الدراسة الأولى:

سلطة وصلاحيات حاكم مصرف لبنان المثيرة للجدل

د. إسراء بَزّي

Abstract

This research sheds light on the powers of the Governor of the Banque du Liban (the Bank), based on the constitutional principle of separation of authorities and rotation of authority. The combination of the various prerogatives related to the banking and financial sector in the hands of the Governor, and granting him very broad powers at the level of the Bank, is controversial. How did the public authorities allow a specific position to combine all these authorities without effective legal or regulatory deterrents?

The Governor has the broadest powers to manage the Bank. He chairs the Central Council of the Bank, which formulates the country's monetary and economic policy and sets banking and financial regulations. He is criticized for making solely the decisions of this Council. Moreover, his powers towards his deputies and the employees and advisors of the Bank, are very broad.

The supervision on the Bank’s Management by the Government Commission, seems ineffective.

Furthermore, the Governor is the Chairman of the Supreme Banking Commission, the Special Investigation Commission and the Capital Markets Authority. His authority extends to the Banking Control Commission, whose actual independence from the Bank does not appear in reality.

The forensic audit report issued by Alvares and Marsal in 2023, revealed that the former Governor had monopolized the country's financial and banking policy and the transgressions that led to the current crisis. A reconsideration of the Governor's authorities, in addition to other reforms, is necessary in order to extricate the country from the current crisis.

الملخص

يسلّطُ هذا البحث الضّوء على صلاحيات حاكم مصرف لبنان، منطلقاً من المبدأ الدستوري القائل بفصل السلطات وبتداول السلطة. انّ اجتماع مختلف السلطات العائدة للقطاع المصرفي والمالي في يدِ الحاكم، وإعطائه الصلاحيات الواسعة جدّاً على صعيد المصرف المركزي، مثيرٌ للجدل. فكيف سمحت السلطات العامة لمنصبٍ محدّد، أن يجمع كلّ هذه السُلطات وأن يتفرّدَ بالقرار وبصنع السياسة النقدية والمالية والمصرفية دون أن يكون من روادع قانونية أو تنظيميّة فعّالة لسلطته؟

يتمتّع الحاكم بأوسع الصلاحيات لإدارة مصرف لبنان العامة وتسيير اعماله. يترأس المجلس المركزي لمصرف لبنان الذي يرسمُ السياسة النقدية والاقتصادية للبلد ويضع الأنظمة المتعلقة بالعمل المصرفي. ويُنتقد الحاكم على انفراده بقرارات هذا المجلس. كما أنّ صلاحيات الحاكم تجاه نوّابه ومستخدمي ومستشاري مصرف لبنان واسعة جدّا، حيث نصّ قانون النقد والتسليف على أنّه يعيّن ويقيل موظفي المصرف، وبإمكانه أن يتعاقد مع مستشارين يعينونه في مهامه. وللحاكم أن يعترض على اقتراح تعيين أحد نوابه أو يزكّيه وهو يعيّن لهم وظائفهم، غير المحدّدة في القانون.

كما يظهر أن الرّقابة على مصرف لبنان التي نظّمها القانون من خلال مفوّضية الحكومة، غير فعّالة.

اضافةً الى ذلك، يشغل الحاكم منصب رئيس الهيئة المصرفيّة العليا، وهيئة التحقيق الخاصّة وهيئة الأسواق الماليّة. وتمتدّ سلطته الى لجنة الرقابة على المصارف التي لا يظهر واقعياً استقلالها الفعلي عن مصرف لبنان.

وقد انتقد التقرير الجنائي على حسابات مصرف لبنان المعدّ من شركة ألفالايس ومارسال سنة ٢٠٢٣، الدور المنفرد الذي لعبه الحاكم السابق في رسم السياسة المالية والمصرفية للبلد والتجاوزات التي أدّت الى الأزمة الحالية. فكان لا بدّ من اقتراح إعادة النظر بسلطات وصلاحيات الحاكم وتحقيق الإصلاحات المطلوبة لانتشال البلد من الأزمة الرّاهنة.

المقدمة

لعلّ مونتسكيو، الكاتب والفيلسوف الفرنسي الذي اعتُبرت أفكاره أساساً لإرساء الديمقراطيات في العالم، كان على صواب في قوله أنّه "كي لا يتم التعسّف في استخدام السلطة، على السلطة أن تضع حداً للسلطة"[1]. إن السلطة مُفسدة في أساسها. وإن اجتماع السلطات منتجٌ للتعسّف. لذا تبنى مونتسكيو فكرة فصل السلطات وإرساء التوازن بينها. من شأن ذلك منع نشوء سلطة مطلقة أو سلطة "توتاليتارية" (pouvoir totalitaire)[2].

تأثراً بهذا الفيلسوف، ترتكز الديمقراطية اليوم بالمبدأ، على فكرة فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فقد نصت الفقرة ج من مقدمة الدستور اللبناني على أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية". وفي الواقع إن احترام الديمقراطية يعني احترام مبدأ تداول السلطة، فهذا المبدأ يعدّ من المبادئ الديمقراطية الأساسية. وقد نصت الفقرة هـ من الدستور على أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

---

(1) Sur la théorie de la séparation des pouvoirs : SIMONIAN-GINESTE H., 2020 ; & ARDANT Ph. Et MATHIEU B., 2023-2024, (« Les fondements de la séparation des pouvoirs», paragraphe 53 et suivants) ; & https://www.universitedepaix.org/il-faut-que-le-pouvoir-arrete-le-pouvoir-montesquieu.

(2) Sur la théorie de la séparation des pouvoirs : FELDMAN J.-Ph., 2010/3 (n°83) ; & https://www.lumni.fr/article/montesquieu-ecrivain-precurseur-des-lumieres.

وقد يسارع القارئ إلى القول بأن هذا الفصل واقعياً ليس كاملاً وبأن الترابط بين هذه السلطات قديم ومتجذِّر وعصيّ عن التقويم، والأمثلة على ذلك كثيرة.

إلا أن السلطات التي تهمنا هنا هي تلك العائدة للقطاع المالي والمصرفي، التي اجتمعت جميعها في يدِ حاكم. تلك السلطات التي لم يتمّ فعلياً تداولها على مدى ما يقارب الثلاثين عاماً.

فقد سهى ربما المشترع اللبناني عن قول مونتسكيو، عندما نصّ بعض المواد التي تتعلّق بتلك السلطات في قانون النقد والتسليف، أو في القانون 2001/318 الذي أنشأ هيئة التحقيق الخاصّة، أو في القانون 2011/161 الذي أنشأ هيئة الأسواق المالية أو غيرها من النصوص... فأضحى حاكم مصرف لبنان حاكماً بأمره، لا حدود فعليّة لسُلطته. وقد يكون ذلك من أحد العوامل التي ساهمت في الوصول إلى الأزمة المالية والاقتصادية الحالية في البلد، التي تخللها انهيار عظيم للعملة الوطنية وتبديد لأموال شعب.

فكيف سمحت السلطات العامة لمنصبٍ محدّد، أن يجمع جميع الصلاحيات الأساسيّة المالية والمصرفية وأن ينفردَ بالقرار وبصنع السياسة النقدية والمالية والمصرفية وأن يرسمَ ويخطّط وينفّذ دون أن يكون من روادع قانونية أو تنظيميّة حقيقية وفعّالة لسلطته؟

إن حاكم مصرف لبنان هو مايسترو القطاع المالي والمصرفي، وذلك عائدٌ إلى الصلاحيات اللامحدودة التي أعطاه اياها القانون، والمرتبطة تحديداً بمصرف لبنان (كما سنبحث في المقطع الأول)، وإلى كونه أيضاً يترأّس في الوقت عينه معظم الهيئات الرقابية والتنظيمية في القطاع المالي والمصرفي (كما سنبيّن في المقطع الثاني).

القسم الأول: صلاحيات حاكم مصرف لبنان المحددة في القانون والمرتبطة بالمصرف المركزي

حدّد قانون النقد والتسليف صلاحيات حاكم مصرف لبنان بطريقةٍ واسعة ودون حصرها (الفصل الأول). بالمقابل، وضع نظام رقابة "خجول" على القرارات والحسابات المالية العائدة لمصرف لبنان وحاكمه (الفصل الثاني).

- **الفصل الأول: صلاحيات الحاكم اللامحدودة**

تتبيّن لنا الصلاحيات اللامحدودة لحاكم مصرف لبنان في حال اطّلعنا من ناحية، على سلطته "كمدير" ورئيس للمجلس المركزي في مصرف لبنان (المبحث الأول)، ومن ناحيةٍ أخرى في حال اطّلعنا على صلاحياته تجاه باقي المعنيين في مصرف لبنان من نوّاب حاكم الى مستخدمين ومستشارين (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحاكم، على رأس مصرف لبنان

إدارة مصرف لبنان في قانون النقد والتسليف – إن أحد أهم انجازات قانون النقد والتسليف الصادر في الأول من آب 1963, هو انشاءه لمصرفٍ مركزي في لبنان تحت إسم "مصرف لبنان" (المادة 12 من قانون النقد والتسليف)، وهو شخص معنوي من القانون العام يتمتّع بالاستقلال المالي والإداري ولا يخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرّقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام. وقد حدّد هذا القانون الهيكليّة الإدارية لمصرف لبنان وتنظيمه ودوره ومسؤولياته. وقد اناطه بمهمة رقابة وتنظيم وتطوير السوق المالية والنقدية والقطاع المالي والمصرفي بشكلٍ عام، والحفاظ على استقرار هذا القطاع وعلى الإستقرار الإقتصادي وسلامة النقد اللبناني، لتأمين أساس نموّ اقتصادي واجتماعي دائم (المادة 70 من قانون النقد والتسليف).

ويبدو بأن مصرف لبنان لم ينجح تماماً بالقيام بهذا الدور، حيث تبلورت الأزمة المصرفية والمالية في البلد ابتداءً من العام ٢٠١٩. وبالرغم من فقدان الليرة اللبنانية لأكثر من ٩٠ ٪ من قيمتها، يحاول مصرف لبنان مؤخّراً تثبيت قيمتها والحدّ من تدهورها ومن تدهور الوضع المالي والمصرفي بشكلٍ أكبر[1].

