**الجزاءات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة وطرق الطعن بها**

بقلم

**المحامي رياض التامر**

**دكتوراه في الحقوق**

**الجامعة اللبنانية**

**المحامي وائل الزين**

**دكتوراه في الحقوق**

**جامعة غرونوبل 2**

**مجلة العدل العدد 2/2014**

**/المقدمة**

يعد تنظيم النشاط الاقتصادي والمالي وظيفة تقليدية من وظائف الدولة، إلا أن هذا التنظيم قد تطور مؤخراً تطوراً ملحوظاً، كان من أبرز ملامحه إنشاء هيئات منظمة مستقلة تتولى تنظيم هذا النشاط، وبالتالي لم يعد تنظيم القطاعات الاقتصادية حكراً على السلطات الإدارية التقليدية من وزارات ومؤسسات عامة. فالهيئات المنظمة المستقلة أعطيت صلاحيات تنظيمية في قطاعات اقتصادية متنوعة.

إن الهيئات المنظمة المستقلة ليست طائفة قانونية متميزة، إنما تنتمي إلى طائفة السلطات الإدارية المستقلة، وهي تعمل بشكل مستقل خارج عن الهرمية الإدارية وعن ممارسة الوصاية، وهي لا تتلقى أية تعليمات من الإدارة.

لقد نشأت الهيئات المنظمة المستقلة لتحقيق المرونة والفعالية في إدارة القطاعات الاقتصادية من جهة، ولضمان حياد الدولة في القطاعات الاقتصادية الأساسية تجاه المستثمرين من جهة أخرى. وتتولى الهيئات المنظمة المستقلة عملية تنظيم القطاعات الاقتصادية الأساسية من دون التدخل في عمليات إدارة واستغلال النشاط الاقتصادي.

لقد عهد المشرع غالباً لهذه الهيئات بوظيفة جزائية تتمثل في فرض عقوبات معينة على المخالفين لقواعد تنظيم القطاعات الاقتصادية المعنية بهذه العملية.

صحيحٌ أن توقيع الجزاء من جانب هذه السلطات يقترب موضوعياً من عمل المحاكم الجزائية، لكن العقوبة التي تفرض من قبل الهيئات المنظمة المستقلة تظل عقوبة إدارية. فالعقوبة الإدارية ليست فقط العقوبة التي تفرض على الموظف أو المتعاقد مع الإدارة، بل هي تشمل العقوبات التي تفرضها هيئات التنظيم على المشغلين، في معرض قيامها بمهامها في تنظيم القطاعات الاقتصادية والإشراف عليها.

فالعقوبات التي تفرضها هيئات التنظيم على اختلافها (وزارات، مؤسسات عامة، هيئات منظمة مستقلة ) ما زالت غير معروفة لدى قسم واسع من الحقوقيين، رغم جسامة هذه العقوبات والتي هي بمعظمها عقوبات اقتصادية. هذه العقوبات قد تصل إلى التغريم بمبالغ طائلة من المال، وفي بعض الحالات تصل إلى حد سحب الرخصة والإقفال النهائي للمؤسسة.

سنتناول في بحثنا هذا مسألة العقوبات التي تفرضها أبرز الهيئات المنظمة المستقلة الموجودة في لبنان ، وهي: "الهيئة المنظمة للاتصالات، هيئة الأسواق المالية، مصرف لبنان(عبر اللجنة المصرفية العليا التابعة له)، لجنة البورصة بيروتhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png"، حيث سنستعرض في قسمٍ أول النظام القانوني لهذه العقوبات، ومدى توفر الضمانات الإجرائية لفرض تلك العقوبات في ضوء القوانين التي ترعى هذه القطاعات، ونَتناول في قسم ثان عرضاً لطرق الطعن المتاحة بوجه هذه العقوبات.

**القسم الأول: النظام القانوني للعقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة**

إن الاعتراف لسلطة التنظيم بالرقابة على المشغلين، للتأكد من احترامهم للالتزامات التي تفرضها عليهم القوانين والأنظمة، يقتضي تخويلها حق توقيع الجزاءات في حالة إخلال هؤلاء المشغلين بهذه الالتزامات. وتثير سلطة الجزاء مسائل عدة تتعلق بدستوريتها، كما تُثار مسألة الضمانات المرافقة لسلطة الجزاء، وشروط ممارسة هذه الصلاحية (مبحث ثان).

لكن قبل ذلك يقتضي التطرق (في مبحث أول): إلى أسباب منح الهيئات المنظمة سلطات جزائية (فقرة أولى)، والتعرف إلى أبرز هذه العقوبات وتبيان طبيعتها (فقرة ثانية).

**مبحث أول: لماذا منحت الهيئات المنظمة المستقلة سلطة جزائية وما هي أبرز هذه العقوبات؟**

سنتطرق في هذا المبحث إلى الأسباب التي دفعت باتجاه إعطاء الهيئات المنظمة المستقلة سلطة فرض العقوبات (فقرة أولى) ثم في فقرة ثانية إلى التعرف على أبرز العقوبات التي يمكن إنزالها (فقرة ثانية).

**فقرة أولى: أسباب منح الهيئات المنظمة المستقلة سلطة جزائية(سلطة فرض العقوبات) :**

تقوم فكرة هذه الهيئات على مبدأ عدم التدخل المباشر للجهاز الإداري في قطاع معين، حيث يتم تكليف هيئة مستقلة إدارياً بتحديد قواعد العمل في هذا القطاع، من هنا فإن هذه الهيئات تعكس تطوراً في كيفية ممارسة السلطة العامة.

وأعطيت هذه الهيئات- من ضمن الصلاحيات العديدة المعطاة لها- الحق بحماية ومراقبة هذه القطاعات، وذلك بهدف رفع إنتاجية هذه القطاعات، وتطويرها عبر تأمين الضمانة للمستثمرين المحليين والوافدين.

لذلك، فإن صلاحية فرض العقوبات على المشغلين والمتعاملين مع القطاع تبدو منطقيةً ما دام أن الهدف النهائي هو النهوض بهذه القطاعات وتطويرها.

بالإضافةً إلى ذلك، يستند الاعتراف لسلطات التنظيم المستقلة بحق توقيع عقوبات إلى جملة أسباب وحجج، وهي:

**أولاً**: تمتع هذه الهيئات بتخصصية عالية إذ تتألف هذه الهيئات من أشخاص مهنيين متخصصين كلٌ في قطاعه، ويضع كلٌ منهم خبرته وعلمه لتطوير هذه القطاعات عبر مراقبة المشغلين وإنزال العقوبات المناسبة بهم في حال مخالفاتهم للقوانين والأنظمة الراعية لهذه القطاعات. هذه التخصصية تتيح للهيئات أيضاً الاطلاع على أدق تفاصيل القطاعات المعنية، والمخالفات الحاصلة للقوانين والأنظمة، مع ما يقتضيه التحقق من وجود هذه المخالفات من التبحر في تفاصيلٍ تقنية، قد لا تكون متاحة لدى المحاكم العادية.

