

الهيئة العامة لمكافحة الفساد وأهم الثغرات والإشكالات في قانونها وعملها

محمد خزعل حامد راشد

د عيسى خان

د قمر الزمان بن نور الدين

جامعة مالايا

كلية الدراسات الإسلامية

قسم الإدارة الإسلامية

الملخص

هدفت الدراسة إلى بيان تعريف الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت "نزاهة" مع تحديد أهدافها واختصاصاتها وسلطاتها، وتحديد الثغرات والإشكاليات المرتبطة بقانون وعمل الهيئة، وهنا تكمن المشكلة البحثية؛ حيث عملت الكويت على محاربة ومكافحة الفساد، غير أن وجود ثغرات في قانون عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد جعل عملها ناقصاً فعلياً الرغم من تأسيس الهيئة منذ سبع سنوات وعملها، إلا أن الكويت بلغت في مؤشرات مدركات الفساد العالمي لعام ٢٠٢٢م رتبة ٧٧ من أصل ١٨٠ دولة، وهي مرتبة عالية، كما أنها تحتل المرتبة السابعة عربياً، وقد سلك الباحث في دراسته المنهج الاستقرائي التحليلي، الذي يتناسب مع طبيعة المشكلة التي يسعى الباحث للتفصيل فيها ودراستها، وقد ختم دراسته بأبرز النتائج التي توصل إليها فكان أهمها: تأسيس الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالقانون رقم (٢) لعام ٢٠١٦م، وتكون تحت إشراف عليها وزير العدل، وهي هيئة مستقلة وحيادية، تهدف إلى إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية، والعمل على مكافحة الفساد، ودرء خطره وآثاره، وملاحقة مرتكبيه، وحماية أجهزة الدولة من الرشوة، والمتاجرة بالنفوذ، وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وحماية المبلغين عنه، ولم يوفر المشرع الكويتي للهيئة العامة لمكافحة الفساد الضمانات والصلاحيات اللازمة والضرورية لتحقيق الاستقلالية، بل إن ما جاء في مواد القانون هو تكريس لتبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، ويجعل استقلالية الهيئة هي استقلالية صورية. وأوصى الباحث بإعادة دراسة قانون عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت، وبيدّل لسد الثغرات الموجودة فيه، حتى تؤدي عملها على أكمل وجه، وتسهم بشكل فاعل وأكبر في مكافحة الفساد فعلياً، وتراجع رتبة الكويت في مؤشرات مدركات الفساد العالمي، كما أشار إلى أن تغيير صور الفساد وأشكاله ووسائله، يتطلب مراجعة مستمرة للخطط والأنظمة والقوانين والتدابير في مواجهة هذا الخطر الذي يتهدد التنمية والتقدم في المجتمع.

الكلمات المفتاحية: الهيئة - مكافحة - الفساد الإداري - الثغرات.

Abstract

The aim of the research was to define the Kuwaiti Anti-Corruption Authority as "Nazaha." This research illustrated its objectives, competencies, and powers. Moreover, the research identified gaps and problems associated with the law and work of the Authority. Therefore, here lies the research problem, but Kuwait has worked to combat corruption. However, gaps in the Anti-Corruption Authority's labor law have made its work incomplete. Although the Authority was established seven years ago and operated, Kuwait in the Global Corruption Cognitive Indicators 2022 ranked 77 out of 180 countries. Actually, this is a high rank; it is also ranked seventh among Arab countries. Consequently, the researcher has adopted the analytical inductive approach, which is commensurate with the nature of the problem in which the researcher seeks to elaborate and study. Finally, the research concluded a set of findings, of which the most important is the establishment of the Kuwaiti Anti-Corruption Authority by Law No. 2 of 2016 under the supervision of the Minister of Justice. It is an independent and impartial body that aims to establish the principle of transparency and impartiality in economic and administrative transactions, work to combat corruption, prevent its dangers and effects, prosecute perpetrators, protect the State's members from bribery, trade in influence, and activate the role of civil society institutions and organizations in combating corruption. It also aims to protect the whistleblower. Also, it can be found to be a failure in the Kuwaiti legislature to provide the Anti-Corruption Authority with the necessary safeguards and powers necessary for independence. Furthermore, the articles of the Act enshrine the Authority's dependence on the executive and make the independence of the Body a sham. Finally, the researcher recommended that the Kuwaiti Anti-Corruption Authority Act for Labor should be re-examined and amended to fill the gaps inside it. Therefore, it can function fully, contribute effectively, and contribute more to combating corruption in practice, and Kuwait's rank declines in the global corruption cognitive indicators. The research also noted that changing images, forms, and means of corruption required a continuous review of plans, regulations, laws, and measures in the face of this threat to society's development and progress.

Keywords: Authority – Combting – Administrative Corruption – Gaps.

المقدمة

يعدّ الفساد على اختلاف أنواعه وأشكاله قضية عالمية، لا تخلو دولةٌ من المعاناة من ويلاته في مؤسساتها الحكومية والخاصة، ويتسع المجال فيه مع التقدّم الحاصل على شتى الميادين، ويعتبر الفساد جريمةً يحاسب عليها القانون، لما تجرّه من أذىً على المجتمع، وما تحدّثه من الخلل في أجهزة الحكومة، فيخلق عقبات أمام عملية التنمية والتقدّم على مختلف المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ولما تجلّى خطره للحكومات والمجتمعات حاربتة بكل الوسائل المتاحة؛ غير أنّه في الآونة الأخيرة استفحل الفساد في البلاد وانتشر بشكل كبير، لذلك زادت الحكومات من وسائل المكافحة له؛ لأنّها تعي ما يحمله من آثار سلبية على مجتمعاتها، واتخذت التدابير اللازمة لذلك، وعقدت المؤتمرات والندوات وأبرمت الاتفاقيات حيال ذلك، وأسست هيئات مختصة بقضية الفساد.

ومع ازدياد تحديات الفساد التي تقف في وجه التنمية والتقدّم، ومع العناية بدراسة أسباب الفساد ودوافعه وأشكاله وآثاره وطرق معالجته، وزيادة توجه المجتمع الدولي لعقد الندوات في سبيل مواجهتها، غير أنّ الباحثين لم يخوضوا في غماره ولم يكتشفوا كوامنه، وهو ما استدعى قيام كلّ دولة بدراسته ومعرفة دوافعه ضمن نطاقها الإقليمي، حتّى تستطيع الوقوف على أسبابه ومعالجتها.

وكانت الكويت من الدول التي بادرت لمكافحة الفساد، ولا سيما الفساد الإداري بكافة أشكاله، وقد صاغت استراتيجية وطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، والتي صدرت الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالقرار رقم (٢) للعام ٢٠١٦،^(١) غير أنّه وبسبب

(١) العتري أفرح، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ص ٤٩٣-٤٩٤.

وجود ثغرات اخترقت هذا القانون وأعاقت العمل به، وهددت أداءه، وحسن تطبيقه، دفع بالباحث لدراسة هذه الثغرات والوقوف عليها لحصرها، تمهيداً لإزالتها.

إشكالية الدراسة:

باتت قضية الفساد قضية عالمية، لما لها من تأثير مباشر على المجتمع، وعلى التقدم والتنمية لهذا المجتمع على شتى المجالات، وقد أدركت الكويت أهمية محاربة الفساد باعتباره واحداً من المعوقات التي تهدد مقومات التنمية الاستقرار، ولا سيما بعد أن شهدت الكويت تقدماً وتطوراً كبيراً في السنوات الماضية في شتى المجالات، وقد وضعت برامج لهذه النهضة، ورسمت استراتيجية لمحاربة الفساد، حيث أسست هيئة لمكافحة الفساد "نزاهة"، وبيّنت مهامها واختصاصها وأهدافها وسلطاتها، غير أن وجود الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد، وقفت أمام أداء هذه الهيئة لعملها بشكل كامل، فقد أعلنت جمعية الشفافية الكويتية، عن التقرير السنوي الذي تعدّه منظمة الشفافية الدولية، حيث جاءت الكويت في المركز السابع عربياً وجاءت في مؤشرات مدركات الفساد العالمي للعام ٢٠٢٢م في المرتبة ٧٧ من أصل ١٨٠ دولة،^(١) وهذه المرتبة تدلّ على انتشار الفساد بشكل كبير في الكويت، فكان لا بدّ من الوقوف على الثغرات التي تقف أمام حسن أداء هيئة مكافحة الفساد.

ويمكن ممّا سبق يمكن صياغة السؤال الرئيس لمشكلة البحثية وهو ماهي أهم الثغرات والإشكالات في قانون وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد في مجلس الأمة الكويتي؟ ويتفرع من هذا السؤال تساؤلات البحث والمتمثلة في الآتي:

تساؤلات الدراسة:

- ١- ما هي الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت وأهدافها واختصاصاتها؟.
- ٢- بماذا تتمثل سلطات الهيئة العامة لمكافحة الفساد والجهات الخاضعة لرقابتها؟

(١) صحيفة الشرق الأوسط، نشر ٣١/يناير/٢٠٢٣م/ <https://rb.gy/ktbv١٥> ، تم الاطلاع في ١٥-١٢-٢٠٢٣م.