[1] يرى بعض الاقتصاديين بأن مصرف لبنان استطاع مؤخراً خلال الأزمة المالية الحالية أن يوقف تدهور سعر صرف الليرة اللبنانية من خلال بعض الإجراءات التي اتخذها كسحب جزء كبير من النقد المتداول بالليرة اللبنانية من السوق وضخ الدولارات والمساهمة في تحسّن سعر صرف الليرة تدريجياً ليستقر على سعر محدّد بالرغم من الخضات الأمنية التي حصلت. (شمس الدين أ.، 6 آذار 2024). ويرى البعض الآخر بأن الحاكم بالإنابة استطاع "أن يضبط لعبة النقد بميزان حسّاس، بدءاً من وقف المسّ بأموال المودعين وعدم تمويل الدولة، وهو التزام مبدئي اتبعه، مروراً بإخراج المضاربين من خريطة السوق، وصولاً الى تنفيذ عمليات بيع الليرة مقابل الحصول على الدولار بصورة مدروسة ومتوازنة، مما أوجد

ومن أجل القيام بهذا الدور المحوري المذكور، أعطى المشترع مصرف لبنان وأعطى حاكمه الصلاحيات الواسعة، أوّلها الصلاحية الحصرية لإصدار النقد[1]، ورسم السياسة المالية للبلد.

فقد نصت المادة 17 من قانون النقد والتسليف على أن إدارة مصرف لبنان مناطة بحاكم يعاونه أربع نواب وبمجلس مركزي. لا يرتبط الحاكم بعقد عمل مع الدولة اللبنانية ولا يُعتبر "موظّفاً" وليس بالتالي مسجّلاً لدى الضمان الاجتماعي (نمّور ف.، ٢٠٠٣).

ويعتبر الحاكم الممثل القانوني لمصرف لبنان. يوقّع جميع العقود ويجيز إقامة جميع الدعاوى القضائية ويتخذ جميع الإجراءات التنفيذية أو الاحتياطية التي يرتئيها.

وقد اعتبر البعض بأن تركيبة المصرف المركزي وصلاحياته الاستثنائية تشكّل نموذجاً مصغراً لتركيبة الدولة، اذ تدخُل صلاحيات الحاكم الواسعة في التكوين الأساسي للمصرف (عويس س.، 22 آب 2023).

مدة ولاية الحاكم – أمّا الحاكم فهو بحسب المادة 18، يعيّن لست سنوات بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء، ويمكن تجديد ولايته "مرة أو مرات عدة". نرى أن إمكانية تجديد ولاية الحاكم يجب أن تكون لمرةٍ واحدة بحيث تصبح ولايته لمدة اثنتي عشرة سنة، أو لمرّتَين بحيث تصبح مدة الولاية ثمانية عشرة سنة كحدٍ أقصى، وذلك شرط أن يكون هذا الحاكم قد برهن عن كفاءة ومناقبيّة كافية تبرّر التجديد له. صحيحٌ أنّ المشترع لم يحدّد صراحةً إمكانية التجديد لمرةٍ أو لمرّتين فقط، لكننا إن وضعنا المبدأ الدستوري القائل بتداول السلطة نُصب أعيُننا، يصبح من غير الجائز فتح ولاية الحاكم الى ما لا نهاية. ثم إن كانت هذه غاية المشترع، فما الحاجة حينها إلى ربط مدّة الولاية بست سنوات أساساً؟ غير أنه مما لا شك فيه أنه كان من الأجدى أن يحدّد المشترع بشكلٍ صريح بأنه يمكن تجديد ولاية الحاكم مرةً واحدة فقط وذلك منعاً للتعسف وإرساءً لمبدأ تداول السلطات الذي من شأنه أن يلجمَ إلى حدٍ ما التجاوزات التي يمكن أن يرتكبها أي شخصٍ في موقع سلطة. إن غياب نص قانوني يحدّد فترة قصوى لولاية الحاكم

ركيزة احتياطية بالعملة الصعبة" لدى مصرف لبنان (جريدة النهار، " سابقة مصرف لبنان في الزمن الصعب: تخطّي المليار دولار زيادةً في الاحتياط"، 4 آذار 2024).

[1] قبل اصدار قانون النقد والتسليف في آب ١٩٦٣، كانت الصلاحية الحصريّة لاصدار النقد عائدة لمصرف سوريا ولبنان. (ASHI G. & AYACHE Gh., April 10, 2002)

كان من شأنه أن يسمح للحاكم الأخير بأن يبقى على رأس مصرف لبنان لفترةٍ ناهزت الثلاثين سنة بدأت في سنة 1993، وهي من أطول فترات الحكم التي يمكن أن تشهدها الدول الديمقراطيّة[1]. وقد تبلورت نتائج عدم تداول السلطة المصرفية والنقدية الحاصل من خلال الأزمة الماليّة والمصرفيّة الراهنة. لا بدّ من الإشارة هنا الى أن مدة ولاية حاكم المصرف المركزي الفرنسي هي ستّ سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة فقط[2].

رئاسة المجلس المركزي – إن الحاكم يرأس أيضاً المجلس المركزي المناط به أيضاً إدارة مصرف لبنان ورسم السياسة النقدية والمالية للبلد. فإذا شبَّهنا المجلس المركزي بمجلس إدارة شركة مُغفلة، يكون الحاكم متمتّعاً بصلاحيات رئيس مجلس الإدارة، علماً بأن أحد الفقهاء يرفض تشبيه الحاكم برئيس مجلس إدارة شركة مغفلة نظراً للصلاحيات الواسعة التي يتمتّع بها (نمّور ف.، ٢٠٠٣، صفحة ١٠٧). ويتكوّن هذا المجلس المركزي من الحاكم على رأسه ونوابه الأربعة ومدير عام وزارة المالية ومدير عام وزارة الاقتصاد (المادة ٢٨ من قانون النقد والتسليف). ويمكن لمفوّض الحكومة لدى مصرف لبنان أن يحضر جلسات المجلس المركزي. يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه ولا يمكن أن يجتمع من دون الحاكم أو من يمثله بحسب قانون النقد والتسليف. يرسمُ المجلس السياسة النقدية والاقتصادية للبلد. صلاحيته محددة على سبيل المثال في القانون ومن ضمنها وضع الأنظمة المتعلقة بالعمل المصرفي وأنظمة تطبيق قانون النقد والتسليف ووضع النظام الخاص المتعلق بالحاكم وبنوابه والنظام العام لموظفي المصرف المركزي، إلخ...

كما يعطي المجلس التراخيص للشركات التي تريد ممارسة العمل المصرفي في لبنان أو أن تقوم بعمل المؤسسات المالية. وقراره برفض أو قبول إعطاء هذه التراخيص استنسابي، وهو

---

[1] وتجدر الشارة الى أن توقيف الحاكم عن عمله أيضاً ليس بالأمر السهل اذ نصّت المادة 19 من قانون النقد والتسليف على أنه في "ما عدا حالة الاستقالة الاختيارية، لا يمكن اقالة الحاكم من وظيفته الا لعجز صحي مثبت بحسب الاصول او لاخلال بواجبات وظيفته في ما عناه الفصل الاول من الباب الثالث من قانون العقوبات، او لمخالفة احكام الباب 20، او لخطأ فادح في تسيير الاعمال". فيرى البعض أنه لا يمكن إقالة حاكم مصرف لبنان في حال لم تتم إدانته بتهمة محددة في القانون. (بعلبكي س.، 23 أيار 2023)

[2] Article L. 142-8 du Code monétaire et financier français. BONNEAU Th., 2023.

يبني عادةً قراره بمنح أو رفض هذا الترخيص على مدى توفّر المنفعة العامة، علماً أنه لا يوجد معايير محددة ومكتوبة لتحديد مدى توفّر هذه المنفعة[1].

ويرى البعض بأن قرار المجلس المركزي يكاد ينفردُ به الحاكم. ولا يستطيع باقي الأعضاء معارضته[2]، أو على الأقل لا يمكن لهذا المجلس أن يُصدر قراراً لا يباركه الحاكم، خاصّةً بالنظر لصلاحيات الحاكم تجاه نوّابه على سبيل المثال، الذين هم أعضاء أيضاً في هذا المجلس.

وقد تبيّن بحسب أحد الخبراء الاقتصاديين، من خلال محاضر الاجتماعات للمجلس المركزي لمصرف لبنان التي حصلت عليها شركة ألفاريس ومارسال (Alvarez & Marsal)[3] التي قامت مؤخّراً بالتدقيق الجنائي على حسابات مصرف لبنان، بأنّ ""المتحدّث الملك" في جميع اجتماعات المجلس المركزي، هو الحاكم. اكتشفت شركة ألفاريس ومارسال أنّ الحاكم لم يواجَه بأيّ اعتراضات من أعضاء المجلس في كثيرٍ من القرارات التي اتُّخذت باسم المجلس. وهذا في نظر الخبير المذكور، "يرفع علامات استفهام عن شكل المجلس المركزي الحالي وتكوينه. فهل هؤلاء أعضاء صُوَريّون فقط أم أعضاء فاعلون؟ إن كانوا صوريّين فمن الأجدى الذهاب إلى تأسيس مجلس مركزي مختلف أكثر كفاءة". ويستدل الخبير الاقتصادي على ذلك الاستنتاج، من خلال "الصلاحيّات الواسعة والحرّية اللتين منحهما الحاكم لنفسه منذ تعيينه في عام 1993 حتى خروجه من المركزي في تموز 2023 الماضي. كلّ

---

[1] كما أن فتح فروع للمصارف اللبنانية في لبنان أو في الخارج، أو فتح الفروع للمصارف الأجنبية في لبنان، أو فتح مكاتب التمثيل للمصارف اللبنانيه، بحاجة جميعها لموافقة مسبقة من المجلس المركزي لمصرف لبنان، الذي يصدر قراره بطريقة استنسابية.

[2] يرى توفيق غاسبار بأن تقرير ألفاريز ومارسال هو التدقيق الرسمي الخارجي الوحيد الذي أجري على حسابات مصرف لبنان منذ انشائه سنة 1964 وبأن هذا التقرير سلّط الضوء على الممارسات المحاسبية غير المنسجمة مع المعايير الدوليّة والتي وافق عليها المجلس المركزي العاجز عن وضع قرارات الحاكم المتّخذة بحرية كاملة من قبل هذا الأخير في موضع المساءلة. (HAGE BOUTROS Ph., "Ce que Toufic Gaspard fait ressortir du rapport d'Alvarez & Marsal, L'économiste consacre une importante partie de son étude aux pratiques comptables de la BDL et de son ancien gouverneur", L'Orient Le Jour, 4 mars 2024.)

[3] ان شركة Alvarez & Marsal هي شركة الاستشارات العالمية التي قامت بالتدقيق الجنائي في حسابات وبيانات مصرف لبنان بعد وقوع الأزمة المالية سنة 2019 وقدّمت تقريرها في ١٠ آب ٢٠٢٣ لوزير الماليّة.

هذه المدّة كان الحاكم الـSolo الوحيد في مصرف لبنان". (عن فحيلي م.، مقال ل: الشدياق ع.، 22 آب 2023).

