

# استقلال هيئة أسواق المال الكويتية في ضوء النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة (الجزء الثاني)

د. بلال عقل الصنديد  
أستاذ القانون العام المشارك،  
كلية القانون الكويتية العالمية  
ومستشار بالأمانة العامة  
لمجلس الوزراء الكويتي

## المخلص

تناول الجزء الأول من الدراسة التركيز على تبيان معالم الدور المهم الذي تلعبه هيئة أسواق المال كهيئة عامة مستقلة في ضوء الخصوصية التي تتمتع بها اللامركزية المرفقية الكويتية، فكانت مناسبة للتوسع في شرح تخصصية الهيئة في مجال تنظيم سوق الأوراق المالية، لما لذلك من تأثيرات مباشرة على الاقتصاد الكويتي، كما كانت مناسبة للإضاءة على طريقة إدارة العمل في الهيئة ومنظومة القيم التي تتبعها. واستتباعاً لرسم الإطار التخصصي لعمل الهيئة كمرفق عام اقتصادي، كان لا بد من تناول عمل هذا الكيان من الجوانب الدستورية والإدارية، فتطلبت مقتضيات الدراسة البحث في مدى استقلاليتها من خلال الإجابة عما يطرح من استفسارات حول مدى اتساع أو ضيق الهامش الذي يمارس من خلاله تخصصيته وسلطة التقرير في إدارة شؤونه، الأمر الذي يستتبع بتساؤلات محقة حول مدى علاقة الهيئة بالأجهزة الرقابية ومدى مسؤولية وزير الوصاية سياسياً عن أعمالها.

وبسياق المنهج التوصيفي التحليلي نفسه المتبع في الجزء الأول من الدراسة، نتابع في الجزء الثاني تلمس أبعاد القراءات والدلالات لنصوص القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، مستشهدين ومستفيدين عندما يقتضي الأمر من أبرز التطبيقات القضائية ذات الصلة والآراء الفقهية والنصوص الأخرى التي تدور في فلك الاستقلالية الإدارية والمالية للمرافق العامة المتخصصة وأساليب الرقابة المالية والسياسية عليها. بناء على ما تقدم يضيء المبحث الأول من الفصل الثاني على أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال وظيفياً ومالياً وإدارياً وقانونياً، ومن ثم نستكشف في المبحث الثاني الهامش 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.

## الفصل الثاني

### هيئة أسواق المال بين الاستقلال الوظيفي والرقابة السياسية

نص القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية في مادته الثانية على إنشاء هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة تسمى: هيئة أسواق المال، وتهدف إلى تنظيم نشاط الأوراق المالية بما يتسم بالعدل والشفافية، وهي كما كافة المؤسسات العامة تمارس أعمالها في ضوء القوانين النافذة بما: «يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، وفقاً لصريح نص المادة (133) من الدستور.

ورغم التسليم بأهمية الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها هيئة أسواق المال، يجب ألا يتم التغاضي عن الحيز الرفيع الذي يفصل بين عدم جواز استقلاليتها المطلقة عن محور السياسات العامة للدولة، وبين تمتعها باستقلالية تضمن لها ممارسة دورها التخصصي دون أية عراقيل وإجراءات وسلطات رئاسية تعيق سرعة وفاعلية أدائها تحت رقابة وتوجيه السلطة التنفيذية، ودون الخروج عن التوجيهات الرئيسية لهذه السلطة.

من هذا المنطلق تتبلور أهمية البحث في إبراز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال التي تظهر جلياً في استثنائها من بعض الإجراءات الرقابية في إدارة شؤونها الإدارية والقانونية والوظيفية، وكذلك في استقلالها بقواعد إعداد ميزانيتها والرقابة المالية عليها (المبحث الأول)، وذلك تمهيداً لإلقاء الضوء على طبيعة وحدود الرقابة السياسية - التي تبدو ضيقة المجال - على هيئة أسواق المال (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المركزية

في سلسلة مقالات نشرها الدكتور يوسف العلي في جريدة الراي<sup>(113)</sup>، تطرق من خلالها إلى رؤيته في مجموعة من المسائل التي ترتبط بعمل هيئة أسواق المال والفهم الذي قد يكون محرّفًا لقانون إنشائها، أكد في كل ما تناوله على أهمية استقلالية هيئة أسواق المال مؤكداً على أن: «استقلالية الهيئة هي الركيزة الأساسية لقيام هيئة أسواق المال بالشكل الصحيح، ومن دونها لن تكون لدينا هيئة أسواق مال بالمعنى الفني، ولن يرغب أحد بإضافة إخفاقات أخرى»<sup>(114)</sup>.

الواقع أن الاتجاه السائد يجعل من سلطة تنظيم الأسواق المالية سلطة مستقلة، وهذا الاستقلال هو الذي يميزها عن غيرها من السلطات الإدارية التقليدية، وهو استقلال عضوي يتمثل باستقلالية أصحاب القرار بهيئة أسواق المال عن السلطة السياسية، واستقلال وظيفي بممارسة اختصاصاتهم تفعيلاً لدور الهيئة. كما أن الاستقلال الوظيفي والعضوي يجب أن يترافق مع استقلال مالي بحيث يسمح القانون لسلطة تنظيم الأسواق المالية أن تحصل على إيرادات خاصة بها وتستقل بإدارتها، تحت رقابة الأجهزة المركزية المختصة.

وعليه، ونظراً لأهمية الدور والاختصاصات التي تتولاها هيئة أسواق المال في الكويت، حرص المشرع على أن يمنحها بموجب أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 بعض التمييز الذي يكرّس استقلاليته عن أجهزة الرقابة المركزية التي تمارس دورها واختصاصاتها على كافة الوزارات والأجهزة الحكومية إلا ما استثنى منها بنص صريح. فلم يرد المشرع أن تكون علاقة الهيئة بكل من إدارة الفتوى والتشريع، ديوان الخدمة المدنية، لجنة المناقصات

(113) وزير التجارة والصناعة السابق، وعضو أول مجلس مفوضين لهيئة أسواق المال.

(114) <http://www.alraimedia.com/ar/article/economics/08/03/2015/569837/nr/kuwait>

لتعزيز رؤيته في استقلالية الهيئة، تناول الدكتور يوسف العلي بعض الجوانب التي تربط بين هذه الاستقلالية واستقرار الهيئة المالي والإداري، فأشار إلى أنه: «فيما يتعلق بتمويل ميزانية الهيئة، والتي دار حولها لغط كثير، فقد جاء تمويلها خارج الميزانية العامة، بما يخدم الفكرة التي بنيت عليها الميزانية الخاصة بالهيئة، والقائمة على فكرة التمويل الذاتي. فقد تم تمويل ميزانية الهيئة بمدخرات سوق الكويت للأوراق المالية، لينتهي بذلك الجدل حول طبيعة هذه الأموال، وهل هي أموال عامة أم خاصة، وبذلك توافرت للهيئة موارد مالية تحفظ لها استقراراً مالياً واستقلالاً في الوقت ذاته. أما الاستثمارية لهذا الاستقرار المالي فيتمثل باستثمار هذه الأموال بما يحقق عوائد مالية لميزانية الهيئة، تحفظ لها الاستثمارية والاستقرار في الوقت ذاته... وإن ما أثير حول الرقابة على ميزانية الهيئة في الغالب نابع عن عدم تقبل الشكل الجديد لميزانية الهيئة، والإصرار على العودة بها للشكل التقليدي لتكون مدخلاً للتأثير السياسي، وفي بعض الأحوال كان السبب في التركيز على هذه المسألة خروج ميزانية الهيئة عن سلطة الجهات الرسمية التي اعتادت الرقابة على الميزانيات الحكومية، فرأت في ذلك مدخلاً لسحب جانب من سلطاتها التقليدية...».

المركزية (الجهاز المركزي للمناقصات العامة)<sup>(115)</sup>، وديوان المحاسبة كالعلاقة التقليدية التي تربط كافة الوزارات والجهات الحكومية بهذه الأجهزة المركزية (المطلب الأول)، إضافة إلى ذلك فقد منحها بعض التميّز في الأحكام الخاصة بقواعد إعداد ميزانيتها والرقابة المالية عليها (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### استثناء هيئة أسواق المال من بعض الإجراءات الرقابية

في سبيل منح هيئة أسواق المال مزيداً من الاستقلالية والمرونة في علاقاتها وممارسة اختصاصاتها، نصت أحكام قانون إنشائها على استثنائها من بعض إجراءات الرقابة التي تمارسها الأجهزة المختصة على كافة الجهات الحكومية الخاضعة لسلطتها إلا المستثنى منها بقوانين أخرى.

فقد نصت المادة (16) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على إبعاد الهيئة عمّا درجت عليه النصوص من حصر تمثيل كافة الوزارات والجهات الحكومية أمام القضاء بإدارة الفتوى والتشريع التي تتولى أيضاً بموجب المرسوم بقانون رقم 12 لسنة 1960 مسؤولية إعداد مشروعات القوانين والمراسيم لجميع وزارات الدولة ومؤسساتها (الفرع الأول).

كما استقل مجلس مفوضي الهيئة بموجب المادة (17) من القانون رقم 7 لسنة 2010 باختصاص وضع اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة (الفرع الثاني).

هذا وقد اتجهت إرادة المشرع في نص المادة (23) من القانون رقم 7 لسنة 2010 إلى منح هيئة أسواق المال مزيداً من المرونة في ممارسة أعمالها واختصاصاتها، فاستثنائها من الإجراءات المتبعة في شأن المناقصات المركزية (الفرع الثالث)، واستقلال الهيئة عن الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة (الفرع الرابع)، التي تشكل عائقاً إجرائياً أمام كافة الوزارات والجهات الحكومية فيما يخص سرعة توقيع عقود التوريد والأشغال لديها.

(115) حل الجهاز المركزي للمناقصات العامة محل لجنة المناقصات المركزية بموجب أحكام القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة ابتداء من تاريخ 1 فبراير 2017. نشر القانون المشار إليه في العدد 1299 من الجريدة الرسمية - الكويت اليوم - الصادر بتاريخ 2016/7/31.

## الفرع الأول

### استقلال هيئة أسواق المال بشؤونها القانونية

تنص المادة (16) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أنه: «مع مراعاة المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960 بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع<sup>(116)</sup>، يكون للهيئة إدارة قانونية تتبع رئيس الهيئة تتولى مباشرة جميع القضايا والحضور أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم<sup>(117)</sup>، أو إبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات. كما تتولى إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بنظام السوق».

وهنا يطرح التساؤل حول كيفية الموازنة بين الاختصاصات التي منحت للإدارة القانونية في هيئة أسواق المال بموجب المادة (16) سابقة الذكر، وبين الاختصاصات الدستورية والقانونية التي تتمتع بها إدارة الفتوى والتشريع ولاسيما لناحية ما نصت عليه المادة (2) من قانون إنشاء إدارة الفتوى والتشريع والتي تتولى بموجبها صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الدوائر والمصالح، وكذلك صياغة مشروعات المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين؟ هذا مع العلم أن نص المادة (16) ليس جديداً على البنين القانوني الكويتي حيث إنه يتشابه في صياغته ومدلولاته مع نص المادة (33) من القانون رقم 5 لسنة 2005 التي حلت محلها المادة (36) من القانون رقم 33 لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت والتي خصت البلدية بإدارة قانونية تتبع الوزير المختص تتولى مباشرة جميع القضايا والحضور عنها أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم وإبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، كما تتولى إعداد المشروعات والمراسيم واللوائح والأنظمة والقرارات المتصلة بنشاط البلدية وذلك مع مراعاة حكم المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960 بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع.

الجدير بالذكر في هذا الإطار أن وظيفة إدارة الفتوى والتشريع منصوص عليها بموجب أحكام المادة (170) من الدستور التي قضت بأن: «يرتب القانون الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء»، حيث بناء عليه صدر المرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960 بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع مبيناً أنها

<http://www.fatwa.gov.kw/Portal/Home/Index>. (116)

(117) (تعتمد هيئة أسواق المال وفق المادة (148) من قانون إنشائها «نظاماً قضائياً مزدوجاً» لفض النزاعات المتعلقة بالأوراق المالية قوامه كيانات قضائية نظامية مستحدثة من جهة... والتحكيم التجاري من جهة ثانية»). 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، ص 448.

إدارة مستقلة تتولى الدفاع عن مصالح الخزانة العامة في جميع القضايا التي ترفع أمام المحاكم على الحكومة أو منها، كما تتولى صياغة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وإبداء الرأي في المسائل التي يستفتيها فيها مجلس الوزراء والوزارات، وكذلك في ما يقوم من خلاف في وجهات النظر بين الوزارات بناء على طلب مجلس الوزراء، ناهيك عن اختصاصها بمراجعة العقود التي تبرمها الحكومة مع الشركات والمقاولين والأفراد، وبإبداء الرأي في المسائل التي تنجم عن تنفيذ هذه العقود.

كما منحت إدارة الفتوى والتشريع بموجب نص إنشائها صلاحية إبداء الرأي في كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد، أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل امتياز أو احتكار وفي تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بمرسوم.

ولفهم مدلولات المادة (16) من القانون رقم 7 لسنة 2010 ومواءمتها مع النصوص الخاصة بإنشاء واختصاصات إدارة الفتوى والتشريع، يجب التذكير بقاعدة «توازي الأشكال القانونية»، حيث إن القانون لا تعدل أو تلغى أحكامه إلا بقانون، وعليه فقد أتى نص المادة (16) ليبعد في مدلولاته هيئة أسواق المال عمّا درجت عليه النصوص القانونية من حصر تمثيل كافة الوزارات والجهات الحكومية أمام القضاء بإدارة الفتوى والتشريع.

يشار في هذا السياق إلى أنه ورغم ما تتمتع به الإدارة القانونية في هيئة أسواق المال من استقلالية في إبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، فإن للهيئة أن تلجأ إلى استشارة إدارة الفتوى والتشريع في أي مسألة قانونية، ويبقى رأي الإدارة في هذا الشأن رأياً استشارياً غير ملزم لها، كما أنه لا يوجد أي تناقض بين ما نصت عليه المادة (16) من القانون رقم 7 لسنة 2010 من منح الإدارة القانونية في الهيئة صلاحية: «إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بنظام السوق»، وبين ما نصت عليه من ضرورة مراعاة نص المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960 بإنشاء إدارة الفتوى والتشريع التي تتولى بموجب هذا النص مسؤولية إعداد مشروعات القوانين والمراسيم لجميع وزارات الدولة ومؤسساتها. وخلاصة القراءة المشتركة للنصين تفيد باختصاص الإدارة القانونية في الهيئة بإعداد مشاريع النصوص القانونية والتشريعية التي تتصل بعملها ومن ثم يتم إرسالها إلى إدارة الفتوى والتشريع وفق الدورة المستندية التي نص عليها قرار مجلس الوزراء رقم 801 المتخذ في اجتماعه رقم 2-37 بتاريخ 24 أغسطس 2003 بشأن الإجراءات الواجب اتباعها في المسائل القانونية المختلفة وفقاً لأحكام الدستور، حيث تتولى إدارة الفتوى والتشريع - بموجب الفقرة (ثانياً) من هذا القرار - الصياغة القانونية النهائية لكافة مشروعات القوانين والمراسيم ذات الصلة بعمل

المؤسسات الدستورية والقانونية في دولة الكويت<sup>(118)</sup>.

## الفرع الثاني

### استقلال هيئة أسواق المال بشؤون التوظيف الخاصة بها

من المقرر في الفقه والقضاء الفرنسيين أن هناك تمييزاً بين فئتين من العاملين في سلطة أسواق المال: الأولى هي فئة أصحاب الوظائف القيادية وهؤلاء يعتبرون موظفين عموميين، ويعتبر مركزهم القانوني مركزاً تنظيمياً ويختص القضاء الإداري بمنازعاتهم الوظيفية، والفئة الثانية تشمل باقي العاملين، وهؤلاء يعتبرون في مركز قانوني عقدي ويخضعون لقانون العمل الخاص، ويختص القضاء العادي بمنازعاتهم الوظيفية<sup>(119)</sup>.

أما في الكويت فقد استثنيت هيئة أسواق المال، فيما يتعلق بشؤون التوظيف، بموجب المادة (17) من قانون إنشائها من الخضوع لقواعد الخدمة المدنية التي تطبق في غالبية الوزارات والجهات الحكومية، ونصت على أن: «يضع مجلس الهيئة اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نص خاص. ويكون لرئيس مجلس

(118) ينص قرار مجلس الوزراء رقم 801 المتخذ في اجتماعه رقم 2-37 بتاريخ 2003/8/24 على ما

يلي:

«أولاً: .....

ثانياً: مشروعات القوانين، والمراسيم، واللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تصدر من مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء.

1- تتولى الجهة المختصة (وزارة - هيئة عامة - مؤسسة عامة - إدارة مستقلة) إعداد المشروع مع مذكرة إيضاحية إذا كان مشروع قانون، وذلك بعد الحصول على موافقة الوزير المختص من حيث المبدأ.

2- تطلب الجهة التي أعدت المشروع من كافة الجهات الحكومية المعنية بالموضوع أن تبدي ما قد يكون لديها من ملاحظات على المشروع، ثم تحيله مع تلك الملاحظات إلى إدارة الفتوى والتشريع موضحة رأيها بالنسبة لتلك الملاحظات، وللإدارة استيضاح رأي الجهة المختصة فيما تراه من ملاحظات أو استطلاع رأي جهات أخرى معنية إذا اقتضى الأمر.

3- تتولى إدارة الفتوى والتشريع دراسة المشروع على ضوء ما أبدي عليه من ملاحظات ورد الجهة المختصة عليها، وتقوم بإفراغه في الصيغة القانونية المناسبة هو ومذكرته الإيضاحية إذا كان مشروع قانون وترسله إلى الجهة المختصة وصورة منه إلى مجلس الوزراء.

4- يرسل الوزير المختص المشروع في ضوء ما ارتأته إدارة الفتوى والتشريع إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء للنظر في اتخاذ إجراءات استصداره.

5- تبلغ الأمانة العامة لمجلس الوزراء إدارة الفتوى والتشريع بنسخة من مرسوم إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة حال صدوره».

(119) Gilles J. Guglielmi et G. Koubi, Droit du service public, paris, edit. Montchrestien, 2011, p. 567

مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة».

يشار في هذا الإطار إلى أن المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية والنظام الصادر تطبيقاً له يعتبران الشريعة العامة لشؤون التوظيف والخدمة المدنية، حيث نصت المادة (1) من القانون المذكور على أن يعمل بأحكامه: «فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، ويعمل بنظام الخدمة المدنية الذي يصدر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون».

ويخضع لقانون الخدمة المدنية ونظامه كل الجهات الحكومية ما لم يرد نص صريح على استثنائها، ويفسر الاستثناء في هذه الحالة تفسيراً ضيقاً بحدود النص، ويعود البت في كل ما لم يعالجه النص الخاص بالجهة المستثناة إلى الشريعة العامة للخدمة المدنية المتمثلة بالقانون رقم 15 لسنة 1979 الذي نص في مادته رقم (2) على أنه في تطبيق أحكامه يقصد بالجهة الحكومية: (كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها). ويقصد بالموظف: (كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته). وعليه تسري أحكام القانون المذكور بموجب نص المادة (3) منه على الجهات الحكومية والجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين.

وفي هذا السياق يمكن قراءة وفهم الاستثناء الواضح الذي نصت عليه المادة (17) من القانون رقم 7 لسنة 2010، ومفاده عدم تقيّد اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة بالقواعد المقررة في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نص خاص فيها.

يلاحظ أنه وعلى خلاف صراحة نص الفقرة الأخيرة من المادة (17) التي أعطت لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات كل من الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة، لم تشر المادة المذكورة صراحة إلى إعطاء مجلس المفوضين اختصاصات مجلس الخدمة المدنية فيما يخص الأمور المرتبطة بشؤون التوظيف فيها.

وقد اختلفت وجهات النظر في هذا الشأن بين ما ذهب إليه الهيئة بأن الاستثناء المقصود يفهم ضمناً من أحكام الفقرة الأولى التي يمكن تفسيرها أن مجلس الهيئة يتفرد دون العودة لمجلس الخدمة المدنية<sup>(120)</sup> بوضع اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة، وبين ما يذهب إليه المتمسكون بأن القرار النهائي في إقرار اللوائح الإدارية والمالية التي يعتمدها مجلس المفوضين يعود إلى مجلس الخدمة المدنية صاحب الاختصاص الأصيل بهذا الشأن سنداً لنص المادتين (5) و(38) من القانون رقم 15 لسنة 1979، وأن أي استثناء من هذه

(120) أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب نص المادة (4) من القانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه الرئيس في ذلك، ويعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها.



الأحكام لا يجوز افتراضه إلا بوجود نص صريح يفسّر بحدود ضيقة.

وقد تمسك الرافضون لتفرد مجلس مفوضي الهيئة بإقرار لوائح التوظف فيها بمجموعة من الأسانيد والحجج القانونية التي تدعّم رأيهم، وفق ما يلي<sup>(121)</sup>:

1. ليس في قانون هيئة أسواق المال نص واحد يعفي الهيئة من الخضوع لمجلس الخدمة المدنية، شأنها في ذلك شأن جميع الجهات الحكومية والمؤسسات المستقلة. بل هناك نص واحد (المادة 17) يعطي لمجلس الهيئة حق وضع اللوائح الإدارية والمالية، ويُعطي لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة. وهذا النص يُعدّ استثناءً من أحكام قانون الخدمة المدنية، كما هو واضح، وهناك قاعدة قانونية تقول: إن (الاستثناء لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه)، ليطول اختصاصات مجلس الخدمة المدنية، (ولو أراد المشرّع ذلك لما عازه النص).
2. إن التوسّع في تفسير المادة (17) ليس من صلاحيات مجلس المفوضين، بل من صلاحيات مجلس الخدمة المدنية نفسه، الذي له صلاحية إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية في ما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية، وفق نص المادة (5) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية<sup>(122)</sup>.

