

بعض مظاهر اضطراب موقف المشرع الليبي

تجاه الشركات العامة

ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي الأول

حول الشركات العامة في النظام القانوني الليبي

د. علي أحمد شكورفو

عضو هيئة التدريس بكلية القانون جامعة مصراتة

مقدمة

الحمد لله المعبود، والصلاة والسلام على أفضل خلق في الوجود، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم...
ويعد:

لقد عرّف المشرع الليبي على غير عادته الشركة العامة في مواضع عدة منها:

- 1) تعريفها في اللائحة التنفيذية للقانون 21 لسنة 2001م⁽¹⁾، في شأن مزاولة الأنشطة الاقتصادية بأنها "الشركة التي تمتلك الدولة كامل رأسمالها ويصدر بتأسيسها قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً" وفقاً لما جاء بنص المادة 36 من هذه اللائحة.
- 2) وعرفها في القانون رقم 3 لسنة 2006م⁽²⁾، بشأن شركات القطاع العام بأنها "كل شركة يملك رأسمالها شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة أو يساهم فيها بنسبة لا تقل عن 51% من رأسمالها" وفقاً لما جاء في نص المادة الأولى منه.
- 3) وعرفها قانون النشاط التجاري 23 لسنة 2010م⁽³⁾ بأنها "كل شركة يملك رأسمالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة..." وفقاً لنص المادة 256 منه.

(1) مدونة التشريعات س 4 ع 10 بتاريخ 16/12/2001م، ص 723.

(2) مدونة التشريعات س 7 ع 3 بتاريخ 13/3/2007م، ص 75.

(3) مدونة التشريعات س 10 عدد خاص بتاريخ 21/8/2010م، ص 797.

وعرفها واضعوا مشروع قانون الشركات⁽¹⁾ بأنها "كل شركة تملك الدولة أو شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة رأس مالها بالكامل...". وذلك وفقاً لنص المادة 241 منه.

هذه التعريفات عكست اختلافاً بين تعريف الشركة العامة وتعريفها في القانون المدني الليبي وفقاً لنص المادة 494 والتي نصت على أنها "عقد يلتزم بمقتضاه شخص أو أكثر بأن يساهم كل منهم في مشروع مالي بتقديم حصة من مال أو عمل لاقتسام ما قد ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة".

ويعرّف بعض الفقه الشركة العامة بأنها "وحدة اقتصادية تأخذ شكل شركة المساهمة ويكون غرضها تنفيذ مشروع اقتصادي وفقاً للسياسة العامة للدولة في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويكون رأس مالها مملوكاً لشخص عام ملكية كاملة أو بالمشاركة مع أشخاص عامة أو خاصة - شركات أو أفراد - على ألا تقل نسبة مساهمته في حالة المشاركة عن 51% من رأس المال"⁽²⁾.

يتضح من هذه التعريفات ما يتمتع هذا النوع من الشركات من خصائص تتمثل في:

1 - الشكل القانوني للشركات العامة: حيث لم يترك المشرع أي خيار للمؤسسين للشركات العامة فيلزم دائماً اختيار شكل الشركة المساهمة، وهذا الموقف من المشرع يمكن أن يكون محل نظر لا سيما إذا انفرد شخص عام بتأسيس شركة عامة الذي يعد تجاوزاً وصفها بوصف الشركة الذي يستلزم تعدد الشركاء⁽³⁾.

فانفراد شخص عام بملكية رأس المال ينفي الشركة في مفهومها التقليدي⁽⁴⁾.

وهذا ما ينتج عنه تغيير في مفهوم الشركة من عقد بين الشركاء إلى نظام قانوني.

(1) أعد هذا المشروع لجنة مشكلة بموجب قرار وزير الاقتصاد رقم 3 لسنة 2012م بشأن تشكيل لجنة لدراسة التشريعات الاقتصادية في ليبيا.

(2) د. محمود مختار بربري، قانون المعاملات التجارية، ج1، الأعمال التجارية والتاجر - الشركات التجارية (شركات القطاع الخاص والعام)، الأموال التجارية، دار الفكر العربي 1987م، ص583.

(3) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، ط2، 1988م، ص23، 9.

(4) د. حسنى المصري، مشار إليه عند د. محمود مختار بربري، قانون المعاملات التجارية، مرجع سابق، ص584، هامش 3.

2 - يترتب على اتخاذ الشركات العامة شكل شركة المساهمة تمتعها بوجود قانوني مستقل عن الدولة، فهي شخص قانوني يتمتع بذمة مستقلة وله الأهلية الكاملة التي تمكنه من استغلال أمواله، فهي قادرة على الالتزام وأهل لاكتساب الحقوق ولا يخفى ما يستتبع ذلك من آثار، وهذا الاستقلال هو الوسيلة التي تبعد الشركات العامة عن أدوار الأجهزة الحكومية والمرافق العامة، وما يشوب إجراءاتها من بطء وتعقيد.

3 - يجب أن يتعلق غرض الشركة العامة بنشاط اقتصادي يتفق مع سياسة الدولة العامة، ومع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وتظل الشركة حبيسة غرضها لا تملك تعديله، وهذا ما يصفه جانب من الفقه بالمغالاة والتشدد، فتعديل غرض الشركة (نشاطها) يعد من أهم وأدق شؤون الشركة التي يجب أن تستقل به إدارتها التي تكون أكثر معاشية واقتراباً من واقع الشركة⁽¹⁾.

4 - أنه لا يكفي أن يكون أحد المؤسسين للشركة العامة شخصاً عاماً؛ بل يلزم أن تكون السيطرة لهذا الشخص، وهذا ما لا يتحقق إلا إذا كان هذا المؤسس أو المساهم ذا النصيب الأكبر في رأس المال، لذا يجب أن ينفرد الشخص العام بتقديم رأس المال كله أو تقديم 51% منه في حالة المشاركة مع الغير.

ويرى البعض أن اشتراط هذا القدر من رأس المال في الشركة العامة يهدف إلى طمأنة رأس المال الخاص وعدم تهيئه أو ترده في مشاركة الأشخاص العامة⁽²⁾.

وبالرغم من أن هذه التعريفات عكست بعض خصائص الشركات العامة إلا أنها لم تستغرقها بالكامل مما أثار خلافاً واسعاً في الفقه القانوني، حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الشركات العامة شخص من أشخاص القانون العام، وذهب جانب آخر منه إلى القول بأنها من أشخاص القانون الخاص، ولا يخفى تأثير ذلك على صفة أموالها والعاملين فيها وأوراقها والعقود التي تبرمها⁽³⁾، والقراءة المتأنية للنصوص القانونية المتعلقة بالشركات العامة في التشريعات ذات العلاقة تبين الموقف المضطرب للمشرع الليبي حيالها في مواضع عدة، لعل أهمها يكمن في آلية إنشاء هذه الشركات، وتحديد أنواعها،

(1) د. محسن شفيق، الوجيز في القانون التجاري، د.ن، 1968، ص318.