كما أشار آخرون، تعليقاً على انشاء لجنة من قبل رئيس مجلس الوزراء لدراسة تعديل قانون النقد والتسليف، بُعَيد اصدار تقرير التدقيق الجنائي المذكور، الى أن «التعديلات في قانون النقد والتسليف تنبع مما تكشّف، كيف انّ الحاكم السابق لمصرف لبنان استأثر بالسلطة وحده، بحيث انّه لم يكترث لا لمجلس مركزي ولا لغيره، معرّضاً النظام المالي اللبناني برمته للخطر. انطلاقاً من ذلك هناك حاجة لوضع ضوابط على عمل الحاكم، وضرورة العمل على التشدّد في موضوع المحاسبة بشكل يحدّ من حرية التصرّف بهذا الشكل». (ابي حيدر ا.، 22 آب 2023). فلا بُدّ ربما من إعادة النظر في صلاحيات الحاكم تجاه نوّابه، التي تجعلهم عاجزين عملياً عن مخالفة آرائه.

المبحث الثاني: صلاحيات الحاكم تجاه نوّابه ومستخدمي ومستشاري مصرف لبنان

أوسع الصلاحيات في المصرف المركزي – نصت المادة 26 من قانون النقد والتسليف على أنّ الحاكم يتمتّع بأوسع الصلاحيات لإدارة مصرف لبنان العامة وتسيير اعماله. فهو ينظّم دوائره ويحدد مهامها، ويعيّن ويقيل موظفي مصرف لبنان من جميع الرتب، وبإمكانه أن يتعاقد مع فنيين إما بصفة مستشارين إما لمهام دراسية أو لاستكمال تدريب مهني لموظفي المصرف. هنا نتساءل إذا كانت صلاحيات حاكم مصرف لبنان مطلقة إلى هذا الحد فيما يتعلق بموظفي ومستخدمي ومستشاري مصرف لبنان، فهل يمكن أن نرى مستخدماً أو مستشاراً في مصرف لبنان يعارض حاكمه أو لا ينصاع إلى توجيهاته وأوامره أو لا يتبنى قراراته وسياسته النقدية والمالية؟

أوسع الصلاحيات تجاه نواب الحاكم – ويزداد هذا التساؤل عندما نقرأ المادة 18 التي تخص نوّاب الحاكم والتي تنص على أن نوّاب الحاكم يعيّنون بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية واستشارة الحاكم. فللحاكم أن يعترض على اسم أحد نوابه أو يزكّيه. كما أن هؤلاء النواب الأربعة يمارسون الوظائف التي يعيّنها لهم الحاكم. فمسؤوليات

وصلاحيات نواب الحاكم ليست محددة في القانون. وله أن يفوّض إلى أحدهم بعض أو مجمل صلاحياته. بناءً على ذلك، هل يعقل أن يعترضَ أحد نواب الحاكم على قراراته أو حتى أن ينتقدها مجرد انتقاد؟

أوسع الصلاحيات لناحية تعيين المستشارين – ولعل تفرُّد الحاكم في تعيين المستشارين والمدرِّبين في مصرف لبنان، للمدّة التي يريدُها ومقابل البدل الذي يحدِّده، يشكّلُ أحد الأسباب التي عطّلت تكوين اللجنة الاستشارية المنصوص عليها في المادة 35 من قانون النقد والتسليف[1]. في الواقع، إن تكوين ومهام اللجنة الاستشارية محددّة في قانون النقد والتسليف، يستشيرُها الحاكم في قضايا ذات طابع عام وفي قضايا النقد والتسليف وتقدِّم له دراسات عن الوضع الاقتصادي بصورة عامة أو اقتراحات مختلفة. كان من الممكن عملياً للحاكم طيلة فترة ولايته أن يستغنيَ عن هذه اللجنة، بالرغم من دورها الجوهري المحدَّد في القانون وأن يكتفيَ بتعيين، بحرية تامّة، المستشارين والمدرِّبين الذين قد يكون مصرف لبنان ورسم الإطار التنظيمي للقطاع المالي والمصرفي بحاجةٍ إليهم، مما يجعلُهم مرتبطين به بشكلٍ مباشر. فهنا أيضاً نتساءل عن مدى استقلالية آراء هؤلاء المستشارين وعدم تأثُّرهم بقرارات وآراء الحاكم.

تضيف المادة ٢٦ المتعلقة بصلاحيات الحاكم، بأنه ليس لسائر ما ورد أعلاه طابع حصري. نستنتج مما تقدم أن للحاكم جميع الصلاحيات وأن هذه الصلاحيات لامحدودة. ولكن، هل أن ممارسة هذه الصلاحيات تخضع لرقابةٍ ما أو لمتابعة من قبل جهةٍ ما؟

▪ الفصل الثاني: غياب الضوابط الفعليّة على سلطة الحاكم

في الواقع، انّ قانون النقد والتسليف أرسى نوعاً من الرقابة على القرارات الصادرة عن مصرف لبنان وحاكمه (المبحث الأول)، لكنّه تبيّن بأنّ هذه الرقابة لم تكُن فعّالة بالشكل المطلوب (المبحث الثاني).

---

[1] تتألف اللجنة الاستشارية من ستة أعضاء، أربعة منهم يُختارون بالنظر الى خبرتهم في الحقول المصرفي والتجاري والصناعي والزراعي، واحد يُختار من مجلس الانماء والاعمار، والسادس يُختار من بين اساتذة الاقتصاد الجامعيين من الجنسية اللبنانية. يعيَّن اعضاء اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية وبعد استطلاع رأي مجلس المصرف المركزي. وتضع اللجنة بنفسها نظامها الداخلي (المواد ٣٥ وما يليها من قانون النقد والتسليف).

المبحث الأول: الدور الرقابي لوزارة المالية ومفوّضية الحكومة

رقابة وزارة الماليّة – أراد المشترع أن يعطي دوراً رقابياً معيّناً على نشاطات مصرف لبنان وحاكمه، لوزارة الماليّة. وهذا الدور الرقابي له طابعان: طابع مالي وطابع قانوني. ففيما يتعلّق بالطابع المالي، طلبت المادة 117 على سبيل المثال، من الحاكم، أن يقدّمَ لوزير المالية بشكلٍ سنويّ، الميزانيّةَ وحسابَ الأرباح والخسائر عن السنةِ المنتهية وتقريراً عن عمليّات المصرف خلالها. أما بالنسبة للطابع القانوني ومدى امتثال قرارات المجلس المركزي لمصرف لبنان، للقوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء، فإنّ هذا الدور مناط بمفوّضيةِ الحكومة لدى مصرف لبنان. ففي القسم المُعَنون "مراقبة المصرف" في قانون النقد والتسليف، نصّت المادة 41 على أنه تنشأ في وزارة المالية "مفوّضية الحكومة لدى المصرف المركزي"، يديرها موظّفٌ يحملُ لقبَ "مفوّض الحكومة لدى المصرف المركزي"، مكلّفٌ بالسّهر على تطبيق قانون النقد والتسليف ومراقبة محاسبة مصرف لبنان.

وقد ظهر الدور الرقابي الذي تمارسه مفوّضية الحكومة لدى مصرف لبنان من خلال المادة 43 من قانون النقد والتسليف، حيث نصّت على أن قرارات المجلس المركزي لمصرف لبنان تُبلّغ فوراً إلى مفوّض الحكومة لديه. "وله خلال اليومين التاليَين للتبليغ أن يطلبَ من الحاكم تعليق كل قرار يراهُ مخالفاً للقانون وللأنظمة ويراجعُ وزير المالية بهذا الصّدد."

إضافةً إلى ذلك، أعطى القانون لمفوّض الحكومة ولمُساعِده، حقّ الإطّلاع على جميع سجلات المصرف المركزي ومستنداته المحاسبية (باستثناء حسابات وملفات الغير الذين تحميهم سِريّة المصارف)، وحق التّدقيق في صناديق وموجودات مصرف لبنان.

المبحث الثاني: حدود الدور الرقابي لمفوضيّة الحكومة

مدى فعاليّة الرقابة على المصرف المركزي – لا شكّ بأن هذا الدور الشبيه بالفيتو الذي أعطاه القانون لمفوّض الحكومة لمراقبة وحتى معارضة قرارات المجلس المركزي لمصرف لبنان مهمٌّ ومطلوب، غير أنه غير كافٍ. ذلك أن المادة 43 نفسها قلّصت من أهميّة هذا الدور عندما اعتبرت انه إذا لم يُبتّ بالأمر خلال خمسة أيام من تاريخ تعليق قرار المجلس المركزي من قبل مفوّض الحكومة، يمكن وضع القرار موضع التنفيذ.

أي أن هذا الدور التعطيلي لا يمكن التعويل عليه إلا في حال كان قرار المجلس المركزي من الأهمية التي تستدعي تدخُّل وزير المالية وربّما إثارة هذا القرار في مجلس الوزراء، لكي تتمكّن فعلياً سلطة الرقابة من الوقوف بوجه قرارٍ لمجلس مصرف لبنان تعتبرُه مخالفاً للقانون وللأنظمة.

كما انه يبدو من المادة بأن هذا الدور الرقابي يقتصرُ على إمكانية تعطيل فقط قرارات المجلس المخالِفة للقانون وللأنظمة؛ أي انه بمعنى آخر، لا يشمل هذا الدور الرقابي القرارات الصادرة عن المجلس أو عن الحاكم التي لا تكون منسجمة مع السياسة النقدية والمالية للبلد أو القرارات التي لا تخدُم ربما المصلحة الوطنية، دون أن تكون بالضرورة مخالِفة للقانون والأنظمة. فهل تبقى مثل هذه القرارات مجرّدة من أية مراجعة أو مراقبة؟

كما يظهرُ ضعف دور مفوض المراقبة لدى مصرف لبنان، الذي يمنعه القانون من أن يتدخّل في تسيير أعمال مصرف لبنان، من خلال الواقع الحالي. إذ يتساءل المرء عمّا فعلهُ مفوّض الحكومة كل هذه السنوات، لتفادي الأزمة المالية والنقدية التي ضربت البلاد. ماذا فعل مفوّض الحكومة لمنع حاكم مصرف لبنان خلال كل تلك السنوات من تسليف الدولة اللبنانية بالشكل الذي يخالف الضوابط التي وضعها قانون النقد والتسليف في هذا المجال[1] ؟ ماذا فعل مفوّض الحكومة للتأكّد من قيام مصرف لبنان بالمهام التي ألقاها القانون على عاتقه لناحية الحفاظ على استقرار القطاع المالي والمصرفي والحفاظ على سلامة النقد اللبناني والاستقرار الإقتصادي، بعد أن خسرت الليرة اللبنانية أكثر من 90 بالمئة من قيمتها اعتباراً من سنة 2019؟

ثم أنه يثور التساؤل حول كفاءة وخبرة وإمكانات هذا المفوّض الذي كان يعيَّن فعلياً، علماً أننا نعتقد أن الشخص الذي يجب أن يُعيّن في هكذا منصب يجب أن يكون منطقياً، على قدرةٍ عالية من الكفاءة وذو خبرةٍ طويلةٍ في المجال المصرفي والمالي لكي يتمكّن من القيام بهذا

---

[1] تجدر الإشارة هنا الى أن هناك آراء فقهية قانونية لا تسلّم بواقع قيام واستمرارية مصرف لبنان بتسليف الدولة اللبنانية على مدى سنوات طوال وقيام هذه الأخيرة بتبديد هذه الأموال مما أدى الى الازمة المالية التي انفجرت في ال٢٠١٩؛ بل أن الدولة، برأي هؤلاء، كانت فقط تقوم بعمليات صرافة مع مصرف لبنان، الذي يُعتبر مصرف القطاع العام. (كلمة الدكتورة ووزيرة العدل السابقة ماري كلود نجم خلال ندوة بعنوان "التنصل من المسؤولية في ظل الأزمة المالية"، معهد الدراسات الحقوقية للعالم العربي في الجامعة اليسوعية، ٢٤ أيار ٢٠٢٤).

