جمعيـــة الشفافيـــة الكويتيـــة
Kuwait Transparency Society

المذكرة الإيضاحية

للقانون رقم ( ) لسنة ٢٠١٢

بشأن الهيئة العامة للنزاهة

بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ وقعت دولة الكويت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتستهدف هذه الاتفاقية، كما نصت عليه المادة الأولى منها، ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد وترويج وتيسير التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون والممتلكات العمومية؛ كما نصت هذه الاتفاقية في مادتها السادسة على أن تكفل كل دولة طرف إنشاء هيئة تتولى منع الفساد مع تخويلها ما يلزم من الاستقلال لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وان تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم عنوان السلطة التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وترسيخ وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

وقد صدر القانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٦ بالموافقة على هذه الاتفاقية.

وتنفيذاً لهذه الاتفاقية، أعد هذا القانون الذي ينص في مادتيه (١ و٢) على مجموعة من التعريفات المتعلقة بالمصطلحات الواردة في هذا القانون والخاضعين لأحكامه.

الباب الأول – الهيئة العامة للنزاهة:

وينص في مادته (٣) على إنشاء هيئة عامة تلحق بمجلس الوزراء ، كما أكدت المادة على عدم جواز تدخل أي شخص أو جهة في عمل الهيئة، وهي بذلك تأكد على أن تبعية الهيئة لمجلس الوزراء لا تعني حق المجلس أو أحد أعضائه التدخل في أعمالها.

وتضمنت المادة (٤) تحديد أهداف الهيئة وذلك لوضع إطار قانوني لنشاطها.

ونصت المادة (٥) على مهام هذه الهيئة و اختصاصاتها، بشكل يمنع أي تداخل في اختصاصات جهة أخرى قائمة.

كما نصت المادة (٦) على كيفية تشكيل مجلس الأمناء على رأس الهيكل الوظيفي للهيئة، ويتكون من سبعة أعضاء، وقد حرص القانون على أن يكون المجلس متنوعا بشكل يضمن صعوبة التواطؤ في شأن من شؤون الفساد، وأن تتوفر في المجلس أقصى درجات الحياد الممكنة، وان يضم خبرات متنوعة قانونية ومالية وإدارية وتجارية و تشريعية ومحاسبية، كما حرص القانون على إبعاد المجتمع المدني عن المشاركة في تشكيل مجلس الأمناء حتى يبقى رقيبا على الهيئة ذاتها ، وأن يكون الرئيس ونائبه متفرغين فقط من بين أعضاء الهيئة حتى لا يحدث تضارب في الاختصاصات بين مجلس الأمناء والجهاز التنفيذي للهيئة، كما أكدت المادة على أن لا يكون أي من أعضاء مجلس الأمناء موظفا عاما ممن ورد تحديدهم في المادة (٢) من هذا القانون، حتى لا يكون هناك أي مجال للشك في وجود حالة تعارض مصالح بين عضويته في هذه الهيئة الهامة وعضويته الأخرى التي يكون للهيئة صلاحية التدقيق عليها.

وحددت المادة (٧) مدة العضوية في المجلس بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، لإعطاء فرصة لتجدد الخبرات ومنع تكرس الأخطاء في حال وجودها لمدد طويلة، كما أخذ ت المادة بمبدأ إمكانية الاستفادة من بعض الخبرات المتميزة والنادرة بأن يمكن إعادة تكليفها بعضوية المجلس شريطة خروجها دورة واحدة على الأقل.

وتناولت المادة (٨) مهام وصلاحيات مجلس الأمناء، وأكدت المادة (٩) على ضرورة أداء أعضاء المجلس ومتقلدي بعض الوظائف لليمين القانونية، وذلك لأهمية الواجبات الملقاة على عاتقهم.

فيما تناولت المادة (١٠) الجهاز التنفيذي للهيئة، فبينت المادة وجود موظفين متفرغين للعمل في الهيئة، كما أجازت الاستعانة بمن تراه مناسبا لتأدية أعماله ا من موظفي الأجهزة الحكومية من مدنيين وعسكريين وكذلك من غير الأجهزة الحكومية.

