

**التنظيم القانوني لحالة تعارض المصالح في الكويت
دراسة تحليلية نقدية مقارنة للقانون الكويتي الجديد
رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ ولأئحته التنفيذية**

الدكتور خليفة ثامر الحميده
أستاذ مساعد - قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

الملخص

تجسد الوظيفة العامة أساسا لسد الدولة لحاجات الأفراد فيها. ونظرا لما لهذه الوظيفة من أهمية فإن حمايتها مما يحيط بها من مخاطر أمر في غاية الأهمية. ويعد حالة تعارض المصالح مما تهدد سمعة الوظيفة العامة وتزعزع ثقة الأفراد في الدولة وموظفيها العموميين. ولذلك فقد واجه المشرع في بلدان مختلفة حالة تعارض المصالح محاولا منع وقوعها ابتداء والمشاركة إلى إزالتها عند قيامها. وقد كان من بين أولئك تلك الدول مصر والكويت حيث أخضعاه للتنظيم القانوني. ففي مصر أصدر المشرع القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بعنوان حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة أما في الكويت فقد بادر المشرع مؤخرا إلى إصدار القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨. فجاء هذا البحث بأسلوب تحليلي مقارنة يتناول كلا من القانونين المذكورين. وقد بدأ بدراسة كلا القانونين بشرح مفهوم تعارض المصالح وموقف القانون منه. وانتهاء بدراسة معمقة للقانون الكويتي.

Abstract

The public function is considered crucial by which the state fulfill individuals needs. And because of its importance, it is necessary to protect it from different dangers that might affect it. The conflict of interest have been seen one of these dangers that threatens the reputation public function as well as weakens individuals' trust in the state and its public employees. Hence, Legislature in different countries faced the situation of conflict of interest so that it will prevented before it exists and removed after it does so. Both legislatures in Egypt and Kuwait are one of those legislatures who subjected it to legal organization. While the Egyptian legislature enacted the Law number 106 of 2013 entitled the the prohibition of conflict of interest of state's employees, The Kuwaiti legislature promulgated the Law number 13 of 2018 entitled the conflict of interest. Therefore, this article came to study both laws using analytical, Comparative methods. The article began with explaining the concept of conflict of interest and ended with a deep study on the Kuwaiti Law.

المقدمة

" لما يترتب على تعارض المصالح من مشاكل ومخاطر على حسن ونزاهة أداء الموظفين العموميين وعلى استقرار أجهزة الدولة والعاملين فيها، مما يعرض كافة الأطراف المسؤولة 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 التعامل مع هذه الحالات، ف جاء هذا القانون لهذا الغرض"^١.

تصدر التشريعات لتنظم سلوك الأفراد في المجتمع بطريقة يرى فيها المشرع ضرورة لتحقيق نتيجتين أساسيتين. أما الأولى فتتصل في ترسيخ السلام الاجتماعي ووفقا لسيادة القانون وتكافؤ الفرص والعدل والمساواة. أما النتيجة الأخرى فتكمن في حماية الأفراد في أشخاصهم وأموالهم ومصالحهم. ومن الملاحظ أن التشريعات التي تسعى وراء هذه الأخيرة غالبا ما تأخذ طابع التشريعات الجزائية في رسم أفعال ينبغي على الشخص القيام بها؛ أو سلوكيات يلزم الابتعاد عن إتيانها، ثم النص على العقاب الذي سيلقاه من يخالفها من الأفراد.

ولعل ما نشرته الجريدة الرسمية " كويت اليوم " من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن تعارض المصالح ما يستلزم التعرض له بالبحث والتمحيص؛ لاستجلاء أهم ما يمكن استخلاصه من قواعد وأحكام تضمنها هذا التشريع من جهة، ووضع هذا الأخير على ميزان الصياغة القانونية لتقييم مدى انسجامه مع القواعد الحاكمة لأصول هذه الصياغة^٢. ويرتبط هذا الموضوع بشكل مباشر مع القانون العام

^١ المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن تعارض المصالح.

^٢ لعل أقدم تشريع وضع بشكل صريح لمواجهة حالة تعارض المصالح في صورتها المعاصرة يعود إلى التشريع الأمريكي لمنع الاحتيال على خزينة الولايات المتحدة الأمريكية

The Act To Prevent Fraud Upon Treasury Of The United States Of America

والذي صدر في عام ١٨٥٣. وإن كان البعض ذهب إلى القول بأن التشريعات ذات العلاقة بحظر قيام حالة تعارض المصالح تعود في صياغتها المعاصرة إلى قانون بازل في سويسرا الصادر عام ١٨٧٢، والذي منع أي من الأعضاء في المجلس الأعلى للحكومة من المشاركة في التصويت على قرار سيعود عليه أو على زوجه أو على عائلته بفائدة ما

أنظر في ذلك:

بصورة عامة؛ وتحديدًا بالقانون الإداري حيث يظهر أساس ارتباطه بالوظيفة العامة وأصل تطبيقه في الموظف العام.

والواقع أن الاتجاه إلى إلغاء حالة تعارض المصالح لم تكن وليدة الصدفة. وإنما كان وليد مجموعة من التطورات التشريعية العالمية والتي تكثرت في صدور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في نوفمبر من عام ٢٠٠٣، حيث حثت تلك التشريعات فيما بين طيات نصوصها على قيام الدول الأطراف بكل ما من شأنه الحيلولة دون تحقق الفساد وقاياه؛ والمساعدة لاستئصال ما تحقق منه علاجًا. أما في الكويت فقد سارع الدستور فيها والذي صدر عام ١٩٦٢ إلى حظر ما قد ينشئ مثل هذا التعارض بمناسبة تنظيمه للمركز القانوني لعضو مجلس الأمة في المادة ١٢١؛ وللمركز القانوني للوزير بموجب المادة ١٣١ منه^١.

منهج البحث:

وعلى إثر صدور قانون تعارض المصالح الكويتي فقد كان حريًا بالبحث العلمي أن يستظهر حدود أحكامه؛ واستبيان نطاق سريانه. وفي سبيل ذلك تأتي هذه الدراسة لتتناول هذا القانون بالفحص والتمحيص؛ ومستعينا في ذلك بالمنهج التحليلي القائم على سرد نصوص القانون واستخلاص معانيها. كما لا ينفك هذا التحليل من تقييم لما سنه المشرع في القانون المذكور، الأمر الذي ينتهج فيه البحث منهجًا نقديًا لهذا الأخير. وفي إطار استكمال عناصر هذه الدراسة، فقد لجأت الدراسة إلى عرض

Anne Peters and Lukas Handschin, Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2013, p. 7.

^١ تنص المادة ١٢١ من الدستور على أن:

" لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو أن يوجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله أو يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري".

في حين تنص المادة ١٣١ من الدستور على أن:

" لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلي أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملا صناعيا أو تجاريا أو ماليا. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزايدة العلني، أو أن يوجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله أو يقايضها عليه".

القانون محل البحث على قواعد القانون المقارن حيث كان القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة. وفي قراءة هذا الأخير تلجأ الدراسة إلى بيان مدى قرب نظيره الكويتي منه أو بعده؛ مع ترجيح ما قد يكون الأكثر توفيقاً في تنظيم حالة تعارض المصالح. كما تشير الدراسة إلى ما أورده المرسوم السلطاني العماني رقم ٢٠١١/١١٢. إلا أن التعامل تشريعياً مع حالة تعارض المصالح لم تكن بعيدة عن قوانين دول أخرى^١.

أهمية البحث:

ومما ينبغي التنويه إليه أن عدم وجود بشكل عام، والمراجع العربية على وجه الخصوص، التي تضطلع بدراسة حالة تعارض المصالح من منطلق قانوني كان سبباً لتبني البحث للمنهج التحليلي؛ النقدي؛ المقارن. فبالأول يمحس البحث نصوص التشريع شرحاً. وبالتالي يتعمق البحث في هذه النصوص تقييماً. وبالتالي يكشف البحث عن الخيارات المتاحة والتي تبناها المشرع في دول مختلفة ملاءمة. وفيما يتعلق بالقانون الكويتي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، فإن هذا البحث ليس شكل أول دراسة قانونية متخصصة - بحسب علمنا - تضع هذا القانون محلاً للبحث العلمي القانوني. وتبدو أهمية دراسة القانون الكويتي في شأن تعارض المصالح على وجه الخصوص من جهتين. الأولى وتتجسد فيما رتبته كعقاب على مخالفة قواعده من

^١ ويمثل ما صدر من تشريع يتعلق بحالة تعارض المصالح كما هو الحال في الكويت ومصر وسلطنة عمان، فقد صدر التشريع الأمريكي رقم 18 U.S.C. 2004 ليعاقب من تحصل لنفسه على أي مزية بمناسبة عمله في أي من السلطات الثلاث. ينبغي الإشارة إلى أنه سبق أن أصدر الكونجرس الأمريكي قانوناً فيدرالياً يعالج حالة تعارض المصالح وذلك في يناير من عام ١٩٦٣. أنظر في شرح هذا القانون:

Bayless Manning, *Federal Conflict of Interest Law*, Harvard University Press, 1964, p. 273.

وكذلك فعل المشرع الكندي في القانون رقم 2006 Conflict Of Interest Act. كما لم تتردد ولايات بعينها من سن تشريعاتها الخاص بتعارض المصالح كما هو الحال مع قانون ولاية فرجينيا الصادر عام ١٩٧٠، أنظر: في ذلك تقرير مجلة القانون لولاية فرجينيا: *Virginia Law Review*, Municipal Corporations and Administrative Law, *Virginia Law Review*, Vol. 57, No. 8, (Nov., 1971) p. 1589.

ولم يكن المشرع الاتحادي الإماراتي ببعيد عن تنظيم تعارض المصالح حيث أنشأ باباً خاصاً بعنوان تعارض المصالح في المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وما تبعه من تعديلات في المرسوم بقانون ٩ لسنة ٢٠١١؛ وهو التشريع الذي ينظم حقوق وواجبات الموظفين المدنيين في الدولة.

عقاب جزائي يصل إلى الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات تتجاوز الخمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار ولا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين مع رد ما استفاد به من مال أو مصادرته حسب الأحوال. وفي جميع الأحوال يعزل من الوظيفة، ويلغى الإجراء الذي شارك في اتخاذه وما تبعه من آثار وفقا لما نصت عليه المادة ١١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

في حين تظهر الجهة الأخرى في أهمية دراسة القانون المذكور بحسب ما نصت عليه المادة ١٨ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بأن:

" يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون". وبالنظر إلى العدد الكبير الذي تضمنته ديباجة هذا القانون؛ وما تضمنه من إلغاء صريح لكل تشريع يتعارض مع نصوصه فإن بيان حدود قواعده لمن الأهمية بمكان.

وبذلك فإن البحث سيتعرض لموضوع تنظيم المشرع الكويتي لحالة تعارض المصالح وفقا للخطة البحثية التالية:

المبحث الأول: مفهوم حالة تعارض المصالح وموقف القانون المقارن منها

المطلب الأول: مفهوم حالة تعارض المصالح ونوعيتها

المطلب الثاني: موقف القانون المقارن من حالة تعارض المصالح

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لحالة تعارض المصالح في القانون الكويتي وفقا

للنانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

المطلب الأول: المخاطبين بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

المطلب الثاني: النتائج القانونية المترتبة على قيام حالة تعارض المصالح

المبحث الأول:

مفهوم حالة تعارض المصالح وموقف القانون المقارن منها

سيركز البحث هنا في ما يصدق عليه مصطلح تعارض المصالح ابتداءً؛ ثم البحث في التشريع المصري المنظم لتعارض المصالح مروراً باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

مفهوم حالة تعارض المصالح ونوعيتها

يثور التساؤل حول الحكمة من التعرض لحالة تعارض المصالح بتشريع يحول بين المخاطبين به وتحققها لديهم^١. والواقع أن في حظر القانون لحالة تعارض المصالح إنما يهدف إلى حماية الظاهر في وظيفة المخاطبين بهذا القانون. فمن خلال هذا المنع تزال ما قد يحيط بالمخاطبين بالقانون من شبهة تنفيج؛ أو تسخير لقدرات وظائفيهم لما فيه مصالحهم الخاصة^٢. بعبارة أخرى يمكن القول بأن حظر تعارض المصالح وإن كان يهدف في ظاهره إلى حماية الوظيفة العامة من تقاعس القائمين عليها عن حسن قيامهم بها وبشكل غير مباشر، إلا أنه يهدف في حقيقته إلى حماية سمعة تلك الوظيفة العامة؛ والحفاظ على كرامتها.

ذلك أن تعارض المصالح تقوم في جوهرها على تحقق مصلحة عامة لدى الموظف العام وتتجسد في حسن قيامه بعمله؛ وبما ينعكس إيجاباً على تطوير المرفق العام؛ ويشبع حاجات الناس العامة. إلا أنه - أي تعارض المصالح - يعني نشوء

^١ إن البحث في تعارض المصالح ذات العلاقة بين الوظيفة العامة للموظف ونشاطه الخاص لا يعني عدم تحقق مثل هذا التعارض بين الأفراد في أنشطتهم المختلفة.

John Blakslee, Notes on Professional Ethics, American Bar Association Journal, Vol. 55, No. 3, (March 1969). P. 262.

وأنظر كذلك:

Shell J. Bleiweiss, Sixth Amendment-Conflicts of Interest in Multiple Representation of Codefendants, The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 71, No. 4, (Winter 1980). P. 531.

^٢ أنظر الدكتور حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص ١٦، حيث يشير المؤلف إلى الاتجاهات الثلاثة في تعريف الفساد وهي أن يقصد من هذا الأخير سوء استعمال السلطة بغية الوصول إلى منافع خاصة؛ وكذلك أن يقصد به مخالفة القوانين واللوائح والنظم بغية الانحراف بالسلطة عن تحقيق المصلحة العامة؛ وأيضاً يقصد به الخلل الذي يكون في التقسيمات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمع.

مصلحة خاصة كذلك لدى الموظف العام وتتحصل فيما يهدف إليه المشروع الخاص من كسب للمزايا المادية والعينية؛ وبما يعود بالنفع على المساهمين فيه. وتكمن خطورة تعارض هاتين المصلحتين فيما يعجز عنه المخاطب بقانون حظر تعارض المصالح من إثبات سلوك له في الوظيفة العامة على كونه إنما سلكه تحقيقاً للأولى دون الأخرى¹.

فيعجز - إن لم يكن مستحيلاً - المخاطب بالقانون في الغالب عن إثبات أن قراراً معيناً اتخذته في وظيفته وأدى بالضرورة إلى انتفاع مشروعته الخاص أن الدافع وراء اتخاذ هذا القرار ما هو إلا متطلبات حسن إشباع الوظيفة العامة لحاجات الناس ومنطلقاتهم². وأمام هذا العجز في الإثبات لم يكن لدى المشرع سوى الإتيان بقطع أي احتمال لارتباط صدور مثل هذا القرار إلا لغايات تتطلبها الوظيفة العامة، وبما يعود بالنفع على أفراد المجتمع. وبالتالي فلا تعدو حالة تعارض المصالح في حقيقتها كونها وسيلة لحماية ظاهر الوظيفة العامة؛ وضماناً للحفاظ على سمعتها³؛ وترسيخها لعدم استعمالها من قبل القائمين عليها لتحقيق غايات تخالف عن تلك

¹ قرب ذلك B. J. M., E. M. P. III, Conflict of Interests: State Government Employees, Virginia Law Review, Vol. 47, No. 6 (Oct., 1961). P. 1034.

² أنظر تعليق مجلة القانون لجامعة شيكاغو

The University of Chicago Law Review, Conflicts of Interest in Government Contracts, Vol. 24, No. 2, (winter 1957). P. 363.

حيث تشير إلى أنه وإن أقر القضاء عقود الإدارة متى ما أثبتت الجهة الإدارية أنها وقعت بحسن نية وللمصلحة العامة، إلا أن وجود التعارض بين المصالح بحد ذاته يجعل مثل تلك العقود باطلة وذلك في إشارة إلى الأحكام:

Grady v. Livingston, 115 Mont. 147, 41 P. 2d 346 (1943); Concordia v. Hagaman, 1 Kan. App. 35, 41 Pac. 133 (1895); Spearman v. Texarkana, 58 Ark. 348, 24 S. W. 883 (1894).

³ تنص المادة ٢٤ من المرسوم القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أنه: " يجب على الموظف: ١- أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بأمانة وإتقان وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة. ٢- أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته. ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة. ٣- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القانون واللوائح والنظم المعمول بها. ٤- أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح وأن يحافظ على ممتلكات الدولة وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة والحرص عليها. ٥- أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب".

المخصصة لها؛ والحيلولة دون إثارة أي شك في استفادة هؤلاء بصورة تخل بمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص^١.

ولما كان تعارض المصالح مما ينبغي إبعاد الموظف عنه بشكل مباشر؛ فقد صدر القانون الكويتي الجديد لتحقيق هذا الهدف، وبالتالي يخصص هذا المطلب لشرح هذا المصطلح تعريفاً وتقسيماً.

الفرع الأول:

تعريف حالة تعارض المصالح

لقد عرف قاموس Longman حالة تعارض المصالح بأنها الحالة التي لا يمكن قيامك بعملك فيها على نحو عادل نظراً لكونك ستتأثر شخصياً بالقرارات الصادرة عنك^٢. كما لم يبتعد البعض من الفقه كثيراً عن هذا التعريف الغول، حيث اعتبر حالة تعارض المصالح قائمة متى وضع متخذ القرار نفسه في مركز يحصل معه أو يفترض أن يحصل، فيه على منافع خاصة^٣، وبما يصعب عليه تجريد قراراته من هذه المصالح الخاصة^٤. ومن ذلك القول بأن هناك تعارضاً للمصالح بين

^١ ينص الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة ٧ منه على أن: " العدل والحرية والمساواة دعائم المجتمع، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين". أما المادة ٨ منه فتقرر بأن: " تصون الدولة دعائم المجتمع وتكفل الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص للمواطنين".

^٢ أو بعبارة أخرى هي الحالة التي تميل فيها مصلحة الموظف الخاصة للتداخل مع حسن ممارسته لاختصاصاته وبما يؤثر ذلك على اتجاه القرارات الصادرة منه. أنظر في تبني هذا التعريف:

Anne Peters and Lukas Handschin, *Supra*, p. 4.

