

آليات التشريع في النظام اللبناني

اقتراحات ومشاريع القوانين

الاتفاقيات الدولية ودور القضاء

آليات التشريع في النظام اللبناني

اقتراحات ومشاريع القوانين

الاتفاقيات الدولية ودور القضاء

وقائع ورشة العمل
التي عقدتها المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم
ومؤسسة كونراد اديناور
في ٢٠١٦/٩/٢٢
في قاعة مكتبة المجلس النيابي

بالتعاون مع
نقابة المحامين في بيروت
معهد الدروس القضائية
معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت

اشراف
أنطوان مسرّه و ربيع قيس

منشورات
المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم

4٢

بيروت
المكتبة الشرقية
٢٠١٧

آليات التشريع في النظام اللبناني اقتراحات ومشاريع القوانين الاتفاقيات الدولية ودور القضاء

تهدف الورشة الى:

تزويد القضاة والمحامين المتدرجين بالمعلومات والمصادر حول الآليات والمعايير الأساسية المعتمدة للتشريع في النظام اللبناني بشكل عام وفي مجال حقوق الانسان بشكل خاص. تعريف القضاة والمحامين المتدرجين بالمسار التشريعي منذ بدء اقتراح القانون أو مشروع القانون الى حين اقراره بالهيئة العامة، والأسباب الموجبة المرافقة له. تعزيز مهاراتهم وتحويلها الى سلوك مهني يتناسب مع الاحتياجات العملية في تطبيق القوانين وتفعيلها أمام القضاء وذلك لتحقيق عدالة أكبر. المساهمة في تنمية عملهم على الصعيدين الداخلي والدولي في مجال حقوق الإنسان مما يؤدي الى تعزيز تلك الحقوق من خلال أداء مهامهم.

ورَّع على المشاركين ملف يتضمن: مجموعة وثائق توضيحية، الدستور اللبناني، النظام الداخلي لمجلس النواب، لائحة مراجع.

المحتويات

الافتتاح

الرئيس الأستاذ نبيه بري ممثلاً بالنائب الدكتور ميشال موسى

١. الآليات والمعايير الأساسية في التشريع، ٩

جان فهد

٢. القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات، ١١

ميسم النويري

٣. الاتفاقيات الدولية، ١٥

ندى دكروب

٤. مواكبة التطورات الحياتية للمواطن، ٢٩

اليزابيت زخريا سيوفي

٥. تنمية القدرات والخبرات، ٣١

ربيع قيس

٦. التشريع: مبادئ وأصول، ٣٣

الجلسة الأولى

مسار اقتراحات ومشاريع القوانين الى حين إقرارها في الهيئة العامة

سيمون معوض

١. آلية التشريع في النظام اللبناني، ٣٩

٢. إعداد وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية في لبنان، ٤٩

الجلسة الثانية

آليات التشريع في مجلس النواب بين النصوص والتطبيق

رياض غنام

٣. آليات التشريع في النظام اللبناني، ٥٩

شكري صادر

٤. دراسة اثر القانون في التطبيق، ٦٧

الجلسة الثالثة

الاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها المحلية

إبراهيم كنعان

٥. الاتفاقيات الدولية والتشريع النافذ في لبنان، 7١

ميشال موسى

٦. الاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها المحلية، ٧٣

نوار الساحلي

٧. دور اللجان النيابية، ٨٧

بطرس حرب

٨. التشريع والاختصاص، ٨٩

أنطوان مسرّه

٩. الاجتهاد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية في الصياغة

التشريعية، ٩٣

خلاصة

أنطوان مسرّه

١. نوعية التشريع وفاعليته في لبنان، ١١٩

سهيل عبود

٢. استقلالية السلطة القضائية، ١٢٣

الإفتتاح

الآليات والمعايير الأساسية في التشريع

رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري

ممثلاً بالنائب الدكتور ميشال موسى

شرفني دولة رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري تمثيله في افتتاح ورشة آليات التشريع في النظام اللبناني، وان انقل اليكم تحياته وتمنياته لكم بمناقشات تثمر مكتبتنا البرلمانية والقانونية في ضوء مشاركة نخبة من رجال التشريع والقضاء والحقوقيين.

في نظامنا الديمقراطي والانظمة المماثلة، يُمثل فصل السلطات مبدأ اساسياً لانتظام عمل المؤسسات وتسيير عجلتها ضمن الاطار الدستوري، غير ان هذه السلطات لا بد من ان تتكامل باعتبارها منظومة وُضعت في خدمة الدولة وشعبها.

من هنا الحاجة الى توضيح الآليات والمعايير الاساسية المعتمدة للتشريع، خصوصاً في مجال حقوق الانسان وتعزيز مهارات القضاة والمحامين المتدرجين بما يتناسب والحاجات العملية في تفعيل تطبيق القوانين من اجل تحقيق العدالة المنشودة.

كذلك، فإن ثمة حاجة لترشيد التشريعات وجعلها متماهية مع الاتفاقات الدولية التي وقعها لبنان واعلن التزامه بها، وهو التزام تاريخي طالما امتاز به وكان وفيًا لهذه الالتزامات.

وإذا كانت عجلة الدولة شبه متوقفة، حيث يطاول التعطيل مجلس النواب والحكومة وحيث الدولة بلا رأس منذ اكثر من عامين، فان ارادة العودة الى الحياة الطبيعية قائمة، والتمسك بانجازاتها مستمر، والامل في انتظام الحياة السياسية وتالياً عودة الروح الى المؤسسات امر حتمي اليوم او غداً.

إن استشراف الاتفاقات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان، تشريعاً وقضاءً، يعزز التزامات لبنان امام المجتمع الدولي، ويُساهم في تنمية ثقافة حقوق الانسان، خصوصاً لدى

القانونيين والحقوقيين، ويبقى لبنان متقدماً بين دول المنطقة من حيث اتباع معايير حقوق الانسان سواءً من حيث التشريعات او من حيث الممارسة وحسن التطبيق وخدمة الانسان. نعول على الدور الاساسي للقضاة والحقوقيين في ضمان الحريات والعدالة وحقوق الانسان ولطالما كانوا رغم التعثرات السياسية أحد صمامات الامان في ترسيخ العدالة الانسانية في الوطن.

القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات

القاضي جان فهد

رئيس مجلس القضاء الأعلى

في المستهل لا بد لي من شكر دولة رئيس المجلس النيابي الأستاذ نبيه بري على استضافته لنا، ومن شكر منظمي هذه الورشة على إعطائي فرصة التواجد بينكم أنتم جناحاً عدالة الغد.

يُشكل تواجدكم في المجلس النيابي فرصة لتعميق فهم جوهر النظام الديمقراطي القائم على الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع الحفاظ على قنوات التعاون فيما بينها. إن احترام مبدأ الفصل بين السلطات يدخل في جوهر دولة القانون وقد حدّد المشرع طرقاً عديدة لصونه.

احصر مداخلتني بما يتعلق بصون السلطة القضائية في لبنان لاستقلاليتها؛ ولا يسعني في هذا السياق إلا أن اشكر مجدداً لجنة الإدارة والعدل، بتوجيه من دولة الرئيس الأستاذ نبيه بري، على إقرار تعديل المادة ٥ من قانون القضاء العدلي بالإجماع وهو خطوة إضافية نحو تكريس استقلال السلطة القضائية، وتعزيز دور مجلس القضاء الأعلى في المحافظة على هذه الاستقلالية.

إن إصدار الأحكام وما ينتج عنه من إجتهد هو مهمة السلطة القضائية، فهي تراقب حسن تطبيق القانون من قبل الإدارة عبر مجلس شورى الدولة ومن قبل الأفراد عبر القضاء العدلي.

يظهر القاضي مدى استقلاليته وحياده، في أحكامه انطلاقاً من تطبيقه للسليم للقانون. إن الاجتهاد يشكل خط تماس بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية لأن القاضي الذي

يحوز على حق تفسير النص القانوني حين غموضه وعلى حق إكماله حين وجود نقص فيه، يبقى أولاً وأخيراً ملزماً بالنص وبالمراداة المشترع.

يُشكل الاجتهاد امتحاناً لمدى استقلالية القاضي التي هي حق للمواطن وواجب على القاضي، فيحكم القاضي وفقاً لأحكام القانون بدون ميل ملتزماً بموجب التحفظ وموجب الحياد بدون الدخول في مناقشات عامة حول قضايا سياسية واجتماعية واقتصادية من شأنها أن تفقده دوره وحياده وتجعله متعدياً على السلطتين التشريعية والتنفيذية. ليس للقاضي أن يقوم بعملية تقييم لمدى ملائمة الأعمال الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وأن يتخذ مواقف علنية منها. إن الوجه الآخر لاستقلالية القاضي هو التزامه بالحيادية.

مجلس القضاء الأعلى الذي يضمن استقلال القاضي لجهة تعيينه وتدريبه وتدرجه وتأديبه وإنهاء أعماله، يحرص بالمقابل على تقيد القاضي باستقلاله عبر التزامه بالمبادئ الأخلاقية للقضاء وأهمها موجب التحفظ وموجب الحياد.

يظهر الاجتهاد القواعد القانونية السارية المفعول والصادرة عن السلطة التشريعية للمجتمع. من هنا يفترض فيه أن يطبق القواعد القانونية التي وضعها المشترع وأن يفسرها عند غموضها ويكملها عند وجود نقص فيها فقط. وما مبدأ المحاكمة العلنية في الميدان الجزائي سوى مناسبة لتذكير المواطن بالأفعال التي يُسبغ عليها المشترع صفة الجرائم وبالعواقب الناتجة عن اقترافها.

إذا كان هناك من حاجة لتعديل في النص أو إكماله فإنه يعود للمشرع ان يلاحظ ذلك من خلال تتبعه لاجتهاد المحاكم.

من هنا أهمية تعليل الأحكام وتوضيح الأساس القانوني المسندة إليه. إن فقدان الحكم القضائي لأساس قانوني صادر عن السلطة التشريعية يشكل تعدياً على السلطة التشريعية ويعرّض الحكم للنقض من قبل محكمة التمييز، وندكر هنا بأن أحد أدوار محكمة التمييز هو السهر على عدم تعدي السلطة القضائية على اختصاص أية سلطة أخرى لاسيما السلطة التشريعية.

كثيراً ما تأثرت السلطة التشريعية بوجهة اجتهادية معينة، فاعتمدتها في إطار توضيح نص غامض أو نص غير كامل وهذا يُشكل أحد أبواب التعاون بين السلطات الدستورية. إنما إقدام بعض الاجتهاد على تعطيل نص قانوني صريح، فذلك يشكل تعدياً واضحاً على السلطة التشريعية. إن المشترع في هذه الحالة يكون قد عبّر صراحة عن إرادته ضمن نص معين،

ففي حال امتنع القاضي عن تطبيق هذا النص أمسى النظام الديمقراطي معطلاً لأن القاضي طبق إرادته الشخصية وليس إرادة المشتري في إطار ممارسته لعمله. وهذه النقطة جوهرية جداً ويفترض في القضاة التنبه لها جيداً.

بعض الجمعيات غير الحكومية التي لا تدرك وجوب تقيد القاضي بحدود سلطته بدون التعدي على دور أي سلطة أخرى، وأهمية ذلك في انتظام الحياة الديمقراطية في البلد، تعتبر أن القضاء هو وسيلة لإجراء تغيير في أوضاع قانونية معينة فتمارس عليه ضغوطاً غير مشروعة ليتبنى مواقف اجتهادية تتعارض مع نصوص قانونية صريحة بهدف تعطيلها بدلاً من سلوك الطرق القانونية لتعديل النصوص القانونية عبر المجلس النيابي. وأن الضغط غير المشروع يتم بوسائل متعددة منها الإشادة ببعض القضاة حين جنوحهم خارج الحدود المرسومة لاختصاصهم والتجريح ببعض القضاة الآخرين رغم التزامهم بتطبيق النص القانوني. هذا الضغط هو غير مشروع ويشكل تعدياً على استقلال القضاء وتدخل في أعماله. والأمثال على ذلك كثيرة خصوصاً في الميدان الجزائري. وإنني أتمنى على هذه الجمعيات أن تكف عن هذه الضغوطات وأن تسلك طرقاً أخرى لتحقيق مرامها لأن المشتري هو الذي يحوز على سلطة تحديد ماهية الأفعال التي تُعتبر مقبولة أو غير مقبولة في مجتمع معين وعلى تلك التي تستدعي التجريم.

عقد مجلس القضاء الأعلى سنة ٢٠١٥ مؤتمراً بعنوان: "الأداء حصن استقلال القضاء" لمناقشة تقييم العمل القضائي بهدف الارتقاء بمستوى الاجتهاد ليكون دوماً معللاً، مرتكزاً على أساس قانوني سليم مظهراً استقلالية القاضي وحياده. ودعم المجلس النيابي ومنظمات المجتمع المدني ونقابتي المحامين أساسي للوصول إلى هذا الهدف.

