STATE OF KUWAIT
THE CONSTITUTIONAL COURT

دولة الكويت
المحكمة الدستورية

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم صاحب السمو أمير الكويت
الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ١٩ من صفر ١٤٣٩هـ الموافق ٨ من نوفمبر ٢٠١٧

برئاسة السيد المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين/ خالد سالم علي و محمد جاسم بن ناجي
و خالد أحمد الوقيان و علي أحمد بوقماز

وحضور السيد/ محمد عبدالله الرشيد أمين سر الجلسة

صدر الحكم الآتي :

في الطعن المباشر بعدم دستورية القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية

المرفوع من:

المستشارين/ محمد مريغ مشرف العنزي و محمد أحمدالسيد عبدالله الرفاعي.
و هيثم داود محمد العتيقي و جزاء غانب محسن مخلف العتيبي.
و راشد فالح فرحان النامي و فيصل حمود ضويحي السعيدي.

والمقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (٤) لسنة ٢٠١٧ "طعن مباشر دستوري".

الوقائع

أقام الطاعنون طعناً - أمام هذه المحكمة - بطريق الادعاء الأصلي المباشر بعدم دستورية القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام

الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، وذلك بموجب صحيفة أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٧/٣/١٢، حيث قيد الطعن في سجلها برقم (٤) لسنة ٢٠١٧، وأسس الطاعنون طعنهم على سند من القول بأن القانون المطعون عليه قد اشتمل على نصوص مخالفة للمواد (٢٩) و(٣٠) و(٣٤) و(٥٠) و(١٦٢) و(١٦٣) و(١٦٨) من الدستور، إذ انطوت نصوص ذلك القانون على تمييز منهي عنه من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة بين المخاطبين بأحكامه، وعلى إنتهاك للحق في الخصوصية وإعتداء على الحرية الشخصية، ومخالفة مبدأ أصل البراءة التي جُبل الإنسان عليها، والمساس بالذمة المالية دون مقتضى أو مسوغ قانوني، بعيداً عن أعين القضاء، وعصفاً بالمبادئ والحقوق التي كفلها الدستور، وأقام القانون بموجبه قرينة مبناها محض افتراض بحصول الكسب غير المشروع بسبب استغلال الخدمة إذا طرأت زيادة في ثروة الخاضع لا تتناسب مع موارده متي عجز عن إثبات مصدر مشروع لها، ونقل إلى المتهم عبء إثبات براءته، على نحو يناقض الثوابت الدستورية التي تقضي بافتراض أصل البراءة، ووجوب ابتناء الأحكام بالإدانة على الجزم واليقين لا على الافتراض والتخمين، متضمنة نصوص القانون تعارضاً واضحاً مع مبدأ فصل السلطات، وافتئاتاً على استقلال القضاء وإهداراً للضمانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، إذ منحت تلك النصوص لأشخاص تابعين للسلطة التنفيذية – من غير رجال القضاء – سلطة جمع المعلومات والأدلة والاطلاع على السجلات والوثائق لمجرد وجود شبهة جريمة فساد أو محض شكوى كيدية مما قد يعصف بحصانة أعضاء السلطة القضائية في حالة إخضاعهم لتلك الإجراءات.

وأضاف الطاعنون أنهم بصفتهم من رجال القضاء، مخاطبون بأحكام القانون المطعون فيه، وهو ما يوفر لهم المصلحة في الطعن عليه بعدم الدستورية.

وحيث إنه بعرض الطعن على هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٧- في غرفة المشورة - قررت تحديد جلسة ٢٠١٧/١٠/٥ لنظره، وتم قيد الطعن في سجل المحكمة برقم (٤) لسنة ٢٠١٧ "طعن مباشر دستوري"، وجرى إخطار الحكومة بذلك بإعتبارها من ذوي الشأن.

وقد نظرت هذه المحكمة الطعن على الوجه المبين بمحاضر جلساتها، والحاضر عن الطاعنين صمم على طلباته الواردة بالصحيفة، وقدم ممثل إدارة الفتوى والتشريع حافظة مستندات ومذكرة للحكومة أبدت فيها الرأي برفض الطعن، وقررت المحكمة إصدار الحكم في الطعن بجلسة اليوم.

المحكمـــة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع المرافعة، وبعد المداولة.

حيث إن الطاعنين لم يوجهوا – حسبما هو ثابت بصحيفة طعنهم– أية مطاعن من الوجهة الدستورية على نصوص القانون برمته، وإنما انصب نعيهم بعدم الدستورية على نصوص محددة هي المواد (٢) فقرة/١،٣ و(٢٤) و(٢٥) و(٣٠) و(٣٤) من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، وبالتالي فإن الطعن بعدم الدستورية – والحال كذلك – يغدو منحصراً نطاقه في هذه النصوص، مقتصراً عليها وحدها دون سواها.

وحيث إن المادة (٢) من القانون سالف الذكر تنص على أن " **تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية: ١- رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء ومن يشغل وظيفة تنفيذية بدرجة وزير. ٢- ... ٣ – رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء ورئيس ومستشاري المحكمة الدستورية والجهاز الفني للمحكمة والقضاة وأعضاء النيابة العامة...**".

