

النظام القانوني للأموال العامة في الكويت

الدكتور/ محمد عبد المحسن المقاطع
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تتمتع الدولة باعتبارها شخصا معنويا له شخصية مستقلة، بذمة مالية مستقلة تدخل في نطاقها ملكيتها لكم هائل من الأموال المختلفة، منها ما هو من ضمن الأموال المنقولة، وأخرى عبارة عن أموال عقارية، والأموال التي تدخل في ملكية الدولة تتولى إدارتها وتصريف شؤونها الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواء كانت عبارة عن سلطة إدارية مركزية ضمن الجهاز المركزي الرئيسي للدولة، أو كانت عبارة عن سلطة إدارية لا مركزية. وعليه فإن الدولة وإن كانت هي المالك لتلك الأموال إلا أنها لا تتولى بصفتها تلك إدارة الأموال والتصرف فيها، وإنما السلطة الإدارية التابعة لها مركزية كانت أو لا مركزية هي التي تقوم بذلك.

وتعتبر الأموال العامة جزءا من الأموال المملوكة للدولة وليست كل الأموال، ذلك أنه إلى جانب تلك الأموال فإن هناك أموالا خاصة أيضا تملكها الدولة، وإن كانت التفرقة بين هذين النوعين من الأموال ليست دقيقة دائما وتواجهها بعض الصعوبات. إلا أن العديد من المعايير قد وضعت في محاولة للتمييز بين هذين النوعين من الأموال ويعتبر معيار التخصيص للمنفعة العامة أهمها على الإطلاق. ومن أهم الأسباب الداعية للتمييز بين هذين النوعين من الأموال هو اختلاف الأحكام والقواعد الحاكمة لكل نوع منها، وإن كانت كثير من الأحكام تشمل هذين النوعين معا الأمر الذي يجعل التفرقة بينهما أكثر صعوبة. على أنه تجدر الإشارة إلى أن طرق اكتساب الدولة لملكيتها على الأموال تتنوع إلى العديد من الطرق والأساليب منها ما هو معروف باعتباره الطرق المدنية الاعتيادية مثل الشراء، والهبة.. وغيرها. إلا أن هنالك طرقا وأساليب أخرى لا تتوافر إلا للدولة، وهي

ما يمكن أن تسمى بالطرق الإدارية أو السياسية. كما أن استعمال الأموال العامة يخضع لأحكام وقواعد مختلفة تتفق وطبيعة الأموال العامة.

ومن الأهمية بمكان أن نؤكد أن أموال الدولة، وعلى الأخص العامة، غالبا ما تعزز بأحكام خاصة تأكيداً لأهميتها وصونا لحرمتها وتنظيماً لأسس التعامل فيها، وهو أمر غالبا ما تعتمد إلى إيراد الدساتير تعزيزاً للمنزلة المتميزة للأموال المملوكة للدولة عن غيرها من الأموال الأخرى، إضافة إلى ما تقدم فإنه غالبا ما تسبغ قواعد خاصة على الأموال العامة حماية ضد إاعتداء عليها أو تبديدها أو حتى التعرض لها بالحجز أو التصرف.

بناء على ما تقدم فإننا سنعرض للأموال العامة في خمسة مباحث مختلفة وفقا للخطة التالية:

المبحث الأول: ماهية الأموال العامة.

المبحث الثاني: الأسس الدستورية للأموال العامة.

المبحث الثالث: استعمال الأموال العامة.

المبحث الرابع: حماية الأموال العامة.

المبحث الخامس: طبيعة ملكية الدولة على الأموال العامة.

المبحث الأول ماهية الأموال العامة

تعريف المال العام . خصائصه . المال العام والمال الخاص . معايير تمييز المال العام . طرق كسب المال العام وفقدانه أو التصرف فيه .

إن دراسة موضوع الأموال العامة وصولاً إلى بيان دقيق وسليم لماهيتها يقتضي التعرف على المقصود من تلك الأموال، وما هي التعريفات المحددة لها، والخصائص المميزة لها عن غيرها من الأموال، ثم بحث الأسس والمعايير التي يمكن أن يستند إليها في تمييز الأموال العامة عن الأموال الأخرى سواء تلك التي تعود ملكيتها للدولة باعتبارها أموالاً خاصة أو المملوكة من قبل الأفراد، ثم بحث كيفية اكتساب الدولة لملكية الأموال العامة وأسباب فقدانها لتلك الملكية.

وعليه فإن دراسة ماهية الأموال العامة في هذا المبحث سيتم بحثها وفقا لما يلي:

المطلب الأول: - تعريف الأموال العامة.

المطلب الثاني: - خصائص الأموال العامة.

المطلب الثالث: - معايير تمييز الأموال العامة.

المطلب الرابع: - طرق كسب الأموال العامة وأسباب فقدانها.

المطلب الأول تعريف الأموال العامة

مصطلح الأموال العامة - تعدد التعاريف الخاصة بالمال العام - الفقه وتعريف المال العام - التعريف الذي نراه - مميزات التعريف المختار.

إن مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية الهامة في إطار القانون العام، وهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديدا للمقصود منه، فالأموال هي كل شيء قابل للملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفا أو استغلالا أو استثمارا، أما صفة العمومية للمال من خلال لفظ العامة فيقصد منها تلك التي تكون ملكيتها عائدة للدولة بصفة خاصة، ويكون لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة وفقا لشروط وضوابط أو بدون وجود شروط أو ضوابط مسبقة.

وتجدر الإشارة هنا إلى تعدد التعاريف التي قيلت أو تم تبنيها في بعض التشريعات في شأن الأموال العامة تبعا لتعدد مجالات استخدامها، الأمر الذي أفرز تعريفات واسعة في بعضها أو ضيقة في البعض الآخر، الأمر الذي أورث عدم الانضباطية أو الدقة في تحديد ماهية الأموال العامة. ولعله من المفيد أن نشير إلى بعض التعريفات التي تداولها الفقهاء أو تلك التي أوردها التشريعات قبل أن نقوم بتحديد التعريف الذي نعتقد بدقته وأفضليته على معظم تلك التعاريف. فالتعاريف التي قال بها الفقه في شأن المال العام عديدة، إلا أن معظم هذه التعاريف تربط بين التعريف وبين المعيار المميز للمال العام عن غيره من الأموال، فيذهب البعض على سبيل المثال إلى القول بأنه تعتبر أموالا

عامة الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص العامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور^(١)، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الأموال العامة هي ما كانت مخصصة للمرافق العامة^(٢)، في حين ذهب رأي ثالث وهو رأي يتبناه معظم الفقهاء إلى القول بأن الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة^(٣).

وواضح من تلك التعاريف التي قال الفقهاء بها أنها تحاول الربط بين الغاية التي من أجلها خصص المال وبين تعريفه، فالمال العام لديهم يتم تعريفه تبعاً للغاية التي من أجلها خصص، فهو مال عام إذا كان مخصصاً لاستعمال الجمهور، أو مخصصاً لمرفق عام أو لمنفعة عامة.^(٤)

أما بالنسبة للتشريعات فإنها قد أوردت مصطلح المال العام في مواضع مختلفة منها إلا أنها لم تعط تعريفاً منضبطاً لها بل عمدت إلى ذكر أحد جوانب تعريف المال العام ومن أمثلة ذلك ما أورده القانون المدني المصري في مادته ٨٧ من أن (العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة التي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم)، كما أورد القانون المدني الكويتي في مادته ٢٣ نصاً مماثلاً بأن قرر «كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص...».

هذه أيضاً تعريفات ناقصة وليست شاملة ويلاحظ عليها أيضاً ربطها بين الغاية المخصص لها المال وتعريفه، بدليل أن القانون المدني الكويتي في الفقرة الثانية يقرر أنه ترتفع صفة المال العام عن المال متى انتهى تخصيصه للغاية وهي المنفعة العامة حيث تنص الفقرة الثانية على ما يلي:

«وينتهي التخصيص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون».

- ١ - انظر د. بكر القباني «القانون الإداري الكويتي» صفحة ٣٠٠ وانظر أيضاً د. عزيزة الشريف «القانون الإداري» صفحة ٢٢١ وما بعدها.
- ٢ - انظر في ذلك د. محمد عبد الحميد أبوزيد «حماية المال العام» صفحة ٢٥.
- ٣ - انظر في ذلك كلاماً من: د. ماجد الحلو «القانون الإداري الكويتي» صفحة ١٢٣، د. محمد عبد الحميد أبوزيد مرجع سبق ذكره صفحة ٣٣... ٣٨، وانظر أيضاً د. بكر القباني صفحة ٣٠٣.
- ٤ - انظر د. محمد سعيد فرهود «النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري» مجلة الحقوق السنة السابعة عشرة - العدد الثالث سبتمبر ١٩٩٣ ص ٢٣٢ وما بعدها حيث يشير إلى أن تعريف المال العام قائم على أساس التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة.

وعليه فإن المعالجة الشاملة لمفهوم المال العام من خلال تعريفه تشريعيا أو فقهيًا لا تزال قاصرة.

تعريفنا للأموال العامة:

لا شك لدينا في أن المنهج الذي اتبع في تعريف الأموال العامة منهج خاطئ للتعريف، ذلك أن التعريف يجب أن يتناول العناصر المكونة للشيء والخصائص المميزة له فضلا عن الغاية التي يمكن أن يستخدم فيها على تنوعها، وعليه، فإذا ما أردنا أن نضع تعريفا للأموال العامة وفقا لما نراه فيكون ذلك التعريف هو ما يلي: (الأموال العامة هي أموال مملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، وتكون للدولة الكلمة العليا في إدارتها أو التصرف فيها أو تخصيصها تحقيقا للمصلحة العامة).

وبتحليل التعريف السابق إلى عناصره المكونة له نجد أنه يشترط لاعتبار المال مالا عاما توافر الشروط الآتية فيه:

١ - ملكية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة للمال: وهذا شرط أساسي وصفة مهمة لتحقيق صفة المال العام، ذلك أن العناصر الأساسية والخصائص المميزة للمال العام عن غيره من الأموال كونه مملوكا للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، بما يعنيه ذلك من كون المال في نهاية المطاف من الأمور العامة التي لا تعود لشخص ما من الأشخاص الخاصة، وبما يحقق مكنة الانتفاع به من قبل عموم الناس (الجمهور). ولا يهم بعد ذلك طبيعة أو نوع الشخص المعنوي العام الذي يملك المال العام.^(١)

٢ - ان الدولة - باعتبارها سلطة إدارية مركزية - أو الأشخاص المعنوية العامة، باعتبارها سلطة إدارية لا مركزية، تملك الكلمة العليا في إدارة المال وفقا للمنهج والأسلوب الذي تراه، أو أنها تملك الكلمة العليا في التصرف بهذا المال بأية صورة من صور التصرف بالأموال، أو تخصيصه لأي جهة أو غرض يمكن أن يحقق الانتفاع العام الأمثل بهذا المال بتخصيصه لاستخدام الجمهور مباشرة، أو لمرق من المرافق التي تقوم بإدارتها، أو تخصيصه على نحو مطلق لتحقيق منفعة عامة، أو حتى مجرد تخصيصه لأية جهة إدارية،

(١) انظر في هذا الاتجاه حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ١٩٨٣/٩٤ تجاري، والصادر في ١٩٨٤/١/٢٥ منشور بمجلة القضاء والقانون العدد الأول السنة الثانية عشرة مارس ١٩٨٧ .

مادام أن السلطة الإدارية للدولة تقدر أن مثل ذلك التخصيص يحقق لمصلحة عامة سيتم تحقيقها على هذا النحو^(١).

٣ - تحقيق المال العام لمصلحة عامة : وأخيرا فإنه يشترط أن تكون غاية المال العام وهدفه النهائي تحقيق مصلحة عامة، ذلك أن المصلحة العامة وتحقيقها شرط أساسي لسلامة أي قرار إداري تقوم السلطة الإدارية بإصداره، وهو دائما يقوم ويرتكز على قرينة توافر هذه الغاية وسلامتها، ومن ثم فلا بد من أن يكون المال العام هادفا لتحقيق مصلحة عامة. فالمال المخصص لاستعمال الجمهور يكون مخصصا لمصلحة عامة مثل الشوارع والطرق العامة. والمال المخصص لخدمة مرفق ما من المرافق العامة يكون محققا للمصلحة العامة، مثل المدارس بالنسبة لمرفق التعليم، والمستشفيات بالنسبة لمرفق الصحة، والمال المخصص لتحقيق المنفعة العامة أيضا يكون محققا لمصلحة عامة ومثاله ما كان وقفا من منازل لمصلحة مساجد مخصصة لخدمة الجمهور. وأخيرا فإنه حتى الأموال التي تكون ضمن الاحتياطي العام للدولة أو المستثمرة من أية شخص من الأشخاص المعنوية العامة تكون أموالا عامة نظرا لتحقيقها لمصلحة عامة.

وعليه فإنه من اللازم حتى يوصف المال بأنه مال عام أن تتحقق له الشروط والخصائص الثلاث المذكورة أعلاه في آن واحد.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التعريف الذي وضعناه يؤدي إلى رفع حدة التناقض والحيرة التي تواجه بعض الفقهاء وكذلك بعض التشريعات حين محاولتهم التفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة مع تبرير خضوع كلا النوعين من الأموال لأحكام متشابهة كثيرة في معظم الأحيان، وعلى الأخص تلك الخاصة بالحماية المقررة لأموال الدولة بنوعها، وعليه فإن التعريف الحالي يضيق من نطاق الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ويجعلها في أضيق الحدود، وذلك ما دام أنها لم تدخل ضمن إطار تعريف المال العام وفقا لما أوردناه في حالة عدم توافر الشروط أو الخصائص السابقة فيها.

ومن ثم فإن ما يعتبره البعض أموالا مملوكة ملكية خاصة للدولة مع خضوعها لبعض

(١) انظر التعليقات الخاصة بطبيعة حق الدولة على الأموال العامة لدى د. طعيمة الجرف حيث يقرر «وما ذلك إلا بسبب ما تتمتع به الأشخاص الإدارية في شأنها من خصائص السلطة العامة لمواجهة ضرورات المصالح العامة، وسبب ما تتمتع به هذه الأموال ذاتها بحكم تخصيصها للنفع العام من خصائص» وذلك في الصفحات ٧٠٥ - ٧٠٦ من مؤلفه «القانون الإداري».

أحكام المال العام تكون متلاشية في ظل التعريف الذي نراه الأسلم والأدق. هذا وستكون لنا عودة لهذا التعريف في مواضع لاحقة من هذه الدراسة.

ولا يفوتنا أن نشير أخيرا إلى أن تعريف الأموال العامة في ظل النظام الأنجلو سكسوني يقترب كثيرا مما أورده، فالأموال العامة تعرف «بأنها الأموال العائدة للحكومة أو إحدى الإدارات الحكومية التي تدار من قبل الموظفين العموميين»^(١).

«Public funds» is defined as funds pelonging to government or any department of the government, in the hands of public officials».

القانون الكويتي وتعريف المال العام:

استخدم المشرع الكويتي مصطلح المال العام في عدد من التشريعات المختلفة، ومن ذلك على سبيل المثال استخدامه في المادة (١٧) من الدستور حيث تقرر «للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن». كما أورده قانون الجزاء الكويتي من خلال المادة (٤٥) منه عند تناوله لجرائم الاعتداء على المال العام. كما أورده القانون الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة الصادر عام ١٩٦٤ في مادته الأولى حيث تقرر «يهدف الديوان أساسا إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون»، كما أوردها في مادته السادسة أيضا حيث تقرر «والاستيثاق من كفاية الأنظمة والوسائل المتبعة لصون الأموال العامة ومنع العبث بها».

كما أورده هذه الأموال دون تحديد دقيق لاسمها قانون الهيئة العامة للاستثمار الصادر عام ١٩٨٢، حيث تقرر مادته الثانية غرض الهيئة أن تتولى باسم حكومة الكويت ولحسابها إدارة «استثمار المال الاحتياطي للدولة، والأموال المخصصة لاحتياطي الأجيال القادمة...». كما أوردها القانون المدني في المادة الثالثة والعشرين منه على نحو ما ذكرناه سابقا، بيانا منه لما يمكن أن يعتبر مالا عاما، كما أوردها أخيرا قانون حماية المال العام الصادر في عام ١٩٩٣ في عدد من مواده المختلفة.

ونود أن نسجل هنا أنه بالرغم من الاستخدامات العديدة لمصطلح المال العام من

(١) انظر ذلك لدى:

John A. Lambeth «Using public money to influence the electorate: is there corruption which needs correction?» in Pacific Law Journal, Jan 1991, 22 No.2, P.249.

