

هيئة أسواق المال: التبعية القانونية للوزير المختص (دراسة مقارنة بين التشريع الكويتي والتشريع الإماراتي)



(1) عبدالله راشد الشبلي

(2) عبدالرحمن محمد العصيمي

ملخص

الأهداف: نظراً لما يتمتع به موضوع العلاقة بين هيئة أسواق المال والوزير المختص من أهمية، وما له من حساسية تجاه المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدولة الكويت، أثارت الدراسة عدداً من التساؤلات، منها: ما طبيعة العلاقة بين الهيئة والوزير المختص؟ وهل الوضع الحالي يحتاج إلى تطوير نظراً إلى تداخل الاختصاصات، ووجود عدد من الثغرات في القانون الذي ينظم هذه العلاقة؟ وعليه؛ يكون هدف الدراسة هو الإجابة عن التساؤلات السابقة. **المنهج:** هناك غموض حول طبيعة العلاقة بين الهيئة والوزير المختص، ولاستجلاء الملامح والجوانب المختلفة حول تلك العلاقة؛ اتبع المنهج الوصفي التحليلي للنصوص القانونية في التشريع الكويتي بأسلوب علمي منطقي، مع مقارنتها بالوضع في التشريع الإماراتي. ولمعالجة وتحليل طبيعة العلاقة بين الهيئة والوزير المختص من خلال هذه الدراسة، كان لا بد من التعرض لوصف موضوع طبيعة العلاقة بين الهيئة والوزير المختص وتشخيصه وتحليله بمختلف جوانبه وجميع أبعاده. **النتائج:** توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، منها أن هناك تداخلاً في الاختصاصات بين مجلس المفوضين بالهيئة ووزير التجارة والصناعة؛ مما ترتب عليه نشوء بعض الخلافات القانونية التي تحتاج إلى تدخل تشريعي لحل النزاع وإزالة الغموض عن طبيعة العلاقة بين هيئة أسواق المال والوزير المختص. **الخاتمة:** اختتمت الدراسة بعدد من التوصيات، من أهمها، إجراء تعديل في التشريع الكويتي الخاص بتشكيل أعضاء هيئة أسواق المال؛ ليكون مشابهاً للتشريع الإماراتي، وذلك بأن يكون وزير التجارة هو من يرأس هيئة أسواق المال.

الكلمات المفتاحية: هيئة أسواق المال، استقلالية الهيئة، علاقة الهيئة بوزير

التجارة والصناعة

(1) أستاذ مشارك، قسم المقررات القانونية، أكاديمية سعد العبدالله للعلوم الأمنية، الكويت. الإيميل: a2r@dr.com

(2) أستاذ مساعد، قسم المقررات القانونية، أكاديمية سعد العبدالله للعلوم الأمنية، الكويت.

الإيميل: al_osaimie@hotmail.com

- تُسَلَّم البحث في: 2021/10/20، عُدِّل في: 2022/4/5، أُجيز للنشر في: 2022/4/7.

**Capital Markets Authority:
Legal subordinate to the competent Minister
(A comparative study between Kuwaiti and UAE legislation)**

Abdullah R. Alshebli⁽¹⁾

AbdulRahman M. Al-Osaimi⁽²⁾

Abstract

Objectives: Given the importance of the issue of the distinction between the Capital Markets Authority and the competent Minister, as well as the sensitivity in relation to the economic, social, and political changes of the State of Kuwait, the research paper raised a number of questions, including what is the nature of the relationship between the Authority and the competent Minister? Does the current situation need to be addressed due to the overlapping of responsibilities, and the presence of several loopholes in the law regulating this relationship? Accordingly, the aim of the study was to answer these questions. **Method:** To clarify the ambiguity around it, as well as the various aspects of the relationship between the Authority and the competent Minister, the study used the descriptive and analytical approach of the legislation and legal texts in Kuwait in practical and scientific manner, while conducting it to the legal position in the UAE. In order to address and analyze the nature of the relationship between the Commission and the competent minister through this research, it was necessary to describe, diagnose and analyze the subject matter of the nature of the relationship between the Commission and the competent minister in all its aspects and dimensions. **Results:** The research reached a number of results, including the conclusion that there was an overlap in the competencies between the Board of the Authority and the Minister of Commerce and Industry resulted in the emergence of some legal disputes that the situation requires legislative intervention

(1) Associate Professor, Legal Courses Department, Saad Abdullah Police Academy, Kuwait. E-mail: a2r@dr.com

(2) Assistant Professor, Legal Courses Department, Saad Abdullah Police Academy, Kuwait.
E-mail: al_osaimie@hotmail.com

- Submitted: 20/10/2021, Revised: 5/4/2022, Accepted: 7/4/2022.

to resolve, and removing the ambiguity surrounding the nature of the relationship between the Capital Markets Authority and the competent Minister. **Conclusion:** The research concluded with a number of recommendations the most important of which was that an amendment should be made to the Kuwaiti legislation regarding the formation of the Capital Markets Authority, to follow the UAE legislation pattern with the Minister of Commerce heading the Capital Markets Authority.

Keywords: Capital Markets Authority, Minister of Commerce and Industry, independent authority

المقدمة

نص القانون رقم 7 لسنة 2010 الخاص بإنشاء هيئة أسواق المال الكويتية على استقلالية هيئة أسواق المال؛ ففي المادة الثانية منه نص على أنه: "تنشأ هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية"، كما نصت المادة السابقة نفسها على أنه: "يشرف عليها وزير التجارة والصناعة". ومن البديهي أن يتم التساؤل حول كيفية تمتع الهيئة بالاستقلالية، وفي الوقت نفسه خضوعها لإشراف جهة تنفيذية أخرى؛ ومن ثم يتبادر إلى الذهن أن هناك تناقضاً بين النصين.

أسئلة الدراسة

تحاول الدراسة الإجابة عن سؤالين، مفادهما: كيف تكون هيئة أسواق المال جهة مستقلة، وفي الوقت نفسه يشرف عليها وزير التجارة والصناعة؟ وما أفضل الطرق التي يمكن من خلالها إزالة الغموض عن طبيعة العلاقة بين الهيئة والوزير المختص؟

أهمية الدراسة

يظهر الواقع في الكويت أن هناك خلافاً مستمراً بين مفوضي الهيئة ووزير التجارة من حيث معيار الإشراف وماهية الاستقلالية الإدارية؛ مما يزيد من أهمية الدراسة لإزالة الغموض حول الصلاحيات والمسؤوليات المتداخلة بين الجهتين.

كل طرف لديه الحجج الخاصة به؛ فهذه أسواق المال تؤمن أن الاستقلالية الإدارية تعزز من قيام الهيئة بأداء وظيفتها ودورها الرقابي، ويلاحظ ذلك من خلال كلمة رئيس مفوضي الهيئة الذي أكد فيها أهمية تمتع الهيئة بالاستقلالية، وأن التعديلات التي أقرت على قانون الهيئة بموجب أحكام القانون رقم (22) لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الهيئة جاءت لتؤكد في مجملها استقلالية الهيئة من الناحيتين الإدارية والمالية؛ الأمر الذي يعزز من قيام الهيئة بأداء دورها الرقابي ووظيفتها في تنظيم السوق المالية باستقلالية وشفافية وحيادية كاملة (Al Melhem, 2021). وفي المقابل نجد أن وزير التجارة سوف يسأل سياسياً وبرلمانياً عن أعمال الهيئة؛ مما يزيد من قيمة الحجج التي تثبت أن الهيئة تابعة له، فكيف يسأل عن هيئة مستقلة ليس له سلطة عليها؟

ومن الأمور المتفق عليها أنه، على الرغم من النص على المساءلة السياسية والبرلمانية للهيئة، يبقى استقلال الهيئة أمراً مهماً لإنجاح عمل الهيئة وتحقيق أهدافها؛ مما يترتب عليه تعارض قانوني وسياسي يحتاج إلى بحث علمي يسלט الضوء على جوانب النقص، وكيفية تلافي العيوب التشريعية في المستقبل.

الدراسات السابقة

ركزت الدراسات السابقة في تناولها لقانون هيئة أسواق المال، على ضرورة التمسك باستقلالية الهيئة، وعدم السماح بأي تدخل سياسي أو قانوني من قبل الوزير المختص، دون محاولة إيجاد حلول عملية تواكب التطور وتحمي مصالح جميع الأطراف ذوي العلاقة. توصل الصنديد (2020 أ؛ 2020 ب) إلى توصية واحدة مهمة، هي ضرورة التمسك باستقلالية هيئة أسواق المال، وعدم الانسياق نحو تحقيق أي مطالبة بالتوسع في صلاحيات وزير التجارة والصناعة، وكذلك عدم الانجرار إلى تمكين التدخل السياسي في عمل الهيئة التخصصي من خلال فرض وصاية صارمة على أعمالها، ونجد أن الباحث قد اعتمد في دراسته على الأسلوب الاستقرائي التحليلي، متخذاً قانون الأوراق المالية للبحث دون أن يتطرق لأحدث تطورات وإيجاد حلول عملية تلامس الواقع؛ وفي دراسة أخرى توصلت الكندري (2012) إلى أن إشراف وزير التجارة والصناعة ما هو إلا إشراف شكلي وإجرائي يشمل بعض الإجراءات؛ مثل صدور مرسوم تعيين المفوضين وعرض التقارير، مؤكدة أن استقلالية هيئة أسواق المال تعد من أفضل الممارسات العالمية، وقد أكدت أنه حان الوقت للخروج عن وصايا السلطة التي لم تعد مقبولة في الوقت الحاضر. وعليه يمكن القول: إن من أوجه الاختلافات بين الدراسات السابقة التي تناولت العلاقة بين الهيئة والوزير المختص وبين دراستنا الحالية، هو أن الدراسات السابقة ركزت فقط على وصف وتحليل للقوانين الموجودة فعلياً، وتأكيد ضرورة التمسك بالوضع الحالي، دون أن تتطرق إلى العلاقة بين الهيئة والوزير المختص وفقاً لأحدث التطورات والتطبيقات العملية، وأثرها على الاقتصاد الوطني، وعليه؛ فإن الدراسات السابقة تقترح ضرورة التمسك باستقلالية الهيئة، دون النظر إلى التشريعات المقارنة، وبما أن منهج بحثنا يتطرق إلى التشريع الإماراتي،

وإلى الوضع الحالي في دولة الكويت هذا الوضع غير مستقر؛ إذ يُتناول موضوع الاستقلالية وعلاقة الهيئة بوزير التجارة بين الحين والآخر، وعليه؛ حملت الدراسة بعض المقترحات التي تسهم في تنظيم العلاقة بين الهيئة والوزير المختص، وهو موضوع هذه الدراسة.

