

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

المجلس الدستوري وإبطال آلية تعيين موظفي الفئة الأولى

د. عصام نعمة إسماعيل

يعتبر موظفو الفئة الأولى أعلى القيادات الإدارية في الدولة، ولا يعلوهم إلا الوزراء الذين هم أساساً رجال سياسة وأعضاء في الحكومة. وترتّب هذه الوظائف على شاغليها مسؤوليات وابعاء ونفقات كبيرة تفرض تمييزهم عن موظفي باقي الفئات برواتب أعلى. ولأهمية هذه الفئة، فإن المشترع (القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢٩) قد اعتبر ان وظائف تلك الفئة لأي ملاك او سلك في أي وزارة كانت تؤلف سلكاً واحداً باستثناء وظائف السلك الخارجي (مجلس الخدمة المدنية الرأي رقم ٢٣٧٦ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩).

ولقد جعل المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (المادة ٧) من المدير العام الرئيس المباشر لجميع الموظفين التابعين لإدارته، تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة، وهو عملياً أداة تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء والتي يتولى الإشراف على تنفيذها كلاً من الوزير المختص بصفته الجهة المنوط بها إدارة مصالح الدولة، ورئيس مجلس الوزراء الذي حملته المادة ٦٤ من الدستور المسؤولية عن تنفيذ هذه السياسة العامة، ولهذا فإن رئيس الحكومة يتابع أعمال الإدارات العامة ويعقد لقاءات عمل مع المدراء العامين (الفقرتين ٧ و ٨ من المادة ٦٤ من الدستور).

وبسبب أهمية موقع المدير العام القيادية وصته المباشرة بالسلطة الدستورية لم يشأ المشترع تولية وظائف الفئة الأولى بالاستناد إلى مباراة، بل يجري التعيين في المراكز الشاغرة في الفئة الأولى في ملاك الادارات العامة استنادا الى نص المادة ١٢ من نظام الموظفين المعدلة بموجب القانون رقم ٩٨/٧١٧ وذلك بالاختيار من بين موظفي الدرجة الرابعة على الاقل من الفئة الثانية لمجلس الخدمة المدنية الرأي رقم ٢٣٧٦ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩)، المندرجة اسماؤهم في جدول الترفيع، كما يجوز بصورة استثنائية استنادا الى الفقرة الثانية من المادة ١٢/المتقدم ذكرها ان يعين في الفئة الأولى اشخاصا من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية على ان يكونوا من حملة الاجازات الجامعية، ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم ولا يطبق هذا التدبير الا بنسبة الثلث من الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى(مجلس الخدمة المدنية الرأي رقم ٥٦٥ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٥).

لم تقلح هذه الآلية القائمة على سلطان مجلس الوزراء بالتعيين بدون قيود، في احترام والالتزام بقاعدتي الجدارة والكفاءة المقررتين في المادة ١٢ من الدستور، وحلّت مكانها قواعد قائمة على الحزبية والمحسوبية ما ألحق

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

الضرر البليغ بالإدارة العامة بعد تولى قيادتها فئة من المدراء العاميين غير الجديرين بهذه المراكز، ولم يعد بإمكان الجسم الإداري تحقيق أي انجاز، إذ عندما يكون القائد ضعيفاً أو متهاوناً أو غير مهني وبذات الوقت محمي بالحصانة السياسية من المساءلة، في هذه الحالات سيصاب الجسم الإداري بالعجز والفشل وسيلحق الضرر الفادح في المرافق العامة.

ولهذا استقرّ دعاة الإصلاح الإداري أن أحد أهم الخطوات لتحقيق هذا الإصلاح تتمثل باستحداث آلية تسهم في اختيار أفضل للمسؤولين في الإدارات والمؤسسات العامة على أساس كفاءاتهم وتدريبهم ومراقبتهم ومحاسبتهم.

وقد سعى مجلس النواب إلى إقرار آلية إصلاحية في تعيين موظفي الفئة الأولى، وضمن هذا التوجه صدر القانون الرقم ٣٦٣ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦ بحيث أبقى على آلية الترفيع من الفئة الثانية إلى الأولى، ولكنه فيما يتعلق بالتعيين من خارج الملاك فإنه أقرّ مبدأ التعاقد الوظيفي لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بحيث إذا لم يثبت المعين كفاءته لم يجدد عقده، وإلا أدخل الملاك وفق الأصول العادية السابقة أي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية. وهذا التعاقد الوظيفي يتمّ بالمفاضلة بين مرشحين بعد اجراء اختبارات للمرشحين من قبل لجنة تتألف من رئيس مجلس الخدمة المدنية، رئيس الهيئة العليا للتأديب، رئيس ادارة الابحاث والتوجيه، وثلاثة اشخاص من اهل الخبرة والاختصاص يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على انتهاء رئيس مجلس الوزراء. بحيث ترفع هذه اللجنة الى مجلس الوزراء، لائحة تتضمن اسماء الثلاثة الاوائل من المرشحين لكل وظيفة، يتولى مجلس الوزراء اختيار واحد من بينهم.

إلا أن المجلس الدستوري أبطل هذا القانون لمخالفته الدستور معللاً سبب الإبطال بأنه: " لا يصح تقييد سلطة مجلس الوزراء وبخاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور اساسية بقوانين يسنها المشرع وان تناولت تنظيم الوظيفة العامة عندما يكون من شأن هذه القوانين الانتقاص من هذه السلطة او فرض شروط مقيدة لممارستها، وأن اتخاذ اللجنة قراراتها بالاكثريّة العادية، وذلك في مرحلة من مراحل عملية تعيين موظفي الدولة، بمن فيهم موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها، فيما قررات مجلس الوزراء في اطار العملية ذاتها ... تؤخذ بموافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، وهذا الامر من شأنه التعرّض لآلية التصويت وشروطه كما هي مفروضة في المادة ٦٥ فقرة ٥ من الدستور، يضاف الى ذلك ان ما قد تتخذه اللجنة من مقررات لها الصفة التقريرية كم سبق وصفها، يؤلف قيلاً لسلطة مجلس الوزراء في تعيين الموظفين، ولا سيما موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها، باعتبار ان خيار مجلس الوزراء يصبح محصوراً لزوماً بالاشخاص الذين تسميهم اللجنة دون سواهم(م.د. قرار رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩).

