إلغاء لجنة الاستئناف لقرار لجنة الفصل

رقم القضية لدى لجنة الفصل	رقم قرار لجنة الفصل	تاريخ صدور القرار
31/108	950/ ل/ د1/2012م لعام 1433هـ	1433/02/20هـ لعام 2012/01/14م
رقم قرار لجنة الاستئناف	**تاريخ صدور القرار**	**نوع الدعوى**
806/ل. س لعام 1435/2014هـ	1435/4/25هـ، الموافق 2014/2/25م	إدارية
التصنيف الموضوعي		
سحب ترخيص		

الوقائع

تتلخص وقائع هذه الدعوى التي أوردها القرار محل الاستئناف في أن وكيل المدعية تقدم إلى لجنة الفصل بلائحة دعوى ضد هيئة السوق المالية، ذكر فيها أن من المعلوم أن قرار سحب الترخيص من المنشأة التجارية هو بمنزلة الحكم بالإعدام على الشخص الطبيعي؛ لأنه يعني زوال المنشأة من الوجود، وهذه الخطورة تتضاعف بالنسبة إلى المنشآت المرخص لها من هيئة السوق المالية؛ لأن الترخيص الصادر من الهيئة يكون مشروطاً بإنجاز شروط ومعايير متشددة ومُكلفة مادياً يجب على مُتلقي الترخيص إتمامها قبل حصوله على خطاب بدء العمل، ولهذا السبب حددت المادة (62) من نظام السوق المالية السعودي أربع حالات على سبيل الحصر لا يجوز سحب الترخيص إلا بتوافر أي منها، إضافة إلى أن المبادئ الشرعية والنظامية والأعراف المستقرة والمصلحة العامة توجب على الجهات التنظيمية على وجه العموم عدم اللجوء إلى سحب التراخيص التي أصدرتها إلا في أضيق نطاق ممكن، ثم ذكر أوجه اعتراضه على قرار مجلس الهيئة، وهي: أولاً: اختصاص لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية بنظر هذه الدعوى: تختص اللجنة بالنظر في هذه الدعوى بناءً على الفقرة (ج) من المادة الخامسة والعشرين من نظام السوق المالية، حيث مضى أكثر من تسعين يوماً على إيداعه خطاب التظلم لدى الهيئة وصورة قيده لدى الهيئة، ولم يتلق تجاوباً أو إخطاراً من الهيئة. ثانياً: عرض الوقائع: 1. سبق أن صدر قرار مجلس هيئة السوق المالية المتضمن الموافقة على الترخيص لشركة المدعى عليها في ممارسة نشاطي الترتيب وتقديم المشورة في الأوراق المالية. 2. بعد استكمال الشركة الشروط والمعايير والتجهيزات المادية والبشرية اللازمة للبدء بممارسة العمل، تلقت خطاب الهيئة الذي أفاد أنه بإمكان شركة المدعى عليها البدء بممارسة نشاطي الترتيب وتقديم المشورة في الأوراق المالية ابتداءً من يوم الأحد 28ذي الحجة 1428هـ الموافق 6 يناير 2008م. 3. تلقت الشركة خطاب الهيئة المشار فيه إلى زيارة فريق إدارة التفتيش والالتزام لشركة المدعى عليها بتاريخ 1429/5/1هـ وأنه اتضح وجود عدد من الملاحظات مُبينة في الخطاب، فأجابت موكلته عن ذلك الخطاب بالخطاب الذي تضمن جواباً واضحاً عن كل ملاحظة من ملاحظات الهيئة. 4. فوجِئت موكلته بصدور إعلان مُقتضب على موقع (تداول) يتضمن صدور قرار من مجلس الهيئة بسحب ترخيصها، وبعد تواصلها مع الهيئة لمعرفة المزيد من التفاصيل تلقت خطاب الهيئة (وأرفق نسخة منه) الذي ورد فيه العبارة التالية: ".. وبسبب مخالفة الشركة لعدد من أحكام نظام السوق المالية ولوائحه التنفيذية، أصدر المجلس قراره بالآتي:

سحب الترخيص الممنوح لشركة المدعى عليها". 5. تقدم إلى الهيئة بخطاب التظلم وقُيِّد الخطاب لدى الهيئة، ولكن لم يتلق أي جواب من الهيئة. ثالثاً: انعدام ركن السبب في قرار سحب الترخيص: حددت المادة (62) من نظام السوق المالية أربع حالات فقط يجوز للهيئة في حالة توافر أي منها إصدار قرار سحب الترخيص، وتلك الحالات هي: "أ. إذا أعطى عمداً أو تسبب في إعطاء بيانات جوهرية زائفة أو مضللة في طلب الترخيص المقدم، أو في أي وثيقة أو تقرير قدمه إلى السوق أو إلى الهيئة. ب. إذا خالف عمداً أحكام هذا النظام ولوائحه، أو ساعد شخصاً آخر على ذلك. ج. إذا خالف حكماً أو قراراً صادراً بحقه من أي محكمة في المملكة، أو من اللجنة يحظر عليه بصفة دائمة أو مؤقتة ممارسة أعمال الوساطة أو إدارة المحافظ. د. إذا أُخطرت الهيئة رسمياً من قبل جهة تنظيمية للأوراق المالية في دولة أخرى أن الوسيط أو وكيل الوسيط قد قام بصورة متعمدة بخرق أنظمة الأوراق المالية لتلك الدولة، أو قام بتقديم معلومات غير صحيحة ومضللة في التقارير المطلوب تقديمها فيها"، ولم ترتكب موكلته أياً من هذه الحالات، بل إن الهيئة لم تتهمها بارتكاب أي منها، سواءً في الخطاب الوحيد الذي تلقته من الهيئة أو أثناء جلسة الاستماع التي حضرتها، وحيث حددت المادة (62) من نظام السوق المالية أربع حالات فقط يجوز للهيئة في حالة توافر أي منها إصدار قرار سحب الترخيص، ونظراً إلى عدم توفر أي منها لدى موكلته، فإن قرار سحب الترخيص يكون منعدم السبب، مما يتعين معه إلغاؤه إحقاقاً للحق وتعزيزاً للعدالة وسيادة النظام وتمشياً مع المبادئ المستقرة في القضاء الإداري كما نص على ذلك المختصون في القضاء الإداري، وكما نص عليه حكم لمحكمة القضاء الإداري: "...أما حيث يقيد القانون سلطة الإدارة، وحيث يلغي كل سلطة تقديرية لها، وذلك بتحديد الوقائع التي يجب أن تبني عليها قرارها، فإن القضاء الإداري يختص برقابة قيام الوقائع وتقديرها. (فإذا حدد القانون سبباً مُعيناً) يجب على القاضي إلغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب". وتأسيساً على ما سبق، يطلب الحكم على هيئة السوق المالية بالآتي: 1. إلغاء قرار مجلس هيئة السوق المالية المتضمن سحب الترخيص الممنوح لشركة المدعى عليها. 2. تعويض موكلته عن ما لحقها من خسارة مادية بسبب وقف نشاط الشركة منذ صدور قرار سحب الترخيص، بلغت (25.000.000) ريال. 3. تعويض موكلته بمبلغ (5.000.000) ريال مقابل ما لحقها من أذى معنوي نتيجة للتشهير بها وإعلان قرار سحب الترخيص. 4. دفع أتعاب المحاماة لموكلته وقدرها (900.000) ريال.

وقد أصدرت لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية قرارها رقم 950/ ل/ د1/2012م

لعام 1433هـ، القاضي بالآتي:

"أولاً: قبول تظلم المدعية شكلاً.

ثانياً: رفض تظلمها موضوعاً".