٣- ما هي الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد؟ أهداف الدراسة:

- ١- بيان مفهوم الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت وأهم أهدافها واختصاصاتها.
- ٢- توضيح سلطات الهيئة العامة لمكافحة الفساد والجهات الخاضعة لرقابتها.
- ٣- تحديد الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية الدراسة في كونها تعريف عميق للهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت والاستراتيجية التي أسست عليها، من حيث الوقوف على أهدافها واختصاصاتها، وما لها من سلطات تعينها على أداء عملها، والجهات التي تخضع لها، ثم تسعى الدراسة إلى تقديم الفائدة للمجتمع من خلال ما تبينه من الثغرات التي تقف عائقاً في وجه تطبيق استراتيجية الكويت في مكافحة الفساد المتمثلة في الهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة".

الدراسات السابقة:

- ١- سلطان غالب الديحاني، تأثير أبعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمناطق التعليمية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، جامعة الكويت، كلية التربية، قسم الإجارة والتخطيط التربوي، ٢٠١٧.

هدفت الدراسة إلى التعرف على تأثير أبعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمناطق التعليمية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، حيث قامت باستبانة تم تطبيقها على (٢٧٠) موظفاً، فكان من نتائجها؛ توفر الرقابة في المناطق التعليمية بمتوسط حسابي بدرجة تقدير كبيرة، وتوفر الشفافية الإدارية ونظم الشفافية الإدارية، ووجود فروق ذات دلالة إحصائية لمخاور الدراسة في المناطق التعليمية.

- ٢- ماجد المطيري، هيام الدولية، آثار ونية الإبلاغ عن الفساد في الكويت، جمعية الشفافية الكويتية، مارس ٢٠٢١،

هدفت الدراسة إلى التعرف على العوامل المؤثرة في سلوك الفرد تجاه الإبلاغ عن الفساد في القطاع العام، وتقديم التوصيات للجهات الحكومية بشأن تفعيل الشراكة المجتمعية في مكافحة الفساد.

من خلال استبانة الكترونية، وصلت لـ (٧٥٠) مشاركاً، ومن أبرز نتائجها: أن غالبية المشاركين ما يفوق عن ٧٥% من المشاركين، يرون أن الإبلاغ عن الفساد مهم لتحسين سمعة الكويت الخارجية ويساهم بشكل اساسي في عملية التنمية والإعمار، بينما نتيجة الثقة في مؤسسات الدولة لمكافحة ومحاربة الفساد، فإن الغالبية من المشاركين ٦٦% لا يثقون بأن مؤسسات الدولة تقوم بالدور الكافي لتشجيع الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين وحماية السرية.

٣- شريهان ممدوح حسن أحمد، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة" المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية) العدد الرابع، جامعة القاهرة، ٢٠١٨م.

ألقت الباحثة الضوء في دراستها على مفهوم الفساد الإداري والمالي وأنواعه، ودوافع وأسباب الفساد الإداري والمالي وآثاره، والجهود المحلية والدولية لمكافحته، والوصول على أهم السبل التي من شأنها تحقيق وتعزيز وتطبيق الشفافية والمساءلة بالجهاز الإداري للدولة.

٤- فيصل بن طلع بن طايح المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة لاستكمال متطلبا الماجستير في العدالة الجنائية تخصص تشريع جنائي إسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٨.

تسعى هذه الدراسة إلى بيان مفهوم النزاهة ومفهوم الفساد وأنواعه وآثاره، وكيفية حماية النزاهة ومكافحة الفساد من الوجهة الشرعية، وبيان جهود المملكة العربية السعودية في حماية النزاهة ومكافحة الفساد، وتقديم العلاج الوقائي لهذه الحماية.

وجميع الدراسات السابقة لم تتطرق لأهم الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون
وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد، والتي بدورها تسمح وتمكن الفاسدين من العبث بالمال
العام.

مصطلحات الدراسة:

الهيئة لغة: هيأ: الهيئة والهيئة، حال الشيء وكيفيته، وَرَجُلٌ هَيَّيٌّ: حَسَنُ الْهَيْئَةِ.
الليث: الْهَيْئَةُ لِلْمُتَهَيِّئِ فِي مَلْبَسِهِ وَنَحْوِهِ. وَقَدْ هَاءَ يَهَاءُ هَيْئَةً، وَيَهِيءُ، وَهَاءَ لِلْأَمْرِ يَهَاءُ
وَيَهِيءُ، وَنَهَيْئًا: أَخَذَ لَهُ هَيْئَاتِهِ. وَهَيَّيًّا الْأَمْرَ تَهْيِئَةً وَتَهْيِئًا: أَصْلَحَهُ فَهُوَ مُهَيَّئٌ. (١)

الهيئة اصطلاحاً: منظمة أو جماعة من الناس تقوم بعمل خاص. (٢)

المكافحة: كَفَح: الْمُكَافَحَةُ: مُصَادَفَةُ الْوَجْهِ بِالْوَجْهِ مَفَاجَأَةً. كَفَحَهُ كَفْحًا وَكَافَحَهُ
مُكَافَحَةً وَكِفَاحًا: لَقِيَهُ مُوَاجَهَةً.

وَالْمُكَافَحَةُ فِي الْحَرْبِ: الْمُضَارَبَةُ تَلْقَاءَ الْوُجُوهِ. وَقُلَانٌ يُكَافِحُ الْأُمُورَ إِذَا بَاشَرَهَا
بِنَفْسِهِ، وَكَفَحَ الشَّيْءَ: كَشَفَ عَنْهُ غَطَاءَهُ. (٣)

مكافحة الفساد اصطلاحاً: هو عدة أنظمة تشتمل أنشطة تعارض الفساد أو
تمنعه. (٤)

الفساد: فَسَدَ: الْفَسَادُ: نَقِيضُ الصَّلَاحِ، فَسَدَ يَفْسُدُ وَيَفْسُدُ وَفَسَدَ فَسَادًا وَفُسُودًا، فَهُوَ فَاسِدٌ
وَفَسِيدٌ فِيهِمَا، وَقَوْلُهُ تَعَالَى: "وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا" وَقَوْمٌ فَسَدَى كَمَا قَالُوا سَاقَطٌ وَسَقَطَى،
وَتَفَاسَدَ الْقَوْمُ: تَدَابَرُوا وَقَطَعُوا الْأَرْحَامَ؛ يَقُولُ؛ يُخْرِجُنِ وَالْمَفْسَدَةُ: خِلَافُ الْمَصْلَحَةِ. (٥)

(١) ابن منظور، محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط ٣ ١٤١٤هـ، ج ١، ص ١٨٨.

(٢) المعجم المعاصر.

(٣) ابن منظور، لسان العرب، ج ٢، ص ٥٧٣.

(٤) أحمد، شريهان ممدوح حسن، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة"
المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية) العدد الرابع، جامعة القاهرة، ٢٠١٨م، ص ١٥.

(٥) ابن منظور، لسان العرب، ج ٣، ص ٣٣٥.

الفساد الإداري اصطلاحاً: كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق

مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته.^(١)

الهيئة العامة لمكافحة الفساد: هي مؤسسة نشأت بالقرار رقم (٢) للعام ٢٠١٦م، يشرف عليها وزير العدل، وتؤدي مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة وفقاً لأحكام هذا القانون، يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى "مجلس الأمناء" يتكون من سبعة أشخاص ممن تتوافر فيهم الخبرة والتزاهة والكفاءة من بينهم رئيس ونائب رئيس، ويصدر بتعيينهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص.^(٢)

الثغرات: ثغر: الثَّغْرُ والثَّغْرَةُ: كُلُّ فُرْجَةٍ فِي جَبَلٍ أَوْ بَطْنٍ وَادٍ أَوْ طَرِيقٍ مَسْلُوكٍ؛ الإِثْغَارُ: سُقُوطُ سِنِّ الصَّبِيِّ وَنَبَاتِهَا، وَالْمُرَادُ بِهِ هَاهُنَا السُّقُوطُ، قَالَ الْأَزْهَرِيُّ: أَصْلُ الثَّغْرِ الْكَسْرُ وَالْهَدْمُ. وَتَغَرَّتْ الْجِدَارُ إِذَا هَدَمَتْهُ، وَمِنْهُ قِيلَ لِلْمَوْضِعِ الَّذِي تَخَافُ أَنْ يَأْتِيكَ الْعَدُوُّ مِنْهُ فِي جَبَلٍ أَوْ حِصْنٍ: ثَغْرٌ، لِإِنْتِلَامِهِ وَإِمْكَانِ دُخُولِ الْعَدُوِّ مِنْهُ.^(٣)

الثغرة اصطلاحاً: هي الفجوة التي تدلّ على المسافة بين "أين نحن" وأين "نريد أن نكون"، أي تقييم الاختلاف بين الأداء الفعلي والمتوقع في المؤسسة أو الأعمال التجارية.^(٤)

منهج الدراسة:

يعتمد الباحث على المنهج الاستقرائي التحليلي، من أجل أن يبرز الأفكار التي تضمنتها الدراسة من خلال تفصيل وتوضيح عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد في

(١) هلال، محمد عبد الغني حسن، مقاومة ومواجهة الفساد القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية،

مصر الجديدة، القاهرة، ٢٨٨١ م، ص ١٠.

(٢) القانون الكويتي رقم (٢) لعام ٢٠١٦.

(٣) ابن منظور، لسان العرب، ج ٤، ص ١٠٤.

(٤) اللجنة الحكومية الدولية المعنية بالملكية الفكرية والموارد الوراثية والمعارف التقليدية والفولكلور، الدورة السابعة والثلاثون، ٢٠١٨، مشروع تحليل الثغرات.

