

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الفرع الأول

المجلس الاقتصادي والاجتماعي. طبيعته و نظام العاملين فيه

مع دراسة لنظريتي المؤسسة العامة و الوظيفة العامة

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق

قسم القانون العام

في المدة الزمنية الواقعة بين ٢٠١٨/٤/4 وحتى ٢٠١٨/٧/٣١

إعداد

نبيل محمد الجوهري

لجنة المناقشة

الدكتور عصام اسماعيل	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور	عضو	عضواً
الدكتور	عضو	عضواً

إن الجامعة اللبنانية ليست مسؤولة عن محتويات هذه الرسالة التي تعبر عن رأي صاحبها

الشكر

الشكر بعد رب العالمين الى ادارة و جميع اساتذة كلية الحقوق الفرع الاول بالجامعة اللبنانية الذين أولوا تدريس مواد الماستر في القانون العام و بخاصة الاساتذة المشرف د. عصام اسماعيل و أعضاء لجنة الاشراف.

الإهداء

الى كل زميل يطلب العلم، أضع بحثي هذا بمتناول يديه راجيا الله ان يكون بمثابة مادة مفيدة.

المقدمة

نتيجة للتطورات والتحويلات السياسية والإقتصادية التي شهدها العالم خلال القرن العشرين، سعت الأنظمة الديمقراطية إلى إستنباط أشكال مشاركة وتعاون جديدة في إدارة الشأن العام. والهدف من ذلك كان تأمين الإستقرار الإجتماعي والتفاعل المثمر بين أطراف الإنتاج. ومن بين أشكال التعاون والمشاركة هذه كانت المجالس الإقتصادية والإجتماعية^١.

تاريخياً تعود بدايات فكرة المجالس الإقتصادية والإجتماعية إلى القرن السادس عشر في فرنسا، و تطورت مع بدايات القرن الحالي الى ضرورة الإعتراف لأصحاب المهن وللنقابات العمالية بدور إستشاري وإلى إشراكهم في تحضير القوانين والسياسات الإقتصادية والإجتماعية. وغداة الحرب العالمية الأولى، وما رافقها من أزمات ومشاكل إقتصادية وإجتماعية، أخذت النقابات العمالية تطالب بإنشاء هيئات ومجالس إقتصادية وإجتماعية، في ظل تبلور تيار ينادي بتأمين العدالة الإجتماعية. وقد أدى ذلك إلى نشوء هذه المجالس في عدد من الدول الأوروبية من بينها فرنسا وإيطاليا وإسبانيا والبرتغال وبريطانيا وألمانيا ورومانيا واليونان وكذلك في دول أخرى. و "... تشكل مشاركة القوى الاقتصادية والاجتماعية في القرار السياسي دون شك قيمة مضافة الى عمل المؤسسات. حتى في البلدان ذات التقاليد السياسية القديمة حيث تبين الديمقراطية التقليدية حدودها بفعل استنزاف الاحزاب او لامبالاة المواطنين"^٢.

^١ هيكل الراعي، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مقالة بتاريخ ٢٠١٧/٩/٩. موقع النشر

^٢ <http://www.asswak-alarab.com/archives/14796> تاريخ الدخول ٢٠١٨/٤/١٠

^٢ بيار بودينو، المجالس الاقتصادية والاجتماعية في العالم، بيروت، لبنان، منشورات عويدات، ١٩٩٦، ص ١٢٢

تعتبر المجالس الاقتصادية و الاجتماعية في العالم احدى أهم ثمرات التطور الديمقراطي و أشكال توسيع المشاركة الشعبية في القرارات غير السياسية التي تؤثر في مصير الامم. و في لبنان نصّت وثيقة الوفاق الوطني التي صادق عليها مجلس النواب في ١٩٨٩/١١/٥ على أن ينشأ مجلس إقتصادي وإجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي القطاعات المختلفة في صياغة السياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشورة والإقتراحات". وفي ١٩٩٥/١/١٩ نشر في الجريدة الرسمية القانون رقم ٩٥/٣٨٩ الذي نص على إنشاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي، وقد أعطت المادة ٢١ من هذا القانون مهلة ستة أشهر لتحديد دقائق تطبيق أحكامه، ولا سيما لجهة شروط تعيين المدير العام والموظفين، كما أوجبت المادة ٢٢ تأليف الهيئة العامة الأولى للمجلس في مهلة خمسة اشهر من تاريخ نشر القانون. ورغم أن المادة الرابعة من هذا القانون قد وزعت أعضاء المجلس على أصحاب العمل والمهن الحرة والنقابات المختلفة، فإن مجلس الوزراء تأخر إلى شهر آذار ١٩٩٨ للمبادرة في دراسة وتحديد الهيئات الأكثر تمثيلاً في هذا المجلس.

وقد عيّنت الهيئة العامة الأولى له في ١٩٩٩/١٢/٣٠، وبوشر العمل فيه عام ٢٠٠٠، قبل أن يتوقف عمله مع نهاية ولاية الهيئة في عام ٢٠٠٢ وإنحصر نشاطه بتصريف الأعمال علماً أنه بدأت لجنة السياسات الاقتصادية في المجلس في العام ٢٠٠٠ بالاعداد لخطّة انقاذ للوضع الاقتصادي و الاجتماعي اللبناني، غير انه و بما ان هذا العمل لم يأت بناء على طلب الحكومة، و انما بمبادرة تلقائية من المجلس، لم ينل الاكثريّة المطلوبة من الهيئة العامة، و كان مصيره التأجيل. و في نهاية العام ٢٠٠٢ قرر تحديث الدراسة و عرضها على الهيئة العامة و من ثم مجلس الوزراء، غير انه مع الانتهاء من تحديث الدراسة كانت ولاية الهيئة العامة قد انتهت، و كان لزاماً الانتظار مجدداً لتسمية الهيئة الجديدة^٣.

^٣ جريدة الأخبار، الجمعة ٢٥ اب ٢٠١٧، احياء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بعد ١٥ سنة من التعطيل.

ان الاشكالية الأولى للبحث، و هي تحديد هوية المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و طبيعته القانونية، أمر في غاية الأهمية للوقوف على ماهية دوره و دراسة وضعه الحالي لوضع اقتراحات باتجاه جعله أكثر فاعلية و أقرب الى الواقع السياسي و القانوني للدولة، بخاصة ان هناك تضاربا في الآراء حول هذا الموضوع من كونه جهة دستورية ام قانونية، و تمثيلية ام استشارية، هيئة ذات طبيعة خاصة ام مؤسسة عامة. أضف الى ذلك ضرورة البحث في نظام التوظيف بشكل عام في لبنان لما يعتره من تداخلات ليس باليسير التمييز بينها بسهولة، و بالتالي الاجابة على اشكالية البحث الثانية المتمثلة بالتوصيف الصحيح لنظام العاملين في المجلس.

وقد تم اعتماد المنهج البحثي التحليلي الاستنباطي، الذي ينطلق من النصوص التي تحكم المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، كما نظرتي المؤسسة العامة و الوظيفة العامة ليصار الى قياسها و تطبيقها على واقع كل من هذه المواضيع، و الوصول الى اقتراحات قد تشكل مادة مفيدة لخدمة الموضوع.

و بالرغم من التسهيلات و التجاوب الذي ابداه القيمون على المجلس، مشكورين، في المساعدة خلال هذا البحث، غير ان الصعوبات التي رافقته عديدة، تتجلى بضرورة البحث في المبادئ العامة للنظريات القريبة من اشكالياته بشكل يبعد عن التكرار، و محاولة التوصل الى اضافات جديدة، فالمؤسسة العامة، كما الوظيفة العامة، قد اشبعت دراسات غير انها ما زالت مادة تستقطب كل باحث في الادارة العامة و القانون الاداري، لما فيها من تشعبات و تعددية قانونية و فقهية كما اجتهادية يغوص الباحث في مكنوناتها و محاولة تحديد متغيراتها. اضافة الى الصعوبات المباشرة بالموضوع و التي تتجلى بقصر العمر العملي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي بالرغم من انشائه منذ ما يقارب العشرين سنة، و ندرة قراراته الاستشارية كما غموض نصوصه القانونية و تضاربها احيانا.

القسم الأول: مفهوم المؤسسة العامة و هوية المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

تقسم الهيئات العامة في منظومة الادارة العامة الى هيئات مركزية و أخرى لامركزية لا ثالث لهما، و لا بد من تحديد ما اذا كان المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في لبنان هيئة مركزية أم لامركزية ادارية لكونه يتمتع بالاستقلالين الاداري و المالي، و لديه موازنة خاصة مستقلة كما يخضع العاملون فيه لأنظمة خاصة تختلف عن موظفي الدولة، و لتحديد طبيعته القانونية. و بما ان للهيئات اللامركزية أشكالاً متعددة، و حيث أن أكثر الهيئات العامة اللامركزية الادارية غير المحلية شيوعاً هي المؤسسات العامة، و لأهمية البحث في مفهوم المؤسسة العامة الذي لا غنى عنه بالرغم من كثرة الدراسات في هذا الموضوع الذي ما زال يعتريه الكثير من التناقضات، سيتم بحث ماهية المؤسسة العامة في فصل أول، ليتم بعده العمل على مقارنة المجلس بها و الوقوف على طبيعته القانونية في فصل ثان.

الفصل الأول: مفهوم المؤسسة العامة

المؤسسة العامة ظاهرة انتشرت في لبنان بعد انتشارها في اوربا و بخاصة فرنسا منذ منتصف القرن العشرين، و هي كما يراها معظم الفقه و الاجتهاد وجه اللامركزية المرفقية التي تهدف الى تذليل عقبات البيروقراطية و الروتين الاداري المركزي، لتسهيل تقديم خدمات المرفق العام الى الجمهور. فالمؤسسة العامة تعتبر ضرورة، بعد توسع هامش تدخل الدولة في شؤون المواطنين الخدماتية الذي لا يمكن تحقيقه بالمركزية او التمركز، و انما باتت وسائل اللاحصرية و اللامركزية ركيزة لا غنى عنها لتحقيق الدولة ما تعتبره واجبا عليها بما يخص تقديم الخدمات العامة. غير ان هذه الظاهرة اخذت

بالتغيير و غلب عليها قناع الغموض و التعقيد مع توسع انتشارها و احتوائها لانواع جديدة و متجددة من المرافق العامة. في هذا البحث محاولة لعدم نهج الطريقة التقليدية التي تعرض لمختلف التعاريف للمؤسسة العامة و اختيار احدها او التوافق معه، و انما اتباع اسلوب تحليلي يقف على اصل و نشأة المؤسسة العامة و تسميتها و عناصرها، لما في ذلك من تأثير على اختلاف النتائج القانونية و الادارية و القضائية كما الوجودية لها.

فالتشريع، كما الاجتهاد و الفقه في لبنان و فرنسا، ذهب غالبا الى الدمج بين مفهومي المؤسسة العامة و المرفق العام، لا بل اعطاهما معنى واحدا في معظم الاحيان. غير اننا سنرى ان محاولة ايجاد فاصل تعريفى بين المؤسسة العامة و المرفق العام، و بالتالي اعطاء تعريف مختلف لكل منهما من شأنه تسهيل و تيسير استنباط النتائج القانونية لكلاهما.

من هنا سيتم تقسيم هذه الفصل الى مبحثين، بحيث يتناول

المبحث الاول مفهوم كل من المرفق العام و المؤسسة العامة و ذلك في نبتتين،

و يفرد المبحث الثاني للبحث في مفهوم المؤسسات العامة في لبنان و ذلك في ثلاث نبتات

خارجا في هذا المبحث عن الثنائية في تقسيمه من حيث المنهجية العلمية للبحث، و ذلك لضرورتي وضوح العرض و تجنب التكرار.

ان محاولة استنباط ووضع تعريف لكل من المرفق و المؤسسة العامين، فيها من الصعوبة بمكان

بخاصة عند محاولة المقارنة بين اراء الفقهاء و العلماء القانونيين، لما في ذلك من امكانية عالية

للمخاطرة و احتمال الخطأ، غير ان هذا لا يمنع السعي الى تدوير الزوايا بهدف خدمة هذا البحث.

المبحث الاول: مفاهيم المرفق العام و المؤسسة العامة

تعددت و تباينت تعاريف كل من المرفق العام و المؤسسة العامة، حتى قبل صدور النصوص القانونية التي تنظمهما، فهل عرفهما التشريع، و كيف عرفهما كل من الاجتهاد و الفقه، ومتى تم دمجهما او فصلهما، و ما اثار هذا الدمج و الفصل؟

النبذة الاولى: وحدة المرفق العام و المؤسسة العامة

من البديهي القول ان المرفق العام هو سابق للمؤسسة العامة، فعبارة "مرفق عام" هي ترجمة للعبارة الفرنسية "service publique" و التي تعني لغويا "الخدمة او الخدمات العامة"، وهي تلك الخدمات المتنوعة و المستحدثة التي ارتأت الدولة اشباعها لمواطنيها اما مباشرة او عبر اشخاص معنويين من القطاع العام او الخاص. و من أجل تأمين هذه الخدمات بيسر و سرعة، ذهبت الدول الى استحداث ما سمي بالمؤسسة العامة "etablissement publique" بعد ان سمي قبلا بالمصلحة او المصالح العامة؛ وهنا تجدر الاشارة الى انه لم يأت أحد على التمييز ما بين المصالح المستقلة (او العامة) و المؤسسة العامة كمفهومين مختلفين، بل اجمع الفقه و الاجتهاد على اعتبارهما اسمان لمظهر واحد من مظاهر ادارة المرافق العامة، باستثناء ان اسم مصلحة يعطى غالبا للمؤسسة العامة عندما تقوم بادارة نشاط اقتصادي او انمائي مصلي.

اذا المؤسسات العامة هي الجهات العامة او الشخص المعنوي العام الذي يقوم بادارة مرفق عام ضمن الانظمة و الصلاحيات المعطاة له بموجب النص القانوني، ووجود هذا الشخص المعنوي ملتصق بوجود المرفق العام و منبثق عنه، اذ انه يزول بزوال هذا الأخير.

تعددت المراجع الفقهية و القضائية التي أتت على توحيد المؤسسة العامة و المرفق العام و لم تنتظر اليهما كمفهومين مختلفين، و نذكر منها العميد هوريو الذي "يذهب الى القول بأن المرفق العام هو

منظمة عامة تباشر من السلطات و الاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور على نحو منتظم و مطّرد^٤.