(2) د. محمود مختار بربري، قانون المعاملات التجارية، مرجع سابق، ص588.

(3) أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، الفضيل للنشر والتوزيع، د.ت، ص20.

وطبيعتها، وطبيعة العاملين فيها، نحاول في هذه الورقة البحثية المتواضعة بيان موقف المشرع من هذه الأمور، وبيان اضطرابه تجاهها من خلال القوانين المتعددة التي تنظم أحكام الشركات العامة⁽¹⁾، نخصص مطلباً لكل واحد منها وفق الخطة البحثية التالية معتمدين على المنهجين التحليلي والتاريخي في دراستها.

مطلب أول: اضطراب موقف المشرع من آلية إنشاء الشركات العامة.

مطلب ثاني: اضطراب موقف المشرع من أنواع الشركات العامة.

مطلب ثالث: اضطراب موقف المشرع من طبيعة الشركات العامة.

مطلب رابع: اضطراب موقف المشرع من طبيعة العاملين في الشركات العامة.

خاتمة.

⁽¹⁾ إن بيان اضطراب موقف المشرع الليبي يقتضي بيان موقف المشرع في التشريعات المتعلقة بالموضوع سواء المعمول بها حالياً أو الملغاة لزيادة التندليل.

المطلب الأول:

اضطراب موقف المشرع من آلية إنشاء الشركات العامة

الشركة العامة في ليبيا حديثة العهد والنشأة لسيطرة النظام الاقتصادي الرأسمالي أثناء العهد الملكي في الفترة من عام 1951م إلى عام 1969م حيث ساد آنذاك مفهوم الملكية الفردية لأدوات الإنتاج، واقتصر فيه دور الدولة على الدولة الحارسة التي تتولى حماية الوطن، وحفظ الأمن، وإرساء العدالة، فلم يكن للشركات العامة التي تمتلك الدولة رأسمالها ذكر وإن كان قد عرف نظام المؤسسات العامة بشكل محدود، وكانت تنشأ بقوانين صادرة عن السلطة التشريعية⁽¹⁾.

وبعد نهاية النظام الملكي في سبتمبر 1969م عرفت ليبيا إنشاء الشركات العامة، بل وتم التوسع في إنشائها تطبيقاً لهدف الدولة المعلن آنذاك في الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 1969/12/11م والذي جاء في مادته السادسة "تهدف الدولة إلى تحقيق الاشتراكية وذلك بتطبيق العدالة الاجتماعية التي تحظر أي شكل من أشكال الاستقلال"⁽²⁾.

إلا أن المشرع لم ينتهج نهجاً واحداً في إنشاء الشركات العامة فتباينت وسائل إنشائه للشركات العامة وفقاً للتالي:

أولاً: إنشاء الشركات العامة عن طريق التأميم:

لقد بدأ التأميم في ليبيا بعد سبتمبر 1969م حيث أصدر مجلس قيادة الثورة وقتها في شهر 11 نوفمبر 1969م أي بعد الإطاحة بالنظام الملكي بشهرين تقريباً أول قرار بالتأميم، وتم فيه نقل ملكية مستشفى الأذفست، ومستشفى المواساة إلى الدولة الليبية⁽³⁾.

ثم توالى عمليات التأميم وشملت عدة مجالات وأنشطة بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، حيث صدر القانون 105 لسنة 1970م بتأميم شركات ومنشآت وممتلكات توفيق غرغور وأولاده⁽⁴⁾.

(1) مثل المؤسسة العامة للكهرباء التي أنشأت بموجب القانون 5 لسنة 1962م، والمؤسسة لبناء مدينة البيضاء بموجب القانون 8 لسنة 1963م. ينظر أ. محمد بن يونس، أ. عبد الحميد الديهوم، موسوعة التشريعات الليبية، ملحق ج 8 ص 114.

(2) الجريدة الرسمية، س 7، عدد خاص بتاريخ 1969/12/15م، ص 16.

(3) أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، مرجع سابق، ص 36.

(4) الجريدة الرسمية، س 8 ع 60، 1970م، ص 3.

وفي قطاع المصارف صدر القانون 153 لسنة 1970م بتأميم الحصص الأجنبية فيها⁽¹⁾؛
بغية تلييب المصارف الأجنبية العاملة في ليبيا.
وفي قطاع التأمين صدر القانون 156 لسنة 1970م⁽²⁾ بتقرير بعض الأحكام الخاصة بتأميم
الحصص الأجنبية في شركات التأمين المؤسسة في ليبيا.
وفي قطاع النفط صدرت العديد من القوانين بتأميم الشركات الأجنبية العاملة في هذا القطاع منها على
سبيل المثال:

القانون 35 لسنة 1974م⁽³⁾ بتأميم شركة شل للتنقيب والإنتاج، والقانون 10 لسنة
1974م بتأميم الشركة الليبية الأمريكية للبترول، والقانون 115 لسنة 1974م⁽⁴⁾ بتأميم الشركة
البريطانية ب.ب. للاستكشاف ليبيا المحدودة⁽⁵⁾.

وقد هدف المشرع الليبي من التأميم إلى سيطرة الدولة على الشركات الأجنبية المهيمنة على
الاقتصاد الوطني من جهة، وإلى منع سيطرة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي؛ لما يراه من أن
سيطرتها على الاقتصاد الوطني تشكل عائقاً للمجتمع من تحقيق العدالة الاجتماعية التي تسعى إليها
الدولة الاشتراكية المعلنة حينها⁽⁶⁾.

ثانياً: إنشاء الشركات العامة عن طريق القوانين:

انطلاقاً من السياسة الاشتراكية المعلنة في تلك الفترة أصبح تدخل الدولة في النشاط
الاقتصادي أمراً ملموساً ومظهراً جريئاً حيث قامت الدولة بإنشاء شركات اقتصادية في مختلف
النشاطات الاقتصادية الصناعية والزراعية، بل والشركات الخدمية، امتلكت رأس مالها كاملاً وتولت

(1) الجريدة الرسمية س 9 ع 6، 1971م، ص 3.

(2) الجريدة الرسمية، المرجع السابق، ص 12.

(3) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة سنة 1974م، ص 46.

(4) الجريدة الرسمية، س 10 ع 91، 1972م، ص 781.

(5) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة سنة 1974م، ص 138.

(6) د. خالد الشاوي، تأميم الحصص الأجنبية في المصارف، ومساهمة الدول في شركات التأمين، مجلة دراسات قانونية، كلية
الحقوق بنغازي، ع 1، يونيو 1971م، ص 251 وما بعدها.