الكويت، ومعرفة طبيعة كل جزئيات قانون العمل الخاصّ بها، وما يتعلق بالمشكلة التي يسعى الباحث للإجابة عنها في هذه الدراسة.

حدود الدراسة:

تمثّلت حدود البحث في التعرف على الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت، وأهدافها واختصاصاتها وسلطاتها، وقانون عملها وما يحيط بهذا القانون من ثغرات يعيق عمل الهيئة في مكافحة الفساد على وجهه الأمثل.

إجراءات وأدوات الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الاستقرائي التحليلي بشكل أساسي، وجاءت الدراسة في مبحثين يسبقهم ملخص ومقدمة وتوضيح لإشكالية الدراسة وأسئلتها وأهدافها وأهميتها، ويليهم الخاتمة وتتضمن النتائج والتوصيات.

هيكلية الدراسة:

المبحث الأول: التعريف بالهيئة العامة لمكافحة الفساد وبيان أهدافها

واختصاصها وسلطاتها والجهات الخاضعة لرقابتها.

المطلب الأول: التعريف بالهيئة العامة لمكافحة الفساد وأهم أهدافها واختصاصاتها.
المطلب الثاني: أهم سلطات الهيئة العامة لمكافحة الفساد والجهات الخاضعة لرقابتها.

المبحث الثاني: أهم الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون وعمل الهيئة

العامة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول: عدم تمتع الهيئة العامة بالاستقلال عن السلطة التنفيذية.
المطلب الثاني: كونها سلطة استدلال وتحري فقط، وليست سلطة تحقيق
المطلب الثالث: إشكالية السلطات الواسعة الممنوحة لها مع كونها سلطة ضبط
واستدلال فقط.

المطلب الرابع: غياب اختصاصها بالرقابة على القطاع الخاص، والشخصيات الاعتبارية

المبحث الأول: التعريف بالهيئة العامة لمكافحة الفساد وبيان أهدافها واختصاصاتها وسلطاتها والجهات الخاضعة لرقابتها.

المطلب الأول: التعريف بالهيئة العامة لمكافحة الفساد وأهم أهدافها واختصاصاتها.

أولاً: التعريف بالهيئة العامة لمكافحة الفساد

صادقت دولة الكويت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٦م، ثم صدر أولاً المرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٢م؛ لإنشاء الهيئة والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ونشر في الجريدة الرسمية (كويت اليوم) ع ١٢٧٣، السنة ٥٨ بتاريخ ٢٥/١١/٢٠١٢م. وتم إلغاؤه من المحكمة الدستورية بالطعن رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥م بجلسة ٢٠/١٢/٢٠١٥م؛ لغيب إجرائي متّثل بعدم توافر الضرورة الموجبة لإصداره. ولكن لكون الحاجة ملحة إلى وجود تشريع لمعالجة الفساد؛ لكونه التزاماً دولياً بموجب تصديق الكويت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ فقد صدر القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦م في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية ولائحته التنفيذية.^(١)

وقد جاء في المادة (٣) منه: "تنشأ هيئة عامة تسمى (الهيئة العامة لمكافحة الفساد) يشرف عليها وزير العدل، وتؤدي مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة؛ وفقاً لأحكام هذا القانون".

(١) ينظر: العتري أفرح، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ص ٤٩٣-٤٩٤

ثانياً: بيان أهداف الهيئة العامة لمكافحة الفساد

أهم أهدافها التي أنشئت من أجله قد أوضحتها المادة (٤) وهي:

- ١- إرساء مبدأ الشفافية والتزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية؛ بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة، والاستخدام الأمثل لها.
- ٢- تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقيات والمعاهدات التي يتم الموافقة عليها.
- ٣- العمل على مكافحة الفساد، ودرء مخاطره وآثاره، وملاحقة مرتكبيه، وحجز واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسته وفقاً للقانون.
- ٤- حماية أجهزة الدولة من الرشوة، والمتاجرة بالنفوذ، وسوء استخدام السلطة؛ لتحقيق منافع خاصة، ومنع الوساطة والمحسوبية، وحماية المبلغين عن الفساد.
- ٥- تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية في مجالات مكافحة الفساد.
- ٦- تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره، وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه.

ثالثاً: بيان اختصاصات ومهام الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

أهم اختصاصاتها ومهامها فصلته المادة (٥) وأهمها:

- وضع استراتيجية وطنية شاملة للتراهة والشفافية ومكافحة الفساد.
- تلقي التقارير، والشكاوى، والمعلومات بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها، وفي حال التأكد من أنها تشكل شبهة جرمية، يتم إحالتها إلى جهة التحقيق المختصة.
- تلقي إقرارات الذمة المالية، وتشكيل اللجان لفحصها.
- حماية المبلغين عن افساد، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

- دراسة التشريعات والأدوات القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد بشكل دوري واقتراح التعديلات اللازمة عليها.
- طلب التحري من الجهات المختصة عن وقائع الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة المتعلقة بها.
- إحالة الوقائع التي تتضمن شبهة جريمة جزائية إلى جهة التحقيق المختصة مع إرفاق كافة المستندات.

المطلب الثاني: أهم سلطات الهيئة العامة لمكافحة الفساد والجهات

الخاضعة لرقابتها.

أولاً: مدى امتلاك الهيئة العامة لمكافحة الفساد لسلطة الضبط القضائي.

لم يعط قانون الهيئة رقم (٢) لسنة ٢٠١٦م للهيئة العامة لمكافحة الفساد بشكل واضح وصريح سلطة (الضبط القضائي) بما تتضمنه من القيام بإجراءات الاستدلال والتحري والبحث والكشف عن الجرائم: كما هو الدارج في القوانين التي تنظم سلطة وعمل مثل هذه الهيئات المتخصصة بمكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، سوى ما ورد في المادة (١٤) من قانون الهيئة وهو: "يصدر الرئيس قراراً يحدد فيه الموظفين بالهيئة الذين يتولون ضبط المخالفات وتحوير المخاضر؛ تمهيداً لإحالتها إلى الجهة المختصة". وهي كما نرى ليست صريحة ومباشرة في تمتع الهيئة بصفة الضبطية القضائية.

وهذا الغياب للتنصيب الصريح والمباشر بمنح هذه السلطة المهمة لقيام الهيئة بوظائفها، وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجله؛ جعل بعض الباحثين يعتمدون عليه، ويعدونه نقصاً وثغرةً كبيرةً، ويطالبون بمنح الهيئة العامة هذه الصفة: كما فعل نصرأوين

حيث يقول: "من جوانب نقص الاستقلالية لدى الهيئة عدم تمتعهم بصفة الضبطية القضائية، خلافاً لنظرائهم مثلاً: في الأردن في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.^(١) ولكن جاء في اللائحة التنفيذية للقانون برقم (٣٠٠) لسنة ٢٠١٦م في الفصل الثاني: "أحكام وإجراءات طلب التحري وضبط المخالفات وجمع الاستدلالات". بمواده من ٤٥ حتى ٥٨ مفصلاً في بيان السلطات الإجرائية لسلطة الاستدلال والتحري، التي تختصّ بها الهيئة؛ بما يبدو أنه تدارك لهذا النقص والثغرة في القانون: حيث جاء في المادة (٤٦): "يكون للموظفين بالهيئة - الذين يصدر بتحديدهم قرار من الرئيس - ضبط المخالفات وتحرير المحاضر بالنسبة إلى الجرائم المنصوص عليها في القانون، ويُمنح هؤلاء هوية خاصة بهذه الصفة".

والمادة (٤٨) التي ذكرت ١٠ إجراءات من إجراءات التحري والاستدلال، التي تتمتع بها الهيئة في كشف جرائم الفساد. وهذا ما جعل باحثين آخرين يعتمدون عليه في إثبات تمتع الهيئة بصفة الضبطية القضائية.^(٢)

والحقيقة أنّ الباحث يجد أنّه من غير المفهوم ما قام به المشرّع الكويتي عند سنّه للقانون من عدم النص الصريح والمباشر بمنح موظفي الهيئة صفة الضبطية القضائية، في نفس الوقت الذي منحها فيه سلطات وصلاحيات لا يمكن أن تقوم بها الهيئة دون أن

(١) ينظر: نصرأوين، الدور الوقائي لهيئات مكافحة الفساد في مجال الاستثمار: دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والكويتي والاتفاقيات الدولية، ص ٢٨٧-٢٨٨ ويمكن أن يُعْتَدَر له: بأنه اعتمد على القانون الأصلي للهيئة؛ ولم يجد فيه أي نصّاً صريحاً بمنحها سلطة الضبط القضائي، ولم يرجع لللائحة التنفيذية.

(٢) ينظر: العتري أفرح، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ص ٤٩٧-٤٩٨. العتري، دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد في تطوير أداء المرافق العامة، ص ٢٣١٠-٢٣١١.

تتمتع بصفة الضبطية القضائية^(١) كما جاء في المادة (٥) في بيان مهام واختصاصات الهيئة في الفقرة (٢): "تلقي التقارير، والشكاوى، والمعلومات بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها". فهي جهة مختصة بتلقي البلاغات والشكاوى عن جرائم الفساد، وهذا أحد اختصاصات وأعمال الضبطية القضائية.

وفي الفقرة (١٢): "طلب التحري من الجهات المختصة عن وقائع الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة المتعلقة بها". ويعدّ الكشف عن التجاوزات، وجمع الأدلة عنها من صميم أعمال الضبطية القضائية في الاستدلال والتحرّي عن الجرائم ومرتكبيها.

