

النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا

أ. د. يسري محمد العصار

نائب العميد للشؤون العلمية

كلية القانون الكويتية العالمية

المقدمة :

موضوع هذا البحث دراسة مقارنة للنظام القانوني لهيئة أسواق المال في الكويت مع النظام القانوني للهيئة العامة للرقابة المالية في مصر وهيئة أسواق المال في فرنسا. ويهدف البحث إلى بيان مدى فاعلية القواعد القانونية التي تتضمنها الأنظمة المطبقة على الهيئة ومدى ملاءمتها للقيام بالمهمة التي عهد بها إليها القانون. وتتمثل أهم عناصر هذا النظام القانوني في: الطبيعة القانونية لهيئة أسواق المال ومركزها القانوني بين القانونين العام والخاص، وخصائص الشخصية القانونية التي منحها لها القانون، وطبيعة المرفق العام الذي تتولاه، والاختصاصات التي تمارسها، والنظام الوظيفي الذي يطبق على العاملين بالهيئة، وهل هو النظام الوظيفي العام الذي يطبق على الموظفين العموميين أم أنه نظام وظيفي خاص؟ وطبيعة أموال الهيئة وميزانيتها، ووسائل السلطة العامة التي منح القانون للهيئة الحق في استخدامها في ممارستها لنشاطها من أجل تحقيق الأهداف المنوط بها تحقيقها، وأنواع القرارات التي تصدرها والعقود التي تبرمها، وصور الوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة عليها.

ويتضمن البحث أربعة مباحث، على النحو الآتي:

المبحث الأول: أهداف هيئة أسواق المال، وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: التنظيم الداخلي لهيئة أسواق المال.

المبحث الثالث: النظام القانوني لقرارات هيئة أسواق المال وعقودها.

المبحث الرابع: الوصاية الإدارية المخففة من جانب الحكومة على هيئة أسواق المال.

المبحث الأول

أهداف هيئة أسواق المال وطبيعتها القانونية

نبين أولاً أهداف هيئة أسواق المال، ثم نبين طبيعتها القانونية، والأداة القانونية اللازمة لإنشائها وتنظيمها.

أولاً - أهداف هيئة أسواق المال:

تعتبر هيئة أسواق المال في الكويت، التي تقابلها الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر، وسلطة أسواق المال في فرنسا إحدى صور تدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق إنشاء هيئة عامة تتولى إدارة مرفق عام له مهام إدارية واقتصادية، تتمثل، وفقاً لما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم 7 لسنة 2010 المنظم لهذه الهيئة، في تنظيم نشاط الأوراق المالية بما يكفل تحقيق العدالة والتنافسية والشفافية، وتوعية الجمهور بنشاط الأوراق المالية والمنافع والمخاطر والالتزامات المرتبطة بالاستثمار في الأوراق المالية وتشجيع تنميته، وتوفير الحماية للمتعاملين في نشاط الأوراق المالية، وتطبيق سياسة الإفصاح الكامل بما يحقق العدالة والشفافية ويمنع تعارض المصالح واستغلال المعلومات الداخلية، والعمل على ضمان الالتزام بالقوانين واللوائح ذات الصلة بنشاط الأوراق المالية.

وتتماثل أهداف هيئة أسواق المال في الكويت مع أهداف سلطة أسواق المال في فرنسا، والتي نص عليها القانون رقم 706 لسنة 2003 الذي أنشأها⁽¹⁾، وإن كان المشرع الفرنسي قد أضاف إلى هذه الأهداف مهمة العمل على تقريب القواعد التي تتبعها سلطة أسواق المال الفرنسية مع القواعد المتبعة في أسواق المال الأوروبية والمواءمة بينها.

(1) نشأت سلطة أسواق المال في فرنسا نتيجة لاندماج ثلاث هيئات، هي: لجنة عمليات البورصة، مجلس أسواق المال، والمجلس التأديبي للإدارة المالية. راجع:

COLSON (J.PH.) et IDOUX (P.), Droit public économique, Paris, 6e éd., L.G.D.J., 2012, p. 736.

أما فيما يتعلق بالهيئة العامة للرقابة المالية في مصر، فقد حددت لها المادة الثانية من القانون رقم 10 لسنة 2009 المنشئ لها أهدافاً أوسع، تتمثل في الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة، وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم، والتوريق. وعهدت إليها المادة الرابعة بمهمة العمل على سلامة واستقرار الأسواق المالية غير المصرفية وعلى تنظيمها وتنميتها، وعلى توازن حقوق المتعاملين فيها، وتوفير الوسائل والنظم وإصدار القواعد التي تضمن كفاءة هذه الأسواق وشفافية الأنشطة التي تمارس فيها⁽¹⁾.

وقد خصص الدستور المصري الحالي الصادر في عام 2014 سبع مواد للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ومن بينها الهيئة العامة للرقابة المالية⁽²⁾، وفي هذا الشأن نصت المادة 215 على أن يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، ويعد من تلك الهيئات والأجهزة: الهيئة العامة للرقابة المالية.

ونصت المادة 216 من الدستور على أن يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. ويعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

(1) نصت المادة الثالثة من القانون رقم 10 لسنة 2009 على حلول الهيئة العامة للرقابة المالية محل كل من الهيئة المصرية للرقابة على التأمين، والهيئة العامة لسوق المال، والهيئة العامة لشؤون التمويل العقاري، في تطبيق القوانين المنظمة لهذه الهيئات، كما جعلت منها الجهة المختصة في تطبيق أحكام قانون التأجير التمويلي، ومن هذا يتضح أن أهداف الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر أوسع من أهداف الهيئة المقابلة لها في الكويت وفرنسا.

(2) راجع المواد من 201 إلى 221 من الدستور المصري الحالي.

وفي خصوص الهيئة العامة للرقابة المالية نصت المادة 221 من الدستور على أنها تختص بالرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

ثانيا- الطبيعة القانونية لهيئة أسواق المال:

تعتبر هيئة أسواق المال في الكويت والهيئة المماثلة لها في مصر وفرنسا مرفقاً عاماً له طبيعة إدارية واقتصادية في آن واحد، حيث يتوافر فيها مفهوم المرفق العام من الناحيتين الشكلية أو العضوية ومن الناحية الموضوعية، فهي تقوم على نشاط يحقق المصلحة العامة وتتولاه الدولة عن طريق إنشاء هيئة تتمتع بشخصية قانونية عامة واستقلال مالي وإداري، وتمارس هذا النشاط تحت وصاية الحكومة ورقابتها⁽¹⁾. ويظهر الطابع الإداري لنشاط هذه الهيئة في دورها في تنظيم سوق المال ونشاط الأوراق المالية، واستخدامها للسلطة العامة في القرارات التي تصدرها بمناسبة تنظيمها لهذا السوق، أما الطابع الاقتصادي فإنه يظهر في قيامها بنشاطها في محيط مالي وتجاري تتولى فيه تنظيم أعمال وتصرفات قانونية خاضعة أساساً للقانون الخاص، مع تحررها في نظامها الداخلي وعلاقتها بالدولة من كثير من قيود الإدارة الحكومية.

ويرجع السبب في إنشاء الهيئة، التي تتولى مهمة تنظيم أسواق المال في الدول الثلاث محل الدراسة، بقانون، إلى أساس دستوري يتمثل في أن إنشاء هذه الهيئة له علاقة وثيقة بتنظيم الحريات، وهي هنا: حرية التجارة والاستثمار وحق الملكية على رؤوس الأموال المتداولة في أسواق المال، بالإضافة إلى أن هذه الهيئة لها حق احتكار ممارسة النشاط الذي عهد إليها القانون بممارسته، وهذه القاعدة مطبقة في فرنسا في ظل الدستور الحالي الصادر في عام 1958، الذي حدد مجال القانون في موضوعات معينة على سبيل الحصر، وترك ما عداها من موضوعات للسلطة التنفيذية تنظمها

(1) راجع: د. يسري محمد العصار، القانون الإداري (المرفق العام، الضبط الإداري)، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2012، ص 23.

