



الدكتور عبده جميل غصوب

المجلة
القضائية

الاموال النقدية والمحافظ المالية المحوَّلة الى الخارج
بعد 17 تشرين الاول 2019 بين مطرقة النظام العام
المالي والاقتصادي وسدّان النظام الاقتصادي الحر

2023-03-13

أ. كان لي شرف تمثيل نقابة المحامين في بيروت في بعض اجتماعات لجنة المال والموازنة برئاسة النائب ابراهيم كنعان، المخصصة لاسترداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحولة الى الخارج بعد 17 تشرين الاول 2019، حيث عقدت لجنة المال والموازنة خلال الفترة الواقعة بين 2021/4/14 و 2022/1/17 ثماني جلسات، مثلت نقابة المحامين في بيروت في بعضها (الجلسات الاولى). وقد خرجت اللجنة ببعض الملاحظات التي أوجزها بحرفية عالية، رئيسها النائب ابراهيم كنعان في "ملخص" مؤرخ في 2022/1/17 ومذيل بتوقيعه.

تناول هذا الملخص النقاط الآتية:

- أ. ان اقتراح القانون، في حال اقراره كما ورد في نسخته الاصلية، وقد يكون عرضة للطعن بدستوريته لسببين:
- مخالفته الفقرة (و) من مقدمة الدستور لجهة النظام اللبناني ذات الاقتصاد الحر الذي يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.
 - مخالفة مبدأ عدم رجعية القوانين العقابية او الجزرية.

ب. حدد قانون مكافحة تبييض الاموال وتمويل الارهاب رقم 2015/44 احدى وعشرين حالة تشكل تبييضاً للأموال وتمويلًا للإرهاب. وقد وضعت وفقاً لمعايير دولية. فلا يصح اضافة حالات اخرى اليها خارج اطار المعايير المذكورة.

ج. لتفادي عدم رجعية القوانين، يجب العودة الى مصدر الاموال المحولة الى الخارج. فاذا كانت ناتجة عن عمليات فساد وجب استرجاعها. ولا يصح هنا التذرع بالنظام الاقتصادي الحر او مرور الزمن على اكتسابها وتحويلها، عملاً بقانوني مكافحة الفساد والاثراء غير المشروع. وهنا لا يقتصر الامر على تحويل الاموال الى الخارج، بل يشمل ايضاً سحب الاموال في داخل لبنان سواء بالعملة اللبنانية او الاجنبية، إذا كان مصدر هذه الاموال فاسداً. والجرم هنا يتعلق بطبيعة العمل الجرمي وليس بحجمه.

فاذا كان مصدر الاموال المحولة الى الخارج او المسحوبة في الداخل عمليات فساد، فلا يصح تحديد اي سقف للمبلغ المحوّل او المسحوب. كما لا يجوز اسقاط الصفة الجرمية عن الفعل لمجرد اعادة الاموال الى حيث تمّ سحبها.

د. اعتبار السرية المصرفية مرفوعة حكماً، كما تقتضيه احكام قانوني مكافحة الفساد والتصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الاثراء غير المشروع.

هـ. فرض اجراءات ادارية ومالية على المخالفين لالزامهم باعادة الاموال المحولة.

الا ان الاقتراح، تمت احواله لاحقاً الى اللجان المشتركة بعد اسقاط صفة العجلة عنه في جلسة الهيئة العامة المنعقدة في 2021/3/30، حيث نخشى ان يصار الى تشويه بعض نقاطه.

يطرح هذا القانون مبدأ جواز اللجوء الى مثل هذا القانون في ظل نظامنا الاقتصادي الحر (أولاً) وفي حال جواز اعتماده مقارنته مع الاثر الرجعي (ثانياً).

أولاً : جواز وضع قانون يرمي الى استرداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحوَّلة الى الخارج

يشكّل نظامنا الاقتصادي الحر المكرس في الفقرة (واو) من مقدمة الدستور عائقاً جدياً امام استرداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحوَّلة الى الخارج، خصوصاً وان القوانين المرعية الاجراء في لبنان لا تضع اي حدود لهذا التحويل، بل على العكس تبيحه قانوناً².

ولكن هنا لا بد من التطرق الى استثناءين هامين: كون الاموال المحوَّلة الى الخارج ناتجة من عمليات فساد (أ)؛ واعتبار القانون متعلقاً بالنظام العام المالي والاقتصادي (ب).