الاتفاقيات الدولية

القاضية ميسم النويري

المديرة العامة لوزارة العدل

ما هي المعاهدة الدولية؟ هل هي الاتفاقية التي تعقد فقط بين دولتين لإنتاج حقوق وموجبات على الطرفين؟ ام ان المعاهدة يمكن ان تعقد بين طرفين ليسا دولتين؟ وهل يجب ان يترتب عليها دائماً موجبات وحقوق؟ وكيف يجري تنفيذ هذه الموجبات والحقوق؟ هل توجد آلية معينة في هذا الخصوص أم أن المبادئ العامة هي الواجبة التطبيق؟ وما هو دور كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ان قبل التوقيع على الصك الدولي أو بعد توقيعه؟

سيجري التعرض لكل هذه التساؤلات، في مرحلة أولى تتعلق بمفهوم الاتفاق الدولي، والمرحلة ثانية تتناول الاجراءات القانونية لإدخال المعاهدة في القانون الداخلي ودور كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء في هذا المجال، وفي المرحلة الثالثة ستم معالجة دور القضاء في تطبيق الاتفاق الدولي وبصورة خاصة عند غياب النص التشريعي الداخلي أو عند وجود نوع من تعارض بين النصين (اي نص المعاهدة ونص القانون الداخلي). ولا بد من ختم الدراسة بتضمينها نظرة شاملة تقديرية على الوضع القائم حالياً في لبنان،

١

في مفهوم المعاهدة الدولية

١. عرفت اتفاقية فيينا للمعاهدات المبرمة سنة ١٩٦٩ في مادتها الثانية - فقرتها الأولى - المعاهدة الدولية بكونها: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه". وأضافت الفقرة

الثانية للمادة عينها ان " التعريفات الواردة في الفقرة الأولى لا تخل بأي تعريفات أو معاني أخرى تعطى لها في القانون الداخلي لأي دولة ". فهل هناك تعريف خاص في القانون اللبناني للمعاهدات؟ وهل تندرج ضمن المعاهدات المقصودة في المادة ١٣٢ من الدستور المعاهدات المعقودة مع المنظمات الدولية؟

٢. يتبين من العودة الى الدليل الذي اعدته لجنة كلفها مجلس الوزراء في قرار رقم ١٥ تاريخ ٢/١٠/٢٠١٤ لإعداد مذكرة تتناول تصنيف الاتفاقيات والمعاهدات ومذكرات التفاهم وسواها في إطار احكام الدستور والقانون الدولي وتبيان الاصول والقواعد القانونية اللازمة لإعداد وقرار وبرام كل فئة منها، ان هناك أكثر من ١٤٠ تسمية للصكوك التي تبرم بين الدول ويُذكر على سبيل المثال منها مذكرات التفاهم، الرسائل، المذكرات الادارية وغيرها...
٣. إن القانون اللبناني نص على المفهوم الدولي للمعاهدات ولكن بدون أن يذكر في هذا الخصوص تعريفاً خاصاً به، وان اللجنة التي الفت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٥ تاريخ ٢/١٠/٢٠١٤ وضعت المبادئ القانونية العامة وعرفت كما صنفت بشكل وجيز ومقتضب الصكوك الدولية التي تبرمها الدولة اللبنانية مع اشخاص القانون الدولي العام، وبالتالي وسّعت مفهوم المعاهدة ليشمل أيضاً الاتفاقيات المبرمة مع المنظمات الدولية او ما يسمى بمذكرة التفاهم باعتبار هذه المنظمات أشخاصاً دوليين، وهذا ما كرسته اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٦ التي تتعلق بالاتفاقيات المبرمة بين غير الدول.

٤. ان مجلس شورى الدولة في الرأيين الاستشاريين رقم ٩٧/٣٠-٩٨ تاريخ ٣/١٢/١٩٩٧ ورقم ٩٨/٦٠-٩٩ خلص وبالإستناد الى المقطع أ من الفقرة الاولى من المادة الثانية من اتفاقية فيينا ، الى ان وصف اتفاق دولي بالمعاهدة الدولية بمعنى المادتين ٥٢ و ٦٥ من الدستور يجب ان يستجمع ثلاثة شروط : الاول ان يكون اتفاقاً بين دول (او بين دولة وشخص دولي من الحق العام)، الثاني ان ينتج مفاعيل قانونية والثالث ان يندرج في اطار القانون الدولي.

بالنسبة للشروط الاول ولتحديد مقومات المعاهدة الدولية بمفهوم اتفاقية فيينا يقتضي العودة الى مضمون "دليل المعاهدات" الصادر عن الامم المتحدة والذي ينص في ختامه على التعريف التالي: المعاهدة لفظ عام يشمل كل الصكوك الملزمة بموجب القانون الدولي، بصرف النظر عن تسميتها الرسمية، والتي تبرم بين شخصين اعتباريين دوليين او أكثر. لذلك لا بد من التثبت من تمتع الكيان الذي يبرم الاتفاق، بالشخصية المعنوية الدولية، فيمكن ألا يكون

دولة اذ من الجائز ابرام المعاهدات فيما بين المنظمات الدولية التي لها اهلية ابرام المعاهدات والدول، او المنظمات الدولية التي لها اهلية ابرام المعاهدات فيما بينها، فيقتضي التأكد أولاً من ان المنظمة تتمتع بالشخصية المعنوية الدولية او في حالة التعاقد مع فرع من فروعها او مع من يمثلها كجمعية مسجلة في لبنان (استحصلت على علم وخبر وفقاً للأصول) لا بد لمن يمثل المنظمة الدولية ان يتمتع بالشخصية المعنوية الدولية.

أما فيما يتعلق بالشرط الثاني فيجب التوقف عند نص الصك الذي لا بد ان يتضمن مفاعيلاً قانونية ملزمة لطرفي الاتفاق و/او تدابير أو عقوبات - يتوجب اتخاذها أو تحميلها للطرف الذي يجّل بما تفرضه المعاهدة. ان فقدان الالتزام القانوني والعقوبات المترتبة عن عدم احترام هذا الالتزام وعدم وجود اي مراجعة قضائية يمكن اللجوء اليها، ينفي عن الاتفاق صفة المعاهدة الدولية، بسبب فقدان احد العناصر الأساسية في تعريفها، وهذا ما يُفرق المعاهدة عن غيرها من الارتباطات غير المكروهة او غير الملزمة: "engagements non contraignants entre Etats".

اما الشرط الثالث من شروط المعاهدة الدولية فيتحقق متى يوضع الصك في اطار القانون الدولي العام لتنظيم علاقات معينة بين دولتين، ويستدعي تطبيق مبادئ قانونية دولية. يستنتج من مجمل ما تقدم انه لا اعتبار ان الصك يشكل معاهدة لا بد من توفر الشروط الثلاثة المذكورة مجتمعةً لأن تخلف احد الشروط ينزع عن الصك صفة المعاهدة لا سيما وان تحديد الطبيعة القانونية للصك هو امر ضروري لا بل بديهي لأنه سيحدد المسار التشريعي للصك والاجراءات القانونية التي يخضع لها تمهيدا لنفاذه، الوضع الذي ينقلنا الى التصدي للإجراءات القانونية المفروض اتباعها في القانون الولي لإعطاء المعاهدة الدولية مفعولها الكامل.

ما الإجراءات القانونية لإعطاء المعاهدة الدولية مفاعيلها في القانون الداخلي؟

١. نصت المادة ٥٢ من الدستور على ان رئيس الجمهورية

"يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها الا بعد موافقة مجلس النواب"،

٢. يلاحظ ان هذه المادة أعطت رئيس الجمهورية صلاحية المفاوضة في المعاهدات كما وصلاحية تفويض الشخص الذي يراه مناسباً لإجراء المفاوضات، غير ان المعاهدة لا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء ويستفاد من النص انه بعد المفاوضة التي انيطت برئيس الجمهورية او من يفوضه بالأمر، تبدأ مرحلة التصديق او الإبرام، فلا تصبح المعاهدة متكاملة الا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها بموجب مرسوم ابرام. وبعدها يودع الصك مع مرسوم الإبرام وزارة الخارجية والمغتربين لمتابعة الدخول في حيز التنفيذ.

٣. على الحكومة ان تطلع مجلس النواب على المعاهدات كافة حين تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. وكذلك ايضاً، وحسب المادة ٥٢ من الدستور على المعاهدات التي تنطوي على شروط تمس بمالية الدولة، والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة^١.

إنّ تدخّل مجلس النواب في عملية التصديق هو تدخّل الزامي في المعاهدات التي ترتب على الدولة موجبات او نفقات مالية، وفي المعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة.

^١. الاستشارة رقم ١٩٩٩/٢٣٩ تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٣ مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة

العدل، مجلد ١٠، ص ١٠٢٢١ والنص الفرنسي هو التالي:

“Les traités qui engagent les finances de l’Etat, les traités de commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l’expiration de chaque année ne sont définitifs qu’après avoir été votés par la Chambre.”

٤. اضافة الاجتهاد ان موافقة مجلس النواب تكون ضرورية متى كانت المعاهدة تفرض الزامات على الدولة نظرا لاتصالها بفكرة السيادة engagements contraignants entre Etats . ان هذا السبب الرابع يُستنبط من موجب الارتباط الذي من شأنه ترتيب موجبات على عاتق الدولة موقعة المعاهدة. وكذلك ايضاً حين تحدث المعاهدة تعديلا او تأثيرا في التشريع اللبناني بشكل عام او متى كانت تمس بالحقوق والحريات. اما الاتفاقيات التي غالبا ما توقع تطبيقا لإحدى المعاهدات الدولية ولا تنشئ موجبات جديدة للدولة فلا تحتاج الى موافقة مجلس النواب.

ان تدخل مجلس النواب في هذا الإطار وان كان يصدر بشكل قانون يصوت عليه الا انه ليس الا اجازة ابرام وفي الواقع هو يصدر قانون يجيز الابرام فيصدر تبعا لذلك مرسوم الابرام، أي ان القانون الذي يُنشر في الجريدة الرسمية ليس الا قانون اجازة ابرام المعاهدة^٢.
٥. عند اصدار قانون اجازة الابرام يعود لمجلس الوزراء اصدار مرسوم الابرام او عدم اصداره فان الاجازة للحكومة بإبرام الاتفاق لا تقيدّها، بل تطلق يدها وتترك لها الخيار بإبرام الاتفاق او رفضه وصلاحياتها استثنائية وخاضعة لتقديرها بدون اي اعتبار آخر. فلو رفض المجلس منح الاجازة تعذر الابرام انما في حال الموافقة لا يترتب اي إلزام بالإبرام تجاه الحكومة.

٦. اما الصكوك الاخرى التي لا ترتب التزامات على الدولة فلا يمكن تسميتها معاهدة دولية وقد سمتها اللجنة التي شكلها مجلس الوزراء "مذكرة تفاهم"، مُستخرجة مفهومها من المادة ٦٥ من الدستور أي أنها لا ترتب الا الزامات معنوية او اخلاقية (كتبادل الخبرات و/او اقامة ورش عمل و/او تحفيز التواصل الثقافي الاجتماعي)، لذلك لا حاجة في هذا الإطار لسلطة رئيس الجمهورية او لإجازة ابرام من مجلس النواب.

في مذكرة التفاهم يشترط ان يفوض مجلس الوزراء الشخص المعني بالتوقيع بدون حاجة الى ابرامها مع الاشارة الى ان التفويض بالتوقيع يعطى اما لوزير او لشخص يخوله منصبه الوظيفي واختصاصه توقيع الاتفاق. ويقتصر دور مجلس الوزراء هنا على اصدار قرار بالموافقة وتفويض الوزير المختص بالتوقيع وما يبرر ان المجلس النيابي ورئيس الجمهورية لا يقومان باي دور في هذا الإطار هو انه طالما لا تترتب اي الزامات مالية على مذكرة

^٢. هذا القانون لا يخضع لأحكام المادة ٥١ من الدستور المتعلقة بنشر القوانين ويبقى النشر متروكا لاستنساب رئيس الجمهورية خلافا لنشر القوانين العادية. انما هذا الموقف قابل للنقاش.

التفاهم، فلا يخضع هذا الصك لقانون المحاسبة العمومية وتسري عليه المبادئ المنصوص عليها في الدستور حيث للوزير تسيير أمور وزارته، ما يفسر تفويض الوزير المختص صلاحية التوقيع ضمن حدود اختصاصه.

٧. ان دور مجلس شورى الدولة_ محدود بالنسبة للمعاهدات وان المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة تنص في فقرتها الثانية على انه يمكن أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه. (يراجع التعميم رقم ٢٤ تاريخ ١٢/٩/١٩٩٦).

مما يعني انه يمكن ان يطلب منه ابداء رأيه في المسلك الذي يجب ان يأخذه الاتفاق سواء معاهدة دولية او مذكرة، وان الاستشارة هي خيار وليس موجبا ملقى على عاتق الحكومة التي لها إذا شاءت ان تلجأ الى استشارة مجلس شورى الدولة، علماً بأنه وفي حال إرتأت الاستشارة فان رأي المجلس غير ملزم ولا يقيدّها باي شكل من الاشكال.

٨. اما بالنسبة لهيئة التشريع والاستشارات فلا بد من الرجوع الى قرار مجلس الوزراء رقم ٣٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٩ الذي طلب الى جميع الوزارات عرض مشاريع الاتفاقيات قبل توقيعها بالأحرف الاولى على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل وعموماً جميع الصكوك التي يمكن ان توقعها الدولة اللبنانية بهدف وضعها في المسار اللازم، وان رأي هيئة التشريع والاستشارات لا يتسم بالصفة الالزامية وتجوز معارضته وفي هذه الحالة على الادارة المعنية التي طلبت الاستشارة من هيئة التشريع والاستشارات ان تعلق سبب عدم الاخذ بالاستشارة. بالتالي للاستشارات التي تعدها هيئة التشريع والاستشارات قيمة لا يستهان بها وعلى المدير العام لوزارة العدل ان يوافق على الرأي الاستشاري ليأخذ مساره القانوني وفي حال عدم موافقته يحال الى الهيئة الاستشارية العليا التي تعيد درس الاستشارة وتعطي رأي وزارة العدل النهائي في هذا المجال.

٩. ان قرار مجلس الوزراء باستطلاع راي كل من هيئة التشريع والاستشارات ووزارة الخارجية والمغتربين في كل صك ترغب الادارة المعنية في الدخول من خلاله في علاقة دولية او اقليمية يجد تبريره في ان معظم الادارات اللبنانية تفنقد راهنا وجود وحدات قانونية تساعدنا في اعداد مشاريع الاتفاقيات.

١٠. هذه الاجراءات لا تنتهي لمجرد ابرام المعاهدة الدولية اكانت توجب مصادقة مجلس النواب أو لا توجبها لأنه لا يمكن اعتبار ان دول كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية انتهى عند هذا الحد.

على السلطة التشريعية:

ان تباشر بإدماج المعاهدة في القوانين الدولية، وعلى المشرع ان يلغي او يعدل القوانين التي تختلف او تناقض المعاهدة، كما واستصدار قوانين تتماشى والمعاهدات التي وقعها لبنان. بالتالي ان احترام السلطة التشريعية مضمون المعاهدات التي صادق عليها لبنان، يتمثل بسن التشريعات التي تتوافق مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها نصاً وروحاً، لأن اي تعارض يعتبر خرقاً لمبدأ سمو المعاهدات، وخروجاً عن مبدأ تدرج القوانين، وقد يرتب المسؤولية الدولية للبنان.

وكذلك التصدي للقوانين السابقة لابرام المعاهدة والتي تتضمن احكاماً تتعارض والمعاهدة وتمهيداً لإعادة النظر فيها وفي الاتفاقيات الدولية مع بعضها البعض، واصدار التعديلات اللازمة التي تضمن التنسيق بين كل النصوص وازالة اي تناقض بينها وبين الاتفاقية الدولية. لا يكتمل هذا الدور بدون التدابير المفروض على السلطة التنفيذية اتخاذها.

