



مجلس النواب



## ورشة عمل حول

### تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية

بيروت 3-6 شباط / فبراير 2003

#### ملخص مناقشات اليوم الثاني

##### المحور الثالث: دراسة تجارب بعض الدول العربية (مصر/ لبنان)

رئيس الجلسة السيد شريدة المعوشي - أمين عام مجلس الأمة (الكويت)

الموضوع الأول: وضع الصياغة التشريعية في مصر - دراسة حالة عن مشروع قانون العمل

المحاضر: الأستاذ د. محمود صبره - أستاذ جامعي (مصر)

- بدأ الأستاذ صبره محاضراته بتمرين عملي حول إسم التشريع أو النص المتعلق بالعمل في كل من البلدان العربية المشاركة فتبين أنه في المغرب يسمى (ملف الشغل) وفي الإمارات العربية يسمى (قانون العمل) وكذلك في الجزائر، وفي مصر يسمى (قانون رقم 137 قانون العمل).  
- ولاحظ بأنه فيما بين الدول العربية لا توجد تسمية واحدة، وبالتالي يجب أولاً توحيد الجانب الشكلي من خلال العناوين والتبويب وكذلك المواد، والأمر نفسه ينطبق بالنسبة لتوحيد المصطلحات في النصوص التشريعية والوصول إلى نموذج موحد لهذه المسألة الشكلية.  
- وعلى الصعيد العملي لاحظ الآتي:

- 1 - ضرورة صياغة مواد واضحة ومحددة وعدم تركيب جمل طويلة.
- 2 - الصياغة يجب أن تبدأ بالقواعد العامة من ثم يتم الانتقال إلى الفرضيات.
- 3 - يجب استعمال صيغة المفرد وليس صيغة الجمع لأن استخدام المفردات يدل على المعنى.
- 4 - ضرورة لحظ مادة تتعلق بالتعرفات في مطلع القانون تتم العودة إليها دون الحاجة لتكرار أسماء لتعرفات طويلة في متن المواد.

- **المعقب:** الأستاذ أيمن نور - نائب في مجلس الشعب - (مصر)

عقب الأستاذ نور على مداخلة الأستاذ صبره مشيراً إلى أن قضية الصياغة هي فعلاً قضية تشغل البرلمانات العربية نظراً للمعاناة الموجودة فيها، فهناك صياغات متعارضة مع النصوص الأخرى (دستور، موثيق دولية، قوانين نافذة).

وإستعرض الأستاذ نور مسيرة قانون العمل في مصر الذي صادف عراقيل كثيرة والذي لا يزال قيد البحث منذ مدة طويلة (حوالي العشر سنوات بين الحكومة والمجلس) نظراً للمشاكل الكثيرة التي يتضمنها بين طرفي عقد العمل من جهة ولتأثيره على الظروف الاقتصادية والاجتماعية العامة من جهة ثانية.

وأشار إلى أن أهم عيب من عيوب الصياغة هو تعارض نص القانون مع نصوص الدستور الذي هو القانون الأساسي ومشروع قانون العمل في مصر يتضمن هذا العيب في مواد من 192 إلى 195 التي تلغي حق الإضراب للعمال.

وذكر بما أشار إليه الأستاذ علي موسى بالأمس حول المشكلة التي تعيق مشاركة البرلمانين في العمل التشريعي من مثل اللوائح التي تقرض عدم توقيع أكثر من 10 نواب على إقتراح القانون حتى في حال وجود أكثر من هذا العدد على إقتناع بمضمون الإقتراح.

والمسألة الأخطر هي في حال وجود إقتراح قانون من النواب ومشروع قانون من الحكومة فالنص يفرض درس الصيغتين معاً ولكن الحاصل في الواقع هو إسقاط نص الإقتراح على حساب

المشروع وهذا يدل على الرغبة في تقليص دور السلطة التشريعية، مشيراً إلى ما ذكره الرئيس نبيه بري بالأمس عن حق في أن المشكلة ليست مشكلة فنية بقدر ما هي مشكلة ديمقراطية.

