

## تعقيب على محاضرة الأستاذ أوغست باخوس وعنوانها "في سبيل تحسين التشريع والوضوح في النصوص"

- ١- يُعتبر الاختصاص التشريعي الاختصاص الأساسي والجوهري للبرلمان في النظم الديمقراطية. فللبرلمان في لبنان وحده حق التشريع أي إقرار القوانين التي تحتل مرتبة اسمى من جميع أعمال الحكومة التي تلزم التقيد بالقوانين التي يُشرّعها البرلمان. استثناء وحيد على هذه القاعدة نجده في الحق المعطى للسلطة التنفيذية بوضع مشروع قانون معجل موضوع التنفيذ بموجب مرسوم إذا لم يبت به المجلس النيابي خلال ٤٠ يوماً تبدأ وتحسب وفقاً لقواعد ينظمها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النيابي تحول دون حصول تجاوزات من قبل السلطة الإجرائية.
- ولذلك فإن الدستور اللبناني وعلى غرار دستور الجمهورية الثالثة، وبخلاف دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، قد اعتمد المعيار الشكلي في تحديد القانون وليس المعيار المادي. فالقانون هو العمل التشريعي الذي يقره مجلس النواب بصرف النظر عن مضمونه سواء كان هذا مضموناً تشريعياً أو تنظيمياً أو حتى إدارياً.
- ٢- صلاحية البرلمان التشريعية في لبنان مطلقة من أي قيد دستوري ما عدا ما لحظته المادة ١٩ المعدلة عام ١٩٩٠ التي قضت بإنشاء مجلس دستوري مهمته الرقابة على دستورية القوانين. فهي صلاحية خاصة بالمجلس ولا يحق للشعب المشاركة فيها بأي شكل من الأشكال المتبعة في بعض الدول التي تعتمد وسائل الديمقراطية شبه المباشرة.
- ٣- صلاحية التشريع هي صلاحية سيادية ذاتية يتوجب على البرلمان ممارستها مباشرة بنفسه وعدم تفويضها الى أي مؤسسة دستورية أخرى.
- ٤- وإذا كان التشريع دستورياً هو من صلاحية البرلمان، فإن القانون في لبنان كما في كل الدول الديمقراطية هو وليد إرادة مشتركة بين البرلمان والحكومة. ففي لبنان تشارك السلطة الإجرائية في التشريع من خلال حقها في تقديم اقتراح قانون على شكل مشروع قانون وكذلك من خلال إصدارها القانون وحقها في إعادته للبرلمان فإذا ما أكد عليه النواب بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس وجب إصداره ونشره.
- ولبنان لا يشذ عن القاعدة من حيث ان الأكثرية الساحقة وتكاد تصل الى ٩٠% من القوانين المقررة هي مشاريع مقدمة للحكومة نظراً لأن إعداد القانون يحتاج الى خبرات واختصاصات، كما ان الحكومة مؤهلة عملياً أكثر من النواب لمعرفة الحاجات والمواضيع التي يجب التشريع فيها.

ولقد شكّل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ محطة فاصلة بين مرحلتين في مسألة التشريع.

- المرحلة الأولى الممتدة من الاستقلال حتى اقرار التعديل الدستوري تميّزت بتقاعس البرلمان في ادائه مهامه التشريعية حيث ان عدداً كبيراً من القوانين النافذة قد صدرت دون معرفة المجلس النيابي بها ودون دراستها في اللجان البرلمانية المختصة واستناداً إما الى المادة ٥٨ القديمة من الدستور التي اشرفنا اليها اعلاه، أو الى التفويض التشريعي من خلال المراسيم الاشتراعية بحيث ان اكثرية الحكومات الجديدة كانت، واحياناً بدون مبرر، تطلب من البرلمان تفويضها صلاحية التشريع في امور محدّدة ولأجل محدد.

