

## الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة

محمد أحمد كرواد

ماجستير - قانون عام

مستشار قانوني بالمنطقة الحرة بمصراتة

تقديم

تلعب المناطق الاقتصادية الحرة دوراً هاماً في تنشيط حركة الاقتصاد الوطني من خلال دورها في جذب الاستثمارات المحلية و الأجنبية، وما يمكن أن يترتب على ذلك من زيادة في فرص التوظيف والإنتاج.

ويتطلب قيام المناطق الاقتصادية الحرة ونجاحها أساساً موضوعياً، يتمثل في توفير إطار تشريعي ومؤسسي لتنظيم عملها، وبنية أساسية مادية متكاملة، فضلاً عن حزمة من السياسات الاقتصادية المتسقة، والتي من شأنها جميعاً تحقيق درجة الاستقرار الاقتصادي بما يهيئ المناخ الملائم لنجاح المنطقة الحرة، وضمان مساهمتها في دعم عناصر النمو في الاقتصاد الوطني.

وتأسيساً على ما سبق فإن المناطق الحرة هي نظام قانوني مُنشأ لكيانات قانونية ذات طبيعة اقتصادية (تجارية، صناعية، خدمية...) تعمل في إطار الحرية الاقتصادية، وتعدّ أجنبية في نظر القانون الجمركي والضريبي للدولة المضيفة على الرغم من خضوعها لسيادتها، وتمتاز العمليات فيها بالسرعة والفعالية والسرية.

ومع أن الاهتمام بالمناطق الاقتصادية الحرة في ليبيا قد جاء متأخراً إلى حد كبير، غير أن ذلك لا يمنع من ضرورة توجيه البحث العلمي في هذا الاتجاه، لاسيما في ظروف متغيرة على الصعيد الدولي، أصبح معها مفهوم المناطق الاقتصادية الحرة ودورها يتجاوز الإطار التقليدي المعروف إلى أبعاد أخرى تتمثل في التخزين وتجارة الخدمات، وتمتد إلى مجال التصنيع والتكنولوجيا، واكتساب المزيد من الخبرات والمهارات والمعرفة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في بيان وتوضيح الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة.

### مشكلة الدراسة:

تنور مشكلة الدراسة حول الاختلاف في تفسير نصوص وأحكام قانون تنظيم المناطق الحرة رقم (9) لسنة 2000م ولائحته التنفيذية والقرارات المنبثقة عنه من إنشاء المنطقة الحرة بمصراتة والتغيير الذي حدث على تبعيتها في أكثر من مرة، ومدى تأثير ذلك على الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة.

### منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي وذلك من خلال وصف التشريعات المنظمة لعمل المناطق الاقتصادية الحرة، مع الأخذ بالمنهج المقارن (كلما دعت الحاجة) وذلك بمقارنة التشريعات المنظمة لعمل المناطق الاقتصادية الحرة في ليبيا بالتشريعات المنظمة لعمل المناطق الاقتصادية الحرة في بعض الدول.

### خطة الدراسة:

سنقوم بتقسيم الورقة بإذن الله وفق خطة بحثية ثنائية من مطلبين وكل مطلب ينقسم إلى فرعين حيث نتناول في المطلب الأول الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة من واقع النصوص التشريعية والآراء الفقهية، وفي المطلب الثاني سوف نتناول آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة.

والله الموفق

## مقدمة

لقد توسعت دائرة المناطق الحرة في العالم وتطورت مفاهيمها كما تطورت وظائفها التي كانت في السابق مقصورة على ممارسة نشاط التجارة الحرة في الموانئ البحرية والجوية إلى ممارسة نشاط اقتصادي تجاري وإنتاجي وخدمي شامل أو متخصص، ومن الأهمية بمكان التفريق بين مفهوم المدينة الحرة/ منطقة التجارة الحرة/ المنطقة الحرة/ باعتبار أن لكل مفهوم دلالة وأثره القانوني والاقتصادي.

**المدينة الحرة:** جزء من إقليم دولة ذات سيادة يتفق ولأسباب خاصة اقتصادية واستراتيجية على نزعها واقتطاعها من سيطرة القوانين الاقتصادية المعمول بها داخل البلد ويسبغ عليها قدر من الشخصية القانونية تحدده الاتفاقات الدولية.

**منطقة التجارة الحرة:** اتفاق قائم بين دولتين أو أكثر يتم بموجبه إلغاء القيود على التجارة فيما بينها (أي الرسوم والقيود الجمركية) من خلال تخفيضها تدريجياً وصولاً إلى الإعفاء الكامل.

**المنطقة الحرة:** هي حيز جغرافي يقام على أراضي الدولة وتحت سيادتها لممارسة أنشطة اقتصادية محددة في مجال التجارة أو الصناعة أو الخدمات، وتصدر الدولة قوانين وأنظمة خاصة لهذه المناطق تعطيها بعض الاستثناء من القيود والإجراءات المطبقة داخل البلاد على الأنشطة المشابهة لنشاطها وينطبق عليها قانون الأمن والآداب والصحة العامة وفيما عدا ذلك فهي لا تخضع للأنظمة الوضعية الأخرى.

**ولقد** عمدت ليبيا مثل باقي الدول إلى إنشاء مناطق تخضع لسيادتها سياسياً وتشريعياً تسمى بالمناطق الحرة، وتستخدمها كوسيلة لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وكأداة من أدوات التنمية الاقتصادية، حيث يساهم رأس المال الأجنبي إلى جانب رأس المال المحلي في إقامة المشروعات الاستثمارية في المجالات المختلفة (التجارية، الصناعية، الخدمية) مما يؤدي إلى تشغيل الأيدي العاملة واكتسابها الخبرة والمهارة وتوفير التكنولوجيا الحديثة وتشجيع الصناعات التصديرية واستغلال الموارد المحلية وتنشيط الاقتصاد الداخلي في مجالات التصنيع والنقل والتأمين وزيادة حصيلة الدولة من العملات الأجنبية وغيرها.