و نلمس الدمج بين المفهومين أيضا عند العميد ديجي عندما يعرف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام يتمتع بذاتية مالية مستقلة^٥، وهو يتلاقى مع تعريف كل من العميد هوروي و الاستاذ جيز اللذين يبدآن تعريفيهما للمؤسسة العامة بأنها مرفق عام.

ان الدمج بين مفهومي المرفق العام و المؤسسة العامة من شأنه أن يؤدي الى وجود المؤسسة العامة تلقائيا بمجرد استحداث المرفق العام، أو الى الافتراض بأن أي مرفق عام لا بد أن تولى ادارته مؤسسة عامة، و هذا أمر لا يستوي اذ ان هناك العديد من المرافق العامة التي تدار مباشرة من الدولة في اداراتها أو البلديات، كما أشخاص القانون الخاص أحيانا.

يتبين لنا بأنه لا يمكن الدمج بين مفهومي المرفق العام و المؤسسة العامة و اعتبارهما كيانا واحدا، لما في ذلك من انتقاص لكل منهما و لغط في نتائج هذا الدمج القانونية و الادارية والمالية و القضائية.

النبذة الثانية: اختلاف المرفق العام عن المؤسسة العامة

لم تتضمن القوانين حتى يومنا هذا تعريفا واضحا و صريحا للمرفق العام أو للمؤسسة العامة باعتبارهما مفهومين مختلفين، غير انه يمكن استنباط ما يخدم وضع تعريف صريح للمرفق العام من خلال الفقه و الاجتهاد بالرغم من عدم اعتماد أحد لضرورة التمييز هذه.

ففي تعريف العميد ديجي للمرفق العام، هو "يذهب الى القول بان المرفق العام هو كل نشاط يجب ان يكفله و ينظمه ويتولاه الحكام على اعتبار ان الاضطلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق

^٤ محمد كامل ليلي، نظرية المؤسسة العامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية، دون تاريخ، ص ٦٦
^٥ المرجع نفسه، ص ١٣١

التضامن الاجتماعي و تطوره"^٦. غير أنه يعود و يدمج المفهومين عندم تعريفه للمؤسسة العامة كما سبق و ذكرنا بأنها مرفق عام.

أما علماء البلجيك وفي مقدمتهم بيرفيني فيعرفون المرافق العامة بأنها المشروعات التي أنشأتها الدول وكانت لها الرقابة الدائمة عليها بقصد سد الحاجات الضرورية للجماعات بسبب عجز الأفراد عن القيام بتأديتها على الوجه الأكمل"^٧.

ان الفصل بين مفهومي المرفق العام و المؤسسة العامة هو من الضرورة بمكان، فتميز المرفق العام عن المؤسسة العامة من شأنه اضعاف الوضوح و ازالة الغموض الذي يعتري التعامل مع المؤسسة العامة. فلو سلمنا بان الدولة المركزية هي التي تقرر أن الحاجة عامة و أنها ضرورية للجماعة، و بأن عدم تدخل الدولة من شأنه الحاق الضرر بالجمهور، سيكون عندها اشباع هذه الحاجة هو المرفق العام المتخصص بها.

من هنا، "فان المرفق العام هو نشاط"^٨ و ليس هيئة أو شخصا عاما بحد ذاته. و عليه فان انشاء او تقرير المرفق العام يجب ان يكون منفصلا عن تكوين الهيئة التي ستولى ادارته. هذا التفسير من شأنه ان ينهي الجدل القائم حول صلاحية الحكومة في انشاء و تعديل و الغاء المؤسسة العامة، و ذلك لو سلمنا بان المرافق العامة تحدد و تنشأ بقانون صادر عن السلطة التشريعية، بينما تنشأ المؤسسات العامة بمرسوم صادر عن السلطة التنفيذية، و تكون بهذا العمل تقوم بمهمة تنفيذية- تنظيمية لا تتعارض مع مبدأ فصل السلطات.

كما و أن هذا التحديد لكل من مفهومي المرفق العام و المؤسسة العامة لا يتعارض مع جواز ادارة المرفق العام، المنشأ بداية بموجب قانون، من قبل الادارة نفسها أو المؤسسات العامة أو ان يولى ادارته أشخاص القانون الخاص تحت رقابة الادارة كما في الامتياز.

^٦ محمد كامل ليلي، المرجع السابق، ص ٦٦

^٧ زهدي يكن، القضاء الإداري، صيدا و بيروت، المكتبة العصرية، الطبعة الاولى، الجزء الاول، ص ١١٥

^٨ المرجع نفسه، ص ١١٦

ان القول بأن المرفق العام هو كيان مختلف عن كيان المؤسسة العامة، و ان لم يكن الأول يتمتع بشخصية معنوية، يجعل من الممكن ان يدار المرفق العام الواحد من قبل أكثر من مؤسسة عامة واحدة، و هذا لا يتعارض مع الواقع كمثال المستشفيات الحكومية التي تعتبر كل منها مؤسسة عامة مستقلة و تقوم بمجموعها بادارة مرفق عام و هو ما يمكن تسميته مرفق الصحة و الاستشفاء.

وفي السياق نفسه اعتبار الجامعة اللبنانية مؤسسة عامة و ليست مرفقا عاما، فالمرفق العام هو التعليم العالي الرسمي، الذي اوليت ادارته حصريا الى مؤسسة عامة سميت الجامعة اللبنانية، و بالتالي يودي ذلك الى جواز استحداث مؤسسات جديدة لادارة هذا المرفق بالتوازي مع الجامعة اللبنانية، أي جامعات رسمية أخرى اذا اقتضت الحاجة.

المبحث الثاني: تعريف و أركان المؤسسات العامة في لبنان

يظهر من النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان الصادر بالمرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ بانه فصل ما بين المرفق العام و المؤسسة العامة، بالرغم من أنه لم يأت على تعريف محدد لكل منهما. فالمادة الثانية من المرسوم المذكور عرفت المؤسسات العامة بانها المؤسسات العامة التي تولى مرفقا عاما و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالين المالي و الاداري، فجعل المؤسسة العامة هي ذلك الشخص المعنوي العام الذي يتولى ادارة مرفق عام محدد. و هو لم يضع تعريفا لمصطلح المؤسسة العامة، " و انما اقتصر على تعريف الشئ بالشئ و تعداد العناصر التي تكون المؤسسة العامة أو تسهم في تكوينها"^٩.

و من هنا أخذ الفقه و الاجتهاد بوضع تعريف تعاريف لها كالقول بأنها " الكيان القانوني الذي يتم انشاؤه لتحقيق غاية معينة ومحددة، و يملك الأدوات و الوسائل التي تخوله القيام بمهامه، و التي قد تتيح له اكتساب الحقوق و تحمل الموجبات"^{١٠}.

^٩ حسن الحلبي، المؤسسات العامة في لبنان، بيروت، منشورات عويدات، ١٩٧٤، ص ١٨

^{١٠} غالب فرحات وعصام اسماعيل، محاضرات في مؤسسات الدولة الحديثة و المجتمع المدني، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦، ص ٣.

و نص المرسوم أعلاه في مادته الثالثة على أن تنشأ المؤسسات العامة و تدمج و تلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . هنا برزت اختلافات ما بين مؤيد و معارض لكون مجلس الوزراء قد أعطى نفسه صلاحية انشاء و دمج و الغاء المؤسسات العامة، التي يجب أن تكون صلاحية اشتراعية محصورة بالسلطة التشريعية.

اتى المرسوم ٧٢/٤٥١٧ في المادة الثانية على ذكر ركنين من اركان المؤسسة العامة الثلاثة و هما تولي المرفق العام و الشخصية المعنوية، و ذكر الاستقلالين المالي و الاداري اللذين هما ليسا سوى نتيجة للشخصية المعنوية و لا يمكن اعتبارهما ركنين مختلفين عنها، كما غاب عن ذكر الركن الثالث وهو التخصص، و الذي تحدّد بناء عليه سلطة الوصاية، و هو يستفاد من المادة الثالثة التي نصت على ان يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها و غايتها و مهمتها ومركز و نطاق عملها.... وفيما يلي دراسة كل من هذه الاركان الثلاثة:

النبة الأولى: المرفق العام

تماشيا مع ما توصلنا اليه خلال العرض السابق لمفهوم المرفق العام و ما يعتريه من لبس و غموض شأنه شأن المؤسسة العامة، قد يصح تعريف المرفق العام بأنه أي من الخدمات أو الأنشطة التي تراها الدولة ضرورية و لا بد لتدخلها من أجل تأمينها، و التدخل قد يكون من خلال الادارة المباشرة أو الوصاية و الرقابة. فالدولة لم تعد حارسا أمنيا على سيادتها فقط، بل تعدّت ذلك لتصبح الدولة الراعية لمعظم شؤون مواطنيها.

فالحاجة العامة تقابلها الخدمة التي تشبع هذه الحاجة، و الخدمة العامة هي ذاتها المرفق العام اذا ما تكفلت الدولة بها و لو جزئيا. اذا اعتمد هذا التعريف للمرفق العام لزال معظم الغموض الذي يعترى تحديد و تعريف المؤسسة العامة. فالعديد من المؤسسات العامة لا تدير مرفقا هدفه و غايته تأمين

خدمة اجتماعية أو انمائية مباشرة و انما خدمات قد تكون سيادية و أمنية و غيرها. وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة في لبنان، اذ لم يأت على ذكر المرفق العام صراحة بنصه "وبما أن المؤسسة العامة هي شخص معنوي من الحق العام مضطلع بمهمة خاصة ام متخصص بنشاط معين و متمتع بالاستقلال الاداري و المالي..."^{١١}، غير انه يمكن اعطاء عبارة (مهمة خاصة ام متخصص بنشاط معين) معنى المرفق العام بذاته، و ذلك لأن ليست المؤسسة العامة هي التي تنشئ المرفق العام و انما الحكومة هي التي تولي المؤسسة العامة ادارة مرفق عام وجد قبل وجودها، و هذا يتناسب مع الدعوة الى توسيع مفهوم المرفق العام ليشمل اية مهمة او نشاط تهتم الدولة بادارته او تفويض ادارته.

النبة الثانية: الشخصية المعنوية

ان البحث في مفهوم الشخصية المعنوية هو أحد الركائز التكوينية لتحديد الحقوق، " فالدولة بذاتها ليست الا مفهوما مجردا، و هي شخصية معنوية لا وجود حقيقيا لها، و لكن الموظفين التابعين لها يملكون وجودا حقيقيا"^{١٢}..

و غالبا ما يكون للمؤسسة العامة شخصية تختلف عن شخصية الدولة، و يتبع ذلك حقها في ادارة نفسها و أموالها وهو ما يسمى الاستقلال الاداري و المالي، كما حقها في التقاضي باسمها و ليس باسم الدولة، بل أكثر من ذلك حقها في مقاضاة الدولة نفسها. "ان المؤسسة العامة ليست فقط شخصا معنويا وانما هي شخص معنوي من أشخاص القانون العام"^{١٣}. هذه الشخصية نص عليها المرسوم ٧٢/٤٥١٧ و قبله المرسوم ٥٩/١٥٠ صراحة و اكدها الفقه و الاجتهاد قبل ان تنص عليها المراسيم، فمجلس شورى الدولة تعرض لهذا الموضوع في وقت سبق صدور مراسيمه التنظيمية، و نص على ان المؤسسة

^{١١} مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٩٩٤/٥٥، تاريخ ١١/٩/١٩٩٤.

^{١٢} محمد كامل ليلي، المرجع السابق، ص ١٥٣

^{١٣} طارق المجذوب، الادارة العامة، محاضرات، المعهد الوطني للادارة، ٢٠١٥، ص ٣

العامّة "١٣" ليست الإدارة عامّة فصلت عن مصالح الدولة لتعطى استقلالاً إدارياً ملحوظاً خارج الدولة و تمنح الشخصية المعنوية تأميناً لهذا الاستقلال و يكون لها ميزانية خاصة و ممتلكات و حق التقاضي...".

هذا و ان السلطة التي تمنح المؤسسة العامة شخصيتها المعنوية يحق لها الغاء هذه الشخصية بالغائها المؤسسة، أي انه في لبنان "يلاحظ ان الشخصية المعنوية تعتبر مجازاً و افتراضاً و انها من خلق المشرع"^{١٤}.

و الشخصية المعنوية لا تستفاد تلقائياً من مجرد كون جهة تتمتع بالاستقلال المالي و الإداري، غير أن العكس صحيح فتمتع الجهة بالشخصية المعنوية المستقلة ينتج استقلالها المالي و الإداري حتى في غياب النص. و بالرغم من نص النظام العام للمؤسسات العامة على ان المؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية، غير ان العديد من المؤسسات العامة التي تتمتع باستقلالين إداري و مالي ليس لها شخصية معنوية منفصلة عن الدولة، ففي أحد قرارات مجلس شورى الدولة " يرد طلب اخراج الدولة من المحاكمة لأن مصلحة الابحاث العلمية الزراعية المستدعى ضدها وإن كانت مؤسسة عامة ذات استقلال مالي وإداري إلا ان الدولة تمثل سلطة الوصاية عليها". الأمر الذي عاد عنه المجلس في قرار لاحق بقوله ان مصلحة الابحاث العلمية الزراعية هي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة يمكن مقاضاتها مباشرة بصورة مستقلة عن الدولة^{١٥}. و سيتم التوسع فيما يتبع في دراسة مفهوم الشخصية المعنوية عند محاولة استنتاج ما اذا كان المجلس الاقتصادي و الاجتماعي يتمتع بالشخصية المعنوية ام لا.

الفقرة الأولى: الاستقلال الإداري

^{١٣} مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٤٧/١٩٤٦، تاريخ ١٢/٧/١٩٤٦

^{١٤} محمد كامل ليلي، المرجع السابق، ص ١٥٢

^{١٥} مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣٤٤/٢٠١٧، تاريخ ٢٠/٢/٢٠١٧

ان الاستقلال الاداري هو واحد من أهم مزايا اللامركزية الادارية بشكل عام، غير ان هذه اللامركزية هي شكل من أشكال تخفيف الابعاء عن السلطة المركزية التي بارادتها تتنازل عن بعض صلاحياتها لصالح هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال المناسب تحت سقف القانون. و ما يحد هذا الاستقلال و يجعله نسبيا هو الرقابة أو الوصاية المركزية، وهذه الرقابة تختلف تبعا للسياسة العامة للسلطة المركزية، فهي اما ان تكون مقيدة و صارمة أو شكلية و متساهلة. في لبنان يظهر بان السلطة المركزية دأبت على تشديد الخناق على استقلالية المؤسسات العامة الادارية و ذلك بالزامها الخضوع للعديد من الاجراءات الوصائية و الرقابية حتى ابان اتخاذها قرارات ادارية.