وعن السلطة التنفيذية:

ان مبدأ سمو المعاهدات يفرض على السلطة التنفيذية أن تكون أعمالها مطابقة لأحكام المعاهدة وإلا جاءت غير مشروعة، وجاز للأفراد الطعن فيها أمام القضاء وطلب إلغائها، وان مبرر ضرورة التزام الحكومة بالمعاهدات الدولية ليس فقط احتراماً لمبدأ سمو المعاهدات على القوانين الداخلية، انما ايضاً وبصورة خاصة احتراماً للموجبات التي يكون لبنان قد التزم بها بموجب المعاهدات الدولية لان الاخلال بالموجبات من شأنه ان يؤدي الى نتائج قانونية مؤذية لطرفي المعاهدة من جهة ودبلوماسية من جهة اخرى لما قد يترتب من توتر العلاقات الدولية بسبب عدم الالتزام ببند معاهدة دولية.

وعلى كل حال اذا اشتملت المعاهدة الدولية على احكام تتعارض مع القوانين الداخلية للحكومة ابداء التحفظات اللازمة قبل التوقيع عليها، الامر الذي يمهد الانضمام اليها وعلى سبيل المثال نذكر في هذا الاطار اتفاقية CEDAW وهي اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة (صادق عليها لبنان في ١٦/٤/١٩٩٧). وقد نصت هذه الاتفاقية على المساواة بين الرجل والمرأة في المجالات والميادين المختلفة اذ وضعت قضايا المرأة ضمن

اهداف الامم المتحدة واولوياتها، وعالجتها بعمق وشمولية للتوصل الى احداث تغيير فعلي في اوضاع المرأة. الا ان لبنان تحفظ على المواد المتعلقة بمنح المرأة حقاً مساوياً للرجل في ما يتعلق بجنسية اطفالها والحقوق المتساوية للمرأة والرجل في الزواج، وحقوق الوالدة في الأمور الخاصة بأطفالها، او الولاية والقيومة والوصاية على الاطفال وتبنيهم، وتحديد اسم الاسرة وبعرض الخلافات بين الدول حول تفسير الاتفاقية او تطبيقها الى محكمة العدل الدولية. بالتالي وبعد ان تقرر السلطان التشريعية والتنفيذية كل الاجراءات المنوه بها آنفاً، هل يمكن القول ان ما هو مطلوب انجز وان تطبيق المعاهدة الدولية وتفعيلها أصبح مباشراً وآلياً وبدون أي اشكالات؟ للأسف لا، لأنه قد تنشأ بعض التعقيدات والصعوبات في تفسير هذه المعاهدة وتطبيقها، وهو الوضع الذي ينقلنا الى التصدي لدور القضاء في هذا المجال.

٣

تفسير المعاهدة الدولية وتطبيقها ودور القضاء

١. نص قانون اصول المحاكمات المدنية في المادة الثانية منه على سمو المعاهدات على القانون وقد جاء فيها انه على المحاكم ان تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد وانه في مجال التطبيق تتقدم الاولى على الثانية. على انه لا يجوز للمحاكم ان تعلن بطلان اعمال السلطة التشريعية لان القوانين التي تصدرها تخالف الدستور او المعاهدات الدولية. في هذا السياق لا بد من الاشارة الى انه قد تطرأ لدى القضاء بعض الحالات تدفع بالمحكمة لتطبيق نصوص معاهدات دولية لسد فراغ موجود في التشريع اللبناني من جهة وهذا بهدف تجنب الاستكفاف عن احقاق الحق سنداً للمادتين ٤ و ٦ م.م وليس لنص المادة ٢ م.م كما وليس لوجود تعارض بين نص المعاهدة ونص قانوني انما لعل انعدام النص القانوني اي عدم وجود نص في التشريع اللبناني يُطبق على وقائع الدعوى انما وجود نص معاهدة قابلاً للتطبيق على الحالة المعروضة امام المحكمة. مثلاً اعتبرت محكمة الاستئناف في بيروت في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٣١ (الرئيسة ميسم النويري والمستشاران جان فرنيني وجمانة خير الله) بانه:

<--

"يستحق أيضاً للمستأنفة التي استمرت في المطالبة بتسليم البضاعة خلال المرحلتين الابتدائية والاستئنافية، تعويض اضافي عما اصابها من ضرر بسبب التأخير المتماذي وغير المألوف في تسليمها هذه البضاعة وهو ذلك الذي اصابها بسبب التأخير في التسليم شرط ثبوت الضرر المذكور والا يتجاوز التعويض سقف الفقرة (أ) من المادة السادسة من اتفاقية هامبورغ، علماً بأنه وعلى عكس ما تذهب اليه المستأنف عليها من ان المادة ٢١٠ من ق. ت. البحرية تلزم بالتعويض فقط عما يلحق بالبضاعة من هلاك وتعييب واضرار، ان احكام اتفاقية هامبورغ. م٦. فقرة (ب) التي يخضع لها النزاع الحالي، اجازت التعويض عن الخسارة الناتجة عن هلاك البضائع أو تلفها، مما يعني ان أي ضرر، مهما كانت طبيعته، قد يلحق بالبائع بسبب هلاك بضاعته أو تلفها، يمكن التعويض عنه. فتكون اتفاقية هامبورغ هي التي يجب تطبيقها وليس التشريع الداخلي أي قانون التجارة الذي تدلي به الجهة المستأنف عليها".

في قضية مماثلة اعتبر القاضي المنفرد في بيروت في قراره الصادر بتاريخ

١٧/١٠/٢٠٠١ انه:

"مما لا خلاف عليه أن أحكام اتفاقية هامبورغ المتعلقة بنقل البضائع بحراً والموقعة بتاريخ ١٩٧٨/٣/٣٠ هي الواجبة التطبيق في الدعوى الحاضرة وذلك عملاً بالمادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية التي جعلت المعاهدات الدولية في مرتبة أعلى من القانون العادي في سلم تسلسل النصوص القانونية، سيما وأن القانون رقم ٨٣/٤ الصادر في ١٩٨٣/١/٥ قد أجاز للحكومة التصديق على الاتفاقية المذكورة".

في حالات اخرى جرى تطبيق الاتفاقية الدولية لان السلطة التنفيذية والتشريعية اكدتا

الاجراءات اللازمة لاعتبارها بمثابة قانون نافذ كما ورد في قرار مجلس العمل التحكيمي في بيروت الغرفة، الاولى رقم ٢٥٣ تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٩ (الرئيس محمد الشخبي والعضوان برياري وابيض):

" مما لا خلاف عليه ان الاتفاقات الدولية وبعد اقرارها من قبل السلطة التشريعية تصبح جزءاً لا يتجزأ من التشريع الوطني العام وتعلو على هذا التشريع إذا تضاربت احكامه مع اتفاقية دولية معينة مصادق عليها اصولاً من قبل السلطة التشريعية".

« Ainsi les traités internationaux régulièrement ratifiés l'emportent sur les lois internes même postérieures selon la cour de cassation ».

(Droit du travail, G.H. Camerlynck, G. Lyon Caen conflits entre sources, Hierarchie, N° 59 p. 55).

وحيث ان اتفاقية العمل الدولية رقم ١١١ المسماة "باتفاقية بشأن التمييز في الاستخدام او المهنة" اصبحت نافذة في لبنان بموجب المرسوم عدد ٧ تاريخ ٩٧٧/٦/٢٥ وبالتالي تعتبر احكامها جزءاً لا يتجزأ من التشريع الاجتماعي العام.

وحيث ان المادة الاولى فقرتها الاولى من الاتفاقية المشار اليها حظرت التمييز في الاستخدام الذي يقوم على اساس العرق او اللون او الدين او الجنس، اذ يكون من شأنها ابطال او اضعاف تطبيق تكافؤ الفرص او المعاملة في الاستخدام او المهنة.

وحيث ان نص المادة ١٧ من نظام المدعى عليها بصيغتها المطلقة، وبدون الاخذ بعين الاعتبار طبيعة عمل الاجيرة او المهام الموكولة اليها في عقد استخدامها لتحديد تاريخ بلوغها السن المبكر لإنهاء خدماتها المختلف عن زملائها الرجال، يشكل بدون شك مساساً جوهرياً بنص وروح الاتفاقية الدولية رقم ١١١.

وحيث ان المجلس، وعلى ضوء مجمل ما تقدم قضي بإلزام المدعى عليها بإعادة المدعية الى عملها وجعل سن انتهاء خدماتها السن ذاته المحدد لإجرائها النكور تطبيقاً لأحكام الاتفاقية المشار اليها، وإلزامها في حال تمنعها عن ذلك بأن تدفع للمدعية تعويضاً لمخالفتها احكام اتفاقية العمل الدولية رقم ١١١ التي حرمت كل تفریق يقوم على اساس "الجنس" من شأنه ابطال او اضعاف تكافؤ الفرص او المعاملة في الاستخدام او المهنة".

على هذا الاساس حكمت المحكمة بالاستناد الى احكام الاتفاقية وطبقت المادة ٢ أ.م.م باعتبارها تعلقو على التشريع الداخلي.

٢. بعد التصدي للعلاقة ما بين المعاهدة والقانون الداخلي، ماذا عن علاقتها مع

الدستور؟

من المعروف انه عند تعارض نصوص الدستور مع احكام المعاهدات لا يمكن للقضاء ان يتعرض لدستورية القوانين ولكن هل يُعتبر الدستور بمرتبة أعلى من المعاهدة او بالعكس؟ هناك رأي يقول ان المعاهدة اعلى لأن الدولة اخذت على عاتقها التزامات فهي أعلى من الدستور في حين ان هناك رأي آخر يؤكد ان الدستور هو الأهم ويقع في رأس الهرم ومن بعده تأتي المعاهدة ومن بعدها القوانين الوضعية.

اما في لبنان، فلم يشر الدستور في المادة ٥٢ منه الى مرتبة المعاهدات في احكامه ولا لمرتبتها بمقارنتها مع القوانين العادية الامر الذي ادى لنشوء خلاف في الفقه اللبناني، حول القوة القانونية للمعاهدة في حال تعارضها مع القوانين اللاحقة عليها،

يذهب البعض الى ان نص " المادة ٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية التي اولت الاتفاقات والمعاهدات الدولية مرتبة اعلى من مرتبة التشريع الداخلي هو نص غير واضح أي هل ان هذه المادة ألغيت ضمناً بالمادة ١٨ من قانون انشاء المجلس الدستوري تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠/١٠/١٩٩٩ التي منعت على المحاكم

العدلية مراقبة التشريع الداخلي، إن لجهة دستوريته او لجهة توافقه مع القانون الدولي. لا سيما وان المحاكم العدلية لا تختص وظيفيا بالتوسع في تطبيق القانون الداخلي ولأعمال قاعدة القياس عليه خلافا لأحكامه الالزامية والواضحة والصريحة بهدف جعله متوافقا مع الدستور او مع القانون الدولي.

هذا ما اعتمدته محكمة الاستئناف في قرارها تاريخ ٢٠١٠/٥/١٨ حيث قضت بفسخ الحكم الابتدائي الذي اعتبر اولاد المرأة اللبنانية لبنانيين وانهم يتمتعون بالجنسية الاصلية بحكم ولادتهم من لبنانية، مرتكزا في ذلك الى التوسع في تفسير المادة ٤ من القرار رقم ٢٥/١٥، وبالاستناد الى الاحكام التي ترعى الجنسية الطارئة متخطيا الفرق الجوهرية الذي ارساه المشرع بين هاتين المجموعتين. أكدت هذه المحكمة ان الجنسية الاصلية تكتسب بحكم القانون، والجنسية الطارئة تمنح بقرار من رئيس الدولة بتاريخ لاحق لتاريخ الولادة. الفرق بين هاتين المجموعتين يكمن جوهرياً في تاريخ الولادة لتحديد ما إذا كانت الجنسية اصلية او طارئة. وفي الحالة الاخيرة تُشكل الجنسية منحة من رئيس الدولة وليست حقا مكتسبا بفعل الولادة، لا سيما ان القرارات المتعلقة بالجنسية تعتبر قراراتٍ سياسية تحدد بموجبها الدولة المعايير لتحديد الكتلة السكانية التابعة لسيادتها والتي تشكل أحد عناصر هذه السيادة.

كما واعتبرت انه:

" لا يستقيم قانونا، في الحالة المعروضة، اكساب اولاد الام اللبنانية جنسيتها لان القرار ٢٥/١٥ لم يعتمد رابطة الدم من جهة الام لإكساب الجنسية، وان هذا التحليل يتوافق ووضع اللبنانية التي كانت تتزوج من أجنبي قبل صدور قانون ١٩٦٠/١/١١. ذلك ان المرأة اللبنانية التي كانت تقترن من أجنبي كانت تفقد الجنسية اللبنانية، لذا فإن المشرع لم يكن ليلحظ أي رابطة دم من جهة الام التي لم يكن بمقدورها إكساب ما لا تملك ".

أضافت محكمة الاستئناف في قرارها " ان المحاكم العدلية لا تختص وظيفياً بمراقبة دستورية القوانين التي تطبقها سواء لجهة المبادئ الدستورية العامة كتلك المحددة في المقدمة او لجهة النصوص"، مشيرة الى " ان المعاهدات والاتفاقات التي انضم اليها لبنان تحتل في التشريع الوطني مرتبة الاداة القانونية التي خولته الانضمام، وهي لا تعلق مرتبة على التشريع الداخلي". بالتالي حسب وجهة النظر هذه ان دور القضاء فيما يتعلق بتطبيق المعاهدات يكمن في ضرورة تطبيقها من تلقاء نفسه بدون انتظار طلب الخصوم لذلك، متى اصبحت جزءا من التشريع بعد اتباع المسار القانوني المناسب، شرط ان تكون صياغتها

واضحة وعباراتها دقيقة وتخضع في هذا الشأن الاحكام التي تخالف المعاهدة الى رقابة المحكمة الاعلى درجة ويكون سبب الطعن في هذه الحالة مخالفة القانون.

هنا لا بد من التوقف عند ما يسمى بال loi-écran في القانون الفرنسي والاشارة الى انه في لبنان خلافا لما هي الحالة عليه في دول أخرى، لا يعود للقاضي استبعاد نص قانوني نافذ بحجة تطبيق نص معاهدة او حتى نصوص الدستور لأنه يصطدم بحاجز ال loi-écran التي تمنع على القاضي اللبناني النظر في صحة دستورية القانون فهو ملزم بتطبيق القانون النافذ ولا يدخل ضمن صلاحيته المفاضلة ما بين القانون ونص معاهدة او حتى نص دستوري.

