

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2016

المجلد العاشر

www.cc.gov.lb

الاجتهاد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية

في الصياغة التشريعية*

الدكتور أنطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

1	معنى المبدأ: لا احد يعتد بجهل القانون Nemo censetur ignorare legem
2	وينتج عن ذلك قضائية مسألة الصياغة Juridicisation de la légistique الاجتهادات الدستورية حول البلوغية ووضوح ومفهومية القانون clarté, intelligibilité et accessibilité de la loi
3	وقواعد الصياغة التشريعية légistique حالات في لبنان: قانون الموازنة العامة قانون الإجراءات قانون استعادة الجنسية...

ترتبط الصياغة التشريعية بثلاثة مفاهيم: البلوغية والوضوح والمفهومية، وانطلاقاً من المبدأ: لا احد يعتد بجهل القانون Nemo censetur ignorare legem. لهذا المبدأ مفاعيل ليس فقط تجاه المواطنين الذين يتوجب عليهم معرفة حقوقهم وواجباتهم، بل ايضاً تجاه المشرّع وكل السلطات العامة في ما يتعلق بصياغة التشريعات في بلوغيتها ووضوحها ومفهوميتهما والتعريف بها ونشرها.

* النص هو تفريغ لمداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل وأعاد الكاتب صياغته، وذلك خلال ندوة في مجلس النواب حول موضوع: "صياغة مشاريع واقتراحات القوانين، وجهتا النظر اللبنانية والأوروبية"، 2016/1/28. وخالصة ورشة عمل ثانية عقدت في 2016/9/22 في مجلس النواب بالتعاون بين المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور ومعهد الدروس القضائية ومعهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت.

لماذا يتمتع هذا المبدأ بصفة دستورية؟ لأنه مرتبط بمبدأ المساواة امام القانون وبالصفة العمومية للقانون. القانون المصاغ بشكل غير منسجم مع قواعد البلوغية والوضوح والمفهومية يضرب بالعمق مبدأي المساواة والعمومية وبالتالي يصبح القانون منافياً لدولة الحق. لماذا تكتسب قضايا الصياغة التشريعية أهمية جوهرية في عالم اليوم وفي اطار العولمة؟ لثلاثة أسباب على الأقل:

1

أهمية الصياغة التشريعية في عالم اليوم

1. التضخم التشريعي *inflation juridique*: يؤدي حجم القوانين بشكل تُطرح فيه مستلزمات التجميع والتوثيق والتبويب والبلوغية والوضوح، ليس فقط بالنسبة الى المواطنين بل ايضاً بالنسبة الى الاختصاصيين.
2. امتداد التشريع الى كل المجالات *droit sans frontiere*: يحتم التطور التكنولوجي والتضخم السكاني وامتداد تدخل الدولة في تنظيم الحياة العامة الى امتداد التشريع الى مجالات جديدة ومستحدثة.
3. الاستعمال الادائي للقانون على حساب طابعه المعياري *utilisation instrumentale du droit aux dépens de la conception normative*: لا يؤدي بالضرورة تطور الأصول الديمقراطية الى مزيد من الديمقراطية، اذ تتطور في آن أساليب استعمال القانون كأداة لشرعنة ممارسات استثنائية ولتحوير القانون عن هدفه الحقيقية، ما يتطلب مزيداً من التشدد في احترام روحية الشرائع.

يندرج العمل في سبيل تحسين الصياغة التشريعية في ثلاثة توجهات:

1. الثقافة الحقوقية: ترتبط الصياغة التشريعية بثقافة تتخطى مجرد المعرفة القانونية

وتتضمن ثلاثة عناصر:

- أ. الأسباب الموجبة: ان ذكر الأسباب الموجبة في أي تشريع ضرورة قصوى لتبيان حجم ومدى الضرورة في التشريع، اذ قد يصدر تشريع لأسباب وجيهة وقد تصدر قوانين تلبية لخواطر ومصالح فردية. تُظهر الأسباب الموجبة اذا كان من الضروري إصدار تشريع جديد او الاكتفاء بتعديل تشريع قائم او اصدار مراسيم او مجرد تصويب التطبيق وتجنب الانحرافات.

ب. *المعايير*: ان مرجعية المعايير وتدرجها لدى وضع تشريع جديد او تعديل تشريع قائم هي بالغة الأهمية للمحافظة على التناسق في المنظومة الحقوقية في المجتمع والا قد تتضارب المعايير ما يُسيء الى دولة الحق من خلال تشريعات استثنائية.

ج. *البلاغة*: ان الكفاءة اللغوية في الصياغة مُلازمة للصياغة في سبيل تحقيق هدفة البلاغة، أي إيصال الرسالة بوضوح ومفهومية مع الاخذ بالاعتبار المجتمع والناس المستهدفين من التشريع.

يورد الرئيس غالب غانم خلال ورشة عمل في مجلس النواب في 28/1/2016 تعدد التعابير في الدستور اللبناني في ما يتعلق بالأكثرية، بخاصة في المواد 34 و49 و77 و78. اما المادة 65 من الدستور فهي، بالرغم من وضوحها حول الأكثرية الموصوفة في التقرير في 14 موضوع محدد حصراً، عرضة لتأويلات مخالفة للنص وروحته.

2. *التقنيات*: تشمل الصياغة التشريعية مجموعة من التقنيات بخاصة في العنوان والتبويب والتعابير.

3. *المتابعة*: نوعية التشريع مُهددة ليس فقط من خلال صياغات غير منسجمة مع التقنيات بل من خلال استعمال اداتي للقانون utilisation instrumentale de la loi على حساب هدفه المعيارية conception normative de la loi، بخاصة في القانون العام (الضرائب، التنظيم المدني، البلديات...) حيث يبرز قانون هامشي droit parallèle من خلال قرارات وزراء وتعاميم واجتهادات إدارية داخلية فيُطبق القانون باشكال مختلفة ومُتباينة في بيروت والشمال والبقاع... وبدون جمع الاجتهادات الادارية الداخلية في وثيقة مُوحدة وفي متناول القيمين على الإدارات العامة والمواطنين. وقد يلتزم الموظف بالتعميم ولا يلتزم بالقانون او يجهله او يتجاهله. الحاجة تاليًا الى التمييز بين القانون الخاص والقانون العام في سبيل مقاومة الاستعمال الاداتي للقانون على حساب صفته المعيارية وصفته العامة والمساواة امام القانون. القانون في صياغته واستعماله الاداتي قد يهدد دولة الحق. ومن واجب كليات الحقوق - وقد تكون مجرد كليات قانون - تعميم ثقافة حقوقية تُؤمن التقيد بمعيارية القانون. يضاف الى ذلك ان وضع القوانين وتناسقها مرتبطان بسياسات عامة ونوعية تشريع.

كان يحفل مشروع الموازنة العامة في الماضي بمواد لا علاقة لها مباشرة بالضرائب والميزانية والمال العام وهي مخالفة لقواعد الصياغة التشريعية légistique. يجري تمرير

مشروع مشبوه يفقر الى اسباب موجبة او يُراد اجتنابه مناقشة عامة من خلال نصوص عنوانها لا يوحي بمضامينها. ويمر المشروع بدون مناقشة وحتى بدون دراية من المسؤولين عن مناقشته.

من الامثلة في التمرير المادة 54 من القانون 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2004) حيث ورد "اخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحيبة مجلس الخدمة المدنية". ما علاقة الموضوع بالموازنة؟ ما هي الأسباب الموجبة؟ هل نوقشت هذه المادة؟ كيف ادخلت في قانون الموازنة؟

غالبًا ما يُطبق موظفون مذكرة ادارية أو تعميمًا مخالفًا لنص قانون يجهلون وجوده أو يعرفون بوجوده ولكنهم يتذرعون بالمذكرة الادارية. أو يلجأ وزير بموجب قرار الى تأليف لجنة لمراجعة مرسوم هو ثمرة جهد جماعي طيلة اكثر من ثلاث سنوات وأقر بالاجماع في مجلس الوزراء. وفي ادارات عامة تطبق كل مصلحة في محافظة القوانين حسب تأويلات متضاربة واستنسابًا في التأويل ما يترك مجالاً للفساد المقونن، حيث ان الاجتهادات الادارية الداخلية ليست موثقة ومصنفة وموضوعة في التداول.

