الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الرأي رقم :٢٠١٩/١

تـــــاريخ : ٢٠١٩/١٢/١١

طالب الرأي: مدير الجمارك العامة

الموضوع: بيان الرأي حول دراسة تتضمن تنظيم إدارة الجمارك وصلاحيات ومهام المجلس الأعلى للجمارك والمديرية العامة للجمارك

إن رئيس لجنة الاستشارات القانونية والإدارية،

وبعد قراءة كتاب مدير عام الجمارك والمتضمن إبداء الرأي في دراسة تتضمن تنظيم إدارة الجمارك وصلاحيات ومهام المجلس الأعلى للجمارك والمديرية العامة للجمارك.

وبعد الاطلاع على تقرير العضو المقرر، يبدي ما يأتي:

إن الدراسة دقيقة وتتضمن استعراضنا لكافة النصوص القانونية ذات الصلة، وبيّنت كافة المواد التي تثير إشكاليات تطبيقية. وقبل ابداء ملاحظات حول مضمون الدراسة نشير بداية إلى أن أول قاعدة قانونية في العمل الإداري هي قاعدة "التعاون" بين الهيئات القيادية القائمة ووجوب التعامل مع الأمر الواقع القائم بإيجابية لأن السلبية تؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وتجعل الجهد منصّباً على الرد والرد المقابل على المنازعات والتهلي بالخلافات عن تسيير شؤون المؤسسة.

وهذه الإشكالية هي عامة تصيب معظم الإدارات العامة (كل الوزارات: بين الوزير والمدير العام، التفتيش المركزي: بين رئيس هيئة التفتيش ومدير عام المناقصات، المعهد الوطني للإدارة: بين المدير العام ورئيس مجلس الإدارة، الجامعة اللبنانية: بين أمين السر العام ورئيس المصلحة الإدارية المشتركة.....).

ولهذا إلى حين إيجاد مخارج قانونية ملائمة وتفسير النصوص القانونية بما يؤمن حسن تطبيقها، تبقى قاعدة التعاون هي الحل المثالي، وإن لم يكن هذا التعاون ممكناً فلا مفرّ من المساكنة الإيجابية.

ومن خلال هذه المقدمة التي نستوحي منها ملاحظاتنا حول دراستكم وفق ما يأتي:

١- يستفاد من استعراض التسلسل التاريخي للنصوص القانونية أن المجلس الأعلى للجمارك كانت تتقلص صلاحياته من هيئة تتولى إدارة الدوائرة الجمركية، إلى إحدى هيئتي ادارة الجمارك، ولهذا لا يمكن القول بأن القانون نزع منه كل صلاحية إدارة الجمارك، بل أصبح جزءاً من الإدارة، وهذا ما يستفاد من المرسوم رقم ٥٩/٢٨٦٨ لا سيما المادة ٥٩ التي نصّت على أن تتألف إدارة الجمارك من: المجلس الأعلى للجمارك، ومديرية الجمارك العامة.

٢- إن المادة ٥٨ من المرسوم المذكور تجعل إدارة الجمارك مرتبطة بوزير المالية، حيث نصّت: تتولى إدارة الجمارك تحت إشراف وزير المالية، وبحسب المادة ٥٩ المذكورة فإن إدارة الجمارك تشمل كلاً من المجلس الأعلى والمديرية العامة وكلاهما يعملا تحت إشراف الوزير، وهذا أمر متوافق مع المبادئ الدستورية لناحية ارتباط كافة الإدارات العامة بالسلطة التنفيذية.

٣- إن المادة الثانية من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ٣١٦٩ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢٩ التي تتحدث عن آلية تعيين موظفي الفئة الأولى، ووضعت أصولاً جديدة موحدة لتعيين موظفي الفئة الأولى، وهي لا تفيد في مسألة العلاقة بين المجلس الأعلى للجمارك ومدير الجمارك العام.

