الانابيب والاسلاك فوق او تحت سطح الارض ووضع حجر تفتيش للمجاري او عمل فتحات او مزلقانات في الارصفة وما شابه ذلك . ٢- وضع ارفف وحاملات ومظلات (تندات) وسقائف وما شابه ذلك ...")([31]). وكذلك ما نص عليه في المادة (3) من القانون نفسه بانه لا يجوز غرس الاشجار في الطرق العامة الا بإذن من السلطة المختصة .

وقد اقتفى المشرع العراقي اثر القانون المصري بهذا الخصوص اذ جاء بنصوص مماثلة وحدد في قانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 بأنه لا يجوز البناء او الزرع او الغرس او شق الانهر او الجداول او المبازل او مد الاسلاك او تثبيت وسائل الدعاية والاعلان او اجراء اي تصرف آخر ضمن حدود المحرمات التابعة للبلدية الا بموافقة تحريرية من الجهة المختصة ، كما اجاز المشرع بعد موافقة الادارة استغلال جزء من محرم الطريق العام لإنشاء المنشآت الخدمية والسياحية او لمد خطوط الكابلات واعمدة الكهرباء او مشاريع الماء او اية مشاريع اخرى ([32]).

واكد المشرع العراقي في المادة (الأولى) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (154) لسنة 2001 الخاص بإزالة التجاوزات الواقعة على عقارات الدولة والبلديات على انه (" يعد تجاوزاً التصرفات التالية الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن دون الحصول على موافقة اصولية : اولاً- البناء سواء كان موافقاً ام مخالفاً للتصاميم الاساسية للمدن . ثانياً- استغلال المشيدات . ثالثاً- استغلال الاراضي ") .

وللإدارة سلطة الغاء او تعديل او سحب الترخيص الخاص بالاستعمال الخاص غير العادي للمال العام متى ما رأت ان المرخص له قد خالف شروط الترخيص او ان المصلحة العامة تقتضي ذلك كان يتعلق الامر بالمحافظة على الاموال العامة او المحافظة على الامن العام والصحة العامة او السكينة العامة ، ويتحقق ذلك دون ان يكون للمنتفع الحق بالمطالبة بالتعويض عن الغاء او تعديل الرخصة، نظرا للمركز القانوني الذي يكون فيه المنتفع فهو يخضع هنا للأنظمة واللوائح والقرارات الادارية ، فضلا عن ما تمتلكه الادارة من سلطة تقديرية بشأن المحافظة على المال العام واحتياجاته([33]).

([31]) المادة (٢) من قانون بشأن اشغال الطرق العامة رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ .
([32]) المادة (٨ / أولاً ، سابعا) من قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ .
([33]) د. علي محمد بدير ، وآخرون ، مصدر سابق ، ص٤٠٧ . كذلك د. علي أحمد اللهيبي ، مصدر سابق ، ص٢٨ .

المطلب الثاني

ابرام العقود الادارية الخاصة بالاستعمال الخاص للمال العام

تمثل العقود الادارية وسيلة قانونية اخرى تتبعها الادارة من أجل حماية المال العام والحفاظ عليه ، وهي طريقة للاستعمال الخاص غير العادي للمال العام تتم باتفاق يبرم بين الادارة واحد الاشخاص أو الافراد لاستثاره بجزء من المال العام المخصص اساساً للاستعمال الجماعي مع استعماله في غير الغرض الذي خصص المال لأجله ، ومن أبرز التطبيقات على الاستعمال الخاص غير العادي الذي يتم بصيغة التعاقد هي عقود التزام المرافق العامة وعقود الامتياز ، اذ يمكن الاتفاق مع الادارة لاستعمال جزء من المال العام واستخدامه لإدارة مرفق عام ، ومن الامثلة على ذلك المواقع والاراضي التي تخصص لأصحاب امتياز مرفق النقل أو مرفق او مرفق توريد المياه ، وقد يتعاقد احد الاشخاص مع الادارة لاستعمال جزء من المال العام استعمالاً خاصاً يتعارض مع الغرض الذي خصص المال العام لأجله كالتعاقد على اقامة مطعم أو مقهى او كازينو في متنزه عام او التعاقد على اقامة مدينة العاب للأطفال أو مدينة مائية او رياضية على شاطئ النهر([34]).وكما ذكرنا سابقا عند بيان طبيعة الاستعمال الخاص للمال العام بأنه استعمال عارض ذات طبيعة مؤقته وهو يقوم على اساس وجود رخصة من الادارة ، فأن الاستعمال الخاص غير العادي يمكن ان يتحقق عن طريق ابرام عقد مع الادارة لكن هذا العقد ينشأ في اغلب الاحوال بقرار اداري يتضمن رخصة للانتفاع بالمال العام انتفاعا خاصا([35]). وأن القواعد القانونية التي تنظم هذا النوع من الاستعمال ترتب حقوقاً للمنتفع تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة الاستعمال وطبيعة المال العام ، لكنها على الاغلب تتسم بطابع الاستقرار في نطاق المدة المحددة في العقد ، وعلى الادارة ان تلتزم باحترام حقوق المرخص له بالاستعمال بموجب العقد ، وعليها ان لا تقوم بإنهاء التعاقد كليا او جزئيا طالما كان المتعاقد معها قائما بتنفيذ التزاماته ، وعلى الادارة مساعدة المتعاقد معها في تنفيذ الالتزامات اذا طرأت عليه ظروف غير عادية([36]).ويتسم العقد الخاص بالاستعمال غير العادي بصفة العقد الاداري وهذه الصفة تمنح الادارة الحق في انهاء العقد قبل حلول الاجل المتفق عليه في العقد وان لم يكن هناك خطأ من المتعاقد ، لكن يجب ان يكون انهاء التعاقد مبنياً على متطلبات المصلحة العامة ، على ان يقابل ذلك حق المتعاقد مع الادارة في طلب التعويض ، وهنا يظهر الاختلاف بين هذه الصورة من صور الاستعمال وسابقتها ، ففي الاستعمال الخاص غير العادي الذي يتم بموجب الترخيص لا يستطيع صاحبهُ المطالبة بالتعويض اذا استخدمت الادارة حقها في الغاء الترخيص أو سحبه ،

([34]) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1969 ، ص ٥٥٤ . كذلك د. انسام علي عبدالله ، النظام القانوني للاموال العامة ـ دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (٢ / السنة العاشرة) ، العدد ٢٥ ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٣١ .