الدور الرقابي الصّعب وبتلك المسؤوليات الحسّاسة التي حمّله إياها القانون. فهل كانت السلطة السياسية مُلتفتةً إلى هذا الموضوع عند تعيين مفوّض الحكومة لدى مصرف لبنان؟

في ظل الصلاحيات التي أعطاها القانون للحاكم وتلك التي أعطاها لمفوّض الحكومة، نرى انه من الصعب على هذا الأخير القيام بدورٍ رقابي فعليّ لقرارات ونشاط الحاكم، خاصةً بأن سلطة هذا الحاكم لا تقتصر على المجلس المركزي لمصرف لبنان، بل تتعدّاه الى هيئات رقابيّة أخرى.

القسم الثاني: ترؤس حاكم مصرف لبنان أغلب الهيئات الرقابية والتنظيمية المالية والمصرفية

منح القانون للشخص ذاته موقع رئاسة أغلب الهيئات الرقابية التابعة للقطاع المالي والمصرفي. فحاكم مصرف لبنان هو رئيس الهيئة المصرفية العليا وهيئة التحقيق الخاصّة، وتمتدّ سلطته الى لجنة الرقابة على المصارف (الفصل الأول)، اضافةً الى كونه رئيساً لهيئة الأسواق الماليّة (الفصل الثاني).

▪ الفصل الأولى: حاكم مصرف لبنان رئيساً للهيئة المصرفية العليا ولهيئة التحقيق الخاصة

للحاكمِ سُلطةٌ واسعة في مجال مراقبة ومعاقبة المؤسسات المالية والمصارف المخالِفة للقانون أو للأحكام التنظيميّة المرعيّة الاجراء (المبحث الأول)، وفي مجال مراقبة ومكافحة عمليّات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سلطة الحاكم في الهيئة المصرفية العليا ولجنة الرقابة على المصارف

الهيئة المصرفية العليا – نصّت المادة العاشرة من القانون رقم ٦٧/٢٨ تاريخ ١٩٦٧/٥/٩ المتعلّق "بتعديل واكمال التشريع المتعلّق بالمصارف وانشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع

المصرفية" على أنّه "تنشأ لدى مصرف لبنان هيئة تُسمّى الهيئة المصرفية العليا[1] وتؤلف من حاكم مصرف لبنان، رئيساً" بالإضافة الى خمسة أعضاء آخرين محددين في المادة المذكورة[2]. تجتمع الهيئة بناءً على دعوة من رئيسها أو اثنين من أعضائها. تأخذ قراراتها بأغلبية ثلاثة أعضاء وفي حال تعادل الأصوات تكون الغلبة لصوت رئيسها (نمّور ف.، 2003).

ان مهمة الهيئة المصرفية العليا الأساسية تكمُن في فرض العقوبات الإدارية المذكورة في المادة 208 من قانون النقد والتسليف، على كلِّ مصرفٍ خالفَ أحكام نظامه الأساسي أو أحكام قانون النقد والتسليف أو "التدابير" التي يفرضها المصرف المركزي، أو قدّم بيانات أو معلومات ناقصة أو غير مطابقة للحقيقة. وتتضمن هذه العقوبات الإدارية التي تفرضها الهيئة، تناسباً مع حجم المخالفة التي ارتكبها المصرف المعني، التنبيه، تخفيض أو تعليق تسهيلات معطاة للمصرف المخالِف، منعه من القيام ببعض العمليات أو فرض أية "تحديدات" (كما جاء في نصّ المادة) أخرى في ممارسته المهنة، تعيين مراقب أو مدير مؤقت، شطبه من لائحة المصارف. إذاً تتضمن هذه العقوبات أبسطها كالتنبيه حتى أخطرِها كالشطب من لائحة المصارف، وهي من العقوبات الأشدّ بحق مصرف ما، فهي بمثابة عقوبة الإعدام قياساً على الأشخاص الطبيعيّين. إذ أنّه بعدَ شطبِه من لائحة المصارف، يُصبح المصرفُ بحكم المعدوم ولا يمكنه بعد ذلك ممارسة أي نشاط مصرفي أو تصحيح وضعه. وتجدرُ الإشارة هنا الى أن قرارات هذه الهيئة والعقوبات التي تفرضُها، نهائيّة ولا تقبل أي طريق من طرق الطّعن. وكلُّ تلك العقوبات بيدِ هيئةٍ يرأَسها حاكم مصرف لبنان. بمعنى آخر، إن الدور العقابي للمصارف غير المُمتثِلة لأحكام القانون والأنظمة المصرفية والماليّة هو إلى حدٍ ما بيدِ الحاكم[3]، وذلك

---

[1] تعتبر هذه الهيئة هيئة إدارية ذات طابع قضائي قد حلت مكان لجنة العقوبات التي كانت المادة 209 من قانون النقد والتسليف قد نصت عنها. لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. وبالتالي، كان قرار مجلس الشورى الصادر في 23 كانون الأول 1985 قد قضى بأن أي إعتراض على قراراتها يجب توجيهه إلى مصرف لبنان (مجلس شورى الدولة، 23 كانون الأول 1985, العدل 1986, صفحة 289).

[2] أعضاء الهيئة المصرفية العليا الآخرون هم: – احد نواب الحاكم يختاره مجلس المصرف المركزي، - مدير المالية العام، - قاضٍ مارس القضاء عشر سنوات على الاقل يُعيّن بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الاعلى،- العضو المعيّن بناء على اقتراح جمعية المصارف في لجنة الرقابة ، – رئيس المؤسسة الوطنية لضمان الودائع.

[3] تجدر الإشارة هنا إلى أن بعض هذه العقوبات لا يمكن فرضها من قبل الحاكم، كرئيس للهيئة المصرفية العليا، منفرداً، بل يجب أن تصدر عن الهيئة المصرفية العليا نفسها. فعلى سبيل المثال، قضى مجلس شورى الدولة في قرارٍ له في سنة

بالإضافة إلى الدور التنظيمي الذي يمارسه من خلال ترؤّسه المجلس المركزي لمصرف لبنان الذي يضع التعاميم والقرارات التنظيمية، كما رأينا سابقاً. ومن هنا أيضاً تظهر ربّما سلطة الحاكم على المؤسّسات العاملة في القطاع المصرفي والمالي.

لجنة الرقابة على المصارف – ان هذا "الدور العقابي" الذي يتمتّع به الحاكم هو امتدادٌ "للدور الرقابي". بمعنى آخر، تُعتبر مهمّة الهيئة المصرفية العليا امتداداً لدور لجنة الرقابة على المصارف. ففي الواقع، وكما يتّضح من اسمها، تقوم لجنة الرقابة على المصارف بمراقبة عمل ونشاط المصارف والمؤسسات المالية العاملة في لبنان، بموجب القانون 1967/28, وهو الدور الذي كان مناطاً بمصرف لبنان قبل انشائها. فهي تتأكد من التزام المصارف والمؤسسات المالية بالقوانين والأنظمة المصرفية والمالية. يشملُ هذا الدور الرقابي شروطَ تأسيس المصارف والمؤسسات المالية، التزامها بالموجبات المفروضة عليها بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، احترامها للمحظورات المفروضة عليها، إلخ... فهي تدقّق في البيانات والمستندات والمعلومات التي يجب على المصارف أن تقدّمها. ولها أن تطلب من مديري المصارف المسؤولين أيّة معلوماتٍ او ايضاحاتٍ او اثباتاتٍ إضافية. ولها أن ترسلَ مستخدميها الى المصرف أو المؤسسة المعنيّة للقيام بتدقيقٍ ميدانيٍ شاملٍ بشكل دَوري أو كل ما ارتأت ذلك ضرورياً.

وهنا يثور التساؤل حول مدى استقلالية هذه اللجنة عن مصرف لبنان وحاكمه.

فبالرغم من نص المادة ٨ الصريح من القانون ١٩٦٧/٢٨ الذي جاء فيه بأن اللجنة "مستقلّة" و"غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف" (أي مصرف لبنان) وعلى الرّغمِ من أنّ رئيسها ليس حاكم مصرف لبنان بل "اختصاصي في الشؤون المصرفيّة او المالية او أستاذ جامعي متخصّص في هذه الشؤون"، يعتبرُ البعض (عزة الحاج حسن، ٢٠٢٤/٠٦/١٠) بأنه لا يوجد استقلال حقيقي وفعلي بين مصرف لبنان وهذه اللجنة وذلك لعدة أسباب نذكر بعضها فيما يلي.

1995 بأن القرار الصادر عن الحاكم بشطب مصرفٍ ما لا يتمتع بالقوة التنفيذية، بل أن قرار الحاكم هنا له فقط مفعول إعلاني لقرار الشطب الذي يجب اتخاذه من قبل الهيئة المصرفية العليا نفسها. (مجلس شورى الدولة، 15 شباط 1995, المجلة القضائية اللبنانية 1995, صفحة 215).