كما تنص المادة (٢٤) من ذات القانون على أنه "**مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية، تقوم الهيئة فور علمها بوجود شبهة جريمة فساد بجمع المعلومات بشأنها، ولها في سبيل ذلك الإطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بالجريمة محل العلم، وكذلك طلب موافاتها بأية بيانات أو معلومات أو وثائق متعلقة بها ولها أن تقرر إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة.**"

وتنص المادة (٢٥) على أنه " **مع مراعاة أحكام المادة (٢٨) من هذا القانون، للهيئة الحق في مخاطبة واستدعاء أي شخص له علاقة بجريمة فساد لسماع أقواله بشأنها.**"

وتنص المادة (٣٠) على أن " **تلتزم الفئات المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون بتقديم إقرارات الذمة المالية وفقاً لأحكام هذا الباب**".

وتنص المادة (٣٤) على أن " **للهيئة في حالة وجود شبهة جريمة كسب غير مشروع، أن تطلب بشكل سري من الأفراد أو الجهات الحكومية أو الخاصة داخل الكويت وخارجها البيانات والإيضاحات والأوراق التي ترى لزومها.**
وللنائب العام أو من يقوم مقامه، بناء على طلب الهيئة أن يأمر مباشرة بالإطلاع أو الحصول على أي بيانات أو معلومات تتعلق بالحسابات أو الودائع أو الخزائن لدى البنوك والمؤسسات المالية إذا اقتضى ذلك كشف الحقيقة في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

وحيث إن حاصل النعي بأسباب الطعن على نصوص المواد سالفة البيان أنها قد خالفت مبدأ المساواة أمام القانون، وأقامت تمييزاً غير مبرر، وقصرت الخضوع لأحكام ذلك القانون على من يشغلون وظائف تنفيذية بدرجة وزير دون غيرهم ممن يحملون ذات المسمى ويعملون لدى جهات ذات أهمية بيد أنهم لا يشغلون وظيفة تنفيذية، في الوقت الذي ألزمت فيه من يشغل أعلى سلطة قضائية في البلاد وهو رئيس المجلس الأعلى للقضاء ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية والجهاز الفني للمحكمة والقضاة ورجال النيابة العامة، بتقديم إقرارات بذمتهم المالية، كما انطوت نصوص تلك المواد على انتهاك للحق في الخصوصية واعتداء على الحرية الشخصية ومخالفة لمبدأ أصل البراءة، فألزمت الخاضعين لأحكام القانون بتقديم إقرارات بعناصر ذمتهم المالية، وافترضت سوء النية فيهم لمجرد تقديم بلاغ ضد أي منهم بارتكاب جريمة فساد ناقلة إليه عبء إثبات براءته، وتركت تقدير جدية هذا البلاغ لموظفي الهيئة، وهم لا يشغلون وظيفة قضائية ولا يتمتعون بأي حصانة، وأجازت في هذه الحالة اتخاذ إجراءات قد تقيد من حريتهم الشخصية أو تمنعهم من التصرف في أموالهم، وانطوت نصوص المواد المذكورة كذلك على إهدار لمبدأ فصل

السلطات، وهدم للمبادئ الدستورية المتعلقة باستقلال القضاء، إذ أخضعت أعضاء السلطة القضائية لذلك القانون، وألزمتهم بتقديم إقرارات بذمتهم المالية لهيئة تتبع السلطة التنفيذية وتخضع لإشراف وزير العدل، ومنحت موظفي تلك الهيئة سلطة جمع المعلومات والأدلة والإطلاع على السجلات والوثائق لمجرد وجود شبهة جريمة فساد أو بناء على محض شكوى كيدية، مما يعصف بحصانة أعضاء السلطة القضائية ويهدر استقلالهم وينال من هيبتهم، وتكون بذلك هذه النصوص قد خالفت المواد (٢٩) و(٣٠) و(٣٤) و(٥٠) و(١٦٢) و(١٦٣) و(١٦٨) من الدستور.

وحيث إن هذا النعي في جملته مردود بما هو مقرر – في قضاء هذه المحكمة – من أن الأصل في سلطة المشرع فيما يتعلق بموضوع تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية يفاضل المشرع من خلالها بين بدائل متعددة مرجحاً من بينها ما يراه أكفل لتحقيق المصالح المشروعة التي قصد إلى حمايتها، وليس ثمة قيد على مباشرة المشرع لسلطته هذه إلا أن يكون الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة أو قيوداً معينة لا ينبغي تجاوزها، كما حرص الدستور على التأكيد بأن يصون القانون للقضاء استقلاله، ويبين ضمانات القضاة، والأحكام الخاصة بهم، وأحوال عدم قابليتهم للعزل، بحيث يكون هذا الاستقلال عاصماً من التدخل في أعمالهم أو التأثير على مجرياتها، بيد أن ما قرره القانون من ضمانات للقضاة لا يجوز أن يكون موطئاً لحمايتهم من المسئولية عما قد تقع من عثرات تخل بشروط توليهم القضاء وقيامهم على أداء رسالته، ولا أن يكون عاصماً من محاسبتهم عما يصدر عنهم من أعمال تؤثر في هيبة السلطة القضائية وعلو منزلتها، أو تنتقص من ثقة المتقاضين في القائمين على شؤونها، وإنما يتعين أن تظل هذه الضمانات مرتبطة بمقاصدها والتي تتمثل في حماية العمل القضائي من محاولات التأثير فيه ضماناً لسلامته.