أ. كون الاموال المحوَّلة الى الخارج ناتجة عن عمليات فساد واثراء غير مشروع

اذا كانت الاموال النقدية والمحافظ المالية المحوَّلة الى الخارج بعد 17 تشرين الاول 2019 ناتجة عن عمليات فساد او اثراء غير مشروع، جاز - لا بل وجب - استرجاعها. وهنا نتساءل عن الجدوى من اعداد قانون بهذا الخصوص بوجود قانون مكافحة الفساد والاثراء غير المشروع ؟

لا نرى من جهتنا اي حاجة لإعداد قانون جديد بهذا الخصوص، بل يكفي تطبيق قانون مكافحة الفساد والاثراء غير المشروع، خصوصاً وأننا في موضوع مكافحة الفساد وتبييض الاموال والاثراء غير المشروع، نعاني في لبنان من " عجة " نصوص تتضارب مع بعضها احياناً وتضارب من امكانية اللجوء اليها نظراً لكثرتها وتداخلها ببعضها وتعارضها مع بعضها البعض احياناً.

ب. كون القانون متعلقاً بالنظام العام المالي والاقتصادي

إذا كان قانون استرداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحوَّلة الى الخارج بعد 17 تشرين الاول 2019 متعلقاً بالنظام العام المالي والاقتصادي، فيكون اذًا صحيحاً وغير مخالفًا للدستور.

ولكن ليس من اليسير تحديد المقصود بالنظام العام لان هذه الفكرة غير ثابتة وتتغير بتغير الزمان والمكان. لقد حاول بعض الفقهاء تقريب هذه الفكرة من الازهان، فقالوا ان النظام العام هو مجموعة الاسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية والخلقية التي يقوم عليها كيان المجتمع³.

² هنا يقتضي التنبيه الى ان اي قانون مخالف لنظامنا الاقتصادي الحر معرض للإبطال امام المجلس الدستوري.

³ ان النظام العام إما أن يتعلق بالنظام العام التوجيهي للمجتمع ويكون مقررًا المصلحة العامة بصورة اساسية، أو أن يكون مقررًا لحماية بعض الافراد من تصرف الغير نحوهم ويعرف بالنظام العام الحمائي لتوفير الحد الأدنى من الحماية لمن وضع لمصلحتهم. إذا شاء أحد الافراد الخروج عن القاعدة المقررة لحمايتهم، يعتبر هذا الخروج مشروعاً إذا كان مقررًا لمصلحته. وعليه فقد قضى ان نص المادة 107 ملكية عقارية قد وضع لمصلحة المدين ولحمايته، فلا يكون البطلان مقررًا لمصلحة النظام العام التوجيهي، انما لمصلحة

ويقصد بالأسس السياسية كل القواعد المتعلقة بتنظيم الدولة وطريقة مباشرتها لسيادتها عن طريق السلطات المختلفة فيها. اما الاسس الاجتماعية فيقصد بها مجموعة القواعد التي ترمي الى كفالة الامن والنظام في الدولة، وكل ما يتعلق بتنظيم الاسرة وبمسائل الاحوال الشخصية بصورة عامة وكل ما يتعلق بتحقيق التضامن الاجتماعي بين مختلف طبقات الجماعة، كما هو الحال بالنسبة للقواعد المتصلة بتنظيم العمل. اما الاسس الاقتصادية، فيقصد بها كل ما يتعلق بتنظيم الانتاج القومي وتداول النقد وكفالة مستوى معين للأسعار. واخيرا يقصد بالأسس الخلقية تلك القواعد المتصلة بالناموس الادبي في الجماعة، الذي يحرص عليه أبنائها، وهذا ما يتصل بحسن الآداب. ومن ذلك يتبين ان فكرة النظام العام تشمل كذلك كل ما يتصل بالآداب العامة او حسن السلوك.

ان فكرة النظام العام هي نسبية ومتغيرة بتغير المجتمعات. كما تتغير بتغير الزمان والامكان؛ اذ ان ما يعتبر من النظام العام في بلد، قد لا يعتبر كذلك في بلد آخر ⁴.

ويختلف مدى تعلق القواعد القانونية بالنظام العام بحسب تقسيمها الى قواعد قانون عام وقواعد قانون خاص.

في الأصل، إن قواعد القانون العام متعلقة بالنظام العام، وهي قواعد أمرة لا يصح الاتفاق على مخالفتها، سواء كانت من قواعد القانون الدستوري او الاداري او المالي. وتعتبر كذلك قواعد القانون الجزائي من النظام العام.

أما في قواعد القانون الخاص، فانه يقتضي التفريق بين نوعين من القواعد: تلك المتعلقة بالأحوال الشخصية ونظام الاسرة بصفة عامة، وهي قواعد متعلقة بالنظام العام ولا يصح الاتفاق على مخالفتها، وتلك المتعلقة بالمسائل المالية، التي في الاصل لا تتعلق بالنظام العام، الا ان من بينها ما يتعلق به.