أولاً، ان جميع مصاريف ونفقات لجنة الرقابة على المصارف يتولّاها مصرف لبنان وهي لا تتمتّع باستقلالية ماليّة عنه. وهو يُسدّد رواتبَ أعضائها، ما يجعلُ قراراتها مرهونةً برضا الحاكم. ثانياً، ان مراكز عمل مستخدمي هذه اللجنة متواجدة في مباني مصرف لبنان. ثالثاً، يحقّ للحاكم، بموجب المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥، تحديد مسؤوليّة أعضاء لجنة الرقابة على المصارف، بل وفرض العقوبات التي يراها مناسبة بحقّهم وبحسب المخالفة التي ارتكبوها والتي تتضمّن أصغر العقوبات كالتنبيه وحتّى أخطرِها كالعزل. يقترحُ الحاكم هذه العقوبة على مجلس الوزراء الذي يكون لديه فترة شهرٍ لإبداء الرأي بها. وفي حال امتناعه عن ذلك، تُصبح هذه العقوبة نهائّية وسارية المفعول. رابعاً، عملياً هناك تنسيقٌ دائم بين عمل اللجنة والحاكم وان الكثير من المعلومات والمستندات التي تُرسَل الى اللجنة من قبل المصارف والمؤسسات المالية تُرسَل عملياً أيضاً الى الحاكم، الممثِّل القانوني لمصرف لبنان.

وبذلك، يكون حاكم مصرف لبنان متمتعاً فعلياً بدور رقابي على المصارف والمؤسسات المالية أو أقلّه، بسلطة معينة مؤثّرة على كيفية سَير ونتائج هذا العمل الرقابي المناط مبدئياً بلجنة الرقابة على المصارف.

ولعلّ هذا الترابط أيضاً ساهم بتعطيل العمل الرقابي الحقيقي للجنة الرقابة على المصارف التي تُتّهم من قبل البعض بأنها لم تتحرّك لإنصاف المودعين في الأزمة الحاليّة ولم تُمارِس دورَها الرقابي على المصارف ولم تتحرّك باتجاه القضاء أو حتّى باتجاه الأجهزة الرقابية الأخرى كهيئة التحقيق الخاصة. وقد نُقل عن رئيستها الحاليّة بأن "لا علاقة للّجنة بقضية المصارف واحتجازهم الودائع والموضوع عند حاكم مصرف لبنان!" (عزة الحاج حسن، ٢٠٢٤/٠٦/١٠). كما اعتبرَ آخرون بأن لجنة الرقابة على المصارف لم تقُم بالمراقبة ولم تُحمِّل أي مصرف أيّة مسؤولية وبأن تقرير Alvarez & Marsal قد تحدّث عن اعتماد سياسات محاسبيّة غير مألوفة من قبل مصرف لبنان في السنوات المنصرمة وعن تفرد بالقرار من قبل الحاكم (BABIN J., 13 août 2023) وعدم احترام قانون النقد والتسليف وصدور تعاميم غير شرعيّة عن مصرف لبنان[1].

[1] كلمة المحامي كريم ضاهر خلال ندوة بعنوان "التنصّل من المسؤولية في ظل الأزمة المالية"، معهد الدراسات الحقوقية للعالم العربي في الجامعة اليسوعية، ٢٤ أيار ٢٠٢٤.

على صعيدٍ آخر، يظهر الدور الرقابي لحاكم مصرف لبنان في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

المبحث الثاني: سلطة الحاكم في مجال مكافحة تبييض الأموال

هيئة التحقيق الخاصّة – منذ عدّة سنوات، اكتسبَ موضوع مكافحة تبييض الأموال ومن ثم مكافحة تمويل الإرهاب، حيّزاً أساسياً وضرورةً ملحّة وموجباتٍ لا يمكنُ التهاون بها في القطاعَين المصرفي والمالي، مُتأثّراً بالبعد السياسي للموضوع وخوفاً من العقوبات التي تؤثّر على سمعة المصارف وتعامُلاتها مع مراسليها في الخارج خاصّةً. فأُنشِئت هيئة التحقيق الخاصة في لبنان بموجب القانون رقم 2001/318 تاريخ 20 نيسان 2001 المعدّل بالقانون رقم 2015/44 تاريخ 2015/11/24 المتعلّق "بمكافحة تبيض الأموال وتمويل الإرهاب".

مهمة الهيئة كما جاء في القانون 318 هي إجراء التحقيقات في العمليات التي يُشتبه بانها تشكّل جرائم تبييض اموال وتقرير مدى جديّة الأدلّة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم (المادة 6 من القانون 318). وقد اتسعت هذه المُهمّة بموجب القانون 2015/44 الذي حدّد صراحةً بأنّها تشمل تلقّي الإبلاغات وطلبات المساعدة حول العمليات التي يشتبه بأنها تشكّل جرائم تبييض أموال أو جرائم تمويل إرهاب، والتحقّق من قيام المعنيين المشار اليهم في القانون في المادتين 4 و 5 (من مصارف ومؤسسات مالية وشركات ايجار تمويلي ومؤسسات تُصدر وتروّج بطاقات الإيفاء أو الائتمان ومؤسسات تتعاطى التحاويل النقدية الالكترونية ومؤسسات صرافة وشركات وساطة مالية وهيئات استثمار جماعي...)، بالتقيد بالموجبات المفروضة عليهم في نطاق مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. تشملُ هذه الموجبات الأخيرة تطبيق إجراءات العناية الواجبة على العملاء والتحقق من هويتهم ومن مصدر أموالهم ومن حركة حساباتهم والقيام بالمراقبة المستمرة للتأكّد من عدم تورّطهم في أعمال تبييض أموال أو تمويل إرهاب.

كما يعود لهيئة التحقيق الخاصة، إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون للمعنيين المشار إليهم آنفاً وإصدار توصيات للجهات المعنيّة كافة. كما يُحصر بالهيئة حق تقرير التجميد النهائي للحسابات و/أو العمليات المعنية و/أو رفع السرية المصرفية،

لصالح المراجع القضائية المختصّة ولصالح الهيئة المصرفية العليا بشخص رئيسها، عن الحسابات أو العمليات التي يشتبه بأنها تتعلّق بتبييض أموال أو بتمويل إرهاب.

ان هذه الهيئة بحسب نص المادة 6 من القانون ٢٠١٥/٤٤، هي هيئة مستقلّة وغير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة مصرف لبنان. ولكن وللمفارقة، وبحسب المادة نفسها، يترأّس الهيئة حاكم مصرف لبنان (وفي حال تعذّر حضوره، من ينتدبه من بين نوابه). وبذلك يكون الحاكم أيضاً مُمسكاً الى حدٍ ما بكل القرارات والإجراءات والأحكام المفروضة على المصارف والمؤسسات المالية وغيره، المتعلّقة بموضوع مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

تجتمع الهيئة بدعوة من الحاكم مرّتين في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة، بنصاب ثلاثة أعضاء على الأقل. تتخذ قراراتها بأغلبية الأصوات حيث يكون للحاكم الصوت الغالب في حال تعادل الأصوات. ويتحمّل نفقاتها ومصاريفها ورواتب أعضائها مصرف لبنان. مما يزيد التأكيد على عدم استقلاليتها عن هذا الأخير وعدم إمكانية اتّخاذها قراراتٍ لا يباركها شخص الحاكم، علماً بأن قرارات هذه الهيئة نهائيّة ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن ومن ضمنها الطعن لتجاوز حدّ السلطة[1].

وقد أثير في الأوساط القانونية والاقتصاديّة، موضوع سيطرة الحاكم على الهيئات الرقابية المتعلّقة بالقطاع المالي والمصرفي، حيث تساءل أحد الخبراء: "هل يجوز ان تكون لجنة الرقابة على المصارف تابعة للحاكم نفسه؟ هل يُعقل ان يرأس الحاكم هيئة التحقيق الخاصة؟ كذلك هو يرأس الهيئة المصرفية العليا والمجلس المركزي لمصرف لبنان». وشبّه المصدر موقع وصلاحيات الحاكم المركزي "بأسطول كبير مكوّن من سفينة واحدة، متى انضربت هذه السفينة يغرق الاسطول بأكمله". انطلاقاً من ذلك، اعتبر الخبير المذكور بأنّه "يجب تفكيك هذه التركيبة التي كانت قائمة والتي اودت بالبلاد الى الكارثة". ورأى انّ «هناك بعض التعديلات التي لا

[1] إعتبرت محكمة الإستئناف المدنية في بيروت أن قرارات هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان غير خاضعة لأي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية، الإدارية والقضائية بما في ذلك المراجعة لتجاوز حد السلطة. ليس من إختصاص القضاء المستعجل مناقشة أي قرار تتخذه هيئة التحقيق، أو التدقيق في اسبابه. لا يجوز مخاصمة هيئة التحقيق الخاصة كمدعى عليها أو مطلوب ادخالها أمام قرار اتخذته. (محكمة الإستئناف المدنية – بيروت رقم 1701 تاريخ 2003/12/04).

يمكن التنازل عنها، أهمها استقلالية لجنة الرقابة على المصارف. فعلى سبيل المثال لو كانت هذه اللجنة مستقلة كانت منعت تطبيق قرار المصرف المركزي بإلزام المصارف ان تضع 70% من موجوداتها لديه، ولما كنا وصلنا الى الأزمة التي نحن فيها اليوم» (ابي حيدر ا.، 22 آب 2023).

ولا ينتهي الدور التنظيمي والرقابي والمحاسبي للحاكم عند حدود مراقبة المصارف ومكافحة تبيض الأموال وتمويل الإرهاب أو عند حدود العمل المصرفي البحت، بل يتعدّاه أيضاً ليصل الى عمل المصارف والمؤسسات المالية ومؤسسات الوساطة المالية، في الأسواق المالية.

▪ الفصل الثاني: سلطة حاكم مصرف لبنان على صعيد الأسواق المالية

تأثُّراً بتطوّر وانفتاح الأسواق المالية العالمية، وتطوّر هذه الأسواق تحديداً في الخليج العربي، أراد المشترع اللبناني تشجيع وتطوير الاستثمارات في الأسواق المالية في لبنان، فأنشأ هيئةً رقابيةً خاصّة لهذه الأسواق (المبحث الأول) ووضع على رأسِها حاكم مصرف لبنان (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطوير الأسواق المالية وانشاء هيئة خاصة بها

هيئة الأسواق المالية – قبيل العام 2011، أراد المشترع اللبناني تشجيع وتطوير الأسواق المالية في لبنان، نظراً لأهمية هذه الأسواق في دعم الاقتصاد الوطني ونظراً للمكانة الأساسية التي تتخذها هذه الأسواق في اقتصاد الدول المتطورة[1].

فأصدر القانون رقم 2011/161 حول الأسواق المالية الذي وضع أسساً جديدة لعمل الأسواق المالية في لبنان وأنشأ هيئة رقابية خاصة بالأسواق المالية هي "هيئة الأسواق المالية"، محدِّداً مهامها، أجهزتها، تأليفها، صلاحيات المجلس الذي يديرها، الأمانة العامة فيها، كيفية قيامها بالرقابة على الأسواق المالية من خلال وحدة الرقابة، إلخ...