قبل المشرع الكويتي، فإنه لم يتم بوضع تعريف له في هذه التشريعات، وعلى الأخص في قانون ديوان المحاسبة، علما بأن القانون المدني الكويتي في مادته ٢٣ والتي سبق ذكرها قد حاول أن يحدد الأموال العامة ولو بطريقة غير مباشرة وذلك حينما عمد إلى ذكر الحماية التي يسبغها على الأموال المخصصة للمنفعة العامة بموجب قانون أو بالفعل، ولا شك في أن الربط بين الغاية المخصصة من أجلها المال والحماية فيه تمييز لهذه الأموال عن غيرها من الأموال الأخرى، بل إن التخصيص للمنفعة العامة في الرأي الراجح في الفقه والقضاء هو ما يجعل المال مالا عاما، ويعتبر استخدام القانون المدني الكويتي لهذا المعيار أساسا في إسباغ الحماية المدنية إلا تأكيدا على تبنيه لمفهوم المال العام إذا كان مخصصا للمنفعة العامة. هذا ويجري نص المادة (٢٣) بما يلي: كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه.

إذاً المال العام الذي يتمتع بالحماية المدنية وفقا للقانون المدني الكويتي هو ما يتوافر له شرطان:

١ - أن يكون ملكا للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

٢ - أن يكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

علما بأن هذا التعريف هو بحد ذاته تعريف قاصر لأنه يربط الأموال العامة بأساس وحيد ألا وهو الغاية المخصصة من أجلها وفي هذا قصور واضح في عدم احتواء التعريف لكل ما يجب أن يشتمل عليه تعريف المال العام.

أما حديثا فقد أقر مجلس الأمة الكويتي القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة، وقد أورد هذا القانون في مادته الأولى تعريفا للمقصود من الأموال العامة من أجل تطبيق أحكام القانون المذكور. حيث تقرر المادة الأولى ما يلي: «يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكا أو خاضعا بقانون لإدارة إحدى الجهات الآتية أيا كان موقع تلك الأموال في داخل البلاد أو خارجها:

أ - الدولة.

ب - الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ج - الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الجهات المينة بالبندين السابقين بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق شركات أو منشآت تساهم الدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة في رأسمالها بنصيب ما، ويعتد في تحديد نسبة رأس المال المشار إليها بمجموع الحصص التي للدولة أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة أو الشركات المشار إليها.

وواضح من هذا القانون اهتمامه بتعريف المال العام وتحديدده على نحو واضح لغرض تطبيق هذا القانون.

وعليه فإنه حتى يعتبر المال عاما وفقا لهذا القانون فإنه يشترط فيه توافر الأمور الآتية:

١ - أن يكون مملوكا أو خاضعا - بحكم القانون - لإدارة الدولة أو لإحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة، أو إحدى الشركات التي تملك الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة منفردة أو مجتمعة ما نسبته ٢٥٪ أو أكثر من رأسمال الشركة.

فالمعيار الوحيد الذي أخذ فيه في تحديد مفهوم المال العام في هذا القانون هو معيار ملكية الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الشركات المملوكة لها على انفراد أو اجتماع إذا كانت ملكيتهم في رأسمال الشركة تصل إلى ٢٥٪، إذن اعتبرت الملكية هي معيار اعتبار المال مالا عاما، بغض النظر عن الغرض المخصص من أجله.

واعتبر أيضا مالا عاما المال الذي يدار بواسطة الجهات المذكورة أعلاه وبنفس الشروط. إذن اعتبرت الملكية للمال أو إدارته معيارا كافيا لاعتباره مالا عاما ما دام أن الذي يملكه أو تديره الدولة أو إحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الشركات المملوكة لهما ما دام أن ملكيتهم في رأسمال الشركة تصل ٢٥٪ وأكثر.

ولا نتردد في القول بأن هذا تعريف واسع للمقصود بالمال العام، وإن كان الهدف والغاية من مثل هذا التوسع هو إسباغ الحماية الجنائية بالدرجة الأولى، وبعض صور الحماية المدنية بالدرجة الثانية، إلا أنه تعريف لم يضع نهاية للجدل حيث إنه سيورث اختلاطا في المفاهيم القانونية المستقرة نظرا لتوسعه غير المبرر في التعريف، ذلك أنه قد أعطى الأموال الخاصة نفس الحماية المقررة للأموال العامة وذلك حينما تكون ملكية الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة في إحدى الشركات تبلغ ٢٥٪ أو ما يزيد،

والبقية تكون مملوكة لأشخاص خاصة، هذا من جهة، فضلا عن أنه من جهة أخرى قد تجاوز حدود ما يملكه البرلمان الكويتي من اختصاص في شأن تنظيم الأموال الخاصة وإخضاعها لنفس الأحكام المتعلقة بالأموال العامة رغم إرادة أصحابها، وهذا فيه مجافاة لروح الدستور الكويتي الذي يؤمن بالاعتصام الحر المعتدل وحرية الملكية وعدم تقييد الدولة لملكيات الأفراد.

كما أنه تجاوز أيضا حدود المرونة والمواءمة اللازم المحافظة عليها في إدارة للاقتصاد الوطني بما يستلزم التوفيق بين النشاط الخاص والنشاط العام دون فرض أو هيمنة قيود النشاط لإقتصادي العام على النشاط الاقتصادي الخاص.

وفضلا عن كل ذلك، فإنه وسع من مفهوم المال العام على نحو يجافي المستقر عليه في شأن هذا المصطلح القانوني. ودون أن يستبقي أي أثر للأموال المملوكة ملكية خاصة من قبل الدولة.

وأخيرا فإن التعريف جاء قاصرا من جهة ثالثة حينما عدد بعض أنواع الأشخاص المعنوية العامة بفقرته ب حينما قرر «الهيئات العامة والمؤسسات العامة» وكان الأولى والأجدر أن يستخدم لفظ الأشخاص المعنوية العامة والتي تشمل في نطاقها النوعين المذكورين وأية أنواع أخرى مثل الإدارات العامة والإدارات البلدية أو أية صور من صورها».

وهكذا يمكن أن نقرر بأن المشرع الكويتي لم يحالفه التوفيق بوضع تعريف محدد للمقصود من المال العام على نحو يجعل هذا المصطلح منضبطا وبعيدا عن أي نوع من الجدل حوله، وإن كان يحمد له استخدام فكرة إدارة المال من قبل الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة عنصرا مميزا للأموال العامة.

وأخيرا فإن فقه القانون الإداري الكويتي يكاد يكون خلوا من تعريف للمال العام في نطاق القانون الكويتي باستثناء إشارات عابرة أوردها كل من الدكتور عبدالفتاح حسن والدكتور بكر القباني والدكتور ماجد الحلو.^(١)

وأما القضاء الكويتي فإنه لم يتعرض لهذا الموضوع بشكل كاف وإن كان قد أصدر

(١) انظر د. بكر القباني مرجع سبق ذكره صفحة ٣٠٣، وانظر د. ماجد الحلو صفحة ١٢٥.

بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع دون أن تكون أحكاما تأسيسية في هذا الشأن.^(١)

المطلب الثاني

خصائص الأموال العامة

تتمتع الأموال العامة بجملة من الخصائص المميزة لها عن غيرها من الأموال، ولابد لنا في معرض تحديد ماهية الأموال العامة من أن نقف ولو بشكل مختصر عند تلك الخصائص بيانا للطبيعة الخاصة لهذه الأموال، وعليه فيمكننا تعداد تلك الخصائص وفقا لما يلي:

١ - الأموال العامة مملوكة للدولة:

تعتبر ملكية الدولة للأموال العامة أحد أهم الخصائص المميزة لهذه الأموال، وملكية الدولة هنا تنصرف إلى الجهاز المركزي فيها ممثلا بالسلطة الإدارية المركزية، أو الأجهزة اللامركزية سواء كانت أشخاصا لا مركزية إقليمية مثل المحافظات والبلديات، أو أشخاصا لا مركزية مرفقية مثل المؤسسات والهيئات العامة المتعددة.^(٢)

وتشمل ملكية الدولة كل ما يكون في إقليمها من عقارات أو منقولات لا تعود ملكيتها لأي شخص من الأشخاص، فضلا عن الثروات الطبيعية الموجودة على اليابسة أو في باطنها، أو ما هو موجود في باطن البحر، كما تشمل ما يكون للدولة من ملكية على العقارات أو المنقولات خارج حدود إقليمها مثل دور السفارات والقنصليات، وأرصدها في البنوك الأجنبية.

وعليه فإن ملكية الدولة لا تتأثر بتغير النظام السياسي القائم فيها، إعمالا لمبدأ ديمومة الدولة فالأموال ليست ملكا للنظام القائم في وقت من الأوقات، وإنما هي عائدة

(١) انظر على سبيل المثال حكم محكمة التمييز بالطعن رقم ١٩٨٣/٩٤ تجاري الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/٢٥ حيث إن المحكمة تشير إلى أن تعريف المال العام حسب ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة هو ...

«ذلك أنه من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن الأموال التي تصبح أموالا عامة بمجرد تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل هي الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أما ما عدا ذلك من أموال الأفراد فلا تكسب صفة المال العام بمجرد تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل».

(٢) انظر حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ١٩٨٣/٩٤ سبقت الإشارة إليه.

للدولة باعتبارها شخصا اعتباريا مستمر الوجود.

٢ - الأموال العامة متاحة للجمهور وفقا للتنظيم القانوني للدولة:

إن إمكانية استفادة الجمهور من الأموال العامة هي إحدى الخصائص الأخرى المميزة للأموال العامة، ذلك أن الأموال العامة تكون متاحة لعموم الناس كيما يتفجوا بها دون وجود ضوابط أو شروط محددة أحيانا وبوجود مثل تلك الشروط والضوابط في أحيان أخرى وفقا للقواعد والأحكام التي ترد في النظام القانوني للدولة، فالمرور بالطرقات العامة أمر متاح لعموم الجمهور مواطنين أو غير مواطنين وغالبا ما يكون استخدام الطرقات غير مرتبط بأية شروط أو ضوابط محددة للاستفادة من هذه الطرقات، وهذه هي القاعدة في معظم بلاد العالم، أما الشوارع مثلا فإنها قد تكون متاحة للاستعمال من قبل الجمهور دون شروط اللهم إلا تلك اللازمة لتسيير المركبات للسير في الشوارع كما هو الحال في الكويت مثل رخصة القيادة، في حين أن بعض الدول تفرض بعض الرسوم للمرور في بعض الشوارع كما هو الحال في بعض الولايات الأمريكية.

بل إن الأموال التي قد لا تكون مخصصة لاستخدام الجمهور مباشرة فإنها تكون متاحة له كما بالنسبة للصهارى والمناطق المتقدمة من البحار، وعلى خلاف ذلك نجد أن الأموال الخاصة لا تكون متاحة لاستخدام الجمهور وإنما لأبد من وجود موافقة مسبقة من مالكةا حتى يتفج بها بعض أفراد الجمهور، أو ربما يلزمون بدفع مقابل للانتفاع بها، ولا يستثنى من ذلك إلا ما هو مقرر طبقا لأحكام القانون كما هو بالنسبة لحقوق الارتفاق على العقارات الخاصة.^(١)

٣ - الأموال العامة تتمتع بحماية قانونية داخلية وأخرى خارجية:

من الخصائص الهامة المميزة للأموال العامة هو تمتعها بحماية قانونية خاصة سواء كان ذلك على مستوى داخلي في حدود إقليم الدولة أو خارج إقليمها. والحماية التي تحظى بها الأموال العامة تتعدى الحماية العادية بالنسبة للأموال الخاصة، إلى أنواع خاصة من الحماية مثل عدم قابليتها للحجز أو القدرة على تملكها بالتقادم، على نحو ما سنبحثه تفصيلا في المبحث الرابع من هذا الفصل. كما أنها تتمتع بحماية جنائية مشددة حال الاعتداء عليها.

(١) انظر أحكام المواد من ٩٥٨ إلى ٩٧٠ من القانون المدني الكويتي. هذا وتنص المادة ٩٥٨ في هذا الشأن مثلا على: «حق الارتفاق تكليف على عقار لمنفعة عقار آخر مملوك لغير مالك العقار الأول».

أما خارجيا فإن قواعد القانون الدولي العام تمنح الدولة حق التمسك بالحصانة في مواجهة القضاء الأجنبي أو قدرته في التنفيذ عليها، وهذه الحصانة أيضا تمتد لتشمل الأموال العامة لتلك الدولة.^(١)

٤ - الأموال العامة موقوفة على المصلحة العامة:

تعتبر خاصية وقف الأموال العامة على تحقيق المصلحة العامة من الخصائص المهمة لهذا المال، ذلك أن الغاية التي يجب أن يوظف المال من أجلها دائما وأبدا هي تحقيق المصلحة العامة، بل إن هذه المصلحة هي التي تكون المبرر الكافي في بعض الأحيان في منع جعل المال العام متاحا أمام الجمهور، وذلك حينما يكون غرضه تحقيق مصلحة عامة للدولة أو أحد مرافقها دون أن تكون للناس استفادة مباشرة منه، ومثال ذلك المنشآت العسكرية للدولة، وتقديم المساعدات المالية للدول الأخرى، وعليه فإن التصرف بالأموال العامة لا يكون مبررا في بعض الأحيان إلا لأنه محقق للمصلحة العامة.

٥ - الأموال العامة يمكن إدارتها من قبل الأشخاص القانونية الخاصة:

ومن المهم أخيرا أن نشير إلى خاصية خامسة للأموال العامة، وهي قابلية الأموال العامة لأن تتم إدارتها من قبل أحد أشخاص القانون الخاص، دون أن يؤدي ذلك الأمر إلى انتفاء صفتها الأساسية عنها كونها أموالا عامة، إلا أنها في عهدة ذلك الشخص وفقا لعلاقة قانونية محددة، مثل عقد النظارة بالنسبة للأوقاف المملوكة للدولة والمدارة من قبل ناظر الوقف، أو عقد الامتياز بالنسبة لإدارة الثروة البترولية من قبل إحدى الشركات الخاصة. وهكذا مادام أن للدولة الكلمة العليا في الإدارة على نحو ما حددناه في التعريف، بمعنى أنها تستطيع أن تسترد إدارة هذا المال العام في أي وقت من الأوقات إن رأت سببا لذلك^(٢).

(١) تعتبر فكرة الحماية التي تتمتع بها أموال الدولة خارج نطاق إقليمها من الأفكار للصيقة بحصانة الدولة أمام القضاء الأجنبي أو في الدول الأجنبية مادام أن تلك الأموال لم تكن محلا لتعامل تجاري مباشر وهو الحكم الذي يضيفه قانونا حصانة الدولة الانجليزي والأمريكي على حد سواء State Immunity ACT الصادر عام ١٩٦٧، ولعل فكرة امتلاك الدولة بل سلطتها على تلك الأموال كافية لإضفاء تلك الحماية.

(٢) لعل المثال التقليدي للمال العام الذي يتولى إدارته شخص قانوني خاص هو إدارة المرافق العامة وهي أموال عامة دون خلاف، بطريق الامتياز. ويقول د. محمد علي ياسين في مؤلفه «القانون الإداري» ١٩٧٥، ص ٧٨ ما يلي: =

المطلب الثالث

معايير تمييز الأموال العامة

عمد الفقه والقضاء إلى بذل العديد من الجهود الفكرية من أجل بيان الحدود المميزة للأموال العامة عن غيرها من الأموال، وقد اهتمدى الفقه والقضاء إلى عدد من المعايير التي اتخذت أساسا لتمييز الأموال العامة عن غيرها من الأموال، إلا أن هذه المعايير جاءت متعاقبة واحدا تلو الآخر نظرا للعيوب أو القصور التي وجدت في المعيار السابق الأمر الذي استدعى البحث عن معايير جديدة في شأن تمييز الأموال العامة، والمعايير التي قيل بها في هذا الشأن ثلاثة معايير، هي معيار التخصيص لاستعمال الجمهور، معيار التخصيص للمرافق العامة، معيار التخصيص للمنفعة العامة. وعليه فسوف نعرض لهذه المعايير على التوالي:

١ - معيار التخصيص للاستعمال المباشر للجمهور:

يعتبر هذا المعيار من أول المعايير التي قيل بها لتمييز الأموال العامة، وقد ظهر في ظل القانون الفرنسي، وهو يجد أساسه في نص المادة (٥٣٨) من القانون المدني الفرنسي والمواد اللاحقة لها^(١). ومؤدى هذا المعيار هو أن الأموال العامة ما كانت مخصصة للاستخدام المباشر للجمهور وكانت بطبيعتها تخرج عن نطاق الملكية الخاصة، مثل الطرقات، والبحار، والصحارى، ويدخل ضمنها أيضا الحدائق العامة، والمتنزهات المفتوحة، والشواطئ. كما يضاف إلى ذلك أيضا بالنسبة للمنقولات آثار المتاحف.^(٢)

وهكذا تتميز طريقة الامتياز بكونها من طرق إدارة المرافق العامة، ولكن من قبل هيئات خاصة، وتستعمل في إدارة المرافق العامة ذات الصيغة التجارية أو الصناعية، وإن كان من الممكن من الناحية النظرية أن تستعمل لإدارة أي نوع آخر من المرافق العامة، ويضيف الدكتور ياسين في الصفحات ٨٣، بأن الإدارة لا تزال تتمتع في مواجهة التعاقد معها بالأمر الآتية

أ - «حق الرقابة على إدارة المرفق العام»، وهو من الأمور المهمة لمقتضيات هذه الدراسة.