(121) يراجع ما كتبه المحرر الاقتصادي في جريدة الراي الصادرة بتاريخ 23 يونيو 2013، بعنوان: «هيئة الأسواق» تُعلن استقلالها عن مجلس الخدمة المدنية - لائحة الموارد البشرية أعطت اختصاصات لمجلس المفوضين من دون نص قانوني.

<https://www.alraimedia.com/Home/Details?Id=dae024ca-8193-4aaf-a757-a41465bc5710>

(122) يختص مجلس الخدمة المدنية بموجب نص المادة (5) من القانون رقم 15 لسنة 1979 بما يلي: «1- وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتنميتها، وكذلك تطوير نظم التوظف وغيرها من مجالات الخدمة المدنية.

2- العمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها وتنظيمها وسبل التنسيق بينها.

3- اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها.

4- اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها.

5- اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها.

6- إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.

7- اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته.

8- تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة والاتصال بالهيئات العلمية وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات.

9- النظر فيما يرى مجلس الوزراء إحالته إليه من شؤون الخدمة المدنية».

وذلك بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون ونظام الخدمة المدنية المشار إليه في المادة الأولى.

3. إن اختصاصات مجلس مفوضي الهيئة واضحة في المادة (4) من قانون الهيئة، وعددها 14، وليس من بينها ممارسة اختصاصات مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة.

4. إن استئثار مجلس المفوضين باختصاصات مجلس الخدمة المدنية مناقض لأبسط مبادئ توزيع السلطات وتوازنها، إذ كيف يصح أن يستأثر مجلس المفوضين بصلاحيات وضع الهيكل الإداري للهيئة، ويكون هو نفسه الرقيب على السياسات المتعلقة بذلك؟ وكيف يستقيم أن تكون هيئة أسواق المال هي الجهة الوحيدة التي لا تخضع لأي رقيب أو حسيب فيما يتعلق بسياسات التنظيم الإداري، وكأنها جزيرة معزولة عن الدولة، مع أن أموالها أموال عامة بنص القانون؟

5. إن ديوان المحاسبة دعا الهيئة في تقريره الأخير إلى عرض لائحة الموارد البشرية على مجلس الخدمة المدنية، ما يعني أن لا مسوغ قانونياً لتجاهل مجلس الخدمة. وهذا ما تؤيده أيضاً اجتهادات إدارة الفتوى والتشريع.

ولفهم أبعاد كلا الرأيين واستيضاح ما انتهت إليه الأمور في واقع الحال، يشار تذكيراً إلى أن المادة (5) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية منحت مجلس الخدمة المدنية اختصاص اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها، وكذلك إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.

هذا بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المخولة له بموجب قانون ونظام الخدمة المدنية كما هو الحال في نص المادة (38) من القانون نفسه التي قضت بأن: «تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال. ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية. كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور».

وتطبيقاً لنص المادتين (5) و(38) من قانون الخدمة المدنية، وفي حال عدم وجود نص صريح يستثني منهما، والتزاماً بقرار مجلس الوزراء رقم 666 الصادر في عام 2010 بشأن ضبط نمو الهياكل التنظيمية بالوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، الذي قضى في مادته الثالثة بأن: «يكون استحداث أو تعديل الهياكل التنظيمية بالعرض على مجلس الخدمة المدنية من خلال ديوان الخدمة المدنية الذي يقوم بالدراسة وإحاطة الجهة بنتائجها ثم العرض على مجلس الخدمة المدنية»، تقوم الأجهزة التنفيذية للهيئات

والمؤسسات العامة بإعداد مقترح لوائحها الخاصة بالشؤون الإدارية والمالية، ومن ثم يتم اعتمادها من قبل مجالس إدارتها تمهيداً لإحالتها إلى مجلس الخدمة المدنية الذي يتولى إقرارها أو تعديلها لتخرج بالشكل النهائي الذي يوافق عليه، وذلك اتساقاً مع الأهداف التي نصت عليها المذكرة الإيضاحية للمادة (38) التي أشارت إلى أنه: «لما كانت المرتبات التي تمنح لبعض موظفي الهيئات والمؤسسات العامة تتجاوز ما يمنح لأقرانهم في الجهات الحكومية أو في الهيئات أو المؤسسات المماثلة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة؛ لذلك فقد نص القانون على ضرورة عرض نظم المرتبات في هذه الهيئات والمؤسسات والشركات على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها أو تعديلها حسب الأحوال».

كما نصت المادة (38) على: «عدم جواز إجراء أي تعديل على نظم المرتبات في هذه الهيئات أو المؤسسات أو الشركات مستقبلاً إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، فضلاً عن الرخصة المتروكة لهذا المجلس في مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور».

ويلاحظ في هذا السياق أن الأجهزة الرقابية عادة ما تتمسك بمركزية اختصاصاتها واختصاصات كافة الأجهزة التي تمارس دوراً رقابياً شاملاً القطاع الحكومي بمجمله، ففي دراسة رفعتها (شؤون الرقابة المالية)<sup>(123)</sup> في وزارة المالية إلى مجلس الوزراء بشأن: (اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات بالجهات والمؤسسات الحكومية)، رأت فيها أنه لا مجال للمناقشة في أن اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات يشمل المرتبات الأساسية والعلاوات الدورية والأجور الإضافية والبدلات وأية مزايا مادية أو عينية أخرى تتقرر للموظف، وأن مباشرة هذا الاختصاص يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة أو الشركة، حسب الأحوال، أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها، ما لم يرد نص صريح بالاستثناء من أحكام القانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية الذي يؤكد على هيمنة مجلس الخدمة المدنية على وضع أطر السياسة العامة للدولة لتحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات والمؤسسات الحكومية وفق الاختصاصات المحددة فيه، وأن النص في قوانين إنشاء الهيئات والمؤسسات الحكومية بأن الهيئة أو المؤسسة تضع النظم واللوائح الإدارية التي تنظم أعمالها لا يعني تلقائياً أن يشمل ذلك نظم ولوائح الشؤون الوظيفية وتحديد المرتبات والأجور، حيث إنه يجب أن ينص القانون على ذلك صراحة... كما هو الحال عن النص بعدم خضوع الهيئات أو المؤسسات لقانون لجنة المناقصات المركزية<sup>(124)</sup>.

(123) تحولت فيما بعد إلى جهاز المراقبين الماليين المنشأ بموجب القانون رقم 23 لسنة 2015.

(124) حل الجهاز المركزي للمناقصات العامة محل لجنة المناقصات المركزية بموجب أحكام القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة ابتداء من تاريخ 1 فبراير 2017.

وفي إطار نهج المركزية في الرقابة، سبق وأن أصدر ديوان المحاسبة تعميمه رقم 1 لسنة 1992 بشأن عرض نظم المرتبات على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها وتعديلها وفقاً للمادة (38) من المرسوم بقانون 15 لسنة 1979، وقد أسس ديوان المحاسبة تعميمه على الرأي الذي أكده كل من ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع بموجب كتاب ديوان الموظفين رقم: م خ م/105/4 بتاريخ 8 يوليو 1990 الموجه للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية والذي أشار فيه إلى عرض موضوع الكتاب على مجلس الخدمة المدنية بجلسته رقم 90/2 المنعقدة بتاريخ 17 أبريل 1990، حيث قرر المجلس أن مباشرة (اختصاص مجلس الخدمة المدنية في إقرار وتعديل نظم المرتبات وفقاً لنص المادة (38) ... يوجب على الهيئة أو المؤسسة العامة حسب الأحوال أن تعرض على المجلس النظام الوظيفي الخاص بها)، لذلك فقد نبه ديوان المحاسبة بأنه يتعين على الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة أن تعرض على مجلس الخدمة المدنية لتقرير ما يراه مناسباً بشأن النظام الوظيفي المعمول به لديها (لائحة شؤون الموظفين أو شؤون التوظيف) وفقاً لآخر تعديل طرأ عليه والقرارات التنظيمية الصادرة استناداً لهذا النظام والمميزات النقدية أو العينية لكافة الموظفين أو لفئات جداول المرتبات المعمول به لديهم، وما يتضمنه من بدلات أو علاوات إضافية أو مكافآت تشجيعية إذا لم يكن قد تم إقراره من مجلس الخدمة المدنية من قبل، وذلك لإسباغ الصفة الشرعية والاستقرار القانوني على نظم المرتبات المعمول بها لدى هذه الجهات، وحتى لا يكون تنفيذها قد تم على أساس غير قانوني مما يستلزم معه وقفها واسترداد ما تم صرفه دون سند قانوني<sup>(125)</sup>.

وفي السياق أصدر ديوان الخدمة المدنية تعميمه رقم 15 لسنة 1998 بشأن التزام الهيئات والمؤسسات العامة بتطبيق نصوص اللوائح الداخلية الخاصة بكل منها، وذلك عندما لاحظ الديوان أن بعض الهيئات والمؤسسات العامة ذات الكوادر الخاصة تقوم بمنح موظفيها بعض المزايا المقررة لموظفي الجهات الحكومية رغم أن لوائحها قد تعرضت صراحة لذلك دون أن تتضمن لوائحها الداخلية ما يقضي بذلك، مستندة إلى ما قضت به تلك اللوائح من وجوب تطبيق قانون ونظام الخدمة فيما لم يرد بشأنه نص خاص، في حين أن هذه المزايا قد تم تنظيمها وتحديدها على سبيل الحصر في اللوائح المشار إليها، ومن ثم يمتنع الرجوع لقانون ونظام الخدمة المدنية، في أي موضوع سبق أن تضمنته اللائحة وتم تنظيمه مثل التعويضات أو المكافآت المالية أو البدلات أو المخصصات أو الحوافز أو الإجازات ... إلخ.

وقد برر الديوان ذلك بأن المشرع قد عبر في تلك اللوائح عن الحقوق التي يجوز منحها والتي تتفق وطبيعة العمل في المرفق، فإذا ما رغبت المؤسسة أو الهيئة في إضافة نوع آخر من هذه

(125) محمد عبد المحسن المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية: دراسة تحليلية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة السادسة عشرة، سبتمبر 1992، ص. 127.

المزايا فإنه يتعين اتباع الوسيلة القانونية المناسبة وهي الرجوع إلى مجلس الخدمة المدنية عند وضع اللائحة الداخلية أو تعديلها إعمالاً لأحكام المادتين (5 و38) من قانون الخدمة المدنية. وختام الديوان تعميمه بطلب تقيد كافة الهيئات والمؤسسات العامة بما سبق بيانه في هذا التعميم وعدم منح الموظفين مزايا غير المنصوص عليها باللائحة الخاصة بكل منها، علماً بأنه في حالة المخالفة سيتم استرداد ما صرف دون وجه حق مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية للمتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة دون وجه حق، عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم 215/2 باجتماعه رقم 96/14 المنعقد بتاريخ 1 أبريل 1996<sup>(126)</sup>.

وبخلاف ما تم ذكره من آليات، حسم مجلس مفوضي هيئة أسواق المال أمره وتم تخطي أي جدل قانوني في هذا الشأن وأصدر لائحة الموارد البشرية للهيئة والتي نصت في الفقرة الثانية من مادتها الأولى على أن يكون لمجلس مفوضي هيئة أسواق المال اختصاصات مجلس الخدمة المدنية في شأن موظفيه، ويكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة.

### الفرع الثالث

#### استقلال هيئة أسواق المال بشؤونها التعاقدية

اتجهت إرادة المشرع في القانون رقم 7 لسنة 2010 بشكل واضح إلى منح هيئة أسواق المال هامشاً واسعاً من المرونة تمكنها من ممارسة أعمالها واختصاصاتها دون التقيد بالإجراءات المتبعة في شأن المناقصات العامة التي تشكل في كثير من الأحيان، مع الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة<sup>(127)</sup>، عائقاً إجرائياً أمام سرعة التعاقد واتخاذ القرار لدى كافة الوزارات والجهات الحكومية. وفي هذا السياق نصت المادة (23) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أنه: «مع عدم الإخلال بالرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الهيئة، لا تخضع الهيئة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة ولا لأحكام قانون المناقصات العامة رقم 37 لسنة 1964 وتعديلاته».

وفي هذا الإطار من المهم الإشارة إلى أن القانون رقم 37 لسنة 1964 الذي أشار إليه نص المادة (23) سالفة الذكر قد ألغي واستبدل بالقانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة، الأمر الذي لم يغير شيئاً في عدم خضوع الهيئة للأحكام الجديدة رغم أن القراءة الضيقة لنص المادة (1) من القانون الجديد قد توحى بخضوع هيئة أسواق المال لأحكامه

(126) 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.

(127) يراجع حول رقابة ديوان المحاسبة المسبقة على المناقصات: فتاوى إدارة الفتوى والتشريع المتعلقة بالعقود الإدارية والمناقصات في دولة الكويت، إصدار خاص من إدارة المنظمات الدولية في ديوان المحاسبة، 2012، ص، 563.

شأنها شأن معظم الجهات الحكومية المشمولة بتعريف «الجهة العامة» التي حددتها المادة (1) سالفة الذكر بأنها تشمل: «الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة والشركات المملوكة بالكامل لمؤسسة البترول الكويتية». ولتأكيد استمرار عدم خضوع هيئة أسواق المال للقانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة لا بد من التذكير بما يلي:

1- إن القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية قد أورد في نص المادة (23) منه حكماً خاصاً انتهى إلى عدم خضوعها لقانون المناقصات العامة، ومن ثم فإنه وفقاً للقواعد العامة فإن قانون المناقصات العامة لا يلغي ما جاء بنص خاص في المادة (23) سابقة الذكر، لأن المقرر في حالة تعارض القاعدة القانونية الأحدث التي تضع حكماً عاماً مع القاعدة القانونية الأقدم التي تضع حكماً خاصاً أن الحكم الجديد لا ينسخ الحكم القديم الذي يبقى قائماً وسارياً باعتباره استثناء واردة على القاعدة العامة التي وضعها الحكم الجديد العام، فالعام لا يلغي الخاص، بل يسريان معاً على أساس أن العام هو الأصل وبقاء الخاص مجرد استثناء وارد عليه.

يُشار في هذا الشأن إلى ما هو ثابت في الفقه القانوني من أن ظاهرة تناقض وتنازع القواعد القانونية أمر لا مناص منه، وأن دور القضاء في هذا الشأن محدد ومعروف في مبادئ العمل القضائي. فمن الواضح أن هذه الظاهرة قد لا تكون مشكلة، وذلك إذا كان التعارض بين نص عام وآخر خاص أو بين نص سابق وآخر لاحق، إذ سوف يعتمد القاضي إلى مبدأ النص الخاص يقيد النص العام بالنسبة للحالة الأولى، وإلى مبدأ النص اللاحق يلغي السابق بالنسبة للحالة الثانية، ويستبعد أحد النصين ليطبق النص الثاني على القضية المعروضة عليه.

2- يُضاف إلى ذلك أن كلاً من القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه وقانون المناقصات العامة قد أورد حكماً خاصاً وقاطعاً مفاده بأن قانون المناقصات العامة الجديد لا يلغي ما جاء بالمادة (23) من قانون الهيئة، حيث نصت المادة (164) من قانون إنشاء هيئة أسواق المال على أن هذا القانون قانون خاص، كما تعتبر أحكامه أحكاماً خاصة، ويلغى كل نص في قانون عام أو خاص يتعارض مع أحكامه. وقد نصت المادة (94) من قانون المناقصات العامة الجديد على أن: «يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون ما لم يوجد نص خاص».

يتبين من وضوح النص الأخير أن المشرع الذي صاغ قانون المناقصات الجديد قد وعى لوجود استثناءات عليه فرضتها نصوص خاصة أخرى، وقد سطر في نص المادة (94) منه قاعدة واضحة مؤداها أن الاستثناءات من تطبيق قانون المناقصات العامة لا تقتصر على تلك

الحالات الواردة بالمادة (2) من القانون<sup>(128)</sup>، بل تتسع لأي حالة أخرى يسري بشأنها نص المادة (94) من القانون نفسه.

وعليه فإن أحكام قانون المناقصات الجديد تطبق على جميع الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة والشركات المملوكة بالكامل

(128) تنص المادة (2) من القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة الخاصة بنطاق تطبيقه، على أنه:

«أولاً- مع مراعاة أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية النافذة في دولة الكويت، يعمل بأحكام هذا القانون في شأن تنظيم عمليات شراء الأصناف والمقاولات والخدمات، التي تتم لحساب الجهات العامة، ولا يجوز للجهات العامة في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون أن تستورد أصنافاً أو أن تكلف مقاولين بتنفيذ أعمال أو أن تتعاقد لشراء أو استئجار أشياء أو لتقديم خدمات إلا عن طريق الجهاز، شريطة أن يكون الطرح والتعاقد طبقاً لأحكام هذا القانون.

ثانياً- تسري أحكام هذا القانون على عقود خدمات استيراد البرامج الإذاعية والتلفزيونية. ثالثاً- تنشأ لجان متخصصة في بعض الجهات العامة للقيام بعمليات الشراء والمقاولات والخدمات، وتستثنى بعض عمليات الشراء بهذه الجهات وفقاً لما يلي:

شؤون الدفاع والحرس الوطني والداخلية: يصدر مرسوم بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء بتشكيل لجان متخصصة لشؤون مشتريات المواد العسكرية لكل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والحرس الوطني، ويحدد المرسوم هذه المواد وتشكيل اللجان وآلية وإجراءات عملها والرقابة عليها. كما يسري هذا الاستثناء على:

- مقاولات المنشآت العسكرية.

- البنك المركزي: تخضع لاختصاص الجهاز مناقصات إنشاء مباني البنك المركزي وصيانتها ويستثنى ما عداها من اختصاص الجهاز وتتولاها لجنة العقود الخاصة بالبنك وفقاً لتعليمات تصدر من محافظ البنك المركزي على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة وفقاً لقواعد اختصاصاته، ووفقاً للقانون رقم 32 لسنة 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية وتعديلاته.

- مؤسسة البترول الكويتية والشركات المملوكة لها بالكامل: فيما يتعلق بحالات الشراء النمطية (أصناف-مقاولات-خدمات) يختص الجهاز بعقود الشراء التي تنفذ داخل دولة الكويت والتي تزيد على خمسة ملايين دينار كويتي وفقاً لأحكام هذا القانون، وتشكل بمؤسسة البترول الكويتية وحدة شراء تختص بالعقود التي لا تتجاوز قيمتها خمسة ملايين دينار كويتي وتراعي في إجراءاتها أحكام هذا القانون على أن تحال محاضر عقود الشراء التي تجريها إلى كل من الجهاز وديوان المحاسبة ووزارة المالية.

- مع مراعاة أحكام المادة (152) من الدستور يستثنى من أحكام هذا القانون عمليات استخراج وشراء وبيع النفط ومشتقاته والغاز ومنتجات البتروكيماويات ونقلها والخدمات التخصصية المرتبطة بحفر وصيانة الآبار النفطية وتختص بها وحدة الشراء بمؤسسة البترول الكويتية على أن تراعي في إجراءاتها أحكام هذا القانون. وتنظم اللائحة التنفيذية أحكام وإجراءات مباشرة الوحدة لنشاطها.

- العمليات الاستثمارية اللحظية للمؤسسات والهيئات العامة: تستثنى من اختصاص الجهاز العمليات الاستثمارية اللحظية التي تقوم بها المؤسسات والهيئات العامة وفقاً لاختصاص كل منها، وفي جميع الأحوال تطبق أحكام هذا القانون ولائحته فيما لم يصدر بشأنه نص خاص في شأن عمل كل من هذه الجهات العامة».

لمؤسسة البترول الكويتية، ما لم يرد نص على استثناء جهة معينة من كل أو جزء من أحكامه، وهذا ما جرى عليه الأمر في نص المادة (2) من القانون نفسه التي نصت على استثناء بعض الجهات وبعض العمليات من الخضوع لأحكامه، الأمر الذي كررته المادة (93) منه والتي - فيما يخص موضوع البحث - أحالت إلى النص الخاص التي أوردته المادة (23) من القانون رقم 7 لسنة 2010 التي أعفت هيئة أسواق المال من الخضوع لأحكام قانون المناقصات العامة.

وهنا يبقى التساؤل حول الآليات والإجراءات التي تتبعها هيئة أسواق المال لضمان الشفافية والمصادقية في تعاقداتها؟ وفي هذا الإطار، وفي ظل تمسك الهيئة باستقلاليتها الكاملة بأمورها المالية بعيداً عن أي رقابة غير الرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة، لم تغفل اللائحة التنفيذية لقانون إنشائها مسألة تنظيم الإجراءات الخاصة بالتعاقدات والاتفاقات والارتباطات المالية التي تبرمها الهيئة لتدبير احتياجاتها من مهمات أو أدوات أو خدمات أو غير ذلك بما يتوافق مع الطبيعة الخاصة لأنشطتها، إلا أنها أحالت في كل ذلك إلى اللائحة المالية للهيئة. وقد اشترطت المادة (19) من اللائحة الداخلية أخذ رأي الإدارة القانونية في الهيئة بشأن تلك التعاقدات والاتفاقات والارتباطات.