٤- إن المرسوم رقم ٤٤٦١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥ إنما نزع صلاحية وضع التشريع الجمركي، وقد اكتفى هذا المرسوم بإزالة التسمية دون المضمون حيث لا زالت المادة السابعة منه تمنح المجلس الأعلى للجمارك (بتفويض من مجلس الوزراء) وضع وتعديل الرسوم الجمركية ورسوم مكافحة الاغراق والرسوم التعويضية على بعض انواع البضائع المستوردة الى لبنان من دول معينة، وتحديد انواع البضائع ورموزها التعريفية ومعدلات الرسوم التي تخضع لها، والقواعد العامة التي ترعى تصنيفها او تبنيدها، ضمن جدول مسمى «تعريفة الرسوم الجمركية وفقا للنظام المنسق».

٥- إن من المسلم به أن مديرية الجمارك العامة يرأسها مدير عام وهو من موظفي الفئة الأولى. وهي مسألة محسومة لا يمكن التشكيك في فئة متولي هذه الإدارة.

٦- إن الشرح اللغوي للمادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٣ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ لا يمكنه الحلول مكان المعنى القانوني للمصطلحات، لذا من المناسب الابتعاد في الدراسات القانونية عن التفاسير اللغوية. فالمادة التاسعة تنص على أن تشرف على إدارة الجمارك وتراقبها هيئة مرتبطة

بوزير المالية ومؤلفة من رئيس وعضوين برتبة مدير عام تدعى المجلس الأعلى للجمارك. فهذا الإشراف والرقابة يطالا كافة وحدات الجماركة بما فيها المديرية العامة، لأن النص منح المجلس هذه الصلاحية على إدارة الجمارك كوحدة كاملة.

٧- لا يمكن لا من قريب ولا بعيد ولا من خلال المبادئ الإدارية أن نستخلص من المادة الأولى من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ٦٨٢١ تاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٨ أن صلاحية التشريع الجمركي ومشاريع الاتفاقيات الجمركية إنما تعود لوزارة الاقتصاد، بل إن كل ما تملكه الوزراة وفق المادة الأولى هو: تقديم المقترحات المتعلقة بتعديل الأوضاع الجمركية كلما دعت الحاجة، وإعداد مشاريع الاتفاقات التجارية الدولية، ولهذا لا تتعارض هذه المادة مع صلاحيات إدارة الجمارك، وبالفعل وبالرغم من إقرار هذا النص في العام ١٩٧٣ كان من المناسب عرض أمثلة عن وضع وزارة الاقتصاد لتشريع متصل باشأن الجمركي ومشاريع الاتفاقيات الدولية، طبعاً مع التحفظ على مصطلح "التشريع" والذي جرى استبداله بالمرسوم رقم ٢٠٠٠/٤٤٦١.

٨- إن المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ يطبّق في إدارة الجمارك، بحيث يعد المدير العام الرئيس التسلسلي لجميع العاملين في ادارة الجمارك.

٩- إن منح المجلس الأعلى للجمارك صلاحيات الوزير فيما يتعلق بقانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية، له دلالتين: الأولى، حول خصوصية إدارة الجمارك ومنحها بعض الإستقلالية تجاه وزارة المالية، والدلالة الثانية، هي الدور التنفيذي لهذا المجلس ذلك أن الوزير هو جزء من السلطة التنفيذية، وأن ممارسة صلاحيات مقررة في قانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية، هي هي صلاحيات تتعلق بحالات فردية عائدة للعاملين في إدارة الجمارك، أو لإقرار أو تصديق صفقات عامة، أو ذات صلة بالموازنة والأوضاع المالية لإدارة الجمارك.

١٠- إذا كان قانون الموظفين لا ينظّم العلاقة بين المجلس الأعلى للجمارك ومدير عام الجمارك، إلا أن هذا القانون يفرض موجبات على كافة العاملين في الإدارة بما فيهم المدير العام الذي يخضع للواجبات المقررة في المادة ١٤ من نظام الموظفين. وحيث أن المجلس الأعلى له صلاحيات الوزير بتطبيق هذا النظام فإن على كافة العاملين في إدارة الجمارك مراعاة المادة ١٤ من هذا النظام في علاقتهم بالمجلس الأعلى. وان استبعاد هذه المادة من نظامق التطبيق تحتاج إلى نصٍ صريح.