لسنا بحاجة الى بذل كبير عناء لوصف قانون استرداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحولة الى الخارج بعد 17 تشرين الاول 2019، إذا كانت الاموال النقدية او المحافظ المالية المذكورة ناتجة عن عمليات فساد او اثراء غير مشروع. بل إن قانون مكافحة الفساد والاثراء غير المشروع كاف بذاته لتوصيف هذه الاموال النقدية والمحافظ المالية.

ولكن المشكلة تكمن في الاموال المحولة الى الخارج وغير الناشئة عن عمليات فساد او اثراء غير مشروع. ماذا لو اعتبر المشتري ان خروج هذه الاموال والمحفظات احدث عدم استقرار في السوق المالي والنقدي بصورة خاصة واهتزازاً في الاقتصاد بصورة عامة ؟

النظام العام الحمائي ولحمية من وضع النص لمصلحتهم. فلا يكون البطان هنا متصفاً بالبطان المطلق، ويكون خروج من وضعت القاعدة لحمايته، عنها مشروعاً طالما انه لمصلحته: استئناف جبل لبنان، الغرفة الثالثة، القرار رقم 2007/136، المرجع - كساندر الآلي، رقم 104 مشترك.
انظر في هذا الموضوع: H. Bekaert، مقدمة الى دراسة القانون، 1969، البند 210 وما بعده، ص 199؛ سليمان مرقس، المرجع السابق، البند 56 و57، ص 104 وما يليها؛ حسن كيرة، البند 23 - 24؛ توفيق حسن فرج، الاحوال الشخصية لغير المسلمين، الطبعة الثالثة، 1969، البند 69.
إن مخالفة النظام العام تعني الخروج عن القواعد الأمرة الناهية المرتبطة بمصالح المجتمع العليا: تمييز مدني، الغرفة الخامسة، القرار رقم 2002/137، 31 تشرين الاول 2002، المرجع كساندر، البرنامج الآلي، رقم 15 - مشترك.
⁴ يترك للقضاء ان يقرر ما يعتبر من النظام العام وما لا يعتبر منه. ويتقيد القضاء في هذا الصدد بما هو سائد في الجماعة، فلا يكون له ان يعمل آراءه الخاصة (انظر مجموعة الاعمال لتحضيرية للقانون المدني المصري، الجزء الثاني، ص 223). وهو في هذا يخضع لرقابة محكمة التمييز.

فالمشترع قد يتدخل احياناً لوضع قواعد أمرّة لأنها متعلقة بالأسس الاقتصادية التي يقوم عليها المجتمع. الامر متروك للقضاء الذي هو وحده من يقرر ما يعتبر من النظام العام وما لا يعتبر منه؛ اذ ان المشترع لا يلجأ عادةً الى إضفاء هذا التوصيف صراحةً على النصوص التشريعية التي يصدرها. ويتقيد القضاء في هذا الصدد بمتطلبات المجتمع، فيقرر ما إذا كان هذا القانون لازماً للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والتوازن المالي والنقدي في البلد. فاذا رأى ذلك طبقه، وإذا رأى خلاف ذلك استبعد تطبيقه، سنداً للمادة 2 أ.م.م لمخالفته النظام الاقتصادي الحر المكرس في الفقرة (واو) من مقدمة الدستور.

اما اذا لم يتم ابطال القانون من قبل المجلس الدستوري، واذا اعملته المحاكم خلافاً لنص المادة 2 أ.م.م لاعتباره متعلقاً بالنظام العام المالي والاقتصادي وتستوجبه متطلبات النهوض الاقتصادي والاستقرار المالي والنقدي، فهل يصح اعطاء هذا القانون مفعولاً رجعيّاً ؟

ثانياً: المفعول الرجعي لقانون استرداد الاموال النقدية والمحافظ المالية المحولة الى الخارج بعد 17 تشرين الاول 2019

ان مبدأ عدم رجعية القوانين قائم في لبنان بالرغم من عدم النص عنه صراحة، لأنه مبدأ مسلم به في جميع القوانين بدون حاجة الى نص يقرره.

تتقيد السلطات الادارية والقضائية بهذا المبدأ، ولا يجوز لها مطلقاً ان تخرج عليه. اما المشترع، فتختلف سلطته في الخروج على هذا المبدأ في المواد الجزائية، عنها في المواد الاخرى.

ففي المواد الجزائية، يتقيد المشترع بهذا المبدأ. فلا يمكن النص في تشريع يقرر جريمة جديدة او يشدد عقوبة سابقة، على سريان هذا التشريع على ما ارتكب من افعال قبل نفاذه.