خطة الدراسة

لإيجاد حل عملي قارنت الدراسة بين التشريع الكويتي والتشريع الإماراتي؛ وذلك لمعرفة طبيعة العلاقة بين وزير التجارة الإماراتي وهيئة أسواق المال الإماراتية، والطريقة التي استطاع المشرع الإماراتي بها تجاوز هذا التداخل في الاختصاص، وعليه؛ يكون أسلوب الدراسة هو الأسلوب التأصيلي المقارن.

للإجابة عن تساؤلات الدراسة؛ بنيت على مبحثين، المبحث الأول: يناقش استقلالية هيئة أسواق المال في مطلبين، يتناول المطلب الأول منهما وصف هيئة أسواق المال، أما الثاني؛ فيتناول المقصود بالاستقلالية. والمبحث الثاني: يتناول علاقة هيئة أسواق المال بوزير التجارة، وانتهت الدراسة إلى خاتمة، عرض فيها أهم المقترحات والتوصيات.

المبحث الأول: استقلالية هيئة أسواق المال

قسم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول يتناول التعريف بهيئة أسواق المال، أما المطلب الثاني؛ فيناقش الاستقلالية التي نص عليها القانون.

المطلب الأول: هيئة أسواق المال

هيئة أسواق المال هي هيئة عامة متخصصة، يحدد أهدافها وصلاحياتها وأعمالها القانون الخاص بإنشائها، وهناك هيئات إدارية مستقلة⁽¹⁾ في مختلف الدول، تسمى هيئة أسواق الأوراق المالية (Capital Market Authority)، فكل دولة هيئة تعمل

(1) يعتبر مصطلح الاستقلالية من المصطلحات الحديثة نسبياً؛ فهو الاستقلالية عن سلطات الدولة وعدم تلقيها لأي تعليمات، وهذه الاستقلالية تجعل الهيئة المستقلة تختلف عن الهيئات التقليدية (صديق، 2017، ص. 194).

على تنظيم أسواق المال⁽²⁾، من ضمنها سوق الأوراق المالية، وفي الكويت تسمى هيئة أسواق المال (Capital Market Authority)، وفي بريطانيا أطلق عليها هيئة السلوك المالي (Financial Conduct Authority)، وفي أمريكا يطلق عليها مفوضية الأوراق المالية والبورصات الأمريكية (Securities and Exchange Commission)، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تسمى هيئة الأوراق المالية والسلع (Securities and Commodities Authority)، وتعد هيئة أسواق المال إحدى صور تدخل الدولة بصورة مباشرة في الاقتصاد الوطني؛ فتقوم الدولة بإنشاء هذا المرفق العام وتحدد له أهدافاً إدارية وتنظيمية واقتصادية (العصار، 2013، ص. 22). وعادةً ما يبين القانونُ الخاص بإنشاء الهيئة الإطارَ القانوني لأعمالها وأهدافها واختصاصاتها.

وقد عرف القانون الكويتي هيئة أسواق المال بأنها: هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، وما يهمن من هذا التعريف هو عنصر الإشراف؛ أي أنها جهة تخضع لإشراف وزير التجارة والصناعة الكويتي.

وتثار إشكالية هنا حول المقصود بالإشراف، وحدوده؛ فالهيئة ترى أنه إشراف محدود، وأي تدخل من وزير التجارة يعد انتهاكاً لمبدأ استقلالية الهيئة. وفي المقابل ترى وزارة التجارة أن الإشراف يؤدي إلى المسؤولية السياسية للوزارة؛ ومن ثم تسعى الوزارة إلى حماية نفسها والبعد عن المساءلة السياسية بالتدخل في بعض الأعمال الإدارية (Al-Fadhli، 2021).

وبالبحث في التشريع الإماراتي نجد أن القانون الإماراتي عرف الهيئة في المادة (2) من قانون هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع (4/2000) المعدلة بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 15 لسنة 2019 في شأن هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع وتعديلاته، التي تنص على أنه:

تنشأ في عاصمة الدولة هيئة عامة تسمى (هيئة الأوراق المالية والسلع) تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وبالصلاحيات الرقابية

(2) السوق المالي مكان التقاء بين طرفين، أحدهما يملك المال ويرغب في الاستثمار، والآخر يمتلك أفكاراً استثمارية ويرغب في المال (De Haan et al., 2013, p.3).

والتنفيذية اللازمة لممارسة مهامها وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة التي تصدر تنفيذاً له وتلحق بمجلس الوزراء، وللهيئة أن تنشئ فروعاً أو مكاتب تابعة لها لمباشرة مهام الإشراف والرقابة على الأسواق، ويحظر على الهيئة أن تمارس أعمال التجارة أو يكون لها نفع خاص في أي مشروع أو أن تمتلك أو تصدر أية أوراق مالية⁽³⁾.

ويظهر جلياً من النص أن التشريع الإماراتي نص على عبارة "تلحق بمجلس الوزراء"، وليس مجرد الإشراف؛ أي أنها علاقة أكبر من الإشراف. والقانون الكويتي نص على عبارة "يشرف عليها وزير التجارة". وفي حال نص القانون الكويتي على أنها تلحق أو تتبع وزير التجارة فقد يزال اللبس والغموض عن طبيعة علاقة الهيئة بوزير التجارة والصناعة.

كما كانت هناك محاولات في اللجنة المالية والاقتصادية في مجلس الأمة الكويتي عند اقتراح قانون هيئة أسواق المال لجعل تبعية الهيئة لمجلس الوزراء وليس للوزير المختص، وبالفعل في المداولة الأولى للجنة تمت الموافقة على تبعيةها لمجلس الوزراء، إلا أنه تم الرفض بعد ذلك من قبل الأغلبية في اللجنة والحكومة لهذه التبعية والإصرار على تبعيةها للوزير المختص، وتم ذلك بالفعل. (الملا، 2011، ص.19)

في الكويت يشرف على هيئة أسواق المال وزير التجارة والصناعة. والسؤال الذي يثار هنا: كيف تتحقق الاستقلالية للهيئة مع إشراف وزير التجارة عليها؟ حيث تقدم الهيئة للوزير المختص تقريراً سنوياً يرفع إلى مجلس الوزراء خلال 120 يوماً من نهاية كل سنة مالية حول أنشطتها، وأعمالها، وإنجازاتها في تطوير السوق وتنميته خلال السنة المنقضية، على أن يشتمل التقرير السنوي على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات⁽⁴⁾.

(3) كان القانون الإماراتي قبل تعديله يجعل تبعية الهيئة للوزير المختص؛ حيث كانت المادة 2 من القانون رقم 4/2000 تنص على أنه: "تنشأ في عاصمة الدولة هيئة عامة تسمى هيئة الأوراق المالية والسلع، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وبالصلاحيات الرقابية والتنفيذية اللازمة لممارسة مهامها، وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة التي تصدر تنفيذاً له، وتلحق بالوزير". والوزير هنا هو وزير الاقتصاد والتجارة الإماراتي.

(4) المادة (25) من قانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية.

وللتوسع في معرفة نوع العلاقة بين الهيئة ووزير التجارة نحاول أن نتعرف الهيئة بشكل عام، ويمكن القول: إن الهيئة تعرف بأنها مؤسسة ذات استقلالية إدارية ومالية، يحدد أهدافها القانون الخاص بإنشائها، والهدف من إنشاء الهيئات بصفة عامة هو البعد عن الروتين الحكومي (Red Tape)، وتسهم هذه الهيئات في الاستقرار والبعد عن الصراعات السياسية؛ لذلك يجب أن تلقى الدعم من السياسة العليا في الدولة؛ لأن أعضاء الهيئة دائماً ما يتعرضون لتشويش سياسي؛ فالأمور السياسية من أهم معوقات إنشاء الهيئة الجيدة؛ لأن إصدار القرارات الجيدة له انعكاساته على الصعيد السياسي كفرض تطبيق قواعد الحوكمة، على سبيل المثال. ومعيار نجاح الهيئة يعتمد على مقدرتها في تحقيق أهدافها بكفاءة، وأن تعمل بطريقة فعالة لتحقيق تلك الأهداف، وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل لجميع المصادر المتاحة، سواء أكانت مصادر بشرية أم مالية أم معلوماتية وغيرها.

ومما سبق يتضح جلياً أن التبعية السياسية بأن تكون الهيئة تابعة لوزير التجارة، فيها نوع من الإعاقة لعمل الهيئة، وتمثل حجر عثرة في طريق تحقيق الهيئة لأهدافها.

وتتمتع هيئة أسواق المال بسلطات كبيرة في تحديد العقوبة المناسبة عند مخالفة أحد المتعاملين في السوق لأحكام القوانين المنظمة؛ فهي في ذلك تملك استقلالية في تحديد نوع العقوبة بحسب نوع المخالفة، وكل ذلك دون أي تدخل من جهة خارج الهيئة حتى الوزير المختص، ودون أن يلزمها القانون عرض تلك العقوبة على الوزير المختص. وعند غياب الهيئة لن يدار السوق المالي بطريقة جيدة؛ فالكل يتفق على أهمية وجودها (Shiller, 2012, pp.94-99) ومن أهم أسباب نجاح الهيئة في مهمتها هو تمتعها بحرية معينة، مع عدم خضوعها لأشخاص قد يؤثرون في عدالة قراراتها.

وعلى الرغم من الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للهيئة فإن معيار الشخصية الاعتبارية هو أن يمثل رئيس المفوضين الهيئة أمام الغير وأمام القضاء، ويتولى عمل المدير التنفيذي، وينفذ قرارات الهيئة، كما يتولى الإشراف على جميع الأجهزة الفنية والإدارية التابعة لها، ولكن هذا الأمر بعيد عن مفهوم الاستقلال الذي تسعى الهيئة للحصول عليه.