إدارتها إما مباشرة أو عن طريق شركات تابعة لها؛ من أجل تحقيق شعارها المرفوع: القضاء على الاستغلال⁽¹⁾. والأمثلة على ذلك كثيرة نورد منها على سبيل المثال:

ففي مجال الخدمات صدرت العديد من القوانين بتأسيس العديد من الشركات العامة مثل القانون 10 لسنة 1972م⁽²⁾ بتأسيس شركة الكفرة الزراعية والقانون رقم 60 لسنة 1974م⁽³⁾ بتأسيس الشركة العامة للتوزيع والنشر والإعلان، والقانون رقم 30 لسنة 1975م⁽⁴⁾ بتأسيس الشركة العامة للأعمال الكهربائية، والقانون رقم 70 لسنة 1972م⁽⁵⁾ بشأن تأسيس الشركة الوطنية للأدوية. ثالثاً: إنشاء الشركات العامة بموجب قرارات عن السلطة التنفيذية:

لقد رأى المشرع الليبي لاعتبارات قدرها أن يكون إنشاء الشركات العامة بموجب قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية⁽⁶⁾، وهذا ما جسده نص المادة 1/3 ج من قرار أمانة مؤتمر الشعب العام سابقاً رقم 3 لسنة 1979م⁽⁷⁾، وما أكدته القانون رقم 1 لسنة 2007م⁽⁸⁾ بشأن عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية سابقاً حيث نص في المادة 10/123 على أن تتولى اللجنة الشعبية العامة سابقاً إنشاء الشركات العامة.

وتنفيذاً لذلك أصدرت السلطة التنفيذية وقتها اللجنة الشعبية العامة سابقاً العديد من القرارات بشأن إنشاء شركات عامة منها على سبيل المثال القرار رقم 577 لسنة 1983م⁽⁹⁾ بإنشاء الشركة الوطنية

(1) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، جامعة ناصر، ط1، 1992م، ج1، ص43.

(2) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة سنة 1972م، ص42.

(3) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة سنة 1974م، ص216.

(4) الجريدة الرسمية، س ع 43، 1976م، ص2271.

(5) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة سنة 1974م، ص232.

(6) السلطة التنفيذية وقتها "اللجنة الشعبية العامة سابقاً" يقابلها مجلس الوزراء حالياً. ينظر: د. عبد الله زايد الكاديكي، القانون

الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة قار يونس سابقاً العام الجامعي 2002-

2003م، ص59، غير منشورة.

(7) الجريدة الرسمية، س 17 ع 4، 1979م، ص156.

(8) مدونة التشريعات، س 7 ع 1، 2007م، ص6.

(9) الجريدة الرسمية س 21 ع 37، 1983م، ص316.

للكيماويات وأدوات حفر وأمن آبار النفط، والقرار رقم 355 لسنة 1987م⁽¹⁾ بشأن إنشاء الشركة العامة للنقل السريع.

إلا أنه مع اضطراب العمل على إنشاء الشركات العامة بموجب قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية لجأ المشرع الليبي إلى إنشاء العديد من الشركات بموجب قوانين ومنها على سبيل المثال: القانون 2 لسنة 1981م⁽²⁾ بإنشاء مصرف الادخار والاستثمار العقاري، والقانون رقم 17 لسنة 1984م⁽³⁾ بإنشاء بإنشاء الشركة العامة للكهرباء، والقانون رقم 8 لسنة 1997م⁽⁴⁾ بإنشاء الشركة العامة للمياه، والقانون رقم 16 لسنة 1984م⁽⁵⁾ بإنشاء الشركة العامة للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

وأخيراً وعندما تبنى المشرع الليبي إنشاء قانون موحد للنشاط التجاري وهو القانون 23 لسنة 2010م نص في مادته 257 على أن تؤسس الشركة العامة بقرار من السلطة التنفيذية "اللجنة الشعبية العامة سابقاً" وهو بذلك يؤكد على ما كان متبنيه سابقاً من أن إنشاء الشركات العامة وتأسيسها يكون بقرار من السلطة التنفيذية.

وهذا نفسه ما تبناه واضعوا مشروع قانون الشركات في المادة 242 منه، حيث نصت (مع مراعاة الأحكام المنظمة لشركات المساهمة تؤسس الشركة العامة بقرار من مجلس الوزراء متضمناً النظام الأساسي للشركة، وبناءً على دراسة جدوى اقتصادية تقدم من الجهة المختصة).

يتضح من كل ما سبق أن المشرع الليبي كان متذبذباً في آلية إنشاء الشركات العامة من التأميم الذي اقتضته مرحلة السيطرة على المقدرات والثروات الوطنية وانتزاعها من المستثمر الأجنبي، إلى إنشائها بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية ثم أوكل مهمة الإنشاء إلى السلطة التنفيذية إلا أنه اخترق القواعد القانونية التي وضعها بأن أصدر قوانين بإنشاء شركات عامة ثم عاد ومنح سلطة إنشاء هذه الشركات للسلطة التنفيذية في الدولة فهل ستكون هذه نهاية المطاف أم سنرى تحبطاً وتذبذباً في هذا الموقف من جديد، هذا ما ستجيب عليه الأيام.

(1) الجريدة الرسمية س 25 ع 20، 1987م، ص 427.

(2) الجريدة الرسمية س 14 ع 13، 1981م، ص 77.

(3) الجريدة الرسمية س 22 ع 26، 1984م، ص 626.

(4) الجريدة الرسمية س 35 ع 20، 1997م، ص 713.

(5) الجريدة الرسمية س 22 ع 16، 1984، ص 613.

المطلب الثاني

اضطراب موقف المشرع من أنواع الشركات العامة

تتنوع الشركات العامة وتنقسم إلى نوعين: شركات عامة مملوكة بالكامل للدولة بمعنى أن رأس مالها مملوك بكامله إلى شخص اعتباري عام واحد وهو الدولة، أو مملوك لأشخاص اعتبارية متعددة، وشركات مشتركة بين الدولة أو مؤسساتها كأشخاص عامة، وأشخاص القانون الخاص، وهي ما تعرف بشركات الاقتصاد المختلط والمتتبع لحركة التشريع في القانون التجاري الليبي يجد اضطراباً واضحاً من المشرع في هذا الخصوص، فتارة لا يعترف ولا يقر إلا بوجود نوع واحد من الشركات العامة وهي الشركات المملوكة كلياً للدولة ومؤسساتها، وتارة أخرى يعترف بشركات عامة مختلطة، وهذا ما نحاول بيانه في التالي:

أولاً: شركات عامة مملوكة كلياً للدولة:

أنشأ المشرع الليبي العديد من الشركات العامة المملوكة كلياً للدولة الليبية ومنها على سبيل

المثال:

أنشأ الشركة الوطنية للأدوية بموجب القانون 70 لسنة 1972م، وجاء في نص المادة السادسة منه "يحدد رأس مال الشركة بمليوني دينار ليبي مقسمة إلى مائة ألف سهم مملوكة كلها للدولة قيمة كل منها عشرون ديناراً وتكتتب فيها الدولة"⁽¹⁾.