ويعود التوجه إلى إنشاء المناطق الاقتصادية الحرة في ليبيا منذ منتصف القرن العشرين من خلال إصدار القانون رقم (10) لسنة 1959م بشأن المناطق الحرة، ولكن العمل الفعلي بدأ بعد

صدر القانون رقم (9) لسنة 2000م بإعادة تنظيم تجارة العبور والمناطق الحرة، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 137 لسنة 2004م والتي عرفت المنطقة الحرة بأنها ((المنطقة المحررة من القيود الضريبية والجمركية والنقدية وغيرها والمعلن عنها لجميع الراغبين في الاستثمار فيها أو في تحقيق أغراض المنطقة الحرة)).

ولقد أنشئت المنطقة الحرة بمصراتة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (495) لسنة 2000م، وأعيد تنظيمها بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (32) لسنة 2006م، وصدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (33) لسنة 2006م بنقل تبعية ميناء مصراتة البحري بكافة مرافقه ومراحله إلى المنطقة الحرة بمصراتة، ثم صدر قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (366) لسنة 2007م بنزع ملكية أرض مساحتها (3000 هكتار) لصالح مشروع المنطقة الحرة بمصراتة كمنطقة توسعية لإقامة المشاريع الصناعية الكبرى، وفي سنة 2009م صدر قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (72) بتقرير بعض الأحكام في شأن المنطقة الحرة بمصراتة حيث أسند القرار إلى صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي مهمة إدارة وتشغيل المنطقة الحرة بمصراتة عن طريق إحدى الشركات التابعة له، وبذلك أصبحت المنطقة الحرة بمصراتة شركة مساهمة خاضعة لإحكام وقواعد القانون الخاص إلى أن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (611) بتقرير بعض الأحكام في شأن المنطقة الحرة بمصراتة والذي آلت بموجبه المنطقة الحرة بمصراتة من حيث التبعية إلى وزارة الاقتصاد.

ومن خلال هذه الورقة نحاول تحديد الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة في وضعها الحالي من خلال المطلب الأول ونوضح في المطلب الثاني آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة من حيث الإدارة والإشراف والرقابة.

## المطلب الأول

### الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة

باستقراء نصوص التشريعات المنظمة لعمل المنطقة الحرة بمصراتة نرى التخبط الإداري والتشريعي الذي عانى منه المشرع في وضع إطار واضح للمنطقة الحرة بمصراتة، الأمر الذي أدى إلى الاختلاف في تحديد الطبيعة القانونية للمنطقة وما مدى انطباق قواعد القانون العام أو الخاص على الكثير من المواضيع الحساسة مثل العلاقة بين الموظف والعامل والعقود التي تبرمها المنطقة الحرة والقرارات التي تصدر عن الإدارة والاختصاص القضائي في نظر المنازعات، وفي حالات قليلة يتضمن التشريع صراحة وبصفة قاطعة تكييف الشخص المعنوي وتحديد طبيعته في حين أنه في حالات أخرى يسكت المشرع عن إيراد هذا التكييف، حيث أنه في حال السكوت والصمت من المشرع تثور مشكلة التكييف السليم لطبيعة هذا الشخص وذلك لتحديد طبيعة العاملين فيه والنظام القانوني الذي يخضعون له والجهة المختصة بنظر منازعاتهم.

ولقد خلص الفقه والقضاء المقارن عند التعرف على الطبيعة العامة أو الخاصة للشخص المعنوي أن يتم الاستعانة بعدة معايير، حيث أنه يجب أن تتوافر في الشخص المعنوي عدة خصائص حتى يمكن إضفاء صفة العمومية عليه.

ومن خلال هذا المطلب سوف نتحدث عن الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة من خلال فرعين حيث نتناول في الفرع الأول الطبيعة القانونية من ناحية المعيار الشكلي أو العضوي، وفي الفرع الثاني نتناول مسألة الطبيعة القانونية من ناحية المعيار المادي أو الموضوعي مستنديين في ذلك على نصوص التشريع ومبادئ القضاء.

## الفرع الأول

### المعايير الشكلية

لقد استقر الفقه والقضاء المقارن على أن معيار التفرقة بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص يكمن في أن الأول يدير مرفقا عاما بقدر ما يتمتع به من حقوق وامتيازات السلطة العامة تمكيننا له من تحقيق الأغراض التي أنشئ من أجلها، كما يكمن في مدى إشراف الدولة ورقابتها سواء باختيار القائمين على إدارته أو التعقيب على ما يتخذ من قرارات فمتى كان نصيب الشخص

المعنوي العام من تلك الحقوق والامتيازات ومن رقابة الدولة وإشرافها نصيبا رجح وصف العمومية وانتفى وصف الخصوصية.

ويعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة شركة فيعتبر مرفق خاص، وبالعكس ذلك لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري.

#### أولاً: الفقه

ولقد ركز بعض الفقهاء اهتمامهم في معرض التعريف بالمرافق العامة على المفهوم العضوي (الشكلي) للمرفق العام، أي على المنظمة التي تتولى النشاط لا على النشاط ذاته، وبذلك يعرفون المرفق العام بأنه (منظمة عامة تنشئها السلطة الحاكمة، وتخضع في إدارتها لإرادة هذه السلطة بقصد تحقيق حاجات الجمهور العامة بطريقة منتظمة ومطرده مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين).