## الفرع الرابع

### استقلال هيئة أسواق المال عن الرقابة المسبقة لأجهزة الرقابة المالية

يتمثل الهدف الأساسي لعملية الرقابة بتصحيح الأخطاء والعدول عن الانحرافات، فمجرد الكشف عن الأخطاء والانحرافات لا يحقق الأهداف المنشودة ولا يفيد المؤسسة أو المنشأة الخاضعة للرقابة إلا إذا تبع ذلك بتصويب للمسار وإزالة للأسباب والعوامل التي سببت الانحراف.

من هذا المنطلق يدافع البعض عن الرقابة المسبقة للأجهزة الرقابية على ميزانيات وتعاقدات وتصرفات الجهات الحكومية، بينما يتمسك البعض الآخر بأهمية التركيز على أن العنصر الأساسي لنجاح الرقابة يتمثل بجودة وسرعة الإنتاجية، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق على الوجه المطلوب مع وجود رقابة مسبقة تستنفذ كثيراً من الوقت وتتطلب الكثير من التعقيدات الإجرائية وطول في الدورة المستندية، الأمر الذي يؤثر سلباً على إنتاجية الجهة الخاضعة للرقابة وعلى سرعة تأديتها للخدمات المطلوبة منها<sup>(129)</sup>.

وفي هذا الإطار، يقتضي البحث الإشارة إلى النصوص التي كرّست استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة (أولاً)، ومن ثم البحث في مدى استقلالية الهيئة عن رقابة جهاز المراقبين الماليين واستعراض وجهتي النظر المختلفتين في هذا الشأن (ثانياً).

(129) مجلة المحاسب العربي: [https://www.aam-web.com/ar/create\\_pdf/accounting/43](https://www.aam-web.com/ar/create_pdf/accounting/43)



## أولاً- استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة

نظراً لما تعانيه بعض المشاريع والتعاقدات الحكومية الخاضعة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة من تأخير في انطلاقها، دفع أكثر من اتجاه للاستغناء عن هذا النوع من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة والاكتفاء برقابته اللاحقة<sup>(130)</sup>. وهذا ما تحقق بنص المادة (23) من القانون رقم 7 لسنة 2010 التي قضت بعدم خضوع هيئة أسواق المال للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة.

الواقع أن ديوان المحاسبة يمارس وفقاً لأحكام قانون إنشائه رقم 30 لسنة 1964 نوعين من الرقابة هما<sup>(131)</sup>:

- **رقابة مسبقة:** حيث تخضع لهذا النوع من الرقابة المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة كافة، وكل مشروع ارتباط أو اتفاق أو عقد يكون من شأن إبرامه ترتيب حقوق أو التزامات مالية للدولة أو عليها إذا بلغت قيمة المناقصة الواحدة أو الارتباط أو الاتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر. وقد ألزم القانون في هذه الحالة جهات التعاقد الحكومية بالألا تتعاقد إلا بعد الحصول على موافقة ديوان المحاسبة، والديوان لا يصدر موافقته إلا بعد بحث الأوراق والتثبت من أن الاعتمادات الواردة بالموازنة تسمح بالارتباط أو التعاقد، وأن جميع الإجراءات الواجب استيفاؤها قد روعيت وفقاً للأحكام والقواعد المالية المقررة، وفي حال كان المبلغ أقل من مائة ألف دينار كويتي تقوم الوزارة بطرح المناقصة بشكل مباشر دون رقابة ديوان المحاسبة عليها.

- **رقابة لاحقة:** فقد حددت المادة الخامسة من القانون رقم 30 لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة، الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والمتمثلة في: الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، والبلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة، والهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو البلديات أو لغيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة، والشركات والمؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأس مالها لا يقل عن 50% منه أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح، والشركات المرخص لها باستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للدولة أو الممنوحة امتيازاً لاستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فيها.

(130) <http://www.alanba.com.kw/ar/kuwait-news/parliament/417808/25-10-2013>

(131) علي محمد محسن العفاسي، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، رسالة لنيل درجة الماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، الأردن،

2014. [https://meu.edu.jo/libraryTheses/587dde07d4c90\\_1.pdf](https://meu.edu.jo/libraryTheses/587dde07d4c90_1.pdf)

وتجري الرقابة اللاحقة بعد الارتباط أو الصرف، وتشمل جميع التصرفات المالية التي تجريها الجهات الخاضعة لرقابته، حيث تشمل رقابة الديوان على الوزارات والإدارات الحكومية جوانب الإيرادات والمصروفات، المناقصات والممارسات والعقود، العهد والمخازن والمستودعات العامة وفروعها وما في حكمها، حسابات التسوية من أمانات وعهد والحسابات الجارية والحسابات النظامية، السلف والقروض الممنوحة من الدولة أو إحدى المؤسسات أو الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة، أوجه استثمار أموال الدولة، الحساب الختامي للسنة المالية المنقضية لكل من الدولة والهيئات والمؤسسات العامة التي تربط موازاناتها بقوانين خاصة، اللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية، شؤون التوظيف، كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء<sup>(132)</sup>.

ومع التسليم بأهمية كلا النوعين من الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة، اتجه الأمر إلى إعفاء هيئة أسواق المال من الرقابة المسبقة للديوان على تصرفاتها التعاقدية لإعطائها مزيداً من المرونة في هذا الشأن دون المساس بالرقابة اللاحقة التي تضبط أي خلل أو تجاوز في التصرفات التي تجريها هيئة أسواق المال، حيث إنه لا نقاش في ضرورة وجود الرقابة المالية ولكن تعظيم أهميتها يأتي في تأدية المأمول منها دون عرقلة عمل الإدارة، خاصة أن مفهوم الرقابة المالية قد تطور حديثاً من الرقابة على: «النشاط الحكومي الذي يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بكفاءة وفعالية وفي حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة المالية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر فقط في البحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله»<sup>(133)</sup>.

والجدير بالذكر في هذا الخصوص أن استثناء الهيئة من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة لا تعتبر حالة فريدة أو وحيدة، وسبقها في ذلك عدة جهات منها على سبيل المثال بنك الكويت المركزي<sup>(134)</sup>.

وفي هذا السياق يؤكد الدكتور يوسف العلي على أن: «ميزانية الهيئة ليست بلا رقابة فهي مقرررة بالقانون رقم 7 لسنة 2010 بشكل واضح، حيث نصت المادة (23) بشكل صريح على الرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة، وإعفاء الهيئة من الرقابة المسبقة للديوان لا يعني أنها لا تخضع للرقابة، ولكن المشرع ارتأى أن يخضعها فقط للرقابة اللاحقة نظراً لطبيعة عملها، مما يعني أن ماليتها ستكون ضمن تقرير ديوان المحاسبة الذي سيقدم لمجلس الأمة، وأن رقابة

(132) ديوان المحاسبة ودوره في المحافظة على المال العام، إصدار خاص من ديوان المحاسبة، 2009.

(133) سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة التاسعة والعشرون، سبتمبر 2005، ص. 322.

(134) فتاوى رقابية، إصدار خاص من إدارة المنظمات الدولية في ديوان المحاسبة، 2011.

المجلس على مالية الهيئة مازالت قائمة، ويستطيع المجلس أن يطلب من الوزير المختص تطبيق ملاحظات الديوان من قبل الهيئة، وهو الإجراء ذاته المتبع مع بقية الجهات الحكومية من قبله.

أما رقابة الحكومة على مالية الهيئة وميزانياتها فقد جاءت في النص الصريح الذي يلزم الهيئة بتقديم تقريرها السنوي لمجلس الوزراء، مشتملاً على حساباتها وتقرير مراقب الحسابات... ومجلس الوزراء بإمكانه الطلب من الهيئة الالتزام بتوجيهاته وبملاحظاته على الجوانب المالية وطلب الالتزام بها، ولكنه في الوقت ذاته لا يتدخل في الجوانب الفنية لعمل الهيئة، وهو ما يحفظ لها استقلاليتها عن القرار السياسي<sup>(135)</sup>.

وفي سبيل تعزيز الرقابة المالية الداخلية على أعمال الهيئة نصت المادة (6-7) من الفصل السادس من الكتاب الثاني للأئحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على أن تكون لدى الهيئة لجنة دائمة تسمى (لجنة التدقيق الداخلي) تشكل بقرار من المجلس وتتكون من ثلاثة أعضاء من بين أعضاء المجلس على ألا يكون من بينهم رئيس المجلس.

وتقوم اللجنة بتأمين وجود نظام فعال للرقابة المالية والمحاسبية وإدارة المخاطر لدى الهيئة، ومراجعة نظم الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل الإدارة التنفيذية، ومراجعة أعمال التدقيق الداخلي والخارجي، على أن ترفع كل توصياتها أو قراراتها إلى المجلس.

وتكون للجنة التدقيق الداخلي الاختصاصات التالية:

1- دراسة أنظمة الرقابة الداخلية وتقييم مدى كفاءتها وكفايتها ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى المجلس.

2- مراجعة تقارير البيانات المالية المرحلية والسنوية وإبداء الرأي بشأنها قبل عرضها على المجلس.

3- تقديم الاقتراحات والتوصيات في كافة اللوائح المتعلقة بإدارة الشؤون المالية وقواعد المشتريات والمناقصات والعقود والمخازن وطلب إعداد التقارير اللازمة لذلك وتحديد أتعابهم.

4- التوصية بتعيين وإنهاء خدمات مراقبي حسابات الهيئة.

5- الموافقة على خطة التدقيق الداخلي السنوية.

6- تأمين التنسيق بين الإدارة التنفيذية ومراقب الحسابات ومكتب التدقيق الداخلي.

7- التحقق من استقلالية مراقبي حسابات الهيئة.

8- متابعة تقرير ملاحظات ديوان المحاسبة السنوي الخاص بعمليات الهيئة ومتابعة الإجراءات المتبعة من قبل الإدارة التنفيذية.

(135) <http://www.alraimedia.com/ar/article/economics/08/03/2015/569837/nr/kuwait>

9- المشاركة في بحث ودراسة أسباب الحوادث من سرقات أو اختلاسات أو حرائق، واقتراح النظم اللازمة لتلافيها ومتابعة تسوية ما قد ينجم عنها من أضرار مالية والرجوع على المتسبب بما يلزم لجبر هذه الأضرار .  
وتعد اللجنة لائحتها الداخلية وترفعها للمجلس لاعتمادها .

وفي جميع الأحوال، سواء أكان التدقيق داخلياً أم من قبل ديوان المحاسبة، يجب على المدقق أن يلتزم بالمعايير والتفسيرات التي وضعها مجلس معايير المحاسبة الدولية<sup>(136)</sup> (IFRS) المستخدمة من قبل أكثر من 115 من البلدان أو المناطق بما في ذلك الاتحاد الأوروبي، أستراليا، هونغ كونغ، والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(137)</sup>، والتي تنطلق أساساً من المبادئ والأخلاقيات التي تتبناها وتحض عليها جميع الأديان والأعراف والتقاليد والقيم التي تتبناها المجتمعات الناجحة<sup>(138)</sup> .

الواقع أن كل دولة من الدول تتبنى من خلال مؤسساتها المهنية أو الحكومية ذات الصلة بمهنة التدقيق والمحاسبة مجموعة من المعايير والمبادئ التي تؤطر عمل المدقق المحاسبي . ففي الكويت وضع ديوان المحاسبة منذ عام 2005 دليلاً يوضح أخلاقيات مهنة التدقيق، والذي تم التركيز فيه على عنوانين رئيسيين هما: علاقة أخلاقيات المهنة بمعايير الرقابة، والمتطلبات الأساسية لأخلاقيات مهنة التدقيق والقواعد العامة للقيم والسلوك المهني، الأمر الذي يجب أن يلتزم به مدققو ديوان المحاسبة تحت طائلة العقوبات المذكورة في العنوان الثالث للدليل نفسه<sup>(139)</sup> .

فقد فصل الدليل في عنوانه الرئيسي الأول ضرورة التزام المدقق بجملة من المبادئ والقيم تتمحور حول الحفاظ على الاستقلالية، النزاهة، الموضوعية، الشفافية، السرية المهنية، المصداقية، الكفاءة المهنية والمهارة، توثيق الأمور الجوهرية، التحرر من تضارب المصالح، ممارسة العناية المهنية اللازمة، والتجرد .

وفي عنوانه الرئيسي الثاني، فصل دليل أخلاقيات مهنة التدقيق الذي وضعه ديوان المحاسبة الكويتي، أهم القواعد العامة للقيم والسلوك المهني، فحرص على الإضاءة على مفاهيم التعاون، احترام العادات والتقاليد في المجتمع، العلاقات مع الزملاء، ضوابط التعامل مع وسائل الإعلام، القيود على الأنشطة التي تتوافق مع ممارسة المهنة، الانتماء لجمعيات النفع العام ولاتجاهات سياسية، التواضع، المحافظة على المظهر، الأمانة والاستقامة، احترام الوقت والالتزام بالمواعيد، والثقة .

(136) <https://www.ifrs.org>

(137) <https://ar.wikipedia.org/wiki>

(138) محمد عبد الحليم عمر، الأخلاق الإسلامية والمحاسبة، ورقة عمل لندوة «القيم الأخلاقية الإسلامية والاقتصاد»، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، القاهرة، 2000 .

(139) <http://new.sabq8.org/sabweb/Pages/Reports/SpecialForAuditor.aspx>

ومن الجدير بالذكر أن هذه المبادئ والقيم والسلوكيات التي يلتزم بها المدقق الكويتي لا تبتعد كثيراً عما هو منصوص عليه في قواعد أخلاقيات وسلوكيات مهنة المحاسبة والمراجعة في إنجلترا (Code of ethics of England) الذي يعتبر من أقدم وأعرق الدساتير المهنية، وهو يتكون من ثلاثة أجزاء هي: إرشادات للمحاسبين المهنيين، كيفية تطبيق الإطار المفاهيمي، المبادئ الأساسية والإطار المفاهيمي<sup>(140)</sup>.

ويبقى التساؤل هل أن الإعفاء من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة بصريح النص يمتد أيضاً إلى استقلال الهيئة عن الرقابة المسبقة التي يقوم بها جهاز المراقبين الماليين المنشأ بالقانون رقم 23 لسنة 2015؟

### ثانياً- مدى استقلالية هيئة أسواق المال عن رقابة جهاز المراقبين الماليين

تطبيقاً لأحكام القانون رقم 23 لسنة 2015 بإنشاء جهاز المراقبين الماليين، يمارس الجهاز دوره الرقابي الذي يستهدف تحقيق رقابة مسبقة فعالة على الأداء المالي للدولة، بحيث يتطلب الأمر عدم الارتباط بمصروف إلا بعد التثبت من أن عملية الارتباط أو الصرف سليمة ومطابقة للأحكام والقوانين والقرارات الوزارية واللوائح والتعاميم المالية والقواعد العامة للميزانية، ومن هنا كان وصف الرقابة المسبقة بأنها رقابة وقائية مانعة له، في حين أن الرقابة اللاحقة، وهي التي تجري بعد الارتباط أو الصرف، توصف بأنها رقابة علاجية.

الجدير بالذكر في هذا المقام بأن الرقابة المسبقة التي يمارسها جهاز المراقبين الماليين بموجب القانون المشار إليه كانت تتولاها الجهة المختصة بوزارة المالية بموجب أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، حيث استهدف نص المادة (33) منه تطبيق الرقابة المسبقة على كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات الحكومية بواسطة «المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات» للتحقق من أن عمليات الارتباط والصرف في حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية، وبما يحقق أهدافها ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة، الأمر الذي يقتضي مراجعة حسابية ومستندية وتقييمية وفقاً للقوانين والقرارات واللوائح والتعليمات المنظمة لها.

وتطبيقاً لنص المادة (8) من القانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه، يضمن جهاز المراقبين الماليين في ممارسته لعمله الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء المالي العام، ويتولى تعزيز المصداقية والثقة بالإجراءات المالية، ناهيك عن التأكد من مطابقة الأداء المالي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعاميم والقرارات المنظمة لها. كما يتولى تقديم الاستشارات

(140) <http://mohasep.blogspot.com/2008/01/code-of-ethics-of-england-code-of.html>

والإرشادات اللازمة للشؤون المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، ومتابعة تحصيل الإيرادات العامة للدولة<sup>(141)</sup>.

- (141) استتبعا لنص المادة (8) من القانون رقم 23 لسنة 2015 نصت المادة (12) على أنه «مع عدم الإخلال بالاختصاصات المقررة لديوان المحاسبة وفقاً لأحكام القانون رقم 30 لسنة 1964 المشار إليه، تكون اختصاصات المراقبين الماليين كما يلي:
- 1- الرقابة على تنفيذ الميزانية إيرادا ومصروفاً، وكذلك الأصول والخصوم وفقاً للقوانين المعمول بها واللوائح والنظم المعتمدة والمعايير المحاسبية المتبعة، بما في ذلك نظام الارتباطات، ودراسة أهداف الاستخدامات والموارد.
- 2- التوقيع على استثمارات الصرف والقيود والتوريد، بعد مراجعتها مع كافة المستندات المؤيدة لها والتأكد من صحة وسلامة الإجراءات والتوجيه المحاسبي ومطابقتها للواقع وللوائح والتعليمات المالية والنظم واللوائح الخاصة بالجهة، خلال خمسة أيام عمل من اليوم التالي لاستلام الاستمارة والمستندات اللازمة والمؤيدة لها، ولهم في سبيل ذلك الاطلاع على كافة المستندات والملفات التي يرون أهميتها في عملية الرقابة.
- 3- التوقيع على الحساب الختامي، وكذلك القوائم المالية عن السنة المالية المنقضية والتي تعدها الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز وإبداء الرأي قبل تقديمه إلى وزارة المالية، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الآلية التي يتم بموجبها تنفيذ هذا الاختصاص.
- 4- التحقق من أن التسويات المحاسبية والمالية تتم طبقاً للوائح المالية والنظم المعتمدة، مع مراعاة القواعد المحاسبية المتعارف عليها وخاصة عند إقفال حسابات السنة المالية.
- 5- دراسة أنظمة الرقابة الداخلية الصادرة والمنظمة للعمل، ومدى كفاءتها وكفايتها لإحكام الرقابة على العمليات المالية، ورفع التوصيات اللازمة للجهات المختصة.
- 6- إبداء الرأي في مشروع ميزانية الجهة - محل الرقابة - قبل تقديمه إلى وزارة المالية.
- 7- حضور لجان المزايدات والممارسات والمناقصات التي تشكلها الجهة المعين بها، وإبداء الرأي والملاحظات.
- 8- الاطلاع على كافة العقود والالتزامات في حدود المبالغ التي يتطلب عرضها على لجنة المناقصات المركزية وعقود المزايدات قبل إبرامها، للتحقق من صحة الإجراءات وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات.
- 9- التحقق من توقيع الشروط الجزائية على الموردين أو المقاولين في حالة مخالفتهم لشروط العقد، واعتماد رد قيمة الجزاءات أو الغرامات للموردين أو المقاولين، بعد التحقق من أن قرار إلغائها أو تخفيضها قد صدر من السلطة المختصة بتوقيعها.
- 10- دراسة طلبات صرف العهد النقدية الشخصية، والترخيص بصرفها في ضوء ما تقضي به التعليمات المالية.
- 11- التحقق من تحصيل وتوريد الإيرادات وفقاً للقوانين والتعليمات المالية.
- 12- الاشتراك في لجان الجرد الدوري والمفاجئ للنقدية بالصندوق والطابع المالية والبريدية وما في حكمها واعتمادها.
- 13- مراجعة السجلات والدفاتر المحاسبية للتأكد من انتظام القيد المحاسبي فيها.
- 14- متابعة تنفيذ توصيات مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة، وإجراءات تلافيف ملاحظاتها، بما يتوافق ودور الجهاز.
- 15- إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الرقابة المالية المسبقة.
- 16- الرقابة على المنح والإعانات والهبات والتبرعات والجوائز والدعومات المقدمة من قبل أفراد وجهات محلية أو خارجية، للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها».

الواقع أن الرقابة المسبقة الوقائية لجهاز المراقبين الماليين تتميز عن رقابة ديوان المحاسبة التي هي في الأصل بموجب أحكام القانون رقم 30 لسنة 1964 رقابة لاحقة علاجية، إذ تقتصر رقابة الديوان المسبقة على أنواع معينة من الارتباطات والمصرفيات وذلك على الوجه الذي حددته المادتان (13) و (14) من قانون إنشائه.

فقد نصت أولى هاتين المادتين على أن تخضع لرقابة الديوان المسبقة المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة إذا بلغت قيمة المناقصة الواحدة مائة ألف دينار فأكثر، ونصت المادة (14) على أن تسري أحكام المادة السابقة على كل مشروع ارتباط أو اتفاق أو عقد يكون من شأن إبرامه ترتيب حقوق أو التزامات مالية للدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو عليها، إذا بلغت قيمة الارتباط أو الاتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر.