[1] للاطلاع أكثر على دور هيئة الأسواق المالية والنظام القانوني الجديد الذي وضعه القانون ٢٠١١/١٦١ للأسواق المالية، يمكن العودة للمقال التالي :

BAZZI I., "Le nouveau schéma des marchés financiers au Liban", Revue de droit et de sciences politiques de l'Université Libanaise, numéro 5, septembre 2019.

وهي تُعنى بالمحافظة على سلامة الإدّخار الموظّف في الأدوات المالية وبتشجيع الأسواق المالية في لبنان. ومن ضمن مهامها، تنظيم وتطوير الأسواق المالية، حماية المستثمرين من الممارسات غير المشروعة كاستغلال المعلومات المميّزة في الأسواق المالية المحظّرة بموجب القانون 2011/160، تنظيم ومراقبة عمل البورصات، وضع الإطار التنظيمي لإدراج الأدوات المالية، معاقبة المخالفات الإدارية لأحكام القانون 2011/161، إلخ...

وتتمتّع وحدة الرقابة في هيئة الأسواق المالية بصلاحيات عدة تشملُ مراقبة مدى التقيّد بالأنظمة التطبيقية وسائر النصوص الصادرة عن الهيئة من قبل المصارف والمؤسسات التي لديها نشاطٌ في الأسواق المالية. تتحقّق هذه الوحدة من قيام الشركات والهيئات المتداول بأدواتها المالية بإجراءات النشر المُنتظمة، ولها أن تُلزم الشركات بتقديم معلومات إضافية وبتعديل ما نشرته. تجمع الأدلة وتجري التحقيقات لاكتشاف المخالفات المضرّة بسلامة التعامل في الأسواق المالية، إلخ...

ونصّ القانون 2011/161 على إنشاء لجنة عقوبات ومحكمة خاصّة بالأسواق المالية، غير انهما لم يتمّ انشاءهما فعلياً حتى اليوم. ومن مهام لجنة العقوبات النظر بالمخالفات التي يرفعها إليها المجلس وفرض العقوبات الإدارية المترتّبة على مخالفة أحكام القانون 2011/161 والأنظمة المتّخذة تطبيقاً له.

المبحث الثاني: الحاكم، على رأس هيئة الأسواق المالية

رئيس الهيئة – لقد نصّت المادة السادسة من القانون 2011/161 على أنه يتولى إدارة هيئة الأسواق المالية مجلسٌ مؤلفٌ من سبعةِ أعضاء من ضمنهم حاكم مصرف لبنان، رئيساً. يتمتّع رئيس المجلس بالصلاحيات التنفيذية لإدارة شؤون هيئة الأسواق ولتسيير أعمالها والقيام بالأعمال التنظيمية والأمور اليوميّة الجارية وهو يوقّع باسم الهيئة على جميع العقود والاتفاقات ويمثّلها تجاه الغير. وله إقامة جميع الدعاوى القضائية واتخاذ جميع الإجراءات التنفيذية التي يرتئيها.

ولمجلس هيئة الأسواق المالية أن يقوم بإجراءات حماية وتشجيع الاستثمار في الأسواق المالية وله أن يضع الأنظمة التطبيقية والتعليمات والتوجيهات العامة أو الفردية الصادرة

بمقتضى القانون 161 المذكور، كما له أن يمنح التراخيص والموافقات بإنشاء المؤسسات التي تدير البورصات وتلك التي تتعاطى الوساطة المالية وتوظيف الأموال أو الاستثمار الجماعي بالقيم المنقولة ومؤسسات الخدمات والاستشارات المتعلقة بالأدوات المالية...

يتبين من ذلك كله مدى صلاحيات وسلطة حاكم مصرف لبنان على صعيد العمل في الأسواق المالية أيضاً.

ربّما أراد المشترع عدم تقليص صلاحيات الحاكم على صعيد الأسواق المالية من خلال اصدار القانون ٢٠١١/١٦١، اذ أنّه في الواقع، قبل انشاء هيئة الأسواق المالية بموجب هذا القانون، كان المشرِف على الأسواق المالية والمنظِّم لها هو نفسه مصرف لبنان. وكان يصدر التعاميم الخاصة بعمل الوساطة المالية، تطبيقاً للقوانين التي كانت نافذة في هذا المجال[1]. بعد انشاء هذه الهيئة، ألغى مصرف لبنان هذه التعاميم[2] وتبنّت هيئة الأسواق المالية مضمونها من خلال قرارات صادرة عنها، دون أن تقوم بتعديل يُذكر على هذا المضمون، آنذاك.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه في فرنسا على سبيل المثال، حاكم المصرف المركزي الفرنسي يترأّس الهيئة الرقابية والتنظيمية الخاصّة بالقطاع المصرفي وقطاع التأمين (Autorité de contrôle prudentiel et de régulation) لكنّه ليس هو نفسه رئيس هيئة الأسواق المالية الفرنسية (Autorité des marchés financiers)، علماً أن التّنسيق والتعاون موجودَين بين هاتين الهيئتين الرقابيّتَين الفرنسيَّتين[3].

---

[1] كالقانون رقم ٢٣٤ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/١٠ المتعلّق بتنظيم مهنة الوساطة الماليّة وتعديلاته، أو القانون ٧٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٠٩ المتعلّق بتسنيد الموجودات أو القانون ٧٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٠٩ المتعلّق بهيئات الاستثمار الجماعي بالقيم المنقولة وسائر الأدوات المالية...

[2] على سبيل المثال، ألغى مصرف لبنان بموجب التعميم الوسيط ٣٥٢ تاريخ ٢٠١٤/٠٢/٢٨، التعميم الأساسي رقم ١٢٥ (القرار الأساسي رقم ١٠٨٥٢) تاريخ ٢٠١١/١٢/٠٧ المتعلق ب"نظام العمليات على المشتقات المالية"، والتعميم الأساسي رقم ٤٩ (القرار الأساسي رقم ٧٠٧٤ تاريخ ١٩٩٨/٠٩/٠٥) المتعلّق بهيئات الاستثمار الجماعي، والتعميم الأساسي ١٢٩ (القرار الأساسي رقم ١١٣٨٩ تاريخ ٢٠١٣/٠٤/٠٦) المتعلّق بتسنيد الموجودات، والتعميم الأساسي ٩٨ (القرار الأساسي ٩٠٤١ تاريخ ٢٠٠٥/٠٦/٠١) المتعلّق بهيئات الاستثمار الجماعي الإسلامي. وقد أصدرت الهيئة مكان هذه التعاميم بعض القرارات كالقرار ١٢، ١٤، ١٥ وغيرها. ثم ألغت لاحقاً هذه القرارات واستبدلتها بالسلسلة ٢٠٠٠، ٣٠٠٠ و٤٠٠٠ الخ...

[3] لطالما كان التعاون مطلوباً بين الجهات الرقابية المتعلقة بالقطاع المصرفي والمالي، لتحقيق إنسجام بين مختلف مهامها ولتمكينها من تداول بعض المعلومات المتعلقة بهذه المهام من دون أن تشكل السرية المصرفية عائقاً في هذا المجال.

إنّ وجودَ شخصٍ واحدٍ على رأس جميع هذه الهيئات الرّقابية اللبنانيّة انتُقِدَ حتّى من أشخاصٍ كانوا تابعين سابقاً لمصرف لبنان. فقد انتقد نائب حاكم سابق في مصرف لبنان وجودَ الحاكم على رأس هيئة التحقيق الخاصة وهيئة الأسواق المالية وسيطرته على لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا، معتبراً أن هذه المهام يجب أن تكون منفصلة ومستقلة. وأشار الى أن المجلس المركزي الذي يضع السياسة النقدية والتسليفية للمصرف، يجبُ أن يلعبَ دوراً أساسياً على مستوى أخذ القرار دون أن يكون ذلك مناطاً بالإرادة المنفردة للحاكم، كما كان حاصلاً في السابق[1].

خاتمة

نظراً للصلاحيات التي أعطاها إياه القانون، لا شكّ بأن دور مصرف لبنان أساسي في تطوير الاقتصاد الوطني وفي انتظام عمل المصارف ومساهمتها في تسيير عجلة الاقتصاد. وانّ أهميّة هذا الدور لا تتراجع في زمن الأزمات بل على العكس، انها تزدادُ أهميّة، حيثُ اعتبر أحدهم بأنّ "مجدَ لبنان الاقتصادي وخشبة خلاصه أُعطيا لمصرف لبنان". وان "المتحدّثَ الرسمي باسم السلطة النقدية هو رئيسها، الحاكم، أو من يكلّفه هو رسمياً". وان " مصرف لبنان هو سلطة تنفيذية ورقابية تحظى بثقة المجتمع اللبناني، أفراداً ومؤسّسات"، "ولا يمكن النمو بلا مصارف". (فحيلي م. 26 أيّار 2024).

يجب أن يكون هناك إنسجاماً في طرق المراقبة وتنسيقاً على مستوى عمليات التدقيق بهدف تحقيق فعالية أكبر في عملها. (CASSOU P.-H., 1998, pages 453 et suivants). وللاطلاع بشكلٍ أكبر على التعاون والتنسيق بين الهيئات الرقابية الفرنسية المذكورة، يمكن العودة للكتاب التالي:

BAZZI I., « La commercialisation des produits financiers et la protection de l'investisseur », Institut de Recherches Juridiques de la Sorbonne, 2014.

[1] "An ex-first vice-governor of the Central bank of Lebanon for two successive mandates, told Xinhua that former Central Bank Governor held several functions, including the presidency of the Special Investigation Commission while heading the Capital Market Authority and also overseeing the Banking Control Commission and the Higher Banking Council which should all be separate and independent functions. He noted that the central bank's central council, which sets the monetary and credit policies of the bank, must play a dominant role in decision-making, which should not be confined to the central bank governor only, as was the case during the last governor's mandate" (HALAWI D., August 17, 2023).

وبالفعل، لا يمكن تصوّر الإصلاح من دون قطاع مصرفي سليم، تنظّمه وتراقبه سلطة رشيدة ونزيهة، وذلك نظراً للدور الأساسي الذي تلعبه المصارف في تحقيق النموّ الاقتصادي[1].

ويجبُ أن يأتي ذلك متكاملاً مع الإصلاحات في القطاع العام، حيث أكّد الحاكم بالإنابة مراراً[2] وفي عدّة لقاءات، على ضرورة العمل على تحسين الحوكمة في إدارة البلاد التي تنعكس إيجابياً على المالية العامة وتنظيم العلاقة بين المصارف والمجتمع اللبناني وإيجاد حلّ للودائع العالقة في الحسابات المصرفية مع عودة المصارف إلى خدمة الاقتصاد بشكل فاعل، بالإضافة الى إطلاق عجلة الإصلاح وإعادة بناء الدولة بكلّ مكوّناتها[3].