ومن يقوم بترشيح أعضاء المفوضين هو وزير التجارة بحسب نص المادة 6 من قانون الهيئة الذي جاء فيه أنه: "يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، يتكون من خمسة مفوضين متفرغين يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص..."، كما يقترح وزير التجارة الكويتي مرتبات ومكافآت الرئيس ونائبه وسائر المفوضين وأي بدلات أو مزايا تصرف من أموال الهيئة⁽⁵⁾. ويظهر جلياً أن وزير التجارة له دور فعال في ترشيح المفوضين وتحديد مرتباتهم ومكافآتهم، وعليه؛ يمكن القول: إن مجلس الهيئة يتبع وزير التجارة الذي يرشح أعضائه ويحدد رواتبهم ومكافآتهم؛ مما قد يؤثر في الاستقلالية المرجوة من إنشاء الهيئة، وهو ما نتعرض له بتفصيل أكبر في دراستنا.

ومما سبق يمكن القول إن هناك خلافاً حول المقصود بالاستقلالية⁽⁶⁾، وعليه خُصص المطلب الثاني لتعرف أكثر للمقصود بالاستقلالية.

المطلب الثاني: المقصود بالاستقلالية

من المهم الإشارة إلى أن إنشاء هيئة أسواق المال يُعدّ أمراً متوافقاً مع الدستور؛ حيث يتناول الاقتصاد الوطني وارتباطه بحياة الشعب الكويتي، وهو ما يعد استجابة لمواد الدستور (الصنديد، 2020، ص.207). وقد بينت المذكرة التفسيرية أن من الأهداف الرئيسية للاقتصاد الوطني تحقيق التنمية الاقتصادية، وزيادة الإنتاج، ورفع مستوى المعيشة، وتحقيق الرخاء للمواطنين⁽⁷⁾. إلا أن الخلاف الفقهي مازال قائماً حول مفهوم استقلال الهيئة ومعياره.

ويرى الدكتور يوسف العلي -وهو أحد المختصين في هذا المجال؛ إذ كان وزيراً للتجارة والصناعة- أن استقلالية الهيئة تعد الركيزة الأساسية لقيام هيئة أسواق المال

(5) المادة (11) من قانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية.

(6) تعد خاصية استقلالية الهيئات الإدارية من الموضوعات التي أثارت إشكالات وجدالات فقهية وقانونية حقيقية في النظم المقارنة عامة (بن ساحة، 2020، ص.12).

(7) المذكرة التفسيرية للمادة (20) من الدستور.

بالشكل الصحيح، ومن دونها لن تكون لدينا هيئة أسواق مال بالمعنى الفني (كما ورد في الصنديد، 2020، ص.131).

ومعنى الاستقلال اللغوي⁽⁸⁾ في بحثنا هو حق فرد أو جهاز أو جماعة في تنظيم شؤونها الداخلية بحرية مطلقة دون التأثير بعامل خارجي (المناصير، 2018، ص. 108). ومن جانب التعريف الاصطلاحي لا يوجد تعريف محدد للاستقلالية؛ إذ إنها من المصطلحات غير المنضبطة التي تحتوي على أكثر من مفهوم، وعليه؛ يمكن تعريف الاستقلالية من جانب اصطلاحي بأنها مدى تمتع هيئة أسواق المال بسلطات، تمكنها من التصرف في إدارة شؤونها الخاصة المالية والإدارية والقانونية، وخضوعها لنظام مغاير للرقابة على أعمالها.

وللوصول إلى درجة الاستقلالية نعرض بالشرح والتفصيل للأوجه الخاصة بالاستقلالية، على النحو الآتي:

1) الاستقلالية المالية

يعتبر الاستقلال المالي من أهم عوامل استقلال الهيئات، ومن دون الاستقلال المالي لا يمكن أن توصف الهيئة بأنها هيئة مستقلة (جمعة، 2018، ص.27).

يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، ولا تخضع ميزانية الهيئة للإجراءات المتبعة في إعداد ميزانيات الجهات الحكومية، ولا للاعتماد من وزارة المالية، وهو ما جاء في المادة 18 من القانون رقم 7 لسنة 2010 بالنص على أنه:

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

(8) وكلمة الاستقلالية في اللغة لها عدة معانٍ، منها تحرر الشخص وانفرد بتدبير أمره. معجم اللغة العربية المعاصرة.

المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه.

وعلى الرغم من الخلاف بين وزارة المالية والهيئة حول الاستقلالية فيما يتعلق بالميزانية، فإن الأمر استقر على أن تقوم هيئة أسواق المال بإعداد مشروع ميزانيتها ورفعها إلى مجلس الوزراء بشكل مباشر دون المرور بوزارة المالية؛ فيقوم مجلس الوزراء بتكليف الهيئة بالتنسيق مع وزارة المالية للأخذ بما تراه من ملاحظات جوهرية على مشروع ميزانية الهيئة قبل إقراره من مجلس الوزراء، ومن ثم إحالته إلى مجلس الأمة لإقراره (الصنديد، 2020، ص.164).

وحسناً فعل المشرع الإماراتي حين نص في المادة 15 من قانون هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع (4/ 2000) وتعديلاته على أنه:

يكون للهيئة ميزانية سنوية يعدها المدير التنفيذي ويعتمدها المجلس، وتبدأ سنتها المالية في أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من كل عام، واستثناء من ذلك تبدأ السنة المالية الأولى للهيئة من تاريخ نفاذ هذا القانون وتنتهي في نهاية السنة المالية التالية لها.

حيث جعل من يعد الميزانية هو المدير التنفيذي، ومن يعتمدها هو مجلس الهيئة، ومن ثم لا تحتاج إلى اعتماد من الجهات الحكومية الأخرى؛ إذ كان يعد هذا الاعتماد نوعاً من المساس بالاستقلالية المالية للهيئة، ونقترح هنا أن يتبنى المشرع الكويتي هذا النص؛ لما له من فائدة عملية من جهة، وكونه يعزز استقلالية الهيئة من جهة أخرى.

ومن أبرز صور الاستقلالية المالية التي تتمتع بها هيئة أسواق المال أن تتكون مواردها المالية من أموال الرسوم التي يقررها هذا القانون ولوائحه، وتحصل لحساب الهيئة، وما يخصص لها من ميزانية الدولة، أو أي موارد أخرى تحصل من ممارسة نشاطها أو توظيف احتياطياتها⁽⁹⁾. فالرسوم المحصلة في جميع الخدمات التي تقدمها

(9) المادة 19 من القانون رقم 7 لسنة 2010 تنص على أنه: " تتكون الموارد المالية للهيئة من أموال الرسوم التي يقررها هذا القانون ولوائحه ويتم تحصيلها لحساب الهيئة، وما يخصص لها من ميزانية الدولة، أو أي موارد أخرى تحصل من ممارسة نشاطها أو توظيف احتياطياتها".

الدولة تؤول إلى الميزانية العامة، في حين نجد هنا أن المشرع قد جعل الرسوم المحصلة وفق قانون الهيئة تدخل ضمن الموازنة الخاصة بها، وهذا يمثل نوعاً من الاستقلالية المالية المغايرة لما هو معمول به كأصل عام للأموال المحصلة من الرسوم.

ويقابل هذا النص في التشريع الإماراتي نص المادة 16 من قانون هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع (2000/4) وتعديلاته التي تنص على أنه:

أولاً: تتكون موارد الهيئة مما يأتي:

- 1 - ما تخصصه الحكومة الاتحادية للهيئة من مبالغ سنوية.
- 2 - ما يؤول للهيئة وفق النظم المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مما يأتي:
 - أ - رسوم القيد والرسوم السنوية المفروضة على الشركات والوسطاء في السوق.
 - ب - الرسوم المفروضة على التداول ورسوم الخدمات التي يقدمها السوق.
 - ج - الغرامات التي تفرض على الوسطاء والشركات التي تدرج أوراقها المالية في التداول وأية غرامات أخرى.

ثانياً: تعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة.

وقد حدّد كل من التشريعين الكويتي والإماراتي موارد الهيئة في الأموال المخصصة لها بالإضافة إلى الرسوم، سواء تلك التي تكون مقابل تقديم الخدمات أو تلك الخاصة بالقيد، والرسوم السنوية المفروضة سواء على الشركات أو الوسطاء في السوق.

إلا أن المشرع الإماراتي قد أضاف الغرامات التي تفرض تطبيقاً لأحكام قانون إنشاء الهيئة كمورد من موارد الميزانية الخاصة بالهيئة، وحسناً فعل؛ وذلك لزيادة مصادر الميزانية وعدم قصرها على الرسوم التي تؤول إليها. وفي المقابل لم يحدد القانون الكويتي نصاً خاصاً بالغرامات؛ إذ أورد اختصاص الهيئة بتحصيل الغرامات فقط دون أن يجعلها مورداً من الموارد الخاصة بميزانية الهيئة.

ويعتبر من صور الاستقلالية أيضاً رصد احتياطات نقدية تضمن لها استقراراً مالياً على المدى الطويل لمقابلة الأخطار النمطية المتوقعة حدوثها في نشاط الأوراق

المالية⁽¹⁰⁾. في حين أن هذا الأمر غير مقرر في إدارة المرافق العامة التقليدية؛ حيث لا توجد احتياطات مالية.

ونشير هنا إلى أن الرسوم المستحقة للهيئة وفق حكم المادة 20 من قانون هيئة أسواق المال الكويتي⁽¹¹⁾ تعتبر من قبيل الأموال العامة، ويسري بشأنها الأحكام ذاتها الخاصة بالديون المستحقة للخزانة العامة. كما أن المشرع الإماراتي اعتبر -في المادة 16 من القانون رقم 4 لسنة 2000 الفقرة الثانية- أموال الهيئة أموالاً عامة ونص صراحةً على ذلك.

وعليه؛ يمكن القول إن ميزانية الهيئة في الكويت لا تشكل أياً من بنود الميزانية العامة للدولة سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات والمصروفات بالنظر إلى أن ميزانيتها ذاتية الموارد، وعدم تحصيل الدولة أي أموال من الهيئة (الصنديد، 2020، ص.151).