وفي هذا السياق توضح المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 23 لسنة 2015 بإنشاء جهاز المراقبين الماليين، أن الرقابة المسبقة التي يمارسها الجهاز هي اختصاص أصيل لا يمارسه ديوان المحاسبة إلا استثناء من خلال نص بعض المواد من قانون إنشائه، إذ تجدر الإشارة إلى أن الرؤية السامية لتحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري (تعتبر نقطة تحول للاقتصاد الكويتي، ورغبة في حسن استخدام الموارد ورفع كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية التي تعمل على تحقيق هذه الرؤية، فإنه يتطلب وجود دور فاعل للمراقبين الماليين يضمن حسن استخدام الأموال الضخمة اللازمة لتحقيق تلك التطلعات. وتأتي أهمية مهنة المراقبين الماليين في كونها رقابة مانعة لحدوث الأخطاء والانحرافات في تنفيذ ميزانية الدولة، وتحديد أوجه القصور لمواطن الخلل في أنظمة الرقابة الداخلية وآلية معالجتها).

وعلى أثر صدور القانون رقم 23 لسنة 2015 بإنشاء جهاز المراقبين الماليين طرح التساؤل حول خضوع هيئة أسواق المال لرقابته المسبقة، الأمر الذي شكل تكراراً لما حصل من اختلاف في وجهات النظر قبل صدور القانون المشار إليه حول خضوع الهيئة للرقابة المالية المسبقة التي كانت تمارسها الإدارة المختصة في وزارة المالية بموجب أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

فقد تمسكت هيئة أسواق المال بعدم خضوعها لأحكام المادة (51) مكرر من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 التي نصت على تعيين مراقبين ماليين ورؤساء حسابات بالمؤسسات ذات الميزانية المستقلة من قبل وزارة المالية، وكان تمسك الهيئة بهذه الواجهة على سند من القول إن المادة (18) من قانون إنشائها رقم 7 لسنة 2010 أنطت باللائحة الداخلية للهيئة تحديد (القواعد والإجراءات المالية للتصرف في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها)، وبالتالي فإن اللائحة الداخلية للهيئة هي المخولة بوضع أساليب الرقابة على بنود الصرف بما يحقق الغرض من الرقابة المسبقة لوزارة المالية، خاصة أن ميزانية الهيئة لا تشكل أياً من بنود الميزانية العامة للدولة سواء في جانب الإيرادات أو

في جانب النفقات والمصروفات بالنظر إلى ميزانيتها ذاتية الموارد وعدم تحصيل الدولة من الهيئة لأي أموال.

وبالطبع رفضت وزارة المالية هذا الاتجاه وتمسكت بحقها بتعيين مراقبين ماليين لدى الهيئة، وأن هذا الإجراء ليس من شأنه تقييد ما كفله القانون للهيئة بقدر كبير من الحرية والتصرف والاستقلال المالي، وإنما هو للتحقق من أن الأنظمة المالية والمحاسبية تعكس بصورة حقيقية وواضحة المركز المالي للهيئة وتبين مدى التزامها بالقوانين والقرارات المتعلقة بنشاطها.

تجدد النقاش القانوني حول خضوع هيئة أسواق المال لرقابة جهاز المراقبين الماليين، خاصة مع تمسك الجهاز بطبيعة ونطاق وأهمية الرقابة المسبقة التي يمارسها من جهة، وتمسك الهيئة بمتطلبات المرونة والاستقلالية التي يجب أن تحكم عملها من جهة أخرى.

ومن منطلق أن استقلالية هيئة أسواق المال تعتبر الركيزة الأساسية لقيامها بدورها بالشكل الصحيح وممارسة نشاطها بالمعنى الفني السليم، يتمسك المدافعون باستثناء الهيئة عن هذا النوع من الرقابة وفقاً لمنطق قانوني ينطلق من نص المادة الثانية من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية التي تنص على استقلال الهيئة وتمتعها بالشخصية الاعتبارية، الأمر الذي استتبع بالارتكاز لنص المادة (18) من القانون نفسه بصيغتها المعدلة.

وكان النص في المادة (18) سالفة الذكر - قبل تعديله بالقانون رقم 22 لسنة 2015 يقضي بأن: «يكون للهيئة ميزانية مستقلة تعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام. وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية للتصرف في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها، واستثناءً من حكم هذه المادة تبدأ السنة المالية الأولى للهيئة من تاريخ العمل بهذا القانون وتنتهي في 31 مارس من العام التالي».

وقد ثار الخلاف آنذاك بشأن مدى انطباق المواد (2، 33، 34، 44، 49) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها، على هيئة أسواق المال.

وقد تمسكت هيئة أسواق المال بأن تعديل نص المادة (18) يبرز إرادة واضحة للمشرع بحسم الخلاف، حيث أعلن النص المعدل أن: «يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام. وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها. ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات



وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه».

وفي هذا الصدد وضحت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور الغايات والمبررات التي استهدفها المشرع من تعديل النص، حيث ورد أنه: «بالنظر إلى الوضع الخاص لهيئة أسواق المال، كجهة رقابية مستقلة، فقد روعي في المادة (18) أن تكون لها ميزانية مستقلة تصدر بقانون وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، على أن تراعى الأحكام العامة للمرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام.

وقد فوض القانون اللائحة التنفيذية تفويضاً تشريعياً لتنظيم كافة المسائل المتعلقة بالقواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها، لتكون اللائحة واجبة التطبيق في هذا الشأن دون أي قانون آخر. وقد أناطت المادة برئيس مجلس المفوضين جميع اختصاصات وزير المالية، فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه، وذلك حتى يكون للهيئة استقلال مالي يكمل ما تتمتع به من استقلال إداري عن الحكومة، ليكون للهيئة كافة الإمكانيات التي تؤهلها للقيام بدورها في تنظيم ورقابة الأسواق والتعامل في الأوراق المالية ونشاط الأشخاص المرخص لهم والخاضعين لرقابتها».

مفاد ذلك، وفقاً لوجهة النظر التي تركز عليها هيئة أسواق المال، أن المشرع قد قصد بما أجراه من تعديل على نص المادة (18) من قانون الهيئة أن تتولى الهيئة تنظيم كافة المسائل المتعلقة بالقواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها مسترشدة في ذلك بالأحكام العامة الواردة بالمرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي. وحتى تتأكد تلك الاستقلالية فقد أسند المشرع لرئيس مجلس مفوضي الهيئة جميع الاختصاصات الممنوحة لوزير المالية بموجب المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه<sup>(142)</sup>.

في المحصلة تتمسك هيئة أسواق المال باستقلاليتها التامة عن الرقابة المالية لجهاز المراقبين

(142) تستند هيئة أسواق المال لتعزيز وجهة نظرها إلى ما ورد بالصفحة الثامنة من التقرير الثالث والعشرين للجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة المؤرخ في 19 مارس 2015 والمقدم لمجلس الأمة المنعقد بتاريخ 24 مارس 2015 بشأن القانون رقم 22 لسنة 2015 ما قد يكشف عن أهم الغايات التي استهدفها التعديلات التي تمت على نصوص القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه، حيث نقرأ أن اللجنة استمعت «إلى رأي ممثلي اتحاد مصارف الكويت الذين أكدوا ضرورة محافظة جميع التعديلات على استقلالية الهيئة، الأمر الذي أكدت عليه جميع الجهات... كما أكد اتحاد الشركات الاستثمارية على ضرورة استقلالية الهيئة وخضوعها للرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة». تراجع مضبطة مجلس الأمة رقم 1328/أ، جلسة 24 مارس 2015 التي تمت فيها الموافقة على القانون رقم 22 لسنة 2015.

الماليين مستندة في ذلك إلى عدد من الحجج والمبررات مفادها أن القانون رقم 22 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه قد استهدف عدم إخضاع الهيئة للمرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه. كما أن نص المادة (23) من القانون رقم 7 لسنة 2010 يشير إلى أنه: «مع عدم الإخلال بالرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الهيئة، لا تخضع الهيئة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة ولا لأحكام قانون المناقصات العامة رقم 37 لسنة 1964 وتعديلاته».

وكانت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه قد كشفت عن الخلفية التاريخية لذلك القانون، وأنه إنما قد صدر لتفعيل الأحكام المنصوص عليها بالمادتين رقمي (33 و34) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه بما أورده من أنه: «على الرغم من صدور المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وما نصت عليه المادة رقم (33) بأن: «يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات»، والمادة رقم (34) بأن: «يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات»، إلا أن هاتين المادتين ظلتا معطلتين دون تطبيق عملي لا لسبب إلا للوقوف على أهمية تلك الوظيفة وتميزها عن سائر الوظائف في الإدارة المالية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على هذا التميز المهني لتلك الوظائف.

ومع التطور الكبير في حجم المالية العامة والزيادة الكبيرة في عدد الجهات الحكومية التي استحدثت وأنشئت في مرحلة ما بعد صدور المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه، فقد ظهرت الحاجة إلى وجود جهاز قوي ومؤثر لحماية الأموال العامة والرقابة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة والمستقلة، وللظروف والأوضاع المالية التي مرت بها البلاد أثناء وبعد فترة الغزو الغاشم والتي أسفرت عن وجود الكثير من الاختلالات والمخالفات المالية الجسيمة، بالإضافة إلى مظاهر الخلل المختلفة في تزايد أوجه الهدر والإسراف في الأموال العامة، فكان لا بد من إصرار السلطة التشريعية على تفعيل المادتين (33، 34) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 ووضعها موضع التنفيذ.

وهو ما أثمر معه في نهاية المطاف بتعيين مراقبين ماليين ورؤساء للحسابات بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات الملحقة والمؤسسات المستقلة وعلى مراحل، وذلك بعد صدور قرار مجلس الوزراء رقم 1181 بتاريخ 1992/12/28 بتفويض وزير المالية بتحديد تبعية واختصاصات المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات... ونظراً لما تواجهه مهنة المراقبين الماليين حالياً من صعوبات وعراقيل جوهريّة، تحد من قدرتهم على القيام بدورهم على الوجه الأكمل، والتي من أهمها الاستقلالية الإدارية والمالية من جهة، وتفعيل اختصاصاتهم من جهة أخرى، لذا جاء هذا القانون لتفعيل هذا الدور الهام ومعالجة السلبات

التي واكبت عمل المراقبين الماليين خلال الفترة السابقة<sup>(143)</sup>.

وعليه يؤكد المتمسكون باستقلالية الهيئة عن رقابة جهاز المراقبين الماليين أن المشرع قد استهدف بما أجراه من تعديل على نص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه وما أورده بالمادة (23) من القانون ذاته أن تخضع الهيئة في كافة المسائل المتعلقة بالقواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها لما تضعه الهيئة باللائحة التنفيذية من قواعد بهذا الشأن، وبحيث تكون اللائحة التنفيذية هي الواجبة التطبيق دون أي قانون آخر، وذلك على نحو ما قرره اللائحة التنفيذية للقانون رقم 22 لسنة 2015 بشكل واضح لا لبس فيه، حيث إن: «القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية تكون لها في موضوعها قوة القانون. ومن المقرر أيضاً أن القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام هي قواعد يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد، فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم حتى لو حققت هذه الاتفاقات لهم مصالح فردية، لأن المصالح الفردية لا تقوم مقام المصلحة العامة»<sup>(144)</sup>.

وفي هذا الإطار، واستناداً إلى التفويض التشريعي الذي تتمسك به الهيئة تطبيقاً لنص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المعدل بالقانون رقم 22 لسنة 2015، وبموجب قرار رئيس مجلس مفوضي هيئة أسواق المال رقم 72 لسنة 2015 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية وتعديلاته الصادر بتاريخ 2015/11/9 والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 نوفمبر 2015.

(143) في هذا السياق توجّه رئيس لجنة الميزانيات والحساب الختامي بمجلس الأمة بالجلسة التي كانت مقررة لمناقشة القانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه، إلى أعضاء المجلس قبل التصويت على مشروع القانون بالقول: «اسمحوا لي أيها الإخوة الأعزاء أن استرعي انتباهكم إلى ملاحظات مهمة أننا نؤمن كما تؤمنون بأن الكثير من المستويات الرقابية ليس بالضرورة هو الأداة الفعالة لترشيد الأداء وليس بالضرورة هو الوسيلة المثلى للإصلاح المالي، وهنا نؤكد على أن هذا القانون أبداً لم يأت بمحطة رقابية جديدة، ولم يأت بمستوى رقابي إضافي، بل إن نظام المراقبين الماليين موجود وهناك ما يقارب 180 مراقباً مالياً وإنما هو محاولة لتفعيل هذا النظام وإعطائه استقلالية يحتاجها من خلال تقنيته، البعض يتصور أننا في إقرار هذا القانون ننشئ مستوى رقابياً أو إضافياً جديداً في الواقع هذا النظام موجود وهناك بالضبط 176 مراقباً مالياً في الجهات الحكومية ولم نأت بأي مستوى رقابي جديد، ثانياً، أن الاختصاصات المذكورة في هذا القانون نقلت كما هي من الاختصاصات المطبقة حالياً بقرار من وزير المالية، الاختصاصات نفسها الآن المطبقة بقرار من وزير المالية نقلناها إلى القانون وإنما الجديد هو وضعها في قانون بدلاً من قرار توكياً لاستقلالها. مضبطة مجلس الأمة رقم 1328/أ، جلسة 2015/3/24 التي تمت فيها الموافقة على القانون رقم 22 لسنة 2015.

(144) الحكم الصادر في الطعن رقمي 219 و220 لسنة 2000 مدني - جلسة 2001/11/19.

فقد أقرت الهيئة فصلاً بالكتاب الثاني لللائحة التنفيذية خصصته لتنظيم مالية الهيئة، هو الفصل الثامن، حيث نظمت فيه كيفية إعداد الميزانية والموارد المالية للهيئة واحتياجات الهيئة ورأس مالها، كما نظمت طرق تنفيذ الميزانية في المواد (من 8-17 وحتى 8-20)، وخصصت المادة (8-21) لتنظيم عمل المراقب المالي - الذي تغطي اختصاصاته الاختصاصات ذاتها المقررة للمراقبين الماليين بموجب القانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه - وأوجبت أن يكون للهيئة مراقب مالي يعين بقرار من رئيس مجلس المفوضين ويتبعه بشكل مباشر، وتكون له الاختصاصات المبينة بتلك المادة، بالإضافة لما يسند له من اختصاصات أخرى بموجب اللائحة المالية أو القرارات أو التعاميم ذات الصلة، كما نظمت المواد (من 8-22 وحتى 8-24) الرقابة المالية بما يشتمل على نص المادة (8-23) الذي نص على أن يكون للهيئة مراقب حسابات مستقل أو أكثر، ونظمت المادة (8-25) التقرير السنوي والحساب الختامي.

من جانب آخر تتمسك وجهة النظر المؤيدة لاستقلال هيئة أسواق المال عن الرقابة التي يمارسها جهاز المراقبين الماليين بما استقر عليه القضاء أنه من: «المقرر أنه مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العام أو غيره إلا فيما فات القانون الخاص من أحكام، إذ لا يجوز إهدار القانون الخاص لإعمال القانون العام لما في ذلك من منافاة للغرض الذي من أجله وضع القانون الخاص»<sup>(145)</sup>.

ومن هذا المنطلق ومن حيث إن نص المادة الأولى من القانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه قد حدد الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بأنها: «الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحققة والمستقلة»، مما مؤداه أن القانون رقم 23 لسنة 2015 إنما ينظم الرقابة المسبقة لجهات عديدة، ولما كان نص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه إنما ينظم القواعد والإجراءات المالية لتصرف هيئة أسواق المال في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها، أي يتعلق بجهة واحدة وردت بالنص على سبيل القصر والحصص وهي هيئة أسواق المال، مما يكون معه نص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه نصاً خاصاً فيما يتعلق بالأمور المنظمة بنصوص القانون رقم 23 لسنة 2015، وتعتبر نصوص القانون الأخير نصوصاً عامة.

كما أنه حتى يتفادى المشرع تعديل أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 تعديلاً ضمناً بإيراد نصوص بتشريعات أخرى تتعارض مع أحكامه، فقد نص صراحة في المادة (164) منه على أن: «يعتبر هذا القانون قانوناً خاصاً، كما تعتبر أحكامه أحكاماً خاصة، ويغى كل نص في قانون عام أو خاص يتعارض مع أحكامه»، مما يستخلص منه أن ما جاء بالقانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه من أحكام لا تلغي ولا تقيد ولا تعدل ما جاء بنص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المشار إليه.

(145) الحكم الصادر بجلسة 28 يونيو 1999 في الطعن رقم 407 لسنة 1998 تجاري إداري.

وفي السياق نفسه، وفضلاً عن تمسكهم بأن النص العام حتى لو كان هو الأحدث لا يلغي ما ورد بالنص الخاص الأقدم، وأن النص الخاص لا يلغى إلا بنص خاص، يرفض المتمسكون باستقلالية الهيئة وجهة نظر جهاز المراقبين الماليين بأن القانون رقم 23 لسنة 2015 هو القانون الأحدث من القانون رقم 22 لسنة 2015، لأنه ليس الأحدث إقراراً من قبل مجلس الأمة، كما أنه ليس الأحدث نفاذاً؛ ذلك أنه وإن كان القانون رقم 22 لسنة 2015 قد صدر بتاريخ 4 مايو 2015 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 10 مايو 2015، والقانون رقم 23 لسنة 2015 قد صدر في اليوم التالي ونشر في الجريدة نفسها بتاريخ 17 مايو 2015، إلا أن الثابت أن القانون رقم 23 لسنة 2015 قد أقر من قبل مجلس الأمة - بمداولتيه الأولى والثانية - بجلسته 25 مارس 2015، أما القانون رقم 22 لسنة 2015 فقد أقر من قبل مجلس الأمة في مداولته الأولى بجلسته 24/3/2015 وأقر في مداولته الثانية بجلسته 8 أبريل 2015<sup>(146)</sup>، ومن ثم فالقانون رقم 22 لسنة 2015 يكون وفق هذه الواجهة هو الأحدث إقراراً من قبل مجلس الأمة.

وحيث لم يتضمن القانون رقم 23 لسنة 2015 حكماً خاصاً بشأن نفاذه، ومن ثم ينفذ خلال شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقاً لنص المادة (178) من الدستور - وحيث قد تم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 مايو 2015 مما يكون معه قد دخل حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ 17 يونيو 2015، وكان الثابت بالمادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم 22 لسنة 2015 أنها نصت على أن يعمل به بعد ستة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وكان الثابت أنه قد تم نشر القانون رقم 22 لسنة 2015 بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 مايو 2015 ومن ثم يبدأ نفاذ القانون بتاريخ 10 نوفمبر 2015، أي أن القانون رقم 22 لسنة 2015 وإن كان هو الأسبق إصداراً ونشراً بالجريدة الرسمية إلا أنه الأحدث من حيث إقراره من قبل مجلس الأمة الموقر ومن حيث بداية نفاذه.

ويستنتج من ذلك التعاصر بين القانونين أي مظنة بوجود إرادة لدى المشرع بأن يلغي القانون رقم 23 لسنة 2015 ما جاء بالمادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 - خاصة وأنها لم تكن نافذة لدى صدور ذلك القانون، والإلغاء الضمني لا يقع إلا على نص نافذ - بل يقطع هذا التعاصر بأن المشرع أراد أن يطبق نص المادة (18) على الهيئة، وتطبق أحكام القانون رقم 23 لسنة 2015 على الجهات المنصوص عليها بذلك القانون من غير الهيئة.

وبالمقابل يتمسك اتجاه آخر بتثبيت اختصاص جهاز المراقبين الماليين في شأن رقابته على هيئة أسواق المال، وقد استفتى الجهاز المذكور إدارة الفتوى والتشريع التي فندت بكتابها رقم 201700002440 والموجه إلى رئيس الجهاز بتاريخ 9 أغسطس 2018 الحجج والأسانيد التي دافعت من خلالها هيئة أسواق المال عن وجهة نظرها.

(146) مضبطة مجلس الأمة رقم 1328/أ، جلسة 24 مارس 2015، ص 120.

وبعد الاطلاع على نصوص المواد (1-2-6-7-8-9-11-12-14-17-20-21-27) من القانون رقم 23 لسنة 2015 بإنشاء جهاز المراقبين الماليين، والمادتين (2 و18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية رأيت إدارة الفتوى والتشريع أن: «مفاد ما تقدم من نصوص أن المشرع أنشأ بموجب القانون رقم 23 لسنة 2015 جهازاً مستقلاً يتبع وزير المالية يسمى جهاز المراقبين الماليين، وتضمن القانون الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والتي تتمثل في الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة، ومنح رئيس الجهاز درجة وزير، وتضمن القانون ما يفيد تمتع الجهاز بحيادية واستقلالية عن الجهات الخاضعة لرقابته، وأورد المحظورات التي لا يجوز لكل من رئيس الجهاز ونائبه ورؤساء القطاعات والمراقبين الماليين القيام بها أثناء تولي مناصبهم.

كما تضمن تشكيل لجنة عليا بالجهاز تتألف من وزير المالية رئيساً ورئيس الجهاز نائباً لرئيس اللجنة، ونائب رئيس الجهاز وأقدم ثلاثة من رؤساء القطاعات، وتضمن القانون ما يستهدفه الجهاز من ممارسة دوره الرقابي، وناط القانون بالمراقبين الماليين العديد من الاختصاصات والمتمثلة في سبعة عشر اختصاصاً، وقرر أن تحدد اللائحة التنفيذية أية اختصاصات أخرى، كما ألزم القانون الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بالرد على ملاحظات أو مكاتبات الجهاز، وعدم التأخر في الرد عليها بغير عذر مقبول.

