

استقلال هيئة أسواق المال في ضوء أحكام الدستور الكويتي والنصوص القانونية ذات الصلة (الجزء الأول)

د. بلال عقل الصنديد

أستاذ القانون العام المشارك

كلية القانون الكويتية العالمية

ومستشار بالأمانة العامة لمجلس الوزراء الكويتي

الملخص

شكّل القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية خطوة مهمة لتطوير سوق المال الكويتي، وقد نص في المادة (2) على إنشاء هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى «هيئة أسواق المال».

وبالنظر للدور المهم الذي تلعبه الهيئة المذكورة في مجالي الاستثمار والتجارة التي تحتل مكان الصدارة في أعمال المواطنين» وفق المذكرة الإيضاحية للدستور الكويتي، وكون نجاحها أو إخفاقها يقع بموضع اهتمام استثنائي للرأي العام الكويتي وللعاملين بالشأن الاقتصادي، فقد برزت أهمية وجود دراسة متكاملة تسلط الأضواء على الجوانب الدستورية والإدارية لعمل الهيئة كمرفق عام اقتصادي. وقد تطلبت مقتضيات الدراسة البحث في مدى استقلالية هيئة أسواق المال من خلال الإجابة على ما يطرح من استفسارات حول مدى اتساع أو ضيق الهامش الذي تمارس من خلاله اختصاصات سلطة التقرير في إدارة شؤونها، الأمر الذي يثير تبعاً تساؤلات محققة حول مدى علاقتها بالأجهزة الرقابية ومدى مسؤولية وزير الوصاية سياسياً عن أعمالها.

ولتحقيق الهدف الرئيسي من الدراسة، كان لا بد من منهجية متوازنة تجمع ما بين التوصيف والتحليل، حيث تتضمن الإطلالة أولاً على واقع عمل الهيئة كمرفق عام اقتصادي متخصص من زاوية الارتباط بأحكام القانون الخاص والعام معاً، إذ تطلب الأمر في (المبحث الأول) من الفصل الأول استكشاف بعض جوانب الخصوصية التي تمتاز بها اللامركزية الإدارية في الكويت، ومن ثم في (المبحث الثاني) تلمس البعد الوظيفي لهيئة أسواق المال كمرفق تخصصي وتبيان دورها الرئيسي وأهمية عملها

محلياً وخارجياً. ومن ثم وبعد رسم الإطار الواضح لعمل الهيئة، تنتقل الدراسة في الفصل الثاني لقياس مدى تمتعها باستقلال موصوف في ظل الاعتراف بضرورة وجود رقابة سياسية عليها، حيث يضيء (المبحث الأول) على أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال وظيفياً ومالياً وإدارياً وقانونياً، ومن ثم في (المبحث الثاني) نخلص إلى استكشاف الإطار الضيق للمسؤولية السياسية التي يتحملها الوزير المختص في ممارسته لموجبات الرقابة الوصائية على أعمال هيئة أسواق المال.

كلمات دالة: اللامركزية المرفقية، التخصصية الوظيفية، الاستقلال المالي والإداري، الوصاية الإدارية، المسؤولية السياسية.

المقدمة

تعد التجربة الكويتية في مجال تداول الأوراق المالية من التجارب الرائدة عربياً وإقليمياً، إذ «كانت صاحبة السبق في المجالات الاقتصادية كافة، ويكفي أن نذكر أن تأسيس الشركات الكويتية ونشاط الاستثمار يعود إلى بداية الخمسينيات من القرن الماضي، ومعها بدأ تداول الأوراق المالية بشكل رسمي قبل أكثر من نصف قرن من الزمن ليشهد تطورات متلاحقة متزامنة مع ازدهار الاقتصاد الكويتي»⁽¹⁾.

وقد شكّل إنشاء هيئة أسواق المال بموجب القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية⁽²⁾ خطوة مهمة لتطوير سوق المال، وتوجهاً معتبراً في مسار الإصلاح الاقتصادي، كما مثّل مشروعاً وطنياً بامتياز، وذلك على اعتبار أن تحقيق الرغبة السامية في تحول الكويت إلى مركز مالي وتجاري عالمي يتطلب توافر سوق مالي محلي الطابع عالمي المعايير. كما أن إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ومعالجة مشكلته المزمنة المتمثلة في أحادية موارده تقتضي بدورها إعادة تأهيل القطاعات الاقتصادية الأخرى بخلاف النفط؛ ولعل تطوير أسواق المال تمثل نقطة التحول الأولى نحو تنوع الموارد المنشود، الأمر الذي لن يتحقق بعيداً عن توافر هيئة مستقلة لأسواق المال تحقق القفزة النوعية المطلوبة للسوق المحلي⁽³⁾.

أهمية هيئة أسواق المال في الاقتصاد الكويتي

إن وجود هيئة أسواق المال كخطوة بالغة الأهمية على طريق تحقيق الهدف الوطني الاستراتيجي في التحول إلى مركز مالي عالمي لم يأت من فراغ، بل كان استكمالاً لسلسلة النصوص السابقة التي استهدفت تنظيم كل ما يتعلق بسوق المال والتداول فيه، ويأتي ذلك في سياق ما «ترتب على التطورات الاقتصادية والمالية المعاصرة من ظهور فرع قانوني جديد هو قانون التنظيم Droit de la Régulation⁽⁴⁾، وهو مجموعة القواعد الخاصة بتنظيم قطاعات لا تستطيع أن تحقق التوازن بنفسها مثل القطاع المالي وقطاع الاتصالات وقطاع

- (1) بندر الظفيري، سوق المال الكويتي - مناخ الاستحواذ، طبعة خاصة، الكويت، 2008، ص 54.
- (2) صدر القانون رقم 7 لسنة 2010 بتاريخ 2010/2/21 ونشر في الجريدة الرسمية - الكويت اليوم - بتاريخ 2010/2/28، ومن ثم عدّل بموجب القانون رقم 108 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2014/6/23 والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2010/8/10، ومن ثم بموجب القانون رقم 22 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2015/5/4 والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2015/5/10 الذي تضمن تعديلات جوهرية طالت بعض المواد الأساسية للقانون رقم 7 لسنة 2010.
- (3) لمزيد من التفصيل حول التعريف بدور واختصاصات وعمل هيئة أسواق المال يراجع لطفاً الموقع الإلكتروني للهيئة: <https://www.cma.gov.kw>
- (4) Marie-Anne Frison-Roche, Le droit de la régulation, AJDA, Paris, 2-1, numero 7, p.61.

الطاقة وغيرها...»⁽⁵⁾.

وعليه فقد أتى تأسيس هيئة أسواق المال بمثابة محطة مركزية في سياق التطور التاريخي للنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر: المرسوم بالقانون رقم 5 لسنة 1981 بشأن مزاولة مهنة مراقبة الحسابات والقوانين المعدلة له، والقانون رقم 42 لسنة 1984 بشأن التصرف في أسهم شركات المساهمة والأوراق المالية وتداولها، والمرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1990 في شأن تنظيم تداول الأوراق المالية وإنشاء صناديق الاستثمار، والقانون رقم 11 لسنة 1998 بترخيص إنشاء شركات الإجارة والاستثمار والقوانين المعدلة له، والقانون رقم 2 لسنة 1999 في شأن الإعلان عن المصالح في أسهم الشركات المساهمة.

في ضوء ما أفرزه التطبيق العملي لأحكام القوانين والمراسيم المشار إليها من بعض أوجه القصور في النظام القانوني والتشريعي الحاكم لسوق الكويت للأوراق المالية، خاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى تطوير جهة الرقابة عليها مع توفير قدر أكبر من المرونة في التعامل والسهولة في الإجراءات، ومن إضفاء حماية قانونية على المستثمرين في السوق، خاصة الصغار منهم والحد من التلاعب لتحقيق الربح غير المشروع.

وفي ضوء التطورات التي شهدتها السوق الكويتية خلال السنوات القليلة الماضية من نجاح بسبب ما تم تنفيذه من بيع الحكومة لجزء كبير من أسهمها للقطاع الخاص، وما نتج عن ذلك من توسيع قاعدة الملكية وتزايد أعداد المستثمرين في سوق الكويت للأوراق المالية من أفراد وأشخاص اعتبارية، وانتشار الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية وتشابك المعاملات فيها بينها، وانسجاماً مع التطورات العالمية التي شهدتها أسواق رأس المال بما يتوافق مع ملامح النظام العالمي الجديد الذي تسوده المنافسة وحرية التجارة تحت مظلة منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة الدولية، والذي تتخبطه من فترة لأخرى أزمات اقتصادية ومالية محلية وعالمية⁽⁶⁾.

لكل ذلك فقد ارتأى المشرع الكويتي تعديل الإطار التشريعي الحاكم لأسواق المال تعديلاً جذرياً عن طريق وضع قانون جديد شامل يأخذ في الاعتبار كل ما سبق ذكره من تطورات

(5) محمد محمد عبد اللطيف، سلطة تنظيم الأسواق المالية - الإطار الدستوري والتنظيم التشريعي: بحث مقارن في كل من فرنسا ومصر والكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 2، السنة الثالثة والثلاثون، ديسمبر 2009، ص 69.

(6) يراجع لمزيد من التفصيل حول تأثير وتأثر أسواق المال بالتطورات والأزمات العالمية: السيد متولي عبد القادر، الأسواق المالية والنقدية في عالم متغير، دار الفكر، عمان، الأردن، 2014، ص 313. سمير عبد الحميد رضوان، أسواق الأوراق المالية بين المضاربة والاستثمار وتجارة المشتقات وتحرير الأسواق: دراسة واقعية للأزمة المالية العالمية، دار المنهل، عمان، الأردن، 2009. جبار محفوظ، محاولة قياس أثر حرب الخليج الثالثة على الأسواق المالية العالمية العربية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 2، السنة التاسعة والعشرون، يونيو 2005، ص 261.

عالمية ومحلية، ويتلافى من خلاله أي وجه من أوجه القصور.

وعليه أقر مجلس الأمة الكويتي في فبراير 2010 القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، حيث نص في المادة (2) على إنشاء هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى «هيئة أسواق المال».

وقد بين القانون المذكور في أحكامه أهداف ومهام الهيئة، حيث رسم الخطوط العريضة لأهدافها التي تتمثل بشكل رئيسي بتنظيم نشاط الأوراق المالية وتنمية أسواق المال وتنوع وتطوير أدواتها الاستثمارية، مع السعي للتوافق مع أفضل الممارسات العالمية وتوفير حماية المتعاملين في نشاط الأوراق المالية من الأخطار النمطية المتوقع حدوثها في هذا المجال، بما يتطلب ذلك من وجود سياسات وبرامج تمنع تعارض المصالح واستغلال المعلومات الداخلية وتحقق مفاهيم العدالة والشفافية من خلال تطبيق الإفصاح الكامل وضمن الالتزام بالقوانين واللوائح ذات العلاقة بنشاط الأوراق المالية.

وفي هذا السياق حدد القانون أبرز مهام الهيئة، حيث تتولى انطلاقةً من أهدافها ضبط أنشطة الأوراق المالية ومراقبة تداولاتها، وتوعية المتعاملين بها وحمايتهم وتقليل الأخطار، وإلزام الشركات المدرجة بتنفيذ مبادئ حوكمة الشركات وحماية المستثمرين من الممارسات غير العادلة والمخالفة لقانون الهيئة.

لا شك في أن إنشاء هيئة أسواق المال يعتبر استجابة مهمة للمتطلبات الدستورية⁽⁷⁾، حيث ركزت أحكام الدستور الكويتي على أهمية الاقتصاد الوطني وارتباطه بحياة الشعب الكويتي، ودعت إلى قيامه على أسس متينة مع واجب تنميته بكافة الأساليب المتفككة مع متطلبات العصر وأحكام القانون. وقد ركزت المذكرة التفسيرية للمادة (20) من الدستور على أن من الأهداف الرئيسية للاقتصاد الوطني هي تحقيق العدالة الاجتماعية، و«زيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون».

وهذا الأمر ليس غريباً عن منطلق الدستور الكويتي الذي ركز على أهمية التجارة وكل ما يرتبط بها من نشاط ومحاور، وقد رفعت المذكرة التفسيرية للمادة (121) منه التجارة إلى: «مكان الصدارة في أعمال المواطنين». كما ربط المشرع الدستوري في المذكرة الإيضاحية للباب الثاني المخصص لتحديد: «المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي» بين الأضلاع الثلاثة لمثلث التوجه الإيديولوجي الاقتصادي الذي أراده لدولة الكويت، وقوامه: «الملكية، رأس المال والعمل»، وشدد على واقع التكامل بينها، مركزاً على أهمية المحافظة على الأواصر التي تؤدي إلى تنمية كل منها، وتأثير كل ذلك إيجابياً على التنمية الاقتصادية التي تصب في خاتمة

(7) حلمي خالد سعد زغلول، التنظيم القانوني لسوق الأوراق المالية في القانونين المصري والكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2010، ص 13.

التنمية الاجتماعية وزيادة الإنتاج، ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين⁽⁸⁾.

الهدف من البحث والإشكاليات المطروحة

ضمن هذا الإطار الدستوري، وبالنظر إلى الدور الاستثنائي والمهم الذي تلعبه في مجالي التجارة والاستثمار والاقتصاد الكويتي، أصبحت هيئة أسواق المال محط أنظار كثير من المهتمين في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، بحيث شكّل نشاطها ونجاحها أو إخفاقها وفشلها موضع اهتمام استثنائي للرأي العام الكويتي، نظراً للعلاقة التقليدية التي تربط الشعب الكويتي بسوق المال، وتداول الأسهم وصلته الوثيقة بالأنشطة التجارية والمالية والاقتصادية المختلفة.

ففي سياق اهتمام الرأي العام بكل ما يتعلق بهيئة أسواق المال وعملها، أثارت مسألة استقلاليتها عن وزير التجارة والصناعة الذي يمارس عليها سلطة الوصاية، جدلاً أخذ أبعاداً اقتصادية وسياسية وشعبية في نهايات عام 2014، حيث طالب بعض أعضاء مجلس الأمة وزير التجارة والصناعة بسرعة التدخل لتوجيهه و«محاسبة» مجلس مفوضي الهيئة على أثر الانخفاض اللافت الذي طال سوق الأسهم الكويتية⁽⁹⁾، الأمر الذي لم يكن قابلاً للتطبيق من الناحية الدستورية والقانونية والعملية؛ ذلك لأن وزير التجارة والصناعة لا يتمتع بأي صلاحية تنفيذية في هيئة أسواق المال، ولا يملك أي صلاحيات تسلسلية تجاه مجلس المفوضين ورئيسه، وهو يعتبر، وفقاً للتوصيف القانوني الصحيح، وزير وصاية يتحمل مسؤولية سياسية بحدود صلاحياته الإشرافية على الهيئة التي لا يجوز له التدخل في المسائل التنفيذية والفنية التي تختص بها.

هذا الواقع، دفع بعض الأعضاء في مجلس الأمة إلى تقديم مجموعة من الاقتراحات بقوانين لتعديل قانون إنشاء هيئة أسواق المال، وقد تركزت جملة التعديلات المقدمة في ستة عناوين رئيسية هي:

1. التوسع في صلاحيات وزير التجارة والصناعة والتقليل من السلطات والصلاحيات الممنوحة لمجلس المفوضين وفق المادة (4) من القانون رقم 7 لسنة 2010.
2. منح الوزير صلاحيات فصل المفوضين حتى لو لم يكملوا مدد تعيينهم.

(8) يراجع الدستور الكويتي ولائحته التفسيرية على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي:

<http://www.kna.kw/clt-html5/index.asp>

(9) لمزيد من التفصيل حول الموضوع يراجع ما تم تداوله في هذا الشأن في الصحف اليومية الكويتية، ومن ذلك ما نشر في جريدة الجريدة على سبيل المثال بالعدد الصادرين بتاريخ 2014/4/13 وبتاريخ 2014/12/4.

<http://www.aljarida.com/news/index/2012656550>

<http://www.aljarida.com/news/index/2012698622>

3. إنشاء مجلس وصاية داخلي يختاره الوزير يراقب القرارات التي يصدرها مجلس المفوضين، تكون قراراته ملزمة لهذا الأخير.
4. إصدار جملة من الأنظمة المالية داخل السوق.
5. التخفيف من حدة الرقابة التي تمارسها هيئة أسواق المال.
6. تخفيف العقوبات.

وبالمقابل تقدمت الحكومة إلى مجلس الأمة بمشروع قانون ضمنته وجهة نظرها التي تراها تشكل موازنة بين ضرورات المحافظة على استقلالية هيئة أسواق المال واحترام مبادئ وحدود ومفاهيم الوصاية الإدارية التي يمارسها وزير التجارة والصناعة، وقد انتهى الأمر بالموافقة على إصدار القانون رقم 22 لسنة 2015 الذي عدل 64 مادة، وهو ما يشكل نسبة 38% من مواد القانون الأصلي⁽¹⁰⁾.

وقد عوّل الرأي العام كما القِيمون على الهيئة على هذه التعديلات، حيث أمل الجميع بأن: «تعود بالنفع على المناخ الاستثماري في أنشطة الأوراق المالية في دولة الكويت وحماية صغار المستثمرين واستحداث أدوات استثمارية جديدة»⁽¹¹⁾.

إزاء هذه الأهمية الخاصة التي تتمتع بها هيئة أسواق المال على كافة الأصعدة الاقتصادية والدستورية والقانونية، ومن منطلق الاهتمام الاستثنائي سياسياً وشعبياً بتحديد المسؤوليات عن أعمالها، تبلور الهدف من هذه الدراسة بالبحث والإضاءة على مدى استقلال هيئة أسواق المال كمرفق عام اقتصادي⁽¹²⁾، وذلك من خلال الإجابة عن ما يطرح من استفهامات حول مدى سعة وضيق الهامش الذي تمارس من خلاله تخصصاتها وقراراتها في إدارة شؤونها المالية والإدارية والقانونية، الأمر الذي يستتبع بتساؤلات محققة حول مدى علاقة الهيئة بالأجهزة الرقابية ومدى مسؤولية وزير الوصاية سياسياً عن أعمالها.

الإطار العام للبحث والمنهجية المتبعة

انطلاقاً من القاعدة الكلية بأن المسؤولية على قدر الصلاحية، كان من لزوم الإجابة عن

(10) صدر القانون رقم 22 لسنة 2015 بشأن تعديل بعض مواد القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، بتاريخ 2015/5/4 وتم نشره بالجريدة الرسمية - الكويت اليوم - بتاريخ 2015/5/10.

(11) من الكلمة الرسمية لرئيس مفوضي هيئة أسواق المال المنشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة: <https://www.cma.gov.kw/ar/web/cma/chairman-message>

(12) يسري العصار، القانون الإداري (المرفق العام، الضبط الإداري)، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2012، ص23. يسري العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتية والمصرية والفرنسية في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة الثامنة عشرة، سبتمبر 1994.

التساؤلات المطروحة التوسع في الإضاءة على الإطار الدستوري والقانوني الذي يرسم بدقة معالم العلاقة بين هيئة أسواق المال من جهة، ووزير الوصاية والأجهزة الرقابية من جهة أخرى، وما يترتب على هذه العلاقة من تبعات ومسؤوليات سياسية، وذلك دون تجاهل صلاحياتها واختصاصاتها في ممارسة أعمالها كمرفق عام تخصصي.

غني عن البيان أن ما يعطي الدراسة طابعها الخاص هو المزج المتوازن بين قواعد ومبادئ القانون العام من جهة، وأحكام القانون الخاص المرتبطة بأعمال هيئة أسواق المال التي تمارس اختصاصاتها في نطاق تطبيقات علوم المالية العامة والاقتصاد والقانون التجاري من جهة أخرى، ولا شك في أن هناك ملامح واضحة من الصعوبة البحثية التي تكمن في تلبية متطلبات هذا المزج الدراسي بين القانونين العام والخاص، فكلاهما له سياقه ومفرداته الخاصة؛ وعليه كان لا بد من اتباع منهج في البحث والدراسة يمزج - هو الآخر - بين المنهج الوصفي لما أقرته النصوص القانونية من اختصاصات وتخصيصات لهيئة أسواق المال وبين المنطق التحليلي المرتكز على المرجعية النظرية التي تضيء على استقلالية الهيئة من خلال قياس مدى احترام تخصصاتها ضمن نطاق القواعد العامة في القانون الدستوري والإداري.

وعليه كان لا بد من التطرق في الأقسام الخاصة بالشق الدستوري والإداري من الدراسة لبعض المسائل والأصول الكلية المتفق عليها في هذا الجانب، الأمر الذي استلزم العودة إلى بعض المراجع والكتب التقليدية التي تتناول مسائل اللامركزية الإدارية والمرفقية، ناهيك عن سلطة الوصاية الإدارية والمساءلة السياسية. أما في العناوين التي تركز على اختصاصات هيئة أسواق المال وخصوصية عملها ودورها، كان لا بد من بروز النصوص القانونية التي تعالج المسائل المختلفة مع الاستعانة بما أمكن من كتب ودراسات متخصصة، دون أن يختل توازن الدراسة بالغوص في المسائل الدقيقة المتصلة بتطبيقات القانونين التجاري والمالي على حساب الوجهين الدستوري والإداري للبحث.

خطة البحث

لتحقيق هدف الدراسة الرئيسي والمتمثل بالبحث والإضاءة على مدى استقلال هيئة أسواق المال ومدى مسؤولية وزير الوصاية سياسياً عنها، كان لا بد إذا من التعرف على موضع الهيئة، كمرفق عام اقتصادي متخصص، ضمن السياق الدستوري والإداري العام للامركزية المرفقية في الكويت (الفصل الأول)، حيث سيتطلب الأمر في «المبحث الأول» منه التركيز على وجود بعض الخصوصية للامركزية الإدارية في الكويت، من خلال إبراز السمات والتطبيقات التي قد تبدو قريبة أو متصلة في مركزها القانوني من هيئة أسواق المال، كما هو الأمر في التطرق بإيجاز لحالة بعض المؤسسات المستقلة التي تعمل كمرافق عامة اقتصادية كبنك الكويت المركزي ومؤسسة البترول الكويتية. ومن ثم سيركز «المبحث

الثاني» على التعريف الوظيفي بهيئة أسواق المال كمرفق تخصصي وتبيان دورها الرئيسي وأهمية عملها محلياً وخارجياً.

وبعد أن يتم رسم الإطار الواضح لعمل الهيئة وتوضيح تخصصاتها ضمن خصوصية اللامركزية المرفقية الكويتية، سيركز (الفصل الثاني) على قياس مدى تمتع هيئة أسواق المال باستقلال موصوف في ظل الاعتراف بضرورة وجود رقابة سياسية عليها، حيث سيبين «المبحث الأول» أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال وظيفياً ومالياً وإدارياً وقانونياً، ليتم تكريس «المبحث الثاني» لرسم حدود الإطار الضيق للمسؤولية السياسية التي يتحملها الوزير المختص في ممارسته لموجبات الرقابة الوصائية على أعمال هيئة أسواق المال.