^٣ يجيب البعض على تساؤل بشأن ما يعد مصلحة خاصة تقوم عند تحققها حالة تعارض المصالح، وللإجابة يصل إن نتيجة بأنها قد تكون في صورة مادية أو معنوية وسواء أكانت محصورة في مصلحة تعود على متخذ القرار شخصياً أم تتجاوزه لأحد أقربائه، وإن كانت تتحلّى صورتها - بحسب رأيه - في الصورة التي يكون فيها متخذ القرار أحد ملاك أسهم شركة سيتخذ بصدها قرار ما. أنظر في هذا الرأي تعليق المجلة القانونية لجامعة شيكاغو،

The University of Chicago Law Review, Conflict of Interests in Government Contracts, vol. 24, No. 2, Winter 1957, p. 363.

^٤ B.J.M and E.M.P., Conflict of Interests: State Governments Employees, Virginia Law Review, vol. 47, No. 6, October 1961, p. 1034.

ويشير كذلك إلى أن القانون الأنجلوسكسوني يعترف بوجود حالة تعارض المصالح في حالتين، الأولى وهي عند الانحراف في استعمال السلطة وإن لم تتحقق مصلحة خاصة، والأخرى عندما يسعى متخذ القرار إلى تحقيق منافع اقتصادية.

كذلك أنظر:

الوظيفة السياسية التي يشغلها المرء ونشاطه التجاري¹. في حين وضع المشرع المصري تعريفه لتعارض المصالح فيما أورده المادة ٢ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بنصها على أن:

" تعارض المصالح: كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سببا لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط". في حين عرفت الشخص المرتبط بأنه: " كل شخص تربطه بالمسئول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة، والشركات التي يساهمون فيها أو يديرونها".

ولم يبتعد المشرع الكويتي كثيرا في تعريف تعارض المصالح عما رسمه نظيره المصري. فقد سارع في مستهل قانون تعارض المصالح إلى وضع تعريفه المحدد لما يصدق عليه مصطلح تعارض المصالح. فقد نصت المادة ١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" في تطبيق هذا القانون يقصد بالكلمات والمصطلحات الآتية المعنى المبين قرين كل منها:

- " تعارض المصالح: كل حالة يكون للخاضع منفعة أو فائدة أو مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفظ المال العام أو تكون سببا لكسب غير مشروع لنفسه أو لغيره...".

G.B. and L.K., Conflict of Interests of Government Personnel: An Appraisal of the Philadelphia Situation, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 107, No. 7, May 1959, p. 985.

يشير إلى أن القانون الأنجلوسكسوني عرف فكرة تعارض المصالح أول ما عرفها في الوقف والذي يتعين فيه على ناظر الوقف توجيه قراراته إلى المستفيد من هذا الوقف وليس لتحقيق مصالح خاصة.

¹ " conflict of interests a situation in which you cannot do your job fairly because you are personally affected by the decisions that you make. There is a clear conflict of interests between her job as a politician and her business activities". Longman Active Study Dictionary, 5th edition, 2010, p. 184.

ومن هذين التعريفين التشريعيين يمكن صياغة تعريف فقهي لحالة تعارض المصالح بالقول بأنها مركز قانوني يحظره المشرع ويكون فيه مصدر التصرف القانوني الرسمي ذو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع ما يصدره من قرارات. ومن هذا التعريف الأخير يمكن استخلاص عدد من العناصر التي تمثل أساسا في اعتبار قيام حالة تعارض المصالح، وهي:

١. إن المصالح مركز قانوني محدد يكون فيه المخاطب بالقانون مخالفا لهذا الأخير بمجرد نشوء هذا المركز وإن لم يتحقق ما يخشاه المشرع كنتيجة لتعارض المصالح وهو خضوع متخذ القرار لأهوائه ونزوات مصلحته الشخصية وهو في معرض إصداره للقرار الذي يفترض أن يصدره أصلا.

٢. نظرا لما قد يترتب من تعارض المصالح من شبهة تطويع المصلحة العامة في إصدار القرار للمصلحة الخاصة لمصدره، فإن المشرع يحظر على المختص بإصدار قرار متى ما وقع في هذا المركز القانوني المحظور.

٣. إن ظروف وقوع الشخص في المركز القانوني المتضمن لتعارض المصالح لا يقتصر على موظفي السلطة التنفيذية العموميين، وإنما توسع المشرع في المخاطبين بهذا الحظ ليشمل كل من حاز اختصاصا عاما يرتبط فيه بشكل أو آخر بسلطة من السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٤. أن المصلحة الخاصة التي يثير تحققها نشوء حالة تعارض المصالح تتحقق ولو لم تكن في صورة المصلحة الشخصية المباشرة. فهي تتحقق متى نشأ الاحتمال باستفاد الغير ممن حددهم المشرع حتى ولو تعد على متخذ القرار هذه الاستفادة.

٥. أن المصلحة الخاصة التي يثير تحققها نشوء حالة تعارض المصالح لا تنحصر في صورتها المادية، وإنما تكفي المصلحة المعنوية لتكون أساسا في المساءلة عن قيام حالة تعارض المصالح.

٦. إن مجرد قيام حالة تعارض المصالح تكفي للمساءلة القانونية وترتيب الجزاءات المختلفة التي يربتها القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بغض النظر

عن وقوع مصدر القرار فعلا تحت تأثير مصلحته الخاصة أو أنه أصدر القرار بتجرد تحقيقا للمصلحة العامة. وفي هذا يقترب حظر قيام حالة تعارض المصالح من المحظورات التي نص عليها قانون الخدمة المدنية بالنسبة للموظفين العموميين تحديدا^١. إذ أن مجرد ارتكاب الموظف العام لأي منها يثير مسؤوليته التأديبية التي تستدعي توقيع العقوبة التأديبية عليه^٢. بينما يتميز حظر حالة تعارض المصالح عن غيرها من المحظورات الواردة في حق الموظف العام في أن الأخيرة تكتفي بالعقوبات التأديبية^٣، بينما تتجاوز الأولى ذلك لإثارة المسؤولية الجزائية له والتي ترتب الحبس كعقوبة على وقوع الموظف العام تحت حالة تعارض المصالح.

وللحيلولة دون نشوء الاختلاف في تحديد المقصود بالمصلحة فقد جاء المشرع الكويتي على وضع تعريف محدد لها، ومبينا كذلك نوعيها. فقد أطلق على النوع الأول منها المصلحة المادية وعرفها بأنها: المصلحة المالية التي تتضمن كسبا أو خسارة مالية فعلية أو محتملة". ويثير هذا التعريف الاستغراب من حيث كيفية تحقيق الخسارة الفعلية أو المحتملة مصلحة مالية للمخاطب بالقانون، إلا إذا كان المشرع يعتبر ترتب خسارة عليه في حالة إصداره للقرار المناط به إصداره مما يجعل هذا المخاطب بالقانون في حالة تعارض مصالح.

من جهة أخرى حدد هذا المشرع المقصود بالنوع الآخر من المصلحة وهي المصلحة المعنوية بأنها: " كل مصلحة غير مالية تنشأ من علاقات شخصية أو عائلية أو غير ذلك مما يؤثر على القرار". فهي بعبارة أخرى ما يعود على الخاضع

^١ أنظر في محظورات الموظف العام المواد ٢٤، ٢٥، و٢٦ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

^٢ حددت المادة ٢٨ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ العقوبات التأديبية بالإندار والخصم من المرتب وخفض المرتب وخفض الدرجة الوظيفية والفصل. أنظر في هذه العقوبات التأديبية المستشار عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ونوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، غير محدد سنة الطبع، ص ٢٧ حيث يشير المؤلف إلى المبادئ العامة التي يجب أن تتحقق في اختيار العقوبة التأديبية.

^٣ أنظر المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠١، ص ٣٣١، حيث يشير المؤلف إلى أركان الجريمة التأديبية تحديدا من ركن شرعي؛ وركن مادي؛ وركن معنوي.

للقانون من فائدة ليس لها صفة مالية كما لو كان سيسنقيد من قيامه بالوظيفة العامة على نحو معين من مكانة اجتماعية في أسرته؛ أو سيتعزز مكانته بين أقرانه.

الفرع الثاني:

أنواع حالة تعارض المصالح

تطرقت المادة ٢ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لنوعي حالة تعارض المصالح معلنة بأن: " التعارض المطلق: كل حالة يترتب عليها ضرر مباشر أو محقق للمصلحة أو الوظيفة العامة"، بينما " التعارض النسبي: كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة". أما المادة ١ من القانون الكويتي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ فلم تبتعد كثيرا عن التعريف المصري لنوعي حالة تعارض المصالح. فقد قررت بأن: " التعارض المطلق: كل حالة يترتب عليها ضررا مباشرا ومحققا بالمصلحة أو الوظيفة العامة"، بينما " التعارض النسبي: كل حالة يحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة أو الوظيفة العامة".

ولنا على هذه المقارنة في التمييز بين نوعي حالة تعارض المصالح ملاحظتين. الأولى وهي أن المشرع المصري وبعد أن ميز بين هذين النوعين جاء بأحكام لكل منهما مغايرة للنوع الآخر. في حين لم يميز نظيره الكويتي في ذلك. مما يعني أن الأخير وإن ميز بين هذين النوعين في التعريف إلا أنه لم يميز بينهما فيما سطره من أحكام تنظم تعارض المصالح. فلم يكن لاعترافه بوجود النوعين أي أثر على تلك قواعده.

فقد جاءت المادة ٣ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لتتنص على أنه:

" في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق يتعين على المسئول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبيا يتعين على المسئول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة، وفقا للإجراءات والضوابط المبينة في هذا القانون". وهو ما لم نجد له نظر في القانون الكويتي.

بل لقد بين المشرع المصري ما يعد تعارضاً بالضرورة. فتتص المادة ٦ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على أن:

" يعد الجمع بين عمل المسئول الحكومي وبين عضوية مجالس إدارة الشركات أو المشروعات التجارية الخاصة أو العمل فيها تعارضاً مطلقاً، ويتعين عليه الاستقالة من تلك العضوية أو العمل فور تعيينه في المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا لزم إتخاذ إجراءات معينة لقبول الاستقالة، وجب عليه خلال الفترة اللازمة لذلك أن يمتنع عن حضور المجلس أو المشاركة في أنشطة المشروع أو الشركة أو في إتخاذ القرارات الخاصة بها، وعن قبول أي عائد مادي منها".

أما الملاحظة الأخرى فنتحصل في المقارنة بين نوعي حالة تعارض المصالح ومفهوم المخالفة الإدارية. ذلك أنه في الوقت الذي تستلزم لتحقق حالة تعارض المصالح وقوع ضرر أو ترسخ احتمالية وقوعه، فإن المخالفة الإدارية تتحقق بمجرد مخالفة القواعد التي تحكم نشاط الجهة الإدارية وإن لم يتحقق على مخالفة الموظف ضرر بالوظيفة أو بالمتعاملين معها. وفي ذلك تنص المادة ٢٧ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أن:

" كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء. ويعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر. ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي".

وأياً ما كان الأمر فقد كان لاكتفاء القانون بتعريف التعارض النسبي بأنه: " كل حالة يُحتمل فيها وقوع ضرر للمصلحة العامة أو للوظيفة العامة"، فقد انبرت اللائحة التنفيذية لتبين حالات تعارض المصالح النسبي في المادة ٢ منها، حيث حصرتها في الأحوال التالية:

١. إذا امتلك حصة أو نسبة من عمل في أي نشاط له تعاملات مالية مع جهة عمله ذات صلة بأعمال وظيفته وشارك فيما اتخذ بشأنها من إجراء دون أن يحصل على منفعة أو يسبب ضررا للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.
٢. إذا كان له أو لأولاده القصر أو زوجته أو من هم في ولايته أو وصايته أو من يكون قيما عليهم حصة في أي شركة أو منشأة أو عمل أو نشاط يهدف إلى الربح ويتصل بأعمال وظيفته وشارك فيما اتخذ بشأنها من إجراء دون أن يحصل على منفعة أو يسبب ضررا للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.
٣. إذا قام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأي شركة أو منشأة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله دون أن يحصل على منفعة أو يسبب ضررا للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.

من جهة أخرى، وأمام اكتفاء القانون في تعريف حالة تعارض المصالح المطلق بأنها: " كل حالة يترتب عليها ضررا مباشرا ومحققا بالمصلحة العامة أو الوظيفة العامة"، فقد سردت اللائحة التنفيذية حالاتها في المادة ٣ منها على الوجه التالي:

١. إذا كان في حالة يترتب عليها ضررا مباشرا أو محققا للمصلحة العامة أو الوظيفة العامة.
٢. إذا تحققت منفعة أو فائدة أو مصلحة مادية أو معنوية من خلال قيامه أو امتناعه عن أي عمل من أعمال وظيفته التي يشغلها منفردا أو بالاشتراك مع الآخرين، له أو لمن تربطه بهم رابطة الزوجية أو القرابة حتى الدرجة الرابعة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية، أو أي شخص طبيعي أو معنوي تربطه بهم علاقة عمل أو وساطة أو وكالة أو نيابة، أو أي شخص طبيعي أو معنوي تربطه بهم مصلحة مادية أو معنوية خلال سنتين سابقتين للحالة التي اتخذ فيها القرار أو شارك فيه.
٣. إذا تحققت له أو لأي شخص طبيعي أو معنوي تربطه به مصلحة مادية أو معنوية خلال سنتين للحالة التي اتخذ فيها القرار أو شارك فيها.

٤. إذا تحققت له منفعة أو فائدة مادية أو معنوية من خلال قيامه بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأي شركة أو منشأة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله.

وبرغم التمييز بين هذين النوعين لحالة تعارض المصالح نؤكد مرة أخرى على أن اللائحة التنفيذية كما القانون لم تجعل لهذا التمايز بين كلا النوعين أي أثر على ما بسطته من أحكام في حالة قيام أي من نوعي حالة تعارض المصالح. كما يظهر جليا أن اللائحة المذكورة لم تضيف شيئا سوى الجمع بين المادة ١ من القانون والتي تضع تعريفا محددًا للتعارض النسبي والتعارض المطلق؛ والمادة ٨ منه والتي حصرت أشخاص من يرتبط بالمخاطب بالقانون من الأفراد بعلاقة ما والذين اعتبر القانون في تحقق المصلحة لهم تعارضا للمصالح في المخاطب به. والمادة ٩ من القانون والتي حددت من يقوم المخاطب بالقانون بتمثيلهم على سبيل الوساطة أو الوكالة أو الكفالة حيث اعتبرت جمع المخاطب بالقانون بين هذه التصرفات القانونية مع أصيل يرتبط بجهة عمله برابطة عمل تعارضا للمصالح كذلك.

المطلب الثاني

موقف القانون المقارن من حالة تعارض المصالح

وسيكون البحث هنا في إطار ما أنتت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والصادرة في نوفمبر ٢٠٠٣ على ذكره فيما يتعلق بتعارض المصالح من جهة؛ وما سطره المشرع المصري في القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة والصادر في نوفمبر ٢٠١٣.

الفرع الأول:

موقف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ من حالة تعارض المصالح

لقد أثمرت الجهود الدولية في مكافحة الفساد إلى صدور إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تضمنت تحفيزا من جهة؛ وبيانا من كهة أخرى للوسائل التي قد تلجأ إليها الدولة في سبيل الافتكاك من برائن الفساد^١. وبمراجعة مواد هذه

^١ وقعت دولة الكويت على هذه الاتفاقية في ٢٠٠٣/١٢/٩ وصدرت بالقانون رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بالموافقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الاتفاقية يتضح بأنها اعتبرت تعارض المصالح ضربا من ضروب الفساد الذي تعانيه الدول المختلفة. فهي المادة ٧ من الاتفاقية والتي جاءت تحت عنوان القطاع العام تأتي على ذكر تعارض المصالح في قولها:

" ... ٤- تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح".

أما المادة ٨ من الاتفاقية المذكورة فقد جاءت بعنوان مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، ونصت على أن:

" ١- من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني...

٤- تنتظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.

٥- تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بان يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تقضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين".

وننوه أن الاتفاقية وصمت ما قد يقوم به الموظف العام ويحصل بسببه على المنافع الكبيرة بأنها تعارضا للمصالح. وبذلك وفي سبيل المقارنة نجد أن المشرع المصري يسمح بمنح الموظف العام هبات متى لم تصل إلى اعتبارها كبيرة. ولقد كان المشرع المصري أقرب إلى وضع هذه الاتفاقية موضع التطبيق، حيث حظر من حيث المبدأ منح الخاضعين للقانون مثل تلك الهبات ومستثنيا في ذلك ما قد يحصل عليه من هبات ضئيلة الأسعار أو تلك التي تحكمها الأعراف. وتوافقا مع الاتفاقية الأممية، تنص المادة ١٤ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٠ على أنه:

" مع عدم الإخلال بالنصوص المنظمة لجريمة الرشوة والتربح واستغلال النفوذ المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، يحظر على المسئول الحكومي تلقي أو قبول هدايا أو أي أشكال أخرى من المجاملة من أي جهة سواء كانت عامة أو خاصة باستثناء ما يلي:

(أ) الهدايا الرمزية التي يجري العرف على تقديمها في الأعياد والمناسبات والتي لا تتجاوز قيمتها ثلاثمائة جنيه.

(ب) الهدايا التي تقدم من زائرين أو مسئولين مصريين أو أجانب في مناسبات رسمية وفقا للأعراف الجارية واعتبارات المجاملة، على أن يتم تسليمها إلى جهة العمل وتسجيل ذلك بسجلات تلك الجهة".

وبمفهوم المقارنة فقد سكت القانون الكويتي عن تنظيم ما قد يتحصل عليه الموظف من مثل هذه الهبات بمناسبة منصبه أو وظيفته، مما يعني أن المشرع الكويتي تبنى الحظر المطلق لأي هبة أو منحة يتحصل عليها الموظف بسبب ما وظيفته العامة.

الفرع الثاني:

موقف المشرع المصري من حالة تعارض المصالح

لم يكن المشرع الدستوري المصري يبيد عن التطرق لحالة تعارض المصالح. فقد جاء في دستور عام ٢٠١٤ ما نصت عليه المادة ١٤٥ فيما يتعلق برئيس الجمهورية^١؛ والمادة ١٠٩ بالنسبة لأعضاء البرلمان^١؛ والمادة ١٦٦ بالنسبة لأعضاء مجلس الوزراء والوزراء^٢.