وفي الفقرة (١٥): "إحالة الوقائع التي تتضمن شبهة جريمة جزائية إلى جهة التحقيق المختصة مع إرفاق كافة المستندات". وهذا أيضا من أهم إجراءات سلطات الاستدلال والتحرّي: بأنها بعد إتمامها للبحث والتحرّي عن واقعة من وقائع الفساد، واستيفاء جمع أدلتها؛ إذا تبين لها أنّ هناك شبهةً لجريمة فساد؛ فإنّ عليها إحالة ملفّ الاستدلال والتحرّي إلى سلطة التحقيق المختصة. وكذلك ما جاء من سلطات واسعة لها في المادة (٢٤): "تقوم الهيئة فور علمها بوجود شبهة جريمة فساد بجمع المعلومات بشأنها، ولها في سبيل ذلك الاطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بالجريمة محل العلم، وكذلك طلب موافقتها بأية بيانات، أو معلومات، أو وثائق متعلقة بها". والمادة (٢٥): "مع مراعاة أحكام المادة (٢٨) من هذا القانون، للهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء أي شخص له علاقةً بجريمة فساد؛ لسماع أقواله بشأنها"، والمادة (٢٨) المشار إليها في هذه المادة هي التي تجعل اختصاص التحقيق في جرائم الفساد للنيابة العامة لغير الوزراء، وللوزراء للجهة المختصة بمحاكمتهم - كما مرّ بيانه -

(١) بل منحها صلاحيات أعلى من صلاحيات صاحب الاختصاص الأصلي بصفة الضبطية القضائية وهي النيابة العامة: كما سيأتي بيانه في كونه من إشكالات قانون وعمل الهيئة بعد قليل.

فكيف يترك المشرّع الكويتي - بعد منحه كلّ هذه السلطات والمهام من مهام الضبطية القضائية - للهيئة النصّ الصريح على تمتعها بهذه الصفة في أصل قانون الهيئة، ويأتي بعد ذلك في اللائحة التنفيذية لاستدراك ذلك؟! مما أوقع بعض الباحثين في اللبس والخلط في مدى تمتع الهيئة بصفة الضبطية القضائية.

ثانياً: الأشخاص الخاضعون لرقابة الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

الخاضعون لرقابة الهيئة العامة لمكافحة الفساد هم الأشخاص الطبيعيون الذين جاء بياهم في تعريف المراد بالموظف العام في المادة (١) من قانون الهيئة العامة وهو: "يعدّ في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون الأشخاص المنصوص عليهم في المادة (٤٣) من القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٠ بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠". وهؤلاء الأشخاص الذين نصّ عليهم القانون المشار إليه رقم (٣١) لسنة ١٩٧٠م هم:

- الموظفون والمستخدمون والعمّال في المصالح التابعة للحكومة، أو الموضوعة تحت إشرافها، أو رقابتها.
- أعضاء المجالس النيابية العامة، أو المحلية سواء أكانوا منتخبيين، أو معينين.
- المحكّمون والخبراء ووكلاء النيابة والمصفّون والحراس القضائيون.
- كلّ شخصٍ مكلفٍ بخدمةٍ عامةٍ.
- أعضاء مجالس إدارة، ومديرو وموظفو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت؛ إذا كانت الدولة، أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيبٍ ما بأية صفة كانت. إلّا أنّ قانون الهيئة عاد في المادة (٢) ليعدّد من تسري عليهم أحكام قانون الهيئة، وحدد فيها فئات معينة من شاغلي الوظائف

العامة؛ بما يعدّ تضييقاً لمفهوم الموظف العام، والذي لا يتفق مع المفهوم الوارد في المادة الأولى المذكور آنفاً.^(١)

المبحث الثاني: أهم الثغرات والإشكالات المتعلقة بقانون وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول: عدم تمتع الهيئة العامة بالاستقلال عن السلطة التنفيذية.

سبق ذكر أن استقلال أيّ جهازٍ أو هيئةٍ مختصةٍ بمكافحة الفساد هو أهمّ شروط قيامها بدورها على الوجه المطلوب، وأنّ الاستقلال الحقيقي والتام لها قد أكدت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي المرجعية والإطار الدولي الملزم في هذا الخصوص، وبدون هذه الاستقلالية الحقيقية عن السلطة التنفيذية، أو عن أيّ تدخلات من أيّ جهةٍ، أو أشخاص تعرقل من اضطلاعها بدورها؛ ولن تتحقق مكافحة حقيقية ذات بالٍ للفساد والفسادين.

والهيئة العامة لمكافحة الفساد بالرغم من نصّ المشرّع الكويتي على كونها مستقلةً، وتؤدي عملها بتراهةٍ وحياديةٍ، إلّا أنّه لم يوفر لها الضمانات والصلاحيات اللازمة والضرورية لتحقيق هذه الاستقلالية، بل إنّ ما جاء في موادّ القانون هو تكريسٌ لتبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، ويجعل استقلالية الهيئة هي استقلالية صورية، ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

أ- لا يوجد في قانون الهيئة أيّ مادةٍ تجعل تبعية الهيئة ومرجعيتها هي السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الأمة: وكلّ ما ورد بخصوص علاقة الهيئة بـ(مجلس الأمة) هو ما ورد في موضعين فقط هما: الموضع الأول في المادة (١٠) التي توضح اختصاصات مجلس الأمناء في الفقرة (٧): رفع تقارير نصف سنوية إلى (مجلس الأمة)

(١) ناقش هذا الإشكال في مفهوم الموظف العام في القوانين الكويتية بشكل مفصل: العتري، دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد في تطوير أداء المرافق العامة، ص ٢٢٧٤-٢٢٨٠.

ومجلس الوزراء يتضمن النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته والعوائق والسلبيات والتوصيات المقترحة، والموضع الثاني في المادة (٧١) التي توضح: أن الهيئة تؤدي مهامها واختصاصاتها الموكلة إليها في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه في إطار التعاون والتنسيق المستمر مع مجلسي الأمة والوزراء، وما عدا هذين الموضوعين لم يرد ما يدل على أي مرجعية، أو علاقة بـ(مجلس الأمة) تضمن للهيئة العامة لمكافحة الفساد الاستقلال عن التبعية للسلطة التنفيذية، وهو ما يتضح فيما يأتي.

ب- تكريس تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية في الجوانب الإدارية من خلال:

- النص على جعل وزير العدل هو صاحب المرجعية الإشرافية العليا على الهيئة: كما في المادة (٣): "تنشأ هيئة عامة تُسمى (الهيئة العامة لمكافحة الفساد) يُشرف عليها وزير العدل"، وهذا الوزير المشرف على عمل الهيئة وهو من يتولّى ترشيح السلطة العليا في الهيئة ممثلة في (مجلس الأمناء) المكوّن من سبعة أعضاء يكون من بينهم رئيس ونائب رئيس الهيئة، وعلى ضوء ترشيحه يصدر مرسوم تعيينهم: كما في المادة (٦).

- ٢- لوزير العدل أيضاً صلاحية عزل الرئيس، أو نائبه، أو أحد أعضاء المجلس؛ بناء على اقتراح أغلبية أعضاء مجلس الأمناء: في حال ثبوت الإخلال الجسيم بواجباته، وبعد إجراء التحقيق: كما في المادة (٩).

- ٣- تمتد سلطة مجلس الوزراء على أعضاء مجلس أمناء الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت لتشمل: تقرير المرتبات والمكافآت والبدلات والمزايا، التي يتمتع بها كل من رئيس الهيئة، وأعضاء مجلس الأمناء، والتي يتم تحديدها بمرسوم يقترحه وزير العدل، ويوافق عليه مجلس الوزراء: كما في المادة (٨).

ت- تكريس تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية في الجوانب المالية^(١) يتبين من خلال:

ث- ١- أن المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨م بشأن قواعد إعداد الميزانية العامة جعل تبعية الجهات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة لوزير المالية - ومنها الهيئة العامة لمكافحة الفساد - كما في المادة (٢): "يحدد وزير المالية شكل ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، وكذلك شكل ميزانية الجهات التي تمارس نشاطاً متميزاً، وإن كانت لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وتكون ميزانيتها ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

ج- كما يحدد شكل ميزانية كل إدارة عامة، أو هيئة، أو مؤسسة من الهيئات، أو المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة؛ بناءً على ما تقدمه لوزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها"، وهو ما يؤثر على استقلاليتها كجهات ذات طبيعة خاصة^(٢).

ح- ٢- أن وضع ميزانية الهيئة ومرجعيتها ليست السلطة التشريعية ممثلة بـ(مجلس الأمة) لا على سبيل الاستقلال، ولا على سبيل التشارك مع مجلس الوزراء: كما هو الشأن في (ديوان المحاسبة الكويتي) على سبيل المثال - كما سبق البيان - فالمشرع الكويتي الذي منح جهاز الرقابي المالي الأعلى والأقدم في الدولة شكلاً من أشكال الاستقلال المالي الناقص عن السلطة التنفيذية، أتى إلى أحدث وأهم جهاز مختص بمكافحة جرائم الفساد المالي والإداري، وحرّم وجرّد هذا الجهاز عن أي شكل من أشكال الاستقلال المالي الناقص، وجعل تبعية الهيئة في إعداد ميزانيتها والرقابة عليها ومرجعيتها للسلطة التنفيذية بشكل كامل ممثلاً بوزير المالية: كما في المادة (١٨):

(١) سبق تفصيل بيان هذه الإشكالية عند بحث مشكلة ضعف النظام الرقابي - كسبب من أسباب الفساد آنفاً - ممثلاً في قانون وعمل (ديوان المحاسبة الكويتي). بما يشمل ويسري على الهيئة العامة لمكافحة الفساد أيضاً.