ولقد أخذ بهذا الاتجاه بعض الفقه في فرنسا مثل (ROLLAND، MORANGE)، وكذلك الفقيه (هوريو) والذي عرف المرفق العام بأنه (منظمة عامة تملك من السلطات والاختصاصات ما يكفل لها القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منتظم).

وفي مصر أخذ بعض الفقه كذلك بالمعيار العضوي للمرفق العام فلقد عرف الدكتور وحيد رأفت المرافق العامة بأنها (الهيئات والمشروعات التي تعمل باطراد وانتظام تحت إدارة الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى المباشرة أو تحت إدارتها العليا لسد حاجات الجمهور والقيام بأداء الخدمات العامة).<sup>(1)</sup>

ولقد قضت المحكمة العليا الليبية بأنه (للتعرف على الطبيعة القانونية لهيأة من الهيئات يجب الرجوع أولاً إلى ما قرره الشارع، فإذا نص صراحة على أنها هيأة عامة أو هيأة خاصة ذات نفع عام تعين النزول على حكم النص الصريح وإذا لم يفصح الشارع عن طبيعتها فإنه يلزم استجلاء مقاصده من مجموعة القواعد التي تحكمها).<sup>(2)</sup>

1- أ. محمد عبدالقادر بوليفة، النظام القانوني للمرافق العامة في ليبيا- دراسة تحليلية مقارنة- منشورات مجلس تنمية الإبداع

النقائي- ليبيا- الطبعة الأولى 2004، ص 26.

2- طعن إداري رقم (24-16 ق) الصادر في 1970/03/29م.

وفي رأي للدكتور محمد عبدالله الحراري في تمييزه بين مفهوم الهيئة العامة والمؤسسة العامة أوضح بأن الهيئة العامة هي التي تقوم بتسيير مرفق عام ذو طبيعة إدارية خدمية، أي أنها تمارس نشاطا ذو صبغة علمية أو اجتماعية أو ثقافية، أما المؤسسة العامة فهي تتولى تسيير مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية، أي تقوم بنشاط ذو صبغة زراعية أو مالية أو تجارية أو صناعية.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: التشريع

وبالرجوع إلى أحكام التشريعات المنظمة للمنطقة الحرة بمصراتة نجد أن المشرع لم يفصح صراحة عن طبيعة المنطقة الحرة بمصراتة من حيث هل هي هيئة أو مؤسسة أو شركة ومن ثم فإنه يتعين استجلاء مقصد المشرع من مجموعة القواعد والأحكام المنظمة للمنطقة وذلك من خلال النظر في توافر جملة من المعايير المستقر عليها فقها وقضاء بإدارتها لمرفق عام من عدمه، وكذلك مقدار الحقوق وامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها ومدى إشراف الدولة ورقابتها عليها سواء باختيار القائمين على إدارتها أو بالتعقيب على ما تتخذه من قرارات.

حيث نصت المادة (2) من القانون رقم (9) لسنة 2000م بشأن تنظيم تجارة العبور والمناطق الحرة على أن (تنشأ المناطق الحرة بقرار من اللجنة الشعبية العامة (سابقا) في أي جزء من دولة ليبيا وبين القرار بدقة مواقع وحدود هذه المناطق، ويقصد بالمنطقة الحرة المناطق المحررة من القيود الضريبية والجمركية والتجارية والنقدية وغيرها والمعلن عنها لجميع الراغبين في الاستثمار فيها أو في استعمالها في تحقيق المنطقة الحرة.....).

ونصت المادة (2) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (9) لسنة 2000م بتنظيم تجارة العبور والمناطق الحرة على أن (تنشأ المناطق الحرة بقرار من اللجنة الشعبية العامة (سابقا) في أي جزء من دولة ليبيا بناء على عرض من الأمين المختص يبين موقعها والغرض من إنشائها والجهات التي ستقوم باستعمال المنطقة، والمزايا المطلوب منحها للمستثمرين والمستعملين للمنطقة....).

ونصت المادة (5) من اللائحة التنفيذية لقانون المناطق الحرة رقم (9) لسنة 2000م على أن (تتولى أمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة (سابقا) الإشراف على المناطق الحرة ومتابعتها

1- د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الثانية 1995، ص 78.

والتأكد من قيامها بأنشطتها وتحقيقها لأهدافها وفقا للقانون، وعلى إدارة المنطقة تزويد اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة (سابقا) بتقارير دورية عن سير نشاطها).

ومن خلاله يمكن القول بأنه ومن حيث أداة الإنشاء فالمنطقة الحرة تنشأ بقرار من مجلس الوزراء وكذا الحال بالنسبة للتبعية فهي تتبع وزارة الاقتصاد وتدار على أسس تجارية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 611 لسنة 2013م، وأما من حيث الغرض فهي تسعى إلى خدمة ودعم الاقتصاد الوطني للدولة الليبية والمساهمة في تطوير التبادل التجاري والسلعي والخدمي، وبالنسبة لتوفر المرفق العام فإن المنطقة الحرة بمصراتة تحتوي على ميناء بحري وهو منفذ حدودي يعد من المرافق العامة في الدولة، ومن حيث الإشراف فإن المنطقة الحرة بمصراتة تخضع لإشراف ومتابعة وزارة الاقتصاد، ومن حيث الرقابة فهي تخضع لرقابة الأجهزة الرقابية العامة في الدولة، كذلك فإن جل الأنظمة الإدارية والمالية التي تعدها المنطقة الحرة يجب اعتمادها من قبل مجلس الوزراء حتى يتم العمل بها داخل المنطقة الحرة، بالإضافة إلى أن مسألة تعيين إدارة المنطقة المتمثلة في مجلس إدارتها يكون بقرار مجلس الوزراء وأن تسمية المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسمية من وزير الاقتصاد.