**ثانيًا:** تمتع هذه الهيئات بمرونة عالية بعيدة عن القيود المكبلة مما يتيح لها اختيار جملة من التدابير والقرارات المختلفة التي تصل في نهاية الأمر إلى إنزال العقاب بحق المخالف بسهولة بدون أية تعقيدات فإعطاء هذه الهيئات سلطات فرض عقوبات وجزاءات هو في صلب عملها الإداري لأن هذا العمل ليس عملا منفصلا عما سواه، بل هو عمل يتكامل مع مهام أخرى لهذه الهيئات يتيح لها التأثير على القطاع الذي ترعاه عبر التهديد بفرض العقوبات المناسبة في حال عدم احترام القواعد والقرارات التي تصدرها هذه الهيئات.

**ثالثاً:** السرعة في إنزال العقوبات. إن هذه الهيئات تستطيع إنزال العقوبات، بمجرد أن تشعر أنها أصبحت مستنيرة بما فيه الكفاية، لأن القواعد المتبعة أمامها تتميز بالبساطة، مما يسمح لها بأن تفصل في المنازعات، وأن توقع الجزاءات، على نحوٍ أسرع من المحاكم التي تزدحم بالقضايا. فاللجوء إلى القضاء لإنزال العقوبات بحق المخالفين للأنظمة الراعية للقطاعات الاقتصادية، يعني التسليم بمحاكماتٍ بطيئةٍ مكلفة، مليئة بالشكليات، وبالتالي محاكمة قد تدوم أشهراً أو سنوات عديدة، الأمر غير المُسّلم به فيما يتعلق بقطاعات أساسية وحيوية يكثر فيها المشغلون والمتعاملون ، وبالتالي تتتالى فيها المحاكماتhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

**رابعاً:** ضرورة التفاعل مع الأسواق الدولية الأخذة في التقارب. لقد أصبحت معظم القطاعات الاقتصادية في عصرنا الحالي معولمة (و خاصة الاتصالات ، البورصة، المصارف، ....) وبالتالي يقتضي إنشاء هيئات مستقلة لتنظيم ومراقبة هذه القطاعات تعمل على تأمين حد أدنى من التطابق في معايير قواعد تحديد المخالفات وفي إجراءات فرض العقوبات عند مخالفة الأنظمة التي ترعى هذه القطاعات وذلك لضمان حسن التفاعل مع الأسواق العالمية.

بالإضافة إلى كل ذلك، فإن إعطاء هذه الهيئات صلاحيات فرض عقوبات، يساهم في استباق حدوث مخالفات للقوانين ذات الصلة، وكذلك ضمان عدم حصول أفعال من شأنها منع المنافسة الشريفة، وبشكل عام منع الممارسات التي تحد من تحديث القطاعات المعنية بالتنظيم.

تدخل العقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة ضمن التدابير التـأديبية، وهذه التدابير لا تشكل أعمالاً قضائية من الناحية الشكلية، لذالا يمكن تصنيفها إلا ضمن الأعمال الإداريةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

فالهيئات المنظمة المستقلة ومهما كان نظامها، هي هيئات إدارية تخضع للقواعد العامة التي ترعى القانون الإداري.

فالرأي مستقرhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png على اعتبارها – رغم حيز استقلاليتها- هيئات إدارية وليست قضائية تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأنها لا تمتلك كامل امتياز أو صلاحية الهيئات القضائية المتعارف عليها، وعلى الأخص عدم تمتع قراراتها بقوة القضية المقضية.

**فقرة ثانية: العقوبات التي تفرضها هذه الهيئات:**

هناك مجموعتان من العقوبات التي تنزلها سلطات التنظيم ومن ضمنها الهيئات المنظمة المستقلة:

المجموعة الأولى هي العقوبات المهنية، أي التي يكون موضوعها تقييد أو حتى إيقاف نشاط المشغلين والمتعاملين المعنيين. ومن أبرز عقوبات هذه المجموعة: سحب أو وقف التراخيص الممنوحة لمشغلي الشبكات أو متعهدي الخدمات، ومنع ممارسة النشاط كلياً أو جزئياً بصورة دائمة أو مؤقتة.

وأما المجموعة الثانية من العقوبات؛ فهي العقوبات المالية، ومن أهمها الغرامات المالية: وهي تحدد بقيمة معينة أو بنسبة مئوية من رقم أعمال المشروع أو من الأرباح المحققة.

وفي لبنان تفرض الهيئات المنظمة المستقلة عقوبات عديدة في حالة مخالفة القوانين القطاعية أو الأنظمة والقرارات الصادرة تطبيقا لها سواء كان ذلك في قطاع الاتصالات ، المصارف، أم البورصة والأسواق المالية. ومن أبرز هذه العقوبات:

**بالنسبة للهيئة المنظمة للاتصالات:**

1- تعديل شروط الترخيص أو فرض شروط جديدة على الترخيص.

2- وقف الترخيص لمدة محدودة أو إلغاؤه بصورة نهائية، وحرمان المخالف من الحصول على أي ترخيص مؤقت أو بصورة نهائية، عند تكرار المخالفة أو ارتكاب مخالفة جسيمة يعود للهيئة تقديرها.

3- فرض غرامة يعود للهيئة تقديرها في ضوء جسامة المخالفة أو تكرارها، على أن يؤخذ بالاعتبار عند فرض الغرامة أصول الشخص الطبيعي أو المعنوي المخالف الواردة في الميزانية، وقيمة المعدات والتجهيزات المستخدمة، على أن لا تتعدى الغرامة ربع 1/4 القيمة الإجمالية لأصول الشخص الواردة في ميزانيته، ويحق للهيئة فرض غرامة إضافية عن كل يوم تأخير في إزالة المخالفة المستمرة. (تراجع المادة 41 من القانون رقم 431 تاريخ 22/7/2002 المتعلق بتنظيم الاتصالات)

**بالنسبة لهيئة الأسواق المالية عبر لجنة العقوبات التابعة لها**

هي تفرض إحدى العقوبات التالية:

- التنبيه.

- تعليق العمل لمدة شهر على الأكثر بالأدوات المالية المدرجة لمصدر مدرج.

- منع المخالف من القيام ببعض أو كل العمليات أو الخدمات لمدة شهر على الأكثر.

- الاقتراح بسحب الترخيص الممنوح بموجب القانون.

- اقتراح عزل كل أو بعض القائمين بإدارة المؤسسات المالية.

- غرامة نقدية حدها الأقصى: الحد الأدنى الشهري للأجور مضروباً بأربعة آلاف أو عشرة أضعاف الأرباح المحققة بنتيجة المخالفة.

(تراجع المادة 20 من القانون رقم161 تاريخ 17/8/2011 المتعلق بالأسواق المالية).

**بالنسبة لمصرف لبنان (عبر اللجنة المصرفية العليا) تفرض العقوبات التالية:**

- التنبيه.

- تخفيض تسهيلات التسليف المعطاة له أو تعليقها.

- المنع من القيام ببعض العمليات أو فرض أية تحديدات أخرى في ممارسة المهنة.

- تعيين مراقب أو مدير مؤقت.

- الشطب من لائحة المصارف.

- غرامة عشرة آلاف ليرة عن اليوم الواحد في حال المخالفة.