بواسطة لوائح إدارية. ومن بين الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون أو بناء على قانون كل ما يمس الحريات العامة، أو يقصر على جهة معينة حق ممارسة أحد الأنشطة على سبيل الاحتكار⁽¹⁾، أو إذا كان إنشاء مرفق أو مشروع معين يتطلب توافر اعتمادات مالية في الموازنة العامة، ففي هذه الحالة يتعين على الحكومة اللجوء إلى البرلمان الذي يملك الموافقة على توفير هذه الاعتمادات المالية، وهذه هي القاعدة المطبقة في القانونين الكويتي والمصري، حيث إن الدستور لم يقيد سلطة المشرع في مجالات محددة على سبيل الحصر⁽²⁾، كما أن المشرع هو الذي يملك سلطة تنظيم الحريات⁽³⁾، وتنص المادة 153 من الدستور الكويتي على أن منح الاحتكار لا يكون إلا بقانون.

وتنص المادة 133 من الدستور الكويتي على أنه: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، وهذا النص يخول البرلمان الحق في إنشاء أي هيئة أو مؤسسة عامة، وتنظيمها،

(1) GILLES (J.) GUGLIELMI et KOUBI (G.) : Droit du service public , Paris, éd. Montchrestien , 2011 , p.180 et s.

وتعد سلطة أسواق المال في فرنسا واحدة من السلطات أو الهيئات الإدارية المستقلة، وهي طائفة من المرافق العامة تتمتع بقدر كبير من حرية الإدارة والمرونة في ممارسة نشاطها ودرجة واسعة من الاستقلال في علاقتها بالحكومة، ويبلغ عددها في الوقت الحالي 38 هيئة، ومن أمثلتها الأخرى سلطة حماية المنافسة، وسلطة الرقابة على وسائل الإعلام، واللجنة الوطنية للمعلومات والحريات، وسلطة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد، وسلطة تنظيم أنشطة النقل.

انظر حول هذه الطائفة من المرافق العامة:

- CHEVALLIER (J.), Les autorités administrative indépendantes et la régulation des marchés , Justices , 1995 , n.1, p. 91 .

- COLLIARD (A.) et TIMSIT (G.), Les autorités administrative indépendantes , éd. PUF, 1988 .-

- CONSEILD'ETAT, Rapport sur les autorités administrative indépendantes, EDCE , n.52 , La Documentation française , 2001 .

- DEGOFFE (M.), Les autorités publiques indépendantes , AJDA , 2008 , p. 622.

- GAZIER (F.) et CANNAC (Y.), Etude sur les autorités administrative indépendantes, EDCE, 1984, n. 35 , p.13.

- GENTOT (M.), Les autorités administrative indépendantes, éd., Montchrestien , 1994 .

- SABOURIN (P.), Les autorités administrative indépendantes- Une catégorie nouvelle, AJDA , 1983 , p. 275.

(2) راجع: د. يسري محمد العصار، القانون الإداري (المرفق العام، الضبط الإداري)، سبقت الإشارة إليه، ص 79.

(3) راجع حكم المحكمة الدستورية المصرية بتاريخ 20/3/1993، القضية رقم 63 للسنة القضائية الثالثة عشرة.

بقانون أو بناء على قانون. ولكن يثور السؤال حول ما إذا كان إنشاء المرافق العامة لا يكون إلا بقانون أو بناء على قانون، أم أنه يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء مرفق عام بواسطة لائحة تنظيمية؟ وقد كان هذا الموضوع محلاً للنقاش في الفقه في الكويت في ظل دستور 1962 وفي مصر قبل صدور دستور 1971، وانقسم الفقه بشأن هذا الأمر إلى اتجاهين، إذ ذهب الاتجاه الأول إلى قصر الحق في إنشاء المرافق العامة على السلطة التشريعية وحدها، مع الإقرار للسلطة التنفيذية بالحق في تنظيم هذه المرافق بواسطة لوائح تنظيمية، وهي التي نصت عليها المادة 73 من الدستور الكويتي تحت مسمى لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، وقررت صدورها بمرسوم، ويمثل نص هذه المادة نص المادة 44 من الدستور المصري الصادر في عام 1923⁽¹⁾. وذهب الاتجاه الثاني إلى تفسير مصطلح لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة تفسيراً واسعاً بحيث يجيز للسلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغاءها بواسطة لوائح تنظيمية، مع ضرورة إصدار قانون إذا كان إنشاء المرفق يمس تنظيم إحدى الحريات العامة، أو يتطلب اعتمادات مالية، ففي هذه الحالات ينبغي على السلطة التنفيذية اللجوء للبرلمان للحصول على موافقته باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في هذا المجال⁽²⁾.

وقد حسم الدستور المصري الصادر في عام 1971 هذا الخلاف بالنص على اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القرارات اللائحة اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها⁽³⁾، ثم نقل الدستور الحالي الصادر في عام 2014 هذا الاختصاص إلى مجلس الوزراء، ونص على أن تصدر هذه القرارات من رئيس

(1) راجع في الفقه المصري: د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، 1982، ص 114. وراجع في الفقه

الكويتي: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الكويت، مكتبة الفلاح، 1988، ص 67.

(2) راجع: د. عبد الفتاح حسن، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، العدد الأول، ص 7.

د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحة للإدارة في الكويت، ملحق العدد الأول لمجلة الحقوق والشرعية، 1977، ص 47.

د. محمد على آل ياسين، القانون الإداري، بيروت، المكتبة الحديثة، ص 114.

(3) راجع المادة 146 من دستور 1971 في مصر.

مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس عليها⁽¹⁾. وبذلك يكون الدستور قد تبنى الاتجاه الذي يؤيد اختصاص السلطة التنفيذية بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها بواسطة لوائح تنظيمية. وتظل الحاجة إلى صدور قانون قائمة في الحالات التي يمس فيها إنشاء المرفق بإحدى الحريات العامة، مثل حالة منح المرفق حق احتكار النشاط الذي يمارسه، أو أن تحتاج السلطة التنفيذية إلى اعتمادات مالية لإنشاء المرفق ليست مدرجة في الموازنة العامة للدولة، حيث إن البرلمان وحده هو المختص بالموافقة على منح السلطة التنفيذية هذه الاعتمادات⁽²⁾.

المبحث الثاني

التنظيم الداخلي لهيئة أسواق المال

نعرض أولاً تشكيل المجلس الذي يتولى إدارة هيئة أسواق المال واختصاصاته، وبعد ذلك نحدد النظام القانوني الذي يحكم حقوق وواجبات العاملين بالهيئة.

أولاً - تشكيل المجلس الذي يتولى إدارة هيئة أسواق المال واختصاصاته:

يعني تنظيم الهيئة القائمة على أسواق المال وغيرها من المرافق العامة، ووضع القواعد التي تبين الأسلوب الذي تدار بواسطته، وتشكيل الأجهزة التي يعهد إليها بإدارتها، وبيان صلاحياتها، وتحديد النظام القانوني للعاملين بها. ويخضع هذا التنظيم لمبدأ دستوري تختص بمقتضاه السلطة التنفيذية بهذا التنظيم بواسطة لوائح مستقلة، بالإضافة لاختصاصها بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين.

وتصدر اللوائح التنظيمية للمرافق العامة في صورة مراسيم وفقاً للمادة 73 من الدستور الكويتي، وتصدر بقرارات من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة 171

(1) المادة 171 من دستور 2014.

(2) تنص المادة 127 من الدستور المصري الحالي على أنه: «لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس النواب».

من الدستور الحالي في مصر الصادر في عام 2014⁽¹⁾، وتصدر بقرارات من رئيس الوزراء في فرنسا، بناء على المادة 21 من الدستور الفرنسي الصادر في عام 1958. وفي اعتقادنا أن هذا المبدأ لا يحتاج إلى النص عليه صراحة في الدستور؛ لأنه يجد أساسه في طبيعة الوظيفة الإدارية ذاتها، إذ أن جوهر هذه الوظيفة يتمثل في إشباع الحاجات العامة للأفراد عن طريق المرافق العامة، ولذلك فإن من الطبيعي أن يكون للسلطة التنفيذية - باعتبارها القوامة على المرافق العامة - الحق في تنظيم هذه المرافق بما يضمن تحقيق أهدافها⁽²⁾.