وبعد أن خالصنا إلى توضيح ماهية المعيار الشكلي من حيث مدى انطباقه على طبيعة المنطقة الحرة بمصراتة، سوف نقوم من خلال الفرع الثاني بتناول الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة من ناحية المعيار الموضوعي.



## الفرع الثاني

### المعيار الموضوعي

من خلال التشريعات المنظمة لعمل المنطقة الحرة بمصراتة فقد نص المشرع على جملة من النصوص بين من خلالها مزاولة المنطقة الحرة لنشاطها وقد راعى في ذلك الطبيعة الخاصة التي تتمتع بها المنطقة الحرة بمصراتة والتي جعلتها في موقف موازي لما للوحدات الإدارية من حيث الأنظمة والسلطات الممنوحة.

حيث نصت المادة (4) من ذات قانون المناطق الحرة رقم 9 على أن (تمارس الإدارة نشاطها وفقا للقواعد التي تتفق مع طبيعتها وتضع الإدارة أنظمة خاصة للعمل والحوافز والمرتبات والتسيير دون التقيد بالقواعد المقررة لذلك في الوحدات الإدارية، ولا تلك المتعلقة بالوظيفة العامة على أن تعتمد هذه الأنظمة من اللجنة الشعبية العامة، كما تتولى الإشراف الكامل والتوجيه على كافة الجهات العاملة في المنطقة الحرة كما تتولى إصدار التراخيص لإقامة المشاريع للمستثمرين والمستعملين، وكذلك التصرف والاستغلال والاستعمال والانتفاع بالعقارات والمنشآت الموجودة فيها، وتبين اللائحة التنفيذية نظام العمل بالمناطق الحرة واختصاصات كل جهة). وللمنطقة الحرة بمصراتة خصوصية في النظام واستقلالية في ممارسة النشاط الذي أنشئت من أجله.

### أولاً: الخصوصية

أن المشرع قد أعطى للمنطقة الحرة بمصراتة خصوصية في ممارسة نشاطها وفق قواعد مستقلة تتفق وطبيعة نشاطها دون أن تتقيد بما هو معمول به في الوحدات الإدارية أو المتعلقة بالوظيفة العامة، وبالرجوع إلى هذا النص يمكننا القول بأن المشرع قد وضع المنطقة الحرة بمصراتة في موضع قانوني موازي للوحدات الإدارية بحيث أعطاها سلطات ومكنات في وضع الأنظمة والقواعد التي تتفق مع طبيعتها بالإضافة إلى توليها الإشراف الكامل والتوجيه على كافة الجهات العاملة في المنطقة الحرة ونذكر منها (الجمارك والجوازات وأمن المنفذ والتفتيش البحري) وهذه الأخيرة هي جهات عامة وهذا الأمر يجعنا نميل إلى وصف المنطقة الحرة بمصراتة بكونها جهة عامة وليست جهة خاصة، فلو سلمنا بأنها من القطاع الخاص فلا يجوز لها أن تبسط إشرافها ومتابعتها لجهات عامة في الدولة.

ومن حيث السعي إلى تحقيق المصلحة العامة فلقد نصت المادة (3) من قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (32) لسنة 2006م بشأن إعادة تنظيم المنطقة الحرة بمصراتة على أن (يعتبر مشروع إنشاء المنطقة الحرة بمصراتة من أعمال المنفعة العامة وتنزع ملكية العقارات الموجودة ضمن الحدود المبينة بالمادة رقم (2) من هذا القرار على أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتعويض ملاكها تعويضاً عادلاً وفقاً للتشريعات النافذة).<sup>(1)</sup>

ولقد استقر قضاء المحكمة العليا على أن (...الأصل في أشخاص القانون العام هو السعي إلى تحقيق المصلحة العامة على خلاف الحال بالنسبة لأشخاص القانون الخاص التي تهدف إلى تحقيق المصالح الخاصة كما هو الحال بالنسبة للشركات والمؤسسات والجمعيات.... وللتعرف على الطبيعة القانونية لهيأة من الهيئات يجب الرجوع أولاً إلى ما قرره الشارع، فإذا نص صراحة على أنها هيئة عامة أو هيئة خاصة ذات نفع عام تعين النزول على حكم النص الصريح وإذا لم يفصح الشارع عن طبيعتها فإنه يلزم استجلاء مقاصده من مجموعة القواعد التي تحكمها....).<sup>(2)</sup>

إن المشرع نظم المناطق الحرة وتجارة العبور في القانون رقم (9) لسنة 2000م ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 137 لسنة 2000م فبين أهدافها وامتيازاتها والضوابط التي تحكمها، وفوض السلطة التنفيذية إنشاء تلك المناطق ورسم حدودها، وأوكلت اللائحة التنفيذية بنص المادة الخامسة لأمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة (سابقاً) الإشراف عليها ومتابعتها والتأكد من قيامها بأنشطتها وتحقيق أهدافها وفقاً للقانون،، وأوضحت المادة اللاحقة لها آلية تعيين لجنة إدارتها.