وأنشأ الشركة العامة لاستيراد وبيع الآلات والأدوات والمعدات الزراعية بموجب القانون 28 لسنة 1972⁽²⁾، وجاء في المادة السادسة منه "يحدد رأسمال الشركة بمبلغ مليون ونصف مليون من الدينانير تقسم إلى مائة ألف سهم مملوكة كلها للدولة وقيمة كل منها خمسة عشر ديناراً وتكتتب فيها الدولة وتدفعها بالكامل".

ونصت المادة 16 من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 26 لسنة 1985م⁽³⁾ بإصدار النظام الأساسي للشركة العامة للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية على "يقسم رأس مال الشركة

(1) الجريدة الرسمية، س 10 ع 18، 1972م، ص 72.

(2) المرجع السابق نفسه.

(3) الجريدة الرسمية س 23 ع 21، 1985م، ص 18.

إلى عدد من الأسهم بحيث تكون قيمة كل سهم ألف دينار ليبي تكتتب فيها الدولة بالكامل ولا يجوز نقل ملكيتها غيرها إلا بقرار من اللجنة الشعبية العامة⁽¹⁾.

ونصت المادة 10 من النظام الأساسي للشركة العامة للكهرباء والصادر بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 80 لسنة 1993م⁽²⁾ على "جميع الأسهم مملوكة بالكامل للدولة...". وتأسيس هذا النوع من الشركات العامة هو ما يتفق ونص المادة 36 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 21 لسنة 2001م في شأن مزاولة الأنشطة الاقتصادية والتي جاء فيها في تعريف الشركة العامة بأنها "الشركة التي تمتلك الدولة كامل رأس مالها...".

ثانياً: شركات عامة مشتركة بين الدولة والقطاع الخاص:

تلجأ الدولة إلى إنشاء الشركات العامة بهذا الأسلوب إما لتفادي عيوب الاستغلال المباشر الذي يسوده البطء والتعقيد، وإما لتشجيع رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية على توظيفها بما يخدم مصلحة المجتمع ومن ثم فلا تتحمل وحدها مخاطر المشروع وأعباء مسؤولياته⁽³⁾.

وفي هذا النوع من الشركات العامة يكون رأس مال الشركة مشتركاً بين الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الخاصة اعتباريين أو طبيعيين وطنيين أو أجنبية، حيث يكون رأس المال مشتركاً بينهما.

وهذا النوع من الشركات العامة تناولته المادة الأولى من القانون رقم 3 لسنة 2006م حيث جاء فيها عند تعريفها للشركات العامة "كل شركة يملك رأس مالها شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة أو يساهم فيها بنسبة لا تقل عن 51% من رأس مالها".

وقد أنشأ المشرع الليبي العديد من الشركات العامة من هذا النوع منها على سبيل المثال: تأسيس شركة مساهمة للموانئ بموجب القانون رقم 21 لسنة 1985م⁽⁴⁾ والذي جاء في مادته الثالثة "يكون للشركة رأس مال يتكون من عدد من الأسهم متساوية في القيمة ومملوكة للمساهمين

(1) الجريدة الرسمية س 31 ع 14، 1993م، ص 530.

(2) د. صبيح بشير بسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي 1974م، ص 265.

(3) أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، مرجع سابق، ص 48.

(4) موسوعة التشريعات البحرية، ج 1، اللجنة الشعبية العامة للمواصلات والنقل البحري سابقاً، ص 61 وما بعدها.

من أفراد الشعب والأشخاص الاعتباريين العاملين وبين النظام الأساسي للشركة، عدد الأسهم التي تحوز المساهمة بها وقيمة كل سهم".

وما نصت عليه المادة الأولى من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 448 لسنة 1988م⁽¹⁾، حيث جاء فيها: "يؤذن لكل من جهاز تنمية مناطق الجنوب وشركة آتيب اليونانية في تأسيس شركة مشتركة متمتعة بجنسية ليبيا تسمى شركة تصنيع الخشب المضغوط وذلك برأس مال قدره (6.500.000) ستة ملايين وخمسمائة ألف دينار ليبي موزعة بنسبة 51% واحد وخمسون بالمائة للجانب الليبي و 49% وتسعة وأربعون بالمائة للجانب اليوناني".

وما نصت عليه المادة الأولى من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 539 لسنة 1986م⁽²⁾ بشأن الإذن للمؤسسة الوطنية للنفط في تأسيس شركة مشتركة ويسترن جيوفيزيكال الكندية تسمى شركة شمال أفريقيا للاستكشاف الجيوفيزيائي، ونصت المادة الثانية من القرار على أن تكون مساهمة المؤسسة الوطنية للنفط في رأس مال الشركة المشتركة بنسبة 51% ومساهمة شركة ويسترن جيوفيزيكال 49%.

ويلاحظ أن المشرع الليبي عند إصداره للقانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري أغفل هذا النوع من الشركات العامة حيث نص في المادة 256 منه على أن الشركات العامة هي كل شركة يملك رأس مالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة، ولم ينص على الشركات المختلطة التي تمتلك الدولة فيها أو الأشخاص الاعتبارية العامة جزءاً من رأس مالها، ولم يتناول المشرع الليبي ذلك في هذا القانون؛ الأمر الذي يلوح معه سؤال في الذهن مؤداه هل يعتبر موقف المشرع بسكوته عن الشركات المختلطة بين الأشخاص الاعتبارية العامة الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو الطبيعية هجراً منه لهذا النوع من الشركات العامة وعدم تبنيه لها؟!

أما وازعوا مشروع قانون الشركات فقد اعتدوا بنوعي الشركات العامة الشركات المملوكة بالكامل للدولة أو الأشخاص الاعتبارية بها وفقاً لنص المادة 241 منه⁽³⁾، والشركات العامة المختلطة

(1) المجريدة الرسمية س 23 ع 35، 1985م، ص 1142.

(2) المجريدة الرسمية س 24 ع 24، 1986م، ص 864.

(3) تنص المادة 241 من المشروع على (الشركة العامة هي كل شركة تملك الدولة أو شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة رأس مالها بالكامل...).

التي نص عليها المشروع في المادة 246 منه⁽¹⁾، إلا أنه أغفل تحديد النسبة التي يجب أن يساهم بها الشخص الاعتباري العام حيث جاء النص مطلقاً بدون تحديد نسبة معينة يجب أن يساهم بها الشخص الاعتباري العام مع نظيره الخاص في الشركة التي غالباً ما تنص التشريعات النظرية على تحديدها بنسبة 51% من رأس المال، فهل يمكن القول بأن الشركة العامة المختلطة يمكن أن تكون مساهمة الشخص الاعتباري العام فيها بنسبة تقل عن النسبة المتعارف عليها في مثل هذه الأحوال وهي نسبة 51%؟ إن القول بذلك يترتب عليه العديد الآثار أهمها فقدان السيطرة على هذه الشركة وهو ما لا يتسنى عادة إلا إذا كان المساهم ذا النصيب الأكبر؛ لذا تحرص التشريعات على أن تكون نسبة مساهمة الشخص الاعتباري العام في الشركات المختلطة ما لا يقل عن 51% من رأس المال، ونأمل من واضعي المشروع تدارك هذا الأمر.

