

## جودة المُنتج التشريعي

سيمون معوض (\*)

المنتظرة من القانون التي يُفترض أن تتجاوز كلفته.

وعليه، لا بد من عدة مبادئ من شأن مراعاتها، الوصول إلى تشريعات ذات جودة عالية، كي تتحقق الأهداف من وضعها. ومن أهم هذه المبادئ ما يأتي:

#### أولاً: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يبدو أن حجب الزاوية في النظام البرلماني الذي يعتمد لبنان يكمن في التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. والتوازن بين السلطتين يُبقي كل سلطة على مسافة من السلطة الأخرى، ويتيح لكل منهما أن تتولى مسؤولياتها واختصاصاتها المحددة بموجب الدستور، بالاستقلال عن السلطة الأخرى، ما يجعل إحداها لا تتجاوز الحدود المرسومة بمقتضى أحكام الدستور، بحيث

تكمُن أهمية القانون في أنه حاجة أساسية لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع على نحو مُلزم، وتنظيم العلاقات فيما بينهم من جهة، وفيما بينهم وبين السلطة العامة من جهة ثانية، وهو بالإضافة إلى ذلك حاجة لتنظيم العلاقات فيما بين الدول والجماعات. وتُظهر مجموعة القواعد القانونية السائدة في دولة ما، مدى انسجام هذه الدولة مع المعايير الدولية وبعدها عنها، فالنظام القانوني في الدولة يعكس استراتيجيتها، ويحدد برامجها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المُعلنة لمجتمعها وللعالم من حولها.

قبل وضع قوانين جديدة، يقتضي البحث عن الهدف من وضع قانون معين أو تعديل قانون ساري المفعول، ثم إجراء عملية تقييم لنص القانون الجديد، ودراسة إمكانية تحقيق الغاية المتوخاة منه، والآثار الناتجة عن تنفيذه. هذا بالإضافة إلى ضمان تحقيق الفوائد

(\*) مدير عام، مستشار في مجلس النواب.

يصار لاحقاً إلى درس هذه الاقتراحات في اللجان النيابية المختصة وإقرارها في الهيئة العامة، وهي بذلك تأتي نتاج هذا العمل المشترك، وكل ذلك احتراماً لأحكام الدستور من جهة، ولما هو مُقرر في النظام الداخلي لمجلس النواب من جهة. وهذا يعني أن عملية التشريع، وبهدف وصولها إلى الجودة المنشودة، تكون مسؤولية مشتركة بين الحكومة ومجلس النواب، ولا تستطيع أي جهة من الجهتين أن ترمي بأنقالها على الجهة الأخرى، أو أن تستقل في عملها أو تنفرد فيه أو تحمّل الأخرى مسؤولية هذا العمل ونتائجه، فالكل مسؤول أمام الرأي العام. ومن هنا يتبين لنا جوهر النظام الديمقراطي المفتوح دائماً على المحاسبة والمساءلة.

### ثانياً: مسار التشريعات

في سياق عملية إعداد التشريع يجب معرفة ما إذا كان القانون سليماً وجيداً ويؤدي إلى نتائج فعالة، وكذلك التطرق إلى بحث السياسة التشريعية التي أدت إلى اقتراحه. ويقضي، في هذا السياق، طرح عدة أسئلة قبل إعداد التشريع الجديد وبعد عملية إقراره، أو إدخال تعديلات على قانون سبق وضعه:

أ - الأسئلة الواجب طرحها قبل إعداد القانون الجديد:

هل يجب وضع قانون جديد لحل مشكلة موجودة؟

ألا تفي النصوص القانونية المعمول بها لتحقيق الهدف؟ أم يقتضي تعديلها؟

هل يمكن حل المشكلة دون اللجوء إلى القانون؟ (اعتماد إجراء تنظيمي، أو تدبير إداري)

هل أن الأشخاص المستهدفين بالتشريع الجديد أو القطاعات المشمولة بالتشريع الجديد هم من بادروا إلى المطالبة به؟

هل أن النص المقترح يتضارب مع نصوص

تمارس كل منهما أعمالها وأنشطتها بما يضمن لكل منهما كيانه المستقل ويحقق الغاية المطلوبة. ولكن ذلك لا يعني على الإطلاق الانفصال الكامل بين هاتين السلطتين، ذلك أن عجلة الدولة بكاملها تتمحور حول التواصل والتناغم والتكامل بينهما. وبقدر ما يكون هذا التعاون قائماً ومنفعلاً، بقدر ما تتحقق مصالح الناس وتتوجه مسيرة البلاد نحو الاتجاه الذي يرقى بالعمل الديمقراطي إلى المستوى المطلوب.