الفقرة الثانية: الاستقلال المالي

يتجسد الاستقلال المالي للمؤسسة العامة في لبنان بكونها لديها موازنة خاصة منفصلة عن موازنة الدولة العامة لا أكثر. فالمرسوم ١٩٧٨/١١٩٣ اتى بعد قرابة ست سنوات من صدور مرسوم تنظيم المؤسسات العامة، و المتعلق بتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة ليفرغ هذه المؤسسات من استقلالها المالي تقريبا بحيث أصبح تصديق وزارة المالية على معظم القرارات المالية ملزما، هذا اضافة الى رقابة ديوان المحاسبة المنصوص عنها بالمرسوم ٧٢/٤٥١٧.

هذا و تعتبر أموال المؤسسات العامة أموالا عمومية بصراحة قانون المحاسبة العمومية الذي ينص على أن " الاموال العمومية هي أموال الدولة، و البلديات و المؤسسات العامة التابعة للدولة و للبلديات، و أموال سائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية"^{١٦}.

^{١٦} مرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، المادة الثانية.

بالرغم من ضرورة رقابة السلطة المركزية على أعمال المؤسسات العامة بهدف الحفاظ على المال العام، غير أن التشدد بها من شأنه ان يبعد الصفة اللامركزية عن المؤسسات العامة و يصنفها ضمن اللاحصرية المركزية أو عدم التركيز الاداري المرتبطة دوما بالسلطة المركزية.

النبذة الثالثة: التخصص و الوصاية

لم يكتف النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان بالنص على أن المؤسسات العامة تولى مرفقا عاما، و انما أضاف في مادته الثالثة على أن "... يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها و غايتها و مهمتها..". اذا لا يمكن انشاء مؤسسة عامة دون أن يكون لها نوع محدد و غاية و مهمة مسماة و منصوص عليها، و عليه فانه صار لزاما على هذه المؤسسة أن تعمل بهدف تحقيق اهدافها و غاياتها، و لا يمكن لها أن تقوم بأي عمل يخرج عن هذه الاهداف و الغايات. غير ان القضاء يتساهل أحيانا في اعتبار الاعمال و القرارات التي تخدم هدف و غاية المؤسسة هي قانونية. كما تجدر الاشارة الى ان تحديد هدف و غاية المؤسسة له كبير الأثر في تمتع المؤسسة بالصفة و المصلحة بالادعاء أو افتقادها لها بمعرض التقاضي القضائي.

يستتبع كون المؤسسة العامة متخصصة ربطها مبدئيا باحدى الوزارات التي تمارس عليها سلطة الرقابة. فترى المؤسسة العامة خاضعة لرقابة أو وصاية الوزير الذي تولى وزارته أعمالا تتصل اتصالا وثيقا بأعمال المؤسسة، فهئية أوجيرو تخضع لوصاية وزارة الاتصالات، و الجامعة اللبنانية لوزارة التربية، وهكذا. و يستثنى من هذا المبدأ اخضاع المعهد الوطني للإدارة لوصاية مجلس الخدمة المدنية، و ان بعض المؤسسات ربطت بقانون أو مرسوم انشائها برئاسة مجلس الوزراء، و قد يكون اخضاعها الى

وصاية رئيس مجلس الوزراء لما تتضمنه نشاطاتها من تنوع أو شمولية لا يمكن توصيفها بأعمال ترتبط مباشرة بأعمال وزارة محددة.

الفصل الثاني: الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي و التعديلات اللازمة

لم يحدد القانون صراحة طبيعة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، و اختلفت الآراء في اعطاء التوصيف النهائي له، فبين يرى البعض "ان المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو مجلس استشاري يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء"^{١٧}، يرى آخرون ان المجلس هو " جهاز اداري تمثيلي استشاري مستقل يتولى مهام من الصالح العام"^{١٨}. فقد نصت المادة الاولى من القانون ٣٨٩ على أن " ينشأ مجلس استشاري يدعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية،.."، فالقانون لم يأت على ذكر الطبيعة القانونية للمجلس، كما لم تفعل أي من القوانين و المراسيم التي تنظم عمله. و عندما يغفل النص القانوني عن ذكر طبيعة هيئة ما القانونية، لا بد للاجتهاد و للفقهاء من استخلاصها من النصوص التي تحكم عمله. ناهيك عن أن هذه النصوص لم تذكر ايضا ما اذا كان هذا المجلس يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالين الاداري و المالي.

اعتمادا على ما تقدم، لا بد لنا من البحث في ما اذا كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة عامة وهل يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالين الاداري و المالي من جهة، ام أنه له طبيعة خاصة و تحديد هذه الهوية.

المبحث الاول: عناصر المجلس الاقتصادي والاجتماعي القانونية

^{١٧} مجلس شورى الدولة، الغرفة الادارية، رأي رقم ٣٤٩ تاريخ ٢٩/١/٢٠١٨.
^{١٨} هيئة التشريع و الاستشارات، رأي رقم ١٥٠، تاريخ ٢٠/٢/٢٠١٨.

لا شك أن المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ليس شخصا من اشخاص القانون الخاص، و يستفاد كونه شخصا من اشخاص القانون العام من عدة دلائل مثل طبيعة الموارد التي هي مخصصات من المال العام، و تعيين هيئته العامة و مديره العام بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، أو كون نظام العاملين فيه يلحظ وجود موظفين دائمين فيه، أي موظفين عامين. غير أن طبيعة هذا الشخص لا بد أن تستخلص من دراسة المعايير المختلفة التي يعتمدها القضاء عند تحديد طبيعة اية جهة عامة القانونية. يكفي القضاء بتوافر انتفاء أحد أركان المؤسسة العامة ليخرج الجهة موضوع الدرس من دائرة المؤسسات العامة، غير انه في دراستنا هذه ستم دراسة كافة هذه الأركان تباعا من باب البحث القانوني و التوسع في عرض المفاهيم المختلفة. فنبحث في نبذة أولى مدى توافر عناصر المؤسسة العامة في هذا المجلس، الى ان نصل في النبذة الثانية الى خصوصية المجلس الاقتصادي و الاجتماعي القانونية.

النبذة الاولى: مدى توافر عناصر المؤسسة العامة في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

عندما يغفل القانون عن ذكر التوصيف الصريح أو الطبيعة القانونية المحددة لهيئة ما في نصوص انشائها و تنظيمها يلجأ القضاء و الفقه الى دراسة مدى توافر الأركان المعروفة لدى الهيئات المماثلة او ذات الطبيعة القانونية القريبة منها ليحدد الهوية القانونية بناء على مدى توافر هذه العناصر. اذا لا بد من دراسة مدى توافر كل من العناصر التالية: التخصص و المرفق العام، الشخصية المنعوية و سلطة الوصاية، كما الاستقلال الاداري و المالي.

الفقرة الأولى: التخصص و المرفق العام

حددت المادة الثانية من القانون ١٩٩٥/٣٨٩ اختصاص المجلس الاقتصادي و الاجتماعي صراحة بالتالي:

أ - تأمين مشاركة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرأي والمشورة في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ب - تنمية الحوار والتعاون والتنسيق بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية.

كما نص هذا القانون في مادته الثالثة على أن "يحيل رئيس مجلس الوزراء، باسم الحكومة، الى المجلس طلبات ابداء الرأي واعداد الدراسات والتقارير في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والمهني..

للمجلس ابداء الرأي تلقائيا في القضايا والمهام المحددة في المادة الثانية من هذا القانون،

وذلك بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه باستثناء مشاريع القوانين المالية والنقدية بما فيها مشاريع

الموازنات العامة وملحقاتها".

اذا المجلس الاقتصادي و الاجتماعي مجلس متخصص بابداء الرأي و المشورة للدولة فيما يخص

سياستها الاقتصادية و الاجتماعية و القضايا ذات الطابع المتصل, فيكون عنصر التخصص متوافرا لا

يحتمل الشك. لكن هل هذا النشاط المولج القيام به يعتبر مرفقا عاما؟ للجابة لا بد لنا من العودة الى

مفهوم المرفق العام، بما يعتريه من تناقضات في الرأي و الاعتماد على خلاصة ما تم التوصل اليه

بهذا الصدد في الفصل الأول، اضافة الى عرض بعض هذه الاختلافات في الرأي.

يستفاد من قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٩٩٤/٥٤ و الذي جاء فيه: "...وبما أن المؤسسة العامة هي

شخص معنوي من الحق العام مضطلع بمهمة خاصة ام متخصص بنشاط معين و متمتع بالاستقلال

الاداري و المالي..."، أن الاضطلاع بمهمة خاصة أو التخصص بنشاط معين يعادل مفهوم المرفق

العام. و عليه و حيث ان المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هو مضطلع بمهمة تقديم الرأي و المشورة

للدولة في أمور محددة، و متخصص بهذا النشاط، فيكون حسب هذا الاجتهاد قد أولي مرفقا عاما.

بخلاف رأي هيئة التشريع و الاستشارات الذي اعتبرت فيه "ان المجلس لا يتولى ادارة مرفق عام بل

يتولى مهام استشارية تهدف الى الصالح العام...^{١٩}، و بالطبع يعود هذا الاختلاف الى المفهوم الذي تعتمده كل من هذه الجهات للمرفق العام. ففي حين اعتبر مجلس شورى الدولة في اجتهاده هذا أن التخصص يكفي لاعتبار الشخص المعنوي العام قد أولي ادارة مرفق عام أي أن النشاط بعينه هو المرفق العام، و هذا يتوافق مع الترجمة اللغوية لمصطلح المرفق العام بالفرنسية " service " "publique"، ذهبت هيئة التشريع و الاستشارات باتجاه مختلف بتمييزها بين التخصص للصالح العام و المرفق العام.

و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، اضافة الى كونه مجلسا استشاريا، هو هيئة تمثيلية أيضا، اذا تمثل هيئته العامة معظم شرائح المجتمع، و تتألف هيئته العامة من ٧١ عضوا (قانون رقم ١٩٩٥/٣٨٩، المادة ٤ معدلة بالقانون ١٩٩٦/٥٣٣). اذا باعتبار مجلس النواب يولى مرفقا عاما، و هو لا يتخذ قرارات ادارية تطل المصالح العامة و انما يسن القوانين، لا يمكن عدم اعتبار هذا المجلس التمثيلي الذي يساعد مبدئيا في رسم السياسات الاقتصادية للوطن الا مضطعا بمرفق عام ايضا.

الفقرة الثانية: الشخصية المعنوية و ماهية الارتباط برئاسة مجلس الوزراء

لم يأت قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي على ذكر ما اذا كان هذا المجلس يتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة، و لما كان الاجتهاد و الفقه قد توافقا على عدم حتمية كيان هذه الشخصية اذا كانت الجهة المعنية تتمتع بالاستقلالين الاداري و المالي، فهذان الاستقلالان حتى لو جاءا صريحين لا يكفيان لوحدهما لاعطاء شخصية معنوية مستقلة. غير أن توافر الشخصية المعنوية يكفي لاستنتاج الاستقلالين الاداري و المالي و هو غالبا ما يأتي بنص صريح في قانون أو مرسوم الانشاء. فكل من المشروع الاخضر و مجلس الجنوب على سبيل المثال يتمتع باستقلال اداري و مالي

^{١٩} هيئة التشريع و الاستشارات، رأي رقم ١٥٠، تاريخ ٢٠١٨/٢/٢٠

و لا يتمتع بالشخصية المعنوية. وما يطرح للبحث هنا هو امكانية استنتاج الشخصية المعنوية ان لم تكن مذكورة صراحة.

ولا بد من الاشارة الى ان عدم تمتع جهة ما بالشخصية المعنوية لا يعد انتقاصا معنويا لها، بل في بعض الاحيان يكون اداة للمساعدة في تحقيق غاياتها، كما يرتب عدم التمتع بالشخصية المعنوية مسؤوليات على الدولة.

و بالرغم من أن الدولة قد تمنح الشخصية المعنوية بنص صريح، غير أن هذه الشخصية يمكن أن تستفاد ضمنا من صفة المؤسسة و ممارستها أعمالها في التعاقد و التقرير و التنفيذ دون الرجوع الى السلطة العليا في النظام التسلسلي للدولة، طبعاً ان لم يكن في ذلك مخالفة للقوانين المرعية الاجراء. و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، بالرغم من عدم تمتعه بصراحة النص بالشخصية الاعتبارية، غير انه يقوم بالتملك و الايجار و التوظيف باسمه مباشرة، و أكثر من ذلك فقد اعتبره مجلس شورى الدولة ذا أهلية للمقاضاة فقبل دعوى مقدمة ضده^{٢٠} دون التوقف على مدى تمتعه بالشخصية المعنوية و بالتالي الاهلية للدعاء و المدعاة. كما ان وزارة العدل قبلت طلب استشارة موجهة باسم المجلس اليها ليصار عرضها على هيئة التشريع الاستشارات في الوزارة^{٢١}، و هي لم تردّها و تطلب توجيهها من قبل رئاسة مجلس الوزراء.

أضف الى أن نص القانون بحق المجلس فتح حسابات مصرفية باسمه في المصارف الخاصة^{٢٢} يشكل قرينة على نية المشرع اعطاء الشخصية الاعتبارية للمجلس التي تخوله القيام بهذا التصرف. أما بالنسبة الى ارتباط المجلس برئاسة مجلس الوزراء، فيتبين ذلك من نص المادة العشرين من القانون ١٩٩٥/٣٨٩ التي تنص على ان " تؤمن نفقات المجلس بواسطة اعتمادات تلحظ في فصل خاص ضمن موازنة رئاسة مجلس الوزراء ". غير أن المادة عينها تنص على أن هذه الاعتمادات و ان كانت

^{٢٠} م.ش.د، قرار رقم ٦٦٩ تاريخ ٢٠٠٨/٧/٨. س.ن/ مجلس اقتصادي و اجتماعي

^{٢١} وزارة العدل، هيئة التشريع و الاستشارات، رأي رقم ١٥٠، تاريخ ٢٠١٨/٢/٢٠

^{٢٢} مرسوم ٣٧٦٢، النظام المالي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٢٥.