(٢) ينظر، دشن، أثر مبادئ الميزانية العامة في الحد من الفساد: التجربة الكويتية، ص ٣٤٥-٣٤٧

يكون للهيئة ميزانية ملحقة ضمن الميزانية العامة للدولة، ويتبع في إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للميزانية العامة للدولة... وتضع الهيئة مشروع ميزانيتها وترسله في المعاد القانوني إلى وزارة المالية...".

خ- ٣- عند حصول خلاف حول ميزانية الهيئة العامة مع وزارة المالية، أو وجود اعتراض منها على الميزانية؛ فإنّ المرجع في الحكم ليس (مجلس الأمة)، وإنّما مجلس الوزراء: كما في تكملة المادة (١٨): "... فإذا حدث خلاف، أو اعترضت وزارة المالية على تقديرات الهيئة، ولم توافق الهيئة على هذه الاعتراضات، يعرض وزير المالية الخلاف على مجلس الوزراء؛ لاتخاذ ما يراه مناسباً".

د- ومع هذه التبعية شبه الكاملة للسلطة التنفيذية ممثلةً بوزير العدل ووزارة المالية، لا يبقى مجال لذكر قيام استقلال حقيقي للهيئة العامة لمكافحة الفساد.

المطلب الثاني: كونها سلطة استدلال وتحرّي فقط، وليست سلطة تحقيق

مراحل إقامة أيّ دعوى جنائية في أيّ جريمة هي ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: مرحلة الاستدلال والتحرّي والكشف عن الجريمة ومرتكبها، وجمع كلّ الدلائل والقرائن والملابسات المحيطة بها، وإثباتها وضبطها في محضر الاستدلال، ومن ثمّ رفعه إلى سلطة التحقيق، وهي سلطة قضائية من سلطات النيابة والأجهزة الشرطية، ومنّ منح قانوناً سلطة الضبطية القضائية من الأجهزة والهيئات.

المرحلة الثانية: مرحلة التحقيق الابتدائي القائم والمستند إلى ما رُفِع في ملف الاستدلال والتحرّي من الجهة الضبطية، وفي هذه المرحلة تقوم جهة التحقيق - وهي النيابة غالباً، أو من منح قانوناً سلطة التحقيق من الأجهزة والهيئات - إمّا القرار بعدم كفاية ملف الاستدلال لتوجيه الاتهام، والأمر بحفظ الملف، أو كفايته لتوجيه الاتهام للمشتبه به بارتكاب الجريمة، ومن ثمّ إكمال إجراءات التحقيق، ثمّ إحالة القضية إلى المحاكمة.

المرحلة الثالثة: مرحلة التحقيق النهائي والمحاكمة، وهي من سلطات المحكمة المختصة حصراً.

وقد اتجهت التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة لعمل هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي والإقليمي والعربي بمنحها سلطات المرحلتين الأولى والثانية معاً، أو قصرها على سلطة المرحلة الأولى فقط اتجهت اتجاهين:

الأول: إعطاءها سلطات وصلاحيات قضائية في الاستدلال والتحرري وسلطات التحقيق "الجمع بين سلطة الاستدلال، وسلطة التحقيق الابتدائي".

الثاني: إعطاءها سلطة الاستدلال والتحرري فقط، دون إعطائها سلطات قضائية تتعلق بالتحقيق الابتدائي.^(١)

وهذا الاتجاه الثاني هو الذي مشى عليه المشرع الكويتي، مع أنه لم ينص بشكل صريح ومباشر بمنح صفة الضبطية القضائية لها في قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد، وإنما جاء التصريح به في اللائحة التنفيذية لقانونها، مع تنصيب قانون الهيئة بشكل صريح بأن سلطة التحقيق الابتدائي هو من صلاحيات النيابة: كما في المادة (٢٧): "تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق، والتصرف، والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها". ثم أعادت المادة (٢٨) تأكيد ذلك، والتنصيب على الجهة المختصة بالتحقيق والمحاكمة لمن لا يخضعون لسلطة النيابة وهم الوزراء: "تطبق بشأن إجراءات الضبط، والتحقيق، والمحاكمة في جرائم الفساد القواعد المنصوص عليها في القوانين المعمول بها، وإذا كان من نسب إليه جريمة الفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو القانون إجراءً خاصاً للتحقيق معه، أو ملاحقته قضائياً يتبع في شأنه هذا الإجراء". فهذه المادة واضحة في التفريق والفصل بين مراحل إقامة الدعوى الجنائية الثلاث: مرحلة الاستدلال والضبط، ومرحلة التحقيق، ومرحلة المحاكمة،

(١) ينظر: العتري، دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد في تطوير أداء المرافق العامة، ص ٢٣١٠-٢٣١١.

وأن كل مرحلة تختصّ بها الجهة المنوطة بموجب القواعد القانونية السارية، ومنها: كون الهيئة العامة لمكافحة الفساد سلطة استدلال وضبط فقط.

وقد جاءت اللائحة التنفيذية بمزيد التنصيص والإيضاح لاختصاص الهيئة بسلطة الاستدلال والتحرّي فقط في الفصل الثاني والذي عنوانه: "أحكام وإجراءات طلب التحري وضبط المخالفات وجمع الاستدلالات"، بمواده من ٤٥ حتى ٥٨ مفصلاً في بيان السلطات الإجرائية لسلطة الاستدلال والتحرّي التي تختصّ بها الهيئة ومنها: المادة (٥٣): "يجرر موظفو القطاع المختص محاضر بالإجراءات التي يتخذونها والمخالفات التي يضبطونها؛ تمهيداً لإحالتها إلى النيابة المختصة". والمادة (٥٦): "إذا أسفرت عملية جمع الاستدلالات عن وجود شبهة جرمية من جرائم الفساد؛ تقوم الهيئة بإحالتها إلى النيابة العامة".

وبناء عليه يجب أن تحال محاضر البلاغات والاستدلال والتحرّي لدى الهيئة العامة لمكافحة الفساد، والتي قامت فيها شبهة فساد إما: إلى النيابة العامة، أو الهيئة المختصة بالتحقيق والملاحقة القضائية للوزراء.

ولكن في نفس الوقت الذي جرّد فيه المشرّع الكويتي الهيئة من سلطة التحقيق الابتدائي، فقد أعطاهها سلطات إجرائية واسعة في الاستدلال والتحرّي والكشف هي في حقيقتها من سلطات مرحلة التحقيق الابتدائي - بل مما يفوقه أحياناً^(١) - وهذا ما أوجد إشكالاً ترتكبه الهيئة نفسها في تقاريرها السنوية حيث تتابع على بيان وجود قطاع لكشف الفساد والتحقيق في الهيكلية الإدارية لها، ووجود منصب تنفيذي للتحقيق هو (الأمين العام المساعد لكشف الفساد والتحقيق) وكان يتولاه في السنة الأولى (د. محمد

(١) كما سيأتي قريباً بيان هذا الإشكال والثغرة.

عبد الرحمن بوزبر) (١) بل دأبت في تقاريرها على النصّ على ممارستها للتحقيق الابتدائي. (٢)

كما أنّ هناك إشكالاً آخر مرتبطاً بهذا الإشكال، دأبت تقاريرها السنوية أيضاً على ذكره وهو: حضور أعضاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد لجلسات التحقيق في النيابة العامة لمن تمّ إحالة ملفهم إليها؛ دون أن يكون في قانون الهيئة، ولا في لائحته التنفيذية ما يعطي الهيئة هذه السلطة الإجرائية، ولا ما يفيد آلية التعامل الإجرائي بين الهيئة العامة والنيابة العامة المحال لها ملف القضية في هذا الخصوص، ولا يوجد أصلاً في اختصاصات الضبط القضائي لصاحب الاختصاص الأصيل وهي أجهزة الشرطة مثل هذه السلطة الإجرائية في حضور جلسات التحقيق والمشاركة فيها، فهذا مثال بارز للثغرات القانونية في قانون وعمل الهيئة، والذي يوجب اللبس في فهم السلطات والصلاحيات والاختصاصات.

(١) ينظر: التقرير السنوي الأول للهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" لسنة ٢٠١٧م، ص ٤٠.

(٢) ينظر: جمع تقارير الهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" السنوية الخمس التي صدرت منذ نشأتها وهي تقارير أعوام: ٢٠١٧-٢٠١٨-٢٠١٩-٢٠٢٠-٢٠٢١م.

ومن الأمثلة: التقرير السنوي الأول للهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" لسنة ٢٠١٧م، ص ٣٧ و ٣٩ و ٥١ و ٦٤ والتي جاء فيها: "ب- في مجال التحري والتحقيق... مع مباشرة أعمال التحقيق المبدئي، واستدعاء المبلغ وأخذ أقواله... وفي حال استكمال التحقيق المبدئي، وجمع الاستدلالات والتأكد من صحة ما ورد فيه؛ تقوم الإدارة بإحالة البلاغ للجهات المختصة (النيابة العامة).." باختصار يسير. فلعل مقصودهم هنا هو توجيه الأسئلة المشتبه به وللشهود والمبلغين والخبراء ونحوهم، وليس ممارسة الاستجواب والتحقيق مع المشتبه به، والذي تختص به النيابة وغيرها من جهات الاختصاص بالتحقيق معه كمتهم، ومع ذلك تبقى التقارير غامضة في إطلاق اختصاص الهيئة بالقيام بالتحقيق المبدئي، وهو اصطلاح قانوني تختص به سلطة التحقيق، لا سلطة الاستدلال والتحري لدى الفقه القانوني وفي التشريعات القانونية، ومما يؤكد ذلك هو غياب هذا المصطلح عن قانون الهيئة ولائحته التنفيذية، وحضوره فقط في التقارير.