^١ وتنص على أن: " يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يجوز له أن يتقاضى أي مرتب أو مكافأة أخرى، ولا يسري أي تعديل في المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تقرر فيها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طوال مدة توليه المنصب، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملا تجاريا، أو ماليا، أو صناعيا، ولا أن يشتري، أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئا من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله، أو غيرها، ويقع باطلا أي منوهين التصرفات.

ويتعين على رئيس الجمهورية تقديم إقرار ذمة مالية عند توليه المنصب، وعند تركه، وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين، أو أنواط.

بينما نظم المشرع المصري حالة تعارض المصالح وفقا للقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣. فقد جاءت المادة ١ لتحدد الخاضعين للقانون، بينما بينت المادة ٢ المقصود ببعض المصطلحات المستعملة في القانون. أما المادة ٣ فقد خصصها المشرع المصري لما يجب على الخاضعين للقانون المبادرة لفعله عند تحقق حالة تعارض المصالح سواء أكان هذا التعارض مطلقا أم نسبيا. ولم يفت على القانون المصري ضرورة تحديد الجهة المختصة والتي سيقع على عاتقها وضع هذا القانون موضع التنفيذ معلنا في المادة ٤ عن إنشاء لجنة الوقاية من الفساد للقيام بهذا الدور. بينما تشير المادة ٥ منه على التزام الموظف بتقديم صورة عن إقرار ذمته المالية أو لجنة الوقاية من الفساد وذلك خلال شهر من تعيينه.

في حين أكدت المادة ٦ على اعتبار الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس إدارة شركة مما يعد تعارضا مطلقا ينبغي اتخاذ ما يلزم لإزالته. بينما منحت المادة ٧ للموظف بعد تعيينه فترة شهرين لتوفيق أوضاعه بما ينهي معه وجود أية حالة لتعارض المصالح، مع التأكيد على عدم دخول ملكية العقارات بحد ذاته فيما يعد تعارضا للمصالح ما لم تستعمل على سبيل التجارة بصورة اعتيادية. من جهتها قدمت المادة ٨ اقتراحات من شأنها إزالة تعارض المصالح المرتبط بملكية الأسهم

وإذا تلقى بالذات أو بالواسطة هدية نقدية، أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها الى الخزنة العامة للدولة".

وتنص هذه المادة على أن: " لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله، أو غيرها، ويقع باطلا أي من هذه التصرفات.

ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام".

وتنص هذه المادة على أن: " يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة، ولا يجوز لأي منهم أن يتقاضى أي مرتب، أو مكافأة أخرى، ولا أن يزاول طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملا تجاريا، أو ماليا، أو صناعيا، ولا أن يشتري، أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئا من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله، أو غيرها ويقع باطلا أي من هذه التصرفات.

ويتعين على رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة تقديم ذمة مالية عند توليهم وتركهم مناصبهم، وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية.

وإذا تلقى أي منهم، بالذات أو بالواسطة، هدية نقدية، أو عينية بسبب منصبه، أو بمناسبته، تؤول ملكيتها الى الخزنة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

والحصص. في حين لم تتردد المادة ٩ في حظر شراء الخاضعين للقانون لأسهم وحصص في شركات. إلا أنها عادت واستثنت هذا الحظر بالسماح بهذا الشراء في حالتين إما الشراء للأسهم ويكون صحيحا وغير مثير لتعارض المصالح متى تحقق ثلاثة شروط. أما الشرط الأول فهو أن تكون " المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يساهم فيه قبل تولي المنصب"، بينما يتمثل الشرط الثاني في " أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء"، في حين يتجسد الشرط الثالث في " أن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها". أما الحالة الثانية فتكون في " الاكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للاكتتاب العام"، وبشرط أن يكون المقابل وفق " السعر العادل".

بينما تطلبت المادة ١٠ في من يزاول مهنة بصورة فردية أو بالمشاركة مع الغير من الخاضعين للقانون المبادرة إلى تصفية هذا النشاط أو التصرف في حصته، وحسنا فعل المشرع حين حدد فترة الشهرين للقيام بذلك بدلا من تركها دون ضابط مما قد يؤدي إلى التراخي أو التقاعس في ذلك. أما المادة ١١ فقد حظرت على المخاطبين بالقانون تقديم الاستشارات سواء كانت بأجر أو بغير أجر. بينما تبنت المادة ١٢ مبدأ السعر العادل للسماح للخاضعين للقانون بشراء الأموال والأصول المملوكة للدولة. بينما ميزت المادة ١٣ في حصول الخاضعين للقانون على تسهيلات ائتمانية حيث اشترطت أن يكون ذلك بمقابل عادل، بينما اعتبرته تعارضا مطلقا متى كانت الجهة المانحة للائتمان خاضعة أو تابعة لهم.

أما المادة ١٤ وكما سبق بيانها في معرض البحث في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد حظرت على الخاضعين للقانون الحصول على الهبات كأصل عام ما لم يكن ذلك لدواع الأعراف وعلى أن تكون رمزية. بينما تناولت المادة ١٥ حالة ترك الخاضعين للقانون لمناصبهم حيث حظرت عليهم تولي منصبا أو وظيفة في القطاع الخاص متى ما كان هذا المنصب وتلك الوظيفة تابعا له أو مرتبط بعمله السابق؛ وذلك خلال فترة ثلاثة أشهر التالية لتركه للمنصب. في حين ألفت المادة ١٦ عبء الحيلولة دون قيام حالة تعارض المصالح على عاتق الخاضعين للقانون. بينما

تناولت المادة ١٧ ما قد يواجهه المخالف للقانون من عقوبات الحبس والغرامة ورد ما حصل عليه بمناسبة تعارض المصالح والعزل من الوظيفة.

وأخيراً فوضت المادة ١٨ مجلس الوزراء بوضع اللائحة التنفيذية لهذا القانون. أما المادة ١٩ فقد منحت الخاضعين للقانون فترة ستة أشهر لتوفيق أوضاعهم بما يتناسب مع القانون. أما المادة ٢٠ فقد حددت مضي شهر من نشر القانون كبدية تطبيق القانون ودخوله حيز النفاذ. وسيكون التطرق لهذه النصوص على وجه الدراسة في معرض البحث في نظيراتها من نصوص القانون الكويتي وعلى سبيل المقارنة بين ما انتهجه كلا المشرعين المصري والكويتي فيما يتعلق بحالة تعارض المصالح.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لحالة تعارض المصالح في القانون الكويتي وفقاً للقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

وسيشمل هذا المبحث دراسة القانون المذكور من حيث ما يصدق عليه نصوصه من أحكام حيث الأشخاص الخاضعين له وطبيعة الأفعال المجرمة وفقاً لنصوصه. كما سيبحث هذا الجزء من الدراسة ما يترتب على تحقق حالة تعارض المصالح من التزامات.

المطلب الأول

نطاق سريان القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

وسيكون دراسة نطاق سريان القانون من حيث تحديد أشخاص المخاطبين به أولاً؛ ثم من حيث حصر الحالات التي تنشأ في ظلها حالة تعارض المصالح بحسب نصوصه.

الفرع الأول:

النطاق الشخصي لسريان القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

حددت المادة ٢ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ المخاطبين بنصوصه بقولها:

" في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات الآتية المعاني المبينة قرين كل منها:

١. المسؤول الحكومي: كل شخص يشغل أحد المناصب أو الوظائف المنصوص

عليها بالمادة الأولى من هذا القانون".

وبالعودة إلى المادة ١ من القانون المذكور فهي تقرأ على الشكل الآتي:

" يخضع لأحكام هذا القانون كل من:

(أ) رئيس الجمهورية.

(ب) رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

(ج) المحافظين وسكرتيري عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية.

(د) رؤساء الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة.

(هـ) نواب ومساعدى الأشخاص شاغلي المناصب والوظائف المشار إليهم

في البنود السابقة، ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم".

وفي ذات الاتجاه فقد وافق القانون العماني نظيره المصري في تقييد

الخاضعين لقواعد تعارض المصالح في أشخاص السلطة التنفيذية دون غيرها من

أعضاء السلطين التشريعية والقضائية. فقد جاءت المادة ١ من المرسوم السلطاني

رقم ٢٠١١/١١٢ بالنص على أن:

" المسؤول الحكومي: كل شخص يشغل منصبا حكوميا، أو يتولى عملا بصفة

دائمة أو مؤقتة في إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة بمقابل أو بدون مقابل،

ويعتبر في حكم المسؤول الحكومي أعضاء مجلس عمان، وممثلو الحكومة في

الشركات، والعاملون بالشركات المملوكة للحكومة بالكامل أو تلك التي تساهم فيها

بنسبة تزيد على ٤٠٪ من رأسمالها". ثم عدد القانون العماني ما يحظر على

المسؤول الحكومي ممارسته كحظره لاستغلال منصبه أو عمله لتحقيق منفعة له أو

لغيره^١. كما حظر عليه القيام دور وسيط أو وكيل أو كفيل لأي شركة،^١ وحظر عليه

الجمع بين منصبه الحكومي ووظيفة في القطاع الخاص.^٢

^١ فقد نصت المادة ٧ من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ بالنص على أن: " يحظر على أي مسؤول حكومي استغلال منصبه أو عمله لتحقيق منفعة له أو لغيره أو استغلال نفوذه ليسهل لغيره الحصول على منفعة، أو معاملة متميزة.

كما يحظر على المسؤول الحكومي إبرام أي تصرف يؤدي إلى المساس بالمال العام أو تبيده".

أما المشرع الكويتي فقد توسع كثيرا في تحديد المخاطبين بقانونه، إذ حددت المادة ١ من القانون الكويتي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ المخاطبين بنصوصه. حيث نصت هذه المادة من القانون على أن:

" الشخص الخاضع: الفئات المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون من موظفي الدولة ومن في حكمهم".

وبمراجعة المادة ٢ في بيان الخاضعين لهذا القانون تجدر الإشارة إلى أن المشرع الكويتي لم يكلف نفسه عند سن قانون تعارض المصالح عناء صياغة النطاق الشخصي لسريان القانون، وإنما اكتفى بتبني طريقة المزج بين نطاق قانونين مختلفين، الأول وهو القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ والمعدل لقانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠؛ وفي المادة ٤٣ منه تحديدا. أما القانون الآخر الذي عول عليه المشرع في تحديد النطاق الشخصي لقانون تعارض المصالح فهو قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠١٦ فيما أورده في المادة ٢ منه.

فقد نصت المادة ٢ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن تعارض المصالح على أن:

" يخضع لأحكام هذا القانون الموظفون في الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكم الموظف العام المنصوص عليهم في المادة ٤٣ من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ المعدل لقانون الجزاء أو من تسري عليهم أحكام القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ والمشار إليه".

^١ تقرر المادة ٨ من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ بأن: " يحظر على المسؤول الحكومي القيام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل لأي شركة أو مؤسسة يتصل نشاطها بجهة عمله. ويعتبر من أعمال الوساطة المحظورة قيامه بمساعدة غيره بقصد تسهيل حصول الشركة أو المؤسسة على موافقة من الحكومة".

^٢ تنص المادة ١٠ من المرسوم السلطاني العماني رقم ٢٠١١/١١٢ على أن: " يحظر على المسؤول الحكومي الجمع بين منصبه أو عمله، بصفة دائمة أو مؤقتة، وأي عمل آخر في القطاع الخاص يتصل بمنصبه أو عمله، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من مجلس الوزراء إذا كان المسؤول الحكومي وزيرا أو من هو في مرتبته، أو وكيل وزارة أو من هو في مرتبته، ومن رئيس الوحدة بالنسبة لغيرهم من المسؤولين الحكوميين.

ويلتزم كل مسؤول حكومي حصل على الترخيص بتقديم إفصاح سنوي إلى جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة وفقا للنموذج الذي يعده لهذا الغرض، يتضمن جميع التعاملات مع الوحدات الحكومية والمنشآت التي تملك الحكومة أكثر من ٤٠٪ من رأسمالها".

والجدير بالقول أنه وإن كان من المستساغ لجوء المشرع وهو في معرض سن تشريع جديد إلى الإحالة إلى تشريعات سابقة في تنظيم بعض تفاصيل الموضوع محل التشريع؛ ولأسباب تعود بالدرجة الأولى إلى وحدة عناصر تلك التفاصيل في كلا التشريعين، إلا أن مثل هذه الإحالة ينبغي ألا تكون فيما يعد أساساً في تطبيق القانون الجديد. بعبارة أخرى ينبغي أن تكون هذه الإحالة سبباً لعدم تكرار أحكام تفصيلية سبق وأن عالجها المشرع في قانون سابق، وتأسيساً على ذلك نرى بعدم مواءمة اقتصار قانون تعارض المصالح عند بيان أشخاص المخاطبين بنصوصه وأحكامه على الإحالة إلى القانونين السابقين لمعرفة النطاق الشخصي لسريان قواعده.

ولقد كان المشرع الكويتي في غنى عن إدخال أعضاء السلطتين القضائية والتشريعية. إذ سيكون من الأكثر توفيقاً أن يحذو حذو نظيره المصري والعماني بحصر المخاطبين بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بالعاملين في السلطة التنفيذية^١. ذلك أن القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية قد تضمن ما يغني عن شمول أعضائها بقانون تعارض المصالح المذكور. فقد جاء في الباب السابع من قانون المرافعات وتحت عنوان عدم صلاحية القضاة وردهم وتحتيتهم^٢ سرد لحالات رد القاضي الوجوبي والجوازي، كما قرر البطلان لعمل القاضي وما يصدره من أحكام فيما لو خالف هذه القواعد. كما أنه من المتعذر أن يبحث القاضي عن ما قد يرتبط بأحد الخصوم من في دعوى أمامه عندما يتعلق بملكية أقارب له في أسهم تمثل أصول هذا الخصم^٣.

^١ أنظر مثل هذا الاتجاه:

Jean-Bernard Auby, Conflict of Interest and Administrative Law,

ورد في:

Anne Peters and Lukas Handschin, *Supra*, p. 147.

حيث حصر على شمول المخاطبين بالتشريعات التي تعني بحالة تعارض المصالح بأربع مجموعات، هي: الأشخاص المخول لهم إصدار القرارات الإدارية كالوزراء وقياديين الهيئات والمؤسسات العامة؛ والأشخاص الأعضاء في مجالس إدارية كأعضاء المجلس البلدي؛ والقضاة فقط الذين يمارسون أعمالاً إدارية؛ والشخص المعنوي الخاص عندما يباشر نشاطاً لمصلحة الإدارة وتحقيقاً للمنفعة العامة كالتقابات.

^٢ أنظر المواد ١٠٢-١١١ من القانون المذكور.

^٣ أنظر بذات الاتجاه:

كذلك الحال بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية حيث تضمنت الأحكام الخاصة بهم ما يغني عن شمولهم بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨. فقد أجمل الدستور ابتداءً، وفصل قانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ لقواعد تحول دون قيام حالة تعارض المصالح. ومن ذلك ما أورده المادة ١٢٥ من الدستور والتي اشترطت لمنح امتياز باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية، أو مرفق من الوافي العامة أن يكون بقانون ولمدة محددة. فحتى مع تصور أن يكون لعضو مجلس الأمة علاقة مع الشخص المعنوي الخاص الذي سيكون له هذا الاستثمار أو الامتياز، فإن جعل الالتزام بقانون يجعل الموضوع تحت رقابة أعضاء مجلس الأمة في تصويت يشارك فيه الجميع. كما أن المادة ١٥٣ من الدستور تجعل الاحتكار بقانون كذلك، مما يخول أعضاء هذا المجلس مجتمعين بسط رقابتهم على من يؤول له هذا الحق. أما اللائحة الداخلية فقد حظرت بدورها الجمع بين العضوية في مجلس الأمة والعضوية في مجلس إدارة شركة، واستوجبت في حالة هذا الجمع أن يبادر العضو إلى التنازل عن واحدة منهما وإلا اعتبر متنازلاً عن الأقدم منهما ومستقبلياً للأحدث^١. وعلاوة على ذلك فإنه من المتعذر فرض الالتزام على أعضاء مجلس الأمة بالتأكد من عدم قيام إحدى حالات تعارض المصالح بمناسبة المشاركة في إصدار قانون ما. بل قد يصعب أن يجد العضو نفسه أو أحد أقربائه ممن ليس له علاقة ما بالمخاطبين بالقانون المزمع إصداره.

وأياً ما كان الأمر فقد جعل المشرع الخاضعين لأحكام قانون تعارض المصالح الجديد حاصل جمع أولئك المذكورين في المادة ٤٣ من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ والمادة ٢ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦. وترتيباً على ذلك فإن قانون تعارض المصالح يطبق على الفئات التالية:

Anne Peters and Lukas Handschin, *Supra*, p. 372.

فيؤكد المؤلفان على أن التعامل مع حالة تعارض المصالح في نطاق السلطة القضائية يقتضي أن يكون بشكل يغير تلك القواعد المقررة بالنسبة إلى موظفوا السلطة التنفيذية. فالأولى يفترض أن تقوم على أساس فرض الاستقلالية والحيادية على القاضي في قضاؤه وهو ما تضمنه عادة دساتير الدول المختلفة^١ أنظر المادة ١٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

أولاً: أعضاء السلطة التشريعية؛ وهم:

رئيس مجلس الأمة؛ ونائب رئيس مجلس الأمة؛ وأعضاء مجلس الأمة.

ثانياً: أعضاء السلطة القضائية؛ وهم:

رئيس المجلس الأعلى للقضاء؛ وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء؛ ورئيس

المحكمة الدستورية؛ ومستشاري المحكمة الدستورية؛ والجهاز الفني للمحكمة؛
والمستشارين والقضاة؛ وأعضاء النيابة العامة.

ثالثاً: أعضاء المجلس البلدي؛ وهم:

رئيس المجلس البلدي؛ ونائب رئيس المجلس البلدي؛ وأعضاء المجلس البلدي

المنتخبون والمعيّنون.

رابعاً: أعضاء بعض الأجهزة القانونية المختصة في الدولة؛ وهم:

رئيس إدارة الفتوى والتشريع؛ وأعضاء إدارة الفتوى والتشريع؛ والمدير العام

للإدارة العامة للتحقيقات في وزارة الداخلية؛ وأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات

بوزارة الداخلية؛ وأعضاء الإدارة القانونية في بلدية الكويت؛ والمحكمين والخبراء

بوزارة العدل؛ والمصنفين والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والموثقين وكاتب

العدل بإدارة التسجيل العقاري والتوثيق بوزارة العدل.