ويتولى إدارة هيئة أسواق المال في الكويت مجلس مفوضين مكون من خمسة أعضاء يعينون بمرسوم أميري، لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة، بناء على ترشيح من وزير التجارة والصناعة⁽³⁾. ويتولى إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر وفقاً للقانون المنظم لها رقم 10 لسنة 2009، مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء من ذوي الخبرة في المجالات الاقتصادية والمالية والقانونية، يصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الوزراء، لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد، بناء على ترشيح من وزير الاستثمار.

وقد عدل الدستور المصري الحالي الصادر عام 2014، في تشكيل الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ومن بينها الهيئة العامة للرقابة المالية، وعهد إلى رئيس الجمهورية بتعيين رؤساء هذه الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة.

أما في فرنسا فإن سلطة أسواق المال يتولى إدارتها مجلس إدارة مكون من ستة عشر عضواً يتم اختيارهم، وفقاً لما ينص عليه القانون رقم 706 لسنة 2003 المنظم لها، على النحو الآتي:

(1) صدر النظام الأساسي الحالي للهيئة العامة للرقابة المالية في مصر في ظل القانون رقم 10 لسنة 2009 بقرار من رئيس الجمهورية، وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من هذا القانون.

(2) راجع: د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، سبقت الإشارة إليه، ص 124.

(3) المادة 6 من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، وقد استتنت المادة العاشرة من هذا القانون أعضاء مجلس المفوضين الأول من قاعدة التجديد لمدة واحدة، وقررت التجديد لثلاثة منهم لمدة ثلاثة.

- رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد.
- أعضاء من أصحاب الخبرة في المجالات الاقتصادية والمالية والقانونية يعينهم وزير المالية والاقتصاد لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.
- أعضاء ينتمون إلى جهات قضائية وإدارية، هي: مجلس الدولة، ومحكمة النقض، ومحكمة المحاسبات، والبنك المركزي، تختارهم جهاتهم الأصلية ويصدر بتعيينهم قرار من وزير المالية والاقتصاد لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.
- وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مهماً بخصوص أعضاء مجلس إدارة سلطة أسواق المال الذين يتم اختيارهم بواسطة هذه الجهات الأخيرة، قرر بمقتضاه أن انتهاء خدمتهم في جهاتهم الأصلية أثناء عضويتهم في مجلس الإدارة لا يترتب عليه انتهاء عضويتهم في هذا المجلس، وقضى بناء على ذلك بإلغاء قرار وزير المالية والاقتصاد الذي أنهى عضوية أحد هؤلاء الأعضاء كان قد تمت إحالته للتقاعد في جهته الأصلية، وأسس مجلس الدولة حكمه على مبدأ عدم قابلية أعضاء مجلس إدارة سلطة أسواق المال للعزل، إلا لأسباب تأديبية⁽¹⁾.

ويوجد في سلطة أسواق المال في فرنسا عدد من الأجهزة الأخرى، إلى جانب مجلس الإدارة، أهمها اللجان الاستشارية الدائمة، وعددها خمس لجان، هي: لجنة تنظيم ومتابعة سير نشاط أسواق المال، اللجنة الاستشارية للمستثمرين، لجنة العمليات المالية، لجنة الإدارة المالية، ولجنة التوعيات، ويوجد كذلك مجلس علمي يضم عدداً من الخبراء الماليين والأكاديميين، يختص بتقديم استشارات وإجراء بحوث ودراسات في مجالات عمل سلطة أسواق المال.

كما توجد لجنة تأديبية مكونة من 12 عضواً: 2 من مستشاري مجلس الدولة، 2 من مستشاري محكمة النقض، 2 من ممثلي العاملين، 6 أعضاء من ذوي الخبرة القانونية والمالية، يصدر بتعيينهم قرار من وزير المالية والاقتصاد، وتختص اللجنة التأديبية بمساءلة من يثبت ارتكابه مخالفات من شأنها الإضرار بالاستثمار أو سلامة

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 7 يوليو 1989 في قضية Drdonneau، منشور في مجلة AJDA، عام 1989، ص. 598، تعليق: Honorat et Baptiste.

أسواق المال⁽¹⁾. ويمارس مجلس مفوضي هيئة أسواق المال في الكويت اختصاصات مماثلة لتلك التي يمارسها مجلس الإدارة في كل من الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر، وسلطة أسواق المال في فرنسا، أهمها:

- إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون.
- إصدار التراخيص لبورصات الأوراق المالية والأنشطة ذات الصلة ومراقبة نشاطها.
- إصدار التراخيص لعضوية بورصات الأوراق المالية والتراخيص للعاملين بها، وكل من يعمل في نشاط الأوراق المالية، ومنها شركات إدارة الأصول وصناديق الاستثمار وشركات الوساطة المالية وشركات حفظ الأوراق المالية وأمانة الاستثمار ومؤسسات الخدمات الاستشارية، وغيرها.
- تنظيم الترويج لصناديق الاستثمار وغيرها من أنظمة الاستثمار الجماعي.
- تنظيم الاكتتاب العام والخاص للأوراق المالية والإشراف والرقابة عليها.
- تنظيم عمليات الاستحواذ والاندماج والإشراف والرقابة عليها.
- وضع قواعد الرقابة والتنظيم الذاتي في نشاط الأوراق المالية.
- اعتماد القواعد والضوابط التي تضعها إدارة البورصة لمباشرة أعمالها.
- وضع قواعد الالتزام بأخلاقيات المهنة والكفاءة والنزاهة لدى الأشخاص المرخص لهم بالعمل في نشاط أسواق المال والأوراق المالية.
- توفير النظم الكفيلة بحماية المتعاملين والحد من الممارسات غير المشروعة وغير العادلة في نشاط الأوراق المالية.

كما يوجد في هيئة أسواق المال الكويتية مجلس تأديب يشكل من ثلاثة أعضاء برئاسة قاض يندبه مجلس القضاء الأعلى وعضوية اثنين من ذوي الخبرة في الشؤون المالية والقانونية والاقتصادية، يتولى الفصل في المسألة التأديبية المحالة إليه من الهيئة والمتعلقة بمخالفة أحكام قانون هيئة أسواق المال أو لائحته التنفيذية أو أية قرارات

(1) راجع حول التنظيم الداخلي لسلطة أسواق المال: الموقع الإلكتروني لهذه الهيئة: www.amf-france.org

صادرة بموجبه، والفصل في التظلمات المرفوعة عن قرارات البورصة ولجنة النظر في المخالفات في البورصة. ويعتبر مجلس التأديب في الهيئة عند الفصل في التظلمات من قرارات تلك اللجنة بمثابة هيئة استئنافية⁽¹⁾، وتتولى الإدارة القانونية بالهيئة مهمة التحقيق الإداري في المخالفات الواردة في قانون هيئة أسواق المال⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت منح مجلس مفوضي هيئة أسواق المال سلطة إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون⁽³⁾، أما القانون رقم 10 لسنة 2009 في مصر فقد منح الاختصاص بإصدار لائحته التنفيذية إلى وزير الاستثمار⁽⁴⁾، وفي فرنسا تنص المادة 21 من الدستور على اختصاص رئيس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين.

كما يختص كل من مجلس المفوضين بهيئة أسواق المال في الكويت ومجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر بوضع اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية، ويعتبر جميع العاملين في هاتين الهيئتين من الموظفين العموميين، وذلك لانطباق مفهوم الموظف العام عليهم، حيث يعملون في خدمة مرفق عام يدار بواسطة شخص معنوي عام ويتقاضون رواتبهم من ميزانية عامة، ويخضع هؤلاء العاملون أولاً إلى اللوائح التي يضعها مجلس المفوضين في هيئة أسواق المال في الكويت، ومجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر، على أن يسري عليهم قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللوائح، باعتباره الشريعة العامة التي تنطبق على المسائل التي لا يوجد بشأنها حكم خاص في الأنظمة الوظيفية الخاصة.

