**مقتطفات من الأبحاث المقدمة من الباحثين القانونيين المؤهلين لشغل وظيفة وكيل نيابة**

في الآونة الاخيرة زادت جرائم الاعتداء على المال العام، على الرغم من فرض المشرع الحماية اللازمة لها، ولما كانت أموال الدولة تنقسم إلى أموال عامة وخاصة، فكان لازماً وضع حدٍ فاصلٍ للتفرقة بينهما، وذلك لاختلاف أسلوب الحماية والأثر المترتب على المساس بهما، مما يلزم بداءةً توضيح مفهوم نوعي الأموال في التشريع الكويتي.

هذا وقد قُدمت أبحاثاً عدة تناولت ذلك الموضوع، ومنها البحث المعنون "جريمة الاستيلاء على المال العام في نطاق قانون حماية الأموال العامة رقم 1 لسنة 1993" وفيه تناول باستفاضة وتوضيح لمفهوم الأموال العامة في التشريع الكويتي: وهو ما نستعرضه.

## مفهوم الأموال العامة في التشريع الكويتي

مع تطور مفهوم الدولة وازدياد مهامها، وتوسع نشاطاتها، وتدخلها في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية بغية تحقيق التنمية الشاملة، ولكي تستطيع الدولة تحقيق مهامها وأداء واجباتها على أكمل وجه فإنها تحتاج إلى الأموال سواءً كانت منقولة وغير منقولة، ولكون هذه الأموال تتعلق بالنفع العام فإن الأمر يتطلب إخضاعها لقواعد قانونية تختلف عن قواعد إدارة الأموال الخاصة، إذ يتوقف على حمايتها تحقيق المصلحة العامة من خلال تحقيق مبدأ ضمان استقرار المرفق العام بانتظام واستمرارية، مما ينعكس بصورة كبيرة على رفاهية المجتمعات وتطورها.

من هذا المنطلق أكد المشرع الدستوري على حرمة المال العام؛ إذ نص في المادة 17 منه على أن "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن" وهكذا بدأت محاربة الاعتداء على الأموال العامة في التشريع الكويتي بدءاً من صدور قانون الجزاء الكويتي رقم 16 لسنة 1960 إلا أن تلك الحماية لم تكن تفي بالغرض المقرر من أجله؛ لذلك تدخل المشرع بالقانون رقم 31 لسنة 1970 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم 16 لسنة 1960 (بشأن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة)؛ وذلك بتجريم اختلاس الأموال الأميرية والغدر، بيد أن تلك الحماية لم تقف حائلا لمنع استباحتها، وتوالي الاعتداءات عليها، واتضح أنه في العديد من الحالات يعمد من يستولي على الأموال العامة استغلالاً لنفوذه وسلطة وظيفته إما إلى تهريب هذه الأموال إلى الخارج، حيث تتمتع بحماية السرية التي تعصمها من الكشف عنها،

وتكون بمنأى عن استردادها، أو عن أن تمتد إليها يد العدالة، وإما إلى التصرف فيها صورياً إلى الغير لإخراجها من دائرة الشبهة، ومن طائلة القانون.

وحرصاً على حماية المال العام ومعاقبة كل مسئول يعتدي عليه وتوالي الاعتداءات عليها خصوصا، صدر قانون حماية الأموال العامة رقم 1 لسنة 1993، أظهر فيه المشرع حرصه على حماية المال العام، وذلك من خلال تحقيق أقصى حماية ممكنة للأموال العامة وملاحقة الكثير من الأنشطة الإجرامية المستحدثة في خصوص العدوان على المال العام.