على نحوٍ مشابه، يعتبر أحدُ المتخصّصين بأنه لا يمكن أن يكون إصلاحاً في ظلّ النظام القائم، وبأنّ الدعم المالي الخارجي بحاجة الى دولة يمكن الوثوق بها وبأنّه لا بدّ من الإضاءة على صلاحيات وسلطة الحاكم[4].

وفي هذا السياق، لا بدّ من ذكر اللجنة المكلّفة إعادة النظر في قانون النقد والتسليف التي أنشأها مؤخراً رئيس مجلس الوزراء[5]، غداةَ نشر تقرير التدقيق الجنائي الصادر عن شركة

---

[1] يقوم المصرف بالتوفيق بين طرفين متقابلين، الطرف الأول هو الأفراد والمؤسسات التي تظهر مراكزها المالية فائضاً في الأموال عن حاجتها التمويلية، والطرف الثاني هو الأفراد والمؤسسات التي تظهر مراكزها المالية وخططها المستقبلية حاجة إلى الأموال. فيلعب المصرف دور الوسيط بين هذين الطرفين حيث يؤمن إستثماراً مقبولاً للطرف الأول ويلبي حاجات الطرف الثاني إلى التمويل. "إن قبول المصارف للودائع ومنحها للتسليفات بشتى اشكالها، يجعلها شريكاً في عملية خلق النقود، حيث تلعب المصارف دوراً هاماً في زيادة حجم الكتلة النقدية في الأسواق المالية. (نعمه ر. "دليل الأنظمة المالية اللبنانية"، درغام، 2013).

[2] "لطالما يكرر حاكم المصرف المركزي بالإنابة في مختلف تصريحاته هذه المقولة التي تؤكد ان الدعامات الأربع لإعادة بناء الدولة هي الاتية: المحاسبة عن طريق القضاء حصرا، آلية واضحة لاعادة أموال المودعين، بناء الاقتصاد من خلال إطلاق القطاع المصرفي، وإصلاح القطاع العام." (شمس الدين ا.، 11 حزيران 2024).

[3] ندوة لحاكم مصرف لبنان بالإنابة، الدكتور وسيم منصوري حول الأزمة المالية والنقدية الحالية، في الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الفرنسي، 5 آذار 2024.

[4] كلمة الدكتور غسان عيّاش خلال ندوة بعنوان "التنصل من المسؤولية في ظل الأزمة المالية"، معهد الدراسات الحقوقية للعالم العربي في الجامعة اليسوعية، ٢٤ أيار ٢٠٢٤

[5] تضمّ اللجنة قانونيّين وشخصيات كانت لها تجربة في المصرف المركزي، إنْ من بوابة نيابة الحاكم مثل غسان العياش، أو من بوابة هيئة التحقيق الخاصّة مثل عبد الحفيظ منصور. وتضمّ اللجنة كذلك وزير العدل الحالي هنري خوري ووزيرَي العدل السابقَين ابرهيم نجار وشكيب قرطباوي، وبعض الشخصيات المتخصّصة في القانون المصرفي كالمحامي نصري دياب، اضافةً الى أشخاص لديهم خبرة طويلة في العمل المصرفي كالمدير العام المساعد في بنك عودة، حسن صالح.

Alvarez & Marsal، وذلك بسبب الضجّة التي أثارها مضمونه، لا سيما لناحية التفرّد في اتخاذ القرار الذي مارسه الحاكم السابق، وكان موضع انتقاد واعتراض شديدَين. كما أثار التقرير موضوع قانون النقد والتسليف والشوائب التي تعتري تطبيقه، سيما وان القانون وُضع في العام 1964 ولم يخضع لأيّة تعديلات جوهرّية منذ ذلك التاريخ. لا يشك البعض في "ان سوء ممارسة الحاكم السابق لصلاحياته المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف، فضلاً عن الصلاحيات الواسعة التي يمنحها له القانون، ولا سيما في ما يتّصل بلجنة الرقابة على المصارف، او بتنظيم العمل المصرفي، وهو جزء لا يتجزأ من القانون في شقّه الثاني، يدفع الى ضرورة إعادة النظر في القانون" (عويس س.، 22 آب 2023).

انطلاقاً من المبدأ الدستوري القائل بفصل السلطات وبتداول السلطة الذي بدأنا به، نرى بأنه لا إصلاح حقيقي للقطاع المصرفي والمالي قبل إعادة النظر بصلاحيات حاكم مصرف لبنان ووضع الضوابط الفعّالة والحقيقيّة على صلاحياته وسلطاته. ولا يمكن أن يتمّ ذلك بدون تعديل للنصوص القانونية التي تناولت هذه السلطات. فلا بدّ من تعديل قانون النقد والتسليف لهذه الناحية. يمكن أن تشمل اقتراحات التعديلات:

- تحديد بشكلٍ صريح إمكانية التجديد للحاكم مرّة واحدة فقط كما هو الحال في فرنسا؛
- الّا يكون للحاكم استقلالية مطلقة في تعيين واقصاء مستخدمي مصرف لبنان من جميع الرّتب ومستشاريه، أو في تحديد رواتبهم؛
- ألا يكون للحاكم الرأي الراجح أو المنفرد في العقوبات المسلكيّة التي يمكن أن تُفرَض على مستخدمي مصرف لبنان أو على نوّاب الحاكم أو على أعضاء لجنة الرقابة على المصارف؛
- ألا يكون لرأي الحاكم تأثيراً على قرار تعيين نوّابه؛
- ألّا ينفرد الحاكم في رسم السياسة المالية والنقدّية للبلد، بل من الممكن البحث في امكانيّة أن يصادق مجلس الوزراء على هذه السياسة ومن ثمّ يتأكّد مفوّض الحكومة من أن قرارات مصرف لبنان منسجمة مع هذه السياسة.
- اعادة النظر بصلاحيات نّواب حاكم مصرف لبنان، فيلحظ التعديل على قانون النقد والتسليف تحديداً لصلاحيات أو لمسؤوليات نوّاب الحاكم بشكلٍ صريح، دون أن يكون تحديد هذه الصلاحيات مرتبطاً فقط بإرادة واستنسابيّة الحاكم، كما هو الحال حالياً. من

شأن ذلك أن يعزّزَ استقلالية النواب وأن يمكّنهم من ابداء رأيهم بحرية وبجرأة داخل المجلس المركزي لمصرف لبنان، وبالتالي من ألّا ينفرد الحاكم بقرارات هذا المجلس.

- إعادة تفعيل اللجنة الاستشارية التي نصّ عليها قانون النقد والتسليف، وأن يُصبح تكوينها ملزِماً أو اعطاءها حق ابداء الرأي أو حتّى الزامها ابداء الرأي بشكلٍ رسمي في قرارات المجلس المركزي الرئيسّية قبل أن تصبح نافذةً، وذلك في مهلةٍ محدّدة ينصّ عليها القانون صراحةً كي لا يكون هناك تعطيل في اصدار هذه القرارات.
- تعزيز رقابة وزارة الماليّة ودور مفوّض الحكومة لدى مصرف لبنان عبر إعطائه مثلاً حق فيتو فعّال، يمكّنه من أن يوقفَ قرارات المجلس المركزي دون أن يكون مرتبطاً ذلك بالضرورة بتدخّل وزير الماليّة أو مجلس الوزراء. أو إعطائه حق التصديق (to sign off) بشكل اوتوماتيكي على جميع قرارات المجلس المركزي الأساسيّة لكي يتحّمل مسؤوليةً أكبر لناحية التأكّد من امتثال هذه القرارات مع الأنظمة والقوانين المرعيّة الاجراء وانسجامها مع المصلحة العامّة والسياسة النقدّية والماليّة التي تخدم هذه المصلحة. يُنصح هنا مثلاً بتعديل المادة 43 من قانون النقد والتسليف التي قلّصت من أهميّة دور مفوّض الحكومة عندما اعتبرت انه إذا لم يُبتّ بالأمر خلال خمسة أيام من تاريخ تعليق قرار المجلس المركزي من قبل مفوّض الحكومة، يمكن وضع القرار موضع التنفيذ. كما يُنصح بتعديل القانون عبر وضع مواصفات معيّنة بشكلٍ صريح، متعلّقة بشخص مفوّض الحكومة، كأن يكون متمتّعاً بتحصيل علمي معيّن وبعدد سنوات خبرة لا تقلّ مثلاً عن ١٠ سنوات في المجال المصرفي والمالي أو الاقتصادي أو الحقوقي، لتمكينه من انجاز مهامه بجدارة.

اضافةً الى ذلك، لابدّ من تعديل القانون 2015/44 الذي حلّ محل قانون 2001/318 الذي أنشأ هيئة التحقيق الخاصة ووضعَ على رأسِها حاكم مصرف لبنان. ولابد من تعديل القانون 2011/161 الذي أنشأ هيئةَ الأسواق المالية ووضعَ حاكم مصرف لبنان على رأسها. التنسيقُ مطلوبٌ فعلاً بين مختلف هذه السلطات التي يجب أن تعتمدَ سياسة مالية ومصرفية متجانسة أو منسجمة دون أن يعني ذلك أن تندمج الصلاحيات والمسؤوليات الناتجة عن هذه السلطات الرقابية في يد شخصٍ واحد.

يُنصح بألاّ يتمّ تمويل الهيئات الرقابية المعنيّة كهيئة التحقيق الخاصّة ولجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا، وتسديد رواتب أعضائها من قبل مصرف لبنان، وذلك بهدف تعزيز استقلاليتهم، تطبيقاً للمبدأ القائل "celui qui donne ordonne" (الذي يموّل يأمُر)، بل أن يتمّ تسديد الرواتب مثلاً بإشرافٍ من قبل الدولة دون أن يكون نابعاً من مصرف لبنان بشكلٍ مستقل.

فلا بدَّ من تعزيز استقلالية هذه الهيئات وتحديداً لجنة الرقابة على المصارف، كذلك من خلال دراسة امكانية فصل مراكز عمل مستخدميها عن مصرف لبنان وربّما وضع الضوابط الفعّالة على تداول وتسريب المعلومات بين اللجنة (أو غيرها من الهيئات الرقابية) ومصرف لبنان من خلال ما يشبه "les murailles de Chine" (الحواجز الصينيّة)؛ أو وضع هكذا ضوابط فيما بين الهيئات الرقابية نفسها.