حصلت اجتهادات عديدة في فرنسا اطلق عليها تسمية: "الأمان التشريعي" *sécurité juridique*، وقدمت دعاوى على هذا الأساس. كأن يُؤسس مواطن شركة على أساس القانون القائم ولكن لا يلبث ان يطرأ تعديل على هذا القانون بعد اسبوعين، يليه تعديل ثالث بعد شهرين ورابع بعد سنة، ما يؤثر على الاستقرار التشريعي. تحتاج القوانين للتعديلات إلا أن التعديلات المتلاحقة والتي تعطي انطباعًا بالتحسين تضر في الواقع بمصالح المواطن، إذ انها تسيء الى الأمان التشريعي. صدرت اجتهادات في فرنسا بهذا المعنى، فالتغيير المتتالي للقوانين وتبديلها يُغيّر في مسار المؤسسات والتخطيط. إن إدراك الناس بأنهم معنيون في التشريع يغيّر من نوعية التشريع ويجعل التشريع قابلاً للتطبيق بكلفة اقل. في حال اقتنع الناس بالتشريع وشاركوا فيه لا تعود الحكومة مرغمة على وضع أجهزة تفتيش ومراقبة فوق ما يلزم، اذ تولدت قناعة لدى الناس. بينما اذا افتقر التشريع لقناعة الناس تضطر الحكومة إلى زيادة أجهزة الرقابة والتفتيش بغية تطبيقه بالقوة.

والايجابية الاخرى الناجمة عن جعل الناس معنيين بالتشريع هي توافر حظوظ كبيرة للتشريع في التطبيق. في كل مجتمع تشريعات لا تحصى، حظوظها في التطبيق قد تكون

معدومة، ذلك انه لم يتم اشراك الناس بها ولم يقتنعوا بها، لذلك يتم اللجوء باستمرار الى تعديلات في التشريعات وتتراكم التشريعات.

ندخل هنا في مفهوم فعالية القانون *effectivité du droit*. تعمم الانطباع انه في حال بدلنا القوانين فنحن نُحدثها، وغالبًا ما نستعمل رمزية القانون لايهام الناس بأننا نحسن ونصلح. يجب ان ندخل في المفاهيم الحقوقية مفهوم فعالية القوانين. لا ترتبط فعالية القوانين بالقانون نفسه. القانون ذاته لا يضمن تطبيقه. ما يضمن تطبيق القانون هو توازن القوى في المجتمع، والثقافة السياسية السائدة في المجتمع، ودور الجمعيات والمجتمع الأهلي في هذا التطبيق وتوافر قضاء مستقل وادارة فاعلة. يرتبط تطبيق القوانين بعناصر لا تكمن في القانون ذاته فالقانون بحد ذاته لا يضمن هو نفسه تطبيقه.

في حال تأمنت مشاركة الناس في التشريعات، أي النقابات وجمعيات غرف تجارة... سيؤدي ذلك الى تحسين في نوعية التشريع واعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية *Etat de droit* و *Règle de droit*. القانون قد يكون ظالمًا وتعسفيًا وقد يستعمل في سبيل عدالة انتقائية. للنقابات والجمعيات دور في التشريعات وفي دعم النواب الحريصين على الشأن العام في صياغة تشريعات تقيد الناس. انه مسار جديد نسبيًا في الدول العربية ويؤسس لنقاش عام حول القضايا الحياتية اليومية للناس.

لو صنفنا التشريعات وفق قطاعات مهنية نجد امكانية في تقسيمها على النقابات. النقابة لا تهتم فقط بمصالح افرادها، انما ايضا بالتشريعات التي تطالها والتي تعنيها. وهناك العديد من النقابات التي تهتم ولكن يجب ان تقوم بدراسة مُعمقة للتشريعات. يُشكل ذلك تغييرًا في المسار الديمقراطي، في نوعية التشريعات وفي الثقافة الحقوقية وتطبيق التشريعات وفعالية القوانين.

يتذمر بعض النواب من وضع التشريع، خصوصًا أنه ما من مواطن قصدهم طالبًا منهم دعم مشروع يتعلق بالمصلحة العامة ويفيدها، إنما يقصدهم طالبًا دعم مشروع خاص به شخصيًا ومركبًا لصالحه. مهما كان النائب مشرّعًا وحريصًا على الشأن العام ليس بإمكانه دراسة أكثر من مئة مشروع قانون، وجهاز مجلس النواب غير كاف. يمكن ان يتولى طلاب دراسات عليا حقوق وعلوم سياسية مساعدة نواب في التوثيق والدراسة، وهو أمر معتمد في العديد من البلدان. انه مسار جديد نسبيًا. تقع المسؤولية على الثقافة الحقوقية السائدة والنواب

يعانون منها. كيف نخلق لدى الناس التفكير والشعور بأن كل التشريعات بدون استثناء تؤثر في نوعية حياة كل فرد؟ هل يجوز مثلاً ألا يحصل اهتمام بقانون ضمان الشيوخة على الأقل من خمس أو ست نقابات بشكل جدي ويدرسونه ويقدمون اقتراحات حوله وتدعمهم هيئات نيابية؟ وقانون حماية المستهلك مهم ودرسته كما دعم النواب له ضعيف.

إذا كان التشريع عملية صعبة فإن رصد حركة التشريع وتوثيقها لا يقلان صعوبة للأسباب الآتية:

1. الضخامة: تتصف حركة التشريع بالضخامة والتشابك والاستمرارية داخل اللجان في المجلس وبينها.

2. الوصول الى المعلومات: قد يخيل ان العمل سيكون سهلاً نظراً لإمكان الوصول بسرعة إلى المعلومات ورصد حركة التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان أولاً، ثم في إجتماع الهيئة العامة للمجلس. لكن في الواقع فإن هذا العمل هو أكثر صعوبة. للحصول على المشاريع والاقتراحات لا بد من مساعدة وبخاصة لتحديد البنود ذات الصلة بمعايير حقوق الإنسان والديمقراطية.

3. التبويب: المشاريع والاقتراحات مُتَشَعِبَة وغير مُبَوَّبَة وبحاجة إلى تصنيف يصعب تحديده في عدد محصور من المواضيع. واللوائح في اكثر من مئة صفحة تحوي كل واحدة منها على مشروع أو اقتراح قانون وموضوعه وتاريخ تسجيله وإسم اللجنة أو اللجان المحال امامها... اللوائح ضرورية لكنها غير كافية بمفردها للرصد والتوثيق والتقييم ما لم يتم الحصول على المشاريع والاقتراحات نفسها.

4. التمويه: الإعلام هو من أهم المصادر المتوافرة للرصد والتوثيق. ليست الصعوبة ناجمة عن قلة الاخبار المتعلقة بعمل اللجان النيابية ونشاطها التي يتم تزويد الصحف بها عادة، بل لأن الإعلام ليس دائماً بالمستوى المطلوب لمراقبة مدى انطباق التشريعات على قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية. الإعلام لا يدخل في صلب نقاش اللجان المتعددة، بل يتلقى النتيجة من رئيس اللجنة أو المقرر ليصبح الخبر في ما بعد مادة إعلامية سطحية غالباً. يسهم الخبر في بعض الحالات في خلق أجواء من الغموض وحتى من التجهيل.

على سبيل المثال، ان الخبر المتعلق بالاقتراح الرامي إلى توظيف مجنسي عام 1994 في الإدارة العامة في لبنان، بتقليص شرط حيازة الجنسية عن عشر سنوات، لا ينشر

بهذا الوضوح، بل بطريقة موهمة. نقرأ في الخبر ان "لجنة الإدارة والعدل النيابية تجتمع لدرس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل الفقرة أ" من البند 1 من المادة 4 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 المتعلق بنظام الموظفين". انتهى الخبر! الا يبدو وكأنه يتوجه إلى مواطنين كلهم خبراء في علم الإدارة العامة، ملمين بأصولها، يمتلكون مجموعة القوانين والوقت والصبر وعناء البحث لتكثيك رموز هذا الخبر وألغازه؟ هناك حاجة إلى صحافيين برلمانيين تتوافر لديهم ثقافة حقوقية وسياسية في آن.

تسهم الصحافة عند نقل تصريحات النواب في كتابة إقتراحات ومشاريع قوانين يتم عرضها على الرأي العام قبل ان تسلك مسارها نحو اللجان في المجلس النيابي. بعض النواب لا وقت لديهم لصياغة مشاريع قوانين وتقديمها إلى الأمانة العامة للمجلس التي تحيلها بدورها على اللجان المختصة لدراستها.