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

لم يكن المجلس الدستوري موفقاً في هذا التعليل، إذ خلط بين سلطة التقرير التي يتمتع بها مجلس الوزراء في تعيين الموظفين، وبين مرحلة إعداد الملف وتهيئته ورفعها إلى مجلس الوزراء للتقرير.

فمجلس الوزراء هو سلطة التقرير بحسب الدستور بدءاً بوضع السياسة العامة إلى وضع الخطط الإنمائية إلى إعلان حالة الطوارئ أو التعبئة العامة إلى وضع قوانين الانتخاب والأحوال الشخصية إلى إصدار الأنظمة إلى تعيين الموظفين بما فيهم موظفي الفئة الأولى وغيرها من الصلاحيات التي لا تعدّ ولا تحصى.

فهل من المنطق أن يحضّر هذا المجلس كافة الملفات لكي يقرّر بشأنها، هو أمر مُحال ومسنحيل، فالمجلس يناقش ويدرس ويقرر في الملفات التي تعدّها الإدارات المعنية وتدرج في جدول الأعمال، فمثلاً: في حالة إعلان حالة الطوارئ أو التعبئة العامة فإن المجلس مقيّد بإنهاء المجلس الأعلى للدفاع، ولمن يريد التحقق مراجعة مراسيم إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا ومنها: المرسوم رقم ٦١٩٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ الذي صدر بناء على إنهاء المجلس الأعلى للدفاع في اجتماعه بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥، والإنهاء في القانون هو الاقتراح الملزم أي أن المجلس الأعلى للدفاع أرسل لمجلس الوزراء خيار وحيد وقبل به هذا الأخير.

وحالات إنهاء رجل الإدارة قبل اتخاذ مجلس الوزراء لقراره، إنما هي عديدة في القانون اللبنانية وهي موجودة على سبيل المثال في: المادة ٤٣ من مشروع القانون مرسوم رقم ١٨٠٢ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٧ تنظيم الضابطة الجمركية، المادة ١٩ من قانون تنظيم المديرية العامة للأمن العام (المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢)، المادة ٥ من قانون إنشاء التفتيش المركزي (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢)، المواد ٧ و٣٢ و٤٦ و٤٧ و١٣٢ من قانون الدفاع الوطني (المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦).

وكذلك فإن مجلس الوزراء في تعيين عمداء الجامعة اللبنانية ملزم بمراعاة أصول خاصة أقرّها تنظيم المجالس الأكاديمية في الجامعة اللبنانية (القانون رقم ٦٦ تاريخ ٢٠٠٩/٣/٤) بحيث ترفع ثلاثة ترشحيات إلى مجلس الوزراء اختارها مجلس الجامعة من بين خمسة أسماء اقترحها مجلس الوحدة المعنية.

وقد اعتبر مجلس شوري الدولة أن هذه الآلية الملزمة لمجلس الوزراء حيث قضى المجلس بإبطال مرسوم تعيين الدكتور نبيل الخطيب عميداً لكلية الآداب والعلوم الإنسانية لأنه تم خلافاً للمادة ٢٥/ من القانون رقم ٦٧/٧٥ (تنظيم الجامعة اللبنانية) حيث رُشح بمفرده من قبل مجلس الجامعة ولم يكن من ضمن المرشحين الخمسة المنتخبين من مجلس الوحدة ما يجعله معيوباً لهذه الناحية (م.ش. قرار رقم: ٢٠١٧/٤٠-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٥ الدكتور اسماء شلمي/ الدولة).

وهذه ليس المرة الأولى التي يبطل فيها مجلس شوري الدولة مراسيم صادرة بناءً على موافقة مجلس الوزراء بسبب عدم مراعاة الأصول الجوهرية المقررة في القوانين، مثلاً قضى المجلس بأن: "اقتراح المجلس البلدي

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

بتعديل التخطيطات المقررة في البلدة هو من المعاملات الجوهرية والإلزامية لصدور مرسوم التخطيط أو التعديل، إلا أنها لا تلزم السلطة المركزية التي يعود لها صلاحية إصدار المرسوم أو عدم إصداره" (م.ش. قرار رقم ٨٠ تاريخ ١٧ كانون الثاني ٢٠٠١، عفيف سابا وآخرون/بلدية شكا، م.ق.إ. ٢٠٠٤/١ م ١ ص ١٩٠). كما أبطل مرسوم نزع ملكية عقار (مدرج في لائحة الجرد العام) للمنفعة العامة لأنه لم يبنى على اقتراح مدير عام الآثار سنداً للمادة ٣٤ من (نظام الآثار القديمة) التي توجب أن "لا يدخل عقار مسجل أو مقترح تسجيله في لائحة الجرد العام ضمن تحقيق يقصد منه نزع الملكية بسبب المنفعة العمومية الا بالاتفاق مع مدير دائرة الآثار القديمة" (م.ش. قرار رقم: ٧٨٧/ ٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ١٢ / ٧ / ٢٠١٧ جوزف وكريستينا زغيب/ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل -وزارة الثقافة).

