|  |
| --- |
| ﻿في الرأي الاستشاري المتعلق برئاسة الجامعة اللبنانية |
| محفوظ سكينة  ﻿بعد استمرار السجال حول رئاسة الجامعة اللبنانية، والذي أخذ في الآونة الأخيرة طابعاً غير قانوني، رأينا أنه قد يكون من المفيد والضروري، إلقاء الضوء بداية، على ماهية هيئة التشريع والاستشارات وطبيعة الآراء الصادرة عنها، وذلك قبل التطرق إلى مسألة الرأي المتعلق بالجامعة اللبنانية.  إن هيئة التشريع والاستشارات هي من الهيئات التي تتألف منها المديرية العامة لوزارة العدل (المادة 3 من تنظيم وزارة العدل للعام 1985) ويرأسها قاض عدلي أو إداري من الدرجة السابعة، ويعاونه قضاة عدليون أو إداريون (المادة 7).  ومن ضمن مهامها، تتولى هيئة التشريع والاستشارات بناء على طلب الوزير المختص:  تفسير النصوص القانونية وإبداء الرأي في الأعمال والعقود التي يكون للدولة علاقة بها الخ... (المادة 9).  وفي ما يتعلق بالرأي الاستشاري، فإنه يصدر عن رئيس الهيئة الذي يوقعه بعد أن يضعه بنفسه، أو يكلف أحد معاونيه بوضعه على مسؤوليته (المادة 10). وقبل إيداعه المرجع الذي طلبه يعرض على المدير العام لوزارة العدل، الذي عليه أن يوافق أو أن يطلب إعادة النظر به، (المادة 11).  وان الإدارة المختصة غير ملزمة بالرأي، إلا أن مخالفتها يجب أن تحصل بقرار معلل (المادة 14 المعدلة).  ويتّضح مما تقدّم الأمور التالية:  1. إن هيئة التشريع والاستشارات لا يمكن اعتبارها قانوناً هيئة أو محكمة قضائية. ولا تتمتع بالتالي بالأهلية القانونية التي تخولها إصدار أحكام أو قرارات قضائية لها قوة القضية المقضية.  2. تتولى هيئة التشريع مهام محددة منصوص عنها في المادتين 8 و9، ومن ضمنها إبداء الرأي في بعض المسائل والمواضيع القانونية.  3. أن الموضوع المطلوب الاستشارة بشأنه، يجب أن يكون غامضاً غير واضح ويحتمل أكثر من معنى.  4. أن الإدارة المختصة غير ملزمة قانوناً بطلب الرأي من هيئة التشريع والاستشارات بشأن موضوع معين. في حين أن استشارة مجلس الشورى هي واجبة في المواضيع المحددة في المادة 57 من نظامه.  5. يتولى إصدار الرأي، رئيس هيئة التشريع والاستشارات أو أحد القضاة المعاونين له، ولا يصدر بالتالي عن هيئة مكونة من رئيس وعضوين على الأقل، على غرار ما هو معمول بها لدى مجلس الشورى، حيث أن الرأي الاستشاري يصدر عن الغرفة الإدارية المؤلفة من رئيس مجلس الشورى، رئيساً، ومن مستشارين اثنين على الأقل، وذلك بعد المداولة والمذاكرة بشأنه.  6. أن الرأي الاستشاري الصادر عن رئيس الهيئة أو أحد معاونيه لا يعتبر بحد ذاته نهائياً، بل يتوجب عرضه على المدير العام، وفي حال الموافقة يعتبر عندها نهائياً. أما في حال عدم موافقته يمكنه أن يطلب إعادة النظر به، وفي حال الإصرار عليه، يمكن للمدير العام أن يحيله على الهيئة الاستشارية العليا التي تنعقد برئاسته.  7. أن الرأي الاستشاري الصادر عن رئيس الهيئة أو عن الهيئة الاستشارية العليا، لا يمكن اعتباره قراراً إدارياً نافذاً وملزماً وقابلاً للطعن به أمام القضاء المختص.  8. أن الإدارة المختصة غير ملزمة بالرأي الاستشاري إلا أن مخالفتها له يجب أن تحصل بقرار معلل. حتى أن الرأي الاستشاري الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس الشورى هو بدوره غير ملزم أيضاً.  9. يمكن للإدارة المختصة أن تأخذ بالرأي الاستشاري أو أن لا تأخذ به، وفي الحالتين، يكون موقفها قانونياً ولا يترتب عليه أية مسؤولية قانونية باعتبار أن الرأي غير ملزم أصلاً لها.  وباتخاذها الموقف التي تراه مناسباً، يعتبر الموضوع منتهياً، ولا تجوز إعادة البحث به مجدداً.  وخلاصة القول، إن الاستشارة الصادرة عن رئيس هيئة التشريع والاستشارات أو عن مجلس الشورى، تخضع للأحكام والقواعد القانونية والإدارية المتقدم ذكرها.  