### مناقشة

بعد ذلك فتح باب المناقشة وأعطيت الكلمة للأستاذ رشيد الإدريسي القيطوني (المغرب) الذي أشار إلى أن المفهوم العام هو الوصول إلى تطبيق دولة القانون وتبقى مسألة المصطلحات هي مسألة شكلية، فكتابة القوانين تصبح مسألة ثانوية إذا ما جرى تطبيق دولة القانون كمفهوم. وأوضح أنه في المغرب مثلاً اعتبر المشرع بأن ضمان حق الإضراب يتجاوز فكرة علاقة العامل برب العمل أكان ذلك إفرادياً أم جماعياً، لأن ذلك حق مكرّس فعندما يأتي المشرع ويعطي هذا الحق من ضمن نص قانوني تأتي المصطلحات لتؤكد على هذا الحق.

### الأستاذ علي موسى (مصر)

عقب الأستاذ موسى على ما تفضل به الأستاذ صبره مشيراً إلى أن موضوع الصياغة فيه مشاكل كثيرة ومعقدة من مثل إضافة كلمات كثيرة لا تقيد في المعنى (حشو)، وتكرار للعبارات وبالتالي يجب نقادي التكرار في الصياغة. أيضاً مشكلة أخرى وهي التزديد في الإحالات على نصوص أخرى.

### الأستاذ محمود صبره

أكد الأستاذ صبره على وجود حالات تزيد في الإحالات خاصة عندما تتم الإحالة إلى نص قانوني بكامله دون تحديد للمواد المعنية بالمحالة إليها فقط خاصة عندما يرد النص على الشكل الآتي: (مع مراعاة أحكام المادة كذا والأحكام التالية من القانون رقم كذا). يفترض في حال الإضطرار إلى الإحالة أن تكون محددة والإشارة إلى المرجع المحال إليه بدقة. أيضاً فإن مسألة وضع مادة تعريف بالمصطلحات هو أمر ضروري لنقادي التكرار في المواد.

### د. علي الصاوي

تساءل عن فائدة الصياغة في أن تكون مرنة أم جامدة وطريقة استعمال العبارات والجمل (جمل إسمية أو فعلية) وأشار إلى أن الجوانب الفنية برغم أهميتها تقود إلى ظاهرة خياطة القوانين فمثلاً في البحرين تمت صياغة الدستور من قبل صانغ مصري من دون العودة إلى المواطنين. وتساءل أيضاً عما نريد من نص القانون، هل نريد نصاً جميلاً أم مضموناً جميلاً؟ هل نريد وضع قوانين بلغة يفهمها الناس أم بلغة دقيقة وجافة يفهمها القضاة ورجال القانون فقط؟ وخلص إلى أن مهارة الفني هي في إعطاء قدراته في التدريب على المهارات إلى المشرع.

### الأستاذ عيسى الإبراهيمي – الجزائر

شكر الأستاذ الإبراهيمي د. صبره على الدراسة التي قام بها والتي تؤدي إلى وضع مدونة للمصطلحات والصيغ والتراكيب المستعملة في الدول العربية، وأشار إلى أن الضعف في النص سيبقى موجوداً دائماً وسيبقى هناك عيب في النص ولكن النص الجيد هو الذي يخلو نسبياً من العيوب لأن هذه المسألة بالنتيجة هي مسألة نسبية.

وركز على الإستعداد الدائم لدى الجميع لتوحيد المصطلحات لكن تساءل هل أن الفكرة السياسية أو النظام السياسي العربي يقبل بهذا أي هل توجد إرادة قومية لتحقيق هذا الهدف؟ مشيراً إلى تجربة دول أخرى الذين توصلوا لحل مشكلة الصياغة للإستفادة منها ولكن من دون المساس بثوابت المجتمع العربي المعترية مقدسة.

وأشار أخيراً إلى أنه يجب توافر إرادة للتنازل عن ذاتيتنا والتخلص من هذا السجن.

#### د. أسمي خضر

قالت بأن اللغة هي وراء الفكر في التشريع، فإن توحيد المصطلحات هو موضوع لا يزال الحديث عنه مبكراً مع تأكيدها على ضبط المصطلحات المستعملة في النصوص مركزة على ضعف الوعي لدى الشعوب العربية في فهم دلالات النص، فاللغة في النهاية هي وسيلة وليست هدفاً.