إن مجلس شوري الدولة لم يجد في الأصول الجوهرية السابقة لإصدار مجلس الوزراء لقراره مساساً بصلاحيات هذا المجلس، بخلاف ما انتهى إليه المجلس الدستوري الذي لم تسعفه الحثيات في تعليل النتيجة التي وصل إليها، بحيث يمكن القول أنه لم يكن موفقاً في التبرير ودليلنا الإضافي نستوحيه من ذات المادة ٦٥ من الدستور التي أولت في فقرتها الثالثة بمجلس الوزراء تعيين موظفي الدولة وصرّهم وقبول استقالتهم وفق القانون، ومن المستقر عليه في القانون اللبناني أن مجلس الخدمة المدنية هو الذي يتولى إجراء المباريات الممهدة لتعيين الموظفين فهل هذه المباريات أصبحت غير دستورية؟ وهل بالقياس بمنع مجلس الخدمة المدنية من إعلان نتائج المباريات بحجة أن الأخير يصادر صلاحيات التعيين؟

بل يمكن القول أكثر من ذلك أن المجلس الدستوري تجاهل التفويض الدستوري لمجلس النواب بوضع شروط تولي الوظيفة على أساس الاستحقاق والجدارة، حيث نصّت المادة ١٢ من الدستور على أن لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لاحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون". وبحسب هذه الفقرة الأخيرة فإن القانون هو من يحدد شروط الاستحقاق والجدارة.

ولهذا عندما قرر مجلس النواب أن الاستحقاق والجدارة إنما تقدّرهما لجنة تنشأ لهذه الغاية، فلا يكون المشترع قد تجاوز الدستور بل عمل ضمن نطاقه. وهذا ما سبق وأقره المجلس الدستوري في اجتهاد سابق عندما قضى بأن: "تخلي السلطة المشترعة عن اختصاصها الضامن لشروط التعيين في الوظيفة العامة وحقوق الموظفين العاملين، على ما جاء في المادة ١٢ من الدستور، إنما هو إجراء غير دستوري (م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ "الضريبة على القيمة المضافة).

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

لهذا نؤكد على أن قرار المجلس الدستوري بالنتيجة التي خلص إليها لا يشكّل تطبيقاً أميناً للنص الدستوري ويخالف المستقر عليه في اجتهاد مجلس شورى الدولة ويبقي يد السلطة السياسية مهيمنة ومنتسطة على تعيين موظفي الفئة الأولى.

ولو ركّز المجلس الدستوري يومها على مسألة أن اللجنة هي التي ترفع اقتراح التعيين إلى مجلس الوزراء لما كان بالإمكان المناقشة في عدم دستورية هذه المسألة كما سيتبين معنا لاحقاً.

مرّ الطعن في العام ٢٠٠١ وأبطل القانون واستمر تعيين موظفي الفئة الأولى بيد السلطة السياسية تستخدمه كما تشاء دون مراعاة لقواعد الاستحقاق والجدارة المنصوص عنهما في المادة ١٢ المذكورة.

واستمرّ هذا الوضع حتى تاريخ ٢٠١٠/٤/١٢ عندما وافق مجلس الوزراء - وفق المحضر رقم ٢٢- على آلية تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارة المركزية والمؤسسات العامة .. فأعطى الأولوية في ملء المراكز الشاغرة في الفئة الأولى في الملاك الإداري العام للموظفين من الفئة الثانية من داخل الملاك الإداري العام، وفي حال تبين أن العدد الذي يتم رفعه إلى مقام مجلس الوزراء لا يكفي لملء كل المراكز الشاغرة في الفئة الأولى يلجأ إلى حالة التعيين من خارج الملاك في حدود ثلث المراكز الشاغرة، وهو العدد المسموح به بحسب قانون الموظفين، يتمّ التعيين من خارج الملاك وفقاً لآلية تعاون وتنسيق في ما بين الوزراء المختصين ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. إلا أن هذه الآلية لم يكن لها أي قيمة قانونية، بل أن قيمتها أدبية فقط، إذ أن مجلس الوزراء كما ورد في حرفية كتابه: "اطلع"، وتمّ التوافق" وهي عبارات لا توحى بالإلزام على الإطلاق، وحتى ترويسة كتاب مجلس الوزراء لا تتضمن أن هذه الآلية لها صفة القرار.

بعد أحداث ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩ والتي كانت بمثابة صرخة بوجه الفساد وسوء الإدارة، أعيد طرح قضية تعيين موظفي الفئة الأولى، وأقر مجلس النواب آلية التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي المراكز العليا في المؤسسات العامة بموجب القانون النافذ حكماً رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣ الذي لم يكن مشابهاً لقانون العام ٢٠٠١ بل على العكس كان أكثر شبهاً لآلية العام ٢٠١٠ ودخل في التفاصيل والمقالات ووضع النقاط والمفاضلة، ولم ينشئ لجنة دائمة للتعيين في ملاك الفئة الأولى، بل أنشأ مهمات تتولها جهات عامة أو ممثلين عن هذه الجهات العامة، فمواصفات المرشحات تتولى صياغتها ثلاثة هيئات عامة بالتنسيق فيما بينها (مجلس الخدمة، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الوزير المختص)، وفرز ملفات المرشحين يتولاه لجنة مؤلفة من (ن ممثل عن الوزير المختص وممثل عن رئيس مجلس الخدمة المدنية وممثل عن وزير الدولة

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

لشؤون التنمية الإدارية) أما المقابلات الشفهية واختيار المرشحين الثلاثة فيتولاها (رئيس مجلس الخدمة المدنية والوزير المختص ووزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أو ممثل عن كل منهم من داخل الإدارة). واضح مما تقدّم أن الأطراف المعنية باختيار المرشحين لهم صلة مباشرة في التعيينات الإدارية، فمجلس الخدمة معنيّ أساساً بالتعيينات قبل هذا القانون وبعده، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أيضاً أنشئ لغايات متصلة بالوظيفة العامة والإصلاح الإداري وأصبح مكرّساً كعرفٍ دستوري من خلال ممارسة المهمة التي كلّفه بها مجلس الوزراء بمتابعة شؤون الوظيفة العامة، والوزير المختص العارف بشؤون وزارته بديهي وجوده في هذه اللجان الثلاث التي تختلف بتركيباتها عن تلك المنشأة بموجب قانون العام ٢٠٠١.

بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٨ تقدّم رئيس الجمهورية بمراجعة طعن أمام المجلس الدستوري يطلب بموجبها إبطال القانون النافذ حكماً رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣ برمته لمخالفته الدستور، وقد استجاب المجلس الدستوري لهذا الطعن حيث عمد إلى وقف تنفيذ القانون المطعون فيه بموجب قراره رقم ٢٠٢٠/٣ ثمّ قضى بإبطال القانون المطعون فيه برمته بموجب قراره رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ مؤيداً كافة أسباب الطعن الواردة من الجهة الطاعنة والمبنية على مخالفة القانون المطعون فيه للمواد ٥٤ و٦٥ و٦٦ من الدستور، وقد رأى المجلس أن أسباب الطعن المدلى بها متلازمة ومترابطة فعمد إلى ضمها من أجل البتّ بها بصورة منهجية، في ضوء ما أدلى به الطاعن والنصوص والمبادئ الدستورية التي ترعى الموضوع، وقسمها إلى ثلاثة مقاطع نستعرضها وفق ما ورد في قرار المجلس مع تعلّقنا على هذه الحثيات:

السبب الأول: لجهة صلاحيات اللجنة الثلاثية

قضى المجلس الدستوري في قراره: " أن شروط التوظيف الخاصة في الإدارات العامة وفي ما يماثلها في المؤسسات العامة هي مادة تنظيمية تدخل في دائرة اختصاص السلطة الإجرائية، أي مجلس الوزراء، بحسب المادة ٦٥ من الدستور، واستدلّ على ذلك من أن نظام الموظفين العام (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ٥٩/٦/١٢ وتعديلاته قد تضمن في صلب أحكامه، في المادتين ٤ و٥ منه، شروط التعيين العامة في الفئات الأولى والثانية والثالثة والرابعة، تاركاً في مادته ٤ فقرتها ٢ لكل وزارة ان تحدد في نظام خاص بها "الشروط الإضافية الخاصة، وكذلك فإن القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ ١٩٧٢/٥/٢٤ المتعلق بإنشاء مصالح مستقلة لمياه الشرب وتنظيمها ووضع نظام عام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، نص في مادته (الثانية) على أن "يجاز للحكومة خلال مهلة ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون، وبموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وضع نظام عام جديد للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، فصدر سنداُ لذلك القانون، النظام العام

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

الجديد للمؤسسات العامة بالمرسوم رقم ٤٥١٧ في ١٣/١٢/١٩٧٢، أي بناء على التفويض التشريعي للحكومة، بحيث يمكن وصف المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ بالمرسوم التشريعي ذات القوة التشريعية كما هي الحال بالنسبة للمرسوم الاشتراعي الذي يصدر بناء على قانون تفويض خاص وقد نص في مادته الخامسة على وجوب ان تتوفر في كل من الرئيس والأعضاء سلسلة من الشروط العامة المشابهة لشروط التوظيف العامة في الوظيفة العامة وأكثر،... وترتك للنظام الخاص بكل مؤسسة عامة الذي يصدر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أمر تحديد هذه الشروط الخاصة بكل مؤسسة. وبالاستناد إلى هذه النص، انتهى المجلس الدستوري إلى أن تحديد شروط التوظيف الخاصة في الإدارات العامة، وتحديدًا في وظائف الفئة الأولى منها، وأيضا في ما يماثلها من وظائف في المؤسسات العامة، وبصورة خاصة تحديد مواصفات وشروط التعيين لتلك الوظائف، يشكل مادة إجرائية تدخل حكما في دائرة اختصاص السلطة الإجرائية ممثلة بمجلس الوزراء مجتمعاً سندا للمادة ٦٥ معطوفة على المادة ٥٤ من الدستور، ولا تدخل مطلقا في دائرة مهام واختصاص أي هيئة أو لجنة إدارية أو إدارية-وزارية. وأن إيلاء المواد الثانية والثالثة والخامسة من القانون المطعون فيه، اللجنة الثلاثية المؤلفة على الصورة المبينة فيها، صلاحيات تنظيمية لجهة تحديد مواصفات وشروط التعيين للوظائف الشاغرة في الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي ما يماثلها من وظائف في المؤسسات العامة، يكون اذا مخالفا للمواد ٥٤ و ٦٥ و ٦٦ من الدستور ويقتضي إبطالها لهذا السبب".

لقد تضمنت هذه الحيثية مفاهيم جديدة في الفقه الإداري والدستوري، لا بد من تسليط الضوء عليها لمعرفة ما إذا كان من الممكن قبول هذا التغيير في مفاهيم ثابتة أم يقتضي الإبقاء على الثابت الراسخة في الفقه والاجتهاد:

١- التغيير الأول: الاعتراف بالقوة التشريعية للمراسيم الاشتراعية،

إن المجلس الدستوري بقراره محلّ التعليق قد اعترف بالقوة التشريعية للمراسيم الاشتراعية واعترف بحق الحكومة بتفويض نفسها صلاحية التشريع (استناداً للمادة ٥٨ من الدستور) واعترف بالقوة التشريعية للنص الصادر بناء للتفويض الحكومي، بل وأسماه صراحةً "المرسوم التشريعي" فالمرسوم ٧٢/٤٥١٧ هو بنظر المجلس الدستوري: تشريع، بينما هو في نظر مجلس شوري الدولة مجرد قرار إداري، سيان ما إذا كان المرسوم صادراً وفق المادة ٥٨ من الدستور (مجلس القضايا - قرار رقم ٨ تاريخ ٩ كانون الأول ١٩٧٠ - الخوري/الدولة، م.إ. ١٩٧٠ ص ١٦٣) أو كان مرسوماً اشتراعياً فإنه يبقى خاضعاً لرقابة مجلس شوري الدولة إلى أن يقترن بالإقرار من السلطة التشريعية (مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤ - ٩٣ تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٢، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ١٥).