وينظر أيضاً: التقرير السنوي الثاني للهيئة العامة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٨م، ص ٣٥. والتقرير السنوي الثالث لسنة ٢٠١٩م، ص ٥٦.

فعدم منح المشرع الكويتي للهيئة العامة لمكافحة الفساد سلطة التحقيق الابتدائي، في نفس الوقت الذي منحها فيه سلطاتٍ واسعة، تتجاوز سلطات مرحلة الاستدلال والتحري، هو خللٌ تشريعيٌ قانونيٌ في الأساس مضعفٌ لقيام الهيئة بدورها في مكافحة جرائم الفساد، ثم قيام الهيئة بممارسة شيءٍ من أعمال التحقيق، هو خللٌ وتجاوزٌ في التزام الهيئة بسلطاتها المخولة لها قانوناً، حتى لو كانت ممارسةً صوريةً لا تترتب عليها أي آثار قانونية^(١)؛ لكونها غير جهة اختصاص بالتحقيق الابتدائي؛ إلا أن مجرد ممارسته، والنص على وجود قطاعٍ للتحقيق في الهيئة، وتكرار ذكر ممارستها للتحقيق في تقاريرها السنوية، يعد خللاً وتجاوزاً لسلطاتها القانونية من وجهة نظر الباحث.

كما يرى الباحث أن الذي جعل الهيئة تقوم بارتكاب هذا التجاوز هو الفهم الخاطئ لقانون الهيئة ولائحته التنفيذية، بالإضافة إلى أنه من الناحية العملية يتعدّر قيام جهازٍ وهيئةٍ، هو جهة الاختصاص الأولى في مكافحة بدوره في مكافحة جرائم الفساد؛ دون أن تكون لديه سلطة التحقيق الابتدائي، أو أي شكلٍ من أشكال هذه السلطة على الأقل، والواقع العملي للهيئة في اضطرارها ربما لممارسة بعض أشكال التحقيق الابتدائي دليلٌ على ذلك.

وعليه ينبغي على المشرّع الكويتي تعديل قانون الهيئة، والنصّ بشكلٍ صريحٍ على منح الهيئة العامة لمكافحة الفساد ممارسة سلطة التحقيق الابتدائي^(٢)؛ حتى لا يستمرّ هذا

(١) أهم الفروق في الآثار القانونية في إقامة الدعوى الجنائية بين مرحلتَي الاستدلال والتحري، ومرحلة التحقيق الابتدائي هو: أن الأدلة والقرائن التي جُمعت في مرحلة الاستدلال والتحري هي أدلة لوجود وقيام شبهة جرمية، ولا تستند إليها سلطة الاستدلال والتحري في توجيه الاتهام؛ لأنه ليس من سلطاتها وصلاحياتها، وصاحبها هو مجرد مشتبه به فقط، بينما إذا استندت سلطة التحقيق إلى ملف الاستدلال والتحري، ورأته كافياً لقيام أساس قانوني لتوجيه الاتهام إلى المشتبه به حينها يكون متهماً، وعلى أساس ثبوت التهمة عندها تقوم بإحالته إلى المحاكمة.

(٢) من اللافت هنا أن المشرع الكويتي كان قد منح سلطة التحقيق الابتدائي للهيئة العامة لمكافحة الفساد في المرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٢م، السابق والملغي، ينظر: العتري أفرح، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون

الإشكال والخلل في ممارسات الهيئة، وحتى تتمكن - وهو الأهم - من الاضطلاع بدور أكثر فاعلية ونجاعة في مكافحة جرائم الفساد.

المطلب الثالث: إشكالية السلطات الواسعة الممنوحة لها مع كونها سلطة ضبط واستدلال فقط.

سبق بيان أن مدى تمتع الهيئة العامة لمكافحة الفساد بسلطة الضبطية القضائية في الأصل فيه نوع من الإشكال، حيث لم يُنصَّ عليه بشكلٍ صريحٍ سوى في اللائحة التنفيذية، وليس قانون الهيئة الأصل، ومع هذه الضبابية إلا أننا نجد المشرع الكويتي منح للهيئة العامة سلطاتٍ وصلاحياتٍ إجرائيةً واسعةً، تتجاوز السلطات التي تمنح عادةً لسلطات الضبطية القضائية بقانون خاص، فهذه السلطات الواسعة التي مُنحت للهيئة العامة تتعارض مع كونها سلطة استدلالٍ وتحرُّ فقط، وتحوُّها عملياً ممارسة شكل من أشكال سلطة التحقيق الابتدائي: مثل المادة (٢٤): ". تقوم الهيئة فور علمها بوجود شبهة جريمة فساد بجمع المعلومات بشأنها، ولها في سبيل ذلك الاطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بالجريمة محل العلم، وكذلك طلب موافقتها بأية بيانات، أو معلومات، أو وثائق متعلقة بها، ولها أن تقرّر إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة".

والمادة (٢٥) من قانون الهيئة العامة والتي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام المادة (٢٨) من هذا القانون^(١)، للهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء أي شخص له علاقة بجريمة

إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ص ٤٩٧-٤٩٨. وهذا من وجهة نظر الباحث يعد نكسة وتراجعا في جهود مكافحة الفساد في القانون الجديد، والذي كان من المفروض أن يكون أفضل وأكثر قوة وتطورا.

(١) والمادة (٢٨) المشار إليها هذه هي المادة التي تؤكد على أن مراحل إقامة الدعوى الجنائية الثلاث الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تطبق عليها القواعد القانونية المنصوص عليها في القوانين المعمولة ومنها: أن النيابة هي جهة الاختصاص بالتحقيق الابتدائي، وأن الوزراء ومن في حكمهم لهم جهة اختصاص في التحقيق والمحاكمة نظمها القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥م بشأن (محاكمة الوزراء).

فساد؛ لسماع أقواله بشأنها."، فاستدعاء المشتبه به وسماع أقواله هو شكل من أشكال التحقيق، يتعارض مع كونها سلطة استدلالٍ وتحريُّ فقط وتلك ثغرة إجرائية، وكذلك ما ورد في المادة (٣٤): "للهيئة في حالة وجود شبهة جريمة كسب غير مشروع، أن تطلب بشكل سريٍّ من الأفراد، أو الجهات الحكومية، أو الخاصة داخل الكويت وخارجها البيانات والإيضاحات والأوراق التي ترى لزومها.

وللنائب العام أو من يقوم مقامه، بناء على طلب الهيئة أن يأمر مباشرةً بالاطلاع، أو الحصول على أية بيانات، أو معلومات تتعلق بالحسابات، أو الودائع، أو الخزائن لدى البنوك والمؤسسات المالية إذا اقتضى ذلك كشف الحقيقة في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون". كما جاءت المادة (٢٦) لتحظر على أي جهة تابعة للحكومة، أو القطاع الخاص، أو شخص طبيعي، أو معنوي: الامتناع دون مبرر قانوني عن تزويد الهيئة بأي سجلات، أو وثائق، أو مستندات، أو معلومات قد تكون مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

ومن سلطاتها وصلاحياتها الواسعة الممنوحة لها أيضاً ما ورد في المادة (٥) الفقرة (٥): "إبلاغ الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة؛ لفسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه، أو سحب امتياز، أو غير ذلك من الارتباطات؛ إذا تبين أنها قد أبرمت بناء على مخالفة لأحكام القوانين، أو يجري تنفيذها بالمخالفة للعقد المبرم، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة". فهذه المادة تعطي الهيئة العامة سلطة وصلاحيه مخاطبة أي جهة خاضعة لرقابتها لفسخ أي عقد، أو سحب أي امتياز من أي جهة؛ إذا رأت الهيئة فيه مخالفة للقوانين أو العقد المتفق عليه، وهي كما نرى سلطة وصلاحيه لا تتمتع بها صاحبة الاختصاص الأصيل بالضبطية القضائية، ولا حتى النيابة العامة. بل ولا يتمتع بها الجهاز ذو الاختصاص الأول بالرقابة المالية على أجهزة الدولة ومرافقها العامة وهو (ديوان المحاسبة الكويتي)؛ لأن الديوان إن اعترض على مناقصة، أو تعاقد من التعاقدات وأرسل

اعتراضه للجهة الواقعة في المخالفة؛ فإن الجهة تملك سلطة رفض اعتراض الديوان، والمضيّ في المناقصة والتعاقد على مسؤوليتها، وأقصى سلطة الديوان حينها هو رفع الأمر للوزير المختص الذي هو وزير المالية أو ممثله، وإذا ظل الخلاف قائماً أيضاً بين الديوان، وزير المالية أو ممثله؛ يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبتّ فيه، واعتماد قراره والعمل به: كما في المادة (١٢) من قانون الديوان: "... وفي حالة ما إذا أبلغ الديوان الجهة المختصة اعتراضه خلال الميعاد المحدد آنفاً، ولم تر هذه الجهة الأخذ به؛ فعليها إخطار الديوان بوجهة نظرها مدعّمة بالأسانيد التي تقوم عليها؛ فإذا ظل رئيس الديوان مع هذا عند الرأي السابق إبداءه؛ فإنه في هذه الحالة يتعيّن عرض الأمر على الوزير المختص، أو ممثل الجهة المختصة؛ للنظر فيه: فإذا كان له رأيٌ مغايرٌ لرأي رئيس الديوان؛ قام بعرض وجهتي النظر على مجلس الوزراء، الذي يبتّ في الموضوع بعد الاستماع إلى رئيس الديوان، ويُعمل بالقرار الذي يصدر عن المجلس المذكور".