خامساً: العاملون في بعض الجهات تحديداً؛ وهم:

العاملون في جهاز المراقبين الماليين؛ وهم رئيسه؛ ونائب الرئيس؛ ورؤساء

القطاعات؛ والمراقبين الماليين، والعاملون في ديوان المحاسبة؛ وهم رئيسه؛ ونائب

الرئيس؛ ووكلاء الديوان؛ والموظفون الفنيون فيه، والعاملون في الهيئة العامة

لمكافحة الفساد؛ وهم رئيسها؛ ونائب الرئيس؛ وأعضاء مجلس الأمناء فيها؛ والأمين

العام فيها؛ والأمناء المساعدون فيها؛ والموظفون الفنيون فيها. وأعضاء مجالس

إدارات الجمعيات التعاونية والهيئات الرياضية.

سادساً: أعضاء السلطة التنفيذية؛ وهم:

رئيس مجلس الوزراء؛ ونواب رئيس مجلس الوزراء؛ والوزراء؛ ومن يشغل

وظيفة تنفيذية بدرجة وزير.

سابعاً: أعضاء المجالس والهيئات واللجان التي يصدر في تشكيلها أو تعيينهم قانون أو مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء.

ثامناً: القياديون في السلطة التنفيذية على مختلف درجاتهم ووظائفهم؛ وهم: شاغلو مجموعة الوظائف القيادية في جدول المرتبات العام الذين على الدرجة الممتازة ووكيل وزارة ووكيل مساعد؛ أعضاء مجالس الإدارات والمدراء العامون ونوابهم أو مساعدهم والأمناء العامون ونوابهم أو مساعدهم في الهيئات أو المؤسسات أو أي جهة حكومية؛ من هم في حكم القيادي من رؤساء الجهات ونوابهم أو الوحدات الإدارية أو الأعضاء المنتدبين في الهيئات والمؤسسات العامة؛ مدراء الإدارات ومن في حكمهم من رؤساء الوحدات التنظيمية المعتمدة في هيكلها بمستوى إدارة أو أعلى من هذا المستوى؛ والعسكريين والدبلوماسيين والمدنيين في الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والجهات ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة متى ما اضطلع بالمسؤوليات أو تمتع بالمزايا المقررة للوظيفة سواء كان شغلهم للوظيفة بصفة أصلية أو مؤقتة.

تاسعاً: من يمثل الدولة في عضوية مجالس إدارات الشركات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة بصورة مباشرة بنصيب لا يقل عن ٢٥٪ من رأس المال.

عاشراً: كل شخص مكلف بخدمة عامة.

ومن مجموع كل أولئك الخاضعين لقانون تعارض المصالح يمكن القول بالتوسع الكبير الذي انتهجه المشرع في بسط قواعد هذا القانون وأحكامه على كافة من له علاقة بإحدى سلطات الدولة بصورة مباشرة وغير مباشرة. ويستوي في ذلك من كان من تمتع الموظفين بالسلطة الإدارية الكاملة ومن اقتصر اختصاصه على تنفيذ ما تصدره الجهة الإدارية من قرارات إدارية. كما أن المشرع لم يميز بين أعضاء السلطات الثلاث؛ ولم يوجد كذلك أي اختلاف بين من تم انتخابهم للعضوية عن من تم تعيينهم فيها. وفضلاً عن هذا وذاك، فلم يعر المشرع كذلك أي اهتمام في معيار طبيعة الاختصاص للمخاطبين به، حيث يطبق عليهم هذا القانون سواء أكان

اختصاصهم يتيح لهم اتخاذ القرارات التي يتصور تعارضها مع مصالحهم، أم أنهم غير متمتعين بسلطة اتخاذ مثل هذه القرارات.

وبإجراء المقارنة بين النصين المصري والكويتي يمكن إدراك نتيجة واحدة، وتتحصل أن الأول هو الأكثر توفيقاً من الأخير نظراً للتوسع الكبير الذي أورده هذا الأخير في تحديد المخاطبين به من جهة، والتشدد الأكبر في التعامل مع حالة تعارض المصالح. فعلى سبيل المثال يحول النص الكويتي - وبقرائه المجردة - دون حق مجلس الأمة في إصدار قانون يحددون من خلالهم مرتباتهم وفقاً لما جاء به الدستور^١. كما لا يستقيم للسلطة القضائية البت في منازعة تتعلق بحقوق السلطة القضائية المالية أو بمدى خضوعهم لقانون ما^٢.

وإذا كانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد وسعت في المادة ٢ منها من تعريفها للموظف العام بقولها بأنه:

" المصطلحات المستخدمة ولأغراض هذه الاتفاقية:

(أ) يقصد بتعبير "موظف عمومي": "١" أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص"، إلا أنها سارعت إلى تقليص هذا التعريف في ذات المادة بقولها بأن هذه الاتفاقية تطبق على أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي

^١ تنص المادة ١١٩ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن: "تعين بقانون مكافآت رئيس مجلس الأمة ونائبه وأعضائه. وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل إلا في الفصل التشريعي التالي". كما أن رئيس الوزراء والوزراء الذين عدهم الدستور أعضاء في حكم مناصبهم ينبغي الحيلولة دون مشاركتهم في التصويت على تحديد مرتباتهم على الرغم من سماح الدستور لهم بذلك، فقد نص في المادة على أن: "يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء. وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك". ونشير إلى أن الدستور حظر صراحة مشاركة رئيس الوزراء والوزراء في التصويت على قرار مجلس الأمة بطرح الثقة بأحد الوزراء أو على قراره بإعلان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، مما يعني بمفهوم المخالفة حقهم في الاشتراك في التصويت على ما هو عدا هاتين الحالتين.

^٢ لقد أثرت مثل هذه المنازعة في معرض الدعوى الدستورية التي تعرضت إلى مدى تناسب خضوع القضاة للقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد ومدى تعارض التزامهم بتقديم إقرار ذمتهم المالية إلى الهيئة المذكورة. أنظر الطعن الدستوري رقم ٤ لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/١١/٩.

للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف، كما ينحصر في تطبيقها على أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف^١.

الفرع الثاني

النطاق الموضوعي لسريان القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

يتجسد النطاق الموضوعي لقانون تعارض المصالح فيما نصت عليه المادة ٥ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بقولها: " في حالة قيام إحدى حالات تعارض المصالح يتعين على الخاضع الإفصاح عن هذه الحالة وفقا للضوابط المبينة في هذا القانون، وله في ذلك إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو ترك الوظيفة.

وفي كل الأحوال عليه اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة".

ويستفاد من هذا النص ثلاثة أحكام قانونية هي:

أولاً: قيام مسؤولية الخاضع للقانون والمذكورين آنفاً بتلافي تحقق أية حالة من حالات تعارض المصالح. ولما كان مضمون هذا الالتزام يتحقق بالامتناع عن قيام حالة التعارض للمصالح، فإن ذلك يعني افتراض قيام مسؤوليته عن أي حالة تعارض، وعليه إثبات نقيض ذلك. فحالة تعارض المصالح لا تعني وقوع الخطأ، وهو إخضاع المخاطبين بالقانون قراراتهم العامة لمصالحهم الخاصة، وإنما هي حالة احتمالية وقوع مثل هذا الخطأ. فهي بهذا المعنى تعبر عن حالة وليس فعل^٢.

ثانياً: متى ما تحققت حالة تعارض المصالح فعلى الخاضع للقانون المبادرة إلى الإفصاح عنها وفقاً للضوابط المبينة في هذا القانون. ومما يثير الاستغراب أن

^١ ونشير إلى أن المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية قد أشار في المادة ٢ منه على تعريف الموظف العام بقوله: " في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالجهة الحكومية: كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها. بالموظف: كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أي كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".
^٢ أنظر قرب ذلك:

القانون لم يزد في بيان هذه الضوابط سوى بالإحالة إلى اللائحة التنفيذية لبيان إجراءات الإفصاح. ولقد كان حريا بالمشرع أن يرسم القواعد العامة في الإفصاح عن حالة تعارض المصالح وترك التفاصيل لللائحة التنفيذية بدلا من ترك كل ذلك على عاتق تلك اللائحة والتي وإن كان من المفترض أن تصدر خلال ثلاثة شهور من نشر القانون بالجريدة الرسمية، إلا إنه يعني إتاحة الفرصة لللائحة المذكورة لتعقيد إجراءات هذا الإفصاح أو إفراغ الإفصاح من جدواه. وفي ذلك تنص المادة ٦ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" تحدد اللائحة التنفيذية الجهة المنوط بها تلقي الإفصاح من الخاضع وتحديد طرق الإفصاح ووسيلته وتوقيته وكذا إجراءات تقديمه مع مراعاة سهولة هذه الإجراءات والحفاظ على سرية محتواه".^١

كما يعاب على هذا النص صياغة عدم تحديد المهلة القانونية للخاضع للإفصاح عن قيام حالة التعارض في حقه. مما يعني عدم جواز مساءلته عن التأخير عن الإفصاح حتى وإن لم يفصح الخاضع للقانون عن هذا التعارض إلا بعد انكشاف أمرها. فقد يتراخى في الإفصاح ممنيا نفسه بالهروب بالمصلحة المحققة أو المبادرة إلى الإفصاح بمجرد انكشاف وجودها نثيا بنفسه عن المساءلة القانونية.

ثالثا: متى ما تحققت حالة تعارض المصالح فقد قدم المشرع للخاضع للقانون خيارات يتوجب اتخاذ إحداها. ففي سعيه لإزالة هذا التعارض ينبغي عليه أن يبادر إلى التنازل عن المصلحة والتي سببت تعرضا لمصلحه فيها مع مصلحة الجهة الإدارية التي يعمل بها. كما له في سبيل ذلك أن يقرر ترك المنصب متى ما قرر ترجيح كفة الإبقاء على المصلحة. بل له كذلك تقديم استقالته من الوظيفة العامة بالكلية مفسحا المجال لنفسه للإبقاء على المصلحة.

ويثور تساؤلان في هذا المقام، الأول ويدور حول مدى تناسب ترك الوظيفة أو المنصب لمجرد وجود تعارض للمصالح والذي قد لا يصل إلى درجة التأثير على قراراته كما لو اشترى الخاضع للقانون أسهما لشركة في بورصة سوق الأوراق

^١ سيكون البحث فيما أرسته هذه اللائحة من أحكام تتعلق بالإفصاح في المطلب القادم.

المالية وصادف ذلك أن كان لهذه الشركة تعاقدات مع الجهة الإدارية التي يعمل فيها. فوفقا للنص المذكور هو بالخيار بين بيع تلك الأسهم والتي تشكل نصيبه في رأس مال هذه الشركة؛ أو ترك منصبه؛ أو وظيفته عند الرغبة في الإبقاء على ملكيته لتلك الأسهم.

ويزداد الوضع تعقيدا مع عدم اكتفاء المشرع بذلك وإنما افترض تحقق مصلحة الخاضع للقانون المتعارضة مع مصلحة وظيفته العامة بمجرد تحقق هذا التعارض في شأن من له علاقة بهم من الغير. فقد نصت المادة ٣ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" يعد من قبيل المنفعة أو الفائدة أو المصلحة المادية أو المعنوية الخاصة للخاضعين لأحكام هذا القانون تلك التي تتعلق بالأشخاص التالية:

١. من تربطه بهم رابطة الزوجية أو القرابة حتى الدرجة الرابعة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية.

٢. أي شخص طبيعي أو معنوي تربطه بهم علاقة عمل أو وساطة أو وكالة أو نيابة.

٣. أي شخص طبيعي أو معنوي تربطه بهم مصلحة مادية أو معنوية خلال سنتين سابقتين للحالة التي اتخذ فيها القرار أو شارك فيه".

وبرغم هذه الخيارات المتشددة التي يتصور لجوء الخاضع للقانون إليها لإزالة حالة التعارض، فإن الوضع يزداد صعوبة وقسوة مع الفرضيات التي أوردتها المادة ٣ آنفة الذكر، كما لو بادر أي ممن أوردتهم المادة المذكورة إلى شراء أسهم شركة تربطها بوظيفة الخاضع للقانون عقود مختلفة. وتأكيدا على هذا التوسع في الحيلولة دون تحقق حالة تعارض المصالح بصورة مباشرة أو غير مباشرة فقد جاءت المادة ٨ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بالنص على أن:

" لا يجوز للخاضع أو أبنائه القصر أو زوجه أو من هم في ولايته أو وصايته أو من يكون قيما عليهم أن يكون لأحدهم حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل أو نشاط يهدف إلى الربح ويتصل بأعمال وظيفته دون الإفصاح عن ذلك".

وفي معرض المقارنة يجدر القول بأن المشرع المصري كان قد أحسن فعلا حين خص القواعد المنظمة لحالة تعارض المصالح بأشخاص الوظيفة العامة والذين سبق وأن حددتهم، ولم يقر مسؤوليتهم على أفعال آخرين. أما المرسوم السلطاني العماني فقد ابتعد عن نهج القانون المصري وانتهج منهج القانون الكويتي. فقد نصت المادة ١١ من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ بالنص على أن:

" لا يجوز لأي مسؤول حكومي أو أبنائه القصر، أن يكون له حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل يهدف إلى الربح، ويتصل بجهة عمله بطريقة مباشرة". إلا أنه سارع إلى الاعتراف بالمراكز القانونية التي قامت قبل العمل بهذا القانون، فقرر في ختام المادة المذكورة بأنه:

"ويستثنى من ذلك من اكتسب تلك الحصة قبل العمل بأحكام هذا القانون". أما السؤال الآخر الذي يثيره قيام الخاضع للقانون بتبني أحد الخيارات المنصوص عليها فيتمثل في القيد الزمني لتوفيق الأوضاع من قبل الخاضع للقانون بعد تحقق حالة تعارض المصالح. إذ كان من المتوقع تحديد المشرع لميعاد زمني يتوجب الخاضع للقانون المبادرة خلاله لإزالة هذا التعارض، بدلا من إتاحة الفرصة له للتراخي في ذلك بداعي التناسي أو التراخي. وفي هذا نشير إلى أن المشرع المصري واجه ذلك حيث تطلب أن يبادر الخاضعين للقانون بتقديم صورة عن إقرار ذمتهم المالية إلى لجنة الوقاية من الفساد خلال شهر؛ وتحديثها سنويا. فتنبص المادة ٥ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على أنه:

" مع عدم الإخلال بأحكام قانون الكسب غير المشروع المشار إليه^١، على المسئول الحكومي خلال شهر من تعيينه تقديم صورة من إقرار ذمته المالية، وتحديثه سنويا، إلى لجنة الوقاية من الفساد".

أما في الكويت وفي مواجهة تقاعس المشرع الكويتي عن بيان الميعاد المتاح لمن قامت حالة تعارض المصالح في حقه، فقد جاءت اللائحة التنفيذية لقانونه في المادة ٧ منها ببيان ذلك حيث استوجبت أن يبادر خلال سنتين يوما من تاريخ تقديم

^١ يشير النص إلى القانون المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.

الإفصاح إلى إزالة هذا التعارض في المصالح. وفي سبيل ذلك فقد أكدت هذه اللائحة على أن يتنازل عن المصلحة أو يترك المنصب أو يترك الوظيفة العامة. كما أكدت على التزامه بالحيولة دون قيام حالة تعارض المصالح أصلاً. فإذا انقضى هذا الميعاد دون إزالة ذلك التعارض وجب على الجهة المناط بها تلقي الإفصاح إبلاغ النيابة العامة، ما لم يكن المخاطب بالقانون ممن يلتزم بتقديم إقرار الذمة المالية إلى الهيئة العامة لمكافحة الفساد، فعندئذ يتعين أن يكون الإبلاغ موجهاً إلى هذه الأخيرة.

كما حدد القانون المصري الفترة المتاحة للمخاطبين بالقانون لفصل ملكياتهم في أسهم أو حصص الشركات عن إدارة أي أسهم أو حصص في هذه الشركات. فجاءت المادة ٧ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فتنص على أنه:

" على المسئول الحكومي فور تعيينه في منصبه أو وظيفته أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات أو المشروعات التجارية عن إدارة أي أسهم أو حصص في هذه الشركات أو المشروعات أو في أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباحها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تعيينه، ووفقاً للضوابط والإجراءات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون، وإلا تعين عليه التصرف في تلك الأسهم أو الحصص خلال المدة ذاتها طبقاً لقواعد تحديد السعر العادل المنصوص عليها في المادة (١٢) من هذا القانون.

ويكون تعارض مطلقاً إذا كانت ملكية الأسهم والحصص في شركات خاضعة لرقابة المسئول الحكومي أو تابعة له بشكل مباشر أو غير مباشر، وفي هذه الحالة يتعين عليه التصرف في ملكيته خلال مدة الشهرين المشار إليهما أو ترك المنصب أو الوظيفة.

ولا تعتبر ملكية العقارات من الأنشطة التجارية التي تسري عليها أحكام هذه المادة ولو كانت مؤجرة أو مزروعة، ما لم يتخذ فيها شكل الاتجار على وجه الاعتياد."

أما المادة ١٠ من القانون المصري فحددت فترة شهرين لييادر الخاضعين للقانون إلى وقف نشاطهم المهني أو تصفيته أو التصرف فيه. فتقرر المادة ١٠ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بأنه:

" على المسئول الحكومي الذي يزاول نشاطا مهنيا بمفرده أو بالمشاركة مع الغير قبل تعيينه في منصبه أو وظيفته أن يتخذ فور تعيينه الإجراءات اللازمة لوقف أو تصفية نشاطه أو للتصرف في حصته في النشاط خلال شهرين من تعيينه".

أما المادة ١٥ من القانون المصري فقد قيدت الخاضعين للقانون والذين آثروا تقديم استقالاتهم بعدم الارتباط بوظيفة مع القطاع الخاص الذي كان خاضعا لرقابتهم ما لم تمض ثلاثة أشهر على تركهم للوظيفة أو المنصب. وفي هذا تنص المادة ١٥ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على أن:

" يحظر على المسئول الحكومي عند تركه منصبه أو وظيفته لأي سبب، ولمدة ثلاثة أشهر تالية، أن يتولى منصبا أو وظيفة في القطاع الخاص لدى شركة أو جهة كانت تابعة أو مرتبطة بعمله السابق أو خاضعة لرقابته، أو القيام بأعمال مهنية خاصة ترتبط بها، أو التعامل مع الجهة التي كان يرأسها إلا بعد موافقة لجنة الوقاية من الفساد.