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

وما انتهى إليه المجلس الدستوري في قراره محل التعليق لم يناقض اجتهاد مجلس شورى الدولة فقط، بل يناقض أيضاً ما سبق وقضى به هذا المجلس في حكم سابق رفض منح بموجبه مجلس الوزراء صلاحية إنشاء مؤسسات عامة حتى ولو بطريقة المادة ٥٨ من الدستور مساوياً بين الأخير والمرسوم العادي في حيثية واضحة تضمّنت الآتي: وبما أن ثمة مؤسسات عامة قد انشئت سابقاً بموجب مراسيم او بطريقة المادة ٥٨ من الدستور قبل تعديلها، ذلك لان هذا الامر اذا كان صدف حصوله في السابق واصبح محصناً ربما من حيث دستوريته، لكنه لم يعد جائزاً بعد صدور القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/١٩/٢١ الذي لم تعد احكامه تأتلف مع ما كان حاصلًا سابقاً (م.د. قرار رقم ٢٠٠١/١/١٠ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ الصادر في طلب ابطال الفقرة (ثالثاً) من المادة الاولى من القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣).

وذات الأمر بالنسبة للمراسيم الاشتراعية التي قضى القرار محل التعليق بتمتعها بالقوة التشريعية حيث خالف ما سبق لهذا المجلس أن قضى به من أن أي تفويضٍ للصلاحية التشريعية هو غير دستوري، استناداً إلى: "مبدأ سمو الدستور الذي ينجم عنه ان على كل سلطة عامة انشأها الدستور ان تمارس اختصاصها المحجوز لها في احكامه بنفسها وانه لا يجوز لها ان تفوض سلطة اخرى في ممارسة هذا الاختصاص الا اذا سمح الدستور بهذا التفويض بموجب نص صريح، لان هذا الاختصاص ليس امتيازاً شخصياً أو حقاً خاصاً وإنما وظيفة راعى الدستور في ايلائها إلى كل من السلطات أهلية السلطة وقدرتها لممارستها وبلوغ غاياتها، وإن مثل هذا التفويض اذا حصل بدون نص دستوري، انما يكون قد أهدر مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقيمه الدستور من المبادئ الأساسية للدولة. وأنه عند حصول مثل هذا التفويض للاختصاص المحجوز تنتفي الحاجة الى بحث مسألة عدم تحديد مدة لهذا التفويض وتركه على غاربه، لان مثل هذا التفويض يكون بحد ذاته غير جائز دستورياً وباطلاً، سواء تمّ تحديده بمدة أو لا(م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١/٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ "الضريبة على القيمة المضافة).

ولهذا فإن ما أقره المجلس الدستوري من إضفاء القوة التشريعية للمراسيم الاشتراعية وللمراسيم الصادرة وفق المادة ٥٨ من الدستور والمخالف لما سبق وأقرّه ذات المجلس من رفضه إضفاء القيمة التشريعية بخاصة على المراسيم الاشتراعية التي ليس لها أساس دستوري، هو موقف يحتاج إلى مقارنة جديدة تصحح ما ورد أو تثبته.

٢- التغيير الثاني: إن المجلس الدستوري حرم المشرع من منح أي جهة إدارية صلاحية تنظيمية

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

لقد أبطل المجلس الدستوري في قراره محلّ التعليق للقانون المطعون فيه بسبب منحه لجنة صلاحية تحديد مواصفات وشروط التعيين في وظائف الفئة الأولى، وهي تشكل مادة إجرائية تدخل حكماً في دائرة اختصاص السلطة الإجرائية ممثلة بمجلس الوزراء مجتمعاً سندا للمادة ٦٥ معطوفة على المادة ٥٤ من الدستور، ولا تدخل مطلقاً في دائرة مهام واختصاص أي هيئة أو لجنة إدارية أو إدارية-وزارية.

إن المجلس بهذه الحيثية، يكون قد حصر ممارسة السلطة التنظيمية بمجلس الوزراء، ومنع المشتري من منح أي هيئة عامة صلاحية إصدار الأنظمة، بالرغم من أن المادة ٦٥ من الدستور لا تتضمن أي عبارة أو كلمة توحى بأن السلطة التنظيمية يمارسها مجلس الوزراء منفرداً، كما لا يستفاد منها أنه يمنع على المشتري تفويض هذه الصلاحية لغيره: فلقد نصّت الفقرة الأولى من المادة ٦٥ على ما يلي: ١ تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. ... ومن الصلاحيات التي يمارسها: ... ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها. ٢- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة.

مما لا شكّ فيه أن هذه المادة تمنح مجلس الوزراء سلطة التنظيم، إلا أنها حتماً لم تجعله محتكراً لهذه السلطة وكان على المجلس الدستوري عندما أبطل القانون بسبب منحه لجنة للصلاحية التنظيمية أن يعلل كيف يحتكر مجلس الوزراء هذه السلطة، وأن يبيّن أيضاً كيف يمكن تلافي نتائج هذا القرار على الإدارة العامة في حال جرى حصر التنظيم بمجلس الوزراء، وكيف يمكن إصلاح الواقع القائم الذي يمنح البلديات والمؤسسات العامة والهيئات النازمة والوزراء وغيرها لصلاحية التنظيم؟

ومن يتابع اجتهاد مجلس شوري يجده مستقراً على الإقرار بوجود سلطة تنظيمية لهذه الهيئات بخاصة عندما يكون مصدرها القانون (على سبيل المثال: م.ش. مجلس القضايا - قرار رقم ٤٩ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١ - المصانع الوطنية للجوت / الدولة - م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٩٤ وأيضاً قرار مجلس القضايا، رقم ٤٢٩ تاريخ ١٩٧٥/٧/٧ وديع شلهوب/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء، ديوان المحاسبة، والقرار رقم ٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٧/١١/١٦ نقابة أصحاب المطاعم والمقاهي والملاهي والباتيسري في لبنان/ الدولة).