(تراجع المادة 208 من القانون المنفذ بالمرسوم رقم13513 تاريخ 1/8/1963 المعروف بقانون النقد والتسليف).

**أما بالنسبة للجنة بورصة بيروت ( عبر المجلس التأديبي داخله) فهو يفرض العقوبات التالية:**

- التنبيه.

- اللوم.

وذلك بالنسبة لجميع المتعاملين. أما بالنسبة للأعضاء في البورصة فيفرض عليهم العقوبة التالية:

- غرامة نقدية حدها الأقصى خمسة أضعاف الاشتراك السنوي بالنسبة للأعضاء في بورصة بيروت.

وبالنسبة للوسطاء يفرض عليهم إحدى العقوبات التالية:

1- غرامة نقدية حدها الأقصى ما يعادل عشرة آلاف دولار بالليرة اللبنانية.

2- تعليق الوسيط عن العمل في البورصة، لمدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

3- تعليق الوسيط عن العمل في البورصة، لمدة لا تتجاوز السنة.

4- شطب الوسيط نهائياً.

و أخيرا بالنسبة للمصدرين فإن المجلسالتأديبي في لجنة بورصة بيروت يفرض إحدى العقوبات التالية :

1- غرامة نقدية حدها الأقصى نصف بالمئة من رأسمال المصدر في كل مرة، على أن لا تتعدى ما يعادل بالليرة اللبنانية عشرة آلاف دولار أميركي.

2- تعليق المُصَدر لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.

3- شطب المُصَدر من أسواق بورصة بيروت.

(تراجع المادة 209 من المادة المرسوم 7667 تاريخ 16/12/1995 المتعلق بتنفيذ النظام الداخلي لبورصة بيروت).

ينبغي الإشارة هنا إلى أن العقوبات التي تفرضها هذه الهيئات تكون بسبب مخالفة القوانين والأنظمة القطاعية وعدم احترامها، وليس بسبب ارتكاب جنح أو جنايات معينة.

والفرق واضحٌ بين الحالتين، إذ إن التحقق من ارتكاب جريمة سواء جناية أم جنحة يتطلب من الناحية المبدئية التحقق من وجود نية جرمية (الركن المعنوي للجريمة).

أما في حالة المخالفات للأنظمة والقوانين، فإن الركن المعنوي غير مطلوب، لأنه يكفي إثبات عدم احترام القاعدة بمعزل عن أي أمر آخرhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

**مبحث ثان: دستورية فرض الجزاءات ونظامها القانوني**

سنبحث في هذا الاطار مسألة دستورية إعطاء الهيئات المنظمة المستقلة سلطة فرض جزاءات (فقرة أولى)، وأيضاً مسألة الضمانات المرافقة لاستعمال هذه السلطة والقيود المفروضة عند ممارسة هذه الصلاحية(فقرة ثانية)**.**

**فقرة أولى: دستورية فرض جزاءات من قبل الهيئات المنظمة المستقلة**

إن الاعتراف لسلطات التنظيم بتوقيع الجزاءات، يثير بعض الانتقادات الدستورية. وترجع هذه الانتقادات أساساً إلى جمع هذه السلطات اختصاصات متنوعة بين يديها، وبالنتيجة مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن هذا المبدأ يفترض كما هو معلوم التخصص في ممارسة الوظائف، ومن ثم فإن توقيع الجزاءات على المشغلين يجب أن يكون من اختصاص القضاء، لأن هذه المهمة ذات طبيعة قضائية. فالقاضي الذي يفصل في النزاع هو الذي يجب أن يتمتع بالتخصصية والحياد وبالتالي يجب أن تتوقف حدود عمل هذه الهيئات عند حدود عمل القاضي بإنزال العقوبات بحق المخالفين للقوانين. فهذا الجانب الجزائي الإكراهي يجب أن يبقى حكرًا على القضاء بدون أي مزاحم.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي رفض اعتبار منح سلطات التنظيم توقيع الجزاءات مخالفاً للدستور الفرنسي، وهو يقرر أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحول دون أن يعهد المشرع إلى سلطة إدارية الحق بفرض جزاءات معينة، ما دامت أن هذه السلطة تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة، وذلك بالقدر الضروري للقيام بمهمتهاhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

ومن ثم أصبح مستقراً أن العقوبات الإدارية التي توقعها سلطات التنظيم ومن ضمنها الهيئات المنظمة المستقلة، لا تتعارض من حيث المبدأ مع الدستور.

فمنح هذه الهيئات صلاحية فرض العقوبات لا يكون دستورياً، إلا ضمن الحدود اللازمة لممارسة الهيئة لصلاحياتهاhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. واعتبر المجلس في قرار آخرhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png، أنه لا يمكن منح الهيئة المنظمة للاتصالات صلاحيات إنزال عقوبات إلا حصرياً، وذلك في حالة حصول مخالفة لقانون البريد والاتصالات الذي يرعى عملها.

**فقرة ثانية: النظام القانوني للجزاءات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة**

تثير وظائف سلطات التنظيم جوانب دستورية على درجة كبيرة من الأهمية، خصوصاً في ما يتعلق بأنواع الجزاءات التي توقعها سلطة التنظيم وضمانات هذه الجزاءات. والملاحظ أن النصوص التشريعية الخاصة بالوظيفة الجزائية العقابية لسلطات التنظيم تبدو موجزة في لبنان إلى حد كبير. لذلك فإن القضاء سواء الدستوري منه أم الإداري أم العدلي مدعو لبلورة إجتهادات لتحسين الإجراءات التأديبية العقابية أمام هذه الهيئات وجعلها تتوافق مع التوجهات والمعايير الدولية في ميدان احترام الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان وعلى رأسها الحق بالمحاكمة العادلة.

سنبحث فيما يلي الضمانات التي كرسها الاجتهاد الفرنسي في معرض الإجراءات العقابية التي تنزلها الهيئات المنظمة المستقلة (مطلب أول)، على أن نتطرق فيما بعد للضمانات الموجودة في القانون والاجتهاد اللبناني (مطلب ثان).

**مطلب أول: الضمانات التي كرسها الاجتهاد**

لقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسيhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png، أنه لا يحول مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ أو قاعدة دستورية، دون أن تمارس سلطة إدارية لسلطة جزائية تأديبية حين تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة، ما دام أن الجزاء الذي توقعه يستبعد من ناحية أي حرمان من الحرية، ومن ناحية أخرى ضرورة أن تقترن ممارسة سلطة الجزاء بإجراءات تستهدف حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، وأهمها: الحق بالمحاكمة العادلة، وحق الدفاع. كما ذهب في قرار أخرhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png في ذات الاتجاه وفرض اعتماد نفس الضمانات الإجرائية المعتمدة لإنزال العقوبات الجزائية وذلك عند فرض العقوبات الإدارية والتأديبية – وقد أكد المجلس في هذا القرارhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png،على ضرورة احترام مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات، المنصوص عليها في المادة 8 في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام 1789، وبالتالي فإن التجريم والعقاب لا يكونا إلا بقانون. يستنتج من هذه القرارات أن على الهيئات المنظمة المستقلة احترام المبادئ التالية عند فرضها العقوبات**:**

1- عدم وجود عقوبات سالبة للحرية، ذلك لأن إنزال عقوبات من هذا النوع منوط عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات بالقضاء العدلي فقط، كونه حامي الحريات، وليس بأي جهة إدارية ولو كانت مستقلة.