5. **الاحالات:** يكمن العائق الأكبر امام عملية الرصد والمتابعة في إحالة مشاريع القوانين بعضها إلى البعض الآخر، كالمواد المعطوفة من مشاريع واقتراحات تشريعية إلى نصوص واردة في قوانين اخرى، ما يزيد في الغموض وفي عرقلة عملية البحث للعثور على المصادر المطلوبة، خصوصاً وان بعض مشاريع القوانين أو المراسيم لا تكتفي بإحالة واحدة، بل تتضمن مجموعة إحالات إلى قوانين متعددة.

6. **متابعة من المجتمع:** هناك حاجة إلى مراقبة من المجتمع بموازاة العمل التشريعي النيابي وتقييم يومي مستمر والى تحليل المعطيات والوقائع بما يسمح بإصدار تقارير ودراسات، انطلاقاً من عدد كبير من المؤشرات، في سبيل استشراف مجالات التراجع أو الاستقرار أو التقدم.

7. **انذار مبكر:** التقارير هي وسيلة للمراقبة الدائمة، وأداة "تيقظ" ديموقراطي لنشر الوقائع والمعلومات ومختلف تطورات المسار التشريعي، ولها وظيفة مزدوجة: أولاً توثيق المكتسبات في التشريع على صعيدي احترام معايير حقوق الإنسان والديموقراطية. وثانياً توفير امكانية المقارنة في مسار حقوق الإنسان والديموقراطية.

8. **تقرير دوري:** تثير اللغة التي يصاغ بها التقرير الدوري عدداً من القواعد والإشكاليات المنهجية التي يتعين مراعاتها بهدف المحافظة على مبدأ الحياد، بعيداً من النصوص البيروقراطية الطابع، ومن دون إهمال الوقائع في سياق تحليلي. ويخضع التقرير

للمناقشة ويتخذ شكله النهائي بعد النقاش والاستماع إلى الملاحظات ومراجعة النص الأساسي بما يعكس حالة من التفاعل المستمر.

9. مداولات اللجان: تخضع مداولات اللجان النيابية، بحسب النظام الداخلي للمجالس النيابية، لمبدأ سرية الجلسات. لا شك ان رفع السرية يحقق مزيداً من الشفافية وتعزيزاً للديمقراطية. تقدم النائب محمد عبد الحميد بيضون عام 1997 باقتراح لرفع السرية عن مداولات اللجان النيابية، من خلال تعديل المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس. خلال كانون الثاني وشباط 2004، نشرت "النهار" على أربع حلقات محاضر مناقشات مشروع قانون البلديات في لجنة الإدارة والعدل. ونشأ في المجلس النيابي تياران بين النواب: الأول يطالب بأن تكون علنية جلسات اللجان هي المبدأ وان تكون السرية هي الاستثناء. لم يتبلور هذا الإتجاه في اقتراح جدي يطرح للتداول، ومن ثم لإقرار تعديل النظام الداخلي وفقاً لهذا المنحى. اما الإتجاه الآخر بين النواب الراض لموضوع رفع السرية، فإنه ما زال يعكس لدى النواب الخشية من ان يصير عمل اللجان خاضعاً لمزايدات ما يؤثر في التشريع على اعتبار ان اللجان هي مطبخ التشريع.

2

قواعد الصياغة التشريعية

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1999/12/16 أن مبادئ حقوق الانسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح دون جدوى اذا لم يتسنى للمواطنين الاطلاع، بصورة جيدة، على النظم القانونية المطبقة بوجههم. من هنا تهدف الصياغة التشريعية - وهي علم تطبيقي قائم بذاته *Légistique* - الى البحث عن أفضل الطرق لصياغة واصدار وتطبيق التشريعات. انها وثيقة العلاقة بمعايير الديمقراطية وحقوق الانسان، إذ كيف يمكن تطبيق قاعدة " لا يمكن الاعتداد بجهل القانون " *Nul n'est censé ignorer la loi* ما لم تكن الحقوق والواجبات بمتناول المواطنين بطريقة سهلة ومقروءة ومفهومة؟

يعاني التشريع العربي عموماً من الثغر التالية: نصوص قديمة، مبعثرة غير موحدة، غير متجانسة الى حدود التضارب، إحالات من قانون الى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير ميوّبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا

يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعايير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية

...

الإخلال بقواعد التشريع من شأنه تغيير معنى القاعدة الحقوقية. من الأمثلة على ذلك:

- إدخال نص قانوني في متن نص قانوني آخر لا علاقة له به (ما يسمّى باللغة العامية "تمريء"). مثلاً: إدراج مادة في خاتمة قانون إصدار أسهم المصارف تتعلق بتخفيض رسم تسجيل العقارات لصالح المصارف (المادة 11 من القانون رقم 308 تاريخ 2001/4/3).

- استعمال تعابير معينة دون الأخرى.

تتطبق الأمثلة المذكورة على تشريعات دول أخرى حيث لا تقع هذه الأمثلة بالضرورة سهواً في كل مرة وهي تؤدي الى تضليل المواطن الذي لا يفترض به الإلمام بتقنيات القانون بخلاف "الخبراء في التقنيات القانونية" الذين يُحسنون تطبيق القاعدة القانونية ليس حرصاً على العدالة بل لأنهم يدركون خفايا القاعدة القانونية *Le choix de mettre un texte dans un code ou l'autre n'est pas neutre (Braibant, 1995)*. وتكمن خطورة المسّ بقواعد صياغة النصوص القانونية في لبنان خصوصاً، لأن كثيراً من تشريعاته لها طابع خاص: فهي تنظّم الاختلاف في مجتمع غني ومتنوع ولذلك فسوء صياغتها قد يوقع في أخطار، خصوصاً في قضايا الحريات والانتخابات والتعليم... نردّ أسباب قصور التشريع الى اعتبارات عديدة:

1. القوانين المستمدة من أحكام "المجلة" أيام العثمانيين، ونسخ التشريعات عموماً عن تشريعات اجنبية وعدم ملاءمتها في معظم الأحيان للواقع وحاجاته في التشريع، وذلك على الرغم من تشريع بعض القوانين الخاصة بالتجربة اللبنانية.
2. عدم كفاية السياسة التشريعية وآلية تحديث القوانين وضرورة القيام بورشة تشريعية إثر حروب وازمات.
3. عدم استعانة النواب عموماً بمستشارين قانونيين متفرّغين. وفي مطلق الأحوال، ليس ما يشير الى أنه يتسنى للنواب دراسة جميع مشاريع واقتراحات القوانين كفايةً.
4. تراجع عدد رجال القانون الكبار لصالح رجال الأعمال بين النواب. تتسحب سلبيات هذا التراجع في ميدان "التشريع"، على المهمة الثانية للنائب التي لا تقل أهمية:

"محاسبة الحكومة". من هنا الحاجة الى "مشرّعين" يلمّون بأصول التشريع وليس الى "نواب" بالمعنى السياسي فحسب¹.

5. تشابك الصلاحيات بين الوزارات والادارات المختلفة ما ينعكس تشابكاً وتنازاعاً بين القوانين.

يُسمّ التشريع الحديث بميزات عديدة منها: وضوح وترتيب في بنية النص بفضل احتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية، تجانس وصوابية التعابير المستعملة، وتمكين من الاستعمال السهل للقانون... القانون الفرنسي عموماً يتيح للقارئ، حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية، معرفة ما هو أساسي في ذهن المشرّع وما هو *accessoire*. وهذا ما تؤدي اليه الصياغة الفرنسية للقانون.

يمكن استخلاص المعايير التالية لجعل التشريع منطبقاً على معايير حقوق الانسان والديموقراطية:

1. **البلوغية:** تمكين المواطنين من الوصول الى المعنى القانوني والى القاعدة الحقوقية وفهمها تمهيداً للاستفادة من أحكامها *L'accès des citoyens à la loi et plus généralement au droit et à la justice* بفضل سهولة قراءتها *Lisibilité*. يكتسب هذا الاعتبار أهميته خصوصاً في كل بلد تتحكّم فيه الادارة بسلطة واسعة في تفسير وتطبيق النصوص القانونية وحيث يصعب اللجوء الى المحاكم لإعمال النص القانوني عند الامتناع عن تطبيقه أو إساءة تطبيقه، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن معرفة القراءة لدى المواطنين لا تعني بالضرورة قدرة على "القراءة القانونية" والأخذ بالاعتبار وجود شرائح مجتمعية ذات قدرة ضعيفة على فهم النص القانوني.

2. **الشفافية:** بمعنى وضوح النص وتجانس مواده القانونية بما يحول دون احتمال له لأكثر من معنى. وذلك من شأنه صون الحقوق والحؤول دون التلاعب بالقاعدة الحقوقية.