([35]) د. محمد ماهر ابو العينين ، التراخيص الادارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١١٩.

([36]) د. فتحي محمد محمد الاحول ، مصدر سابق ، ص٦١ .

بينما نلاحظ انه في حالة الاستعمال الذي يتم بموجب العقد يتعين على الادارة تعويض المتعاقد معها اذا ما لجأت الى إلغاء العقد لمصلحة المال العام ([37]).وبخصوص ذلك نلاحظ ان المشرع المصري قد وضع ضوابط عامه حددت كيفية التصرف بالأموال العامة وكيفية ابرام العقود الادارية الخاصة بالاستعمال الخاص غير العادي ، فعندما نراجع احكام القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بشان المناقصات والمزايدات نلاحظ ان المشرع قد نص فيه على (" يكون بيع او تأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التي لها الشخصية الاعتبارية والترخيص بالانتفاع او باستغلال العقارات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف ، عن طريق مزايدة علنية عامة محليه او بالمظاريف المغلقة ، ومع ذلك يجوز استثناءً وبقرار مسبب من السلطة المختصة التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فيما يلي :

أ - الاشياء التي يخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها . ب - حالات الاستعجال الطارئة التي لا تحتمل اتباع اجراءات المزايدة .

ج - الاصناف التي لم تقدم عنها اية عروض في المزايدات او التي لم يصل ثمنها الى الثمن الاساسي .

د - الحالات التي لا تتجاوز قيمتها الاساسية ٥٠٠٠٠ جنيها ويتم ذلك كله وفقا للشروط والاوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية للقانون المشار اليه ...")، وأنه نص ايضاً في القانون نفسه على (" يجوز في الحالات العاجلة التي لا تحتمل اتباع اجراءات المزايدة او الممارسة المحدودة ان يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص ...")([38]).

أما المشرع العراقي فهو الآخر قد وضع ضوابط عامة بشأن التصرف بالأموال العامة وحدد آلية ابرام العقود الادارية بشأن الاستعمال الخاص غير العادي للأموال العامة ، وكان ذلك في قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ ، وفي هذا القانون نص المشرع على أنه (" للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او من يخوله ايٍّ منهما صلاحية الاعلان على انشاء حقوق المساطحة على الاموال غير المنقولة لأغراض الانشطة التجارية والصناعية والاستثمارية بطريقة المزايدة العلنية وبذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة (١١) من هذا القانون وعلى الوجه الاتي :

أ- الا تتجاوز مدة المساطحة (خمس وعشرون) سنة غير قابلة للتجديد للتجديد تؤول بعدها المشيدات الى الجهة المالكة دون بدل .

ب- يتم استيفاء بدل المساطحة سنويا على ان تتم مراجعة البدل كل خمس سنوات من تاريخ ابرام عقد المساطحة .

ج- يلتزم المساطح باقامة المشيدات خلال المدة المحددة في عقد المساطحة والمقترنة بموافقة الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع تقديم مبلغ ضمان للتشديد يعادل بدل

([37]) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٦٠٢ . كذلك د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص١٨٦ . كذلك د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص٥٦٤ .

([38]) ينظر : المواد (٣٠ ، ٣١) من قانون بشأن المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المعدل .

المساطحة لتلك المدة وفي حالة عدم التشييد خلالها يصادر مبلغ الضمانة ويعتبر عقد المساطحة لاغياً ويؤول ما هو قائم من مشيدات الى الجهة المالكة دون مقابل ..."([39]). كما ان المشرع العراقي في هذا القانون قد نص على (" يجوز ايجار الاموال غير المنقولة بالبدل الحقيقي وبدون مزايدة علنية بقرار من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او من يخوله ايً منهما الى الجهات الاتية :

أ- منتسبي دوائر الدولة والقطاع العام بالنسبة للوحدات السكنية المملوكة للدولة .

ب- دوائر الدولة والقطاع العام والنقابات والاتحادات والمنظمات والجمعيات لغرض استغلال المال غير المنقول المؤجر دائرة او مقرا لأعمالها او لأغراضها المنصوص عليها في القوانين .

ج- مستأجري حوانيت الجيش الواقعة في الثكنات والمستودعات والمدارس والمستشفيات العسكرية وغيرها ومستأجري الحوانيت في دوائر الدولة والقطاع العام التي لها ظروف خاصة تستوجب مراعاة الدقة في اختيار المستأجر .

د- اصحاب الاملاك المجاورة للشواطئ المملوكة للدولة اذا كانت الشواطئ المراد استئجارها متصلة بها وليس لها طريق للمرور الا عبر هذه الاملاك .

ه- مستأجري العقارات المخصصة لإنتاج الخبز والصمون بعد انتهاء مدة عقد الايجار الاول .

و- مستأجري الاراضي لمالكي الحقول والمعامل والمحطات المشيدة عليها .

ز- شركات القطاع الخاص المتخصصة بمنظومات الاتصالات الحائزة على الاجازة الاصولية والمتعاقدة مع الجهات المختصة لغرض اقامة ابراج مشروع الهاتف النقال وقاعات لمشروع الهاتف اللاسلكي وقاعات استخدام محطات ال (VSAT) التي ترتبط بالبدالات ..."([40]).

من النصوص السابقة يتضح لنا أن المشرع فيها كان حريص جدا على تحري الدقة الواجبة عند التعامل في اموال الدولة العامة والتصرف فيها إذ حدد ثلاثة اساليب اساسية للتعامل بها وهي عن طريق المناقصات والمزايدات ، وبأسلوب الممارسة ، وبأسلوب الاختيار المباشر ، مع ملاحظة ان الاصل في ذلك هو اتباع أسلوب المناقصات والمزايدات اما الاسلوبان الاخيران فلا يتم اتباعهما إلا في حالات محددة .

