لمن الإمرة في الجمارك؟

* [عصام نعمة إسماعيل](https://al-akhbar.com/Author/1108)

* جريدة الأخبار الإثنين 11 حزيران 2018

تعاني إدارة الجمارك من الفاقة التي تصيب معظم الإدارات العامة لناحية العلاقة التسلسلية بين الموظفين القياديين، ولمن الإمرةـ بحيث يؤدي وهم المركز والقراءة الخاطئة للنص القانوني إلى تمسك المعني بتفسيره للنصوص بما يجعله في موقع المعطّل لعمل إدارة وهذا ما يؤثر على انتاجيتها ويعيق المرافق العامة ويتيح لذوي المصالح المشبوهة الاستفادة من هذا الخلاف لتحقيق أهدافٍ غير قانونية.

وقد سبق لهيئة مجلس الخدمة المدنية أن بينت العلاقة بين رجال الإدارة حيث رأت أنه يقتضي أن تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة" (مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012)، ولكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتمّ الاعتراف قانونياً بـ"مكتب وزير" ولا بـ "مستشاري وزير" كجهازٍ رسميٍ له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن كافة القوانين والمراسيم الناظمة للعمل الإداري لا زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة.

وانطلاقاً من هذا الرأي نبحث عن العلاقة بين السلطات العليا في إدارة الجمارك وتسلسلية العلاقة فيما بينها.

لقد خصص المرسوم الإشتراعي رقم 123 تاريخ في 12/6/1959 (تحديد الأحكام الخاصة بوزارة المالية) الباب الثاني منه لإدارة الجمارك، وتقسم هذا الباب إلى ستة فصول وفي هذا دلالة على أن إدارة الجمارك تشمل الأحكام الواردة في هذه الفصول الستة. وجاءت المادة التاسعة لتمنح المجلس الأعلى للجمارك سلطة الإشراف والرقابة على إدارة الجمارك، وذلك تطبيقاً لقانون الجمارك والنصوص التشريعية ذات الصلة، وكانت أبرز الصلاحيات المتصلة بإدارة الوظيفية هي تلك الواردة في المادة 11 التي منحت هذا المجلس صلاحية إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بإدارة الجمارك وموظفيها، وأجازت له ممارسة صلاحيات الوزير فيما يتعلق بقانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية. ويكون المجلس الأعلى مسؤولاً عن أعماله أمام وزير المالية.

أما بحصوص مديرية الجمارك العامة، فلقد خصص لها القانون مادة وحيدة هي المادة 16 نصّت على أن يعيّن مدير الجمارك العام من ملاك موظفي الجمارك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على انهاء المجلس الأعلى للجمارك واقتراح وزير المالية.

ولما صدر مرسوم تنظيم وزارة المالية رقم 2868 تاريخ 16/12/1959 فإنه نصّ في المادة 60على أن يمارس المجلس الأعلى للجمارك الصلاحيات والمهام المنصوص عنها في الأحكام الخاصة به. وبموجب المادة 61 ألحق بالمجلس الأعلى للجمارك ديوان ومصلحة مراقبة ومصلحة دراسات جمركية. وقد أنيط بمصلحة المراقبة تفتيش مصالح ودوائر ومفارز الجمارك.

إن هذه الوحدات المرتبطة بالمجلس الأعلى هي دليل على الدور التنفيذي والرقابي الذي يمارسه المجلس الأعلى على كافة وحدات إدارة الجمارك، بخاصةٍ الدور الرقابي الذي يشمل أشخاص وأعمال جميع الموظفين في إدارة الجمارك، وإن السلطة التي تملك حق الرقابة يستتبعها حكماً سلطة تأديبية إذ لا معنى للرقابة بدون حق اتخاذ التدابير الرادعة، وإذا ربطنا هذه الفقرة بالمادة 11 من المرسوم الاشتراعي رقم 123/59 التي منحت المجلس الأعلى صلاحيات الوزير، فهذا يعني أن هذا المجلس هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين في إدارة الجمارك، وله حق التوجيه والتأديب ومراقبة القرارات المتخذة، ما يعني أن له الإمرة والمسؤولية الأولى في هذه الإدارة وخصوصاً وأن المادة 11 المذكورة جعلت المجلس الأعلى مسؤولاً أمام وزير المالية.