2) الاستقلالية الإدارية

يتحقق الاستقلال الإداري عندما تكون للهيئة الصلاحيات الإدارية الكاملة دون التدخل في عملها من قبل الجهات الأخرى، وتتخذ القرارات مستقلة عن الإدارة العليا (الهنائي، 2018، ص.98).

(10) الاحتياطات المالية هي ما نصت عليها المادة 21 من قانون الأوراق المالية بأن: "يكون للهيئة احتياطات نقدية تضمن لها استقراراً مالياً على المدى الطويل لمقابلة الأخطار النمطية المتوقع حدوثها في نشاط الأوراق المالية، ويتحدد بقرار يصدره مجلس الوزراء -بناءً على اقتراح المجلس- مقدار هذه الاحتياطات وكيفية تكوينها، وتقوم الهيئة بتوظيف هذه الاحتياطات؛ فإذا وصلت إلى المقدار المحدد يحول الفائض إلى الخزانة العامة للدولة، وإذا نقصت في أي وقت عن المقدار المحدد تقوم الحكومة باستكمال مبلغ النقص وأداته.

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 الاحتياطات النقدية للهيئة، وطبقاً للقواعد التي ينص عليها في اللائحة. ويجوز بمرسوم زيادة رأس مال الهيئة".

(11) المادة 20 من قانون هيئة أسواق المال رقم 7 لسنة 2010 تنص على أنه: "تعد أي أموال مستحقة للهيئة على الغير أموالاً عامة وتتمتع بالمعاملة نفسها التي تتمتع بها الديون المستحقة للخزانة العامة، ويتم تحصيلها طبقاً لإجراءات تحصيل الديون المستحقة للخزانة العامة".

ونجد ذلك متحققاً بالنسبة إلى الهيئة من جوانب عدة؛ منها أن مجلس الهيئة هو الذي يضع اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين فيها دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه.

وحسناً فعل المشرع الإماراتي حين أكد أن من يتولى إدارة الهيئة هو جهاز إداري برئاسة الرئيس التنفيذي، وجاء ذلك في المادة 14 من القانون رقم 4 لسنة 2000 وتعديلاته التي تنص على أنه:

يكون للهيئة جهاز إداري يصدر بتنظيمه قرار من المجلس، ويتولى رئاسة الجهاز الإداري رئيس تنفيذي متفرغ بدرجة وكيل وزارة ونواب للرئيس التنفيذي بدرجة وكيل وزارة مساعد، ويصدر بتعيينهم مرسوم اتحادي بناء على اقتراح المجلس، كما تسري بشأنهم اللوائح المطبقة على موظفي الهيئة.

وفي المقابل يتولى إدارة الهيئة في الكويت مجلس يسمى مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، ويتكون من خمسة مفوضين متفرغين، يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح وزير التجارة والصناعة⁽¹²⁾. ويعد مجلس مفوضي هيئة أسواق المال أعلى سلطة إدارية في الهيئة، وله سلطة إصدار القرارات التنظيمية أو التنفيذية أو الرقابية وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون رقم 7 لسنة 2010.

وحرصاً من المشرع على النأي بالمفوضين عن أية ضغوط خارجية حصرت المادة العاشرة من القانون رقم 7 لسنة 2010 حالات خلو مقعد المفوض بالنص على ما يأتي:

...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 غيب خلال السنة الواحدة عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية أو ستة اجتماعات غير متتالية دون عذر مقبول من مجلس المفوضين. د - إذا أخل بأحكام المادة

(12) المادة 6 من قانون هيئة أسواق المال رقم 7 لسنة 2010.

(27)⁽¹³⁾ أو أحكام المادة (29)⁽¹⁴⁾ من هذا القانون. هـ - إذا خالف عمداً ميثاق الشرف الذي يضعه مجلس المفوضين في أول تشكيل له؛ بحيث يحدد بموجبه قواعد سلوك وأخلاقيات المفوضين⁽¹⁵⁾.

ومن مظاهر الاستقلالية التي وردت في دليل حوكمة مجالس الإدارة في الحكومة الاتحادية المعتمد بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (g/2) لسنة 2020 ما نصت عليه المادة 9.1 منه على أنه:

يعد استقلال عضو مجلس الإدارة مهماً لضمان حيادية قراراته وعدم تأثرها بمصالح أو منافع شخصية؛ حيث تنتفي صفة الاستقلالية عن عضو المجلس في الحالات التالية:

9.1.1 إذا كان موظفاً لجهة الاتحادية أو أية شركة أو مؤسسة تابعة لتلك الجهة خلال فترة عضويته بالمجلس، أو خلال السنتين الماليتين السابقتين لذلك.

(13) تنص المادة 27 من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أنه: "يحظر على المفوض والموظف أثناء توليه العمل في الهيئة القيام بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكيلاً أو ولياً أو وصياً، كما لا يجوز له ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، أو تقديم أي خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر أو المشاركة في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو أي جهة ذات صلة بها".

(14) تنص المادة 29 من قانون رقم 7 لسنة 2010 ما يأتي: "يجب على أي مفوض، أو موظف، أو أي شخص يعمل في لجان الهيئة أو معها بمقابل أو دون مقابل أن يحافظ على سرية المعلومات التي وصلت إليه بحكم منصبه، وأن يحافظ على ما تحت يده من مستندات، فلا يطلع عليها سوى المختصين بالهيئة. ما لم يقض هذا القانون أو أي قانون آخر، أو أن يصدر حكم أو أمر من جهة قضائية يلزمه بالإفصاح أو تقديم أي معلومات أو مستندات حصل عليها بحكم منصبه".

(15) أما في الإمارات؛ ففي حال خلو منصب أحد الأعضاء لأي سبب يصدر قرار بتعيين شخص آخر من مجلس الوزراء، وهو ما جاء في المادة 4، بند 7 من دليل حوكمة مجالس الإدارة في الحكومة الاتحادية المعتمد بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (g/2) لسنة 2020 التي تنص على أنه: "إذا شغل منصب عضو مجلس الإدارة لأي سبب قام مجلس الوزراء بتعيين من يحل محله؛ لاستكمال الفترة المتبقية من مدة المجلس بناءً على توصية الرئيس".

9.1.2 إذا كانت تربطه صلة زواج أو قرابة حتى الدرجة الثانية مع المدير العام أو أحد أعضاء الإدارة التنفيذية بالجهة أو أية شركة أو مؤسسة تابعة لها خلال فترة عضويته بالمجلس.

9.1.3 إذا كانت هناك علاقة استشارية أو منفعة تجارية أو مالية مباشرة أو غير مباشرة بين عضو المجلس والجهة الاتحادية أو أية شركة أو مؤسسة تابعة لها خلال العامين السابقين.

9.1.4 إذا كان موظفاً أو شريكاً بشركة لمدقق الحسابات الخارجي، أو كفيلاً لأية شركات تقدم خدمات أخرى للجهة الاتحادية أو إحدى جهاتها التابعة لها خلال العامين السابقين.

9.1.5 إذا تقاضى العضو راتباً أو مكافأة مالية أو مقابلاً من الجهة الاتحادية أو إحدى الجهات التابعة لها، بخلاف مكافأة مجلس الإدارة خلال العام أو السنتين الماليتين السابقتين.

ومن علامات الاستقلالية الإدارية الخاصة للهيئة أنها لا تخضع لنظام الخدمة المدنية، وهو ما أكدته المادة 17 من القانون رقم 7 لسنة 2010 بالنص على أنه:

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

3) الاستقلالية الرقابية

هناك ثلاث جهات رقابية مهمة في دولة الكويت، هي ديوان المحاسبة، والجهاز المركزي للمناقصات العامة، وجهاز المراقبين الماليين.

الواقع أن ديوان المحاسبة يمارس -وفقاً لأحكام قانون إنشائه رقم 30 لسنة 1964- نوعين من الرقابة، هما: رقابة مسبقة ورقابة لاحقة. ومن نصوص قانون الأوراق المالية يتضح أنه لا توجد رقابة مسبقة لديوان المحاسبة على الهيئة، "مع عدم الإخلال بالرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الهيئة، لا تخضع الهيئة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة".

ومن بواذر الاستقلالية عدم تقيّد الهيئة بالإجراءات المتبعة في شأن المناقصات العامة، وهو ما أكدته المادة 23 من قانون رقم 7 لسنة 2010 بالنص على أنه: "... لا تخضع الهيئة... ولا لأحكام قانون المناقصات العامة رقم 37 لسنة 1964 م وتعديلاته". وقد نصت المادة (94) من قانون المناقصات العامة الجديد على أنه: "يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون ما لم يوجد نص خاص..⁽¹⁶⁾ وعليه؛ في حال تعارض القانون مع قانون خاص، وهو قانون الأوراق المالية، يطبق قانون الأوراق المالية.

كما أن الهيئة لا تخضع لرقابة جهاز المراقبين الماليين بموجب فتوى من إدارة الفتوى والتشريع الصادرة برقم المرجع نفسه بتاريخ 2018/10/7، الموجهة إلى هيئة أسواق المال، وتنص صراحة على عدم خضوع الهيئة لرقابة الجهاز على النحو المنطلق من استقلالية الهيئة بموجب نصوص قانون إنشائها.

(4) الاستقلالية القانونية

يكون للهيئة إدارة قانونية تتبع رئيس الهيئة، وتتولى مباشرة جميع القضايا والحضور أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم، أو إبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، كما تتولى إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بالهيئة وعملها.

وعليه؛ يمكن القول: إن للهيئة استقلالية من طبيعة خاصة، تختلف عن السلطات الإدارية التقليدية للهيئات الأخرى؛ إذ إن الإدارة القانونية تقوم بأعمال قانونية خاصة عادةً ما تقوم بها إدارة الفتوى والتشريع، منها ما يأتي⁽¹⁷⁾:

(16) قانون رقم (49) لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم (74) لسنة 2019.