ويحظر عليه الاستثمار في مجالات كانت كانت تابعة له بشكل مباشر أو تقديم الاستشارات لشركات كانت تابعة أو خاضعة لرقابة الجهة التي كان يرأسها وذلك خلال المدة المشار إليها.

ويحظر على المسئول الحكومي القيام بأي عمل مما يمكن أن يعد استغلالا للمعلومات التي كان يتيحها منصبه أو وظيفته السابقة".

وعلى صعيد تحديد سريان القانون، فقد أفسح المشرع المصري للخاضعين للقانون المجال لتوفيق أوضاعهم وذلك بمنحهم فترة زمنية لقيامهم ومد العمل به لفترة معينة. وفي هذا تقرر المادة ١٩ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بأنه:

" على جميع الخاضعين لأحكام هذا القانون توفيق أوضاعهم وفقا لأحكامه خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به.

من جهة أخرى تنص المادة ٢٠ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على أن:

" ينشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد شهر من تاريخ نشره".

وما من شك في أن منح المهل القانونية في مثل هذه القوانين، وتحديد ميعاد معينة للوفاء بما تضمنته من التزامات لهو أمر محمود خصوصا مع العقاب الجزائي الذي سيترتب على من تثور مسؤوليته القانونية في عدم تنفيذ أحكامه.

وهنا ينبغي التنويه إلى أن المشرع الكويتي لم يميز بين من يشتري أسهما في شركة ومن يحصل عليها بصورة عرضية كما لو كان ذلك طريق الميراث مثلا. كما لم يميز المشرع الكويتي بين من اشترى زوجه أسهما في الشركة عن تزوج من كانت لديه - أو لديها - أصلا أسهما في الشركة. ففي كل الأحوال تمثل الأسهم نصيبا في رأس مال الشركة^١. ويثير هذا النص بعموميته تعارضا واضحا مع ما قرره المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في معرض شرح المادة ١٣١ والتي تحظر على الوزير الجمع بين المنصب الوزاري والتعيين في مجلس إدارة الشركات^٢. حيث اختتمت شرحها لهذا النص في معرض بيان المقصود بالمادة ١٣١ والتي تتضمن ذات الحظر بالنسبة للوزير بقولها:

^١ نص قانون الشركات الكويتي رقم ١ لسنة ٢٠١٦ في المادة ١٥٠ منه على أن: " يقسم رأس مال الشركة إلى أسهم إسمية متساوية القيمة، بحيث لا تقل القيمة الإسمية للسهم عن مائة فلس، ولا يجوز تجزئة السهم، وإنما يجوز أن يشترك فيه شخصان أو أكثر - على أن يمثلهم تجاه الشركة شخص واحد - ويعتبر الشركاء في السهم مسئولين بالتضامن عن الالتزامات المترتبة على هذه الملكية. وتصدر الأسهم بالقيمة الإسمية، ولا يجوز إصدارها بقيمة أدنى، إلا إذا وافقت الجهات الرقابية ضمن الضوابط والشروط المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية".

^٢ تنص المادة ١٢١ من الدستور على أن:

" لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايعة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري". وإعمالا لهذا النص جاءت المادة ١٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة

" ولكل ذلك حظرت المادة ١٣١ على الوزير - أثناء الوزارة - أن يتولى وظيفة عامة أو يزاول ولو بطريق غير مباشر " مهنة حرة أو عملا صناعيا أو تجاريا أو ماليا" أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة (أو البلديات) أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس الإدارة أي شركة، ومن باب أولى أن يتولى رئاسة مجلس الإدارة فيها. وكذلك منعه المادة المذكورة من أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة (بالمعنى الواسع الشامل للحكومة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات العامة) ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه. ومنع مزاوله هذه الأمور - ولو بطريق غير مباشر - مقتضاه أنه لا يجوز للوزير أن يمارس هذه الأعمال بواسطة أشخاص يعملون باسمه أو لحسابه. ولكن هذا النص لا يمنع من أن تكون للوزير أسهم أو سندات أو حصص في شركة تتمتع بالشخصية المعنوية مع ما تستتبعه هذه الشخصية من انفصال عن أشخاص المساهمين وحملة السندات والحصص ، واتباع للإجراءات والضوابط القانونية المقررة من حيث ادارة الشركات ، وتوزيع الأرباح فيها ، وخضوعها لرقابة الدولة ."

وبناء على عمومية السماح بشراء الأسهم الوارد في شرح المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، فإن صدور حظر من قانون تعارض المصالح بشأن هذا التعامل ليثير شبهة عدم الدستورية نظرا لما استقر عليه في فقه القانون الدستوري الكويتي من الاعتراف للمذكرة التفسيرية بذات القوة الإلزامية التي يتمتع بها الدستور ذاته^١.

الداخلية لمجلس الأمة لتتنص على أن: " لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها". أنظر في مناقشات صياغة هذه المادة محاضر الجلسة الثامنة من دور الانعقاد الأول العادي والتي انعقدت في يوم السبت الموافق ٣٠ مارس ١٩٦٣، منشورات مجلس الأمة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ٢٧.

في حين تنص المادة ١٣١ من الدستور على أن:
" لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يولي أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملا صناعيا أو تجاريا أو ماليا. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة.
ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه".
^١ أنظر في الاعتراف بالقوة الإلزامية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الثالثة، غير محدد مكان الطبع، ١٩٩٨، ص ٣٤٤، والأستاذ الدكتور

وبالعودة إلى دراسة النطاق الموضوعي للقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ فتضيف
المادة ٩ ما نصه:

" يحظر على الخاضع القيام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري
لأي شركة أو مؤسسة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله".

وفي سياق عدم إهمال التعامل مع اكتشاف أي حالة من حالات تعارض
المصالح فقد جاءت المادة ٧ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بالنص على أنه:
" إذا قامت دلائل كافية على توافر حالة من حالات تعارض المصالح بالنسبة
للخاضعين لنظام إقرار الذمة المالية، فإنها تعرض على لجان الفحص ويتم التعامل
معها وفق الإجراءات والضوابط المعمول بها في القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ المشار
إليه".

ويثير هذا النص التساؤل حول مدى إمكان مساءلة الخاضع للقانون، والذي في
ذات الوقت الذي قدم إقرار ذمته المالية لدى الهيئة لعامة لمكافحة الفساد لكنه لم يقم
بالإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح، عن عدم المبادرة من تلقاء نفسه للإفصاح
عن تحقق حالة تعارض المصالح في حقه. ويزداد هذا التساؤل تعقيدا عندما تشكل
حالة تعارض المصالح جريمة فساد وفقا لما قرره المادة ٤ من القانون رقم
١٣ لسنة ٢٠١٨ بنصها على أنه:

" مع عدم الإخلال بأحكام المادة ٢٢ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ المشار
إليه^١، يكون الخاضع في حالة تعارض مصالح تشكل جريمة فساد في إحدى الحالتين
الآتيتين:

عثمان عبدالمالك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، غير محدد
مكان الطبع، ١٩٨٩، ص ٦٥٦، والأستاذ الدكتور محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي
ومؤسساته السياسية، غير محدد مكان الطبع، ٢٠٠٦، ص ١١٢، الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر، النظرية
العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٣٠٢، والأستاذ الدكتور عبدالفتاح حسن،
مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٤٥.

^١ نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ بشأن إنشاء هيئة مكافحة الفساد على أن:
" تعتبر جرائم فساد في نطاق تطبيق أحكام هذا القانون الجرائم التالية:

١- جرائم الاعتداء على الأموال العامة المنصوص عليها في القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال
العامة.

١. تحقق منفعة أو فائدة أو مصلحة مادية أو معنوية له أو لأي شخص من المنصوص عليهم في المادة السابقة من خلال قيامه أو امتناعه عن أي عمل من أعمال الوظيفة التي يشغلها منفردا أو بالاشتراك مع آخرين.
٢. امتلاكه أي حصة أو نسبة من عمل في أي نشاط، له تعاملات مالية مع جهة عمله".

فقد استعملت المادة ٤ من قانون تعارض المصالح ما قرره المادة ٢٢ من قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد من إمكان إضافة حالات أخرى لما يعد من قبيل جرائم الفساد بقوانين لاحقة. وفي حالة تحقق إحدى فرضيتي النص المذكور فتضطلع الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الاختصاص بإجراء البحث والتحريات والتحقيق وفقا لما يخولها لها قانون إنشاء رقم ٢ لسنة ٢٠١٦. فتظل هذه الهيئة هي التي خصها المشرع بالاختصاص في القيام بمثل تلك الإجراءات في مواجهة المتهمين بجرائم الفساد^١.

-
- ٢- جرائم الرشوة واستغلال النفوذ المنصوص عليها في القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
 - ٣- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.
 - ٤- جرائم التزوير والتزييف المنصوص عليها في القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
 - ٥- الجرائم المتعلقة بسير العدالة المنصوص عليها في القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
 - ٦- جريمة الكسب الغير مشروع المنصوص عليها في هذا القانون.
 - ٧- جرائم التهرب الجمركي المنصوص عليها في القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بشأن إصدار قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.
 - ٨- جرائم التهرب الضريبي المنصوص عليها في المرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ في شأن ضريبة الدخل الكويتية.
 - ٩- جرائم إعاقة عمل الهيئة أو الضغط عليها لعرقلة أداؤها لواجباتها أو التدخل في اختصاصاتها أو الامتناع عن تزويدها بالمعلومات المطلوبة والمنصوص عليها في هذا القانون.
 - ١٠- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٧ في شأن حماية المنافسة.
 - ١١- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦ في شأن الكشف عن العمولات التي تقدم في العقود التي تبرمها الدولة.

١٢- أي جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر باعتبارها جرائم فساد".
^١ لقد بينت المحكمة الدستورية طبيعة عمل هذه الهيئة بالنسبة لجرائم الفساد، والتي لا تتجاوز البحث والتحري ثم بعد تأكدها من وجود الجريمة تقوم بتحويلها إلى النيابة العامة. فقد قضت المحكمة الدستورية في طعن على قانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد مرفوع من مجموعة من قضاة المحاكم ومستشاريها بداعي مخالفته لمبدأ الفصل بين السلطات من حيث خضوعهم لرقابة الهيئة المذكورة. فقد قررت المحكمة المذكورة بأن: " ما تقوم به الهيئة العامة لمكافحة الفساد التي - تم إنشاؤها بموجب القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ - لا يعدو أن يكون من قبيل جمع المعلومات والاستدلالات للتحقق من جدية شبهة جريمة الفساد المثارة أمامها، وهي لا تملك أن تتجاوز ذلك إلى اتخاذ أي إجراء من الإجراءات التحفظية أو إجراءات التحقيق. ذلك أن المشرع قد نص

أما لجان الفحص التي أشارت إليها المادة ٧ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ أنفة الذكر فقد نظمتها اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد، حيث قسمتها إلى اللجان التالية:

١- لجان الفحص (أ):

وتتكون من رئيس وأربعة أعضاء، يكون من بينهم ذو خبرة قانونية وآخر ذو خبرة مالية، وتتولى فحص إقرارات الذمة المالية الخاصة بالفئات التالية: رئيس ونواب مجلس الوزراء والوزراء ومن يشغل وظيفة تنفيذية بدرجة وزير، ورئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الأمة، ورئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء ورئيس ومستشاري المحكمة الدستورية والجهاز الفني للمحكمة والقضاة وأعضاء النيابة العامة ورئيس وأعضاء إدارة الفتوى والتشريع، ورئيس ونائب رئيس وأعضاء المجلس البلدي، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس جهاز المراقبين الماليين.

٢- لجان الفحص (ب):

وتتكون من رئيس وعضوية اثنين على الأقل من بينهم ذو خبرة قانونية وآخر ذو خبرة مالية وتتولى فحص إقرارات الذمة المالية الخاصة بالفئات التالية: المدير العام وأعضاء كل من الإدارة العامة للتحقيقات في وزارة الداخلية والإدارة القانونية في بلدية الكويت والمحامين والخبراء بوزارة العدل والمصنفين والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين، والقياديون شاغلو مجموعة الوظائف القيادية في جدول المرتبات العام (الدرجة الممتازة / وكيل الوزارة / وكيل مساعد)، وأعضاء مجالس الإدارات والمدراء العموم ونوابهم أو مساعدوهم والأمناء العامون

صراحة في المادة ٢٧ من القانون على النيابة العامة هي التي تختص دون غيرها بالتحقيق والتصرف والإدعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها، ونص في المادة ٢٨ على أن إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد وتطبق بشأنها القواعد المنصوص عليها في القوانين المعمول بها". وتنتهي المحكمة بقولها: " وأكدت المادة ٢٤ من القانون أن النائب العام أو من يقوم مقامه هو من يملك أن يأمر بالإطلاع أو الحصول على أية بيانات أو معلومات تتعلق بالحسابات أو الودائع أو الخزائن لدى البنوك والمؤسسات المالية إذ اقتضى ذلك كشف الحقيقة في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون". أنظر حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٧/١١/٨.

ونوابهم أو مساعدوهم في الهيئات أو المؤسسات العامة أو أي جهة حكومية، ومن في حكم القيادي من رؤساء الجهات ونوابهم أو الوحدات الإدارية أو الأعضاء المنتدبين في الهيئات والمؤسسات العامة، ونائب الرئيس ووكلاء ديوان المحاسبة، ورئيس وأعضاء المجالس والهيئات واللجان التي تضطلع بمهام تنفيذية ويصدر قانون أو مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء بتشكيلها أو بتعيين أعضائها، ونائب الرئيس ورؤساء القطاعات والقياديين في جهاز المراقبين الماليين، والأمين العام والأمناء المساعدون بالهيئة العامة لمكافحة الفساد.

٣- لجان الفحص (ج):

وتتكون من رئيس، وعضوين اثنين على الأقل من بينهم ذو خبرة قانونية وآخر ذو خبرة مالية، بحيث تتولى فحص إقرارات الذمة المالية الخاصة بالفئات الأخرى التي لم تختص بها لجان الفحص (أ،ب) وعلى وجه الخصوص الفئات التالية:

ممثلو الدولة في عضوية مجالس إدارات الشركات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية بصورة مباشرة بنصيب لا يقل عن ٢٥٪ من رأس المال، ومدراء الإدارات ومن في حكمهم من رؤساء الوحدات التنظيمية المعتمدة في هيكلها بمستوى إدارة أو أعلى من هذا المستوى، وأعضاء مجالس إدارات الجمعيات التعاونية والهيئات الرياضية، والموثقين وكاتب العدل بإدارتي التسجيل العقاري والتوثيق بوزارة العدل، والمراقبين الماليين في جهاز المراقبين الماليين، والمدراس والموظفين الفنيين بديوان المحاسبة، والمدراء والموظفين الفنيين بالهيئة العامة لمكافحة الفساد.

وفي ختام بيان النطاق الموضوعي لقانون تعارض المصالح سارع المشرع إلى تكليف السلطة التنفيذية وهي في معرض إصدار اللائحة التنفيذية له بوضع قواعد هي أقرب تكون لقواعد الحوكمة بالنسبة للخاضعين للقانون. فقد نصت المادة ١٠ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" تنظم اللائحة التنفيذية ضوابط وقواعد السلوك العام الواجب تطبيقها على الأطراف الخاضعة للقانون بما يحقق النزاهة والشفافية".

وفي إسهاب يقتضيه حسن إجراء المقارنة بين القانونين المصري والكويتي، ينبغي الإشارة إلى عدد من نصوص القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ والتي تنظم كيفية التعامل مع قيام حالة تعارض المصالح، والتي لم يتطرق إليها المشرع الكويتي في نصوص القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨. إذ تأتي المادة ٨ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لتوضح كيفية معالجة تعارض المصالح المتمثل في امتلاك أسهم وحصص من خلال التمييز بين ملكيتها وإدارتها، قائلة:

" يكون فصل ملكية الأسهم والحصص عن إدارتها عن طريق قيام المسئول الحكومي بإبرام عقد لإدارة هذه الأصول مع شخص طبيعي أو اعتباري مستقل من غير الأشخاص المرتبطين به، ومن غير شركائه في النشاط التجاري، وامتناعه عن التدخل في قرارات إدارة تلك الأصول إلا ما تعلق منها بالموافقة على التصرف بالبيع أو التنازل".

ثم تنشئ المادة المذكورة التزامين، الأول ويتعلق بمجلس الوزراء بقولها: " ويصدر قرار من مجلس الوزراء بإجراءات وضوابط تطبيق الفقرة السابقة بناء على اقتراح لجنة الوقاية من الفساد". والآخر يقع على عاتق المخاطبين بالقانون معلنة بأنه: " وعلى المسئول الحكومي أن يخطر لجنة الوقاية من الفساد بالأسهم والحصص التي عهد بإدارتها إلى الغير وفقا لأحكام هذه المادة وبيانات من عهد إليه بالإدارة وصلاحياته، وأن يقدم إليها تقريراً سنوياً عن نتائج أعمال تلك الإدارة".

ثم تأتي المادة ٩ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لتلقي حول التنظيم القانوني لشراء المخاطبين بالقانون بالأسهم. فهي وإن منعتهم من مثل هذا التعامل كأصل، إلا أنها راعت عدم الإضرار بأولئك ممن كان تملك الأسهم قبل توليهم المنصب أو الوظيفة؛ أو رغبوا في المشاركة في الصناديق الوطنية. فسمحت بذلك بشرط أن يكون البيع بالسعر العادل. فقررت هذه المادة بأنه:

" لا يجوز للمسئول الحكومي طوال فترة شغله لمنصبه أو وظيفته أن يشتري بشكل مباشر أو غير مباشر أسهما أو حصصا في شركات أو مشروعات تجارية أو زيادة حصته فيها إلا في الحالتين الآتيتين:

(أ) المشاركة في زيادة رأس مال مشروع يساهم فيه قبل تولي المنصب على أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء، وأن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها.

(ب) الاكتتاب في صناديق استثمار مصرية مطروحة للاكتتاب العام. وفي جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل على النحو المبين في المادة (١٢) من هذا القانون".

وفي تعريف السعر العادل تأتي المادة ١٢ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة لتبين ذلك بإسهاب معلنة بأن:

" مع عدم الإخلال بالنصوص التي تحظر أو تنظم تعاملات المسؤولين الحكوميين بشأن الأموال والأصول المملوكة للدولة، يكون كل تعامل للمسئول الحكومي مع أشخاص القطاع الخاص بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو الانتفاع أو التصرف على نحو مقابل السعر العادل.