(١) انظر في ذلك د. عزيزة الشريف مرجع سبق ذكره ص ٢٢٢ حيث تشير إلى أن برودون وديكروك وبرتليمي هم أول من قال بهذا المعيار.

(٢) انظر في ذلك د. ماجد الحلو مرجع سبق ذكره ص ١٢٢.

على أن صفة المال العام لا تنتفي عنه مادام أنه مخصص للاستعمال المباشر للجمهور .

إلا أن هذا المعيار قد وجهت إليه العديد من الانتقادات والعيوب، نظرا لأنه قد أدى إلى تضيق نطاق الأموال العامة، حيث إنه أخرج بعض الأموال من التمتع بالصفة العامة رغم ضرورة إخضاعها للنظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، بالرغم من عدم تخصيصها للاستعمال المباشر للجمهور، ومن أمثلة هذه الأموال المباني الخاصة بالدوائر والمؤسسات الحكومية، القسائم الصناعية في الكويت، الأسلحة والآليات العسكرية.

كما انتقد هذا المعيار أيضا لأن كثيرا من الأموال التي تعتبر بطبيعتها غير قابلة للتملك من قبل الأفراد كالأنهار والطرق والشواطئ، أصبحت تدخل ضمن الملكية الخاصة للأفراد وفقا للتطورات المعاصرة، وهذه الأموال تكون مخصصة لاستعمال ملاكها دون الجمهور. لذلك فقد تم البحث عن معايير أخرى.^(١)

٢ - معيار التخصيص لخدمة المرافق العامة :

ذهب جانب آخر من الفقه والقضاء إلى القول بأن المعيار المميز للأموال العامة هو تخصيصها لخدمة مرفق من المرافق العامة، فالمال العام هو المال المخصص لخدمة مرفق من المرافق، ويلاحظ أن هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، حيث إن مباني المؤسسات والإدارات الحكومية تدخل تأسيسا على هذا المعيار في نطاق الأموال العامة، كما تدخل الآثار والتحف ضمن ذلك، إضافة إلى الأدوات المكتبية الحكومية. إلا أنه يلاحظ على هذا المعيار أنه قد وسع من نطاق الأموال العامة لتشمل العديد من الأدوات والأغراض المخصصة للمرافق العامة حتى لو كانت ذات قيمة ضئيلة، وفي الوقت ذاته يستبعد إمكانية تمتع بعض الأموال بصفة العمومية، لكونها لا تخدم مرفقا معينا بالرغم من أنها تخدم مصلحة عامة راجحة تكون كافية لإخضاعها للنظام القانوني للأموال العامة مثل الطرق، والشواطئ والأنهار وهي التي يتنفع بها الجمهور بشكل مباشر وعليه فإنها تستحق الرعاية والحماية المتوافرة في ظل القواعد القانونية المقررة للمال العام. لذلك فقد بذل الفقه العديد من المحاولات للوصول إلى ضبط معيار

(١) قد يخالفنا البعض الرأي حينما يتبنى وجه النظر القائلة بعدم إمكانية الأفراد لتملك الأنهار والطرق والشواطئ، حيث إن حقهم عليها سيكون قاصرا على حق الاستعمال دون التملك، وهو رأي رغم وجاهته وإنتشاره في الواقع العملي فإننا نرى عدم سلامته المطلقة، إذ إن الملكية للأنهار والطرق وبعض الشواطئ أصبحت ممكنة بصفة ملكية دائمة أحيانا ومؤقتة أحيانا أخرى.

المرافق العامة بربط المال بدور أساسي يؤديه للمرفق العام مثل طرق السكك الحديدية بالنسبة لمرفق النقل، أو بضرورة وجوده بصفة دائمة لاستمرار المرفق مثل الحصون العسكرية، أو أن يكون قد أعد إعدادا خاصا لخدمة المرفق كالأجهزة اللاسلكية، على أنه لم تكن جميع تلك المحاولات موفقة إذ لازالت تدخل ضمن صفة العمومية أموالا كثيرة وهي لا تتمتع بها أو تستبعد أخرى عن هذه الصفة رغم ضرورة تمتعها بهذه الصفة وكل تلك المحاولات لم تنجح بل جعلت المعيار يلحقه شيء من الإبهام والغموض وعدم الانضباط في الأساس المحدد له.^(١)

٣ - معيار التخصيص للمنفعة العامة^(٢):

تمخضت المحاولات التي بذلها الفقه والقضاء للتوصل إلى معيار مناسب بعيد عن الانتقادات السابقة التي وجهت للمعيارين السابقين، إلى تبني معيار يزاوج بين المعيارين السابقين، فالمال العام هو المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور، وأيضا المال المخصص لخدمة المرافق العامة، ولاشك في أن القاسم المشترك في المعيارين هو خدمة المال للمنفعة العامة، إذن فالمال يكون مالا عاما وفقا لهذا المعيار إذا كان مخصصا للمنفعة العامة، سواء بصورة خدمة مباشرة للجمهور أو بطريق غير مباشر من خلال خدمته لمرفق من المرافق على نحو ما سبق ذكره. وعليه فإنه وفقا لهذا المعيار تعتبر أموالا عامة الأموال المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة ما دامت مخصصة للمنفعة العامة، وقد تبني القضاء الكويتي هذا المعيار في حكم محكمة الاستئناف العليا في حكمها رقم ٥٠٠ لسنة ١٩٦٨ (تجاري) الصادر بتاريخ ١٨ فبراير ١٩٦٩^(٣)، بل وقد تبني القانون المدني الكويتي هذا المعيار صراحة في المادة ٢٣ منه والتي تقرر:

(١) أشارت إحدى فتاوى إدارة الفتوى والتشريع إلى هذا المعيار وذلك على النحو التالي: «من المسلم أن أراضي الدولة المخصصة لخدمة مرفق عام تعتبر من الأموال العامة، وإن كان حق ملكيتها لا يتوزع بين الإدارة المركزية والبلدية والهيئات والمؤسسات العامة ولكن تخصيصها هو الذي يتوزع بين هذه الجهات إذ تشرف كل جهة منها على الجانب الذي يتصل بنشاطها وتلتزم بصيانتها وتحمل المسؤولية عنه». فتوى رقم ٢٢١٧/٢ بتاريخ ١٩٧٥/٨/٤.

(٢) وهو معيار يبنه القانون المدني الكويتي في مادته الثالثة والعشرين التي ذكرت سابقا. كما أنه معيار يبنه القضاء الكويتي وإن كانت تطبيقاته غير سليمة في جميع الأحوال، من أمثلة ذلك عدم سلامة تطبيقه لهذا المعيار في شأن القسائم الصناعية والتي هي أموال عامة، حيث اعتبرها من أموال الدولة الخاصة. انظر حكم محكمة التمييز في العدد ٨٢/١٤٠ تجاري الصادر في ١٩٨٣/٢/٢٣ منشور بمجلة القضاء والقانون العدد الثالث السنة الحادية عشرة يوليو ١٩٨٦.

(٣) انظر الحكم المذكور لدى الدكتور عبدالفتاح حسن «القانون الإداري الكويتي» صفحة ٥٣١ - ٥٣٢.

١ - كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه.

٢ - وينتهي التخصيص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

ولا يهم بعد ذلك ما إذا كان المال المخصص للمنفعة العامة عقارا أو منقولا كما لا يهم أن يكون استعماله مباحا أو مطلقا أم أنه مقيد بضوابط، ولا يغير من صفته شيئا كونه شاملا لجميع أفراد الدولة أو أنه يخدم إقليما من أقاليمها أو أفراد ذلك الإقليم، كما لا يهم ما إذا كانت السلطة الإدارية تتولى إدارته بنفسها مباشرة أم أنها تعهد بذلك إلى أفراد أو شركات خاصة، كما هو بالنسبة لإدارة شركة المرافق العمومية في الكويت للمواقف المقامة على أراض مملوكة للدولة ومخصصة لخدمة مرافق النقل.

كما تعتبر الأموال عامة مادامت مخصصة لمنفعة عامة بغض النظر عن وجودها في إقليم الدولة أو خارجه.

٤ - تقديرنا للمعايير المختلفة:

يعتبر معيار التخصيص للمنفعة العامة وبحق أفضل المعايير التي قيل بها لتمييز الأموال العامة، ذلك أن هذا المعيار وإن كان يدخل في نطاق الأموال العامة الأشياء قليلة القيمة، إلا أنه بالرغم من ذلك يعد معيارا منضبطا إلى حد كبير في شأن تحديد ما يدخل في نطاق الأموال العامة وما يخرج منها استنادا إلى أساس واضح هو تخصيصها للنفع العام، سواء كان هذا التخصيص تخصيصا واقعيا ناتجا من تعامل فعلي، أم أنه تخصيص رسمي بناء على أداة قانونية قررت ذلك. وعليه فجميع الأموال المخصصة للمنفعة العامة جديرة بانطباق النظام القانوني الخاص بالأموال العامة عليها.

ولهذا السبب نجد أن هذا المعيار شايعه معظم الفقه، وتبنته أعداد كبيرة من أحكام القضاء.^(١)

إلا أن مآخذنا الأساسي على هذا المعيار هو قصوره عن إدخال بعض الأموال ضمن

(١) في الفقه انظر كل من د. ماجد الحلو مرجع سبق ذكره صفحة ١٢٣، د. بكر القباني مرجع سبق ذكره صفحة ٣٠٣ أما القضاء فانظر حكم محكمة التمييز الذي سبقت الإشارة اليه.

النظام القانوني للأموال العامة رغم استحقاقها لذلك أو ضرورة هذا النظام لها، ونقصد بذلك وفقا للتعريف الذي وضعناه هي تلك الأموال التي تملك السلطة الإدارية الكلمة العليا في إدارتها أو تخصيصها، سواء كانت مملوكة لها أم لا، أو كانت مملوكة لها دون أن تكون مخصصة للمنفعة العامة، ما دامت أنها تحقق مصلحة عامة راجحة للدولة، ومن أمثلة ذلك الأوقاف الأهلية التي تكون موقوفة على مصلحة الافراد المستفيدين منها وتكون الدولة ناظرا عليها فهي غير مملوكة للدولة وإنما لأصحابها، إلا أن الدولة تملك الكلمة الفاصلة والنهائية في تحديد أسلوب إدارتها والجهة التي تتولى ذلك وأسلوب وحدود الرقابة التي تخضع لها في إدارتها^(١)، الأمر الذي يستوجب أن تشملها مظلة العموم باعتبارها جزءا من الأموال العامة. بل إن الإدارة تستطيع أن تخصص جزءا من هذه الأوقاف لخدمة مرفق معين بإخراجها من الاستعمال الخاص إلى العام في بعض الأحيان، أو الاستفادة من ثمارها أو ريعها لأغراض عامة. وذلك كله تحقيقا لمصلحة عامة، لذلك ينبغي خلع صفة العموم عليها مثل غيرها من الأموال العامة. وإلى جانب ذلك، وهذا هو الأهم، هناك بعض الأنواع من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة لكن الدولة هي التي تملك الكلمة الفاصلة في تخصيصها للنفع العام وتقدير المصلحة العامة في قرار التخصيص، وهذه المكنة وتلك القدرة كافيتان لأن تجعل هذه الأموال جديرة بالتمتع بصفة العمومية مثل غيرها من الأموال الأخرى ولاتقلل من أهمية هذا الفهم ما قد يراه البعض من أن المال الخاص ينتهي وجوده حال تخصيصه للمنفعة العامة فيصبح مالا عاما، ذلك أن هذا الغرض يقوم على اعتبار أن التخصيص قد تم فعلا للمصلحة العامة، في حين أن فرضيتنا هي أن المال لا يزال مملوكا ملكية خاصة، إلا أن مكنة التخصيص تجعله جديرا بأن يكون في عداد الأموال العامة للسبب المشار إليه، ومثال ذلك الأموال المستثمرة على نحو خاص والتي يمكن أن تستعين الدولة بها لسد عجز الموازنة العامة، أو مواجهة كوارث أو محن عامة تلحق الدولة. أو تلك الداخلة ضمن الاحتياطي العام

(١) الأصل في أن أموال الأوقاف الأهلية أنها أموال خاصة بدون شك وهو الرأي الراجح لدى الفقه، إلا أن إسناد إدارة هذه الأموال للدولة بما تستتبعه تلك الإدارة من سلطات على تلك الأموال، وسلطة التخصيص على وجه التحديد التي تتاح للدولة من خلال تلك الإدارة تجعل المرء يميل إلى اعتبار هذه الأموال ضمن ما يمكن اعتباره أموالا عامة تجاوزا وفقا للتعريف المذكور، رغم أن هذا يعتبر رأيا مرجوحا وفيه من التوسع الشيء الكثير.

والمودعة في بنوك داخل إقليم الدولة أو خارجها^(١) حيث إنها يمكن أن تخصص بقرار للمنفعة العامة لاستخدامها في أحد الغرضين السابقين، لذلك فإن هذه الأموال جديرة بصفة العموم، حفاظا عليها وصونا لها من أن يتم التعرض لها أو الحجز عليها من قبل أية جهة من الجهات، ونود أن نضرب مثالا في استخدام الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة من أموال الدولة لمواجهة أزمة العدوان العراقي على الكويت واحتلاله لها، إذ لولا تلك الأموال التي كانت متاحة بيد السلطة الشرعية للدولة (حكومة المنفى في الطائف) لما تمكن شعب الكويت في الخارج من شرح قضيته للعالم وتسخير الإمكانيات اللازمة لتحريرها، ذلك أن صفة الدولة ذات السيادة التي تتبعها تلك الأموال هي التي أهلتها في استخدام تلك الأموال، وجعلها - وفقا للقانون الدولي - قادرة على استخدام تلك الأموال، كما أن تلك الأموال هي التي مكنت الدولة من تسيير مرافقها بعد التحرير خصوصا في ظل غياب عوائد مالية ناتجة من تصدير النفط الذي كان يحترق وقتئذ، وعليه فإن قرار التخصيص الذي تملكه الدولة وتحويل المال من خاص إلى عام مهم في اعتبار المال ضمن الأموال العامة من عدمه.

المطلب الرابع

طرق كسب الأموال العامة وأسباب فقدانها

تتنوع الطرق والأساليب التي تكسب من خلالها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ملكيتها على المال اللازم لقيامها بنشاطها المناط بها تحقيقه بين طرق مدنية أو اعتيادية، وأخرى إدارية أو سياسية، وعليه فإننا سنتناول بحث هذه الطرق على التوالي:

١ - الطرق المدنية الاعتيادية:

يمكن للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة الحصول على الأموال بالطرق المدنية الاعتيادية، وذلك من خلال إجراء أي تصرف من التصرفات القانونية الناقلة لملكية

(١) تجدر الإشارة إلى أن الفقه في حيرة من أمره حول مدى جواز توقيع الحجز على أموال الدولة الاحتياطية والمودعة لدى البنوك المحلية، فذهب البعض إلى جواز ذلك، وقال آخرون بأنها تتمتع بنفس الحماية المقررة للمال العام نظرا لملكية الدولة لها، وواضح أن هذين الرأيين لم يستندا إلى أساس يبرران فيه رأيهما بشكل مناسب، ولو كان التعريف الذي قلنا به هو أساس الرأي الثاني لما وجد الفقه نفسه في عوز للحجة.

المال لمصلحة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة مثل تلقي الهبات، وقبول الوصايا وإبرام العقود المدنية المختلفة، وعلى الأخص عقد القرض. وهذه الطرق ذاتها هي التي يمكن أن تتملك، وفقا لها، أشخاص القانون الخاص الأموال، ويلاحظ أنه حتى مثل هذه الطرق تكون لها أحكام تتوافق ووجود الدولة طرفاً في العلاقة القانونية، الأمر الذي يقتضي الخضوع إلى جانب ذلك إلى أحكام خاصة تتوافق مع ذلك الوجود، علما بأنه يمكن أن تفقد الدولة ملكيتها بأحد الأسباب المذكورة أيضا.