تبقى هذه التعديلات مجرّد اقتراحات، مع أملنا وتوقّعنا أن تأتيَ اللّجنة المكلّفة إعادة النظر بأحكام قانون النقد والتسليف المؤلّفة من الاختصاصيين والأساتذة الكبار المذكورين، باقتراحاتٍ أفضل منها. تكون هذه الاقتراحات مبنيّةٍ على التحليل القانوني السليم والمواد القانونية المعنيّة التي جئنا على ذكرِ بعضها في هذه الدراسة والتي تُظهرُ حجمَ صلاحيّات الحاكم وتعارضها مع مبادئ دستوريّة تقومُ عليها الجمهوريّة. وستأخذ هذه اللجنة بعين الاعتبار واقع الأزمة والفساد والتجاوزات التي سمحت هذه الصلاحيات بالوصول اليها، هادفةً بشكلٍ أساسي من خلال اقتراحاتها الى تحقيق الصالح اللبناني العام.

المراجع:

1- قوانين:

- الدستور اللبناني الصادر في ١٩٢٦/٠٥/٢٦ مع تعديلاته
- قانون النقد والتسليف الصادر في الأول من آب 1963 مع تعديلاته
- قانون رقم ٢٠١١/١٦١ الأسواق المالية تاريخ ٢٠١١/٠٨/١٧
- قانون رقم ٢٠١١/١٦٠ استغلال المعلومات المميزة في الأسواق المالية تاريخ ٢٠١١/٠٨/١٧
- قانون رقم ٢٠٠١/٣١٨ مكافحة تبييض الأموال تاريخ ٢٠٠١/٠٤/٢٠ المعدّل بالقانون ٢٠١٥/٤٤
- قانون رقم ٢٠١٥/٤٤ مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤

- القانون رقم ٦٧/٢٨ تاريخ ١٩٦٧/٥/٩ المتعلّق "بتعديل واكمال التشريع المتعلّق بالمصارف وانشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفية"
- المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥
- قانون النقد والمال الفرنسي (Code monétaire et financier français)
- قانون رقم ٢٣٤ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/١٠ المتعلّق بتنظيم مهنة الوساطة الماليّة وتعديلاته
- قانون رقم ٧٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٠٩ المتعلّق بتسنيد الموجودات
- قانون رقم ٧٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٠٩ المتعلّق بهيئات الاستثمار الجماعي بالقيم المنقولة وسائر الأدوات المالية.

2- كتب:

- نمّور ف.، القانون المصرفي (أنظمة، حسابات، عمليات، خدمات)، 2003 (كتاب باللغة الفرنسية).
- نعمه ر.، "دليل الأنظمة المالية اللبنانية"، درغام، 2013
- MAHMASSANI Gh., “L’organisation bancaire au Liban », Librairie du Liban, 1968
- BONNEAU Th., “Droit bancaire”, LGDJ, 2023
- DEKEUWER-DEFOSSEZ F., Droit bancaire, Mémentos, Dalloz, 2007
- CASSOU P.-H., « La réglementation bancaire », Banque & Stratégie/ Les Classiques, 1998.
- ASHI G. & AYACHE Gh., “A history of banking in Lebanon”, Chemaly & Chemaly, April 10, 2002
- SIMONIAN-GINESTE H., Introduction au droit constitutionnel, Ellipses, 2020, (« La théorie de la séparation des pouvoirs »)
- ARDANT Ph. Et MATHIEU B., Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 2023-2024, (« Les fondements de la séparation des pouvoirs », paragraphe 53 et suivants).
- BAZZI I., «La commercialisation des produits financiers et la protection de l’investisseur», Institut de Recherches Juridiques de la Sorbonne, 2014

3- مقالات ودراسات:

- فحيلي م. " مجدُ لبنان الاقتصادي أُعطيَ لمصرف لبنان، أعاد الحاكم الكرة إلى ملعب المركزي في الركيزة الثالثة عند التشديد على أنّه لا يمكن النموّ بلا مصارف"، موقع أساس ميديا، 26 أيّار 2024
- عزة الحاج حسن، ""لجنة الرقابة" مرتهنة للمصارف وتتفرّج على ارتكاباتها: المودعون يتامى"، جريدة المدن، ٢٠٢٤/٠٦/١٠

- مجلس النواب اللبناني، "لجنة المال والموازنة ناقشت التقرير الأولي للتدقيق الجنائي في حسابات مصرف لبنان الذي أنجزته شركة ألفاريز ومارسال"، 28 آب 2023، (https://lp.gov.lb/ContentRecordDetails?id=32281)
- الجامعة اللبنانية، "تقرير "ألفاريز أند مارسال" عن التدقيق الجنائي في مصرف لبنان"، 12 آب 2023 (http://dspa.ul.edu.lb)
- شمس الدين أ.، "الاستقرار النقدي مرتبط بتحقيق الاصلاحات وعودة الثقة الى البلد
- غبريل للديار :مصرف لبنان سحب من التداول 22 تريليون ليرة لبنانية"، جريدة الديار، 6 آذار 2024.
- جريدة النهار، " سابقة مصرف لبنان في الزمن الصعب: تخطّي المليار دولار زيادةً في الاحتياط"، 4 آذار 2024
- عويس س.، " تعديل قانون النقد.. هل يستهدف تقليص صلاحيات الحاكم؟"، جريدة النهار، 22 آب 2023.
- ابي حيدر ا.، " قانون النقد والتسليف نحو التعديل: تفكيك صلاحية الحاكم وهيمنته المطلقة"، جريدة الجمهورية، 22 آب 2023.
- الشدياق ع.، " فحيلي عن "ألفاريز": سلبيات التقرير أكثر من إيجابياته "، موقع أساس ميديا، 22 آب 2023.
- عبود م.، "ألفاريز ومارسال"، جريدة النهار، 22 آب 2023.
- بعلبكي س.، " الحكومة دعمت "إطار إعادة التوازن للإنتظام المالي" بأرقام جديدة: هكذا أنفق مصرف لبنان أموال المودعين والمصارف! "، جريدة النهار، 3 حزيران 2023.
- بعلبكي س.، " إقالة رياض سلامة مستبعدة: لا يحل محل الحاكم إلّا حاكم "، جريدة النهار، 23 أيار 2023.
- شمس الدين ا.، " منصوري حدّد خارطة طريق لإعادة الثقة، جباعي: قضاء شفاف وقطاع مصرفي قوي وخطة لاسترداد الودائع "، جريدة الديار، 11 حزيران 2024.
- وهبة م.، " منصوري يفرض شروط الإنقاذ؟ المصارف تواجه نفاد السيولة، منصوري أبلغ المصارف إلغاء الهندسات المالية وكل الفوائد التي كانت تنتجها "، جريدة الأخبار، 10 حزيران 2024.
- فحيلي م.، " اقتراحات لإنقاذ المشهد النقدي في لبنان "، موقع أساس ميديا، 6 حزيران 2024.
- بَزّي ف.، " «الأزمة النظامية» لا تعفي المصارف من المسؤولية "، جريدة الأخبار، 28 أيار 2024.
- راشد ر.، " منصوري ضبط الاستقرار وخفّض طبع العملة من 83 إلى 60 تريليوناً "، موقع النهار، 22 أيار 2024.

- شمس الدين ا.، " صورة متشائمة عن وضع الليرة بعدما فقدت 90 % من قيمتها، ليال منصور : الدولرة مسيطرة في البلد والاستقرار النقدي مفتعل "، جريدة الديار، 19 آذار 2024
- " ندوة حول الاجراءات النقدية لمصرف لبنان واموال المودعين، جباعي: مصرف لبنان عمل على توحيد سعر الصرف الرسمي – غبريل :31%من حجم الاقتصاد هو اقتصاد موازٍ "، جريدة الديار، 13 آذار 2024.
- بعلبكي س.، " تمويل "الاسواق المالية" ينفد... وخلافات الاعضاء يعرقلها، منصوري يعد بمصادر للتمويل والمطلوب انقاص الموظفين "، جريدة النهار، 31 تشرين الأول 2023.
- القادري و.، " هيئة الأسواق المالية تواجه مشكلات مالية يجب حلها لكن احتمال اغلاقها ابعد ما يكون عن الحقيقة "، جريدة النهار، 3 تشرين الثاني 2023.
- " في عدم قانونية استمرار مصرف لبنان في تمويل الدولة، دراسة لمحامين: لا يجوز المس بالاحتياط الالزامي "، جريدة النهار، 1 شباط 2022
- HAGE BOUTROS Ph., “Ce que Toufic Gaspard fait ressortir du rapport d’Alvarez & Marsal, L’économiste consacre une importante partie de son étude aux pratiques comptables de la BDL et de son ancien gouverneur”, L’Orient Le Jour, 4 mars 2024.
- YOUNES M., “Réformes : le déni de responsabilité de la BDL”, L’Orient Le Jour, 23 Mai 2024.
- HALAWI D., “Experts urge quick reforms to restore confidence in Lebanon's banking sector”, Xinhua, August 17, 2023.
- HUNT A. & ASHBY B., “Banking crisis: who guards the guardians? The root cause of the latest banking crisis was central bankers, not banks, say Andrew Hunt and Ben Ashby", The Banker, June 6, 2023.
- BABIN J., « Le pouvoir sans limites de l’ex-gouverneur de la Banque du Liban dénoncé dans un rapport », Les échos, 13 août 2023.
- FELDMAN J.-Ph., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme, Mythes et réalité d’une doctrine et de ses critiques », Revue Française de droit constitutionnel, 2010/3 (n°83).
- Sur la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu : https://www.universitedepaix.org/il-faut-que-le-pouvoir-arrete-le-pouvoir-montesquieu & https://www.lumni.fr/article/montesquieu-ecrivain-precurseur-des-lumieres
- BAZZI I., “Le nouveau schéma des marchés financiers au Liban”, Revue de droit et de sciences politiques de l’Université Libanaise, numéro 5, septembre 2019.

4– أحكام وقرارات قضائية:

- مجلس شورى الدولة، 15 شباط 1995, المجلة القضائية اللبنانية 1995, صفحة 215
- مجلس شورى الدولة، 23 كانون الأول 1985, العدل 1986, صفحة 289
- محكمة الإستئناف المدنية – بيروت رقم 1701 تاريخ 2003/12/04

5– ندوات وورشات عمل:

- ندوة لحاكم مصرف لبنان بالإنابة، الدكتور وسيم منصوري حول الأزمة المالية والنقدية الحالية، في الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الفرنسي، 5 آذار 2024.
- ندوة بعنوان "التنصل من المسؤولية في ظل الأزمة المالية"، معهد الدراسات الحقوقية للعالم العربي في الجامعة اليسوعية، ٢٤ أيار ٢٠٢٤.