



مجلس النواب



ورشة عمل حول
تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية
بيروت 3-6 شباط / فبراير 2003

كلمة
المنسق الإقليمي
لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

د. عادل م. عبد اللطيف

ورشة عمل حول تطوير
نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية
بيروت، 3-6 شباط / فبراير 2003

الضيوف الكرام

أنه لمن دواعي سروري أن أرحب بكم جميعا اليوم نيابة عن المكتب الأقليمي للدول العربية ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. و أبدأ بتقديم الشكر و الأمتنان لدولة رئيس مجلس النواب اللبناني الأستاذ نبيه بري الذي له فضل رعاية هذه الندوة. و هذه هي المرة الثانية التي يتفضل فيها دولته برعايته الكريمة لأجتماعتنا الإقليمية. وأرحب بالسادة المشاركين و أشكر السادة الباحثين على أسهامتهم التي ستثري مناقشاتنا. و أود أن أنوه بأن الدراسات التي بين أيديكم تعد إضافة ثمينة للمكتبة البرلمانية العربية فهي من الدراسات الرائدة التي تنشر باللغة العربية عن الصياغة التشريعية.

نجتمع اليوم لنستكمل مسيرة بدأها سويا في بيروت عام 2000 مع مجلس النواب اللبناني حين عقدت الندوة الإقليمية الأولى حول تطوير العمل البرلماني العربي. و أنبثقت من هذه الندوة توصيات كان من نتائجها تنظيم عددا من الأنشطة بالاشتراك مع الاتحاد البرلماني العربي و بعض المجالس النيابية العربية.

و من أبرز هذه الأنشطة انشاء قاعدة بيانات المجالس النيابية العربية التي نأمل أن نستمر في تحديثها بالاشتراك مع الاتحاد البرلماني العربي و المجالس النيابية العربية. وقمنا ايضا بمساعدة عدد من المجالس النيابية العربية سواء بانشاء مواقعها الألكترونية أو تطوير المواقع القائمة. و أسهم ذلك في توفير مزيد من المعرفة عن عمل هذه البرلمانات. و أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام 2000 أكثر من مشروع لتطوير عمل المجالس النيابية العربية. فالى جانب المشروع القائم في لبنان و الذي يعد أولها، هناك الآن مشروعات مع البرلمانات العربية في المغرب و سوريا و الأردن و الجزائر.

و نجتمع اليوم لنناقش في هذه الندوة وضع الصياغة التشريعية في البرلمانات العربية ووسائل تطويرها بما يسهم في الارتقاء بمستوى التنمية البشرية و على نحو خاص تعزيز الحكم الرشيد في هذه الدول.

سأحاول، في ملاحظاتي، أن أضع مداولاتنا في النطاق الأساسي للعلاقة بين التنمية البشرية والحكم و التشريع. وأبدأ في تعريف التنمية البشرية كما نراها في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فهي مفهوم لا يقتصر على النمو الاقتصادي. فالتنمية البشرية بالنسبة لنا هي التنمية التي لا تخلق النمو

الاقتصادي فحسب، بل تلك التي تعدل في توزيع ثماره، وهي التنمية التي لا تدمر البيئة بل التي تجدها. هي التنمية التي تمكن الناس لا التي تلقي بهم إلى الأطراف. وهي التي تعطي الأولوية للفقراء، وتوسع خياراتهم وفرصهم وتهيئ لمشاركتهم في القرارات التي تمس حياتهم. فالتنمية البشرية، بتعبير آخر، مقاربة كلية للرفاهية الإنسانية تقوم على تحسين قدرات الناس، وخياراتهم وآفاقهم كي يمارسوا حقوقهم الأساسية. كما يجب أن يكون للناس صوت قاطع في تشكيل الظروف و الأوضاع التي يعيشون في كنفها من خلال المشاركة الكاملة في القرارات التي تتخذ في المجتمع. و تنص المادة الحادية و العشرون من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " أن لكل فرد الحق في ادارة الشؤون العامة لبلاده اما مباشرة او بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا".

وبهذا التعريف للتنمية البشرية يتضح مدى تشابك العلاقة بين التنمية البشرية و التشريع. و اذا كان التشريع يعنى به على نحو أساسي وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم الروابط الاجتماعية بين الأفراد في المجتمع فلا شك أن التشريع الجيد يعد ركنا أساسيا لا غنى عنه لتحقيق تنمية اقتصادية وإنسانية شاملة ولقهر الفقر. والمجتمعات المستقرة التي تحظى بأطر مؤسسية تشريعية فعالة تقود إلى النمو وتجذب رأس المال، وهذه بدورها تتيح فرصا اجتماعية واقتصادية جديدة لجميع فئات المجتمع في ضوء سياسات صحيحة وعادلة.

و نصل من ذلك الى أن التشريع يرتبط بقضية التنمية البشرية ارتباطا وثيقا. فالتشريع، يؤثر على أوضاع التنمية البشرية في المجتمع ليس فقط من حيث مضمونه و لكن أيضا من ناحية ملائمة أعداد و مدى اعتماده صيغة المشاركة و بما يشيعه من آثار تترتب عليه على نحو غير مباشر. فالتنمية البشرية تتقاطع مع التشريع في مراحلها المختلفة، و نقصد بذلك التحضير والأعداد ثم الأصدار. فعملية التحضير تتطلب من منظور التنمية البشرية أن تستوعب الأخذ بآراء قطاعات المجتمع المختلفة و خاصة صاحبة المصلحة المباشرة في التشريع موضع التحضير. كما ينبغي أن تسترشد عملية الأعداد بأهداف التنمية البشرية و بالمعايير الدولية التي أجمع عليها المجتمع الدولي في المؤتمرات الدولية حول البيئة و حقوق الإنسان والسكان و التنمية الاجتماعية و المستوطنات البشرية. كما أن تقبل الناس للتشريعات و تجاوبهم معها يخلق جو الاستقرار الذي بدونه لن تتقدم التنمية البشرية.