3. **الثبات والتطوير والملاءمة:** يؤدي ثبات القاعدة الحقوقية الى تحقيق استقرار التعامل الحقوقي والمعاملات الاجتماعية. في الوقت نفسه، إن تطوير القاعدة الحقوقية ضرورة لملاءمة حاجات المجتمع وامكانياته.

¹ . نبيل بو منصف، "التشريع على الواقع!"، النهار، 2002/7/19.

4. **تعيين جزاء مخالفة القاعدة القانونية:** لا يكفي أن يُنهي القانون عن القيام بأعمال معينة، بل يجدر به تحديد عواقب وعقوبات القيام بهذه الأعمال. جاء في قرار للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: "Le citoyen doit .. être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, **les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé**" (CEDH, 2/8/1984, "Sunday Times c/ Royaume Uni", 26/4/1979).

5. **إزالة وهم كمال القاعدة القانونية** L'illusion de complétude: كثيراً ما يعتقد المواطنون بأن القانون يحيط دوماً بالحلول القانونية في مسألة معينة ويضمن جميع حقوقهم والموجبات، ثم يفاجأون بنقص أو إبهام يشوب القانون ما يتطلب العودة الى قرارات المحاكم بالموضوع. من هنا يقتضي على المشتري مراجعة قرارات المحاكم دورياً لإدخال ما تتوصل اليه من اجتهادات مستقرة في متن التشريع.

لا تقتصر مراعاة أصول التشريع على شكليات معينة، بل من شأنها تطوير القاعدة الحقوقية و"دمقرطتها" Démocratisation du droit وتدعيم دولة الحق بفضل تحويل هذا الحق الى منال سهل.

كما أن من شأن مراعاة هذه المعايير التوصل الى نتائج عملية منها:

1. إزالة التناقضات بين النصوص القانونية لتجنب عناء التفسيرات المتضاربة.
2. إلغاء الأحكام القانونية التي لم توضع موضوع التطبيق والتي لم تعد قابلة للتطبيق "Jamais appliqués et devenus inapplicables"، وحذف الأحكام الملغاة صراحةً أو ضمناً بموجب نصوص لاحقة (مثلاً: قانون تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة الصادر بتاريخ 15 حزيران 1956: أدخلت عليه تعديلات عديدة مذ ذاك، حذفاً أو إضافةً، بموجب قوانين متفرقة بحيث أصبح من الصعب التعرف الى أحكامه السارية المفعول اليوم. للإشارة ننوه بمبادرة زياد بارود الى توحيد نصوص هذا القانون المبعثرة في كتابه: **الخدمة وحقوق المعلمين**، منشورات حركة حقوق الناس، 2001، 159 ص).

قد تصلح نصيحة أندره بيللو André Bello لجهة إعادة صياغة القانون المدني التشيلي، بالنسبة للتشريع اللبناني والعربي بعامة. يستعمل بيللو عبارة *Refondre la masse* في معرض الحديث عن التشريع:

"... *refondre* cette masse confuse d'éléments divers, incohérents et contradictoires, en leur donnant *consistance* et *harmonie*, et en les mettant en relation avec les *formes vivantes de l'ordre social*" (André Bello, Message pour le Code civil chilien).

أي ما معناه: إعادة صياغة هذه المجموعة الكثيفة والمتضاربة بتحقيق تراتبيتها وإنسجامها وعلاقتها بالأشكال الحية في منظومة المجتمع.

في كل عملية تشريع مصالح وضغوطات. والنواب الحريصون على المسار الديمقراطي في التشريع هم بحاجة الى دعم من المجتمع وتواصل معه. في الحالة المثلى يفترض ان يتصف العمل التشريعي بثلاث صفات أساسية. أولها **الشفافية**، اي ان يتمكن النواب والمواطنون وهيئات المجتمع الاهلي من معرفة ما يحصل كعمل تشريعي. والصفة الثانية هي **المشاركة** اي ان يشارك أكبر عدد ممكن من النواب طبعاً أولاً ولكن ايضا من هيئات المجتمع الاهلي ومن المعنيين في عملية الصياغة التشريعية. والمستوى الثالث هو ذو صفة **تقنية** قانونية مرتبطة بجودة الصياغة وعملها وآلياتها.

3

مراحل العمل التشريعي

لناحية المراحل يمكن تقسيم العمل التشريعي الى سبع مراحل.

1. وضع السياسات والأهداف التشريعية: في بعض التجربة للصناعة القانونية، أكانت تشريعية او حتى في العقود، هناك ما اسماه الانكليز Term sheet: قبل كتابة قانون من 500 مادة، ولكي يتفقوا في مجلس النواب، يضعون ورقة مختصرة تحدد السياسات العامة. هل يوضع النص قبل الخيارات ام الخيارات قبل النص وكيف يمكن ان نتناقش بهذه الخيارات؟ هناك بعض من التقنية القانونية التي تحل ذلك وهو نص خيارات استراتيجية تعرض للمناقشة. اذا ما تم الاتفاق عليها تنتقل الصياغة من هذه الصياغة العامة الى صياغة اكثر تفصيلاً.

2. وضع مشروع النص: هناك دقة في الصناعة التشريعية. لكن في حال قصر مجلس الوزراء فلم يرسل أسباباً موجبة تفصيلية ولم يرسل دراسات خلفية ولم يحل مدى تأثير النص المعروف على مجلس النواب على البيئة القانونية والاقتصادية والمالية والضريبة...، في حال قصر مجلس

الوزراء، من يصحح هذا الخلل؟ يفترض بالنائب ان يصحح هذا الخلل او الجهاز الاداري في مجلس النواب. لكن نلاحظ ان الامكانيات قليلة وغير متوفرة أكان عند النواب وجهازهم الاداري او عند مجلس النواب وجهازه الاداري.

احياناً تكون هناك تقنيات ولكن أحياناً اخرى يتلأأ واضع النص. يضع المبدأ العام ويترك التفاصيل لمجلس الوزراء. لكن عادة يكون التفصيل خطيراً وهناك تفاصيل في مراسيم ليس بإمكانها وضع تفاصيل. بعض المواضيع القانونية لا يمكن ان تترك الا للمجلس النيابي، ويحصل بالتالي تنازل من قبل المجلس النيابي لاسباب مرتبطة بالصناعة التشريعية وبعض من التميرير أو الغش، ويمكن ضبطها بأليات معينة.

3. **الرقابة التقنية:** في فرنسا مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء يُحدد على اي شكل تصدر القوانين. يقول مثلاً يجب ان تكون صياغتها على هذا الشكل ويجب ان تتضمن الاسباب الموجبة لصاغة بهذا الشكل... واذا كان هناك من مقارنة يظهر كيفية وضع جدول المقارنة...

4. **المناقشات التمهيديّة:** الشفافية مُهمة بالنسبة للناشطين في المجتمع الاهلي. في حال ارادوا التأثير على القانون يهتم معرفة الوقت الذي يصل فيه الى اللجنة، وحياناً عديدة يجهل النواب ذلك: كيف يمكن للنائب ان يعرف موعد طرح الموضوع كما المواطن؟ ما هو مدى التفصيل في صياغة محاضر المناقشات؟ كذلك الامر بالنسبة للمناقشات التمهيديّة: كيف يمكن المعرفة بها؟ مشاركة المعنيين في الصياغة التشريعية مهم، ليس فقط في المكاتب او في منازل النواب، ولكن بشكل مؤسسة قائمة في اللجان النيابية.

5. **المناقشة العامة والمصادقة:** هل من حضور واهتمام من الصحافة، هل من نقل مباشر؟ هل من امكانية لتنظيم مناقشة موازية لهيئات المجتمع الاهلي؟ كيف يصوت النواب ومن صوت مع او ضد هذا المشروع ومن امتنع عن التصويت؟ كل ذلك مرتبط بالشفافية وبالمساءلة والمحاسبة. تترك المناقشات عادة للجان النيابية، في حين ان المعتمد في لبنان ان المناقشة العامة تهدف الى التصديق على القوانين كما هي وارده تقريباً من الهيئة العامة.

6. **النشر:** هناك مبدأ عدم الاعتداد بجهل القانون *Nul n'est censé ignorer la loi* وهو مبدأ قانوني، ولا يستطيع احد ان يعتد بجهل النص. ليس الناس كلهم مشتركين بالجريدة الرسمية وبالتالي لا يعرفون بصدور القوانين. لا يمكن الاتكال فقط على الجريدة الرسمية في مسألة اطلاع الناس على القانون. من سيوزعه ويوضحه؟ جزء من الصياغة التشريعية الوضوح والتبسيط. وهناك امر وهو ان الموظف قد يطبق المذكرة الادارية ولا يطبق القانون.

