

بقلم الدكتور المحامي هيثم عدنان عزو:

أولاً- أقدم مجلس الوزراء وبصورة مخالفة للقانون على تعيين محافظاً لمحافظة "كسروان - جبيل" الذي لم يصدر بعد المراسيم التطبيقية لقانون إنشائها، أي قبل انشاء ملاك اداري لهذه المحافظة يحدد جهازها الوظيفي البشري والفني وهو ما يعني أنّ التعيين تمّ في وظيفة عامة قبل ولادتها واخراجها الى الواقع وحيز الوجود -بمرسوم تطبيقي- من رحم القانون الذي أنشأها وهو ما يعني بالتبعية أن التعيين تمّ بوظيفة غير ممكن اشغالها بعد لكونها غير مولودة بعد في الملاك الوظيفي وفقاً للأصول القانونية الناظمة لإنشاء الوظائف العامة ولا يمكن وصفها بالتالي بالوظيفة الشاغرة عملياً وخصوصاً في ظل غير رصد لها بعد اعتماد خاص في الموازنة وهو ما يؤول الى الاستنتاج أيضاً أنه تمّ تعيين محافظ بلا مهام وبوظيفة لم يكتمل بعد بنائها القانوني وفقاً للأصول الجوهرية المرعية الاجراء.

بناءً على ما تقدم، يقتضي لزماً تطبيق المادة ١٣ من قانون الموظفين التي تنص على أنه: "لا يعين أحد الأ في وظيفة شاغرة في الملاك، ومُرصد لها اعتماد خاص في الموازنة ووفقاً للأصول التي يحددها القانون ...وإذا جرى التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، يحظر على كل من المصفي والأمر بالصرف تصفية النفقة الناجمة عنه وصرفها حتى ولو وردهما امر خطي بذلك. وعلى الأمر بالصرف أن يُبلغ الموضوع الى وزير المالية والى مجلس المدينة والى ديوان المحاسبة لأجل العمل على الغاء نص التعيين... وإذا كان التعيين مخالفاً للقواعد والاصول القانونية، فيعتبر غير نافذ ويحق للإدارة الرجوع عنه في أي وقت، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه".

نخلص في هذا الصدد الى القول بأنه طالما تمّ تعيين محافظ لمحافظة لم تُنظّم بعد وفقاً للأصول، فهذا يعني أيضاً بالتبعية أن تعيين المحافظ نفسه في هذه المحافظة تمّ بالتالي بصورة مخالفة للأصول التي توجب "وجود وظيفة عامة شاغرة قائمة قانونياً وفعلياً" على أرض الواقع لإشغالها.

لذلك يقتضي بوزير الداخلية بصفته سلطة وصاية على المحافظات والذي أبدى تحفظه على هذا التعيين - كما نُقِلَ اليُنا عن طريق التواتر- أن يشرع فوراً الى تطبيق النص المنوّه عنه انفاً مع المراجع المختصة والأهم ألا يُصدر أمر مباشرة العمل للمحافظ المُعيّن وذلك كي لا يرتب أية أعباء مالية غير مشروعة في الحالة الراهنة على الدولة طالما أن راتب المحافظ كموظف عام يستحق اعتباراً من تاريخ مباشرة العمل على ما جاء في أحكام المادة ١٧ من قانون الموظفين.