فما ورد في هذه المواد يوضح أنّ السلطات الممنوحة للهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" للقيام بأعمال التحريّ عن جرائم الفساد هي سلطاتٌ استثنائيةٌ واسعة: في الحقّ في طلب المعلومات والبيانات من الجهات المختلفة (حكومية، خاصة)، أو الأشخاص طبيعيين كانوا أو اعتباريين، وصلاحيّة فحصها، وسلطة استدعاء الشهود أيضاً، وسماع أقوالهم وغيرها من إجراءات الاستدلال والتحري المتعلقة بالبلاغات المتصلة بجرائم الفساد، وسلطة إيقاف المناقصات والتعاقدات، أو سحب الامتيازات؛ وهي أوسع بكثير من السلطات التي منحها القانون للجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في القيام بأعمال التحريّ، وهي سلطة الضبط القضائي في الكويت؛ أي رجال الشرطة، مع عدم وجود أهمية منطقية لمنح الهيئة بعض تلك السلطات الواسعة.^(١)

(١) ينظر: القطان، الإشكاليات المتعلقة بالأحكام ذات الصلة بإجراءات التبليغ والتحري عن جرائم الفساد وفقاً

للقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م، ص ١٦٦

وَمَا لَهُ صِلَةٌ بِهَذَا الْإِشْكَالِ الْمُتَعَلِّقِ بِالسُّلْطَاتِ الْوَاسِعَةِ الْمُنُوْحَةِ لِلْهَيْئَةِ الْعَامَةِ مَا حَصَلَ فِيهِ خِلَافٌ بَيْنَ الْبَاحِثِينَ، وَهُوَ الْمُتَعَلِّقُ بِأَوْسَعِ سُلْطَةٍ وَصِلَاحِيَةٍ لِلْهَيْئَةِ الْعَامَةِ وَهِيَ الصِّلَاحِيَةُ وَالسُّلْطَةُ الْمُتَعَلِّقَةُ بِالْحَصُولِ عَلَى بَيِّنَاتٍ وَمَعْلُومَاتٍ الْحِسَابَاتِ الْمَصْرَفِيَّةِ لِلْمَشْتَبِهِ بِهِمْ فِي جَرَائِمِ الْفَسَادِ مِنَ الْمَصَارِفِ وَالْمُؤَسَّسَاتِ الْمَالِيَّةِ، حَيْثُ نَصَّتِ الْمَادَّةُ (٣٤) مِنْ قَانُونِ الْهَيْئَةِ الْعَامَةِ عَلَى وَجُوبِ أَنْ تَقُومَ الْهَيْئَةُ الْعَامَةُ بِتَقْدِيمِ طَلْبِ النَّائِبِ الْعَامِ، أَوْ مَنْ يَقُومُ مِنْ مَقَامِهِ؛ لِلْحَصُولِ عَلَى إِذْنٍ بِذَلِكَ، هَذَا بِخِلَافِ غَيْرِ الْمَصَارِفِ وَالْمُؤَسَّسَاتِ الْمَالِيَّةِ، وَالَّتِي لَا يَشْتَرِطُ لَهَا الْحَصُولُ عَلَى إِذْنِ النَّائِبِ الْعَامِ، أَوْ مَنْ يَقُومُ مَقَامِهِ.

حَيْثُ ذَهَبَ الْقَطَانُ إِلَى: إِنَّهُ كَانَ الْأَجْدَى بِالْمَشْرَعِ أَنْ يَتَّخِذَ النَّهْجَ نَفْسَهُ فِيمَا يَتَعَلَّقُ بِسُلْطَةِ الْهَيْئَةِ فِي طَلْبِ الْبَيِّنَاتِ مِنْ جَمِيعِ الْجِهَاتِ الْآخَرَى. بِعِبَارَةٍ أُخْرَى: إِذَا تَمَّ التَّسْلِيمُ جَدَلًا بِأَنَّ الْغُرُضَ مِنْ مَنَحِ الْهَيْئَةِ الْعَامَةِ لِمُكَافَحَةِ الْفَسَادِ سُلْطَاتٍ اسْتِثْنَائِيَّةٍ فِي سَبِيلِ التَّحْرِي وَالِاسْتِدْلَالِ عَنِ الْفَسَادِ أَوْسَعِ مِنْ تِلْكَ الْمُنُوْحَةِ قَانُونِيًّا لِرِجَالِ الشَّرْطَةِ، الَّذِينَ هُمْ أَصْحَابُ الْاِخْتِصَاصِ الْأَصِيلِ فِي الْقِيَامِ بِإِجْرَاءَاتِ التَّحْرِي وَالِاسْتِدْلَالِ عَنِ جَمِيعِ الْجَرَائِمِ فِي الْكُوَيْتِ؛ هُوَ رَغْبَةُ الْمَشْرَعِ فِي أَنْ يَسَهَّلَ عَلَى الْهَيْئَةِ إِجْرَاءَاتِ التَّحْرِي وَالِاسْتِدْلَالِ فِي جَرَائِمِ الْفَسَادِ؛ فَإِنَّهُ لَا يُوْجَدُ أَيُّ مَبْرَرٍ مَنْطِقِيٍّ مِنْ تَقْيِيدِ تِلْكَ السُّلْطَةِ، وَاقْتِصَارِهَا عَلَى مَا يَتَعَلَّقُ بِطَلْبِ الْبَيِّنَاتِ مِنَ الْبَنُوكِ أَوْ الْمُؤَسَّسَاتِ الْمَصْرَفِيَّةِ.^(١) فَهِيَ تَرَى أَنَّ اشْتِرَاطَ إِذْنِ النَّائِبِ الْعَامِ، أَوْ مَنْ يَقُومُ مَقَامِهِ؛ لِلْحَصُولِ عَلَى الْبَيِّنَاتِ وَالْمَعْلُومَاتِ عَنِ الْمَشْتَبِهِ بِهِمْ فِي جَرَائِمِ الْفَسَادِ لَا يَجِبُ أَنْ تَكُونَ مَقْصُورَةً عَلَى مَعْلُومَاتٍ وَبَيِّنَاتٍ الْمَصَارِفِ وَالْمُؤَسَّسَاتِ الْمَالِيَّةِ؛ بَلْ يَجِبُ أَنْ يَكُونَ اشْتِرَاطُ الْإِذْنِ لِكُلِّ الْمَعْلُومَاتِ وَالْبَيِّنَاتِ مِنْ كُلِّ الْجِهَاتِ الْحُكُومِيَّةِ وَالْخَاصَّةِ الَّتِي أُطْلِقَ فِيهَا الْمَشْرَعُ الْكُوَيْتِي لِلْهَيْئَةِ طَلْبَ الْحَصُولِ وَالِاطْلَاعِ دُونَ اشْتِرَاطِ الْحَصُولِ عَلَى الْإِذْنِ مِنَ النَّائِبِ الْعَامِ أَوْ مَنْ يَقُومُ مَقَامِهِ.

(١) ينظر: المرجع السابق. ص ١٧٧

بينما ذهبت باحثةٌ أخرى إلى أن: اشتراط الحصول على إذن النائب العام، أو من يقوم مقامه فيما يتعلق بمعلومات وبيانات المصارف والمؤسسات المالية في قانون الهيئة هو انتزاع لأهمّ سلطةٍ من سلطات البحث والكشف عن جرائم الفساد من الهيئة، كان قد منحه لها القانون السابق الملغى للهيئة، وتوصي بضرورة منح التفويض بالاطلاع على البيانات المتعلقة بالذمة المالية من المصارف دون اشتراط إذن النيابة.^(١)

ويرى الباحث أنّه إذا بقيت سلطة الهيئة هي سلطة استدلال وتحرّ فقط، دون منحها سلطة التحقيق الابتدائي؛ فإنّ المنطقي والمتسق مع القواعد القانونية هو ألا يكون للهيئة العامة هذه السلطة الواسعة في الوصول للمعلومات والبيانات والوثائق والمستندات عن المشتبه بهم في جرائم الفساد، دون الحصول على إذن من النيابة العامة، بينما إذا تمّ إصلاح أصل الإشكال والثغرة القانونية، وقام المشرّع الكويتي بمنح الهيئة الاستقلال التام والحقيقي عن السلطة التنفيذية، وجعل تبعيتها للسلطة التشريعية ممثلة في (مجلس الأمة)، ثم منحها سلطة التحقيق الابتدائي - كما كان الحال عليه في القانون الملغى - فإنّه حينها ينبغي أن يكون منحها سلطة الوصول للوثائق والسندات والمعلومات والبيانات متبعاً قاعدة واحدة إمّا: بالسماح بدون أيّ اشتراطات بالإذن من أيّ جهة؛ وفي ذلك إعطاء فاعلية وقوة وسرعة في مكافحة الفساد لا تخفى، أو باشتراط الإذن لكل الجهات، ويكون الإذن إما من النيابة العامة، أو من محكمة مختصة، وفي ذلك تغليباً لجانب الحق الدستوري للأفراد في حماية خصوصياتهم - خاصة المالية منها -