ويكون التعامل مقابل سعر عادل في تطبيق أحكام هذا القانون متى كان وفقا للسعر وبالشروط السائدة في السوق وقت إجراء التعامل، دون أن يدخل في تقديره صفة المسئول الحكومي بائعا كان أو مشترطا أو بأي صفة أخرى، ودون الحصول على أية مزايا خاصة أو إضافية سواء بالنسبة لسعر أو مدة السداد أو سعر العائد أو غير ذلك من الشروط.

فإذا كان التعامل على سلع أو خدمات ليس لها سعر سائد في السوق، تعين على المسئول الحكومي أن يطلب من لجنة الوقاية من الفساد أن تعين خيرا ماليا مستقلا لتحديد السعر العادل، وذلك وفقا للإجراءات التي يحددها مجلس الوزراء".

أما المادة ١١ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فتتطرق إلى بيان موقف المشرع من تقديم المخاطبين بالقانون للخدمات الاستشارية. وفي ذلك فهو

يحظر أي نوع من هذه الخدمات سواء أكانت بمقابل أو بدون مقابل. فتنص المادة المذكورة على أن:

" يحظر على المسئول الحكومي تقديم الخدمات الاستشارية، سواء مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر".

وفي ذات السياق الذي يراعي فيه المشرع المصري الضرورات العملية، فقد جاءت المادة ١٣ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لتؤكد على عدم المحاباة في منح المخاطبين بالقانون لأي تسهيلات ائتمانية. حيث تطلبت أن يعامل المخاطبين بالقانون بالنسبة إلى التسهيلات الائتمانية بذات المعدلات والشروط السائدة في السوق؛ وبشرط إبلاغ لجنة الوقاية من الفساد بذلك. بيد أنه اعتبر حصولهم على مثل التسهيلات من جهة خاضعة لرقابتهم أو تابعة لهم مما يعد من التعارض المطلق الواجب التخلص منه. فنصت المادة المذكورة على أن:

" لا يجوز للمسئول الحكومي أن يقترض مالا أو يحصل على تسهيل إئتماني أو يشتري أصلا بالتقسيط إلا وفقا لمعدلات وشروط العائد السائدة في السوق دون الحصول على أية مزايا إضافية، وبشرط إخطار لجنة الوقاية من الفساد. ويسري حكم هذه المادة بالنسبة لكل تسوية يجريها المسئول الحكومي مع جهة مانحة للائتمان.

فإذا كانت الجهة مانحة الائتمان خاضعة لرقابة أو تابعة للمسئول الحكومي، كان تعامله معها تعارضا مطلقا ويحظر القيام به ولو كان بالسعر العادل".

المطلب الثاني

نتائج قيام حالة تعارض المصالح بحسب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

اقتصر المشرع الكويتي في قانون تعارض المصالح رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على ترتيب أربعة التزامات على المخاطبين به. وقد جاء ثلاثة منهم في المادة ٥ منه، والتي حضرتهما في الإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح؛ وإزالة هذه الحالة. فقد نصت هذه المادة على أنه: " في حالة قيام إحدى حالات تعارض المصالح يتعين على الخاضع للإفصاح عن هذه الحالة وفقا للضوابط المبينة في هذا القانون،

وله في ذلك إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو ترك الوظيفة. وفي كل الأحوال عليه اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة".

وتتحصل هذه الالتزامات الثلاثة الواردة في الآتي:

أولاً: الالتزام بالإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح:

وهنا ينبغي التنويه إلى أنه وبرغم تأكيد المادة المذكورة على أن يكون الإفصاح وفقاً للضوابط المبينة في هذا القانون. إلا أن هذا الأخير لم يأتي بأي ضابط وإنما ترك هذه المهمة لللائحة التنفيذية التي صدرت لاحقاً. وفي هذا تنص المادة ٦ من القانون المذكور على أن: "تحدد اللائحة التنفيذية الجهة المنوط بها تلقي الإفصاح من الخاضع وتحديد طرق الإفصاح ووسيلته وتوقيته وكذا إجراءات تقديمه مع مراعاة سهولة هذه الإجراءات والحفاظ على سرية محتواها".

ثانياً: الالتزام بالمسارعة إلى إزالة حالة تعارض المصالح:

لم يزد المشرع الكويتي عن تقرير هذا الالتزام على المخاطبين بأحكام قانونه والذين قامت فيهم حالة من حالات تعارض المصالح. وقد كان ذلك في معرض تقديم وسائل إزالة هذا التعارض وذلك إما بتنازلهم عن المصالح الخاصة التي ترتبت لهم؛ أو التنازل عن المنصب الذي خولهم اختصاصاته حصولهم على تلك المصالح الخاصة؛ أو - وهو الأشد - الاستغناء عن الوظيفة العامة التي يشغلونها بتقديم استقالتهم منها والاكتماء بما تحقق لهم تلك المصالح الخاصة من امتيازات ومميزات. ولقد سبق بيان خطورة هذه الحلول من جهة أن سبب التعارض قد يكون من غير المخاطبين بالقانون أصلاً كزوجه وأولاده ومن له وكالة أو كفالة عليه. من جهة أخرى فبرغم قسوة هذه الخيارات وما يرتبه المشرع من عقوبات جزائية مشددة، إلا أنه لم يراع وضع مواعيد تتيح للمخاطبين بالقانون بشكل جلي وواضح الفترة المتاحة لهم للاختيار.

ثالثاً: الالتزام بالحيولة دون وقوع أي ضرر على المصلحة العامة المناط

بالمخاطب بالقانون تحقيقها:

ولم يحدد المشرع معيار الوفاء بهذا الالتزام سوى باشتراط اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لدرء هذا الضرر عن تلك المصلحة. كما لم يبين الحد الأدنى من تلك الإجراءات. وبالتالي يمكن القول أن المعيار هنا معيار الشخص العادي والذي يعني براءة ذمة المخاطب بالقانون إذا اتخذ ما يفترض بالشخص العادي اتخاذه من إجراءات وتدبير لمنع تضرر المصلحة العامة.

أما الالتزام الرابع فقد أنشأته المادة ١٦ من القانون المذكور من خلال تعداد مجموعة من ضوابط السلوك العام وقواعده والتي يجب على المخاطبين النأي بأنفسهم من الوقوع فيها. ولقد جاءت هذه المادة على ذكر اثنين وعشرين ضابطاً. ويمكن إرجاع هذه الضوابط إلى مجموعات ترجع في محصلتها في الاهتمام بالجهة التي يعمل بها المخاطب بالقانون والحرص على المصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها. وفرض حيادية المرفق العام بتجرد الموظفين العموميين من الانحياز المخل أو استغلال الوظيفة العامة لما فيه مصلحة خاصة بهم. والشفافية *transparence* التي تظهر في إعلام الرئيس المباشر كتابة عن ما قد يثير شبهة قيام تعارض المصالح ونشر الوعي بشأن مخاطر هذا التعارض.

ومن الجدير بالذكر ما أورده الفقرة ٣ من المادة المذكورة والتي تقر: "الامتناع عن التوسط حتى لا يقع الخاضع تحت ضغط الوساطة في دائرة عمله مما يؤثر على حيده في اتخاذ القرار مما يحتمل معه وقوع الضرر للمصلحة العامة والوظيفة العامة". ويقصد تعارف على تسميته بالوساطة والتي تعني تدخل من يتمتع بسطوة ما في إنهاء إجراءات إدارية معينة تحقيقاً لمصلحة خاصة في الغالب الأعم أنها لن تتحقق بدون هذا التدخل. ولقد كانت هذه الوساطة سبيلاً إما لتسهيل إنجاز المعاملات الإدارية والتي كانت ستتجز، كما استعملت لإنجاز ما لا يصح إنجازها من معاملات مخالفة للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها في الدولة. والجدير بالذكر أن الأعضاء في مجلس الأمة، وبما لهم من سلطة مساءلة رئيس مجلس الوزراء

والوزراء، لا يكونوا بعيدين عن هذه الممارسة، حيث أصبح ينظر إلى هذه المهمة كاختصاص إضافي يقع عبء القيام به على عضو مجلس الأمة. ولاشك في أن سن قانون تعارض المصالح رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بصياغته الحالية، وبما أورده من حالات تنشأ فيها حالة تعارض المصالح ليجعل أعضاء مجلس الأمة في مركزا قانوني مخالف لهذا القانون متى ما مارسوا مثل هذه الوساطة لمن تربطهم بهم علاقات أسرية كالزوج والأبناء وغيرهم؛ وكذلك لمن كانوا وكلاء لهم أو قيمين عليهم، مما يستتبع اللجوء الى أعمال الالتزام الثالث آنف الذكر بترك المصلحة التي كان يسعى فيها؛ أو ترك وظيفته البرلمانية^١.

ولما كانت اللائحة التنفيذية قد أفردت إجراءات محددة للوفاء بالالتزام بالإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح؛ وما يرتبه القانون من مساءلة قانونية على الإخلال بقواعده، فإن هذا المطلب ينتهي بتفصيل أحكام هذا الإفصاح؛ وحدود تلك المساءلة.

الفرع الأول:

الالتزام بالإفصاح عن حالة تعارض المصالح

جاء الفصل الثاني من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ ليسهب في بيان إجراءات الإفصاح عن حالة تعارض المصالح، وما ينبغي على المخاطبين بالقانون المذكور القيام به عند قيام هذه الحالة تحاشيا للمساءلة القانونية المترتبة عليها. وقد جاء شرح هذه اللائحة لتلك الإجراءات بتحديد الجهة المخولة باستلام هذه

^١ أنظر في حجم الوساطة كالنظام يقع على عاتق أعضاء مجلس الأمة ما نشرته جريدة القبس الكويتية من تحقيق صحفي بعنوان " نواب المعاملات عفسوا (أي أربكوا) الديمقراطية". جريدة القبس الكويتية، السنة ٤٨، العدد ١٦٤٥٢، الأربعاء الموافق ٢٠١٩/٤/٣، ص ١٠ و ١١. فقد حصرت الجريدة ثمانية أنواع للمعاملات التي يستغل فيها أعضاء مجلس الأمة الوساطة وهي في الحصول على استثناء لنقل موظفين عموميين بين الجهات الحكومية المختلفة؛ وتوظيف أشخاص معينين في تلك الجهات الحكومية؛ وإرسال مرضى للعلاج بالخارج على نفقة الدولة؛ والترقية إلى وظائف إشرافية وقيادية في الجهات الحكومية؛ وإرسال موظفين حكوميين في بعثات دراسية؛ واستصدار ترفقيات بالاختيار لموظفين عموميين. بينما أشارت الصحيفة في هذا التقرير إلى المحاولات المختلفة التي تسعى إلى منع هذه المعاملات أو الحد منها. ومن ذلك ما قدم الى مجلس الأمة من مقترحات كمنع العاملين في وزارات الدولة من استقبال معاملات أعضاء مجلس الأمة؛ ومنع استغلال جلسات مجلس الأمة للحصول على توقيع الوزراء على تلك المعاملات فكان منع مثل هذا السلوك في جلسات المجلس. بل تشير إلى فقد ما قد يصل إلى عشرين من أعضاء المجلس المنتخبين لفرص النجاح في الانتخابات المقبلة عند عدم تلبية الحاجات الخاصة في مثل تلك المعاملات.

الإفصاحات؛ وشكل هذه الإفصاحات؛ ومواعيد تقديم الإفصاحات؛ والتصرف في هذه الإفصاحات.

فمن جهة المخول باستلام إفصاحات المخاطبين بالقانون جاءت المادة ٤ من اللائحة التنفيذية لتعلق ذلك بحسب الجهة التي يعمل بها المخاطب بالقانون. فالعاملين في الوزارة يقدمون إفصاحاتها إلى الوزير، والعاملين وأعضاء مجلس الأمة يقدمونها إلى رئيس مجلس الأمة، وقضاة المحاكم ومستشارينها يقدمونها إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وموظفو وأعضاء المجلس البلدي يقدمونها إلى رئيس المجلس البلدي. كما تقدم إفصاحات الوزراء إلى رئيس مجلس الوزراء، والذي بدوره يقدم إفصاحه إلى مجلس الوزراء. ويقدم رئيس مجلس الأمة إفصاحه إلى مكتب المجلس^١. يقدم إفصاح رئيس المجلس الأعلى للقضاء إلى هذا مجلس. بينما يقدم رئيس المجلس البلدي إفصاحه إلى المجلس المذكور.

أما بالنسبة للعاملين في هيئة أو مؤسسة عامة أو جهاز أو جهة حكومية مستقلة أو غيرها من الجهات التي يشرف عليها وزير، فيقدم الموظفون فيها إفصاحاتها إلى رئيس تلك الجهات، أما إفصاحات رؤساء هذه الجهات فيقدمونها إلى الوزير المختص بالإشراف على عملهم. وأما بقية المخاطبين بالقانون والذين لا ينتمون إلى المذكورين أعلاه فقد ألزمتهم اللائحة التنفيذية بتقديم إفصاحاتهم إلى الوزير المختص بتنظيم شؤون أعمالهم.

أما من حيث شكل هذا الإفصاح فقد حددته اللائحة بنماذج ملحقة بها وعلى أن يتم تعبئة هذه النماذج ووضعها داخل مظروف مبين عليه بيانات الخاضع للقانون، ويقيّد في سجل خاص في الجهة المتلقية للإفصاح. كما يسلم مقدمه إيصالاً يبين فيه تاريخ تسليم هذا الإفصاح واسم الموظف الذي تسلمه. كما ألزمت اللائحة الجهات المختلفة بتوفير العدد الكافي من نسخ نماذج الإفصاح المنشورة في الجريدة الرسمية مع نشر اللائحة ذاتها.

^١ بحسب المادة ٣٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والصادرة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ فإن مكتب المجلس يتكون من رئيس مجلس الأمة؛ ونائب رئيس مجلس الأمة؛ وأمين السر؛ والمراقب؛ ورئيس اللجنة التشريعية والقانونية؛ ورئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية؛ ورئيس لجنة الأولويات.

أما بالنسبة لمواعيد تقديم الإفصاحات عن قيام حالة تعارض المصالح فقد بينتها المادة ٦ من اللائحة، والتي ميزت بين ميعادين. فبعد دخول قانون تعارض المصالح ميز النفاذ يجب على المخاطبين به الإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح في مدة لا تجاوز عشرة أيام من تاريخ قيام حالة التعارض. أما الميعاد الآخر فيتمثل في الأحوال التي تحققت فيها حالة تعارض المصالح قبل تاريخ العمل بهذه اللائحة، فقد استوجبت اللائحة المسارعة إلى الإفصاح عن هذه الحالة في مدة لا تجاوز العشرة أيام من هذا التاريخ.

وتجدر الإشارة إلى أنه في سبيل تحديد ميعاد العمل باللائحة المذكورة فإنها صدرت في ٧/١٠/٢٠١٨. إلا أنها جاءت خالية لنماذج الإفصاح التي تطلبها للقيام بالإفصاح عن قيام حالة تعارض المصالح. ولذلك أعيد نشر اللائحة التنفيذية في استدراك لهذا النقص في ٤/١٠/٢٠١٨، مما يجعل بدء ميعاد العشرة أيام يكون من هذا الميعاد وليس من ميعاد النشر الأول.

أما بالنسبة إلى التصرف في الإفصاح، فقد رسمت اللائحة ثلاث خيارات أمام الجهة المناط فيها تسلمه. فهي قد تجد نفسها أنها أمام حالة تعارض نسبي لا يثير شبهة جريمة، وقد سارع مقدم الإفصاح إلى إزالته، فتقرر حفظ الموضوع. أما إذا كان مقدم الإفصاح ممن يلتزم بتقديم إقرار الذمة المالية إلى الهيئة العامة لمكافحة الفساد، فيتعين على الجهة التي استلمت الإفصاح مخاطبة هذه الهيئة بهذا الشأن متى وجدت دلائل كافية على توافر حالة تعارض المصالح في حقه، وذلك لعرضه على لجان الفحص فيها واتخاذ ما يلزم فيه. أما الخيار الثالث فيمكن في حالة إذا كان المخاطب بالقانون غير ملزم بتقديم إقرار الذمة المالية ووقع في حالة تعارض مصالح تثير شبهة جريمة، ففي هذه الحالة يتعين على الجهة المختصة باستلام الإفصاح إبلاغ النيابة العامة.

الفرع الثاني

المساءلة عن مخالفة القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

لقد جاءت المادة ١٦ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ لتلقي عبء الحيلولة دون قيام حالة تعارض المصالح على المخاطبين بالقانون. فعليهم تحاشي كل ما من شأنه إحداث ذلك. أما بالنسبة إلى الحالة التي يدب فيه الشك لدى المخاطبين بالقانون بشأن مدى إثارة نشاطهم لتعارض المصالح، فقد أوجد لهم القانون حلاً، ويتمثل ذلك باللجوء إلى لجنة الوقاية من الفساد، والتي ستحدد على وجه اليقين مدى اعتبار ذلك النشاط تعارض للمصالح، مما يرفع عن المخاطبين بالقانون الحرج في إتيانه؛ ويسارع إلى حسم الشك والريبة إلى اليقين. وفي ذلك، تنص المادة المذكورة على أنه:

" مع عدم الإخلال بالأحكام المنظمة للوظيفة العامة أو الأحكام المنصوص عليها في أي قانون آخر، تقع مسئولية تجنب تعارض المصالح على المسئول الحكومي فيما لم يرد ذكره من أحكام.

وعلى المسئول الحكومي إخطار اللجنة فيما يمكن أن يثير الشك أو التساؤل أو الريبة مما لم يرد في هذا القانون من حالات تعارض المصالح".

وبالمقارنة فقد اقتصر المشرع الكويتي على إلقاء عبء الإثبات على المخاطبين بالقانون دون إيجاد جهة تزيل ما قد يثير من شك حول قيام حالة تعارض المصالح عند الإتيان بنشاط معين. فقد قررت المادة ٥ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بنصها على أنه:

" في حالة قيام إحدى حالات تعارض المصالح يتعين على الخاضع للإفصاح عن هذه الحالة وفقاً للضوابط المبينة في هذا القانون، وله في ذلك إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو ترك الوظيفة.

وفي كل الأحوال عليه اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة".

وفي سبيل أعمال هذا النص، وبعد مراجعة مجموع الضوابط المبينة في هذا القانون والمتطلبة للوفاء بالالتزام بالإفصاح، فقد تبين أن المشرع الكويتي اقتصر في بيان تلك الضوابط على تعريف وإحالة. فقد أوضح في المادة ١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ تعريفه للإفصاح بأنه:

" الكشف عن أية معلومات أو حقائق أو تفاصيل من قبل الخاضع عند قيام حالة من حالات التعارض".