ويجد هذا المبدأ أساسه في البند (ب) من المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية الصادر في عام 1979، التي نصت على سريان أحكام هذا القانون على الجهات التي

(1) المادة 140 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(2) المادة 142 من القانون رقم 10 لسنة 2010.

(3) المادة الرابعة من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(4) يجد هذا الاختصاص أساسه في المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 192 لسنة 2009 بإصدار النظام الأساسي للهيئة العامة للرقابة المالية، التي حددت الوزير المختص بالإشراف على الهيئة، بناء على ما نصت عليه المادة السابعة عشرة من القانون رقم 10 لسنة 2009.

تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة فيما لم يرد به نص خاص في هذه القوانين. وطبقت محكمة التمييز هذا المبدأ على العاملين في المؤسسات العامة، حتى في الحالة التي يمنح فيها القانون المنظم للمؤسسة لمجلس إدارتها سلطة وضع اللوائح المنظمة لشؤون الموظفين دون تقييد بالقواعد والنظم الحكومية، وأسست المحكمة هذه القاعدة على أن العاملين بالمؤسسات العامة يعتبرون موظفين عموميين بحكم تبعيتهم لمؤسسة عامة تقوم على مرفق عام من مرافق الدولة، وإن كانوا مستقلين عن موظفي الدولة، وتربطهم بالمؤسسة علاقة لائحية تنظيمية، يحكمها قانون ونظام الخدمة المدنية في حالة عدم وجود نص في لائحة الخدمة الخاصة بها، ومن ثم تسري عليهم تبعاً لذلك الأحكام والأنظمة المقررة لموظفي الإدارة الحكومية فيما لم يرد بشأنه نص خاص، ومن بينها أحكام المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 المنظم للدائرة الإدارية، وليس أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي رقم 38 لسنة 1994⁽¹⁾.

ويمارس رئيس مجلس مفوضي هيئة أسواق المال في الكويت ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر اختصاصات الوزير فيما يتعلق بالعاملين في كل من هاتين الهيئتين⁽²⁾.

ثانياً : النظام القانوني للعاملين بهيئة أسواق المال:

أما فيما يتعلق بالعاملين في سلطة أسواق المال في فرنسا فإن القاعدة المطبقة هي التمييز بين فئتين من هؤلاء العاملين: الأولى هي فئة أصحاب الوظائف القيادية، وهؤلاء يعتبرون موظفين عموميين، ويعتبر مركزهم القانوني مركزاً تنظيمياً، ويختص القضاء الإداري بمنازعاتهم الوظيفية، والفئة الثانية تشمل باقي العاملين، وهؤلاء يعتبرون في مركز قانوني عقدي ويخضعون لقانون العمل الخاص، ويختص القضاء العادي بمنازعاتهم الوظيفية⁽³⁾.

(1) حكم محكمة التمييز بتاريخ 8/3/1993، في الطعن رقم 56 لسنة 1992 (تجاري)

(2) راجع المادة السابعة عشرة من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية في الكويت، وفي مصر منحت قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة والقوانين المنظمة للهيئات العامة، لرؤساء هذه الهيئات، صلاحيات الوزير بالنسبة للعاملين في هذه الهيئات .

(3) Gilles J. Gugliemi et G. Koubi-Droit du service public , op. cit . p. 567

المبحث الثالث

النظام القانوني لقرارات هيئة أسواق المال وعقودها

نبين أولاً النظام القانوني الذي تخضع له قرارات هيئة أسواق المال، ثم نبين الطبيعة القانونية للعقود التي تبرمها الهيئة.

أولاً - النظام القانوني الذي تخضع له قرارات الهيئة :

يعرف القرار الإداري بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة ملزمة وفقاً للقوانين واللوائح، في الشكل الذي حدده القانون، بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه مصلحة عامة⁽¹⁾.

وهذا التعريف ينطبق على قرارات هيئة أسواق المال في الكويت والهيئة النظرية لها في كل من مصر وفرنسا. وتنقسم هذه القرارات إلى قرارات لائحية أو تنظيمية، وقرارات فردية.

١-القرارات اللائحية أو التنظيمية لهيئة أسواق المال:

تصدر هذه القرارات عن مجلس مفوضي هيئة أسواق المال، وعن مجلس الإدارة في الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر وسلطة أسواق المال في فرنسا، ومن أمثلتها: اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون المنظم للهيئة، قرارات تنظيم الاكتتاب العام والخاص للأوراق المالية والإشراف والرقابة عليه، قرارات تنظيم الترويج لصناديق الاستثمار وغيرها من أنظمة الاستثمار الجماعي، قرارات تنظيم عمليات الاستحواذ والاندماج والإشراف والرقابة عليها، قواعد الرقابة والتنظيم الذاتي في نشاط الأوراق المالية، قواعد الالتزام بأخلاقيات المهنة والكفاءة والنزاهة لدى الأشخاص المرخص لهم بممارسة الأعمال التي تتعلق بمجال نشاط الهيئة القائمة على أسواق المال، النظم

(1) راجع: حكم محكمة التمييز الكويتية بتاريخ 1997/4/7 في الطعن رقم 155 لسنة 1996 (تجاري).

الكفيلة بحماية المتعاملين في نشاط الأوراق المالية، واللوائح الإدارية والمالية المنظمة لشؤون الموظفين بالهيئة⁽¹⁾.

ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن في هذه القرارات اللائحية بطلب إلغائها والتعويض عن الضرر الناشئ عنها أمام الدائرة الإدارية بالكويت وجهة القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا، في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء ودعوى التعويض⁽²⁾.

٢- القرارات الفردية لهيئة أسواق المال:

تقوم هيئة أسواق المال في الكويت والهيئة العامة للرقابة المالية في مصر وسلطة أسواق المال في فرنسا بإصدار عدد كبير من القرارات الإدارية الفردية، ومن أمثلة هذه القرارات: قرارات منح التراخيص لبورصات الأوراق المالية والأنشطة ذات الصلة، والتراخيص لعضوية بورصات الأوراق المالية، والتراخيص للعاملين بها، وكل من يعمل في إدارة نشاط الأوراق المالية، ومنها شركات إدارة الأصول وصناديق الاستثمار وشركات الوصاية المالية وشركات حفظ الأوراق المالية وأمانة الاستثمار ومؤسسات الخدمة الاستشارية، والقرارات التي تحمل معنى الجزاء الإداري.

ومن أهم صور هذا النوع الأخير من القرارات: إلغاء إدراج أسهم إحدى الشركات في سوق الأوراق المالية، وإلغاء أو وقف رخصة أو تقييد نشاط أي شخص حائز للترخيص بالعمل في إدارة أنشطة الأوراق المالية، أو أي شخص ذي علاقة تابع له إذا ثبت ارتكابه خطأ جسيماً أو إعطائه بيانات مضللة أو إغفاله ذكر حقيقة جوهرية عند تقديم طلب الترخيص الخاص به أو إغفاله ذكر أي معلومات أخرى يتوجب تقديمها للهيئة، أو لم يستوف المعايير، أو خالف أية قاعدة قانونية أو لائحية، أو أهمل في مراقبة

(1) راجع: المادة 4 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، والمادة 6 من القانون رقم 10 لسنة 2009 في مصر. وراجع: HAQUET (A) و Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, RDP, 2008, p.393.

(2) راجع حول رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية لسلطة أسواق المال في فرنسا:
- AUTIN (J.L.), Le contrôle des autorités administratives indépendantes par le Conseil d'Etat est –il pertinent?, RDP, 1991, p.1557.
- COLLET (M.), Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, éd. LGDJ, 2003.
- DECOOPMAN (N.), Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes , www.u-picardie.fr. P. 220.

