رقم الصادر: ٢٠٢٤/١٥
تاريخ: ٢٠٢٤/١/١٠

حضرة رئيس مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الموضوع: بيان إمكانية التطبيق الفوري للمادة ١١ من القانون رقم ٣١٩ تاريخ ٢٠٢٣/١٢/٢٢ تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية

بالإشارة إلى الموضوع أعلاه أفيدكم بما يأتي:

إن القانون المشار إليه في الموضوع أعه قد خصّص مادتين منه لمجلس الإدارة هما المادة العاشرة والمادة الحادية عشر، في المادة العاشرة وسميت: مجلس الإدارة: وفيها تمّ تعليق تطبيقها على صدور مراسيم عن مجلس الوزراء، وقد ورد ذكر ذلك في هذه المادة خمس مرات كالآتي:

- في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون، و بناء على اقتراح وزير العمل تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، «الهيئات الأكثر تمثيلاً.
- تصدر اللائحتان المذكورتان في البند (ج) أعلاه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل (وهي: لائحة خاصة لفئة الخبراء ممثلي الدولة، ولائحة خاصة بالخبراء ممثلي كل من أصحاب العمل والاجراء).
- – يعيّن ممثلو الدولة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل.
- يصادق على انتخاب الخبراء والمندوبين ممثلي أصحاب العمل والاجراء، ... بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل.
- يحدد مقدار هذا التعويض (أي التعويض الذي يتقاضاه:المندوبين والرئيس ونائب الرئيس وأمين السر) والحد الأقصى للمبالغ التي يجوز أن يتقاضاها في الشهر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل.

في مادة واحدة تمّ تحديد دقائق تطبيق مفرداتها بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

ثمّ جاءت المادة الحادية عشر والمعنونة: إناطة صلاحيات «هيئة مكتب مجلس الإدارة» بمجلس الإدارة، هذه المادة هي مستقلة عن المادة العاشرة ويمكن تطبيقها بصورة مباشرة دون الحاجة إلى صدور مراسيم، سيما وأن المشترع لم يعلّق تطبيق هذه المادة على صدور مراسيم ولم يدرجها ضمن المادة العاشرة وكان يمكنه فعل ذلك.

إن هذا الفصل بين الأحكام الواردة في المادة العاشروة عن تلك الواردة في المادة الحادية عشر، يعني أن المادة العاشرة توضع موضع التطبيق بموجب مراسيم بينما تطبّق المادة الحادية عشر فوراً دون تدخل من أي سلطة تنظيمية.

وهذا الحكم يجدد سنده في القاعدة العامة التي بمقتضاها أن النصوص التشريعية الجديدة تطبق فوراً إلا عند استحالة تطبيقها وذلك ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ، وهذا يعني ان النصوص الجديدة 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، وفي انتظار استصدار النصوص التنظيمية او الاعمال الادارية المشار اليها، يرجأ تطبيق النصوص التشريعية الجديدة(يراجع قرار مجلس القضاياقرار رقم: ٢٧٦ تاريخ: ٢٠١٣/٢/٥ انطوان عزام ورفاقه/ الدولة – وزارة الخارجية والمغتربين) وهكذا يجري التمييز، عند تطبيق القانون الجديد، بين نوعين من الأحكام: الاحكام القابلة بذاتها للتطبيق الفوري، دونما حاجة لصدور نصوص تطبيقية تسمح لها بدخول حيّز التنفيذ، والأحكام غير القابلة للتطبيق الاّ بعد صدور النصوص التطبيقية لها(هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ١٩٩٦/٢٢٣٥ تاريخ ١٩٩٦/١١/٤).
لما كانت النصوص القانونية نافذة منذ تاريخ إصدارها، فإنها تبعاً لذلك واجبة التنفيذ، ولهذا إذا أمكن تطبيقها مباشرة دون انتظار صدور المراسيم التطبيقية يكون من الواجب وضعها موضع التنفيذ، هذا الموقف تمّ اعتماده لتلافي تأخر مجلس الوزراء في إصدار المراسيم التطبيقية المنصوص عنها في القانون، وعلى سبيل المثال:

- القانون رقم /١٩٤/ تاريخ ٢٠١١/١١/١٨ المتعلّق بمعالجة أوضاع المواطنين اللبنانيين الذين لجؤوا الى إسرائيل، ينص في مادته الوحيدة :" .... أما المواطنون اللبنانيون الآخرون الذين لم ينضووا عسكرياً وأمنياً، بمن فيهم عائلات المواطنين المذكورين في البند (١) من هذه المادة من زوجات (أو أزواج) وأولاد، الذين لجؤوا الى الأراضي المحتلة على أثر تحرير الشريط الحدودي بتاريخ الخامس والعشرين من شهر أيار ٢٠٠٠ فيُسمح لهم بالعودة الى لبنان، ضمن آليات تطبيقية تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل، وذلك خلال مهلة سنة من تاريخ صدور المراسيم التطبيقية .

وقد رأت هيئة التشريع والاستشارات أن من الممكن تطبيق هذا القانون مباشرة دون انتظار صدور الآليات التطبيقية كون إعطاء القانون رقم ٢٠١١/١٩٤ كافة مفاعيله لا يحتاج لأي آلية تطبيقية(هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ٢٠١٤/٣٧٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٥/٢٧.).

- القانون رقم ٣٣٧ تاريخ ١٩٩٤/٦/٨ نظام كتاب العدل، الذي نصّ في المادة ٤٣ إلى أن:" تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق أحكام هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل ووزير المالية".

لم تصدر المراسيم المذكورة ومع ذلك رأت هيئة التشريع والاستشارات ان المشترع لم يعلّق، لا صراحة ولا ضمنا، تطبيق احكام القانون على صدور نص تنظيمي او تطبيقي ما، ومن نحو ثان، ان احكامها ليست من تلك التي يستحيل تطبيقها عمليا الا بعد صدور مثل ذاك النص التنظيمي او التطبيقي، بل هي قابلة للتطبيق بذاتها دونما حاجة الى انتظار صدور المرسوم او المراسيم التطبيقية لنظام الكتاب العدل المنصوص عليه في المادة ٤٣ منه (هيئة التشريع والاستشارات استشارة رقم ٢٠٠٥/٣٥٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٣١).

- القانون رقم ٣٢٠ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠ اعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض ادارة، إن هذا القانون قد نصّ في المادة ٥ إلى أن:" تحدد دقائق تطبيق احكام هذا القانون، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التربية والتعليم العالي"

وقد أقرت هيئة التشريع والاستشارات بقانونية قرارات تكليف المديرين بمهام ادارة المدارس الرسمية ذات الصلة، التي صدرت عن معالي وزير التربية والتعليم العالي وقبل صدور المراسيم التطبيقية لهذا القانون الاخير، معللةً أن مجرد اتخاذ تلك القرارات قبل صدور المراسيم التطبيقية للقانون المذكور، لا يبرر بذاته – وبمواجهة كفة المصلحة العامة التي بررت اتخاذ تلك القرارات – الغاء تلك القرارات(هيئة التشريع والاستشارات الاستشارة رقم ٢٠٠٤/٤٦٣تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٧).

استناداً لما تقدّم أرى بأن المادة الحادية عشر من القانون رقم ٣١٩ تاريخ ٢٠٢٣/١٢/٢٢ (تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية) هي نافذة فوراً دون انتظار صدور أي مراسيم وتطبيقاً لها تُلغى من أحكام قانون الضمان الاجتماعي «هيئة مكتب مجلس الإدارة» ويتولى مجلس إدارة الصندوق المهام والصلاحيات المفوضة اليها.

الدكتور عصام نعمة إسماعيل
issam.ismail@ul.edu.lb