2- مبدأ شرعية العقوبات، أي أنه لا يمكن إنزال عقوبات غير منصوص عليها في القوانين، ويتفرع عن هذا المبدأ مبدأ عدم رجعية العقوبات والجرائم، ومبدأ تطبيق القانون الأصلح للمدعى عليه بأثر رجعي، وعدم إنزال العقوبة مرتين للمخالفة نفسها.

3- مبدأ الحق بالمحاكمة العادلة والذي يتضمن المبادئ التالية المكرسة اجتهاداً:

أ- تمكين المخاطب بالعقوبة من إبداء دفاعه قبل توقيع الجزاء بصورة كافية، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسيhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.pngبإلغاء عقوبة اللوم، نظراً لأن المخالف لم يتلق الدعوة للمثول أمام مجلس الأسواق المالية مرفقاً بها المستندات، إلا في أقل من المدة المحددة قانوناً، وذلك على الرغم من حضوره الجلسة وإبدائه ملاحظاته. فلا يمكن التسليم بإنزال العقوبة تلقائياً بدون سماع الدفاع.

ب- استفادة المتهم من قرينة البراءة حتى إثبات العكس.

4- ضرورة التزام سلطة التنظيم بالحياد عند فرض العقوبة، لأن سلطات التنظيم ومن ضمنها الهيئات المنظمة المستقلة وإن كانت ذات صفة إدارية، فإنها تمارس وظيفة قضائية حين توقع جزاءات. وهذه الجزاءات قد تكون جسيمة وتتميز بأنها وقائية وعقابية في آن واحد، وذلك على غرار العقوبات الجزائية. وهذا يسوغ إخضاع السلطة الجزائية لسلطات التنظيم لضمانات المحاكمة المنصفة ومنها ضمانة الحياد. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض في فرنسا، بأن اشتراك أحد أعضاء مجلس عمليات البورصة في المداولة الخاصة بقرار الجزاء، يخالف مقتضيات الحياد الموضوعي المنصوص عليه في المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسانhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png، ما دام كان من قبل مقرراً في القضية، لأن دوره كمقرر يخوله تكوين رأي مسبق في الموضوع.

لذا يجب الفصل داخل الهيئات ما بين اللجان التالية: لجنة الملاحقة (الاتهام)، لجنة التحقيق، ولجنة الحكم، وذلك كما هو معمول به في القضاء العدلي الجزائي.

5- مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة المفترضة وأخذها بعين الاعتبار للظروف التي وجد فيها المخالف.

6- مبدأ تعليل القرارات العقابية.

7- ضرورة السماح بالطعن بالقرارات التي تنزل عقوبات، وإلا فإن حق الدفاع لا يكون محترماً مع إمكانية الحصول على وقف تنفيذ العقوبة المحكوم بها في حال توفر شروط معينة (راجع لاحقاً القسم الثاني).

8- ضرورة إبلاغ العقوبات إلى المعني بها، وضرورة توجيه إنذار إلى المخالف قبل فرض العقوبة في حال كان ينص القانون على ذلك.

9- ضرورة أن تكون المحاكمة علنية.

10- مبدأ شخصية العقوبة حيث تستهدف العقوبة شخص المخالف فقط بقصد ردعه.

هنا يطرح السؤال حول مدى احترام القوانين اللبنانية لهذه المبادئ، فيما يتعلق بالعقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة على المشغلين والمتعاملين.

**مطلب ثان: الضمانات الموجودة في القانون اللبناني**

يؤكد الدستور اللبناني في المادة الثامنة منه: "إن الحرية الشخصية مصونة في حمى القانون، ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلا وفقاً لأحكام القانون. ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون"، وبالتالي يؤكد الدستور في هذه المادة على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. كما أن الدستور اللبناني أعلن في مقدمته تمسكه بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

بالإضافة إلى ذلك، يتمتع حق الدفاع بقيمة دستورية حسب مجلس الشورى اللبنانيhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png، لكن يلاحظ أن القضاء اللبناني لم يطور كثيراً ضمانات الإجراءات العقابية التأديبية أمام الهيئات المنظمة المستقلة على غرار ما فعله القضاء الفرنسي.

كما يمكن الملاحظة أن النصوص الخاصة بهذه الهيئات لم تتضمن الكثير من الضمانات بشأن فرض الجزاءات ، لذلك يجب تلافي هذا النقص عبر العمل على تعديل القوانين الراعية للقطاعات المعنية، لزيادة الضمانات في ميدان الإجراءات الجزائية، وأيضاً لتلافي حصول المشكلة عينها مع الهيئات التي ستنشأ لاحقاً.

سنعرض فيما يلي للضمانات المكفولة في قوانين وأنظمة الهيئات المنظمة موضوع الدراسة. فلقد ورد في المادة 19 من القانون رقم 161 تاريخ 17/8/2011 المتعلق بالأسواق المالية. أن لجنة العقوبات في الهيئة تتولى النظر في المخالفات التي تحال إليها من مجلس الأسواق المالية وتحقق بها، وتتخذ القرارات بشأنها نتيجة إجراءات وجاهية، تُحدد أصولها في النظام الخاص لعملها.

وهذا يعني أن المشرع أخذ بمبدأ الفصل داخل الهيئة ما بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام وسلطة الحكم، وهذا المبدأ نوهنا به أعلاه. كما أن المشترع نص على محاكمة وجاهية أمام لجنة العقوبات، وبالتالي لا بد من احترام حق الدفاع وما يتفرع عنه من مبادئ والتي سبق ذكرها أعلاه.

أما بالنسبة للجنة بورصة بيروت -المجلس التأديبي- فينص المرسوم 7667 الصادر بتاريخ 16/12/1995 (المواد 28 وما يليها)، على أنه: "يحال الوسيط أو المُصَدر في البورصة إلى المجلس التأديبي، من قبل مفتشي البورصة الذين يحلفون اليمين أمام الحاكم المنفرد في بيروت". وبالتالي فإن القانون أخذ بصورة غير مباشرة أيضاً بمبدأ الفصل المذكور أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، نص المرسوم على ضرورة تبليغ موعد جلسة المحاكمة أمام المجلس التأديبي حسب الأصول، كما أنه يحق للمُحال أمام هذا المجلس الاستعانة بمحام واحد، ولكن يؤخذ على هذا النظام أن المحاكمات تتم أمام المجلس التأديبي بصورة سرية، وهذا خرق لأبسط حقوق الدفاع.