أحد تابعيه لمنعه من ارتكاب مخالفة للقانون أو اللوائح الصادرة تنفيذا له .

وتصدر قرارات إلغاء إدراج أسهم إحدى الشركات بسوق الأوراق المالية من مجلس مفوضي الهيئة إذا فقدت الشركة شرطاً من شروط الإدراج، أو تم حلها أو تصفيتها، أو توقفت عن مباشرة نشاطها، أو تم دمجها في شركة أخرى بحيث انقضت شخصيتها القانونية، أو تقرر وقف تداول ورقة مالية لمدة ستة أشهر ولم تتخذ الشركة إجراءات مناسبة لاستئناف التداول⁽¹⁾.

أما الجزاءات التأديبية فإنها تصدر من مجلس التأديب في هيئة أسواق المال في الكويت، بناء على تحقيق إداري تتولاه الإدارة القانونية بالهيئة، كما يختص مجلس التأديب كذلك بالفصل، بقرار نهائي، في التظلمات المقدمة عن قرارات البورصة ولجنة النظر في المخالفات فيها⁽²⁾.

ومن صور الجزاءات التي يجوز لمجلس التأديب بهيئة أسواق المال توقيعها على من يثبت ارتكابه مخالفة للقواعد المنظمة لهذه الأسواق: الوقف عن العمل أو مزاوله المهنة، وقف الترخيص لمدة مؤقتة أو إلغاؤه بشكل نهائي، إلغاء المعاملات أو الصفقات ذات العلاقة بالمخالفة وما ترتب عليها من آثار، وقف تداول ورقة مالية لمدة مؤقتة أو إلغاء إدراجها. وفي فرنسا يتم توقيع الجزاءات على من يثبت ارتكابه مخالفة للقواعد الحاكمة لأسواق المال بقرار من اللجنة التأديبية في سلطة أسواق المال. وتتنوع الجزاءات التي تملك اللجنة توقيعها، وفقاً للقانون المنظم لها، رقم 706 لسنة 2003، على نحو يجاوز مدى الجزاءات التي يملك توقيعها مجلس التأديب بهيئة أسواق المال في الكويت، حيث تملك هذه اللجنة التأديبية إلزام المخالف بأداء غرامة مالية للخزنة العامة⁽³⁾.

(1) راجع: المادة الخامسة والعشرين من قرار هيئة أسواق المال في الكويت رقم 3 لسنة 2011 بشأن إصدار نظام الإدراج في بورصة الأوراق المالية.

(2) راجع: المادتين 140، 142 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(3) راجع: المادة 146 من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال الكويتية.

وراجع: قرار اللجنة التأديبية بسلطة أسواق المال في فرنسا، بتاريخ 17/6/2004، بتوقيع عقوبة الغرامة بقيمة 50000 يورو لصالح الخزنة العامة على إحدى الشركات، بسبب مخالفات تتمثل في عدم مراعاة مبدأ المساواة بين المساهمين، ونشر معلومات باللغة الإنجليزية وحدها دون اللغة الفرنسية، والامتناع عن نشر معلومات أخرى يلزمها القانون بنشرها.

وانظر حول صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا في توقيع الجزاءات، ومنها سلطة أسواق المال:

- PRALUS-DUPUY (J.), Reflexions sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu à certaines autorités administratives indépendantes , RFDA,2003 , p. 554.

ولا تقتصر سلطة توقيع الجزاءات في مجال نشاط الأوراق المالية في الكويت على مجلس التأديب بهيئة أسواق المال، حيث توجد بالبورصة كذلك لجنة تختص بالنظر في المخالفات التي يرتكبها أحد أعضائها. ومن صور الجزاءات التي يجوز لها توقيعها: الوقف عن العمل أو مزاولة المهنة لمدة لا تتجاوز سنة، فرض قيود على أنشطة المخالف، إلغاء المعاملات ذات العلاقة بالمخالفة وما ترتب عليها من آثار، وقف تداول ورقة مالية لفترة زمنية محددة، وعلى إدارة البورصة إخطار هيئة أسواق المال بأي إجراء تأديبي تتخذه تجاه أي من أعضائها، ولصاحب الشأن أن يقدم تظلاً للهيئة، التي تملك إحالة الموضوع إلى مجلس التأديب بالهيئة، والذي يملك تعديل هذا الجزاء أو إلغائه⁽¹⁾.

وفي مصر تتوزع سلطة توقيع الجزاءات على لجنة القيد بالبورصة، ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية، ومجلس إدارة هذه الهيئة، فمن ناحية أولى يجوز للجنة القيد في البورصة توقيع جزاء على الشركات المخالفة للقواعد المنظمة للقيد والإفصاح والحوكمة وفقاً للنظام الذي يقرره مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية، ويجوز لرئيس مجلس إدارة الهيئة توجيه أمر أو إنذار لأية شركة تكون قد ارتكبت مخالفة لقانون سوق رأس المال لكي تقوم بإزالة المخالفة خلال مدة محددة⁽²⁾، وإذا انتهت هذه المدة دون قيام الشركة بإزالة المخالفة فإنه يملك إصدار قرار بوقف نشاطها لمدة شهر، وإذا لم تقم بإزالة المخالفة خلال مدة الوقف فإنه يرفع الموضوع إلى مجلس الإدارة لإصدار قرار بإلغاء ترخيص الشركة⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على القرارات الفردية للهيئة القائمة على أسواق المال يوجد اختلاف بين القانونين الكويتي والمصري من ناحية، والقانون الفرنسي من ناحية أخرى، حيث تختص الدائرة الإدارية في الكويت ومحاكم مجلس الدولة في مصر بدعوى

(1) راجع المادتين: 42، 43 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(2) يعتبر الإنذار جزءاً إدارياً، أما الأمر فهو لا يعتبر جزءاً ولكنه يمكن أن يؤدي إلى توقيع جزاء في الحالة التي لا ينفذه فيها من تم توجيهها إليه. ويجوز لهيئة أسواق المال في الكويت توجيه تعليمات وأوامر من أجل تحقيق العدالة والشفافية والكفاءة في السوق (المادة 44 من القانون رقم 7 لسنة 2010). وتملك سلطة أسواق المال الفرنسية، بدورها توجيه أوامر للمتعاملين في السوق. راجع:

- ECOOPMAN (N.), Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes, JCP, 1987, I, 3303

(3) راجع: المادتين 30، 31 من القانون رقم 95 لسنة 1992 بشأن سوق رأس المال.

الإلغاء وطلبات التعويض عن الضرر الناشئ عن هذه القرارات، وفقاً للقواعد العامة المنظمة للاختصاص القضائي، بينما يختص مجلس الدولة في فرنسا بدعوى الإلغاء والتعويض المقامة ضد الجزاءات التي توقعها سلطة أسواق المال، نظراً لأن الجزاءات الإدارية تخضع لعدد من الضوابط الدستورية التي تكفل للمحال للمساءلة الإدارية ضمانات المحاكمة العادلة، ومجلس الدولة هو القاضي الطبيعي في هذا المجال⁽¹⁾. أما الدعاوى الموجهة ضد القرارات الفردية الأخرى الصادرة عن هذه الهيئة فإن القانون رقم 706 لسنة 2003 المنظم للهيئة منح لمحكمة استئناف باريس الاختصاص بالفصل فيها⁽²⁾. ويفسر ذلك بأن المشرع الفرنسي أراد إخضاع الدعاوى الموجهة ضد القرارات الإدارية غير الجزائية الصادرة عن سلطة أسواق المال لاختصاص القضاء العادي؛ نظراً لأن هذه الهيئة تمارس نشاطها في محيط تجاري واقتصادي.