وبالفعل فإنه معظم القوانين تتضمن الترخيص بممارسة السلطة التنظيمية ولم تكن هذه القوانين محلّ احتجاج بمخالفتها الدستور أو تشكل انتقاصاً من صلاحية مجلس الوزراء التنظيمية.

يضاف إلى ما تقدّم، أن ما أناطه القانون المطعون فيه باللجنة ليس صلاحية تنظيمية، بل صلاحية وضع ملخص بالشروط المقررة بالقوانين والأنظمة وتبيان كيفية احتساب النقاط وهذا واضح من عبارات المادة التي كانت السبب في إبطال القانون، والتي جاء فيها: "تحدد مواصفات التعيين للوظائف الشاغرة في المؤسسات العامة وشروطها، من قبل كل من مجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتنسيق

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

مع الوزير المختص، على أن تراعى شروط التوظيف العامة والشروط الخاصة المنصوص عليها في أنظمة المؤسسة العامة المعنية، وتبلغ من الوزير المختص من أجل الموافقة عليها".
فمجلس الخدمة ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ملزمان بالنص بمراعاة شروط التوظيف العامة والخاصة، ودورهما يقتصر على استخلاص المواصفات من هذه النصوص.
وما يؤكد غياب الطابع التنظيمي عن لائحة المواصفات، أن المشتري لم يجز للجهات المعنية وضع شروط التوظيف وإنما فوضها فقط استخلاص المواصفات من الشروط التوظيف العامة والخاصة، وكذلك فإن إعلان هذه المواصفات هي لمرة واحدة أي لتعيين واحد، وبغياب الاستمرارية تفقد طبيعتها التنظيمية وفق ما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة من تجريد الاعلان الذي لا يطبق بشكل دائم ودوري من الطابع التنظيمي (م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/١٣٩-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ نجيب ناجي فرحات/ الجامعة اللبنانية)، أو تشترط لاعتبار القرار تنظيمي أن يتميّز بطابع الديمومة والإستمرار (م.ش. قرار رقم ٥٠٠ تاريخ ٣/٤/٢٠٠٨، شركة تلفزيون المستقبل ش م ل ورفيقته /الدولة - وزارة السياحة ورفاقها، مجلة العدل ٢٠٠٨/٣ ص ١٠٩٧).

ولهذا لا يمكن اعتبار لائحة المواصفات ممارسة لسلطة تنظيمية ولم يكن تبعاً لذلك المجلس الدستوري موقفاً فيما انتهى إليه من إبطال القانون لتفويضه سلطة تنظيمية للجنة إدارية (مع تحفظنا طبعاً على مصطلح لجنة)، وكذلك يقتضي اتخاذ موقف حاسم من مسألة حصر السلطة التنظيمية بمجلس الوزراء بحيث لا يحق للمشتري منح أي هيئة عامة سلطة التنظيم كما يفهم من اجتهاد المجلس الدستوري.

السبب الثاني: لجهة تأليف اللجنة الثلاثية

اعتبر المجلس الدستوري في القرار محل التعليق أن إنشاء لجنة ثلاثية من مجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والوزير المختص من شأنه: "تقليص دور الوزير المختص، الى مجرد التنسيق -من خلال اللجنة الثلاثية- في تحديد مواصفات وشروط التعيين للوظائف الشاغرة في الفئة الأولى وفي ما يماثلها من مراكز عليا في المؤسسات العامة، في الوقت الذي يمنحه الدستور ولاية إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة في كل ما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وسلطة تقريرية في هذا المجال، كما أن جعل القانون المطعون فيه مجلس الخدمة المدنية ووزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية شريكين للوزير المختص في ممارسة سلطة الاقتراح انطلاقاً من اللائحة -القيّد- التي ترفعها له اللجنة متضمنة أسماء المرشحين الثلاثة وفقاً لترتيب العلامات التي حصلوا عليها، وليس على الأقل أسماء جميع المرشحين، أي يكن عددهم، الناجحين

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

وفقاً لترتيب العلامات التي حصلوا عليها حيث يستعيد حينها الوزير - وبقطع النظر عن عدم دستورية اللجنة، كامل صلاحياته وسلطته في اقتراح من يراه ويراهم أكثر كفاءة لملء الوظيفة الشاغرة، وحيث أن سلطة الوزير في الاقتراح، وفي المشاركة، في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء تشكل في حقيقة الأمر ضماناً دستورية، وأن تقييد الوزير المختص في ممارسة سلطة الاقتراح ولاحقاً في المشاركة في ممارسة سلطة التقرير، سواء داخل أو خارج مجلس الوزراء، كما وتقييد مجلس الوزراء عينه في اتخاذ القرار من خارج مجلس الوزراء، من خلال غل أيادي كل من ذكر بالزامهم بلائحة تتضمن أسماء المرشحين الثلاثة وفقاً لترتيب العلامات التي حصلوا عليها، وخاصة في المواضيع الأساسية الواردة في المادة ٦٥ الفقرة ٥ من الدستور.

إن ما أدلينا به من ملاحظات حول قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ في بداية هذا التعليق يصلح أيضاً للتعليق على هذه الحيثية، ولكن يمكن إضافة بعض الملاحظات حول ما ورد من عدم جواز تقييد صلاحية الوزير، هو كلام يجد الردّ عليه في المادة ٦٦ ذاتها من الدستور التي لم تجعل الوزير ملكاً في وزارته بل يناط به تطبيق الأنظمة والقوانين، وتعني هذه الجملة أن الوزير ملزم باحترام القوانين وتطبيقها حتى لو كانت هذه القوانين متصلة بتعيين المدراء العميين فهو ملزم بتطبيق النص وفق حرفيته، ولا تستج أي صلاحية إضافية للوزير خارج نطاق تطبيق القوانين والأنظمة.