7. **مراقبة تنفيذ القوانين:** العديد من علماء الفقه يُدخلون هذه المرحلة في آلية التشريع، لانه ما من قانون يكتب ويأتي سليماً من الكتابة الاولى. تظهر نواقصه خلال التجربة. اي دور للمجلس بمراقبة تنفيذه؟ كلف الحكومة بالتنفيذ. وضعت في لبنان نصوص جيدة في اصول المحاكمات الجزائية

ولكن يتم تجاوزها في النيابة العامة وفي الضابطة العدلية وعند قضاة التحقيق، وخصوصاً مسألة حدود صلاحية النيابة العامة بالتوقيف وغيرها. فأية مسؤولية لواضع النص في متابعة النص؟ هناك تجارب في العالم تضع ضمن النص إلزاماً بمراجعته بعد مدة معينة، او حتى في القوانين تخضع لآليات تجريبية وآليات تقنية. هل من آلية مؤسسية لمراجعة فعالة للنصوص التي يقرها مجلس النواب؟²

4

نحو دليل معايير الجودة في التشريع

ان خرق مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان والقاعدة الحقوقية بعامة قد لا يكون في القانون ذاته، بل في صياغته، وتبويبه، وكمه لدرجة التضخم التشريعي، وافتقاره الى أسباب موجبة تضمن عدم صدوره على قياس أفراد وجماعات، وتمريه أحياناً من خلال نصوص لا يرشد عنوانها الى مضمونها...؟

ان للمبدأ الروماني: "لا عذر لأحد في جهل القانون" Nul n'est censé ignorer la loi / Nemo censetur ignorare legem نتائج عملية في الصياغة التشريعية في سبيل الوضوح، والأمان التشريعي sécurité juridique فلا تحصل تقلبات يصعب متابعتها حتى للحقوقي الأخصائي، وسهولة الفهم والمرجعية والبلوغية... يظهر عالمياً توجه لدى المجالس الدستورية والمحاكم لإعطاء طابع قضائي judiciarisation / juridisation لشؤون الصياغة التشريعية، بخاصة في الوضوح والدقة والفهم والبلوغية³.

² لمزيد من التفاصيل: غسان مخيبر، "ثلاث صفات للتشريع وسبع مراحل"، في كتاب: انطوان مسرّه (إشراف) **مرصد التشريع في لبنان**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم بالتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية National Endowment for Democracy، جزء 1، المكتبة الشرقية، 2004، ص 189-199.

³ Pierre de Montalivet, "La juridicisation de la légistique (A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi)", *ap.* Roland Drago (dir.), *La confection de la loi* (Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques), Paris, P.U.F., 2005, 306 p.

A. M. Leroyer, « Légistique », *ap.* Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, Quadrige / Lamy – PUF, 2003, 1660 p., pp. 922-924.

G. Cornu, *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien, 2000.

Dominique Rémy, *Légistique* (L'art de faire les lois), Paris, Romillat, 1994.

مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، **نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية** (أوراق الندوة البرلمانية العربية، 2003/2/6-4)، 2003، ص 352.

برنامج الأمم المتحدة للتنمية، **تقييم التشريعات** (دليل ارشادي للمشرعين)، نقلاً عن الانكليزية، مصر، 2003، ص 232.

لا شك ان الوضوح في أقصى درجاته قد يسيء الى مرونة القانون وديمومته. لكن ليكون المواطنين متساويين أمام القانون حسب المادة 6 من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان يجب ان يعرفوا هذا القانون وان يدركوا تطبيقاته. المادتان 4 و 16 من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان "تضمنان" الحقوق و"حدود" الحريات. ولكي يمارس المواطنون حقوقهم عليهم معرفتها ومعرفة حدودها. وتنص المادة 5 من الشريعة الدولية على ان كل ما لا يحظره القانون لا يجوز منعه.

يورد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 99 – 421 D2 تاريخ 16/12/1999 ان التضخم التشريعي وتشنت القواعد يمسان بمبدأ "لا عذر لأحد في جهل القانون" وبمبدأ المساواة امام القانون⁴.

هل يتم التقييد بأصول التشريع في العمل البرلماني؟ وما العمل إزاء التراجع في الصياغة التشريعية لعدم الكفاءة، أو عن قصد لاستغلال القانون كأداة قمع وتسلط وجني منافع خاصة؟ يقتضي ادخال قواعد الصياغة التشريعية، بعد سنوات من استغلال رمزية القانون لأهداف سلطوية واستنسابية وغير حقوقية، في صلب برامج التدريب والتأهيل في كليات الحقوق العربية ومعاهد القضاء وإعداد الكادرات الادارية العليا، في سبيل التحول من القانون الأداة *approche instrumentale de la loi* الى القاعدة الحقوقية *conception normative de la loi* الضامنة للعدالة والحل السلمي للنزاعات والمساواة.

نقترح الجدول التالي لوضع دليل معايير الجودة في الصياغة التشريعية:

أولاً: الصياغة Légistique:

1. الدقة في اللغة والتبويب
2. التناسق
3. العناوين
4. المرجعيات الداخلية

وزارة العدل – ديوان الفتوى والتشريع وجامعة بيرزيت – معهد الحقوق ومشاركة الدائرة القانونية – المجلس التشريعي، دليل الصياغة التشريعية، فلسطين، 2000، 152 ص.

diwan@hally.net / fmlhem@birzeit.edu / lawcenter.birzeit.edu

حول الصياغة التشريعية:

<http://webdroit.unige.ch/cours/general/def/legistique.html>.

4 . "Face à l'inflation et à la dispersion des normes, les citoyens ont de plus en plus de mal à connaître et comprendre la loi que « nul n'est censé ignorer ». Lorsque seuls quelques initiés sont en mesure d'y parvenir, c'est le problème de l'égal accès au droit qui est posé et c'est même l'égalité devant la loi qui risque de se trouver compromise » (JO, 22 décembre 1999, p. 19046).

ثانيًا: تحقيق هدفة القاعدة الحقوقفة من خلال قواعد الصفاة: *Nemo censetur ignorare legem* أي لا عذر لأحد في جهل القانون:

5. الأصول البرلمانية: أصول التشريع *procédures de légifération* في مجلس

النواب.

6. مجلس شورى الدولة كهئة استشارية: الدور في ارساء معايير للصفاة التشريعية.

7. الإدارة: دور الإدارة في الاعلام الحقوقي والتناسق بين الاجتهادات الداخلية.

8. النشر: توافر التشريعات في مجموعات، والقوننة *codification* في مجموعات...

9. التطبيق: آلية لمتابعة مدى تطبيق التشريعات.

10. الهيئات الوسطية: دور الأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية والاعلام... في البلوغية

الى التشريع.

11. التربية المدرسية: دورها في معرفة الحقوق والبلوغية اليها في الحياة اليومية.

12. التعليم في كليات الحقوق: ادراج الصفاة التشريعية في بعض البرامج والأعمال

التطبيقية.

13. التعليم الجامعي بعامة: مدى ادراج معرفة الحقوق وبلوغيتها في مختلف

الاختصاصات.

يرتبط مفهوم الثقافة الحقوقية *culture juridique* بالأفكار والقيم والانتظارات والمواقف

التي تتعلق بالقاعدة الحقوقية وبالمؤسسات الحقوقية والتي ينقلها المجتمع أو أجزاء من هذا المجتمع.

انها مجموعة القيم والآراء وطرق تفكير الذين ينتجون ويفسرون ويطبّقون القاعدة الحقوقية.

الهدف من الثقافة الحقوقية، في البلدان التي اضطرب فيها المسار الديمقراطية أو لم يترسخ، الانتقال

من المقاربة الأداةة للقانون *loi instrumentale* السائدة في الأنظمة التوتاليتارية الى المفهوم المعياري

للقانون *conception normative* الناظم لأربعة أمور: العيش معاً، المعالجة السلمية للنزاعات سنداً

الى قاعدة، والعدالة وعدم التمييز في العلاقات بين الناس، ونوعية حياة أفضل.