ترصد من موازنة رئاسة مجلس الوزراء، فهي توضع بتصرف مكتب المجلس وتكون خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، أي ان لا رقابة لأية جهة أخرى عليها غير ديوان المحاسبة، وهذا ما تؤكدته المادة ٢٥ من النظام المالي للمجلس التي أعطت رئيس المجلس و نائبه أو العضو المكلف صلاحية التوقيع على سحب الأموال الخاصة بالمجلس من الخزينة او من المصارف. أضف وجوب تصديق رئيس مجلس الوزراء على موازنة المجلس العادية و تلك الملحقة، كما أنه يحق له طلب التعديلات التي يراها ضرورية^{٢٢}، و هذا يجسد الوصاية المركزية بأوضح صورها.

الفقرة الثالثة: مدى استقلال المجلس الاداري و المالي

بخلاف الادارات المركزية، يتألف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي من هيئة عامة اضافة الى مكتب المجلس و هو شبيه مجلس الادارة في المؤسسات العامة اللامركزية و يضطلع السلطة التقريرية، و من سلطة تنفيذية يقوم بها المدير العام. اذا الشكل البنوي للمجلس هو أشبه ببنى الادارات اللامركزية مؤلف من سلطة تقريرية و أخرى تنفيذية، اضافة الى كونه مجلسا تمثليا تتمثل فيه معظم شرائح المجتمع اللبناني من خلال هيئته العامة.

ان الاستقلال الاداري و المالي يتعلقان بشكل مباشر بمدى توافر الشخصية المعنوية، فتوافر هذه الشخصية يعنى حتما استقلالها الاداري و المالي، بينما العكس لا يصح. و حيث ان تمتع المجلس بالشخصية المعنوية غير مكرس بموجب النص القانوني، فمن المفيد دراسة مدى تمتعه بالاستقلالين الاداري و المالي.

الاستقلال الاداري يعنى أن عملية القيام بالعمل الاداري، قرارا كان او تصرفا، تتم داخل أروقة المجلس من ألفها الى يائها، دون أية تدخلات أو موافقات سابقة من جهات أخرى ذات صلة. و من هنا لا بد من التطرق الى ماهية الأعمال التي يقوم بها المجلس و مدى استقلاله فيها.

^{٢٢} مرسوم ٣٧٦٢، النظام المالي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٧.

للمجلس دوران أساسيان يقوم بهما بموجب القانون، و هما ابداء الاراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة بناء على طلبها أو بمبادرة منه، اضافة الى حلقات الحوار الاجتماعي و الاقتصادي التي يقوم بها منفردا. وفي كلتا الحالتين هناك تقارب و تداخل في عمل المجلس بين ما هو قرار اداري و ما هو تصرف اداري، فالرأي الاستشاري الذي يصدر بناء على طلب الحكومة يمكن اعتباره تصرفا اداريا تم بناء على قرار حكومي، بينما تعتبر الاراء التي يبديها من تلقاء نفسه تصرفات ادارية بناء على قرارات ادارية اتخذها المجلس بنفسه، كذلك هي حلقات الحوار التي يقوم بها المجلس بعد اتخاذه قرارات بالمباشرة بها. و في جميع هذه الحالات لا يبدو تدخل اية سلطة أخرى في عمل المجلس الاداري.

أما الاستقلال المالي، فلا يثبت من خلال نظام مالي خاص فقط، بل بمدى وجود موازنة خاصة مستقلة عن موازنة الدولة^{٢٤} و صلاحية تصرف واضحة. كما لا بد من التنبيه الى أن اعتماد الشخص اللامركزي العام على تمويله بشكل أساسي من قبل الدولة لا ينفي عنه صفة الاستقلال المالي خاصة اذ كان هيئة ادارية لا يتوقع منها تحقيق إيرادات مهمة.

أما المجلس الاقتصادي و الاجتماعي فتؤمن نفقاته "بواسطة اعتمادات تلحظ في فصل خاص ضمن موازنة رئاسة مجلس الوزراء"، وهذا ما بنى عليه مجلس شوري الدولة رأيه^{٢٥} عندما أخرج المجلس من نطاق المؤسسات العامة، ويفسر ذلك بالتالي ان ليس للمجلس موازنة مستقلة عن موازنة الدولة و هو بالتالي لا يتمتع بالاستقلال المالي، و ان كان لديه نظام مالي خاص و موازنة داخلية تشبه بأركانها الموازنات العامة. غير أن العودة الى النظام المالي للمجلس تبين أن للمجلس موازنة تشبه الى حد بعيد موازنة الهيئات اللامركزية الاخرى و ان تخللتها بعض الخصوصية، كما انه يعطي المجلس حرية ايداع أمواله المنقولة في مصارف خاصة اضافة الى مصرف لبنان، وذلك خلافا لقانون المحاسبة العمومية

^{٢٤} بهذا المعنى يراجع: فوزت فرحات، تساؤلات حول خصوصية المؤسسات العامة في لبنان، دراسة، مجلة الحياة النيابية، العدد... ص ٢٢

^{٢٥} مجلس شوري الدولة، رأي رقم ٣٤٩، تاريخ ٢٩/١/٢٠١٨

الذي يحظر على كافة الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية فتح حسابات خاصة بهم في مصرف لبنان أو المصارف الخاصة^{٢٦}. و الأهم أن امر السحب يتم بتوقيع رئيس المجلس و نائبه أو عضو المكتب المكلف^{٢٧}. ناهيك عن أن لرئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بعد موافقة المكتب أن يدور اعتمادات سنة معينة الى السنة التي تليها بقرار منه دون تدخل رئاسة مجلس الوزراء. هذا قد يقودنا الى استنتاج مغاير لرأي مجلس شوري الدولة السالف، بأن الية التصرف بأموال المجلس تجسد استقلالية مالية تامة نسبيا.

النبة الثانية: خصوصية طبيعة المجلس القانونية و التعديلات المقترحة

مرّت معظم المجالس الاقتصادية و الاجتماعية في العالم بمراحل تطور عديدة، أدت بمعظمها الى اعلاء شأنه و اعتباره، كما الزامية آرائه للدولة في العديد من الدول. و ان الوقوف على الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي في لبنان بالغ الاهمية لتحديد مرحلة التطور التي وصل اليها و بناء التعديلات اللازمة لتطويره.

الفقرة الأولى: المجلس هيئة دستورية أم قانونية

نصت الفقرة (د) من البند الثالث في وثيقة الوفاق الوطني على انشاء مجلس اقتصادي و اجتماعي، تتمثل فيه مختلف القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية، و تكون مهمته استشارية، غير أن التعديل الدستوري الذي كرّس بنود اتفاق الطائف لم يأت على ذكر المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، و عليه فهل يمكن اعتبار المجلس هيئة دستورية و بالتالي لا يمكن الغاؤه الا بتعديل دستوري، حتى و لو لم يذكر صراحة في الدستور، أم انه جهة انشأها القانون و يمكن الغاؤها بنفس الوسيلة؟

^{٢٦} مرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، المادة ٢٤٣، معدلة بالقانون ٦٦/٥٥، تاريخ ١٩٦٦/٩/٣.

^{٢٧} مرسوم ٣٧٦٢، النظام المالي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٢٤.

ان القول بالقيمة الدستورية لنصوص اتفاق الطائف هو محل جدل دستوري لا مجال للخوض به في هذا البحث، غير ان التحليل و القياس الذي ذهبت اليه هيئة التشريع و الاستشارات^{٢٨} بربطها الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور، و التي تنص على ان النظام الاقتصادي حر يضمن المبادرة الفردية، و بالتالي تكون، حسب رأي الهيئة، " انما أعلنت عن ارادتها في اشراك القطاعات الاقتصادية و المهنية و العمالية في رسم السياسة الاقتصادية و الاجتماعية..". و يدخل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ضمن تحقيق هذا الهدف الدستوري، نراه لا يضيف صفة دستورية على هذا المجلس بل يمكن القول بأنه مجلس ميثاقى نسبة الى ميثاق الوفاق الوطني. اذا مازال المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في لبنان هيئة قانونية يمكن الغاؤها أو تعديل مهامها و صلاحياتها بموجب تعديل قانوني، بدليل أن القانون ١٩٩٥/٣٨٩ نص في مادته الاولى على ان " ينشأ مجلس استشاري يدعى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي.."، و لم يأت لتنظيم مجلس موجود أنشئ بموجب الدستور أو وثيقة الوفاق الوطني.

الفقرة الثانية: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هيئة استشارية أم تمثيلية

ينص قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي على أن المجلس هو هيئة استشارية و يضيف في مادته الاولى " ... تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و المهنية الرئيسية...". كما تنص المادة الثانية من القانون ١٩٩٥/٣٨٩ نفسه على ان "يعمل المجلس على:

أ - تأمين مشاركة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرأي والمشورة في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ب - تنمية الحوار والتعاون والتنسيق بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية".

^{٢٨} هيئة الاستشارات و التشريع، استشارة رقم ٢٠١٨/١٥٠

إذا الصفة الاستشارية واضحة بصراحة النص، فهو كمجلس يقوم بدور ابداء الاستشارة للحكومة بناء على طلبها أو من تلقاء نفسه، و هذا ما أكدته المادة الثالثة من القانون نفسه بنصها على ان " يحيل رئيس مجلس الوزراء، باسم الحكومة، الى المجلس طلبات ابداء الرأي واعداد الدراسات والتقارير في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والمهني... للمجلس ابداء الرأي تلقائيا في القضايا والمهام المحددة في المادة الثانية من هذا القانون...".

غير أن القانون لم يمنع الحكومة من طلب رأي المجلس في مشاريع القوانين المالية و النقدية بما فيها مشاريع الموازنات العامة و ملحقاتها، و انما منع المجلس من ابداء رؤية في هذه الأمور من تلقاء نفسه. ولا بد من الوقوف عند هذه النقطة، فالجهة التي تعد مسودة مشروع الموازنة العامة هي وزارة المالية، و من ثم تطرح للنقاش في لجنة الادارة و العدل في مجلس النواب قبل عرضها على الهيئة العامة. و ما تقوم به الهيئة العامة لمجلس النواب هو التصويت على مشروع الموازنة اما ايجابا و اما رفضا، و غالبا ما يكون هذا التصويت محكوما باعتبارات سياسية بعيدة كل البعد عن الهدف و المصلحة الاقتصادية.

و لما كانت المادة الثانية من قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي تريده مشاركا في صياغة السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، فليس أفعال من قوانين الموازنة العامة في رسم هذه السياسات العامة. و من هنا لا بد من اعطاء صلاحية للمجلس في المشاركة الفاعلة في رسم هذه السياسات عبر ابداء المشورة و الرأي فيها.

و للمجلس صفة تمثيلية أيضا، فهينته العامة تمثل القطاعات الفاعلة في المجتمع، و التي تحدد بموجب مرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. و لكن هل هذا التمثيل هو فعلي فاعل، أم أنه صوري استعراضي؟ بالرغم من أن القطاعات الاجتماعية و الاقتصادية هي التي تقترح ثلاثة أسماء عن كل مقعد في هيئة المجلس، الا ان مجرد اختيار أسماء الأفراد الذين يمثلون هذه

القطاعات من قبل رئيس الحكومة و اقرارها من قبل الحكومة، يعني اختيرت بطريقة بعيدة عن الاساليب الديمقراطية، و الا فلما لا يسمح للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي تحديد هذه الأسماء منفردا؟

وقد حدد القانون القطاعات الممثلة و التي تشكل هيئة المجلس بالتالي:

يتألف المجلس من ٧١ (واحد وسبعين) عضوا^{٢٩} موزعين على الوجه الاتي:

اولا- عن اصحاب العمل:

- ممثلان عن القطاع الصناعي
- ممثلان عن القطاع التجاري
- ممثلان عن القطاع الزراعي
- ممثلان عن القطاع المصرفي
- ممثلان عن القطاع السياحي
- ممثل واحد عن قطاع النقل
- ممثل واحد عن قطاع المقاولين
- ممثل واحد عن قطاع التأمين
- ممثل واحد عن القطاع الاستشفائي الخاص
- ممثل واحد عن القطاع التربوي الخاص

ثانيا- عن المهن الحرة:

- ممثلان عن المحامين المسجلين في نقابتي بيروت وطرابلس
- ممثلان عن المهندسين المسجلين في نقابتي بيروت وطرابلس
- ممثلان عن الاطباء المسجلين في نقابتي بيروت وطرابلس
- ممثل واحد عن كل من اصحاب الصحف والمحررين المسجلين في نقابتي الصحافة والمحررين

^{٢٩} قانون ١٩٩٥/٣٨٩، المادة الرابعة معدلة بالقانون ١٩٩٦/٥٣٣.

- ممثل واحد عن كل من نقابة الصيادلة ونقابتي اطباء الاسنان في بيروت وطرابلس
- ممثل واحد عن نقابة خبراء المحاسبة المجازين.

ثالثا- عن النقابات:

- اثنا عشر ممثلا عن العمال بما فيهم الزراعيين والمستخدمين المسجلين في نقابات العمال والمستخدمين

- ممثلان عن الاساتذة الجامعيين

- ممثلان عن الحرفيين

- ممثل واحد عن المعلمين في كل من القطاعين العام والخاص

- ممثل واحد عن اتحاد الكتاب

- ممثل واحد عن اتحاد الناشرين

- ممثل واحد عن مالكي الابنية

- ممثل واحد عن المستأجرين.

رابعا- عن الجمعيات التعاونية:

- ممثلان عن الجمعيات التعاونية.

خامسا- عن المؤسسات الاجتماعية:

- ثلاثة ممثلين عن المؤسسات الاجتماعية غير الحكومية

- ممثلان عن الاتحادات النسائية.

سادسا- عن اصحاب الفكر والكفاءة والاختصاص في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والعلمية

والقانونية والثقافية والبيئية والفنية:

- عشرة ممثلين.

سابعاً: عن اللبنانيين المغتربين في مناطق الانتشار الاغترابي اللبناني.

- ستة ممثلين

بالرغم من أن هذا التمثيل يشمل معظم القطاعات الاجتماعية و الاقتصادية في المجتمع، و يثبت كون المجلس الاقتصادي و الاجتماعي مجلساً تمثيلاً الى جانب كونه استشارياً، غير أنه لا بد من الإشارة الى نقطتين في هذا السياق. الأولى أنه يوحى للمطلع على تكوين الهيئة العامة أن للمشترع نية في الحفاظ على تكوينها من أشخاص ذوي شأن في قطاعاتهم و ليس من أصحاب المهن و العمال أنفسهم، بمعنى آخر لا يشكل المجلس مكاناً للحوار بين عامة الشعب، ان جاز التعبير، و انما بين من يمثلونهم في أعمالهم و مهنتهم، اضافة الى أرباب العمل و الفئات الأخرى. و هؤلاء بمعظمهم غالباً قد لا يعكسون هموم العامة.