وعليه انقسمت الدراسة إلى الفصلين والمباحث الرئيسية التالية:

الفصل الأول: هيئة أسواق المال في ضوء خصوصية اللامركزية المرفقية في الكويت.

المبحث الأول: أبرز سمات اللامركزية المرفقية في الكويت.

المبحث الثاني: ملامح عمل هيئة أسواق المال في إطار اللامركزية المرفقية.

الفصل الثاني: هيئة أسواق المال بين الاستقلال الوظيفي والرقابة السياسية.

المبحث الأول: أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المركزية.

المبحث الثاني: حدود الرقابة السياسية على أعمال هيئة أسواق المال.

وسيتضمن الجزء الأول من هذه الدراسة الفصل الأول ومبحثيه، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول

هيئة أسواق المال في ضوء خصوصية اللامركزية المرفقية في الكويت

مع تطور دور الدولة وتعدد وظائفها الاجتماعية والإدارية والفنية والخدمية، تبلور في فقه القانون الإداري مفهوم التنظيم الإداري الذي انبثق عنه مفهوم المرفق العام⁽¹³⁾ الذي تقدّم من خلاله الدولة خدماتها للجمهور وفق أطر تنظيمية وإدارية متعددة من أهمها اللامركزية الإدارية التي تختلف في مضمونها وأهدافها وحيثياتها عن اللامركزية السياسية التي تتجه نحو الفيدرالية وما يرتبط بها من تفرعات ومفاهيم⁽¹⁴⁾.

ورغم بعض التباين الفقهي في تحديد وتعريف مفهوم اللامركزية الإدارية جرى الاتفاق على صورتين رئيسيتين لها، هما:

– اللامركزية الجغرافية أو الإقليمية⁽¹⁵⁾، حيث يمنح القانون الشخصية الاعتبارية لهيئات محلية منتخبة مع ما يستتبع ذلك من منحها استقلالية إدارية ومالية لاتخاذ القرار في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية بالتعاون والتنسيق مع الأجهزة المركزية المختصة وتحت رقابتها، وهذا ما يتبلور بصورة الهيئات والأجهزة البلدية أو الإقليمية⁽¹⁶⁾.

– اللامركزية الوظيفية أو المرفقية⁽¹⁷⁾، حيث ينشئ القانون أشخاصاً معنيين يطلق

(13) لم تتبلور نظرية المرفق العام في الفقه الفرنسي بسهولة ويسر، بل شهد مطلع القرن العشرين نقاشاً حاداً بين التيار التقليدي الذي تمثل بالعميد هوريو المتمسك بوظيفة الدولة «الحارس والدبلوماسي»، والذي أطلق صحبته الشهيرة «إنهم يغيرون دولتنا» بوجه التيار المناادي بتدخل الدولة بالأنشطة العامة وانتقالها إلى مفهوم «الدولة الرعائية»، حيث برز من هذا التيار التطويري العميد ديغوي. يراجع في هذا الشأن:

Hauriou, sirey, Paris, 1900, tom 3, p. 49. Duguit, RDP, Paris, 1907, p. 417.

(14) محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإداري – دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1992، ص 6. ويراجع لمزيد من التفصيل: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، 2002.

(15) وترجمتها باللغة الفرنسية Décentralisation territoriale

(16) يراجع لمزيد من التفصيل: خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعوديات، بيروت، 1981، ص 440 وما بعدها. أيضاً: سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، منشور على الموقع التالي:

[http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)

(17) وترجمتها باللغة الفرنسية Décentralisation fonctionnelle ou par service

عليهم لفظ الهيئات والمؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلالين الإداري والمالي وحق التقرير فيما يتعلق بإدارة مرفق عام إداري، أو مرفق تخصصي فني، تجاري، صناعي، زراعي، ثقافي وغيرها...، وذلك في ظل توجيه ورقابة الأجهزة المركزية المتمثلة بوزير الوصاية وبأجهزة الرقابة المركزية المالية والفنية. ومن الأمثلة على ذلك: الهيئات العامة التي تقدم خدمات إدارية للجمهور كالهيئة العامة للمعلومات المدنية والإدارة العامة للإحصاء مثلاً، إضافة إلى المؤسسات العامة الاقتصادية التي تقوم بوظائف تشغيل وإدارة مرافق نشاطها بأسلوب قريب من نظم المشروعات الاقتصادية الخاصة⁽¹⁸⁾ كالموانئ وإنتاج الطاقة والصناعة، وغيرها...⁽¹⁹⁾.

اتساقاً مع هذه الاتجاهات القانونية الحديثة للدول المعاصرة، لم يغفل المشرع الدستوري الكويتي نوعي اللامركزية الإدارية المذكورين، فأحال في نص المادة (133) من الدستور مسألة تنظيمهما إلى القانون العادي، حيث قضت أحكام هذه المادة بأن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها».

وفي قراءة متأنية لنص هذه المادة، نجد أن الدستور الكويتي انسجم مع المفهوم النظري للامركزية الإدارية بنوعيتها المعمول بهما في معظم الدول التي تلتقي مع الكويت في مفاهيم القانون والتنظيم الإداريين، وعلى رأسها فرنسا ومصر ولبنان⁽²⁰⁾، إلا أن الواقع التشريعي والعملية أثبت وجود بعض الخصائص التي تتميز بها اللامركزية الإدارية في الكويت بشكل عام واللامركزية المرفقية بشكل خاص (المبحث الأول)، الأمر الذي ينعكس بشكل أو بآخر على ملامح عمل هيئة أسواق المال التي تمثل أحد مكونات اللامركزية المرفقية الاقتصادية في الكويت (المبحث الثاني).

(18) محمد محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، ط 1، جامعة الكويت، 1999، ص 142.

(19) يراجع لمزيد من التفصيل: اللامركزية الإدارية - صورها وتقييمها على المدونة التالية: <https://elkanoon.blogspot.com/2013/12/La-centralisationadministrative.html>.

Eisenmann Ch., Centralisation et decentralization, LGDJ, Paris, 1948; les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration. Mélange M. Waline, LGDJ, Paris, 1974, p.415.

(20) يراجع لمزيد التفصيل في هذا الإطار: في الفقه اللبناني: محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، مطابع دار البلاد، لبنان، 1985. في الفقه المصري: محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1952، ص 114. وإبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988، ص 67. في الفقه الفرنسي: Dugrip et Saidg, Les établissements publics nationaux, LGDJ, Paris, 1992.

المبحث الأول

أبرز سمات اللامركزية المرفقية في الكويت

رغم وجود مبادئ شبه ثابتة وواضحة في التعريف النظري للامركزية الإدارية بنوعيتها الإقليمية والمرفقي، ورغم اتفاق معظم مراجع الفقه الإداري على بعض الخصائص والمميزات المعروفة لكل من نوعي اللامركزية⁽²¹⁾، إلا أنه لا يمكن نكران وجود بعض القوانين المقارنة التي تتجاوز صلاية التعريف النظري وتتخطاه إلى الاعتراف ببعض الخصوصيات التي يفرضها الواقع السياسي والاجتماعي والقانوني في كل بلد على حدة.

تتمثل خصوصية اللامركزية الإدارية بشكل عام في دولة الكويت في مسألتين رئيسيتين تؤثران في عمل وأداء جميع المؤسسات والهيئات العامة وفي أعمال بلدية الكويت على حد سواء. فيلاحظ بداية مركزية القرار البلدي بعكس ما هو متعارف عليه نظرياً في نظام اللامركزية الإقليمية التي تقوم على مبدأ استقلال الأقاليم والوحدات الجغرافية إدارياً ومالياً لممارسة العمل البلدي وتلبية احتياجات القاطنين من خلال هيئات محلية منتخبة، وهذا الأمر وإن تمت الإشارة الموجزة إليه من زاوية الاتصال النظري بموضوع البحث لا يمكن التوسع في تفصيله لخروجه المباشر عن موضوع الدراسة.

كما أن من الخصائص الالفة للامركزية الإدارية المرفقية في دولة الكويت خلو التشريع الكويتي من نظام موحد للمؤسسات والهيئات العامة المستقلة بعكس ما هو الحال في اللامركزية الإقليمية المتمثلة ببلدية الكويت (المطلب الأول)؛ وبالمقابل يلاحظ أن المبادئ العامة للامركزية المرفقية بمفهومها النظري⁽²²⁾ تفرض نفسها على الواقع الكويتي من خلال

(21) حول تطبيقات اللامركزية في الكويت يراجع لطفاً: محمد عبد المحسن المقاطع وأحمد حمد الفارسي، القانون الإداري - الجزء الأول، ط 1، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1997، ص 70. وتركي سظام المطيري، أصول القانون الإداري، طبعة خاصة، الكويت، 2005، ص 50.

(22) تتوافر في السلطات الإدارية المستقلة التي تمثل اللامركزية المرفقية ثلاث خصائص عامة، هي:

- عنصر السلطة: ويقصد بذلك اتخاذها إجراءات لها وصف القرارات الإدارية من جانب واحد.
- الطبيعة الإدارية: فهي ليست تابعة للسلطة التشريعية ولا السلطة القضائية، وإنما هي ذات طبيعة إدارية بالنظر إلى تشكيلها ووظائفها.
- الاستقلال: ومظاهر هذا الاستقلال متعددة، فالسلطات الإدارية المستقلة لا تخضع رئاسياً للسلطة المركزية... ولا يجوز لأية جهة إصدار تعليمات إلى إحدى هذه السلطات.

يراجع: محمد محمد عبد اللطيف، جزاءات سلطة تنظيم الأسواق المالية وضمانات المحاكمة النصفية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 14. ويراجع أيضاً في الفقه الفرنسي بشأن السلطات الإدارية المستقلة التي تدير مرافق عامة تخصصية:

J. Chevallier, Les autorités administrative independantes et la régulation des marchés, Justices, janv.-juin 1995, n°. 1, p, 91.

خضوع الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية لمبدأ الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المختص على الوحدات المرفقية التابعة له (المطلب الثاني).

المطلب الأول

خلو التشريع الكويتي من نظام موحد للمؤسسات

والهيئات العامة المستقلة

يستشف من نص المادة (133) من الدستور الكويتي التي تقضي بأن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية...»، وجود توجيه دستوري للمشرع بإصدار قانون لتنظيم العاملين البلدي والمرفقي من خلال أحكام موحدة تنظم مسائل رئيسية تتعلق بالإنشاء، والتنظيم، والإدارة والتمويل، والإطار العام لعمل كل من الهيئات والمؤسسات العامة والبلديات.

ويلاحظ في هذا الشأن أن التشريع الكويتي قد خلا من نظام موحد يرسم الإطار العام لإنشاء وتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة، الأمر الذي استعاض عنه بصدور قوانين متفرقة تنشئ وتنظم هذه الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة كلاً على حدة، مما أوجد بعض التفاوت في مقاربة استقلالها المالي والإداري وفي طريقة إدارتها⁽²³⁾، وربما تعارض وتداخل في اختصاصاتها باختلاف قوانينها الخاصة وما تتضمنه من أحكام.

هذا الواقع يتناقض مع ما ذهب إليه بعض الأنظمة القانونية المشابهة للنظام الكويتي في تطبيقاته الخاصة بالتنظيم الإداري. ففي إطلالة سريعة على القانون المقارن، نجد أن المشرع اللبناني قد أصدر بتاريخ 1972/12/13 المرسوم رقم 4517 الخاص بنظام المؤسسات العامة الذي يخضع له بنص المادة (1): «المؤسسات العامة المنشأة والتي ستنشأ بعد تاريخ نفاذه، وتشمل أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة...»، حيث وفق نص المادة (3) من المرسوم نفسه: «تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء...»، على أن يتضمن نص الإنشاء: «تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها، كما يتضمن ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها.

ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الإدارية مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة العامة». ومن ثم فصل نص هذا المرسوم الأحكام الخاصة بتنظيم إدارة المؤسسات العامة بشقيها المتمثلين بالسلطة التقريرية التي يتولاها مجلس الإدارة، والسلطة التنفيذية

(23) إبراهيم الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد 4، السنة السابعة عشرة، 1993.

التي يرأسها مدير عام أو مدير. وكذلك حدد المرسوم الخطوط العريضة لعلاقة المؤسسات العامة بسلطة الوصاية والأجهزة الرقابية، كما حدد الإطار العام لتمويل المؤسسات والهيئات المستقلة وكيفية إدارة أموالها وبعض المبادئ المتعلقة بالنظام الوظيفي فيها. وترك لمراسيم إنشاء المؤسسات والهيئات العامة المختلفة باقي التفاصيل التي لا تتعارض مع الأحكام العامة التي رسمها النظام العام للمؤسسات العامة رقم 4517 والمشار إليه أعلاه⁽²⁴⁾.

وفي فرنسا أولت المادة (34) من الدستور المشرع الفرنسي صلاحية وضع القواعد الخاصة بإنشاء «فئات المؤسسات العامة»، وبالتالي فإن تحديد الأداة القانونية لإنشاء مؤسسة عامة جديدة في فرنسا يرتبط بداية بمعرفة ما إذا كانت هذه المؤسسة المزمع إنشاؤها هي من ضمن الفئات الموجودة بموجب قانون سابق أو أنها مستحدثة، وبالتالي يجب على السلطة التشريعية أن تتدخل لإصدار القانون المناسب.

وهكذا يحدد القانون الصادر عن السلطة التشريعية لأول مرة نوع وفئة المؤسسة العامة المستحدثة، كما يحدد القواعد والأسس الخاصة بإنشائها وإغائها، أما إذا كانت النية تتجه لإنشاء مؤسسة عامة من فئات معروفة مسبقاً كما هو الحال عند إنشاء مؤسسات عامة إدارية، اقتصادية، ثقافية، تعليمية، محلية⁽²⁵⁾... يكتفى بهذه الحالة بمرسوم صادر عن السلطة التنفيذية.

ويقصد بالقواعد والأسس الخاصة بإنشاء المؤسسات العامة التي أشارت إليها المادة (34) من الدستور الفرنسي وحصر صلاحية تحديدها وتعديلها وإغائها بالسلطة التشريعية، القواعد الخاصة بالإطار العام لأهداف ورسالة المؤسسة العامة، الأحكام الخاصة بالأجهزة الإدارية للمؤسسة العامة وشروط وأداة تعيينها ودورها، بالإضافة إلى الدرجة الوظيفية لأعضائها والامتيازات التي تمنح لأعضاء مجلس الإدارة على سبيل المثال، ناهيك عن القواعد الخاصة بتمويل المؤسسة العامة، وتحديد جهة الوصاية الإدارية التي تتبعها⁽²⁶⁾.

وكذلك الأمر في جمهورية مصر العربية، حيث أصدر المشرع المصري عدة قوانين تشمل بعض المبادئ والأطر العامة التي تحكم عمل المؤسسات العامة المستقلة وشركات القطاع العام التي تتولى نشاطاً تخصصياً. ويشار في هذا الشأن إلى القانون رقم 32 لسنة 1957 في شأن المؤسسات العامة، الذي حل محله القانون رقم 60 لسنة 1963 في شأن المؤسسات العامة، فالقانون رقم 32 لسنة 1966، ومن ثم القانون رقم 61 لسنة 1971 بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام، والقانون رقم 111 لسنة 1975 الذي تولى تنظيم

(24) Conseil D'état, Rapport sur les autorités administrative independantes, EDCE, N 52, La Documentation française, 2001.

(25) Conseil D'état, Rapport sur les établissements publics- catégories et spécificités, la documentatoion française, 1985 et EDCE 1984-1985, p. 13.

(26) P. Teste, L'évolution de la notion d'établissement public, CJEG, Paris, 1950, p. 180 s.

بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام. وفي آخر سلسلة هذه التشريعات التي مازالت مطبقة يشار إلى قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم 97 لسنة 1983، والقانون رقم 203 لسنة 1991 بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام⁽²⁷⁾.

تبقى الإشارة إلى أن خلو التشريع الكويتي من نظام موحد للامركزية المرفقية لا يتطابق مع الواقع ومع القانون مع اندفاع المشرع نحو مبادراته منذ عام 1964 إلى إصدار قانون موحد ينظم العمل البلدي. ورغم أهمية هذه الخطوة القانونية وانسجامها الظاهري مع أحكام نص المادة (133) من الدستور، إلا أنه يلاحظ عدم تطابقها الكلي مع توجه المشرع الدستوري.

فقد نصت المادة الدستورية (133) على أن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية...»، حيث استخدم النص عبارة «الهيئات البلدية» بصيغة الجمع مما يؤشر بصراحة التعبير إلى إرادة المشرع الدستوري باتباع ما هو متفق عليه في معظم التجارب المقارنة من وجود مجالس بلدية متعددة تمارس اختصاصاتها المحلية في كافة أقاليم البلاد، الأمر الذي يخفف عن السلطة المركزية كثيراً من الأعباء المالية والإدارية، ويضمن وصول الخدمات البلدية إلى الجمهور من خلال هيئات منتخبة تمارس دورها تحت رقابة الهيئات الناجبة وأجهزة الدولة الرقابية. ناهيك عما توفره اللامركزية الإقليمية من تنافس وتضافر للجهود بين قاطني الحيز الجغرافي الواحد في التصدي للأزمات وتلبية المتطلبات المحلية، حيث يكون المواطن كناخب وكمنتخب شريكاً في صنع القرار ومسؤولاً عن تبعاته.

يشير الواقع الذي رسمته التشريعات الكويتية ذات الصلة بالعمل البلدي منذ نشأته⁽²⁸⁾ إلى وجود بلدية واحدة مركزها العاصمة مع فروع لها غير منتخبة في المحافظات، الأمر الذي جعل بلدية الكويت بمثابة «سلطة مركزية» تهيمن في اختصاصاتها على كل ما يتعلق بالشأن البلدي في كافة أنحاء البلاد، وهذا بالطبع يغيّر المفهوم النظري للامركزية الإدارية الإقليمية التي تفترض وجود هيئات بلدية منتخبة في كافة التقسيمات المحلية التي يحدها القانون المختص، لا بل إن هذا الواقع قد يذهب في توصيفه القانوني الصحيح نحو إمكانية تشبيهه «بالحصرية»، وهي أشد صور التركيز الإداري في ممارسة النشاط العام.

ويعرف التركيز الإداري بأنه أسلوب من أساليب إدارة النشاط العام الذي بمقتضاه تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها وجزئياتها بيد الوزراء والمسؤولين والأجهزة المركزية

(27) <http://kenanaonline.com/users/ibrahimkhalil/posts/386424>.

(28) صدر أول تنظيم متكامل لبلدية الكويت بموجب القانون رقم 11 لسنة 1964، ومن ثم أُلغي وصدر القانون رقم 15 لسنة 1972، ولحقه القانون رقم (5) لسنة 2005، وانتهى الأمر بصور القانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت المؤرخ 2016/7/4 والمنشور في الجريدة الرسمية - الكويت اليوم - بتاريخ 2016/7/12 بالعدد رقم (1296)، والذي خضع للتعديل ببعض أحكامه بموجب القانون رقم 1 لسنة 2018 الصادر بتاريخ 2018/1/30 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2018/2/4 بالعدد رقم (1378).

في العاصمة، حيث يقررون ويشرفون من مراكزهم على جميع المرافق العامة الوطنية أو المحلية ولا يكون لممثليهم في الأقاليم أية سلطة للبت في الأمور الإدارية والتخصيصية⁽²⁹⁾؛ فموظفو هيئات السلطة المركزية يحتكرون ولاية البت والتقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية، ولهم وحدهم سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية، وما يستتبع ذلك من ولاية تعديل لهذه القرارات، وتعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها. هذا وقد درجت العادة في مثل هذا النظام المركزي ألا يكون هناك مكان لمجالس بلدية أو إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية⁽³⁰⁾.

إذا أمعنا النظر في الواقع الكويتي، نجد أن بلدية الكويت كجهاز تنفيذي وإلى جانبها المجلس البلدي كجهاز تقرييري في المسائل البلدية يهيمنان على القرار البلدي من العاصمة. ولا يغير من هذا الواقع انتخاب بعض أعضاء المجلس البلدي من قبل قاطني المحافظات الكويتية⁽³¹⁾، ذلك لأن هذا المجلس يهيمن في اختصاصاته على الشؤون البلدية في كافة محافظات دولة الكويت بغض النظر عن طريقة تشكيله أو انتخابه.

كما لا يغير في الواقع شيئاً وجود لجان فرعية للمجلس في كل محافظة من محافظات الكويت لا تتمتع بحق التقرير بشكل منفصل عن المجلس البلدي، ولا لوجود فروع للبلدية في المحافظات، حيث نصت المادة (26) من القانون رقم 33 لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت على أن: «يشكل المجلس لجنة فرعية لكل محافظة من خمسة أعضاء وذلك لمدة سنتين، ولا يجوز في كل الأحوال للعضو المشاركة في أكثر من لجنتين، وتحدد اللائحة الداخلية اختصاصات هذه اللجان وضوابط عقد اجتماعاتها وإصدار قراراتها».

كما نصت المادة (35) من القانون نفسه على أن: «ينشأ في إطار الهيكل التنظيمي للجهاز

(29) يراجع في هذا المجال أطروحة الدكتوراه المهمة التي تناول فيها الكاتب لأول مرة مفهوم اللاحصرية المرفقة:

A. Homont, La déconcentration des services publics, these de doctorate, Bordeaux, France, 1950

(30) <http://www.startimes.com/?t=16600377>

(31) وفقاً لنص المادة (4) من القانون رقم 33 لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت يتألف المجلس البلدي من:

- عشرة أعضاء ينتخبون وفقاً لأحكام القانون رقم (35) لسنة 1962 على أن ينتخب عضواً عن كل دائرة من الدوائر العشر المبينة في الجداول التي تصدر بمرسوم.
 - ستة أعضاء يعينون بمرسوم خلال 15 يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ويشترط لعضوية المجلس البلدي الشروط المحددة في القانون رقم 35 لسنة 1962، ويشترط في الأعضاء المعينين المنصوص عليهم بالبند (2) من هذه المادة أن يكونوا حاصلين على مؤهل جامعي، ولكل ناخب حق الإدلاء بصوته لمرشح واحد من المرشحين في الدائرة المقيد بها.
- ويكون لكل دائرة جدول انتخاب دائم أو أكثر تحرره لجنة أو لجان مؤلفة من وزارة الداخلية تشكل بقرار من وزير الداخلية. وتسري أحكام القانون رقم 35 لسنة 1962 المشار إليه على كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.

التنفيذي فرع للجهاز بكل محافظة، يتولى تقديم الخدمات البلدية لسكانها وفقاً لأحكام هذا القانون، وتحدد اختصاصات ومهام هذه الفروع وفقاً لللائحة التنفيذية».