وبعد تسلم وكيل المدعية نسخةً من قرار لجنة الفصل تقدم بمذكرة استئناف عليه، ذكر فيها أن المادة (62) من نظام السوق المالية أعطت هيئة السوق المالية صلاحية إيقاع عقوبات على الوسطاء، استثناءً من القواعد العامة التي تمنع إيقاع العقوبة إلا بحكم قضائي، وتشمل العقوبات: اللوم، وفرض قيود على الأنشطة، وتعليق النشاط مدة لا تزيد على اثني عشر شهراً، وأخيراً: سحب الترخيص، وقصرت المادة هذه الصلاحية الاستثنائية للمجلس على ارتكاب الوسيط أياً من المخالفات الأربع الواردة في تلك المادة، ومن بينها الفقرة (2) التي نصت على الآتي: "إذا خالف عمداً أحكام هذا النظام ولوائحه، أو ساعد شخصاً آخر على ذلك"، وقد استندت الهيئة إلى هذه الفقرة لسحب الترخيص من موكلته، بطريقة تتعارض مع هذه المادة شكلاً وجوهراً،

وقد تظلمت موكلته إلى الهيئة، ثم إلى اللجنة، وفندت المزاعم المتعلقة بوجود مخالفات نظامية، ورغم ذلك صدر القرار المستأنف، ويتضح مما سبق مُخالفة القرار المستأنف للمادة (62) من نظام السوق المالية، شكلاً وجوهراً من حيث الآتي: أ. تفسير القرار المستأنف للمادة (62) على نحو يُعدّ تعديلاً لها ويحرم المتهم من حق كفله النظام، وقد فسر القرار المستأنف كلمة (عمداً) بافتراض العمدية دائماً، وهذا يعني بالضرورة أن كلمة (عمداً) زائدة وغير ذات معنى، وفي حكم المحذوفة من المادة، وذلك أمر يتجاوز التفسير القضائي للنص إلى التعديل التنظيمي، ولا شك أن تعديل النظام أمر يخرج عن صلاحيات اللجنة الابتدائية ويُعدّ تعدياً على صلاحيات المشرع، ولا سيما أن هذا التعدي يُجرد المتهم من حق جوهري كفله له النظام، وهو اشتراط ارتكابه مخالفة النظام على نحو متعمد وليس بمجرد ارتكاب السلوك المخالف كما ذهبت اللجنة، والفرق بين اشتراط التعمد وعدم اشتراطه بينته الأعمال التحضيرية لنظام السوق المالية عند شرحها للفقرة (أ/2) المشار إليها؛ إذ ورد في الوثيقة التي قُدمت إلى مجلس الشورى من قبل مؤسسة النقد أثناء دراسة المجلس للنظام ما نصه: "ثمة مثال عن مُخالفة من هذا النوع في الفقرة (أ/2) التي تفرض العقوبات عندما يساعد الوسيط بقدر كبير شخصاً آخر فيما يعلم الوسيط أنها مُخالفة، ولتوضيح ذلك، افترض أن (الوسيط) قدّم إلى السوق سلسلة طلبات شراء من أسهم .. لصالح عميله، الذي يعلم الوسيط أنه يُضارب بأسهم الشركة..."، من هذا النص يتضح أن من أمثلة المخالفة المتعمدة أن ينفذ الوسيط أمراً لعميله يتضمن تضليلاً مثلاً والوسيط يعلم بذلك، أما إذا لم يعلم الوسيط بالمخالفة وإنما قصّر مثلاً في التحقق منها، فإنه يُعدّ مخالفاً للنظام ولكن بصورة غير متعمدة.... وهكذا. ب . تفسير القرار المستأنف للمادة (62) على نحو لا يتفق مع روح النظام ومبادئ العدل والإنصاف: صاغ المشرع المادة (62) من نظام السوق المالية على نحو يدل على ضرورة التوالي الزمني بين جلسة الاستماع وصدور قرار سحب الترخيص؛ فقد نصت على الآتي: "... أو يسحب بمقتضاه الترخيص الممنوح له، وذلك إذا ثبت للمجلس، بعد إخطار الوسيط أو وكيل الوسيط المعني، وإتاحة الفرصة لسماع أقواله في جلسة استماع، أنه قد ارتكب سواء قبل أو بعد حصوله على الترخيص أياً من المخالفات الآتية..."، واشتراط التوالي بين جلسة الاستماع وما يترتب عليها من آثار أمر يتفق مع روح النظام، ومبادئ العدل، في حين أن الهيئة لم تُصدر قرار سحب الترخيص إلا بعد مرور أكثر من سنة من جلسة الاستماع، مما يعني انتهاء الأثر القانوني لها وانفصام الصلة بينها وبين وقرار سحب الترخيص. إن طول الفترة بين جلسة الاستماع وصدور القرار تدل على أن جلسة الاستماع لم تُقنع الهيئة بوجود مخالفات كافية لتطبيق المادة (62) على تلك الحالة، وإلا لبادرت إلى سحب الترخيص بدلاً من ترك الوسيط أكثر من سنة يُمارس عمل الوساطة، ولذا فإن قرار سحب الترخيص يكون باطلاً لصدوره دون الوفاء بالإجراء النظامي المتمثل في مواجهة الوسيط وتمكينه من إسماع أقواله في جلسة الاستماع. ج . تفسير القرار المستأنف للمادة (62) من نظام السوق المالية على نحو يسمح بعدم التناسب المفرط بين المخالفة والعقوبة: منحت المادة (62) الهيئة سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة من بين عدد من العقوبات المتدرجة، بدءًا بتوجيه اللوم، وانتهاءً بسحب الترخيص، ولا شك أن الهيئة مُقيدة بوجوب تناسب العقوبة مع درجة جسامة المخالفة، وإذا كانت العقوبة غير متناسبة مع المخالفة على نحو مُفرط فإن ذلك يُعدّ من قبيل إساءة استغلال السلطة، وهو أمر يخضع لرقابة الجهة القضائية المختصة (لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية)، وفي سياق المذكرات المقدمة من الهيئة للّجنة ذكرت أنها تُفهم المادة (62) على أساس أن مخالفة واحدة تُعدّ كافية من الناحية القانونية لسحب الترخيص انطلاقاً من مسؤولياتها الرقابية وحماية السوق والمستثمرين! وقد أيد القرار المستأنف الهيئة في إغفالها مبدأ