كما أنه من المقرر أيضاً أنه وإن كان الدستور قد رسم لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية المجال الذي تعمل فيه محدداً اختصاصها واستقلال كل سلطة بذاتها، وأقام الدستور توزيع هذه الاختصاصات على أساس فصل السلطات إلا انه لم يجعل ذلك

فصلاً تاماً بل فصلاً مصحوباً بالتعاون المتبادل والتآزر فيما بينها على أساس احترام كل منها لأحكام الدستور والنزول على أوامره ونواهيه. والقضاة لابد لهم من قوانين يُحكَمُونَ بِها، وبالتالي يخضعون لأحكام القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، كما رؤى أن يكون للسلطة التنفيذية الحق في إصدار القرارات الإدارية في بعض شؤونهم، وفي مقابل ذلك تخضع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لرقابة القضاء، وبذلك يكون الدستور قد قرر نوعاً من التعاون والتداخل بين السلطة القضائية والسلطتين الأخريين.

لما كان ذلك، وكان ما تقوم به الهيئة العامة لمكافحة الفساد - التي تم انشاؤها بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ المشار إليه - 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 صراحة في المادة (٢٧) من القانون على أن النيابة العامة هي التي تختص دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها، ونص في المادة (٢٨) منه على أن إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تطبق بشأنها القواعد المنصوص عليها في القوانين المعمول بها. وإذا كان من نسب إليه جريمة الفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو القانون إجراءً خاصاً للتحقيق معه أو ملاحقته قضائياً يتبع في شأنه هذه الإجراء، وأكدت المادة (٣٤) 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 إذا اقتضى ذلك كشف الحقيقة في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

ومتى كان ما تقدم، وكان التزام أعضاء السلطة القضائية بأحكام القانون - باعتبارهم من الخاضعين لأحكامه - وتقديمهم إقرارات الذمة المالية إلى الهيئة التي أنشأها المشرع لهذا الغرض، لا يتضمن أي مساس باستقلالهم، ولا يجردهم من الضمانات الأساسية التي كفلها لهم الدستور

والقانون، إذ يظل اتخاذ أي إجراء قبلهم معقوداً لجهة قضائية هي النيابة العامة بعد اتباع ما استلزمه القانون من إجراءات والتي تتمثل في استئذان المجلس الأعلى للقضاء وموافقته على اتخاذ ذلك الإجراء، ومن ثم لا تكون النصوص المطعون عليها قد تضمنت مساساً بمبدأ فصل السلطات أو اعتداءً على استقلال القضاء، أما عن القول بانتهاكها الحق في الخصوصية واعتدائها على الحرية الشخصية فمردود، بأن القانون إذا استهدف تحقيق غاية وطنية تقتضيها المصلحة العامة للبلاد في مكافحة الفساد صيانة للوظيفة العامة وحفاظاً على المال العام، لا يعد انتهاكاً للحق في الخصوصية، والحرية الشخصية، كما أن الادعاء بمخالفتها أصل البراءة على النحو الذي أشار إليه الطاعنون في طعنهم - وفي حدوده - فهو ادعاء غير صحيح، ذلك أن جرائم الفساد المنصوص عليها في ذلك القانون لا تثبت بغير الأدلة التي تقدمها النيابة العامة للتدليل على قيام الجريمة في كل ركن من أركانها ونسبتها إلى فاعلها، ولم تفترض نصوص تلك المواد أي قرينة تحكمية في حق المتهم ترتب نقل عبء نفيها إليه.

أما عما أثاره الطاعنون من وجوب إخضاع من هم في درجة وزير ويعملون في جهات ذات أهمية ولا يشغلون وظيفة تنفيذية لأحكام ذلك القانون أو استبعاد أعضاء السلطة القضائية من الخضوع لأحكام القانون، فمردود بأن ذلك في حد ذاته لا يعد مثلباً دستورياً، إذ أن دور هذه المحكمة لا يتجاوز وظيفتها القضائية بمعاييرها وضوابطها إلى وظيفة التشريع.

وبالترتيب على ما تقدم، يضحى الإدعاء بمخالفة النصوص المطعون فيها للمواد (٢٩) و(٣٠) و(٣٤) و(٥٠) و(١٦٢) و(١٦٣) و(١٦٨) من الدستور على غير أساس، متعيناً القضاء برفض الطعن مع مصادرة الكفالة.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: برفض الطعن، مع مصادرة الكفالة.

أمين سر الجلسة | **رئيس المحكمة**