فما من تشريع إلا ويأخذ طريقه من خلال العمل المشترك بين الحكومة من جهة أولى، ومجلس النواب من جهة ثانية، وهذا ما يبدو واضحاً من أحكام الدستور اللبناني التي أعطت الحق في المبادرة إلى طرح مشاريع القوانين عبر مجلس الوزراء، أو اقتراحات القوانين عبر أعضاء مجلس النواب. فتقوم الحكومة، من خلال إدارتها العامة، بتحضير مشاريع القوانين في أي شأن من الشؤون العامة، وتعمل على وضع هذه المشاريع في صياغاتها القانونية المحكمة وتناقشها في مجلس الوزراء، وبعد إقرارها تحيلها إلى مجلس النواب لكي تُدرس في اللجان النيابية التي تؤدي دوراً أساسياً في تهيئة هذه المشاريع بصيغتها النهائية تمهيداً لإقرارها في الهيئة العامة، وذلك بوجود الوزراء المختصين وممثلين عن الإدارات المعنية، ما يجعل هذا العمل التشريعي نتاج مشاركة حقيقية بين كلا السلطتين، ونتاج التفاعل والتعاون بينهما، بما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة.

وبالمقابل، قد تأتي اقتراحات القوانين من قبل النواب أنفسهم، فلا يتم إقرار هذه الاقتراحات إلا بعد إحالتها إلى الحكومة، تطبيقاً للمادة (١٠٢) من النظام الداخلي للمجلس النيابي، من أجل دراستها وفقاً للأصول وإبداء الرأي بشأنها من قبل الوزارات المعنية، لكي

يؤدي إلى استحالة تطبيقها.

### ثالثاً: فعالية القوانين

يتم طرح مسألة فعالية القانون عموماً عند تقييم أي نص تشريعي، ودرس مدى قبولها في المجتمع، ومعرفة ما إذا كان القانون محترماً ومطبّقاً من قبل الأشخاص أو الجهات الموجّه إليهم، وتحديد فائدته، أو على العكس تحديد أوجه الضعف والقصور فيه.

يمكن تعريف فعالية القانون بأنها «درجة إعمال القواعد التي ينص عليها القانون في الممارسات الاجتماعية». وعلى هذا النحو، يبدو أن مفهوم الفعالية تهمّ الشريحة التي يتناولها القانون إضافةً إلى علماء الاجتماع والاقتصاديين والقانونيين، ما يجعل الفعالية شرطاً أساسياً للحصول على الاعتراف بشرعية وصلاحيّة القاعدة القانونية. بمعنى آخر، تجسد فعالية القانون في تطبيقه واحترامه من جهة، والاختصاص بالاعتبار مدى تناسب المفاعيل التي ينتجها هذا الأخير على النتائج المتوخاة من جهة أخرى. ويُستخدم مفهوم الفعالية في أحيان كثيرة لقياس أثر القانون المتعلق بالممارسات الاجتماعية.

إن المعنيين بالتشريع في حصيلته النهائية هم الناس، ويقنضي أن يُشرّع القانون لمعالجة قضايا الناس. فلا تقتصر ديمقراطية التشريع على أعضاء المجلس النيابي والوزراء الذين يحملون المسؤولية الكبرى في الاطلاع والمبادرة والدراسة والمناقشة والاقرار، إذ أن التشريع يتطلب منهجية في الاطلاع العام والمتابعة والتواصل بين المشرعين والمجتمع من أجل فاعليته. من هنا تبرز الحاجة إلى تحقيق التواصل العملي بين المشرّعين ومختلف شرائح المجتمع بمعنى أن يكون الناس معنيين ومشاركين في صنعه، وتالياً في شرعيته فتصبح حظوظ تطبيقه بأعلى قدر من الفاعلية،

أخرى، أو هل يهدد أي حقوق مكتسبة سابقاً؟ ما الكلفة الناتجة عن اعتماد هذا القانون؟ وبالمقابل ما الفوائد المرتقبة منه؟

ما هي قابلية القانون الجديد للتطبيق؟ وهل أن المعنيين بتطبيقه بإمكانهم القيام بذلك؟ أم أن هذا التطبيق يتطلب أموراً وتدابير إدارية أو مالية أو تجهيزات معينة؟

هل أن المراسيم التنظيمية أو التطبيقية على مستوى جيد لوضع القانون موضع التنفيذ، أم يشوبها نقص يؤدي إلى عدم تنفيذه؟.