يتضح مما سبق مدى اضطراب موقف المشرع الليبي تجاه أنواع الشركات العامة، فبارة يعتقد بنوع واحد وهو الشركة العامة المملوك رأسمالها بالكامل للدولة أو أشخاصها الاعتبارية، وتارة يعتقد بالشركة العامة المختلطة بجوار الشركة العامة، ثم يعود إلى اعتماد الشركة العامة المملوكة بالكامل للدولة الليبية أو أحد أشخاصها الاعتبارية، ثم يعود إلى تبني النوعين معاً.

المطلب الثالث

اضطراب موقف المشرع من طبيعة الشركات العامة

إن المشرع الليبي لم يكن منضبطاً في تحديد طبيعة الشركات العامة ففي حين إلزامه لها باتخاذ شكل شركة المساهمة وهو ما لم يحد عنه في العديد من التشريعات المتعلقة بها، وهذا ما وجدنا صداه في القانون 3 لسنة 2006م بشأن شركات القطاع العام، والقانون 23 لسنة 2010م، ومشروع قانون الشركات وهو ما يؤدي إلى ثبوت الصفة التجارية لهذه الشركات، وما يستتبع ذلك من آثار نجده في العديد من التشريعات "قوانين، لوائح" يجعلها شخصاً من أشخاص القانون الخاص، لكنه ولاعتبارات يقدرها ترجع إلى الهدف من إنشاء هذه الشركات المتمثل في تنفيذ سياسة الدولة في مجال النشاط الاقتصادي؛ لخلق قطاع اقتصادي قوي وقادر يقود تقدم المجتمع نحو التقدم في جميع المجالات، يتحمل

(1) تنص المادة 246 من المشروع على (الشركة المختلطة هي كل شركة تؤسس بين شخص اعتباري عام أو أكثر وشخص طبيعي أو اعتباري خاص أو أكثر...).

المسؤولية الرئيسية في تنفيذ خطط التنمية يقترب بها إلى جعلها شخصاً من أشخاص القانون العام؛ الأمر الذي ترك مجالاً للاجتهاد الفقهي، ومن ثم الانقسام والاختلاف حول طبيعتها وما يستتبع ذلك من اختلاف حول طبيعة العاملين بهذه الشركات وأموالها وعقودها، ومن ثم تحديد القضاء المختص بنظر المنازعات المتعلقة بها والعاملين فيها.

والواقع أن إنشاء شركات عامة على شكل شركات المساهمة الخاصة خلق نظاماً جديداً للشركات، جمع بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، فهي شركة تنشأ بموجب قانون أو قرار لا بموجب عقد وفقاً للسائد في إنشاء الشركات التجارية المساهمة في القطاع الخاص، وتخضع في أحكامها للقانون التجاري إلا أن المشرع خصها ببعض خصائص أشخاص القانون العام، وهذا ما جعل موقف المشرع الليبي مضطرباً في ذلك، فتارة يعتبرها شخصاً من أشخاص القانون الخاص، وتارة أخرى يعتبرها من أشخاص القانون العام، والأمثلة على ذلك كثيرة نورد منها على سبيل المثال:

أولاً: بعض النصوص القانونية التي تعتبر الشركات العامة من أشخاص القانون الخاص:

1 - نص المادة 2 من القانون رقم 3 لسنة 2006م بشأن شركات القطاع العام والذي مفاده "تتخذ شركات القطاع العام شكل شركة المساهمة وتسري عليها أحكام القانون التجاري المتعلقة بهذه الشركات".

2 - نص المادة 17 من القانون 3 لسنة 2006م "لا تخضع شركات القطاع العام لنظام المراقبين الماليين المنصوص عليه في قانون النظام المالي للدولة".

3 - نص المادة 2/58 من لائحة العاملين بالمصارف التجارية الصادرة بموجب قرار وزير الخزانة رقم 54 لسنة 1974م والتي تقضي بتطبيق أحكام قانون العمل على كافة العاملين بالمصارف التجارية فيما لم يرد به حكم في قواعد استخدامهم.

4 - قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 323 لسنة 1990م بتعديل الحكم في القرار رقم 429 لسنة 1986م بشأن إصدار اللائحة الإدارية لشركة الكهرباء، حيث قضى بتعديل الفقرة الأخيرة من المادة 67 من القرار 429 لسنة 1986م "كما تسري على المنتجين بالشركة أحكام قانون العمل 58 لسنة 1970م والقرارات الصادرة بمقتضاه وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة".

ثانياً: بعض النصوص القانونية التي تعتبر الشركات العامة من أشخاص القانون العام:

1 - نص المادة الأولى من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 96 لسنة 2007م⁽¹⁾ والذي مفاده "تعتبر أموال الأجهزة والشركات العامة المنحلة العقارية منها والمنقولة وكذلك الأموال المودعة بحسابات التصفية بالمصارف العاملة مخصصة للمنفعة العامة ولا يجوز الحجز عليها عملاً بأحكام المادة 87 من القانون المدني".

فقد قرر هذا النص عدم جواز الحجز على أموال الشركات العامة المنحلة خلافاً لما هو مستقر في القواعد العامة، وهو أن هذه الأموال ليست بمنأى عن الحجز، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى خالف القواعد العامة من حيث تدرج القواعد القانونية، فكيف لتشريع فرعي لائحي أن يقيد حكماً مقرراً بقانون؟

2 - إعطاء المشرع امتيازات السلطة العامة لبعض الشركات العامة بالنص على ذلك صراحة في قوانين إنشائها باتخاذ إجراءات الحجز الإداري طبقاً لقانون الحجز الإداري رقم 152 لسنة 1970م⁽²⁾ وهو امتياز مقرر للدولة وأجهزتها الإدارية التابعة لها وفقاً لما تنص عليه المادة 1143 من القانون المدني، والأمثلة على ذلك كثيرة منها على سبيل المثال ما جاء في نصوص المواد:

أ) المادة 23 من القانون 1984/17م بشأن إنشاء الشركة العامة للكهرباء⁽³⁾.

ب) المادة 23 من القانون 16 لسنة 1984م بشأن إنشاء الشركة العامة للبريد⁽⁴⁾.

ج) المادتان 33، 34 من القانون 2 لسنة 1981م بشأن إنشاء مصرف الادخار والاستثمار العقاري⁽⁵⁾.

د) المادتان 33، 34 من القانون 20 لسنة 1985م بتأسيس شركة مساهمة للخدمات الإعلامية⁽⁶⁾.