ثانياً- أقدم مجلس الوزراء على تعيين مدير عام في وزارة الاقتصاد وبصورة مخالفة للقانون في ظل عدم استيفائه للشرط المُقرّر في المادة ٩٠ من قانون موازنة العام ٢٠١٩ التي أوجبت أن يكون بإمكان المرشح للوظيفة العامة قضاء ٢٥ سنة بالخدمة الفعلية حتى بلوغه لسن التقاعد وهو الأمر غير متوفر في هذا المدير العام لاستحالة إمكانية اكتمال هذه المدة فيه على يوم واحدٍ عطفاً على تاريخ ميلاده وهو ما يجعل بالتالي من تعيينه باطلاً لكون تاريخ احتساب هذه السنوات الخمسة والعشرين - والمُشترط في سن المرشّح أن يكون يسمح بإتمامها في الخدمة الفعلية لصحة القول بالتعيين الحاصل- يبدأ احتسابها من تاريخ مباشرته للعمل وليس من تاريخ تعيينه في الوظيفة كما اعتقدت الحكومة التي عقدت جلستها لأجله نهار الأربعاء ظناً منها أنها باستباقها اكتمال تاريخ ميلاده التاسعة والثلاثين واجراء تعيينها له في ذات هذا اليوم يُصبح تعيينها له قانونياً في حين أنّ التعيين القانوني لا يكون إلا إذا كان بإمكان المرشّح إتمام الخمسة والعشرين سنة في الخدمة الفعلية ابتداءً من تاريخ مباشرته للعمل الذي يحصل بعد التعيين وليس ابتداءً من تاريخ التعيين ذاته والحاصل بتاريخ الجلسة المنعقدة لهذه الغاية والذي هو التاريخ الذي بلغ وأتمّ فيه سن التاسعة والثلاثين وبالتالي لم يعد بمقدوره إتمام بالتمام والكمال الخمسة وعشرين سنة بالخدمة الفعلية لحين بلوغه سن التقاعد المحدد قانوناً بالرابعة والستين من العمر طالما أن مباشرة العمل يحصل باليوم أو الأيام اللاحقة التي تلي هذا التعيين الباطل سنداً لأحكام المواد ١٣ و ١٧ و ٤ من قانون الموظفين والمعطوفة على بعضها البعض، إذ أوجبت صراحةً الفقرة الثالثة من المادة ١٣ أن: "يسري مفعول التعيين ابتداءً من تاريخ مباشرة العمل ولا يجوز ان يحدث اي مفعول رجعي، كما

اعتبرت المادة ١٧ أنه يستحق راتب الموظف الجديد اعتباراً من تاريخ مباشرته العمل، في حين أوجبت الفقرة (ج) من المادة ٤ من قانون الموظفين ألا يقل الفرق بين سن طالب هذه الوظيفة وسن التقاعد المحدد للوظيفة عن المدة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدي.

بناءً على ما تقدم، يقتضي لزاماً تطبيق أحكام البند رقم 6 من المادة 13 من قانون الموظفين والذي نصَّ صراحةً على ما حرفيته: "إذا كان التعيين مخالفاً للقواعد والأصول القانونية، فيعتبر غير نافذ ويحق للإدارة الرجوع عنه في أي وقت، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه".

ثالثاً- عيّن مجلس الوزراء رئيساً لمجلس الخدمة المدنية موظفاً عاماً في الفئة الثانية وذلك خلافاً للقانون الناظم والمنشئ لمجلس الخدمة المدنية (المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1956/6/12 والذي هو القانون الخاص الواجب التطبيق على التعيينات المتعلقة بهذه المؤسسة العامة الرقابية) حيث أوجبت المادة السادسة منه (والمعدلة بالمرسوم رقم 10904 تاريخ 1976/3/5 ومن ثم لاحقاً بموجب القانون رقم 604 تاريخ 1997/2/28) أن يكون للمُعَيّن في هذا المنصب خبرة إدارية اكتسبها:

- إمّا في خدمة الدولة مدة 15 سنة فما فوق منها خمس سنوات على الأقل في وظيفة من الفئة الأولى،
- إمّا في إدارة مؤسسة خاصة كبرى مدة 10 سنوات على الأقل،

وهو الشرط غير المتوفر في الشخص الذي عيّنهُ مجلس الوزراء لهذا المنصب باعتبار أنه لم يشغل اطلاقاً في السابق وظيفة في فئة أولى مدة خمس سنوات على الأقل لكونه كان قبل تعيينه موظفاً في الفئة الثانية فيكون الاحتمال الأول الذي فرضته المادة القانونية المنوّه عنها لصحة التعيين غير متوافراً، ولم يكن اطلاقاً في إدارة مؤسسة خاصة كبرى لكونه كان موظفاً عاماً في الدولة وليس في قطاع خاص فيكون الاحتمال الثاني غير متوافراً أيضاً، وهو ما يعني بالنتيجة عدم قانونية التعيين وبغض النظر عن مدى كفاءة المعَيّن من عدمه لكون الأمر هنا يتعلق بنظام قانوني

خاص يحكم آلية تعيين رئيس مجلس الخدمة المدنية.