هذا الامر أنشأ إشكالية في قوانين الاتحاد الأوروبي في ظل وجود قوانين الاتحاد والقوانين الداخلية واعتمد بعض القضاة نظرية loi-écran اي ان القاضي لا يطبق سوى القوانين الداخلية مع ان الدولة ملتزمة مع دول أخرى بموجبات معينة، الامر الذي ادى الى اعتبار ان الدولة الملزمة باتفاقية لا تنفذ موجباتها بحجة ان القاضي لا ينظر في دستورية القوانين.

كذلك الامر بالنسبة للقاضي الاداري في لبنان حيث يتبين ان مجلس شورى الدولة يحذر في تطبيق نصوص الاتفاقيات الخاصة بحقوق الانسان مباشرة، اي انه يستبعد تطبيق قانون داخلي بحجة انه مخالف لمعاهدة حقوق الانسان.

٣. يجدر التوقف عند قرار صادر بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤ عن القاضي المنفرد في الجنوب (الاحوال الشخصية) في دعوى طلبت بموجبها المستدعية استبدال اسمها باسم لا يظهر انتماءها الطائفي،

استند القرار المذكور الى الدستور الذي ينص على ان حرية الاعتقاد مطلقة وان الدولة تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية اقامة الشعائر الدينية على ألا يكون في ذلك اخلال في النظام العام والى الاعلان العالمي لشرعة حقوق الانسان الصادر عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة بتاريخ ١٠/٢/١٩٤٨ والذي ينص على انه لكل شخص الحق في حرية التفكير والضمير والدين ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته او عقيدته والى الميثاق العربي لحقوق الانسان الذي ابرمه لبنان حديثا بعد ان اجاز ابرامه المشرع اللبناني بموجب القانون رقم ١ تاريخ ٥/٩/٢٠٠٨، وخلص الى اعتبار ان رغبة المستدعية بعدم اظهار انتمائها الديني هو حق يضمنه لها الدستور وقضى بالتغيير مستندا الى الاعلان العالمي لحقوق

الانسان والى الميثاق العربي لحقوق الانسان، مستبعداً بذلك تطبيق المرسوم ٣٢/٨٨٣٧. في ضوء ما تقدم يستنتج ان القرار المذكور طبق الاتفاقيات الدولية مستنداً الى الدستور من جهة والى الاعلان العالمي لحقوق الانسان والى القانون الذي اجاز ابرام الميثاق العربي لحقوق الانسان بشكل مباشر مخالفاً مجلس شورى الدولة الذي يستبعد تطبيق الاعلان العالمي لحقوق الانسان على اعتبار انه غير قابل للتطبيق المباشر وليس له مفعول آنياً.

بعد عرض المبادئ والاصول الواجبة الاتباع بخصوص المعاهدة الدولية مع بعض التطبيقات العملية، هل يمكن القول ان المرجعيات المعنية في لبنان تلتزم بالمبادئ المذكورة في اعلاه فتأخذ الاتفاقيات الدولية مجراها الطبيعي تمهيداً لتطبيقها اصولاً أم ان الامور لا تأتي على هذا المنوال؟

لا بد من القول ان السلطات الرسمية تلتزم في معظم الاتفاقيات الدولية ان كانت معاهدات أو مذكرات تفاهم أو عقود...، بالاصول الواجبة الاتباع تمهيداً لإصدار الاتفاقيات بالشكل المفروض حسب مصدرها ومضمونها، كمثالاً بخصوص اتفاقية مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٨ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من دروب المعاملة او العقوبة القاسية او اللاإنسانية او المهينة لعام ٢٠٠٠ والبروتوكول الاختياري لهذه الاتفاقية لعام ٢٠٠٨ وغيرهما من الاتفاقيات.

لكن للأسف، وفي احيان كثيرة لا تعتمد المراجع المعنية الى التقيد بمضمون الاتفاقيات الدولية تمهيداً لتفعيلها واعطائها النتائج المرجوة لأنه في بعض الحالات يحتاج هذا التفعيل الى مراسيم تطبيقية وهو الامر الذي لا يتم بسهولة فمثلاً اتفاقية مكافحة الفساد لا يمكن ان تعطي مفاعيلها الكاملة الا بعد اصدار قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وان السلطة التشريعية بصدده اعداده لان من المفروض ان يصدر قريباً، أي بعد تأخير حوالي العشر سنوات، وكذلك الامر بالنسبة لاتفاقية مناهضة التعذيب التي تنص على وجوب اصدار قانون مكافحة التعذيب وانشاء لجنة الوقاية من التعذيب التي سيلحظها اقتراح القانون المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الانسان ، وهذا القانون سيطرح للنقاش لدى مجلس النواب عند انعقاد اول هيئة عامة له أي بعد تأخير حوالي الخمسة عشر سنة.

وان هذا الوضع ليس بالوضع المحصور بهاتين الاتفاقيتين فقط وإنما باتفاقيات اخرى أيضاً وحتى بقوانين تتعلق بحقوق دولية، وإنما تفعيلها يحتاج الى مراسيم تطبيقية يجب ان

تتكب السلطة على دراستها وانما لا تفعل أو تتأخر في ذلك (نشير على سبيل المثال القوانين المتعلقة بتشريع الضرورة التي صدرت في اواخر ٢٠١٥ وبصورة خاصة الى القانون الذي أنشأ هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان واعطاها صلاحيات واسعة جداً).

على انه يجب القول ان الوضع الحالي في لبنان وبسبب كل الازمات الحاصلة في المنطقة لم يكن يسهل على السلطات المختلفة فيه ولا سيما السلطة التشريعية منها اجراء ما هو مطلوب في هذا المجال، مع العلم بان هذه السلطات تبادر الى اصدار القرارات اللازمة (من قوانين ومراسيم وغيرها) عندما تساعدها الظروف في ذلك. انما السؤال الذي يفرض في هذا الخصوص هو ان هذه الظروف اهي بهذا الحجم من القوة والصعوبة لدرجة انه لا يمكن تجاوزها او تغييرها كي تقف كل سلطة على التزاماتها تجاه الدول والافراد، ام ان السلطة المعنية تنحني تجاهها وتتركها تسيطر على مقادير البلاد بدون ان يتبين لصاحب الحق، اكان دولة او فرداً، اي تفسير او تبرير لهذا الوضع غير المقبول.

مواكبة التطورات الحياتية للمواطن

القاضي ندى دكروب

رئيسة معهد الدروس القضائية

الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، التي تحكمها المبادئ الدستورية القائمة على الفصل فيما بينها وتوازنها وتعاونها. فمن هذا البيت، بيت السلطة التشريعية يقر ممثلو الأمة اللبنانية إقتراحات القوانين ومشاريع القوانين التي يحيلها رئيس الجمهورية من مجلس الوزراء ويوافقون على المعاهدات الدولية في الأحوال التي حددها الدستور. ومن رئاسة الجمهورية تجري المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئاسة الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء... وفي قصور العدل تُفسر القوانين وتُطبق ويُسدّ النقص في التشريع عند غموضه أو غيابه، لتتطوّر السلطة القضائية بأحكامها وقراراتها، باسم الشعب اللبناني. كما ويبرز دور القضاء في التعاون مع السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال التشريع، عبر مهام مجلس شورى الدولة ومن خلال هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل. ولا ننسى دور نقابة المحامين الفاعل في مشاركة السلطة القضائية باستظهار الحق وتأكيد سيادة القانون.

إن معهد الدروس القضائية، انطلاقاً من مهامه الهادفة إلى إعداد القضاة المتدرجين وتدريبهم لتولي العمل القضائي، يحرص على بناء وتعزيز قدراتهم العلمية نظرياً وعملياً وانتقاء الأنشطة التدريبية لهم لرفع مستوى عملهم ليكونوا كما ينتظر منهم الشعب الذي سيحكمون باسمه على مستوى هذا الشرف.

نحن في ضيافة بيت السلطة التشريعية، لنزيد قضاةنا المتدرّجين معرفةً فيصبحون أكثر إماماً بأليات التشريع في لبنان وبدور القضاء، من خلال مداخلات أصحاب الخبرة والمعرفة في هذا المجال.

لا وطن يستقيم بدون مشرّع يواكب التطورات الحياتية للمواطن ولكافة النشاطات فيه، وللتطور من حوله.

ولا وطن بدون قضاة متمرسين مستقلّين ومُدركين للمهام الملقاة على عاتقهم ومستعدين لها.

جميعنا مسؤولون تجاه أهلنا ووطننا ليستمر وينهض هذا الوطن العزيز .

تنمية القدرات والخبرات

المحامية اليزابيت زخريا سيوفي

مديرة معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت

نلتقي في المجلس النيابي، معقل التشريع، لنتناول بالبحث والنقاش آليات التشريع في النظام اللبناني بشكل عام، وفي مجال حقوق الإنسان بشكل خاص، والتطبيقات العملية للإتفاقيات الدولية في النطاق الوطني.

إذا كان التشريع هو المدمك الأساسي للدولة والمجتمع، فهو لا غنى عنه في ما يتعلق بحقوق الإنسان التي لا تكتمل إلا بتوافر الإطار القانوني الذي يحدد ماهية ونطاق كل من هذه الحقوق، والمستفيدين منها، والحماية التي تتمتع بها، والعقوبات التي تطال من ينتهكها.

لا حقوق بدون تشريعات وقوانين تصونها، وهذا ما تنبه إليه الإتفاقيات الدولية وتركز عليه، خاصة في مجال حقوق الإنسان، حيث أنها تحث الدول المنضمة إليها إلى اتخاذ التدابير التشريعية والإجراءات الإدارية الآيلة إلى فرض احترام هذه الحقوق، وصونها من التعديات، والإنتقال بها من النصوص إلى التطبيق الفعلي والفعال.

والتشريعات لا تحقق الغايات المتوخاة منها إلا إذا اقترنت بالمهارة في الصياغة، فلا يأتي القانون مستوجبا التعديل فور صدوره، أو غير قابل للتطبيق إن بسبب التناقضات التي تشوب بنوده فتعطل العمل بمندرجاتها، أم لعدم اكتمال العناصر اللازمة من أجل وضعه موضع التنفيذ، فيبقى هذا التنفيذ معلقاً حتى صدور مراسيم تطبيقية قد يطول انتظارها وغالبا ما لا تصدر.

كما يتطلب التشريع إدراكا معمقا ومكتملا بالمواضيع التي يتناولها وذلك من مختلف جوانبها، وتصورا واضحا وجليا لما يتعين بالنصوص القانونية أن تحققه بشأنها، وهذا شرط أساسي لفعالية النصوص القانونية وملاءمتها للواقع المحلي ومتطلباته. ويفترض التشريع

السرعة في إقرار القوانين تلبية للحاجات الملحة التي تفرض إصدارها، فلا يقتصر الأمر على مشاريع قوانين تنتظر الإفراج عنها.

غير أن أفضل التشريعات وأكثرها جودة تبقى منقوصة إذا لم تقترن، من جهة بنشر المعرفة بها بين المواطنين والمقيمين، ومن جهة أخرى بالتدريب على أصول تطبيقها الموجه إلى من في عهدهم مسؤولية تطبيقها وحماية الحقوق التي ترعاها، وفي طبيعتهم القضاة والمحامون، وهو ما تهدف إليه برامج التدريب المستمر التي ننظمها في معهد حقوق الإنسان في نقابة المحامين في بيروت، للمحامين المترجمين وبالاستئناف على السواء، بغية تنمية القدرات والخبرات في مجال تطبيق التشريعات وتوفير الدعم القانوني الفعال لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، أم سواء للموظفين المكلفين إنفاذ القوانين ليأتي أداؤهم على النحو المطلوب، فيجمع بين متطلبات حفظ النظام وبسط سيادة القانون من جهة وصون حقوق الإنسان وعدم المس بها من جهة أخرى.

يندرج لقاؤنا في هذا الإطار، ولا شك أنه سيساهم في تطوير وتعميق هذه القدرات والخبرات، انطلاقاً مما ستتطرق إليه جلسات العمل المتتالية من عرض لمسار العملية التشريعية في مختلف مراحلها وجوانبها، وللالتفاقيات الدولية وتطبيقاتها على الصعيد الوطني، لا سيما تلك التي انضم إليها لبنان، والأصول المتبعة لإدخال المبادئ والمعايير التي نصت عليها في التشريعات اللبنانية.

التشريع: مبادئ وأصول

المحامي ربيع قيس

محامٍ، أستاذ جامعي، منسق البرامج في المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

يرجع أصل كلمة " قانون " إلى اللغة اليونانية، فهي مأخوذة من الكلمة اليونانية Kanun ومعناها في الأصل العصا المستقيمة أو المسطرة، وكانت تستخدم مجازاً للدلالة على النظام أو المبدأ أو الاستقامة في القواعد القانونية، ثم انتقلت من اليونانية إلى الفارسية باللفظ نفسه "كانون" بمعنى أصل كل شيء وقياسه، ثم عُرِّبَت عن الفارسية لتأخذ أحد المعنيين، الأصل أو الاستقامة.

أما التشريع فهو لفظ عربي أصيل وليس أدل على ذلك من ورود الجذر اللغوي له في القرآن خمس مرات، وتتعدد المعاني اللغوية لهذا الجذر اللغوي لكن خلاصة القول أن (التشريع) مصدر للفعل شرَّع مأخوذ من الشريعة، والشريعة في اللغة تطلق على معنيين، أحدهما: مورد الماء الجاري الذي يقصد للشرب، والثاني: الطريقة المستقيمة. من المعنى اللغوي اللفظي القانون والتشريع نجد أن المعنى متقارب جداً في اللغة إذ أن كلاهما يدل على الاستقامة.

١

عناصر التشريع

العنصر الموضوعي: يجب أن يكون موضوع التشريع قاعدة قانونية، أي يجب أن يهدف إلى تنظيم سلوك الأفراد في مجتمع معين، أو وضع ضوابط وإجراءات منظمة لقطاع من القطاعات، أو تحديد الحقوق أو الموجبات العائدة للأفراد أو للجماعات.

العنصر الشكلي: يصدر التشريع في صورة مكتوبة، مما يسمح لنا بتمييزه عن العرف باعتباره أهم مصدر رسمي للقاعدة القانونية.

العنصر المرجعي: يصدر التشريع عن السلطة المختصة بوضعه أي تلك التي يخول لها الدستور صلاحية وضع التشريع، وهي في لبنان مجلس النواب، فبحسب الدستور لا يُنشر قانون ما لم يقره مجلس النواب.