هـ) المادتان 33، 34 من القانون 21 لسنة 1985م بتأسيس شركة مساهمة للموانئ⁽⁷⁾.

(1) مدونة الإجراءات س 9 ع 5، 2007م، ص 379.

(2) الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة عام 1970م، ص 565.

(3) الجريدة الرسمية، س 24 ع 26، 1986م، ص 2026.

(4) الجريدة الرسمية، س 22 ع 26، 1984م، ص 2262.

(5) الجريدة الرسمية، س 19 ع 13، 1981م.

(6) الجريدة الرسمية س 23 ع 29، 1985م، ص 939 وما بعدها.

(7) المرجع السابق نفسه.

إن هذا الاضطراب في موقف المشرع الليبي حول طبيعة الشركات العامة أدى إلى اختلاف الفقه والقضاء حول هذه الطبيعة فتباينت الآراء والأحكام وانقسمت بين من يرى أن طبيعة الشركات العامة ما هي إلا شخصاً من أشخاص القانون الخاص، ومن يرى أن طبيعتها ما هي إلا شخصاً من أشخاص القانون العام⁽¹⁾.

المطلب الرابع

اضطراب موقف المشرع من طبيعة العاملين في الشركات العامة

لم يتفق الفقه والقضائي والمدني والإداري على تحديد طبيعة العلاقة التي تحكم العاملين بالشركات العامة، ويرجع بعض الفقه⁽²⁾ ذلك إلى عدم اعتماد المشرع الليبي تعريفاً محدداً للموظف العام، وأنه وإن وُجد فإنه لا يكون مستغرقاً لكافة عناصر وجوانب الموظف العام فلا يعتبر تعريفاً جامعاً مانعاً.

ورغم أن المشرع ليس من شأنه إيراد التعريفات وترك أمرها للفقه والقضاء إلا أنه يلجأ أحياناً لذلك وهو ما انتهجه في شأن الموظف العام فأوجد له تعريفات عديدة في قوانين مختلفة مما جعل مفهومه ينصرف إلى معنى خاص حدده المشرع وقصده في مجال تطبيق القانون الذي احتوى هذا التعريف، فاختلفت التعريفات باختلاف القوانين، وهذا ما نحاول بيانه للوصول إلى إثبات اضطراب المشرع حول طبيعة العاملين في الشركات العامة.

أ) مفهوم الموظف العام في القانون الإداري الليبي:

المتبع للتنظيم القانوني للوظيفة العامة في ليبيا يجد أن أول قانون وضع لتنظيم أحكامها هو القانون 2 لسنة 1951م⁽³⁾ بشأن الخدمة المدنية فهو القانون الأساسي لتنظيم أحكام الوظيفة في ذلك

(1) لا يتسع المقام لاستعراض هذا التباين وهذه الاتجاهات، ينظر في ذلك د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 117، وما بعدها، أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، مرجع سابق، ص 97، وما بعدها وما أشار إليه من أحكام فيها.

(2) أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام. مرجع سابق، ص 102.

(3) الجريدة الرسمية للملكة الليبية المتحدة، س 1 ع 1، 1951م.

ذلك الوقت، بالإضافة إلى القوانين الوظيفية للولايات الثلاث⁽¹⁾. لكن هذه القوانين لم تتطرق في ثناياها لتعريف الموظف العام وإن احتوى تمييزاً بين الموظفين المصنفين وغير المصنفين⁽²⁾.

وهذا ما سار عليه القانونان 36 لسنة 1956م و19 لسنة 1964م بشأن الخدمة المدنية اللاحقان للقانون 2 لسنة 1951م وإن أضاف القانون الأخير نوعاً ثالثاً من الموظفين عُرف باسم الموظف المؤقت⁽³⁾.

فهذه القوانين جميعها لم تضع تعريفاً محدداً للموظف وإن أوردت بياناً للموظف في شأن تطبيق أحكامها.

إلا أن المشرع عند إصداره القانون 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية⁽⁴⁾ أورد تعريفاً للموظف العام في المادة 2/ج حيث عرفه بأنه "كل من يشتغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق".

وبالرجوع إلى البند السابق من المادة نجد يعرف الوظيفة بأنها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات التي تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام...".

وهذا ما دفع جانب من الفقه إلى القول⁽⁵⁾ أن قانون الخدمة المدنية 55 لسنة 1976م أخذ بمحتوى العمل أساساً لتعريف الموظف العام، وهو ما لا يمكن الاهتداء به في تحديد مفهوم الموظف العام بدقة بحيث يميزه عن غيره من العاملين في الدولة.

مما سبق يمكن القول أن المشرع الليبي لم يجعل العاملين في الشركات العامة موظفين عموميين في نطاق القانون الإداري، وما هم إلا عمالاً خاضعين في علاقاتهم مع الشركة لقانون العمل.

(1) د. عبد الله زايد الكاديكي، نظم التأديب في تشريعات الوظيفة العامة، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة قار يونس، مرجع سابق، ص108، هامش (2).

(2) ينظر نص المادة 2 من القانون رقم 2 لسنة 1951م بشأن الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة، س1 ع1، مرجع سابق.

(3) د. عبد الله زايد الكاديكي، نظم التأديب في تشريعات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص108.

(4) الجريدة الرسمية س14 ع48، 1976م، ص2448.

(5) أ. علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، مرجع سابق، ص110.

لكن ما موقف المشرع الليبي من طبيعة العاملين في الشركات بعد دمج العلاقات الوظيفية اللائحية التي كان ينظمها القانون 55 لسنة 1976م بشأن الوظيفة العامة مع العلاقات التعاقدية التي كان يحكمها القانون 58 لسنة 1970م بشأن العمل في القانون 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل؟

إن المشرع الليبي رغم تناوله علاقات العمل اللائحية والتعاقدية والتشاركية في مدونة قانونية واحدة وهي القانون 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل⁽¹⁾، إلا أنه أفرد لكل علاقة من هذه العلاقات باباً مستقلاً من أبواب القانون بما يحقق نوعاً من الانفصال في الأحكام وإن تواجدت في شكل قانون واحد، ولم يصل بها إلى مرحلة الاندماج الكامل للأحكام⁽²⁾، وقد أوجد هذا القانون تعريفاً لكل المصطلحات الواردة في المادة الخامسة منه ومما جاء في هذه المصطلحات ما يلي:

أ) عرف الموظف العام بأنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية.

ب) عرف العامل بأنه كل شخص طبيعي يلتزم ببذل الجهد تحت إشراف ورقابة جهة العمل لقاء مقابل سواء كان حصة في الإنتاج أو مبلغاً مالياً.

لذا يمكن القول أن قانون علاقات العمل 12 لسنة 2010م بشأن قانون علاقات العمل سار على نهج ما كان سائداً قبله في التفرقة بين الموظف العام والعامل، ومن ثم اعتبار العاملين في الشركات العامة الخاضعين للقانون 12 لسنة 2010م وليسوا من الموظفين حيث إنهم لا يشغلون وظيفة في أي ملاك لوحدة إدارية.