متخذاً من أسلوب الوقاية خير من العلاج بسن نظام جديد يحكم قبضة الدولة - المعززة بالشرعية - على الأموال العامة من خلال رقابة حكومية وشعبية جادة، ومد مظلة الحماية إلى الاستثمارات التي تتم في الخارج بعد أن تعاظم دورها حتى أصبحت رافداً أساسياً من الروافد الرئيسية التي يعتمد عليها الاقتصاد الوطني، وتغليظ العقوبات والضرب بقسوة على كل يد تمتد للعبث بالمال العام، وتتبع الأموال المستولى عليها بغير حق، سواءً في داخل البلاد أو خارجها في أية حالة تكون عليها، والتحفظ عليها ضماناً لما عسى أن يقضي به من أحكام، ورد الأموال المستولى عليها دون وجه حق، وإبطال التصرفات الناقلة للملكية التي قد يعمد إليها الجاني في مجال إخفاء أو تهريب الأموال، كعمليات بيع العقارات والأسهم أو الهبات والتبرعات سواءً كانت هذه التصرفات الناقلة للملكية بعوض أو بغير عوض، وتمكين الجهات المجني عليها من استيفاء حقوقها وتفويت الفرصة على الجاني أو أي شخص متواطئ معه في تهريب الأموال تحت أي ستار ولو كان ذلك في شكل إبرام عقود أو إجراء تصرفات ومحاولة إضفاء صفة شرعية عليها، ومن شأن هذه الركائز التي قام عليها قانون حماية الأموال العامة من عبث العابثين وطمع الطامعين والمبادرة إلى سد النقص الذي يعتري التشريعات القائمة حتى يمكن ملاحظة الجريمة في المهد قبل تفاقمها وتعاظم خطرها.

وتكمُن علة تجريم أفعال العدوان على المال العام فيما تمثله هذه الأفعال من "إساءة استغلال الحائز للمال العام -بسبب عمله- للسلطة المخولة له على هذا المال"، حيث المال العام يوجد بين يدي الموظف العام لتحقيق الصالح العام؛ ومن ثم تكون إساءة التصرف في المال العام مخلة بالثقة التي أولتها الدولة للجاني، والموظف الذي يعتدي على المال العام بأية صورة من صور الاعتداء، يكون خائنا للأمانة التي حملتهُ الدولة إياها.

يضاف إلى ذلك أن أفعال العدوان على المال العام تؤدي إلى الإخلال بثقة المواطنين في الدولة التي عهدت إلى الموظف بحفظ الأموال المخصصة لتسيير المرافق العامة، وذلك حين يرون هذه الأموال تنحرف عن تخصيصها لتحقيق مصالح شخصية وإشباع أطماع موظف يسئ استغلال الوظيفة العامة.

***مفهوم المال العام:**

المال هو كل ما يمتلكه الإنسان من الأشياء، ومصطلح الأموال العامة يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً، أما صفة العمومية للمال فيقصد منها تلك التي تكون ملكيتها عائدة للدولة، ويكون لعموم الناس حق في الانتفاع بها، أو على الأقل مكنة الانتفاع بها، سواءً بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وفقاً لشروط وضوابط يحددها القانون.

كما أن المال العام يمثل الوسيلة الماديّة للإدارة للقيام بنشاطها، مثلما يمثل الموظف العام الوسيلة البشريّة لأداء رسالتها، إذ تحتاج الأشخاص الإدارية المختلفة في إدارتها للمرافق العامة والمؤسسات العمومية إلى أموال متنوعة، منها الثابت ومنها المنقول، وقد تكون هذه الأموال خاصة أو عامة، فالأموال الخاصة هي أموال تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية بغرض استغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية، وهي تماثل تلك التي يملكها الأفراد، لذا فهي تخضع من حيث اكتسابها واستغلالها والتصرف فيها لأحكام القانون الخاص، أما الأموال العامة فهي أموال تخصص للنفع العام، أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام، فهي بذلك تستهدف غرضا يخالف ذلك الذي يحكم الأموال الخاصة، الأمر الذي استتبع خضوعها لنظام قانوني يستهدف حمايتها، وترجع جذور فكرة تمييز المال العام عن المال الخاص المملوك للدولة إلى الشرائع القانونيّة القديمة، فقد ميّز القانون الرومانيّ بين الأشياء العامّة التي يستعملها النّاس كافة، وبين الأموال المملوكة للخزانة العامّة، وترتّب على هذا التمييز حماية خاصّة للأشياء العامّة تمّثلت بعدم جواز التصرّف فيها أو تملكها بالتقادم.