٢

مراحل سن التشريع العادي

تمر العملية التشريعية بعدة مراحل تبدأ بمرحلة اقتراح القانون الى حين الإقرار في الهيئة العامة والإصدار من قبل رئيس الجمهورية، والنشر في الجريدة الرسمية.

مرحلة اقتراح القانون (مرحلة المبادرة بالقوانين): المبادرة التشريعية تكون اما من خلال اقتراح قانون يقدمه احد النواب او عدد منهم لا يتعدى العشرة، أو من خلال مشروع قانون تقدمه الحكومة.

الإيداع والإحالة إلى اللجان: بعد تسجيل اقتراح القانون او مشروع القانون في قلم مجلس النواب تتم إحالته من قبل رئيس المجلس الى اللجنة او اللجان المختصة لدرسه وإقراره.

مرحلة المناقشة في اللجان النيابية: بعد إحالة الاقتراح او مشروع القانون الى اللجنة او اللجان النيابية المختصة، تباشر اللجان المعنية بدرس ومناقشة تفاصيل الاسباب الموجبة ومواد القانون موضع الدرس. ولها أن تدعو الوزير أو الوزراء المختصين، كما لها أن تستمع لرأي الخبراء وأصحاب العلاقة وممثلي مؤسسات المجتمع المدني حول الموضوع المطروح.

ويحق للجان إدخال التعديلات التي تراها مناسبة على مواد القانون موضع النقاش، كما أنه بإمكانها حذف أو إضافة مواد أو فقرات إلى النص. من ثم يتم التصويت على النص بالأكثرية أو بالإجماع.

عند انتهاء درس الاقتراح او مشروع القانون في اللجان النيابية، يحال نص اللجنة مع التقرير الى هيئة مكتب المجلس التي تضعه على جدول اعمال الهيئة العامة لمناقشته والتصويت عليه.

مرحلة المصادقة على التشريع في الهيئة العامة: بعد تحديد هيئة مكتب المجلس لجدول أعمال الجلسة التشريعية، وبعد تعيين موعد انعقادها من قبل الرئيس، تلتئم الهيئة العامة لمناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين، وعند انتهاء المناقشة يطلب رئيس المجلس التصويت على كل اقتراح او مشروع قانون على حدة. فإذا نال اكثرية الاصوات المطلوبة فيصدق الاقتراح او المشروع، وإذا لم ينل العدد المطلوب من الاصوات فيسقط.

مرحلة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية: بعد مصادقة الهيئة العامة لمجلس النواب على اقتراح او مشروع القانون، يحيل رئيس المجلس القانون الى رئيس الجمهورية، عبر رئاسة مجلس الوزراء، للتوقيع والنشر في الجريدة الرسمية. يوقع رئيس الجمهورية القانون ويطلب نشره، كما يحق له طلب إعادة النظر به لمرّة واحدة من قبل مجلس النواب وعندها يُعفى الرئيس من موجب النشر. وفي حال عدم التوقيع على القانون أو إعادته الى المجلس، يصبح القانون نافذاً بعد مضي شهر من إحالته الى الرئاسة، ووجب عندها نشره دون توقيع.

٣

أصول التشريع

ان عملية التشريع الحديثة يجب أن تراعي العناصر التالية:

الهدف التشريعي (الغاية): الهدف او الغاية الاساسية من اي قانون هي تحقيق العدالة. القانون يوضع لتنظيم اوضاع اجتماعية معينة بين الافراد في المجتمع او بين الافراد والدولة.

صياغة النص التشريعي: يتجسد المضمون التشريعي في قواعد قانونية تصاغ في صورة نصوص وهذا هو «فن الصياغة القانونية»، ويقصد به مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية. يتحقق ذلك من خلال كتابة نص قانوني دقيق وواضح يحقق الغاية منه، ويكون مفهوماً وسهل التطبيق من قبل مستخدميه.

القاعدة القانونية يجب ان تصاغ في نص تشريعي علمي متدرج المواد، وذى لغة قانونية واضحة ومباشرة.

الجدوى من التشريع: الجدوى من التشريع او ما يسمى بالأسباب الموجبة تتضمن مبررات وضع هذا التشريع عبر دراسة قانونية ترتبط بالمشروع وتشرح الغاية منه. أصبحت الأسباب الموجبة مؤخراً تشكل جزءاً من القانون، وتنتشر معه في الجريدة الرسمية، وذلك لمعرفة نية المشرع، وليُستدل منها على الدوافع التي اعتمدها في وضع مشروع القانون والغاية منه. كما توضح أبعاد المشروع، وأثره على المجتمع.

أثر التشريع على المجتمع: يستخدم تحليل الأثر التشريعي لتقديم تقييم مفصل ومنهجي للأثار المحتملة للتشريع الجديد من أجل تقييم ما إذا كان سيحقق الأهداف المرجوة منه أم لا. تتبع الحاجة إلى تحليل الأثر التشريعي من حقيقة أن التشريع عادة ما يترتب عليه العديد من الآثار وغالباً ما يصعب التنبؤ بها بدون دراسة مفصلة وتشاور مع الأطراف المعنية. من هذا المنظور، يكون الغرض الأساسي من تحليل الأثر التشريعي ضمان أن يكون التشريع مفيداً وملائماً من وجهة نظر المجتمع، ويجري تحليل الأثر التشريعي عامة في سياق مقارنة، مع وسائل مختلفة لتحقيق الهدف المنشود الذي يجري تحليله والنتائج المقارنة.

بعد هذه اللحة الموجزة حول التشريع ومبادئه وأصوله، لا بد من التأكيد على أن العملية التشريعية يجب أن تدرس النصوص المقترحة موضوعاً وشكلاً وإجراء التعديلات عليها في ضوء الضوابط والاعتبارات التالية:

- أ. عدم مخالفة الاقتراح أو المشروع لأحكام الدستور.
- ب. عدم مخالفة الاقتراح أو المشروع للاتفاقيات الدولية المبرمة.
- ج. أثر الاقتراح أو المشروع على التشريعات النافذة الأخرى.
- د. أثر الاقتراح أو المشروع على الأوضاع والمراكز القانونية القائمة.
- هـ. تحقيق الاقتراح أو المشروع للأهداف المبينة في الأسباب الموجبة.

الجلسة الأولى

مسار اقتراحات ومشاريع القوانين
الى حين إقرارها في الهيئة العامة

آلية التشريع في النظام اللبناني

سيمون معوض

مدير عام / مستشار في مجلس النواب اللبناني

تتبع المبادرة في التشريع، وفق أحكام الدستور، من مصدرين:

الأول: من قبل مجلس الوزراء عبر مشاريع قوانين تُحال إلى المجلس النيابي لدرستها ومناقشتها والتصديق عليها، وتتم الإحالة إلى المجلس النيابي من قبل رئيس الجمهورية (م. ٥٣ بند ٦- من الدستور).

الثاني: من قبل عضو البرلمان عبر وضع اقتراح قانون مع أسبابه الموجبة. وفي الحالتين تتم إحالة النص من قبل رئاسة المجلس النيابي إلى اللجان النيابية المختصة لبحثه ورفع تقريرها إلى الهيئة العامة للتصويت عليه. كما يمكن تقديم مشروع قانون معجل (من الحكومة) أو اقتراح قانون معجل مكرر (من النواب بشرط أن لا يتعدى عدد النواب الموقعين عليه على العشرة وأن يتألف من مادة وحيدة). نتناول في القسم الأول من هذه الدراسة مراحل تحضير التشريع في لبنان، على أن نتطرق في القسم الثاني منها إلى آلية ومسار وضع التشريع.

مراحل تحضير التشريع في لبنان

أولاً- السلطة المخولة بالتشريع: حصر المشرع اللبناني حق التشريع بمجلس النواب. نصت المادة ١٦ من الدستور على الآتي: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب». جاء هذا النص بعد التعديل الدستوري الأول سنة ١٩٢٧، حيث كانت تتولى السلطة التشريعية هيئتان: مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

ان حصر السلطة المشتربة بهيئة واحدة هي مجلس النواب يتأتى عنه ثلاث نتائج مهمة لا يمكن تجاوز أي منها:

النتيجة الأولى: إن الشعب ليس الجهة الصالحة للتشريع كما في بعض البلدان التي تعتمد في دساتيرها مبدأ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، ففي لبنان لا يمكن أن يُطرح أي نص تشريعي على الشعب لاستفتاءه نظراً لكون الدستور لا يجيز ذلك، ولا يحق للمجلس نفسه أن يقرر إخضاع أي قانون لموافقة الشعب، لأن هذا الأمر يؤدي إلى تقاسم حق التشريع مع جهة ثانية، وهو الأمر الذي خصّه الدستور بمجلس النواب دون سواه.

النتيجة الثانية: إن المجلس وحده يمارس سلطة التشريع: ان الجهاز الذي تكون إرادته ضرورية وكافية لأجل خلق القانون، هو الجهاز الذي يملك سلطة التشريع دستورياً، وكانت المادة ١٦ تنص قبل تعديل سنة ١٩٢٧ على أن «تتولى السلطة المشتربة هيئتان: مجلس الشيوخ ومجلس النواب» ففي ذلك الحين كان لمجلس الشيوخ سلطات التشريع نفسها التي يتولاها مجلس النواب، أما بعد إلغاء مجلس الشيوخ ودمجه في مجلس النواب، فإن مجلس النواب هو الذي يمارس وحده سلطة التشريع.

النتيجة الثالثة: لا يمكن لمجلس النواب ان يفوض أي جهة بهذا الحق، بمعنى آخر فإن الدستور يمنع صراحةً إعطاء الحكومة تفويضاً تشريعياً، أو ما كان يُعرف قبل الإصلاحات الدستورية التي أقرت في العام ١٩٩٠ بسلطة المراسيم الاشتراعية، والتي كانت تخول الحكومة لفترة محددة، ولغاية معينة، وفي مجالات معينة، حق إصدار مراسيم تتضمن أحكاماً كان يجب أن تكون من صلاحية المجلس ولها قوة القانون، وبتعبير شامل هو تفويض يخولها حق التشريع.

إن تخلي المجلس النيابي عن اختصاصه الطبيعي، وحقه الحصري في التشريع من شأنه أن يضعف مركزه إزاء الحكومة التي تحل مكان المجلس في ممارسة حق التشريع عبر ما يسمى «حق إصدار المراسيم الاشتراعية».

لذلك، واعتباراً من ١٩٩٠ ولغاية اليوم لم يمنح البرلمان الحكومة هذه الإجازة بالتشريع إلا في مجال واحد هو حق التشريع في الحقل الجمركي.

ثانياً - المبادرة بالتشريع

١. مبادرة الحكومة (مشاريع القوانين): منح الدستور اللبناني الحكومة الحق بوضع مشاريع

قوانين، فيجري إقرار مشروع القانون في مجلس الوزراء بعد أن تقوم الوزارة المختصة بتحضيره ورفعته إليه، ثم يُحوّل إلى مجلس النواب بموجب مرسوم يوقّعه كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء المختصين. جاء ذلك في مكانين من الدستور، الأول في البند السادس من المادة ٥٣ التي نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية حيث ورد: «يحيل (رئيس الجمهورية) مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب»، والثاني في المادة ٥٨ من الدستور التي نصت على الآتي:

«كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة، وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء».

وزيادة في توضيح المادة ٥٨ من الدستور جاءت المادة ١٠٥ من النظام الداخلي

لتقول:

«عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور، فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً، إلا من تاريخ طرح المشروع بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة، وتلاوته فيها، ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه».

٢. مبادرة النواب (اقتراحات القوانين): أعطى المشرع اللبناني النواب الحق في

المبادرة بوضع تشريعات استدراكاً لتلك الحكومة في وضع تشريع معين، وذلك من خلال تقديمهم اقتراحات قوانين مباشرة إلى رئاسة مجلس النواب. النائب بحكم تعاطيه المباشر مع شرائح المجتمع قد يكون أكثر تحسناً بمشاكل الناس ومتطلباتهم، من الحكومة التي غالباً ما يغرق الوزراء في روتين إداري وسياسي يبعدهم عن القاعدة الشعبية، في حين أن النائب وبهدف إعادة تجديد نيابته ينصرف إلى إيلاء شأن المواطنين عنايته واهتمامه، فيتابع مطالبهم وحاجياتهم سواء لدى الدوائر الرسمية، أو عبر إنصاف شريحة منهم من خلال نص تشريعي يعيد إليها شيئاً من حقوقها أو يرفع عنها غبن نص أقر خطأ أو بصورة غير مدروسة.

يمارس النائب حقه في المبادرة في التشريع من خلال تقديمه اقتراح قانون يوقع عليه ويُقدّم مباشرةً إلى رئاسة مجلس النواب، ولا يجوز أن يوقع اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب، وعلى رئيس المجلس أن يحيل اقتراح القانون إلى اللجنة أو اللجان المختصة، وإيداعه الحكومة للاطلاع (المادتان ١٠١ و ١٠٢ من النظام الداخلي).

كما يمكن لنائب أو أكثر أن يتقدم باقتراح قانون معجل مكرر، وفي هذه الحالة يشترط توافر صفة العجلة، وإن يكون الاقتراح قد صيغ بمادة وحيدة، وفي هذه الحالة على المجلس ان يباشر درس اقتراح القانون المعجل، فيصوت أولاً على صفة الاستعجال، فإذا أقرها مضى بدرس الاقتراح، وإذا نزع عنه صفة الاستعجال، أعاده الرئيس إلى اللجنة أو اللجان المختصة، واتبعت بشأنه الأصول العادية (المواد ١١٠ - ١١٢ - ١١٣ من النظام الداخلي).
جاء إعطاء النائب الحق بتقديم اقتراحات قوانين ليقوم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإذا كان مجلس النواب هو المصدر الأساسي للتشريع كونه المصدر الوحيد للتشريع أي تشريع، إلا انه يبقى محكوماً بالأكثرية النيابية، وهي غالباً ما تكون ممثلة بالحكومة وموالية لها، لذلك ظلت مشاريع القوانين وفي مختلف العهود متقدمة على اقتراحات القوانين وتحظى بامتياز الإقرار على سائر اقتراحات القوانين التي ظلت محكومة بموافقة الحكومة، وسياساتها العامة، وخصوصاً الوزير المختص.