ونظرا لحساسية وأهمية الأعمال التي يقوم بها العامل ون في الهيئة، فقد جاءت المادة (١٣) لتحظر إفشاء أي أسرار أو معلومات أو بيانات وصلت إلى علمهم بسبب أدائهم لمهامهم، كما حظرت المادة (١٤) على الموظفين وجود مصالح خاصة لهم غير العمل في الهيئة كالعمل التجاري أو ممارسة وظيفة أو مهنة أو عمل آخر، أو المشاركة في عضوية مجل س إدارة أو تقديم خدمات أو استشارات، سدا لباب تعارض المصالح، لأنهم هم المعنيون في مكافحة الفساد ومنع تعارض المصالح، فيجب أن يكونوا قدوة حقيقية لأفراد المجتمع فيبد ؤوا بأنفسهم قبل أن ينتقلوا إلى محاسبة الآخرين.

وتناولت المادة (١٥) ميزانية الهيئة التي يقترحها الرئيس بعد موافقة مجلس الأمناء، على أن لا يتدخل أي طرف في تقليصها، وتخضع الموازنة لرقابة ديوان المحاسبة، فنضمن بذلك وجود رقيب على أعمال الهيئة فلا تكون فوق قوانين الدولة وأجهزة المحاسبة فيها.

أما المادة (١٦) فقد خولت رئيس الهيئة صلاحيات كل من وزير المالية ، كما خوّلت مجلس الأمناء الصلاحيات المخولة لمجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المالية وشؤون موظفيها، حتى نضمن تحقيق الهيئة لأهدافها بأفضل صورة ممكنة.

ونظرا إلى أهمية المجتمع في دعم أعمال الهيئة، ودوره في تحقيق أهدافها فقد جاءت المادتان (١٧) و (١٨) لتؤكدا مشاركة المجتمع في تحقيق أهداف الهيئة في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.

أما المواد من (١٩) إلى (٢٥) فقد تناولت إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة بالتنسيق مع الجهات المختصة.

الباب الثاني – تعارض المصالح

نظراً لما يترتب على تعارض المصالح من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات ، مما يعرض أجهزة الدولة وإدارتها للمخاطر، ويهدد التنمية بشكل عام، ويضعف من هيبة القانون، وباعتبار أن تعارض المصالح أحد أوجه الفساد التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لذلك فإنه من المهم تنظيم التعاطي مع هذه الحالات.

فتناولت المادة (٢٦) تعريف حالة تعارض المصالح، وتعريف "الإفصاح" الواجب على الموظف، كما بينت المادة (٢٧) من هم الخاضعون لأحكام هذا الباب.

فيما بينت المادة (٢٨) الإجراءات المطلوبة من الموظف للقيام بها في حالة وجوده في "تعارض مصالح".

أما المادة (٢٩) فحددت أن ه ناك أربع جهات يجب عليها وضع نظام يتعلق بحالات تعارض المصالح لأعضائها وهي: مجلس الأمة، مجلس الوزراء، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس الدفاع الأعلى، خلال سنة.

وتناولت المادة (٣٠) أشخاص تعارض المصالح حيث يمكن أن تكون للموظف العام نفسه أو لشخص آخر قريب منه، فتم تحديد القرابة لتشمل قرابة الدم أو قرابة المصلحة، كما شملت تقديم المنافع أو إلحاق الإضرار بشخص أو كيان منافس.

أما المواد (٣١، ٣٢، ٣٣) فتناولت حالات تعارض المصالح، فبينت ال مادة (٣١) الحالات التي يكون فيها الموظف العام في حالة تعارض مصالح، لتضع علاجا لكثير من الأمراض الإدارية المزمنة التي ينعكس أثرها على الأداء العام للأجهزة الحكومية، أما المادة (٣٣) فوضعت بعض الاستثناءات لحالات قبول الهدايا والضيافة ووضعت تقنينا لها يكرس الشفافية ويمنع الاستغلال السيئ لها.