المطلب الثاني

خضوع الهيئات والمؤسسات العامة لمبادئ الوصاية الإدارية

من المبادئ الثابتة للامركزية المرفقية خضوع المؤسسات والهيئات العامة لسلطة الإشراف أو الرقابة التي يمارسها الوزير المختص وهو ما يعرف بـ «سلطة الوصاية» أو «السلطة الوصائية»⁽³²⁾، وهي تختلف بالتعريف وبالمضمون عن سلطة الرقابة الرئاسية⁽³³⁾ التي يمارسها الوزير في وزارته، والتي تمنح الرئيس صلاحيات تسلسلية تجاه رؤوسيه⁽³⁴⁾ وتجاه أعمالهم⁽³⁵⁾.

من المعلوم نصاً وفقهاً وقضاء أنه لا يشترط النص على السلطة الرئاسية كي يتمتع بموجبها الرئيس بحق التوجيه والإمرة والرقابة على أشخاص رؤوسيه، وبسلطة الإلغاء والتعديل والتوقيف لقراراتهم وأعمالهم.

فالوزير هو رأس الهرم الإداري في وزارته، وهو صاحب الحق الأساسي بتحديد سياسة الوزارة وتوجيه أعمال رؤوسيه في خدمة توجهاته⁽³⁶⁾، وهو يتحمل عن ذلك مسؤولية سياسية ولاسيما بشأن التقصير في تحقيق النتائج المتوخاة من أعمال الوزارة، أو بشأن أي مخالفات ارتكبت فيها وثبت تقصيره أو تغاضيه عن اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها⁽³⁷⁾.

بالمقابل لا يمكن افتراض سلطة الوصاية الإدارية حيث: «لا وصاية من غير نص ولا وصاية

(32) قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1987 بدستورية فرض الرقابة من جانب الحكومة على مشروعية الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تأسيساً على أن الحكومة تسأل سياسياً أمام البرلمان عن نشاط هذه الهيئات.

CC, 18 septembre 1986, n°. 217 DC, AJDA, 1987, p. 102.

كما قررت المحكمة الدستورية الكويتية مبدأ مماثلاً بخصوص رقابة الحكومة على الهيئات والمؤسسات العامة، وذلك في قرارها التفسيري رقم 8 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2006/10/9، بشأن تفسير المادتين (100 و101) من الدستور بشأن الاستجواب البرلماني للحكومة.

(33) تعرف الرقابة الرئاسية Le contrôle présidentiel باصطلاح آخر هو الرقابة التسلسلية

Le contrôle hiérarchique وأحياناً بالسلطة الرئاسية Le pouvoir présidentiel.

(34) كالتعيين، التأديب، الترقية، النقل والعزل.

(35) كصلاحيات تعديل أو إلغاء قرارات الرؤوسين أو إعطاء الأوامر والتوجيهات لهم.

(36) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص 223.

(37) http://www.lemondpolitique.fr/cours/droit_public/principes/controle.html

من خارج النص»⁽³⁸⁾. فلا يجوز للوزير - وفق هذا المبدأ - أن يمارس وصايته على أي مؤسسة أو هيئة عامة مستقلة إلا بوجود نص صريح يربطها بوصايته وإشرافه⁽³⁹⁾. كما أنه لا يجوز أثناء ممارسة صلاحياته الوصائية أن يتعدى الحدود التي رسمها له النص الذي يقتضي تفسير أحكامه تفسيراً ضيقاً وفقاً لما اتفق عليه في الفقه والقضاء الفرنسيين منذ زمن بعيد⁽⁴⁰⁾.

تحوّل الوصاية الإدارية صاحب السلطة عدة صلاحيات تجاه الجهة المستقلة الخاضعة لإشرافه، ومن أبرزها⁽⁴¹⁾:

1. سلطة التصديق

وهي تعطي لسلطة الوصاية حق التصديق على بعض القرارات التي تدخل في اختصاص الجهات التابعة لها. ومن الأمثلة على ذلك النص على تعليق نفاذ قرارات مجلس إدارة الجهة المستقلة على تصديق وزير الوصاية، وفي حال موافقته يسري نفاذ القرار من تاريخ صدوره عن السلطة المختصة وليس من تاريخ التصديق عليه.

2. سلطة الإلغاء والوقف

فقد يضمن النص لسلطة الوصاية بعض الصلاحيات التي تخولها توقيف نفاذ أو إلغاء بعض القرارات المتخذة في المؤسسات والهيئات العامة المستقلة.

3. سلطة الإذن المسبق

فقد تنص بعض القوانين الخاصة بإنشاء وتنظيم بعض الهيئات والمؤسسات العامة على ضرورة أخذ الإذن المسبق من سلطة الوصاية قبل اتخاذ بعض القرارات المهمة.

(38) http://www.memoireonline.com/08/09/2490/m_La-problematique-du-contrle-de-Etat-sur-les-collectivites-territoriales-decentralisees-au-re2.html

(39) سهيل البوجي، محاضرات في بعض مواضيع القانون الإداري (المؤسسات والهيئات العامة)، الجامعة اللبنانية، بيروت، 1998، ص 254.

(40) Maspetiol et Larroque, La tutelle administrative, Sirey, Paris, 1930.

يراجع قرار مجلس الدولة الفرنسي «جامعة باريس ستة»:

CE, 5 avril 1974, Université de Paris VI, AJDA, 1974, p.598.

(41) محمد عويد الظفيري، السلطات الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، أبريل 2003، ص 123.

4. سلطة الحلول

انطلاقاً من مبدأ استمرارية المرفق العام، وعند تقاعس المؤسسة أو الهيئة العامة عن القيام ببعض واجباتها الأساسية والمهمة، تسمح بعض النصوص الخاصة بالوصاية الإدارية للوزير المختص بالحلول محل المؤسسة المتعاسة في اتخاذ القرار المناسب، وذلك على مسؤولية المؤسسة ولحسابها⁽⁴²⁾.

وبالإضافة إلى هذه الرقابة على التصرفات، تتمتع سلطة الوصاية ببعض السلطات والصلاحيات تجاه الأشخاص في المؤسسات والهيئات العامة، فلوزير الوصاية مثلاً حق اقتراح تعيين القياديين واقتراح عزلهم والتجديد لهم، وكذلك تقييم أعمالهم وتقرير مكافآتهم المادية والمعنوية.

من أجل ما سبق، ينظر إلى الوصاية الإدارية في علاقتها بالمؤسسات والهيئات المستقلة التابعة لها نظرة التوازن القانوني والعملي الذي لا يفرط بحق السلطات المركزية بالتوجيه والرقابة والسيطرة على أي نزعة استقلالية تحيد بهذه المؤسسات عن مسار السياسة العامة للأجهزة المركزية، والذي بالمقابل يحد من مبالغة سلطة الوصاية في ممارستها للمركزية المشددة التي قد تؤدي إلى إعاقة عمل المؤسسات والهيئات الخاضعة لإشرافها وتمسّ باستقلاليتها الإدارية والمالية.

إن الدور الرئيسي لسلطة الوصاية هو التوجيه الذي يجب أن يحترم مبادرات السلطات المختصة في المؤسسة والهيئة الخاضعة للإشراف⁽⁴³⁾. فسلطة الوصاية وإن تمتعت بسلطة التصديق مثلاً، لا تستطيع أن تعدّل أو تبديل القرارات المتخذة من أصحاب الاختصاص في الجهات التابعة لها، بل تكتفي بالموافقة أو الرفض. وبكل الأحوال فإن قرار الرفض أو القبول يعتبر دائماً من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري للنظر في مدى مشروعيتها ولا سيما لجهة عدم مخالفتها لمضامين «الرقابة الضيقة» التي قررها الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر ولبنان⁽⁴⁴⁾.

بالعودة إلى واقع التشريع الكويتي، من النتائج المباشرة لخلو التشريع الكويتي من نظام

(42) لمزيد من التفصيل في هذا الشأن يراجع: طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

(43) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، جزآن، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 526 وما بعدها.

(44) يراجع لمزيد من التفصيل في الفقه التخصصي:

– الفرنسي: Dugrip Olivier et autres, les Etablissements publics nationaux, 1995.
– المصري: محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1998.
– اللبناني: سهيل البوجي، مرجع سابق.

موحد للامركزية المرفقية، ومع تعدد القوانين التي تنظم كل هيئة أو مؤسسة عامة مستقلة على حدة، برز تفاوت ملموس بين أحكام هذه القوانين ولاسيما للاحية مدى صلاحيات وتدخلات سلطة الوصاية وأجهزة الرقابة المركزية في عمل هذه المؤسسات العامة، مما قد يمس أحياناً باستقلاليتها الإدارية والمالية. وقد تجلّى هذا الأمر في أكثر من مناسبة سئل فيها وزير الوصاية سياسياً أمام البرلمان عن أعمال تنفيذية تدخل في الاختصاصات القانونية للمؤسسات والهيئات العامة الخاضعة لإشرافه⁽⁴⁵⁾.

ورغم الملاحظات المبينة على ثوابت دستورية وقانونية بشأن بعض ممارسات الرقابة البرلمانية المبالغ فيها، والتي لا يمكن تفصيلها في هذه العجالة⁽⁴⁶⁾، يمكن تفهم الموقف سياسياً وقانونياً من مساءلة وزير الوصاية⁽⁴⁷⁾ عن عمل تنفيذي في هيئة أو مؤسسة عامة تخضع لإشرافه، إذا ما منحه النص صلاحيات تنفيذية وإمكانات تدخل في عمل هذه الأجهزة المفترض أنها مستقلة إدارياً ومالياً. وفي هذا الإطار، يمكن تقسيم الهيئات والمؤسسات العامة في الكويت إلى ثلاثة أقسام وفقاً لمدى ارتباطها بوزير الوصاية⁽⁴⁸⁾:

يلاحظ أولاً أن سلطة وزير الإشراف على بعض الهيئات والمؤسسات العامة، الملحقه والمستقلة، قد تلامس حدود السلطة الرئاسية التي يمارسها على وزارته والموظفين التابعين له⁽⁴⁹⁾، حيث يكون الوزير وفق النصوص المنشئة لهذه المؤسسات رئيساً لمجلس الإدارة ومتدخلاً في القرارات التنفيذية، وذلك على الرغم من تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة والميزانية المستقلة، مما قد يعتبر تجاوزاً لمبادئ اللامركزية الإدارية المرفقية التي يتولى من خلالها الوزير سلطة الإشراف والتوجيه فقط دون أن يتعدى اختصاصه إلى التدخل في صلب اختصاصات الأجهزة التنفيذية التي تدير الهيئات والمؤسسات العامة الخاضعة لوصايته.

(45) لمزيد من التفصيل يراجع: وائل العسوس، الاستجاب في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات شركة النور، بيروت، 2002.

(46) بلال عقل الصنديد، مسؤولية الوزير السياسية عن إشرافه على المؤسسات والهيئات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة الفتوى والتشريع، العدد السادس عشر، اليوبيل الذهبي، الكويت، أغسطس 2010، ص 89.

(47) من المراجع الأساسية التي تعالج مسألة الوصاية الإدارية على المؤسسات والهيئات العامة المستقلة، يراجع: في الفقه العربي: عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة 1964. وفي الفقه الفرنسي:

S. Regourd, L'acte de tutelle en droit administratif français, LGDJ, Paris, 1982.

(48) إيمان الشريدة، المسؤولية السياسية للوزير عن إشرافه على الهيئات العامة والمؤسسات المستقلة، رسالة ماجستير، كلية القانون الكويتية العالمية، 2016، ص 53 بالنسخة العربية من الرسالة.

(49) أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 14، السنة الرابعة، يونيو 2016، ص 161.

وهذا هو الحال على سبيل المثال في مؤسسة البترول الكويتية التي يرأس وزير النفط مجلس إدارتها بموجب نص المادة (13) من المرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980⁽⁵⁰⁾، وحيث بموجب نص المادة (15) من المرسوم بالقانون نفسه يمثلها أمام القضاء وفي علاقاتها مع الغير، وهو من يملك حق التوقيع عن المؤسسة بشكل منفرد⁽⁵¹⁾.

ومن جهة ثانية، هناك تطبيقات سليمة لمفهوم اللامركزية المرفقية تتجلى بممارسة الوزير لسلطات محدودة وضيقة نسبياً فيما يتعلق بالعمل التنفيذي لهذه المؤسسات، وهذا هو الحال فيما يخص بنك الكويت المركزي المنشأ بالقانون رقم 32 لسنة 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية، والذي نص في المادة (14) منه على ما يلي: «يكون للبنك المركزي ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري».

(50) فكري مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الكويتية، مجلة إدارة الفتوى والتشريع، الكويت، العدد الأول، يناير 1981.

(51) لعله من أوضح الإشكاليات التي قد تضيء بوضوح على مسألة عدم وجود نص موحد ينظم العلاقة بين الوزير والأجهزة المستقلة الخاضعة لإشرافه ورقابته، يتبلور فيما أثير نهاية عام 2015 بشأن العلاقة بين قيادات القطاع النفطي من جهة وبين وزير النفط من جهة أخرى، الأمر الذي بلغ مداه وانتهى باستقالة الوزير المعني وتوليّه حقيبة وزارية أخرى.

وملخص الوقائع تتمحور حول رفض الرئيس التنفيذي لمؤسسة البترول الكويتية تنفيذ قرار الوزير بإجراء تدوير بين الرئيسين التنفيذيين لشركتين من الشركات التي تتبع للمؤسسة وهما شركة نفط الكويت والشركة الكويتية للاستكشافات الخارجية، وذلك على سند من القول إن الوارد بقرار الوزير يتعارض مع القوانين واللوائح والأنظمة الأساسية للشركات النفطية ومع قرارات المجلس الأعلى للبترول.

وقد تم الارتكان قانوناً في هذا الشأن إلى نص المادة (14) من المرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980 التي منحت مجلس إدارة مؤسسة البترول الكويتية جميع السلطات اللازمة لإدارة المؤسسة. وعلى أثر ذلك وجّه الرئيس التنفيذي لمؤسسة البترول الكويتية كتاباً إلى وزير النفط بـين فيه أن القرار الذي اتخذته مؤخراً يخرج عن نطاق اختصاصاته، وأن سلطته كوزير للنفط تقتصر على الوصاية الإدارية على المؤسسة من دون المساس باستقلالها، بمعنى إصدار التوجيهات للمؤسسة بتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطة الإنمائية ومتابعة سير العمل بها، لضمان تحقيقها الأغراض التي أنشئت من أجلها، والتقييد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء. ومن حيث الصفة كرئيس لمجلس الإدارة، فإن دور الوزير حدد بتمثيل المؤسسة أمام القضاء وفي علاقاتها بالغير واختيار الأعضاء المنتخبين من بين أعضاء مجلس الإدارة.

هذا وقد برزت الإشكالية نفسها حول صحة التعميم الذي أصدره العضو المنتدب لمؤسسة البترول بتاريخ 19 مايو 2015 فيما يتضمّن من تنفيذ حكم صدر في اليوم نفسه عن محكمة التمييز بشأن عودة بعض الأعضاء المنتخبين لأعمالهم، وذلك قبل ورود الحكم وإعلانه بها والاطلاع عليه وعلى أسبابه ومنطوقه. وقد تمسك الوزير أن هذا الأمر يدخل في صلب اختصاصاته، بينما رأى الرئيس التنفيذي أنه قرار كاشف وأن الحكم الصادر من محكمة التمييز أعاد الحال لما هو عليه، وأن المراكز القانونية للأعضاء المنتخبين العائدين والواردة أسماؤهم في التعميم لهم حق مكتسب بعدما زال السبب عبر حكم محكمة التمييز، وقد تمسك الراضون لوجهة نظر الوزير في هذا الشأن بنص المادة (14) من قانون إنشاء المؤسسة المشار إليها أعلاه.

ويعتبر البنك تاجراً في علاقته مع الغير وتجري عملياته وتنظم حساباته وفقاً للقواعد التجارية المصرفية. وفيما عدا الأحكام الدستورية السارية في شأن أعمال البنك وميزانيته وحسابه الختامي، يضع مجلس الإدارة بموافقة وزير المالية سائر النظم والأحكام المتعلقة بشؤون البنك الإدارية والمالية بما في ذلك شؤون الموظفين والمحاسبة، دون التقييد في ذلك كله بأحكام قوانين المناقصات العامة والوظائف المدنية.

ولا تنطبق على أعمال البنك المركزي أحكام الرقابة المسبقة المقررة بمقتضى القانون رقم 30 لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة. وتقتصر مهمة الديوان على تدقيق حسابات البنك وموجوداته، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال البنك أو التعرض لسياسته...».

ومن جهة أخيرة، وفي تبدل لافت للتشريع الكويتي، برز مؤخراً صدور قانونين مهمين أوجدا هئتين مستقلتين تتمتعان بخصوصية معينة في استقلالهما وفي ممارستهما لعملهما بعيداً عن أي تدخل لوزير الوصاية. فقد نصت المادة (3) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، على أن يشرف وزير العدل على الهيئة العامة لمكافحة الفساد التي: «تؤدي مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة...»⁽⁵²⁾، حيث يتولى إدارتها بموجب المادة (6) مجلس يسمى مجلس الأمراء يتكون من سبعة أشخاص ممن تتوافر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة من بينهم رئيس ونائب رئيس، ويصدر بتعيينهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص. وهذا ما ينطبق أيضاً على أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 الذي أنشأ هيئة أسواق المال.

وفي هذا السياق، وانطلاقاً من عدم الاتجاه في الاستقلالية التنفيذية لهيئة أسواق المال نحو الانعزال الكامل عن توجهات وسياسات الدولة ولاسيما الاقتصادية والتنموية، تخضع هيئة أسواق المال - كما غيرها من الوزارات والإدارات المستقلة والمؤسسات والهيئات العامة - لأحكام المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض.

فبالإضافة إلى الإطار الدستوري الذي حددته المادة (133) من الدستور والتي تكفل للمؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية استقلالها «في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، تضع المادة (2) من المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 المشار إليها، المرتكزات القانونية الأساسية لمعالم وحدود سلطة الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المختص على

(52) يعتبر القانون رقم 2 لسنة 2016 الخلف الخاص للمرسوم بقانون رقم 24 لسنة 2012 الذي أعلنت المحكمة الدستورية عدم دستوريته بموجب حكمها بالطعن المباشر (2015/11) في جلستها المنعقدة بتاريخ 20 ديسمبر 2015 وذلك «لانتفاء الضرورة من إصداره بمرسوم بقانون».

المؤسسات والهيئات العامة والإدارات المستقلة التي تتبعه وتخضع لإشرافه، وذلك وفق ما يلي⁽⁵³⁾:

- إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية.
- متابعة سير العمل في الهيئة لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها والتقيد بأحكام القوانين وللوائح وقرارات مجلس الوزراء.
- إضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون أو اللوائح.

لقد بيّن المشرع في الاختصاصين الأولين اللذين منحهما لوزير الوصاية حدود صلاحياته التي لا تخرج عن الإطار العام في التوجيه والمتابعة دون منحه حق التدخل في الأعمال التنفيذية للمؤسسة والهيئة العامة التي تخضع لوصايته، حيث تبقى السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الإدارة، والتنفيذية المتمثلة برئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو رئيس الإدارة - بحسب الأحوال - مسؤولة أمامه فيما يتعلق بإدارة شؤون الجهة الخاضعة لوصايته، إلا أنه من الحري تركيز الضوء في هذا الشأن على ما نصت عليه الفقرة الخاصة بما يتولاه الوزير من اختصاصات تجاه المؤسسات والهيئات العامة التي تخضع لإشرافه ووصايته، والتي تركت للقوانين واللوائح أن تتوسع بمنحه اختصاصات أخرى، فإذا كان من المقبول أن يترك للقانون تحديد اختصاصات وصائية للوزير، فإن السماح للوائح الإدارية الأقل درجة من القانون بمنح وزير الوصاية صلاحيات إضافية أمر يحتمل النقد؛ حيث لا وصاية دون نص قانوني يوجدها ويبين مدى اتساعها وحدود الصلاحيات لمن يتمتع بها.

وبصرف النظر عن درجة الأداة القانونية التي تمنح وزير الوصاية صلاحيات أخرى قد تتعدى سلطة التوجيه والرقابة، فإن التوسع بهذا الشأن قد يشكل مساساً بالاستقلال الإداري والمالي الذي قامت عليه فكرة اللامركزية المرفقية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات العامة المستقلة، الأمر الذي قد يقرب سلطة الوزير إلى السلطة الرئاسية منها إلى الرقابة الوصائية، وهو ما قد يحمله مسؤولية سياسية ليس من المفترض نظرياً وعلمياً أن يحملها، حيث ينبغي بقاء الوصاية الإدارية في إطار الإشراف الذي يتحقق معه ما يلي⁽⁵⁴⁾:

(53) تنص المادة رقم (2) من المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض على أن: «لوزير المختص في سبيل مباشرة اختصاصه في الإشراف على المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحق به أو بوزارته إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية ومتابعة سير العمل بها لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها والتقيد بأحكام القوانين وللوائح وقرارات مجلس الوزراء، بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون أو اللوائح.

ويكون رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو رئيس الإدارة بحسب الأحوال مسؤولاً أمام الوزير المختص فيما يتعلق بشؤون الجهة التي يتولى إدارتها».

(54) THERON J- P. : Recherche sur la notion d'établissement public, LGDJ 1976 ; Etablissement public JCA 1993 fascicule 135.

- مراعاة الهيئة أو المؤسسة العامة لقاعدة التخصصية، وعدم تجاوز نطاق الأهداف التي أنشئت من أجلها والمحددة في قانون إنشائها.
- الرقابة على ما يقدم إليها من هبات أو وصايا لضمان عدم استغلالها لغير الأغراض التي أنشئت الهيئة أو المؤسسة من أجلها.
- الرقابة على قياديي الشخص اللامركزي في حالة التقاعس أو العجز عن أداء المهام الموكلة إليه مما يؤدي إلى تعطيل المرفق العام جزئياً أو كلياً، الأمر الذي يتفرع منه حماية المستفيدين من خدمات الشخص اللامركزي من سوء الإدارة الناشئة عن التعسف أو الإهمال أو عن عدم الالتزام بالحيادية أو تجاوز مبادئ الإنصاف والتساوي أمام المرفق.

يشار أيضاً إلى أن المشرع الكويتي قد استعار مبدأ التفويض الإداري الذي يعتبر من صلب الهرمية الإدارية وركناً من أركان السلطة الرئاسية، ونص على تطبيقه بين وزير الوصاية والأجهزة التي تشرف على إدارة المؤسسات والهيئات العامة الخاضعة لإشرافه. فوفق المادتين (5) و(6) من المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض، سمح المشرع الكويتي لوزير الوصاية بأن يعهد من خلال التفويض ببعض الاختصاصات المقررة له أصلاً بموجب القوانين واللوائح إلى مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف عليها، كما خوله أن يعهد بها إلى رؤسائها ومديريها. كما أجاز المشرع أيضاً لمجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رئيسه أو إلى لجنة فرعية من أعضائه بشرط موافقة الوزير على ذلك⁽⁵⁵⁾.