بل إن الدستور منح رئيس الحكومة صلاحيات في نطاق الوزارات من خلال مسؤوليته عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، فالمادة ٦٤ من الدستور لم تعطِ الوزير تنفيذ السياسة العامة لمجلس الوزراء وإنما منحت هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء الذي له وفق الفقرة ٧ من ذات المادة متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

ولهذا لم يكن المجلس الدستوري موفقاً في تفسيره كلمة "تنسيق" الواردة في الدستور بأنها كلمة: "ليس لها أي مفهوم قانوني" فالدستور لا يتضمن كلام ليس له معنى ولم يكن للمجلس الدستوري المرتجى في تفسير الدستور، أن ينسب إلى هذا الدستور أنه يتضمن كلام لا معنى قانوني لها.

وبمعزلٍ عن معنى التنسيق، فإن صلاحيات الوزير ليست مطلقة وإنما هي صلاحيات محدودة في نطاق القوانين، وهذه القوانين دائماً ما تتضمن إزمات أو رسم خارطة طريق على الوزير التقييد بها قبل رفع مشروع مرسوم إلى مجلس الوزراء، ومن الأمثلة التي نسوقها في هذا المجال نذكر: الحصول على موافقة مدير عام الآثار قبل إصدار مرسوم استملاك عقار مدرج في لائحة الجرد العام للأبنية الأثرية، الحصول على موافقة هيئة التنظيم المدني على مراسيم تخطيط الطرق والمخططات التوجيهية والتنظيم للمناطق، أو موافقة المجلس

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

الوطني للمقالع والكسارات، أو المجلس العسكري أو مكتب مجلس شورى الدولة، أو استشارة مجلس شورى الدولة، أو موافقة مجلس الخدمة المدنية، أو موافقة مجلس التعليم العالي، أو موافقة مجلس الجامعة على مشاريع المراسيم المتعلقة بالجامعة اللبنانية..... ". في هذه الحالات وغيرها الكثير الكثير، فإن الوزير قبل أن يقترح مشروع المرسوم عليه أن يراعي الأصول المذكورة والحصول على الموافقات أو بيان الرأي من الجهة المذكورة. إن هذه الأصول الجوهرية كما سبق وذكرنا لا تنتقص من مكانة الوزير ولا مجلس الوزراء وإنما تساعد في حسن التقرير.

وهذا المنطق قد تبناه المجلس الدستوري فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، حيث فرض هذا المجلس قيوداً على سلطة التشريع وبمقتضاه يمنع على مجلس النواب إصدار أي قانون يتعلق بشؤون القضاة قبل استشارة مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة ومكتب مجلس ديوان المحاسبة حيث ورد في حيثيات الحكم ما يأتي: "إن هذه المادة (المادة ٨٩) أغفلت صيغة جوهرية تكمن في موجب استطلاع رأي كل من مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة ومكتب مجلس ديوان المحاسبة، في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء... حيث أن الصيغة الجوهرية المذكورة لا تقتصر على مجرد استطلاع رأي الهيئات المذكورة في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء، بل هي تكريس للضمانة القضائية المكتوبة في المادة ٢٠ من الدستور وأيضاً لمبدأ استقلال السلطات الدستورية وتعاونها، المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور. حيث أن المادة ٨٩ المطعون فيها تكون، باستثناء ما سبق، إذاً مخالفة للدستور لهذا السبب أيضاً، فيقتضي إعلان عدم دستوريته جزئياً وإبطالها جزئياً (م.د.قرار رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ الصادر في الطعن الرامي إلى إبطال بعض مواد القانون رقم ١٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ المتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٩).

ولهذا ألا يكون المجلس الدستوري في قراره محل التعليق غير منسجم مع حيثيات هذه الفقرة لناحية أن استطلاع أو موافقة هيئة مسبقة لا تعيب العمل بعيب عدم الدستورية؟

ولهذا فإن القانون الذي أبطله المجلس بإنشائه لجنة ثلاثية لدراسة ملفات المرشحين لا يشكّل انتقاصاً من صلاحيات الوزير، ولكن كان سيُشكّل مساساً بصلاحيات الوزير لو تبني القانون المطعون فيه ما سبق ونصّ عليه القانون ٢٠١١/٣٦٣ لناحية منح اللجنة صلاحية رفع أسماء المرشحين إلى مجلس الوزراء. ولكن طالما

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

أن القانون قد حفظ صلاحية اقتراح أسماء المرشحين للوزير المختص فإنه لا يكون قد مسّ بهذه الصلاحية، مع التذكير بأن هذا الاقتراح إنما يقصد منه تعيين للسلطة المختصة، فالوزير الذي يبنى المرسوم على اقتراحه هو الذي يوقع هذا المرسوم بصفته السلطة المختصة بتنفيذه، إذ من غير المنطقي أن يُبنى مشروع المرسوم على اقتراح وزير دون أن يُدّيل هذا الوزير مشروع المرسوم بتوقيعه" (هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٩/٣٤٣ تاريخ ٢٠٠٩/٠٤/٢٨)، وحيث ان القانون الذي أبطله المجلس الدستوري لم يحرم الوزير من اقتراح أسماء المرشحين ورفعها إلى مجلس الوزراء فإنه لا يكون قد تعرّض لصلاحية الوزير وإنما حقق التكامل بين الإدارات العامة، وما يؤكد صحة هذا الطرح أنه فيما يتعلق بتعيين موظفي الفئات الثالثة والرابعة، أن دور الوزير المختص يقتصر على اقتراح أسماء الناجحين في المباراة التي اجراها مجلس الخدمة المدنية دون أن يكون له أي دور في ترتيب الناجحين، وإنما يوقع مشروع المرسوم ويحيله إلى رئيس الحكومة للتوقيع، ولم يشكك أحد بأن هناك انتقاص من صلاحية الوزير.