وقد انتقد جانب من الفقه الفرنسي التمييز الذي أجراه القانون رقم 706 لسنة 2003 بين نوعي القرارات الفردية الصادرة عن سلطة أسواق المال، وإخضاع الدعاوى الموجهة ضد القرارات التي تتضمن جزاء وحدها لاختصاص القضاء الإداري، وإخضاع الدعاوى الموجهة ضد القرارات الفردية الأخرى الصادرة عن الهيئة ذاتها لاختصاص القضاء العادي، واقترح هؤلاء الفقهاء إسناد الاختصاص بجميع هذه القرارات للقضاء الإداري وحده باعتباره القاضي الطبيعي للمنازعات الإدارية⁽³⁾.

(1) COLLET (M.), Autorités de régulations et procèséquitable, AJDA, 1989 , p. 227 .
-TEITGEN –COLLY (C.), Les instances de régulation et la constitution , RDP, 1990, p. 153 .

ومن الأحكام التي طبق فيها مجلس الدولة المبادئ الدستورية ومبادئ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن المحاكمة العادلة على الجزاءات الصادرة عن سلطة أسواق المال:

- CE, 4 février 2005, Societé GSD , req. n. 269001. RFDA, 2005, p.1174.
- CE, 2 novembre 2005 ,Societé Banque Fideuram Wargny, req. n. 271202 .
- CE,27octobre 2006 , M.Parent et autres , req. n. 276069 .

(2) DELVOLVE (P.), La nature des recours devant la Cour d'appel de Paris contre les actes des autorités boursières , Bulletin Joly , 1990 , p.499 .

- DELVOLVE (P.), La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative , Mélanges J.M. Auby ,éd. DALLOZ , 1992 , p. 47 .

(3) MASSOT (J.) et COHEN-BRANCHE (M.), La répartition du contentieux , rapport présenté au colloque organisé , le 26 mars 2010 , par la Cour de Cassation , sur les autorités administratives indépendantes.

ثانياً - الطبيعة القانونية لعقود هيئة أسواق المال:

تبرم هيئة أسواق المال عقوداً مختلفة، يكتسب بعضها وصف العقود الإدارية ويكتسب بعضها الآخر وصف العقود المدنية، لأنه لا يكفي لاعتبار عقد معين عقداً إدارياً أن تبرمه جهة إدارية أو شخص من أشخاص القانون العام مثل هيئة أسواق المال، وإنما ينبغي علاوة على ذلك، وفقاً للقضاء الإداري في الكويت ومصر، أن يتعلق العقد بسير المرفق العام الذي يتولاه الشخص العام، وأن تتوفر فيه شروط استثنائية يستخدم فيها الشخص العام امتيازات السلطة العامة التي لا مثيل لها في عقود القانون الخاص، مثل سلطة الجهة الإدارية في توجيه أوامر للمتعاقد، وحقها في تعديل العقد في حدود معينة بإرادتها المنفردة، وسلطتها في توقيع جزاءات على المتعاقد معها، وإنهاء العقد قبل انتهاء مدته⁽¹⁾.

أما في فرنسا فإن القضاء الإداري يكتفي بتوافر شرطين فقط لكي يكتسب العقد الصفة الإدارية: أن يكون أحد أطرافه شخصاً من أشخاص القانون العام، وهذا ينطبق على سلطة أسواق المال، وأن تكون الصلة بين العقد والمرفق العام الذي يتولاه الشخص العام وثيقة بحيث يتعلق العقد بتنفيذ الخدمة أو المهمة التي يتولاها المرفق العام⁽²⁾.

(1) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1995/1/24 في الطعن رقم 3128، السنة القضائية 35، وحكمها الصادر من دائرة توحيد المبادئ بتاريخ 1997/1/2 في الطعن رقم 154، السنة القضائية 34. وراجع : حكم محكمة التمييز الكويتية بتاريخ 1997/1/6 في الطعن رقم 152 لسنة 1996 (تجاري).

(2) راجع :

- CE, 8octobre 2010, Societe d'HLM ,req. n. 316723 .

- GUETTIER (CH .), Droit des contrats administratifs, Paris, éd.,PUF , 2011 , p. 100 .

المبحث الرابع الوصاية الإدارية المخففة من جانب الحكومة على هيئة أسواق المال

منح القانون رقم 7 لسنة 2010 لهيئة أسواق المال الكويتية درجة كبيرة من الاستقلال الإداري وخفف الوصاية الإدارية للحكومة عليها، وتصدق هذه الملاحظة كذلك بالنسبة لسلطة أسواق المال الفرنسية، والهيئة العامة للرقابة المالية المصرية، ويظهر ذلك في منح هذه الهيئة شخصية اعتبارية، وجعل ميزانيتها ميزانية مستقلة⁽¹⁾، مع موارد مالية ذاتية تتكون من أموال الرسوم التي يتم تحصيلها لحسابها، وما يخصص لها من ميزانية الدولة، ومن أي موارد تتحصل من ممارسة نشاطها⁽²⁾. وتحفظ الهيئة باحتياطات نقدية، يحددها مجلس الوزراء للهيئة بناء على اقتراح مجلس المفوضين، تضمن لها استقراراً مالياً على المدى الطويل لمواجهة الأخطار المتوقع حدوثها في نشاط الأوراق المالية. وتقوم الهيئة بتوظيف هذه الاحتياطات، وإذا زادت عن المقدار المحدد يحول الفائض إلى الخزانة العامة للدولة، وإذا نقصت في أي وقت عن المقدار المحدد تقوم الحكومة بأداء مبلغ النقص⁽³⁾.

ويتولى رئيس مجلس المفوضين تمثيل الهيئة أمام الغير وأمام القضاء⁽⁴⁾، وله صلاحيات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة، ويوجد بالهيئة إدارة قانونية تتبع رئيس الهيئة وتقوم بمباشرة جميع القضايا والحضور أمام

(1) راجع: المادتين الثانية والثامنة عشرة من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، والمادتين الثانية والسابعة من القانون رقم 706 لسنة 2003 في فرنسا، والمادتين الأولى والسابعة من القانون رقم 10 لسنة 2009 في مصر.
(2) المادة 19 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، والمادة رقم 7 من القانون رقم 706 لسنة 2003 في الكويت، والمادة السابعة من القانون رقم 10 لسنة 2009 في مصر. وتجدر الإشارة إلى أن الموارد المالية للهيئة العامة للرقابة المالية في مصر تشمل الغرامات التي يحكم بها القضاء على من يرتكبون مخالفات للقوانين المنظمة للأنشطة التي تتصل بمجال عمل الهيئة.

(3) المادة 21 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت.

(4) المادة 8 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، والمادة المقابلة لها بشأن رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية، رقم 5 من القانون رقم 10 لسنة 2009 في مصر.

جميع المحاكم وهيئات التحكيم وإبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات الإدارية، وإعداد مشروعات واقتراحات القوانين واللوائح والقرارات المتصلة بنظام السوق⁽¹⁾. ولا تخضع هيئة أسواق المال الكويتية للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة وتخضع فقط لرقابته اللاحقة⁽²⁾.

ويختص مجلس مفوضي هيئة أسواق المال في الكويت، كما يختص مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر بوضع لوائح النظام الوظيفي للعاملين في الهيئة دون تقييد بقواعد قانون الخدمة المدنية⁽³⁾، كما تصدر اللائحة التنفيذية لقانون هيئة أسواق المال في الكويت بقرار من مجلس المفوضين⁽⁴⁾.

وفيما يتعلق بالوصاية الإدارية للحكومة على هيئة أسواق المال في الكويت فإنها تتمثل في عدة أمور، أهمها: تعيين أعضاء مجلس مفوضي الهيئة بمرسوم بناء على ترشيح وزير التجارة والصناعة، ويحدد المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس، التزام الهيئة بتقديم تقرير سنوي عن أنشطتها لوزير التجارة والصناعة، على أن يشتمل على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات، ويرفع التقرير إلى مجلس الوزراء، منح صفة الضبطية القضائية لبعض موظفي الوزارة بقرار من وزير التجارة والصناعة⁽⁵⁾.