#### الأستاذ وسيم حرب

إن مسألة اللغة القانونية هي مسألة دقيقة، وتبين لنا بأن ورشة العمل هذه تناولت موضوعاً واسعاً وعماماً ونحن لا زلنا نبحث في العموميات وهذا يدعوني إلى الطلب من الأمانات العامة ومن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنظيم ورش عمل حول تفاصيل ذكرت ولم يتسن الوقت لمعالجتها وبحثها. الإشارة إلى أن هناك عورات وأخطاء في نصوص التشريعات الموجودة في الدول العربية هو أمر صحيح، لكن الصياغة لا تتناول فقط عملية الأسلوب بل هي أبعد من ذلك فهي تتناول كامل النص من جزئيات متجانسة وعنوان النص والإستنادات وعدم ذكر عنوان القانون المستند إليه وغيرها من الأمور. هذه كلها حلقة مترابطة مع بعضها البعض، وهذا الترابط يظهر في الإستنادات فمثلاً مسألة بساطة يفترض وضع عنوان واحد للقانون في كافة التشريعات. ثم إن الأسباب الموجبة هي غير موجودة في غالبية التشريعات التي تصدر. فهرسة النص أيضاً جداً مهمة والمشرع ملزم بهذه الفهرسة. يبقى أيضاً مسألة تناسق النص في تسلسل المواد.

#### الموضوع الثاني: في سبيل تحسين التشريع والوضوح في النصوص

رئيس الجلسة الأستاذ محمد المصالح (الأردن)

**المحاضر: الأستاذ أوغست باخوس – رئيس هيئة تحديث القوانين في مجلس النواب (لبنان)**

أجرى الأستاذ باخوس عرضاً تاريخياً لمرحلة التشريع في لبنان وصولاً إلى الوقت الحاضر مشيراً في موضوع الصياغة إلى أنها تتطلب تقنية معينة وليس مطلوباً من النواب أن يكونوا جميعهم على معرفة قانونية هذا بالإضافة إلى إنشغالهم بخدمات المواطنين من هنا أتت فكرة إحداث هيئة تعمل على توحيد القوانين وتحديثها وتم عرض هذه الفكرة على دولة رئيس مجلس النواب الذي تبني هذه الفكرة وأنشأ لجنة من القانونيين من رجال قانون وقضاة تعمل على هذا الموضوع.

تعمل الهيئة كلجنة إستشارية لرئيس المجلس وتقسّم عملها ضمن لجان مصغرة تعمل كل منها على موضوع معين.

طريقة عمل الهيئة يعتمد بشكل أساسي على غرلة الصيغ القانونية المعتمدة في القسم الأكبر من الدول الديمقراطية الراقية وتُقارن بين هذه الصيغ وتطلع على الإجهادات الحديثة الصادرة عن المحاكم العليا فيها.

تنتقي أفضل الصيغ القانونية المتوافقة مع أحكام الدستور وتقاليد البلاد وأعرافها وإمكانية تطبيق هذه النصوص عملياً.

تراعي في دراساتها الإختراعات الجديدة والوثبة التكنولوجية الحديثة.

في نهاية عملها ترفع مسودة الإقتراح إلى رئيس المجلس الذي يختار أحد النواب لتبني مضمون هذا الإقتراح وتقديمه إلى المجلس النيابي ليسلك مسلك الإقتراح العادي. وأعطى الأستاذ باخوس في دراسته أمثلة عديدة عن عدة مواد جرى تعديلها لعدة مرات متتالية في فترة زمنية متقاربة كذلك أعطى أمثلة عن الأخطاء القانونية وكيفية تصحيحها.

#### **المعقب: د. زهير شكر- أستاذ جامعي (لبنان)**

عقب د. زهير شكر بالقول أن صلاحية البرلمان التشريعية هي صلاحية شاملة غير محددة بأي قيد مركزاً في مداخلته على الإصلاحات التي حصلت من جراء التعديل الدستوري في العام 1990 والتي أعادت للبرلمان سلطته التشريعية الكاملة وألغت مسألة التفويض التشريعي بصورة كاملة.