- المرحلة الثانية وتتميّز باسترداد البرلمان لكامل صلاحيته التشريعية حيث تمّ وضع ضوابط للجوء الى المادة ٥٨ كما تمنع المجلس النيابي منذ ١٩٩٠ عن تفويض الحكومة التشريع بواسطة مراسيم اشتراعية. إذا التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ والتي عززت موقع السلطة التشريعية اعطت البرلمان قوة ودفعاً للتصدي لمهمته الأساسية في التشريع. وازداد هذا الاهتمام بالتشريع وتحديث وتطوير القوانين مع بداية ولاية دولة الرئيس نبيه بري الأولى في رئاسة المجلس. وبالفعل نفّض الغبار عن الكثير من المشاريع الموجودة في ادراج الرئاسة أو اللجان وتمّ تحديث عدد من القوانين القديمة. ونشطت اللجان النيابية والهيئة العامة وتبلورت الكثير من قواعد واصول العملية التشريعية. كما ادى تحوّل البرلمان ولجانه الى خلايا عمل دائمة الى تمرّس عدد كبير من النواب، بفعل تراكم الخبرة، بالفن التشريعي. وعلى سبيل المثال فقد وصل عدد الجلسات العامة لمجلس ١٩٩٦ - ٢٠٠٠ الى ٤٤ جلسة اقرّ فيها النواب ٣٩٠ قانوناً. وبلغ مجموع جلسات اللجان النيابية ٧٦٧ جلسة اقرّ فيها ٥٤٤ مشروع قانون من اصل ٦٢٥ ارسلتها الحكومة (بعضها استردته الحكومة والبعض الآخر رفض والقسم الأخير لمن ينجز) و ١٥٠ اقتراحاً احوالها النواب من اصل ٣٠٩ اقتراحات. أضف الى ذلك ان عدداً كبيراً من القوانين التي اقرّها البرلمان ذات اهمية بالغة مالياً واقتصادياً لتمكين لبنان، ولو جزئياً من الدخول في التحديث العالمي على هذا الصعيد. كما ان عدداً منها تناول تحديث القوانين الموروثة منذ الانتداب، بل ومنذ العهد العثماني.

ولذلك فإننا نرى العهد الذهبي للتشريع في لبنان بدأ على اثر التعديلات الدستورية حيث استردّ البرلمان صلاحياته التشريعية كاملة وما وجود هيئة تحديث القوانين إلاّ دليلاً على ذلك وعلى تصميم دولة رئيس مجلس النواب على تحديث وتطوير التشريع

وتوضيح النصوص وإزالة الشوائب.

اما قول حضرة الأستاذ اوغست باخوس بأن العهد الذهبي للتشريع والقضاء في لبنان كان في عهد الانتداب فهو صحيح بالمقارنة مع ما كان عليه الوضع سابقاً أي في العهد العثماني ولاحقاً في عهد الاستقلال لغاية عام ١٩٩٠. فالذي حصل في عهد الانتداب هو صدور تشريعات مترجمة عن القوانين الفرنسية اغلبها بموجب قرارات صادرة عن المفوض السامي. وكان لبناني في حاجة ماسة لها لأن ولادته ككيان سياسي ودستوري بدأت مع عهد الانتداب.

ان اغلب مشاريع واقتراحات القوانين التي تتم دراستها في اللجان النيابية وفي الهيئة العامة تكون إجمالاً خالية من العيون والثغرات حيث تشبع درساً وتمحيصاً وتعديلاً وتفتيحاً.

وفي اعتقادنا ان القوانين التي كانت تصدر دون دراستها في اللجان النيابية هي التي تتضمن بعض الثغرات والشوائب وبعض الغموض في النصوص. وإذا كان التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وممارسة البرلمان التشريعية السليمة قد وضعت حداً للمراسيم الاشتراعية والإفراط في اللجوء الى المادة ٥٨، فإنه من الضروري جداً وضع ضوابط وقواعد صارمة للحد من اللجوء الى التشريع استناداً الى الاقتراح النيابي المعجل المكرر، والذي يتضمن احياناً ثغرات نظراً للسرعة في اعداده وصياغته واقراره.

لا يختلف اثنان في ان التشريع هو فن وعلم. الفن يعني مقدرة يتمتع بها المشرع على صياغة واضحة ودقيقة للقانون. وهذا الأمر يتطلب إتقان تام للغة العربية الى جانب خبرات قانونية واسعة. والتشريع هو علم له قواعده وأأسسه. فالقانون وسواء كان بمبادرة برلمانية أو حكومية يجب ان يشارك في اعداده وصياغته الى جانب الخبراء في علم القانون خبراء مختصون في الشأن الذي ينظمه القانون. فلا بد من خبرات الأطباء في إعداد القوانين المنظمة للمهن الطبية. وكذلك الأمر في كل القطاعات: الصناعة، التلوث، الاتصالات، التخطيط المدني الخ...

سيبان رئيسيان كانا وراء مبادرة دولة الرئيس نبيه بري الى إنشاء هيئة تحديث القوانين:

- السبب الأول يتصل بانصراف النواب، ومنهم عدد كبير من رجال القانون والمحامون بعكس ما يشير الى ذلك الأستاذ اوغست باخوس، ونظراً لتركيبية المجتمع اللبناني وضعف وجود الأحزاب في مجلس النواب، الى متابعة امور وقضايا الناس الذين يمثلون في الدوائر الحكومية. سبب آخر يعرقل انصراف النواب عن العمل التشريعي

وهو ما يفرض على النائب من واجبات اجتماعية تفرضها العلاقة الخاصة والقوية التي تربط النائب بناخبيه.