(17) تنص المادة 16 من القانون رقم 7 لسنة 2010 على أنه: "مع مراعاة حكم المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم (12) لسنة 1960 بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت، يكون للهيئة إدارة قانونية تتبع رئيس الهيئة وتتولى مباشرة جميع القضايا، والحضور أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم، أو إبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، كما تتولى إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بالهيئة وعملها".

- تتولى مباشرة جميع القضايا.
 - الحضور أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم.
 - بالإضافة إلى مهام أخرى تمارسها أي جهة قانونية داخلية.
 - إعداد المشروعات والاقتراحات للقوانين واللوائح والقرارات المتصلة بالهيئة وعملها.
- وقد نص المشرع الكويتي على أن تتمتع الهيئة بالاستقلالية، ولم يشير إلى معناها أو إلى حدودها، مقارنة بالتشريع الإماراتي الذي نص صراحةً على تمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية والرقابية في نص المادة 2 المعدلة بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2019، التي تنص على أنه: "... تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وبالصلاحيات الرقابية والتنفيذية اللازمة لممارسة مهامها وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة التي تصدر تنفيذاً له..".

وبالبحث في التشريعات الكويتية التي توضح العلاقة بين الوزير المسؤول على الإشراف والهيئة المستقلة، نجد المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها قد تطرق لبيان الأوجه المختلفة لتلك العلاقة؛ فقد نصت المادة الثانية على أن للوزير المختص -في سبيل مباشرة اختصاصه في الإشراف على المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته- التالي:

- 1 - إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية.
 - 2 - متابعة 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.
 - 3 - ويكون رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو رئيس الإدارة -بحسب الأحوال- مسؤولاً أمام الوزير المختص فيما يتعلق بشؤون الجهة التي يتولى إدارتها.
- قيدت المادة الثانية من المرسوم رقم 116 لسنة 1992 صلاحيات الوزير في عملية الإشراف، بإصدار التوجيهات التي تنفذ السياسة العامة للدولة، ومتابعة العمل

بالهيئة؛ بغرض ضمان تحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله، ويبقى رأس الهرم الإداري في الهيئة المستقلة مسؤولاً لدى الوزير عن إدارة الهيئة.

وهنا -في غير الأحوال السابقة- يمكن القول: إن الوزير لا يتدخل في عمل الجهة المستقلة. وبالرجوع إلى الاستقلالية الواردة في قانون الأوراق المالية نجد أن القانون توسع بها وأعطى الهيئة صلاحيات كبيرة.

وعليه؛ يمكن أن نعبر عن معنى الاستقلالية الخاصة بهيئة أسواق المال بأنه نظام قانوني خاص يمنحها بعض السلطات التشريعية والإدارية والمالية التي تمكنها من إدارة شؤونها على نحو مغاير عن الكيفية التقليدية المتبعة في إدارة المرافق العامة الأخرى؛ وذلك نظراً للطبيعة الخاصة التي تتمتع بها.

ونشير إلى أن إشراف الوزير المختص على الهيئة لا يحد من الاختصاصات الممنوحة لها، فالاستقلالية المطلقة التي تخرج أعمال الهيئة عن فكرة المساءلة السياسية أمر غير متصور، خاصة في الأنظمة البرلمانية التي تقوم على فكرة الرقابة المتبادلة، ولكن قد يؤثر هذا الدور الإشرافي للوزير في اتخاذ الهيئة القرار المناسب في التوقيت المحدد، بحسب الظروف والأوضاع التي تكون قائمة.

وحسناً فعل المشرع الإماراتي في التعديل الأخير للمادة 2 من قانون هيئة أسواق المال والسلع؛ حيث جعل تبعية هيئة أسواق المال لمجلس الوزراء مباشرة، بعد أن كانت قبل التعديل تتبع الوزير المختص؛ وذلك لمنحها استقلالية أكبر.

ونشير هنا إلى أن معنى الاستقلالية قد تغير بعد الأزمة العالمية 2008/2009؛ فنجد المشرع البريطاني -مثلاً- قد أعاد ترتيب العلاقات بين البنك المركزي وهيئة أسواق المال والخزانة البريطانية؛ إذ كانت بريطانيا قبل عام 2008 تدعو إلى الاستقلالية التامة، ولكن بعد ذلك التاريخ أعاد المشرع البريطاني تنظيم إدارة الأسواق المالية، وأعطى البنك المركزي جزءاً من المهمة، واشترط أن يكون أغلب الأعضاء غير تنفيذيين، إلا أنه أبقى على الاستقلال المالي (The FCA Board, 2021).

المبحث الثاني: علاقة هيئة أسواق المال بوزير التجارة

قسم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول تناول الوضع الحالي للعلاقة بين هيئة أسواق المال ووزير التجارة في دولة الكويت. أما المطلب الثاني؛ فناقش الحلول العملية التي أخذت بها دولة الإمارات العربية المتحدة، ومقارنتها بالتشريعات الكويتية.

المطلب الأول: العلاقة بين هيئة أسواق المال ووزير التجارة

الاستقلالية التي ينادي بها البعض لهيئة أسواق المال هي استقلالية تامة مطلقة، ولكن مهما بلغت درجة استقلاليتها، فهي هيئة لا تعمل بمعزل كلي عن السياسة العامة للدولة، وتوجهات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة (الحيان والمطيري، 2019، ص.16)؛ ومن ثم من الأولى البحث عن تنظيم مناسب يحافظ على درجة الاستقلال المعقولة من جانب، ومن جانب آخر يميكن الهيئة من تنفيذ السياسة العامة للدولة، والسير ضمن التوجيهات الصادرة عن الإدارة العليا للدولة.

والمسؤولية بشكل عام هي مساءلة الشخص لارتكابه فعلاً يتضمن مخالفة لواجب مفروض عليه؛ وهناك عدة أنواع للمسؤولية، منها المسؤولية السياسية أو الجنائية أو المدنية. ومسؤولية الوزير السياسية عُرِّفت بأنها إخلال بالتزام يفرضه عليه وجوده على رأس الوزارة (الشريف، 2000، ص.208).

وقد قسم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول يتناول العلاقة بين الهيئة والوزير المختص وفقاً للإطار الخاص الذي يحكمه القانون المنظم لهيئة أسواق المال رقم 7 لسنة 2010 وتعديلاته، أما الفرع الثاني؛ فيناقش هذه العلاقة وفقاً للإطار العام الذي تحكمه قوانين الدولة الخاصة بإنشاء الهيئات.

الفرع الأول: الإطار الخاص للعلاقة بين الهيئة والوزير المختص

جاء تنظيم علاقة الوزير المختص بالهيئة في قانون الهيئة رقم 7 لسنة 2010، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الإشراف على الهيئة. تنص المادة (2) من قانون الهيئة على أنه: "تنشأ هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى (هيئة أسواق المال)".

والتساؤل الذي يطرح هنا هو: ما معيار الإشراف؟ أهو إشراف شكلي، أم إشراف يسمح بالتدخل في عمل الهيئة؟ الذي يتضح لنا أنه، على الرغم من النص على مصطلح الإشراف، فإن نصوص القانون تجعل الوزير بعيداً عن أي تدخل في عمل الهيئة، إذن فهو إشراف شكلي.

فمن خلال النظر إلى الاختصاصات التي أسندتها القانون لمجلس مفوضي الهيئة، سواء من الناحية الإدارية والتشريعية والمالية، يمكننا القول: إن إشراف الوزير هو إشراف شكلي؛ إذ إن نصوص القانون خلت من ذكر أي سلطات ممنوحة للوزير المشرف، وتأكيداً لذلك نجد أن الاستجواب أو الأسئلة البرلمانية التي توجه للوزير دائماً ما يكون رده عليها هو أن الهيئة مستقلة بأعمالها⁽¹⁸⁾.

ثانياً: ترشيح المفوضين. تنص المادة (6) على أنه: "يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، يتكون من خمسة مفوضين متفرغين، يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص، ويحدد المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس".

ويتضح من نص المادة أن مَنْ يقوم بالترشيح هو وزير التجارة، إلا أن عمله ينتهي بمجرد الترشيح، فليس له صلاحية بالفصل أو متابعة عمل المفوضين.

ثالثاً: مكافآت المفوضين. تنص المادة 11 من القانون على أنه: "يحدد بمرسوم مرتبات ومكافآت الرئيس ونائبه وباقي المفوضين، وأي بدلات أو مزايا تصرف من أموال الهيئة، وذلك بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء".

(18) انظر للاستجواب الموجه إلى وزير التجارة والصناعة الكويتي: د. عبدالمحسن المدعج بتاريخ 2014/11/23 مقدم من د. عبدالله الطريقي، كان المحور الثالث منه يتعلق بإنهاء التعامل في سوق الأوراق المالية ومخالفات هيئة أسواق المال.

ويظهر جلياً أن دور الوزير يقتصر على اقتراح التعويضات والمكافآت للمفوضين، دون صلاحية إنقاصها أو ربطها بأداء المفوضين أو بإنجازهم.

وفي الإمارات جاءت المادة 6 المعدلة بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2019، ونصت على أنه: "يكون للهيئة مجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من مجلس الوزراء، على أن يحدد قرار التشكيل، رئيس مجلس الإدارة ومكافآت أعضائه وآلية عقد اجتماعاته واتخاذ قراراته". ومن النص يظهر أن من يحدد مكافآت أعضاء مجلس الإدارة هو مجلس الوزراء.

رابعاً: عرض التقرير السنوي. تنص المادة 25 من القانون على أنه: "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".

ويظهر من النص أن دور الوزير هنا هو دور إداري فقط، يتمثل في تقديم التقرير السنوي لمجلس الوزراء دون أي تدخل في إعداد التقرير أو إبداء أية ملاحظات عليه (العتيبي، 2016، ص.422).

وفي الإمارات يرفع تقرير عن أعمال السوق كل ستة أشهر، مقدم من مجلس الهيئة لمجلس الوزراء، وهو ما أكدته المادة 13 المعدلة بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 15 لسنة 2019 التي نصت على أنه: "يقدم المجلس إلى مجلس الوزراء كل ستة أشهر تقريراً عن أعمال السوق".