وغني عن البيان بأنه لا يمكن فيما خصّ تعيين رئيس مجلس الخدمة المدنية تطبيق المادة ١١ من قانون الموظفين المتعلقة بتعيين موظفي الفئة الأولى وذلك لأنّ هذا النص هو نص عام شامل لجميع الوظائف العامة ككل وصادراً في الخمسينات، في حين ان نص المادة ٦ من قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية هو نص خاص يتعلق فقط بصورة حصرية بتعيين رئيس هذا المجلس وصادراً بحسب اخر تعديل له في التسعينات وبالتالي يكون هو وحده الواجب التطبيق لسببَيْن قانونيَيْن:

- لأنّه حين تعارض نص عام ونص خاص يُطبَّق قانوناً النص الخاص وعلى ذلك استقر القفه والاجتهاد.
- لأنّه حين تعارض نص قديم مع نص حديث، يُطبَّق النص الجديد الأحدث تاريخاً وخصوصاً إذا كان التعارض بين نص عام ونص خاص حيث تكون الغلبة لهذا الأخير، وعلى ذلك استقر القفه والاجتهاد.

بناءً على ما تقدم، يقتضي لزماً تطبيق أحكام البند رقم 6 من المادة 13 من قانون الموظفين والتي نصّت صراحةً على ما حرفيته: "إذا كان التعيين مخالفاً للقواعد والاصول القانونية، فيعتبر غير نافذ ويحق للإدارة الرجوع عنه في أي وقت، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه".

رابعاً- عيّن مجلس الوزراء موظفين عموميين في الفئة الأولى في العديد من المراكز وذلك خلافاً للقانون الناظم للوظيفة العامة والذي نصّ صراحةً في المادة 12 منه على أنّ: "تعيين الموظفون في الفئة الأولى يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وهو الأمر الذي تجاهلته الحكومة في تعييناتها، حيث لم تستطلع مسبقاً رأي مجلس الخدمة المدنية قبل إجرائها لهذه التعيينات في العديد من أسماء المرشحين والذي تم اسقاط أسماء العديد منهم في اللحظات الأخيرة فُبيّل الجلسة المنعقدة وبالتالي تكون الحكومة قد تجاهلت احدى الشروط المفروضة قانوناً للتعيينات القانونية في وظائف الفئة الأولى، اذ يُعتبر استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية قبل طرح الملف في

مجلس الوزراء وقبل حصول التعيين من الأصول الجوهرية المفروضة قانوناً لأنّ تلك الصيغة تُعتبر حُكْمية بصراحة النص القانوني المُنَوّه عنه ويتعين على الادارة مراعاتها كون اغفالها يُؤلّف سبباً لإبطال القرار الذي تمّ بدونها باعتبار أنّ هذا العمل الإداري يُعتبر حينئذٍ عملاً مشوباً بعيب مخالفة الأصول الجوهرية التي يؤدي اغفالها الى البطلان لتجاوز حد السلطة لعلّة العيب المشار اليه.