ولكي ينجح التشريع الخاص بحالات تعارض المصالح، فلابد من استكماله بمعالجة دقيقة لقواعد السلوك العام، فجاءت المادة (٣٤) لتحدد ضرورة إصدار لوائح خاصة بقواعد السلوك، تكون خارج القانون، ومكملة له، على أن تكون هنالك لوائح خاصة بال جهاز العام للدولة، وثانية خاصة بالسلطة التشريعية، وثالثة خاصة بالسلطة القضائية، ورابعة خاصة بالقطاع الخاص المحددة صفاتهم في المادة (٢ فقرات ٨، ٩، ١١)، وتودع نسخة من تلك اللوائح لدى الهيئة التي تتولى التأكد من تنفيذها.

الباب الثالث – الذمة المالية:

حرص الدستور الكويتي في المادة السابعة عشرة منه ـن ينص على أن (للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن) وتحقيقا لهذا الهدف يحرص المشرع على إصدار تشريعات تعزز الشفافية والنزاهة إزاء التصرفات التي تتعامل مع أموال الدولة، ومن أجل ذلك فإن الموظف العام أو القائم على العمل مؤتمن على المال العام يحرص المشرع على فرض وإقرار أي إجراء لكفالة حمايته من أي تعدي عليه سواء من الغير أو ممن أؤتمن عليه.

ومن بين هذه الإجراءات نجد التشريعات المالية والجز ائية – وهو أمر مأخوذ به في القوانين المقارنة – تفرض على راغبي تولي م هام العمل العام التزاماً رقابيا واحترازياً هدفه تحقيق هذه الحماية الدستورية للمال العام يتمثل في تقديم إقرار بعناصر ذمتهم المالية، ويعد هذا الالتزام من جانب القائمين على العمل تنفيذاً للمبدأ الدستوري الذي يفرض حماية المال العام دون أي تعارض مع مبدأ الحرية الشخصية الذي يفرض سرية عناصر الذمة المالية، لأن الإقرار هنا يتم بإر ادة ورضاء مقدميه وليس رغما عنهم ، وهنا عنصر الرضا بالقيام بأعباء وسلطات العمل العام يعني الرضا بكل متطلباته، أي الرضا بما يمنحه لهم من سلطات وأيضا بما يفرضه عليهم من التزامات ومنها الالتزام بتقديم الإقرار.

ومن أجل ذلك أعد هذا الباب في إطار تحقيق هذا الهدف ليتم تطبيقه على بعض فئات الموظفين ممن بيدهم أمر التعامل في الأموال العامة للدولة أو سلطة اتخاذ القرارات وحفاظا على نقاء ذمتهم المالية من التعامل غير المشروع في أموال الدولة ال ذين هم مؤتمنون عليها

وإلزامهم بتقديم إقرارات لعناصر الذمة المالية من حقوق والتزامات وفقا للقواعد والإ جراءات التي تضمنها نصوص القانون.

فتناولت المادة (٣٥) تحديد فئات الخاضعين لأحكام هذا الباب، وشملت الموظف العام وأولاده القصر ومن يكون وصيا عليهم بحكم مسؤوليته القانونية ، كما شملت زوجته حيث الغالب أن تختلط ذمته ا المالية مع ذمة زوجها، أو إنها تقدم لزوجها خدمات كثيرة من بينها توفير الحسابات البنكية ومنحه توكيلا عاما أو خاصا ، كما أن إضافة الزوجة هنا تتناسب وقانون حماية الأموال العامة رقم (١٩٩٣/١م).

وحددت المادة (٣٦) المقصود بالذمة المالية، حيث لم تقتصر على الأموال بأنواعها، والحقوق والديون، بل تناولت كذلك الوكالات أو التفويضات ذات الأثر المالي وكذلك حقوق الانتفاع كالشاليهات والمزارع والقسائم الصناعية والجواخير وما في حكمها.