المطلب الثالث

إجراءات إزالة التجاوز على المال العام

ان ظاهرة التجاوز على المال العام تعد من الظواهر السلبية التي تتسبب بحرمان افراد المجتمع من الانتفاع به دون وجه حق ، كما انه يؤدي الى الاضرار المادي بالمال العام اذا تم استخدامه بشكل يخالف الغرض الذي خصص له هذا المال ، وقد اثبت الواقع العملي ان السبب الرئيسي في زيادة نسبة التجاوزات على اموال الدولة يعود الى اتساع نطاق الاموال العامة العائدة للإدارة ، وضعف اجراءات الضبط الاداري الخاصة بمنع حالات التجاوز وازالتها ، فضلا عن ذلك فان عدم مراعاة المبادئ الدستورية والقانونية في التوزيع العادل والمساواة في تكافؤ الفرص وتوفير الحياة الكريمة للمواطنين كان من الاسباب المهمة التي ادت الى ارتفاع نسبة التجاوزات على املاك الدولة العامة . ولدراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب إلى

([39]) ينظر : المادة (١٦) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .

([40]) ينظر : المادة (٢٦ / اولاً) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .

فرعين ، نخصص الفرع الأول لبيان مفهوم التجاوز على المال العام ، أما الفرع الثاني فسيخصص إلى إجراءات ازالة التجاوز على المال العام .

الفرع الاول

مفهوم التجاوز على المال العام

أن الاموال العامة في جميع الدول لم تسلم من التجاوزات والاعتداءات التي تقع عليها من قبل الافراد من خلال الاستئثار بها من قبل شخص او مجموعة من الاشخاص بشكل يمنع بقية الافراد من الاستفادة منها دون وجه حق وبدون موافقة من قبل الادارة .

ونظراً للأهمية التي يحظى بها المال العام بوصفه الركيزة الاساسية المؤثرة في حياة الدول على كافة الاصعدة الاجتماعية والاقتصادية والادارية نلاحظ ان تشريعات اغلب الدول حرصت على ان تكفل لهذه الاموال حماية قانونية فعالة وفق نظام قانوني خاص بها يختلف عن النظام الذي يحكم اموال الافراد ، وهذا الامر وضع على عاتق الادارة مهمة حماية هذه الاموال من الاعتداءات التي تقع عليها وذلك بوضع الاجراءات الرادعة للتصرفات غير القانونية التي تشكل تجاوزاً على المال العام ([41]). وبخصوص بيان مفهوم التجاوز على الاموال العامة نلاحظ ان التشريعات القانونية الخاصة بحماية المال العام في كل من العراق ومصر لم تتبع نهجاً موحدا عند تحديدها لمفهوم التجاوز على المال العام ، انما اختلفت في هذا الامر اختلافاً واضحاً يلتقي في بعض الاحيان ويفترق في احيان اخرى ، وذلك لاختلاف المصطلحات الواردة في تلك التشريعات ، فعندما نراجع احكام القانون المدني المصري رقم (131) لسنه 1940 نلاحظ انه قد اشار الى مصطلح التجاوز على المال العام بمعنى مرادف له وهو (التعدي) وقد نص على (" ... ولا يجوز تملك املاك الدولة الخاصة المملوكة للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة وكذلك اموال الوحدات الاقتصادية التابعة للوحدات العامة او الهيئات او شركات القطاع العام غير التابعة لأيهما والاوقاف الخيرية او كسب اي حق عيني على هذه الاموال المشار اليها في الفقرة السابقة وفي حاله حصول التعدي عليها يكون للوزير المختص حق ازالته ادارياً ")([42]).

كما ان المشرع المصري قد اشار الى ظاهرة التجاوز على الاموال العامة بمصطلح (التعدي) ، وكان ذلك في قانون الحكم المحلي رقم (43) لسنه 1979 الذي نص فيه على ("للمحافظ ان يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية املاك الدولة العامة والخاصة وما يقع عليها من تعديات بالطريق الاداري")([43]). وعرفت المحكمة الادارية العليا في مصر التجاوز بانه ("... العدوان المادي الذي يتجرد من اي اساس قانوني يستند اليه...")([44]).

اما المشرع العراقي فهو الآخر قد تطرق الى مصطلح التجاوزات والاعتداءات التي تقع على الاموال العامة في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (154) لسنة 2001 ، الذي جاء فيه بانه

([41]) علي حسن عبد الامير ، اجراءات ازالة التجاوز على المال العام العقاري في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، ص١٦٧ .

([42]) المادة (970) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنه 1940 .

([43]) المادة (٢٦ /٤) من قانون الحكم المحلي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .

([44]) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن (٢٤٥٩ ، ٢٥٠٥) لسنة ٣٤ق - عليا في ١٩ /١٠/ ١٩٩٧ ، اشار اليه اسامة عثمان ، الموسوعة القضائية في املاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص١٢٢٩-١٢٣٠ .

(" يعد تجاوزاً التصرفات التالية الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن دون الحصول على موافقة اصولية: أولاً- البناء سواء كان موافقاً ام مخالفاً للتصاميم الاساسية للمدن . ثانياً- استغلال المشيدات . ثالثاً - استغلال الاراضي ")([45]).
والمفهوم من هذا النص ان المشرع قد جاء بعبارات صريحة وواضحة حدد فيها الافعال التي تعد من قبيل التجاوزات على اموال الدولة متى ما وقعت تلك التصرفات دون الحصول على موافقة اصولية من الجهات الادارية المختصة ، كما يلاحظ من النص اعلاه ان تلك التصرفات لا تعد تجاوزا الا اذا كانت قد وقعت على عقارات الدولة والبلديات وضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن ، وبذلك لا تدخل التجاوزات الواقعة خارج تلك الحدود ضمن احكام هذا القرار .