### ب - الأسئلة الواجب طرحها بعد إقرار القانون:

هل جرى تنفيذ مضمون القانون وفق رؤية المشرع؟

هل حقق القانون الغاية التي وُضع لأجلها؟ هل استجاب المعنيون بالقانون لمتطلبات التشريع؟

هل يتطلب القانون المُستحدث تعديلاً في جانب أو جوانب معينة؟

هل ساهم القانون الجديد في تنفيذ السياسة العامة التي وضعها صنّاع القرار؟ هل تضمّن القانون نصاً أو إجراءً يؤدي إلى عدم وضعه موضع التنفيذ؟

ويأتي طرح هذه الأسئلة بعدما تبين وجود عدد من القوانين التي صدرت، منذ عام ٢٠٠٠ ولغاية عام ٢٠٢١، ولم تُنفذ لأسباب عديدة، نذكر منها:

١ - عدم صدور النصوص التطبيقية لها (مراسيم وقرارات وزارية).

٢ - عدم الرغبة لدى السلطة التنفيذية في تطبيق هذه القوانين.

٣ - غياب المحاسبة البرلمانية للسلطة التنفيذية في عدم تطبيقها لهذه القوانين.

٤ - تجاهل تطبيق عدة قوانين نظراً إلى عدم جدواها.

٥ - غموض بعض القوانين وتناقضها ما

ونظراً إلى السرعة في اتخاذ التدابير الوقائية، تطبيقاً لأحكام هذا القانون، وأن البرلمان ليس في مقدوره الالتئام في أي وقت لاستصدار التدابير المنوّه عنها أعلاه، فتترك هذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية التي لديها حرية حركة أكبر في وضع النصوص التطبيقية أو إجراء تعديلات لاحقة عليها، وعليه، تستطيع دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد بصورة أسرع من انعقاد مجلس النواب.

أيضاً قد يلحظ قانون معين أموراً عملية وتنفيذية هي ليست من اختصاص السلطة التشريعية، كأن ينص مثلاً قانون إنشاء وتنظيم ومراقبة مراكز نقل الدم (في المادة ٣ منه) على إلزامية التحاليل المخبرية لعدد من الأمراض لكل مشتقات الدم التي يقوم المركز بسحبها، ويعدّد نص القانون عدداً من هذه الأمراض، ويشير في فقرة لاحقة من المادة نفسها إلى ما يأتي:

«تعدّل قائمة هذه التحاليل بقرار يصدر عن وزير الصحة العامة بناءً لاقتراح المدير العام عندما تدعو الحاجة».

إذاً ليس من اختصاص القانون النص على كل هذه التفاصيل بل يُترك أمر تدبيرها للوزير المختص بموجب قرارات تصدر عنه.

وغالباً لا ينص القانون على مهلة معينة تُعطى للحكومة لإصدار النصوص التنظيمية، ويكتفى بالإشارة إلى موجب تنفيذي على الحكومة القيام به تطبيقاً للقانون.

بالمقابل، قد تكون السلطة التنفيذية في عجلة من أمرها لتطبيق أحكام قانون من القوانين وذلك نظراً إلى لفوائد التي ترمي إلى تحقيقها عبر إقرار نص تشريعي ما، فتعتمد إلى تحضير المراسيم التطبيقية للقانون حتى قبل إقراره في المجلس النيابي، وتقوم، فور نفاذ هذا القانون، إلى استصدار النصوص التطبيقية له من مراسيم وقرارات وذلك بغية الاستفادة من عامل الوقت. وهذا الأمر غالباً ما يحصل في

وهذا يؤدي حتماً إلى اتصافه بسمة التشريع الجيد.

