

الدليل التشريعي: حاجة أم ترف

وليد النقيب

ندوة حول دور الأدلة في رفع مستوى الصياغة التشريعية

مجلس النواب اللبناني

٤ و ٥ آذار ٢٠١٦

إن النصوص الصادرة عن السلطات الزمنية ليست مقدسة،

إن كائن بشري وضعها ليعيد صياغتها إنسان يأتي من بعده،

إن هذه الميزة تتيح لهذه النصوص أن تُعدل،

إن هذه السمة تحول دون أن يقرر الزمن إسقاط هذه النصوص لعدم فعاليتها أو لعدم توافقها مع متطلبات العصر،

لذلك، فإن تنقيحها يعتبر واجباً على كل من أوكل إليه الشعب صلاحية التشريع، من أجل تمكين المجتمع أن ينعم بنصوص تواكب التقدم العلمي وتساهم في الازدهار الاقتصادي وتعاصر التطور الاجتماعي والثقافي،

إلا أن عدم تمتع هذه النصوص القانونية بهالة القدسية لا يبيح التعسف في استعمال حق تعديلها،

كما أن عدم تمتعها بميزة الجلالة، لا يعفي، أيا كان، من موجب صياغة نصوص جديدة واضحة لا لبس فيها تتوافق مع الأحكام التي سبقتها وتتكامل معها.

إلا أن التجربة أثبت أن القواعد الأساسية التي ترعى التشريع الجيد لم تحترم،

لأن الممارسة أثبتت أن التشريع الحالي يعاني من أزمة، أيا كان المكان أو الزمان، وذلك لأسباب عديدة.

وبالفعل،

إن مأزق التشريع الحالي ناتج عن التضخم التشريعي (Inflation Legislative)،

إن أسباب عديدة أدت إلى هذا التضخم،

إن الإعلام ساهم في هذا التضخم،

لأن أي تقرير يرد على أية محطة إعلامية يمكن أن يشكل مادة لمبادرة تشريعية،

ولأن أيضا، أية مبادرة تشريعية تعبر عن أمنية واضعها بأن تكون موضوع تقرير إعلامي،

أي بمعنى آخر،

إن التشريع أصبح وسيلة للترويج لنائب أو لكتل نيابية، لأن هذه الوسيلة مجانية ولأن لها تأثير كبير لدى الرأي العام، أيا كانت ذريعة التشريع أكان ينطلق من نية صادقة لبلوغ هدف مرتجى أم انه لا يتعدى كونه حبر على ورق.

هذا من جهة،

ومن جهة ثانية،

من المسلم به أن هذه الأزمة ناتجة عن الامتناع، في معظم الأحيان، عن القيام باي تقييم مسبق يتناول مدى ضرورة اللجوء إلى تشريع جديد لمعالجة أزمة محددة.

إن هذا الوضع أدى إلى اعتبار أن صحة التشريع سيئة،

إنها سيئة بفعل التشريع الذي وصف بالرديء لأنه غير متقن،

فهو غير متقن، لأنه لم يأتي نتيجة دراسة سبقت صياغته تتناول مدى ملاءمة النصوص النافذة لمعالجة أزمة محددة، والحلول التي يمكن اعتمادها وحسنات كل حل من هذه الحلول وسيئاتها،

كما انه يتبين، في أكثر الأحيان، أن النص الجديد يصدر متجاهلاً الآثار المالية لهذا التشريع مما يحول دون تأمين التمويل اللازم لتنفيذه مما يفقده المقومات الدنيا لفعاليتها،

ومن جهة ثالثة،

إن التشريع الجديد يبدو أحيانا متردداً،

لان هذا التشريع يلجأ إلى تقادي أحكاما حازمة خوفاً من الوقوع في الخطأ،

ولأن بعض هذا التشريع يكتفي بإطلاق توصيات أو شعارات،

أي بمعنى آخر،

إن التشريع المستحدث يلحظ أحكاما لا ترمي إلى إجازة القيام بعمل ما أو معاقبة من قام به، أو يتيح ممارسة هذا العمل، (Dispositions à caractère non normatif)

إلا أن هذه التوصيات تترك الجميع، علماً أنها تتضمن عبارات لا تتمتع بأية قوة الزامية،

وبالفعل،

فان هذه التشريعات لا تطمئن المواطن،

لان النصوص التي أقرت غير واضحة وغير مفهومة وهي لا تمكنه من تحديد بدقة حقوقه وهي لا تجيز له استيعاب موجباته،

وهي تقلق الإدارة،

لأن العبارات التي استعملت لا تعبر سوى عن أمنيات،

ولذلك، فان الإدارة قد تعجز عن استخلاص من هذه العبارات عما اذا كانت تمنح حقوقاً جديدة للمواطنين، أم أنها، في المقابل، تبيح الموبقات، أي أنها تعطل مفعول حقوق أو حريات يتمتع بها الإنسان دون أية منة من احد،

وهي تؤدي أيضا إلى ما بات يعرف بالاختناق القضائي،

لأن هذه النصوص غير واضحة، ولأن تطبيقها يحتمل تفسيرات متعددة، فهي، لهذا السبب، تدفع إلى نشوء نزاعات،

وبالتالي فان اللجوء إلى القضاء يتكاثر سعياً وراء حل لنزاعات عجز التشريع عن تسويتها.