لهذا فإن ما أخذ به المجلس الدستوري من شأنه تحويل الوزير إلى ملكٍ ويغيّر المفاهيم المستقرة في القانون الإداري ويجعل الوزير اميراً منفرد التوقيع في كافة المواضيع ولا يعود تبعاً من حق مجلس شورى الدولة بإبطال أي مرسوم لم يراعِ بشأنه الوزير الأصول الجوهرية المقررة في القانون بحجة أن هذه الأصول تقيد من صلاحيات الوزير - الملك!.

السبب الثالث: لجهة قوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري وإلزاميتها

اعتبر المجلس الدستوري بأن القانون الذي أبطله قد خالف القوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري، حيث سبق لهذا المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠١/٥ أن أبطل القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦ (أحكام خاصة للتعيين في الفئتين الأولى والثانية في وظائف الملاك الإداري العام)، لمخالفته، وتحديدًا في مادته الثالثة، أحكام المادة ٦٥ من الدستور.

ولما كان مضمون القانون الحالي يحد من سلطة مجلس الوزراء ويقيدها في الاقتراح والتقرير وفقا لما صار شرحه أعلاه وينسجم بموضوعه وفي كثير من إجراءاته مع القانون رقم ٢٠٠١/٣٦٣، وان ارتدت بعض أحكامه حلة جديدة، فيكون مخالفا للقرار رقم ٢٠٠١/٥ ومصطدما بقوة قضيته المحكمة وبالتالي يستوجب الإبطال.

إن هذه الحجة التي استند إليها المجلس الدستوري لإبطال القانون المطعون فيه لم تكن موفقة، ذلك أنه من خلال مقارنة القانونين نجد مغايرات جوهرية تجعل من المستحيل القول بوجود تطابق أو إعادة إقرار قانون سبق للمجلس أن أبطله، وذلك للأسباب الآتية:

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأولى)

- إن قانون العام ٢٠٠١ أنشأ لجنة دائمة، بينما قانون العام ٢٠٢٠ لم ينشئ لجنة وإنما أنشأ وظائف تتولاها هيئات عامة (مجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والوزير المختص) أو ممثلين عنهم، ويتحرك عملهم عند اعلان عن شغور مركز من المراكز الوظيفية في الفئة الأولى.

- إن لجنة العام ٢٠٠١ كانت مؤلفة من ٦ أعضاء وهي التي ترفع اقتراحاتها إلى مجلس الوزراء دون المرور بالوزير المختص، بينما قانون العام ٢٠٢٠ لم ينشئ لجنة وإنما أقر أدواراً لثلاثة إدارات عامة لهم علاقة دائمة وسابقة بالوظيفة العامة بما فيها وظائف الفئة الأولى، وأن صلاحية رفع اقتراح التعيين إلى مجلس الوزراء بقيت محفوظة للوزير المختص.

- إن قانون العام ٢٠٠١ يتحدث عن تعاقد وظيفي لثلاث سنوات في مراكز الفئة الأولى، بينما يهدق قانون العام ٢٠٢٠ إلى تعيين موظفي الفئة الأولى.

- إن قانون العام ٢٠٠١ وسع صلاحية اللجنة، بينما قانون العام ٢٠٢٠ جعل الوزير المختص محور عملية الترشيح والاختيار.

لذلك لا يوجد أي تطابق بين القانونين وتبعاً لذلك لا يوجد مخالفة لقرارات المجلس الدستوري تسوجب إبطال القانون.

خلاصة القول:

إن ما توصل إليه المجلس الدستوري يجعل مفتاح تعيين المدراء العامين بيد الوزراء للأبد، ويمنع أي فكرة إصلاحية أو تطويرية، بعد أن قضى المجلس الدستوري أن الوزير هو المرجع الوحيد لاقتراح تعيين المدير العام، مع العلم أن القانون الذي أبطله المجلس لم ينشئ لجنة إنما أنشأ قاعدة تعاون بين ثلاثة إدارات عامة تعنى منذ نشأتها وبحسب اختصاصها بتعيين الموظفين ومتابعة سيرتهم الوظيفية بما فيهم موظفي الفئة الأولى. فمجلس الخدمة المدنية كان ولا زال وسيبقى الجهة التي لا يصدر مرسوم التعيين إلا بناء على موافقته أو استطلاع رأيه، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية حاز ومنذ نشأته وبموجب العرف المستمر على صلاحية متصلة بالوظيفة العامة.

د. عصام نعمة إسماعيل- تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ (تعيين موظفي الفئة الأول)

ولهذا نرى بأن القانون الذي أبطله المجلس الدستوري، هو أقل ما يمكن تقديمه لتحقيق الإصلاح في مسألة تولية مهام قيادية في الإدارة العامة، ولقد طرح اجتهاد الدستوري جدياً مسألة تتصل بفلسفة الحكم، إذ وبعد أن انتقلنا من نظام حكم الفرد إلى نظام حكم الحزب، حيث أن المنافسة على السلطة في جميع دول العالم الغربي والشرقي، إنما تتم فيما بين أحزاب وقد يتولى أحد الأحزاب منفرداً أو بمشاركة أحزاب أخرى ممارسة السلطة في الدولة لعشرات السنين، ولهذا لم يعد مجدياً بعد قرار المجلس الدستوري في البحث عن إصلاح آلية التعيين من داخل الإدارة، بل علينا البحث في إصلاح النظام الحزبي من خلال دفع الأحزاب لتقديم النخب التي لديها والمتفوقة على أساس الكفاءة والجدارة لتولي الوظيفة العامة، وهنا عندما يكون جميع مرشحي الأحزاب كفاءات ومؤهلين لتولي المراكز القيادية، في هذه الحالة لا يعود ضرورياً تشكيل لجنة لاختيار الأكفأ لأن كافة المرشحين هم من الكفاءات.