ثالثاً- الأجهزة المساعدة في صياغة التشريعات

بالنسبة للحكومة: فيما يتعلق بالأجهزة المساعدة في وضع القوانين التي تقوم بإعدادها الحكومة فكان نظام مجلس شورى الدولة الصادر عام ١٩٤١ ينص على إحالة مشاريع القوانين على هذا المجلس بصورة إلزامية. ولكن بعد إلغاء هذا النظام سنة ١٩٥٣ استُحدثت في وزارة العدل «هيئة التشريع والاستشارات» التي يدخل ضمن مهامها: «إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها ولكن بناءً على طلب الإدارات المختصة».
يعود لهذه الهيئة أيضاً «إبداء الرأي في مشاريع القوانين والمراسيم الاشتراعية والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية واقتراح التعديلات التي تراها ضرورية».

كما تدخل هذه المهمة أيضاً من ضمن صلاحيات الغرفة الإدارية في مجلس شورى الدولة عندما تُحال إليها مشاريع القوانين بصورة اختيارية. لحظ القانون أيضاً مهاماً خاصة لمجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية بحيث يقوم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها. وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة.

ويجب أن يُستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها. كما يمكن أن يُستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.

إلا أنه مع عدم وجود نص إلزامي بهذا الشأن تبقى مشاريع القوانين التي يشرف على صياغتها قضاة مجلس شورى الدولة وهيئة التشريع والاستشارات قليلة العدد بالنسبة لمجموع النصوص التشريعية التي تعدها الحكومة. ولذلك نلاحظ وجود تفاوت بين تلك النصوص في أساليب الصياغة وجودتها ودقتها.

بالنسبة للمجلس النيابي: لا يوجد نظرياً أي قيد على النواب، لا في الدستور ولا في النظام الداخلي، لتقديم اقتراحات القوانين، فيستطيع النائب بالتالي تقديم اقتراح قانون في أي موضوع من الموضوعات التي يراها.

بههدف تفادي المشاكل الناجمة عن صياغة العديد من اقتراحات القوانين بادر رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بزي في العام ١٩٩٢ إلى إنشاء هيئة استشارية لتوحيد وتحديث القوانين وهي تضم عدداً من القضاة العاملين والمتقاعدين، والمحامين والإداريين. ومن بين المهام المناطة بهذه الهيئة «إزالة الشوائب والغموض من بعض اقتراحات القوانين».

أسارع هنا إلى القول بأنه ليست كل الاقتراحات يتم ضبط صياغتها من قبل هيئة تحديث القوانين، بل تلك التي تُحال إلى هذه الهيئة من قبل رئيس المجلس أم من قبل رئيسها. إضافةً إلى ذلك فإن موظفي الإدارة البرلمانية هم من يتولون القيام بتصحيح الصياغة حتى يتم قبولها بالشكل أولاً، أي تحرص هذه الإدارة على مساعدة النائب في وضع الاقتراح،

ولعل أبرز من يقوم بهذا العمل هم أمناء سر اللجان الذين اكتسبوا خبرة طويلة في هذا المجال، وخضعوا لعدة دورات تدريبية في أصول وأساليب الصياغة التشريعية. أيضاً قام المجلس النيابي اللبناني وبالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية بإعداد دليل إرشادي للصياغة تضمن أهم المبادئ التي يُبنى عليها نص اقتراح القانون وجرى وضع هذا الدليل بتصرف البرلمانيين والإدارة البرلمانية.

٢

آلية ومسار التشريع في مجلس النواب

أولاً- مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وإقرارها في اللجان: أيّاً كان المصدر الذي يأتي منه نص المشروع (من الحكومة) أو الاقتراح (من النواب)، فبعد تسجيله في قلم مجلس النواب يحيله رئيس المجلس مرفقاً بتوقيعه إلى اللجان النيابية بحسب اختصاصها، وإذا كان المشروع يدخل في اختصاص أكثر من لجنة يحيله الرئيس إلى كل منها، وعند التباين في النصوص المدروسة من قبل اللجان المختصة يمكن أن يدعو رئيس المجلس اللجان إلى اجتماع مشترك برئاسته أو برئاسة نائب رئيس المجلس لدرسه ووضع تقرير واحد بشأنه. قد يعتمد النائب إلى إعداد نص الاقتراح شخصياً لتحسسه موضوعاً معيناً، أو قد تكون هناك فئة أو شريحة من المجتمع هي الواضحة للنص، فيعمد نائب أو أكثر إلى تبنيه، وفي كل الحالات لا يجوز أن يتعدى عدد الموقعين على اقتراح القانون العشرة نواب وذلك لكي تتمكن اللجان من درس الاقتراح بحرية أكثر، وحتى لا يكون هناك عدد من النواب مرتبطاً سلفاً بمواقف معينة من جراء التزامهم بالتوقيع على اقتراح بدون درس كافٍ.

بعد تسجيل الاقتراح في قلم المجلس النيابي، وإحالته من قبل الرئيس إلى اللجان المختصة يتم درسه ومناقشته وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب وذلك ضمن مهلة شهر اعتباراً من تاريخ وروده. وهذه المهلة تعتبر مهلة حث وليس مهلة إسقاط، أي نادراً ما تنهي اللجنة درس وإقرار أي نص ضمن مهلة الشهر.

يمكن للنائب أيضاً أن يتقدم باقتراح قانون معجل مكرر يتألف من مادة وحيدة أثناء جلسة عامة، ولا يصار إلى تقديم مثل هذه الاقتراحات إلا إذا اقتضت ضرورة العجلة أو ظرف طارئ أو استثنائي، فيصار أولاً للتصويت على صفة الاستعجال المكرر، فإذا وافق المجلس على ذلك، يصار إلى درس مضمون الاقتراح صفة الاستعجال، أما إذا لم ينل الموافقة على

إعطاء الاقتراح صفة الاستعجال، فيحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى اللجان المختصة كسائر اقتراحات القوانين.

ترفق نصوص مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بأسباب موجبة لإقناع المجلس بالموافقة عليها، وتتضمن الدوافع التي حدت إلى وضعها وتعلقها بالمصلحة العامة تحقيقاً للعدالة والمساواة بين الناس، وقد تتعرض الأسباب الموجبة للأعباء المالية ومدى الكلفة المترتبة عن المشروع، ومؤخراً أصبحت نصوص الاقتراحات والمشاريع ترفق أيضاً بجداول مقارنة للمواد القانونية المطلوب تعديلها مع النص الأصلي، والأسباب الموجبة التفصيلية للتعديل. تُرسل اقتراحات القوانين إلى الحكومة على سبيل أخذ العلم وتجري مناقشتها في اللجان المختصة كسائر مشاريع القوانين بحضور الوزراء المختصين أو من يمثلهم.

تتولى اللجان النيابية درس الموضوعات المعروضة عليها تباعاً (نظرياً) حسب تواريخ ورودها ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه. كما تتولى وضع تقرير يتضمن مختلف وجهات النظر والآراء التي عرضت في اللجنة، وتعتمد بعد التشاور والمناقشة إلى التصويت بالأكثرية على المشاريع والاقتراحات المعروضة، فأما أن يتم إقرارها أو تعديلها أو رفضها.

ثانياً- مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وإقرارها في الهيئة العامة: تُرفع تقارير

اللجان مرفقة مع التعديلات إلى هيئة مكتب المجلس الذي يحيلها إلى الهيئة العامة حيث تتم مناقشتها وإقرار ما تراه الهيئة مناسباً. في ضوء المناقشات، ومن خلال التصويت أما أن يصدق ويصبح مشروع القانون أو اقتراح القانون قانوناً أو يُرفض أو يُعاد إلى اللجنة التي درسته أو إلى لجنة أخرى أو إلى اللجان المشتركة لإعادة النظر فيه ووضع تقرير جديد بشأنه قبل إعادة طرحه على الهيئة العامة والتصويت عليه مجدداً.

بكلمة واحدة فإن كل أعمال اللجان تعتبر أعمالاً تحضيرية وتبقى الكلمة الأخيرة للهيئة العامة للمجلس.

ثالثاً- الإحالة إلى رئيس الجمهورية: تُحال القوانين المصدقة من قبل رئاسة المجلس

النيابي، وعبر رئاسة مجلس الوزراء، إلى رئيس الجمهورية لإصدارها وطلب نشرها في الجريدة الرسمية وذلك وفق أحكام الدستور.

يعود لرئيس الجمهورية حق اعتماد إحدى الخيارات الثلاثة الآتية:

١. إما التوقيع على القانون ضمن المهلة الدستورية (شهر واحد) والأمر بإرساله إلى الجريدة

الرسمية لنشره وبدء العمل به.

٢. إما في حال عدم موافقته على قانون ما، يقوم رئيس الجمهورية برده إلى مجلس

النواب بعد إطلاع مجلس الوزراء على ذلك. ويُحال مرسوم الإعادة المتضمن نص القانون مع

أسباب الرد ليُدرس مجدداً بالطريقة ذاتها، وفي هذه الحالة يحتاج القانون لإقراره في الهيئة

العامة إلى الأكثرية المطلقة بدلاً من الأكثرية النسبية.

٣. أو عدم اعتماد أي من الخيارين السابقين. وفي هذه الحالة، وبعد انقضاء مهلة

الشهر دون إصدار القانون أو رده إلى المجلس النيابي من قبل رئيس الجمهورية، يعتبر القانون

نافذاً حكماً ووجب نشره في الجريدة الرسمية. وليس لرئيس الجمهورية أن يُدخل تعديلاً على

القوانين أو أن يعفي أحداً من التقيد بأحكامها.

<--

مراحل إقرار التشريع في لبنان

مشروع قانون/مجلس الوزراء ▼		اقتراح قانون/ نائب أو عدة نواب ▼	
رئاسة مجلس النواب ▼		رئاسة مجلس النواب ▼	
لجنة/أو لجان مختصة ▼	لجان مشتركة ▼	لجنة/أو لجان مختصة ▼	لجان مشتركة ▼
الهيئة العامة ▼		الهيئة العامة ▼	
إقرار المشروع ▼	إعادة المشروع إلى اللجنة أو إلى اللجان المشتركة ▼	إقرار الاقتراح ▼	إعادة الاقتراح إلى اللجنة أو إلى اللجان المشتركة ▼
رئاسة الجمهورية ▼		رئاسة الجمهورية ▼	
الإصدار من قبل رئيس الجمهورية ▼	الإصدار من قبل رئيس الجمهورية ▼	إعادة القانون إلى مجلس النواب معللاً ▼	إعادة القانون إلى مجلس النواب معللاً ▼
النشر في الجريدة الرسمية ▼	النشر في الجريدة الرسمية ▼	إعادة إقرار القانون بالغالبية المطلقة ▼	إعادة إقرار القانون بالغالبية المطلقة ▼
النفاذ ▼	النفاذ ▼	أو الأخذ بمرسوم الإعادة ▼	أو الأخذ بمرسوم الإعادة ▼

إعداد وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية في لبنان

سيمون معوض

مدير عام / مستشار في مجلس النواب اللبناني

وفقاً لأحكام المادة ٥٢ من الدستور يعود إلى المجلس النيابي صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تحيلها إليه الحكومة. ويقتصر دور المجلس النيابي في هذا المجال على الموافقة أو عدم الموافقة على إبرام المعاهدة أو الاتفاقية الدولية بدون الدخول في تفاصيل المواد التي تتضمنها، ويبقى له حق التحفظ على بعض الأحكام التي تتضمنها في حال سمحت هذه الاتفاقية بذلك. والإجازة التشريعية التي يقرها المجلس للحكومة تقتصر على نوعين من المعاهدات، الأولى هي تلك التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والثانية المعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة^١.

كما أن المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على أنه «يمكن التصويت على مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسسات دون طرح مواد هذه المعاهدات والاتفاقات مادة مادة». وتبعاً لذلك، أجاز المجلس النيابي للحكومة إبرام العديد من المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية في مجالات عديدة، منها ما تعلق بالحقوق والضمانات الأساسية المكرّسة في شرعة حقوق الإنسان، 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.

^١. المادة ٥٢ من الدستور، المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١،

«يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تتمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.»

أولاً- سموّ المعاهدات على القانون الداخلي في هرمية النصوص القانونية: من المبادئ العامة في القانون مبدأ سموّ المعاهدات الدولية على أحكام القانون العادي، وفقاً للمبدأ القانوني المتعلق بتسلسل القواعد القانونية (Principe de la hiérarchie des textes) (juridiques)، وقد كرّس قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني هذا المبدأ بإيراده، في مادته الثانية، النص التالي:

«على المحاكم أن تنقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدة الدولية مع أحكام القانون العادي تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية...»^٢

يُفهم من المادة الثانية (أ.م.م.) بأن القاعدة القانونية المنصوص عليها في الاتفاقية هي أعلى مرتبةً من القاعدة القانونية المنصوص عليها في القانون الداخلي العادي، ولها الصدارة عليها إذ تتقدم عليها في مجال التطبيق - عند التعارض بين القاعدتين - وسواء كان القانون الداخلي العادي سابقاً للاتفاقية الدولية أو لاحقاً لها. وهذه القاعدة ليست إلا تكريساً للمبادئ العامة التي استقر عليها الحق الدولي العام في هذا المجال^٣.

من ناحية أخرى فإن المهمة الرئيسية للمجلس الدستوري (المُحدث بموجب القانون رقم ٩٣/٢٥٠) هي مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون (المعاهدات الدولية التي يعقدها لبنان مع سائر الدول والمنظمات الدولية)؛ ولا يحق لأي مرجع قضائي أن يمارس هذه الرقابة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق الطعن (الدعوى)، أو عن طريق الدفع

^٢. المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣.

^٣. *Jurisclasseur Droit International Public*, Fasc, 12-A-N°53 et 55, et Fasc. 574-A-N°25.

- «Valeur juridique des normes conventionnelles en cas de conflit avec la loi interne.

“ La jurisprudence internationale fait toujours prévaloir le traité sur la loi interne, sans prendre en considération les rapports d’antériorité existant de l’un à l’autre: ainsi consacre-t-elle nettement la supériorité du traité sur la loi.

« Quelques constitutions modernes, dont la Constitution française (du 4 octobre 1958) consacrent la prééminence du traité sur la loi interne, sans fonder de distinction sur leurs rapports d’antériorité réciproque...»

بمعرض دعوى بحجة مخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص، وهذا يعني حصر الرقابة على دستورية القوانين بهذا المجلس دون سواه.^٤

وقد نصت مقدمة الدستور على أن «لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الانسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء»^٥.