إن القوانين غير الملائمة أو التي توضع ولا تعبّر عن حاجة المجتمع إليها، لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية، أي قبول الناس، تنحرف في التطبيق أو لا يتم تطبيقها، أو تطبق قسراً أو بكلفة إدارية وقضائية باهظة. ولا بد من الإشارة بأن مشاركة هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والخبراء والنقابات في إعداد التشريعات ومناقشتها وطرح التعديلات عليها من شأنه أن يضمن حظوظاً أكبر في تطبيقها. وهنا تقع المسؤولية بشكل أكبر على أفراد المجتمع ومؤسساته.

#### رابعاً: النصوص التطبيقية للتشريعات

تتضمن القوانين أحكاماً أساسية وقواعد عامة، وتترك الأمور التفصيلية أو التطبيقية إلى السلطة التنفيذية كي يتم استصدارها، إما بموجب مراسيم عادية أو بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء، وإما بموجب قرارات وزارية تصدر عن وزير أو أكثر بحسب الاختصاص.

فالقاعدة القانونية يتم النص عليها صراحةً في متن القانون، ويعود تضمين الإجراءات التفصيلية إلى المراسيم التنظيمية التي يتخذها مجلس الوزراء تطبيقاً للفقرة الأولى من المادة (٦٥) من الدستور، فالدقائق التفصيلية تعود إلى الحكومة. ونلاحظ بأنه يرد في بعض القوانين، وضمن الأحكام الختامية، مادة تنص على أن يتم تحديد دقائق تطبيق القانون بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

يمكن تحديد الهدف من لحظ دقائق التطبيق بموجب مراسيم في أمرين:

- ١ - السرعة التي تميّز استصدار النصوص التنظيمية (مراسيم - قرارات)
- ٢ - السرعة في متابعة التعديلات التي تتم على هذه المراسيم أو القرارات.

من الإرباك والغموض عند الفصل في النزاعات، أو الطلب من المجالس النيابية، تفسير النصوص القانونية التي شرعتها، أو الرجوع إلى محاضر الجلسات سواء في اللجان النيابية أم في الهيئة العامة، لمعرفة قصد المشتري ونيتته من النص موضوع النزاع والخلاف.

وتدخل عدة عوامل في صياغة قانون جيد أبرزها:

- ١ - أن يحقق التشريع أهدافه.
- ٢ - أن يكون عملياً ومتوازناً ومتسماً بالفاعلية اللازمة لتنفيذه بنجاح.
- ٣ - أن يحظى بدرجة قبول لدى عامة الناس.

٤ - أن تكون القيود التي يتضمنها القانون متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها، وأن يكون عادلاً في التطبيق بين فئات المجتمع كافة.

٥ - أن يكون واضحاً ودقيقاً في صياغته ومنسجماً مع الدستور والموثائق الدولية والقوانين المطبقة، وأن يكون بمتناول المواطنين.

كما أنه يدخل في الصياغة الجيدة مبدأ توازن التشريع بين مختلف شرائح المجتمع المعنية بهذا التشريع، فلا يجوز أن تتم مراعاة مصلحة فريق من المواطنين أو الفئات على حساب مصلحة فئات أو فقاء آخرين. ومن الأمثلة عن تضارب المصالح وعدم تحقيق التوازن التشريعي نورد المثليين التاليين:

- ١ - قانون «الحد من التدخين وتنظيم صنع وتغليف ودعاية منتجات التبغ» الصادر في العام ٢٠١١، والذي بدأ تنفيذه مبدئياً بعد سنة من تاريخ نشره، وهو ما أوجد صراعاً كبيراً في مصالح الجمعيات والهيئات المدافعة عن موضوع منع التدخين، وبين نقابات أصحاب المطاعم والمقاهي التي اعتبرت بأنها تضررت حكماً من هذا القانون، ما استدعى وقف تنفيذ هذا القانون عملياً ريثما يتم تعديله بشكل يضمن توافق أطراف النزاع عليه كافة.

القوانين الضريبية والمالية، فعلى سبيل المثال، أقرّ المجلس النيابي في نهاية العام ٢٠٠١ القانون المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة (رقم ٣٧٩ تاريخ ١٤/١٢/٢٠٠١)، والمؤلف من (٦٣) مادة، وقامت الحكومة باستصدار عدد كبير من المراسيم التطبيقية له وذلك بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٢، أي بعد مرور حوالي أربعين يوماً من تاريخ نفاذ القانون، ووصل في حينه عدد النصوص التطبيقية لهذا القانون ٥٣ مرسوماً وقراراً.