٢ - الطرق الإدارية أو السياسية:

يمكن للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة أن تحصل على الأموال بواسطة طرق إدارية أو سياسية إلى جانب الطرق المدنية التي سبق ذكرها، وهذه الطرق هي نزع الملكية، المصادرة، الاستيلاء المؤقت، إضافة إلى التأميم، وعليه فإننا سنعرض لبيان كل طريقة من هذه الطرق بإيجاز:

أ - نزع الملكية:

يراد بنزع الملكية، نزع الملكية الفردية جبرا تحقيقا للمنفعة العامة، وعلى أن يكون ذلك وفقا للأحوال المبينة في القانون ذلك، على أن يعرض المالك تعويضا عادلا، وتكون عملية نزع الملكية لمصلحة أحد الأشخاص المعنوية العامة الهادفة إلى تحقيق الصالح العام. هذا وقد اهتم الدستور الكويتي بهذا الموضوع حينما عالج موضوع الملكية الخاصة في مادته الثامنة عشرة.^(١)

وقد ينصب نزع الملكية على عقارات، كما أنه قد ينصب على مناطق وأحياء^(٢) وتعتبر عملية نزع العقارات المسماة «بالثمين» في الكويت من الوسائل التي استخدمت استخدامها وإسعا منذ الخمسينات وحتى أواسط الثمانينات، ولاتزال تستخدم ولكن على

(١) تنص المادة ١٨ من الدستور الكويتي على ما يلي: «الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا».

(٢) وإذا كان الأصل في نزع الملكية أنها تنصب على العقارات، كما يذهب إلى ذلك الدكتور بكر القباني في مرجعه السابق، فإن نص الدستور مطلق، بما يعني جواز أن ينصب نزع الملكية على المنقولات، وقد أورد قانون الآثار الكويتي رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ الصادر قبل العمل بالدستور نصا يميز نزع ملكية الآثار بقرار من وزير التربية حيث تنص المادة (٧) منه على ما يلي: «لرئيس المعارف أن يستملك أي أثر منقول أو غير منقول يوجد في أراضي الكويت، ويتم ذلك وفقا للأنظمة المقررة».

نحو أقل، ويمكن القول وبحق إنها استخدمت وسيلة لتوزيع الثروة النفطية بين المواطنين كما إنها أداة للإفادة والتفيع باستملاك عقارات أشخاص معينين رغم عدم تحقق منفعة عامة من وراء نزع ملكية عقاراتهم.

أ - ١: نزع ملكية العقارات:

قد تكون عملية نزع الملكية واقعة على عقار فقط، وقد عمد القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ إلى بيان الشروط اللازمة لنزع ملكية العقارات، والخطوات التي يجب أن تمر بها.

شروط نزع الملكية:

يشترط لنزع ملكية العقار أن تتوافر أربعة شروط هامة، وهي أن ينصب نزع الملكية على عقار مملوك ملكية فردية، أي على عقار بعينه كان مملوكا لفرد أو مملوكا على الشيوع لعدة أفراد. وأن تكون غاية تحقيق المنفعة العامة وراء نزع ملكيته، ذلك أن نزع الملكية هو قرار إداري لا بد من أن يتوافر له ركن الغاية المشروعة وهي تحقيق المنفعة العامة. وأن تتم عملية نزع الملكية لمصلحة أحد الأشخاص المعنوية العامة الإدارية، دون أن يمنع ذلك من أن تكون لمصلحة أحد الأشخاص المعنوية الخاصة إذا أجاز القانون ذلك، ما لو كان لمصلحة جمعية خيرية مثلا. وأخيرا لا بد من أن يتم تعويض صاحب العقار المنزوع تعويضا عادلا. وغني عن البيان أن هذه الشروط أوردتها المادة ١٨ من الدستور كضمان لحق الملكية الفردية.

إجراءات نزع ملكية العقارات:

تمر إجراءات نزع ملكية العقارات بأربع مراحل هي:

- ١ - قرار المنفعة العامة: وتتولى تقرير هذا الموضوع وإصدار هذا القرار لجنة خاصة من اللجان التابعة لبلدية الكويت، ولمجلسها المنتخب، وهي «لجنة نزع الملكية»، ولها في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة في تقرير تلك المنفعة العامة وفقا لما هو مسند إليها من اختصاصات تحت رقابة القضاء.^(١)

(١) بعد إنشاء المحكمة الإدارية عام ١٩٨١، وتوسيع اختصاصاتها عام ١٩٨٢ فإن لها حق التعقيب على القرارات الإدارية بما فيها قرارات نزع الملكية. وتحمدر الإشارة هنا إلى أن قضاء محكمة الاستئناف قد قرر ما يؤكد القاعدة السابقة حيث جاء في الحكم الصادر عن محكمة التمييز في الطعن رقم ٤٧، ٤٩، ٨٤/٥٣ تجاري الصادر بتاريخ ١٦/٣/١٩٨٣ ما يلي «واستجابة لهذه الاعتبارات أصدر المشرع القانون رقم ٣٣/١٩٦٤ في شأن نزع الملكية والاستيلاء المؤقت بالضمانات الكافية التي تحقق الصالح العام وفي نفس الوقت تحافظ على حقوق أصحاب العقارات التي تناولتها تلك الإجراءات، مما مقتضاه أنه إذا قامت الإدارة بإضافة عقار إلى المنفعة العامة دون أن تتخذ الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية فإن ذلك يكون غصبا يستوجب مسئوليتها عن التعويض».

٢ - قرار نزع الملكية: ويتولى إصدار هذا القرار رئيس المجلس البلدي، مع ضرورة نشره في الجريدة الرسمية وفقا للقانون، كما يتم إعلانه بلمصقه على باب المختار الذي يقع العقار المتزوع في منطقته.

كما ينبغي أن تخطر «إدارة التسجيل العقاري» بقرار نزع الملكية بغية تسجيل العقار باسم الدولة.

٣ - تقدير التعويض: وتتولى تقدير التعويض المناسب لجنة «التممين» وهي التي تقوم باعتماد «قوائم حصر العقارات المتزوعة» بعد أن تقوم بإعدادها «إدارة نزع الملكية».

٤ - الاعتراضات: ويقصد من ذلك هو ما يتقدم به أصحاب الشأن من اعتراضات سواء على ما أوردته قوائم الحصر، أو في شأن تقدير التعويضات، أو توافر المنفعة العامة، وذلك إلى لجنة الاعتراضات التابعة للمجلس البلدي، وبعد أن تصدر اللجنة المذكورة قرارها النهائي في هذا الشأن يكون لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في القرار الصادر عن اللجنة أو أية قرارات سابقة عليه وفقا للمواعيد المقررة في قانون المحكمة الإدارية، ومرسوم التظلمات من القرارات الإدارية.^(١)

أ - ٢: نزع ملكية المناطق والأحياء:

يراد من ذلك هو قيام الدولة بنزع ملكية حي كامل أو منطقة بأسرها وغالبا ما يكون ذلك بالنسبة للأحياء القديمة من أجل إعادة تنظيمها، أو تعميرها، كما أنه قد يكون لأسباب أخرى تحقق منفعة عامة، كما لو كان حي ما يقع في منطقة صناعية وكان من الأفضل نزع ملكيتها الكاملة لضمها لبقية المناطق الصناعية وتعويض أصحابها عن ذلك ليتسنى لهم البحث عن سكن بديل، كما يمكن أن تكون نتيجة كارثة عامة، تؤدي إلى اضطراب أصحاب الملك إلى ترك عقاراتهم، كما حدث بالنسبة لأهالي جزيرة فيلكا الكويتية التي تضررت بصفة بالغة نتيجة الاحتلال العراقي ودمرت تدميرا شبه شامل دفع

(١) أشارت محكمة الاستئناف في الطعن رقم ٤٧، ٤٩، ٨٢/٥٣ الذي سبقت الإشارة إليه إلى اختصاص لجنة الاعتراضات وأن ذلك لا يدخل في نطاق اختصاص المحكمة، إلا أن الأمر قد اختلف بعد صدور قانون المحكمة الإدارية التي لها الرقابة على القرارات الإدارية، هذا وقد جاء في الحكم المذكور ما يلي: «ومن ذلك يبين أنه قد صدر قرار بنزع ملكية باقي المنفعة محل النزاع وذلك للمنفعة العامة في سنة ١٩٧٣ وقد اتبعت في شأنه الإجراءات التي نص عليها القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٣، ومن ثم فإن الاعتراض عليه للأسباب التي يقول بها الطاعنان وهي تنصب على تقدير المقابل الذي من مقوماته ماهية العين المتزوعة ملكيتها ونوعها، إنما يكون من اختصاص لجنة الاعتراضات دون غيرها، ويكون الحكم المطعون فيه قد طابق صحيح القانون عندما قضى بعدم اختصاص المحكمة نوعيا بنظر هذا الشق من النزاع».

الحكومة إلى نزع ملكية الجزيرة برمتها تعويضا لأصحابها، ولتحويلها إلى مرفق عام آخر.

وتمر عملية نزع ملكية المناطق والأحياء بسلسلة من الإجراءات تبدأ بصدر قرار من مجلس الوزراء بتقرير المنفعة العامة ونزع الملكية، على أن تتولى لجنة التثمين تقدير التعويض من خلال المزاد العلني، بالتعاون مع لجنة خاصة تتولى ذلك. على أنه يكون لملاك العقارات المنزوعة حق التقدم بطلبات أولوية الشراء بالأثمان الأساسية المقدرة في حدود مساحة ملكية كل منهم. مع مكنة الطعن بتلك القرارات أمام القضاء من قبل صاحب الشأن. علما بأنه إذا تزامن أكثر من شخص على عقار فإنه يباع لهم وحدهم بالمزاد العلني.

ب - المصادرة:

ويقصد بها حرمان المالك من ملكه دون تعويض، عقوبة له على فعل صادر عنه ويكون ذلك بموجب حكم من المحكمة المختصة أو بقرار من الإدارة، هذا وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الكويتي قد نظم أحكام المصادرة، حيث حرم المصادرة العامة، في حين أنه أجاز المصادرة الخاصة كعقوبة بشرط أن تكون بحكم قضائي، ووفقا لأحكام القانون، ومن أمثلة ذلك لو أن شخصا أدين بتزيف العملة، فإن للمحكمة أن تحكم بمصادرة الآلات والأدوات التي استخدمها لتزيف العملة مثل أجهزة الطباعة وآلات التصوير، والأوراق وغيرها وذلك عقوبة له^(١).

أما ما أورده قانون حماية الأموال العامة من عقوبة الرد التي أوردها مادته الثانية والعشرون، فإنها لا تعدو أن تكون خروجاً على قواعد ومبدأ شخصية العقوبة من جهة، وانتهاكا للمادة (١٩) من الدستور التي لم تجز المصادرة إلا بحكم قضائي بمناسبة الجريمة دون أن تمتد لتشمل أشخاصا لم تتم إدانتهم قضائيا في مثل هذه الجريمة نظرا للتوسع الكبير الذي أورده نص هذا القانون في أعمال قاعدة الرد، دون تمييز بين المستفيدين من تلك الأموال وعلى الأخص بيان أساس تلقي تلك الأموال من قبل كل منهم^(٢).

(١) تنص المادة ١٩ من الدستور الكويتي على ما يلي: «المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة بالقانون».

(٢) تنص المادة ٢٢ من قانون حماية المال العام على «أن لا يحول انقضاء الدعوى الجزائية لأي سبب من الأسباب دون حق الجهة المضروبة في المطالبة برد الأموال محل الجرائم المنصوص عليها في المواد، ٩، ١٠، ١١ و ١٢ من هذا القانون والتعويض إن كان له مقتضى وعلى المحكمة أن تأمر بالرد والتعويض في مواجهة الورثة والموصى لهم وكل من أفاد فائدة جديدة من الجريمة ليكون الحكم بالرد والتعويض نافذا في أموال كل منهم بقدر ما استفاد».

ج - الاستيلاء المؤقت:

يقصد بالاستيلاء المؤقت قيام السلطة الإدارية بالانتفاع ولمدة معينة بمال مملوك للأفراد، تحقيقاً للصالح العام، مقابل تعويض عادل يؤدي إليهم، بشرط أن يتم الاستيلاء في حالة الضرورة الملحة أو الاستعجال أو حالة إعلان الحكم العرفي. علماً بأن الاستيلاء المؤقت على المنقول غير جائز إلا في حالة الحكم العرفي، ذلك أن الحكم العرفي ينقل الدولة من حالة المشروعية الاعتيادية إلى المشروعية الاستثنائية، الأمر الذي يجعل قرار الاستيلاء في حالة الحكم العرفي يخضع لقواعد وأحكام تختلف عن الاستيلاء المؤقت في الأحوال الاعتيادية، ومن ذلك عدم تحديد مدة الاستيلاء، وجواز الاستيلاء على المنقول، على أن تتولى الجهة القائمة على الحكم العرفي تقدير التعويض، أما في الأحوال الاعتيادية فإن قرار الاستيلاء يصدر عن مجلس الوزراء، في حالة الاستعجال والضرورة الملحة فقط، ويكون لمدة لاتزيد عن سنة، فضلاً عن أن تقدير التعويض يكون وفقاً لأحكام التعويض عن نزع المقارات.^(١)

هذا وقد أوردت المادة الثانية من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية بأنه يجوز للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية أن تتخذ إما بإعلان أو بالأوامر كتابية أو شفهية كل أو بعض التدابير التالية:

«الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على أي منشأة أو مؤسسة عامة أو خاصة أو على أي محل أو أي عقار أو منقول. وذلك بغير إخلال بحقوق الملكية على هذه الوسائل والمنشآت والمحال والأموال، ويحق لأصحابها في تعويض عادل.»^(٢)

(١) انظر د. بكر القباني مرجع سبق ذكره صفحة ٢٩٩، وانظر أيضاً أحمد جمال الدين: نزع الملكية في أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص القانون، ١٩٦٦ صفحة ٨٢.

(٢) إن قرار الاستيلاء المؤقت يخرج هذه الأموال من حيابة أصحابها إلى حيابة الدولة، بل إنه يجرد ملاكها من حقوق الملكية على أموالهم، ولهذا الاعتبار تكون الأموال في هذه الحالة تتمتع بصفة المال العام حين وجودها تحت يد الدولة وخاضعة لتصرفها، إذ رغم بقاء صفة الملكية لأصحابها إلا أنه ليس هناك ما يمنع من هلاك تلك الأموال أو تحويل الاستيلاء عليها إلى مصادرة كاملة تستوجب في الحالتين التعويض المناسب لأصحابها.

المبحث الثاني الأسس الدستورية للأموال العامة

حظيت الأموال العامة بعناية كبيرة من قبل الدستور الكويتي، حيث أفرد لها العديد من الأحكام والقواعد التي أرست بدورها العديد من الأسس والمبادئ الحاكمة للأموال العامة، نظرا لما لهذه الأموال من مكانة مهمة في كيان الدولة ونشاطها، وعليه فإننا سنتناول في هذا المبحث تلك الأحكام والقواعد التي تشكل في مجملها ما يمكن أن يطلق عليه الأسس الدستورية للأموال العامة، وهذه الأسس هي:

أولا: حرمة الأموال العامة وحمايتها واجب على كل مواطن:

قرر الدستور الكويتي هذا المبدأ في المادة السابعة عشرة منه والتي يجري نصها بما يلي: «لأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن». فالدستور قد قصد أن يضيفي على الأموال العامة منزلة الحرمة أو القدسية التي توجب على الإنسان أن يمتنع عن التعدي على تلك الحرمة أو الإخلال بها أو انتهاكها بأي شكل من الأشكال، تربحا كان ذلك أو تنفيعا أو رشوة أو استيلاء مباشرا على الأموال العامة، أو تنازلا عنها، فجميع تلك الصور أو غيرها من صور الاعتداء الأخرى المماثلة إنما تنال من تلك الحرمة التي قررها الدستور وقصد بناءها، ومن هنا فإنه يلزم أن يقوم كل مواطن بدوره في منع النيل من حرمة الأموال العامة بأي شكل من الأشكال من خلال التبليغ عن تلك الاعتداءات للجهات المعنية، أو رفض السكوت عنها أو التعاون في ارتكابها، وهو واجب ربما يترتب على عدم القيام به المساءلة الجزائية، وهو ما أخذ به قانون الجزاء الكويتي^(١). على أن تقرير الدستور الكويتي لهذا المبدأ لم يقف عند حد المادة (١٧) منه، بل تعدى ذلك حينما أورد الالتزام بالمحافظة على حرمة الأموال العامة كجزء من القسم الذي يؤديه كل من رئيس الدولة (الأمير)، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وأعضاء مجلس الأمة.^(٢)

وفضلا عن ذلك فإن الدستور عمد إلى فرض العديد من القيود على التعامل بالأموال

(١) انظر المادة (٤٧) من قانون الجزاء الكويتي على سبيل المثال.

(٢) ورد ضمن المادة (٦٠) الخاصة بقسم الأمير عبارة «وأذود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله». كذلك ورد ضمن المادة ٩١ الخاصة بقسم أعضاء مجلس الأمة عبارة «وأذود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله»... وأيضا ضمن المادة (١٢٦) التي اشترطت أداء أعضاء الوزارة للقسم ذاته الوارد في نص المادة (٩١).