وحظرت المادة (20) من القانون على العاملين بالجهاز تقاضي أي مبالغ من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز على شكل مكافآت أو مزايا نقدية أو عينية، وقررت المادة (21) من القانون التزام الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بتمكين المراقبين الماليين من ممارسة اختصاصاتهم الواردة بهذا القانون بما يمكن الجهاز من أداء مهامه على الوجه الأمثل، وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، ونظراً لأن الركن الأساسي في العمل الرقابي هو الاستقلالية والحيادية فقد تضمنت المادة (27) من هذا القانون ما يؤكد ضرورة الاستقلالية المالية للجهاز، مما يعطي ضماناً حقيقية لعمل الجهاز إذ أوردت أن يقترح رئيس الجهاز ميزانية الجهاز وتدرج كقسم خاص بالميزانية العامة للدولة.

وعلى ذلك فإن جهاز المراقبين الماليين يتمتع بالاستقلالية والحيادية عن الجهات الخاضعة لرقابته، بما يضمن قيامه بممارسة اختصاصاته دون ثمة تأثير من تلك الجهات على عمل المراقبين الماليين.

ومن ثم وإذا كانت الجهات ذات الميزانيات المستقلة تعد من بين الجهات الخاضعة لرقابة جهاز المراقبين الماليين، وقد ورد خضوع تلك الجهات عاماً دون استثناء أية جهة، وكانت هيئة أسواق المال وفقاً لقانون إنشائها المشار إليه هيئة عامة ذات ميزانية مستقلة، ومن ثم تكون خاضعة لرقابة الجهاز، خاصة وأن قانون إنشاء الهيئة لم يتضمن منحها استثناء من الخضوع لتلك الرقابة.

ولا ينال من ذلك ما أثارته الهيئة من أسانيد لعدم خضوعها لرقابة جهاز المراقبين الماليين بأن نص المادة (18) السالف الإشارة إليه من قانون إنشائها بعد تعديلها قد أفرد وضعاً خاصاً للهيئة كجهة رقابية مستقلة، إذ تضمنت أن تكون لها ميزانية مستقلة تصدر بقانون وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، على أن تراعي الأحكام العامة للمرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

فذلك مردود عليه بأنه من المقرر أن أحكام القانون الخاص واجبة الأعمال دون أحكام القانون العام وهي تلك الأحكام التي تتضمن تنظيمًا خاصاً ومستقلاً ومغايراً لذات الموضوع الذي تناوله القانون العام، وهو الأمر غير المتحقق في الحالة الماثلة إذ تضمن القانون رقم 23 لسنة 2015 المشار إليه إنشاء جهاز المراقبين الماليين، وأخضع لرقابته العديد من الجهات من بينها الجهات ذات الميزانية المستقلة، ومنح الجهاز الاستقلالية والحيادية وذلك للقيام بالهدف المنشود منه على النحو السالف بيانه في المذكرة الإيضاحية، ومنح المراقبين الماليين التابعين له الاستقلالية عن الجهات التي يقومون بالرقابة عليها، وتلك الرقابة تعد رقابة خارجية على تلك الجهات وهي رقابة تختلف عن أية رقابة داخلية أخرى تضعها تلك الجهات لتنظيم أنشطتها والعمل فيها، ومن ثم فإن نص المادة (189) من قانون إنشاء هيئة أسواق المال فيما تضمنه من منح اللائحة التنفيذية سلطة تنظيم القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها وكيفية مراقبة حساباتها، تلك المراقبة لحساباتها لا تعدو أن تكون رقابة داخلية تباشرها الهيئة، وهي رقابة لم تستبعد الرقابة المقررة بموجب قانون إنشاء جهاز المراقبين الماليين، فلكل رقابة مجالها ولا تنفي إحداها الأخرى، كما أن ما تضمنته تلك المادة على هذا النحو لم يأت بجديد عما هو مقرر من أحكام خاصة بالميزانيات المستقلة إذ رددته المادة (46) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه... بما مفاده أنه يتعين على هيئة أسواق المال وضع نظم خاصة بالإجراءات الحسابية وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها، وهي حسبما سبق القول لا تعدو أن تكون رقابة داخلية للجهة على أعمالها ونشاطها، لا تمنع من مباشرة الرقابة الخارجية التي يتولاها جهاز المراقبين الماليين.

كما أن تنظيم اللائحة التنفيذية لتلك الرقابة وتناولها الاختصاصات ذاتها المقررة للمراقبين الماليين التابعين للجهاز - حسبما قررت الهيئة - لا يحول دون أعمال مراقبة الجهاز الخارجية، تلك الرقابة التي تتمتع بالحيادية والاستقلالية التي تفتقر إليها الرقابة الداخلية مهما عظم تنظيمها وضبطها، إذ إنها - أي الرقابة الداخلية - تتبع الجهة.

ومن ناحية أخرى فإن ما استندت إليه الهيئة في هذا الشأن مما تواتر عليه العمل ومما ورد بتقارير اللجان بمرسوم الأمانة لدعم رأبها، فإنه - وأياً ما كان الرأي فيما أثارته - فإنه لا مجال للاستشهاد به طالما كان النص واضحاً جلياً وفقاً لما سبق بيانه.

كذلك فإن منح المفوضين بالهيئة اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 المشار إليه، لا ينال من خضوع الهيئة لرقابة الجهاز، ذلك أن اختصاصات وزير المالية المنوه عنها مقصورة على ما ورد بذلك المرسوم بالقانون، ولا تنال من الاختصاصات المقررة لجهاز المراقبين الماليين بموجب قانون إنشائه، وهو جهاز مستقل وإن كان يتبع وزير المالية.

وانتهت إدارة الفتوى والتشريع بكتابها رقم 201700002440 الموجه إلى رئيس جهاز المراقبين الماليين، المشار إليه أعلاه، إلى إعلان: «خضوع هيئة أسواق المال لرقابة جهاز المراقبين الماليين، وذلك على النحو المبين بالأسباب».

إلا أنه وبناء على طلب الهيئة أعادت إدارة الفتوى والتشريع دراسة الموضوع بكافة حيثياته وأبعاده، وانتهت بموجب فتواها الصادرة برقم المرجع نفسه بتاريخ 2018/10/7 والموجهة إلى هيئة أسواق المال إلى عدم خضوع الهيئة لرقابة الجهاز على النحو المنطلق من استقلالية الهيئة بموجب نصوص قانون إنشائها.

## المطلب الثاني

### استقلال هيئة أسواق المال بقواعد إعداد ميزانيتها

#### والرقابة المالية عليها

تنص المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أن يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، وذلك مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، على أن تبين هذه اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها. ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه.

خلاصة ما سبق أن المشرع أقر للهيئة هامشاً معتبراً من التفرد والاستقلالية فيما يتعلق بميزانيتها السنوية، ويتبلور ذلك في أكثر من صورة من أبرزها بعض التميز في طبيعة أموالها وفي طريقة إعداد ميزانيتها (الفرع الأول)، ناهيك عن بعض الخصوصية في تنفيذ هذه الميزانية والرقابة على أموالها ومصروفاتها (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### الطبيعة الخاصة لأموال الهيئة والتميز في إعداد ميزانيتها

تكريساً لخصوصية الهيئة نصت المادة (20) من قانون إنشائها على طبيعة خاصة لأموالها حيث تعد أي أموال مستحقة لها على الغير أموالاً عامة وتتمتع بالمعاملة نفسها التي تتمتع بها



الديون المستحقة للخزانة العامة، ويتم تحصيلها طبقاً لإجراءات تحصيل الديون المستحقة للخزانة العامة. الواقع أن هذا الأمر يتسق مع ما تتمتع به هيئة أسواق المال من استقلال في ميزانياتها وطريقة إعدادها على النمط التجاري وفقاً لنص المادة (4) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشائها.

هذا وقد نصت المادة (19) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على تكوين موارد الهيئة المالية من أموال الرسوم وما يخصص لها من ميزانية الدولة، أو أي موارد أخرى تتحصل من ممارسة نشاطها أو توظيف احتياطياتها، ومن ذلك ما نص عليه الفصل الثامن من الكتاب الثاني لللائحة التنفيذية للقانون من الإشارة إلى عائدات توظيف الاحتياطيات المالية للهيئة، وإلى حصيلة الغرامات المالية المفروضة بناء على قانون الهيئة بموجب أحكام قضائية أو قرارات مجلس التأديب بالهيئة، وكذلك حصيلة أموال التصالح في الدعاوى الجزائية المقامة بشأن جرائم أسواق المال.

ويقصد بالاحتياطيات المالية للهيئة ما نصت عليه المادة (21) من القانون رقم 7 لسنة 2010 التي قضت بأن: «يكون للهيئة احتياطيات نقدية تضمن لها استقراراً مالياً على المدى الطويل لمقابلة الأخطار النمطية المتوقع حدوثها في نشاط الأوراق المالية، ويتحدد بقرار يصدره مجلس الوزراء - بناء على اقتراح المجلس - مقدار هذه الاحتياطيات وكيفية تكوينها، وتقوم الهيئة بتوظيف هذه الاحتياطيات، فإذا وصلت إلى المقدار المحدد يحول الفائض إلى الخزانة العامة للدولة، وإذا نقصت في أي وقت عن المقدار المحدد تقوم الحكومة باستكمال وأداء مبلغ النقص».

كما يكون للهيئة رأس مال تشغيلي مقداره 40.000.000 د.ك (أربعون مليون دينار كويتي) يستخدم للصرف منه على جميع أوجه نشاط الهيئة، ويدفع ويغطي مباشرة من الاحتياطيات النقدية للهيئة، وطبقاً للقواعد التي ينص عليها في اللائحة، ويجوز بمرسوم زيادة رأس مال الهيئة.

هذا وقد سمحت الفقرة 13 من المادة رقم (8) من الكتاب الثاني لللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة باستخدام الاحتياطيات النقدية للهيئة لدفع وتغطية رأس مالها التشغيلي المنصوص عليه في المادة (21) من القانون، وكذلك لتغطية أي عجز يحدث في رأس المال، ودفع وتغطية أي التزامات ضرورية عند حدوث أخطار تؤدي إلى توقف سير العمل بمرفق السوق أو البورصة أو وكالة المقاصة بانتظام وأطراد وفقاً للضوابط والشروط التي يحددها المجلس عند اتخاذ قراره بدفع هذه الالتزامات وتغطيتها، وتقوم الهيئة بتحويل الفائض في رأس المال التشغيلي بعد استقطاع المصاريف الكلية منه وإيراداتها التشغيلية إلى الاحتياطيات النقدية، وذلك في نهاية كل سنة مالية. ويحول الفائض في الاحتياطيات النقدية إذا زاد عن المقدار المحدد بموجب قرار مجلس الوزراء إلى الخزانة العامة للدولة. وإذا نقصت

الاحتياطات النقدية - في أي وقت - عن المقدار المحدد بموجب قرار مجلس الوزراء تقوم الحكومة باستكمال وأداء النقص.

من جانب آخر وتكريساً لفكرة الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها هيئة أسواق المال في ممارسة نشاطاتها، وبهدف إبعادها عن الاعتبارات والإجراءات التقليدية التي تتبع في إعداد ميزانية الدولة العامة للوزارات والإدارات الحكومية التابعة لها، نص المشرع في المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أن يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية التي تبين القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها، على أن يكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم بقانون المشار إليه والتي قضت بأن: «يحدد وزير المالية شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات أو المؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة بناء على ما تقدمه وزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها».

وكذلك ما نصت عليه المادة (43) من المرسوم بقانون نفسه التي منحت وزير المالية سلطة تقرير نظام المحاسبة الخاص بكل مؤسسة بناء على اقتراح مجلس إدارتها، ويرفع إلى مجلس الوزراء ما أبدته المؤسسة العامة من تقديرات حول إيراداتها ومصروفاتها وحول حسابها الختامي.

الواقع أن تفسير نص المادة (18) وتطبيقاتها سبق وأن تسبب باختلاف وجهات النظر بين هيئة أسواق المال من جهة، ووزارة المالية من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى رفع الخلاف إلى مجلس الوزراء الذي لم يتسن له حسم الأمر قبل صدور القانون رقم 22 لسنة 2015 الذي أتى بمجموعة مهمة من التعديلات على مواد القانون رقم 7 لسنة 2010 ومن ضمن ذلك التعديل على نص المادة (18) نفسها.

ملخص الخلاف على تفسير نص المادة (18) أن هيئة أسواق المال تمسكت بوجهة نظر مفادها أنه لا ينبغي خضوع ميزانية الهيئة للإجراءات المتبعة في إعداد ميزانيات الجهات الحكومية ولا للاعتماد من وزارة المالية، وأن المشرع في القانون رقم 7 لسنة 2010 أناط بمجلس مفوضي الهيئة تحديد نمط وشكل ميزانيتها طبقاً للقواعد التي تحددها لائحته الداخلية التي تصدرها الهيئة بتفويض تشريعي وفقاً لنص المادة (152) من قانون إنشائها<sup>(147)</sup>.

وبالتالي فإن الهيئة مستثناة من كافة القواعد والأحكام ذات الصلة والواردة في أي نصوص

(147) المادة (152)، على الهيئة أن تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ صدور مرسوم تسمية مجلس المفوضين وتُنشر في الجريدة الرسمية.

أخرى، وهي لا تخضع تحديداً لأحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، الأمر الذي يعفيها من عرض مشروع موازنتها على وزارة المالية، حيث يكتفى بأن تقوم الهيئة بإعداد مشروع ميزانيتها وفقاً للقواعد التي تحددها لوائحها الداخلية التي يصدرها مجلس المفوضين في هذا الشأن، ومن ثم يقوم رئيس مجلس المفوضين برفع مشروع القانون اللازم إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه وإحالة إلى مجلس الأمة بشكل منفصل عن مشروع القانون الذي يتضمن مشروع الميزانية السنوية للدولة. ولوزير التجارة الصناعة وحده باعتباره الوزير المختص بالوصاية - وفي حدود النطاق المبين في القانون في مجال الميزانية - رفع التقرير السنوي الذي تعده الهيئة عن ميزانيتها، بما يشمل السنة المنقضية وتوقعات الإيرادات والمصروفات للسنة القادمة، إلى مجلس الوزراء.

وقد استندت الهيئة لتبرير وجهة نظرها إلى عدد من المبررات من أبرزها التمسك باستقلاليتها في ممارسة أعمالها، وكذلك الركون إلى صريح نص المادة (164) من القانون رقم 7 لسنة 2010 التي تقضي باعتبار: «هذا القانون قانوناً خاصاً، كما تعتبر أحكامه أحكاماً خاصة، ويلغى كل نص في قانون عام أو خاص يتعارض مع أحكامه»، بما في ذلك كل الأحكام الموضوعية والقواعد والإجراءات الشكلية للميزانية المنصوص عليها في المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، الذي اعتبرته الهيئة القانون العام في شأن الميزانيات.

بالمقابل رفضت وزارة المالية هذه الواجهة في تفسير المادة (18)، ورفعت الأمر إلى مجلس الوزراء للبت بالخلاف في الرأي بينها وبين الهيئة كونه المهيم على مصالح الدولة، وأشفت رأياً بمذكرة إدارة الفتوى والتشريع التي أفتت بوجود عرض مشروع الميزانية السنوية لهيئة أسواق المال على وزارة المالية لتقوم بفحصه ومراجعته بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الهيئة قبل رفعه إلى مجلس الوزراء واستصدار قانون يربط الميزانية وفقاً للمادتين (44) و(49) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

وأن تحديد شكل ميزانية الهيئة يكون بناء على ما تقدمه وزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاط هذه الهيئة وبالاتفاق بين الوزارة وبين مجلس المفوضين، على ضوء الفقرة الثانية من المادة (2) من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978، والتي تنص على أن: «يحدد وزير المالية شكل ميزانية كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات أو المؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة بناء على ما تقدمه وزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها».

وعلى أثر تعديل نص المادة (18) سألته الذكر قامت الهيئة بإعداد أول ميزانية لاحقة وفقاً

للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية لقانون إنشائها، وتم التنسيق مع وزارة المالية والأخذ ببعض ملاحظاتها بهدف مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ومن ثم قامت الهيئة برفع مشروع قانون يربط ميزانيتها بشكل مستقل عن مشروع ميزانية الدولة إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه وإرساله إلى مجلس الأمة بهدف إقراره وإصداره.

واستقر الأمر فيما بعد على هذا المنوال، حيث تقوم هيئة أسواق المال بإعداد مشروع ميزانيتها ورفعها إلى مجلس الوزراء بشكل مباشر دون المرور بوزارة المالية، فيقوم المجلس بتكليفها بالتنسيق مع وزارة المالية للأخذ بما تراه من ملاحظات جوهرية على مشروع ميزانية الهيئة قبل إقراره من المجلس وإحالتها إلى مجلس الأمة لإقراره.

هذا وقد خصصت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010 التي أصدرها مجلس مفوضي الهيئة ست فقرات (4-9) من فصلها الثامن (الكتاب الثاني)، لتبيان الإجراءات الواجب اتباعها في إعداد الميزانية، حيث نصت المادة الثامنة فقرة (4) على أن: «تعد ميزانية الهيئة على النمط التجاري بما يتلاءم مع طبيعة نشاط الهيئة ومتطلبات تنفيذ خططها الاستراتيجية والتطورات الحديثة في هذا المجال».

ويقوم رئيس مجلس المفوضين بموجب نص الفقرة 5 من الفصل الثامن للكتاب الثاني من اللائحة التنفيذية بإصدار قرار بتشكيل لجنة لإعداد مشروع الميزانية السنوية، ويراعى أن تضم في عضويتها ممثلين عن الوحدات التنظيمية الرئيسية والوحدات التنظيمية المعنية بإعداد مشروع الميزانية، بحيث يحدد القرار اختصاصات اللجنة ومهامها ومواعيد إنجاز أعمالها على أن تنتهي اللجنة من إنجاز مشروع الميزانية وعرضه على رئيس المجلس.

هذا وقد أحالت اللائحة التنفيذية إلى اللائحة المالية للهيئة مهمة تنظيم الإجراءات التفصيلية لإعداد الميزانية السنوية ومواعيد إنجازها، وكذلك تحديد النظم والنماذج الخاصة بذلك.

وبموجب نص الفقرة 7 من الفصل الثامن المذكور، يعرض رئيس المجلس مشروع الميزانية السنوية وملحقاتها على المجلس للموافقة عليه، ومن ثم رفعه إلى مجلس الوزراء في موعد يسمح بإقراره وعرضه على السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، على أن يتضمن مشروع الميزانية السنوية وفقاً للفقرة رقم 8 من الفصل نفسه بياناً بكافة التقديرات المالية لإيراداتها ومصروفاتها عن السنة المالية، وتشتمل التقديرات على جملة الإيرادات والمصروفات موزعة على أبوابها المختلفة طبقاً للقواعد المنظمة لهذا الشأن باللائحة المالية للهيئة أو بالقرارات المعتمدة ذات الصلة. كما يلحق بمشروع الميزانية بيان يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي بني عليها مشروع الميزانية، والأهداف المخطط بلوغها من تنفيذه.

وقد لفتت الفقرة 9 من الفصل الثامن المشار إليه إلى أنه إذا لم يصدر قانون إقرار الميزانية السنوية للهيئة قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره، ويصدر بذلك تعميم من رئيس المجلس، وإذا كانت بعض أبواب الميزانية الجديدة قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يعمل بتلك الأبواب.

## الفرع الثاني

### تنفيذ الميزانية والرقابة على أموال ومصروفات الهيئة

تنفيذاً لحكم المادة (18) من القانون رقم 7 لسنة 2010 التي تنص بفقرتها الأخيرة على أن: «تبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها...»، خصصت اللائحة التنفيذية الفصل الثامن من كتابها الثاني لمالية الهيئة، وقد تعددت فقرات هذا الفصل لتشمل على وجه الخصوص المسائل المرتبطة بطريقة إعداد الميزانية وتنفيذها ومراقبة صرفها.

وقد نصت الفقرة 17 من الفصل الثامن للكتاب الثاني من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على أن تستخدم اعتمادات الميزانية السنوية للهيئة للوفاء بالالتزامات المالية المستحقة قانوناً عليها، دون الإخلال بما يستحق على الهيئة في حالات الدفع المقدم وفاءً للالتزامات القانونية أو التعاقدية.

وقد فصلت الفقرة 18 من الفصل نفسه طريقة استخدام الاعتمادات المالية الواردة بالميزانية خلال السنة المالية بالنص على أنه لا يدخل ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها فعلاً خلال هذه السنة، ويعتبر في حكم المصروفات المبالغ التي استحق على الهيئة أداؤها عن توريدات أو أعمال أو خدمات تمت بالفعل ولم تستكمل إجراءات صرفها قبل نهاية السنة المالية.

هذا وقد أحالت الفقرة 19 إلى اللائحة المالية للهيئة مسألة تنظيم الإجراءات الخاصة بالتعاقدات والاتفاقات والارتباطات المالية التي تبرمها الهيئة لتدبير احتياجاتها من مهمات أو أدوات أو خدمات أو غير ذلك بما يتوافق مع الطبيعة الخاصة لأنشطتها، واشترطت المادة أخذ رأي الإدارة القانونية في الهيئة بشأن تلك التعاقدات والاتفاقات والارتباطات، مع التأكيد على عدم خضوع تعاقدات الهيئة لأحكام قانون المناقصات العامة رقم 37 لسنة 1964 وتعديلاته الذي ألغي لاحقاً وحل محله القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة الذي أصبح ساري المفعول ابتداء من تاريخ 1 فبراير 2017.