هذا وقد توسعت المادة (11) من المرسوم نفسه بقانون بالسماح للوزير أن يفوض توقيعه إلى رئيس مجلس الإدارة والمدير في المؤسسة العامة أو لأحد نوابهما، وهذا ما يقربنا أكثر إلى السلطة الرئاسية التسلسلية التي يمارسها الوزير داخل وزارته، حيث نصت المادة (130) من الدستور الكويتي على أنه: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها».

هذا على الرغم من القول الذي تبناه جانب من الفقه الكويتي ومفاده أنه: «في ضوء الواقع العملي، فإن القوانين المنظمة لإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة لا تعطي للوزراء الفرصة الكافية للقيام بمسؤوليتهم في متابعة أعمال الجهات الملحقه بهم، ولا تعطيتهم قدراً واسعاً من السلطات والصلاحيات التي تمكنهم من التوجيه والرقابة والإشراف بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة التي يضعها مجلس الوزراء»⁽⁵⁶⁾.

(55) أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الثامنة عشرة، ديسمبر 1994، ص 450.

(56) وائل العسوسي، الاستجواب في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات شركة النور، بيروت 2002، ص 47.

ويبقى التساؤل حول مدى انطباق القواعد النظرية والمبادئ العامة للوصاية الإدارية على حالة هيئة أسواق المال، وهي تلك القواعد التي تمنح وزير الوصاية سلطات في شأن التصديق على بعض القرارات التي تدخل في اختصاص الجهات التابعة له، وسلطة الإلغاء وتوقيف نفاذ بعض القرارات، وكذلك سلطة الإذن المسبق، أو سلطة الحلول عند تقاعس المؤسسة أو الهيئة العامة عن القيام ببعض واجباتها الأساسية والمهمة.

والجواب في حالة هيئة أسواق المال واضح، حيث إن هذه الاختصاصات لا تكون إلا بنص صريح، وقد خلا القانون رقم 7 لسنة 2010 - كما سنرى تفصيلاً في الفصل الثاني من الدراسة - من أي نص يمنح لوزير التجارة والصناعة أي اختصاص أو سلطة في هذا الشأن. وهذا ما يعزز بشكل كبير استقلالية الهيئة ويغلب يد الوزير عن أي صلاحية تمكنه من التدخل بدورها التنفيذي، حيث لا يملك على سبيل المثال أي سلطة تخوله إلغاء أو وقف العمل بالنظم واللوائح والقرارات التي يقرها مجلس مفوضي هيئة أسواق المال سنداً لنص المادة (4) من قانون إنشائها، وتبقى أعمال وتصرفات وقرارات الهيئة تحت رقابة القضاء الكويتي لجهة مدى انطباقها مع أحكام الدستور والقانون.

المبحث الثاني

ملامح عمل هيئة أسواق المال في إطار اللامركزية المرفقية

من أبرز مزايا اللامركزية المرفقية أنها تكرس مبدأ التخصصية في العمل وتخفف من الأعباء المالية والإدارية عن الإدارة المركزية⁽⁵⁷⁾. فتوزيع الوظيفة الإدارية والتنفيذية بين الإدارة المركزية والهيئات المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية، والمتصلة برسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية. وهذا ما يترافق مع تخطي العديد من المعوقات والعراقيل الإدارية التي تؤدي إلى تأخر في اتخاذ القرارات الإدارية، وتلزم المستفيدين بدورة مستندية طويلة وعقيمة في كثير من الأحيان.

وغني عن البيان أن سوق الأوراق المالية يعد من أهم ركائز القطاع الاقتصادي المالي في الكويت، بل إنه يعد بحق واجهة الاقتصاد الكويتي، التي تعكس حقيقة ما يشهده من تطور وازدهار، وهذا ما جعله موضوع اهتمام الحكومة منذ تأسيسه ليبلغ أوج تطوره وازدهاره في السنوات الأخيرة⁽⁵⁸⁾، حيث يشكل عدد الشركات المدرجة فيه وقيمتها الرأسمالية المليارية ومساهماتها في الناتج المحلي الإجمالي مؤشرات مهمة تعكس واقع السوق وما يمثله من ثقل اقتصادي ومالي.

انطلاقاً مما سبق، وفي سياق الضرورات التي تفرض وجود هيئة حكومية مستقلة ناظمة لقطاع أسواق المال المهم والحيوي⁽⁵⁹⁾، أصدر المشرع الكويتي القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، الذي توزعت أحكامه على عدة فصول: خصص الفصل الثاني منها لإنشاء هيئة أسواق المال والنص على أهدافها واختصاصاتها، ومن ثم خصص الفصل الثالث لتنظيم بورصات الأوراق المالية.

وقد تتابعت فصول القانون لتبين الأحكام الخاصة بوكالة المقاصة، أنشطة الأوراق المالية المنظمة، عمليات الاستحواذ وحماية حقوق الأقلية، أنظمة الاستثمار الجماعي، الإفصاح عن المصالح، تنظيم الاختصاص القضائي والإجراءات أمام المحكمة المختصة، وغير ذلك من مسائل وأحكام ذات صلة بأسواق المال وتداول الأوراق المالية.

(57) من الأحكام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي التي يركز إليها بشكل تقليدي لتكريس التخصصية في المرافق العامة والمؤسسات العامة المستقلة، يراجع الحكم الخاص بنقابة المهندسين المعماريين في بورغوني، CE, 28 sep. 1984, Conseil regional de l'ordre des architectes de Bourgognes, rec 309

(58) بندر الظفيري، سوق المال الكويتي - مناخ للاستحواذ، طبعة خاصة، 2008، ص 54.

(59) إن التنظيم القانوني للهيئة الناظمة والمراقبة لسوق الأوراق المالية واعتبارها مؤسسة عامة اقتصادية تخصصية ليس بجديد على القانون والفقهاء المقارن، ويراجع لمزيد من التفصيل في هذا الشأن: داوود عبد الرزاق باز، الطبعة القانونية والشرعية لسوق الأوراق المالية، مجلة الفتوى والتشريع، الكويت، العدد الخامس عشر، ديسمبر 2008، ص 65 وما بعدها.

للاطلاع على ملامح عمل هيئة أسواق المال كمرفق عام تخصصي مستقل، يقتضي الأمر إلقاء بعض الضوء على الدور المحوري الذي تلعبه الهيئة في الاقتصاد الوطني وعالمي المال والأعمال (المطلب الأول)، وذلك تمهيداً لاستعراض ما تتميز به من تخصصية واستقلالية في ممارسة أعمالها ووظائفها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دور هيئة أسواق المال الاقتصادي والمالي

تلعب أسواق الأوراق المالية أدواراً رئيسية في استقطاب وإعادة توزيع رؤوس الأموال على القطاعات الإنتاجية المحلية، حيث يتم عن طريق هذه القناة (جذب المدخرات الفائضة عن الحاجة لدى البعض ودفعها لتلبية حاجة الاستثمار المتزايدة لدى قطاعات الأعمال.. وتعمل أسواق الأوراق المالية على تمويل عملية التنمية عن طريق مساعدة الحكومات على الاقتراض من الجمهور لأغراض تمويل مشروعات التنمية ودفع معدلات النمو للدول، وقد أكدت الأدبيات الحديثة على أن السوق المالية يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في إحداث التنمية بمفهومها الشامل... ليس من خلال تأثيرها على كمية الاستثمارات فحسب، بل من خلال تأثيرها على نوعية هذه الاستثمارات⁽⁶⁰⁾.

وبالنظر إلى حساسية وأهمية الدور الذي تلعبه أسواق الأوراق المالية، وأمام التطور المتسارع الذي فرضته التكنولوجيا الحديثة بتحويل البنية الهيكلية لهذه الأسواق من الصورة التقليدية إلى الصورة العابرة للحدود الإقليمية والجغرافية للدول، وحماية للأسواق المالية من مخاطر التقلب في الأسعار والانهيئات السريعة، كان لا بد من وضع وتطوير التشريعات اللازمة لتوفير البيئة الاستثمارية الملائمة لتشجيع الأفراد على استثمار ثرواتهم في الأوراق المالية، وضبط القطاع المالي عن طريق إنشاء هيئات حكومية تختص بشكل رئيسي بتنظيم ومراقبة هذا القطاع.

فكانت هيئات الأوراق والأسواق المالية التي تمثل الجهة المنظمة لجميع مكونات قطاع الأوراق المالية، حيث تتمتع هذه الهيئات بسلطات واسعة في مجال الرقابة على قطاعها بموجب القوانين والأنظمة واللوائح التي تنظم عملها؛ وذلك للتأكد من سلامة التعامل في هذا القطاع وحمايته من كل أشكال الغش والمضاربات والممارسات غير المشروعة، فضلاً عن صلاحيتها بالتحقق من المعلومات والبيانات الوهمية المتعلقة بجميع مكونات القطاع

(60) أحمد تيسير القصار، تقييم الدور الرقابي لهيئة الأوراق والأسواق المالية السورية - دراسة مقارنة بين الجهات الحكومية والخاصة لقطاع الأوراق المالية السوري، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، جامعة دمشق - كلية الاقتصاد - قسم إدارة الأعمال،

<http://mohe.gov.sy/master/Message/Mc/ahmad%20alqasar.pdf>.2014

المالي، والتثبت من سلامتها ووضوحها وكشفها عن الحقائق التي تعبر عنها. كما منحت هذه الهيئات صلاحيات واسعة في مجال اتخاذ الجزاءات والتدابير اللازمة لمتابعة تنفيذ أحكام قوانينها والأنظمة واللوائح الصادرة بموجبها⁽⁶¹⁾.

وتمارس هيئة الأوراق المالية بوصفها الجهة الحكومية المشرفة على باقي مكونات قطاع الأوراق المالية دورها الرقابي على هذه المكونات وفق ما يلي:

- رقابة سابقة عن طريق التشريعات والأنظمة واللوائح، والتي تشكل مجموعها البنية التشريعية لقطاع الأوراق المالية⁽⁶²⁾.

- رقابة آنية ولاحقة عن طريق المكاتب والدوائر المختصة داخل الهيئة، بالإضافة إلى المكاتب والدوائر التابعة لها داخل الجهات العامة والخاصة الأخرى المكونة لقطاع الأوراق المالية، وهي التي تشكل مجموعها البنية التنظيمية لقطاع الأوراق المالية.

- رقابة آلية إلكترونية عن طريق الرقابة على العمليات المنفذة إلكترونياً في سوق الأوراق المالية وعمليات شركات الخدمات والوساطة المالية وعمليات مركز المقاصة والحفظ المركزي... إلخ⁽⁶³⁾.

- رقابة إدارية⁽⁶⁴⁾ ومحاسبية ومالية عن طريق نظام الإفصاح للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

انطلاقاً من الدور المحوري للجهات الرقابية على أسواق الأوراق المالية، والتزاماً بالتوجيه الأميري بتحويل الكويت إلى مركز مالي، خطا المشرع خطوة هامة نحو هذا التوجيه من خلال إصداره قانون هيئة أسواق المال رقم 7 لسنة 2010، حيث نصت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون على أنه: «في ضوء ما أقره التطبيق العملي لأحكام القوانين والمراسيم المنظمة من بعض أوجه القصور فيما يتعلق بالحاجة إلى تطوير جهة الرقابة على سوق الكويت للأوراق المالية مع توفير قدر أكبر من المرونة في التعامل والسهولة في الإجراءات، ومن إضفاء حماية قانونية على المستثمرين في السوق خاصة الصغار منهم، والحد من التلاعب لتحقيق الربح غير المشروع... فقد رؤي تعديل الإطار التشريعي الحاكم لأسواق المال تعديلاً جذرياً عن طريق وضع قانون جديد شامل يأخذ في الاعتبار ما سبق ذكره من تطورات

(61) وليد عبد مولا، البنية الجزائية لأسواق الأوراق المالية العربية، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 91، مارس 2010.

(62) توجان الشريدة، الجوانب القانونية والتشريعية لقطاع الأوراق المالية، ورقة عمل لندوة اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دمشق، 2007.

(63) دارين زرق، دور هيئة الأوراق والأسواق المالية في الرقابة على شركات الوساطة المالية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق - كلية الاقتصاد، 2008.

(64) ماجد راغب الحلو، الرقابة الإدارية على أسواق الأوراق المالية، ورقة عمل، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.

عالمية ومحلية ومن أوجه القصور وضرورات التطوير، بحيث تحل محل التشريعات الراهنة وهي مجموعة من التشريعات العديدة والمتفرقة، مع الحرص على أن يتضمن أبرز القواعد التنظيمية مع منح اللائحة التنفيذية مجالاً واسعاً لتضمن التفاصيل العديدة لمواجهة المشكلات العملية في نشاط الهيئة والبورصات وغيرها من النظم المحتواة في القانون». وعليه، ومن زاوية الاسترشاد بالتشريعات السارية في كثير من البلاد العربية والأجنبية⁽⁶⁵⁾، نص القانون رقم 7 لسنة 2010 على إنشاء هيئة لأسواق المال في دولة الكويت، لتكون مركزاً يمثل عنصر التوازن بين أركان أسواق رأس المال، حيث تعمل على ضبط إيقاعها وتحقيق توازنها من خلال ممارسة الرقابة عليها لضمان سلامة أداؤها، وهذا ما يعتبر بلا شك ضرورة من ضرورات إصلاح وتطوير سوق الكويت للأوراق المالية، كما يعتبر أخذاً بمتطلبات وتوصيات المنظمات الدولية المعنية ومنها صندوق النقد الدولي (IMF)⁽⁶⁶⁾، والمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال (IOSCO)⁽⁶⁷⁾.

ومن الجدير ذكره أن الأسواق المالية تلعب دوراً مهماً في نقل الأموال من الأطراف التي يتوافر لديها فائض من أموال المدخرات إلى الأطراف التي تحتاجها أو تعاني من عجز في الأموال⁽⁶⁸⁾. ووجود أسواق للأوراق المالية هو في الأساس تلبية لحاجة المتعاملين، وهي تمثل أساس المعاملات الاقتصادية بين الناس والمؤسسات والشركات، حيث تسهم هذه الأسواق في تحقيق التوازن بين قوى الطلب وقوى العرض وتوفير الحرية لإجراء المعاملات والمبادلات بين أطراف المجتمعات ذات الحرية الاقتصادية وخاصة تلك التي تعتمد على المبادرات الفردية والجماعية⁽⁶⁹⁾.

(65) يراجع في هذا الشأن: عصام أحمد البهجي، الموسوعة القانونية لبورصة الأوراق المالية في التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

(66) <http://www.imf.org/external/arabic>

(67) تركز المبادئ التسعة - لاسيما الأول والثاني - التي حددتها المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال IOSCO على استقلالية وكفاءة عمل الجهة المنوط بها وضع القواعد التنظيمية لسوق المال (الجهة الرقابية)، وبالطبع فإن هذه المبادئ هي من المبادئ التي يفترض مراعاتها من قبل هيئة أسواق المال في ممارسة نشاطاتها وأعمالها.

يراجع باللغة العربية:

https://www.qfma.org.qa/App_Themes/AR/ABook/IOSCOObjectivesandPrincipalsOfSecuritiesRegulation.pdf

وباللغة الإنجليزية: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD561.pdf>.

(68) حسين الأسرج، دور سوق الأوراق المالية في تنمية الادخار في مصر، رسالة ماجستير، جامعة الزقازيق، مصر، 2002.

(69) يراجع في هذا الإطار كل من:

- أزهرى الطيب الفكي، أسواق المال، دار الجنان للنشر والتوزيع، السودان، 2017، ص 214.

- فوزي بهزاد، الوظائف الاقتصادية لقطاع الأوراق المالية وعناصره، ندوة اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دمشق، أكتوبر 2007.

يركز أهل الاقتصاد على أن للأسواق المالية أدواراً متعددة الأوجه تقوم بها على مستوى الاقتصاد القومي بشكل مؤثر في النشاط الاقتصادي ومعدلاته⁽⁷⁰⁾، فهي تسهم في جذب الفائض من رأس المال غير المشارك في الاقتصاد القومي إلى رأس مال نشط ومشارك بفعالية في الدورة الاقتصادية من خلال عمليات الاستثمار للأفراد والشركات في الأسهم والسندات والصكوك التي يتم طرحها في أسواق الأوراق المالية والتي تساهم بدورها في تمويل المشاريع التنموية وتوفير قنوات ومدخيل للأفراد، وكذلك تشجيع التنمية الاقتصادية ودفع الشركات إلى تحسين أدائها وزيادة ربحيتها. ف(كلما كانت أسواق الأوراق المالية فعالة كلما كانت أكثر قدرة على تحقيق وتوطيد الاستقرار الاقتصادي للدولة عن طريق زيادة مستويات الإنتاج في الاقتصاد من خلال تمويل الفرص الاستثمارية؛ ما يؤدي إلى رفع مستويات التشغيل أو التوظيف ما يعمل على تحقيق مستويات أفضل للدخول على المستوى الفردي أو القومي، مما يحقق التنمية الحقيقية لاقتصاديات الدول)⁽⁷¹⁾.

ومما لا شك فيه أن إنشاء هيئة أسواق المال كهيئة مستقلة تتولى مهام التنظيم والإشراف والرقابة على نشاط أسواق المال يأتي كخطوة هامة وإجراء فاعل باعتبار هذا النشاط أحد الركائز الأساسية للاقتصاد الوطني. وهو يشكل علامة فارقة في مسار سوق الأوراق المالية المحلي، حيث حددت الهيئة لنفسها استراتيجية بناء تنظيمية إشرافية رقابية تسعى إلى الارتقاء بأسواق المال في الكويت، وإلى خلق بيئة استثمارية جاذبة تحظى بثقة المستثمرين. وهي تلتزم في رسالتها ب(توفير نظام إشرافي ورقابي داعم لبيئة استثمارية جاذبة وتنافسية في دولة الكويت قائمة على مبادئ العدالة والشفافية والنزاهة وتواكب أفضل الممارسات الدولية)⁽⁷²⁾.

وفي سياق سعيها للنجاح بالدور المحوري الذي تقوم به في الاقتصاد الكويتي التزمت الهيئة بتبني التوجهات الاستراتيجية التالية:

1. تطوير وتعزيز كفاءة البيئة التشريعية لأسواق المال والاستثمار.
2. الارتقاء بكفاءة وفاعلية المنظومة الإشرافية والرقابية للهيئة وإنفاذ القانون.
3. تعزيز كفاءة وتنافسية بيئة الاستثمار والاقتصاد الكويتي كأحد المراكز المالية الرائدة إقليمياً.

(70) إبراهيم أنور، تطور أسواق المال والتنمية، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 12، أكتوبر 2009.

الأمانة العامة لاتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دراسة واقع قطاع الأوراق المالية العربي، أبو ظبي، نوفمبر 2008.

(71) http://www.alshahedkw.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9001

(72) التقرير الأول لهيئة أسواق المال (2010-2011) و(2011-2012) و(2012-2011) https://www.cma.gov.kw/upload/Awareness_Publications3_1543.pdf

4. تنمية الوعي الاستثماري والقانوني وإرساء قواعد السلوك المهني.
 5. الارتقاء بأداء الهيئة ورفع مستوى كفاءة وفاعلية الأداء المؤسسي لأجهزتها.
- وقد حددت الهيئة القيم التي تعمل من خلالها لتحقيق تطلعاتها وفقاً لما يلي⁽⁷³⁾:
- **المسؤولية:** ويتجسّد ذلك بالتعهد بتحمل مسؤولية تطبيق القانون واللوائح المنظمة لعمل أسواق المال.
 - **العدالة:** ويعني ذلك العدالة والمساواة في تطبيق القوانين واللوائح على كافة الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
 - **النزاهة:** أي الالتزام بالحيادية والمبادئ الأخلاقية المؤهلة لاكتساب ثقة المتعاملين معها.
 - **الشفافية:** حيث تتبنى الهيئة السياسات والقواعد والإجراءات الداعمة.
 - **التميز:** وتتجسّد بالالتزام بالقيام بالمهام المناطة بالهيئة بدرجة عالية من الإتقان والحرفية.
 - **الكفاءة:** وتعني الاستغلال الأمثل لموارد الهيئة المتاحة.
- يأتي ذلك في إطار ما سطرته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 7 لسنة 2010 التي أضاءت على أهمية وجود الهيئة في دولة الكويت بالنظر إلى الاعتبارات التالية:
- أ- إن وظائف الهيئة لا تقتصر على دورها في الرقابة على سوق الكويت للأوراق المالية وإنما تتجاوزه من خلال الإشراف والرقابة على جميع عناصر أسواق المال ابتداء من الترخيص بالتأسيس والممارسة حتى التصفية لجميع الشركات العاملة في هذه الأسواق.

(73) الجدير بالذكر في هذا المجال أن القضاء الإداري المقارن ومن خلال دوره الإنشائي أرسى العديد من المبادئ القضائية التي من شأنها تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والنزاهة في سوق الأوراق المالية، ومن ذلك:

- الحق في الحصول على المعلومات، ويعد أحد أهم متطلبات مبدأ الشفافية.
 - ارتباط الحق في الحصول على المعلومات بمبادئ حوكمة الشركات.
 - تفعيل المسؤولية الاجتماعية للشركات.
 - للشفافية دور في تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
 - تعزيز الشفافية من التزام الشركات بمبادئ الأمانة والمساواة والحفاظ على مصالح عملائها.
 - الشفافية وسيلة لحماية الأقلية من المساهمين من عدم الانصياع لقرارات تحقق مصالح الأغلبية.
- محمد صلاح عبد الله أبو رجب وطارق جمعة السيد راشد، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ الشفافية في أسواق المال «دراسة تحليلية في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري»، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث، الحوكمة والتنظيم القانوني لأسواق المال، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الجزء الأول، مايو 2016، ص 613.

ب- إنه بالرغم من أن عدد الشركات المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية صغير نسبياً بالمقارنة بمثيلاتها في أسواق الأوراق المالية في الدول الأخرى، إلا أنه من الملاحظ أن القيمة الرأسمالية للسوق الكويتي كبيرة نسبياً بالمقارنة بمثيلاتها في الأسواق الأخرى، كما أنه من الملاحظ أن القيمة الرأسمالية للسوق الكويتي تزداد بمعدلات كبيرة من عام لآخر.

ج- إن عدد الشركات المقيدة في سوق الكويت للأوراق المالية قابلة للزيادة بمعدل ملموس خلال السنوات القادمة في ضوء تحول الكثير من المؤسسات والشركات العائلية والمقفلة إلى شركات مساهمة عامة، وما يترتب على ذلك من ظهور شركات لتقديم خدمات النقل والمقاولات والرعاية الطبية والتعليمية وغيرها، هذا فضلاً عن التوسع المرتقب في عدد الشركات نتيجة لتنفيذ برامج التنمية الصناعية وبصفة خاصة في مجال البتروكيماويات، وما يترتب عليها من ظهور عشرات الشركات في مجال إنتاج السلع الوسيطة والنهائية.