و النقطة الثانية تتجلى بممثلي المغتربين، كذلك لا بد لهؤلاء الا يكونوا من المغتربين الفعليين خلال فترة عضويتهم، اذ أن حق التصويت شخصي في الهيئة العامة و لا يجوز وكالة^{٣٠}.

الفقرة الثالثة: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي مؤسسة عامة أم ذو صفة خاصة

يتبين من دراسة أركان و خصائص المؤسسة العامة أنه هناك مزايا عديدة تميز المجلس الاقتصادي و الاجتماعي عن المؤسسة العامة، و لعل أهمها:

- تكوين مكتب المجلس من تسعة أعضاء، بينما تتألف السلطة التشريعية في المؤسسة العامة من ثلاثة الى سبعة أعضاء.

- تقارب أركانه القانونية من أركان المؤسسة العامة، من حيث الشخصية المعنوية المفترضة، و الاستقلال الاداري و المالي، و التخصص في ادارة مرفق عام أو القيام بخدمة عامة، كما سلطة

^{٣٠} قانون ١٩٩٥/٣٨٩، المادة ١٧.

الوصاية. و لكن ما يميز المجلس هيئته العامة ذات الصفة التمثيلية الشمولية التي تضم معظم شرائح المجتمع.

ان القول بأن المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هو مؤسسة عامة ذات صفة خاصة لا يتعارض مع طبيعته، لا بل قد يساعد في تذليل الكثير من العقبات التي تؤدي الى التأخير لحين اصدار مراسيم خاصة، لا تتركس غالبا الا ما تنص عليه تلك الخاصة بالمؤسسات العامة.

الفقرة الرابعة: التعديلات التشريعية المقترحة في طبيعة المجلس

يظهر مما تم عرضه من النصوص القانونية و التنظيمية التي ترعى الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، انها تترك العديد من التساؤلات لدى الفقه و الاجتهاد، و يستحسن اجراء بعض التعديلات عليها. وفيما يلي بعض الاقتراحات مع اسبابها الموجبة.

النص الحالي	النص المقترح	الأسباب الموجبة
القانون رقم ٣٩٨/١٩٩٥		
المادة ١: ينشأ مجلس استشاري يدعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية، يسمى في سياق هذا القانون " المجلس".	ينشأ مجلس استشاري تمثيلي يدعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية، و يتمتع بالشخصية المعنوية و	اضافة الى كونه مجلسا استشارية، هو ايضا تمثيلي تتمثل فيه مختلف قطاعات المجتمع. يتمتع المجلس فعليا بالشخصية المعنوية فلا بد من ازالة اللبس و ذكر ذلك صراحة. كما أن تصرفات المجلس و تعاطي الجهات الرسمية و القضائية معه

<p>تتم من خلال اعتباره شخصا معنويا.</p>	<p>الاستقلال الاداري و المالي يسمى في سياق هذا القانون "المجلس".</p>	
<p>غني عن القول أن طلبات الرأي التي تقدمت بها الحكومة قليلة جدا، فلا بد من توسيع قدرة المجلس على المبادرة في ابداء الرأي. المادة عينها لا تمنع الحكومة من أخذ الرأي بما يتعلق بالقوانين المالية و النقدية و لكن تمنع مبادرة المجلس من تلقاء نفسه.</p>	<p>للمجلس ابداء الرأي تلقائيا في القضايا والمهام المحددة في المادة الثانية من هذا القانون، وذلك بأكثرية مجموع أعضائه العادية باستثناء مشاريع القوانين المالية والنقدية بما فيها مشاريع الموازنات العامة وملحقاتها.</p>	<p>المادة ٣، فقرة ٣: للمجلس ابداء الرأي تلقائيا في القضايا والمهام المحددة في المادة الثانية من هذا القانون، وذلك بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه باستثناء مشاريع القوانين المالية والنقدية بما فيها مشاريع الموازنات العامة وملحقاتها.</p>
<p>لما كرسّت المادة الخامسة لمجلس الوزراء حق تحديد الهيئات الاكثر تمثيلا، و حيث يفترض ان يتمتع المجلس الاقتصادي و الاجتماعي باستقلالية نسبية، يقترح أن يسمى الأخير أعضاء هذه الهيئات.</p>	<p>يتم تشكيل الهيئة العامة للمجلس على الوجه الآتي: أولا : تقدم كل من الهيئات الاكثر تمثيلا للقطاعات التي يتألف منها المجلس والمحددة حصرا في المادة الرابعة من هذا القانون قائمة بأسماء مرشحيها تضم ثلاثة أضعاف عدد المراكز المخصصة لها على الأقل ليختار مكتب المجلس الاقتصادي و الاجتماعي العدد</p>	<p>المادة ٧: يتم تشكيل الهيئة العامة للمجلس على الوجه الآتي: أولا : تقدم كل من الهيئات الاكثر تمثيلا للقطاعات التي يتألف منها المجلس والمحددة حصرا في المادة الرابعة من هذا القانون قائمة بأسماء مرشحيها تضم ثلاثة أضعاف عدد المراكز المخصصة لها على الأقل ليختار مجلس الوزراء العدد المحدد بكل من هذه الهيئات.</p>

	<p>المحدد بكل من هذه الهيئات. ثانيا: يجري تعيين أهل الفكر والاختصاص والكفاءة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي</p>	<p>ثانيا: يجري تعيين أهل الفكر والاختصاص والكفاءة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.</p>
<p>قد تشكل تكاليف الحضور أعباء على محدودي الدخل من الاعضاء، ولما كان على المجلس ان يضم مختلف شرائح المجتمع، لا بد من التنبه الى هذا الامر.</p>	<p>يتقاضى أعضاء المجلس تعويض حضور يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء</p>	<p>المادة ١٩: لا يتقاضى أعضاء المجلس اي تعويض من اي نوع كان</p>

القسم الثاني: العمل في الدولة و في المجلس الاقتصادي والاجتماعي

ان المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هو هيئة عامة و ليست خاصة، و العاملون فيه هم عاملون في القطاع العام، بالرغم من كونه ذا طبيعة خاصة. من هنا لا بد من دراسة مفهوم الوظيفة العامة و مدى تطابقها مع العاملين في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي.

الفصل الاول: العاملون في القطاع العام

تعددت المصطلحات التي تعتمد لتسمية من يوكل اليهم خدمة القطاع العام و احيانا تشابهت أو تضاربت مع تلك المستعملة للعمل في القطاع الخاص، من الوظيفة و الوظيفة العامة و الوظيفة الدائمة و الوظيفة المؤقتة كما الاستخدام (غالبا للمستخدم و أحيانا لفئات أخرى) و الاجارة (للأجير) و العمل (للعامل) و التعاقد و الخدمة بالفاتورة. هذا الأمر يربك العديد من المهتمين بالقانون الاداري سيما منهم الطلاب. لذا من المفيد بداية الوقوف على ايضاح هذه التداخلات قدر الامكان، و من ثم دراسة شروط و آليات التعيين في الوظائف العامة.

المبحث الاول: انواع العمل في الادارات المركزية

يعتبر المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١١٢ النظام العام للموظفين العاملين في لبنان، كما يشكل المرسوم ١٩٩٤/٥٨٨٣ نظام الاجراء العام. و قد اعتمد المشرع اللبناني مصطلح الموظف للدلالة على عمال الادارة العامة اي الموظفين العموميين. و اختلف المشرع في لبنان عن مثليه الفرنسي و المصري بأن اعتبر من يولى وظيفة مؤقتة موظفا عاما فيما الاخرون اقتصروا ذلك في الوظيفة الدائمة^{٣١}. هذا و تحدد بعض الانظمة القانونية الخاصة أحكام بعض الموظفين في مرافق محددة قد تكون مركزية كالقوى

^{٣١} بنفس المعنى: ابراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في القانون الاداري، ، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٦، ص ٢٩١.

العسكرية و الامنية، او لامركزية كالمؤسسات العامة و هيئات اخرى من ضمنها المجلس الاقتصادي و الاجتماعي.

النبذة الأولى: النظام القانوني لموظفي الدولة

ينقسم الموظفون في لبنان، بحسب المادة الاولى من المرسوم ١٩٥٩/١١٢ و تعديلاته، الى موظفين دائمين و موظفين مؤقتين. و الموظف الدائم هو من ولي عملا دائما في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع، بينما يعتبر من ولي وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض موظفا مؤقتا. و كل شخص في خدمة الدولة لا ينتسب الى احدى هاتين الفئتين يعتبر أجيرا. ولا يستثنى من هذه الأحكام الا ما يحكمه نص خاص يخرجها منها. و الأجير، بحسب المادة الاولى من المرسوم ١٩٩٤/٥٨٨٣ هو "كل شخص يعمل في خدمة الادارات العامة و لا ينتسب الى احد ملاكاتها الدائمة أو المؤقتة ولا يخضع للأحكام الخاصة بالمتعاقدين.

النبذة الثانية: التعيين في الادارات المركزية

ان الموظف العام يمثل الادارة تجاه العموم، و هو وجهها الفعلي، فالادارة العامة ما هي الا عدد من الاشخاص الفعليين الذين يقومون بتنفيذ سياسة ادارية عامة ضمن واجبات فردية يجب ان تكون محددة. لذلك لا بد للادارة من تحديد شروط و آليات تختار على اساسها من سيقوم بتمثيلها و تنفيذ سياستها.

الفقرة الأولى: الشروط المتعلقة بالمرشح للوظيفة العامة

المبدأ أن العمل في القطاع العام يأخذ أحد الأشكال التالية: اما شكل الموظف الذي ينتسب الى احدى ملاكات الادارة الدائمة او المؤقتة، و اما الأجير الذي يعمل في خدمة الادارة و لا ينتسب الى ملاكها، واما المتعاقد.

أما الفرق بين العمّال و المستخدمين، فقد بيّنه قانون العمل اللبناني رقم ١٩٤٦/٠ في مادته الثالثة باعتبارها الأجراء و المتدربين و المياومين من المستخدمين حين يقومون بأعمال مكتبية أو غير يدوية، و من العمّال حين لا يدخلون في فئة المستخدمين، أي يعتبر عاملا كل أجير أو متدرب أو مياوم يقوم بأعمال يدوية أو غير مكتبية. و بالطبع هذا التوصيف يسري أيضا على العاملين في القطاع العام المركزي (الادارات العامة) و اللامركزي (المؤسسات الهيئات العامة و الصناديق و المجالس..)، و ان كان اللبس قائما في كثير من الاحيان في دقة استعمال مختلف هذه المصطلحات كما يظهر في الأسباب الموجبة للمرسوم رقم ١٩٩٦/٩٤١٣، و من ثم في نص مواد المرسوم التي أتت عى ذكر مصطلحي المستخدم و الأجير في المؤسسات العامة فقط باعتبار الأول منتسبا الى ملاك المؤسسة بخلاف الأخير، دون الموظف و العامل.

عددت المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١١٢ الشروط الواجب توافرها في المرشح لتولي وظيفة عامة، وهي الشروط العامة التي سيتم عرضها بغض النظر عن بعض الشروط الاضافية التي تقرضها قوانين خاصة ببعض الوظائف حصرا، اذ "يحدد في نظام كل وزارة الشروط الاضافية الخاصة التي يجب ان تتوافر في طالبي وظائفها الفنية او بعض وظائفها الادارية"^{٢٢}. و الشروط العامة هي:

^{٢٢} مرسوم اشتراعي ١٩٥٩/١١٢، المادة الرابعة

أ- الجنسية:

ان يكون المرشح للوظيفة العامة لبنانيا منذ اكثر من عشر سنوات. أي انه لا يجوز لغير اللبناني الترشح لوظيفة عامة، كما أنه لا يجوز لمن منح الجنسية اللبنانية الترشح الا بعد مرور عشر سنوات على تجنيسه.

ب- السن:

يشترط القانون سنا ادنى و اخر اعلى لتولي الوظائف العامة، فاشترط المرسوم الاشتراعي المذكور الا يقل عمر المرشح للوظيفة العامة عن عشرين سنة، و هو بذلك يضمن وصول الفرد الى وعي يمكنه من تولي هذه المسؤولية العامة. كما اشترط عدم تجاوز عمر المرشح حدا معيناً و هو الخامسة و الثلاثين في وظائف الفئتين الرابعة و الخامسة، و الا يقل الفرق بين عمر المرشح و سن التقاعد عن المدة اللازمة لاستحقاق معاش التقاعد بالنسبة الى الوظائف دون الفئة الرابعة.

ج- الخلو من الامراض

يجب على المتقدم لوظيفة عامة ان يثبت بموجب شهادة صحية صادرة عن اللجنة الطبية الرسمية خلوه من اية امراض أو عاهات تشكل عائقاً امام توليه الوظيفة. اذا اللياقة الطبية هي لياقة نسبية تقاس و تحدد حسب حاجة الوظيفة، فالمقعد مثلاً لا يجوز ان يحرم من التقدم لشغل وظيفة مكتبية اذ ان اعاقته لا تشكل مانعاً عن القيام بالموجبات التي ستلقى على عاتقه في حال شغل الوظيفة، غير انها تمنعه من التقدم لوظيفة تتطلب قدرات جسدية.

د- التمتع بالحقوق المدنية و حق التوظيف:

وبحسب المادة الرابعة من المرسوم ١٩٥٩/١١٢، يجب ان يثبت المرشح للوظيفة العامة تمتعه بالحقوق المدنية وذلك بموجب سجل عدلي يثبت عدم الحكم عليه بجناية او جنحة شائنة او محاولة احدهما. اما الحق بالتوظيف فقد اشارت اليه المادة الثالثة و السبعين من المرسوم عينه بعدم جواز اعادة الموظف المعزول الى اية وظيفة في الادارات و المؤسسات العامة و البلديات.

و بالتالي فان فقدان الفرد لحقوقه المدنية او عزله من وظيفة عامة كان يشغلها يؤديان الى حرمانه من تقلد الوظيفة العامة مدى الحياة، حتى عندما يعاد اعتبار المحكوم و حصوله على سجل عدلي جديد نظيف يخلو من الاحكام، فتاريخه الحكمي يبقى مانعا. من هنا يبدو هذا الشرط مخالفا للحقوق الاساسية الانسانية التي ترفض حرمان شخص من حق ما مدى الحياة.