بالنسبة لمصرف لبنان -عبر الهيئة المصرفية العليا- فإن قانون النقد والتسليف (القانون المنفذ بالمرسوم رقم 13513 تاريخ 1أب 1963) والقانون رقم 28 الصادر في 9أيار من عام 1967 (المتعلق بإنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع) لم يتضمنا أية ضمانات إجرائية فيما يتعلق بأصول المحاكمة أمام الهيئة المصرفية العليا، ما عدا ما ورد في المادة 210 من قانون النقد والتسليف لجهة ضرورة نشر قرارات الهيئة عندما تتناول تعيين مدير مؤقت أو شطب مصرف من لائحة المصارف، وهذا الأمر يشكل نقص كبيراً في عصرنا الحالي يقتضي تداركه.

أخيراً بالنسبة للهيئة المنظمة للاتصالات، فإن قانون الاتصالات أعطى الهيئة الحق بفرض عقوبات تتعلق بالترخيص (تعديل الترخيص، فرض شروط جديدة، وقف الترخيص أو إلغاؤه) أو بفرض غرامات، وذلك في حال مخالفة قانون الاتصالات رقم 431 أو الأنظمة الصادرة تطبيقاً له، أو أيضاً في حال عدم احترام شروط الترخيص. لكن القانون لم يتضمن أية مادة تنص على الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم داخل الهيئة، وفي هذا أيضاً نقص كبير.

وبالانتقال إلى إجراءات فرض العقوبات من قبل الهيئة المنظمة للاتصالات، فإنه ومن ناحية المبدأ فإن الهيئة مدعوة قبل إنزال العقوبة المناسبة إلى توجيه إنذار للمخالف، يتضمن دعوته لإزالة المخالفة خلال مهلة أقصاها ثلاثون يوماً و/أو توجيه دعوة له لحضور جلسة بغية حل الأمر حبياً، وفي حال الاستمرار بالمخالفة فإن الهيئة تنزل بالمخالف أحد العقوبات المنصوص عليها في المادة 41 من القانون 431 والتي سبق ذكرها.

هذه كانت أبرز الضمانات بشأن العقوبات التي تفرضها أبرز الهيئات المنظمة المستقلة في لبنان، ونرى أن الضمانات الإجرائية الملازمة لهذه العقوبات غير كافية، ولا تتوافق مع عصرنا الحالي الذي أصبح فيه الحق في المحاكمة العادلة والمنصفة سواء أكانت المحاكمة إدارية أم جزائية، مبدأً أساسياً من مبادئ حقوق الإنسان الآخذة في الانتشار في المجتمع المعاصر. لذلك يجب العمل على بلورة قواعد واستنباط اجتهادات قادرة على تأمين هذه المبادئ على غرار ما عرضناه في الوضع الفرنسي.

**القسم الثاني: الرقابة القضائية على العقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة**

سنتطرق في هذا القسم إلى طرق الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة (مبحث أول)، على أن نتطرق في المبحث الثاني إلى علاقة العقوبات الإدارية بالعقوبات الجزائية.

**مبحث أول: الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة**

للإحاطة بطرق الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة، يقتضي استعراض طرق الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة (فقرة أولى)، ثم نطاق الرقابة القضائية بنتيجة سلوك طرق الطعن (فقرة ثانية)، وأخيراً إمكانية وقف تنفيذ العقوبة الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة (فقرة ثالثة).

**فقرة أولى: طرق الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة**

إن شرعية نظام العقوبات الإدارية يتوقف على إمكانية اللجوء إلى الطعن بالعقوبة الصادرة عن الهيئة الإدارية، وهذا ما أكدت عليه الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس حقوق الإنسان الأوروبيhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

لا بل ذهب بعض الاجتهادhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png أكثر من ذلك إلى اعتبار أنه يمكن غض النظر عن عدم وجود ضمانات شكلية للمحاكمات أمام الهيئات الإدارية (علنية الجلسة ، التبليغ، عدم تعليل القرار ، عدم صدور القرار بشكل علني...)، في حال كانت العقوبات الصادرة عن هذه الهيئات قابلة للطعن وللرقابة القضائية من قبل محاكم مستقلة تتمتع بكل الضمانات الأساسية لإجراء المحاكمات لديها. في هذه الحال يكون القاضي ضمانة أساسية موجودة في حال تجاوزت الهيئة المنظمة المستقلة بعضاً من سلطاتهاhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. وإذا ما دققنا في طرق الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة في لبنان التي تفرض عقوبات ، نلاحظ التالي:

بالنسبة للهيئة المنظمة للاتصالات، فإن العقوبات التي تفرضها تقبل الطعن أمام محكمة الاستئناف الناظرة بالقضايا الجزائية في محل إقامة المحكوم عليه، وفي حال تعدد المحكوم عليهم في مخالفة واحدة أو مخالفات متلازمة تطبق الأحكام العامة للصلاحيات القضائية في تلازم الجرائم (مادة 133 من قانون أصول المحاكمات الجزائية).

بالنسبة لهيئة البورصة فإنه يمكن الاعتراض على قرارات المجلس التأديبي لدى محكمة استئناف بيروت الغرفة المدنية، وذلك في مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها إلى أصحاب العلاقة.

بالنسبة للجنة العقوبات في هيئة الأسواق المالية، فإن قراراتها تقبل الإستئناف (الطعن) أمام المحكمة الخاصة بالأسواق المالية المنشأة بموجب قانون الأسواق المالية، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إبلاغه أو تنفيذه من المحكوم عليه.

أما بالنسبة لقرار الهيئة المصرفية العليا، فإن قراراتها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية، الإدارية أو القضائية ،وذلك وفق المادة 209 من قانون النقد والتسليف.

مما سبق عرضه نلاحظ أن المشترع لم يضع نظاماً موحداً للطعن بعقوبات هذه الهيئات. فبعضها يكون الطعن فيه أمام القضاء العدلي (المدني أو الجزائي)، وبعضها الآخر يكون أمام محكمة خاصة، والبعض الآخر يكون غير قابل للطعن. إن هذا التباين في طرق الطعن مخالف لمبدإ المساواة بين المواطنين، وهو مبدأ دستوري، كما أنه مخالف لقاعدة حُسن الإدارة القضائية لطرق الطعن بالعقوبات الإدارية. من هنا يقتضي توحيد طرق الطعن بالعقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة، ذلك لأن هذه العقوبات هي متشابهة ولها الأهداف نفسها. كما أنه يقتضي بالنسبة للهيئة المصرفية العليا تعديل القانون باتجاه السماح بالطعن بالعقوبات الصادرة عنها لأن عدم إتاحة الطعن بالعقوبات يشكل مخالفة لمعايير المحاكمات العادلة وفق المواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها لبنان. رغم أن هناك اعتبارات أملت على المشترع منع الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئة المصرفية العليا، وهي من جهة تتعلق بحساسية الوضع المصرفي، وضرورة إنزال العقوبات بسرعة ومرونة، بدون انتظار نتيجة سلوك طرق الطعن بالعقوبات تجنباً لتعريض السوق المصرفي للاهتزاز. ومن جهة ثانية تتعلق بضرورة أن يساهم المصرفيون في مهمة إنزال العقاب بالمصارف كونهم أكثر اطلاعاً على واقع القطاع، ولخطورة إنزال عقوبة بأحد المصارف لجهة تأثيرها على سائر المصارف العاملة الأخرى. إلا أن هذه الاعتبارات على أهميتها، لا تعلو على مبادئ دستورية عليا، لذلك يجب تعديل هذه المادة باتجاه السماح بالطعن بالعقوبات التي تنزلها الهيئة المصرفية العليا بالمصارف.