وقد أيد القضاء العراقي هذا التوجه ، فقضت محكمة استئناف البصرة في حكم لها بانه (" ان القرارات التي اصدرتها محكمة جنح القرنة ... جاءت غير صحيحة ومخالفة للقانون حيث ان تطبيق القرار رقم (154) لسنة 2001 يوجب ان يحصل التجاوز على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن ومن دون الحصول على موافقة اصولية ، لذا كان على المحكمة ان تتحقق فيما اذا كان المتهم تجاوز على عقار يقع ضمن حدود التصاميم الاساسية من عدمه...")([46]). وعُرّفَ التجاوز من قبل البعض بانه (" مجمل ما يقوم به الافراد والهيئات من اتلاف او تشويه او تغيير متعمد او غير متعمد لبنية المكان الحضري ومكوناته وعناصره مما يؤدي الى تغيير صورته التي كان ينبغي ان يظهر بها ضمن حدود التصميم الاساسي ")([47]).

الفرع الثاني
إجراءات إزالة التجاوزات

لأهمية المال العام نلاحظ ان التشريعات في الدول قد حرصت على ايجاد نصوص قانونية كأساس لتوفير حماية فعالة لتلك الاموال ومنح الادارة سلطات قوية لإجبار المتجاوزين على ازالة التجاوزات الواقعة على الاموال العامة ، فعلى المستوى الدستوري نلاحظ ان المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد اكد على حرمة الاموال العامة وفرض على اجهزة الدولة وافراد الشعب واجب حمايتها وصيانتها ومنع وقوع الاعتداءات عليها ([48]).

وعلى مستوى التشريع العادي اكد المشرع العراقي في المادة (71) من القانون المدني رقم (40) لسنه 1951 المعدل على حماية الاموال العامة وانه لا يجوز التصرف بها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم ، كما ان الحماية الجنائية للأموال العامة تعد من صور الحماية التي قررها

([45]) المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ .
([46]) قرار محكمة استئناف البصرة بصفتها التمييزية رقم (٢٦/ت/جزاء/٢٠١١) في ١٢ /٥ / ٢٠١١ ، اشار اليه حسن جلوب كاظم الساعدي ، وسائل الحماية الادارية للمال العام في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠١٣ ، ص٩٥ .
([47]) وليد عبد الله المنيس ، مظاهر التعدي الحضري في مدينة الكويت مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، جامعة الكويت ، العدد 120 ، 2006 ص19 . كذلك علاء هاشم داخل ، التعدي الحضري واثره على نشوء المناطق العشوائية المتخلفة ، مجلة حوار الفكر ، المعهد العراقي لحوار الفكر ، العدد 13 ، السنة السادسة ، 2010 ، ص 27 .
([48]) ينظر: المادة (27) من دستور جمهوريه العراق لعام 2005 .

المشرع الجنائي لحماية اموال الدولة العامة من الاعتداء وتجاوز الافراد عليها ، اذ نلاحظ ان المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم (111) لسنه 1969 المعدل قد نص على (" يعاقب بالحبس وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين كل من احدث عمداً تخريباً او اتلافاً بطريق عام او مطار او جسر او قنطرة او سكة حديدية او نهر او قناة صالحين للملاحة... ")[49]. ويفضل لو ان المشرع العراقي قد ضمن قانون العقوبات مادة قانونية تعاقب المتجاوز على اموال الدولة بعقوبة تتناسب مع حجم المخالفة ، وذلك لحمايتها من التعدي باعتبارها ثوابت لا يجوز التفريط فيها والاهم منه لانتفاع الجميع منها لأنها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة .

وبخصوص اجراءات ازالة التجاوزات والاعتداءات التي تقع على الاموال العامة نلاحظ ان المشرع قد وضع على عاتق السلطات الادارية المختصة مهمة حماية هذه الاموال من التجاوزات واتخاذ الاجراءات الرادعة لهذه الاعتداءات مستقبلاً ، فعند مراجعة احكام نص المادة (970) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 نجد ان المشرع قد اكد فيها على منع افعال التعدي والتجاوزات التي قد تقع على املاك الدولة العامة والخاصة وانه في حالة وقوع افعال التعدي عليها فان على الوزير المختص ازالتها بالطرق الادارية ، واكد المشرع المصري أيضا في قانون الادارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 بانه في حاله الاعتداء على اموال الدولة العامة والخاصة للمحافظ ان يقوم باتخاذ الاجراءات الكفيلة بحماية تلك الاموال وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطرق الادارية[50].

وبذلك فان الجهة الادارية المختصة بإزالة التجاوز في مصر تتمثل بالوزير المختص في حالة وقوع التجاوز على الاموال العامة التابعة لوزارته ، فضلا عن المحافظ الذي يكون مختص في حدود محافظته باتخاذ كافة الاجراءات الخاصة بإزالة التجاوز الذي يقع عليها فيكون ذلك من خلال اتخاذ اجراءات ووسائل الضبط الاداري ومن بينها اصدار الاوامر والقرارات الخاصة بإزالة التجاوز واتخاذ اجراءات التنفيذ المباشر في الحدود التي ينظمها القانون ، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بانه ("... وبناء على ذلك فان وضع اليد على اراض مملوكة للدولة ملكية خاصة يجب ان يستوي على سند من القانون يدرأ عنه صفة التعدي... والاَ شكل تعدياً عليها وحقت ازالته ادارياً بموجب قرار من الوزير او المحافظ المختص...")[51].

اما في العراق فان المشرع العراقي قد نص على اجراءات ازالة التجاوز الواقعة على ممتلكات واموال الدولة في مجموعة من القوانين والانظمة والقرارات وحدد فيها الجهات الادارية المختصة باتخاذ تلك الاجراءات ، فعند مراجعة احكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (154) لسنة 2001 ، نلاحظ ان المشرع قد اكد فيه على ازالة كل التجاوزات الواقعة على عقارات الدولة والبلديات بعد تاريخ نفاذ هذا القرار ، وحمل المشرع الوزارة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة مسؤولية وقوع اي تجاوزات وعدم ازالتها[52].

([49]) ينظر: المادة (٣٥٥/ ١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
([50]) ينظر: المادة (٢٦/ ٤) من قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .
([51]) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (١٠٥٦) لسنة ٣٢ق في ٢٠ / ١ /١٩٩٠ اشار اليه اسامة عثمان ، مصدر سابق ، ص١٣٣٩ .
([52]) ينظر : المادة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ .

والزم المشرع الجهات المعنية في الوزارات او الهيئات غير المرتبطة بوزارة بتشكيل لجان مركزية من منتسبي كل وزارة معنية او الجهة غير المرتبطة بوزارة تقوم بمراقبة التجاوزات الواقعة على الاملاك التابعة لها او التي تحت ادارتها واشرافها ، ورفع تقارير دورية بشأنها الى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وعلى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة تشكيل لجان فرعية في المحافظات تكون مهمتها منع وقوع التجاوزات وازالتها عند وقوعها على نفقة المتجاوز، واذا تعذر على اللجنة الفرعية ازالة التجاوز فيتم اشعار المحافظ المختص بالأسباب التي حالت دون ازالة التجاوز ليقوم المحافظ باتخاذ اجراءات الازالة من خلال لجنة الازالة المحلية المشكلة بقرار من المحافظ في كل قضاء وناحية ، ويلزم الشخص المتجاوز بتسديد نفقات ازالة التجاوز بفترة لا يتجاوز امدها (10) عشرة ايام من تأريخ تبليغه بذلك ، وفي حاله عدم التسديد يتم حجزه بقرار من رئيس الوحدة الادارية ولا يطلق صراحه الا بعد تسديدها المبلغ كاملا صفقة واحدة[53]. وللجهة المالكة او التي لها حق الادارة والاشراف على العقارات المتجاوز عليها تحريك الدعوة الجزائية وفق احكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 ضد المتجاوزين والمخالفين احكام هذا القرار ، وضد كل من يثبت اهماله وتقصيره في اداء واجباته بمنع وقوع التجاوز وازالته من رؤساء واعضاء اللجان المشار اليها ، وهذا ما نصت عليه المادة (7) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (154) لسنة 2001 . كما ان المشرع العراقي قد نص في المادة (17) من قانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 على (" ثانياً- تستحصل الوحدة الادارية من المتجاوز تكاليف رفع التجاوز الحاصل على محرمات الطرق العامة حسب القوائم المعدة من قبلها بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية المرقم ب (٥٦) ١٩٧٧")، واكد ايضا في قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ على اهمية تنظيم واستغلال شواطئ ومحرمات نهري دجلة والفرات والانهر الرئيسية والبحيرات والخزانات والاراضي المجاورة لها ، ومنع القيام بتصرفات تخالف احكام هذا القانون ومنها التجاوز على محرمات وشواطئ الانهر ، وفي حالة ثبوت وقوع حالة التجاوز على المحرمات على رئيس الوحدة الادارية ان يتخذ بناء على طلب دائرة الري الاجراءات اللازمة لرفع التجاوز ويصدر القرار بإزالة المخالفة والتجاوز على نفقة المتجاوز بعد قرار الحكم بالإدانة والعقوبة[54]. وقد نظم المشرع العراقي ايضا موضوع حماية الغابات والمشاجر والحدائق الواسعة المملوكة للدولة من التجاوزات التي تقع عليها ، وذلك في قانون الغابات والمشاجر رقم (30) لسنه 2009 ، اذ نص في المادة (20) من هذا القانون على ما يلي (" يعاقب بغرامة مقدارها (100,000) مئة ألف دينار عن كل دونم من الغابة ويعد جزء الدونم دونما والزامه بإزالة المخالفة من قبله او على نفقته كل من اعتدى على اراضي الغابات والمشاجر ولم يحصل على ترخيص من الشركة في الحالات الاتية :

أولاً- الحراثة والزراعة لغير الاغراض المخصصة للغابات .

ثانياً- القاء الانقاذ والنفايات الصلبة او السائلة او المشعة او اية مواد ملوثة للبيئة .

ثالثاً- مد خطوط الماء والكهرباء والهاتف والمجاري والقنوات والطرق").

([53]) ينظر: المواد (٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦) من قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ .

([54]) ينظر: المواد (٢/ أ ، ٣ ، ٥ ، ٦/ثالثاً) من قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ .

وقد اصدر مجلس الوزراء القرار رقم (440) لسنة 2008 وهو يتضمن احكام فصلت اجراءات ازالة التجاوزات عن عقارات الدولة، اذ نص في هذا القرار على (" ١- تتولى اللجنة المركزية واللجان الفرعية في المحافظات تقديم مقترحات بشأن بعض الاراضي المتجاوز عليها حسب مقتضيات ومبررات موضوعية على ان لا تتعارض مع المصلحة العامة... ٢- صرف مبالغ لشاغلي عقارات الدولة المتجاوز عليها لمساعدتهم في ايجاد سكن بديل مع اعفائهم من الاجراءات القانونية المنصوص عليها في القرار رقم (154) لسنة 2001 في حالة اخلائهم للعقارات المشغولة من قبلهم خلال ٦٠ يوما من منحهم مبلغ مليون دينار الى خمس مليون دينار... ٣- تتولى الجهات الامنية بالتنسيق مع الجهات المالكة وضع نقاط سيطرة على العقارات التي يتم اخلائها لمنع تكرار التجاوز مرة ثانية... ٤- تتولد جهات الامنية اخلاء العقارات من المتجاوزين الذين لا يمتثلون للتوجيهات وتطبيق احكام القرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ بحق المخالفين"). وجدير بالملاحظة هنا ان القانون عندما اعطى للهيئات الادارية سلطة استعمال القوة لإزالة المخالفات والتجاوزات التي تقع على المال العام ولما تمثله تلك الاجراءات والسلطات من خطورة على حقوق الافراد وحرياتهم ، فقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة ان تحاط تلك الاجراءات والسلطات بشروط وضمانات قانونية تكفل عدم اساءة استعمال السلطة ، ومن الشروط الاساسية التي تبرر اصدار قرارات الازالة هي وجود اعتداء مادي ظاهر يطال اموال الدولة ، اما الشرط الثاني فهو ان لا يكون بيد الشخص شاغل المال العام او الحائز له اي اساس قانوني (سنداً قانونياً) يخوله حيازة المال او شغله([55]).