وفيما يخص ضبط مسألة الصرف تسهياً للمراقبة المحاسبية، نصت المادة (22) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أن: «تلتزم الهيئة بإمسك دفاتر الحسابات والسجلات

الملائمة والخاصة بإيراداتها ومصروفاتها وأصولها والتزاماتها وكل المعاملات الخاصة بالهيئة، ويكون للهيئة مراقب حسابات مستقل أو أكثر. وتضع الهيئة القواعد والشروط الواجب توافرها في مراقبي الحسابات للقيود بالسجل الخاص بذلك لدى الهيئة».

وتطبيقاً لهذه المادة، أحالت اللائحة التنفيذية للقانون<sup>(148)</sup> إلى اللائحة المالية للهيئة مسألة تحديد النظم والسجلات والنماذج اللازمة للقيود المحاسبية وإجراءات التحصيل والصرف وغير ذلك من الإجراءات والقواعد المالية والمحاسبية، وكذلك مسألة تنظيم طرق مراجعتها وأنواع التقارير. وبشكل أكثر وضوحاً نصت الفقرة (21) من الفصل الثامن من الكتاب الثاني لللائحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010 على أن يكون للهيئة مراقب مالي يعين بقرار من رئيس المجلس ويتبعه بشكل مباشر. وقد حدد نص المادة اختصاصاته بما يلي:

- مراجعة مستندات الصرف أو التوريد للتأكد من صحة الإجراءات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية وسلامة التوجيه المحاسبي، والتوقيع عليها قبل الصرف أو التوريد.
- الرقابة على تنفيذ الميزانية إيراداً ومصروفاً، وكذلك الأصول والخصوم وفقاً للقوانين المعمول بها واللوائح والنظم المعتمدة، والمعايير المحاسبية المتبعة.
- التحقق من سلامة التسويات المحاسبية واتفاقها مع القواعد المالية الواجبة والأصول والقواعد المحاسبية المتعارف عليها.
- التحقق من تحصيل وتوريد إيرادات الهيئة وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- مراجعة السجلات والدفاتر والنظم المحاسبية للتأكد من انتظام القيد بها.
- إعداد تقارير دورية عن نتائج أعمالها ورفعها إلى رئيس المجلس.
- متابعة تنفيذ التوجيهات أو التوصيات الصادرة عن رئيس المجلس بشأن النواحي المالية، وكذلك متابعة تنفيذ توصيات ديوان المحاسبة وإجراءات تلافي ملاحظاته التي تتكشف في التصرفات المالية للهيئة.
- ما يسند إليه من اختصاصات أخرى بموجب اللائحة المالية أو القرارات أو التعميم ذات الصلة.

واستتباعاً لضبط الإجراءات المحاسبية خصصت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010 عنواناً خاصاً بالرقابة المالية، حيث نصت الفقرة 22 من الفصل الثامن من الكتاب الثاني لللائحة على أن: «تكون لدى الهيئة لجنة دائمة تسمى (لجنة التدقيق الداخلي) تشكل بقرار من المجلس وتتكون من ثلاثة أعضاء من بين أعضاء المجلس على ألا يكون من بينهم رئيس المجلس...». وقد حددت أحكام المادة العنوان العريض لاختصاصاتها بتولي مهمة تأمين وجود نظام فعال للرقابة المالية والمحاسبية وإدارة المخاطر لدى الهيئة، وكذلك مراجعة

(148) المادة (20) من الفصل الثامن من الكتاب الثاني لللائحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010.

- نظم الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل الإدارة التنفيذية، ومراجعة أعمال التدقيق الداخلي والخارجي. وفي التفصيل تكون للجنة التدقيق الداخلي الاختصاصات التالية:
- دراسة أنظمة الرقابة الداخلية وتقدير مدى كفاءتها وكفايتها ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى المجلس.
  - مراجعة تقارير البيانات المالية المرحلية والسنوية وإبداء الرأي بشأنها قبل عرضها على المجلس.
  - تقديم الاقتراحات والتوصيات في كافة اللوائح المتعلقة بإدارة الشؤون المالية وقواعد المشتريات والمناقصات والعقود والمخازن وطلب إعداد التقارير اللازمة لذلك.
  - التوصية بتعيين وإنهاء خدمات مراقبي حسابات الهيئة وتحديد أتعابهم.
  - تعيين وإنهاء خدمات مدير مكتب التدقيق الداخلي.
  - الموافقة على خطة التدقيق الداخلي السنوية.
  - تأمين التنسيق بين الإدارة التنفيذية ومراقب الحسابات ومكتب التدقيق الداخلي.
  - التحقق من استقلالية مراقبي الهيئة.
  - متابعة تقرير ملاحظات ديوان المحاسبة السنوي الخاص بعمليات الهيئة، ومتابعة الإجراءات المتبعة من قبل الإدارة التنفيذية.
  - المشاركة في بحث ودراسة أسباب الحوادث من سرقات أو اختلاسات أو حرائق، واقتراح النظم اللازمة لتلافيها ومتابعة تسوية ما قد ينجم عنها من أضرار مالية والرجوع على المتسبب بما يلزم لجبر هذه الأضرار.
- وتقوم اللجنة برفع كل التوصيات والقرارات التي تتخذها أو تقرها أثناء ممارستها لأعمالها إلى مجلس مفوضي الهيئة الذي يتخذ وفقاً لصلاحياته القرار المناسب بشأن ما رفع له.
- وفي التفاصيل التنفيذية للرقابة المحاسبية على مصروفات وأموال الهيئة، نصت الفقرة 23 من الفصل الثامن من الكتاب الثاني للاتحة التنفيذية للقانون رقم 7 لسنة 2010 على أن: «يكون للهيئة مراقب حسابات مستقل أو أكثر يختار بقرار من المجلس بناءً على توصية لجنة التدقيق من بين مراقبي الحسابات المسجلين لدى الهيئة، ويكون له حق الاطلاع على المستندات والمعلومات والبيانات اللازمة لمباشرة مهامه مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بسرية المعلومات بالهيئة وكيفية تداولها».
- وفي سياق تكريس الرقابة على تصرفات الهيئة نصت الفقرة 25 من الفصل نفسه على أن: «تقدم الهيئة للوزير المختص تقريراً سنوياً يرفع إلى مجلس الوزراء خلال 120 يوماً من نهاية كل سنة مالية حول أنشطتها وأعمالها وإنجازاتها في تطوير وتنمية السوق خلال السنة المنقضية، على أن يشتمل على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات».

## المبحث الثاني

### حدود الرقابة السياسية على أعمال هيئة أسواق المال

لا يمكن لهيئة أسواق المال، كما كل الهيئات العامة المستقلة، مهما بلغت درجة استقلاليتها الإدارية والمالية أن تعمل بمعزل كلي عن السياسة العامة للدولة وتوجهات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة الذي يمارس عليها سلطة الإشراف الإداري أو ما يعرف بالوصاية الإدارية.

يتمتع الوزير المختص بممارسة الوصاية الإدارية على الهيئات العامة المستقلة بمجموعة من السلطات الإشرافية التي يمارسها بهدف الحرص على عدم انحراف المؤسسة في ممارسة وظيفتها عن الأهداف التي وجدت من أجلها، وكذلك التحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة. وحري بالبيان أن هذه الرقابة الوصائية تختلف طبيعتها وتشتد أو تخف درجتها من هيئة لأخرى ومن بلد لآخر، تبعاً لما يحدده القانون في هذا الشأن، حيث يطبق المبدأ المعروف بأنه: (لا وصاية دون نص، ولا وصاية خارج حدود النص).

وبدوره يخضع الوزير المختص بالإشراف على الهيئات العامة المستقلة لرقابة سياسية اجتماعية يمارسها عليه الرأي العام، الهيئات والجهات المهنية والاجتماعية، التكتلات والتنظيمات السياسية، وبشكل أساسي المؤسسات البرلمانية.

ولتطبيق المبادئ الدستورية والإدارية الخاصة بالرقابة الوصائية على حالة هيئة أسواق المال، لا بد من البحث بداية في طبيعة وحدود الوصاية التي يمارسها وزير التجارة والصناعة على الهيئة بصفته المشرف على أعمالها (المطلب الأول)، الأمر الذي يقودنا تلقائياً لبحث التبعات السياسية المحدودة نظرياً لهذه الوصاية وارتداداتها على الوزير المختص (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### الصلاحيات المحدودة لوزير الوصاية

تنص المادة (2) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على خضوع هيئة أسواق المال التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية لإشراف وزير التجارة والصناعة. ويبرز التساؤل تلقائياً حول معنى وطبيعة هذا الإشراف، والمدى الذي يمكن من خلاله لوزير التجارة والصناعة التدخل في أعمال هيئة أسواق المال، وحدود صلاحياته في هذا الشأن، وذلك من واقع النصوص القانونية والمبادئ القضائية ذات الصلة بهذا الشأن، حيث يعتبر القضاء الفرنسي أن مسألة الإشراف على المؤسسات والهيئات العامة المستقلة وعلى القائمين والمتزمين للمرفق العام



ليس مجرد حق لجهة الإدارة المركزية بل هو واجب عليها ومسؤولية ملقاة على عاتقها، وهو حق مكرس وثابت لارتباطه بمبدأ حسن سير المرفق العام<sup>(149)</sup>.

الواقع أن أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية لم تنص إلا على بعض الصلاحيات المعدودة وغير المؤثرة لوزير الوصاية، وهو ما يؤكد بشكل مباشر اتجاه المشرع إلى منح هيئة أسواق المال هامشاً معتبراً من الحرية في ممارسة نشاطها التخصصي التنفيذي، بحيث أصبحت: «أكثر المرافق العامة استقلالية»<sup>(150)</sup>، وذلك دون أي تدخل من قبل وزير التجارة والصناعة الذي تحصر صلاحياته بالنصوص العامة التي نظمها المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض بشأن الإشراف والتوجيه.

فقد ذكر الوزير في القانون رقم 7 لسنة 2010 في مواد قليلة أعطته صلاحيات محدودة وشكلية في بعض الأحيان. فبالإضافة إلى ما نصت عليه المادة (2) من خضوع الهيئة لإشراف وزير التجارة والصناعة، وفي المادة الختامية التي ألفت على عاتقه تنفيذ القانون، أشارت المواد (6)، (11)، (25) و (30) إلى الوزير بمنحه بعض الصلاحيات التي يمكن تصنيفها في درجة أدنى من الحد الطبيعي لصلاحيات وزير الوصاية التي يمارسها بشكل معتاد على الجهات الخاضعة لإشرافه. هذا بالإضافة إلى ذكر الوزير في المادة (17) التي سحبت منه أي صلاحية تجاه موظفي الهيئة ومنحتها لمجلس مفوضي الهيئة.

تطبيقاً لنص المادتين (6) و(11) من قانون إنشاء الهيئة يتولى الوزير ترشيح مجلس مفوضي هيئة أسواق المال إلى مجلس الوزراء تمهيداً لصدور مرسوم بتعيينهم وتحديد مرتباتهم ومكافاتهم وأي بدلات أو مزايا تصرف من أموال الهيئة. ويلاحظ في هذا الإطار أنه، وعلى خلاف الحال في غالبية الهيئات العامة والمؤسسات المستقلة الكويتية، لم ينص القانون على أن يرأس وزير الوصاية مجلس إدارة الهيئة<sup>(151)</sup>، كما لم يسمح بوجود أي ممثل لوزارة الوصاية في تشكيل المجلس.

(149) يراجع: قرار مجلس الدولة الفرنسي «سكة حديد الشمال» المنشور بتاريخ 18/7/1934 في Recueil Lebon، ص 735. ويعتبر هذا القرار من القرارات التقليدية والأساسية التي رسمت حدود الوصاية الإدارية.

(150) أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني لهيئة أسواق المال في الكويت والمملكة المتحدة: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 15، السنة الرابعة، سبتمبر 2016، ص 415.

(151) من باب المقارنة مع قوانين هيئات أسواق المال في بعض الدول الخليجية والعربية، يلاحظ أنه وعلى الرغم من الاستقلالية المالية والإدارية للهيئات التي تنص عليها تلك القوانين، فإن هيئة سوق المال في الإمارات العربية المتحدة مثلاً يرأس مجلس إدارتها وزير الاقتصاد والتجارة، في حين أنها في قطر تتبع وزير الاقتصاد والمالية، أما قانونا هيئتي سوق المال في السعودية والأردن، فهما ينصان على ارتباط الهيئة مباشرة برئيس مجلس الوزراء.

بالإضافة إلى ذلك لا يتمتع الوزير بأي صلاحية في تمثيل الهيئة أمام القضاء وتجاه الآخرين، الأمر الذي حصرتة المادة (8) برئيس مجلس مفوضي الهيئة<sup>(152)</sup>، كما أن الوزير لا يملك أي حق حتى في دعوة مجلس مفوضي الهيئة للاجتماع، حيث نصت المادة (12) وفقاً لآخر تعديل بموجب القانون رقم (22) لسنة 2015 على أن: «يجتمع المجلس ثماني مرات على الأقل في السنة بناءً على دعوة من الرئيس، أو بناءً على طلب اثنين على الأقل من المفوضين».

وفي سياق آخر، منحت المادة (25) صلاحية قد تبدو شكلية لوزير الوصاية وهي تلقي التقرير السنوي الذي تعده الهيئة ورفعته إلى مجلس الوزراء خلال 120 يوماً من نهاية كل سنة مالية حول أنشطتها، وأعمالها، وإنجازاتها في تطوير وتنمية السوق خلال السنة المنقضية، على أن يشتمل التقرير على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات.

الواقع أن الصلاحية المشار إليها والمنوحة للوزير ليست هامشية كما قد تبدو في ظاهر الأمور، إذ إنه كان من السهل على المشرع أن ينص على أن تقوم الهيئة برفع تقريرها مباشرة إلى مجلس الوزراء، ولكنه تقصّد مرور الأمر من خلال وزير الوصاية الذي ومن خلال الاطلاع على مضمون التقرير يتمكن من تكوين قناعة حول التفاصيل التنفيذية والمالية المتعلقة بالهيئة وبأعمالها، مما يسهل عليه مهمة الإشراف والتوجيه في إطار النصوص والحدود التي تخوله هذه الصلاحيات ولاسيما ما نص عليه المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض.

ولعلّ المادة الوحيدة في القانون التي أعطت الوزير هامشاً متواضعاً يخوله التدخل في الشقّ التنفيذي من أعمال الهيئة هو ما نصت عليه المادة (30) التي منحت اختصاص تسمية بعض موظفي الهيئة الذين نص القانون على منحهم صفة الضبطية القضائية في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

ويلاحظ أن سلطة الوزير في هذا الشأن تقف عند حدود التسمية دون أن يكون له أي حق تسلسلي ومباشر في الإمرة والإشراف والتوجيه على هؤلاء الموظفين، ولا التدخل في أي قرار يتخذونه أو تصرف يقومون به، وذلك سندا لنص المادة (17) من القانون التي نصت صراحة في فقرتها الثانية على أن: «... يكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية في ما يتعلق بموظفي الهيئة»، ونصت في بدايتها على أن: «يضع مجلس الهيئة اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون

(152) تنص المادة (8) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أن: «يمثل الرئيس الهيئة أمام الغير وأمام القضاء. ويتولى عمل المدير التنفيذي وينفذ قرارات الهيئة، كما يتولى الإشراف على كافة الأجهزة الفنية والإدارية التابعة لها، ويمارس اختصاصاته وفق القوانين واللوائح والقرارات التي يقرها مجلس المفوضين، ويكون مسؤولاً مع بقية المفوضين عن إدارة الهيئة، وله أن يفوض بعض اختصاصاته الإدارية إلى أحد المفوضين أو إلى وحدة إدارية بالهيئة».

الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نص خاص».

وهكذا وبموجب نص المادة (17) المشار إليها سحب المشرع من يد الوزير أية صلاحية تجاه موظفي الهيئة. وفي حال ورود أية ملاحظات حول هؤلاء الموظفين، بمن فيهم من منحوا صفة الضبطية القضائية، لا يمكن للوزير إلا أن يحيل هذه الملاحظات إلى مجلس مفوضي الهيئة الذي يهيمن على إدارة الهيئة والذي يمارس رئيسه اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى اختصاصات «مجلس التقييم» في الهيئة الذي يتولى مساءلة كل من موظفي وقياسي الهيئة<sup>(153)</sup> وقت اجراءات محددة لديه.

وعليه، يصبح جلياً أن مظاهر استقلال هيئة أسواق المال عن السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير المختص ومجلس الوزراء قد تعددت أوجهها في أكثر من نص تضمنه قانون إنشاء الهيئة، ليس فقط فيما يخص إجراءات تعيين الموظفين إنما في نطاق الإدارة الكاملة والمستقلة التي تستخلص من أحكام نص المادة (8) من القانون التي حددت اختصاصات كل من رئيس مجلس المفوضين ومجلس المفوضين، بل بما أكملت به المادة (9) التي قررت صلاحية الإنابة في الاختصاص من الرئيس إلى غيره في مجلس المفوضين منفرداً ولوحده<sup>(154)</sup>، وبما نصت عليه المادة (10) من حصانة لأعضاء مجلس المفوضين من إنهاء عملهم لغير الحالات التي حددها القانون لاعتبار مقعدهم شاغراً في حالة صدور حكم نهائي بإفلاس عضو المجلس، أو إذا تمت إدانته بحكم نهائي في جريمة ماسة بالشرف أو الأمانة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية، أو إذا تغيب خلال السنة الواحدة عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية أو ستة اجتماعات غير متتالية دون عذر مقبول من مجلس المفوضين، أو إذا أخل بأحكام المادة (27) الخاصة بالمحظورات التي تمنع أعضاء مجلس المفوضين من ممارسة التجارة أو أي وظيفة أخرى، أو أحكام المادة (29) المتعلقة بسرية المعلومات. أما الحالة الأخيرة لحالات شغور منصب عضو مجلس مفوضي الهيئة فهي تتمثل بمخالفة العضو عمداً لميثاق الشرف الذي

(153) قد يكون مفيداً في هذا المقام استنكار حكم المحكمة الكلية - الدائرة الإدارية وأسواق المال - القاضي بإلغاء المرسوم رقم 407 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 2011/10/19 بإنهاء عضوية كل من صالح محمد اليوسف، ونايف فلاح مبارك الحجرف، ويوسف محمد عبد الله العلي، في مجلس مفوضي هيئة أسواق المال واعتبار مناصبهم شاغرة، حيث قضت المحكمة بعدم اختصاص مجلس الوزراء في إنهاء عضوية مفوضي مجلس الهيئة، وبالتالي إلغاء قراره واعتباره منعماً. وقد ورد في الحكم 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 «اغتصاباً» للسلطة.

(154) تنص المادة (9) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أنه: «إذ غاب الرئيس أو شغل منصبه، ولم يكن نائب الرئيس قادراً على أداء مهامه لأي سبب كان، فإن على المجلس أن يجتمع خلال أسبوعين ويكلف من يقوم بأعمال رئيس المجلس بالوكالة».

يحدد قواعد سلوك وأخلاقيات المفوضين<sup>(155)</sup>.

تبقى الإشارة إلى أن القانون رقم 7 لسنة 2010 لم يكتف بغل يد وزير الوصاية عن التدخل في الأعمال التنفيذية للهيئة، بل إن القانون ذهب إلى أبعد من ذلك عندما أعطى صلاحية فرض رسوم وتحصيل الغرامات لمجلس المفوضين، ولم يمنح ذلك للوزير كما هو معهود في القوانين المحلية الأخرى، وذلك لأهمية أعمال هيئة أسواق المال وتخصصيتها التي تفترض أن يكون لها قدر كافٍ من المهنية والاستقلالية والسرعة في اتخاذ القرار.

وفي السياق نفسه جاء القانون خالياً من أي نص يمنح مجلس الوزراء أي اختصاص فعلي يمكنه من التدخل في أعمال وتصرفات هيئة أسواق المال، وحصر صلاحيات المجلس في هذا الشأن بتلقي التقرير السنوي من الهيئة سنداً لنص المادة (25)، وذلك كي يتمكن من ممارسة دوره الطبيعي المرسوم له بموجب نص المادة (123) من الدستور التي تنص على أن: «يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية».

ولعل الصلاحية المباشرة الوحيدة التي منحها القانون لمجلس الوزراء هو ما نصت عليه المادة (22) وفقاً لآخر تعديل بموجب القانون رقم 22 لسنة 2015 والتي تنص على أن: يكون للهيئة احتياطات نقدية تضمن لها استقراراً مالياً على المدى الطويل لمقابلة الأخطار النمطية المتوقعة حدوثها في نشاط الأوراق المالية، ويتحدد بقرار يصدره مجلس الوزراء - بناء على اقتراح المجلس - مقدار هذه الاحتياطات وكيفية تكوينها، وتقوم الهيئة بتوظيف هذه الاحتياطات، فإذا وصلت إلى المقدار المحدد يحول الفائض إلى الخزنة العامة للدولة، وإذا نقصت في أي وقت عن المقدار المحدد تقوم الحكومة باستكمال وأداء مبلغ النقص...».