خامساً: تحديد صفة الضبطية القضائية. تنص المادة 30 من القانون على أنه:

يكون لموظفي الهيئة الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص صفة الضبطية القضائية في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له، ولهم في سبيل ذلك الاطلاع على السجلات والدفاتر والمستندات والبيانات في مقر الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية، أو في مقر أسواق الأوراق المالية، أو أي جهة أخرى توجد بها. وعلى المسؤولين في الجهات المشار إليها في الفقرة السابقة أن يقدموا إلى هؤلاء الموظفين المذكورين البيانات والمستندات التي يطلبونها لهذا الغرض.

ويتضح من النص أن دور الوزير هنا هو مجرد تحديد من له صفة الضبطية القضائية⁽¹⁹⁾.

في الكويت من المتفق عليه طبقاً للقانون ومحكمة التمييز أن صفة الضبطية القضائية تكون لرجال الشرطة كافة دون حصرها في فئة محددة منهم. وعليه؛ يمكن تقسيم أصحاب الضبطية القضائية إلى أصحاب الاختصاص العام، وهم مأمورو الضبطية المكلفون بتعقب جميع أنواع الجرائم من محققين ورجال شرطة. أما النوع الآخر؛ فهم أصحاب الاختصاص النوعي المكلفون بضبط أنواع معينة من المخالفات والجرائم، وعُرفوا بهذا الاسم؛ لأنهم أعطوا هذه الصفة بقانون خاص، كمفتشي وزارة التجارة والصناعة، ومفتشي البلدية ومفتشي وزارة الصحة والجمارك وغيرهم.

أما في مجال أسواق المال؛ فقد أعطي لبعض الموظفين العاملين في الهيئة صفة الضبطية القضائية، ومما لا شك فيه أن تمتع موظفي الهيئة بصفة الضبطية القضائية يمنحهم نوعاً من الاستقلالية في مباشرة الدعوى القضائية، ويعتبر موظفو الهيئة والذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص من أصحاب الاختصاص النوعي؛ فاختصاصاتهم محصورة فقط في ضبط الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون الخاص بالهيئة والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

(19) حددت المادة 2-4 من الكتاب الثالث من اللائحة التنفيذية الخاص بإنفاذ القانون، صلاحيات موظفي

الهيئة ممن لديهم صفة الضبطية القضائية بالنص على أنه: "يكون لمن تثبت لهم صفة الضبطية القضائية في سبيل مباشرة أعمالهم الصلاحيات الآتية:

- تلقي البلاغات والشكاوى من الأشخاص والشركات، سواء أكانت مكتوبة أم شفوية، والتأكد من صحتها، والتحري عن الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون.
- الانتقال إلى المكان موضوع البلاغ والقيام بأعمال التفتيش، للكشف والتأكد من وقوع الجريمة من عدمه -ويستوي في هذا الأمر أن تكون البلاغات معلومة المصدر أو من شخص غير معلوم- وجمع الأدلة، والقرائن التي تفيد في إثبات الجرائم، والاطلاع على التراخيص.
- ممارسة اختصاصات مأمور الضبط القضائي حال اكتشاف الجريمة عند إجراء التفتيش الدوري.
- طلب الحصول على كافة المعلومات التي يراها لازمة لعمله، والاطلاع على السجلات، والدفاتر، والمستندات، والبيانات، وله الحق في استدعاء الشهود، وإثبات بياناتهم، وصفاتهم، وسماع أقوالهم، والاستعانة بالخبراء لإبداء الرأي الفني في المسائل الفنية.
- حجز المستندات والحفظ على الأوراق التي يراها دليلاً على ارتكاب الجهة الخاضعة للتفتيش لإحدى الجرائم".

ولا يجوز لأي شخص إعاقة عمل مأمور الضبط القضائي، وعليه لا يجوز لأي شخص الامتناع عن تقديم المستندات أو المعلومات التي يطلبها مأمور الضبط القضائي. المادة 2-7 من الكتاب الثالث من اللائحة التنفيذية الخاص بإنفاذ القانون".

فدور الوزير يقتصر على إصدار القرار المتضمن لأسماء الموظفين الذين يرغب مجلس المفوضين في منحهم صفة الضبطية القضائية والمرسل إليه من قبل الهيئة؛ وعليه يكون لموظفي هيئة أسواق المال الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص -بناءً على ترشيح مجلس المفوضين- صفة الضبطية القضائية في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون، والقرارات الصادرة تنفيذاً له⁽²⁰⁾.

الفرع الثاني: الإطار العام للعلاقة بين الهيئة والوزير المختص

قسم الإطار العام هنا إلى الإطار العام وفقاً للدستور، والإطار العام وفقاً للقانون، وذلك على النحو الآتي:

- أولاً: الإطار العام وفقاً للدستور.** المسؤولية السياسية نتيجة تبعية هيئة أسواق المال للوزير، والمسؤولية الدستورية هنا تكون أمام ثلاثة كيانات:
- 1 - الرأي العام؛ حيث تخضع السلطان التنفيذية والتشريعية لرقابة شعبية تمارس دورها في متابعة أعمال المسؤولين السياسيين والإداريين وتصرفاتهم وقراراتهم، وهو ما أكدته المادة السادسة من الدستور التي تنص على أن: "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً...".
 - 2 - مجلس الأمة ممثل للشعب؛ حيث يتحمل الوزير مسؤولياته السياسية أمام مجلس الأمة، عن طريق عدة وسائل؛ منها السؤال البرلماني، والاستجواب، وطرح الثقة، وغيرها من الأدوات الدستورية.
 - 3 - أمير البلاد، حيث تنص المادة 58 من الدستور على أن: "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته". وتعتبر الهيئة من ضمن تلك المسؤولية؛ فالوزير يمثل جهة الإشراف الرسمي عليها بحسب الأصل، وعملاً بالقواعد العامة الدستورية التي تمثل الإطار العام لتلك العلاقة التبعية من الناحية السياسية، على الرغم من تمتع الهيئة بالاستقلالية وفق السلطات الممنوحة لها بحسب ما

(20) المادة 2-4 من الكتاب الثالث من اللائحة التنفيذية الخاص بإنفاذ القانون.

تبينه هذه الدراسة، وتبعاً لذلك؛ فإن الوزير مسؤول أمام الأمير عن أعمال الهيئة؛ لأنه يمثل جهة الإشراف الرسمي عليها.

ويرى الدكتور بلال الصنديد أنه في حال ورود سؤال برلماني للوزير، فإن ما على الوزير القيام به هو مجرد تسليم السؤال للهيئة (الصنديد، 2020، ص.178). وهذا يعد نوعاً من التعدي على نص المادة 130 من الدستور التي تنص على أنه: "يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها".

ثانياً: الإطار العام وفقاً للقانون. ينص الدستور الكويتي على أن من ينظم أعمال الهيئات هو القانون الخاص بها، ويبين القانون كذلك الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة؛ حيث نصت المادة 133 من الدستور الكويتي على أنه: "ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية؛ بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها". وعلى الرغم من التصريح للقانون بكفالة الاستقلالية للهيئات فإنه قيده بشرط أن يتوافق ذلك مع توجه الدولة ورقابتها.

ومن جانب آخر، عند الرجوع إلى القانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، نجد أن المادة الثانية⁽²¹⁾ منه قد حددت الإطار العام للعلاقة بين الوزير المختص والهيئة التابعة له، وهي تشمل ما يأتي:

- إصدار التوجيهات لها لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية.
- متابعة سير العمل بها لضمان تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها، والتقيد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء.

(21) المادة 2 من القانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها تنص على أنه: "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...".

- الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون أو اللوائح.

إذ إن العلاقة تبقى في إطار التوجيهات العامة، ومتابعة سير العمل دون تدخل فعلي؛ أي أنها تبقى في إطار غير مؤثر في عمل الهيئة.

وتختلف الهيئات في علاقتها مع الوزير المختص، وقد صنفت إلى ثلاث فئات رئيسية (الطببائي، 2000، ص ص. 203-204)، هي:

1 - سلطة التصديق: الوزير يملك سلطة التصديق على قرارات مجلس الإدارة، وهي من أقوى السلطات المنظمة للعلاقة بين الهيئة والوزير.

2 - سلطة المشاركة: الوزير مجرد مشارك في عملية اتخاذ القرار، ولا يملك سلطة التصديق على قرارات مجلس الإدارة.

3 - سلطة الإشراف: لا يملك الوزير أي سلطة تجاه تلك الهيئة، مع أنه يملك سلطة الإشراف، وهنا يقع الخلاف حول ماهية الإشراف؟ وما حدود السلطة التي يملكها الوزير في نطاق التصديق؟ ومن ثم أيعتبر الإشراف سلطة رئاسية أم مجرد سلطة وصايا؟ إذ إنه لا يوجد في دولة الكويت قانون عام يضبط عملية إنشاء الهيئات.

ومما سبق يتضح جلياً أن هناك تصارعاً وغموضاً حول استقلالية الهيئة وعلاقتها بوزير التجارة؛ مما يترتب عليه مشكلات قانونية مستقبلية تحتاج إلى حلول جذرية وتعديلات في قانون هيئة أسواق المال؛ ففي أحيان عديدة تخرج إلى السطح بوادر خلاف حول آلية عمل مجلس مفوضي الهيئة والوزير المختص بسبب الغموض في نوع التبعية ومدى تأثير الدور الإشرافي للوزير على هذه الاستقلالية، وللعمل على وضع بعض المقترحات نجد أنه من المهم الاستفادة من تجارب بعض دول الخليج العربي؛ نتيجة للتقارب في الثقافات والقوانين ونجاح تجاربها على أرض الواقع وغيرها؛ وعليه، خصص المطلب القادم لدراسة الوضع في كل من دولة الكويت ودولة الإمارات العربية المتحدة والمقارنة بينهما بهدف تجاوز هذه الثغرات القانونية.