### خامساً: صياغة التشريعات

إن الصياغة التشريعية، بمعناها الضيق، هي عملية «تدوين» لنص معين، إنما بالمعنى الأوسع هي تحديد للأهداف، ورسم للهيكلية، وبلورة للأفكار، واختيار الأسلوب المناسب، وتبرير الخيارات عن طريق المستندات المساعدة (مثل الأسباب الموجبة، وجداول المقارنة...) ووضع كل هذه العناصر في نص تشريعي.

وتعتبر الصياغة التشريعية من أصعب أنواع الصياغات نظراً إلى التعقيدات التي تتضمنها أكان على مستوى الشكل أم المضمون. فمن ناحية الشكل، يجب أن تُكتب القوانين والنصوص التنظيمية بشكل واضح وسهل ومفهوم من قبل رجال القانون كما من قبل عامة الناس. ومن ناحية المضمون، يُفترض بالصياغة التشريعية أن تشمل على قواعد عامة ودائمة تطبق على المواطنين كافة أو على شريحة كبيرة منهم.

هذا بالإضافة إلى احترام القواعد المؤثرة في التشريع لجهة عدم مخالفة التشريع الجديد للدستور، لأنه يجب أن تأتي الأحكام الجديدة منسجمة مع النص الدستوري بالدرجة الأولى، ومتوافقة مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر، والتي التزمت بها الدولة.

إن التشريع الجيد يوفّر على القضاء الكثير

- اقتراحه.
- عدم وجود موجب دستوري أو قانوني يُلزم إعداد دراسة أثر للتشريع المقترح.
  - عدم الاعتياد على الالتزام بموجبات تشريعية تتعلق بجودة التشريع وفعالته والأخذ بانعكاساته على المجتمع
  - عدم الحاجة إلى تحليل الأثر التشريعي ودراسته في القوانين البسيطة، أو التعديلية لمادة أو مادتين
  - العوامل السياسية التي تؤدي دوراً مؤثراً في تجاوز موضوع التحليل والدراسة المسبقة لأثر التشريع المقترح.
  - الضغط المُمارس على المشرع من قبل نقابات أو هيئات أو حتى أشخاص لإقرار تشريع بشكل سريع.

#### سابعاً: دراسة أثر التشريع:

- هي دراسة مسبقة للتشريع الجديد تسمح بوضع تقويم مرتقب لنتائج التشريع المطروح. تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد معيار واحد لدراسة الأثر يمكن إسقاطه على التشريعات كلها، بل العكس لكل تشريع جديد دراسة خاصة به تبعاً للتشريع موضوع البحث.
- دراسة الأثر هي طريقة لتوضيح الخيارات المتاحة أمام كل من الحكومة والمجلس النيابي، مثلاً: طبيعة الصعوبات المطلوب إيجاد حلول لها، حسنات ومساوئ التشريع الجديد، تقييم مفصل للنتائج المرتقبة من التشريع المطروح. وبكلام آخر، فإن دراسة الأثر هي مقارنة تتيح وضع تبريرات منطقية لاستصدار القانون الجديد وأثره على الأشخاص أو الهيئات المعنية به، أي عملية تقويم مُسبق لما هو منتظر، وطريقة تفكير بشأن المنافع التي سيحققها التشريع الجديد.
- من الضروري الاستناد إلى نص دستوري أو قانوني لوضع دراسة الأثر. ففي فرنسا مثلاً

- #### ٢ - قانون «حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري» الذي جاء بناءً على مطالبة قطاعات فاعلة في المجتمع المدني، وجرى الاصطدام مع المشرعين في خلال بحث هذا المشروع أمام اللجان، حيث تشبّثت جهة أهلية برأيها معتبرةً أن ما قدمته يمثل نصاً مثالياً يُفترض السير به دون مناقشة، وتعقدت الأمور لتصل إلى حد التشهير بأعضاء اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة، والتي عملت مع مختلف الجهات بهدف الوصول إلى مشروع متكامل يحمي أفراد الأسرة كافة من العنف من جهة، ولا يتضارب مع المبادئ والنصوص التشريعية المعمول بها من جهة أخرى.