١١- لا يوجد أي فائدة من المقارنة مع كلٍ من هيئة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، وذلك بسبب اختلاف طبيعة عمل كلٍ منهما، وكذلك هيكلية هذه الهيئات، وأن إرادة المشترع قررت أن يعمل المجلس الأعلى للجمارك كهيئة مجتمعة دون أن يكون لرئيسه أو أعضائه أي صلاحيات

فردية، بخلاف هيئتي التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية حيث منح القانون لرئيسهما وأعضاء الهيئة صلاحيات خاصة. ولهذا وباختلاف النص لا يمكن إجراء مقارنة.

١٢- إن الخلاصة المستقاة أن المجلس الأعلى للجمارك هو خارج هيكلية إدارة الجمارك هو كلام ينقضه القانون (م.إ. ٥٩/١٢٣) الذي نصّ صراحة في الباب الثاني – إدارة الجمارك: وقسمه إلى فصلين: الفصل الأول – المجلس الأعلى للجمارك، الفصل الثاني – مديرية الجمارك العامة، وكذلك فعل المرسوم رقم ٥٩/٢٨٦٨ لا سيما المادة ٥٩ التي نصّت على أن تتألف إدارة الجمارك من: المجلس الأعلى للجمارك، ومديرية الجمارك العامة. وكذلك فإن مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٨٠٢ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٧ (تنظيم الضابطة الجمركية) قد حدد أجهزة القيادة في الضابطة الجمركية وهي: المجلس الأعلى للجمارك، مدير الجمارك العام، رؤساء الاقاليم الجمركية.

١٣- لا يمكن القبول بالامتناع عن تطبيق مرسوم بحجة مخالفته للقانون، ففي هذا دعوة لمواجهة السلطة التنفيذية وأن الطريقة الوحيدة لمواجهة قرارات ومراسيم مجلس الوزراء هي بالطعن بها أمام مجلس شورى الدولة لإبطالها، أو التقدم بمشروع مرسوم لتعديل النص.

١٤- إن إلحاق ديوان ومصلحتين بالمجلس الأعلى للجمارك، ليس دلالة على أنه جهاز خارجي، بل للدلالة على انضباط العمل في إطار إدارة الجمارك، بحيث لم يشأ المشترع أن يبيّن أنهما إدارتين منفصلتين، بل هما إدارة واحدة، وأن الموظفين العاملين في هاتين المصلحتين هم من موظفي المديرية العامة وبهذه الصفة يبقى مدير عام الجمارك رئيسهم التسلسلي، باستثناء اداء مهامهم المحددة في مرسوم إنشاء المصلحتين فتبقى صلتهم مباشرة بالمجلس الأعلى للجمارك.

١٥- يضاف إلى ذلك أن قانون الجمارك قد منح المجلس الأعلى للجمارك سلطة تقريرية في العديد من الموضوعات، بالإضافة إلى منحه السلطة التنظيمية (خلافاً لما ورد في دراستكم)وسلطة إقرار وتعديل التعرفة والرسوم الجمركية. وهذه الصلاحيات لا يمكن أن تكون لسلطة خارجية مستقلة عن إدارة الجمارك. ولا يمكن حصر إدارة الجمارك بالمديرية العامة فقط، إذ وإضافةً إلى ما سبق بيانه فإن قانون الجمارك الصادر عمد إلى توزيع الصلاحيات بين المجلس الأعلى للجمارك ومدير الجمارك العامة، وجعل التعاون هو الميزة الأساسية في التقرير، حيث اوجب صدور القرار عن المجلس الاعلى للجمارك بعد استطلاع رأي مدير عام الجمارك أو بناءً على اقتراحه.

١٦- بالختام، نرى أن من حقكم اقتراح تعديل الأنظمة القائمة إذا وجدتموها غير ملائمة، وفي هذه الحالة من الواجب إعداد مشروع تعديل المراسيم أو القوانين القائمة والعمل على استصدار نصوص جديدة تجدونها أكثر قدرة على تأمين المصلحة العامة.

لذلك

أولاً: يرى رئيس لجنة الاستشارات القانونية والإدارية، الإجابة وفقاً لما تقدّم

ثانياً: إبلاغ هذا الرأي إلى مدير الجمارك العامة

رأياً صدر بتاريخ ٩ كانون الأول ٢٠١٩

رئيس لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

العميد د. كميل حبيب