(١) ينظر: العتري أفرح، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، ص ٤٩٨-٥٠٠

المطلب الرابع: غياب اختصاصها بالرقابة على القطاع الخاص، والشخصيات

الاعتبارية

إذا كان القطاع العام هو كل ما تعود ملكيته للدولة، وتديره بمعرفتها ووسائلها؛ فتكون ملكيته لكافة المواطنين مجتمعين، فإن القطاع الخاص هو كل ما يملكه المواطنون متفرقين، ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم تحت مظلة سلطة الدولة ورقابتها.^(١) وقد مضى في أسباب الفساد المالي والإداري القانونية: غياب تجريم بعض جرائم الفساد في القطاع الخاص، وكذلك غياب إثبات مسؤولية الشخصيات الاعتبارية في جرائم الفساد، ولما أصبحت الهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" جهة الاختصاص الأولى في هذا الشأن؛ فإنّ عدم النصّ على دخول القطاع الخاص في رقابتها، شأنه شأن القطاع العام يعدّ ثغرةً وخللاً بيننا، وكذا عدم النصّ على خضوع الشخصيات الاعتبارية لرقابتها: كما مضى في ذكر الشخصيات الخاضعة لرقابة الهيئة العامة بما يفيد قصرها على الموظف الطبيعي في القطاع العام: كما هو نص المادة (٢) من قانون الهيئة العامة التي عددت فئات هي أشخاص طبيعية هي من تسري عليه أحكام هذا القانون؛ بما يعني خروج الشخصيات الاعتبارية عن سريان رقابة الهيئة العامة عليها. كما أن ما جاء في المادة (١) من نفس القانون في فقرة تعريف الموظف العام وإحالة في تحديده إلى المادة (٤٣) من القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٠ بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠م يخرج خضوع القطاع الخاص لرقابة الهيئة العامة، ويجعلها مختصة فقط بجرائم الفساد في القطاع العام، وهو ثغرةٌ وقصورٌ في سلطات وصلاحيات الهيئة في مكافحة جرائم الفساد، ولا يرد على هذا الكلام ما ورد في بعض مواد قانون الهيئة العامة من امتداد السلطات الإجرائية للهيئة إلى الشخصيات الاعتبارية والقطاع الخاص ومنها: المصارف والمؤسسات المالية: كما في المادة (٣٤) والتي مر معنا آنفاً بيانها؛ لأن سلطة وصلاحيات الهيئة هنا هو في واقعة

(١) ينظر: العتري، دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد في تطوير أداء المرافق العامة، ص ٢٣٣٢

فساد يكون المشتبه فيها موظفًا عامًا تبحث الهيئة عن الأدلة حوله من تلك الجهات الاعتبارية، أو الخاصة، والإشكال والثغرة المقصودة هنا هو: غياب سلطة الهيئة العامة عن النظر والرقابة في جرائم الفساد التي يكون المشتبه في المسؤولية عنها إما: شخصية اعتبارية، أو موظف في القطاع الخاص في جريمة واقعة في ذلكم القطاع الخاص. بمعزل عن أي صلة، أو علاقة بالقطاع العام.

الخاتمة:

النتائج:

- ١- أنشئت الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالقانون رقم (٢) لعام ٢٠١٦، وهي هيئة مستقلة وحيادية.
- ٢- تهدف الهيئة العامة لمكافحة الفساد إلى إرساء مبدأ الشفافية والتزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية، والعمل على مكافحة الفساد، ودرء خطره وآثاره، وملاحقة مرتكبيه، وحماية أجهزة الدولة من الرشوة، والمتاجرة بالنفوذ، وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وحماية المبلغين عنه.
- ٣- من الثغرات في قانون وعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد هو إعطاؤها سلطة الاستدلال والتحرّي فقط، دون إعطائها سلطات قضائية تتعلق بالتحقيق الابتدائي، بينما نجد المشرّع الكويتي في المقابل قد منحها سلطات وصلاحيات إجرائية واسعة، تتجاوز السلطات التي تمنح عادةً لسلطات الضبطية القضائية بقانون خاص، فهذه السلطات الواسعة التي مُنحت للهيئة العامة تتعارض مع كونها سلطة استدلال وتحرّر فقط، وتخوّلها عملياً ممارسة شكل من أشكال سلطة التحقيق الابتدائي.
- ٤- لم يوفّر المشرّع الكويتي للهيئة العامة لمكافحة الفساد الضمانات والصلاحيات اللازمة والضرورية لتحقيق الاستقلالية، بل إنّ ما جاء في موادّ القانون هو تكريسٌ لتبعية الهيئة للسلطة التنفيذية، ويجعل استقلالية الهيئة هي استقلالية صورية، على الرغم من نصّ المشرّع الكويتي على كونها مستقلة، وتؤدّي عملها بتزاهة وحيادية.
- ٥- من الثغرات البينة في عمل هيئة مكافحة الفساد هو اختصاص الرقابة فيها بالقطاع العام، بينما يغيب اختصاصها بالرقابة على القطاع الخاص، ولا ينصّ القانون على دخول الشخصيات الاعتبارية في رقابتها.

التوصيات:

- ١- أن يعاد دراسة قانون عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت، ويعدّل لسد الثغرات الموجودة فيه، حتّى تؤدي عملها على أكمل وجه، وتسهم بشكل فاعل وأكبر في مكافحة الفساد فعلياً، وتراجع رتبة الكويت في مؤشرات مدركات الفساد العالمي.
- ٢- إنّ عمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد ميدان غزيرٌ ومهمٌّ جدّاً، فعلى الباحثين الخوض فيه ودراسة ما أسست عليه من أهداف وما منحها القانون من سلطات.
- ٣- إنّ تعيّر صور الفساد وأشكاله ووسائله، يتطلب مراجعة مستمرة للخطط والأنظمة والقوانين والتدابير في مواجهة هذا الخطر الذي يتهدد التنمية والتقدم في المجتمع.
- ٤- من الواجب إعطاء دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني حتى تسهم بشكل فاعل في محاربة الفساد.
- ٥- يتوجب على الجهات المختصة من تفعيل دور الإعلام في عملية توعية المجتمع بما يتعلق بمخاطر الفساد وآثاره السلبية على عملية التنمية، وترسيخ المبادئ السليمة عند الأفراد.

المراجع والمصادر:

- ابن منظور، محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط ٣، ١٤١٤هـ.
- أحمد، شريهان ممدوح حسن، جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة" المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية) العدد الرابع، جامعة القاهرة، ٢٠١٨م، ص ١٥.
- التقرير السنوي الأول للهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" لسنة ٢٠١٧م.
- جمع تقارير الهيئة العامة لمكافحة الفساد "نزاهة" السنوية الخمس التي صدرت منذ نشأتها وهي تقارير أعوام: ٢٠١٧-٢٠١٨-٢٠١٩-٢٠٢٠-٢٠٢١م.
- دشيتي، فاطمة حسن، أثر مبادئ الميزانية العامة في الحد من الفساد: التجربة الكويتية (الكويت، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، س ٤٧، ع ١٨٢، ٢٠٢١م).
- ذوقان عبيدات وآخرون: البحث العلمي - مفهومه، أدواته، أساليبه، دار أسامة للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٢.
- راتب، حسين، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، (١٩٩٩).
- الراشد، يوسف خالد، دور مواقع التواصل الاجتماعي في تشكيل اتجاهات الجمهور نحو قضايا الفساد في الكويت (مصر، الزقازيق، جامعة الزقازيق، مجلة دراسات وبحوث التربية النوعية، مج ٧، ع ١، ٢٠٢١م).
- الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، ط ٣، (٢٠٠١).
- رشاد الغول، التقييم الذاتي للرقابة، ط ١، مصر، القاهرة، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٣م.

- الرفاعي، سلامة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي - دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، (٢٠١٥).
- الرفاعي، يوسف، الأزمة الدستورية الأولى في حياة مجلس الأمة الكويتي، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ط ١، (١٩٩٦).
- صحيفة الشرق الأوسط، نشر ٣١/يناير/٢٠٢٣م / <https://rb.gy/ktbv١٥>، تم الاطلاع في ١٥-١٢-٢٠٢٣م.
- العتري، أفرح فيصل، الأحكام الموضوعية والإجرائية في قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية (الكويت)، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، مج ٤٤، ع ٤٤، ٢٠٢٠م.
- القانون الكويتي رقم (٢) لعام ٢٠١٦.
- القطان، محمد خالد، الإشكاليات المتعلقة بالأحكام ذات الصلة بإجراءات التبليغ والتحري عن جرائم الفساد وفقا للقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م.
- اللجنة الحكومية الدولية المعنية بالملكية الفكرية والموارد الوراثية والمعارف التقليدية والفولكلور، الدورة السابعة والثلاثون، ٢٠١٨، مشروع تحليل الثغرات.
- نصرأوين، الدور الوقائي لهيئات مكافحة الفساد في مجال الاستثمار: دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والكويتي والاتفاقيات الدولية.
- نصرأوين، ليث كمال، الدور الوقائي لهيئات مكافحة الفساد في مجال الاستثمار: دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والكويتي والاتفاقيات الدولية (الكويت)، كلية القانون الكويتية العالمية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، للسنة ٨، ع ٨٤، ٢٠٢٠م.
- هلال، محمد عبد الغني حسن، مقاومة ومواجهة الفساد القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، القاهرة، ٢٨٨١ م، ص ١٠.