#### سادساً: تحليل التشريعات

- إن «تحليل التشريع» هو مستند بحثي يهدف إلى وضع تقييم أولي للأثر المرتقب أن يحدثه القانون على المواطنين وفي المجتمع وقياس نتائجه سلباً أم إيجاباً، والعوامل التي أملت اقتراح النص الجديد، بالإضافة إلى تحديد المشكلة المطروحة وطرح عدة خيارات للحل، والفوائد المرتقبة من النص الجديد وأخيراً الحلول التي يقدمها التشريع المقترح.

#### يتضمن تحليل التشريع:

- الهدف من وراء وضع قانون معين أو تعديل قانون موجود.
- تقييم النص الجديد، ودراسة إمكانية تحقيق الغاية المتوخاة منه.
- الآثار الناتجة عن تنفيذ النص الجديد.
- ضمان تحقيق الفوائد المنتظرة من القانون والتي يُفترض أن تتجاوز كلفته.
- معرفة ما إذا كان القانون الجديد سليماً وجيداً ويؤدي إلى نتائج فعّالة، من دون التطرق إلى بحث السياسة التشريعية التي أدت إلى

اللبناني، وإقرار قوانين تجسّد التزاماتها وتعهدها الدولية من جهة ثانية، والوصول إلى جودة التشريعات التي تُقرّها.

ومن خلال استعراض بعض الاتفاقيات الدولية المُبرمة من قبل الدولة اللبنانية نجد أنها تفرض على الدولة المنضمة إلى اتفاقية معينة وضع تشريعات وطنية تنفيذاً لأحكام هذه الاتفاقية، فعلى سبيل المثال صدر القانون رقم ٥٧٢ تاريخ ٢٤ تموز سنة ١٩٩٦ المتعلق بالإجازة للحكومة بانضمام لبنان الى اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة، وقد ورد في المادة الثانية من هذه الاتفاقية، ما يأتي:

«أ- إدماج مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في دساتيرها الوطنية أو تشريعاتها المناسبة الأخرى، إذا لم يكن هذا المبدأ قد أدمج فيها حتى الآن، وكفالة التحقيق العملي لهذا المبدأ من خلال التشريع وغيره من الوسائل المناسبة»؛

ب - اتخاذ المناسب من التدابير، تشريعية وغير تشريعية، بما في ذلك ما يناسب من جزاءات، لحظر كل تمييز ضد المرأة؛

و - اتخاذ جميع التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لتغيير أو إبطال القائم من القوانين والأنظمة والأعراف والممارسات التي تشكل تمييزاً ضد المرأة.»

فبالرغم من إقرار عدة قوانين تتعلق بتحسين وضع المرأة وتحقيق المساواة مع الرجل، إلا أن لبنان لم يقيم بتنفيذ التعهدات المنصوص عليها في المادة الثانية من الاتفاقية

لحظ الدستور موضوع دراسة الأثر التشريعي (في المادة ٣٩ منه<sup>(١)</sup>)، ونصّ على أن يتم وضع قانون خاص يحدد الإطار الذي تتم فيه هذه الدراسة.

تبعاً لذلك، جرى تحديد النصوص التي تستوجب وضع دراسة أثر لها وهي: القوانين العادية، قوانين البرامج، قوانين الإطار، بالمقابل أُعفيت بعض النصوص التشريعية من وضع دراسة أثر لها ومنها القوانين الدستورية، القوانين المتعلقة بالمالية العامة، القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي، القوانين المتعلقة بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

### ثامناً: ضرورة تطبيق الاتفاقيات الدولية

أقرّ المجلس النيابي اللبناني الإجازة للحكومة إبرام المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية في مجالات عديدة، منها ما تعلق بالحقوق والضمانات الأساسية المكرّسة في شرعة حقوق الانسان، وما استتبعها من مواثيق تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية، ومنها ما تعلق بتشريعات أساسية مثل قانون العمل والضمانات القضائية والاجتماعية ومنع التمييز ضد المرأة وحماية الأطفال وغيرها.