ومصطلح الأموال العامة لا يعتبر من مفردات قانون الجزاء، وإنما هو من مفردات قوانين أخرى جاءت على ذكر الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة، ونجد ذلك في قانونين، الأول: وهو القانون المدني، والثاني: وهو القانون الإداري، بما يتعين معه أن نتعرض لمفهوم المال العام في القانونين المدني والإداري من ناحية، ومفهوم المال العام في نطاق قانون حماية الأموال العامة من ناحية أخرى.

يقصد بالمال العام في نطاق القانون المدني بأنه "كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

ويتميز المال العام في نطاق القانون المدني بأنه لا يجوز التصرف فيه، بمعني عدم خضوع المال العام للتصرفات العينية التي ينظمها القانون الخاص، أي أن جميع التصرفات الخاضعة للقانون المدني من نقل ملكية إلى الغير بالبيع أو بالهبة أو غيرهما من التصرفات

كالإيصاء به أو رهنه رسمياً أو حيازياً لا يجوز للشخص الإداري أن يفعلها مادام قد بقي المال العام مخصصاً للمنفعة العامة.

كما يتميز بأنه لا يجوز الحجز عليه، إذ أنه من الأمور المنطقية والمترتبة على تفسير المادة 23 من القانون المدني الكويتي - التي لا تجيز أن تخضع أموال الدولة العامة للتصرفات القانونية الناقلة لملكيتها، سواء كان ذلك بعوض أو بغير عوض - ولا يجوز التصرف فيها كذلك بأي شكل من الأشكال طالما أنها تتصف بصفة العمومية، ومنعاً لكل تحايل على القانون، فإن المنع يمتد ليشمل عدم جواز بيع أملاك الدولة عن طريق التنفيذ الجبري، لأن السماح بالحجز على تلك الأموال يستتبع حتما بيع المال العام لاستيفاء قيمة الدين الذي في ذمة الدولة أو المرفق العام.

وأخيراً فإن المال العام – في نطاق القانون المدني – يتميز بأنه لا يجوز تملكه بالتقادم فقد نص المشرع الكويتي على أنه: (لا يعتد بوضع اليد على أملاك الدولة بقصد تملكها)، ثم توالت القوانين التي تؤكد ذلك ومن هذا يتضح أن المشرع حريص على إقرار مبدأ عدم جواز تملك المال العام بالتقادم باعتباره مظهراً من مظاهر الحماية القانونية للمال العام.

ويقصد بالمال العام في نطاق القانون الإداري كل ما هو مخصص للمنفعة العامة، فأموال الدولة تكتسب صفة المال العام بتخصيصها للمنفعة العامة، ويتم ذلك إما بالممارسة الفعلية، وإما بنص القانون، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون الآثار من أن: (جميع الآثار المنقولة وغير المنقولة الموجودة في باطن أراضي الكويت تعتبر من أملاك الدولة العامة)، أما الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام وغير المخصصة للمنفعة العامة، فإنها تعتبر من أموال الدولة الخاصة سواء كانت من المنقولات كنقود الحكومة المودعة في البنوك وغير المخصصة للنفع العام.

وقد أوضحت محكمة التمييز معيار التفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة بقولها: ((أن القسائم الصناعية المملوكة للدولة لا تعتبر من المال العام لتجردها من عنصر التخصيص للمنفعة العامة، وإنما تعتبر من أموال الدولة التي تدخل في ملكها الخاص؛ ومن ثم فهي تخضع بحسب الأصل لأحكام القانون الخاص ويجري التعامل في شأنها على ذات النمط الذي يجري به التعامل بين الأفراد)).

**مفهوم المال العام في نطاق قانون حماية الأموال العامة**

عـرَّف المشـرع الجزائـي المقصـود بالمـال العـام فقـرر أنـه: (يقصـد بـالأموال العامـة فـي تطبيـق أحكـام هـذا القـانون مـا يكـون مملوكـاً أو خاضـعاً بقـانون لإدارة إحـدى الجهـات الآتيـة، أيـاً كـان موقع تلك الأموال في داخل البلاد أو خارجها:

أ- الدولة.

ب - الهيئات العامة، والمؤسسات العامة.