المطلب الثاني: مقارنة الوضع القانوني بين الكويت والإمارات

هناك تداخل في العلاقة بين هيئة أسواق المال ووزير التجارة، ولمعرفة مدى هذا التداخل نناقش الوضع في كل من دولة الكويت ودولة الإمارات بالنسبة إلى قانون إنشاء الهيئة، ومدى سلطات الوزير التي نصت عليها تشريعات الأوراق المالية المختصة. وللوصول إلى النتيجة المرجوة تناولنا المقارنة من خلال ثلاث نقاط مهمة تعد لبّ الموضوع، كما تعدّ بمثابة الحل العملي لمشكلة الدراسة، وهي على النحو الآتي:

أولاً: رئيس مجلس إدارة الهيئة

تنص المادة 6 من القانون بمرسوم اتحادي رقم 15 لسنة 2019 على أنه: "يكون للهيئة مجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من مجلس الوزراء، على أن يحدد قرار التشكيل، رئيس مجلس الإدارة ومكافآت أعضائه وآلية عقد اجتماعاته واتخاذ قراراته". من نص المادة 6 السابقة يظهر جلياً أن من يحدد رئيس مجلس الإدارة في الإمارات هو القرار الصادر عن مجلس الوزراء⁽²²⁾.

وفي الكويت يرشح وزير التجارة مجلس مفوضي هيئة أسواق المال فقط دون أن يكون له أي دور في مجلس إدارة الهيئة، ويظهر ذلك من نص المادة 6 من قانون هيئة أسواق المال التي تذكر أن من يرشح مجلس المفوضين⁽²³⁾ هو وزير

(22) ومن المادة السادسة السابقة قبل تعديلها يظهر أن من يتولى رئاسة مجلس إدارة الهيئة هو وزير الاقتصاد والتجارة؛ ومن ثم يكون الوزير المختص في أعلى قمة الهرم الإداري للهيئة. وكانت المادة (6) من قانون هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع (2000/4) 2006 تنص على أنه: "يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يشكل بقرار من مجلس الوزراء برئاسة الوزير..".

(23) يشترط في المفوض ما يأتي:

- 1 - أن يكون شخصاً طبيعياً.
- 2 - أن يكون كويتياً.
- 3 - أن يكون من ذوي النزاهة.
- 4 - أن يكون من أصحاب الخبرة أو التخصص في المجالات ذات الصلة بعمل الهيئة.
- 5 - ألا يكون قد صدر ضده حكم نهائي بشهر الإفلاس أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. وفقاً لنص المادة السابعة من قانون هيئة أسواق المال.

التجارة⁽²⁴⁾. وعليه؛ فإنه في الكويت يحدد المرسوم الصادر بتعيين أعضاء مجلس المفوضين رئيساً من بين أعضائه.

كما أن وزير التجارة في الكويت هو مَنْ يقترح مرتبات المفوضين، وذلك وفقاً للمادة 11 من قانون هيئة أسواق المال التي تنص على أنه: "يحدد بمرسوم مرتبات ومكافآت الرئيس ونائبه وباقي المفوضين وأي بدلات أو مزايا تصرف من أموال الهيئة، وذلك بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء". أما في الإمارات؛ فإن مجلس الوزراء هو مَنْ يحدد مكافآت أعضاء مجلس إدارة الهيئة⁽²⁵⁾، ويتضح مما سبق أن وزير التجارة الكويتي يمكن أن يكون له تأثير على مجلس الهيئة؛ لأنه هو من يحدد مرتبات المفوضين ومكافآتهم.

ومن واجبات الهيئة تجاه وزير التجارة 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 يشمل على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات". والذي يمكن استنتاجه هنا أنه من خلال التقرير يستطيع الوزير مراقبة الهيئة والإشراف عليها. وفي الإمارات يقدم مجلس إدارة الهيئة إلى مجلس الوزراء كل ستة أشهر تقريراً عن أعمال السوق⁽²⁶⁾.

وحسناً فعل كل من المشرع الإماراتي بعد التعديل في القانون بمرسوم اتحادي رقم 15 لسنة 2019 والمشرع الكويتي أيضاً بعدم إسناد رئاسة مجلس إدارة الهيئة إلى الوزير المختص، فهو بذلك جعل عمل الهيئة عملاً ذا طبيعة فنية بحتة وأبعده، قدر المستطاع، عن التأثير السياسي، ولكن يبقى الجانب الإشرافي من قبل الوزير المختص في الكويت يلقي بظلاله وتأثيره -بحسب الأحوال- على الاستقلالية المطلوبة في أعمال الهيئة.

(24) تنص المادة من قانون هيئة أسواق المال الكويتي على أنه: "يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، يتكون من خمسة مفوضين متفرغين يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص، ويحدد المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس".

(25) المادة 7 من القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 2000 في شأن هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع.

(26) المادة 13 من القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 2000 في شأن هيئة وسوق الإمارات للأوراق المالية والسلع.

ثانياً: الفصل بين الرئيس والمدير التنفيذي للهيئة

في الكويت يكون رئيس المفوضين هو المدير التنفيذي للهيئة، وذلك وفقاً لنص المادة 8 من قانون الأوراق المالية، التي تنص على أنه:

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.

ومن النص يلاحظ أن رئيس الهيئة والأعضاء هم المسؤولون عن إدارة الهيئة.

وفي دولة الإمارات تنص المادة 14 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 15 لسنة 2019 على أنه:

يكون للهيئة جهاز إداري يصدر بتنظيمه قرار من المجلس، ويتولى رئاسة الجهاز الإداري رئيس تنفيذي متفرغ بدرجة وكيل وزارة، ونواب للرئيس التنفيذي بدرجة وكيل وزارة مساعد، ويصدر بتعيينهم مرسوم اتحادي بناء على اقتراح المجلس، كما تسري بشأنهم اللوائح المطبقة على موظفي الهيئة. ويكون الرئيس التنفيذي عضواً في مجلس الهيئة؛ وعليه، تكون الإدارة التنفيذية في الإمارات مفصولة عن مجلس الإدارة.

ونجد أن من أهم القواعد الخاصة بالإدارة السليمة والحوكمة الرشيدة في الهيئات مبدأ الفصل بين مناصبي الرئيس التنفيذي (CEO) ورئيس مجلس الإدارة (Chairman)؛ إذ إن الفصل بين المنصبين هو أحد المبادئ التي اتفق العالم بأسره على أهميتها وأهمية اتباعها وتطبيقها، والكويت ليست بمعزل عن العالم (الشبلي، 2021، ص.159).

يتمتع كل من الرئيس التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة للهيئات بصلاحيات واسعة؛ فيتمتع رئيس مجلس الإدارة عن طريق مجلس الإدارة بصلاحيات وسلطات

واسعة؛ كالتعيينات وتحديد مقدار الرواتب، وفي المقابل يتمتع الرئيس التنفيذي بإدارته اليومية للهيئة، وتكمن خطورة الجمع بين المنصبين في تمتع شخص واحد بصلاحيات كبيرة قد تستغل لمصالح شخصية على حساب مصلحة الهيئة، ومن أهم الوسائل التي تسهم في الحد من الآثار الضارة لهذه الصلاحيات الفصل بين مجلس الإدارة والإدارة اليومية المتمثلة في الإدارة التنفيذية.

إن الجمع بين منصبي رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي يعني أن تكون السلطات جميعها بيد شخص واحد؛ فتكون له حرية التصرف الكامل من خلال منحه سلطة هائلة دون أن تكون هناك حدود فعلية لصلاحياته، كما أن كونه رئيساً لمجلس الإدارة ومديراً في الوقت ذاته يجعله هو مَنْ يقرر ما يطلع عليه أعضاء مجلس الإدارة من بيانات، مما قد يؤدي في النهاية إلى تهميش دورهم (حسام الدين، 2015، ص.50).

ثالثاً: شرط التفرغ لأعضاء مجلس مفوضي الهيئة

تنص المادة 27 من قانون هيئة أسواق المال على أنه:

يحظر على المفوض والموظف أثناء توليه العمل في الهيئة القيام بأي عمل تجاري عن نفسه أو بصفته وكيلاً أو ولياً أو وصياً، كما لا يجوز له ممارسة أي وظيفة أو مهنة أو عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، أو تقديم أي خدمات أو استشارات بشكل مباشر أو غير مباشر، أو المشاركة في عضوية مجلس إدارة أي جهة تخضع لرقابة الهيئة أو أي جهة ذات صلة بها.

ومن خلال استعراض دليل حوكمة مجالس الإدارة في الحكومة الاتحادية المعتمد بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9/2) لسنة 2020 بالنسبة إلى تعارض المصالح ولضمان حيادية العضو، نصت المادة 9.2 على أن:

إفصاحات تعارض المصالح والاستقلالية:

9.2.1 على عضو المجلس الإفصاح كتابةً عن أي تعارض مصالح موجود أو محتمل أو محل شك، وذلك عند انضمامه لمجلس الإدارة، وكذلك كلما طرأ تغيير ينشأ عنه تعارض مصالح مع عضويته وفق النموذج رقم (4).

9.2.2 يفصح عضو المجلس عن أي طارئ يؤثر، أو قد يؤثر، في استقلاليته فور حدوثه.

9.2.3 يحتفظ أمين سر المجلس بنسخة من الإفصاحات الخاصة بالرئيس والأعضاء.

9.2.4 يقوم الرئيس بتحديد استقلالية الأعضاء بشكل سنوي، أو كلما طرأ جديد يخل بتلك الاستقلالية، ولا بد أن يكون ذلك مشمولاً في التقرير السنوي الذي يرفعه لمجلس الوزراء.

كما اشترطت المادة 6 من قانون هيئة أسواق المال التفرغ فيمن يتولى إدارة مجلس مفوضي الهيئة⁽²⁷⁾؛ وذلك لمنع تعارض المصالح وتضاربها مع أي عمل آخر يشغله تزامناً مع عضوية مجلس إدارة الهيئة، وأيضاً لتركيز الجهد وتخصيصه لأعمال الهيئة دون سواها.

في حين أوجب المشرع الإماراتي بعد التعديل توافر شرط التفرغ فيمن يتولى مجلس إدارة الهيئة دون أن يشترط التفرغ في أعضاء مجلس الهيئة كافة؛ فقد نصت المادة 14 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 15 لسنة 2019 على أنه:

يكون للهيئة جهاز إداري يصدر بتنظيمه قرار من المجلس، ويتولى رئاسة الجهاز الإداري رئيس تنفيذي متفرغ بدرجة وكيل وزارة، ونواب للرئيس التنفيذي بدرجة وكيل وزارة مساعد، ويصدر بتعيينهم مرسوم اتحادي بناء على اقتراح المجلس، كما تسري بشأنهم اللوائح المطبقة على موظفي الهيئة. وعليه؛ لم يشترط التفرغ الكامل في أعضاء المجلس كافة، كما هو معمول به في الكويت.