قد تكون تخمة التشريعات وتعديلاتها المتتالية، وغالباً بعد فترات وجيزة من صدورها، مؤشراً:

1. لتضخم تشريعي *inflation juridique* على حساب التناسق والفعالية في التطبيق،

2. أو استغلالاً لرمزية القانون *symbolique de la loi* في سبيل الإيهام بالاصلاح

والتحديث،

3. أو سعياً لاصدار قوانين على قياس اشخاص وفئات *loi sur mesure* على حساب

الطابع العام للقاعدة الحقوقية،

4. او تعلقياً للجانب الاداتي للقانون loi instrumentale على حساب الطابع المعياري للقاعدة الحقوقية normativité de la loi،
 5. او تهرباً من مواجهة الاشكاليات والعوائق في تطبيق القانون وفاعليته effectivité ،de la loi
 6. او غالباً دليل غياب سياسات عامة politiques publiques متناسقة تترجم في قوانين هي ثمرة جهد ونقاش عام،
 7. او خرقاً لمبدأ الامان التشريعي sécurité juridique الذي يفترض استقراراً في التشريع لمصلحة الافراد والاشخاص المعنويين في سبيل ثبات اعمالهم وبرامجهم،
 8. او افتقاراً الى آليات تفسيرية اجتهادية داخلية jurisprudence interne في الادارات العامة وفي الهيئات الاستشارية القانونية تتمتع بدرجة عالية من التقنية والمصادقية. لماذا بعض التشريعات في القانون الخاص اللبناني مثل قانون الموجبات والعقود وقانون التجارة والقانون العقاري... لم تتعرض لكثير من التعديلات؟ الارجح لان صياغتها كانت متأنية من قبل مشرعين من كبار الحقوقيين.
- اما القوانين التي تتعرض لدرجة عالية من التعديلات المتتالية فهي غالباً من القانون العام، قياساً على اشخاص وفئات وظروف وتحولات أنية ومصالح افراد وجماعات وتوجهات متغيرة.

يتطلب ارساء دولة الحق ضبط العمل التشريعي المتنامي والتضخمي في كل الاتجاهات، فلا يكون اداة لمصلحة افراد وفئات، بل معياراً ناظماً للعلاقات وللحياة العامة:

1. مرتكزاً على اسباب موجبة فلا يصدر اي قانون او مرسوم الا مع اسبابه الموجبة،
 2. وعلى سياسات عامة متناسقة،
 3. وعلى مبدأ ضرورة تحقيق الامان التشريعي،
 4. وعلى متابعة تطبيق القانون،
 5. وعلى آليات ضبط لتطبيق القوانين من خلال الادارة التي تصدر غالباً تعاميم متتالية وغير متناسقة وغير موثقة لتسهيل المعرفة بها والبلوغية اليها.
- المثال الابرز على ذلك قانون البلديات في لبنان الذي يتمتع بدرجة عالية من اللامركزية، ولكنه غير مطبق عملياً ومخترق في بعض مواده من خلال تعاميم مشتتة وغير منسقة وظرفية ومتغيرة.

يقول أرسطو: "لا يكمن الحكم الصالح بتوافر قوانين جيدة لا يتقيد بها الناس. يقتضي اعطاء عبارة الحكم الصالح توجيهين: أولاً التقيد بالقوانين المعمول بها، وثانياً نوعية القوانين المرعية التي يعمل بموجبها المواطنون، لأنه يمكن أيضاً التقيد بقوانين سيئة"⁵.

على سبيل المثال تطرح اللامركزية بعمق كل اشكالات فعالية القوانين، وبخاصة بالثقافة المواطنة، أي درجة مبادرة الناس محلياً ومشاركتهم ومراقبتهم ومطالبتهم ومحاسبتهم... والا تحولت اللامركزية قانوناً الى مركزية محلية أكثر طغياناً من مركزية المركز. في تاريخ لبنان كان اللبنانيون يتذمرون من السلطة المحلية، أي سلطة المشايخ والاقطاع "وبيوتات" الزعامات... أكثر مما كانوا يشكون من السلطة المركزية البعيدة نسبياً عنهم.

تتطلب دراسة اللامركزية منهجية تتخطى الأسلوب التقليدي في صياغة التشريعات. ابرز ما تتطلبه تشخيص الواقع من النواحي الثلاث التالية:

1. **الثغرات التشريعية:** اين تكمن الثغرات، تحديداً، مع ذكر المواد القانونية، في التشريعات الحالية المتعلقة بالمحافظين والبلديات، ليس في المطلق بل من خلال الخبرة الميدانية.
2. **درجات اللامركزية:** ما هي درجات اللامركزية المتوفرة في صلاحيات البلديات والتي هي غير مطبقة؟
ما هي اسباب عدم التطبيق؟
هل الاسباب في نص القانون ام في اجتهاداته؟
ام في تطبيق مذكرة ومذكرات ادارية مخالفة للقانون؟
ما هو واقع تطبيق الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة؟
3. **استنتاجات:** ما هي الاستنتاجات انطلاقاً من هذا التشخيص في سبيل صياغة قانون لامركزية ادارية يتمتع بحظوظ قصوى في التطبيق؟ وما هي الوسائل القانونية والادارية، والتي يمكن ان يذكرها النص التشريعي، لضمان التطبيق ومتابعته؟
يحمل التشخيص الميداني لدرجات المركزية واللامركزية في الممارسة الفعلية للحكم في المجتمعات العربية على التغيير الجذري لمنهجية مقارنة اللامركزية وعلى استنباط الصيغ التشريعية الناجعة التي تتمتع بحظوظ التطبيق.

⁵. « Un bon gouvernement ne consiste pas dans le fait de posséder de bonnes lois auxquelles on n'obéit pas. Aussi doit-on donner à la notion de *bon gouvernement* un double sens : c'est, d'une part, l'obéissance aux lois en vigueur, et, de l'autre, l'excellence des lois en vigueur observées par les citoyens, car on peut aussi obéir à de mauvaises lois. »

Aristote, *Politique*, Paris, Vrin, éd. 1995, 600 p., p. 291.

تصطدم افضل التشريعات تناسقاً وتعميماً بالبنيات التحتية والمحلية في حال تجاهلت هذه التشريعات الحظوظ والعوائق المحلية. يقتضي ارساء منهجية في صناعة التشريع حيث تنشأ لجنة برلمانية لفترة محددة لمتابعة تطبيق القانون.

مبادئ وقواعد **تطبيق** التشريعات القائمة،

مواقع تصحيح قواعد التطبيق،

التغييرات الضرورية في النصوص انطلاقاً من الحاجة،

وتأليف لجنة برلمانية مصغرة لمتابعة تطبيق هذه القواعد،

وعلى هذا الأساس تُدرس النصوص الجديدة حول اللامركزية،

أو تعدّل وتؤلف بنتيجة التعديل أو النص الجديد لجنة برلمانية مصغرة لمراقبة التطبيق.

لذا أصبحت مراقبة **تطبيق القوانين** مسألة جوهرية:

لاعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية rule of law،

ولفاعلية القانون effectivité du droit .

لا ينجح أي تنظيم لامركزي، أو ينحرف عن أهدافه ويشكل **خطراً** من خلال مركزيات محلية،

في حال عدم توافر **مركز منتج لمعايير حقوقية عامة** **ناظمة**.

الحاجة تالياً الى اعادة الاعتبار الى سلطة مركزية منتجة لمعايير حقوقية، ومراقبة حسن

تطبيقها، قبل التأسيس لتنظيم لامركزي شكلاً، وغير مطبق ممارسة⁶.

قانون استعادة الجنسية: ان المجالس النيابية قد تصدر "توصيات"، بمعنى توجهات في

السياسات التشريعية، كما ورد في "التوصية" الأولى حول الطابع التوجيهي التشريعي المستقبلي بشأن

المساواة بين الرجل والمرأة، في حين أن "التوصية" الثانية التالية مختلفة وهي تفسيرية للقانون:

"أقر مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الجمعة 13 تشرين الثاني 2015 التوصية بتفسير الفقرة

المتعلقة بالتابعة للدول التي انفصلت عن السلطنة العثمانية بحيث لا تقيم تمييزاً بين لبنانيين الأصل وحقوقهم"،

⁶ . حول تطبيق الاشكالية والمنهجية والمقترحات الواردة في هذه الدراسة: انطوان مسره (اشراف)، **مرصد التشريع في لبنان**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلام الاهلي الدائم بالتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية National Endowment for Democracy، المكتبة الشرقية، 3 اجزاء، 2004-2007. بول مرقص، "كيف تصاغ التشريعات اليوم؟"، "اشارك الناس بالتشريع قبل صدوره"، "مرصد التشريع في لبنان: صياغة وتطبيق وبلوغية"، في كتاب: **مرصد التشريع في لبنان**، 2005، جزء 1، ص 77-98، المذكور آنفاً.