العامة حينما يكون أحد الأطراف المتعاملين مع الدولة من أعضاء السلطتين التنفيذية أو التشريعية، حيث إنه تشدد مع أعضاء السلطة التنفيذية أكثر من أعضاء السلطة التشريعية نظرا لأن أعضاء السلطة الأولى بيدهم القرار التنفيذي اليومي، لذا فإنه مثلا لم يجر لهم البيع أو الشراء من الدولة أو إحدى المؤسسات العامة ولو بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين في حين أنه أجاز ذلك لأعضاء السلطة التشريعية.^(١)

ثانيا: الدولة هي مالك الثروات الطبيعية ومواردها وتلتزم بتنميتها وحفظها:

حسما لأي نزاع أو تشكيك حول ملكية الثروات الطبيعية التي توجد في الدولة، قرر الدستور الكويتي أن هذه الثروات مملوكة للدولة هي ومواردها، الأمر الذي يوقف ملكية صاحب العقار على سطح الأرض دون أن يمتد ملكه إلى الثروات الطبيعية التي قد توجد في باطنه، بل لقد قصد واضعو الدستور الكويتي ذلك خصوصا وأن النفط كان مكتشفا منذ زمن بعيد عند وضع الدستور الكويتي، وكان معلوما أن النفط موجود في معظم إن لم يكن في كل أراضي الكويت. ولذلك جاء نص المادة (٢١) من الدستور واضحا في هذا الشأن حين قرر «الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، وتقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني».

وبهذا النص يمكن القول إن الدستور (مثل غيره من الأدوات القانونية) يكون مصدرا لملكية الدولة للأموال، إذ أن الدولة أصبحت مالكا لجميع الثروات الطبيعية بحكم النص الدستوري المذكور، ولا تصح المنازعة بمدى ملكية الدولة للثروات الطبيعية أمام وضوح النص الدستوري وصراحته، كما أن النص قد وضع حدا لنزاعات قانونية ومادية ربما تنشأ بين الأفراد وبين السلطة العامة حينما يكون الأمر متروكا دون حسم كامل وصريح فضلا عن ادعاءات الملكية بسبب وجود الثروات الطبيعية في باطن العقارات، إلا أن هذا النص لم يقف عند هذا الحد، بل أوجب على الدولة حسن حفظ هذه الثروات واستغلالها، بما يحقق الأمن الوطني والتخطيط الاقتصادي السليم، وهما الهدفان اللذان قصدهما تلك العبارة على حد تعبير المذكرة التفسيرية للدستور.^(٢)

بل أوجب عليها تنمية هذه الثروة بما يحقق أفضل العوائد الاقتصادية، وفقا لمنهج

(١) انظر نصوص المواد ١٢١ و ١٣١ من الدستور.

(٢) انظر نص المذكرة التفسيرية في تفسيرها للعبارة المذكورة في نص المادة (٢١) من الدستور.

مدروس ومخطط، وذلك بتوسل أفضل وسائل الاستثمار لهذه الثروة، ومما يؤكد ذلك هو ما ورد في نص المادة (١٥٢) من الدستور التي أوردت عبارة الاستثمار، وذلك حين تنظيمها لعقد الالتزام، وأنه لا يجوز أن يتم إلا بقانون، وما ذلك إلا دليل على أن الاستثمار من أهم وسائل تنمية الثروة الطبيعية الذي يعتبر واجبا على الدولة عليها القيام به، هذا وتنص المادة (١٥٢) من الدستور على: «كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية.. لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود».

ثالثا: أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب ينظمه القانون وفقا لقواعد العدالة الاجتماعية:

اهتم الدستور الكويتي بالضرائب والتكاليف العامة والرسوم باعتبارها مصدرا هاما من مصادر الأموال العامة، لذلك فقد أفرد لها العديد من النصوص التي أرست قواعد مهمة وأساسا جوهرية بالنسبة لها، ومن ذلك اعتبار الضرائب والتكاليف واجبا يلقي على عاتق سكان الدولة وعلى الأخص المواطنين بما يعني ضرورة الالتزام بها، وفي هذا الشأن تقرر المادة (٤٨) بأن أداء «الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون». وعليه فإن القانون يتولى تنظيمها وبيان أساس وكيفية أدائها. وإلى جانب هذا المبدأ قرر الدستور أن أداء الضرائب وفرضها إنما يرتبط بقواعد العدالة الاجتماعية التي يجب أن تراعى، فلا يكون فرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة عشوائيا وإنما يبنى على أسس متينة من الواقعية والربط بين الدخل والضريبة المؤداة مراعاة لقواعد العدالة الاجتماعية التي تقتضي عدم معاملة الأشخاص المتفاوتين في مستوى دخولهم بنفس المنطق. وقد أكدت ذلك المبدأ المادة (٢٤) بنص صريح حين قررت «بأن العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة». كما حرصت عليه المادة (٤٨) في فقرتها الثانية حين قررت «وينظم القانون إعفاء الدخل الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة». إذن فقد فرض الدستور احترام تفاوت الدخل وأوجب إعفاء أصحاب الدخل الصغيرة حرصا على مستوى المعيشة اللازم، وهو ما يعني أنه لو كان دخل الفرد مثلا أقل من المستوى المطلوب فإنه يجب، وفقا لمفهوم المخالفة، أن تتولى الدولة التكفل بالفرق بين دخله وبين الحفاظ على مستوى المعيشة اللازم له ولأسرته. وأخيرا فقد تولت المادة (١٣٤) من الدستور بيان مبدأ أن الضرائب لا يجوز أن تفرض ولا تعدل ولا تلغى إلا بالقانون، كما لا يجوز الإعفاء منها كلية أو جزئيا إلا بنص في القانون، كما لا يجوز تحميل أحد من المواطنين أو المقيمين غير تلك الرسوم أو الضرائب أو التكاليف المقررة بالقانون، كل

ذلك حتى لا تكون أحوال الناس عرضة للتغيرات السريعة وفقا للطلبات السياسية الجامعة لمن يتولى السلطة التنفيذية، فضلا عن أن الموضوع أولا وأخيرا شأن عام فلا بد من أن يكون للناس والرأي العام رأي فيه. وهو في هذه الحالة متاح لهم من خلال ممثليهم المنتخبين في البرلمان الذي يتولى السلطة التشريعية.

رابعا: المال العام أساس لتضامن المجتمع في مواجهة الكوارث والمحن العامة والتعويض عنها:

أقرت المادة ٢٥ من الدستور مبدأ استخدام المال العام عاملا مهما من عوامل كفالة تضامن المجتمع في مواجهة الكوارث والمحن العامة، وأن يقوم بدور إسهامي في تعويض المتضررين من الحروب، ولكن هذه المادة لا تقر مبدأ التعويض من المال العام فقط ودون ضابط، وإنما تحت على استخدامه لتوزيع نسب المخاطر، والأضرار على مجموع المواطنين والمقيمين كل حسب قدرته ووضعهم المالي حسب قواعد العدالة - من خلال انشاء صناديق شعبية لتحقيق هذا التضامن - إلى جانب إسهام الدولة في ذلك دون أن تكون الدولة وحدها من يقوم بمثل هذا الواجب، ونود أن نؤكد هنا هذا المفهوم الذي تجاوزه عدد ممن أرادوا أن تتحمل الدولة ومن ثم المال العام جميع أعباء تعويض الأضرار التي لحقت بالناس نتيجة الاحتلال العراقي الغاشم، وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة (٢٥) يجري بما يلي: «تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية». وهو يعني أن التجار الذين يتمتعون بدخول عالية، ويتلقون العديد من التسهيلات من الدولة أول من يطالب بالمساهمة في صناديق التعويضات والتضامن التي ذكرناها.

خامسا: أحكام تحصيل الأموال العامة وصرفها تنظم بقانون:

شدد الدستور الكويتي على ضرورة اعتماد القانون أداة لوضع أسس وأحكام صرف الأموال العامة، وتحصيلها، بما تغدو معه جميع صور التحميل والصرف التي لا تستند لقانون مخالفة لأحكام الدستور، وقد قرر الدستور ذلك حماية للمال العام من أن تكون أسس تحصيله وإنفاقه غير منضبطة ودقيقة من جهة، أو تكون هذه الأسس عرضة للتغيير أو التبديل وفقا لإرادة حاكمة وليست شعبية مباشرة أو تكون عرضة للتقلبات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد أكدت هذا المبدأ المادة (١٣٥) من الدستور. ويعتبر مسلك الدستور الكويتي هذا مسلكا حميدا لأنه جعل أية مصروفات أو أموال تحصل لمصلحة الخزينة العامة خاضعة لنظر ورقابة الرأي العام.

سادسا: الموازنة العامة للدولة سنوية وتحدد بقانون، ولا يجوز تجاوز الحد الأقصى لها إلا بقانون:

أرسى الدستور مبدأ هاماً مؤداه أن ميزانية الدولة لا بد من أن تقر بقانون^(١)، وهذا يتماشى مع المبدأ السابق، ذلك أن الميزانية التي هي تقدير للإيرادات والتفقات خلال سنة ميلادية، يجب أن تكون بقانون، بعيدا عن الهوى والتقلبات، وشدد الدستور على مبدأ عدم جواز تجاوز الحد الأقصى المقرر للصرف في الميزانية، وهذا أيضا يتوافق تماما مع المبدأ السابق، وقد قررت هذا المبادئ المواد ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٤٢، ١٤٣، ١٤٤ من الدستور وجميعها تؤكد مبدأ الالتزام بالموازنة المقررة مصروفات وإيرادات، وشددت على عدم جواز تعدي المصروفات المقررة، وأكدت مبدأ سنوية الميزانية، والتي هي سنة ميلادية، اثنا عشر شهرا لا كما قال البعض بخلاف ذلك. والدستور ذاته هو الذي أجاز الاستمرار في العمل بالميزانية السابقة إذا لم تكن الميزانية الجديدة قد أنجزت في وقتها، أي خلال مدة السنة وهذا دليل آخر على تحديد معنى سنوية الميزانية.

ونود أن نسجل هنا بأن الدستور الكويتي حرص على التشدد في جميع أوجه الإنفاق من الخزانة العامة، وفصل في ذلك تفصيلا يبرز حرصه على انضباطية الإنفاقات وفقا لموازنة معدة إعدادا مدروسا ومقرة من الهيئة النيابية وهي مجلس الأمة إمعانا في الرقابة الشعبية.

سابعا: رقابة مجلس الأمة على ميزانية الدولة وحسابها الختامي ووضعها المالي:

حرص الدستور الكويتي على إسناد الاختصاص بالمراقبة المالية إلى مجلس الأمة إمعانا منه في تبنيه أسس وأصول النظام البرلماني، والذي نشأ وترعرع في انجلترا، وقد كان الاختصاص المالي من أول الاختصاصات التي مارستها البرلمانات ويعتبر اختصاصا أصيلا لها لا يتصور سلبه منها أو الحد من سلطتها عليه. وقد كانت وثيقة العهد الأعظم MAGNA CARTA الانجليزية التي صدرت عام ١٢١٥ من أول الوثائق الدستورية المكتوبة في العالم التي أسندت اختصاص الرقابة على تحصيل الضرائب والرسوم وإنفاقها للبرلمان، بعد أن كان للملك وحده.

(١) صدور الموافقة العامة بقانون يعتبر قيдаً دستورياً لا بد من احترامه، وإن كان قانون الموازنة العامة غالبا ما يكون شكليا يتضمن تقدير الإيرادات والمصروفات لفترة زمنية عادة ما تقدر بالسنة دون أن يتضمن أية قواعد موضوعية.

وعليه فإن الدستور الكويتي قد وفق حينما اعتنق ذلك المبدأ والذي يقضي بمراقبة مجلس الأمة على مالية الدولة، سواء كان ذلك على شكل ميزانية حيث إنها لا تصدر ولا يعمل بها إلا بعد إقرارها منه وموافقة عليها، أو كان ذلك بالنسبة للحساب الختامي للدولة وهو الذي يبرز الإنفاق الفعلي والإيراد الفعلي للسنة المنقضية، ويبرز المخالفات إن وجدت وهو ما يعطي لمجلس الأمة وأعضائه القدرة على رقابة فعالة من خلال مقارنة الميزانية المرصودة، والحساب الختامي وبيان أوجه الالتزام أو الإخلال، وحسن التقدير أو المبالغة فيه. وأيضا فإن الرقابة على الوضع المالي للدولة أمر قرره الدستور لمجلس الأمة حينما أوجب على الحكومة أن تقدم بيانا ماليا في كل دور انعقاد لمجلس الأمة تبين فيه حالة الدولة المالية. مرة واحدة على الأقل.

ونود أن نشير إلى النصوص الدستورية التي قررت أوجه الرقابة المالية السابقة وهي المواد من ١٤٠ إلى ١٥٠، فعلى سبيل المثال تنص المادة (١٤٠) من الدستور على: «تعد الدولة مشروع الميزانية العامة وإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها» كما تنص المادة (١٤٩) على: «الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر في إقراره». أما المادة (١٥٠) منه فلإنها تقرر «تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بيانا عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية».

ثامنا: المراقبة المالية على الميزانية يتولاها ديوان مستقل بالتعاون مع الحكومة ومجلس الأمة:

ضمن المبادئ التي أقرها الدستور مبدأ يكمل المبدأ السابق، ويقضي هذا المبدأ بضرورة إنشاء ديوان مستقل يتولى الرقابة على المالية العامة وعلى تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات المقررة بالميزانية، ويكون ملحقا بمجلس الأمة ويتعاون معه ومع الحكومة في تحقيق ذلك ويقدم لهما ملاحظاته في هذا الشأن، وقد قررت ذلك المادة (١٥١) من الدستور.

تاسعا:

القروض العامة لا تعقد إلا بقانون بالنسبة للدولة، أو وفقا له بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة:

وفي إطار الأسس الضابطة للأموال العامة، أرسى الدستور مبدأ هاماً مؤداه أن الاقتراض والإقراض لا يكونان إلا بقانون، نظرا لخطورة القروض التي ربما تؤدي إلى إثقال كاهل الدولة بالتزامات مالية لا حاجة لها بها، أو أنها غير مهيأة لمثل تلك القروض في وضعها العام، وعليه فإنه اشترط أن يتولى البرلمان ممثلا بمجلس الأمة الرقابة على القرض والموافقة عليه من خلال إقراره لقانون خاص يصدر في شأن ذلك القرض، أو أن يكون ذلك ضمن خطة أصلا قدمتها الحكومة لمجلس الأمة ضمن الميزانية العامة، وكانت مدرجة فيها، ومن ثم فإن المجلس يقوم بإقرارها ضمن قانون الميزانية. وإلى جانب الاقتراض فهناك الإقراض الذي استلزم الدستور أن يكون بقانون نظرا، لما في الإقراض من مخاطر اقتصادية من جهة وإمكانية استخدام المال العام في مجالات إنفاق أفضل أو تنمية بدلا من الإقراض أو نظرا لما قد يداخل القرض من أبعاد سياسية، وعليه فإن إقراره بقانون من قبل مجلس الأمة يعطيه الفرص الكافية لفرض رقابته على الأمور السابقة كافة. هذا ما قرره نص المادة (١٣٦) من الدستور والذي ينص على أنه «تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضا إلا بقانون، أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية». أما بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة، فإنها يمكن أن تقوم بعملية الإقراض أو الاقتراض أو كفالة القروض وفقا لأحكام وقواعد القانون المنشئ لها، هذا وتقرر المادة (١٣٧) من الدستور في هذا الشأن ما يلي: «يجوز للمؤسسات العامة وللأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضا وفقا للقانون».

وبهذا فإننا نكون قد انتهينا من دراسة موضوع الأسس الدستورية للأموال العامة والتي كانت محلا لهذا المبحث.

المبحث الثالث استعمال الأموال العامة

تعدد القواعد القانونية الحاكمة لموضوع استعمال الأموال العامة تبعا لتعدد الأغراض التي خصص من أجلها من جهة ، وطبيعة ونوع الاستعمال الوارد عليها من جهة أخرى .

فالأموال العامة التي تكون مخصصة لخدمة المرافق العامة أساسا، فإن استفادة الجمهور منها أو استعماله لها لا يتم على الأغلب إلا بطريق غير مباشر، وذلك من خلال توظيفها في الخدمات والحاجات التي تليها تلك المرافق، ومن ثم فإن استعمال الأموال العامة في هذه الحالة يتم وفقا للقواعد والتنظيم القانوني الضابط لتلك المرافق. فاستعمال المدارس من قبل الجمهور والاستفادة من الخدمات التي تقدمها والأجهزة المختلفة فيها لا يتم إلا وفقا للقواعد المنظمة لمرافق التعليم وعلى أساس شروطه، واستعمال المكتبات العامة والاستفادة من خدماتها العلمية والثقافية متاح للجمهور وفقا للقواعد والنظم المنظمة لمرافق الثقافة والتعليم أيضا. كما أن استعمال الجمهور للمستشفيات والمستوصفات العامة إنما يتم أيضا وفقا للشروط والضوابط التي تحكم مرافق الصحة.