جـ - الشـركات والمنشـآت التـي تسـاهم فيهـا الجهـات المبينـة بالبنـدين السـابقين بنسـبة لا تقـل عـن 25% مـن رأسـمالها بصـورة مباشـرة أو غيـر مباشـرة عـن طريـق شـركات أو منشـآت تسـاهم الدولـة أو الهيئـات العامـة أو المؤسسـات العامـة أو غيرهـا مـن الأشـخاص المعنويـة العامـة فـي رأسـمالها بنصـيب مـا، ويعتـد فـي تحديـد نسـبة رأس المـال المشـار إليهـا بمجمـوع الحصـص التـي للدولـة أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة أو الشركات المشار إليها).

ويتضـح مـن خـلال الـنص السـابق أنـه لابـد أن تكـون الأمـوال إمـا مملوكـة للدولـة أو إحـدى الهيئـات والمؤسسـات العامـة المشـار اليهـا بالقـانون، أو التـي تسـاهم فيهـا الدولـة أو إحـدى الجهـات سالفة البيان بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وفـي تفسـير محكمـة التمييـز لـذلك – فـي بدايـة الأمـر– قضـت بـأن: ((المـال يكتسـب صـفة العموميـة بصـورة مباشـرة أو بصـورة غيـر مباشـرة ففـي الحالـة الأولـى يكـون المـال مملوكـاً للدولـة أو لإحـدى الهيئـات أو المؤسسـات العامـة أو لإحـدى الشـركات والمنشـآت التـي تسـاهم فيهـا إحـدى هـاتين الجهتـين بنسـبة لا تقـل عـن 25% مـن رأسـمالها، أمـا الحالـة الثانيـة فإنهـا تتحقـق عـن طريـق مسـاهمة إحـدى تلـك الشـركات أو المؤسسـات التـي تـوافرت لهـا مسـاهمة الدولـة أو الهيئـات أو المؤسسـات العامـة فـي رأسـمالها علـى نحـو سـالف البيـان بالمسـاهمة فـي إحـدى الشـركات أو المنشـآت الأخـرى بنصـيب مـا، وهـو مـا يبـين منـه أنـه متـى اكتسـب المـال صـفة العموميـة ابتـداءً بتحقـق نصـاب المسـاهمة الـذي لا تقـل نسـبته عـن 25% مـن قبـل أي مـن الجهـات المـذكورة فـي الفقـرتين أ، ب فـي رأس مـال أيـة شـركة أو منشـأة، وأن تلـك الصـفة تبقـى ملازمـة لـه وتلحـق بالتبعيـة بـأموال مـا تسـاهم فيـه بصـورة غيـر مباشـرة مـن شـركات أو منشـآت أيـاً مـا كانـت نسـبة هـذه المساهمة في رأسمالها)).

بيـد أن محكمـة التمييـز عـدلت عـن ذلـك الاتجـاه واسـتقر قضـاؤها علـى وجـوب تـوافر نسـبة المشـاركة بنسـبة لا تقـل عـن 25% مـن مـال الدولـة فـي حالـة المسـاهمة غيـر المباشـرة فـي الجهـة المجنـي عليهـا وقضـت تطبيقـاً لـذلك بـأن: ((مفـاد نـص المـادة الثانيـة - مـن قـانون حمايـة الأمـوال العامـة - بصـريح لفظـه وواضـح عباراتـه أن المـال يكتسـب صـفة العموميـة بصـورة مباشـرة أو