وأما مديرية الجمارك العامة، فهي لا شكّ مديرية عامة، وليست مديرية، أنيط بالمدير العام إضافة إلى الدور التنفيذي وفقاً للأنظمة العامة، فإن له صلاحية الإشراف الإداري على اللجنة الجمركية وصلاحية نقل رتباء المفارز الجمركية وأفرادها، كما أن المادة 393 من قانون الجمارك قد اسمته المدير العام بنصّه على أن:" تدّعي إدارة الجمارك ويدّعى عليها أمام سائر المحاكم ودوائر التنفيذ، بشخص المدير العام أو من يمثله.

وما يثبت كذلك أنها مديرية عامة، أن المادة 66 تنصّ على أن يتولى ديوان المديرية العامة...، وفي المادة 67 : يتألف ديوان المديرية العامة من ....

وإذا كان المشترع قد أحسن عندما أنشأ مديرية عامة لإدارة الجمارك، لمؤازرة المجلس الأعلى للجمارك بسبب تشعب الصلاحيات والمهمات المنوطة بهذه الإدارة، إلا أن الواضح أن إرادة المشترع كانت بحعل المديرية العامة المذكورة جهازاً إدارياً مرتبطاً بالمجلس الأعلى وليس سلطة مستقلة أو موازية له، وما يؤكد ذلك أن مهمة هذه المديرية الأساسية هي تحضير الملفات لكي يتخذ المجلس الأعلى للقرارات المناسبة، حيث لم يشأ المشترع حصر صلاحيات المجلس الأعلى بالقضايا التنظيمية أو الرقابية بل هو سلطة التقرير حتى في القضايا الفردية.

وهذا الأمر واضحا في قانون الجمارك الصادر بموجب المرسوم رقم 4461 تاريخ 15/12/2000، الذي وزّع الصلاحيات بصورة دقيقة وبيّن موقعية كلاً منهما:

* استخدم هذا القانون 75 مرّة عبارة يصدر القرار عن المجلس الاعلى للجمارك بعد استطلاع رأي مدير الجمارك العام.
* تضمّن هذا القانون أربع حالات تصدر فيها القرارات عن المجلس الأعلى للجمارك بناء على اقتراح مدير الجمارك العام
* منح هذا القانون 25 مرة لمدير الجمارك العامة حق إصدار مذكرات ترمي إلى تطبيق مواد في قانون الجمارك
* منح هذا القانون مدير الجمارك 39 مرة حق اتخاذ القرارات الفردية التنفيذية
* رخص هذا القانون 34 مرة لمدير الجمارك العام تقرير الإجراء المناسب

واضحٌ مما تقدّم أن قانون الجمارك خصّ المجلس الأعلى بصلاحيات تنفيذية وخصّ مدير الجمارك العام بصلاحيات خاصة، ولهذا لا يصحّ القول بأن المدير العام هو وحده السلطة التنفيذية في إطار إدارة الجمارك، بل إن المجلس الأعلى مخول التقرير التنفيذي أيضاً والحالات عديدة نذكر منها: تقرير المصالحة حيث توزعت الصلاحية بين رؤساء الأقاليم ومدير الجمارك العام والمجلس الأعلى للجمارك (المادة 387). إلا أنه وفق مبادئ التنظيم الإداري، وما بيّناه أعلاه من صلاحيات المجلس الأعلى، فإن لهذا المجلس الرقابة على ممارسة مدير الجمارك العام ورؤساء الأقاليم لصلاحياتهم الخاصة، وهذه الرقابة تقتصر على التوجيه والتأديب دون إمكانية الحلول لأن الرئيس لا يستطيع الحلول محل المرؤوس في المواضيع التي جعلها المشترع من اختصاص السلطة الدنيا حصراً (م.ش. قرار رقم 84 تاريخ 4/11/1998 الدكتور زكريا نجيب فواز / الدولة – وزارة الاقتصاد والتجارة).

وفي إطار العلاقة الوظيفية، ومعرفة من يملك سلطة رئاسية وحق الإمرة، فإن ذلك يمكن معرفته من خلال النظام الوظيفي في إدارة الجمارك.