الفقرة الثانية: آليات التوظيف في الوظيفة العامة

لا يكفي توافر الشروط العامة في المرشح ليضمن توليه الوظيفة العامة، و انما هناك آليات لاختيار المؤهلين أصحاب الجدارة و الكفاءة تختلف باختلاف الوظيفة. وهذه الاليات تختلف من حيث طريقة الاختيار و الجهة الصالحة للتعين، باختلاف فئة الوظيفة الشاغرة. و يلعب مجلس الخدمة المدنية، بموجب القانون، الدور الابرز في تطبيق آليات التوظيف باستثناء الفئة الاولى.

أ- موظفوا الفئة الاولى: يعين موظفوا الفئة الاولى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، و يتم مبدئيا اختيارهم من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا في الفئة الثانية، على ان تكون اسمائهم مدرجة في جداول الترفيع. كما يجوز كاستثناء لا يتخطى ثلث عدد الوظائف الشاغرة في الفئة الاولى، تعيينهم من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، و ليس موافقته، شرط حصولهم على اجازات جامعية^{٣٣}.

^{٣٣} مرسوم اشتراعي ١٩٥٩/١١٢، المادة ١٢، معجلة بموجب المرسوم ١٩٧٢/٣١٦٩

ب- موظفوا الفئة الثانية: كما الفئة الاولى، يعين موظفوا الفئة الثانية ايضا بمرسوم، غير انه لا بد من موافقة مجلس الخدمة المدنية و ليس استطلاع رأيه فقط. و يتم مبدئيا اختيار موظفي الفئة الثانية من الدرجتين الاولى و الثانية من الفئة الثالثة المدرجة اسماؤهم في جدول الترفيع بعد نجاحهم في التدريب اما في المعهد الوطني للإدارة او استثناء خارج البلاد شرط كونهم موفدين بمنح خاصة لهذا الغرض و موافقة مجلس الوزراء على هذا الاستثناء.

كما يجوز ملء الوظائف الفنية الشاغرة من الفئة الثانية بموجب مباراة محصورة بحملة الاجازات الجامعية ذوي الخبرة بنوع العمل المطلوب، على ان يحق الاشتراك فيها لموظفي الفئة الثالثة و مرشحين من خارج الملاك^{٣٤}.

ج- موظفوا الفئتين الثالثة و الرابعة: يشترط القانون^{٣٥} بداية على المرشح النجاح في المباراة المؤهلة لاحدى وظائف الفئة الرابعة، دون أية شروط أكاديمية للرتبتين الرابعة و الخامسة ، ثم يشترط حصول المرشح على البكالوريا اللبنانية- القسم الاول او ما يعادلها للترشح للرتبة الثانية من هذه الفئة مع بعض الاستثناءات بالنسبة الى الوظائف العملية. و " وعلى الراغبين في الاشتراك في المباراة المؤهلة لوظائف الرتبة الاولى ان يكونوا حائزين شهادة القسم الثاني من البكالوريا اللبنانية ، او شهادة معادلة لها، او القسم الاول من البكالوريا اللبنانية اذا كان قد مضى عليهم خمس سنوات على الاقل في الرتبة الثانية من الفئة الرابعة، او ان يكونوا موظفي الرتبة الثانية في الفئة الرابعة في هذه الرتبة عشر سنوات على الاقل مهما كانت الشهادات التي يحملونها"^{٣٦}.

أما وظائف الفئة الثالثة، فيشترط اضافة الى نجاح المرشحين في المباراة كونهم حاصلين على شهادة في الحقوق أو ما يعادلها، كما يمكن الاستعاضة عن هذه الشهادات للوظائف الفنية شهادات خاصة تحدد

^{٣٤} مرسوم اشتراعي ١٩٥٩/١١٢، المادة ١١، معدلة بالمرسوم ١٩٨٢/٥٨ و القانون ٢٠٠٠/٢٢٢

^{٣٥} مرسوم اشتراعي ١٩٥٩/١١٢، المادة ٧، معدلة بموجب المرسومين ١٩٦٠/٥٩٤٦ و ١٩٦٧/٧٨٨١

^{٣٦} مرسوم اشتراعي ١٩٥٩/١١٢، المادة ٧، معدلة بموجب المرسومين ١٩٦٠/٥٩٤٦ و ١٩٦٧/٧٨٨١

في نظام كل وزارة، و يستثنى من هذا الشرط بعض الموظفين الذين قضوا عشر سنوات على الأقل في الخدمة العامة.

د- موظفوا الفئة الخامسة: يتم التعيين في وظائف الفئة الخامسة بناء على امتحان تنظمه ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، و لا يشترط كون المرشح حائزا على اية شهادات اكااديمية، كما ان تعيينهم لا يحتاج مرسوما من مجلس الوزراء، بل بشروط تحددها هيئة مجلس الخدمة المدنية. اذا الاختلاف الاساسي في التوظيف في وظائف الفئة الخامسة أنه يتم بناء على امتحان و ليس مباراة، و في الامتحان لا تلزم الادارة بتراتبية العلامات، فهو امتحان جدارة يبقى بعده للادارة ان تختار من تشاء ممن اجتازوه و يكون لها سلطة استنسابية مطلقة في هذا المجال غير خاضعة لاية مراجعة^{٣٧}. كما أن تعيينهم لا يحتاج موافقة مجلس الوزراء كما بيّنا انفا.

خلاصة القول، ان التعيين في الوظائف العامة يشترط توافر مواصفات شخصية بالمرشح تثبت كونه أهلا لتسلم أمانة الخدمة العامة، كما تتطلب شروطا أخرى تختلف باختلاف فئة و رتبة الوظيفة و ماهيتها. كافة الوظائف تتم باثبات الجدارة بموجب امتحان او مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية باستثناء الفئة الاولى و بعض الحالات الخاصة المذكورة حصرا في القانون. غير ان اثبات هذه الجدارة لا يكفي وحده لنيل الوظيفة و مباشرة العمل، بل ان لمجلس الخدمة المدنية الحق بالغاء الامتحان او المباراة قبل اعلان النتائج، و في ذلك معنى سياسي أكثر مما هو تقني غالبا يتعلق بمقتضيات التوازن الطائفي او ما سمي بالوفاق الوطني. كما أن التثبيت يتم بمقتضى مرسوم اعطاء الصيغة التنفيذية صادر عن مجلس الوزراء في كافة الفئات باستثناء الفئة الخامسة.

^{٣٧} بنفس المعنى: ابراهيم عبدالعزيز شيجا، المرجع السابق، ص ٣٢٧

المبحث الثاني: العمل في الهيئات اللامركزية

يطلق مصطلح موظف على فئات من العاملين في الهيئات اللامركزية، كالمؤسسات العامة و المجلس و الصناديق و سائر الأشخاص العاملين اللامركزيين. و لدى كل من هذه الهيئات نظام خاص للعاملين لديها، يتقارب معظمها من بعضها البعض و من النظام العام للموظفين أيضا. غير أن خصوصية كل هيئة دفعت الحكومة و المشرع الى تخصيص نظام لكل منها. فيما يلي محاولة لمقارنة نظام العاملين في عدة هيئات عامة لامركزية للوقوف على الخصائص المشتركة و تلك المتميزة.

النبذة الأولى: عوامل مشتركة للعمل في معظم الهيئات العامة اللامركزية

تجمل معظم الهيئات العامة اللامركزية على عدة خصائص في أنظمة العمل لديها، سيتم التطرق لأهمها.

أولاً: بالنسبة الى المدير أو المدير العام

١- المدير أو المدير العام يرأس السلطة التنفيذية في أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة و البلديات.

٢- يعين المدير العام او المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. بناء على اقتراح سلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. ويمكن ان يعين بالتعاقد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد او التمديد على ان تحدد رواتبه وتعويضاته بالعقد وان يعطى العقد الصبغة التنفيذية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

٣- يشترط في المدير العام او المدير:

أ - أن يكون لبنانيا منذ عشر سنوات على الأقل.

ب - أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من عمره.

ج - أن يكون سليما من الامراض والعاهات التي تحول دون قيامه باعباء وظيفته. وعليه ان يبرز

شهادة من اللجنة الطبية الرسمية اثباتا لذلك.

د - أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية او محاولة جناية من اي نوع كانت , او

بجناحة شائنة او محاولة جناحة شائنة وفقا لاحكام المادة ٤ (فقرة هـ) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢

تاريخ ٥٩/٦/١٢.

يتولى المدير العام تعيين المستخدمين, باستثناء المحتسب , بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، ولا

يصح التعيين نافذا الا بعد تصديق سلطة الوصاية، كما يقوم بتعيين سائر الاجراء. تجدر الاشارة الى

أن الصلاحيات التي أعطيت لكل من أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة و البلديات، بحلولها

مكان مجلس الخدمة المدنية قد أصبحت غير نافذة بعد قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠١.

ثانيا: بالنسبة الى المستخدمين:

أن يكون لبنانيا منذ عشر سنوات على الأقل.

٢ . أن يكون قد أتم العشرين من العمر ولم يتجاوز الرابعة والستين.

٣ . أن يكون سليما من الأمراض والعاهات التي تحول دون قيامه بأعباء وظيفته، وعليه أن يبرز إثباتا

لذلك شهادة من اللجنة الطبية الرسمية المشار إليها في الفقرة ٣ من المادة ٣٩ من المرسوم الاشتراعي

رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢

٤ . أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية او محاولة جناية من أي نوع كانت, أو

بجناحة شائنة, أو محاولة جناحة شائنة, وتعتبر جناحا شائنة: السرقة والاحتيال, وسوء الائتمان, والشك

بدون مؤونة، الاختلاس، والرشوة، والاعتصاب، والتهويل، والتزوير، والشهادة الكاذبة واليمين الكاذبة، والجرائم المخلة بالأخلاق المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، والجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة أو الإتجار بها. وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد إليهم اعتبارهم أو استفادوا من العفو.

٥. أن يكون غير معزول أو مصروف من وظيفة أو خدمة في إحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة أو البلديات بقرار من أحد مجالس التأديب، أو أنهيت خدمته عملاً بأحكام القوانين الاستثنائية لإنهاء خدمات الموظفين.

٦. أن يكون حائزاً على الشهادات والمؤهلات العلمية المطلوبة والخبرات اللازمة، وأن يجتاز مباراة الاستخدام بنجاح في جميع الأحوال التي يفترض فيها اجتياز المباراة.

ثالثاً: بالنسبة الى واجبات الموظف:

وهي نفسها تلك المفروضة بموجب نظام الموظفين في الدولة، و تتجلى بالتالي:

أ- السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة النافذة، و السعي لتحقيق المصلحة العامة.

ب- طاعة الرؤساء.

ج- الاخلاص و الامانة كما الدقة في العمل.

د- عدم القيان بأعمال سياسية.

هـ- عدم الاصراب أو حض غيره على الاضراب.

و- عدم الجمع بين وظيفته و أي عمل آخر مأجور باستثناء التعليم ضمن شروط محددة.

ز- عدم البوح بأي معلومات رسمية اطلع عليها خلال ممارسته الوظيفة.

تضاف الى الأمور المشتركة، الحقوق و آليات التأديب. فلكل موظف و أجير و متعاقد الحق في بدل

مالي مقابل عمله، و هذا الراتب يحدد في الهيئات اللامركزية بموافقة سلطة الوصاية. كذلك يشترك

هؤلاء في الحق بالترقية و الترفيع و الاجازات و المساعدات و بدل الاعمال الاضافية، كما التغطية الصحية و تعويض نهاية الخدمة.

أما بالنسبة الى التأديب، فقد أخذت هذه الهيئات بأنظمة متقاربة جدا من أنظمة الموظفين العاميين، في الحالات التي يقطع فيها نصف الراتب و تلك التي يقطع الراتب فيها.

رابعاً: مفعول التعيين ونتائجه

١ . لا يعين أحد إلا في وظيفة شاغرة ومرصد لها اعتماد خاص في الموازنة.

٢ . يجري التعيين في الدرجة الأولى من الفئة، أما إذا كان المستخدم قد أخذ من ملاكات الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات وكان راتبه يتجاوز راتب الدرجة الأخيرة فيعين في الدرجة التي يعادل راتبها راتبه في ملاكه الأصلي.

٣ . يسري مفعول التعيين ابتداء من تاريخ مباشرة العمل. ولا يجوز أن يحدث أي مفعول رجعي.

٤ . تبلغ قرارات التعيين مجلس الخدمة المدنية.

٥ . إذا جرى التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، يعتبر هذا التعيين لاغ وكأنه ولم يكن ولا ينتج أي حقوق مكتسبة، ويحظر على كل من المصفي والامر بالصرف تصفية النفقة الناجمة عنه وصرفها حتى ولو وردهما أمر خطي بذلك. وعلى الأمر بالصرف أن يبلغ الأمر إلى مجلس الإدارة وإلى سلطة الوصاية لأجل العمل على إلغاء نص التعيين.

خامساً: شرط السن

١ . تحسب سن المستخدمين وسنوات خدمتهم على اساس القاعدة الغريغورية.

- ٢ . يحسب الحد الأدنى والحد الأقصى للسن المفروضان في الاستخدام ابتداء من تاريخ الولادة حتى التاريخ المحدد للبدء في المباراة أو في أول كانون الثاني من السنة التي تم فيها الاستخدام في ما يتعلق بالمستخدمين الذين يمكن استخدامهم بدون مباراة.
- ٣ . تذكر سن المستخدم في قرار استخدامه بالاستناد إلى صورة طبق الاصل عن قيده في سجل الاحوال الشخصية, وإذا كان تاريخ يوم الولادة غير معروف, فيعتبر المستخدم من مواليد اليوم الأول من شهر تموز من يوم ولادته. وإذا كان شهر الولادة معروفاً فقط فيعتبر مولوداً في الخامس عشر من شهر ولادته.
- ٤ . لا يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد سن المستخدم أي تصحيح يطرأ عليها بعد صدور قرار الاستخدام, وذلك مهما كان نوع التصحيح أو سببه, وسواء أكان صادراً عن طريق القضاء الرجائي أم عن طريق القضاء النزاعي.
- ٥ . تطبق احكام الفقرة السابقة من هذه المادة على المستخدم الذي يعاد إلى الخدمة في المؤسسة في ما لو صحح سنه اثناء وجوده خارج الخدمة. أما المستخدم الذي يستخدم مجدداً بعد تركه الخدمة فلا يؤخذ بعين الاعتبار الا سنه بتاريخ استخدامه الأول.