فالمبدأ الذي يجب أن يسود هو أن يُعهد بالطعن بالقرارات العقابية الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة إلى القضاء الإداري ذلك لأن هيئات التنظيم ومهما كانت خصائصها، هي هيئات إدارية تنتمي إلى القانون الذي يرعى الهيئات الإداريةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. فبحسب المجلس الدستوري الفرنسي، فإن القضاء الإداري هو المرجع الصالح للنظر في إبطال وإعادة النظر بالقرارات الصادرة عن الهيئات العامة على اختلافهاhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

ولا يشذ عن هذا المبدأ إلا في حالة وجود ضرورة لتوحيد قواعد النزاع تحت سلطة مرجع قضائي واحد. لذلك عاد المجلس وأكد في قراره المنوه به أعلاه أنه يمكن للمشترع أن يَخْرُج استثنائياً عن هذه القاعدة، ويعطي صلاحية الطعن للقضاء العدلي، وذلك لأسباب توحيد قواعد النزاع تحت يد محكمة التمييز.

**فقرة ثانية: نطاق الرقابة القضائية بنتيجة سلوك طرق الطعن ضد عقوبات الهيئات المنظمة المستقلة**

أما لجهة نطاق الرقابة القضائية، فإن أهمية العقوبات التي توقعها سلطات التنظيم المستقلة وخصوصاً المالية منها ، تفرض أن يمارس القضاء رقابة كاملة (سواء أكان قضاءً ادارياً أم قضاء عدلياً). وبالتالي في حال عهد بالرقابة على العقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة إلى القضاء العادي، فهذا الأمر ليس له تأثير على مضمون هذه الرقابة، ونطاق الرقابة لا يختلف وفقاً للقضاء المختص. ففي الحالتين يجب أن يمارس القضاء(سواء أكان قضاءً ادارياً أم قضاء عدلياً) رقابة كاملة على هذه الجزاءات. ولهذا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي منذ وقت مبكر، أن دعوة القضاء الشامل يجب أن تتاح في مجال الجزاءاتhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

كما أن القاضي يراقب قانونية فرض الجزاء والتناسب بين العقوبة والمخالفة ، وبناءً على ذلك فإنه يجوز للقاضي ليس فقط أن يقرر إلغاء العقوبة إذا لم تكن قائمة على سبب، وإنما أيضاً أن يُعدل فيها إذا كانت غير متناسبة مع الخطأ المرتكبhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. وهذا النوع من الرقابة القضائية هو أعلى درجات الرقابة التي يمكن للقاضي أن يقوم بها. وفي الحالة التي يمارس فيها القاضي رقابة التناسب، فإنه لا يجوز له أن يقرر تشديد العقوبة، لأن القاضي لا يستطيع الفصل فيما يجاوز طلبات الخصوم وذلك حسب قاعدة أصول المحاكمات المطبقة لدى القضائين العدلي والإداري. فالطعن لا يجوز أن يؤدي إلى الإضرار بمركز المخالف الطاعن بالعقوبة ، وقد حرص المجلس الدستوري الفرنسي على تأكيد هذه القاعدة بمناسبة بحث سلطة المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في توقيع الجزاءات مقرراً بأنه: " لما كان الحق في الطعن يقتصر على الشخص الذي وقع عليه الجزاء، فلا يجوز أن تؤدي ممارسته إلى الإضرار بمركزه وفقاً للمبادئ العامة للقانون"http://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

**فقرة ثالثة: وقف تنفيذ العقوبة**

إن سلوك طرق الطعن القانونية بحق العقوبات الإدارية لا يوقف التنفيذ، أي ليس له مفعول موقف. فلقد نصت المادة 77 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه:" لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار المطعون فيه، ولمجلس شورى الدولة تقرير وقف التنفيذ، إذا تبين من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً، وأن المراجعة ترتكز إلى أسباب جدية ومهمة".

من الضروري أن يكون الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة موقفاً للتنفيذ، أو على الأقل يسمح بوقف تنفيذ العقوبة من قبل المحكمة الناظرة في الطعن، ذلك لأن هذا الأمر يشكل ضمانة أساسية من ضمانات المحاكمة، لأنه يتيح تجنب تنفيذ عقوبة قد تعدل أو تلغى لاحقًا بنتيجة سلوك طرق الطعن. فإذا كان سلوك الطعن الصادر من محاكم الدرجة الأولى يوقف التنفيذ حتى صدور الحكم من محكمة الاستئناف، فمن المفترض وبدرجة أولى أن يكون الطعن بالعقوبات الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة والتي ليست بالمحاكم موقفاً للتنفيذ، أو على الأقل إيجاد نظام لوقف تنفيذ العقوبة أمام المرجع الاستئنافي سواء كان محكمة الاستئناف أم مجلس شورى الدولة لحين بت هذا المرجع مسألة الطعن بالعقوبة. ذلك لأنه يمكن أن يحصل خطأ في المحاكمة، وبالتالي خطأ في إنزال العقوبة، ويمكن تدارك هذا الخطأ من خلال إجراء وقف تنفيذ العقوبة.

وقد قرر المجلس الدستوري الفرنسي إبطال القانون المتعلق بالمنافسة، لأن إجراء وقف تنفيذ العقوبة الإدارية لم يكن مطبقًا أمام المرجع الاستئنافي (محكمة استئناف باريس)، وذلك فيما يتعلق بقرارات مجلس المنافسة. وقد اعتبر المجلس أن ذلك يشكل ضمانة أساسية من ضمانات حقوق الدفاع بسبب عبء الأوامر وجسامة الجزاءات المالية التي يجوز للمجلس أن يوقعهما. وبالتالي فإن وقف تنفيذ هذه الإجراءات يعد ضمانة أساسية لحقوق الدفاع. الأمر الذي يعني أنه من طبيعة دستوريةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

وهكذا، فإن ضمانة وقف التنفيذ موجودة في نظام مجلس شورى الدولة، وذلك من خلال نظام وقف التنفيذ في حال كان الطعن بالقرار العقابي أمام المجلس.

أما إذا كان الطعن بالعقوبة أمام القضاء العدلي (وهو الحال في الهيئات موضوع الدراسة)، فإن القوانين الناظمة للقطاعات المدروسة في هذا المقال جاءت خالية من إجراءات وقف التنفيذ، ما عدا قطاعي الاتصالات والأسواق الماليةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

يشكل غياب مثل هذا الإجراء نقصاً كبيراً وحجباً لضمانة أساسية من ضمانات المحاكمة، لذلك يجب وضع نظام لوقف تنفيذ العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات المنظمة المستقلة أمام المرجع المختص بالنظر بالطعن بالعقوبة، سواء كان محكمة الاستئناف أم أي مرجع قضائي أخر ، وهذا أمر أساسي خاصة إذا ما علمنا أن العقوبات المفروضة هي قاسية جداً، ومن الممكن أن تصل إلى حد الإيقاف عن العمل أو غرامة مالية تصل إلى عدة ملايين من الدولارات. لذا ما دام أن الطعن بالعقوبة الإدارية ليس موقفاً للتنفيذ يجب على الأقل أن يعتمد نظام طلب وقف تنفيذ العقوبة أمام المرجع الاستئنافي في حال توفر بعض الشروط .