- السبب الثاني هو ان القاعدة القانونية بقدر ما يجب ان تكون مستقرة بقدر ما يجب ان تتطور تبعاً لاجتهادات القضاء لتبنيها أو استبعادها بنص تشريعي واضح والمتغيرات الدائمة التي تفرضها ظروف وتحديات وتكنولوجيا العصر (العولمة، منظمة التجارة العالمية، ثورة الانترنت). هذا التوازن الدقيق بين عنصرى الثبات والتطوير في النص التشريعي وتوضيحه واستكماله مسألة جد دقيقة وتحتاج الى مهارات وخبرات رجال القانون من محامين وقضاة وأساتذة القانون ويكون من الصعب على السادة النواب البت في هذه المسألة دون الاستعانة بهيئة استشارية التي استطاعت كما بين الأستاذ اوغست باخوس من خلال بعض الأمثلة على دور هيئة تحديث القوانين، المساهمة بشكل فاعل في تطوير وتحديث صياغة النص التشريعي لتدارك النواقص أو توضيح بعض النصوص الغامضة.

ان نجاح تجربة هيئة تحديث القوانين يعود الى عدة اسباب اهمها :

- ١- اقتناع دولة رئيس مجلس النواب نبيه بري باهمية دور هيئة تحديث القوانين وتأمين كل ما يلزم لها للقيام بعملها على اكمل وجه.
- ٢- وجود عدد من اصحاب الكفاءات القانونية والخبرات في سلكي القضاء والمحاماة كأعضاء في الهيئة ساهموا جميعاً وبشكل فعال في عملها.
- ٣- مواكبة هيئة تحديث القوانين للتطور التشريعي في البلدان المتطورة بهدف تطوير الصياغة التشريعية شكلاً ومضموناً في كل ما لا يتعارض مع قيم المجتمع اللبناني وعاداته وتقاليده.
- ٤- استعانة هيئة تحديث القوانين عند دراسة قانون ما بالخبرات الفنية اللازمة والتي لها دوراً اساسياً في تحديث وتطوير التشريع.

ومن اجل تفعيل عمل هيئة تحديث القوانين والاستعانة بخبرات اكبر عدد من ذوي الاختصاصات فإننا نرى ضرورة تنظيم الهيئة لورش عمل متخصصة حول كل أي قانون تكون الهيئة منكبته على دراسته. ورش العمل هذه يجب ان تكون دورية كما انها تساهم في تقديم مقترحات وتوصيات تساعد الهيئة على صياغة النص التشريعي على افضل وجه ممكن. فكلما كانت المقترحات المقدمة عديدة ومتنوعة كلما ساهم ذلك في تزويد هيئة تحديث القوانين بكم من الآراء والأفكار تسهل لها عملها.

من جهة ثانية وكون الحاجة الى هيئة تحديث القوانين دائمة لأن مبررات وجودها لا يمكن ان تنتهي كون العملية التشريعية عملية دينامية وكون التشريع، والذي هو الى حد ما صورة للمجتمع، يجب ان يتلاءم مع تطوّر هذا المجتمع، فمن الضروري وضع نظام داخلي يُنظّم كيفية اختيار الأعضاء والخبرات المطلوبة منهم ومهامهم وينشيء جهازاً إدارياً وفنياً تابعاً للهيئة، وينظم عمل الهيئة والصلاحيات في المبادرة لدراسة نص تشريعي معين.

وربما يرى البعض وجود ازدواجية أو تناقض بين عمل لجنة الإدارة والعدل وعمل هيئة تحديث القوانين إلا ان حقيقة الأمر ليست كذلك. ففي حين ينصب جهد الهيئة على دراسة قوانين مطبقة بهدف تطوير صياغتها واستكمال مضمونها وتوضيح ما لبس فيها بناء على مبادرة من دولة رئيس مجلس النواب، فإن عمل لجنة الإدارة والعدل يركز بصورة اساسية على دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المقدمة من الحكومة والنواب. وهي تعمل بكل جهد وكفاءة ولكنها امام ضغط العمل التشريعي عليها لا تستطيع ان تتكبد على دراسة القوانين السارية المفعول، خاصة وان عمل هيئة تحديث القوانين انصبّ لغاية اليوم على القوانين الهامة التي تنظم امور وقضايا الأفراد والشركات كقانون الموجبات والعقود والقوانين الجزائية وقوانين التجارة.