إن هذه الإدارة تضمّ جهازين وظيفيين، الجهاز المدني وهم الموظفون المدنيون ويخضعون لنظام موظفي الدولة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي 112 تاريخ 12/6/1959، والضابطة الجمركية وهو جهاز شبه عسكري يخضع المنتسبون إليه لأحكام مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1802 تاريخ 27/2/1979 تنظيم الضابطة الجمركية

بالنسبة للموظفين المدنيين، فإن مرسوم تنظيم وزارة المالية قد رتّب فئاتهم وفق ترتيب الوظائف العامة، واعتبرهم جزءاً من هيكلية وزارة المالية، ما يجعلهم حكماً خاضعين لقانون الوظيفة العامة، ولا حاجة تبعاً لذلك من وضع نظام خاص لموظفي إدارة الجمارك، الذين تصدر مراسيم تعيينهم بناء على المرسوم الاشتراعي رقم 112/59، ولعل المثل المشابه هو الجامعة اللبنانية التي جاء في قانون إنشائها رقم 75/67 تاريخ 26/12/1967 أن أفراد الهيئة التعليمية وموظفيها الفنيين والإداريين هم من موظفي الدولة وتنطبق عليهم أحكام نظام الموظفين، وعليه وحيث أن المادة 11 من المرسوم الاشتراعي رقم 123/59 قد منحت المجلس الأعلى للجمارك صلاحيات الوزير في إدارة الجمارك، وأن المادة 16 منه أوجبت تعيين مدير الجمارك العام من بين موظفي ملاك إدارة الجمارك، ما يعني تلقائياً وبلا تردد أن المجلس الأعلى للجمارك هو الرئيس التسلسلي لمدير الجمارك العام، وتنتظم العلاقة بينهما وفق القواعد التي ترعى العلاقة بين الوزير والمدير العام في أي إدارة عامة.

وفي إطار الضابطة الحمركية، فلقد حدد مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1802 تاريخ 27/2/1979 (تنظيم الضابطة الجمركية) أجهزة القيادة في الضابطة الجمركية وهي: المجلس الأعلى للجمارك، مدير الجمارك العام، رؤساء الاقاليم الجمركية.

إن هذا التسلسل في ذكر الأجهزة القيادة له دلالة على بيان التراتبية في العلاقة بينهم، والقول بغير ذلك يعني أن رؤساء الأقاليم هم بذات مرتبة المجلس الأعلى ومدير الجمارك العام، وهذا قول مردود.

ولقد حدد هذا القانون صلاحيات خاصة لكلّ جهازٍ قيادي، ما يعينا بهذه الدراسة بيان الصلة بين الأجهزة القيادية، نبدأ بسلطة الرقابة التي تبيّن أن ملاك الضابطة الجمركية يحدد بناء على استطلاع رأي المجلس الأعلى للجمارك، وأما إنشاء المفارز والشعب فيتم بقرار من المجلس الأعلى للجمارك (المادة 9)، كما يضع هذا المجلس نظام عمل عناصر الضابطة الجمركية (المادة 11)، ونظام تقديراتهم وعلاماتهم (المادة 12)، وفي الحالات الثالثة بناء على اقتراح أو استطلاع رأي مدير الجمارك العام.

وبخصوص تعيين الخفراء يصدر قرار التعيين من المجلس الأعلى للجمارك على أن يوقّع عقود تطويعهم مدير الجمارك العام (المادة 16)، وتعتمد ذات الآلية لتعيين عناصر الجهاز الإداري (المادة 26) وتجديد التطويع (المادة 32) أو فسخ العقد (المادة 34) يضع المجلس نظام المباراة (المادة 19) بينما يضع مدير الجمارك العامة نظام الدورات (المادة 21)، وهو من يرّفع الرتباء والأفراد (المادة 28) بناء على نظام ترفيع يضعه المجلس (المادة 31)

 وفيما خصّ تعيين الضباط من بين الرتباء، فإن المجلس الأعلى للجمارك يبتّ بالترشيحات، ويقرر اختيار المقبولين بناء على اقتراح المدير العام (المادة 43)، أما ترفيع الضباط فيتم بناءً على انهاء المجلس (المادة 44) الذي يصدر نظام الترفيع بناء على اقتراح المدير العام (المادة 45)، وبخصوص أوضاع الضباط فلقد ناطت المادة 48 بالمجلس الأعلى الجمارك الصلاحيات الممنوحة لقائد الجيش.