في حين لا سلطة للمجلس النيابي تجاه القضاء في تفسير القانون، ومن الخطورة في المؤسسات العامة وفي القضاء بشكل خاص إثارة الحيرة أو التناقض أو اللبس بين النص و"التوصية" التفسيرية.

وبما ان السلطة التشريعية بذاتها تناقض نفسها في التصويت على القانون وفي إصدار توصية تفسيرية غير ملزمة قانوناً لمضمون القانون لجهة التابعة للسلطنة العثمانية، ما يوجب على السلطة التشريعية مزيداً من التدقيق والوضوح في الصياغة التشريعية للقانون موضوع الطعن. وبما ان التناقض أو اللبس بين نص القانون و"التوصية" التفسيرية يتعلق بحقوق أساسية وجوهية وليس بشؤون وتدابير عادية ويتنافى مع المبادئ الدستورية في الوضوح والمفهومية *clarté* et intelligibilité de la loi.

قانون الإجارات: من الثابت في الاجتهادات الدستورية الزامية الوضوح والدقة في الصياغة التشريعية ونبذ البنود التشريعية التي هي "غير مصاغة بشكل واضح ودقيق":
 "Pas énoncées de façon claire et précise » (Conseil constitutionnel français, no 2000 – 435 DC, 7 déc. 2000).
 Et no 99-423 DC du 13 janv. 2000 ; no 2001-455 DC du 12 janv. 2002 ; no 2004 – 500 DC, 29 juil. 2004 ; no 2010 – 609 DC, 12 juil. 2010.

ان مفهومية القانون *intelligibilité* والبلوغية الى الحقوق *accessibilité* هما شرطان لتحقيق مبدأ: لا يعتد أحد بجهل القانون.

1. المادة 1 (الاستثناءات) والمادة 38 (استثناء الاماكن غير السكنية) مترابطان ويقضي ذكرهما في مجال واحد.
2. الاعفاءات متفرقة في عدة مواد بدلاً من ابرازها في باب واحد: المادة 6/16 و 3/22 و 3/23 و 5/27 و 28 و 29 و 34/أ و 35-1-2-3.

التقسيمات: في مواقع من القانون تقسيم 1-2-3 وفي مواقع اخرى أ، ب، ج (المادة 33 والمادة 34).

الإحالات:

- المادة 40 تحيل الى المادة 34
 المادة 41 تحيل الى المادة 32 في حين ان المادة 32 تتضمن سبعة مقاطع مختلفة.
 والمادة 42 تحيل الى المادة 39،

اي خمس احالات بعضها لبعض:

ورد في المادة 3/39:

"يحق للمالك مضاعفة بدل الايجار وفقاً لاحكام المادة 42 من هذا القانون"،
في حين تقتضي الصياغة ان ترد هذه المادة 3/39 في المادة 42.
المادة 3/48 تحيل الى المادة 34.

تحيل المادة 55 الى: "مع مراعاة المادة 22،

وتحيل المادة 22 الى: "مع مراعاة احكام المادة 32"،

وتحيل المادة 32 الى: "مع مراعاة احكام المادة 22"،

وهنا اربع احالات بعضها لبعض.

المطلوب ذكر ما هو مطلوب كقاعدة عامة وذكر مرة واحدة مجموعة الحالات.

يستخلص من البحث التوجهات التطبيقية التالية:

1. أهمية الاعمال الإعدادية في فهم القانون: ما فائدة الورشة بالنسبة الى قضاة ومحامين

يعملون على تطبيق القانون؟ ان سياق التشريع ومجمل اعماله الإعدادية مفيدة لفهم القانون وموجباته.
يتبين ذلك من خلال اربع حالات: (1) لا يمكن فهم الدستور اللبناني ووثيقة الوفاق الوطني-الطائف بدون الرجوع الى الخلفيات الإعدادية والمناقشات وبخاصة الأوراق الإصلاحية المقترحة وصولاً الى وثيقة الطائف، (2) تطلب قانون الإجراءات منذ 2002 اكثر من 32 جلسة للجنة الإدارة والعدل ومداولات وتعديلات لمعالجة معضلة تعود الى اكثر من 70 سنة، (3) قانون الانتخابات النيابية اشبع درساً بخاصة من خلال لجنة فؤاد بطرس واصبح القرار بشأنه سياسياً، (4) واقع الأبنية التراثية ومصيرها حيث ان مشروع القانون المتعلق بحمايتها موجود في مجلس النواب منذ سنوات في حين تتغير يومياً معالم بيروت التراثية.

2. القضاء مساهم من خلال الاجتهادات في تطوير التشريع: ان التمييز التقليدي بين

القانون والعدل jus/lex يجعل القاضي مؤتمناً على العدل. مجرد تطبيق القانون في حرفيته وليس في

كامل روحيته يجعل القاضي ملحقاً بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وليس مستقلاً عنهما بصفته مؤتمناً على العدل استناداً الى القانون.

3. **صعوبات التشريع لبنانياً:** من ابرز صعوبات التشريع في لبنان، خاصة في مجالات السياسات العامة التوازنات الأربعة الشخصية والمذهبية والمناطقية والمؤسسية. لا تؤثر هذه التوازنات بالضرورة سلباً في نوعية التشريع، ولكنها قد تؤدي الى تشريعات مجتزأة او على قياس بعض المصالح.

4. **ارفاق كل قانون بدراسة لجدواه وتأثيراته:** من الضروري لدى وضع كل قانون ارفاقه بدراسة الجدوى *étude d'impact*، كما يرد حديثاً في بعض الدساتير لضمان اسبابه الموجبة والتأكد من فاعليته والعمل على تعديلات محتملة استناداً الى أسباب موجبة فعلاً وواقعاً.

5. **لجنة متابعة التطبيق:** الحاجة بعد صدور أي قانون تأليف لجنة برلمانية لمتابعة التطبيق كما هي الحال في العديد من المجالس النيابية ومؤخرًا في المجلس النيابي اللبناني.

6. **المراجعة الدستورية بواسطة الدفع:** حيث ان بعض القوانين السابقة للتعديلات الدستورية سنة 1990 قد تكون مخالفة للدستور فمن الضروري اعتماد المراجعة الدستورية بواسطة الدفع في سبيل تنزيه بعض التشريعات من المخالفات الدستورية وكما ورد في ورشة عمل نظمها المجلس الدستوري في 6 أيار 2016 بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور.

7. **تعليم الحقوق:** ان التركيز الضروري منذ السبعينيات على الجانب المهني في تعليم الحقوق قد يؤثر سلباً في الثقافة الحقوقية التي تشمل الجوانب الفكرية والتاريخية والثقافية للتشريع. يتطلب التشريع في التخطيط المدني والعائلة والحريات العامة... ثقافة واسعة. هذا ما يفسر جزئياً على المستوى العالمي التراجع في نوعية التشريع منذ 1975.

5

نوعية التشريع وفاعليته والاجتهاد الدستوري*

تُشكل ورشة العمل المتخصصة للقضاة والمحامين التي عقدت في قاعة المكتبة العامة في مجلس النواب حول موضوع: "آليات التشريع في النظام اللبناني: اقتراحات القوانين، مشاريع القوانين والاتفاقات الدولية ودور القضاء" مدخلاً لتطوير آليات التشريع ومتابعة فعاليته. عقدت الورشة برعاية رئيس مجلس النواب نبيه بري ممثلاً برئيس لجنة حقوق الانسان النائب ميشال موسى، وبالتعاون بين المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور ومعهد الدروس القضائية ومعهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت. تولى تنسيق الورشة المحامي الأستاذ ربيع قيس.

وُزِع على المشاركين ملف يتضمن النصوص الأساسية التي ترعى قواعد التشريع في لبنان ودراسة حول: "الوضوح والمفهومية والبلوغية في التشريع في اجتهادات العدالة الدستورية" (أنطوان مسرّه).

شارك في الورشة بالإضافة الى عدد كبير من النواب، وطلاب معهد الدروس القضائية كافة واكثر من خمسين من المحامين والباحثين والإعلاميين. تثير ورشة العمل، كما ورد في المداخلات الافتتاحية، الثقة في زمن الإحباط والامل بالنهوض و"بانتظام الحياة السياسية من خلال دور القضاة والمحامين الذين هم صمام الأمان" (ميشال موسى). وتتعدّد الورشة في زمن "فقدان دور لبنان في المنطقة على صعيد القانون" (بطرس حرب). هدفها الأبرز "نشر المعرفة بأصول التشريع والصياغة التشريعية وتنمية المهارات" (اليزابيت زكريا سيوفي) والعمل على "انسجام التشريع مع المعايير الدولية" (بيتر ريميلي *Peter Remmele*، مؤسسة كونراد اديناور).