ومما سبق يتضح لنا ان اجراءات ازالة التجاوز ما هي الا قرارات واوامر ادارية تصدر عن الجهات والهيئات الادارية المختصة والتي تتمثل بالوزير المختص او رئيس الجهة او الهيئة غير المرتبطة بوزارة او الموظف المخول ، وهذه الاوامر والقرارات هي عبارة عن اجراء من اجراءات الضبط الاداري تسلكه الادارة كوسيلة من وسائل حماية المال العام والحفاظ عليه .

وبخصوص ما تقدم نرى انه كان من الاجدر بالمشرع العراقي ان ينظم الاحكام الخاصة بإجراءات ازالة التجاوزات بقانون موحد خاص بها ويتفادى تنظيمها ضمن قوانين متفرقة ، وينظم بموجب هذا القانون اجراءات ازالة التجاوزات التي تقع على الاموال العامة ، ويحدد فيه الهيئات الادارية المختصة بها مع منحها صلاحيات واسعة حقيقية تمكنها من ردع المخالفات ، ويفضل لو ان المشرع العراقي يمنح الوزير المختص صلاحية ازالة التجاوزات في حدود الاموال التابعة لوزارته وان يمنح المحافظ صلاحية ازالة التجاوزات ضمن حدود الوحدة الادارية التابعة له تماشياً مع متطلبات مبدا اللامركزية الادارية ، كما وندعو المشرع العراقي ان يضمن هذا القانون عقوبات رادعه تفرض على المتجاوزين سواء كان التجاوز واقع على الممتلكات داخل التنظيم الاساسي لتصاميم المدن او خارجه ، وذلك لمنع التداخل والتعارض بين دوائر الدولة التابعة الى وزارات وجهات متعددة .

([55]) د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، مصدر سابق ، ص١١٧ .

الخاتمة :

بعد الانتهاء من موضوع الدراسة الموسوم ب(الحماية الإجرائية من الاستعمال الخاص للمال العام في التشريع العراقي "دراسة مقارنة") ، ينبغي لنا أن نذكر ما توصلت إليه هذه الدراسة من استنتاجات ، فضلاً عن إيراد بعض المقترحات نلتمس التوجه بها إلى مقام المشرع العراقي ، وذلك على النحو الآتي :

أولا / الاستنتاجات : وتتمثل بما يلي :

1 – بخصوص بيان مفهوم الاموال العامة نلاحظ ان التشريعات القانونية قد اهتمت بحماية هذه الاموال واعطت توصيفا محددا لها ، فعند مراجعة احكام القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 نلاحظ انه قد عرف هذه الأموال في المادة (87) بأنها : (تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص) . كما ان المشرع العراقي قد حدد معنى الاموال العامة وكان ذلك في القانون المدني رقم (40) لسنة 1951، اذ نص في المادة (71) منه على (١- تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون) . ووفقاً لهذه النصوص القانونية يشترط في المال لكي يعدُّ عاماً ان يكون عائدا للدولة او لأحد اشخاص القانون العام ، ويشترط ايضا ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة ويستوي في ذلك ان يكون عقارا او منقولا .

2 – للأموال العامة حرمة خاصة قد بينها المشرع العراقي في الدستور والقانون ، فعندما نراجع احكام نص المادة (27) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نلاحظ انها قد نصت على : (أولاً - للأموال العامة حرمة ، وحمايتها واجب على كل مواطن . ثانياً - تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وأدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال) ، كما ان المشرع قد نص في الفقرة (2) من المادة (71) من القانون المدني على حرمة التصرف في هذه الاموال وأنه لا يجوز الحجز عليها او تملكها بالتقادم .

3 – عُرفَ الاستعمال الخاص للمال العام من قبل البعض بأنهُ استعمال شخص معين بذاته او عدة اشخاص بذواتهم لجزء من المال العام بشكل يرتب على ذلك حرمان الاخرين من ممارسة اوجه الاستعمال على هذا المال ، لكن بشرط ان لا يحول هذا الاستعمال دون تحقيق الغرض الاساسي الذي خصص له المال العام وهو تحقيق المنفعة العامة ، فإذا حال الاستعمال الخاص دون تحقيق ذلك اصبح هذا الاستعمال غير مشروع . ولقد أشار المشرع العراقي الى الاستعمال الخاص للمال العام في قوانين متفرقة وبشكل غير مباشر سواء اكان مشروعاً أم غير مشروع ، كقانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 ، وقانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 ، وقرار مجلس قياده الثورة المنحل رقم (154) لسنه 2001، وقرار مجلس قياده الثورة المنحل رقم (296) لسنه 1990 ، وكذلك نظام الطرق والأبنية رقم (44) سنه 1935 .

4 – يقسم الاستعمال الخاص للمال العام الى نوعين : النوع الاول هو الاستعمال الخاص العادي للمال العام ، اما النوع الثاني فهو الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام ، ويتحقق النوع الاول من الاستعمال عندما يقوم الشخص باستعمال جزء من المال العام استعمالاً يتفق مع

الغرض الذي خصص له المال العام ، فبعض الاشخاص قد تأذن له الإدارة باستعمال جزء من المال العام استعمالا مقيدا ولغرض محدود كاستعمال بعض المحال التجارية في الاسواق العامة من قبل احد التجار لعرض بضاعته فيها ، واستعمال الاماكن المخصصة لوقوف السيارات من قبل احد الأشخاص . أما النوع الثاني من الاستعمال فهو الاستعمال غير العادي ويقصد به استئثار شخص باستعمال جزء من المال العام المخصص للاستعمال الجماعي وانفراده بهذا الاستعمال بشكل يحرم غيره من الافراد من الانتفاع به ، وهذا النوع من الاستعمال غير العادي غالباً ما يكون بقصد تحقيق اغراض لا تتفق مع الغرض الاساسي الذي خصص المال العام لتحقيقه .