الجدير بالذكر أن المهتمين بالشأن الاقتصادي والمالي يترقبون كثيراً لدور الهيئة في كثير من المهام التي يمكن أن تقوم بها بموجب قانونها أو أداؤها، ومن ذلك على سبيل المثال نجاحها في: فصل التداول عن الجوانب الرقابية والتشريعية، تفعيل قوانين الإفصاح والشفافية، تطوير أنظمة التداول الحالية في السوق، تحديث أنظمة التقاص والتسوية، رفع المستوى المهني لخدمات الوساطة، تنويع الأدوات الاستثمارية المتاحة في السوق وإدخال أدوات جديدة كالصكوك الإسلامية، سن التشريعات التي تسمح لإدارة السوق بتبني استراتيجيات خاصة بتسويق السوق عالمياً سعياً لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية، فرز الشركات التشغيلية عن الورقية، ترتيب أوضاع الأسواق المختلفة والموازية وإعادة تنظيمها بشكل فعال، وضع قوانين أكثر عدالة وشفافية تنظم إدراج الشركات، رسم السياسات الكفيلة بانضمام السوق إلى منظمات الأسواق العالمية واتحاداتها⁽⁷⁴⁾.

ومن الزاوية الدستورية يتسق الدور المحوري لهيئة أسواق المال وما تمارسه من اختصاصات وما تقوم به من مهام مع ما يوليه الدستور الكويتي من أهمية خاصة لكل ما يتعلق بالاقتصاد والتجارة التي تحتل، وفقاً لصريح المذكرة الإيضاحية للمادة (121) منه: «مكان الصدارة في أعمال المواطنين»، والتي تشكل إحدى أهم ركائز الاقتصاد الوطني الذي ربطته المادة (20) من الدستور بالعدالة الاجتماعية، ونصت على أن: «قوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون».

هذا وقد ركز المشرع الدستوري في الباب الثاني المخصص لتحديد (المقومات الأساسية

(74) بندر الظفيري، رؤية اقتصادية، طبعة خاصة، 2010، ص 186.

للمجتمع الكويتي)، على كل ما يدور في فلك الاقتصاد وصون الملكية الفردية والعامّة، وحرية تملك وتداول رؤوس الأموال، فخصص نصف مواد هذا الباب تقريباً للتعبير عن أهمية الاقتصاد في حياة المجتمع الكويتي⁽⁷⁵⁾، مركزاً في مذكرته الإيضاحية على الربط بين الأضلاع الثلاثة لمثلث التوجه الإيديولوجي الاقتصادي الذي تبناه، وقوامه: الملكية، رأس المال والعمل.

ونقرأ في هذا الصدد في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي أن المادة (16) من الدستور تنص على أنه: «يحدد مكان المجتمع الكويتي من التيارات الاجتماعية والاقتصادية التي تتنازع العالم في العصر الحاضر»، فقد حسم النص الأمر حيث جعل المقومات الأساسية للمجتمع المذكور ثلاثة، يكمل كل منها الآخر ويضبطه، الأول هو «الملكية» أي حق الفرد في أن يملك... ويكتمل هذا الركن الأول بركن ثان هو «رأس المال»... «حيث» يجوز أن يتجمع الملك في صورة «رأس مال» وهو ما تتميز به الديمقراطيات الغربية عن الديمقراطيات الشعبية التي كانت معروفة في دول الكتلة الشرقية، وبذلك يكون هذا اللفظ مكملاً للركن الأول ومانعاً من انحراف المجتمع الكويتي نحو الاشتراكية المتطرفة، على أن لفظ «رأس المال» لا يعني تلك الصورة المعيبة من رأس المال المتطرف أو المستغل، فليست هذه إلا انحرافاً برأس المال عن رسالته الاجتماعية⁽⁷⁶⁾، وهو انحراف حرصت المادة على شجبه بأن جعلت «العمل» ركناً ثالثاً

(75) تراجع نصوص المواد من (16) إلى (24) من الدستور الكويتي، التي تقضي بما يلي:

- مادة (16): الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.
- مادة (17): للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.
- مادة (18): 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 المبيّنة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً. والميراث حق تحكّمه الشريعة الإسلامية.
- مادة (19): المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبيّنة بالقانون.
- مادة (20): الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون.
- مادة (21): الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني.
- مادة (22): ينظم القانون، على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها.
- مادة (23): تشجع الدولة التعاون والادخار، وتشرف على تنظيم الائتمان.
- مادة (24): العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة.

(76) عن الوظيفة الاجتماعية للملكية ورأس المال، تتابع المذكرة الإيضاحية للمادة (16) من الدستور بالقول: «ومما تجب ملاحظته كذلك بصدد هذه المادة، أن النص فيها على أن لهذه الحقوق، و«وظيفة اجتماعية» لم يقصد به بالذات تحديد الملكية، بل قصد به تنظيم وظيفتها بما فيه صالح الجماعة إلى جانب حق

في المجتمع (يحد من غلواء رأس المال وتسلمته)، وجعلت لكل من هذه الأركان الثلاثة - برغم كونها حقوقاً فردية - وظيفة اجتماعية ينظمها القانون، ومعنى ذلك رعاية الدولة لرأس المال في إطار صالح المجتمع، ودون إسراف أو تسلط أو استغلال تأباه العدالة الاجتماعية.

كما تابعت المذكرة الإيضاحية باعتبار المادة (20) مكملة لمجموعة المواد السابقة عليها ابتداء من المادة (16)، ونصت على أنه: «وبصلة وثيقة مع تلك المادة بالذات، فالملكية ورأس المال والعمل مقومات يتخلف عنها نوعان من النشاط، أحدهما خاص، والآخر عام. ولذلك حرصت المادة العشرون على توكيد التعاون بين هذين النوعين، وحددت هدفه وهو تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين...، ولقد أضيف إلى المادة وصف هذا التعاون بأنه «العادل» حتى لا يطغى أي من النشاطين المذكورين على الآخر... والمشرع هو الأمين على أداء هذه المهمة، والقيام بهذا التقدير حسب منطوق زمانه ومقتضيات الموضوع الذي يشرع له».

ومن خلال هذا التوجيه الدستوري الذي يعطي لكل من الاقتصاد والتجارة ورأس المال حيزاً كبيراً من الاعتبار، كان لا بد من وجود تنظيم لكل ما يتعلق بسوق المال والتداول فيه؛ وبالفعل فقد صدرت عدة قوانين ومراسيم استهدفت إنشاء سوق الكويت للأوراق المالية وتنظيم وتصفية عمليات تداول هذه الأوراق، وكذلك إنشاء صناديق الاستثمار وغرفة المقاصة. وقد شكلت هذه التشريعات حجر الأساس لتأسيس سوق للأوراق المالية بدولة الكويت ولتنظيم التداول فيها⁽⁷⁷⁾.

المالك، ومظاهر التنظيم الاجتماعي للملكية عديدة تهدف إلى منع الأضرار بمصلحة المجموع أو إساءة استعمال الحق، ومن أمثلة ذلك فرض تكاليف أو ارتفاعات على رأس المال لصالح الدولة أو المجموع، وكذلك نزع الملكية للمنفعة العامة وفقاً للضوابط المبينة بالمادة (18) من الدستور (أي في الأحوال التي يبينها القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط التعويض عنها تعويضاً عادلاً)، ولهذا عندما أرادت بعض الدساتير إباحة تحديد الملكية الفردية بالذات أوردت مادة خاصة بذلك. وهذا فضلاً عن أن موضوع تحديد الملكية الفردية إنما يثار خاصة بصدد ملكية الأراضي الزراعية في البلاد التي تعتبر هذه الأراضي أساس الاقتصاد الوطني، وليس هذا هو الحال في دولة الكويت.

(77) ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر:

- المرسوم بالقانون رقم 5 لسنة 1981 بشأن مزاولة مهنة مراقبة الحسابات والقوانين المعدلة له.
- القانون رقم 42 لسنة 1984 بشأن التصرف في أسهم شركات المساهمة والأوراق المالية وتداولها.
- المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1990 في شأن تنظيم تداول الأوراق المالية وإنشاء صناديق الاستثمار.
- القانون رقم 11 لسنة 1998 بترخيص إنشاء شركات الإجارة والاستثمار والقوانين المعدلة له.
- القانون رقم 2 لسنة 1999 في شأن الإعلان عن المصالح في أسهم شركات المساهمة.
- المرسوم الصادر في 14 أغسطس 1983 في شأن تنظيم سوق الكويت للأوراق المالية والمراسيم المعدلة له.
- المرسوم الصادر في 27 ديسمبر 1986 بتنظيم تصفية عمليات تداول الأوراق المالية وغرفة المقاصة في سوق الكويت للأوراق المالية. الخ...

وفي ضوء التطورات العالمية التي شهدتها أسواق رأس المال التي أدت إلى ظهور العولمة الاقتصادية وسقوط الحواجز والقيود التي كانت تعوق حركة رأس المال بين الأقطار المختلفة، وإعادة إحياء مبدأ المنافسة وحرية التجارة⁽⁷⁸⁾، وإكمالاً للإطار القانوني والتنظيمي له تحت مظلة منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة الدولية، وكذلك في ضوء التطورات التي شهدتها السوق الكويتية خلال السنوات القليلة الماضية من نجاح بسبب ما تم تنفيذه من بيع الحكومة لجزء كبير من أسهمها للقطاع الخاص وما نتج عن ذلك من توسيع قاعدة الملكية وتزايد أعداد المستثمرين في سوق الكويت للأوراق المالية من أفراد وأشخاص اعتبارية، وانتشار الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية وتشابك المعاملات فيها بينها. وأخيراً في ضوء ما أقره التطبيق العملي لأحكام القوانين والمراسيم المنظمة من بعض أوجه القصور في النظام القانوني والتشريعي الحاكم لسوق الكويت للأوراق المالية خاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى تطوير جهة الرقابة عليها، مع توفير قدر أكبر من المرونة في التعامل والسهولة في الإجراءات، ومن إضفاء حماية قانونية على المستثمرين في السوق خاصة الصغار منهم، والحد من التلاعب لتحقيق الربح غير المشروع.

لكل ذلك فقد رُوي تعديل الإطار التشريعي الحاكم لأسواق المال تعديلاً جذرياً عن طريق وضع قانون جديد شامل يأخذ في الاعتبار ما سبق ذكره من تطورات عالمية ومحلية ومن أوجه القصور، لكل ذلك أقر مجلس الأمة الكويتي في فبراير 2010 القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، والذي نص في مادته رقم (2) على إنشاء هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى «هيئة أسواق المال»⁽⁷⁹⁾.

وقد حدد القانون المذكور في بدايات مواده أهداف ومهام الهيئة، حيث نص على أنها تتولى بشكل رئيسي مهمة تنظيم ومراقبة أنشطة الأوراق المالية، وتوعية المتعاملين وحمايتهم وتقليل الأخطار النمطية، وإلزام الشركات المدرجة بتنفيذ مبادئ حوكمة الشركات وحماية المستثمرين من الممارسات غير العادلة والمخالفة لقانون الهيئة⁽⁸⁰⁾. كما تسعى الهيئة من

(78) حول عولمة أسواق الأوراق المالية وانعكاساتها، يراجع: محمد عبد الله شاهين، الأسواق المالية العربية - التكامل، التحديات، فرص النمو، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1994، ص. 176.

(79) تراجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (7) لسنة 2010 في شأن هيئة أسواق المال وتنظيم أنشطة الأوراق المالية.

(80) تزداد قواعد «الحكومة العالمية» في المجال الاقتصادي والمالي بشكل متسارع عدداً وشمولاً وعمقاً وإلزاماً لتتوافق مع تحول العالم بأسره إلى سوق رأسمالية واحدة، ويأتي من بين أهم هذه القواعد ما يلي: قواعد لجنة بازل الخاصة بالبنوك - قواعد منظمة «أيوسكو» الخاصة بأسواق الأوراق المالية - قواعد اتفاقيات المنظمة العالمية للتجارة - معايير المحاسبة الدولية - القواعد الموحدة للاعتمادات المستندية - قواعد الأيزو - قواعد حوكمة الشركات - قواعد المسؤولية الاجتماعية للشركات - قواعد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب - قواعد المعيار الدولي للشفافية والتبادل التلقائي للمعلومات الخاصة بالضريبة - قواعد المبادرة الخاصة بتآكل القاعدة الضريبية ونقل الأرباح - قواعد المبادرة العالمية للإبلاغ.

خلال ممارستها لاختصاصاتها إلى تحقيق مبدأ الشفافية والعدالة والكفاءة وتطبيق سياسة الإفصاح والحرص على الالتزام بالقوانين واللوائح ذات الصلة.

وهذا ما يشير إلى النجاح في تحقيقه رئيس مجلس مفوضي الهيئة في كلمته الرئيسية على الموقع الإلكتروني للهيئة، حيث يلقي الضوء على بعض إنجازات الهيئة التي حققتها في السنوات القليلة التالية لإنشائها تكريساً لأهدافها وتأكيداً على دورها المحوري محلياً وخليجياً ودولياً، ونجاحها في: (تحقيقها لعدة أهداف هامة من التي نص عليها قانون إنشائها، وخاصة تلك التي تصب في مجال تنظيم أنشطة الأوراق المالية، وتوعية المتعاملين وحمايتهم وتقليل الأخطار النمطية، وتطبيق سياسة الإفصاح، والحرص على الالتزام بالقوانين واللوائح ذات الصلة، وإصدار التعليمات والقرارات التي تتعلق باختصاصات الهيئة)⁽⁸¹⁾.

وذلك دون أن ينسى الرئيس الإشارة إلى التحديات والطموحات والأهداف المستقبلية التي تثبت دور الهيئة وتعزز من أواصره وتفرضها ركناً محورياً في الاقتصاد الوطني، فيتابع بالتذكير أنه: «إذا كانت الإنجازات التي حققتها الهيئة خلال الفترة الماضية كبيرة، فإن المرحلة الحالية والقادمة تتضمن وتحمل الكثير من التحديات والأعمال والتطلعات للهيئة، وبما يصاحب ذلك كله من طموحات نحو الوصول إلى أعلى مستوى تنظيمي ورقابي على السوق، وأفضل أداء متصور لنشاطه؛ الأمر الذي يتطلب في تلك المرحلة بذل جهد مضاعف لتحقيق نجاحات أكبر للهيئة لتعزيز البنية الاستثمارية المثلى والأسواق المالية الواعدة على المستويين الإقليمي والدولي.

ويتعاصر مع تلك المرحلة، التعديلات التي تم إقرارها على قانون الهيئة بموجب أحكام القانون رقم (22) لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الهيئة. إذ جاءت هذه التعديلات بأحكام هامة تؤكد في مجملها على استقلالية الهيئة من الناحيتين الإدارية والمالية، الأمر الذي يعزز قيام الهيئة بأداء دورها الرقابي، ووظيفتها في تنظيم السوق المالية باستقلالية وشفافية وحيادية كاملة».

ولم تكن هيئة أسواق المال - منذ إنشائها - بمعزل عن هذه التطورات المشار إليها آنفاً على النحو الذي تعكسه نصوص القانون رقم (7) لسنة 2010، وهو الأمر الذي تأكد بعد صدور اللائحة الجديدة للقانون بمقتضى قرار رئيس مجلس مفوضي الهيئة رقم (72) والصادر في 2015\11\12، والتي خصصت الكتاب الخامس عشر منها لـ «حوكمة الشركات» محمداً أهداف «الحوكمة» بأربعة عشر بنداً على رأسها.

- أولاً- الالتزام بأخلاقيات وقواعد السلوك المهني.

- ثانياً- الرقابة والمساءلة لاكتشاف الانحرافات والتجاوزات.

- ثالثاً- التنظيم الإداري السليم لضمان توزيع الصلاحيات والمسؤوليات.

يراجع في هذا الشأن: أسامة محمد الفولي، الحوكمة العالمية والسرية المالية في قانون هيئة أسواق المال، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد (15)، السنة الرابعة، سبتمبر 2016، ص 72 و 75.

(81) من الكلمة الرسمية لرئيس مفوضي هيئة أسواق المال المنشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة
<https://www.cma.gov.kw/ar/web/cma/chairman-message>

وفي سبيل تعزيز الدور المحوري لهيئة أسواق المال وسلطاتها في كل ما يتعلق بتداول الأوراق المالية، أجازت المادة (149) من القانون رقم 7 لسنة 2010 للهيئة تبادل المعلومات والمستندات المتعلقة بالمخالفات في أمور الأوراق المالية بين الهيئة وبين الجهات والهيئات المماثلة في الدول الأخرى، وذلك وفقاً لما تقرره الهيئة في كل حالة على حدة، وما تقتضيه المصلحة العامة، شريطة تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل. كما أجازت لها توقيع مذكرات تفاهم مع الجهات والهيئات المماثلة في الدول الأخرى لتنسيق التعاون بينها، وكذلك إبرام اتفاقيات مع الجهات والهيئات المقابلة في الدول الأخرى، وفقاً للأحكام والإجراءات المقررة بالدستور.

وانطلاقاً من جهودها في إحداث نقلة نوعية باتجاه الانفتاح على الأسواق العالمية والمنظمات الدولية المتخصصة بما يعزز ثقة المستثمرين بسوق الأوراق المالية الكويتية، نجحت هيئة أسواق المال بتاريخ 16 مايو 2017 بانضمام الكويت ممثلة بالهيئة لعضوية المنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية (الأيسكو IOSCO) بعد استيفائها لمتطلبات العضوية الدقيقة والتخصصية⁽⁸²⁾.

فقد سعت الهيئة منذ عام 2012 إلى التواصل مع المنظمة لتلبية متطلبات العضوية والشروط الواجب توافرها، والعمل على استيفائها، فتقدمت بطلب الانضمام للمرة الأولى في ديسمبر 2012، وبعد مراجعة الملف من قبل المنظمة قامت بالرد على الهيئة في أوائل عام 2014 طالبة تعديلات على محتوى طلب العضوية.

ومع صدور التعديلات على قانون الهيئة في مايو 2015 وصدور اللائحة التنفيذية للهيئة في نوفمبر من العام ذاته، والسعي لخصخصة سوق الكويت للأوراق المالية في ذلك الوقت، حققت دولة الكويت عدة خطوات إيجابية على عدة أصعدة أسهمت في تعزيز طلب العضوية، الأمر الذي ترافق مع التزام الهيئة بأهدافها في التوافق مع أفضل الممارسات الدولية، والارتقاء بمستوى الأداء فيها على الصعيد الدولي، والسعي الحثيث لتحسين تصنيف سوق الكويت للأوراق المالية، وإتاحة الفرصة لبورصة الكويت للانضمام إلى الاتحاد الدولي للبورصات.

كما انضمت هيئة أسواق المال بعدها مباشرة إلى عضوية اللجنة الإقليمية لمنطقة أفريقيا والشرق الأوسط⁽⁸³⁾، ولجنة النمو والأسواق الناشئة⁽⁸⁴⁾.

(82) تأسست IOSCO عام 1983، وهي الجهة الدولية التي تجمع بين منظمي الأسواق المالية في العالم والمعترف بها كمعيار عالمي لقطاع الأوراق المالية، وتقوم IOSCO بتطوير وتنفيذ وتعزيز الالتزام بالمعايير المعترف بها دولياً لتنظيم الأوراق المالية، وتعمل بشكل مكثف مع مجموعة العشرين (G20) ومجلس الاستقرار المالي (FSB) على جدول أعمال الإصلاح التنظيمي العالمي. وتشمل عضويتها نحو 95% من الأسواق المالية في العالم، حيث تضم ما يقارب 125 جهة رقابية و90 مشاركاً من بورصات ومنظمات إقليمية ودولية.

(83) AMERC

(84) GEMS

لا شك في أن مثل هذه الانضمامات إلى الهيئات واللجان والمنظمات الإقليمية والدولية تعزز من الدور المحوري الذي تقوم به الهيئة، وسعيها لتعزيز حضورها خارج نطاق عملها، بما يفيد ذلك بتبادل العديد من الخبرات والزيارات والمعلومات لتطوير سوق المال، والتعاون مع الجهات الخارجية في عدة مجالات أبرزها التدريب وتطوير أساليب حماية المستثمرين وطرق استقطابهم، والارتقاء بمستوى الرقابة بما يحقق أعلى مستويات النزاهة والعدالة والشفافية، والكشف عن الجرائم المالية ومكافحتها.

المطلب الثاني

التخصصية الوظيفية واستقلالية التقرير

تركيساً لمبدأ التخصصية في مجال تنظيم أسواق المال، منحت هيئة أسواق المال بموجب المادة (2) من القانون رقم 7 لسنة 2010 الاستقلال الإداري والمالي والشخصية الاعتبارية التي تخولها كهيئة عامة مستقلة وضع الضوابط الخاصة بعمل أسواق المال، سواء بالنسبة لإجراءات منح التراخيص وفقاً للشروط التي حددها القانون، أو بالنسبة للنظم التي يتعين على البورصة اتباعها للتداول، أو بالنسبة لضمان مشاركة التخصصات المتنوعة والخبرات الكافية لدى أعضاء مجالس الإدارة في مجموعهم، على الأخص الخبرات في الشؤون المالية والقانونية والاقتصادية، فضلاً عن ممارسة الهيئة لصور عديدة من الرقابة على نشاط هذه الأسواق بما يحقق الكفاءة الشاملة والمرونة اللازمة لعملها.

وانطلاقاً من دورها الرقابي المحوري المتعلق بضبط التعامل في أسواق المال، أناط القانون رقم 7 لسنة 2010 بالهيئة عدة أنماط من الأعمال قد تكون: «ذات طابع قضائي تتعلق بالتقاضي، وتلقي وتقديم الشكاوى والتظلمات، وممارسة أعمال الضبطية القضائية، وقد تكون ذات طابع إداري تتعلق بتنظيم العمل الإداري في الهيئة، وأخيراً قد تكون الأعمال ذات طابع مالي تتعلق بميزانية الهيئة»⁽⁸⁵⁾.

ويهيمن على القرار في الهيئة مجلس مفوضين يتمتع بصلاحيات مهمة ودقيقة ينفذ من خلالها ما نص عليه القانون ومنحه من اختصاصات للهيئة.

وللإضاءة أكثر على التخصصية في عمل الهيئة نتطرق أولاً إلى إبراز لمحة عن أهدافها واختصاصاتها (الفرع الأول) لننتقل إلى تبيان أبرز الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المفوضين ورئيسه في اتخاذ القرار وإدارة شؤون الهيئة (الفرع الثاني) ونختم بإلقاء بعض الضوء على بعض القيم والمبادئ التي تحكم عمل موظفي هيئة أسواق المال (الفرع الثالث).

(85) بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، الطبعة الأولى، دون ناشر، 2011، ص 49.