وباستقراء النصوص والمبادئ سالفه الذكر يتبين لنا أن المشرع فرق بين المنطقة الحرة ككيان وجسم قانوني وبين الجهة المختصة بإدارتها، كما استبان أنه سكت ولم يفصح صراحة عن الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة، ولاستجلاء قصده يتعين الاستعانة بمجموعة من القواعد والأحكام المستقر عليها في الفقه والقضاء المقارن يمكن إجمالها في كيفية الإنشاء والغرض وتوفر المرفق العام وفي

1- رأي قانوني صادر عن إدارة القانون بليبيا بموجب الكتاب رقم (174/7/2) المؤرخ في 2016/08/01م

2- طعن إداري رقم 24 لسنة 16 ق

أساليب الإدارة وامتيازات السلطة العامة المخولة ومدى إشراف الدولة ورقابتها سواء بالنسبة لتشكيل أجهزة الشخص المعنوي أو على قراراته وتصرفاته فضلا عن منحه الشخصية المعنوية المستقلة من عدمه.

### ثانيا: الاستقلالية

بتطبيق ما ذكر على المنطقة الحرة محل الدراسة نستطيع القول بأنها كيان قانوني له شخصيته المعنوية والذمة المالية المستقلة اكتسب وجوده بقرار إنشائه، ولا ينتقص هذا الوجود ولا يغير منه شيئا القرارات اللاحقة المتعلقة بإدارته، كما أن المنطقة الحرة اكتسبت وجودها القانوني بقرار من اللجنة الشعبية العامة (سابقا) لغرض خدمة ودعم الاقتصاد الوطني والمساهمة في تطوير التبادل التجاري والسلعي والخدمي مما يؤدي إلى خلق قاعدة صناعية وخدمية من خلال تشجيع تجارة العبور وعمليات التصنيع المختلفة والعمليات التحويلية وتقديم الخدمات المصرفية والتأمينية والاستثمارية والخدمات الأخرى بمختلف أنواعها، وكذلك نقل وتوطين المعرفة والتقنية وتطويرها، وهي تحتوي على ميناء وتخضع لإشراف ومتابعة وزارة الاقتصاد وملزمة بتقديم تقارير دورية عن سير نشاطها لها، كما أن حساباتها تخضع للفحص والمراجعة والتدقيق من قبل ديوان المحاسبة، ويضاف إلى ذلك أن العمل بأغلب الأنظمة الإدارية والمالية التي تعدها المنطقة الحرة مرهون باعتماده من قبل مجلس الوزراء ولهذا الأخير تعيين مجلس إدارتها بناء على عرض من وزير الاقتصاد، ناهيك على أن تحديد مقابل الخدمات وشغل الأرصفة والعقارات ومقابل التخزين يكون بقرار من وزير الاقتصاد فضلا على تمتعها بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وهي بذلك تعد شخصا اعتباريا عاما يأخذ شكل مؤسسة عامة وهو الرأي الذي انتهت إليه إدارة القانون في فتوى سابقة لها.<sup>(1)</sup>

وفي نهاية هذا المطلب فإنني أميل إلى اعتبار المنطقة الحرة بمصراتة شخصا اعتباريا عاما يأخذ شكل المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي مع مراعاة الطبيعة الخاصة للمنطقة.

وبعد أن خلصنا إلى تحديد الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة في المطلب الأول سوف نعرض في المطلب الثاني لبيان آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة ونحاول إسقاط الطبيعة القانونية لها على واقع الحال من خلال الإجراءات الإدارية والفنية المتبعة للعمل داخل المنطقة الحرة بمصراتة.

1- مرجع سابق، فتوى إدارة القانون الكتاب رقم 174/7/2 المؤرخ في 2016/8/1م

## المطلب الثاني

### آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة

لقد تم إنشاء المنطقة الحرة بمصراتة كما سبق الإشارة إليه في المطلب الأول عام 2000م، وأعيد تنظيمها في العام 2006م وتتمتع هذه المنطقة بمميزات عديدة تجعلها نقطة جذب استثماري واعد منها على سبيل المثال لا الحصر الموقع الاستراتيجي كنقطة عبور وتبادل تجارى بينالشمال (القارة الأوربية) و الجنوب (القارة الأفريقية) و قربها من أسواق البلدان الأفريقية المستهلكة، بالإضافة إلى توفر مصادر الطاقة بأسعار مناسبة بالمنطقة و منحها حزمة من الإعفاءات و المزايا والضمانات الجاذبة و المشجعة للاستثمار بها، هذا فضلا عن وجود ميناء بحري في المنطقة يقدم خدماته حاليا لعملائه، ولقد تقدم العديد من المستثمرين للاستثمار بالمنطقة الحرة بمصراتة.

ولقد اعتمد في أسلوب تحديد الإطار الإداري والخدمي بالمنطقة الحرة بمصراتة على أسلوب المقارنة المرجعية وهو أحد تطبيقات وأساليب إدارة الجودة الشاملة، حيث تركز تطوير الأداء المؤسسي بالمنطقة الحرة بمصراتة على تحليل بعض اللوائح والتشريعات المعمول بها في بعض المناطق الأخرى المنافسة ومقارنتها باللوائح والتشريعات المعمول بها بالمنطقة الحرة بمصراتة.<sup>(1)</sup>

وتمارس المنطقة نشاطها من خلال الإدارة الرئيسية والتقسيمات التنظيمية التابعة لها لتسيير نشاطها وتوفير المناخ الاستثماري الملائم من تقديم التسهيلات الإدارية، ومنح التراخيص، وتسجيل الشركات المستثمرة في السجلات التجارية التي تصدرها إدارة المنطقة، والإشراف والرقابة على الاستثمار، والتوجيه للجهات العاملة بالمنطقة والتي تتبع لجهات إدارية عامة في الدولة ويتصل عملها بعمل المنطقة الحرة.