وهذا ما عليه بعض الفقه الإداري في ليبيا⁽³⁾.

هذا عن موقف المشرع في القانون الإداري من العاملين في الشركات العامة، فماذا عن موقفه في القانون الجنائي في هذا الموضوع؟ هذا ما نبينه تباعاً:

(1) مدونة التشريعات س10، ع7، 2010م، ص260 وما بعدها.

(2) أ. محمد عبد الله عبد العالي، التزام العامل بأداء العمل المتفق عليه ومدى حق جهة العمل في تكليفه بعمل آخر، دراسة مقارنة، منظمة النسيم للتنمية المجتمعية، 2017م، ص2.

(3) ينظر د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي ج2، جامعة بنغازي، 1971م، ص447.

(ب) موقف المشرع من مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي⁽¹⁾.

تبنى المشرع في القانون الجنائي موقفاً مغايراً لمفهوم الموظف العام عنه في القانون الإداري حيث عرف الموظف العام في قانون العقوبات الصادر في 23 سبتمبر 1956م في المادة 4/16 منه بأنه: "كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى، سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم المحكمون والخبراء والتراجم والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم". ووفقاً لهذا النص فالعاملين بالشركات العامة ليسوا موظفين عموميين في مفهوم قانون العقوبات.

إلا أن المشرع أحدث توسعاً في مفهوم الموظف العام في نطاق جريمة الرشوة عندما قام بتعديل قانون العقوبات بموجب القانون 73 لسنة 1975م⁽²⁾، حيث تم إضافة المادة 2/229 والتي نصت على "مع عدم الإخلال بتعريف الموظف العمومي الوارد في البند 4 من المادة 16 يعد أيضاً في حكم الموظف العمومي:

- أ) رؤساء وأعضاء الهيئات النيابية أو المحلية سواء كانوا منتجين أو مختارين بأية طريقة أخرى.
ب) رؤساء وأعضاء اللجان الشعبية.

ج) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات⁽³⁾ والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها".
يلاحظ أن هذا النص أضفى صفة الموظف العمومي على أعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها أو

(1) ينظر في ذلك د. إدوارد غالي الذهبي، جرائم الموظفين في التشريع الليبي، ط1975م، د.ن ص14 وما بعدها.

(2) الجريمة الرسمية س11 ع44، 1975م، ينظر أ. حسين حمودة المهدي، الموجز في جرائم الموظفين الاقتصادية وفقاً لأحكام قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979م دون نشر، ص30، 31.

(3) العاملون في الجمعيات التعاونية الإسكانية هم من الموظفين العموميين عندما يطبق عليهم قانون العقوبات وذلك بموجب نص المادة 27 من القانون 30 لسنة 1973م، وكذلك العاملون في الجمعيات الاستهلاكية بموجب نص المادة 26 من القانون 60 لسنة 1976م بشأن الجمعيات الاستهلاكية، وكذلك العاملون بالجمعيات التعاونية الزراعية بموجب نص المادة 50 من القانون 46 لسنة 1971م، بشأن الجمعيات التعاونية الزراعية.

مؤسساتها العامة مساهمة فيها، ولم يتطرق إلى مدى إضفاء صفة الموظف العمومي على هذه الفئات في الشركات المملوكة بالكامل للدولة أو إحدى مؤسساتها وهيئاتها العامة.

ويعنى آخر هل يتم التقييد بحرفية النص وإضفاء صفة الموظف العمومي على الفئات التي ذكرها في الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت التي تساهم فيها الدولة أو إحدى مؤسساتها فيها فقط أم أن وصف الموظف العمومي يشمل هذه الفئات في الشركات العامة المملوكة كلياً للدولة أو أحد أجهزتها العامة؟

يمكن القول بأنه سوف يلحق هذا الوصف (الموظف العمومي) رؤساء أعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت التي تملك الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة كل رأسمالها، إذ لا يمكن أن يكون المشرع قد قصد استبعاد إضفاء صفة الموظف العمومي على هذه الفئات في هذا النوع من الشركات والجمعيات والمؤسسات والمنشآت التي تملك رأسمالها الدولة أو أحد أجهزتها، والقول بذلك فيه مجافاة للمنطق إذ كيف للمشرع أن يضيف هذه الصفة على هذه الفئات في الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت التي تساهم فيها الدولة أو إحدى مؤسساتها، ولا يكون ذلك على هذه الفئات في الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت المملوكة كلياً للمجتمع.

وهذا ما نراه متفقاً والمنطق، بإضفاء صفة الموظف العمومي على العاملين بالشركات العامة المملوكة كلياً للدولة أو إحدى مؤسساتها يكون من باب أولى.

إلاً أن المشرع في عام 1979م أصدر القانون رقم 2 لسنة 1979م⁽¹⁾ بشأن الجرائم الاقتصادية ولم يقف فيه عند هذا التعريف الضيق الذي أورده في القانون الإداري أو قانون العقوبات، بل وضع تعريفاً واسعاً للموظف العمومي واعتبر المستخدم (العامل) موظفاً متى أنيطت به مهمة عامة في الجهات التي حددها القانون في المادة الثانية منه والتي جاء فيها "يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان والمؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأسمالها هذه الجهات أو التي طبقت بشأنها

(¹) الجريدة الرسمية س 17 ع 23، 1979م، ص 1073.

مقولة (شركاء لا أجراء) سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً دائماً أو مؤقتاً بمقابل أو دون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمتزوجون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم".

ويلاحظ أن ما ورد في قانون الجرائم الاقتصادية يعتبر تعديلاً للقانون 73 لسنة 1973م بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات، حيث إن جرائم الرشوة من الجرائم التي نص عليها قانون الجرائم الاقتصادية في الفصل الثالث في المواد من 21 إلى 26 منه.

مما سبق يتضح مدى اضطراب موقف المشرع الليبي من وصف العاملين في الشركات العامة بالموظفين العموميين حيث لم يعتبرهم موظفين عموميين في مجال القانون الإداري واعتبرهم موظفين عموميين في مجال التشريع الجنائي الاقتصادي؛ الأمر الذي يعد فيه المشرع قد تعامل مع العاملين بالشركات العامة بمعيار مزدوج؛ حيث كان سيفاً مسلطاً على رقابهم بتشديد العقوبات عليهم في قانون الجرائم الاقتصادية بإسباغ وصف الموظف العمومي عليهم، ولم يمنحهم الحماية الكافية التي تقتضيها هذه الصفة في القانون الإداري؛ حيث لم يعتبرهم سوى عمال يخضعون لقانون علاقات العمل 12 لسنة 2010م ولم يخضعهم لما به من أحكام تتعلق بالوظيفة العامة أو العلاقة اللائحية.