5 – أن الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام تعدُّ من المواضيع المهمة في نطاق القانون العام سيما القانون الاداري ، إذ قد يتساءل البعض عن الطبيعة القانونية للاستعمال الخاص للمال العام ، وهل انه حق من الحقوق العامة الدائمة التي ترتبط بممارسة احد الحريات العامة التي يلجا اليها الفرد كلما اراد ذلك دون حاجه الى اذن مسبق من الادارة ، ام انه استعمال عارض مؤقت يقوم على اساس وجود رخصه إدارية واذن مسبق من الادارة ، أم انه عقد من عقود الادارة العامة لأنه يتضمن شروط غير مألوفة وتتمتع تجاهه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ؟، وللإجابة عن ذلك اجمع الفقه والقضاء على ان الاستعمال الخاص للمال العام ما هو الا استعمال عارض مؤقت يقوم على اساس وجود رخصة ادارية ، وانه يمكن للإدارة عند ممارستها لسلطتها على المال العام ان تمنح الاشخاص تراخيص ادارية مؤقتة لاستغلال هذا المال استغلالا خاصا والانتفاع به ، ويمكن ان يتحقق الانتفاع الخاص بناء على عقد لكنه في معظم الاحوال ينشا بقرار اداري وهو رخصة الانتفاع بالمال العام .

6 –تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة ازاء الاستعمال الخاص للمال العام فهي تمتلك حق الغاء الترخيص او سحبه أو تعديله في اي وقت بحسب ما تراه متفقا مع المصلحة العامة ، كما يتضح ان طبيعة العلاقة التي تنشا من ترخيص الادارة للأفراد بشان الانتفاع بالمال العام انتفاعا خاصا بانها من قبيل الاعمال الإدارية التنظيمية التي تنفرد الادارة في القيام بها وانها لا تُنشئ علاقة تعاقدية بين الادارة والمنتفع وانما تعد اعمال ادارية فردية . ونرى ان جميع ما تم ذكره من آراء جديرة بالتأييد كون ان الشخص الذي يستغل المال العام استغلالا خاصا يكون في مركز قانوني تنظيمي لائحي لا في مركز تعاقدي شخصي ، اذ يطبق بحقه قانون ادارة البلدية رقم (165) لسنه 1964، وقانون الطرق العامة رقم (35) لسنة 2002 ، ونظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (296) لسنة 1990 ، وقرار مجلس قياده الثورة رقم (154) لسنه 2001.

7 – أن الترخيص بالاستعمال الخاص للمال العام يعد اجراء ووسيلة قانونية تمكن الافراد من استغلال المال العام ، وتسمح للجهة الادارية بمراقبة تصرفاتهم ومدى احترامهم للشروط القانونية الخاصة بالانتفاع الخاص بجزء من المال العام الوطني .

8 - تمثل العقود الادارية وسيلة قانونية اخرى تتبعها الادارة من أجل حماية المال العام والحفاظ عليه ، وهي طريقة للاستعمال الخاص غير العادي للمال العام تتم باتفاق يبرم بين الادارة مع احد الاشخاص لاستثاره بجزء من المال العام المخصص اساساً للاستعمال الجماعي واستعماله في

غير الغرض الذي خصص المال لأجله، ومن أبرز التطبيقات على الاستعمال الخاص غير العادي الذي يتم بصيغة التعاقد هي عقود التزام المرافق العامة وعقود الامتياز، والتعاقد على اقامة مطعم أو مقهى او كازينو في متنزه عام او التعاقد على اقامة مدينة العاب للأطفال أو مدينة مائية او رياضية على شاطئ النهر، وبخصوص ذلك نلاحظ ان المشرع العراقي قد وضع ضوابط عامه حددت كيفية التصرف بالأموال العامة وكيفية ابرام العقود الادارية الخاصة بالاستعمال الخاص غير العادي، وكان ذلك في قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (21) لسنة 2013.

9 - ان ظاهرة التجاوز على المال العام تعد من الظواهر السلبية التي تتسبب بحرمان افراد المجتمع من الانتفاع به دون وجه حق، كما انه يؤدي الى الاضرار المادي بالمال العام اذا تم استخدامه بشكل يخالف الغرض الذي خصص له هذا المال، وهذا الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات لإزالة التجاوزات وهي عبارة عن قرارات وأوامر إدارية تصدر عن الجهات والهيئات الادارية المختصة والتي تتمثل بالوزير المختص او رئيس الجهة او الهيئة غير المرتبطة بوزارة او الموظف المخول، وهذه الاوامر والقرارات ما هي إلا اجراء من اجراءات الضبط الاداري تسلكه الادارة كوسيلة من وسائل حماية المال العام والحفاظ عليه .

ثانياً / التوصيات : تتركز المقترحات على الوضع في العراق وتتمثل بما يلي :

1 – ندعو المشرع العراقي إلى تنظيم الاحكام الخاصة بإجراءات ازالة التجاوزات بقانون موحد خاص بها ويتفادى تنظيمها ضمن قوانين متفرقة، وينظم بموجب هذا القانون اجراءات ازالة التجاوزات التي تقع على الاموال العامة، ويحدد فيه الهيئات الادارية المختصة بها مع منحها صلاحيات واسعة حقيقية تمكنها من ردع المخالفات، كما وندعو المشرع العراقي إلى تضمين هذا القانون عقوبات رادعه تفرض على المتجاوزين سواء أكان التجاوز واقع على الممتلكات داخل التنظيم الاساسي لتصاميم المدن او خارجه، وذلك لمنع التداخل والتعارض بين دوائر الدولة التابعة الى وزارات وجهات متعددة .

2 – نأمل من المشرع العراقي أن يمنح كل وزير مختص صلاحية ازالة التجاوزات في حدود الاموال التابعة لوزارته، وان يمنح كل محافظ صلاحية ازالة التجاوزات ضمن حدود الوحدة الادارية التابعة له تماشياً مع متطلبات مبدا اللامركزية الادارية .

3 – نتمنى لو ان المشرع العراقي يضمن قانون العقوبات مادة قانونية تعاقب المتجاوز على اموال الدولة بعقوبة تتناسب وحجم عمله، وذلك لحمايتها من التعدي باعتبارها ثوابت لا يجوز التفريط فيها والاهم منه لانتفاع الجميع منها لأنها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة .

4 – ندعو جميع المؤسسات الإدارية والامنية المكلفة بحماية أموال الدولة إلى القيام بحملات توعية وتثقيف المواطنين بأهمية هذه الأموال وما تحظى به من مكانة عالية لدى الشعوب من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، وسيتحقق ذلك عن طريق اقامة الندوات والمؤتمرات والبحوث لمنع انتشار التجاوزات والاعتداءات عليها ، وحث المؤسسات الإدارية على حصر الاملاك المتجاوز عليها والتنسيق مع الأجهزة الامنية لوضع الخطط التي تكفل ازالة تلك التجاوزات وفقاً للقوانين النافذة .

قائمة المصادر :

أولا / الكتب والمراجع :

1 – الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط 6 ، 1419 .
2 - محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ، مادة (حمى) ، جزء 14 ، ط 1 ، باب صادر، بيروت .
3 – د. احمد كامل حسن ، النظام القانوني لأموال الدولة العامة ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، 2019 .
4 - د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، جامعة عين شمس ، 1986 .
5 - د. صلاح عبد الحميد محمود الاحول ، الحماية القانونية للمال العام في نطاق القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2018 .
6 - د. فتحي محمد محمد الاحول ، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2016 .
7 - د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1969.
8 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري - دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع .
9 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري - اموال السلطة الإدارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنه نشر .
10 - د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2009 .
11 - د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري " الأموال العامة " ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1983.
12 – د. مجدي محمود محب ، موسوعة احكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955 - 2010 ، ج3 ، دار محمود للنشر ، القاهرة ، بدون سنه نشر .
13 – د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والاخطار في القانون المصري ، مطبعة التأليف ، بدون دار نشر ، مصر ، 1957.
14 – د. محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الاداري- دراسة مقارنة ، كلية الحقوق- جامعة المنوفية ، بدون سنه نشر .
15 - د. محمد ماهر ابو العينين ، التراخيص الادارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2006 .

ثانياً / الاطاريح والرسائل :

1 - ايمان محمد عبد القادر ، الترخيص الاداري والحريات العامة -دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق- جامعة الاسكندرية ، 2018.

ثالثاً / البحوث والمقالات :
1 – د. انسام علي عبدالله ، النظام القانوني للأموال العامة - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (2 / السنة العاشرة) ، العدد 25 ، 2005 .
2 – د. ايوب ابن منصور الجربوع ، التنظيم القانوني للتراخيص الادارية ، بحث منشور في المجلة العلمية للإدارة ، الجمعية السعودية للإدارة ، العدد الخامس ، 2012 .
3 - د. الشيخ سعيدي ، جلول حيدور ، رخصة الاستعمال الخاص للمال العام ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سيدي بالعباس ، العدد 2 ، المجلد 6 ، 2020 .
4 - د. علي احمد اللهيبي، استعمال الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر ، بحث منشور في مجلة الحقوق - كليه القانون - الجامعة المستنصرية ، المجلد 12، العدد 11، 12، 2012.
5 - علي حسن عبد الامير ، اجراءات ازالة التجاوز على المال العام العقاري في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث .
6 – علاء هاشم داخل ، التعدي الحضري واثره على نشوء المناطق العشوائية المتخلفة ، مجلة حوار الفكر ، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد 13، السنة السادسة، 2010.
7 - د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الاداري ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، العدد (٣- ٤)، السنة 48، 1978
8 - وليد عبد الله المنيس ، مظاهر التعدي الحضري في مدينة الكويت مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، جامعة الكويت ، العدد 120 ، 2006 .

رابعاً / القوانين :

أ – الدساتير :
1 - دستور جمهوريه العراق لعام 2005 .

ب – القوانين المصرية :
1 - القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدل .
2 - قانون بشأن أشغال الطرق العامة المصري رقم (140) لسنة 1956 المعدل .
3 – قانون الادارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 .
4 - قانون بشأن المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 المعدل .

ج – القوانين العراقية :
1 - قانون ادارة البلدية رقم (165) لسنة 1964 المعدل .
2 - قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
3 - قانون استغلال الشواطئ رقم (59) لسنة 1987 .
4 - قرار مجلس قياده الثورة المنحل رقم (296) لسنه 1990 .
5 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (154) لسنة 2001 .
6 - قانون الطرق العامة رقم 35 لسنة 2002 المعدل .
7 - قانون الغابات والمشاجر رقم (30) لسنه 2009
7 - قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 .

خامساً / القرارات والأحكام القضائية :
أ – القرارات :
1 - نظام الطرق والأبنية العراقي رقم (44) سنه 1935.
2 – قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (440) لسنة 2008 .
ب – الأحكام القضائية :
1 - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن (2459 ، 2505) لسنة 34ق - عليا في 19 /10/ 1997 ، اشار اليه اسامة عثمان ، الموسوعة القضائية في املاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
2 - حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (1056) لسنة ٣٢ق في 20 / 1 /1990 اشار اليه اسامة عثمان.
2 - قرار محكمة استئناف البصرة بصفتها التمييزية رقم (26/ت/جزاء/2011) في 12 /5 / 2011 ، اشار اليه حسن جلوب كاظم الساعدي ، وسائل الحماية الادارية للمال العام في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بغداد ، 2013 .

Procedural protection from private use of public funds in Iraqi legislation "A comparative study"

Dr. Wisam Razaq Falih
University of Thi-Qar
lawp1e224@utq.edu.iq
07830434142

Abstract:

Public money is considered one of the most important basic pillars in the progress and advancement of countries, whether from an administrative, social or economic perspective. Most legislation in countries has sought to establish special protection for this money in order to preserve it from all actions that conflict with its allocation to the public benefit. On this basis, the theory of money has taken over. The general public has a prominent and important position among the subjects of administrative law, and its provisions raise a lot of controversy in legal jurisprudence in most countries of the world, whether they have adopted the capitalist system or those that have adopted the socialist system. This type of use is unique to a person, and he benefits from public money in a way that may deprive others from exercising their right to benefit from it, since a person's monopolization of a part of public money contradicts a general characteristic of it, which is the purpose for which public money was allocated (achieving public benefit).

Keyword: protection , Usage , private , money, general .