ومن الاطلاع على كتاب وزير التربية الوطنية والتعليم العالي الموجه إلى هيئة التشريع والاستشارات بشأن رئاسة الجامعة اللبنانية، يتبين ما يلي:  1- لقد وجه الكتاب بتاريخ 17/2/2011، أي قبل انقضاء ثلاثة أيام على انتهاء ولاية رئيس الجامعة. ونأمل أن يكون التأخير غير مقصود. علماً أن الوزير هو من المطلعين والمتابعين لأوضاع الجامعة ولا سيما وضعية رئيسها.  2- اعتبر الوزير في كتابه أن رئاسة الجامعة اللبنانية غير مندرجة في عداد المجالس الأكاديمية المنصوص عنها في المادة 14 من القانون رقم 66/2009 والتي هي محصورة برأيه في مجلس الوحدة ومجلس الفرع ومجلس القسم فقط، وهذا الأمر يعني أن الوزير حدد موقفاً قانونياً واضحاً بالنسبة لرئاسة الجامعة اللبنانية. وإذا كانت المسألة واضحة بهذا الشكل، فلماذا إذن اللجوء إلى هيئة التشريع والاستشارات؟  3- لقد حول كتاب الوزير إلى هيئة التشريع والاستشارات بتاريخ 21 شباط 2011، أي بعد انقضاء يوم واحد على شغور مركز رئيس الجامعة، حسب افتراض الوزير.  وفي ظل الأوضاع المتقدم ذكرها، اصدر رئيس هيئة التشريع والاستشارات، بتاريخ 24 شباط، أي بعد انقضاء ثلاثة أيام من الإحالة رأياً استشارياً، اعتبر بموجبه «أن رئيس الجامعة يتبع إلى الجهاز الإداري وفقاً للمادة 8 من القانون الرقم 75/67، وانه لا تنطبق على المركز الذي يشغله أي أحكام تتعلق بالجهاز الأكاديمي». وخلص في النهاية إلى القول، إن «المركز شاغر وانه يجب أن يكلف أكبر العمداء سناً لشغل منصب الرئيس لحين تعيين رئيس أصيل».  ويمكن أن يستفاد مما تقدّم، أن رئيس الهيئة وضع في موضع دقيق وضاغط، باعتبار أنه تسلم الإحالة في اليوم التالي لانتهاء ولاية رئيس الجامعة، ومن البديهي ألا يتأخر في إصدار الرأي، نظراً لكون المركز أصبح شاغراً حسب وزير التربية، ولم يكن لديه بالتالي الوقت الكافي للاطلاع على مختلف النصوص القانونية التي ترعى الجامعة. وربما لهذا السبب أتت الاستشارة، بمجملها، مختصرة ومقتضبة، وذلك بصرف النظر ما إذا كانت تلك الاستشارة واقعة في موقعها القانوني الصحيح أم لا.  وبعد انقضاء أربعة أيام على صدوره، وجّه وزير التربية كتاباً إلى رئيس الجامعة، يطلب بموجبه «وجوب اعتماد الرأي الاستشاري» المتقدّم ذكره، علماً أن مسودة الكتاب الذي أرسل سهواً إلى رئاسة الجامعة تضمّنت عبارة «نرى مبدئياً إمكانية الاعتماد الرأي الاستشاري..».  وفي ردّه على كتاب الوزير في الثاني من آذار 2011، أوضح رئيس الجامعة، أنه عضو في مجلس الجامعة الذي يشكل أعلى مجلس أكاديمي، وأرفقه بدراسة قانونية معمقة، وأنه تنطبق عليه بالتالي أحكام المادة 14 من قانون رقم 66/2009 التي جاء فيها:  «عند انتهاء ولاية أي عضو من أعضاء المجالس الأكاديمية المنصوص عليها في هذا القانون، يستمرون في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين أو انتخاب بدلاء عنهم».  كما أكد عمداء كليات ومعاهد الجامعة، جميعهم وبدون أي استثناء، في أكثر من بيان صادر عنهم، أن المادة 14 تنطبق على رئيس الجامعة، وانه يتوجب عليه بالتالي الاستمرار في مهامه حتى تعيين بديل له.  وينتج عما تقدم، أن الجامعة اللبنانية، وهي الإدارة المختصة، المعنية مباشرة بالرأي الاستشاري، أنها قد خالفته، إلا أن تلك المخالفة حصلت بموجب كتب وبيانات معللة، من رئيس الجامعة وجميع العمداء، ويكون بالتالي موقفها منسجماً مع أحكام المادة 14 المعدلة من نظام وزارة العدل.  