إذن فالجمهور لا يستفيد بشكل مباشر من الخدمات التي تتعلق بالأموال العامة المخصصة لخدمة مرافق من المرافق العامة كما أنه لا يستطيع استعمالها إلا وفقا للقواعد المنظمة للمرافق التي ارتبطت تلك الأموال به، علما بأن التكليف القانوني لأساس العلاقة القانونية التي يتمكن الجمهور بموجبها من الاستفادة من الخدمات المقدمة من تلك المرافق والأموال العامة المخصصة لها، تتنوع حسب طبيعة ونوع الخدمة المقدمة والاستعمال الوارد عليها من قبل الجمهور، فأحيانا يكون أساس ذلك هو القرار الإداري بالإذن فقط، كما هو الحال بالنسبة للمكتبات العامة حيث إن الإدارة تصدر قرارا منظما لكيفية الاستعمال الذي قد يرد على الأموال المخصصة لمثل تلك المكتبات، وهذا القرار هو إذن من قبل الإدارة للجمهور في أن يستعمل الأدوات والأجهزة والكتب المودعة في تلك المكتبة خلال الفترات الزمنية المحددة من قبل الإدارة لمثل ذلك الاستعمال. كما أن القرار الإداري بالترخيص هو الأداة القانونية التي يتم بموجبها أحيانا أخرى الاستفادة من الخدمات الواردة على الأموال العامة المخصصة لتلك المرافق، ومثال ذلك إصدار الإدارة الترخيص في استعمال المسارح وقاعات الاحتفالات أو صالات المعارض العامة من قبل

المستفيدين من مثل هذه الخدمات، فالإدارة في هذه الحالة تصدر ترخيصا محدد المدة لأحد الرسامين مثلا في استعمال أحد المعارض لعرض لوحاته الفنية من خلاله وفقا للشروط الضابطة لاستخدام المرافق الثقافية، وهذا هو الحكم ذاته الذي يسري في حق المسارح أو قاعات الاحتفالات العامة المتاحة أمام الجمهور من خلال مرافق محددة ومثالها أيضا القسائم الصناعية لمرفق الصناعة في الكويت.

وأخيرا، فإنه ربما يتم ذلك من خلال العقد، كما هو بالنسبة للمواقف العمومية التي تخدم مرفق النقل، والحصول على الخدمة الهاتفية حيث تحكمها قواعد مرفق الاتصالات، وهكذا.

أما بالنسبة للأموال العامة المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة كالشوارع والطرق العامة والحدائق العامة، والمقاهي الشعبية والشواطئ، والساحات المفتوحة والبر، فإن استعمال الجمهور لها يتم وفقا لقواعد قانونية تتنوع حسب طبيعة ونوع الاستعمال الوارد عليها، فإذا ما كان استعمالا جماعيا فإن أحكامه تختلف عن تلك التي تتصل بالاستعمال الفردي، فضلا عن أن الاستعمال الفردي ذاته ينقسم إلى نوعين لكل نوع منهما أحكامه الخاصة تبعا لكون الاستعمال استعمالا عاديا أو غير عادي، وعليه فإننا سنتناول أنواع الاستعمال المباشر من قبل الجمهور والأحكام التي تنظمه.

أ - الاستعمال الجماعي أو العام:

يقصد بالاستعمال الجماعي أو العام، الاستعمال المفتوح أو المباح لجميع أفراد المجتمع في الوقت ذاته دون أن يحول أو يمنع استعمال بعض أفراد المجتمع لهذا المال بعضهم الآخر من ذلك. ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع من الأموال الطرقات العامة حيث يستطيع جميع أفراد المجتمع استخدامها والمرور فيها دون تفرقة في الوقت ذاته، ومن أمثلتها الأخرى الشوارع، والشواطئ وهكذا... وتجدر الإشارة إلى أن هناك ثلاث قواعد أساسية تحكم عملية الاستعمال الجماعي للمال العام يمكننا إجمالها فيما يلي:

١ - الحرية الشخصية: تعتبر حرية الأفراد وقدرتهم على استعمال الأموال العامة استعمالا جماعيا أو عاما ضربا من ضروب ممارسة الحرية الشخصية، ذلك أن معظم صور الاستعمال الجماعي للمال العام إن لم تكن جميعها، إنما تتم على نحو ينم عن ممارسة شكل من أشكال الحرية الشخصية، والتي هي في النهاية من المبادئ التي تكفلها الدساتير وتحرس عليها، فالدستور الكويتي يقرر في مادته الثلاثين أن الحرية الشخصية مكفولة... وحتى نبرز هذا

المعنى فإننا نضرب بعض الأمثلة. فاستعمال الأفراد للطرق العامة والشوارع إنما هو تعبير عن ممارستهم لحرية التنقل التي قررتها المادة (٣١) من الدستور. كما أن استخدام الأفراد للمساجد فيه إمعان في ممارسة حرية العقيدة والتعبد، وعليه فإن الإدارة لا تستطيع أن تمنع الجمهور منعاً مطلقاً من استعمال هذه الأموال ولكن لها أن تنظم هذا الاستعمال بشرط عدم انتقاصها أو مصادرتها للحريات المتعلقة بهذه الأموال مثل حرية التنقل والعقيدة على نحو ما ذكرناه. فالإدارة تملك دون شك الحق والقدرة على تنظيم الاستعمال إما صوناً للأموال العامة أو ضماناً لحسن أدائها للغرض المخصصة من أجله، أو حفاظاً على مقتضيات النظام العام سواء تمثل ذلك في أمن عام أو في صحة عامة، أو سكينه عامة، أو أخلاق وآداب عامة.

٢ - المساواة والتنظيم في الاستعمال الجماعي : إن استعمال المال استعمالاً جماعياً يخضع لمبدأ المساواة والقاضي أن تكون فرصة الاستعمال لهذه الأموال متاحة لجميع أفراد الجمهور في آن واحد دون تمييز بينهم على أسس غير منطقية مما لا يقره القانون، على أن ذلك لا يحول دون قدرة الإدارة على تنظيم استعمال هذا المال وفقاً لشروط تنظيمية معينة، كما هو الحال في اشتراط رخصة قيادة في استخدام الشوارع العامة بشرط أن تكون تلك الشروط عامة وموضوعية غير قائمة على اعتبارات شخصية أو غير موضوعية، فلا تملك الإدارة مثلاً أن تقصر المرور في شوارع معينة على قائدي سيارات من نوع معين كالمرسيدس مثلاً، إذ إن قرار الإدارة في هذه الحالة معيب نظراً لمخالفته القانون حينما فرق بين أفراد المجتمع على أساس الثروة. كما يحق للإدارة أن تشترط لاستعمال الشواطئ لبس الملابس غير المخلة بالآداب أو مرافقة الأشخاص البالغين للأطفال. فجميع تلك الشروط لا تغير من صفة الاستعمال الوارد على المال العام وإنه استعمال جماعي ما دامت أنها شروط عامة وموضوعية كما سبق أن أشرنا.

٢ - مجانية الاستعمال الجماعي^(١) : قلنا إن الاستعمال الجماعي يعد ضرباً من ضروب ممارسة الحرية الشخصية، كما قلنا أيضاً إنه يحكم بمبدأ المساواة، وفضلاً عما سبق فإن الأصل في الاستعمال الجماعي أن يكون مجانياً نظراً لأنه مباح لجميع الأفراد في آن واحد، ونظراً لأن

(١) ذهبت فتاوى إدارة الفتوى والتشريع إلى تأكيد هذا المبدأ حيث قررت «إذا كان من المقرر أن لاستعمال الأموال العامة قواعد تحكمه منها أنه لا يكون بدون مقابل إلا إذا كان مفتوحاً للجمهور وفي وقت واحد بحيث لا يحول استعمال أحد منهم دون استعمال الغير... فتوى رقم ف ت/٢٢١٧/٢ بتاريخ ١٩٧٥/٨/٤.

مقتضيات ممارسة الحرية الشخصية تستلزم ذلك حتى لا تكون عدم المجانية حائلا دون ممارسة تلك الحرية أو أساسا للإخلال بمبدأ المساواة.

فاستخدام الشواطئ يكون مجانيًا والطرق العامة لمرور الناس وتقلهم مشيًا على الأقدام مجانيًا والحدائق والمتزهات العامة تكون كذلك. إلا أن هذا الأصل لا يحول دون قدرة الإدارة في فرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع سواء كان ذلك بقصد التنظيم، أو لتحسين مستوى الانتفاع الجماعي بهذه الأموال، ومن أمثلة ذلك فرض رسوم مقابل الانتفاع بالشوارع من أجل صيانتها وضمن استمرار استعمالها من قبل الجمهور على أحسن وجه، وهذا الأمر معمول به في بعض الولايات الأمريكية، على أن فرض الرسوم وفقا للدستور الكويتي لا يمكن أن يتم في هذه الحالة إلا بقانون أو وفقا للقانون. وقد عمدت المادة (٢٧) من قانون المرور الكويتي إلى تخويل وزير الداخلية الحق في فرض رسوم على الأماكن المخصصة للوقوف لفترة محددة مقابل رسم، وهو ما تم فعلا في بعض الشوارع حيث إن المستفيدين من الوقوف في الشارع العام في المكان المحدد يدفعون رسما وقدره ٥٠ فلسا للساعة.

وأخيرا نود أن نؤكد بأن وجود الرسوم مقابل الانتفاع بالمال العام لا يجعل الفرد المستعمل لهذا المال في مركز تعاقد مع الإدارة، وإنما هو في مركز تنظيمي يخضع لإذن بالاستعمال مقابل رسوم تنفرد الإدارة في تحديدها مقدماً وتملك القدرة على تعديلها أو إلغائها أو حتى تغيير أساس الانتفاع دون أن يرتب ذلك أي حق للفرد في مواجهتها في هذه الحدود.

ب - الاستعمال الفردي أو الخاص:

يراد بالاستعمال الفردي أو الخاص للمال العام هو استثمار الفرد باستعمال جزء معين من المال العام على نحو يمكنه منع غيره من الأفراد من استعماله في الوقت المرخص له استعماله. وهو على نوعين، استعمال عادي وآخر استثنائي أو غير عادي.

١ - الاستعمال الفردي العادي: ويقصد بالاستعمال الفردي العادي للأموال العامة هو استثمار شخص معين بالذات باستعمال جزء محدد من المال العام وفقا للغرض المخصص من أجله هذا المال وطبيعته. ومن الأمثلة على ذلك استثمار بائع السمك في استخدام الموقع المخصص له في سوق السمك، وهو إنما يستخدم المكان المخصص وفقا لطبيعته تلك، ولغرض محدد وهو الغرض المخصص له ذلك الموقع وهو بيع السمك، ومن أمثلة ذلك

استثمار صاحب القسيمة الصناعية في استخدامها للغرض المخصصة من أجله وفقا لطبيعتها تلك وهكذا. فالصفة الفردية في استعمال المال في هذه الحالة واضحة لوجود عنصر الاستثمار بالاستعمال، أما كونه عاديا فلا أنه يتم وفقا للغرض المخصص له ذلك المال وطبيعته أي أنه لم يتم التغيير من طبيعته بحيث تؤثر على الغرض المخصص من أجله.^(١)

أما بالنسبة للأحكام التي يخضع لها هذا النوع من الاستعمال فهي تتناسب وطبيعته الفردية والعادية، فالاستثمار بالاستعمال الذي أسبغ الصفة الفردية يؤدي إلى جعل هذا الاستعمال يتم دائما بمقابل، نظرا لكون الفائدة في هذه الحالة عائدة على الفرد ذاته دون غيره من الأشخاص، كما أنه يخضع إما لقرار إداري بالترخيص في استخدامه، وهذا هو الأغلب، أو أن يتم بصيغة تعاقدية بين ذلك الفرد والإدارة. وقد تدق صور الاستعمال الخاص لبعض الأموال بحيث تنتج عنه صعوبة في تكييف أساس العلاقة بين الفرد والإدارة في شأنه.

وتجدر الإشارة أخيرا إلى أن الاستعمال الفردي العادي يمنح الإدارة سلطة تقديرية مقيدة في شأنه، بحيث إنها تعمل على فحص الطلب المقدم إليها بغرض التحقق من توافر شروط منحه ابتداء وبقاء. فإذا ما كانت الشروط متوافرة فإنه من الصعوبة بمكان أن ترفض الإدارة منح الترخيص، بل إن منح الترخيص يكون أمرا لازما على الإدارة، كما أن الإدارة تراقب استمرار تلك الشروط بحيث إنها تملك سحب الترخيص أو إلغاء العقد حسب الأحوال إذا انتفت بعض الشروط أو تعدى الفرد حدود الاستعمال الممنوح أو تجاوز مقتضى الغرض المخصص له ذلك المال. ونود أن نشير أخيرا إلى أن الطبيعة العادية لاستعمال هذه الأموال تجعله يخضع لذات الأحكام التي سبق وأن تناولناها في الاستعمال الجماعي أو العام إضافة للأحكام الخاصة بطبيعة هذا الاستعمال.

٢ - **الاستعمال الفردي الاستثنائي - غير العادي** - : يقصد بالاستعمال الفردي غير العادي، هو انفراد أحد الأشخاص بالانتفاع بجزء معين من المال العام المخصص لاستعمال الجمهور مباشرة انتفاعا يخرج به عن الغرض المخصص من أجله، وهو ما يؤدي إلى حرمان بقية الأفراد من استعمال هذا الجزء من المال في الغرض المخصص له. ومن أمثلة ذلك انفراد بعض الأفراد بإقامة أكشاك على جوانب الأرصفة في الطرقات العامة المخصصة

(١) مثال ذلك أن يعمل المرخص له بالقسيمة الصناعية ببناء مبان سكنية لتأجيرها.

لمرور الناس الأمر الذي يؤدي لحرمان الجمهور من الاستفادة من ذلك الجزء لغرض المرور.

ومن ذلك استئثار أحد الأفراد بإقامة مطعم أو بقالة في إحدى ساحات الحدائق العامة المخصصة أصلاً للجمهور لغرض التنزه والترفيه.

فالاستعمال بالحالتين السابقتين استعمال فردي لوجود عنصر الانفراد والاستئثار في استعمال ذلك الجزء من المال العام، وهو استعمال غير عادي أيضاً لكون الفرد يستعمل تلك الأموال في غير الأغراض المخصصة من أجلها أصلاً، فالطريق العام الذي هو مخصص للمرور أصلاً استخدم لغرض آخر وهو إقامة أكشاك لبيع بضاعة معينة، وهو أمر خارج عن نطاق الغرض الذي خصص المال العام من أجله.

ويعد الاستعمال الفردي غير العادي للأموال العامة خروجاً على المبدأ الأساسي لاستعمال المال العام، لذلك فهو استثناء غير مجبذ ويجب عدم التوسع فيه والتشدد في أحكامه، نظراً لكونه يخرج المال من الغرض المخصص من أجله كي يتم استعماله في غرض آخر، وربما يكون الاستعمال الجديد لهذا المال غير مرتبط بالغرض الأساسي الذي خصص ذلك المال من أجله، وهذا أيضاً سبب يوجب التشدد وعدم التساهل لأن هذا النوع من الاستعمال إنما هو استثناء من الأصل، الذي يقتضي ضرورة استعمال المال في الغرض المخصص له، خصوصاً وأنه أصلاً كان للاستخدام المباشر من قبل الجمهور.

ونظراً للطبيعة الخاصة لهذا النوع من الاستعمال للأموال العامة فإنه يخضع لأحكام خاصة تتوافق وتلك الطبيعة، فأولاً نجد أن الطبيعة الفردية لهذا الاستعمال تستوجب أن لا يتم إلا بمقابل مالي يدفعه المستفيد من ذلك الاستعمال، لأنه يستأثر وحده بهذا الاستعمال، وتعود فائدة ذلك الاستعمال عليه وحده دون غيره من الأفراد. وثانياً نجد أن هذا الاستعمال له طبيعته غير العادية نظراً لأنه يستعمل في غير الغرض المخصص من أجله، لذلك فإنه في جميع الأحوال يستلزم الموافقة المسبقة والصريحة من قبل الإدارة بما يمنحها القدرة على التأكد من أن مثل ذلك الاستعمال لا يؤدي إلى تعطيل الغرض الأساسي الذي خصص ذلك المال من أجله وهو الاستعمال الجماعي. لذلك فإن الإدارة تدرس كل طلب من طلبات الاستعمال الفردي غير العادي باعتباره حالة قائمة بذاتها ووفقاً لظروفها، وتقرر ما تراه في شأن الموافقة عليها من عدمه وهي تملك لهذا السبب وذلك الاعتبار سلطة تقديرية واسعة، سواء في الموافقة على ذلك الاستعمال، أو في إنهائه

بإرادتها المنفردة، وفقا للأسباب التي تقدرها تحقيقا للمصلحة العامة وحفاظا على الغرض الأساسي الذي خصص هذا المال من أجله، وهو الاستعمال الجماعي أو العام المباشر.