أما الإحالة فتتجسد في تكليف المشرع للسلطة التنفيذية لوضع لضوابط المرتبطة بإفصاح الخاضعين للقانون لحالة تعارض المصالح، وذلك في معرض إصدارها لللائحة التنفيذية لهذا القانون، وفقا لما قرره المادة ٦ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بقولها بأن:

" تحدد اللائحة التنفيذية الجهة المنوط بها تلقي الإفصاح من الخاضع وتحديد طرق الإفصاح ووسيلته وتوقيته وكذا إجراءات تقديمه مع مراعاة سهولة هذه الإجراءات والحفاظ على سرية محتواه".

ولقد أدى ذلك إلى تعطيل نفاذ هذا الالتزام انتظارا لصدور اللائحة المذكورة، علما بأن المشرع كان في مقدوره تفويض الهيئة العامة لمكافحة الفساد بتلقي تلك الإفصاحات إلى حين صدور هذه اللائحة، خصوصا مع حقيقة كون نشاط هذه الهيئة لا يبتعد كثيرا في تلقي إقرارات الذمة المالية عن طبيعة تلقيها للإفصاحات عن تعارض المصالح. كما خالف المشرع الكويتي في ذلك المشرع المصري والذي أنشأ الالتزام بالإفصاح عن تعارض المصالح وحدد الجهة المفوضة بأمر استلام الإفصاحات عن تعارض المصالح. فقد نصت المادة ٣ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ على أنه:

" في حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق يتعين على المسئول الحكومي إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، فإذا كان التعارض نسبيا يتعين على المسئول الحكومي الإفصاح عن هذا التعارض

واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة، وفقا للإجراءات والضوابط المبينة في هذا القانون".^١

ثم بادرت المادة ٤ من القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ إلى تحديد الجهة التي سيناء بها تنفيذ هذا القانون والتي سيكون من ضمن نشاطها تلقي الإفصاحات عن تعارض المصالح. فنصت المادة المذكورة على أن:

" تتشأ لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد" يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يعد تعارضا مطلقا أو نسبيا، ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية".

كما يلاحظ في الإفصاح عن تعارض المصالح تمييز المشرع المصري بين التعارض المطلق والذي استلزم إنهاؤه وبين التعارض النسبي والذي اكتفى بإبقائه تحت الرقابة ووفقا لمبدأ الشفافية حيث استوجب الإفصاح عنه. وهذا ما لم يتبناه نظيره الكويتي حيث ميز بين نوعي التعارض في المادة ١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ ودون ترتيب أي آثار تذكر على هذا التمييز فيما يتعلق بإجراءات التعامل معهما.

وفي إطار سعيه للقضاء على حالة تعارض المصالح، فقد سارع المشرع في القانون محل البحث إلى تبني مجموعة من العقوبات التي قد يواجهها كل من سولت له نفسه الإبقاء على هذه الحالة من التعارض؛ أو الاستفادة منها. فقد نصت المادة ١١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أنه:

" مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد، يعاقب الشخص الخاضع الذي يخالف أحكام المواد ٤ و ٥ و ٨ و ٩ من هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار ولا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين مع رد ما استفاد به من مال أو مصادراته حسب الأحوال.

^١ في شرح نظام الإفصاح في القانون المصري، أنظر: شيرين جلال معوض، سياسات الوقاية من الفساد: نظم منع التعارض بين المصالح "الحالة المصرية"، بحث منشور في مجلة الديمقراطية، مصر، المجلد ١٦، العدد ٦٤، أكتوبر ٢٠١٦، ص ٣٠ وما بعدها حيث ميزت في السياسات الوقائية بين ضوابط ما قبل التعيين في المنصب؛ وأخرى أثناء التعيين في المنصب؛ وثالثة ما بعد ترك المنصب.

وفي جميع الأحوال يعزل من الوظيفة، ويُلغى الإجراء الذي شارك في اتخاذه وما تبعه من آثار^١.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع أظهر تشددا واضحا في مواجهة حالة تعارض المصالح. ويتضح هذا التشدد التشريعي في مظهرين. الأول ويبدو في بسط العقاب الجزائي إلى أولئك من غير الخاضعين للقانون بمجرد حصولهم على أي استفادة من وراء تحقق حالة تعارض المصالح. وفي هذا تنص المادة ١٢ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" يعاقب كل من استفاد من غير الخاضعين فائدة جدية من حالة تعارض مصالح مع علمه بذلك بنصف العقوبة الواردة في المادة السابقة من هذا القانون مع الرد أو المصادرة بقدر ما استفاد به".

أما المظهر الآخر لتشدد المشرع في مواجهة حالة تعارض المصالح فيتجلى في تشدده في العقاب عن مخالفة قواعد قانون تعارض المصالح وأحكامه. ويبدو ذلك في شقين اثنين. الأول ويتمثل في الحيلولة دون استعمال القاضي الجنائي للظروف المخففة وفقا لما أورده قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ في المادتين ٨١ و٨٢.

^١ قررت المادة ٤ من قانون تعارض المصالح بأن: " مع عدم الإخلال بأحكام المادة ٢٢ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ المشار إليه، يكون الخاضع في حالة تعارض مصالح تشكل جريمة فساد في إحدى الحالتين الآتيتين:

١. تحقق منفعة أو فائدة أو مصلحة مادية أو معنوية له أو لأي شخص من المنصوص عليهم في المادة السابقة من خلال قيامه أو امتناعه عن أي عمل من أعمال الوظيفة التي يشغلها منفردا أو بالاشتراك مع آخرين.

٢. امتلاكه أي حصة أو نسبة من عمل في أي نشاط، له تعاملات مالية مع جهة عمله".
أما المادة ٥ من هذا القانون فتتص على أن: " في حالة قيام إحدى حالات تعارض المصالح يتعين على الخاضع الإفصاح عن هذه الحالة وفقا للضوابط المبينة في هذا القانون، وله في ذلك إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو ترك الوظيفة. وفي كل الأحوال عليه اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة".

بينما تنص المادة ٨ منه على أن: " لا يجوز للخاضع أو أبنائه القصر أو زوجه أو من هم في ولايته أو وصايته أو من يكون قيما عليهم أن يكون لأحدهم حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل أو نشاط يهدف إن الربح ويتصل بأعمال وظيفته دون الإفصاح عن ذلك".

بينما تنص المادة ٩ منه على أن: " يحظر على الخاضع القيام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأي شركة أو مؤسسة خاصة يتصل نشاطها بجهة عمله".

فتنص المادة ١٣ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" لا يجوز تطبيق أحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من قانون الجزاء على من يخالف

أحكام هذا القانون إلا إذا بادر برد ما عاد عليه من نفع قبل إقفال باب المرافعة^١.

وعلى الرغم من وجهة ما ذهب إليه المشرع في محاولة لفتح باب تصحيح

سلوك المخاطبين بالقانون بإتاحة المجال لهم بإعادة ما تمكن من الحصول عليه من

فائدة أو مصلحة جراء قيام حالة التعارض، إلا أن ما تبناه المشرع لإقفال باب

المرافعة كميعاد نهائي لإعادة ما اكتسبوه فمرجوح بخيار أفضل وفقا لما نراه. ذلك

أن إتاحة الفرصة لإعادة ما عاد على المخاطب بالقانون بسبب مخالفته له بإقفال باب

المرافعة قد يؤدي إلى تقاعسه عن إعادتها حتى يقيم موقفه في المحاكمة بناء على

تقدمه النيابة العامة من أدلة ومستندات تثبت إدانته. في حين الراجح عندنا هو جعل

الميعاد ينتهي بمجرد رفع النيابة العامة للدعوى الجزائية عليه أمام المحكمة الجزائية.

ويستفاد من هذا أن المخاطب بالقانون سيسارع إلى إعادة ما عاد عليه من نفع بسبب

^١ نصت المادة ٨١ من قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ على أنه: " إذا اتهم شخص بجريمة تستوجب الحكم بالحبس، جاز للمحكمة، إذا رأت من أخلاقه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها جريمته أو تفاهة هذه الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى الإجرام، أن تقرر الامتناع عن النطق بالعقاب، وتكلف المتهم تقديم تعهد بكفالة شخصية أو عينية أو بغير كفالة، يلتزم فيه مراعاة شروط معينة والمحافظة على حسن السلوك المدة التي تحددها على ألا تتجاوز سنتين. وللمحكمة أن تقرر وضعه خلال هذه المدة تحت رقابة شخص تعينه، ويجوز لها أن تغير هذا الشخص بناء على طلبه وبعد إخطار المتهم بذلك. وإذا انقضت المدة التي حددها المحكمة دون أن يخل المتهم بشروط التعهد، اعتبرت إجراءات المحاكمة السابقة كأن لم تكن.

أما إذا أخل المتهم بشروط التعهد، فإن المحكمة تأمر - بناء على طلب سلطة الاتهام أو الشخص المتولي رقيبته أو المجني عليه - بالمضي في المحاكمة، وتقضي عليه بالعقوبة عن الجريمة التي ارتكبها ومصادرة الكفالة العينية إن وجدت".

أما المادة ٨٢ من قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ فقد نصت على أنه: " يجوز للمحكمة إذا قضت بحبس المتهم مدة لا تتجاوز سنتين أو بالغرامة، أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم، إذا تبين لها من أخلاق المتهم أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها جريمته ما يحمل على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى الإجرام، وبوقوع المحكوم عليه تعهدا بذلك مصحوبا بكفالة شخصية أو عينية أو بغير كفالة حسب تقرير المحكمة.

ويصدر الأمر بوقف التنفيذ لمدة ثلاث سنوات تبدأ من صيرورة الحكم نهائيا، فإذا انقضت هذه المدة دون أن يصدر حكم بإلغاء وقف التنفيذ، اعتبر الحكم الصادر بالعقاب كأن لم يكن.

ويجوز إلغاء وقف التنفيذ إذا صدر ضد المحكوم عليه، خلال مدة الوقف، حكم بالحبس من أجل جريمة ارتكبت خلال هذه المدة أو قبلها ولم تكن المحكم تعلم بها عند الأمر بوقف التنفيذ، ويجوز إلغاء وقف التنفيذ أيضا إذا تبين صدور حكم بالحبس قبل الأمر بالوقف ولم تكن المحكمة عالمة به. فإذا حكم بإلغاء الوقف، نفذت على المتهم العقوبة المحكوم بها، وصودرت الكفالة العينية إن وجدت.

وتختص بإلغاء وقف التنفيذ المحكمة التي أمرت بالوقف، وكذلك المحكمة التي أصدرت ضد المحكوم عليه حكما بالحبس خلال مدة الوقف، ويصدر الحكم بإلغاء الوقف بناء على طلب سلطة الاتهام أو المجني عليه".

قيام حالة تعارض المصالح بمجرد اكتشاف النيابة العامة لوقوع هذا الفعل منه؛ ودون الانتظار لما ستسفر عنه تلك التحقيقات.

أما الشق الآخر من التشدد في العقاب فيبدو في رفض المشرع الاعتراف بالأثر المنهني للتقادم على مخالفة قواعد هذا القانون. فلا يستفيد من حصل من الخاضعين للقانون أو حتى غيرهم ممن وقع تحت طائلة المسؤولية عن مخالفة هذا القانون من التقادم مهما انقضى من زمن بين ارتكابهم للأفعال المجرمة فيه والبدء في إجراءات محاكمتهم. وفي هذا تقرر المادة ١٦ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بأن:

" لا تسقط الدعوى الجزائية في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون كما لا تسقط العقوبة المحكوم بها في هذه الجرائم بمضي المدة".

وأخيراً نشير إلى عدم اكتفاء المشرع في القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بما قرره قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠ من تمييز بين ما يعد جنائية تختص بها النيابة العامة، وما يدخل ضمن ما يطلق عليه الجرح فتختص به إدارة التحقيقات بوزارة الداخلية كسلطة اتهام^١، بل أكد على اختصاص النيابة العامة فيما ينشأ عن مخالفة القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ من جرائم. فتنص المادة ١٧ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن:

" تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والإدعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

كما أكدت المادة ١٤ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على حق النائب العام في اتخاذ تدابير محددة لضبط عناصر الجريمة والمجرمين فقررت بأن:

^١ تنص المادة ٩ من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠ على أن: " تتولى النيابة العامة سلطة التحقيق والتصرف والإدعاء في الجنايات ويتولى سلطة التحقيق والتصرف والإدعاء في الجرح محققون يعينون لهذا الغرض في دائرة الشرطة والأمن العام". وتنص المادة ٢ من قانون الجراء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ على أن: " الجرائم في هذا القانون نوعان: الجنايات والجرح"، وتبين المادة ٣ من هذا القانون ما يعد جنائية أو جرحاً بقولها بأن: " الجنايات هي الجرائم التي يعاقب عليها بالإعدام، أو بالحبس المؤبد، أو بالحبس المؤقت مدة تزيد على ثلاث سنوات".

" يجوز للنائب العام إذا قامت دلائل كافية على مخالفة أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون أن يأمر بمنعه من السفر ومن التصرف في أمواله وإدارتها وأن يتخذ ما يراه من الإجراءات التحفظية بالنسبة للأموال التي تحت يده أو يد غيره دون أن يخل ذلك بحق الجهات المجني عليها في اتخاذ كافة الإجراءات القضائية والقانونية والإدارية".

من جهة أخرى لم تغفل المادة ١٥ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ من بسط الحماية القانونية للمبلغ عن وقوع المخالفة لنصوص القانون المذكور معلنة بأن:

" يعامل المبلغ عن أي حالة من حالات تعارض المصالح بذات المعاملة التي يعامل بها المبلغ في القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ المشار إليه^١."

وبالعودة إلى القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ فقد عرفت المادة ١ منه المبلغ بأنه: " الشخص الذي يقوم بالإبلاغ عن أي جريمة فساد، وينطبق ذلك على الشهود وضحايا الجريمة والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة". ولقد جاء بيان الحماية الواجب توفيرها للمبلغ في المواد ٣٧ - ٤٣ من القانون المذكور^٢. أما اللائحة

^١ وهو القانون الخاص بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد الكويتية.

^٢ تنص المادة ٣٧ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ على أن: " الإبلاغ عن جرائم الفساد واجب على كل شخص، وحرية المبلغ وأمنه وسكنته مكفولة وفقا لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر يقرر ضمانات أخرى، ولا يجوز المساس بالمبلغ بأي شكل من الأشكال بسبب الإبلاغ عن هذه الجريمة". بينما تنص المادة ٣٨ منه على أن: " يشترط في البلاغ، في حكم هذا القانون، أن يكون المبلغ لديه دلائل جدية تبرر اعتقاده بصحة الواقعة المبلغ عنها". أما المادة ٣٩ من القانون المذكور فتقرر بأن: " تبين اللائحة التنفيذية إجراءات تقديم البلاغ مع مراعاة سهولة تقديمه وإحاطة هوية المبلغ بالسرية الكاملة". وتحت الفصل الثاني والذي جاء بعنوان برنامج الحماية، جاءت المادة ٤٠ لتنص على أن: " يتمتع المبلغ بالحماية من وقت تقديم البلاغ، وتمتد الحماية لزوج وأقاربه وسائر الأشخاص وثيقة الصلة عند الاقتضاء". بينما تقرر المادة ٤١ منه بأن: " تشمل حماية المبلغ ما يلي:

١- توفير الحماية الشخصية للمبلغ: وذلك بعدم كشف هويته أو مكان وجوده، وتوفير الحراسة الشخصية له أو محل إقامة جديد إذا لزم الأمر.

٢- توفير الحماية الإدارية والوظيفية للمبلغ: وذلك بمنع اتخاذ أي إجراء إداري ضده وضمان سريان راتبه الوظيفي وحقوقه ومزاياه خلال الفترة التي تقررها الهيئة.

٣- توفير الحماية القانونية للمبلغ: وذلك بعدم الرجوع عليه جزائيا أو مدنيا أو تأديبيا متى استكمل البلاغ الشرط المبين في المادة ٣٨ من هذا القانون.

وتحدد اللائحة التنفيذية وسائل وإجراءات الحماية الأخرى وأنواعها". وتنص المادة ٤٢ من القانون على أن: " تحدد اللائحة التنفيذية الوسائل التي يجوز للهيئة أن توفرها للمبلغ ليدلي بأقواله على نحو يكفل كافة الضمانات المادية والمعنوية والإدارية له وبما يضمن سلامته". في حين تؤكد المادة ٤٣ على أن: " تلتزم الدولة بتعويض المبلغ عما يلحق به من أضرار مادية أو معنوية نتيجة

التنفيذية لقانون تعارض المصالح رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ فقد رسمت ضوابط البلاغ عن قيام حالة تعارض المصالح في المواد ١١-١٥ منها. فمن حيث شكل البلاغ يجب أن يكون مكتوبا وموقعا من مقدمه وموسومة بعنوانه ورقم هاتفه، كما يجب أن يتضمن شرحا تفصيليا وواضحا لهذا التعارض، ويرفق بالبلاغ كافة الوثائق والمستندات الدالة عليه، ويبين فيه كذلك صلته بالمبلغ ضده. كما يجب أن يكون البلاغ جديا. وقد أكدت اللائحة كذلك على توفير الحماية للمبلغ ويجوز مدها كذلك إلى زوجه وأقاربه ومن في حكمهم. وفرضت اللائحة هذه الحماية من تاريخ تقديم البلاغ أو مطالبة المبلغ بالإدلاء بالمعلومات التي لديه. كما استوجبت رفع الحماية أن يكون بقرار مسبب؛ أو بناء على طلب مكتوب من المبلغ.

تقديمه البلاغ مستوفيا الشروط المبينة في المادة ٣٨ من هذا القانون، وتحدد اللائحة التنفيذية الحوافز المادية والمعنوية التي يجوز منحها للمبلغ وشروط المنح".