و أسمحو لي أن اشارككم بعضا من الملاحظات عن التشريع ورد ذكرها في كتابات بعض المصلحين والقضاة و أساتذة القانون و التي يمكن أن تمثل مجموعة من الأرشادات التي يمكن الأقتضاء بها في أعداد التشريع الجيد.

يقول الشيخ محمد عبده (مجلة الوقائع المصرية 19 يونيو سنة 1881):

" لقد آن لحكومتنا عند وضعها القوانين أن تجعلها مناسبة للحالة الراهنة فتختار منها ما لا يصعب فهمه و لا تحتمل عبارته معنيين من جملة معاني. أن القوانين التي كانت متناولة في بلادنا حتى اليوم ليست مضبوطة و لا معروفة عند الناس و مما لا يحصى عده و لا يمكن لأحد حصره، فكيف يعقل أن يكون هذا التشريع قانونا يقف العالم عند حدوده".

و يقول في موضع آخر " من الواجب إصلاح هذا الخلل الذي أضاع الحقوق و أضر بالأمن، و من اللازم الأسراع به و عدم تفويت الوقت و اضاعة الزمن في الأقوال التي لا طائل تحتها، و يلزم أن تكون القوانين مستوفاة جميع القيود و الشروط و لا يحال فيها الى المنشورات و لا اللوائح تسهيلا لضبط الأحكام، و تطبيقا لها على مقتضى الحال، و أن تكون منطبقة على حالة الأهالي، و درجة ادراكهم ليمكنهم دركها، و العمل بمقتضاها، كل على حسبه و الا كانت حبرا على ورق".

" أن أحوال الأمم بنفسها هي المشرع الحقيقي و أن القوة الحاكمة تابعة لقوة رعاياها فلا تخطو الأولى خطوة الا اذا كان لها من الثانية سائق الى ما خطت إليه".

و يقول الدكتور محمد نور فرحات في كتابه (ألبحث عن العدل: أسلطة و القانون و الحرية):
" المشرع الرشيد لا يجب أن يركن و يطمئن الى مجرد سلطته في سن التشريعات. فلا بد للتشريع الرشيد أن يراعي مجموعة من المعطيات الثقافية و الاجتماعية عند خروجه الى حيز الوجود و أن يهدف الى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع و لا يرفضها".

" أنه من الضروري أن تأتي النصوص انطلاقا من تصور مفهوم عام استقر عليه المجتمع و قد يعزى كثير من مظاهر الداء التشريعي أنه حينما يتم التشريع لتنظيم ظاهرة اجتماعية معينة لا ينطلق ذلك من تصور مسبق متفق عليه عن فلسفة التشريع و انما يتم معالجة كل حالة تفصيلية مستجدة بحكم تفصيلي مستجد و يترتب على ذلك أن يكون الثوب التشريعي مرقعا. و قد يؤدي بنا ذلك الى حالة عدم تعايش بين القانون و الواقع حيث لا يعبأ الواقع بالقانون و حتى لا نصل الى حالة يصبح فيها الوضع ان القوانين ما شرعت لتطبق".

و كما يقول المؤرخ المصري عبد الحمن الجبرتي " و عاد كل شئ الى مثل ما عليه و زيادة".

محمد نور فرحات " الخير كل الخير أن خرج المجتمع بالحديث عن قانونه و قضاياها و مشاكله و معضلات تطبيقه ليصبح شأن القانون شأنًا عاما فذلك هو وحده الكفيل ببعث الحياة في أوصال النصوص الجامدة و حتى لا يتحول الوضع الى قانون لا تطبق كثير من قواعده في المجتمع و مجتمع لا تحكم كثيرا من أنشطته قواعد قانونية معروفة و محترمة من الجميع".

ويقول المستشار طارق البشري في كتابه (الوضع القانوني المعاصر بين الشريعة الإسلامية و القانون الوضعي):

" أن نظرة لمثل قوانين الضرائب و التأمينات الاجتماعية تكشف الى أي حد جرت في التعقيد و التشعب و توضع القواعد ثم توضع الاستثناءات عليها، ثم ترد الاجراءات البالغة التعقيد. و كل ذلك تزيد به المنازعات ثم تتداعى التعديلات القانونية، لسد فجوة أو وقف تحايل أو تدارك خلل أو ظلم وقع بفئة شعبية، فتزداد النصوص تعقيدا و تشعبا و هكذا".

وأود أن أختتم بشكركم على إعطائي الفرصة لأن أشاطركم الرأي في تطوير التشريع ، وفي الدور الذي يسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى القيام به في هذا المجال. واسمحوا لي أن أتمنى لمداولاتكم كل التوفيق في هذا المؤتمر الذي يوفر لنا منبرا يشاطر فيه بعضنا البعض الخبرة والمعلومات عن مسار الجهود لإصلاح وتحديث الأنظمة القضائية في العالم العربي، كما يقدم لنا مناسبة كي نقدح الذهن سويا فيما يمكن أن نقدمه من توصيات عملية ترفع أداء النظام القضائي العربي. وختاما أقدم امتناني العميق لمجلس النواب اللبناني ولمنظمي هذا الحدث لتشجيعهم الحوار النشط ولمساعدتهم إيانا لكي نوسع ولكي نوحّد جهودنا سعيا نحو تحقيق التنمية الإنسانية في هذه المنطقة