كل هذه الضوابط القانونية تقودنا إلى معرفة ما إذا كان المشرّع اللبناني قد التزم بتطبيق أحكام الاتفاقيات التي أبرمها من جهة أولى، وعليه، هل قامت الحكومة بتنفيذ ما أوجبه هذه المعاهدات من خلال إدخال هذه المبادئ والقواعد بشكل عملي في التشريع

(١) La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Art. 39 (3<sup>ème</sup> alinéa) de la Constitution de la Cinquième République française)

Les projets de loi devront être accompagnés d'une étude d'impact, selon l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009,...; l'étude d'impact doit notamment contenir une «évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet»

الإحسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب، الذي نص هذا القانون على أن تعمل هذه الهيئة على حماية حقوق الإنسان وتعزيزها في لبنان وفق المعايير الواردة في الدستور اللبناني والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والقوانين اللبنانية المتفقة مع هذه المعايير، بالإضافة إلى أداء المهام الخاصة المحددة لها في هذا القانون.

٢ - القانون رقم ٦٥ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٧  
المتعلق بمعاينة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، الذي عدل المادتين ١٨٥ و ٤٠١ من قانون العقوبات اللبناني، والمادتين ١٠ و ٢٤ من قانون أصول المحاكمات الجزائية بهدف انسجام هذه النصوص مع نصوص الاتفاقية.

٣ - القانون رقم ١٩١ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ الرامي الى تعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع، الذي عدل المواد ٣٢ و ٤١ و ٤٧ و ٤٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وذلك لتوضيح النصوص المتعلقة بإجراءات التحقيق خاصة في مرحلة التحقيقات الأولية التي يجريها الضابط العدلي تحت إشراف النيابة العامة، كذلك تعديل المادة ٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تشكل النص الأساسي الذي يكرس الضمانات الأساسية للمشتبه بهم بارتكابهم الجرائم، وعطف أحكامه المعدلة في جميع الحالات التي يصار فيها الى الاستماع/ الاستجواب خلال التحقيق الأولي: أي في حالتي الجريمة المشهودة وغير المشهودة وسواءً أكان القائم بالتحقيق القاضي نفسه أم الضابط العدلي الذي يعمل تحت إشرافه.

كما أوجب القانون نفسه (رقم ١٩١/٢٠٢٠) على القائمين بالتحقيق الابتدائي التقيد بما يأتي:

بشكل كامل من خلال القيام بإقرار عدد من التشريعات في هذا المجال، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى التحفظات التي أوردها قانون إجازة إبرام هذه الاتفاقية والتي أعاققت التنفيذ العملي لها، ومنعت استصدار التشريعات الأساسية التي توجبها هذه الاتفاقية، وقد شملت التحفظات الواردة في متن قانون الإجازة للحكومة بإبرام هذه الاتفاقية ما يأتي:

- البند "٢" من المادة ٩ المتعلق بمنح المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها.

- الفقرات ج، د، و، ز من البند "١" من المادة ١٦ فيما يتعلق:

- الفقرة "ج" المتعلقة بالحقوق المتساوية في الزواج.

- الفقرة "د" المتعلقة بحقوق الوالدة في الامور الخاصة بأطفالها.

- الفقرة "و" المتعلقة بالولاية والقوامة والوصاية على الاطفال وتبنيهم.

- الفقرة "ز" في شقها المتعلق باسم الاسرة.

- البند "١" من المادة ٢٩ المتعلق بعرض الخلافات بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية الى محكمة العدل الدولية.»

بالمقابل، قامت الدولة اللبنانية بتنفيذ ما ورد في قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، (رقم ١٨٥ تاريخ ٢٤/٥/٢٠٠٠، قانون الاجازة للحكومة الانضمام الى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب

وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (رقم ١٢ تاريخ ٥/٩/٢٠٠٨) بحيث جرى إقرار القوانين الآتية:

١ - القانون رقم ٦٢ تاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٦ المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لحقوق

الهيئة التشريعية، سواء في مجال الموازنة أم في مجال درس الانعكاسات المالية للتشريعات المختلفة. وبعد إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (القانون رقم ٢٨ تاريخ ١٠/٢/٢٠١٧، والمرسوم التطبيق له رقم ٦٩٤٠ تاريخ ٨/٩/٢٠٢٠) أصبح بإمكان المشرع الإحاطة بموضوع التشريع من جوانبه جميعها والاطلاع على مختلف القوانين والبيانات ذات الصلة.