النبذة الثانية: عوامل و شروط خاصة للعمل في بعض الهيئات العامة اللامركزية

أول ما يظهر من تباين في أنظمة العاملين لدى الهيئات اللامركزية هو الاختلاف في تصنيف فئات العاملين فيها.

أولاً: فئات العاملين:

في حين قسّمت الهيئة العامة للطيران المدني، و هي مؤسسة عامة انشئت بموجب القانون ٤٨١ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢، العاملين فيها الى فئتين اثنتين هما المستخدمين و المتعاقدين^{٣٨}، وكذلك فعل نظام العاملين في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان^{٣٩}، قسّم نظام العاملين في المعهد الوطني للإدارة العاملين فيه الى ثلاث فئات وهي المستخدم و المتعاقد و الأجير^{٤٠}، و كذلك الأمر بالنسبة الى مجلس الانماء و الاعمار^{٤١}.

ثانياً: الامتحان و المباراة:

أما فيما يختص بالامتحان و مباراة التقدم للوظيفة، فان أغلب الهيئات اللامركزية اعتمدت قاعدة نظام موظفي الدولة بأن يحتفظ المرشحون بحقهم في اجتياز المباراة أو الامتحان لمدة سنتين، فيما الامر مختلف بالنسبة الى المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان بحيث نص نظامها على ان يعمل بلائحة الناجحين لمدة سنة فقط من تاريخ اعلان نتائج المباراة أو الامتحان ويكون لهذه اللائحة افضلية خلال سنة على اللائحة التي تليها. وتستند لائحة الناجحين مفعولها بانتهاء مدة السنة^{٤٢}،

ثالثاً: المتعاقدون

فيما تقتصر وظائف المستخدمين على اللبنانيين فقط، تشترك معظم الهيئات اللامركزية في اعتمادها نظام التعاقد بحيث يمكن لرئيس السلطة التقديرية التعاقد مع لبنانيين أو غير لبنانيين لمدة محددة وللقيام بعمل معين يتطلب معارف ومؤهلات خاصة ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة.

^{٣٨} مرسوم رقم ١٢٦٣٣، نظام العاملين في الهيئة العامة للطيران المدني، تاريخ ٢٠٠٤/٦/١٦، المادة ٣.
^{٣٩} مرسوم رقم ٩٣٠٦، نظام العاملين في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان، تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢، المادة ٣.
^{٤٠} مرسوم رقم ١١٠٤٤، نظام العاملين في المعهد الوطني للإدارة، تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٧، المادة ٢.
^{٤١} مرسوم رقم ١٠٩٤٢، نظام العاملين في مجلس الانماء و الاعمار، تاريخ ٢٠٠٣/٩/١٣، المادة ١.
^{٤٢} مرسوم رقم ٩٣٠٦، نظام العاملين في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان، تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢، المادة ٧.

الفصل الثاني: العمل في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

بخلاف النظام العام للوظائف العامة المكرس بالمرسوم الاشتراعي ١١٢/١٩٥٩، لم يأخذ النظام العام للوظائف في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بفتة الموظفين المؤقتين، و انما اقتصر العمل لديه بحسب المادة الاولى من المرسوم ٣٧٦١/٢٠٠٠ بفئات ثلاث و هي الموظف الدائم و الأجير و المتعاقد. و اعتبر ان الموظف الدائم هو من ولي عملا دائما في وظيفة ملحوظة في ملاك المجلس، و المتعاقد هو من يتعاقد معه رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بناء على اقتراح المدير العام وبعد موافقة مكتب المجلس، لمدة محددة للقيام بعمل يتطلب معارف ومؤهلات خاصة، أما الأجير فهو من دخل في خدمة المجلس ولا ينتسب الى احدى الفئتين^{٤٣}. كما قسم المرسوم ٣٧٦١/٢٠٠٠ في مادته الثالثة الوظائف الدائمة في المجلس الى فئات و الفئات الى درجات.

المبحث الاول: النظام القانوني لموظفي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

أخرج كل من مجلس الخدمة المدنية و ادارة التفتيش المركزي من نطاق المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، فحلّ مكتب المجلس و المدير العام محلها و ذلك بتوليّ المكتب التوظيف و المجلس التأديبي الخاص التأديب بناء على اقتراح المدير العام، بحيث نصت المادة ١٩ من المرسوم ٣٧٦١/٢٠٠٠ على "أن مكتب المجلس هو المرجع الصالح محل مجلس الخدمة المدنية والتفتيش

^{٤٣} على سبيل المثال اخذ مجلس الانماء و الاعمار بتصنيف مختلف ايضا فنص في المادة الاولى من نظام العاملين فيه بالمرسوم رقم ١٩٧٧/٥٢٣، على ان يتألف جهاز العاملين في مجلس الانماء والاعمار من مستخدمين ومتعاقدين واجراء: ١- المستخدم هو من ولي وظيفة ملحوظة في ملاك مجلس الانماء والاعمار. ٢- المتعاقد هو من يتعاقد المجلس معه لبنانيا كان او اجنبيا، لمدة معينة وللقيام باعمال محددة تتطلب معارف ومؤهلات خاصة. ٣- الاجير هو كل من يعمل في خدمة المجلس ولا ينتسب الى احدى الفئتين المبينتين اعلاه. في حين أخذ المجلس الاقتصادي و الاجتماعي بالموظف الدائم بدلا من المستخدم

المركزي"، غير أن قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠١ ألغى تلقائياً بعض الصلاحيات هذه، كما سيتم تبيانه فيما يلي.

النبذة الأولى: التعيين في وظائف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

بحسب المادة السادسة من المرسوم أعلاه، يعين الموظفون من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة بقرار من هيئة مكتب المجلس بناء على اقتراح المدير العام، و يتم التعيين بناء على امتحان في الفئة الخامسة و مباراة للفئتين الرابعة و الثالثة، على أن يضع مكتب المجلس أنظمة الامتحانات و المباريات و موادها ثم يقوم المدير العام بتنظيمها بقرار منه بناء على اقتراح رئيس المصلحة المعنية. ويجوز ان تنص هذه الانظمة على منح علامات اضافية لا تتجاوز 15% من مجموع العلامات للمرشحين الذين يحملون شهادة اعلى من الحد الادنى المطلوب، و 10 % من مجموع العلامات لأولئك الذين امضوا عشر سنوات على الاقل في خدمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي. و تملأ، حسب المادة التاسعة من هذا المرسوم، المراكز الشاغرة في الفئة الثانية بالاختيار من بين موظفي الدرجة الخامسة من الفئة الثالثة الذين يستوفون الشروط الخاصة للتعيين وذلك بقرار من مكتب المجلس وبناء على اقتراح المدير العام.

و ما اتى في المادة السابعة من المرسوم عينه مثير للتعجب من ناحية وضع مكتب المجلس بناء على اقتراح المدير العام لائحة باسماء المرشحين الذين يستوفون شروط الاشتراك في المباراة او الامتحان ولا يقبل قراره الطعن بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة، كما حق مكتب المجلس بالغاء المباراة او الامتحان بناء على اقتراح المدير العام على ان يتم هذا الالغاء قبل اعلان النتائج.

غير أنه لا بد من الالتفات الى أن كافة هذه الاجراءات المنصوص عليها في المرسوم ٣٧٦١/٢٠٠٠ و المتعلقة بالتوظيف و آليات الامتحانات و المباريات باتت غير قابلة للتطبيق بموجب المادة ٥٤ من

قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠١ و التي تنص على أن " يتم التعيين و التعاقد في هذه المؤسسات العامة و المصالح المستقلة والمجالس و الهيئات و الصناديق العامة- باستثناء مصرف لبنان- بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقا للشروط المطلوبة للتعيين او الاستخدام في كل منها". اذا عادت بموجب هذا القانون صلاحية اجراء المباراة الى مجلس الخدمة المدنية و ان باعتبار الشروط الخاصة بالتوظيف في المجلس، اذ ان هذا التعديل أتى بقانون يفوق قوة المرسوم كما انه قد اصدر بعده

النبة الثانية: المساءلة و التأديب

تطبق على موظفي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الأحكام المنصوص عنها في النظام العام للوظيفة العامة بالمرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١١٢ على أن يحل مكتب المجلس مقام التفتيش المركزي، و ينشأ لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مجلس تأديبي ويوضع نظامه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. و لهذا المجلس الحق في انزال العقوبات التأديبية كافة بما فيعا الصرف و العزل من الخدمة. وقد عدد المرسوم ٢٠٠٠/٣٧٦١ في مادتيه الرابعة عشرة و الخامسة عشرة الحالات التي يتقاضى فيها الموظف نصف راتبه و تلك التي ينقطع فيها راتبه، فنص على ان "يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل نصف راتبه اعتبارا من اليوم الذي يلي تاريخ ابلاغه النص القاضي بتوقيفه عن العمل، او اعتبارا من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل اذا كان قد انقطع عنه قبل تبليغه النص المذكور ولا يدفع له النصف الآخر الا اذا برأه المجلس التأديبي الخاص بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي او حكم عليه بعقوبة من الدرجة الاولى او اذا عدلت الادارة عن حالته على هذا المجلس التأديبي بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ ايقافه عن العمل، كما يتقاضى الموظف الموقوف عدليا بصورة احتياطية نصف راتبه ولا يدفع له النصف الآخر الا اذا منعت محاكمته او برىء او حكم بعقوبة غير عقوبة الحبس".

اما الحالات التي يقطع فيها الراتب فتكون عن " الموظف الموضوع خارج الملاك او في الاستداع وعن الموظف الموقوف عن العمل بحكم من المجلس التأديبي الخاص بالمكتب الاقتصادي والاجتماعي او المصروف من الخدمة او المستقيل او المعزول وذلك اعتبارا من اليوم التالي لتاريخ ابلاغه النص القاضي بذلك, او منذ انقطاعه الفعلي عن العمل اذا حصل ذلك قبل اجراء التبليغ، و لا يتقاضى الموظف راتبه عن المدة التي يقضيها في السجن تنفيذاً لعقوبة قضائية, الا اذا كان محكوماً بجناية عن غير قصد.

و بالطبع لا ينتسب كل من المتعاقدين و الأجراء الى ملاك المجلس، و لا يعتبرون من عداد موظفيه الدائمين، غير ان ذلك لا يخرج المتعاقدين من نطاق المجلس التأديبي الخاص، المولج تصحيح أي خطأ مسلكي عند العاملين في المجلس تماشياً مع المبادئ العامة للتوظيف العامة. و انه بالرغم من ادخال القانون ٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ في مادته الاولى في صلاحيات الهيئة العليا للتأديب جميع العاملين في الادارات العامة و البلديات و المصالح المستقلة التابعة للدولة و للبلديات، يبقى العاملون في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي خاضعين للمجلس التأديبي الخاص به، اذ أن هذا التوسع في صلاحيات الهيئة العليا للتأديب أتى بتاريخ سابق لتاريخ صدور المرسوم ٣٧٦١، نظام العاملين في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، كما أنه لم يأت على ذكر المجالس و الصناديق و الهيئات بكافة أشكالها.

المبحث الثاني: العاملون في المجلس

يقوم بادارة شؤون المجلس الاقتصادي و الاجتماعي العديد من الكوادر، ففيه الهيئة العامة و مكتب المجلس الرئيس و نائبه كما الموظفون و المتعاقدون و الاجراء بالفاتورة.

النبذة الأولى: أعضاء الهيئة العامة و مكتب المجلس

يتألف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي من هيئة عامة مكوّنة من واحد و سبعين عضوا يمثلون قطاعات المجتمع المختلفة و تمتد ولايتهم لثلاث سنوات، و من مكتب المجلس المكوّن من تسعة أعضاء تنتخبهم الهيئة العامة و ينتخبون رئيسا للمكتب يكون هو رئيس المجلس. لا يتقاضى أعضاء المجلس اي تعويض من اي نوع كان^{٤٤}. فأعضاء الهيئة العامة و التي ينتخب منهم أعضاء مكتب المجلس و من ثم الرئيس هم اذا بأجمعهم ليسوا بموظفين، ليس فقط لغياب ركن الراتب او التعويض، و انما لكونهم هيئة تمثيلية مصغرة منتخبة من الهيئة التمثيلية العامة، و افتراض ان جميعهم او معظمهم هم اما موظفون في قطاعات اخرى او ارباب عمل.

النبذة الثانية: موظفو المجلس الاقتصادي و الاجتماعي

اعتمد نظام الموظفين، المرسوم ٣٧٦١/٢٠٠٠، في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي معظم مبادئ نظام الموظفين في الادارات العامة، مع بعض الاستثناءات، فهو أخذ بالموظف الدائم و لم يأخذ بالموظف المؤقت، و اشترط في مادته الرابعة أن يكون طالب الوظيفة لبنانيا منذ عشر سنوات على الاقل، اتم العشرين من عمره و لم يتجاوز الخامسة والثلاثين اذا كان طالبا وظيفية في احدى الفئتين الرابعة والخامسة، والرابعة والاربعين للوظيفة في الفئتين الثانية او الثالثة، وان يكون سليما من الامراض والعاهات التي تحول دون قيامه باعباء الوظيفة، متمتعا بحقوقه المدنية و غير محكوم عليه بجناية او محاولة جناية من اي نوع كانت، او بجنحة شائنة او محاولة جنحة شائنة ، و الا يكون قد صرف من الخدمة تأديبيا من احدى الادارات العامة او المؤسسات العامة او البلديات، كما ان يكون حائزا الشهادات و المؤهلات العلمية والخبرات المطلوبة وان يجتاز بنجاح مباراة او امتحان التعيين في الاحوال التي تفرض فيها النصوص النافذة ذلك.

^{٤٤} قانون رقم ٣٨٩، قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ١٢/١/١٩٩٥، المادة ١٩.

كما نص على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي واية وظيفة في ملاك هذا المجلس. و اعتبر في مادته الثالثة وظائف المجلس سلكا اداريا، و قسم الوظائف الدائمة الى فئات و الفئات الى درجات. أضيف الى انه اعتبر العلاقة بين المجلس و موظفيه علاقة نظامية و ليست تعاقدية بنصه في المادة الثانية من المرسوم نفسه على ان يخضع الموظفون الدائمون للاحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بوظائف المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتطبق عليهم الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون ان يكون لهم اي حق مكتسب في الاستقادة من الاحكام السابقة".