ان تقيد سلطة المشترع بعدم الرجوع الى الماضي بالنسبة للمسائل الجزائية هو من المسائل المسلم بها في الدول الحديثة، وهو يهدف الى ضمان حرية الافراد. وهذا ما يمكن استخراجه من نص الدستور اللبناني على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات في المادة الثامنة منه بقولها انه لا يمكن تحديد جرم او تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون. كما نص عنه قانون العقوبات اللبناني في المادتين الاولى والسادسة منه.

ونص عن المبدأ الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948، اذ جاء فيه انه يتمتع على الدول والحكام إصدار اي قانون او إنزال اي عقوبة بصورة رجعية. فالدول التي وقعت على هذا الميثاق، ومنها لبنان، ملزمة باحترام هذا النص، مع الملاحظة بانه استثناء على هذا المبدأ، تسري القوانين الجزائية الجديدة بأثر رجعي اذا كانت أصلح للمتهم⁵.

⁵ راجع عبده جميل غصوب، المدخل الى العلوم القانونية، منشورات صادر، الطبعة الاولى 2018، ص 213.

اما في غير المواد الجزائية، فيجوز للمشرع الخروج على مبدأ عدم رجعية القوانين. فينص صراحة على ان يكون للقانون أثر رجعي، يجعله يسري على الماضي، لأنه إذا كانت دواعي العدل والاستقرار في نطاق المعاملات وبث الثقة بالقانون في النفوس، توجب الأخذ بعدم سريان القوانين على الماضي، فان المصلحة العامة للمجتمع قد تقضي في بعض الاحيان بان يكون للقانون أثراً رجعياً. فقد يكون في تطبيقها على الماضي فائدة للمجتمع هي أولى بالرعاية من بعض المصالح الخاصة. من الامثلة على ذلك:

في عهد الانتداب الفرنسي، أصدر المفوض السامي قرارا في 1921/3/31، تحت رقم 797، أجاز بموجبه فسخ عقود بيع العقارات التي تمت خلال الحرب العالمية الاولى (1914 – 1918)، لعل ان غالبية هذه العقود أبرمت في زمن اشتد فيه الضيق والعوز وحصلت مجاعة اودت بحياة الآلاف من الناس. فأضطر الكثيرون الى التفرغ عن عقاراتهم بأبخس الاثمان لدفع خطر الموت عن عائلاتهم. فجاءت تلك العقود مشوبة بعيب الاكراه المعنوي الذي من شأنه افساد الارادة وتعطيلها.

كذلك، نص المرسوم الاشتراعي رقم 77/7 تاريخ 1977/2/8، المتعلق بتنظيم علاقات المالك مع المستأجر على أثر الاحداث الناشئة عن الحرب الاهلية في لبنان، في المادة 24 منه انه "تكون باطلة عقود الايجار المعقودة بين 1976/1/1 وتاريخ العمل بهذا المرسوم الاشتراعي والتي يثبت ان المالك أكره على تنظيمها رغماً عن ارادته. وتكون باطلة ايضاً كل زيادة طرأت بدون سبب على عقود الايجار خلال الفترة المذكورة في هذه المادة...".

كما تنص المادة 37 من ذات المرسوم الاشتراعي اعلاه انه " يحدد بدل الايجار بالعملة اللبنانية وإذا خالف المتعاقدون هذا الموجب حق لكل من المالك والمستأجر ان يحدد بدل الايجار على اساس سعر النقد الاجنبي المعتمد في تاريخ العقد بتاريخ سعره في سوق بيروت يوم تاريخ العقد ويدفع البديل على هذا الاساس. اما العقود السابقة لتاريخ نشر هذا القانون، فيتم تحويل بدلاتها المحددة بعملة اجنبية بسعرها بتاريخ العمل به"⁶.

فعلى ذلك، إن عدم اعطاء قانون استرداد الاموال والمحافظ المالية مفعولاً رجعياً يجعله عديم الفائدة! ففي حال اقراره يجب اقراره بمفعول رجعي. ويجب ان يقتصر المفعول الرجعي على الآثار المدنية دون الجزائية، عملاً بمبدأ عدم رجعية القوانين الجزائية المنبثق من مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

إذا كان صحيحاً ان إقرار قانون استرداد الاموال هو مكمل طبيعي لقانون الحد من السحوبات المصرفية، فإن القانونين لا معنى لهما إذا لم يأتيا في سياق خطة تعافي اقتصادية شاملة. وهذه الخطة لا فائدة عملية منها بغياب قيام دولة سليمة. هذه الدولة لن ترى النور الا بعقد اجتماعي جديد للبنان ينشأ عنه نظام جديد، لان النظام الحالي أصبح جثة هامدة بانتظار من يقوم بدفنه. حمى الله لبنان.

⁶ راجع في موضوع المفعول الرجعي: عبده جميل غصوب، المدخل الى العلوم القانونية، منشورات صادر، 2018، ص 212 وما يليها.