وبينت المادة (٣٧) شكل ومضمون الإقرار وصيغة التوكيل الذي يقدمه الموظف للهيئة ليعطيها الحق في الإطلاع على البيانات الخاصة بذمته المالية، كما أكدت المادة على ضرورة تقييم عناصر الذمة المالية، فلا يكفي أن يدون في الإقرار أن له منزلا اشتراه بقيمة كذا، لأن مكونات المنزل مهمة، فقد يكون منزلا بمساحة ١٠٠٠م٢ يساوي وقت تقديم الإقرار ٢٥٠ ألف دينار، ولكن بعد سنتين ارتفعت قيمته إلى مليون دينار بسبب ما أضيف للمنزل من ديكور وأثاث فاخر جدا غير معروف مصادر تلك الزيادة، وكذلك القياس على المزرعة والمصنع والجاخور والشاليه.. وأحالت المادة أيضاً إلى اللائحة التنفيذية تحديد طريقة تقد يم الخدمة المناسبة للموظف العام لمساعدته في تقديم الإقرار مما يسهل على الهيئة التعامل مع تلك الاقرارات الخالية من الأخطاء، حتى لا يتحمل الموظف ذو النية الحسنة جريرة جهله بطريقة تقديم الإقرار.

وتناولت المواد (٣٨، ٣٩، ٤٠، ٤١، ٤٢) تقديم الإقرار ومواعيده وصلاحيات الهيئة التأكد من البيانات واستكمال المعلومات، والجهة التي يقدم موظفي الهيئة لها إقراراتهم، وطريقة التعامل مع الزيادة في الذمة المالية والناتجة عن كسب غير مشروع.

الباب الرابع – حماية المبلّغ:

تناولت المادة (٤٣) التعريفات الخاصة بـِ "البلاغ" و "المبلِّغ" ، فيما بيّنت المادة (٤٤) ان الإبلاغ عن الجرائم واجب على كل شخص، وحريته وأمنه يكفلها القانون ، والمادة بهذه الصيغة تشجع كل شخص على الإبلاغ عن حالات الفساد.

كما تناولت المادة (٤٥) الشروط الواجب توافرها في البلاغ حتى تنطبق الأحكام الواردة في هذا القانون على المبلّغ، فلا يكفي المبل ّغ أن يسمع أ قوالا مرسلة أو إشاعات قد تكون مغرضة، بل يجب عليه التثبت والتحري، في حدود إمكانيات الشخص الطبيعي، وأن يكون حسن النية، يهدف حماية المصلحة العامة.

أما المادة (٤٦) فقد أحالت تحديد آلية تقديم البلاغات إلى اللائحة التنفيذية، ووضعت ثلاث قيود على "الآلية" لضمان عدم وجود أي عوائق أمام تقديم البلاغات، وهي : سهولة تلقي البلاغات، وسرية هوية المبلّغ، وعدم فرض رسوم مالية على تقديم البلاغات.

فيما تناولت المواد (٤٧، ٤٨) برنامج الحماية الذي توفره الهيئة للمبلّغ، وهي حماية شخصية ووظيفية وقانونية، له ولأقربائه والأشخاص وثيقي الصلة بهممن قد يصيبهم ضرر بسببه.

كما أجازت المادة (٤٩) للهيئة توفير الوسائل المناسبة التي تسمح للمبلّغ أن يدلي بشهادته دون أي مساس بسلامته، مثل السماح باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، وهذا على سبيل المثال وليس الحصر.

الباب الخامس – العقوبات:

تناولت المادة (٥١) حالات الإعفاء من العقوبات.

أما المواد (٥٣، ٥٤، ٥٥، ٥٦) فقد تناولت العقوبات الخاصة في باب تعارض المصالح.

وتناولت المواد (٥٧، ٥٨، ٥٩، ٦٠، ٦١) العقوبات الخاصة في باب الذمة المالية.

في حين تناولت المواد (٦٢، ٦٣، ٦٤، ٦٥) العقوبات الخاصة في باب حماية المبلّغ.

انتهـــــــــى