التدرج وإقدامها على سحب الترخيص بالرغم من توجيه اللجنة سؤالاً للهيئة عن مسألة التدرج في تطبيق العقوبة، ولا شك في وجود عدم تناسب مُفرط بين المخالفات المزعومة وبين سحب الترخيص، ولا سيما أن الهيئة أمامها مجال واسع من الاختيار بين العقوبات الأقل قسوة، ورغم أن لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية معنية بمراقبة الإدارة في هذا المجال، إلا أن القرار محل الاستئناف أيد ذلك الإفراط في عدم التناسب بين التهمة والعقوبة، فيكون قرار سحب الترخيص فاقداً لسببه ومُخالفاً لنظام السوق المالية، وعدم التناسب المفرط بين المخالفة ودرجة العقوبة التي تختارها الإدارة يعني إساءتها استغلال السلطة التقديرية، ويخضع لرقابة القضاء، وذلك أمر أغفله القرار محل الاستئناف. وختم استئنافه بطلب الآتي: 1-إلغاء القرار المستأنف، ومن ثم إلغاء قرار مجلس هيئة السوق المالية المتضمن سحب الترخيص الممنوح لشركة المدعى عليها. 2-الحكم على هيئة السوق المالية بتعويض موكلته عما لحقها من خسارة مادية بسبب وقف نشاط الشركة منذ صدور قرار سحب الترخيص، بلغت (25,000,000) ريال. 3-الحكم على هيئة السوق المالية بتعويض موكلته بمبلغ (5,000,000) ريال مقابل ما لحقه من أذى معنوي نتيجة للتشهير به وإعلان قرار سحب الترخيص. 4-دفع أتعاب المحاماة لموكلته، وقدرها (900.000) ريال.