وبعد اتخاذها الموقف المعلل، كان ينبغي أن ينتهي الموضوع عند هذا الحد، طبقاً للأحكام والقواعد التي ترعى مسألة الاستشارة الإدارية، إلا أن الذي حصل هو العكس. فلقد طلب وزير التربية من عميد كلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفته اكبر العمداء سناً، القيام بمهام رئيس الجامعة استناداً إلى الرأي الاستشاري المتعلق برئاسة الجامعة، إلا أن هذا الأخير رفض هذا الأمر، معتبراً أن استمرار الرئيس الحالي بمهامه هو قانوني وتنطبق عليه أحكام المادة 14 من القانون الرقم 66/2009.  ولم يتوقف الوزير عند هذا الحدّ، لأنه تبين في ما بعد، أن رئيس مجلس الوزراء، وبناء على طلبه، وجه بتاريخ 26/4/2011 كتاباً إلى ديوان المحاسبة، طلب بموجبه التقيد بمضمون رأي هيئة التشريع والاستشارات، وأبلغت نسخة عنه هذا الكتاب إلى كل من: وزارة التربية - وزارة الخارجية - وزارة المالية - التفتيش المركزي - مجلس الخدمة المدنية - مصرف لبنان والجامعة اللبنانية. ويقودنا هذا الكتاب إلى توضيح ما يأتي:  أ. أن ديوان المحاسبة هو هيئة قضائية مستقلة، مرتبط إدارياً برئاسة الحكومة وهذه الأخيرة لا تملك أية سلطة تخولها توجيه تعليمات أو توجيهات له.  أن كتاب رئيس مجلس الوزراء يشكل تدخلاً واضحاً في أعمال ديوان المحاسبة، ويعتبر بالتالي مخالفاً للقانون.  ب. تعامل كتاب رئيس مجلس الوزراء مع الرأي الاستشاري الصادر عن رئيس هيئة التشريع والاستشارات وكأنه قرار تنظيمي ملزم، باعتبار أنه طلب تعميمه على بعض الوزارات والمؤسسات. في حين أن الرأي الاستشاري، لا يمكن اعتباره وفقاً للعلم والاجتهاد والقانون، قراراً نافذاً ملزماً، ولهذا السبب، يكون الكتاب مخالفاً أيضاً للقانون.  وبعد يومين على صدور هذا الكتاب، أي في 28/4/2011، وجه وزير التربية كتاباً خطياً إلى عميد كلية الهندسة، كونه أصبح أكبر العمداء سناً، يدعوه بموجبه إلى ممارسة المهام المنوطة قانوناً برئيس الجامعة اللبنانية، إلا أن هذا الأخير، رفض أيضاً هذا الأمر، معتبراً أن استمرار الرئيس الحالي في مهامه لحين تعيين رئيس جديد، هو قانوني. إن إصرار وزير التربية على تنفيذ الاستشارة الصادرة، عن رئيس هيئة التشريع والاستشارات، معطوفاً على كتاب رئيس مجلس الوزراء تاريخ 26/4/2011، يثير الأسئلة التالية:  هل تحول الرأي الاستشاري إلى قرار نافذ وملزم وواجب التقيد به من قبل مختلف الوزارات والإدارات وخاصة الإدارة المعنية به.  هل أصبحت الجامعة اللبنانية مديرية أو مصلحة تابعة لوزارة التربية. إن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي، وإدارتها منوطة برئيسها ومجلس الجامعة فقط.  وإزاء هذا الوضع، لم يبق أمام الوزير إلا خيار واحد فقط: هو الطلب من الجهات المعنية بإحالة رئيس الجامعة على الهيئة العليا للتأديب بحجة مخالفته القانون، لأن استمراره في العمل على تنفيذ ما جاء في الاستشارة يشكل مخالفة للأصول القانونية التي ترعى تلك الاستشارة.  ولمعرفة ما إذا كان موقف رئيس الجامعة مخالفاً للقانون فعلاً، فما علينا إلا انتظار تقديم مراجعة طعناً بقرار أو عمل صادر عنه أمام القضاء المختص، وعندها فقط يبنى على الشيء مقتضاه.  وفي مطلق الأحوال، إذ ثبت قضائياً، أن موقف رئيس الجامعة هو غير قانوني، فهو الذي يتحمل شخصياً، المسؤولية وما يمكن أن يترتب عليها.  الخلاصة  1. إن الرأي الاستشاري الصادر عن رئيس هيئة التشريع والاستشارات بشأن رئاسة الجامعة اللبنانية هو غير ملزم قانوناً.  2. إن مخالفة الجامعة، بشخص رئيسها والعمداء للرأي الاستشاري حصلت بموقف معلل، وينسجم بالتالي مع المادة 14 المعدلة من نظام وزارة العدل.  3. لم يعد هناك من حاجة قانونية لاستمرار السجال أو إعادة البحث مجدداً في هذا الموضوع.  4. يتحمل رئيس الجامعة شخصياً المسؤولية في حال ثبت قضائياً، أن استمراره بالمهام، بعد انتهاء ولايته، هو مخالف للقانون.  الدكتور محفوظ سكينة  مستشار سابق لدى مجلس الشورى  19-5-2011 |