الخاتمة

وهكذا كما هو حال كل شيء، نصل إلى نهاية هذه الدراسة المتواضعة لبعض مظاهر اضطراب موقف المشرع الليبي تجاه الشركات العامة، والذي اتضح لنا من خلاله النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

- 1- إن المشرع الليبي لم يكن مستقراً في تحديد آلية إنشاء الشركات العامة، فتارةً ينشؤها عن طريق السلطة التشريعية، وتارةً يوكل إنشائها للسلطة التنفيذية، ويخترق ما أقره، ويقوم بإنشاء شركات عامة بموجب قوانين تصدر عن السلطة التشريعية.
 - 2- إن المشرع الليبي لم يكن مستقراً في تحديد أنواع الشركات العامة، فتارةً يعتبر الشركة العامة هي الشركة المملوكة كلياً للدولة أو أشخاصها الاعتبارية، وتارةً أخرى يعترف بأن الشركة العامة إما أن تكون مملوكة كلياً للدولة أو أشخاصها الاعتبارية، أو تكون مختلطة تمتلك الدولة أو أشخاصها الاعتبارية نسبة 51% من رأس مالها، ويكون الباقي لأشخاص القانون الخاص.
 - 3- إن المشرع الليبي لم يكن مستقراً في تحديد طبيعة الشركات العامة، فرغم تبنيه أنها من أشخاص القانون الخاص، إلا أنه ينشئ شركات ويمنحها من الامتيازات ما هو مقرر لأشخاص القانون العام كالحجز الإداري، وتحصينها من نظام شهر الإفلاس، سمة الشركات التجارية المعتثرة.
 - 4- إن المشرع الليبي وإن اعتمد أن العاملين في الشركات العامة ما هم إلا أشخاص من أشخاص القانون الخاص، وأنهم ليسوا من الموظفين العموميين، إلا أنه وفي مجال التجريم اعتبرهم موظفين عموميين بموجب أحكام القانونين 73 لسنة 1975م بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، والقانون 2 لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية.
- ويمكن القول بأن سبب اضطراب المشرع تجاه الشركات العامة يرجع لطبيعة هذه الشركات، فهي تقف في منطقة وسطى بين الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الاعتبارية الخاصة، فهي إلى الأشخاص الاعتبارية الخاصة أقرب إذا تم النظر إليها من حيث علاقتها بالغير، وكيفية إدارتها، وهي إلى الأشخاص الاعتبارية العامة أقرب بالنظر إلى الهدف من إنشائها وتدخل الدولة في الرقابة عليها، وما تمنحه إليها من امتيازات، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن إلزام الشركة العامة في اتخاذ شكل شركة مساهمة ولو كان المؤسس لها شخصاً اعتبارياً عاماً بمفرده يشكل خروجاً عن مفهوم لفظ المساهمة سواء من حيث المدلول اللغوي أو المدلول القانوني، وهذا ما يشكل خروجاً عن القواعد المستقرة في نظام الشركات الذي يقتضي تعدد الشركاء. ومن جهة ثالثة فإن تدخل الدولة والرقابة على الشركات العامة وما يسببه ذلك من قيود على حرية الشركة يشكل أيضاً تدخلاً استثنائياً يظهر خروجاً على أحكام الشركات المستقرة.

إن هذا الاستثناء في النظام القانوني للشركات العامة أوجده النظام الاقتصادي الذي كان سائداً لحظة خروجها، الذي كان ينتسب إلى الاشتراكية، وأبرز هذه الشركات في تلك الحقبة، أما وقد تغير النظام الاقتصادي في المجتمع، والأخذ في العودة إلى النظام الرأسمالي، فإنه يكون من الأولى والأكثر منطقية وملائمة العودة إلى تبني شكل المؤسسات العامة أو المنشآت الاقتصادية العامة.

ثانياً: التوصيات:

لكل ما سبق ندعو المشرع الليبي إلى تبني شكل المؤسسات العامة أو المنشآت الاقتصادية العامة من خلال بناء نظام قانوني متكامل لها، تكون لتجارب الآخرين ممن سبقونا تأثير فيه، والأخذ بمظاهر نجاحه، والعمل على دراسة أوضاع الشركات العامة القائمة، ووضع نظام قانوني محكم لها، وحل وتصفية غير المجدي اقتصادياً منها.

وختاماً فإن ما توصلنا إليه في هذه الورقة المتواضعة ليس إلا نتاج قراءات في نصوص القانون ومؤلفات من سبقنا جمعنا ما فيها من درر لعلنا بذلك نفتح لباحث آخر آفاقاً، ونسأل الله أن يكون التوفيق حليفنا وما توفيقنا إلا بالله عليه توكلنا وإليه ننيب، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

المراجع

أولاً: الكتب:

- إدوارد غالي الذهبي، جرائم الموظفين في التشريع الليبي، 1975م، دون ناشر.
- حسين حمودة المهدي، الموجز في جرائم الموظفين الاقتصادية وفقاً لأحكام قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979م، دون ناشر.
- خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، جامعة بنغازي، 1971م.
- سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1988م.
- صبيح بشير بسكويني، مبادئ القانون الإداري الليبي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي 1974م.
- عبد الله زايد الكاديكي، القانون الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة قار يونس سابقاً العام الجامعي 2002-2003م، غير منشور.
- علي عبد الرحيم بشير الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، الفضيل للنشر والتوزيع، دون تاريخ نشر.
- محسن شفيق، الوجيز في القانون التجاري، دون ناشر، 1968.
- مُجدد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، جامعة ناصر، الطبعة الأولى، الجزء الأول، 1992م.
- مُجدد عبد الله عبد العالي، التزام العامل بأداء العمل المتفق عليه ومدى حق جهة العمل في تكليفه بعمل آخر، دراسة مقارنة، منظمة النسيم للتنمية المجتمعية، 2017م.
- محمود مختار بربري، قانون المعاملات التجارية، الجزء الأول، الأعمال التجارية والتاجر - الشركات التجارية (شركات القطاع الخاص والعام)، الأموال التجارية، دار الفكر العربي 1987م.

ثانياً: البحوث:

- خالد الشاوي، تأمين الحصص الأجنبية في المصارف، ومساهمة الدول في شركات التأمين، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق بنغازي، العدد الأول، يونيه 1971م.

ثالثاً: الموسوعات التشريعية:

- الجريدة الرسمية، أعداد مختلفة.
- مدونة التشريعات، أعداد مختلفة.
- موسوعة التشريعات البحرية، ج1، اللجنة الشعبية العامة للمواصلات والنقل البحري سابقاً.
- موسوعة التشريعات الليبية، أ. محمد بن يونس، وأ. عبد الحميد النيهوم، ملحق الجزء الثامن.
- الموسوعة التشريعية الليبية، القوانين الصادرة من سنة 1970م إلى سنة 1974م.

رابعاً: مشاريع القوانين:

- مشروع قانون الشركات.