وفي مسار العمل الوظيفي، فإن المأذونيات يمنحها أحد المراجع القيادية الثلاثة ، أما خارج الأراضي اللبنانية فهي حصراً من صلاحية المجلس بناء على اقتراح المدير العام (المادة 65)، والمكافآت يمنحها المجلس بناء على اقتراح المدير العام (المادة 66)، ويملك صلاحية فرض العقوبات كلاً من المجلس والمدير العام(المادة 74)، أما الإحالة إلى المجلس التأديبي فتتمّ بالنسبة للضباط بناء على انهاء المجلس الأعلى للجمارك، وبالنسبة للرتباء والأفراد بقرار من المجلس بناء على إقتراح المدير العام (المادة 80)

واضح من نظام الضابطة الجمركية أن سلطة التقرير الأساسية هي للمجلس الأعلى للجمارك الذي منحته إحدى المواد صلاحيات قائد الجيش، أما مدير الجمارك العام فله الصلاحيات تقريرية وإنما الدور الأغلب له هو اقتراح مشاريع القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للجمارك. ما يعطي دلالة واضحة على أن المشترع أراد التعاون بين المجلس والمدير العام مع إعطاء السلطة العليا للمجلس الأعلى للجمارك الذي يملك سلطة رئاسية واضحة على المدير العام.

إن قوة وموقعية المجلس الأعلى للجمارك على رأس مديرية الجمارك، والتي يستمدها من القانون دفعت مجلس الخدمة المدنية إلى رفض إعطاء الوزير صلاحية التقرير في مسألة أدخلها المشترع ضمن صلاحية هذا المجلس، حيث رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية: ان المرسوم الاشتراعي رقم 123/59 وبموجب المادة /11/ منه قد خص المجلس الاعلى للجمارك بنقل موظفي الفئتين الثانية والثالثة وحصر به هذه الصلاحية بقرار يصدر عنه ، وهي مغايرة لما نص عليه قانون الموظفين لجهة نقل موظفي الفئة الثانية ، ولا يمكن لوزير المالية بالتالي ان يمارس هذه الصلاحية محل المجلس الاعلى للجمارك، لان هذه الصلاحية تخرج عن مفهوم وممارسة السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير ضمن الادارة العامة التابعة له مباشرة . هذا فضلاً عن ان القانون قد اناط بالمجلس الاعلى للجمارك صلاحيات الوزير فيما يتعلق بقانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية (الرأي رقم 3354 تاريخ 13/10/2011 الموجه الى وزارة المالية ).

ثمّ في رأيٍ ثانٍ، رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية (الرأي رقم 1632 تاريخ 27/7/2017): أن ما أناطه المشترع بالمجلس الأعلى للجمارك من إشراف ورقابة على إدارة الجمارك التي ينضوي تحتها المجلس الأعلى للجمارك ومديرية الجمارك العامة وهي صلة إشراف ورقابة على جميع الموظفين في الإدارة من صلاحيات عائدة للوزير وردت في أحكام نظام الموظفين وفي قانون المحاسلة العمومية واعتبار المجلس المذكور مسؤولاً أمام الوزير بهذا الشأن، وما رتّب عليه من وجوب تقديم تقرير سنوي شامل للوزير عن حالة إدارة الجمارك والدور الذي حفظه له في اختيار المدير العام للجمارك حيث علّق هذا الاختيار على إنهاء يصدر عن المجلس. الأمر الذي يجعل من المجلس الأعلى للجمارك المرجع التسلسلي الأعلى في إدارة الجمارك بعد الوزير.

وعلى ما تقدّم، هو القانون المؤّيد بالمنطق وبالرأي الاستشاري الحاسم، أن السلطة الرئاسية العليا في إدارة الجمارك هي للمجلس الأعلى للجمارك، الذي له بالقانون صلاحيات قائد الجيس، فيستعير قسم القائد:"الأمر لي".

https://al-akhbar.com/Lebanon/251908/%D9%84%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%85%D8%B1%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B1%D9%83