لقد اشار الأستاذ اوغست باخوس اكثر من مرّة الى ان من مهام هيئة تحديث القوانين الاستشارية مواجهة شرود القضاة (ص ٩) في اجتهاداتهم بما لا يتلاءم ونية المشرع. والواقع ان مهمة المجلس النيابي في هكذا حالات ليست مهمة تحديثية بمعنى تطوير النص القانوني بل توضيح النص القانوني وإزالة اللبس الذي قد يكون موجوداً في القانون. في حين ان مهمة تحديث القانون تفترض تطوير وتحديث النص القانوني على ضوء عدة امور منها تبني الاجتهادات المستقرة للنصوص القانونية وإدخالها في صلب القانون حتى تصبح جزءاً منه الأمر الذي يُسهّل عمل المحاكم لأنها وان كانت ملزمة معنوياً باجتهادات المحاكم الأعلى إلا انها غير ملزمة قانوناً بذلك (كمثال على هذا العمل موضوع مسؤولية الوزير الجزائية وتحديد الهيئة الصالحة للاتهام والمحاكمة في كل انواع الجرائم والجنح التي يمكن ان يرتكبها الوزير اثناء قيامهم بهامه وحتى بعد انتهاء مهامه وخروجه من الوزارة).

يبقى ان نشير الى مسألة ذات اهمية في اعتقادنا ولم تتم مقاربتها بعد من قبل المجلس النيابي الكريم أو من قبل هيئة تحديث القوانين في إطار تحسين التشريع والوضوح في النصوص. فلا بدّ من :

١- تحسين وتحديث التشريع القائم حتى يصبح متوافقاً وملائماً للأحكام الدستورية الجديدة التي أقرت عام ١٩٩٠ تطبيقاً لاتفاق الطائف وخاصة ما يتعلق منها بأصول تعيين الموظفين ودور الوزير المختص وكل ما له علاقة بالصلاحيات التي اناطها الدستور برئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء.

٢- وضع نصوص تشريعية جديدة تطبيقاً للأحكام الدستورية التي أقرت عام ١٩٩٠. والسبيل الى ذلك عن طريق مبادرة دولة رئيس مجلس النواب تكليف لجنة مكونة من خبراء في المجالين الدستوري والقانوني يضاف اليهم عدد من النواب من اعضاء لجنة الإدارة والعدل أو نواب آخرون متمرّسون في التشريع.

٣- إعادة النظر ببعض المواد القانونية التي تتضمنها بعض أو معظم التشريعات القائمة حتى تصبح متلائمة ومتوافقة مع الأحكام التشريعية المعتمدة في الدول الديمقراطية ومع الاجتهادات القضائية المعاصرة.

٤- ان المراسيم التنظيمية والتطبيقية الصادرة عن مجلس الوزراء تنفيذاً وتطبيقاً لأحكام القوانين هي من حيث المضمون بمثابة نصوص تشريعية. وأي تطوير وتحديث للتشريع لا يؤدي الغاية المتوخاة ما لم تكن المراسيم التنظيمية سليمة وواضحة ومنسجمة مع النص التشريعي. وتنفيذ تلك المراسيم يتم عن طريق الموظفين. وهؤلاء يجب ان يتمتعوا بكفاءة ونزاهة وفعالية لأن العبرة في تحسين التشريع تبقى في حسن تنفيذه من قبل اصحاب العلاقة.

اخيراً نقول إذا كانت العبرة في العمل التشريعي، كما في كل الأمور، مرتبطة بنهاياتها، فإن ذلك لا يمنع من التأكيد على ان وجود اصول وقواعد تساعد كثيراً على الوصول الى إقرار قوانين مدروسة لا تشوبها ثغرات إن في الشكل أو المضمون. وبالتالي الارتقاء في العمل التشريعي باعتباره يُشكّل المرتكز الأول لعمل الحكومة ولتطور المجتمع على شتى الأصعدة. وفي هذا المعنى يقول أوجين بيار الذي، بحكم تجربته كأمين عام للجمعية الوطنية الفرنسية لفترة طويلة، ساهم في وضع اسس وقواعد القانون البرلماني "ان الانضباط الذي يفرضه البرلمان على نفسه في قيامه بمهامه لا يقل اهمية عن النظام السياسي المتبع لاستخلاص طموحات وتطلعات المجتمع".

د. زهير شكر  
أستاذ القانون الدستوري في كلية الحقوق  
الجامعة اللبنانية