ونود أن نبين هنا بأن الإدارة تملك أن تظهر موافقتها بالنسبة لهذا النوع من الاستعمال إما على شكل ترخيص تمنحه لطالب الاستعمال أو بصورة عقد تبرمه معه، وعليه فإننا سنعرض لذلك على نحو ملخص وفقا لما يلي:

١ - الترخيص: قد تعتمد الإدارة إلى إصدار موافقتها على الاستعمال الفردي غير العادي على شكل ترخيص تصدره بإرادتها المنفردة، بناء على طلب المستفيد ومن أمثلة ذلك إصدار الإدارة الترخيص الخاص بإشغال جزء من الطرق العامة أو الحدائق العامة، وتحدد في ذلك الترخيص القواعد والأسس الضابطة لذلك الاستعمال، ولعله من المهم أن نذكر بعض القواعد التي تملكها الإدارة في شأن الترخيص وهي:

- **السلطة التقديرية:** تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في شأن الترخيص باستعمال المال العام استعمالا غير عادي، نظرا للطبيعة الاستثنائية لهذا الاستعمال من جهة، ولضرورة تمكين الإدارة في المحافظة على المصلحة العامة المتعلقة بالمال العام المراد الترخيص باستعماله من جهة أخرى، ولذلك فهي تدرس طلب الترخيص بذلك الاستعمال وتقرر الموافقة على ذلك من عدمه في كل حالة على حدة وفقا لما تراه من أسباب محققة للمصلحة العامة، بما في ذلك الحفاظ على المال العام ذاته أو حتى إلغائها للترخيص الممنوح حفاظا على المال العام أو الغرض المخصص من أجله أو المصلحة العامة المتعلقة بهذا المال.

- **المقابل المالي:** نظرا للطبيعة الفردية الاستثنائية لهذا النوع من الاستعمال فإنه لا يمكن أن يتم إلا بمقابل مالي يقوم بدفعه الشخص المستفيد من استعمال هذا المال، وتملك الإدارة تغيير هذا المقابل بإرادتها المنفردة.

- **المرخص له في مركز تنظيمي:** إن طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة والفرد المرخص له باستعمال ذلك المال تجعله في مركز تنظيمي وفقا لذلك الترخيص وهو الأمر الذي يجعل ذلك الفرد خاضعا في خصوص استعماله للمال العام لقواعد تنظيمية معدة سلفا ويجوز تعديلها بإرادة الإدارة المنفردة، هذا ولا يعتبر المقابل المالي الذي تتقاضاه الإدارة من المرخص له إيجارا يجعل المرخص له في مركز تعاقدية، وإنما مجرد رسم تملك الإدارة تغيير قيمته منفردة كما أشرنا لذلك سابقا.

هذا ولا يترتب على تعديل الترخيص أو أحكامه حق في التعويض للشخص المرخص له في مواجهة الإدارة، إلا أن الإدارة تتحمل التعويضات التي قد تستحق للمرخص له إذا تعرضت له أثناء فترة الترخيص أو لم تمكنه من الانتفاع لسبب غير قانوني.

٢ - العقد: قد يكون العقد الإداري هو وسيلة الإدارة في إظهار إرادتها في الموافقة على الاستعمال الفردي غير العادي للمال العام، حيث إن الإدارة تعتمد إلى توقيع عقد مع الفرد الذي وافقت بتخصيص جزء محدد من المال العام له ليستعمله استعمالاً فردياً غير عادي. ومن أمثلة ذلك العقد الذي تبرمه الإدارة مع أحد الأفراد لاستعمال جزء من ساحات أو مباني إحدى الكليات أو المدارس لإقامة مقصف أو مطعم عليها، ومن ذلك أيضاً العقد الذي تبرمه الإدارة مع الشركات التي تقوم بإدارة الساحات التي تخصص مواقف للسيارات وتتولى إدارتها تلك الشركات.

علماً بأن العقد في هذه الحالة يكون خاضعاً للقوانين واللوائح الحاكمة للعقد الإداري بشكل عام، وتلك المنظمة للأموال العامة والانتفاع بها بشكل خاص.

ويتمتع الفرد المتعاقد على استعمال جزء من الأموال العامة بمركز قانوني أقوى من الأفراد المرخص لهم بمثل ذلك الاستعمال، وذلك بسبب كون حقوقه في مواجهة الإدارة أكثر وضوحاً وتحديدًا وقائمة على إرادتين مشتركين لا إرادة منفردة فقط، وهو الأمر الذي يمدد بعدد من الحقوق في مواجهة الإدارة بما فيها حقه في المطالبة بالتعويض في حالة إخلالها بالعقد معه دون مسوغ من القانون.

ولا يفوتنا هنا من أن نؤكد أن المركز التعاقدي للفرد لا يعني غل يد وسلطة الإدارة في مواجهته، ذلك أن العقد لا يزال من العقود الإدارية، والتي تمكن الإدارة وفقاً لأحكامها من أن تعدل من شروطها أو تنتهيها بإرادتها المنفردة قبل نهاية مدتها، دون وجود خطأ أو تقصير من جانب المتعاقد معها على أن لهذا الفرد الحق في التعويض إذا لحقه ضرر نتيجة ذلك وفقاً للقواعد المقررة في ظل أحكام العقد الإداري.

ويقوم الفرد المستعمل للمال العام وفقاً لعقده مع الإدارة بتقديم مقابل مالي يمثل التزامه العقدي، وليس رسماً يدفع للإدارة، وإن كانت الإدارة غالباً ما تعتمد إلى تضمين لوائحها المنظمة لاستعمال الأموال استعمالاً غير عادي - المبالغ المالية التي تدفع مقابلاً

عقديا لمثل هذا الانتفاع وما على المتعاقد معها إلا الالتزام بها، خصوصا في الصور المتكررة من هذه العقود، مثل عقود المقاصف والمطاعم في المدارس، إلا أن ذلك لا يمنع من أن بعض العقود ذات الطبيعة الخاصة ربما تكون خاضعة للتفاوض على مقابلها المالي بين الإدارة والمتعاقد على استعمال ذلك المال.

المبحث الرابع حماية الأموال العامة

نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الأموال العامة في إشباع العديد من الاحتياجات الجماعية ووقفها على خدمة المرافق العامة، فإن النظام القانوني للدول يمدّها بالعديد من الأحكام والقواعد التي تعمل على حمايتها في مواجهة أشكال عديدة من الاعتداءات، تعزيزا لمكانتها في خدمة المنفعة العامة، وقد تنوعت الحماية القانونية التي تسبغ على هذه الأموال إلى نوعين إحداها مدنية والأخرى جنائية، كما وجدت العديد من القواعد الأخرى التي تضيف حماية من نوع آخر مثل الحماية الإدارية «التأديبية» والحصانة الموضوعية «والحماية الدستورية»، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الكويتي قد عمد في عام ١٩٩٣ إلى إصدار تشريع خاص باسم قانون «حماية الأموال العامة» وهو قانون أسبغ الحماية الجنائية بالدرجة الأولى إلى جانب بعض أشكال الحماية المدنية، وعليه فسكتفي هنا في بحث النوعين الأساسيين من الحماية وهما الحماية المدنية والحماية الجنائية نظرا لشبوع تبنيهما في معظم التشريعات ولتعدد صورهما وبشكل مفصل.

أ - الحماية المدنية:

تتمثل الحماية المدنية التي أسبغها القانون على الأموال العامة في ثلاث صور أساسية حظيت باهتمام بالغ من قبل القانون المدني الكويتي وبعض القوانين الأخرى، وهي تحريم التصرف في الأموال العامة، وعدم جواز الحجز عليها، ومنع تملكها بالتقادم.

وتقرر المادة (٢٣) من القانون المدني الكويتي في هذا الشأن ما يلي:

«كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه». فضلا عن ذلك فقد قرر القضاء الكويتي هذه

الحماية في أحكام له مينا أهميتها^(١)، وعليه فإننا سنتناول صور الحماية المدنية تباعا لما يلي:

١ - تحريم التصرف في الأموال العامة:

يقصد بعدم جواز التصرف في الأموال العامة، هو عدم جواز إجراء أي نوع من أنواع التصرفات المدنية عليها وفي جميع الأحوال، إلا ما استثنى بنص تشريعي صريح يجيز ذلك على سبيل الاستثناء وخروجا عن هذه القاعدة، وعليه فإن جميع التصرفات المدنية التي ترد على المال العام تقع باطلة سواء كانت تلك التصرفات ناقلة للملكية أو مرتبة لأي حقوق عينية عليها، وتكمن العلة في مثل هذا التحريم إلى الغرض الذي خصصت هذه الأموال من أجله، وقد أشارت إلى هذا المعنى وبشكل جلي المادة (٢٣) من القانون المدني حينما قررت «لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص». إذن فالتخصيص للمنفعة العامة والخشية من الإضرار بها نتيجة لإجراء أي تصرفات على الأموال المخصصة لتلك المنفعة هي العلة في ذلك التحريم. ولا يفوتنا أن نؤكد على أن تحريم التصرف في الأموال العامة يعتبر قائما، بغض النظر عما إذا كان التصرف الوارد على المال العام بمقابل مثل البيع أو بغير مقابل مثل الهبة. على أنه من الأهمية بمكان أن نشير إلى أن هذا المبدأ لا يعني بحال عدم إمكانية إجراء التصرفات القانونية على الأموال العامة بصفة استثنائية، ذلك أنه من الممكن حدوث ذلك في الأحوال الآتية:

- حينما يقرر المشرع بنص صريح ذلك، ومن أمثلته ما أورده قانون الآثار في مادته الثالثة والثلاثين:

«... ويجوز أن تعطى البعثات الأثرية مكافأة على أتعابها بعض الآثار المنقولة أو مجموعة منها، يمكن لإدارة المعارف أن تستغني عنها لمماثلتها من حيث المادة، والصفة والدلالة التاريخية والقيمة الفنية»^(٢).

- حينما يكون التصرف الوارد على المال العام تصرفا إداريا، ويقصد من ذلك أن تقوم إحدى الجهات الإدارية المركزية كانت أو اللامركزية بالتنازل عن بعض الأموال التي

(١) انظر في ذلك حكم محكمة الاستئناف العليا رقم ١٤٨ لسنة ١٩٦٨ (تجاري) الصادر في ٧ مايو ١٩٦٨، وانظر أيضا حكمها رقم ٥٠٠ لسنة ١٩٦٩ (تجاري) الصادر في ١٨ فبراير ١٩٦٩.

(٢) انظر د. محمد سعيد فرهود مرجع سبق ذكره ص ٨٨٢.

تحت يدها لسلطة إدارية أخرى بمقابل أو بدون مقابل، أو أن تغير تخصيصه من منفعة عامة معينة إلى أخرى، ذلك أن جميع هذه التصرفات الإدارية تختلف عن التصرفات المدنية في كونها لا تخرج المال العام عن نطاق تخصيصه للمنفعة العامة.^(١)

- حينما يرتب القانون حقوق ارتفاق معينة على هذا المال، أو أن يكون ترتيب حقوق الارتفاق عليها غير معطل للمنفعة العامة المخصص من أجلها ذلك المال. وقد قرر نص المادة (٩٥٨) من القانون المدني هذا الأمر صراحة حيث يجري حكمه بما يلي: «حق الارتفاق تكليف على عقار لمنفعة عقار آخر مملوك لغير مالك العقار الأول».

وأخيرا فإنه وفي جميع الأحوال يرتفع الحظر الخاص بمنع التصرف بالمال العام وذلك بعد إلغاء تخصيصه للمنفعة العامة، إذ إنه في هذه الحالة يدخل ضمن أموال الدولة الخاصة التي لا تلازمها علة تحريم التصرف فيها لأنها غير موقوفة لخدمة المصلحة العامة، هذا وتقرر الفقرة الثانية من المادة (٢٣) من القانون المدني الكويتي هذا الحكم على نحو صريح.^(٢)

٢ - عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

يقصد من ذلك تحريم إخضاع الأموال العامة لإجراءات التنفيذ الجبري، وهذا أمر منطقي ذلك أن الحفاظ على الأموال العامة من أن تكون عرضة للتصرفات القانونية الاختيارية إنما قرر أساسا حماية للمنفعة العامة التي تحققها من جهة، وضمانا لدوام سير المرفق العام المرتبطة به هذه الأموال من جهة أخرى. ولما كان البيع جبرا يلحق الضرر بتلك المنفعة العامة وبالمرافق العامة فإن تحريمه هنا يعتبر نتيجة طبيعية لهذا المبدأ. وعليه فلا يستطيع الدائن أن يلجأ لأساليب البيع الجبري في مواجهة الدولة وأموالها العامة، وترتبيا على ذلك فإنه لا يجوز أيضا ترتيب الرهون على هذه الأموال ضمانا للديون التي تكون على الدولة أو إحدى سلطاتها الإدارية إلا نص قانوني يجيز ذلك وعلى نحو استثنائي. فضلا عن أن الدولة دائن شريف ومليء لا يخشى من عدم وفائها بما عليها من

(١) انظر د. ماجد الحلو مرجع سبق ذكره ص ١٢٩ .

(٢) ناقش د. محمد زهير جرانه مبدأ مدى جواز التصرف في المال العام مشيرا إلى أنه ليس مبدأ مطلقا مشيرا إلى الاستثناءات التي ترد على ذلك وفقا لما ذكرناه أعلاه، كما بين حقيقة المقصود من عدم جواز التصرف في المال العام انظر ذلك لدى د. محمد زهير جرانه «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة» ١٩٤٣ من ص ١٣٣ وما بعدها أورده د. محمد سعيد فرهود في مرجعه المشار إليه.

٣ - عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:

يعتبر وضع اليد على المال بعد فوات مدة زمنية وفقاً لأحكام القانون المدني مع توافر الشروط الأخرى التي حددها سبباً من أسباب كسب الملكية^(١)، ولما كانت للدولة أملاك كثيرة، وعلى الأخص العقارية، التي ربما تكون تحت يد أحد الأفراد وتكون الصعوبة بالغة جداً في اكتشاف ذلك الأمر لمدة قد تطول، فإن المشرع عمد إلى إسباغ هذه الصورة من صور الحماية حفاظاً على الأموال العامة بشكل خاص وجميع أموال الدولة بشكل عام نظراً لخطورة مبدأ كسب الملكية بوضع اليد، لذلك فقد قرر مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة - أو حتى جميع أموال الدولة - بوضع اليد مهما مضى من الزمن على ذلك، وتعتبر هذه الصورة من صور الحماية الأكثر فاعلية وأهمية من بين صور الحماية الأخرى، نظراً لتكرار حدوثها واحتمال وجودها من خلال تعرض الأفراد لأموال الدولة دون علمها بذلك. هذا وقد عمد القانون الكويتي إلى الاهتمام بذلك أيما اهتمام وذلك على النحو التالي: فقد قررت المادة الثانية من قانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٩ في شأن تحديد أملاك الدولة خارج خط التنظيم ما يلي: «بغير إخلال بالحقوق المقررة وفق أحكام هذا القانون لا يعتد بوضع اليد على أملاك الدولة بقصد تملكها ولا يجوز التصرف فيها - من جانب الأفراد والهيئات الخاصة - بالبيع أو الهبة والوصية أو أي نوع من التصرفات القانونية الأخرى، كما لا يجوز الحجز عليها لصالحهم».

وللدولة الحق - بالطرق الإدارية - «في منع أي تعرض لأموالها دون تعويض المتعرض». وقد كررت هذا التحريم المادة الأولى من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٥ في شأن ادعاءات الملكية بسندات أو بوضع اليد على أملاك الدولة، كما عمدت المادة (١٩) من المرسوم بقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة إلى إيراد الموضوع ذاته ولكن على نحو مختلف مع إضافة بعض الأحكام الأخرى، ويجري نص المادة (١٩) بما يلي «لا يجوز أن ينشأ أي حق لشخص طبيعي أو معنوي على أملاك الدولة بالمخالفة لأحكام هذا القانون. ولا يترتب أي أثر قانوني على وضع اليد على تلك الأملاك بقصد تملكها أو غير ذلك. ولا يعتد بأي تصرف فيها من جانب الأفراد أو الهيئات الخاصة كما لا يجوز الحجز عليها لصالحهم».

(١) انظر في ذلك د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل «أسباب كسب الملكية» ١٩٩١ صفحة ٢٩٠ وما بعدها وعلى الأخص الصفحات من ٢٩٧ إلى ٣٠٤.