وغني عن البيان، أنّ حصول الاستشارة قبل التعيين هو اجراء مُلزم للإدارة قبل المضي قدماً فيه وان كان مضمون الاستشارة غير ملزم للإدارة التي يمكنها ان شاءت عدم الأخذ به؛ بمعنى أن حصول إستشارة مجلس الخدمة المدنية لتعيين موظفي الفئة الأولى هو اجراء إلزامي مُحْتَم على الحكومة قبل اصدار قرارها بتعيينهم وهو يعني أنّه على الإدارة أن تطلب الاستشارة المذكورة من مجلس الخدمة المدنية قبل إصدار القرار بالتعيين لكوّن هذا الاجراء هو من الأصول الجوهرية الواجب اتباعها لصحة القرار الإداري المتعلق بالتعيين، دون أن يعني ذلك وجوب تقيّد الإدارة بالنتيجة أو بالرأي المعطى لها بالاستشارة وانما يعني فقط أنها احترمت الأصول والإجراءات قبل اصدار القرار .

وعلى ذلك في حال إهمال الادارة هذا الاجراء بتخلّفها عن طلب الإستشارة (كالحالة الراهنة)، يجعل قرارها مستوجباً للإبطال والإلغاء لانطوائه على عيب في الشكل والاجراءات الذي هو أحد الأركان القانونية لصحة ومشروعية القرار الإداري وذلك سنداَ لأحكام المادة /108/ من نظام مجلس الشورى التي نصّت صراحةً على وجوب إبطال الأعمال الادارية "اذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة..."

هذا مع الاشارة بأنّ مجلس الخدمة المدنية المفروض فيه أن يبدي - سنداَ للمادة ١٢ من نظام الموظفين- رأيه بالاقترحات المتعلقة بالتعيينات في الفئة الأولى لم يكن لديه أصلاً فرصة لانعقاد هيئته بصورة شرعية قبل التعيينات الحاصلة، لأنّ أمين عام مجلس الوزراء الذي عُيّن بالتكليف على أثر تقاعد الرئيس السابق لهذا المجلس (أي قبل حصول التعيين اللاحق لغيره نهار جلسة التعيينات والباطل للأسباب المنوه عنها) لا يستطيع قانوناً دعوة هيئة المجلس للالتئام والحضور طالما أنّهُ

لم يحلف اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبحضور رئيس مجلس الشورى ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس إدارة التفتيش المركزي والواجب حصوله قبل تسلّمه لمهامه سنداً لأحكام المادة 5 من قانون انشاء مجلس الخدمة المدنية.

وعلى ذلك، كان لزاماً على الحكومة أن تعيّن أولاً وفقاً للأصول رئيساً لمجلس الخدمة المدنية وتنتظر حتى حلفه اليمين ومن ثم تستطلع رأي مجلس الخدمة المدنية الذي سيتراسه بخصوص التعيينات الحاصلة للفئة الأولى لتقوم من بعد ذلك بإجراء هذه التعيينات بموجب مرسوم يصدر عنها. أمّا وأنها لم تفعل ذلك ولم تتقيد بما يفرضه القانون صراحةً من أصول واجراءات، فلا تلوَمَنَّ بالتالي إلاّ نفسها وتكون بالتالي قد عرّضت بيديها تعييناتها للبطلان لخروجها عن دائرة المشروعية القانونية بسبب تجاوزها بالصورة الحاصلة فيها للأصول والإجراءات الشكلية الجوهرية والمفروضة حكماً بالقوانين والأنظمة ذات الصلة.

خامساً- عيّن مجلس الوزراء موظفين عموميين في الفئة الأولى في العديد من المراكز وبعضهم من خارج الملاك الوظيفي في الادارات والمؤسسات العامة التي تمّ تعيينهم فيها وذلك خلافاً للقانون الناظم للوظيفة العامة والذي نصّ صراحةً في المادة 11 منه على أنّه: "تملاً المراكز الشاغرة في الفئة الاولى بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسماؤهم في جدول الترفيع. يجوز بصورة استثنائية، أن يُعيّن في الفئة الأولى اشخاص من خارج الملاك، على ان تتوفر فيهم شروط التوظيف العامة ... ولا يجوز ان يتجاوز عدد المعينين من خارج الملاك، في أي وقت من الاوقات نسبة ثلث عدد وظائف الفئة الأولى في الادارات العامة .