خلاصة الأمر أن القانون رقم 7 لسنة 2010 الذي أنشأ هيئة أسواق المال حرص على تظهير الاستقلالية التنفيذية التي تمارس من خلالها الهيئة أعمالها بما تتمتع به من شخصية

(155) تنص المادة (10) من القانون رقم 7 لسنة 2010 المعدلة بموجب القانون رقم 108 لسنة 2014 على أنه: «مدة عضوية المفوض أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة باستثناء أعضاء مجلس المفوضين الأول فإنه يجوز التجديد لثلاثة منهم فقط لمدة ثالثة، ويشغر مقعد المفوض بالوفاة أو العجز أو الاستقالة، كما يفقد 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.
- هـ- إذا خالف عمداً ميثاق الشرف الذي يضعه مجلس المفوضين في أول تشكيل له بحيث يحدد بموجبه قواعد سلوك وأخلاقيات المفوضين».

معنوية كاملة واستقلالين إداري ومالي، وما تتمتع به أيضاً من تبعية وصفها الخبير الدستوري الدكتور محمد المقاطع بالتبعية الشكلية والاسمية للحكومة تتوافق مع طبيعتها ومع النظام الدستوري الذي تملك فيه السلطة التشريعية إنشاء مؤسسات وأجهزة حكومية تتمتع بكيان مستقل بقانون خاص دون قيد أو حدود على الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في هذا الشأن، والذي لنطاقه التشريعي ميدان واسع لا يحده موضوع ولا تقيده أي حدود، حيث يتبلور ذلك واضحاً فيما منحه القانون رقم 7 لسنة 2010 لهيئة أسواق المال من وضع خاص يقترب من وضع مجلس القضاء الأعلى ببعض الجوانب ووضع بنك الكويت المركزي في جوانب أخرى<sup>(156)</sup>.

## المطلب الثاني

### التبعات السياسية للوصاية على هيئة أسواق المال

انطلاقاً من المبدأ القائل بأنه تقدر المسؤوليات على قدر السلطات<sup>(157)</sup>، وعلى أثر ما سبق تحديده من صلاحيات متواضعة لوزير التجارة والصناعة تجاه هيئة أسواق المال التي تخضعها المادة الثانية من القانون رقم 7 لسنة 2010 لتبعيته الإشرافية، يجوز التساؤل حول مدى وحدود المسؤولية السياسية والبرلمانية التي يمكن أن تقع على عاتق الوزير بشأن سياسات وأعمال وتصرفات هيئة لا يملك تجاهها أية سلطات فعلية.

وبإجابة مباشرة عن هذا التساؤل المطروح أوضح الأستاذ سعد الرئيس بأنه على بالرغم من انعدام أي دور تنفيذي للوزير في أعمال هيئة سوق المال، يتحمل الوزير مسؤولياته السياسية عن إشرافه على الهيئة، شأنه في ذلك شأن علاقة وزير المالية بالبنك المركزي، الذي لم: «يسمع من قبل عن وجود تدخل من قبله في أعمال البنك المركزي... إذ إن العلاقة بينهما علاقة أدبية»، وأن: «مسؤولية الوزير مسؤولية سياسية فقط، يتحمل معها التبعات السياسية كضريبة قبوله المنصب الوزاري. ففي كثير من الأحيان يتحمل الوزير المسؤولية السياسية أمام مجلس الأمة من دون أن يكون له دور أو مشاركة أو قرار في أي من أعمال يشرف عليها بحكم منصبه، ومع ذلك نجد أن المسؤولية السياسية تقوم عليه، سواء من

(156) <http://www.indexsignal.com/community/threads/318870/>

(157) ورد في قرار المحكمة الدستورية رقم 8 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 9 أكتوبر 2006 بشأن تفسير المادتين (100) و(101) من الدستور الكويتي أنه: «وبمراعاة القدر الذي منح قانوننا للوزير من السلطة والاختصاص بالأعمال المراد استجوابه عنها بما يمكنه من القدرة على الإتيان بها... (يكون استجوابه) عن الأمور الداخلة في اختصاصه، وعن أعمال وزارته، والإشراف على شؤونها، وقيامه بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ورسم اتجاهات الوزارة، وإشرافه على تنفيذها، وعمّا يمارسه من سلطة متاحة له قانوناً في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته لتنفيذ السياسة العامة للحكومة».

خلال الرد على الأسئلة البرلمانية، أو حتى صعود منصة الاستجواب»<sup>(158)</sup>.

الواقع أنه لا نقاش في خضوع وزير الوصاية لمبدأ المسؤولية السياسية نتيجة تبعية هيئة أسواق المال له، ولكن البحث يدور حول توضيح النطاق الضيق لهذه المسؤولية، وعليه كان لزاماً إلقاء بعض الضوء على مفهوم المسؤولية السياسية وإطارها العام في النظام الدستوري الكويتي (الفرع الأول)، لننتقل من ثم إلى قياس درجة التبعية السياسية لوزير الوصاية على هيئة أسواق المال (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### الإطار العام لمسؤولية الوزير السياسية في النظام الدستوري الكويتي

من خلال استقراء مجمل أحكام الدستور الكويتي التي تطرقت لسلطات الوزير وموقعه في النظام السياسي والدستوري في دولة الكويت، يتضح جلياً أن الوزير الكويتي يتحمل مسؤولياته في شأن ممارسته لاختصاصاته أمام ثلاث جهات أساسية وهي: الرأي العام، مجلس الأمة ممثلاً للشعب، وأمير البلاد.

فالكويت دولة ديمقراطية، السيادة فيها بحكم نص المادة السادسة من الدستور: «السيادة فيه للأمة مصدر جميع السلطات»، وبناء عليه تخضع السلطان التنفيذية والتشريعية لرقابة شعبية تمارس دورها في متابعة أعمال وتصرفات وقرارات المسؤولين السياسيين والإداريين، والمطالبة بحسابتهم وفقاً للأطر الدستورية القانونية النافذة<sup>(159)</sup>. وفي هذا الإطار تشير المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت إلى قوة الرأي العام في الدور الذي يلعبه بوقوفه خلف أي مسالة سياسية للسلطة التنفيذية، فنقرأ في هذا الإطار أن: «من وراء التنظيم الدستوري لمسؤولية الوزراء السياسية، توجد كذلك وبصفة خاصة رقابة الرأي العام التي لا شك في أن الحكم الديمقراطي يأخذ بيدها ويوفر مقوماتها و ضماناتها، ويجعل منها مع الزمن العمود الفقري في شعبية الحكم. وهذه المقومات والضمانات في مجموعها هي التي تفيء على المواطنين بحبوحه من الحرية السياسية، فتكفل لهم -إلى جانب حق الانتخاب السياسي- مختلف مقومات الحرية الشخصية (في المواد 30، 31، 32، 33، 34 من الدستور) وحرية العقيدة (المادة 35) وحرية الرأي (المادة 36) وحرية الصحافة والطباعة والنشر (المادة 37)، وحرية المراسلة (المادة 39) وحرية تكوين الجمعيات والنقابات (المادة 43) وحرية الاجتماع الخاص وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات (المادة 44) وحق تقديم العرائض إلى السلطات العامة (المادة 45). وفي جو مليء بهذه الحريات ينمو

(158) <http://www.alanba.com.kw/ar/economy-news>

(159) عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1989.

حتمًا الوعي السياسي ويقوى الرأي العام»<sup>(160)</sup>.

من ناحية أخرى سمح الدستور للشعب الكويتي بحقه في تفويض جزء من إرادته لمن ينوب عنه في البرلمان، حيث يمثل عضو مجلس الأمة بموجب نص المادة (108) من الدستور الشعب الكويتي بأسره، وتبعاً لهذا التوكيل أعطي البرلمان الكويتي حق رقابة السلطة التنفيذية في أعمالها وتصرفاتها، واحتفظ الشعب لنفسه بحق الرقابة المباشرة على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية متمثلتين على التوالي، بمجلسي الوزراء والأمة.

في هذا السياق، يتحمل الوزير مسؤولياته السياسية أمام مجلس الأمة وفقاً لصور عديدة تبدأ بحق الاستماع إلى الوزير واستيضاحه حول أمور معينة انتهاءً بالاستجاب وطرح الثقة به<sup>(161)</sup> مروراً بالأسئلة الموجهة إليه<sup>(162)</sup>. وإعمالاً لهذه الرقابة قد يتوجه أعضاء مجلس الأمة إلى الوزراء بأسئلة برلمانية سنناً لما جاء في نص المادة (99) من الدستور، فيسأل كل وزير عن أعماله وتصرفاته داخل وزارته، كما يسأل بالنسبة لممارسته للسلطة الوصائية.

أما الاستجواب الذي نصت عليه المادة (100) من الدستور الكويتي، فإنه يعتبر الوسيلة البرلمانية الأكثر فاعلية ووضوحاً بشأن مساءلة الوزير سياسياً. فهو إذا بلغ مدهاه قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير وإلى اعتباره معتزلاً لمنصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به؛ مما يجبره على تقديم استقالته مباشرة (استيفاءً للشكل الدستوري) حسب ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور. ومقتضى ذلك، وفق ما ورد في المذكرة نفسها بشأن المواد (101، 102، 103) من الدستور الكويتي، أن أي تصرف يصدر من الوزير المذكور، بعد صدور قرار عدم الثقة به، يعتبر بقوة الدستور باطلاً وكأنه لم يكن، دون أن يطبق في هذه الحالة الحكم الوارد بالمادة (103) القاضي باستمرار الوزير في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه.

تبقى الإشارة، في إطار البحث بالمسؤولية السياسية للوزير، إلى بعض الآليات الدستورية التي لا ترقى إلى درجة الاستجواب والتي من خلالها يسهر مجلس الأمة على أعمال الوزير ويتتبع ممارساته لمهامه واختصاصاته بصفته عضواً في الحكومة. فقد نصت المادة (112) من دستور دولة الكويت على أنه: «يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل

(160) يراجع لمزيد من التفصيل: شفيق إمام، الدستور الكويتي، مكتب المستشار الدولي، سنة 2000.

(161) محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجاب 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.

(162) 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.

الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة». فلا شيء يمنع أن يكون أحد المواضيع العامة التي تطرح للمناقشة ينصب على سياسة وزير معين فيما يتعلق بإشرافه ورقابته على المؤسسات العامة المرتبطة به أو بوزارته<sup>(163)</sup>. كما لا يستبعد أن يتعلق موضوع النقاش مباشرة بسياسة أو أعمال إحدى المؤسسات العامة، فيناقش الوزير في هذه الحالة بصفته الوزير المختص بالوصاية عليها. وفي حال لم تسفر المناقشة عن الاقتناع بدفاع وبوجهات نظر الوزير، من الممكن أن يحول الملف إلى لجنة تحقيق برلمانية إعمالاً للمادة (114) من الدستور، حيث يجبر كل وزير أن يقدم كل الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منه، مما يضعه أمام شفافية ومسؤولية الرقابة السياسية التي قد تؤدي إلى طرح الثقة به وفق آلية الاستجواب.

وخلالاً لقاعدة المسؤولية التضامنية للحكومة أمام ممثلي الشعب المطبقة في الأنظمة البرلمانية<sup>(164)</sup>، يتحمل الوزير هذه المسؤولية التضامنية بنص المادة (58) من الدستور أمام أمير البلاد، حيث نصت على أن: «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته وفق نص المادة (56) من الدستور». وانطلاقاً من هذه الثوابت نزع الدستور الكويتي من البرلمان حق مساءلة الحكومة سياسياً على وجه تضامني، بينما أبقى حق مجلس الأمة بمساءلة الوزير سياسياً عن أعمال وزارته وفقاً لأحكام المادة (99) وما يليها.

فبعطف المادة (56) من الدستور والتي تنص على أن: «يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه. كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء...»، ووفقاً لنص المادة (58) المشار إليها، نجد أن الوزير في ممارسته لوظيفته وفي توليه لمهامه التنفيذية، الإشرافية، الرقابية أو التوجيهية، يبقى تحت رقابة العين الساهرة لأمير البلاد وفي دائرة ثقة الأخير به. فإذا أخل الوزير في مهام سلطته الوصائية على المؤسسات والهيئات العامة يرتب ذلك عليه مسؤولية مباشرة أمام الأمير.

ملخص القول إن المسؤولية السياسية للوزير فيما يتعلق بممارسته للوصاية الإدارية على المؤسسات العامة، بما فيها من توجيه وإشراف ورقابة، أو بما تتعداها إلى تقاربها من السلطة التسلسلية من خلال توجيه الأوامر والنواهي وتعديل القرارات وإلغائها، لا تختلف من الناحية النظرية بمضمونها وآثارها عن مسؤولية الوزير في ممارسته لمهامه في الوزارة نفسها. ففي كلتا الحالتين تترتب هذه المسؤولية على الوزير وفق أوجه مختلفة

(163) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981، ص. 5.

(164) عن المسؤولية الجماعية والتضامنية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان يراجع: محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص. 417 وما بعدها.



تذهب من المساءلة الشعبية<sup>(165)</sup>، إلى الاستجواب البرلماني وطرح الثقة به<sup>(166)</sup>، مروراً بفقدانه لثقة أمير البلاد<sup>(167)</sup>.

إلا أن الأسس التي تستند عليها هذه المسؤولية تبقى نسبية ومتفاوتة تبعاً لكثير من المتغيرات والمفاهيم الشعبية والسياسية والاجتماعية<sup>(168)</sup>. وفي جميع هذه الحالات ينحصر معنى المسؤولية السياسية موضوع البحث بمدى «الثقة» التي توليها هذه الجهات الثلاث بالوزير المعني فيما يتعلق بممارسته لاختصاصاته ومهامه وأعماله التي يحددها له النص القانوني، أو تفرضها عليه الأحكام والمبادئ الدستورية، حيث يبقى الوزير هو المسؤول الأول والرئيسي عن كل الأمور التي تتعلق بوزارته إن من حيث ممارسته للسلطة الرئاسية داخلها أو لسلطة الإشراف من خلالها<sup>(169)</sup>.

وفي هذا الإطار يشير قرار المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ 11 أبريل 2005 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور المقدم من الحكومة الكويتية تحت رقم 3 لسنة 2004 إلى أن الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الفردية للوزير تتسق، في المقام الأول، (مع مبادئ النظام الديمقراطي الذي تبناه الدستور نظاماً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، مع انعطاف أكبر نحو أولهما حسبما هو مستفاد من نص المادة (6) من الدستور وما جاء بمذكرته

(165) تشير المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي إلى أن أحكام الدستور قدرت ضرورة (الحذر من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية؛ وذلك مخافة أن تطغى هذه الضمانات على شعبية الحكم، أو تضع في التطبيق جوهر المسؤولية الوزارية التي هي جماع الكلمة في النظام البرلماني. ومما يبعث على الاطمئنان في هذا الشأن ويدفع تلك المظنة إلى حد كبير، ما أثبتته التجارب الدستورية العالمية من أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التماهي فيها أو الإصرار عليها، ولذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخياً عن التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء، وقد كانت هذه المسؤولية الجنائية هي الوحيدة المقررة قديماً، كما أن تجريح الوزير، أو رئيس مجلس الوزراء بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة أو عدم التعاون، كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصدأؤها في الرأي العام...».

(166) تراجع نصوص المواد (100، 102، 101) من دستور دولة الكويت.

(167) تبين المذكرة الإيضاحية للدستور الكويتي عن ثقة أمير البلاد بالوزراء أن الأصداء التي تصدر تردداتها فيما يخص عمل الوزير: «ستكون تحت نظر رئيس الدولة باعتباره الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، ولو لم تتحقق في مجلس الأمة الأغلبية الكبيرة اللازمة لإصدار قرار «بعدم الثقة» أو «بعدم التعاون»، كما أن شعور الرجل السياسي الحديث بالمسؤولية الشعبية والبرلمانية، وحسه المرهف من الناحية الأدبية لكل نقد أو تجريح، قد حملوا الوزير البرلماني على التعجيل بالتخلي عن منصبه إذا ما لاح له أنه فاقد ثقة الأمة أو ممثليها...».

(168) يراجع في هذا الإطار على سبيل المثال: محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1997.

(169) يراجع في هذا الإطار: 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.

التفسيرية. فسلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة، فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعاً أعضاء في مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقاً لما تنص عليه المادة (123) من الدستور، فهم مشاركون في مسؤولية الحكم. كما أنها سلطة إدارة لأن الوزير يعتبر هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وبهذه الصفة يتمتع بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق، 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).

## الفرع الثاني

### المسؤولية السياسية المحدودة لوزير التجارة والصناعة

#### عن إشرافه على هيئة أسواق المال

في ظل انعدام أي صلاحية تنفيذية مؤثرة لوزير التجارة والصناعة على أعمال وأشخاص هيئة أسواق المال، تطبق في شأن تحمله مسؤولياته السياسية فيما يخص وصايته عليها المبادئ نفسها التي تنطبق على مساءلة أي وزير وصاية على أي هيئة أو مؤسسة مستقلة أخرى، فالمسؤولية على قدر الصلاحية، أي أن المسؤولية تتحدد في إطار الدائرة التي ستعمل فيها سلطته.

يأتي ذلك مع ضرورة استنكار إرادة المشرع بكف يد وزير التجارة والصناعة عن أي تدخل، وربما عن أي توجيه، له علاقة بالعمل التنفيذي لهيئة أسواق المال، لدرجة زهاب البعض إلى القول بأنه حتى في حال ورود أسئلة برلمانية تخص عمل الهيئة أو مفوضيها إلى وزير الوصاية، فإنه لا يملك سوى تحويل هذه الأسئلة إلى مجلس المفوضين للرد عليها، ومن ثم تسليم الإجابات إلى النائب السائل، من دون اتخاذ إجراءات أخرى، عملاً بحرفية نص المادة (8) من قانون إنشاء الهيئة التي تقضي بأن تمثل الهيئة أمام الغير وأمام القضاء برئيس مجلس المفوضين<sup>(170)</sup>.

الواقع أن المسؤولية السياسية للوزير عن أعمال الوزارة المنصوص عليها في المادة (130)

(170) يراجع: ما طرحه د. فهد الحبيني حول استقلالية هيئة أسواق المال في الملف الخاص الذي نشرته جريدة القبس في هذا الشأن: <http://www.alqabas.com.kw/node/16747>

من الدستور<sup>(171)</sup>، لا تكون متوافقة مع أحكام الدستور إذا تخلفت مسألة الاختصاص الوزاري في المسائل والوقائع الموضوعة تحت مجهر الرقابة السياسية. وقد سبق البيان بأن الوزير يتحمل، بموجب أحكام هذه المادة، تبعة سياسية عن أعمال وزارته سواء أكانت أعمالاً داخلية يمارسها باعتباره الرئيس الأعلى للوزارة التي يتولى تصريف شؤونها، أم أعمالاً عهدتها إليه المشرع في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية.

(المسؤولية على قدر الصلاحية)، بهذه العبارة يمكن اختصار حدود ومدى المسؤولية السياسية للوزير بالنسبة لممارسته لصلاحياته واختصاصاته داخل وزارته، أو بمناسبة إشرافه على المؤسسات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو لوزارته. فسواء أكانت هذه الاختصاصات مستمدة في الأصل من المرسوم المتعلق بتنظيم الوزارة التي يرأسها أم من القوانين واللوائح الخاصة بالمؤسسات والهيئات العامة التي يشرف عليها، فإن الوزير يتحمل بشأنها المسؤولية في حدود صلاحياته واختصاصاته التي منحها له المشرع في نطاق الدستور.

في هذا الإطار تؤكد المحكمة الدستورية في قرارها الصادر بتاريخ 11 أبريل 2005 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور أنه: «طبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتنتجها لزوماً، فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسؤولاً عن مباشرتها، والذي يسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله قانوناً القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانوناً على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف، وبالتالي فلا مسؤولية بلا سلطة أو اختصاص».

ثم بينت المحكمة في القرار نفسه عناصر الاختصاص الدستوري للوزير، فعددت أربعة عناصر هي:

– **العنصر الشخصي** ولازمه أن يكون الوزير الذي يسأل سياسياً قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً لوزارته بموجب مرسوم أميري طبقاً للمادة (56) من الدستور.

– **العنصر الزمني** ومقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد مساءلته عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها والتي تبدأ منذ تعيينه وزيراً لها وتستمر حتى تنتهي بانتهاء

(171) تنص المادة (130) من الدستور بأن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها فيها».

عمله بها لأي سبب كان يفرضي إلى زوال صفته الوزارية، و«العنصر المكاني» وقوامه أن الوزير باعتباره سلطة مركزية في وزارته فإنه يبسط سلطته هذه ليمارس سائر أعماله الوزارية - بالمعنى الواسع - المخولة له ليس في عاصمة البلاد فحسب بل تمتد إلى سائر أنحاءها، ويمارس هذه الأعمال عن طريق التابعين له ولوزارته والمحقين بها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق .

- **العنصر الموضوعي** ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل المساءلة السياسية داخلية في الحدود التي قررها المشرع، وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها فيه .

يتحمل وزير التجارة والصناعة إذاً مسؤولية سياسية فردية عن الأعمال المتعلقة بالمؤسسات العامة والهيئات العامة وجهات الإدارة المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته، ومنها هيئة أسواق المال، فيما له من اختصاصات توجيهية حددت إطارها العام المادة (133) من الدستور التي تقضي بأن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها» .

وحرى بالبيان أن هذا الإطار الدستوري العام حول توجيه الدولة للهيئات العامة والمؤسسات المستقلة قد فصل بموجب أحكام المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض، والذي تنص المادة الثانية منه على أن: «لوزير المختص في سبيل مباشرة اختصاصه في الإشراف على المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة 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 واللوائح 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» .