تمحورت الأوراق والمناقشات حول ثلاث قضايا: تسلسل العملية التشريعية، نوعية التشريع، انسجام التشريع مع اتفاقات الدولية.

* خلاصة ورشة العمل التي عقدت في قاعة المكتبة العامة في مجلس النواب في 2016/9/22.

1. **سياق العملية التشريعية:** تم عرض تفصيلي لسياق اقتراح القانون ومشروع القانون ومناقشات اللجان والتصويت والاقرار (سيمون معوض) مع التشديد على دور 16 لجنة نيابية (رياض غنام).

2. **نوعية التشريع:** وردت أفكار رئيسة أبرزها التالية: ضرورة الانسجام بين التشريعات (ندى ذكروب)، والتركيز على الأسباب الموجبة حيث ان "العبرة ليست في كثرة التشريعات بل في مدى إجابة أي تشريع عن الأسئلة التالية: هل للواقع القائم حل من خلال القوانين المرعية؟ هل يناقض التشريع الجديد تشريعات قائمة؟ هل التشريع الجديد في انسجام مع المنظومة الحقوقية العامة والدستور؟ ما هي حصيلة الدراسة حول تأثير التشريع الجديد étude d'impact؟ (شكري صادر). لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل دور مهم في الصياغة التشريعية. وطُرح أيضًا موضوع التشريع ومواكبة التطور: "العالم يتطور بشكل سريع ونحن ننتظر حل مشاكلنا ولا نستطيع الاستمرار في الخلافات السياسية على حساب مصالح المواطنين. على سبيل المثال كان لبنان الأول في الاتصالات سنة 1994 واليوم نحن متأخرون والحمدلله ان وزارة الاتصالات تتميز ببعض المرونة اللابروقرافية" (بطرس حرب).
طُرح السؤال: هل يتمتع النائب بإمكانات جدية في العمل التشريعي؟ يفتر النواب الى مستشارين ومن وجهة نظر عملية الإدارة اللبنانية هي التي تلحظ الحاجات من خلال المعلومات والمعطيات والإحصاءات التي تتوافر لديها (بطرس حرب).

ما هو دور القضاة في نوعية التشريع وتطويره؟ وردت ملاحظات حول "دور القضاء في الارتقاء في مستوى الاجتهاد واستقلالية إذا أحسن تطبيق القانون" (جان فهد). القضاة مؤتمنون على العدالة في المجتمع حيث "لا وطن بدون قضاة متمرسين" (ندى ذكروب). ما يُساند دور القضاة تفعيل الرقابة على الحكومات فلا تكون برلمانات مُصغرة (نوار الساحلي) "وتفعيل من القمة الى القاعدة" (اليزابيت زكريا سيوفي).

3. **الاتفاقيات الدولية وانسجامها مع التشريع الداخلي:** طُرحت إشكاليات التسمية في الاتفاقيات الدولية حيث يوجد حوالي 140 تسمية لهذه الاتفاقيات: تبادل رسائل، مذكرات تفاهم... (ميسم نوبري). تهدف هذه الاتفاقيات الى "إرساء علاقات سلمية بين الدول" (ابراهيم كنعان) وعلى المحاكم التقيد بتسلسل القواعد الحقوقية (ميشال موسى). لم يسبق ان عُرض على المجلس الدستوري نص اتفاقية دولية (سهيل عبود)، لكن مُقدمة الدستور اللبناني المعدل تعرض التقيد بالمعاهدات والشرعات الدولية. وتطرح إشكالية في ما يتعلق بتاريخ تسلّم صكوك

الابرام واشكالية أخرى حول حالة إجازة الابرار من المجلس النيابي وعدم الابرار الفعلي من قبل الحكومة (عسان مخبير).

ما العمل؟ يستخلص من ورشة العمل التوجهات التطبيقية التالية:

1. أهمية الاعمال الإعدادية في فهم القانون: ان سياق التشريع ومجمل اعماله الإعدادية مفيدة لفهم القانون وموجباته.
2. القضاء مساهم من خلال الاجتهادات في تطوير التشريع: مجرد تطبيق القانون في حرفيته وليس في كامل روحيته يجعل القاضي ملحقًا بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وليس مستقلاً عنهما بصفته مؤتمناً على العدل استناداً الى القانون.
3. صعوبات التشريع لبنانياً: من ابرز صعوبات التشريع في لبنان، بخاصة في مجالات السياسات العامة التوازنات الأربعة الشخصية والمذهبية والمناطقية والمؤسسية. لا تؤثر هذه التوازنات بالضرورة سلباً على نوعية التشريع (نوار الساحلي)، ولكنها قد تؤدي الى تشريعات مجتزأة او على قياس بعض المصالح.
4. ارفاق كل قانون بدراسة لجدواه وتأثيراته: من الضروري لدى وضع كل قانون ارفاقه بدراسة الجدوى étude d'impact، كما يرد حديثاً في بعض الدساتير لضمان اسبابه الموجبة والتأكد من فاعليته والعمل على تعديلات محتملة استناداً الى أسباب موجبة فعلاً وواقعاً (شكري صادر).
5. لجنة متابعة التطبيق: الحاجة بعد صدور أي قانون تأليف لجنة برلمانية لمتابعة التطبيق كما هي الحال في العديد من المجالس النيابية ومؤخرًا في المجلس النيابي اللبناني.
6. المراجعة الدستورية بواسطة الدفع: حيث ان بعض القوانين السابقة للتعديلات الدستورية سنة 1990 قد تكون مخالفة للدستور فمن الضروري اعتماد المراجعة الدستورية بواسطة الدفع في سبيل تنزيه بعض التشريعات من المخالفات الدستورية وكما ورد في ورشة عمل نظمها المجلس الدستوري في أيار 2016 بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور .
7. تعليم الحقوق: ان التركيز الضروري منذ السبعينيات على الجانب المهني في تعليم الحقوق قد يؤثر سلباً على الثقافة الحقوقية التي تشمل الجوانب الفكرية والتاريخية والثقافية للتشريع. يتطلب التشريع في التخطيط المدني والعائلة والحريات العامة... ثقافة واسعة. هذا ما يفسر جزئياً ما أورده بعض المشاركين في الورشة وعلى المستوى العالمي التراجع في نوعية التشريع منذ 1975 (شكري صادر).

مراجع مختارة

- آن سيدمان، روبرت سيدمان ونالين ابسيكيري، *تقييم التشريعات. دليل ارشادي للمشرعين*، مصر، منشورات UNDP، 2003، ص 230. www.bu.edu/law/lawdrafting
- مجلس النواب اللبناني، *نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية*، أوراق الندوة البرلمانية العربية، 2002/2/6-4، بالتعاون مع UNDP، ص 350.
- دليل الصياغة التشريعية*، وزارة العدل، ديوان الفتوى والتشريع، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، فلسطين، 2000، ص 152.
- Patricia Rrapi, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel* (Etude du discours sur la qualité de la loi), Préface d'André Roux, Prix spécial de thèse de l'Assemblée nationale, Paris, Dalloz, 2014, 280 p.
- A. M. Leroyer, "Légistique", ap. Denis Alland et Stephane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige, Lamy-PUF, 2003, 1650 p., pp. 922-924
- Laurence E. Filson and Sandra L. Slrokoff, *The Legislative Drafter's Desk Reference*, 2d ed., Copress, Washington, 2008, 584 p.
- Laure-Alice Bouvier, *Le Conseil d'Etat et la confection de la loi*, Paris, LGDJ, 2015, 148p.
- Handbuch der Rechts-formlichkeit*, Bundesanzeiger Verlagsges, Germany, 2008, 296 p.
- محمود محمد علي صبره، *أصول الصياغة التشريعية (بالعربية والإنكليزية)*، القاهرة، مكتب صبره للتأليف والترجمة، 2007، ص 468 mmasabra@gmail.com
- أصول الصياغة التشريعية: قواعد وتطبيقات*، مجلس النواب و UNDP، ملف رقم 25، تموز 2008، ص 168.
- أنطوان مسرّه (إشراف)، *مرصد التشريع في لبنان (التواصل بين التشريع والمجتمع: إشكالية ومنهجية وتطبيق)*، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، المكتبة الشرقية، 3 أجزاء، 2005-2007.