وقياسا على وضع المنطقة الحرة بمصراتة توجد هيئة معينة بالاستثمار في ليبيا تسمى بهيئة تشجيع الاستثمار تتمته بالشخصية الاعتبارية العامة، ومن ضمن مهامها الرئيسية تشجيع وتنمية الاستثمارات الخارجية ودراسة الطلبات والمشاريع المتعلقة بالاستثمار وتستمد شرعيتها من القانون رقم

---

1- مقارنة مرجعية للوائح وتشريعات المنطقة الحرة بمصراتة مع بعض المناطق الحرة العالمية وهي (الإسكندرية بمصر، طنجة بالمغرب، الزرقاء بالأردن، الأوروپية بتركيا، جبل علي بالإمارات). دراسة معدة من قبل إدارة التسويق والتعاون بالإدارة العامة للاستثمار بالمنطقة الحرة بمصراتة، سنة 2016م، ص 4.

9 لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار<sup>(1)</sup>، وكذا الحال بالنسبة للهيئة العامة للمناطق الصناعية فهي الأخرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وتهدف إلى تشجيع الاستثمار في المجال الصناعي. وسوف نقوم من خلال هذا المطلب بتوضيح آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة، محاولين إجراء إسقاطات واقعية لعمل الإدارة، حيث نخصص الفرع الأول للإطار الإداري، ونتناول في الفرع الثاني الإطار الإشرافي من خلال الرقابة والتوجيه التي تمارسها إدارة المنطقة الحرة.

---

1- القضايا القانونية المتعلقة بإقامة المناطق الحدودية، دراسة المناطق الحدودية بطريق وزوارة، 1998م، المكتب الوطني

الاستشاري، ص 93

## الفرع الأول الإطار الإداري

نظم المشرع مسألة إدارة المنطقة الحرة بمصراتة من خلال قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 495 لسنة 2000م والمعدل بموجب قرارها رقم (32) لسنة 2006م والذي أعاد تنظيم المنطقة الحرة بمصراتة حيث نصت المادة (9) من القرار رقم (32) على (تدار المنطقة الحرة بمصراتة بمجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة (سابقاً)، ويتولى المجلس تسيير وإدارة المنطقة الحرة وفقاً للقواعد والأسس المبينة في القانون رقم (9) لسنة 2000م.

ولقد منح المشرع لمجلس الإدارة صلاحيات واسعة في إدارة المنطقة الحرة من خلال جملة من الاختصاصات الإدارية حيث نصت المادة (10) من القرار رقم (32) على (يتولى مجلس الإدارة إدارة شؤون المنطقة الحرة والإشراف الكامل والتوجيه على كافة الجهات العاملة في المنطقة.....).

كما أعطى المشرع لمجلس إدارة المنطقة الحرة صلاحية وضع النظم واللوائح المنظمة للشؤون المالية والإدارية والفنية بالمنطقة بما في ذلك اللوائح المنظمة للعقود الإدارية وشؤون الميزانية والحسابات والمخازن والمشتريات وذلك كله دون التقييد بالقواعد والنظم المعمول بها في الوحدات الإدارية على ألا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من مجلس الوزراء (مادة 11 من القرار 32).

ولقد نصت المادة (4) من ذات القرار على (تهدف المنطقة الحرة بمصراتة إلى تشجيع تجارة العبور وعمليات التصنيع المختلفة والعمليات التحويلية والتي من شأنها تغيير حالة البضائع أو تهيئتها تبعاً لمقتضيات التبادل التجاري ومتطلبات السوق وتقديم الخدمات المصرفية والتأمينية والاستثمارية والخدمات الأخرى بكافة أنواعها وكذلك نقل وتوطين التقنية والمعرفة وتطويرها في بيئة حرة من القيود بما يؤدي إلى خلق قاعدة خدمية وصناعية متقدمة، ويساهم في تطوير التبادل التجاري والسلعي والخدمي لدعم الاقتصاد الوطني لليبيا، كما يهدف الترخيص للمستثمرين والمستعملي المنطقة في المقام الأول إلى تحقيق المصلحة المشتركة للاقتصاد الوطني وللمستثمر أو المستعمل وإلى فتح آفاق العمل وتدريب واستيعاب العمالة الوطنية في المشاريع والخدمات في المنطقة وتحقيق العائد الاستثماري للمنشآت الواقعة ضمن هذه المنطقة).

ونصت المادة 16 من القرار رقم 32 لسنة 2006 على (يكون للمنطقة الحرة بمصراتة مدير عام يصدر بشغله للوظيفة قرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة).

ومن خلال ما سبق ذكره يمكننا استخلاص مجموعة من الإجراءات الإدارية التي منحها المشرع للمنطقة الحرة توازي جملة من الإجراءات المعمول بها في الوحدات الإدارية ذات الطابع الاقتصادي، وسنقوم ببيان موجز لهذه الإجراءات وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: تأسيس الشركات وفتح الفروع

نصت المادة (39) من اللائحة التنفيذية لقانون المناطق الحرة رقم (9) على أنه (.....) ويجوز أن يكون للمناطق الحرة أو لمنطقة حرة معينة نظام خاص لتأسيس الشركات وفروع الشركات الأجنبية وبشروط ميسرة على أن يتم اعتماد هذا النظام من اللجنة الشعبية العامة). ولقد صدرت لائحة تأسيس الشركات وفتح الفروع بالمنطقة الحرة بمصراتة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (252) لسنة 2005م، وقد نصت على جملة من الإجراءات اللازمة لتأسيس شركات الاستثمار أو فتح فرع استثماري لشركة داخل المنطقة الحرة بمصراتة، وتكون إجراءات التأسيس تحت إدارة وإشراف المنطقة الحرة بمصراتة، وذلك على غرار الإجراءات المتبعة لدى الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة المستندة على قانون تشجيع الاستثمار رقم (09) لسنة (2010م).