وفي مصر، وقبل صدور الدستور الحالي في عام 2014، كان يتم تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح من وزير الاستثمار⁽⁶⁾، ومع صدور الدستور الحالي أصبح تعيين رئيس مجلس الإدارة في جميع الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من اختصاص رئيس

(1) المادة 16 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(2) المادة 23 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(3) المادة 17 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، والمادة 6 من القانون رقم 01 لسنة 2009 في مصر.

(4) المادة 152 من القانون رقم 7 لسنة 2010.

(5) راجع المواد: 6، 25، 30 من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت. وفيما يتعلق بتحديد موظفي الهيئة العامة للرقابة المالية المصرية الذين لهم الضبطية القضائية، فإن وزير العدل هو الذي يصدر القرار الخاص بذلك بناء على عرض وزير الاستثمار (المادة 15 من القانون رقم 10 لسنة 2009).

(6) المادة الخامسة من القانون رقم 10 لسنة 2009.

الجمهورية⁽¹⁾، أما تعيين باقي أعضاء مجلس الإدارة فما زال من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح وزير الاستثمار.

وقد منح المشرع المصري لمجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية سلطة إصدار قرارات نهائية لا تخضع للتعقيب من أية جهة إدارية أعلى، وفي هذا الشأن نصت المادة السادسة من القانون رقم 10 لسنة 2009 على أن: «مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شؤونها وتصريف أمورها ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارية أعلى».

وإذا كانت الحكومة هي التي تقوم بتعيين أعضاء المجلس الذي يتولى إدارة الهيئة القائمة على أسواق المال في الدول الثلاث محل الدراسة، إلا أن رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في سلطة أسواق المال في فرنسا يتمتعون بضمانة مهمة تحقق لهذه الهيئة درجة عالية من الاستقلال الإداري، هي ضمانة عدم قابليتهم للعزل من وظائفهم إلا إذا ارتكبوا جريمة جنائية أو مخالفة تأديبية و صدر قرار بإنهاء خدمتهم وفقاً للقواعد المقررة للمسؤولية الجنائية أو التأديبية، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذه الضمانة في حكمه الصادر بتاريخ 7 يوليو 1989 في قضية⁽²⁾ Drdonneau.

أما أعضاء مجلس مفوضي هيئة أسواق المال في الكويت ومجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر فإنهم لا يتمتعون بضمانة عدم القابلية للعزل، وفي هذا الشأن تنص المادة العاشرة من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال على فقدان عضو مجلس المفوضين صفته واعتبار مكانه شاغراً في حالات معينة منها مخالفته لبعض نصوص هذا القانون أو مخالفته ميثاق الشرف الذي يضعه مجلس المفوضين والذي يحدد قواعد سلوك وأخلاقيات المفوضين.

(1) المادة 216 من دستور 2014.

(2) قضى مجلس الدولة في هذا الحكم بإلغاء قرار الحكومة بإنهاء عضوية رئيس مجلس إدارة بإحدى السلطات الإدارية المستقلة بسبب إحالته للتقاعد في جهة عمله الأصلية، وقرر أن أعضاء مجالس إدارة السلطات الإدارية المستقلة غير قابلين للعزل إلا لأسباب تأديبية، وأن هذا المبدأ العام ينطبق دون حاجة للنص عليه صراحة في القانون، وقد سبقت الإشارة لهذا الحكم في المبحث الثاني من هذا البحث.

ويلاحظ أن إنهاء عضوية المفوض في هذه الحالات ينطوي على جزاء إداري دون أن يسبقه تحقيق يسمح للمفوض بإبداء دفاعه عن نفسه في مواجهة ما هو منسوب إليه من وقائع.

وتصدق هذه الملاحظة أيضاً على القرار بقانون رقم 89 لسنة 2015 في مصر، بشأن سلطة رئيس الجمهورية في إعفاء أحد رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو أحد أعضائها من منصبه في الحالات الآتية: إذا قامت دلائل جديّة على صدور ما يمس أمن الدولة وسلامتها، أو فقد الثقة والاعتبار، أو أحل بواجبات وظيفته بما من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، أو فقد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية.

وعلى الرغم من أن نص المادة العاشرة من القانون رقم 7 لسنة 2010 في الكويت، ونص المرسوم بقانون رقم 89 لسنة 2015 في مصر لم يتضمن أية إشارة لتمكين من يتم إنهاء خدمته للأسباب الواردة في هذين القانونين من ممارسة حق الدفاع، إلا أننا نعتقد أنه من الضروري أن يتم تمكين صاحب الشأن من الدفاع عن نفسه في مواجهة الاتهام المنسوب إليه قبل اتخاذ إجراء إنهاء خدمته، لأن هذا الإجراء ينطوي على جزاء إداري مما يتطلب مراعاة حق الدفاع قبل صدور هذه الإجراءات، ولا يكفي كفالة حق من يتم إنهاء خدمته في هذه الحالات من اللجوء للقضاء بعد توقيع هذا الجزاء، في حقه، وإنما ينبغي - في رأينا - أن يتم تمكينه من الدفاع عن نفسه قبل اتخاذ هذا الجزاء، وقد رأينا أن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا يتمتعون بضمانة عدم القابلية للعزل إلا لأسباب تأديبية أو جنائية وفقاً للقواعد المقررة للمسؤولية الإدارية والجنائية، ومع التقيد بالضمانات الدستورية التي تحيط بهاتين الصورتين من صور المسؤولية.

نخلص من كل ما سبق إلى أن هيئة أسواق المال الكويتية، والهيئة العامة للرقابة المالية المصرية، وسلطة أسواق المال الفرنسية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال الإداري والمالي لتمكينها من أداء المهام المناطة إليها، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، حيث تخضع هذه الهيئات لبعض صور مخففة من الوصاية الإدارية من جانب

الحكومة. وقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1987 بدستورية فرض الرقابة من جانب الحكومة على مشروعية الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تأسيساً على أن الحكومة تسأل سياسياً أمام البرلمان عن نشاط هذه الهيئات⁽¹⁾، كما قررت المحكمة الدستورية الكويتية مبدأ مماثلاً بخصوص رقابة الحكومة على الهيئات والمؤسسات العامة، وذلك في قرارها التفسيري الصادر بتاريخ 9 / 10 / 2006، والمتعلق بتفسير المادتين 100، 101 من الدستور بشأن الاستجواب البرلماني للحكومة⁽²⁾.

(1) CC, 18septembre 1986, n. 217 DC, AJDA, 1987, p. 102.

(2) صدر هذا القرار في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 0 تفسير دستوري.

الخاتمة :

تناولنا في هذه الدراسة النظام القانوني لهيئة أسواق المال في الكويت بالمقارنة مع النظام القانوني للهيئة العامة للرقابة المالية في مصر وسلطة أسواق المال في فرنسا، وقد عرضنا أهداف هذه الهيئات وطبيعتها القانونية باعتبارها تقوم على إدارة مرفق عام يتولى القيام بمهام إدارية واقتصادية تتمثل في تنظيم أسواق المال ونشاط الأوراق المالية.

وقد تبين لنا أن الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر لها اختصاصات أوسع، حيث تتولى الرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق.

وتتمتع الهيئات الثلاث موضوع الدراسة بشخصية اعتبارية عامة، وميزانية مستقلة، وموارد مالية ذاتية، وتتولى الحكومة تعيين أعضاء المجلس الذي يتولى إدارة هذه الهيئات، ولكن القانون الفرنسي يتميز بأن بعض هؤلاء الأعضاء يتم تعيينهم بحكم وظائفهم القضائية، وتعيينهم جهات عملهم الأصلية، كما يتمتع جميع أعضاء مجلس الإدارة في الهيئة الفرنسية بضمانة عدم القابلية للعزل إلا وفقاً لقواعد المسؤولية الجنائية أو التأديبية، بينما يجوز إنهاء خدمة أعضاء المجلس الذي يتولى إدارة كل من الهيئة الكويتية والهيئة المصرية لأسباب أخرى غير حالتي المسؤولية الجنائية والتأديبية، وعلى الرغم من أن القانون في البلدين يكفل لهم حق اللجوء للقضاء للطعن في قرارات إنهاء خدمتهم إلا أننا نعتقد بضرورة مراعاة تمكينهم من ممارسة حق الدفاع في مواجهة الوقائع المنسوبة لهم قبل اتخاذ قرار إنهاء خدمتهم.