#### **الجلسة الرابعة**

ترأس الجلسة الرابعة النائب د. علي الخليل رئيس لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين (مجلس

#### **النواب- لبنان)**

#### **حلقة النقاش الأولى**

تمحورت حول: الركائز وآليات التشريع الجيد (المهارات والخبرات والقدرات) حيث تحدث فيها الأستاذ ريتشارد دنيس المستشار القانوني في مجلس العموم الكندي حول دور الصانغ التشريعي على المستوى المحلي كما على المستوى الفدرالي ووسائل العمل الموجودة لديه، كما أجرى عرضاً للمسيرة التشريعية الكندية موضحاً وجوب صدور التشريعات في كندا باللغتين الفرنسية والإنكليزية، وعرض لنموذج عن صياغة مشروع قانون والمستندات المرفقة به تسهيلاً لعمل المشرعين.

كذلك تحدث السيد برونو بوفوميه مدير العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ الفرنسي، الذي شرح كيفية صياغة القانون في البرلمان كما تكلم عن نظام المجلسين المعمول به في فرنسا (مجلس نواب ومجلس شيوخ) بحيث يصدر القانون بعد مناقشات ودراسات مستفيضة في كل من المجلسين، وتطرق أيضاً لموضوع مشاركة هيئات المجتمع المدني في الصياغات التشريعية مقللاً من دورها على أساس أن البرلمان هو من يمثل المجتمع المدني.

وناقش الحاضرون ما ورد من أفكار في المحاضرتين مركزين على دور هيئات المجتمع المدني في صياغة الأفكار التشريعية.

#### **حلقة النقاش الثانية**

تمحورت حول: تعزيز العملية التشريعية في البرلمانات العربية من أجل الحكم الرشيد. المداخلة الأولى في هذا المحور كانت للنائب غسان مخيبر الذي تكلم عن بعض المسائل في تعزيز العملية التشريعية من خلال عناوين ثلاث هي: الشفافية والمشاركة والتقنية القانونية، وفصل هذه العناوين متسائلاً عمّن يضع السياسات والأهداف التشريعية، وما هي آليات بث ونشر الأفكار والدراسات الأولية ومن يشترك في وضعها، وهل توجد دراسات وبيانات خلفية في النواحي المختلفة، وما هو المدى في تفصيل الأسباب الموجبة. وتطرق إلى تفصيل النص التشريعي والأجهزة المساعدة للمشرع في عمله أكانت أجهزة بشرية من خلال مساعدين برلمانيين أم من خلال مواد مساعدة من مثل بنك المعلومات، دليل، مكتبة، أو مبادئ عامة.

وتساءل أيضاً عن مدى الرقابة التقنية وما مدى فعاليتها، مشيراً إلى موضوع المناقشات للتشريعات أكان من خلال الأعمال التحضيرية في اللجان أم في الهيئة العامة ومدى إهتمام الرأي العام بهذه المناقشات طارحاً إمكانية مشاركة المجتمع المدني من خلال مناقشات موازية للبرلمان.

المداخلة الثانية كانت للشيخ ناصر الصانع عضو مجلس الأمة الكويتي الذي ركز على الحاجة المستمرة لمثل هذه الندوات نظراً لصعوبة العمل في المجال التشريعي ومنتقداً غياب إستراتيجية للسلطة التشريعية نظراً لأن الأولويات الوطنية يفترض وضعها في البرلمان. وأشار إلى أن مؤسسة البرلمان تحتاج إلى تحديث من حيث الهياكل والدعم مع العلم بأن بعض البرلمانات لديها وسائل وإمكانات مادية كافية ولكن لا يتم استخدامها بشكل جيد. وخلص إلى القول بأن البرلمان الذي لا يفكر في التحول الإلكتروني لا يكون من هذا العصر. وتمنى الشيخ الصانع أن تشكل هذه الندوة مساهمة في تفعيل عمل البرلمانات العربية.