الخاتمة

تعرضت هذه الدراسة للقانون الكويتي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن تعارض المصالح ولائحته التنفيذية بالشرح والتقييم. وفي سبيل التعرف على القوانين الأخرى بحثت هذه الدراسة بشكل مستفيض القانون المصري رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض المصالح للمسؤولين، كما أن تطرقت وبشكل يسير إلى المرسوم السلطاني العماني رقم ٢٠١١/٢١١ الخاص بإصدار قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح. ولما كان الأخير تعرض بصورة عابرة لمسألة تعارض المصالح في معرض تنظيم الحماية القانونية على الأموال العامة فقد اكتفت الدراسة بسرد النصوص الواردة فيه ذات العلاقة بالموضوع محل البحث؛ مع التأكيد على الاتجاه الذي تبناه مقارنًا بالقانونين الكويتي والمصري. وتوصلت الدراسة إلى أن المرسوم السلطاني وإن انتهج ذات الاتجاه الذي تبناه القانون المصري في حصر الخاضعين لنصوصه على العاملين في السلطة التنفيذية دون التشريعية والقضائية، إلا أنه عاد وانضم إلى القانون الكويتي في بسط حظر شراء الأسهم على المخاطبين بالقانون وأزواجهم وأولادهم القصر.

أما القانون المصري والذي خصه المشرع لسرد كل ما يتعلق بموضوع تعارض المصالح فقد جاء بنصوص وفيرة في الموضوع، الأمر الذي أصبح البحث المستفيض في نصوصه لمن الضرورة بمكان. وفي هذا السياق وافقت الدراسة على ما انتهجه المشرع المصري في حصر حظر تعارض المصالح على العاملين في الوظيفة العامة. كما أكدت الدراسة إلى صحة استعمال المشرع المصري لمعيار الزمن كمحدد لوفاء المخاطبين بالقانون بالتزاماتهم الناشئة عن القانون المذكور، وكذلك كفترة سماح لتوفيق هؤلاء لأوضاعهم مع النصوص الحديثة للتشريع الجديد. وعلى خلاف ذلك فقد أغفل القانون الكويتي مبدأ الزمن في صياغته التشريعية، مما يعرض المخاطبين به للعقوبات الواردة فيه بمجرد سريانه من جهة، ويمكنهم من التراخي في الوفاء بالتزاماتهم المقررة بموجب نصوصه أو تقاعسهم عن أدائها بحجة

عدم وجود ميعاد زمني للقيام بذلك من جهة أخرى، إلى أن جاءت اللائحة التنفيذية لتسد هذا الفراغ التشريعي.

ولحصر تقييم الدراسة للقانون الكويتي فيمكن المرور بنصوصه على الشكل

الآتي:

١. المادة ١ والتي سردت تعريفات المشرع لبعض المصطلحات الواردة في قانونه:

ويلاحظ اشتغالها على تعريف موجز بشأن المصلحة المادية مبينة بأنها كسبا أو خسارة مالية دون بيان الحالة التي تكون فيها الخسارة كسبا.

٢. المادة ٢ والتي حددت أشخاص الخاضعين لنصوص القانون:

وقد اكتفت باستعارة ما حدده قانون الجزاء وقانون إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد، فجاءت بمزيج يدمج هذين القانونين مما ترتب عليه توسع مبالغ فيه في الأشخاص الخاضعين لنصوصه. فالأصل في ما قد يقع من تعارض للمصالح يكمن في أعضاء السلطة التنفيذية بشكل عام؛ وفي قيادتها على وجه الخصوص، وفي كل موظف عام مخول بصرف الأموال الدولة العامة منها والخاصة^١ بشكل أو آخر على سبيل الحصر.

٣- المادة ٣ وقد وسعت ما يصدق عليه مصطلح المنفعة أو الفائدة أو المصلحة المادية أو المعنوية ليشمل زوج الخاضع للقانون؛ وكذلك كل من يرتبط به من القرابة إلى الدرجة الرابعة؛ علاوة على كل من يرتبط به برابطة المصاهرة إلى الدرجة الثانية. كما اعتبرت الحالة كذلك متى ما استفاد شخص طبيعي أو معنوي

^١ أنظر في التمييز بين أموال الدولة العامة والخاصة الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شبحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، الجزء الأول، الأموال العامة، دار المطبوعات القانونية، غير محدد سنة الطبع، ص ٣٨. حيث يشير المؤلف إلى نظرية برودون Proudhon كأول ما بدأ به هذا التمييز لأموال الدولة. كذلك أنظر في معايير التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة الدكتور محمد عبدالحמיד أبوزيد، حماية المال العام، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٢٤ حيث يشير إلى تعدد هذه المعايير كمعيار قابلية المال العام للتملك الخاص؛ ومعيار تخصيص المال لمرفق عام؛ ومعيار تخصيص المال لاستعمال الجمهور؛ ومعيار تخصيص المال للمنفعة العامة. كذلك أنظر الدكتور محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة ١٧، العدد ٣، سبتمبر ١٩٩٣، ص ٢٢٣ حيث يبين الخصائص الثلاث للمال المملوك للدولة ملكية عامة.

عندما يكون مرتبطا بالخاضع للقانون برابطة عمل أو وساطة أو وكالة أو نيابة. بل لقد تجاوزت المادة المذكورة في استعمال الزمن حيث اعتبرت أن الخاضع للقانون قد حصل على فائدة مادية أو معنوية متى ما حصل عليها شخص طبيعي أو معنوي ارتبط بالخاضع للقانون بعلاقة خلال سنتين سابقتين على اتخاذ القرار المسبب للفائدة:

وتبدو صعوبة تطبيق هذا النص - إن لم يستحل ذلك - نظرا لافتراض قيام المسؤولية الجنائية للخاضعين للقانون بحصول غيرهم على فائدة ما. وسيكون النص أقرب للمنطق القانوني فيما لو قيد هذه المسؤولية بفعل خاطئ يمارسه الخاضع للقانون. بعبارة أخرى سيكون التجريم منطقيا فيما لو قرر النص مساءلة الموظف عن سلوك سلكه حتى وإن لم يحصل هو نفسه على الفائدة طالما ذهبت هذه الفائدة إلى الأشخاص المذكورين. ويبدو أن أعمال وسائل الاستتباط توحى بأن النص ينحى إلى هذا الفهم. بيد أن هذه المساءلة تقوم حتى ولو حقق سلوك الخاضع للقانون فائدة للغير من غير المذكورين تحديدا طالما كانت هذه الفائدة غير القانونية قد أثمرت لهذا الغير بسبب سلوك الخاضع للقانون. وبناء على ذلك كان حريا بالمادة أن تستلزم السلوك الخاطئ للخاضع للقانون ابتداء. ويزداد الوضع تعقيدا في تطبيق هذا النص مع حقيقة فقدان الخاضع للقانون لأي سلطة يستطيع من خلالها توجيه أو امره إلى أولئك المذكورين في المادة. ففي مثل هذه الحالة هو يحاسب على فعل غيره ممن ليس له عليه سلطة بالضرورة. خصوصا أن المادة التالية تجعل من سلوك الخاضع للقانون المرتب للفائدة التي حصل عليها المذكورين هنا مما يعد من جرائم الفساد، مما يعني محاسبة الخاضع للقانون بحصول هؤلاء على الفائدة وإن لم يكن له أي دور في ذلك.

٤- المادة ٤ والتي جعلت سلوك الخاضع للقانون والمسبب لاستفادة المذكورين في المادة السابقة أحد أنواع جرائم الفساد، كما أنها افترضت مجرد امتلاك الخاضع للقانون لأي حصة أو نسبة عمل في أي نشاط ذات تعاملات مالية مع جهة عمله مما يعد من جرائم الفساد كذلك:

وإذا كان الشق الأول من المادة المذكورة منطوقيا حيث يحاسب الخاضع للقانون على فعله، فإن إطلاق مصطلح الحصة في شق المادة الآخر ليوحي بمحاسبته على شرائه لأسهم شركة ترتبط بعمل مع جهة عمله؛ ويستوي في ذلك علمه بهذه التعاملات من عدمه. ولقد كان ينبغي للمادة أن تستلزم دورا إيجابيا للخاضع للقانون في نشاط تلك الشركة كان يكون عضوا في مجلس إدارتها.

٥- المادة ٥ ترسم ما يجب على الخاضع للقانون عمله عند قيام حالة تعارض المصالح من إفصاح وإنهاء لها بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة: ولقد كان حريا بالمشروع أن ينتهج منهج المشروع المصري والذي ميز في ذلك بين التعارض المطلق حيث الخيارات نفسها؛ والتعارض النسبي حيث استلزم الإفصاح عنه مراقبته. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن التمييز بين نوعي التعارض للمصالح المطلق والنسبي لم يواكبه تمييزا في القواعد التي تحكم كلا النوعين في التشريع الكويتي.

٦- المادتان ٦ و ١٠ واللتان أحالتنا إلى اللائحة التنفيذية التي ستصدر لبيان كل ما يرتبط بالإفصاح عن حالة تعارض المصالح ووضع قواعد السلوك العام الواجب على الخاضعين للقانون الالتزام بها :

ولقد كان يجدر بها أن تتبنى للإفصاح ذات المنهجية التي تبناها المشروع لتقديم إقرارات الذمة المالية إلى حين صدور اللائحة المذكورة بدلا من تعليق تنفيذ القانون على صدور هذه الأخيرة.

٧- المادة ٧ حيث أوكلت الهيئة العامة لمكافحة الفساد لعرض حالة تعارض المصالح على لجان الفحص والتي أنشأتها لفحص إقرارات الذمة المالية: وتأكد هذه المادة اقتراحنا بتوكيل الهيئة المذكورة لاستلام إفصاحات تعارض المصالح نظرا للارتباط الموضوعي بين الإفصاح عن حالة تعارض المصالح وتقديم إقرارات الذمة المالية. من جهة أخرى لم تبين المادة ما إذا كان الخاضع للقانون محاسبا على تقصيره في التقاعس عن الإفصاح عند اكتشاف حالة تعارض المصالح من قبل الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

٨- المادة ٨ والتي تنشأ التزاما بالإفصاح على الخاضع للقانون وزوجه وأبنائه القصر ومن هم في ولايته أو وصايته أو يكون قيما عليه أن يكون لأي منهم حصة في شركة أو نشاط يهدف إلى الربح ويتصل بأعمال وظيفته:

ويلاحظ هنا ما انتهت إليه المادة من الاقتصار على الإفصاح عن تلك الحصة دون الحاجة إلى التخلص منها وذلك على خلاف ما قرره المادة ٥. وإذا كان مجرد الإفصاح مقبولا بالنسبة إلى غير الخاضع للقانون والمذكورين فيها حيث يرتبطون بالوظيفة العامة من خلال قريبهم الخاضع للقانون، فإن الاقتصار على الإفصاح بالنسبة لهذا الأخير يتناقض مع التشدد التشريعي الذي تضمنته المادتين ٣ و ٥. وعلاوة على ذلك لم يراع النص استقرار المراكز القانونية حيث لم يفرق بين ما كان لدى المخاطبين بالمادة من حصص قبل العمل بالقانون وتلك التي تملكوها فيما بعد.

٩- المادة ٩ والتي أنشأت حظرا مباشرا لأي دور للخاضع للقانون على القيام بدور الوسيط أو الوكيل أو الكفيل أو الاستشاري لأي شركة لها نشاط مع جهة عمله: وبرغم وضوح النص وارتباطه في العقاب على مخالفته بنص المادة ١١، يظل التساؤل حول ترتيب عقوبة الفصل من الوظيفة كعقوبة تبعية بنص القانون^١ على أنه " وفي جميع الأحوال يعزل من الوظيفة" عندما يصدق هذا الفعل على أحد القضاة أو أحد أعضاء مجلس الأمة.

ونخلص من ذلك كله إلى وجود شبهات دستورية في القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨. فقد جاءت صياغة القانون باختصار مخل يتعارض مع حسن الصياغة التشريعية. إذ اكتفى المشرع فيه بذكر جمل عامة وغامضة، وذكر حالات واسعة بشكل مبهم لما يعده مما تتحقق به حاله تعارض المصالح. ويتبين ذلك في مختلف نصوصه، ويظهر جليا في المواد ٣، وفي تعريفها المبهم للمنفعة أو المصلحة المادية والمعنوية، والمادة ٨ والتي وسعت من نطاق مساءلة المخاطب بالقانون إلى أفعال يرتكبها غيره ممن يرتبط بهم بعلاقة قانونية ما. بل اعتبر القانون المخاطب به في

^١ نصت المادة ٦٧ من قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ على أن: " تعد العقوبة تبعية إذا كان القانون يقضي بها كإثر حتمي للحكم بالعقوبة الأصلية، وتعد تكميلية إذا كان توقيعها متوقفا على نطق القاضي بها، سواء أوجب القانون عليه ذلك أو أجاز له".

نطاق المساءلة حتى ولو لم يعلم بالتصرف القانوني الذي ارتكبه قريبه والذي أنشأ لما يعده قياما لحالة تعارض المصالح. فقد افترض القانون المذكور نشوء المساءلة بمجرد قيام الغير بهذا التصرف حتى ولو لم ينبه به المخاطب بالقانون. كما أن في إغفال القانون تبني فترة زمنية لتصحيح الأوضاع يجعل المخاطب بالقانون والذي قامت لديه حالة تعارض المصالح قبل صدور القانون في مركز قانوني يتيح محاسبته عن ذلك في بمجرد دخول القانون حيّز النفاذ. بل إن في تبني حالة التعارض النسبي للمصالح والتي تعتمد في وجودها على احتمالية حصول الموظف على المنفعة أو احتمالية تحقق الضرر للوظيفة العامة ما يعد توسعا مبالغا فيه للتجريم، ويخل بإمكانية حصر الحالات التي لا يتحقق فيها التعارض النسبي لهذه المصالح. كما تعد ميعاد العشرة أيام قصيرة بالمقارنة إلى الجزاء الجسيم المترتب على الإخلال بها، خصوصا في الحالات التي يكون المخاطب بالقانون على سفر أو في حالة لا يتمكن من استيفاء الالتزام بالإفصاح.

وفضلا عن هذا وذاك فنكرر ما سبق بيانه من مخالفة القانون محل البحث للدستور وبالتحديد في المادة ١٣١ والتي أجازت، وفقا لشرح المذكرة التفسيرية للدستور، للوزير وعضو مجلس الأمة تحديدا شراء الأسهم دون أن يعد في ذلك تعارضا للمصالح؛ ولا تقييد ذلك بعدم وجود نشاط للشركة الذي تملك أسهمها الوزير ووزارته. فبعد أن شرحت حالات عدم الجمع بالنسبة لعضو مجلس الأمة والوزير أنهت المذكرة التفسيرية تفسيرها هذا بقولها: " ولكن هذا النص لا يمنع من أن تكون للوزير أسهم أو سندات أو حصص في شركة تتمتع بالشخصية المعنوية مع ما يستتبع هذه الشخصية من انفصال عن أشخاص المساهمين وحملة السندات والحصص، واتباع للإجراءات والضوابط القانونية المقررة من حيث إدارة الشركات، وتوزيع الأرباح فيها، وخضوعها لرقابة الدولة". كما سبق التأكيد على الالتزامية الدستورية لهذه المذكرة بالنسبة لقوتها القانونية والتي تخرج عن حالة الوضع المتعارف عليه بالنسبة للمذكرات الإيضاحية للتشريعات.

ونختم بما أكدته المحكمة الدستورية في معرض قضائها بعدم دستورية القانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠١٥ في شأن البصمة الوراثية^١، حيث قضت بأنه:

"وحيث إنه من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أنه وإن كان غموض النصوص التشريعية عامة يعييبها، إلا أن غموض النصوص لا سيما المتعلقة منها بنصوص جزائية خاصة وانغلاق فهمها بصمها بعدم الدستورية، لما يمثله ذلك من إخلال بالجوانب القانونية الجزائية بقيمها وضوابطها وأهدافها وقواعدها الإجرائية، والتي تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية".

^١ أنظر حكمها في الطعن رقم ٩ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٥.

المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، الجزء الأول، الأموال العامة، دار المطبوعات القانونية، غير محدد سنة الطبع.
 - ٢- الدكتور حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨.
 - ٣- الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢.
 - ٤- الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الثالثة، غير محدد مكان الطبع، ١٩٩٨.
 - ٥- الأستاذ الدكتور عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
 - ٦- المستشار عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، غير محدد سنة الطبع.
 - ٧- الأستاذ الدكتور عثمان عبدالملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، غير محدد مكان الطبع، ١٩٨٩.
 - ٨- الأستاذ الدكتور محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، غير محدد مكان الطبع، ٢٠٠٦.
 - ٩- الدكتور محمد عبدالحميد أبوزيد، حماية المال العام، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.
 - ١٠- المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠١.
 - ١١- محاضر الجلسة الثامنة من دور الانعقاد الأول العادي والتي انعقدت في يوم السبت الموافق ٣٠ مارس ١٩٦٣، منشورات مجلس الأمة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
- ثانياً: المقالات والدوريات القانونية:

١- جريدة القبس الكويتية، السنة ٤٨، العدد ١٦٤٥٢، الأربعاء الموافق ٢٠١٩/٤/٣، ص ١٠ و ١١.

٢- شيرين جلال معوض، سياسات الوقاية من الفساد: نظم منع التعارض بين المصالح "الحالة المصرية"، بحث منشور في مجلة الديمقراطية، مصر، المجلد ١٦، العدد ٦٤، أكتوبر ٢٠١٦، ص ٢٣-٣٩.

٣- الدكتور محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة ١٧، العدد ٣، سبتمبر ١٩٩٣، ص ٢٢٣-٣١٣.

ثالثاً: المراجع الأجنبية:

- 1- Anne Peters and Lukas Handschin, Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2013.
- 2- Bayless Manning, Federal Conflict of Interest Law, Harvard University Press, 1964.
- 3- B. J. M. and E. M. P. III, Conflict of Interests: State Government Employees, Virginia Law Review, Vol. 47, No. 6 (Oct., 1961). pp. 1034 - 1076.
- 4- G.B. and L.K., Conflict of Interests of Government Personnel: An Appraisal of the Philadelphia Situation, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 107, No. 7, May 1959, pp. 985-1026.
- 5- John Blakslee, Notes on Professional Ethics, American Bar Association Journal, Vol. 55, No. 3, (March 1969). pp. 262 - 263.
- 6- Longman Active Study Dictionary, 5th edition, 2010.
- 7- Shell J. Bleiweiss, Sixth Amendment-Conflicts of Interest in Multiple Representation of Codefendants, The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 71, No. 4, (Winter 1980). pp. 529 - 537.
- 8- The University of Chicago Law Review, Conflicts of Interest in Government Contracts, Vol. 24, No. 2, (winter 1957). pp. 361 - 370.
- 9- Virginia Law Review, Municipal Corporations and Administrative Law, Virginia Law Review, Vol. 57, No. 8, (Nov., 1971). pp. 1572 - 1590.