وعليه تضع هذه المادة المرتكزات القانونية الأساسية لعالم وحدود سلطة الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المختص على المؤسسات والهيئات العامة والإدارات المستقلة التي تتبعه وتخضع لإشرافه، وذلك من خلال إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية، ومن خلال متابعة سير العمل بها لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها، والتقيد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي تنص عليها القوانين أو اللوائح .

وتنبني على ذلك مسؤولية وزير التجارة والصناعة عن مدى تدخله لدى مجلس الوزراء مثلاً أو من خلال توجيهه وتنبهه للقائمين على هيئة سوق المال في حالة حياد الهيئة أو المؤسسة العامة عن قاعدة التخصصية، وتجاوز نطاق الأهداف التي أنشئت من أجلها

والمحددة في قانون إنشائها. وكذلك الحال تبقى مسؤوليته قائمة فيما يخص الرقابة على مجلس مفوضي الهيئة في حالة التقاعس أو العجز عن أداء المهام الموكلة إليه، مما يؤدي إلى تعطيل الهيئة جزئياً أو كلياً، الأمر الذي تتفرع منه حماية المستفيدين من خدمات الهيئة مما يترتب عن سوء الإدارة الناشئة عن التعسف أو الإهمال أو عن عدم الالتزام بالحيادية أو تجاوز مبادئ الإنصاف والمساواة أمام المرفق.

من المهم الإشارة في هذا السياق إلى أن مسؤوليات الوزير في هذا الخصوص تنحصر ببذل العناية وليس بتحقيق الغاية؛ ذلك لأن قانون إنشاء الهيئة قد حرمه من ممارسة أي سلطة مباشرة على أعمال الهيئة أو أعمال مجلس مفوضيها. ويكتفي الأمر بتحمل مسؤولياته العامة بتوجيه كتب وتنبهات إلى مجلس المفوضين في حال تقاعسهم أو حيادهم عن أهداف الهيئة بغض النظر عن أخذهم بمضمونها من عدمه.

وفي حال عدم قدرة الوزير على إجبار المؤسسة أو الهيئة العامة على تنفيذ قراراته أو إخضاعها لتوجيهاته من الناحية الفنية، (يكفيه لتبرئة ساحته أمام البرلمان أن يثبت اتخاذه لكافة الإجراءات اللازمة لإصلاح الوضع المخالف، وبذل كل ما في الوسع لإصلاحه، ولكن قصرت وسائله عن الإصلاح، أو كانت سلطته غير متناسبة البتة مع ما يلزم تحقيقه، وهذا في ذاته مانع من المسؤولية السياسية)<sup>(172)</sup>.

وبصرف النظر عن أية أسباب أو مبررات سياسية قد تقف وراء مساءلة وزير التجارة والصناعة عن تدخله في عمل هيئة أسواق المال، أو عن عدم تدخله بتوجيه مجلس مفوضيها في حال تقاعسهم، فإن الأمور، إذا ما ارتسمت ضمن الإطار الذي سبق تحديده، قد تعفي من كثير من الإرباك الاقتصادي والسياسي الذي قد يسبق أو يتزامن أو يلحق بممارسة عضو مجلس الأمة لحقه الدستوري في مساءلة الوزير المشرف على هيئة أسواق المال. فكما كفل الدستور حقوق المساءلة السياسية للنائب تأتي أحكامه والقوانين والمبادئ اللاحقة عليه، بالإضافة إلى أحكام المحكمة الدستورية لترسم الإطار العام الذي يجب أن تمارس فيه هذه الحقوق لضمان الصالح العام في تحريك المساءلة السياسية وفي تحمل تبعاتها من قبل الوزير المختص.

ونستذكر في هذا السياق الاستجواب الذي قدم ضد وزير التجارة والصناعة متضمناً بعض المسائل المتعلقة برقابته على هيئة أسواق المال من قبل النائب في مجلس الأمة د. عبد الله الطريجي الذي تقدم في نهاية عام 2014 باستجواب ضد نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة د. عبد المحسن المدعج تطرق في بعض بنوده إلى تحميل الوزير

(172) محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الدار العربية للنشر، القاهرة، 2000، ص 167. مشار إليه لدى: إبراهيم حسنين، الأحكام المستجدة للاستجواب وفقاً لقرار التفسير رقم 8 لسنة 2004، مجلة الفتوى والتشريع، العدد الخامس عشر، الكويت، ديسمبر 2008، ص 102.

مسؤولية عن تقاعسه في اتخاذ التدابير اللازمة للحد من انهيار التعامل في سوق الكويت للأوراق المالية نتيجة مخالفات نسبها العضو لهيئة أسواق المال.

وارتكز النائب المستجوب في تحميله المسؤولية لوزير التجارة والصناعة على تقصيره بمهمة الإشراف على هيئة أسواق المال إلى المادة (133) من الدستور، وإلى المادة (2) من قانون هيئة أسواق المال<sup>(173)</sup>، وكذلك إلى المادة (2) المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض<sup>(174)</sup>. وقد ذكر العضو المستجوب أنه قد وقعت مخالفات جسيمة من مجلس مفوضي هيئة أسواق المال في عهد الوزير وبموافقته وعلى علم منه وبسبب إهماله في ممارسة سلطاته التي أوكلها له القانون. ومن هذه المخالفات ما نسبته إلى هيئة أسواق المال قيامها بممارسة نشاط تجاري من خلال تأسيس شركة بورصة الكويت، وكذلك مخالفة الدستور والقوانين في الامتناع عن عرض ميزانية هيئة أسواق المال على مجلس الأمة لأربع سنوات متتالية، ناهيك عن بعض المخالفات المنسوبة للهيئة بشأن التعيين فيها<sup>(175)</sup>.

وقد تمسك الوزير في ردوده بصراحة نصوص القانون رقم 7 لسنة 2010 التي سحبت منه أية صلاحية تنفيذية تخوله التدخل أو التأثير في أعمال هيئة أسواق المال وفي سياسة مجلس مفوضيها، حيث تقوم الهيئة بممارسة نشاطها باستقلالية تامة كفلها لها القانون، ولاسيما فيما يخص مسألة التعيينات التي تخضع وفق نص المادة (17) لمجلس المفوضين من غير الخضوع حتى للقواعد المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية<sup>(176)</sup>.

وقد انتهى هذا الاستجواب باستمرار الوزير في منصبه مع تبني مجلس الأمة لخمس عشرة توصية، خمس منها فقط ذات صلة بهيئة أسواق المال، وهي:

1. مراجعة جميع ما ورد في المحور الثالث من الاستجواب المتعلق بسوق الكويت للأوراق المالية ومخالفات هيئة أسواق المال، والتأكد من تصويب جميع الأخطاء والملاحظات.

(173) تنص المادة (2) من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أن: «تنشأ هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى (هيئة أسواق المال)».

(174) تنص المادة (2) 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 الملحقة 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 واللوائح 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».

(175) <http://www.alaan.cc/pagedetails.asp?nid=214839&cid=30#.V1q4P9J95dg>

(176) <http://www.sabr.cc/inner.aspx?id=91131>

2. مراجعة المخالفات التي وردت بشأن تأسيس شركة بورصة الكويت، والعمل الجاد على تصويبها وتعديلها.
3. الالتزام بعدم مخالفة الدستور والقوانين، وإلزام هيئة أسواق المال بتقديم ميزانيتها للسنوات الأربع الماضية والسنوات المقبلة.
4. مراجعة التعيينات التي تمت في هيئة أسواق المال وتصويب الأخطاء بذلك.
5. التزام الحكومة بتقديم التعديلات على قانون هيئة أسواق المال خلال الفترة التي حددها مجلس الأمة.

وعلى أثر التوصية الأخيرة أصدر وزير التجارة والصناعة قراراً بتشكيل فريق عمل لتعديل بعض أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم الأوراق المالية<sup>(177)</sup>. وقد وضع الفريق لنفسه منهجاً للعمل والتفكير تقوده القناعة بأن القانون رقم 7 لسنة 2010 هو من القوانين العصرية التي صيغت برؤية متطورة ومختلفة عما هو معهود في النصوص الكويتية، وذلك رغم وجود بعض الملاحظات أو الثغرات التي يمكن معالجتها بالتطبيق المتزن لأحكامه أو بتعديل وإضافة بعض النصوص عليه. وأن هدف الفريق ليس إعادة النظر بكامل القانون وتعديل كل ما جاء فيه إنما ينحصر العمل ببحث واقتراح ما يلزم من نصوص وتوصيات تجيب على المطالب التي أبرزها الواقع العملي، وما قد يرى ضرورياً إضافته أو تعديله من وجهة نظر أصحاب الخبرة والاختصاص من أعضاء الفريق وغيرهم.

وقد حرص الفريق على الانطلاق بعمله من المقترحات النيابية التي قدمت لتعديل القانون رقم 7 لسنة 2010، والتي لخصها التقرير الثامن عشر للجنة الشؤون المالية والاقتصادية النيابية المؤرخ في 8 يوليو 2014، وتدارس كافة الآراء المطروحة على بساط البحث في الأوساط الأكاديمية، الاقتصادية والإعلامية. كما أجرى قراءة شاملة للقانون في ضوء التجارب والتطبيقات العملية التي أبرزت بعض رداءات الفعل الإيجابية أو السلبية منذ انطلاق العمل في هيئة أسواق المال والتطبيقات الأولى للقانون، وكان محوره في العمل المحافظة على استقلالية الهيئة كونها ركناً أساسياً من أركان الاقتصاد الوطني، والبحث في مدى

(177) شكل فريق العمل بموجب القرار الوزاري رقم 364 لسنة 2014 بتاريخ 1 سبتمبر 2014 برئاسة د. مشعل جابر الأحمد الصباح - مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار المباشر، وعضوية كل من: ماجد بدر جمال الدين، وداود سليمان السابج، وجاسم حسن زينل، ومناف عبد العزيز الهاجري، ود. رضا كامل الأحول، السيد / د. جلال وفائي البدري محمدين، السيد / د. بلال عقل الصنديد. وقد نصت المادة الثانية من القرار على مهام الفريق الذي يتولى تنفيذ ما يوكل إليه من نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة في مجال اختصاصه ولاسيما المهام التالية: اقتراح التعديلات المناسبة للقانون رقم (7) لسنة 2007 في شأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية بما يتماشى مع أفضل الممارسات الإقليمية والدولية - دراسة كافة المقترحات المقدمة بشأن تعديل القانون المشار إليه - التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في شأن ما ورد أعلاه...

ارتباطها بتوجيهات الوزير المشرف عليها واختصاصاته بهذا الشأن. ناهيك عن تعديل واقتراح النصوص الكفيلة بزيادة ثقة المستثمرين في عمل هيئة أسواق المال بما يؤكد ويعزز دورها المنظم والمطور للسوق وعدم الاكتفاء بدورها الرقابي، والحرص على انطباق نصوص القانون الحالي والمقترحة مع المعايير الثلاثين التي وضعتها المنظمة العالمية لتنظيم الأسواق المالية IOSCO في هذا الشأن.

وقد خلص الفريق إلى ضرورة العمل على عدة محاور وعناوين عريضة يمكن ترجمتها بتعديلات أو إضافات على القانون الحالي، ومن أبرزها:

- الموازنة بين استقلالية الهيئة وعلاقتها بالسلطة التنفيذية ولاسيما بالوزير المختص بالإشراف عليها.
- البحث في مدى تأمين الموارد المالية الكافية للهيئة بشكل يجعلها بمنأى عن أي ضغوط تفرضها عليها آلية السوق ويلزمها بها واجبها في حماية المتعاملين بالأسواق المالية.
- الموازنة بين الدورين الرقابي والتنظيمي التطويري للهيئة.
- البحث في دور الهيئة بتنوع أدوات الاستثمار المالية وتوسيع محور عمل أسواق المال الكويتية تماثلاً بالأسواق العالمية والناشئة.
- الحرص على فاعلية وتطوير ضوابط الحوكمة وصلاحيات الهيئة في شأنها.
- البحث في تنظيم قواعد عمليات صنع السوق.

وقد انتهى الأمر إلى تبني الحكومة لمشروع القانون الذي أعده الفريق المشار إليه، وتمت إحالته إلى مجلس الأمة الذي أصدر بعد ذلك القانون رقم 22 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية. وقد لخصت جريدة القبس<sup>(178)</sup> التعديلات الجوهرية التي أتى بها القانون الجديد، والتي اشتملتها العناوين الرئيسية التالية:

- 1- توحيد الجهة المنظمة لكل أنواع التعامل في الأوراق المالية.
- 2- التوسع في أنواع الأوراق المالية وتقديم أنواع جديدة منها.
- 3- تحديد (91) نوعاً من أنواع التعاملات التي تتم على الأوراق المالية.
- 4- إلغاء مواد من قانون الشركات رقم 25 لسنة 2012 وتعديلاته.

(178) جريدة القبس، الأحد 22 نوفمبر 2015، العدد 15257.



- 5- تصحيح قانوني لصفقات إعادة الشراء OPER والتي أصبحت قانونية إذا تمت على أوراق مالية.
- 6- جواز غلق الرهن على الأوراق المالية.
- 7- تقديم استثناءات جديدة على شروط التقدم بطلب عرض استحواذ إلزامي.
- 8- تصحيح الخلل التشريعي القائم بمنح الشخصية القانونية لصندوق الاستثمار.
- 9- توسيع نطاق الإفصاح للملكية نسبة 5% في الشركات المدرجة لتشمل ليس فقط المساهم المستفيد من الملكية، بل أيضاً التحالفات.
- 10- إعفاء ضريبي جديد لأرباح وعوائد الأوراق المالية.
- 11- تنقيح جرائم أسواق المال.

## 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 وتمييزة تضمن تطبيق مبادئ الشفافية والتعددية والحياد»<sup>(179)</sup>.

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 يتوافق مع وجود صلاحيات ضيقة ومحدودة لسلطة الوصاية المركزية التي يمثلها وزير

(179) 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 بحثنا في 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 عند 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.
- أزهرى الطيب الفكي، أسواق المال، دار الجنان للنشر، 2017.
- أحمد الباز، الالتزام بالشفافية والإفصاح عن المعلومات في بورصة الأوراق المالية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- السيد متولي عبد القادر، الأسواق المالية والنقدية في عالم متغير، دار الفكر، القاهرة، 2014.
- بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، ط1، دون دار النشر، الكويت، 2011.
- بندر الظفيري،
  - رؤيا اقتصادية، طبعة خاصة، الكويت، 2010.
  - سوق المال الكويتي - مناخ للاستحواذ، طبعة خاصة، الكويت، 2008.
- وائل العسعوسي، الاستجواب في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات شركة النور، بيروت، 2002.
- حلمي خالد سعد زغلول، التنظيم القانوني لسوق الأوراق المالية في القانون المصري والكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2010.
- حسين بوعركي، الحماية القانونية لأسواق المال في التشريعين الفرنسي والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- 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، القاهرة، 1978.
- قواعد أساسية في تطبيق القانون رقم 7 لسنة 2010 في شأن هيئة أسواق المال وتنظيم أنشطة الأوراق المالية ولائحته التنفيذية، مطبعة خاصة، 2012.
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، جزءان، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، 1998.

- يسري العصار، القانون الإداري (المرفق العام - الضبط الإداري)، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2012.
- محمد أحمد سلام، الشفافية والإفصاح في سوق الأوراق المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الدار العربية للنشر، القاهرة، 2002.
- 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.
- محمد عبد الله شاهين، الأسواق المالية العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 1994.
- محمد عبد المحسن المقاطع، أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، جامعة الكويت، 1997.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، ج1، 1978.
- محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1997.
- محمد رفعت عبد الوهاب
  - القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
  - مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، 2002.
- 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.
- سهيل البوجي، محاضرات في بعض مواضيع القانون الإداري (المؤسسات والهيئات العام)، الجامعة اللبنانية، 1998.

- 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.
- عاطف وليم أندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويره، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، دون ناشر، القاهرة، 1964.
- عصام أحمد البهجي، الموسوعة القانونية لبورصة الأوراق المالية في التشريعات العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1989.
- 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، الكويت، 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 ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2014.
- إيمان الشريدة، المسؤولية السياسية للوزير عن إشرافه على الهيئات العامة والمؤسسات المستقلة، رسالة ماجستير، كلية القانون الكويتية العالمية، 2016.
- دارين زرقعة، دور هيئة الأوراق والأسواق المالية في الرقابة على شركات الوساطة المالية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2008.

- حسين الأسرج، دور سوق الأوراق المالية في تنمية الادخار في مصر، رسالة ماجستير، جامعة الزقازيق، مصر، 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 المالية 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.
- 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).
- 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.
- ماجد راغب الحلو، الرقابة الإدارية على أسواق الأوراق المالية، ورقة عمل، مؤتمر أسواق الأوراق المالية والبورصات، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مارس 2006.
- 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 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).
- 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 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.
- 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.
- 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 الطببائي، 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.
- 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.
- 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.
- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة

- الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981.
- عثمان خليل عثمان، نظرية المرافق العامة، محاضرات لكلية العلوم الإدارية في جامعة القاهرة، 1959.
  - فوزي بهزد، الوظائف الاقتصادية لقطاع الأوراق المالية وعناصره، ندوة اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، دمشق، أكتوبر 2007.
  - فكري مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الكويتية، مجلة إدارة الفتوى والتشريع، العدد الأول، الكويت، يناير 1981.
  - 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 السالم 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.
  - خليفه 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

- 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.
- ديوان المحاسبة ودوره في المحافظة على المال العام، إصدار خاص من ديوان المحاسبة، 2009.
- دليل أخلاقيات مهنة التدقيق، ديوان المحاسبة، طبعة 2008.

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

## ثانياً - باللغة الأجنبية

### أ- الكتب والتقارير وأطروحات الدكتوراه

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

### ب- الدراسات والأبحاث

- Chevallier (J.), Les autorités administrative independantes et la régulation des marchés, justices, Paris, 1995, n° 1.

- De Laubadere, vicissitudes actuelles d'une distinction classique, établissement public et collectivité territoriale, Mélanges Couzinet, 1976; Chronique générale de législation, AJDA, Paris, 1974.
- Duguit, RDP, Paris, 1907.
- Eisenmann CH., Centralisation et decentralization- LGDJ, 1948; les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration. Mélanges M. Waline, LGDJ, Paris, 1974.
- Marie-Anne Frison-Roche, Le droit de la régulation, AJDA, Paris, 1-2, numero 7.
- Hauriou, sirey, Paris, 1900, Tome 3.
- Maspétiol et Larroque. La tutelle administrative, Sirey, Paris, 1930.
- Theronj- P., Recherche sur la notion d'établissement public, LGDJ, Paris, 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.

3. قرار المحكمة الدستورية الكويتية التفسيريان:

- رقم 3 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 11/4 /2005 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور.
- رقم 8 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 10/9/2006 بشأن طلب تفسير المادتين (100 و101) من الدستور.

## رابعاً - مواقع الإنترنت

- موقع هيئة أسواق المال : <https://www.cma.gov.kw>
- موقع مجلس الأمة الكويتي : [www.kna.kw](http://www.kna.kw)
- موقع المنظمة الدولية لهيئات أسواق المال : <https://www.iosco.org>
- موقع صندوق النقد الدولي : [www.imf.org](http://www.imf.org)
- موقع الأكاديمية العربية في الدنمارك : <http://www.ao-academy.org>
- موقع ديوان المحاسبة : [/http://www.sabq8.org/sabweb](http://www.sabq8.org/sabweb)
- موقع إدارة الفتوى والتشريع : <http://www.fatwa.gov.kw>
- موقع مجلس معايير المحاسبة العالمية : [https://www.ifrs.org](http://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://playmendroid.free.fr>
- <http://www.memoireonline.com>

## مواقع بعض الصحف المحلية

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

## المحتوى

الصفحة	الموضوع
129	الملخص
130	الفصل الثاني- هيئة أسواق المال بين الاستقلال الوظيفي والرقابة السياسية
131	المبحث الأول- أبرز ملامح استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المركزية
132	المطلب الأول- استثناء هيئة أسواق المال من بعض الإجراءات الرقابية
133	الفرع الأول- استقلال هيئة أسواق المال بشؤونها القانونية
135	الفرع الثاني- استقلال هيئة أسواق المال بشؤون التوظيف الخاصة بها
141	الفرع الثالث- استقلال هيئة أسواق المال بشؤونها التعاقدية
144	الفرع الرابع- استقلال هيئة أسواق المال عن الرقابة المسبقة لأجهزة الرقابة المالية
145	أولاً- استقلالية هيئة أسواق المال عن الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة
149	ثانياً- مدى استقلالية هيئة أسواق المال عن رقابة جهاز المراقبين الماليين
160	المطلب الثاني- استقلال هيئة أسواق المال بقواعد إعداد ميزانيتها والرقابة المالية عليها
160	الفرع الأول- الطبيعة الخاصة لأموال الهيئة والتميز في إعداد ميزانيتها
165	الفرع الثاني- تنفيذ الميزانية والرقابة على أموال ومصروفات الهيئة
168	المبحث الثاني- حدود الرقابة السياسية على أعمال هيئة أسواق المال
168	المطلب الأول- الصلاحيات المحدودة لوزير الوصاية
173	المطلب الثاني- التبعات السياسية للوصاية على هيئة أسواق المال
174	الفرع الأول- الإطار العام لمسؤولية الوزير السياسية في النظام الدستوري الكويتي

الصفحة	الموضوع
178	الفرع الثاني - المسؤولية السياسية المحدودة لوزير التجارة والصناعة عن إشرافه على هيئة أسواق المال
186	الخاتمة
188	المراجع