الخاتمة

تتمتع هيئة أسواق المال بنوع من الاستقلالية سواء أكانت استقلالية مالية أم إدارية أم قانونية، لكن يبقى الإشراف عليها من قبل الوزير المختص أمراً يحد من هذه الاستقلالية ويؤثر في أعمالها، ويؤدي إلى حدوث بعض الإشكالات العملية حول المسؤولية السياسية عن التبعية الإشرافية للوزير عن أعمال الهيئة، وقد حرصنا على استهلال البحث

(27) نصت المادة 6 من قانون هيئة أسواق المال على أنه: "يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، يتكون من خمسة مفوضين متفرغين يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص، ويحدد المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس".

بمبحث تناول استقلالية هيئة أسواق المال. وقسم إلى مطلبين: المطلب الأول عرضنا فيه لوصف هيئة أسواق المال، وتناولنا خلال المطلب الثاني المقصود بالاستقلالية، وعرضنا خلال المبحث الثاني علاقة هيئة أسواق المال بوزير التجارة، وقسم أيضاً إلى مطلبين: المطلب الأول تناول هيئة أسواق المال ووزير التجارة، وقارنا في المطلب الثاني بين الوضع القانوني في دولة الكويت والوضع القانوني في دولة الإمارات. وعلى ضوء الدراسة توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات.

النتائج والتوصيات

- 1 - هناك تداخل في الاختصاصات بين مجلس المفوضين بالهيئة ووزير التجارة والصناعة؛ مما ترتب عليه نشوء بعض الخلافات القانونية التي تحتاج إلى تدخل تشريعي لحل النزاع وإزالة الغموض عن طبيعة العلاقة بين هيئة أسواق المال والوزير المختص. فالوزير وفقاً للوضع القائم يخضع للمساءلة السياسية عن أعمال هيئة أسواق المال على الرغم من أن الهيئة لا تخضع إلا للتبعية الإشرافية للوزير.
- 2 - تقترح الدراسة إجراء تعديل في التشريع الكويتي الخاص بتشكيل أعضاء هيئة أسواق المال؛ ليكون مشابهاً للتشريع الإماراتي؛ بحيث يكون وزير التجارة هو من يرأس هيئة أسواق المال بصفته عضواً؛ فالمساءلة السياسية للوزير المختص على التبعية الإشرافية الشكلية أمر يخالف المنطق السليم؛ إذ كيف يحاسب الوزير عن أعمال الهيئة خاصة تلك التي لا يكون له أي دور في تكوينها؛ كالعقوبات التأديبية التي يصدرها مجلس إدارتها؛ ومن ثم فإن التعديل باتباع ما سلكه المشرع الإماراتي أمر يصحح المسار. وإشراك الوزير المختص في عضوية مجلس الهيئة لن يخل باستقلالية أعمال الهيئة، بل -على العكس- سيكون الأمر متوافقاً مع واقع الحال، ويدعم فكرة الاستقلالية، خاصة إذا ما اختير شخص الوزير بموجب الكفاءة الفنية التي ستكون عنصراً إضافياً إلى عمل مجلس مفوضي الهيئة.
- 3 - الاستقلالية المقصودة في القانون ليست الاستقلالية التامة؛ لأن الواقع العملي أثبت أن الهيئة في حاجة إلى تفعيل التعاون مع وزارة التجارة، كما أنها في

- حاجة إلى التعاون مع البنك المركزي الكويتي؛ من ثم نجد أن بعض التشريعات؛ كالتشريع البريطاني، تنص على إدخال وزير التجارة ومحافظ البنك المركزي في مجلس مفوضي الهيئة.
- 4 - ضرورة فصل منصب الرئيس التنفيذي عن منصب رئيس مجلس المفوضين في الكويت كما فعل المشرع الإماراتي؛ وذلك للابتعاد عن مظنة المحاباة واستغلال السلطة، وحتى لا تجتمع كل السلطات والصلاحيات في يد شخص واحد.
- 5 - عدم اشتراط القانون التفرغ التام للأعضاء في مجلس إدارة الهيئة، والاكتفاء بهذا الشرط فيما يخص المدير التنفيذي.
- 6 - وفقاً للوضع الراهن تتولد لدينا العديد من المشكلات القانونية التي تؤثر حتماً في استقلالية الهيئة؛ مما يؤدي إلى التأثير على الأهداف المرجوة من هذه الاستقلالية؛ بما يؤثر بالسلب في استقرار الاقتصاد الوطني. فالأسئلة البرلمانية والاستجابات التي تقدم للوزير المختص بسبب أعمال تدخل من ضمن اختصاصات هيئة أسواق المال تلقي -بلا شك- بظلالها وتأثيرها على القرارات المستقبلية التي ستقوم بها الهيئة، خاصة مع تدخلات الوزير المختص، واعتقاده بوجوب تبعية الهيئة الفعلية له، بحسبان أنه يسأل ويستجوب عن أعمالها.
- 7 - وختاماً، نشير إلى أن الحل الأمثل الداعم لاستقلالية الهيئة ليس بالتبعية الإشرافية، بل بالاستقلالية الفعلية المنضبطة عن طريق تبعيتها مباشرة لمجلس الوزراء؛ إذ إن ذلك لن يخلّ بتلك الاستقلالية خاصة على اعتبار أن القرارات هي قرارات فنية بحثة تصدر بموافقة أغلبية الأعضاء.

المراجع

- بن ساحة، يعقوب. (2020). إشكالية استقلالية السلطات الإدارية في ظل التحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية. مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، 29.
- جمعة، ماهر. (2018). الاستقلال المالي ودوره في فاعلية الهيئة المستقلة للانتخاب في التشريعيين الأردني والعراقي: دراسة مقارنة [رسالة ماجستير، جامعة آل البيت].
- حسام الدين، غضبان. (2015). محاضرات في نظرية الحوكمة. دار الحامد للنشر والتوزيع.

- الحيان، عبدالله، والمطيري، محمد. (2019). الوسيط في شرح قانون هيئة أسواق المال. شركة دار العلم.
- الشبلي، عبد الله. (2021). النظام القانوني لحوكمة الشركات المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية. لجنة التأليف والتعريب والنشر - جامعة الكويت.
- الشريف، عزيزة. (2000). تحديد مفهوم المسؤولية الوزارية. مجلة الحقوق، 24 (1).
- صديق، سهام. (2017). مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر. المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، 4.
- الصنديد، بلال. (2020أ). استقلال هيئة أسواق المال في ضوء أحكام الدستور الكويتي والنصوص القانونية ذات الصلة، الجزء الأول. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 31 (3).
- الصنديد، بلال. (2020 ب). استقلال هيئة أسواق المال الكويتية في ضوء النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، الجزء الثاني. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 31 (4).
- الطبطبائي، عادل. (2000). الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة. مجلة الحقوق، 24 (1).
- العتيبي، أحمد. (2016). النظام القانوني لهيئة أسواق المال في الكويت والمملكة المتحدة. مجلة كلية القانون العالمية، 4 (15).
- العصار، يسري. (2016). النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها: دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 15.
- الكندري، سارة. (2021). استقلالية هيئة أسواق المال وأفضل الممارسات العالمية. مجلة هيئة أسواق المال، (5).
- <https://cmamagazine.cma.gov.kw/ar-kw/pages/relatedpdf.aspx?magID=5>
- الملا، بدر. (2011). النظام القانوني لأسواق المال.
- المناصير، منير. (2018). مدى تمتع ديوان المحاسبة الأردني بالاستقلالية: دراسة مقارنة. مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإدارية والاقتصادية، 3 (9).
- الهنائي، سليمان. (2018). الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان: دراسة مقارنة [رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط].

- Al-Fadhli, S. (2011, September 28). *The independence of the Capital Market Authority is a legal and constitutional red line*. <https://www.najeebalwagayan.com/ar/investigation/artical103/>
- Al Melhem, A. (2021, November 6). *Chairman Massage*. <https://www.cma.gov.kw/ar/web/cma/chairman-message>
- De Haan, J., Oosterloo, S., & Schoenmaker, D. (2012). *Financial markets and institutions: A European perspective* (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139198943>
- Shiller, R. (2012). *Finance and the good society*. Princeton University Press.
- The FCA Board. (2021, June 2). <https://www.fca.org.uk/about/fca-board>

د. عبدالله راشد الشبلي، أستاذ مشارك في قسم المقررات القانونية بأكاديمية سعد العبدالله للعلوم الأمنية، الكويت. دكتوراه في القوانين الاقتصادية وحوكمة الشركات، جامعة Leeds في المملكة المتحدة، 2015. الاهتمامات البحثية: حوكمة الشركات، القوانين الاقتصادية.

الإيميل: a2r@dr.com

د. عبدالرحمن محمد العصيمي، أستاذ مساعد في قسم المقررات القانونية بأكاديمية سعد العبدالله للعلوم الأمنية، الكويت. دكتوراه في القانون الخاص، جامعة الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2015. الاهتمامات البحثية: حوكمة الشركات، القوانين الاقتصادية.

الإيميل: al_osaimie@hotmail.com

للاستشهاد:

الشبلي، عبدالله راشد، والعصيمي، عبدالرحمن محمد. (2023). هيئة أسواق المال: التبعية القانونية للوزير المختص (دراسة مقارنة بين التشريع الكويتي والتشريع الإماراتي). *مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية*، 49(191)، 77-113.

<https://www.doi.org/10.34120/0382-049-191-003>

To cite:

Alshebli, A. R., & Al-Osaimi, A. M. (2023). Capital Markets Authority: Legal subordinate to the competent Minister (A comparative study between Kuwaiti and UAE legislation). *Journal of the Gulf and Arabian Peninsula Studies*, 49(191), 77-113. <https://www.doi.org/10.34120/0382-049-191-003>