الفرع الأول

أهداف واختصاصات هيئة أسواق المال

بالنظر إلى أهمية الدور والاختصاصات التي أنيطت بهيئة أسواق المال حرص المشرع على جعل القانون رقم 7 لسنة 2010 إطاراً شاملاً لعملها ولتنظيم أسواق المال بدولة الكويت، حيث تم بموجبه إلغاء جميع التشريعات المتعددة التي كانت تحكم سوق رأس المال قبل صدوره، كما تم تضمينه كافة الأحكام اللازمة لتنظيم أسواق رأس المال بعد الأخذ في الحسبان كل التطورات العالمية والمحلية في أسواق رأس المال المختلفة وتفاذي أوجه القصور التي كشف عنها التنفيذ الفعلي للتشريعات السارية، وكذلك تضمين القانون الأحكام المنظمة للعقوبات، وهو مكانها الطبيعي بدلاً من تضمينها قانون الشركات التجارية. ناهيك عن الجديد الذي أتى به القانون المذكور المتمثل بإنشاء جهاز قضائي متخصص بنشاط أسواق المال بما يحقق سهولة ويسر حل المنازعات التي تنشأ بمناسبة تطبيق أحكام هذا القانون⁽⁸⁶⁾.

واتساقاً مع الدور المحوري والتخصصي والرقابي الذي تمارسه هيئة أسواق المال، حددت المادة (3) من القانون رقم 7 لسنة 2010 أبرز أهدافها وفق ما يلي:

- 1- تنظيم نشاط الأوراق المالية بما يتسم بالعدالة والتنافسية والشفافية⁽⁸⁷⁾.
- 2- تنمية أسواق المال وتنويع وتطوير أدواتها الاستثمارية، مع السعي للتوافق مع أفضل الممارسات العالمية⁽⁸⁸⁾.
- 3- توفير حماية المتعاملين في نشاط الأوراق المالية⁽⁸⁹⁾.
- 4- تقليل الأخطار النمطية المتوقع حدوثها في نشاط الأوراق المالية⁽⁹⁰⁾.

(86) لمزيد من التفصيل حول عمل هيئة أسواق المال في الكويت، يراجع: كمال عبد الواحد جوهرى وأحمد عبد اللطيف الرويح، قواعد أساسية في تطبيق القانون رقم (7) لسنة 2010 في شأن هيئة أسواق المال وتنظيم أنشطة الأوراق المالية ولائحته التنفيذية، طبعة خاصة، 2012.

(87) يراجع في هذا الإطار كل من:

- أحمد الباز، الالتزام بالشفافية والإفصاح عن المعلومات في بورصة الأوراق المالية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.

- طاهر شوقي مؤمن، الإفصاح والشفافية في السوق المالية المصرية والكويتية والفرنسية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث، (الحوكمة والتنظيم القانوني لأسواق المال)، العدد 1، الجزء الأول، مايو 2016، ص. 405.

(88) عاطف وليم اندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويره، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص. 131.

(89) طارق عفيفي صادق، الحماية القانونية لعمليات التداول في أسواق المال وفقاً للنظام السعودي، دار المنهل، عمان، الأردن، 2015.

(90) يراجع في هذا الإطار كل من:

- محمد السحيباني، التلاعب في الأسواق المالية- البعد الاقتصادي، ورقة عمل، ندوة المضاربة

- 5- تطبيق سياسة الإفصاح الكامل بما يحقق العدالة والشفافية ويمنع تعارض المصالح واستغلال المعلومات الداخلية⁽⁹¹⁾.
 - 6- العمل على ضمان الالتزام بالقوانين واللوائح ذات العلاقة بنشاط الأوراق المالية⁽⁹²⁾.
 - 7- توعية الجمهور بنشاط الأوراق المالية والمنافع والمخاطر والالتزامات المرتبطة بالاستثمار في الأوراق المالية وتشجيع تنميته⁽⁹³⁾.
- ولتحقيق هذه الأهداف فصّلت المادة (5) وفقاً لآخر تعديل على القانون رقم 7 لسنة 2010 والذي تم بموجب القانون رقم (22) لسنة 2015 الاختصاصات والمهام التي تقوم بها الهيئة، وعلى الأخص ما يلي⁽⁹⁴⁾:
- 1- رفع دعاوى المدنية والتجارية والإدارية المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون واللوائح والتعليمات والقواعد الصادرة بموجبه أو تلك التي تكون للهيئة مصلحة فيها.
 - 2- تلقي الشكاوى المقدمة بشأن المخالفات والجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، والتحقيق الإداري فيها وإحالتها إلى مجلس التأديب إذا قدرت ذلك.

والتلاعب في الأسواق المالية، الهيئة الإسلامية العالمية للاقتصاد والتمويل، الرياض، مارس 2008.

– صالح أحمد البربري، المضاربة والتلاعب في سوق الأوراق المالية، ورقة عمل مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.

(91) يراجع كل من:

– صفوت عبد السلام عوض الله، الشفافية والإفصاح والأثر على كفاءة سوق رأس المال مع التطبيق على سوق الكويت للأوراق المالية، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.

– صالح أحمد البربري، قواعد الشفافية والإفصاح والأشخاص الملزمون بتطبيقها في سوق الأوراق المالية، ورقة عمل مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.

(92) يراجع في هذا الإطار: خليفة ثامر الحميدة، وسائل الإدارة في الرقابة على سوق الأوراق المالية، ورقة عمل، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.

(93) وفق الباحث علاء التميمي، أظهرت الدراسات أن دولة الكويت لا يوجد لديها الوسائل والأدوات الكافية لإدارة ومواجهة مخاطر المشتقات المالية، مما يفرض على هيئة أسواق المال تعزيز دورها في هذا الشأن.

علاء التميمي، تعزيز الشفافية والنزاهة كأحد مبادئ الحوكمة في سوق الأوراق المالية الكويتي، دراسة على عقود المشتقات المالية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث – الحكومة والتنظيم القانوني لأسواق المال، العدد (1) الجزء الأول، مايو 2016، ص 346.

ويراجع أيضاً: مثنى عبد الإله ناصر، كفاءة سوق الأوراق المالية، الأسس والمقترحات، ورقة عمل، ندوة دور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية، تجارب ورؤى مستقبلية، طرابلس، ليبيا، يناير 2005.

(94) يراجع حول كل ما يتصل بالتحقيق الإداري في المخالفات ذات الصلة بأسواق المال: شيماء عبد الغني عطا الله، ذاتية الإجراءات الجنائية والإدارية في جرائم سوق الأوراق المالية «دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (2) السنة الثامنة والثلاثون، 2014، ص 212.

- 3- القيام بجميع الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى الكشف عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وإحالة الشكاوى الجنائية إلى النيابة العامة في كل واقعة يشتبه في كونها جريمة، سواء وقعت في مواجهة الهيئة أو المتعاملين في نشاط الأوراق المالية.
 - 4- إجراء التفتيش والرقابة على التعامل في الأوراق المالية، ونشاط الأشخاص المرخص لهم بموجب هذا القانون.
 - 5- شراء وحيازة والتصرف في الممتلكات أيًا كان وصفها، والقيام بكافة أشكال التصرفات القانونية.
 - 6- طباعة ونشر المواد ذات الصلة بنشاط الأوراق المالية.
 - 7- فرض الرسوم بما يتناسب مع الخدمة، وتحصيل الغرامات في حدود تطبيق هذا القانون. ولها القيام بكافة الأمور اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها المبينة بهذا القانون.
 - 8- وضع القواعد التي تنظم التعامل في الأوراق المالية ونقل ملكيتها⁽⁹⁵⁾، ولا تسري على هذه التعاملات الأحكام المنصوص عليها في المواد (508)، (992)، (1053) من القانون المدني، والمواد (231، 232، 233، 237) من قانون التجارة. كما تضع الهيئة القواعد التي تنظم التنفيذ على الأوراق المالية ودون التقيد بالأحكام المنصوص عليها في الكتاب الثالث من قانون المرافعات واللائحة التنفيذية لقانون الشركات.
 - 9- إصدار القواعد التي تنظم الشركات ذات الغرض الخاص التي تصدر أوراقاً مالية، وذلك دون التقيد بأحكام قانون الشركات.
 - 10- إنشاء أو المساهمة في إنشاء مؤسسة تعليمية أو تدريبية في مجال أسواق الأوراق المالية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تخضع لرقابة وإشراف الهيئة وحدها، وتنظم هذه المؤسسة بموجب لوائح وقواعد تصدرها الهيئة.
- وفي سياق التخصصية التي تتمتع بها هيئة أسواق المال، ولضمان هامش من المرونة في وضع الضوابط اللازمة لعملها وتعديلها وفقاً لمتطلبات السوق دون الغوص في متاهة التعديلات التشريعية، أتاح القانون مجالاً واسعاً أمام اللائحة التنفيذية كي تتضمن العديد من التفصيلات في مجال الإجراءات والضوابط التنظيمية، ولاسيما بشأن وضع آلية لعمل السوق الثانوي «سوق التداول» من خلال تولي إدارة السوق وضع كافة القواعد التي تنظم العمل في السوق والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد اعتمادها من الهيئة، ومن ذلك:

(95) عن دور هيئات سوق المال في إصدار الأوامر والتعليمات ذات الصلة بأسواق الأوراق المالية، يراجع: فاروق إبراهيم جاسم، الأطر القانونية لأسواق الأوراق المالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص. 191.

- قواعد قيد الأوراق المالية والشركات ومكاتب السمسرة في جداول السوق.
- قواعد التداول في الأوراق المالية المدرجة وغير المدرجة الكويتية وغير الكويتية.
- قواعد عروض الشراء في عمليات الاستحواذ والاندماج.
- قواعد شراء وبيع أسهم الخزينة.
- القواعد والضوابط التي تلتزم بها شركات الوساطة المالية في تنفيذ أعمالها وشروط عضوية تلك الشركات في السوق.
- قواعد تجزئة السهم.
- قواعد حظر وكشف التلاعب في الأسعار والممارسات غير العادلة الناتجة عن تسريب واستغلال المعلومات الداخلية.

وكذلك حرص المشرع على أن تتكفل اللائحة التنفيذية بتفصيل حق الهيئة بإلزام البورصة باتخاذ كل ما من شأنه قيام الشركات المدرجة بالإسراع في الإفصاح عن أي تغيرات جوهرية غير معلومة للكافة، ما يمكن أن يكون لها تأثير جوهري على أسعار الأوراق المالية التي أصدرتها الشركة، وذلك بأن تصدر فوراً بياناً يوضح طبيعة هذا الأمر، وأن تخطر كلا من الهيئة والبورصة، وأن تنشره بالوسيلة التي تحددها الهيئة، وغير ذلك مما يضمن للائحة التنفيذية توضيح بعض القرارات والإجراءات التي تؤثر في أسعار الأوراق المالية والواجب الإفصاح عنها⁽⁹⁶⁾.

من المهم الإشارة إلى أنه انطلاقاً من دورها المحوري في ضبط وتنظيم كل ما يتعلق بتداولات الأوراق المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المخالفين وخدمة لأهدافها المشار إليها في القانون نفسه، أنيط بهيئة أسواق المال دون غيرها من الجهات عدة اختصاصات وأعمال ذات طابع قضائي بموجب نص المادة (5) من القانون رقم 7 لسنة 2010. ومن بين هذه الأعمال قيام الهيئة برفع الدعاوى المدنية والتجارية المتعلقة بمخالفة أحكام قانون إنشائها واللوائح الصادرة بشأنه، ومن ثم: «إذا رفعت الدعوى من قبل الغير جاز للخصم أن يدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، ولا ينال من ذلك أن تتوافر لدى الغير مصلحة من رفع الدعوى، فالمصلحة والصفة قسيما لا يجوز أن تخلو الدعوى من أي منهما. واستثنى المشرع من شرط الصفة حالة واحدة، وهي حالة ما إذا كان للهيئة مصلحة في الدعوى، فوفقاً لهذه الحالة يجوز للهيئة أن ترفع الدعوى المدنية على الرغم من عدم توافر شرط الصفة متى ما كان للهيئة مصلحة في الدعوى، كما أعطى المشرع للهيئة مشروعية رفع الدعوى على الرغم من أن الدعوى المرفوعة لا تتعلق بمخالفة أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 واللوائح الصادرة بموجبه متى ما كان للهيئة مصلحة في ذلك»⁽⁹⁷⁾.

(96) حول دور هيئات أسواق المال في تعزيز الشفافية والالتزام بالإفصاح، يراجع: محمد أحمد سلام، الشفافية والإفصاح في سوق الأوراق المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص. 151 وما بعدها.

(97) بدر حامد الملا، مرجع سابق، ص. 50.

كما أنيط بالهيئة مهمة القيام بجميع الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى الكشف عن الجرائم المنصوص عليها في قانون إنشائها، وإحالة الشكاوى الجنائية إلى النيابة العامة في كل واقعة يمكن أن تثير معها شبهة ارتكابها سواء وقعت في مواجهة الهيئة أو في مواجهة المتعاملين. فقد منحت الهيئة سلطة القيام بإجراءات التفتيش ومراقبة نشاط الأشخاص المرخص لهم بموجب القانون رقم 7 لسنة 2010.

ويبقى للجنة التظلمات المنشأة بموجب المادة (15) من قانون إنشاء الهيئة أن تتلقى الشكاوى والتظلمات التي تقدم من كل ذي مصلحة ضد القرارات التي تصدرها الهيئة، أو بمواجهة أي خطأ يقع من قبل الأشخاص المرخص لهم الكشف عن مخالفات القانون واللوائح، ولاسيما الموظفين الذين يمنحهم وزير التجارة والصناعة بموجب المادة (30) من القانون المذكور صفة الضبطية القضائية.

وحرى بالبيان أنه يختصر نطاق ممارسة موظفي الهيئة الصفة الممنوحة في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام قانون هيئة أسواق المال ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً لهذا القانون، وعلى ذلك ليس لموظفي الهيئة ممارسة ضببتيهم القضائية في أي جرائم أخرى غير منصوص عليها في هذا القانون، ما لم تكن مرتبطة ارتباطاً لا يقبل التجزئة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون. وبالمقابل لا يجوز لأي شخص أن يقوم أو يحرص أو يساعد على سلوك من شأنه أن يؤدي إلى منع موظفي الضبطية القضائية من ممارسة صلاحياتهم المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية، وذلك عن طريق إتلاف مستندات أو الامتناع عن تقديم أي مساعدة يمكن للشخص تقديمها. وقد لخص الدكتور بدر الملا في مؤلفه المخصص لبحث النظام القانوني لهيئة أسواق المال، المهام والصلاحيات التي يمكن أن يمارسها من تثبت لهم صفة الضبطية القضائية بما يلي:

- دخول مقار الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية أو في مقر أسواق الأوراق المالية أو أي جهة أخرى توجد بها، والتفتيش على الجهات الخاضعة لقانون هيئة أسواق المال، وذلك للتأكد من التزامها بأحكام القانون واللوائح والنظم والقرارات التي تصدر تنفيذاً لها، وعلى القائم بالتفتيش أن يطبق ذات القواعد الواردة في التفتيش المشار إليها في قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية.
- الاطلاع على السجلات والدفاتر والمستندات والبيانات أو معالجتها في مقار الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية أو في مقر أسواق الأوراق المالية أو في أي جهة أخرى توجد بها تكون في حيازتها أو تحت سيطرتها، وطلب المعلومات والمبررات عند طلبها.
- استدعاء الشهود لسماع أقوالهم والاستعانة بأي شخص لديه خبرة فنية، والطلب منه إبداء الرأي في أي مسألة تتعلق بمباشرة أعمال الضبط، على أن يتم إثبات طلب

الاستعانة في المحضر. وتطبيقاً لذلك يحق لموظفي الهيئة الاستعانة بشخص لديه دراية فنية في استخراج معلومات معينة من الحاسب الآلي أو من الوسائط الأخرى التي يتم تخزين البيانات فيها، ويجوز لهؤلاء أن يقوموا بحجز هذه المستندات أو التحفظ عليها وإحالتها إلى جهات الاختصاص للتصرف إذا اقتضى الأمر ذلك.

– الطلب من المسؤولين عن الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية أو في مقر أسواق الأوراق المالية بيانات ومستندات معينة، وعلى هؤلاء المسؤولين أن يقدموا تلك البيانات والمستندات التي طلبها موظفو الهيئة. ويترتب على ذلك أنه ليس لهؤلاء المسؤولين أن يمتنعوا عن تلبية تلك الطلبات لموظفي الهيئة أو منعهم من دخول المقار أو الامتناع عن الإجابة أو الإفصاح عن المعلومات والمستندات، ولو كانت هذه المعلومات محاطة بضمان من السرية وفقاً لأي قانون آخر، فلا يجوز التذرع بالسر المصرفي المنصوص عليه في قانون النقد والبنك المركزي، أو التذرع بالسر الطبي المنصوص عليه في قانون ممارسة الطب البشري خاصة بالنسبة للشركات التي تعمل في المجال الطبي، ولا ينال من ذلك أن يتذرع مسؤول الشركة عن رفضه إطلاع موظفي الهيئة بداعي الخوف من العقوبة المقررة بشأن جريمة إفشاء الأسرار⁽⁹⁸⁾.

ويقع على عاتق من يتمتعون بصفة الضبطية القضائية واجب تحرير محاضر بما قاموا به من أعمال ومن اطلاع على مستندات أو معلومات أو الاستعانة بخبير فني أو التحفظ على المستندات وإحالتها أو حجزها، وما إذا تم استدعاء الشهود وتدوين أقوالهم، كما يجب عليهم أن يقوموا بإثبات الواقعة في حال وجود مخالفة، وتضمنين المحضر ملخفاً عن الواقعة، وعرض المحضر على المدير التنفيذي للهيئة، كما يجب على موظفي الضبطية القضائية إعداد تقارير مكتوبة عن أعمالهم بصفة دورية. تجدر الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات المتمثلة بحق الإطلاع والتي تدخل في إطار النشاط الرقابي للهيئة، (تجاوز حدود التفتيش الإداري لذلك أتى المشرع بنص خاص لمنح الهيئة حق الإطلاع هذا وضبط حدوده)⁽⁹⁹⁾.

الفرع الثاني

إدارة هيئة أسواق المال

غني عن البيان أن هيئة أسواق المال تتمتع بهامش معتبر من الاستقلال العضوي والوظيفي. ويتمثل الاستقلال العضوي من خلال مجموعة من: (الضمانات الخاصة بتشكيل سلطة التنظيم، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات ما يطلق عليه «الجماعية» collegiality: أي أن هذه السلطة تدار بواسطة هيئة جماعية، والصفة الجماعية؛ تحقق الاستجابة لأمرين هما:

(98) بدر حامد الملا، مرجع سابق، ص 57.

(99) حسين بوعركي، الحماية القانونية لأسواق المال في التشريعين الفرنسي والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 2016، ص 335.

تحقيق التوازن بين مختلف سلطات تعيين أعضاء الهيئة الجماعية، وضمان وجود مداولة جماعية بشأن الموضوعات المهمة، وهو ما يمثل ضمانة للموضوعية والجدية⁽¹⁰⁰⁾.

وفي هذا الإطار نص القانون رقم 7 لسنة 2010 في مادته رقم (6) على أن: «يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مفوضي هيئة أسواق المال، يتكون من خمسة مفوضين متفرغين، يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص...».

يعد مجلس مفوضي الهيئة أعلى سلطة فيها، وهو المسؤول عن كل القرارات الصادرة عن الهيئة، سواء أكانت صادرة عن مجلس المفوضين أم من غيره، وسواء أكانت تنظيمية أم تنفيذية أم رقابية. وفي سياق الاستقلالية باتخاذ القرار نصت المادة (4) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على الاختصاصات التنفيذية والرقابية التي يستقل بها مجلس مفوضي الهيئة دون الرجوع إلى أي سلطة أعلى، وفقاً للآتي:

- 1- إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون، كما يعمل على القيام بإصدار التوصيات والدراسات اللازمة لتطوير القوانين التي تساعد على تحقيق أهدافها.
- 2- إصدار التراخيص لبورصات الأوراق المالية والأنشطة ذات الصلة ومراقبة نشاطها.
- 3- إصدار التراخيص لعضوية بورصات الأوراق المالية، والتراخيص للعاملين بها، وكل من يعمل في إدارة نشاط الأوراق المالية، ومنها شركات إدارة الأصول وصناديق الاستثمار وشركات الوساطة المالية وشركات حفظ الأوراق المالية ومؤسسات الخدمات الاستشارية وغيرها.
- 4- تنظيم الترويج لصناديق الاستثمار وغيرها من أنظمة الاستثمار الجماعي.
- 5- تنظيم الاكتتاب العام والخاص للأوراق المالية الكويتية وغير الكويتية والإشراف والرقابة عليه.
- 6- تنظيم عمليات الاستحواذ والاندماج والإشراف والرقابة عليها.
- 7- وضع قواعد الرقابة والتنظيم الذاتي في نشاط الأوراق المالية.
- 8- الموافقة على كافة القواعد والضوابط التي تضعها إدارة البورصة لمباشرة أعمالها واعتمادها.
- 9- وضع قواعد الالتزام بأخلاقيات المهنة والكفاءة والنزاهة لدى الأشخاص المرخص لهم واعتمادها.

(100) محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 90.

- 10- توفير النظم الملائمة لحماية المتعاملين والعمل على الحد من الممارسات غير الملائمة وغير القانونية وغير العادلة في نشاط الأوراق المالية⁽¹⁰¹⁾.
- 11- التعاون مع الهيئات الرقابية والمؤسسات الأجنبية المثيلة فيما يتصل بالتنظيم والتنسيق والمشاركة بالأنشطة المشتركة.
- 12- القيام بكافة المهام والاختصاصات الموكلة إليه في هذا القانون أو أي قانون آخر بهدف تلافى اضطراب السوق.
- 13- إصدار جميع القرارات التي تدخل في اختصاص الهيئة واللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ولأئحته التنفيذية، وله أن يفوض في بعض هذه الاختصاصات.
- 14- وضع القواعد الخاصة والنظم والإجراءات التي يتطلبها نشاط كل الأشخاص المرخص لهم والذين يعملون وفق أحكام الشريعة الإسلامية.
- 15- إصدار نظام خاص لنشاط صانع السوق.

وتطبيقاً لذلك أصدر مجلس مفوضي الهيئة العديد من القرارات والتعليمات التي تتعلق بتنظيم العمل في أسواق المال وأعمال البورصة، ومن ذلك القرارات الخاصة بالترخيص لأنشطة أوراق مالية، وإصدار التراخيص لبورصات الأوراق المالية ونظام الإدراج فيها، واعتماد معايير المحاسبة الدولية لدى الهيئة، قيد مراقبي الحسابات في سجل خاص أنشأته الهيئة لهذا الغرض، وكذلك بشأن ضوابط نشاط أمين الحفظ، وتسجيل مكاتب التدقيق الشرعي الخارجي في السجل الخاص لدى الهيئة وغيرها...⁽¹⁰²⁾.