فنظام طلب وقف التنفيذ يشكل أداة فعالة بوجه أي تعسف أو اعتباطية من قبل الهيئات الإدارية، وكذلك أداة فعالة بوجه أي خطأ يمكن أن يُرتكب في إنزال العقوبة من قبل هيئات إدارية مستقلة لا تعتبر محاكم وفق المفهوم المتعارف عليه ، وهو أيضاً يتيح تدارك مفاعيل إلغاء عقوبة إدارية قد يصعب محو أثارها بعد إنزالها.

لذلك يجب منح المرجع الاستئنافي العدلي ، على غرار القضاء الإداري في حال الطعن بقرارات وأعمال الهيئات الإدارية، الحق بوقف تنفيذ العقوبة، في حالات معينة كأن يكون من شأن التنفيذ إرهاق المحكوم عليه دون مبرر، أو إذا استجدت وقائع جديدة بعد لفظ العقوبة تستدعي وقف التنفيذ.

**مبحث ثاني: علاقة العقوبات الإدارية بالعقوبات الجزائية**

سبق لنا وأكدنا على أن العقوبات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة هي عقوبات إدارية مثل العقوبات التي تفرضها الادارة على الموظفين والمتعاقدين معها.

يطرح السؤال هنا حول علاقة الملاحقة الإدارية التأديبية بالملاحقة الجزائية (دعوى الحق العام). إن الهيئات التي تفرض العقوبات الإدارية (و من ضمنها الهيئات المنظمة المستقلة) هي مستقلة عن المحاكم الجزائية.

لذا فإن كل من الملاحقتين مستقلتين عن بعضهما لأن لكل منهما أهدافه وميزاته الخاصة، فضلاً عن أن العقوبة الإدارية لا تختلط بالعقوبة الجزائية وإن كان هناك تطابق أحياناً بينهما (الغرامة، إقفال المحل، المصادرة....) وهذا المبدأ ينص عليه المشترع في المادة 42 من قانون الاتصالاتhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png، يؤدي إلى عدم تأثير قيام الملاحقة الإدارية التأديبية على الملاحقة الجزائية.

تأسيساً على ما تقدم يمكن القول إن المحاكمة التأديبية تبقى مستقلة عن المحاكمة الجزائية، كما أن هذه الأخيرة تبقى مستقلة عن المحاكمة التأديبية وبالنتيجة في حال إقامة الدعوى العامة وصدور حكم بها فإن ذلك لا يحول مبدئياً دون السير في الملاحقة الإدارية التأديبية ولفظ العقوبة الإدارية حتى ولو تعلق الأمر بنفس الفعل المحكوم به جزائياًhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. فالمبدأ العام المعروف بوحدة الملاحقة من أجل الفعل الواحد وهي القاعدة المعروفة باللاتينية non bis idem لا يطبق في مثل هذه الحال نظراً لمبدأ استقلالية كل من الملاحقتين ولا تتقيد الملاحقة التأديبية بالحكم الجزائي إلا في ما هو ضروري للفصل في الدعوى العامةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. كما أنه في المقابل لا تأثير لإقامة الدعوى الإدارية التأديبية على تحريك وإقامة دعوى الحق العام التي تظل خاضعة للقواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. بمعنى تعذر تحريك دعوى الحق العام تلقائياً بمجرد تحريك الملاحقة الإدارية التأديبية. فالهيئات المنظمة موضع الدراسة لا تملك سلطة تحريك الدعوى العامة فيما يتعلق بالجرائم المرتكبة في القطاعات التي تراقبها، ولكن هذا لا يمنع بأن تقوم هذه الهيئات بإخبار النيابة العامة بكل فعل معاقب جزائياً بموجب القوانين القطاعية التي تقوم بتطبيقها، كما أنه لا شيء يمنع هذه الهيئات من اتخاذ صفة الادعاء الشخصي وبالتالي تحريك الدعوى العامة في حال لم ترغب بمباشرة صلاحياتها بالملاحقة التأديبية.

ومن مظاهر استقلال دعوى الحق العام عن الملاحقة الإدارية أمام الهيئات المنظمة المستقلة أن لا تأثير للملاحقة الجزائية على الإجراءات التأديبية، وبالتالي، حسب رأينا، فإن هذه الهيئات ليس مفروضاً عليها التوقف عن إنزال العقوبات المتاحة لها في حال المباشرة بالملاحقة الجزائية لحين صدور الحكم النهائي عن المحاكم الجزائية، وذلك وفق مبدأ الجزاء يعقل الحقوق، لأنه لو طبقت هذه القاعدة لما كان من مبرر لنشوء هذه الهيئات أصلاً مع استثناء وحيد على ذلك وهو إذا كان على الهيئة أن تتأكد من ثبوت أو عدم ثبوت وقائع معينة في الحكم الجزائي، ففي مثل هذه الحال تتوقف الهيئة عن متابعة السير في الدعوى، ذلك لأن هذه الهيئات تلتزم بحجية الشيء المحكوم فيه للأحكام الصادرة عن القاضي الجزائي فيما يتعلق بالإثبات المادي للوقائع.

ويترتب على مبدأ الاستقلال هذا، أنه في حال مر الزمن على الجرم، فإن لا شيء يمنع من إنزال العقوبة الإدارية للفعل نفسه. كما أنه في حال صدور عفو عام عن الجرم المرتكب، فإن ذلك لا يمنع الهيئات المنظمة المستقلة من مباشرة الملاحقة الإدارية للفعل نفسه بغية إنزال العقوبة الإدارية بحق المخالف.

يُطرح السؤال أخيراً حول تطبيق مبدأ احترام قوة القضية المحكوم بها جزائياً على الملاحقة الإدارية. إن تطبيق قوة القضية المقضية للحكم الجزائي على الملاحقة الإدارية شائك بعض الشيء ويقتضي التفريق بين عدد من الحالات سنعرضها، ولكن قبل ذلك من المفيد التذكير بأن هذا المبدأ لا يطبق إلا في حال وحدة الخصوم والموضوع والأسباب بين دعوى الحق العام والملاحقة التأديبية.