وتتولى إدارة المنطقة الحرة بمصراتة ممثلة في مجلس إدارتها ومديرها العام والإدارات المختصة بالاستثمار كل حسب الاختصاص بإعطاء الإذن للمستثمر لتأسيس الشركة أو فتح الفرع بإتباعه لجملة من الخطوات والإجراءات.

#### ثانياً: تسجيل الشركات ومنح التراخيص

نصت المادة (39) من اللائحة التنفيذية لقانون المناطق الحرة رقم (9) على أنه (لا تخضع المشاريع ولا المستثمرين والمستعملون للمنطقة الحرة لمتطلبات التسجيل في سجلات الموردين والمصدرين والسجل التجاري، وتضع الإدارة القواعد والإجراءات الخاصة بتسجيل المشروعات والمستثمرين والمستعملين لديها والسجلات التي تتطلب لذلك وقيمة الرسوم الخاصة بالتسجيل وطريقة دفعها وجهة

اعتمادها، ويجوز أن يكون المناطق الحرة أو لمنطقة حرة معينة نظام خاص لتأسيس الشركات وفروع الشركات الأجنبية وبشروط ميسرة على أن يتم اعتماد هذا النظام من اللجنة الشعبية العامة).  
إن عملية تسجيل الشركات بالمنطقة الحرة بمصراتة تخضع لإجراءات وقواعد خاصة بالمنطقة الحرة تضمن خصوصيتها بمنأى عن القواعد المتبعة في السجل التجاري العام بالدولة، وهي بذلك تكون في مستوى موازي لما هو متبع في الدولة وهذا ما يدعم رأينا باعتبار المنطقة الحرة جهة إدارية وتخضع في أحكامها لقواعد وأحكام القانون العام.

وبعد تسجيل الشركة في سجلات المنطقة الحرة يتم إصدار ترخيص مزاولة النشاط للشركة أو الفرع، ويتم توقيع عقد الانتفاع والبدء في ممارسة النشاط الاستثماري حسب نوع النشاط (تجاري أو صناعي أو خدمي)، وتخضع عقود الانتفاع بين المنطقة الحرة بمصراتة والمستثمرين لقواعد القانون الخاص نظرا لخصوصية الاستثمار وما يتضمنه من مزايا وحوافز لغرض تشجيع المستثمر، وهي لا تحتوي على الشروط الاستثنائية غير المألوفة والمنصوص عليها في العقود الإدارية، وبذلك يمكننا القول بأن عقد الانتفاع في المنطقة الحرة لا يخضع لأحكام القانون العام وإنما يخضع في تنفيذه وتفسيره وفض منازعاته لأحكام وقواعد القانون الخاص.

وبالقياس على تأسيس الشركات ومنح التراخيص في المنطقة الحرة بجبل علي (دبي) فإن الشركات التي تم الموافقة علي تأسيسها في جبل علي تحصل علي واحدة من الرخص الآتية:  
تجارة - خدمات - صناعة - صناعة قومية ومن الممكن تجديد هذه الرخص ما استمرت الشركة قائمة ولديها عقد إيجار ساري المفعول.

## الفرع الثاني

### الإطار الإشرافي

#### أولاً: من حيث الإشراف

لقد منح المشرع لمجلس إدارة المنطقة الحرة صلاحيات واسعة في متابعة عمل الجهات الإدارية التابعة للدولة والتي لها علاقة بعمل المنطقة الحرة كالجمارك والجوازات وأمن المنفذ والتفتيش البحري وذلك من خلال وضع الترتيبات الخاصة بعمل هذه الجهات داخل المنطقة الحرة وإخضاعها للإشراف المباشر والتوجيه من قبل إدارة المنطقة الحرة.



وكذلك فإن مسألة الإشراف والتوجيه للجهات العامة التي لها علاقة بعمل المناطق الحرة أسلوب معمول به لدى المناطق الحرة العالمية وعلى سبيل المثال لا الحصر سلطة المنطقة الحرة بمجبل علي بالإمارات العربية المتحدة، والمنطقة الحرة بطنجة بالمغرب، والمنطقة الحرة بتركيا. وبالإضافة إلى ذلك فإن المكاتب التابعة لتلك الجهات كالجمارك والجوازات وأمن المنفذ والتفتيش البحري تم اعتمادها ضمن الهيكل التنظيمي للمنطقة الحرة بمصراتة والمعتمد بموجب قرار مجلس إدارة المنطقة الحرة بمصراتة رقم (11) لسنة 2006م، وتتبع في خضوعها للإشراف والتوجيه لإدارة المنطقة الحرة.<sup>(1)</sup>

ولقد نصت المادة رقم (12) من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (32) لسنة 2006 على (يضع مجلس الإدارة بالتنسيق مع الجهات المختصة الترتيبات الخاصة بعمل الجمارك والجوازات وأمن المنطقة ومكتب التفتيش البحري وفقاً لأحكام التشريعات النافذة). كما نصت المادة رقم (13) من ذات القرار على (تخضع مكاتب الجهات العاملة داخل المنطقة للإشراف المباشر والتوجيه من قبل إدارة المنطقة ويعتبر العاملين بكافة الجهات مكلفين بالعمل في المنطقة على سبيل الإعارة أو الندب، مع عدم الإخلال بواجباتهم ومسؤولياتهم اتجاه جهاتهم الأصلية وفقاً للتشريعات النافذة).