كما أن التشريع المتردد يربك المشرع أيضا ،

لأن التشريع المتردد يوجب إصدار نصوص لاحقة لمعالجة الفوضى التي نشأت عن القواعد التي أحدثها،

ومن جهة رابعة،

تبين أن التشريع ينعم بصفة انه غير واف،

انه غير كاف لأنه غير متكامل وغير فعال،

ولأنه يتنازل عن صلاحيات ليمنح هيئات أخرى صلاحيات واسعة، لإقرار النصوص اللازمة لوضعه موضع التنفيذ،

وبالفعل،

إن القانون يلحظ أحكاما ترمي إلى تخويل سلطات أخرى صلاحية استصدار النصوص التطبيقية لنصوص هي، في الأصل، غير واضحة وغير متجانسة وغير ملائمة،

وبالتالي، فانه من المتوقع أن تكون النصوص، التي تصدرها هذه السلطات، تتميز، بدورها، بأنها غير واضحة وغير ملائمة وانها لن تعالج أية أزمة، إنما قد تساهم في مضاعفة الأزمات.

إزاء هذا الوضع.

ثار مجتمع القانونيين،

لأنه اعتبر أن لا بد أن ينتقض كل من جعل من القانون مهنته ومن آمن بالزامية قواعده،

انتقض لتأمين المقومات الدنيا لدولة قانون، بعد أن تبين أن الصياغة المعتمدة في التشريع لم تعد تؤمن أي استقرار في الأوضاع القانونية وتحرم المواطن من حقه بتشريع مثالي،

وفي هذا الاطار، وعلى سبيل المثال،

إن القضاء قال كلمته ومشى، حين اعتبر أن القوانين أصبحت معقدة وانه يستحيل في ظلها تأمين الحد الأدنى من مقومات الأمان التشريعي.
(Rapport du Conseil d'Etat, 2005)

وكذلك فعل القضاء الدستوري الذي ابطل قوانين لأسباب تعود لرداءة صياغتها،

إلا أن ممثلي الأمة لم يستخلصوا العبر، وهم استمروا في تجاهل المبادئ الدنيا التي ترعى عملهم في مجال التشريع، وهم لم ييأسوا بالرغم من إبطال أعمالهم لمخالفتها هذه القواعد،

إلا أن هذه الانتفاضة لم تقتصر على الصعيد الوطني،

لأن المجتمع الدولي ثار بدوره.

لأن المجتمع الدولي اعتبر أنه يجب أن تتوافق النصوص، سواء الصادرة عن مؤسساته أم عن الدول التي يتألف منها، مع عدد من المبادئ التي تؤمن فعالية هذه القوانين وحسن تطبيقها. (OCDE, EU)

إن هذا الاستياء حصل في دول كانت اعتمدت في الماضي دليل يرمى التشريع،

إلا أنه تبين أن الدليل الذي اعتمد، في السابق، إما اقتصر على تحديد الأصول البرلمانية أو انه لم يتضمن المبادئ الجوهرية التي يجب أن يتمتع بها أي تشريع،

لذلك، جرى اعتماد، فيما بعد، أكثر من دليل جديد ينطلق من ثابتة وهي أن صياغة النصوص القانونية أصبحت علماً (Science législative) وفناً (Art de légiférer).

في ضوء كل ما تقدم،

وفي الختام،

هل يجوز بعد هذا العرض التساؤل عن أهمية وضع أي دليل تشريعي؟

تبين ان احترام حق جميع المواطنين بالمساواة أمام القانون والالتزام بموجب تأمين الأمان القانوني في المجتمع، يتطلب وضع بعض الإرشادات لكل من يتمتع بصلاحيات إقرار نصوص ملزمة،

توجيهات تنطلق مما توصل اليه علم القانون وعلم صياغة التشريع ومن العبر التي استخلصت من التجارب السابقة،

دليل لا يقتصر على استنساخ النظام الداخلي لمجلس النواب إنما يتضمن أيضاً عرضاً للشروط الشكلية والقواعد اللغوية التي ترعى صياغة نصوص ملزمة،

مع الإشارة الى أن الدليل التشريعي لا يشكل قانوناً يرعى صياغة القوانين،

لأنه المسلم به أن إيصال دليل مماثل إلى هذه الرتبة يشكل أمنية إنما قد يتطلب تعديلاً دستورياً،

فلجميع هذه الأسباب،

إن وضع دليل تشريعي يشكل ضرورة، سواء في لبنان أم في أية دولة تسعى إلى الرقي إلى مرتبة دولة القانون.

لذلك، إن وضع دليل يرقى صياغة التشريع لا يشكل ترفاً فكرياً بل واجباً ندين به للمجتمع.