عاشراً: مقترحات ختامية

بهدف الوصول إلى تشريعات جيدة تفي بالغرض من إقرارها، يُفترض إنشاء هيئة متخصصة مهمتها درس جودة التشريع لجهة سلامة الصياغة القانونية واللغوية وعدم تعارضه مع نصوص قانونية معمول بها، ولكي تتمكن هذه الهيئة من القيام بمهمة صياغة التشريعات على الوجه الذي يحقق متطلبات التشريع، لا بد من أن تتوفر لديها المتطلبات الآتية:

- تأهيل علمي واحتراف مهني قائم على تجربة طويلة، ومعرفة واعية بفقهاء التشريع وأصوله، ومصادر التشريع والثقافة القانونية السائدة في بيئة الزمان والمكان وفقه القانون المقارن وفن التحليل والكتابة، وبالإضافة إلى ذلك لا بد من توافر عدد من المستشارين من ذوي الخبرة في القطاعات الاقتصادية والمالية وقطاعات العمال المختلفة، بالإضافة إلى عدد من المساعدين والباحثين المؤهلين لاكتمال الجهاز المعني بصياغة القواعد القانونية.

- مجموعات مساندة لهذه الهيئة من اختصاصيين في قطاعات الأعمال والمهن المختلفة بالإضافة إلى اختصاصيين في القانون من قضاة ومحامين وأساتذة الجامعات وكبار الموظفين الإداريين في أجهزة الدولة، خاصة وأن وجود مثل هذه المجموعات يساعد في درجة كبيرة في إثراء الجهاز الرسمي للهيئة بمعارف متنوعة وآراء متعددة تساعد في إنضاج

١ - الحق بالاستعانة بمحام في خلال التحقيق الأولي أمام الضابطة العدلية والحفاظ على السرية بينه وبين موكله.

٢ - الحق بالمعاينة الطبية في أي وقت وبعيداً عن أفراد الضابطة العدلية.

٣ - الحق بالاستعانة بمترجم للموقوفين الذين لا يتقنون اللغة العربية.

٤ - تصوير جلسات التحقيق بالصورة والصوت وتمكين القضاة والمحامين والمتهمين من الاستحصال عليها.

٥ - تعديل نظام المعونة القضائية بصورة تؤمن المساعدة القانونية مجاناً للأشخاص غير القادرين مادياً.

#### تاسعاً: كلفة التشريع:

يُفترض بمن يقوم بإعداد تشريع معين أن ينتبه إلى موضوع بغاية الأهمية، ألا وهو تحديد الكلفة المباشرة وغير المباشرة للتشريع، والآثار المترتبة عليه وخطة تنفيذه، وعليه هل بقيت هذه الكلفة ضمن نطاق ما هو مرسوم لها أو مرتقب منها؟.

إن أغلب القوانين، إن لم تكن مالية بطبيعتها، فإنها ترتبط بالأمور المالية من حيث احتساب تكلفة تطبيق القانون المطروح أو مدى تأثر الموازنة العامة بهذا القانون، بزيادة الاعتمادات أو بفتح اعتمادات إضافية أو خلافه، فلا بد لكل قانون من ارتباط ما بالأمور المالية الأمر الذي يستدعي مناقشة جدية ودراسة الكلفة المرتقبة.

غالباً لا يتم توفير تقديرات دقيقة لكلفة تشريع معين باستثناء التشريعات المتعلقة بزيادة الضرائب التي تقوم وزارة المالية بتقديم جداول تقديرية للكلفة المرتقبة من تطبيق تشريع معين وإعطاء أرقام تقريبية في حال اعتماد هذا الخيار التشريعي أو ذلك.

إن مسألة تحديد كلفة التشريع بشكل احترافي تتطلب وجود قدرات بحثية عميقة في

وفي النهاية يجب أن يبقى المشرّع صمّام الأمان عند إقرار تشريعات جديدة، بحيث يُفترض به النظر إلى مصالح المواطنين كافة، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات، ثم العمل على تفادي تضارب المصالح بين فئات وشرائح المجتمع حتى لا يتم تعطيل تنفيذ التشريع أو إلى تنفيذه بشكل سيء، أو وقف تنفيذه في بعض الأحيان.

القاعدة القانونية بعد الاطلاع على وجهات النظر المتعددة.

- ضرورة قيام الهيئة بوضع معايير موضوعية للصياغة التشريعية تحتوي على مجموعة من المبادئ المتعارف عليها عالمياً التي تؤمّن جودة التشريع وفعاليته، ودراسة النصوص في الشكل والمضمون وإجراء التعديلات عليها وفقاً لهذه المعايير.