وفي هذا السياق يصف الدكتور بدر الملا الاستقلالية الإدارية التي يتمتع بها مجلس المفوضين في ممارسته لاختصاصاته المشار إليها، بأنها (استقلالية مطلقة) حيث لا يتطلب إصدار القرارات من المجلس موافقة الوزير أو مجلس الوزراء وكفي إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية - كويت اليوم - وبذلك تكون هيئة أسواق المال في: «مرحلة إصدار القرار... أقوى الهيئات في دولة الكويت»⁽¹⁰³⁾.

وإلى جانب الإدارة الجماعية لسلطة تنظيم الأسواق المالية؛ فإن المركز الخاص لأعضاء الهيئة

(101) يراجع في شأن التدابير التي يمكن اتخاذها لحماية السوق: همام القوسي، تنظيم التعامل الآجل والبيوع المستقبلية في سوق الكويت للأوراق المالية (بين إتاحة العقود الآجلة وحماية السوق العاجلة)، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 2 السنة الثامنة والثلاثون، 2014، ص. 309.

(102) لمراجعة كافة التعليمات والقرارات المتعلقة بعمل هيئة أسواق المال، يراجع موقعها الشبكي: https://www.cma.gov.kw/ar/web/cma/cma-board-releases/-/cmaboardreleases/page_13
(103) <http://alwatan.kuwait.tt/articledetails.aspx?id=200032&yearquarter=20122>

الجماعية يشكل حجر الزاوية للاستقلال العضوي⁽¹⁰⁴⁾. ويحيط القانون هذا المركز بعدة ضمانات، يأتي في مقدمتها عدم جواز العزل من العضوية، وهذه الضمانة تعد أحد المبادئ الأساسية حتى ولو لم ينص عليها القانون صراحة. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا السياق بأنه: «لا يجوز للحكومة قانوناً أن تقرر إنهاء عضوية رئيس إحدى السلطات الإدارية المستقلة استناداً إلى بلوغه سن التقاعد في جهة عمله الأصلية. غير أن ضمانات عدم القابلية للعزل لا تحول دون إنهاء العضوية لأسباب تأديبية أو بسبب عدم الكفاءة»⁽¹⁰⁵⁾.

في السياق نفسه ولضمان حيادية أعضاء مجلس مفوضي الهيئة وعدم تأثرهم بأي ضغوطات قد تأتيهم من جهة عدم استقرار وضعهم الوظيفي، حصر القانون في مادته العاشرة الحالات التي يعتبر فيها مقعد أي من المفوضين شاغراً، وتلك التي يفقد معها المفوض عضويته، دون أن يكون لوزير الوصاية أي سلطة بإقالتهم أو تأديبهم. فبصريح نص المادة (10) يشغل مقعد المفوض بالوفاة أو العجز أو الاستقالة، ويفقد المفوض صفته ويصبح مكانه شاغراً، ويصدر مرسوم بإنهاء عضويته في الأحوال الآتية:

- أ- إذا صدر حكم نهائي بإفلاسه.
- ب- إذا تمت إدانته بحكم نهائي في جريمة ماسة بالشرف أو الأمانة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية.
- ج- إذا تغيب خلال السنة الواحدة عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية، أو ستة اجتماعات غير متتالية دون عذر مقبول من مجلس المفوضين.
- د- إذا أخل بأحكام المادة (27) أو أحكام المادة (29) من هذا القانون⁽¹⁰⁶⁾.
- هـ- إذا خالف عمداً ميثاق الشرف الذي يضعه مجلس المفوضين في أول تشكيل له بحيث يحدد بموجبه قواعد سلوك وأخلاقيات المفوضين.

(104) محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 90.

(105) C.E. Ass., 7 juillet 1989, Ordonneau Rec. p. 161, AJDA, 1989, chronique E. Honorat et D. Baptiste- P.598

(106) تنص المادة (27) من القانون رقم (7) لسنة 2010 على أن: «يحظر على المفوضين والموظفين أثناء توليه العمل في الهيئة القيام بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكلياً أو ولياً أو وصياً، كما لا يجوز له ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، أو تقديم أي خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المشاركة في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو أي جهة ذات صلة بها». كما تنص المادة (29) على أنه: «يجب على أي مفوض، أو موظف، أو أي شخص يعمل في لجان الهيئة أو معها بمقابل أو دون مقابل أن يحافظ على سرية المعلومات التي وصلت إليه بحكم منصبه، وأن يحافظ على ما تحت يده من مستندات، فلا يطلع عليها سوى المختصين بالهيئة، ما لم يقض هذا القانون أو أي قانون آخر، أو أن يصدر حكم أو أمر من جهة قضائية يلزمه بالإفصاح أو تقديم أي معلومات أو مستندات حصل عليها بحكم منصبه».

هذا وقد أثير جدل قانوني كان موضع اهتمام جانب مهم من الرأي العام والأوساط الاقتصادية في الكويت حول صدور مرسوم بإنهاء عضوية ثلاثة مفوضين من مجلس مفوضي هيئة أسواق المال⁽¹⁰⁷⁾، الأمر الذي ارتبط في حينه بمدى انطباق أو عدم انطباق الفقرة (د) من المادة (10) سابقة الذكر على حالة المفوضين المعنيين، وقد أخذ النقاش في ذلك أبعاداً متعددة الأوجه يهمنها منها في سياق البحث أهمية التركيز على ارتباط المسألة المثارة لدى المؤيدين والمعارضين على حد سواء باستقلالية الهيئة ومجلس مفوضيها باتخاذ القرار⁽¹⁰⁸⁾.

وتتلخص وقائع المسألة أنه وبناء على طلب وزير التجارة والصناعة في وقتها، صدر بتاريخ 19 أكتوبر 2011 المرسوم رقم (407) لسنة 2011 القاضي بإنهاء عضوية كل من صالح محمد اليوسف، د. نايف فلاح مبارك الحجرف⁽¹⁰⁹⁾، د. يوسف محمد عبد الله العلي⁽¹¹⁰⁾ في مجلس مفوضي هيئة أسواق المال واعتبار مناصبهم شاغرة، وذلك على سند من القول مخالفة المذكورين للحظر الوارد في القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن عدم جواز ممارستهم لأي عمل خارج إطار عملهم كمفوضين، مما عرضهم لانطباق الفقرة (د) من المادة (10) سالف الذكر على حالتهم، واعتبار مناصبهم شاغرة قانوناً.

وبمناسبة النظر في النزاع القانوني الناشئ عما سبق من وقائع، قضت المحكمة الكلية - الدائرة الإدارية وأسواق المال - بعدم اختصاص مجلس الوزراء في إنهاء عضوية مفوضي مجلس الهيئة، وبالتالي إلغاء قراره واعتباره منعدماً. وركزت المحكمة على أن اختصاص إعلان خلو مقعد المفوض ينعقد حصرياً لمجلس المفوضين دون أي جهة تنفيذية أخرى، بما فيها مجلس الوزراء، كما أن المرسوم القاضي بإلغاء عضويتهم معيب نظراً لعدم صحة ما نسب للمفوضين، كما أنه يعتبر «إغتصاباً» للسلطة، إلا أن محكمة الاستئناف في حكم أصدرته بتاريخ 13 فبراير 2012 عادت وأيدت المرسوم الصادر بإقالة المفوضين الثلاثة، بجانب إلغاء حكم محكمة أول درجة⁽¹¹¹⁾.

المهم في هذا الأمر أن وجهات النظر التي وقفت خلف الحكمين، ورغم تعارض الزوايا التي نظرت من خلالها للوقائع، أقرت جميعها باستقلالية هيئة أسواق المال واستقلالية مجلس مفوضيها باتخاذ القرار بعيداً عن أي تأثير سياسي أو تقني يخرج عن إطار التوجيه العام

(107) <http://www.reqaba.com/ArticleDetail.aspx?id=23230>.

<http://www.borsaegypt.com/stocks/Ar/Kuwait-KSE/news/News-7940.html>.

(108) <http://enferaad.com/ArticleDetail.aspx?id=7575>.

<http://www.borsaegypt.com/stocks/Ar/Kuwait-KSE/news/News-24323.html>.

(109) عين الدكتور نايف الحجرف فيما بعد وزيراً للتربية والتعليم العالي، ومن ثم وزيراً للمالية، وفي فترة معينة تمت إعادة تعيينه رئيساً لمجلس مفوضي هيئة أسواق المال.

(110) عين الدكتور يوسف العلي فيما بعد وزيراً للتجارة والصناعة.

(111) <http://www.annaharkw.com/annahar/Article.aspx?id=315393&date=14022012>

للسلطة التنفيذية. وفي هذا الإطار ورد في المذكرة القانونية التي تبنت وجهة نظر المفوضين أن القانون رقم 7 لسنة 2010 احتوى على تنظيم خاص لمنصب مفوض هيئة أسواق المال تناولته مواد عدة حددت طريق التعيين والشروط الواجب توافرها في المفوض والتزاماته القانونية ومن أبرزها التزام المفوضين؛ (إدارة الهيئة والتفرغ لذلك وفق الاختصاصات التي حددتها المادة (4)، وضمن الأهداف العامة المقررة في المادة (3) من القانون. وقد جاءت المادة (27) لتؤكد مبدأ الاستقلالية المطلوبة للعمل في الهيئة، ولتحقق بذلك جانباً من جوانب عدم تعارض المصالح بالنسبة للمفوض، فقررت حظر بعض الأعمال على المفوض ابتداءً، سواء تمثل ذلك في قيامه بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكيلًا أو ولياً أو وصياً، كما قررت عدم جواز جمعه بين منصب المفوض وأي وظيفة في القطاع العام أو الخاص، أو ممارسة مهنة أو تقديم خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر، وانتهاءً بعدم مشاركة المفوض في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو لرقابة أي جهة ذات صلة بالهيئة، وذلك لتحقيق استقلالية وحياد المفوض على أكمل وجه).

من جانب آخر، وإضافة إلى ما يتمتع به مجلس المفوضين من صلاحيات تقريرية مهمة، حدد القانون رقم 7 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية الاختصاصات المنعقدة لرئيس هيئة أسواق المال، فهو الذي يتولى عمل المدير التنفيذي ويقع على عاتقه مهمة تنفيذ قرارات الهيئة والقرارات التي تصدر من مجلس مفوضيها، كما أنه من يتولى الإشراف على كافة الأجهزة الفنية والإدارية التابعة لهيئة أسواق المال. ويمارس الرئيس اختصاصاته وفق ما تنص عليه القوانين واللوائح والقرارات التي يصدرها مجلس مفوضي الهيئة، وذلك وفقاً لما ورد في جدول الصلاحيات الذي يعتمده مجلس المفوضين. ولرئيس الهيئة وفقاً للقواعد العامة التي تحكم مسألة التفويض أن يقوم بتفويض بعض اختصاصاته إلى أي موظف أو وحدة تقع تحت سلطته إدارياً.

كما حصرت المادة (8) من القانون بالرئيس دون غيره اختصاص تمثيل الهيئة أمام الغير، بما يشمل الإدارات والجهات الحكومية وغير الحكومية، الداخلية والخارجية. كما أشارت المادة ذاتها إلى أن رئيس مجلس مفوضي الهيئة هو من يمثل الهيئة أمام القضاء، فهو من يختصم الغير باسم الهيئة، وهو من يتم اختصامه في الدعاوى المرفوعة على الهيئة، وهو من يقوم بإحالة الشكاوى إلى النيابة العامة، وتقديم التظلمات على قرارات الحفظ، وهو من يمثل الهيئة في الطعون المرفوعة من الغير على الهيئة أو من الهيئة على الغير.

وحرى بالبيان أنه وفقاً لما نص عليه الفصل الرابع من الكتاب الثاني من اللائحة التنفيذية لقانون هيئة أسواق المال في المادتين (4-6) و(4-7) إذا غاب الرئيس أو شغل منصبه تنتقل كل اختصاصاته، بما فيها رئاسة اجتماعات المجلس إلى نائب الرئيس، وفي حال لم يكن نائب الرئيس قادراً على أداء مهامه لأي سبب من الأسباب، يجتمع المجلس خلال أسبوعين ويكلف من يقوم بأعمال الرئيس بالوكالة.

الفرع الثالث

قيم ومبادئ العمل في هيئة أسواق المال

نظراً لحساسية العمل في هيئة أسواق المال وما يتطلبه ذلك من وجود كفاءات علمية وأخلاقية لدى العاملين في الهيئة، وتحت عنوان تعزيز ثقة المتعاملين مع الهيئة والخاضعين لرقابتها في حماية مصالحهم، ورفع مستوى النزاهة في الأداء، فصلت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة في كتابها الثاني (الفصل الخامس) بعض المبادئ والقيم التي تحكم العمل في الهيئة ويلتزم بها كافة موظفيها ابتداءً من أعلى سلطة فيها وهي مجلس المفوضين ورئيسه إلى أدنى درجة وظيفية.

فوفقاً لنص المادة (5-3) من الكتاب الثاني لللائحة المشار إليها، يجب على المفوضين أو أي موظف أو شخص يعمل في لجان الهيئة أو معها بمقابل أو دون مقابل، أن يحافظ على سرية المعلومات التي وصلت إليه بحكم مركزه هذا، وأن يحافظ على ما تحت يده من مستندات فلا يطلع عليها سوى المختصين بالهيئة. وتتمتع كل البيانات والمعلومات المتعلقة بعمل الهيئة بالسرية، ولا يجوز الكشف عنها إلا بموافقة الهيئة أو بموجب أمر من القاضي. هذا دون أن يتناسى نص اللائحة الإشارة إلى جواز تضمين مذكرات التفاهم التي تبرمها الهيئة مع الجهات الرقابية المحلية والأجنبية الاتفاق على تبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بعمل الهيئة، مع وضع ضوابط تكفل الحفاظ على سريتها وعدم استخدامها إلا في الأغراض الرقابية.

وعليه فإن سرية المعلومات المتعلقة بالأشخاص المرخص لهم والمتعاملين في الأسواق مضمونة بحيث لا يجوز الكشف عنها إلا في الأحوال التي يجيزها القانون أو بأمر من القاضي أو في حالة تبادل المعلومات والمستندات المتعلقة بالمخالفات في أمور الأوراق المالية بين الهيئة وبين الجهات والهيئات المماثلة في الدول الأخرى، وذلك وفقاً لما تقررته الهيئة في كل حالة على حدة، وما تقتضيه المصلحة العامة شريطة تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل بموجب مذكرة تفاهم أو أي آلية أخرى.

وفي مجال تعارض المصالح لا يجوز لأي مفوض أو موظف في الهيئة مدعو إلى اجتماع في مجال اختصاص الهيئة وكانت له في الموضوع المطروح للبحث مصلحة مباشرة أو غير مباشرة أن يشارك في بحثه، أو إبداء رأي فيه، أو التصويت عليه، ويجب عليه أن يفصح عن هذه المصلحة في بداية الاجتماع، وأن يترك الاجتماع قبل البدء في مناقشة الموضوع، فإذا كان للشخص صاحب المصلحة صوت معدود في أي قرار يجب أن يتخذ في الموضوع المطروح، فلا يحسب هذا الشخص ضمن نصاب الحضور أو اتخاذ القرارات.

كما يتعين على كل شخص مدعو إلى اجتماع في مجال اختصاص الهيئة وكانت له في

الموضوع المطروح للبحث مصلحة مباشرة أو غير مباشرة أن يفصح عن هذه المصلحة في بداية الاجتماع، وقبل أن يشارك في بحثه وإبداء رأي فيه. وفي جميع الأحوال، يجب على رئيس الاجتماع أن ينبه الحضور إلى ضرورة الإفصاح المشار إليه في الفقرتين السابقتين.

وفي سياق عدم تعارض المصالح وتعزيز الشفافية يلتزم كل عضو من أعضاء المجلس والموظفون بالتصريح خطياً لدى الهيئة فور استلام مهامه عن الأوراق المالية المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية التي يملكها هو وأولاده القصر المشمولون بولايته، كما يلتزم بالإفصاح خطياً عن أي تغيير يطرأ على ذلك وفقاً للنظام الذي يضعه المجلس.

ويحظر على أعضاء المجلس التعامل في أسهم الشركات الخاضعة لرقابة الهيئة طوال فترة عضويتهم في المجلس. كما يحظر على أي من المفوضين والموظفين أثناء توليه العمل في الهيئة القيام بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكيلاً أو ولياً أو وصياً، كما لا يجوز له ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، أو تقديم أي خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المشاركة في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو أي جهة ذات صلة بها.

وفي مجال متصل وتنفيذاً لنص الفقرة الثامنة من المادة (5) من الكتاب الثاني للائحة التنفيذية لقانون إنشاء هيئة أسواق المال، اعتمد وأصدر مجلس مفوضي هيئة أسواق المال ميثاق الشرف الذي يتضمن قواعد السلوك والأخلاقيات والواجبات والمعايير المهنية والشخصية التي يتعين على كل موظف لدى الهيئة الالتزام والتقييد بها في مسلكه وفي أداء مهامه الوظيفية، والتي من شأن اتباعها الارتقاء بمستويات النزاهة في أداء العمل ورفع مستوى الشفافية لقواعد السلوك.

ومن الجدير بالذكر أن ميثاق الشرف وسّع من النطاق الزمني للالتزامات موظف هيئة أسواق المال، حيث نص على واجب الموظف أن يراعي، بعد انتهاء عمله بالهيئة، بقاء سلوكه الشخصي وتصرفاته الخاصة متلائمة مع وظيفته السابقة فيها. والواقع أنه يصعب في هذا الشأن مساءلة الشخص الذي ترك العمل بالهيئة عن التزامات يفرضها ميثاق الشرف، فبخلاف ما قد يرتكبه الموظف من أفعال قد تشكل جرمًا جزائياً يعاقب عليه أثناء وجوده على رأس وظيفته وبعد تركه لها، ينعقد وجود أية آلية أو وسيلة تأديبية أو عقابية قد تطل من يترك العمل في هيئة أسواق المال.

هذا وقد تضمن ميثاق الشرف بعض المبادئ العامة التي تحث الموظف على اعتبار مصلحة الهيئة هي غايته الأساسية عند القيام بمهام عمله، وأن يستعمل قدراته وخبراته بأفضل طريقة ممكنة لتحقيق هذه المصلحة في نطاق مهامه الوظيفية التي يتقيد في أداء واجباتها بما جاء في عقد عمله ولائحة الموارد البشرية، والتي يلتزم من خلالها حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها في الهيئة وما يفرض عليه ذلك من واجبات ترتبط بتنفيذ ما يصدر إليه

من تعليمات بدقة وأمانة، والابتعاد عن المصالح الخاصة والنأي عن الغايات الشخصية، والالتزام بالحيادية والموضوعية والشفافية والأمانة والمصادقية والحد، وكذلك الحرص على استقلالية الهيئة وعدم قبول أي تأثيرات خارجية على أعمالها وأعماله.

وتفصيلاً لهذه المبادئ العامة تضمن ميثاق الشرف لموظفي هيئة أسواق المال عنواناً خاصاً بـ«النزاهة والتفرغ»، كرر فيها بعض الالتزامات والمحظورات التي نصت عليها اللائحة الداخلية لقانون إنشاء الهيئة بشأن حث الموظف على عدم استخدام وظيفته أو المعلومات أو البيانات التي يحصل عليها أو تتوافر لديه في سياق عمله لتحقيق مصلحة خاصة أو أي مآرب شخصية له أو لغيره، إذ يحظر عليه تماماً، طوال فترة عمله بالهيئة، التوسط لأي من أقاربه أو معارفه أو لأي شخص آخر للعمل لدى أي جهة أخرى تخضع لرقابة الهيئة، وكذلك يجب عليه الامتناع عن قبول أي هدايا أو عطايا أو مكافآت أو منافع أو خدمات من أي جهة تخرج عن إطار الضيافة الاعتيادي، وكذلك الحصول على أي مزايا تفضيلية له أو لزوج أو لأولاده القصر عند تعامله مع البنوك أو المؤسسات المالية أو أي من الأشخاص المرخص لهم عند الاقتراض أو الحصول على تمويل.

كما فرض ميثاق الشرف عدة محظورات أخرى على الموظف في هيئة أسواق المال، وهي:

- أ. القيام بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكيلاً أو ولياً أو وصياً.
- ب. ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو عمل آخر في القطاع العام أو الخاص.
- ج. تقديم أي خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر.
- د. المشاركة في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو أي جهة ذات صلة بها.

وتحت عنوان «الشفافية» فرض ميثاق الشرف على الموظف في هيئة أسواق المال، وبصفة خاصة إذا كان من ذوي الوظائف القيادية الإشرافية، أن يعامل الأشخاص المرخص لهم والخاضعين لرقابة الهيئة وباقي موظفي الهيئة بمعايير تستند إلى القانون واللائحة التنفيذية وتعاميم الهيئة وقراراتها وتعليماتها ولائحة الموارد البشرية، ووفقاً لمبادئ الحيادية والعدالة والموضوعية، إذ لا يجوز له إذا دعي إلى اجتماع في مجال اختصاص الهيئة، وكانت له في الموضوع المطروح للبحث مصلحة مباشرة أو غير مباشرة أن يشارك في بحثه أو إبداء رأي فيه أو التصويت عليه، ويجب عليه أن يفصح عن هذه المصلحة في بداية الاجتماع، وأن يترك الاجتماع قبل البدء بمناقشة الموضوع. وينطبق ما سبق من محظورات وواجبات تتعلق بالإفصاح على أي إجراء إداري يدخل في اختصاص الموظف.

وبشكل عام يلزم ميثاق الشرف موظفي هيئة أسواق المال ببعض الواجبات والأخلاقيات الوظيفية التي تفرض عليهم الالتزام الدائم بالحفاظ على المظهر اللائق واللباس الذي

يتناسب مع طبيعة العمل بالهيئة، والحرص على التعاون مع الزملاء ومبادلتهم الاحترام لإنجاز الأعمال لمصلحة الهيئة والحرص على التعامل اللائق مع المراجعين وضيوف الهيئة. ناهيك عن واجب الانضباط بساعات العمل الرسمية في الهيئة والحضور والانصراف في المواعيد المقررة لذلك، والاستئذان طبقاً للأحكام المحددة في الدليل وتعليمات وتعاميم الهيئة، والمحافظة على سلامة الأجهزة والمعدات والأدوات التي يستخدمها الموظف في عمله لدى الهيئة، والتقيد في إنفاق أموالها فيما تفرضه الأمانة والحرص عليها.

وذلك كله تحت طائلة المسؤولية والمساءلة، فتقوم الأجهزة المختصة في الهيئة بالتحقيق مع الموظف المخالف وتوقيع العقوبة التأديبية اللازمة في حقه طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة في لائحة الموارد البشرية للهيئة.