بصورة غير مباشرة، ففي الحالة الأولى يتحقق ذلك إذا كان المال مملوكاً للدولة أو الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وكذلك الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأس مالها، والحالة الثانية لا تختلف عن الحالة الأولى من حيث توافر شرط المساهمة بنسبة لا تقل عن 25% من رأس مالها، إلا أن ذلك يتحقق عن طريق مساهمة شركة أو مجموعة من الشركات أو المنشآت التي تساهم الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة في رأس مالها بنصيب ما، وهذا النصيب الأخير يتعلق بالشركات الوسيطة التي تساهم فيها الدولة أو غيرها، وليس أدل على ذلك من أن الفقرة الأخيرة من المادة المشار إليها قد نصت على أنه: "ويعتد في تحديد نسبة رأس المال المشار إليها بمجموع الحصص التي للدولة أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة أو الشركات المشار اليها"، فهذه الفقرة تتناول كيفية حساب نسبة 25% وليس غير ذلك، فضلاً عن أنه ليس من المنطق أن يطلب الشارع من الدولة -والتي أموالها أموال عامة 100%- أن تكون نسبة مساهمتها في رأس مال الوحدة المجنى عليها بنسبة لا تقل عن 25%، ثم يتخلى عن هذا الشرط في المساهمة غير المباشرة من مجموع الشركات الوسيطة المشار إليها، والتي تساهم فيها الدولة بنصيب ما بأن يكتفى بأية نسبة في المساهمة ولو أقل من 25%...، إذ أن هدف الشارع من كل ذلك هو أنه يتعين لكي يُعد مال الوحدة المجنى عليها مالاً عاماً أن تكون المساهمة في رأسمال هذه الوحدة بنسبة لا تقل عن 25% سواء من الدولة أو غيرها من الوحدات الاقتصادية أو الوسيطة بالشروط السابق الإشارة إليها...)). وهو ما استقر عليه قضاء محكمة التمييز في العديد من أحكامها الحديثة.

هذا وقد تنبهت النيابة العامة – نيابة الأموال العامة – لذلك التفسير وما قضت به محكمة التمييز – في بداية الأمر – وما استقر عليه قضاؤها من وجوب توافر نسبة مساهمة الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من أموال الجهة المجني عليها في حالة المساهمة غير المباشرة، وأصدرت – تبعاً لذلك المفهوم – التعميم رقم 1 لسنة 2009 بشأن الشركات والمنشآت التي تعد أموالها أموالاً عامة.

وتطبيقاً لما استقر عليه قضاء محكمة التمييز من مفهوم للمساهمة الغير مباشرة من الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن 25%من أموال الجهة المجني عليها فقد أصدرت محكمة التمييز العديد من الأحكام التي أكدت فيها على اعتناقها ذلك المفهوم لاكتساب المال صفة المال العام وذلك بأن:

قضت بأن أموال بنك الخليج تخرج عن نطاق الأموال العامة إذ أن الدولة تساهم في أسهم بنك الخليج بصورة غير مباشرة عن طريق الشركة الدولية للاستثمار بنسبة مشاركة لا تصل إلى نسبة 25% المحددة قانوناً.

كما قضت في حكم آخر بأن أموال البنك الوطني الكويتي تخرج عن نطاق الأموال العامة إذ أن الدولة تساهم في أسهم البنك بصورة غير مباشرة عن طريق الشركة الكويتية للاستثمار، وشركة وفرة للاستثمار الدولي، وأن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية تساهم في رأسمال البنك المذكور بصورة مباشرة، وأن نسبة مشاركة هاتيْن الجهتيْن لا تصل إلى نسبة 25% المحددة قانوناً.

كذلك فإن المشرع الجزائي – ومن خلال نص المادة العاشرة - توسع في مفهوم المال محل الاستيلاء أو الذي جرى تسهيل الاستيلاء عليه، بأن أضاف له المال الخاص الذي يكون تحت يد الدولة أو الجهات المشار إليها من خلال نص المادة (2)، ومثال ذلك وجود السيارة موضوع الاتهام تحت يد بلدية الكويت باعتبارها من الأموال العام.

وتكمن العلة في توسع المشرع بما يصلح أن يكون محلاً لجريمة الاستيلاء لرغبته في حماية الأموال العامة، ومواجهة أي اعتداء عليها بأي شكل غير متوقع، ويكون الهدف من حماية المال الخاص الموجود تحت يد الدولة ليس هو حماية المال الخاص بحد ذاته، فهناك نصوص في قانون الجزاء معدة أصلاً لحماية المال الخاص، وإنما تكمن العلة من حمايته في قانون حماية الأموال العامة هي سد باب الدعاوى المدنية على الدولة بالتعويض من ملاك هذا المال الخاص إذا ما تم فقده باعتبارها حائزاً لهذا المال.