وللدولة أن تزيل أي تعرض أو تعد يقع على أملاكها بالطرق الإدارية ودون أن يكون للمعترض أو المعتدي حق في التعويض وذلك مع عدم الإخلال بما قد يترتب للدولة من تعويضات.^(١)

ونود أن نشير أخيرا إلى أن منهج التوسع في إسباغ الحماية القانونية المدنية على جميع الأموال المملوكة للدولة سواء أكانت عامة أم خاصة، أمر مقصود وهدف يراد به إيقاف جميع صور الاعتداء العلنية أو الخفية على أملاك الدولة، وهو فعلا ما تبناه المشرع الكويتي كما في النصوص السابقة وهو ما يعزز سلامة التعريف الذي حددناه للأموال العامة..

ب - الحماية الجنائية:^(١)

تحتل الأموال بجميع أنواعها سواء كانت تلك المملوكة للأفراد أو المملوكة للدولة بحماية القانون الجنائي في جميع دول العالم.

ولذلك فإن التشريعات المختلفة للدول تجرم العديد من الأفعال والأعمال التي فيها اعتداء على الأموال. إلا أن القانون الجنائي يضيف حماية أكبر على الأموال المملوكة للدولة بوجه عام والأموال العامة بوجه خاص مقارنة مع الأموال المملوكة للأفراد، نظرا لأن الوظيفة العامة التي تؤديها الأموال المملوكة للدولة هو خدمة مصلحة الدولة وتحقيق أهدافها بما يعني خدمتها لمصلحة عامة مباشرة أو غير مباشرة.

وترتبا على ما سبق نجد أن القوانين المختلفة تورد العديد من النصوص التي تعالج جرائم الاعتداء على الأموال العامة - وأموال الدولة بشكل عام - سواء كانت تلك النصوص واردة في قانون الجزاء ذاته، أو بقوانين أخرى.^(٢) ومن أمثلة ذلك ما يلي:

- تشديد قانون الجزاء الكويتي العقوبة في حالة الاعتداء على الأموال العامة - أو المملوكة للدولة - على نحو يختلف حينما تكون على أموال الأفراد، فالمادة (٢٥٠) منه تقرر «... أما إذا وقعت هذه الأفعال على مرفق عام أو مورد من موارد الثروة العامة بحيث ترتب عليها تعطيل المرفق العام أو تقليل فائدته أو إتلاف مورد الثروة العامة إتلافا كلياً أو جزئياً، فإن العقوبة تكون الحبس المؤبد».^(٣)

(١) انظر د. فيصل الكندري «مظاهر الحماية الجنائية للأموال العامة في الكويت» مجلة الحقوق، السنة الثامنة عشرة، العدد الثاني يونيو ١٩٩٤.

(٢) انظر د. محمد سعيد فرهود «النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري» مرجع سبق ذكره ص ٣٠٣ وما بعدها.

(٣) انظر د. ماجد الحلو مرجع سبق ذكره ص ١٩٢.

- كما أن المشرع الكويتي قد عمد في قانون حماية الأموال العامة رقم ١ لسنة ١٩٩٣ والصادر في ٧ فبراير ١٩٩٣ إلى إدراج الجرائم التي تقع على الأموال العامة وتشدد في عقوبتها، فهو قد أورد جريمة الاختلاس، التزوير، إخفاء وإفشاء معلومات خاصة بالمال العام، الخطأ الجسيم، التبيد وسوء الإدارة.

فعلى سبيل المثال تقرر المادة (١٤) من القانون المذكور ما يلي: كل موظف عام أو مستخدم أو عامل تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحه المعهود بها إلى تلك الجهة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال أو تقريط في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو عن إساءة في استعمال السلطة داخل البلاد أو خارجها يعاقب...

وتكون العقوبة الحبس و... «إذا كان الخطأ جسيماً وترتب على الجريمة إضرار بأوضاع البلاد المالية أو التجارية أو الاقتصادية أو بأية مصلحة قومية لها أو ارتكب الجريمة في زمن الحرب...»

ويؤخذ على الأحكام التي أوردها القانون توسعه في مفهوم الأموال العامة حيث أدخل العديد من الجهات التي لا تعتبر أموالها أموالاً عامة لمجرد وجود أموال مملوكة للدولة بنسبة ٢٥٪ أو ما يزيد فضلاً عن أنه عمد إلى إسباغ الحماية ذاتها على الأموال المعهود بها للجهات الإدارية العامة ولو لم تكن مملوكة لها، فضلاً عن أنه أورد عقوبة على مجرد الخطأ وهو أمر يتنافى مع منهج وقواعد القانون الجنائي وما يجب أن يلزمه من تشدد يستوجب الدليل القاطع الذي يكون بعيداً عن أي شبهة أو شك، ويكون اليقين هو الأساس، ذلك أن التوسع في العقاب على مجرد الخطأ في أداء مهام الوظيفة في حد ذاته مسألة تجعل الأمر محل ريب وعدم اطمئنان في شأن القصد الجنائي الذي هو أساس للإدانة باعتباره أحد الأركان الأساسية للجريمة، وهذا منهج خاطئ ومنتقد ويجب على المشرع الكويتي أن يعود إلى تصحيحه في أقرب فرصة ممكنة، أما تجريم الخطأ الجسيم فهو منحنى آخر متشدد، ولكنه أمر مقبول، ذلك أن الجسامة في الخطأ أمر يمكن أن يجعل البحث في القصد الجنائي من قبل القاضي أكثر سعة وتمحيصاً عن مجرد الخطأ، وإن كانت عقوبة الخطأ الجسيم هي الأخرى عقوبة مبالغ فيها على نحو لا يمكن السكوت عنه لخطورة قواعد القانون الجنائي على الأفراد وحرياتهم، ووجوب إحاطتها بالضمانات اللازمة إعمالاً لحق الفرد في الأمان وهو حق دستوري يجعل هذا التجريم محل شك

حول سلامته وبعده عن موضع النقد الدستوري.

- وأخيراً فإن قانون الآثار الكويتي قد أورد ثلاث مواد هي ٤٢، ٤٣، ٤٤، منه تعالج العقوبات التي يمكن أن توقع على المخالفات التي تقع من الأفراد انتهاكا لقانون الآثار، ومن ذلك أنه عاقب على إتلاف الآثار المسجلة عمداً أو هدمها أو الاعتداء عليها، وفي هذا الشأن تنص المادة ٤٢ على ما يلي: «يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز خمس سنوات، وبغرامة نقدية، لا تقل عن ... ولا تتجاوز ...، كل من أتلف أثراً منقولاً مسجلاً ولو كان هذا الأثر في ملكه أو تحت تصرفه وكل من هدم بناء تاريخياً أو موقعاً أثرياً مكتشفاً، وكل من اعتدى على بناء تاريخي أو على موقع أثري، مخالفاً بذلك أحكام المواد (٨، ١٣، و ١٤) من هذا القانون.

المبحث الخامس طبيعة ملكية الدولة على الأموال العامة

تباينت الآراء لدى الفقهاء حول طبيعة ملكية الدولة على الأموال المملوكة لها، تبعاً لنوع تلك الأموال، فالفقهاء قد اتفقوا دون خلاف على أن الدولة تتمتع بحق ملكية عادية وتامة على الأموال العامة المملوكة لها ملكية خاصة تماماً مثل حق الأفراد على أموالهم.^(١)

غير أن الأمر الذي ثار في شأنه خلاف بين الفقهاء الفرنسيين على وجه الخصوص، وتابعهم في ذلك الفقهاء العرب بوجه عام، هو طبيعة حق الدولة على الأموال العامة، أي تلك التي خصصت للمنفعة العامة، خصوصاً وأن هذه الأموال تخضع لنظام قانوني خاص يختلف عن ذلك الذي يحكم الأموال الخاصة للدولة أو الأموال المملوكة لأشخاص القانون الخاص.

لذلك فإن الفقه يمكن أن يقسم إلى رأيين في هذا الشأن، رأي قديم ينكر وصف الملكية على حق الدولة على الأموال العامة، ورأي حديث لا يتردد في وصف طبيعة حق الدولة على هذه الأموال بأنه حق ملكية بكل ما يحمله المصطلح من معنى وما يترتب عليه من آثار. وعليه فإننا سنعرض باختصار للآراء المذكورة.

(١) انظر في ذلك كل من د. ماجد الحلو - مرجع سبق ذكره ص ١٤٠، الدكتور بكر القباني ص ٣٠٤.

أ - الرأي القديم - إنكار وصف الملكية في شأن حق الدولة على الأموال العامة :
ذهبت العديد من الآراء الفقهية في فرنسا قديما إلى إنكار كون حق الدولة على الأموال العامة حق ملكية، مبررين آراءهم تلك بالعديد من الحجج التي يرونها كافية في دعم تلك الآراء ومن ذلك :

- غياب الاستثثار : أشار هؤلاء الفقهاء إلى أن حق الملكية على الأموال له نتائج هامة، ومن أبرزها منح المالك للأموال الحق في الاستثثار بهذا المال دون غيره من الأشخاص سواء كان ذلك الاستثثار بالاستعمال أو بالاستغلال أو بالتصرف، وهذا الأمر لا يتحقق بالنسبة للدولة على الأموال العامة والتي هي متاحة أصلا لاستعمال الجمهور، فضلا عن عدم قدرة الدولة على استغلال المال العام في حالات كثيرة بقصد الحصول على كسب مادي، كما أن سلطة الدولة في التصرف بالأموال العامة مقيدة إن لم تكن معدومة.

- حق الدولة هو إشرافي ورقابي : ومن الحجج الأخرى التي يستند إليها أصحاب هذا الرأي هو كون حق الدولة لا يعدو أن يكون حق إشراف ورقابة ذلك أن الدولة مسؤولة عن حسن أداء المرافق العامة لوظائفها في إشباع حاجات الأفراد المختلفة، وهي إنما تستمد حقها على الأموال العامة، كيما تستطيع أن تؤدي مهامها المذكورة، وعليه فإن حقها هنا هو حق إشراف ورقابة لضمان قيام الأموال العامة بأداء الوظائف التي خصصت من أجلها وهي خدمة المنفعة العامة، وإشباع حاجات الجمهور إما مباشرة أو عبر المرافق العامة المخصصة لها تلك الأموال.

وخلاصة هذا الرأي هو أن حق الدولة على الأموال العامة حق إشراف ورقابة فقط لا حق ملكية.

ب - الرأي الحديث - حق الدولة على الأموال العامة حق ملكية :
أما الرأي الحديث وهو الذي يتبناه معظم الفقهاء في فرنسا، وتابعهم في ذلك أيضا الفقهاء العرب، فإنه يرى بأن حق الدولة على الأموال العامة هو حق ملكية تامة لا يختلف عن حق ملكية الأفراد على أموالهم الخاصة.

ولا يغير من هذا الوصف كون حق الملكية الذي تتمتع به الدولة على الأموال العامة يخضع لنظام قانوني خاص، وفقا للشرح الذي تناولناه في هذه الدراسة، سواء تعلق ذلك بطرق اكتساب الدولة أساسا للأموال العامة، خصوصا تلك التي لا مثيل لها بالنسبة للأفراد مثل

نزع الملكية، والمصادرة، والاستيلاء، أو تعلق ذلك بأسلوب وطريقة استعمال الأموال العامة استعمالا جماعيا كان أو فرديا. وسواء كان التنظيم القانوني متعلقا بالرعاية الدستورية لهذه الأموال، أو أخيرا كان ذلك بالنسبة لطبيعة الحماية القانونية التي أسبغت على هذه الأموال جنائيا أو مدنيا. وعلى أية حال فقد انتهى أصحاب هذا الرأي إلى كون حق الدولة على هذه الأموال حق ملكية تامة مثل حق الملكية التي يتمتع بها الأفراد على أموالهم، وقد استندوا إلى الحجج التالية في دعم رأيهم:

- حق الدولة على الأموال العامة يشمل جميع عناصر الملكية: أشار هذا الرأي إلى أن حق الدولة على الأموال العامة يتضمن كافة عناصر أو سلطات الملكية المعروفة لمالك المال، وهي حق الاستعمال، والاستغلال، والتصرف. فالدولة تعتمد إلى استعمال الأموال العامة المخصصة لخدمة المرافق العامة، وذلك من خلال أجهزتها الإدارية المختلفة، والتي تتولى تسيير تلك المرافق، مثل مباني المؤسسات والإدارات الحكومية، ومباني السفارات. أما بالنسبة للأموال المخصصة لاستعمال الجمهور، فإنه ليس هناك من سبب قانوني لإنكار حق الملكية على المالك لمجرد كون أمواله متاحة لاستعمال الغير، ومن ذلك فإن الأوقاف الخيرية والأهلية والمملوكة للأفراد أصلا غالبا ما تكون مخصصة لاستخدامات متنوعة ومباشرة من قبل الجمهور. والدولة تملك الحق في استغلال الأموال العامة ذلك أنها تقوم بتحصيل ثمار المال العام طبيعية كانت أو مدنية مثل مقابل الانتفاع بالحدائق العامة أو المرافق العمومية. وأخيرا فإن الدولة لها حق التصرف بالمال العام، وذلك بعد تغيير تخصيصه من المنفعة العامة وتحويله إلى أموال خاصة، وهذا القرار الخاص بالتخصيص كما رأينا هو عنصر جوهري في إضفاء صفة العموم على المال العام من عدمها، والقدرة على اتخاذ هذا القرار تملكها الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، وهو ما يمكنها من التصرف بالأموال وقتئذ. وقد استخدم المشرع الكويتي في غير موضع من أحكامه نصوصا متباينة تؤكد طبيعة حق الملكية بالنسبة للدولة على أموالها ومنها:

ما جاء في المادة الثالثة والعشرين من القانون المدني الكويتي والتي تقرر «كل شيء تملكه الدولة»...

المادة الثامنة من القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٦٩ حيث تقرر ... «لا يعتد بوضع اليد على أملاك الدولة»...

وإلى جانب ذلك وإمعانا في تأكيد حق الدولة على ملكية عقاراتها استوجب قانون نزع الملكية على نحو ما أوضحناه في المبحث الأول من هذه الدراسة أن يتم تسجيل العقارات المستملكة (وهي أموال عامة) بإدارة السجل العقاري باسم الدولة.^(١)

ونود أن نشير إضافة إلى ما سبق إلى عدد من الأمور نلخصها فيما يلي:

- إن الملكية اليوم لم تعد ملكية فردية أنانية مستغلة لا تراعي إلا مصلحة صاحب الحق في الملكية، وإنما غدت الملكية وظيفة اجتماعية، وهو الأمر الذي يوجب وجود بعض القيود على حق الملكية حتى لا تنحرف عن وظيفتها الاجتماعية، دون أن تؤدي تلك القيود إلى إنكار حق المالك على ملكه، ولذلك نجد أن القانون يربط حقوق ارتفاع متعددة على الملكيات الفردية تحقيقا لهذا المعنى ومثل هذه القيود لا تعني تجريد المالك من حق الملكية، فضلا عن القيود التي تفرض على مبدأ الاستثناء المطلق بالأموال الخاصة في أحوال معينة.

- إن الدولة تتمتع مثل غيرها من أشخاص القانون الخاص بحق استعمال دعاوى حماية الملكية مثل دعوى الاسترداد، ودعوى الحيازة، فضلا عن الحق في منع التعرض قضائيا أو إداريا، وهو ما قرره القوانين الكويتية مثل القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٦٩، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة.

وأخيرا نود أن نشير إلى أن الدولة تتمتع بالعديد من السلطات والحقوق على أموالها سواء كانت تلك التي تقع داخل إقليم الدولة أو خارجه، فإذا ما تم إنكار حق ملكية الدولة على هذه الأموال فإن النتيجة التي ستترتب على ذلك هي قيام العديد من (المشاكل) والصعوبات العملية والقانونية بما تعكسه من آثار سلبية ومن ذلك انحصار قدرة الدولة في حماية الأموال الواقعة تحت إشرافها ورقابتها، وتجرد صفتها في مواجهة الدول الأخرى بالنسبة لتلك الأموال، والحيرة في تحديد صاحب الحق في المكنة من استعمالها، والاستفادة من ثمارها وتحصيل تلك الثمار... الخ. لذلك فإنه لا مناص من القول بعدم رجاحة الآراء المنكرة لحق ملكية الدولة على الأموال العامة.

(١) ذهبت فتوى إدارة الفتوى والتشريع رقم ف ت/١٦٨٨/٢ بتاريخ ١٩٧٣/١/٣٠ في هذا الشأن إلى أنه «طبقا لأحكام قانون نزع الملكية للمنفعة العامة فإن على إدارة التسجيل تسجيل القرار الصادر بنزع ملكية هذا العقار وتسجيل هذا القرار تكون ملكية العقار سالف الذكر قد انتقلت إلى الدولة».