ليتهم ما اجتهدوا

كلمة المدير المسؤول

عصام نعمة إسماعيل

ابتلينا بإدارة بطيئة في تطبيق القوانين وإصدار الأنظمة التنفيذية لها، حتى أنه لغاية تاريخه لم تصدر مراسيم تعيين الهيئة الناظمة لقطاع الكهرباء المنشأة بموجب القانون رقم 462/2002 ولا للهيئة العامة للطيران المدني المنشآة بموجب القانون رقم 484/2002 ، ولا كذلك صدرت مراسيم تعيين الهيئة الناظمة للاتصالات المنتهية ولايتها منذ العام 2011، ولا الهيئة اللبنانية لسلامة الغذاء المنشأة بموجب القانون رقم 35/2015، ولا الهيئة العامة للمتاحف المنشأة في بموجب القانون رقم 36/2008، وغيرها الكثير الذي لا حصر له، وكان من نتائج عدم تعيين أعضاء هذه الهيئات أن تعطّل تنفيذ قوانين إصلاحية أقرها مجلس النواب، وقد استدعى ذلك تشكيل لجنة في مجلس النواب هدفها العمل على متابعة عملية تنفيذ الإدارة للقوانين.

وكان مجلس شورى الدولة اللبناني حريصاً على عدم إهدار قوانين أقرّها مجلس النواب بسبب مماطلة السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة والقرارات التطبيقية لهذه القوانين، ولهذا وضع قاعدة مفادها أنه يمكن تطبيق النص دون انتظار صدور الأنظمة كلما كان ذلك ممكناً، حيث قضى المجلس :"أن النصوص التشريعية الجديدة تطبق فوراً غير انه استقر العلم والاجتهاد على ارجاء تنفيذ احكام هذه النصوص عند استحالة تطبيقها وذلك ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ، وهذا لا يعني ان النصوص الجديدة هي غير نافذة بل هي نافذة باستثناء بعض الاحكام التي تستوجب تدخل السلطة التنفيذية ان لجهة اصدار النصوص التنظيمية التي تجعلها قابلة للتطبيق وان لجهة اصدار الاعمال الادارية التي تقضي بتشكيل الهيئات المكلفة تطبيق التشريع الجديد (م.ش. قرار رقم: 276 تاريخ: 5/2/2013 انطوان عزام ورفاقه/ الدولة – وزارة الخارجية والمغتربين).

من هذا المنطلق كانت نية المشترع في عدم ترك قانون الشراء العام الذي يعدّ من القوانين الإصلاحية متروكاً تطبيقه بيد السلطة التنفيذية التي قد تماطل أو تتأخر في تشكيل هيئة الشراء العام التي أدرجها المشترع تحت عنوان: حوكمة الشراء العام.

ولهذا وخلافاً لما انتهى اليه المجلس الدستوري، فإن الأحكام الانتقالية لم يكن القصد منها أبداً "أحكاماً مؤقتة" بل على العكس من ذلك، كان االقصد التشريعي هو الشروع فوراً في تطبيق هذا القانون، وتمّ تعيين الحارس الأمين على هذا القانون والذي خبره مجلس النواب في مجابهته للفساد وفي مناقشته لمواد قانون الشراء العام مادةّ مادة في اللجان النيابية.

فالمقصد التشريعي واضح لا يحتمل التأويل عملاً بقاعدة لا اجتهاد في معرض النص الصريح. وهذا المقصد هو في تولية مدير عام المناقصات المباشرة الفورية في تطبيق قانون الشراء العام.

وحرصاً على تحقيق هذا الهدف كانت صياغة الفقرة الأولى من المادة 88 واضحة بحيث تضمنت ثلاثة ثوابت متصلة بعضها ببعض ولا يمكن تجزئتها ولا تفسير جزء منها بمعزلٍ عن الآخر، وهذه الثوابت هي: إلغاء إدارة المناقصات، ويكون مدير عام المناقصات رئيساً للهيئة، كما يكون موظفو ومتعاقدو واجراء إدارة المناقصات في الهيكل الإداري للهيئة.