و الجدير بالذكر أن نظام العاملين في المجلس لم يأت على ذكر وظائف الفئة الاولى و بالأخص المدير العام، و قد نص القانون ٣٨٩ (المادة ١١) على أن يعين مدير عام للمجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، تم اتي المرسوم ٣٧٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠ و حدد شروط تعيين المدير العام و صلاحياته، و أعطاه الصلاحيات التي يمارسها المدير العام في الادارات العامة وفقا للقوانين و الانظمة النافذة، فهو الرئي التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمجلس. و التعيين في المجلس في الفئات الثانية و ما دون لا يحتاج مرسوما من مجلس الوزراء، و انما يتم تعيين الفائزين المقبولين للوظيفة بمقتضى قرار من هيئة مكتب المجلس بناء على اقتراح المدير العام^{٤٥}، و تبلغ نصوص التعيين الى رئاسة مجلس الوزراء و ديوان المحاسبة^{٤٦}.

النبة الثالثة: المتعاقدون و الأجراء

لرئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتعاقد، بناء على اقتراح المدير العام وبعد موافقة مكتب المجلس ، مع لبنانيين او اجانب لمدة محددة للقيام بعمل يتطلب معارف ومؤهلات خاصة ضمن حدود

^{٤٥} مرسوم ٣٧٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٦.

^{٤٦} مرسوم ٣٧٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ١٠.

الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية^{٤٧} ، كما يمكنه بقرار منه، بناء على اقتراح المدير العام وموافقة مكتب المجلس، استخدام أجراء^{٤٨}.

و الاجراء بالفاتورة، و هم يشكلون معظم عداد العاملين في المجلس، غير أنهم عيّنوا بناء على اجازة من مجلس الوزراء بابرام عقود شراء خدمات اي اجارة خدمة لقاء بدلات أتعاب^{٤٩} ، أي أنهم لا يعتبرون أجراء بمعنى المرسوم ٢٠٠٠/٣٧٦١ و لا يدخلون في الجهاز الاداري للمجلس، بل يبقون خاضعين لشروط استخدامهم أي العقود الخاصة المبرمة وفق أحكام قانون الموجبات و العقود^{٥٠}، بالرغم من اعتماد المجلس عليهم اعتمادا اساسيا، لا يشعرون بالاستقرار و الأمان الوظيفي الذي لا بد منه لتوقع ايجابية في العمل تثمر نتائج بقدر التوقعات. من هنا صار لزاما العمل على اصدار نظام الاجراء الخاص بالمجلس، على أن يعمل على ادخال هذه الفئة ضمن أحكامه.

النبذة الرابعة: تعديلات مقترحة على نظام العاميين في المجلس

غني عن البحث ان تمتع العمال و الموظفين بحقوقهم شعورهم بالاستقرار و الاستمرارية يؤديان حتما الى تحسين انتاجيتهم و تجدير ولأئهم للمنشأة أيا كانت. من هنا نقترح بعض التعديلات على نظام الموظفين في المجلس، كما نشدد على ضرورة اصدار النصوص الخاصة بالأجراء.

المرسوم رقم ٣٧٦١، نظام العاملين في المجلس، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠	
- تعديل كافة المواد التي تحل مكتب المجلس محل النقثيش	تماشيا مع رغبة المشرع منذ

^{٤٧} مرسوم ٣٧٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٣٠.

^{٤٨} مرسوم ٣٧٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠، المادة ٣٢.

^{٤٩} قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ تاريخ ٢٠٠٦/٣/٦.

^{٥٠} هيئة الاستشارات و التشريع، استشارة رقم ٢٠١٨/١٥٠.

<p>قانون موازنة العام ٢٠٠١، المادة ٤٥، و القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠، و اللذين الغى بموجبهما أي نص يكف يد مجلس الخدمة المدنية و جهات الرقابة الاساسية التابعة للدولة عن المؤسسات العامة و المجالس و الصناديق و سائر الاشخاص المعنويين ذوي الشأن العام.</p>	<p>المركزي و الهيئة العليا للتأديب و مجلس الخدمة المدنية و اخضاعه لها حسب القوانين و الانظمة المرعية الاجراء فيه. - اضافة النصوص التي تحكم عمل الأجراء آخذة بعين الاعتبار تصحيح و تعديل أوضاع الأجراء بالفاتورة العاملين حاليا في المجلس.</p>
--	---

الخاتمة

بالرغم من أن الرؤى التي تضمنها الكتابان "Emerging Lebanon" الصادران عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي Towards An Economic and Social Visions في العام ٢٠٠٧ و الذي يقع في قرابة اربعمئة صفحة، و Towards Economic Growth and Social Welfare في العام ٢٠١٦ و الواقع في قرابة ستمئة صفحة، تشكل دراسة اجتماعية اقتصادية شبه شاملة مع عرض علمي واقعي للمشاكل و اقتراحات الحلول، غير ان الحكومة بادرت الى تجاهلها و الطلب الى شركة ماكنزي الخاصة عمل دراسة بهذا الصدد. هذا التعامل مع المجلس الاقتصادي و الاجتماعي من قبل الحكومة لا يدل على نية في تفعيله و دعمه للاستفادة من خبرات القيمين عليه.

و تظهر من خلال هذا البحث العديد من العقبات التي تعرقل عمل المجلس، تعود غالبيتها لبعض النصوص القانونية أو التنظيمية التي لا بد من العمل على تعديلها. أضف أن منطق التطور الذي يصبغ المجالس الاقتصادية و الاجتماعية في العالم لا بد له أن يشمل المجلس في لبنان أيضا و تكريس هذا التطور بالتعديل التشريعي كل حين. من هنا أنت هذه الاقتراحات على أمل أن تشكل بابا للنهوض بالمجلس الاقتصادي و الاجتماعي في لبنان.

هذا ما تم عرضه من خلال هذه الدراسة، ان لجهة الهوية القانونية للمجلس التي يستوي أن تكون ميثاقية استشارية تمثيلية، أو ما يتعلق بأوضاع العاملين فيه بانصاف أعضاء الهيئة العامة و تعويضهم بدل حضورهم، اضافة الى ادراج الأجراء ضمن نظام العاملين في المجلس. و قد تم اقتراح تعديلات و اضافات تشريعية قد تسهم في دفع عجلة تطوره و تحسين أوضاع القيمين عليه.

ملحق ١ - ١

ملحق ٢ - ١

ملحق ٣ - ١

ملحق ١ - ٤

ملحق ١ - ٥

ملحق ١ - ٦

ملحق ١ - ٧

ملحق ١ - ٨

ملحق ١ - ٩

ملحق ٢ - ١

ملحق ٢ - ٢

ملحق ٣ - ١

ملحق ٣ - ٢

ملحق ٤ - ١

ملحق ٤ - ٢

ملحق ٥

ملحق ٦ - ١

ملحق ٦ - ٢

ملحق ٦ - ٣

ملحق ٦ - ٤

ملحق ٦ - ٥

ملحق ٦ - ٦

ملحق ٦ - ٧

ملحق ٧ - ١

ملحق ٧ - ٢

ملحق ٧ - ٣

ملحق ٧ - ٤

ملحق ٧ - ٥

ملحق ٧ - ٦

ملحق ٧ - ٨

ملحق ٧ - ٩

ملحق ٧ - ١٠

ملحق ٧ - ١١

ملحق ٧ - ١٢

ملحق ٧ - ١٣

ملحق ٧ - ١٤

ملحق ٧ - ١٥

ملحق ٧ - ١٦

ملحق ٧ - ١٧

ملحق ٧ - ١٨

قائمة المراجع

الكتب باللغة العربية:

- اسماعيل عصام و فرحات غالب، محاضرات في مؤسسات الدولة الحديثة و المجتمع المدني، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦.
- الحلبي حسن، المؤسسات العامة في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٤.
- سرحان ألبرت، الجميل يوسف و أيوب زياد، القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

- شيحا ابراهيم عبدالعزيز، الوسيط في القانون الاداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦
- ليلي محمد كامل، نظرية المؤسسة العامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسة و الادارية، دون تاريخ نشر.
- نسناس روجيه، نهوض لبنان، دار النهار، ٢٠٠٧.
- يكن زهدي، القضاء الاداري، المكتبة العصرية، صيدا و بيروت، الطبعة الاولى، الجزء الأول.

الكتب باللغة الانكليزية:

- Nasnas Roger and Others, Emerging Lebanon Towards an Economic and Social Vision, Dar Annahar, Beirut, 2007.
- Nasnas Roger and Others, Emerging Lebanon Towards Economic Growth and Social Welfare, Dar Annahar, Beirut, 2016.

الكتب المترجمة:

- بودينو بيار، المجالس الاقتصادية و الاجتماعية في العالم، تعريب حسين حيدر، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٩٦.

نصوص تشريعية:

- ١- القانون رقم ٣٨٩، قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ١٩٩٥/١/١٢.
- ٢- القانون رقم ٥٣٣، تعديل قانون انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤.
- ٣- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، نظام الموظفين، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.
- ٤- المرسوم ٧٢/٤٥١٧، النظام العام للمؤسسات العامة.

- ٥- المرسوم ٣٧٥٩، النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠.
- ٦- المرسوم رقم ٣٧٦٠، تنظيم المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠.
- ٧- المرسوم رقم ٣٧٦١، نظام العاملين في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣٠.
- ٨- المرسوم رقم ١٤٩٦٩، قانون المحاسبة العمومية ، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.
- ٩- المرسوم رقم ١١٠٤٤، نظام العاملين في المعهد الوطني للإدارة، تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٧.
- ١٠- المرسوم رقم ١٠٩٤٢، نظام العاملين في مجلس الانماء و الاعمار، تاريخ ٢٠٠٣/٩/١٣.
- ١١- مرسوم رقم ٩٣٠٦، نظام العاملين في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان، تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢.
- ١٢- مرسوم رقم ١٢٦٣٣، نظام العاملين في الهيئة العامة للطيران المدني، تاريخ ٢٠٠٤/٦/١٦.

آراء استشارية:

- ١- مجلس شورى الدولة، رأي رقم ٣٤٩، تاريخ ٢٠١٨/١/٢٩، بمشروع مرسومين يتعلقان بتحديد التعويض الشهري للمدير العام و تحويل سلسلة الفئات و الرواتب .
- ٢- هيئة التشريع و الاستشارات، رأي رقم ١٥٠، تاريخ ٢٠١٨/٢/٢٠. تحديد الهوية و الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي.

محاضرات:

- المجذوب طارق، الادارة العامة، محاضرات، المعهد الوطني للادارة، لبنان، ٢٠١٥.

دراسات:

- فرحات فوزت، المؤسسات العامة في لبنان، دراسة، مجلة الحياة النيابية، كانون الاول، ٢٠٠٠.

فرحات فوزت، تساؤلات حول خصوصية المؤسسات العامة في لبنان، دراسة، مجلة الحياة النيابية،

صحف و مقالات و مواقع الكترونية

- جريدة الاخبار، الجمعة ٢٥ آب ٢٠١٧.

- الراعي هيكل، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، مقالة بتاريخ ٢٠١٧/٩/٩. موقع النشر <http://www.asswak-alarab.com/archives/14796> تاريخ الدخول ٢٠١٨/٤/١٠

الفهرس

صفحة	الموضوع
٣	الشكر
٤	الاهداء
٥	المقدمة
٨	القسم الأول: مفهوم المؤسسة العامة و هوية المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
٨	الفصل الأول: مفهوم المؤسسة العامة
١٠	المبحث الاول: مفاهيم المرفق العام و المؤسسة العامة
١٠	النبذة الاولى: وحدة المرفق العام و المؤسسة العامة

- ١١ النبذة الثانية: اختلاف المرفق العام عن المؤسسة العامة
- ١٣ المبحث الثاني: تعريف و أركان المؤسسات العامة في لبنان
- ١٤ النبذة الأولى: المرفق العام
- ١٥ النبذة الثانية: الشخصية المعنوية
- ١٨ النبذة الثالثة: التخصص و الوصاية
- ١٩ الفصل الثاني: الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و التعديلات اللازمة
- ١٩ المبحث الاول: عناصر المجلس الاقتصادي و الاجتماعي القانونية
- ٢٠ النبذة الاولى: مدى توافر عناصر المؤسسة العامة في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
- ٢٠ الفقرة الأولى: التخصص و المرفق العام
- ٢٢ الفقرة الثانية: الشخصية المعنوية و ماهية الارتباط برئاسة مجلس الوزراء
- ٢٤ الفقرة الثالثة: مدى استقلال المجلس الاداري و المالي
- ٢٦ النبذة الثانية: خصوصية طبيعة المجلس القانونية و التعديلات المقترحة
- ٢٦ الفقرة الأولى: المجلس هيئة دستورية أم قانونية
- ٢٧ الفقرة الثانية: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هيئة استشارية أم تمثيلية
- ٣١ الفقرة الثالثة: المجلس الاقتصادي و الاجتماعي مؤسسة عامة أم ذو صفة خاصة
- ٣٢ الفقرة الرابعة: التعديلات التشريعية المقترحة في طبيعة المجلس
- ٣٥ القسم الثاني: العمل في الدولة و في المجلس الاقتصادي والاجتماعي
- ٣٥ الفصل الاول: العاملون في الدولة
- ٣٥ المبحث الاول: انواع العمل في الادارات المركزية

٣٦	النبة الأولى: النظام القانوني لموظفي الدولة
٣٦	النبة الثانية: التعيين في الإدارات المركزية
٣٧	الفقرة الأولى: الشروط المتعلقة بالمرشح للوظيفة العامة
٣٩	الفقرة الثانية: آليات التوظيف في الوظيفة العامة
٤٢	المبحث الثاني: العمل في الهيئات اللامركزية
٤٢	النبة الأولى: عوامل مشتركة للعمل في معظم الهيئات العامة اللامركزية
٤٦	النبة الثانية: عوامل و شروط خاصة للعمل في بعض الهيئات العامة اللامركزية
٤٨	الفصل الثاني: العمل في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
٤٨	المبحث الاول: النظام القانوني لموظفي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
٤٩	النبة الأولى: التعيين في وظائف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
٥٠	النبة الثانية: المساءلة و التأديب
51	المبحث الثاني: العاملون في المجلس
٥٢	النبة الأولى: أعضاء الهيئة العامة و مكتب المجلس
٥٢	النبة الثانية: موظفو المجلس الاقتصادي و الاجتماعي
٥٤	النبة الثالثة: المتعاقدون و الأجراء
٥٤	النبة الرابعة: تعديلات مقترحة على نظام العاملين في المجلس
٥٦	الخاتمة
٥٨	الملحقات
٩٨	قائمة المراجع
١٠١	الفهرس