اعتبر المجلس الدستوري بأن المعاهدات والمواثيق الدولية هي جزء لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بالقوة الدستورية، مما يعني بأنها تدخل في صلاحيات المجلس لمراقبة مدى انطباق القوانين المطعون فيها أمامه على المواثيق والمعاهدات الدولية والتحقق من مدى دستورتها.^٦

ثانياً- التحفظ على المعاهدات: التحفظ هو وسيلة متاحة لكل دولة طرف في معاهدة ما يمكن معه استثناء بند أو أكثر من بنود المعاهدة من التزامها، أو تأويله وتفسيره حسب ما يخدم مصالحها. وجاء تعريف التحفظ على المعاهدة في البند (د) من المادة الثانية من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات^٧ على الشكل الآتي:

«يُقصد بـ "تحفظ" إعلان من جانب واحد، أيأ كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو إقرارها أو انضمامها إلى معاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة من حيث سريانها على تلك الدولة»

٤. طارق زيادة، "سنتان على المجلس الدستوري"، الحياة النيابية، مجلد ١٧، كانون الاول ١٩٩٥ ص ٨٠ وما يليها.

٥. الفقرة (ب) من مقدمة الدستور اللبناني المضافة بموجب القانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١

٦. قرار المجلس الدستوري رقم ٢ تاريخ ١٠/٥/٢٠٠١ (مراجعة الطعن بقانون اكتساب غير اللبنانيين للحقوق العينية العقارية في لبنان)

٧. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٦٦ تاريخ ١٩٦٦/١٢/٥، ورقم ٢٢٨٧ تاريخ ١٩٦٧/١٢/٦، والتي دخلت حيز النفاذ في ٢٧/١/١٩٨٠.

يُبرز هذا التعريف العناصر الآتية:

١. التصريح أو الإعلان من جانب واحد، يعني أن دولة معينة تمارس حقها في التعبير عن إرادتها تجاه المعاهدة التي تتحفظ بشأنها.
 ٢. صيغة التصريح أو تسميته لا تتغير من مفعوله القانوني.
 ٣. تقديم التحفظ من قبل الدولة المعنية عندما توقع على المعاهدة أو تصادق عليها أو قبلها أو توافق على الانخراط فيها.
 ٤. الهدف من التحفظ: استثناء الدولة المتحفظة من المفعول القانوني لواحد أو أكثر من مقتضيات المعاهدة، أو تغيير هذا المفعول بالنسبة للدولة المتحفظة أو تفسيره من قبلها. يتبين من خلال ممارسة حق التحفظ بأنه ليس دائماً حقاً مطلقاً، بل يمكن أن يحدّه شرط القبول، كما يمكن أن تنص المعاهدة على ضرورة قبوله بالإجماع قبل الأخذ به، وحتى هناك اتفاقيات دولية لا تقبل التحفظ مطلقاً. وبالتالي يتغير المفعول القانوني للتحفظ وفق الحالات التي يُمارَس فيها.
- لمعرفة حدود حق التحفظ يقتضي الرجوع إلى المادة ١٩ من اتفاقية فيينا التي تنص على أنه «للدولة، لدى توقيع معاهدة ما أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أن تبدي تحفظاً، إلا إذا:
- (أ) حظرت المعاهدة هذا التحفظ؛ أو
 - (ب) نصت المعاهدة على أنه لا يجوز أن توضع إلا تحفظات محددة ليس من بينها التحفظ المعني؛ أو
 - (ج) أن يكون التحفظ، في غير الحالات التي تنص عليها الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب)، منافياً لموضوع المعاهدة وغرضها.»

لا شك أن للتحفظات، والاعتراض عليها، كوسائل للتعبير عن الإرادة وإبراز حدود الالتزام الدولي آثار قانونية على المعاهدة وأطرافها. وقد عالجت المادة ٢١ من اتفاقية فيينا هذا الجانب، حين أوضحت بأن التحفظ الذي وقع إقراره يغير بالنسبة للدولة المتحفظة، فيما يخص علاقاتها مع الطرف أو الأطراف التي قبلت التحفظ، مقتضيات المعاهدة بقدر ما ينص على ذلك التحفظ، أي أن التحفظ يوضح حدود الالتزام بالنسبة للدولة المتحفظة إزاء باقي الدول

استناداً إلى أحكام هذه المادة يكون رئيس الجمهورية وحده صاحب الحق بالمفاوضة، والصلاحيات التي أولاها إياه الدستور في موضوع المعاهدات تتجلى في جميع المراحل التقليدية لأصول عقد المعاهدات، أي:

١- المفاوضة

٢- التوقيع

٣- الإبرام

إلا أنه بالرغم من حرفية نص المادة ٥٢، وبالنظر لعدم مسؤولية الرئيس الدستورية في النظام اللبناني، لا يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة بنفسه بل يفوض ذلك عادةً إلى وزير الخارجية أو سواه من موظفي السلك الدبلوماسي وغيرهم ويمنحهم الصلاحيات الكاملة للمفاوضة والتعاقد والتوقيع.

بعد التوقيع على المعاهدة بالأحرف الأولى، تُعرض على مجلس الوزراء لإقرارها لتصدر بموجب مرسوم، إلا في حال كانت هذه المعاهدة تخضع للأحكام المنصوص عليها في المادة ٥٢ من الدستور حينها تتم إحالتها بموجب مرسوم إلى المجلس النيابي لدرستها وإقرارها.

في كل الاحوال فإن تصويت مجلس الوزراء على الاتفاقات والمعاهدات الدولية يجب أن يتم وفقاً لأحكام المادة ٦٥ من الدستور، أي بغالبية ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها كونها تعتبر من المواضيع الأساسية.

وفقاً للتشريع اللبناني يمكن للسلطة التنفيذية الاستعانة بجهازين لدراسة وصياغة نصوص المعاهدات والاتفاقيات الدولية سواء أكانت اتفاقات ثنائية أو مشاريع قروض ترغب بعقدها مع دول أو صناديق أو هيئات عربية أم أجنبية.

ولحظ نظام مجلس شورى الدولة في الباب الثالث منه (مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية) على أنه «يمكن أن يُستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.»^{١٠}

١٠. المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة (القانون المنفذ بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥)

كما أن المادة الثامنة من تنظيم وزارة العدل نصت على أن «تتولى هيئة التشريع والاستشارات بناء على طلب الإدارات المختصة:

أ. إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها.

ب. إبداء الرأي في مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية واقتراح التعديلات التي تراها ضرورية^{١١}»

أيضاً نصت المادة الثانية من نظام وملاك الاستشارات القانونية والأبحاث والتوثيق في وزارة الخارجية والمغتربين^{١٢} على أن يتولى مركز الاستشارات:

«- إبداء الرأي في جميع القضايا القانونية ذات الطابع الدولي في وزارة الخارجية.
- الاشتراك مع الوحدات المختصة في تهيئة المعاهدات والاتفاقات الدولية وسائر الوثائق القانونية الدولية.

- درس طلبات تفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
- القيام بالأعمال المعروضة على وزارة الخارجية والمغتربين والمتعلقة بمصالح الدولة اللبنانية أمام الهيئات والمحاكم الدولية وذلك بالاشتراك مع وزارة العدل.»

نشير إلى أنه، وتطبيقاً لهذه النصوص، أصدر مجلس الوزراء قراراً طلب فيه من جميع الإدارات العامة عرض مشاريع الاتفاقيات الدولية قبل توقيعها بالأحرف الأولى على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ووزارة الخارجية لإبداء الرأي بشأنها^{١٣}. وإحاقاً بهذا القرار أصدر رئيس مجلس الوزراء في نهاية أيلول ٢٠١٢ تعميماً بالموضوع نفسه^{١٤}.

كما أن مجلس شوري الدولة اعتبر في العديد من قراراته بأن كل عمل يتعلق بالمعاهدات الدولية (من مفاوضات تمهيدية وإبرام وتوقيع ونشر وتفسير)، وكل عمل يمت بصلة إلى تنفيذ التزامات أو اتفاقات أو قرارات دولية يدخل ضمن إطار الاعمال الحكومية

١١. المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (تنظيم وزارة العدل)

١٢. المادة ٢ من المرسوم رقم ٢٥٠٨ تاريخ ٢٢/١٢/١٩٧١ (نظام وملاك الاستشارات القانونية والأبحاث والتوثيق في وزارة الخارجية والمغتربين)

١٣. قرار مجلس الوزراء رقم ٣٦ تاريخ ١٩/٩/٢٠١٢

١٤. تعميم رقم ٢٣/٢٠١٢ تاريخ ٢٩/٩/٢٠١٢، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٤٢ تاريخ ٤/١٠/٢٠١٢.

غير القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة كما استقر على ذلك الاجتهاد الاداري الفرنسي واللبناني^{١٥}.

رابعاً: إبرام المعاهدات من قبل السلطة التشريعية: تُحال الاتفاقيات والمعاهدات التي توجب المادة ٥٢ من الدستور عرضها على المجلس النيابي لإبرامها كسائر مشاريع القوانين، أي ترد إلى المجلس بموجب مرسوم موقع من رئيسي الجمهورية والحكومة والوزراء المختصين. ويقوم رئيس المجلس بإحالتها إلى اللجان النيابية المختصة لدرستها وإقرارها. من ثم تُعرض على الهيئة العامة للموافقة عليها.

يقتصر دور المجلس النيابي في هذا الموضوع على إعطاء الإجازة للحكومة لإبرام الاتفاقية أو المعاهدة، وصلاحيه المجلس مقيدة في هذا المجال، فعندما يعرض عليه الاتفاق لإعطاء الإجازة بإبرامه لا يحق له إدخال أي تعديل عليه، فهو يجيز أو لا يجيز للحكومة إبرام الاتفاق أو المعاهدة.

نشير في هذا المجال إلى المادة ٨٦ من النظام الداخلي التي نصت على أنه «يمكن التصويت على مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية والاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسسات دون طرح مواد هذه المعاهدات والاتفاقات مادة مادة».

١٥ . قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٤٣١ تاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٢، والقرار رقم ٨ تاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٦

الجلسة الثانية

آليات التشريع في مجلس النواب
بين النصوص والتطبيق

آليات التشريع في النظام اللبناني

الدكتور رياض غنام

مدير عام الجلسات واللجان

يعود التشريع بمفهومه الاجتماعي التنظيمي الى عهود سحيقة، لعل أقدمها محاولات التشريع التي عرفتها بلاد ما بين النهرين وهي ترقى الى اورنامو UR – Nammu و ابى سين Ibbi-Sin في مدينة اور العراقية، ثم تشريعات حمورابي في الالف الثاني قبل الميلاد (١٧٩٢-١٧٥٠) حيث سجلت منحوتة على نصب من حجر البازلت بلغ ارتفاعه نحو ٢،٣٥ م. وهو موجود حالياً في متحف اللوفر في باريس وهو يعتبر اكبر سجل قانوني قديم عثر عليه حتى الان يتناول شتى التشريعات الاجتماعية والقانونية والاقتصادية وحتى الصحية والامنية.

منذ ذلك التاريخ والتشريع يمثل حجر الزاوية في بناء المجتمعات الانسانية ويعبر ابلغ تعبير عن المستوى الحضاري المتعلق بالحرية والعدالة والمساواة ومستوى الدولة وقدرتها على التطور والانتقال من الدولة بمفهومها القديم القائم على دعامة الامن والعدل، الى دولة التنمية والرعاية الاجتماعية من خلال ذاتيتها المعبر عنها بدولة القانون، حيث تتراكم منظومة تشريعية ملائمة لتطور المجتمع تلبي حاجاته المحلية والاقليمية والدولية على المستويات كافة. والساحل الشرقي من البحر المتوسط المسمى تارة الساحل الكنعاني، والشامي تارة اخرى، وتالياً اللبناني، كان رائداً وسباقاً في التطور الحضاري في الدول المدنية كأوغاريت وجبيل وصيدا وصور، وفي التشريع أيضاً منذ عرفت بيروت بأمر الشرائع من خلال مدرستها وصولاً الى لبنان الحالي منذ ان اعلن لبنان كبيراً، فقامت مؤسساته الدستورية ومن بينها المجلس النيابي حيث حصر الدستور حق التشريع بالمجلس وحده دون سواه من سائر السلطات.

المبادرة في التشريع والاليات المتبعة

للتشريع آليات نص عليها الدستور والنظام الداخلي للمجلس النيابي. فالدستور حصر المبادرة في التشريع بالحكومة وبمجلس النواب ايضاً، من خلال مشاريع القوانين التي تحوّل من الحكومة الى المجلس النيابي عبر مراسيم سواء أكانت بموجب المادة ٥٣ او ٥٨ من الدستور، حيث يكون لمشروع القانون طابع الاستعجال. وحتى لا يحصر الدستور المبادرة في التشريع في الحكومة فقط، أعطى المجلس النيابي من خلال عضو أو اكثر حق المبادرة أيضاً من خلال تقديم اقتراحات القوانين، وايضاً صنفها على درجتين: اقتراح قانون، واقتراح قانون معجل مكرر، مشروطاً ان يكون له طابع الاستعجال وان يتألف من مادة وحيدة حتى انه اعطى النائب والنواب حق تقديمه أثناء انعقاد الجلسة التشريعية، فيتم التصويت أولاً على صفة الاستعجال فإن أقرتها الهيئة العامة، يُصار الى درس مضمونه كسائر مشاريع واقتراحات القوانين، وان أخفق في الموافقة على الاستعجال، أحاله رئيس المجلس الى اللجان المختصة. مصدر اخر للتشريع اعتمده النظام اللبناني ومارسه السلطان التشريعية والتنفيذية تجسّد بالمراسيم الاشتراعية التي بدأ العمل بها سنة ١٩٢٩ في فترة الانتداب الفرنسي. اذ ليس هناك من حالة تتعارض مع مبدأ فصل السلطات اكثر من التفويض الذي يعطيه مجلس النواب الى الحكومة للقيام بمهام التشريع التي هي من صلب صلاحياته. وقد استمر العمل بهذا التقليد المتبع عن الجمهورية الفرنسية الثالثة حتى ١٩٩٠، فكانت معظم التشريعات اللبنانية الحديثة هي وليدة هذا المصدر. ومنذ ١٩٩٠ اي بعد الطائف، توقف العمل بالمراسيم الاشتراعية وامتنع مجلس النواب عن إعطاء اي تفويض، باستثناء ستة قوانين صدرت بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠٩ منحت الحكومة بموجبها صلاحية التشريع في الحقل الجمركي فقط.