الأسباب

بعد اطلاع لجنة الاستئناف على الأوراق الثابتة في ملف الدعوى، ودراسة القرار محل الاستئناف، وأسباب الاعتراض عليه، وحيث إن الاستئناف قدم خلال الأجل المحدد نظاماً، وحيث انتهت لجنة الفصل في قرارها المستأنف ضده إلى قبول تظلم المدعية شكلاً، ورفضه موضوعاً؛ إذ تبين لها أنَّ مجلس هيئة السوقِ المالية أصدر قراره القاضي بسحب الترخيص الممنوح للشركة المدعية بناءً على مخالفتها لنظام السوق المالية, كذلك تبين للّجنة قيام المدعية بارتكاب المخالفات التي بني عليها القرار المتظلم منه، وحيث إنه بالنظرِ إلى ملف الدعوى، وإلى القرار الإداريِّ المتظلم منه، وإلى ما نصت عليه المادة الثانية والستون من نظام السوق المالية التي جعلت لمجلس الهيئة صلاحية اتخاذ أيٍ من الإجراءات المنصوص عليها في حق الوسيط المخالف ومن بينها سحب الترخيص الممنوح له, فقد ظهر للّجنة الآتي: أولاً: استيفاءُ القرار محل الطعن شروط إصداره الشكلية؛ إذ إنَّه صادر من جهة ذات صلاحية (مجلس هيئة السوق المالية)، بعد إخطار المدعية بخطوات مسبقة لاتخاذ هذا القرارِ وذلك بعد جلسة استماعٍ لمدير مجلس إدارة المدعية, وخطاب الهيئة للمدعية الذي ذكرت فيه الهيئة بعض المخالفات التي تم الاطلاع عليها أثناء الزيارة التفتيشية وطلبها من المدعية الإفادة عنها، وجواب المدعية لطلب الهيئة في 1429/8/2هـ عن هذه المخالفات. ثانياً: أن الهيئة اتخذت قرارها وفقاً للصلاحية الممنوحة لها بمقتضى المادة الثانية والستين المشار إليها. ثالثاً: لم يثبت لدى اللجنة أن قرار الهيئة شابه عيب يوجب إلغاءه, وذكرت اللجنة أن طلب المدعية إلغاء القرار محل الطعن لم يستند إلى الأسباب الواجب توافرها لإلغاء القرار الإداري محل الطعن، فالقرارُ مستوفٍ شروطَ إصداره الشكلية والموضوعية، ولم يردْ عليه أي من العيوب المقررة نظاماً.

وترى لجنة الاستئناف أن التظلم من قرارات الجهة الادارية يخضع لأحكام وإجراءات دعوى إلغاء القرار الاداري، المنظمة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وحيث إن الفقرة (ج) من المادة (25) من نظام السوق المالية جعلت الاختصاص الولائي للجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية في النظر في التظلم من القرارات والاجراءات الصادرة عن الهيئة أو السوق، فإنه يجب على لجنة الفصل التصدي من تلقاء نفسها للتحقق من استيفاء الدعوى لشروط قبولها شكلاً، وذلك قبل النظر في الدعوى من الناحية الموضوعية باعتبارها مسألة أولية تبحث ولو لم تكن ثمة دفوع بصددها؛ لكونها متعلقة بالنظام العام.

وحيث إن من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القرار الاداري يتحصن بمضي المدة المحددة نظاماً من تاريخ العلم به، وحيث ثبت للجنة الاستئناف أن هيئة السوق المالية أبلغت المدعية بالقرار الاداري بخطابها ثم تظلمت بخطابها المقيد من قرار مجلس الهيئة، المشار إليه، مما يتبين معه مضي مدة التظلم المقررة، ومن ثم تحصن قرار الهيئة نظاماً بفوات المهلة المقررة وفقاً للقواعد العامة في هذا الشأن.

فلهذه الأسباب

قررت لجنة الاستئناف الآتي:

أولاً: إلغاء قرار لجنة الفصل رقم 950/ ل/ د1/2012م لعام 1433هـ.

ثانياً: عدم قبول الدعوى شكلاً.