الخاتمة

مع تراجع دور الدولة الحديثة وعدم فاعلية اضطلاعها بمسؤولية إدارة كثير من الأنشطة التي تهم المواطنين ولاسيما في مجالات الاقتصاد والمال، كان لابد من تفعيل واجباتها بالمحافظة على هذه القطاعات المهمة وعدم تركها لـ «قواعد السوق والمصالح الشخصية للمشغلين»، الأمر الذي اقتضى «إنشاء مؤسسات مستقلة ومتميزة تضمن تطبيق مبادئ الشفافية والتعددية والحياد»⁽¹¹²⁾.

لم تخرج دولة الكويت عن هذا السياق القانوني فنصت في دستورها على تنظيم المؤسسات العامة، وأصدرت عدة تشريعات بإنشاء مؤسسات تدير مرافق عامة اقتصادية مهمة، ومن أبرزها القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، والذي اعتبر خطوة بارزة ومهمة لتطوير سوق المال ولتحقيق توجهات الإصلاح الاقتصادي الكويتي، الأمر الذي حاز على اهتمام استثنائي من الرأي العام وكافة الأوساط المالية والاقتصادية والقانونية على حد سواء.

وعلى أثر ممارسة الهيئة المذكورة لمهامها في ظل قانون منحها كثيراً من الصلاحيات الناظمة والمهمة في قطاع الأوراق المالية وأسواقها، أثرت مسألة دستورية وقانونية مهمة حول مدى استقلاليتها باتخاذ القرار، وعن حدود المسؤولية السياسية لوزير التجارة والصناعة الذي بنص قانون إنشاء الهيئة هو الوزير المشرف على أعمالها كوزير وصاية.

وللتوسع في الإجابة عن هذه الإشكالية المطروحة تصدّى هذا البحث بداية لرسم الإطار العام لعمل هيئة أسواق المال وملامح اختصاصاتها ودورها المحوري في ممارسة تخصصيتها كأحد المرافق الاقتصادية المهمة، الأمر الذي استلزم استعراض أبرز سمات اللامركزية المرفقية في الكويت ذات الصلة بعمل الهيئة، ومن أبرزها عدم وجود نص موحد ينظم عمل كافة الهيئات والمؤسسات العامة، مما ينعكس على اختلاف هامش الاستقلال الذي تتمتع به كل مؤسسة وهيئة عامة على حدة وفق قانون إنشائها.

ومن ثم انتقل البحث لتسليط الضوء على استقلال هيئة أسواق المال «عضوياً» و«وظيفياً»، الأمر الذي ينعكس على محدودية وضيق هامش الرقابة عليها في ممارسة أعمالها وإدارة شؤونها المالية والإدارية والمحاسبية والوظيفية والقانونية، دون الخضوع لوطأة الرقابة المشددة لأجهزة الرقابة المركزية، كما هو الحال على سبيل المثال في إعفائها من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، وعدم خضوعها لنظام التوظيف المركزي في ديوان الخدمة المدنية.

ويخلص البحث إلى أن الاستقلال الوظيفي والتخصصي والإداري والمالي لهيئة أسواق المال يترافق مع وجود صلاحيات ضيقة ومحدودة لسلطة الوصاية المركزية التي يمثلها وزير

(112) محمد محمد عبد اللطيف، سلطة تنظيم الأسواق المالية، مرجع سابق، ص 71.

التجارة والصناعة، مما يضيق من حدود التبعات السياسية التي يتحملها الوزير عن أعمال الهيئة وذلك عملاً بالقاعدة الكلية أن «المسؤولية على قدر الصلاحية»، وهذا الأمر اتضحت معالمه في سابقة برلمانية لم يفلح فيها النائب في مجلس الأمة د. عبد الله الطريجي بنهاية عام 2014 بإقناع زملائه النواب بمسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة د. عبد المحسن المدعج عما أسماه النائب المستجوب «تقاعسه في اتخاذ التدابير اللازمة للحد من انهيار التعامل في سوق الكويت للأوراق المالية».

ونخلص في بحث استقلالية هيئة أسواق المال إلى توصية واحدة ومهمة، وهي ضرورة التمسك باستقلالية هيئة أسواق المال وعدم الانسياق نحو تحقيق أي مطالبة بالتوسع في صلاحيات وزير التجارة والصناعة والتقليل من السلطات والصلاحيات الممنوحة لمجلس مفوضي الهيئة، وكذلك عدم الانجرار إلى تمكين التدخل السياسي بعملها التخصصي من خلال فرض وصاية صارمة على أعمالها أو المساس بأي شكل من الأشكال بمهامها واستقلاليتها التي تمكنها من ممارسة مهامها الرقابية على أسواق المال، ولا تقييد يديها في فرض العقوبات الرادعة. كل ذلك ينسجم مع الاتجاه العالمي الحديث نحو تعزيز استقلالية المرافق العامة الاقتصادية والتخصصية وإبعادها عن أي دورة مستندية أو رقابية قد تعيق عملها وتضرب تخصصيتها.

وذلك لا يتناقض مع ضرورة ممارسة الرقابة السياسية والقانونية على أداؤها، كما لا يتعارض مع تحمل وزير الوصاية الذي يشرف عليها لتبعاته السياسية عن فشلها بأعمالها، ولكن يجب أن تبقى حدود هذه المسؤولية بقدر ما منح من صلاحيات، وذلك انسجاماً مع الخطوط العريضة للمسؤولية السياسية التي أقرتها المحكمة الدستورية في أكثر من مناسبة، ومنها بموجب قرارها الصادر بتاريخ 11 أبريل 2005 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور المقدم من الحكومة الكويتية تحت رقم 3 لسنة 2004، الذي جاء فيه أن: «سلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة، فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعاً أعضاء في مجلس الوزراء... وسلطة إدارة لأن الوزير يعتبر هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته... ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشؤون وزارته الداخلة في اختصاصاته «بما فيها سلطة الوصاية التي يمارسها على المؤسسات والهيئات العامة»، فيسأل سياسياً أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون، الإيجابية منها والسلبية، العمدية وغير العمدية، بوسائل الرقابة البرلمانية المقررة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور».

إلا أنه وبموجب القرار نفسه الصادر عن المحكمة الدستورية وطبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتنتجها لزوماً، فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها، وبالتالي: «فلا مسؤولية بلا سلطة أو اختصاص، ولا مسؤولية إلا على قدر السلطة والاختصاص».

المراجع

أولاً- باللغة العربية

أ. الكتب

- إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988.
- أحمد الباز، الالتزام بالشفافية والإفصاح عن المعلومات في بورصة الأوراق المالية، دار الجامعة الجديدة، 2017.
- أزهرى الطيب الفكي، أسواق المال، دار الجنان للنشر، السودان، 2017.
- بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، ط1، دون دار النشر، الكويت، 2011.
- بندر الظفيري،
 - رؤية اقتصادية، طبعة خاصة، الكويت، 2010.
 - سوق المال الكويتي - مناخ الاستحواذ، طبعة خاصة، الكويت، 2008.
- وائل العسعوسي، الاستجاب في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات شركة النور، بيروت، 2002.
- حسين بوعركي، الحماية القانونية لأسواق المال في التشريعين الفرنسي والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- حلمي خالد سعد زغلول، التنظيم القانوني لسوق الأوراق المالية في القانون المصري والكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2010.
- طارق عفيفي صادق، الحماية القانونية لعمليات التداول في أسواق المال وفقاً للنظام السعودي، دار المنهل، عمان، الأردن، 2015.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978.
- يسري العصار، القانون الإداري (المرفق العام - الضبط الإداري)، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2012.
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، جزآن، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، 1998.
- كمال عبد الواحد جوهري وأحمد عبد اللطيف الرويح، قواعد أساسية في تطبيق

- القانون رقم 7 لسنة 2010 في شأن هيئة أسواق المال وتنظيم أنشطة الأوراق المالية ولائحته التنفيذية، مطبعة خاصة، 2012.
- محمد أحمد سلام، الشفافية والإفصاح في سوق الأوراق المالية، دار النهضة العربية، 2013.
- محمد عبد المحسن المقاطع، أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، جامعة الكويت، 1997.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية للأعمال الحكومية في النظام المعنوي الكويتي، طبعة 2002.
- محمد رفعت عبد الوهاب
- القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
 - مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، بيروت 2002.
- محمد عبد الله شاهين، الأسواق المالية العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1994.
- محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1997.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، ج1، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1978.
- محمد محمد عبد اللطيف،
- التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، 1999.
 - جزاءات سلطة تنظيم الأسواق المالية و ضمانات المحاكمة المنصفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة 1992.
- محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1952.
- محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1998.
- محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، مطابع دار البلاد، لبنان، 1985.
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، جزءان، دار الفكر العربي، القاهرة 1979.

- سمير عبد الحميد رضوان، أسواق الأوراق المالية بين المضاربة والاستثمار وتجارة المشتقات وتحرير الأسواق: - دراسة واقعية للأزمة المالية العالمية، دار المنهل، عمان، الأردن، 2009.
- سهيل البوجي، محاضرات في بعض مواضيع القانون الإداري (المؤسسات والهيئات العام)، الجامعة اللبنانية، 1998.
- السيد متولي عبد القادر، الأسواق المالية والنقدية في عالم متغير، دار الفكر، ناشرون، عمان، الأردن، 2014.
- عاطف وليم اندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والحريير المالي ومتطلبات تطويره، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة 1964.
- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، كلية الحقوق - جامعة الكويت، 1989.
- عصام أحمد البهجي، الموسوعة القانونية لبورصة الأوراق المالية في التشريعات العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- فاروق إبراهيم جاسم، الأطر القانونية لأسواق الأوراق المالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2004.
- شفيق إمام، الدستور الكويتي، مكتب المستشار الدولي، الكويت، 2000.
- تركي سطات المطيري، أصول القانون الإداري، طبعة خاصة، 2005.
- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعوديات، بيروت، 1981.

ب. الرسائل الجامعية

- أحمد تيسير القصار، تقييم الدور الرقابي لهيئة الأوراق والأسواق المالية السورية - دراسة مقارنة بين الجهات الحكومية والخاصة لقطاع الأوراق المالية السوري، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة دمشق - كلية الاقتصاد - قسم إدارة الأعمال، 2014.

- إيمان الشريدة، المسؤولية السياسية للوزير عن إشرافه على الهيئات العامة والمؤسسات المستقلة، رسالة ماجستير، كلية القانون الكويتية العالمية، 2016.
 - دارين زرقة، دور هيئة الأوراق والأسواق المالية في الرقابة على شركات الوساطة المالية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2008.
 - حسين الأسرج، دور سوق الأوراق المالية في تنمية الادخار في مصر، رسالة ماجستير، جامعة الزقازيق، 2002.
 - محمد عويد الظفيري، السلطات الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، أبريل 2003.
 - علي محمد محسن العفاسي، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2014.
- ج. الدراسات والأبحاث والمقالات وأوراق العمل التخصصية**
- إبراهيم الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ملحق العدد 4 السنة السابعة عشرة، 1993.
 - إبراهيم أنور، تطور أسواق المال والتنمية، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 12، أكتوبر 2009.
 - إبراهيم حسنين، الأحكام المستجدة للاستجواب وفقاً لقرار التفسير رقم 8 لسنة 2004، مجلة الفتوى والتشريع، العدد الخامس عشر، الكويت، ديسمبر 2008.
 - أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة الثامنة عشرة، سبتمبر 1994.
 - أحمد سليمان العتيبي،
 - النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 14، السنة الرابعة، يونيو 2016.
 - النظام القانوني لهيئة أسواق المال في الكويت والمملكة المتحدة، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 15، السنة الرابعة، سبتمبر 2016.
 - الأخضر غزي، فعالية الحكم الراشد (الحوكمة) في تفعيل خصوصية الشركات، ورقة عمل، للمؤتمر العلمي الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، دمشق، أكتوبر 2008.

- أسامة محمد الفولي، الحوكمة العالمية والسرية المالي في قانون هيئة أسواق المال، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 15، السنة الرابعة، سبتمبر 2016.
- بلال عقل الصنيد، مسؤولية الوزير السياسية عن إشرافه على المؤسسات والهيئات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة الفتوى والتشريع، العدد السادس عشر، اليوبيل الذهبي، الكويت، أغسطس 2010.
- داوود عبد الرزاق باز، الطبيعة القانونية والشرعية لسوق الأوراق المالية، مجلة الفتوى والتشريع، العدد الخامس عشر، الكويت، ديسمبر 2008.
- وليد عبد مولا، البنية الجزائية لأسواق الأوراق المالية العربية، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 91، مارس 2010.
- يسري العصار،
 - النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتية والمصرية والفرنسية في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3 السنة الثامنة عشرة، سبتمبر 1994.
 - النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها «دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا»، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 15، السنة الرابعة، سبتمبر 2016.
- طاهر شوقي مؤمن، الإفصاح والشفافية في السوق المالية المصرية والكويتية والفرنسية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث، الحوكمة والتنظيم القانوني لأسواق المال، العدد 1، الجزء الأول، مايو 2016.
- ماجد راغب الحلو، الرقابة الإدارية على أسواق الأوراق المالية، ورقة عمل، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
- مثنى عبد الإله ناصر، كفاءة سوق الأوراق المالية: الأسس والمقترحات، ورقة عمل، ندوة دور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية، تجارب ورؤى مستقبلية، طرابلس، يناير 2005.
- محمد السحبياني، التلاعب في الأسواق المالية - البعد الاقتصادي، ورقة عمل، ندوة المضاربة والتلاعب في الأسواق المالية، الهيئة الإسلامية العالمية للاقتصاد والتمويل، الرياض، مارس 2008.
- محمد الفيلي، ندوة عن الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ملحق العدد الأول، السنة الرابعة والعشرون، مارس 2004.

- محمد صلاح عبد الله أبو رجب وطارق جمعة السيد راشد، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ الشفافية في أسواق المال «دراسة تحليلية في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري»، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث، الحكومة والتنظيم القانوني لأسواق المال، العدد 1، الجزء الأول. مايو 2016.
- محمد عبد الحليم عمر، الأخلاق الإسلامية والمحاسبة، ورقة عمل لندوة (القيم الأخلاقية الإسلامية والاقتصاد)، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، 2000.
- محمد عبد المحسن المقاطع،
 - الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ملحق العدد 3 السنة السادسة والعشرون، سبتمبر 2002.
 - النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية «دراسة تحليلية»، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (3) السنة السادسة عشرة، سبتمبر 1992.
- محمد محمد عبد اللطيف، سلطة تنظيم الأسواق المالية: الإطار الدستوري والتنظيم التشريعي (بحث مقارنة في كل من فرنسا ومصر والكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (2) السنة الثالثة والثلاثون، ديسمبر 2009.
- سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة التاسعة والعشرون، سبتمبر 2005.
- سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، [http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)
- عادل طالب الطبباطي، الأسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ملحق العدد 1 السنة الحادية عشرة، مارس 1987.
- عثمان خليل عثمان، نظرية المرافق العامة، محاضرات لكلية العلوم الإدارية في جامعة القاهرة، 1959.
- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981.

- علاء التميمي، تعزيز الشفافية والنزاهة كأحد مبادئ الحوكمة في سوق الأوراق المالية الكويتي، دراسة على عقود المشتقات المالية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الثالث - الحكومة والتنظيم القانوني لأسواق المال، العدد 1 الجزء الأول، مايو 2026.
 - عمرو العطار ومحمود محمود المغربي، خصوصية نظام التقاضي لدى هيئة أسواق المال الكويتية دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الرابعة، العدد 15، سبتمبر 2016.
 - فكري مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الكويتية، مجلة إدارة الفتوى والتشريع، العدد الأول، الكويت، يناير 1981.
 - فوزي بهزد، الوظائف الاقتصادية لقطاع الأوراق المالية وعناصره، ندوة اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دمشق، أكتوبر 2007.
 - صالح أحمد البربري،
 - المضاربة والتلاعب في سوق الأوراق المالية، ورقة عمل لمؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
 - قواعد الشفافية والإفصاح والأشخاص الملزمون بتطبيقها في سوق الأوراق المالية، ورقة عمل لمؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
 - صفوت عبد السلام عوض الله، الشفافية والإفصاح والأثر على كفاءة سوق رأس المال مع التطبيق على سوق الكويت للأوراق المالية، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
 - توجان الشريدة، الجوانب القانونية والتشريعية لقطاع الأوراق المالية، ورقة عمل لندوة اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دمشق، 2007.
 - خليفة ثامر الحميدة، وسائل الإدارة في الرقابة على سوق الأوراق المالية، ورقة عمل، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
- ح. الأدلة والمطبوعات والتقارير والمضابط والدراسات الخاصة
- دراسة واقع قطاع الأوراق المالية العربي، الأمانة العامة لاتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، أبو ظبي، نوفمبر 2008.

- دليل أخلاقيات مهنة التدقيق، ديوان المحاسبة، طبعة 2008.
- ديوان المحاسبة ودوره في المحافظة على المال العام، إصدار خاص من ديوان المحاسبة، 2009.
- التأديب في الوظيفة العامة في دولة الكويت في ضوء أحكام القضاء وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع، إصدار خاص من إدارة الإعلام والعلاقات العامة ومركز المعلومات في ديوان المحاسبة، 2017.
- فتاوى إدارة الفتوى والتشريع المتعلقة بالعقود الإدارية والمناقصات في دولة الكويت، إصدار خاص من إدارة المنظمات الدولية في ديوان المحاسبة، 2012.
- فتاوى رقابية، إصدار خاص من إدارة المنظمات الدولية في ديوان المحاسبة، 2011.
- قانون هيئة أسواق المال بعد مرور أربعة أعوام من النفاذ، حلقة نقاشية عقدت بتاريخ 25 نوفمبر 2014، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ملحق العدد (3) السنة التاسعة والثلاثون، سبتمبر 2015.
- مضبطة مجلس الأمة رقم 1328/أ، جلسة 24 مارس 2015 التي تمت فيها الموافقة على القانون رقم 22 لسنة 2015.
- مضبطة مجلس الأمة رقم 1328/أ، جلسة 24 مارس 2015، ص 120.

ثانياً - باللغة الأجنبية

أ- الكتب والتقارير وأطروحات الدكتوراه

- Connois : La notion d'établissement public en droit administratif français, LGDJ 1959.
- Conseil D'état, Rapport sur les autorités administrative independantes, Edce , N 52 , La Documentation francaise , 2001.
- Conseil D'état, Rapport sur les établissements publics- catégories et spécificités, la documentatoion francaise, 1985 et EDCE 1984-1985, p. 13
- Dugrip et Saidg : Les établissements publics nationaux, LGDJ 1992
- Gilles J. Guglielmi et G. Koubi, Droit du service public, paris, edit. Montchrestien, 2011
- Regourd S :L'acte de tutelle en droit adm.Français LGDJ 1982
- Teste P :L'évolution de la notion d'établissement public CJEG 1950
- Phomont A.: La déconcentration des services publics, thèse, Bordeaux 1950

ب- الدراسات والأبحاث

- Chevallier (J.), Les autorités administrative independantes et la régulation des marchés, justices, 1995, n° 1.
- De Laubadere: vicissitudes actuelles d'une distinction classique, établissement public et collectivité territoriale, Mélange Couzinet, 1976; Chronique générale de législation AJDA 1974
- Duguit, RDP, 1907.
- Eisenmann CH.: Centralisation et decentralization- LGDJ 1948; les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration. Mélange M. WALINE LGDJ 1974.
- Marie-Anne Frison-Roche, Le droit de la régulation, AJDA, Paris, 2-1, numero 7.
- Hauriou, sirey, 1900, tom 3.
- Maspétiol et Larroque. La tutelle administrative, Sirey 1930
- Theronj- P. : Recherche sur la notion d'établissement public, LGDJ 1976 ; Etablissement public JCA 1993 fascicule 135.

ثالثاً- الأحكام القضائية

1. قرارات مجلس الدولة الفرنسي التالية:

- CE. Ass., 7 juillet 1989, Ordonneau Rec. p. 161, AJDA, 1989, chronique E. Honorat et D. Baptiste.
- CE, 5 avril 1974, universite de paris VI , AJDA, 1974.
- CE, 28 sep. 1984, Conseil regional de l'ordre des architectes de Bourgognes, rec 309
- recueil lebon, P. 735" CE, 18 juillet 1934, chemin de fer

2. قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

- CC, 18 sept. 1986, n. 217 DC, AJDA, 1987, p . 102

3. قرار المحكمة الدستورية الكويتية التفسيريان:

- رقم (3) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2005/4/11 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور.

- رقم (8) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2006/10/9 بشأن طلب تفسير المادتين (100 و101) من الدستور.

رابعاً- المواقع الشبكية:

- الموقع الشبكي لهيئة أسواق المال : <https://www.cma.gov.kw>
- الموقع الشبكي لمجلس الأمة الكويتي : www.kna.kw
- الموقع الشبكي للمنظمة الدولية لهيئات أسواق المال : <https://www.iosco.org>
- الموقع الشبكي لصندوق النقد الدولي : www.imf.org
- الموقع الشبكي للأكاديمية العربية في الدنمارك : <http://www.ao-academy.org>
- الموقع الشبكي لديوان المحاسبة : <http://www.sabq8.org/sabweb>
- الموقع الشبكي لإدارة الفتوى والتشريع : <http://www.fatwa.gov.kw>
- الموقع الشبكي لمجلس معايير المحاسبة العالمية : <https://www.ifrs.org>
- <https://ar.wikipedia.org/wiki>
- <http://www.reqaba.com>
- <http://jisser.yoo7.com/t8432-topic>
- <http://www.borsaegypt.com>
- <http://middi.over-blog.com>
- <http://www.mohamoon-kw.com>
- <http://enferaad.com>
- <http://www.borsaegypt.com>
- <http://www.lemondepolitique.fr>
- <http://www.alaan.cc>
- <http://www.sabr.cc>
- <http://playmendroit.free.fr>
- <http://www.memoireonline.com>

المواقع الشبكية لبعض الصحف المحلية

- <http://www.alqabas.com.kw>
- <http://www.annaharkw.com>
- <http://www.alraimedia.com>
- <http://www.aljarida.com>

المحتوى

الصفحة	الموضوع
203	الملخص
205	المقدمة
212	الفصل الأول- هيئة أسواق المال في ضوء خصوصية اللامركزية المرفقية في الكويت
214	المبحث الأول- أبرز سمات اللامركزية المرفقية في الكويت
215	المطلب الأول- خلو التشريع الكويتي من نظام موحد للمؤسسات والهيئات العامة المستقلة
219	المطلب الثاني- خضوع الهيئات والمؤسسات العامة لمبادئ الوصاية الإدارية
228	المبحث الثاني- ملامح عمل هيئة أسواق المال في إطار اللامركزية المرفقية
229	المطلب الأول- دور هيئة أسواق المال الاقتصادي والمالي
240	المطلب الثاني- التخصصية الوظيفية واستقلالية التقرير
241	الفرع الأول- أهداف واختصاصات هيئة أسواق المال
246	الفرع الثاني- إدارة هيئة أسواق المال
252	الفرع الثالث- قيم ومبادئ العمل في هيئة أسواق المال
256	الخاتمة
258	المراجع