المبدأ المعمول به والمكرس اجتهادا هو تمتع الحكم الجزائي بقوة القضية المقضية تجاه الملاحقة التأديبية في كل ما هو ضروري للفصل في الدعوى العامة فقط ، بمعنى أخر إن كل ما يرد في الحكم الجزائي ولا يكون ضرورياً للفصل في الدعوى العامة لا يقيد القاضي الإداري ولا الإدارة التي يعود لهما أن يبحثا مجدداً في النقطة التي فصلها الحكم الجزائي لينتهيا إلى النتيجة التي يقدرانها. إضافة إلى ذلك فإن الوقائع الثابتة بحكم جزائي والمتعلقة بكيفية حصول الحادث تتمتع بالقوة تجاه الجميع بما فيها المحاكم والسلطات الإدارية، وبالتالي لا تجوز مناقشة الوقائع المادية التي استثبتها الحكم الجزائي، وهذه القاعدة مرتبطة بالنظام العام ونص عليها قانون أصول المحاكمات المدنية في المادة 304 منهhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. و لكن مثل هذه الحجية لا تجوز بالنسبة إلى النتائج القانونية التي رتبها القاضي الجزائي على الملاحقة الإدارية التي لا تلزم السلطة الإدارية التأديبية، وبالتالي فإن الأحكام الجزائية التي لا تنفي قيام الأعمال المنسوبة إلى المدعى عليه ويخلص فيها القاضي الجزائي إلى إبطال التعقبات لعدم تشكيل الوقائع جرماً جزائياًhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png أو لسقوط الدعوى العامة أو للشك وعدم كفاية الدليل بحق المدعى عليه لا تتمتع بقوة القضية المقضية بالنسبة إلى السلطات الإدارية وبالتالي لا تتقيد بهاhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

نخلص من ذلك للقول بأن الأخطاء المنسوبة إلى المشغلين والمتعاملين في القطاعات المعنية بعملية التنظيم والمراقبة من قبل الهيئات المنظمة المستقلة قد يترتب عليها جريمة جزائية ومخالفة إدارية في الوقت ذاته وبالتالي يتعرض المخالف للمسؤوليتين الجزائية والتأديبية معاً، كون الأصل هو استقلال كل من المسؤوليتين، بحيث لا تتوقف المسؤولية التأديبية على نتيجة المسؤولية الجزائية لاختلاف نطاق كل منهما وأهدافهما. ولكن استثناء على ذلك ينعكس أثر المسؤولية الجزائية على المسؤولية التأديبية الإداريةhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

تبقى أخيراً الإجابة عن السؤال حول إمكانية جمع العقوبات الصادرة عن كل من القضاء الجزائي والهيئات المنظمة المستقلة.

يمكن جمع العقوبات الصادرة عن القضاء الجزائي وعن الهيئات المنظمة المستقلة دون التقيد بقواعد الاجتماع المادي والمعنوي للجرائم. ذلك لأن هذه الهيئات تفرض عقوبات إدارية تأديبية، فمثلاً الغرامة التي تفرضها هذه الهيئات لها طابع إداري بحت وليس لها أي طابع جزائي، لأن الغرامة هي جزء من مخالفة إدارية وليست جزاء عن جريمة جنائية، وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي "إن توقيع الغرامة بوصفها جزاء إدارياً محضاً لا يكون مخالفاً للدستور"http://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png.

كما يُطرح السؤال أخيراً حول مدى تحقق اجتماع الجرائم المعنوي في حال فرضت غرامة في النص الجزائي وأخرى في القواعد التأديبية للفعل نفسه وبالتالي إمكانية عدم جمع الغرامات بل الحكم بالغرامة الأشد، أي هل يجب أن تطبق قواعد الاجتماع المعنوي حيث تذكر جميع الأوصاف ويكتفى بإنزال العقوبة الأشد؟ أم أنه يمكن جمع كلا الغرامتين؟

المبدأ القانوني يقضي بأن جمع العقوبات للفعل الجرمي نفسه غير جائز فلا يمكن جمع العقوبات في حال كان ينطبق على الفعل الجرمي عدة أوصاف، بل يكتفي بإنزال العقوبة الأشد.

لكن قواعد الاجتماع المعنوي لا تطبق في هذه الحال ، وذلك انطلاقا من الأسباب المذكورة أعلاه أي مبدأ استقلال الدعوة التأديبية عن الدعوة الجزائية ، لذا يمكن جمع الغرامة المحكوم بها في الحكم الجزائي مع الغرامة المفروضة من قبل الهيئة المعنية حتى ولو كانتا للفعل نفسه. وبالتالي بشكل عام يمكن الجمع ما بين العقوبتين الجنائية والإدارية، وهذا ما أكده المجلس الدستوري في فرنساhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png. بالنسبة لطريقة فرض العقوبة من قبل الهيئات المنظمة المستقلة (وبخاصة عقوبة الغرامة)، فإن الاجتهادhttp://data.lebaneselaws.com/Images/footnote.png أعطى الهيئات الحق بفرض العقوبة المناسبة، والتي تستحقها المخالفة المرتكبة، أي حسب جسامة الفعل، وهذا ما يُعْرف بمبدإ تفريد العقاب حيث يتاح لسلطة الحكم تقدير العقوبة الملائمة. وإذا أعطى القانون للهيئة الحق بإلغاء العقوبة أو الحكم بعقوبة أقل منها فيعمل به، ولكن لا يمكن للهيئة الخروج عن الحدود التي رسمها المشترع لتخفيض العقوبة في حال وضع المشرع هامشاً معيناً للتخفيض.

**الخاتمة**

إن إعطاء الهيئات المنظمة المستقلة صلاحيات فرض عقوبات إدارية على المشغلين في الأسواق الخاضعة للتنظيم لا يفسر إلا من خلال كون المشاكل في هذه القطاعات تزداد تعقيداً وارتباطاً بالأسواق الدولية في ظل عولمة مختلف الأسواق الاقتصادية مثل البنوك، البورصة والاتصالات، هذا بالإضافة إلى الرغبة بالوصول إلى حلول سريعة للمشاكل في هذه القطاعات التي لا تحتمل لعدة أسباب الإطالة في الردع وإنزال العقاب المناسب بحق المخالفين. إن إنشاء مثل هذه الهيئات وإعطائها صلاحية فرض عقوبات يعكس تعقداً للعلاقات في المجتمعات المعاصرة، وأيضاً تطوراً في نظام علاقة الفرد بالسلطات الثلاث ومن ضمنها طبعاً السلطة القضائية. إننا لا نعارض إعطاء الهيئات المنظمة الاقتصادية صلاحية فرض عقوبات إدارية بحق منتهكي القواعد التي تقوم عليها هذه القطاعات ولكن في المقابل يقتضي تعزيز الضمانات الموضوعية والشكلية المرافقة لفرض هذه العقوبات. بحيث إنه كلما تعاظمت صلاحية الهيئات المنظمة في فرض العقوبات الإدارية كلما توجبت زيادة ضمانات المحاكمة الأساسية في اتخاذ القرار العقابي ولكن مع الحفاظ دائماً على السرعة والمرونة التي تتمتع بها قرارات هذه الهيئات.

من هنا يجب أن يأتي دور القضاء ليسد النقص الحاصل في الضمانات الموضوعية والاجرائية للمحاكمات الإدارية أمام هذه الهيئات، وذلك عبر تطوير الاجتهاد باتجاه تعزيز هذه الضمانات كي تتلاءم مع المعايير الدولية المعتمدة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وأيضاً باتجاه توحيد هذه الضمانات قدر الإمكان بين مختلف القطاعات وبخاصة توحيد طرق الطعن بهذه العقوبات أمام القضاء.

❖ ❖ ❖