#### ثانياً: من حيث الرقابة

وبالنسبة للجانب الرقابي فإن المنطقة الحرة بمصراتة تخضع لرقابة الدولة من خلال الأجهزة المختصة بالرقابة والتفتيش، فلقد نصت المادة رقم (20) من قرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (32) لسنة 2006م على أن (تتولى اللجنة الشعبية العامة لجهاز الرقابة المالية والفنية تكليف من تراه مناسباً من المراجعين المسجلين لديها لفحص ومراجعة حسابات المنطقة وفقاً لأحكام القانون).

أما بالنسبة للمشاركة الاستثمارية المقامة في المنطقة الحرة فهي تتميز بجانب من الحرية والاستقلالية في ما يتعلق بالجانب الرقابي المعمول به في الدولة مع مراعاة كافة المسائل المتعلقة بالعقيدة

1- راجع الهيكل التنظيمي للمنطقة الحرة بمصراتة المعتمد بموجب قرار مجلس إدارة المنطقة الحرة بمصراتة رقم (11) لسنة 2006م

وتعديلاتة.

أو الأخلاق أو الأمن الوطني والقومي أو الصحة أو حماية البيئة وفق ما نصت عليه المادة رقم (5) من قانون تنظيم المناطق الحرة وتجارة العبور رقم (9) والمادة رقم (40) من اللائحة التنفيذية لذات القانون.

### الخاتمة

في ختام هذه الورقة البحثية نصل إلى جملة من النتائج والتوصيات على النحو التالي:

#### أولاً: النتائج

هذا وبعد أن استعرضنا الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة من خلال المعيارين الشكلي والموضوعي، وحاولنا إسقاط الطبيعة القانونية على واقع العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة من خلال العمل الإداري والإشرافي تحقيقاً للمصلحة العامة، فإننا نصل إلى نتيجة مفادها خضوع المنطقة الحرة بمصراتة لقواعد وأحكام القانون العام مع تمتعها بطبيعة خاصة، وبذلك يعتبر العاملون بها موظفون عامون وتعرض منازعاتهم مع الإدارة أمام القضاء الإداري، وتعتبر أموالها من الأموال العامة، وتعتبر العقود التي تبرمها لتجهيز البنية التحتية اللازمة لمزاولة نشاط الاستثمار عقوداً إدارية مع مراعاة خضوع عقود الانتفاع التي تبرمها مع المستثمرين لأحكام القانون الخاص.

#### ثانياً: التوصيات

- الاهتمام بنظام المناطق الاقتصادية الحرة كرافد من روافد الاقتصاد الوطني في البلاد.
- تعريف الجهات والمسؤولين والمواطنين بمفهوم المناطق الاقتصادية الحرة ودرها في دعم الاقتصاد الوطني من خلال عقد الندوات والمؤتمرات العلمية وورش العمل.

## المراجع

### أولاً: الكتب والآراء الفقهية والدراسات

- أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، د. مُجَّد عبدالله الحراري، منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الثانية 1995
- النظام القانوني للمرافق العامة في ليبيا، دراسة تحليلية مقارنة، مُجَّد عبد القادر بوليفة، منشورات مجلس تنمية الإبداع الثقافي لليبيا، الطبعة الأولى 2004.
- رأي قانوني إدارة القانون بليبيا الصادر بموجب الكتاب رقم (174/7/2) المؤرخ في 2016/08/01م.
- مقارنة مرجعية للوائح وتشريعات المنطقة الحرة بمصراتة مع بعض المناطق الحرة العالمية وهي (الإسكندرية بمصر، طنجة بالمغرب، الزرقاء بالأردن، الأوروبية بتركيا، جبل علي بالإمارات)، دراسة معدة من قبل إدارة التسويق والتعاون بالإدارة العامة للاستثمار بالمنطقة الحرة بمصراتة، سنة 2016.
- القضايا القانونية المتعلقة بإقامة المناطق الحدودية، دراسة المناطق الحدودية بطبرق وزوارة، 1998م، المكتب الوطني الاستشاري.

### ثانياً: التشريعات

- القانون رقم 9 لسنة 2000م بشأن تنظيم تجارة العبور والمناطق الحرة بليبيا.
- القانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار في ليبيا.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 9 لسنة 2000م بشأن تنظيم تجارة العبور والمناطق الحرة الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم لسنة 2000م.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 32 لسنة 2006م (سابقاً) بشأن إعادة تنظيم المنطقة الحرة بمصراتة.
- قرار مجلس إدارة المنطقة الحرة بمصراتة رقم (11) لسنة 2006م بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي للمنطقة الحرة بمصراتة وتعديلاته.

- لائحة تأسيس الشركات وفتح الفروع بالمنطقة الحرة بمصراتة المعتمدة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (252) لسنة 2005م.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
خطأ! الإشارة المرجعية غير معروفة.	تقديم
137	أهمية الدراسة:
138	مشكلة الدراسة:
138	منهج الدراسة:
138	خطة الدراسة:
139	مقدمة
141	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للمنطقة الحرة بمصراتة
141	الفرع الأول: المعايير الشكلية
145	الفرع الثاني: المعيار الموضوعي
148	المطلب الثاني: آليات العمل بالمنطقة الحرة بمصراتة
150	الفرع الأول : الإطار الإداري
151	أولاً: تأسيس الشركات وفتح الفروع
151	ثانياً: تسجيل الشركات ومنح التراخيص
22	الفرع الثاني: الإطار الإشرافي
152	أولاً: من حيث الإشراف
153	ثانياً: من حيث الرقابة
155	الخاتمة
155	أولاً: النتائج
155	ثانياً: التوصيات
	المراجع
156	الفهرس