ويعتبر العاملون في هيئة أسواق المال الكويتية والهيئة العامة للرقابة المالية المصرية موظفين عموميين، ولكنهم يخضعون لنظام وظيفي خاص بهم يضعه المجلس الذي يتولى إدارة الهيئة دون تقييد بقواعد قانون الخدمة المدنية، أما في فرنسا فإن شاغلي الوظائف القيادية بهيئة سوق المال هم وحدهم الذين يكتسبون وصف

الموظفين العموميين، ويخضع باقي العاملين لقانون العمل الخاص، ويختص القضاء العادي بمنازعاتهم الوظيفية.

وتملك الهيئات الثلاث محل الدراسة سلطة لائحية مستقلة، تخضع لرقابة القضاء الإداري، كما تملك سلطة إصدار أنواع مختلفة من القرارات الإدارية الفردية، بعضها يكتسب وصف الجزاءات الإدارية، وبعضها لا يكتسب هذا الوصف، وتخضع جميعها لرقابة الدائرة الإدارية في المحاكم الكويتية، ورقابة محاكم مجلس الدولة في مصر، أما في فرنسا فإن القرارات ذات الطابع الجزائي وحدها هي التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، بينما تخضع القرارات الفردية الأخرى لرقابة القضاء العادي، وينادي بعض الكتاب في فرنسا بتوحيد جهة الاختصاص القضائي بالدعوى الموجهة ضد هذه القرارات، وإخضاعها جميعها لاختصاص القضاء الإداري، باعتباره القاضي الطبيعي للدعوى الموجهة ضد القرارات الإدارية.

وتخضع كل من هيئة أسواق المال في الكويت، والهيئة العامة للرقابة المالية في مصر، وسلطة رأس المال في فرنسا لوصاية إدارية مخففة من جانب الحكومة، مما يمكنها من أداء المهام المناطة إليها بفاعلية ومرونة.

قائمة المراجع

أولاً - المراجع العربية :

- 1- د. المستشار عبد الكريم الزيات، الموجز في شرح القرارات الإدارية، الكويت، مطبوعات ديوان المحاسبة، 2008.
- 2- د. بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، الكويت، الطبعة الثانية، 2012.
- 3- د. جار الله على جار الله المري، النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2014.
- 4- د. خميس السيد إسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، القاهرة، عالم الكتب، 1987.
- 5- د. سالم توفيق النجفي، المرافق العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة بين مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية (بدون سنة نشر).
- 6- د. شعبان أحمد محمود، د. رجب أحمد سليم، شرح أحكام قانون سوق رأس المال، القاهرة، 2004.
- 7- د. صالح أحمد بربري، الممارسات غير المشروعة في بورصة الأوراق المالية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2001.
- 8- د. طارق عبد الرؤوف صالح رزق، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 2014.
- 9- د. عزت فوزي حنا، المرفق العام الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 1992.
- 10- كلية الحقوق بجامعة الكويت، قانون هيئة أسواق المال بعد مرور أربعة أعوام من النفاذ، حلقة نقاشية عقدتها مجلة الحقوق بتاريخ 25م/11/2014.
- 11- د. محمد باهي أبويونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.

- 12- د. محمد عويد عايض الظفيري، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، 2011.
- 13- د. محمد محمد عبد اللطيف، القانون العام الاقتصادي، دراسة مقارنة، مطبوعات لجنة التأليف والتعريب والنشر بجامعة الكويت، 2012.
- 14- سلطة تنظيم الأسواق المالية، الإطار الدستوري والتنظيم التشريعي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 33، العدد 52، ص 69.
- 15- المستشار ناصر معلا، جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية، الدعوى الإدارية، الكويت، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع، 1999.
- 16- د. يسري محمد العصار، قانون القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2011.
- 17- القانون الإداري (المرفق العام، الضبط الإداري)، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2012.

ثانياً - المراجع الفرنسية:

- 1 - AUTIN (J.L.), Le contrôle des autorités administratives indépendantes par le Conseil d'Etat est –il pertinent?, RDP, 1991.
- 2 - CHEVALLIER (J.), Les autorités administratives indépendantes et la régulation des marchés, Justices, 1995, n.1.
- 3 - COLLET (M.), Autorités de régulations et procès équitable, AJDA, 1989.
- 4 - COLLET (M.), Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, éd. LGDJ, 2003.
- 5 - COLLIARD (A.) et TIMSIT (G.), Les autorités administratives indépendantes , éd. PUF, 1988.
- 6 - COLSON (J.PH.) et IDOUX (P.), Droit public économique, Paris, 6e éd., L.G.D.J., 2012.
- 7 - Conseil d'Etat, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, EDCE, n.52, La Documentation française, 2001.
- 8 - Cour de cassation, Actes du colloque du 26 mars 2010, sur les autorités administratives indépendantes, publiés par la RFDA, 2010.
- 9 - DECOOPMAN (N.), Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes, JCP, 1987, I , 3303.
- 10 - DECOOPMAN (N.), Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, www.u-picardie.fr.
- 11 - DEGOFFE (M.), Les autorités publiques indépendantes, AJDA, 2008.
- 12 - DELVOLVE (P.), La nature des recours devant la Cour d'appel de Paris contre les actes des autorités boursières, Bulletin Joly, 1990.
- 13 - DELVOLVE (P.), La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative, Mélanges J.M. Auby, éd. DALLOZ, 1992.

- 14 - GAZIER (F.) et CANNAC (Y.), Etude sur les autorités administratives indépendantes, EDCE, 1984, n. 35.
- 15 - GENTOT (M.), Les autorités administratives indépendantes, éd., Montchrestien, 1994.
- 16 - GILLES (J.) GUGLIELMI et KOUBI (G.), Droit du service public, Paris, éd. Montchrestien, 2011.
- 17 - GODET (R.) La participation des autorités administratives indépendantes au règlement des litiges juridictionnels de droit commun: l'exemple des autorités de marché, RFDA, 2002.
- 18 - HAQUET (A), Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, RDP, 2008.
- 19 - PRALUS-DUPUY (J.), Reflexions sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu à certaines autorités administratives indépendantes, RFDA, 2003.
- 20 - SABOURIN (P.), Les autorités administratives indépendantes, Une catégorie nouvelle, AJDA, 1983.
- 21 - TEITGEN –COLLY (C.), Les instances de régulation et la constitution, RDP, 1990.

ثالثاً - المواقع الإلكترونية:

1- موقع هيئة أسواق المال الكويتية

www.cma.gov.kw

2- موقع الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر

www.efsa.gov.eg

3- موقع سلطة أسواق المال في فرنسا

www.amf-france.org

الصفحة	الموضوع
21	المقدمة
22	المبحث الأول - أهداف هيئة أسواق المال وطبيعتها القانونية
22	أولاً - أهداف هيئة أسواق المال
24	ثانياً - الطبيعة القانونية لهيئة أسواق المال
27	المبحث الثاني - التنظيم الداخلي لهيئة أسواق المال
27	أولاً - تشكيل المجلس الذي يتولى إدارة هيئة أسواق المال واختصاصاته
32	ثانياً - النظام القانوني للعاملين بهيئة أسواق المال
33	المبحث الثالث - النظام القانوني لقرارات هيئة أسواق المال وعقودها
33	أولاً - النظام القانوني الذي تخضع له قرارات الهيئة
33	القرارات اللائحية أو التنظيمية لهيئة أسواق المال
34	القرارات الفردية لهيئة أسواق المال
38	ثانياً - الطبيعة القانونية لعقود هيئة أسواق المال
39	المبحث الرابع - الوصاية الإدارية المخففة من جانب الحكومة على هيئة أسواق المال
44	الخاتمة
46	المراجع