هذه الثلاثية الواضحة جزّأها المجلس الدستوري في حكمه رقم 5/2021 تاريخ 16/9/2021، فاعتبر أن الجزئيتين (الأولى والثالثة هما دائمتين) أي إلغاء إدارة المناقصات وألحاق موظفي إدارة المناقصات بالهيكل الإداري والهيئة بينما الجزئية الثانية (الخاصة بالمدير العام للمناقصات) هي مؤقتة.

ولقد توصّل المجلس إلى هذه النتيجة أن دون يعلّلها أو يسندها إلى أساس قانوني أو دستوري، وقد اكتفى المجلس بالاستعانة باللغة العربية، لكنه أيضاً لم يجد استخدامها فلقد لجأ إلى تفسير فعل:"يكون" وقضى المجلس بأن فعل "يكون" يدلّ على الطبيعة المؤقتة. وليته استعان بمعاجم اللغة العربية لما كان اجتهد فأخطأ، إذ أن فعل:" يكون" لغوياً هو الفعل الذي يدلّ على حصول الفعل بالزمن الحاضر ولكن لا ينفي وقوع الفعل بالزمن الماضي، ولا يتضمن هذا الفعل ما يفيد على انحسار مفاعيله بالحاضر دون امتدادٍ للمستقبل، بل لقد استخدم القرآن هذا الفعل بمعنى الاستمرار:" وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدا"، فهذه الآية تدّل على استمرارية وليس الحالة المؤقتة.

يضاف إلى ذلك أن هذه الفقرة من المادة 88 قد ورد فيها فعل: "يكون" مرتين: مرّة أولى بخصوص المدير العام ومرّة ثانية بخصوص باقي الموظفين، فكيف يبرر المجلس الطابع المؤقت لـ "كان" الأولى والطابع الدائم لـ كان الثانية؟؟

لم يكتفِ المجلس الدستوري في حكمه بتحوير نية المشترع ومقصده الواضح لناحية تولية مدير عام المناقصات رئاسة الهيئة، بل تمادى لناحية تحوير البند الثاني من المادة 88 بالرغم من كونها الواضحة جداً والمنسجمة مع البند الأول.

حيث وبعد أن ثبّت القانون في الفقرة الأولى من المادة 88 موقعية مدير عام المناقصات برئاسة هيئة الشراء العام، فإن المشترع وللمقصد الذي ذكرناه لناحية التطبيق الفوري لقانون الشراء العام، فإنه وضع البند الثاني الذي يؤكد هذه الغاية وبمقتضاه يتولى رئيس الهيئة أعمال الهيئة إلى حين تعيين الأعضاء.

والمشترع لم يضع هذا النص عبثاً أو من غير بيّنة أو على غير هدى كما أوحى المجلس الدستوري في قراره، بل على العكس كانت هذه الفقرة محلّ مناقشة مستفيضة في اللجان النيابية حتى تمّ تثبيتها بهذه الصيغة ، وأتت هذه الصياغة لتؤكد الطابع النهائي لتولي مدير عام المناقصات رئاسة الهيئة، ولتمنح المدير العام الإذن بالمباشرة بتطبيق قانون الشراء العام إلى حين تعيين أعضاء الهيئة.

ولهذا فإن ما خلص إليه المجلس الدستوري في تفسيره هو تجاوز للنص الصريح وتحوير لنية المشترع والاستعانة باللغة لتقرير نتيجة مغايرة لهذه النية، والخروج عن دور هذا المجلس في التحقق من انطباق النص على الدستور، إذ نفت الحيثيات المتصلة بهذه المادة وجود مخالفة للدستور أو للمبادئ الدستورية.

وحيث أن المجلس الدستوري لم يجد في المادة 88 من قانون الشراء العام أي مخالفة للدستور، فإن هذه المادة تبقى نافذة ولا يوجد أي إلزام للسلطة التنفيذية لاعتماد التفسير الذي تبناه المجلس الدستوري، ولهذا على مدير عام المناقصات الشروع فور نفاذ القانون إلى العمل على تطبيق المواد في قانون الشراء العام التي يمكن تطبيقها دون حاجة لصدور مراسيم تطبيقية لأحكامه.