وهذا يعني أن القانون الناظم للوظيفة العامة قد كرّس مبدأ عام واستثناء مقيد بالنسبة للتعيين في وظائف الفئة الأولى:

• أمّا المبدأ العام فهو وجوب حصول بالأصل تعيين موظفي الفئة الأولى من داخل الملاك الوظيفي شريطة أن يكونوا من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسماؤهم في جدول الترفيع .

• أمّا الإستثناء المُقيّد فهو جواز بصورة استثنائية ضيقة حصول تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك الوظيفي شريطة -عدا عن وجوب توافر فيهم شروط التوظيف العامة والخاصة بحسب القوانين الناظمة للوظيفة- ألا يؤدي تعيينهم الى تجاوز السقف العددي المسموح به قانوناً للتعيين من خارج الملاك والمُحدّد بثلاث عدد وظائف الفئة الأولى في القطاع العام.

وبإحصاء بسيط لمجموع أعداد الموظفين في الفئة الأولى ينجلي بوضوح تام أنّ الكوتا القانونية للتعيينات من خارج الملاك قد تمّ تخطيها بالتعيينات الحاصلة مؤخراً بنسبة 8 مواقع، إذ أنه يوجد 79 وظيفة في الفئة الأولى يقتضي الأ يتجاوز فيها المعينين من خارج الملاك الوظيفي نصاب الثلث الذي هو 26 موقعاً، في حين أنّه بمقتضى التعيينات الأخيرة التي أقرّها مجلس الوزراء أصبحت 34 موقعاً وهو ما يعني تجاوز التعيين من خارج الملاك الوظيفي في وظائف الفئة الأولى الحد الفاصل المسموح به قانوناً وهو الخطأ الذي اقترفته الحكومة بتجاهلها لهذه القاعدة وهو الذي يجعل بالتالي من التعيينات الخارجة عن الملاك التي تخطت النصاب المذكور غير أصولية ويجعلها التالي تصطدم بعتبة البند رقم 2 من المادة رقم 11 من نظام الموظفين الذي كرّس هذه القاعدة المتعلقة بالكوتا المذكورة، بما يؤدي ذلك حكماً وحتماً الى تطبيق البند رقم 6 من المادة 11 من ذات النظام المذكور والذي نصّ صراحةً على أنّه: " اذا كان التعيين مخالفاً للقواعد والأصول القانونية، فيُعتبر غير نافذ ويحق للإدارة الرجوع عنه في أي وقت، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرّائه."

نخلص الى القول بأنّ التعيينات الإدارية التي أقرّها مجلس الوزراء مُصابة بالعديد من المخالفات القانونية وتشوبها عدة عيوب جوهرية نتيجة مخالفتها لمبدأ "شرعية الأعمال والقرارات الإدارية"، ممّا يجعلها بالتالي من الناحية القانونية منعدمة عديمة الوجود **Acte inexistant** وتُعتبر كأنها لم تكن **Nul et non avenu**، فلا يترتب عليها أية نتيجة قانونية مُلزّمة للإدارة لأنّ العدم لا ينتج سوى عدماً.

وإنّنا نضع هذه الورقة البحثية التي سلّطت الضوء على المخالفات القانونية المتعلقة بالتعيينات الإدارية بتصرف كل متضرر منها من

الموظفين العموميين -ذوي المصلحة والصفة- ممن يريد أن يطعن بها
توسلاً لإبطالها أمام القضاء الإداري المؤتمن على حماية مشروعية
الأعمال والتصرفات الإدارية في الدولة.

- ملاحظة: أن جميع المخالفات القانونية المنوّه عنها تتعلق فقط بالتعيينات الإدارية
التي حصلت، دون التعيينات المالية التي تشوبها أيضاً العديد من المخالفات
بحسب الأنظمة القانونية الخاصة التي تحكمها والناظمة لها والتي سنتصدى لها في
القريب العاجل.