ان مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، او اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، يجب ان ترفق بأسبابها الموجبة. وعندما تتم احوالها الى المجلس النيابي، تأخذ طريقها الى الدرس والمناقشة في اللجان النيابية المختصة. فاللجان تعتبر من الاليات المهمة والرئيسية التي لا يمكن اغفالها او الاستغناء عنها في العمل التشريعي، اذ ان مناقشاتها وتقريرها وتوصياتها هي التي تساعد المجلس على اتخاذ القرارات المناسبة ازاء اي موضوع تناقشه الهيئة العامة. فضلاً عن انها تشكّل المطبخ الفعلي الذي يتم فيه درس ومناقشة واعادة صياغة

مشاريع أو اقتراحات القوانين لتصبح أكثر تعبيراً عن نية المشرع وقصده، وأكثر صدقية للواقع الذي يراد قوننته. فاللجان عصب العمل التشريعي والمحرك الفعال لأعمال المجلس خصوصاً وان تشكيل اي لجنة يتم وفقاً لاعتبارات طائفية ومذهبية وحزبية ومناطقية، وليس دائماً وفقاً لاعتبارات الكفاءة والاختصاص والمؤهلات العلمية التي تتطلبها اللجنة المختصة.

تشكل اللجان النيابية نقطة مرور الزامية لا غنى عنها لأي مشروع أو اقتراح اذ لا يمكن لأي نص ان يناقش أو يُطرح على التصويت في الهيئة العامة ما لم يسبق له ان شكل موضوع تقرير اصدرته اللجنة المختصة باستثناء المعجل المكرر الذي يطرح بمادة وحيدة اثناء الجلسة.

حدد النظام الداخلي للمجلس النيابي عدد اللجان بست عشرة لجنة يتم انتخابها في الهيئة العامة في أول ثلاثاء يلي الخامس عشر من تشرين الأول من كل عام. وكل لجنة تنتخب رئيساً ومقرراً لها، ويعين رئيس المجلس النيابي امين سر أو اكثر لكل لجنة. ولا يجوز لأي نائب ان يكون عضواً في اكثر من لجنتين نيابيتين، إلا إذا كانت اللجنة الثالثة لجنة المرأة والطفل، أو لجنة حقوق الانسان، أو لجنة تكنولوجيا المعلومات، كما حددت المادة ٢٥ من النظام الداخلي، بعض حالات التمانع في عضوية اللجان، فنصت على «انه لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس او نيابة الرئاسة والوزارة».

٢

اللجان الفرعية واللجان المشتركة

تُعتبر اللجان الدائمة الست عشرة، هي اللجان الاساسية في المجلس. ويمكن لأي لجنة ان تعتمد إلى تشكيل لجنة فرعية من بين أعضائها، لدرس النقاط الخلافية، او مشاريع القوانين التي تتألف من بضع مئات من المواد، على ان ترفع ما يتفق عليه بين أعضاء اللجنة الفرعية الى اللجنة الام التي بادرت بتأليف اللجنة الفرعية، ويكون لها رئيس من اعضائها، يتفق على تسميته عند تشكيلها.

أما اللجان المشتركة فإنها تُعدّ بمثابة منزلة بين المنزلتين، فهي فوق اللجان الدائمة، وأدنى من الهيئة العامة. وهي تشكل من اللجان المعنية بمشروع تمت دراسته في عدة لجان

معنية، ووضعت كل لجنة تقريراً يتناقض مع تقارير سائر اللجان، الأمر الذي يؤدي الى تعقيد في المناقشة والتصويت عليه في الهيئة العامة، لذلك، يدعو رئيس المجلس اللجان المعنية بالمشروع الى اجتماع للجان المشتركة برئاسة رئيس المجلس نفسه، او نائب الرئيس، فتتم إعادة درس المشروع ووضع تقرير موحد له، وهو التقرير الذي يعتمد عند انعقاد الهيئة العامة، ويعود للمجلس بهيئته تلك، ان يقرر اما إقرار المشروع، أو تعديله او رفضه أو حتى إعادته إلى الحكومة.

في رحاب اللجان النيابية تتم دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وادخال التعديلات اللازمة على النص كي يأتي معبراً عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم. لذلك شكّلت اللجان النيابية المكان الذي يتسع لجميع المعنيين بالموضوع التشريعي، فتتلاقى الإرادات وتتصارع الآراء وتتباين الاقتراحات وقد تتم بعض التسويات والمساومات، ويستحضر الخبراء والمسؤولون سواء أكانوا رسميين من القطاع العام أم من اتباع القطاع الخاص، وكل ذلك يتم في اطار من التكامل والتعاون بهدف ترقى العمل التشريعي لكي يأتي متوافقاً مع متطلبات المصلحة العامة.

تُدار جلسات اللجان الدائمة واللجان المشتركة، كما تُدار جلسات الهيئة العامة. وتتبع فيها الأصول التشريعية عينها. وفي السنوات الأخيرة ونظراً لعدم اكتمال النصاب القانوني المطلوب وهو النصف زائد واحد، تم التوافق على تخفيض نصاب اللجان واللجان المشتركة الى ثلث عدد أعضاء اللجان المدعوة، ومع ذلك لا يتوافر النصاب المطلوب إلا بصعوبة بالغة.

يمكن للجان المشتركة واللجان الدائمة ان تدعو من تشاء من الوزراء والمسؤولين وممثلي مختلف هيئات المجتمع المدني المعنية بموضوع المشروع. كما يمكن لأي نائب ان يحضر الاجتماعات والمناقشة وإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات بدون ان يكون له حق التصويت إلا إذا كان عضواً في اللجان المدعوة.

الاقرار في الهيئة العامة

يتضمن جدول الأعمال الذي يوزع على النواب والوزراء، وقبل ٢٤ ساعة من الجلسة، لائحة بمشاريع واقتراحات القوانين المدرجة على جدول الأعمال وذلك بعد جلسة تعقدها هيئة مكتب المجلس برئاسة رئيس المجلس.

بعد تلاوة المادة الأولى من المشروع المطروح، تجري المناقشة حوله بشكل عام، وتكون هذه المناقشة بمثابة مناقشة عامة تتناول الموضوع بمجمله، بحيث تستطيع الرئاسة من خلالها ان تحدد توجهات الهيئة العامة من المشروع، ومعرفة الأغلبية المؤيدة أو المعارضة له.

المناقشة العامة لأي مشروع أو اقتراح، من شأنها ان تكشف نقائص المشروع أو مواضع الخلل فيه، من خلال إثارة مسائل تتعارض مع إقراره، أو الاقتراح برفض النظر فيه، أو رده إلى اللجان بحيث تتوضح عدة خيارات، فيطرح رئيس المجلس على التصويت ما هو الأبعد مدى، متدرجاً إلى النص الذي تجري مناقشته، فان أقر يجري السير في باقي المواد مادة مادة، وقد تصل الهيئة العامة الى إقرار نصف مواد المشروع أو أكثر، فيتبين لها صعوبة إقراره بسبب ما تظهره المناقشات من إشكاليات أو صعوبات، فيقرر المجلس بهيئته العامة أما رفضه فيعتبر عندها كأنه غير موجود، أو رده إلى اللجان، أو تأجيل البحث فيه إلى وقت آخر. أما في حال الإقرار فإنه يصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية.

الاكثرية القانونية المطلوبة في التصويت على مشاريع القوانين هي الاكثرية النسبية، أما القوانين التي يردها رئيس الجمهورية فإنها تتطلب الاكثرية المطلقة إذا أصرّ المجلس على القانون نفسه، وان عدل فيه فإن الاكثرية النسبية هي المطلوبة عند ذلك.

أثناء مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين تتدرج الأولوية في الكلام، من رئاسة المجلس النيابي، الى الأولوية في النظام، الى رئاسة الحكومة، والوزراء فرؤساء اللجان النيابية والمقررين والنواب. ويمكن لرئيس المجلس أن يجري دورة ثانية من المناقشات وأن يعطي الكلام لنائب أكثر من مرة.

أما أولويات التصويت فإنها تشكل شكلاً من أشكال التدرج في التصويت من الأبعد مدى وصولاً إلى النص النهائي موضوع الاقتراح وهو يتدرج على الشكل الآتي:

- ١- اقتراح رفض المشروع.
- ٢- اقتراح رد المشروع إلى الحكومة.
- ٣- اقتراح إرسال المشروع إلى لجنة غير التي درسته.
- ٤- اقتراح إرسال المشروع إلى اللجنة التي درسته أو اللجان المشتركة.
- ٥- اقتراح تأجيل المناقشة.
- ٦- اقتراح التعديل على التعديل.
- ٧- اقتراح التصديق كما أقرته اللجنة.

أما طريقة التصويت المعتمدة فهي على الشكل الآتي:

- ١- التصويت الشفهي.
- ٢- التصويت برفع الأيدي.
- ٣- التصويت بالقيام والقعود.
- ٤- التصويت بالمناداة بالاسماء.
- ٥- التصويت بالاقتراع السري (معتمدة في انتخابات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، انتخابات اللجان النيابية، أعضاء المجلس الدستوري...).

يبقى أن نؤكد على أن التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين في الهيئة العامة يتم مادة مادة، إلا انه يمكن للمجلس أن يتبنى اقتراحاً بالتصويت على أحد المشاريع بمادة وحيدة وغالباً ما يتم ذلك عندما يكون المشروع قد درس بشكل كافٍ في اللجان المختصة أو اللجان المشتركة، مما يقلل هامش المناقشة المستفيضة حوله، لكن ذلك لا يحول دون ادخال بعض التعديلات الطفيفة عليه قبل اقراره بمادة وحيدة.

4

العوائق في التشريع

تلك مسألة لم تلحظها النصوص القانونية، وخصوصاً النظام الداخلي للمجلس النيابي، ولكن تبدو جلية للعاملين في الحقل التشريعي والذين يواكبون خلفيات وضع مشاريع القوانين وأسبابها الموجبة، سواء من قبل الحكومة أو النواب المعنيين بدرسها وإقرارها سواء في اللجان النيابية أم في الهيئة العامة، فضلاً عن تعقيدات الصياغة التشريعية وعدم وضوح مقاصد المشرع بعد أن أصبحت هذه الصياغة علماً وفناً قائماً بذاتها. قانون الاجراءات مثلاً وما أثاره من إشكاليات بين فتني المستأجرين وأصحاب الأملاك يعود إلى تمسك كل فريق بمصالحه الذاتية واستماتته في الدفاع عنها، فضلاً عن غموض النص، وطعن المجلس الدستوري بمادتين اساسيتين يتعلق بهما حق أحد الفريقين. وقانون الانتخاب الذي يشكل مشكلة حقيقية في تطوّر العمل السياسي في لبنان وانتظام مبدأ التمثيل الذي هو ركن أساسي من حياة ديمقراطية الشعوب.

ان تناقض المصالح السياسية والاقتصادية وتجسدها في البنية التمثيلية للشعب اللبناني أي مجلس النواب، يفاقم الأزمة وما يزيدها استعاراً هو تقاطع هذه المصالح وريوعها الشرعية وغير الشرعية وتدني المستوى التشريعي لدى القائمين به مع بنية الشعب اللبناني القائمة على نظام الطوائف والمذاهب والمناطق، الأمر الذي ينذر بمستقبل قائم للأكثرية من الشعب اللبناني ولمؤسساته الدستورية المترتبة انحداراً نحو الأسوأ.

دراسة اثر القانون في التطبيق

القاضي شكري صادر

رئيس مجلس شورى الدولة

أتكلم عن نوعية التشريع، ففي دول العالم المتحضرة اصبح هناك تنوع وتخصص لدرجة أن الأهم اصبح بتصغير حجم القوانين وليس بزيادتها، وهنا علينا تعليق اهمية كبرى على ان القانون قاعدة مجردة ولديها امكانية بان تطبق على حالة معينة.

كما نعلم، القانون هو مجموعة قواعد لتسيير اعمال الناس وضبطها في المجتمع الذي يتطور دائماً، وبالتالي هناك حاجة لان يكون التطور التشريعي اسرع من تطور المجتمع او على الأقل عليه ان يواكب هذا التطور.

٨٠% من القوانين تأتي من الإدارات المختصة، مثلاً في مجال الزراعة يرى المختصون انه علينا تشريع موضوع معين فيتم طرحه... إذا دائماً ما تكون الحاجة الى اصدار قانون من الدوائر المختصة، ويجب ان يكون هناك سبب موجب (بالخط العريض) للقانون. أولاً يجب ان نتأكد اذا كنا فعلاً بحاجة للقانون، وثانياً وبعد وضعنا السبب الموجب نبدأ بعملية تركيب القانون الذي نحتاج اليه.

هيئة التشريع والإستشارات هي المستشار الرسمي للإدارات العامة، ويجب ان تكون هذه الهيئة المطبخ التشريعي الرئيسي للحكومة، فيذهب القاضي من هذه الهيئة بناءً لطلب الإدارة المختصة ويجتمع مع اللجنة التي تبحث أي قانون ومن واجباتها ان تقنع القاضي بالاسباب الموجبة بهذا القانون.

وعمل القاضي هنا في ثلاث، هنا اؤكد ان الصياغة تأتي في آخر اهتماماته فمن يملك لغة جيدة يمكنه ان يعبر جيداً، لكن واجباتي ان انظر اذا كان هذا القانون موجود اصلاً في القوانين السارية، والامر الثاني النظر اذا كان هذا القانون يتعارض مع القوانين السارية، والامر الثالث هو النظر اذا كان هذا القانون مخالف للإنتظام العام، وعندما نتأكد من هذه الأمور يمكننا ان نبدأ بصياغة التفاصيل.

في هذا الوقت نكون في انتظار عمل لجنة اخرى تدعى لجنة الاثر لهذا القانون L'étude d'impact. دورها ان ترى ما هي فوائد وسيئات القانون عند تطبيقه. هنا يجب ان نقوم بدراسة اولية لهذا القانون قبل الاقرار وبعد اقراره في المجلس النيابي. على الادارة التي اقترحت القانون ان تجري متابعة له لمدة خمس سنوات لمعرفة ما اذا كان القانون الذي قد وضع وصل الى الهدف المطلوب منه.

يجب ان يكون في هيئة التشريع ما بين ٤٠ الى ٥٠ شخص من قضاة ومحامين واساتذة جامعات، فمن افضل من القاضي لأن يدافع عن مشروع القانون المقترح؟ اذا تحول مشروع القانون من مجلس الوزراء الى اللجان النيابية، وهنا ايضاً يجب ان يكون هناك اناس مختصين لتفسير ما هو روح القانون وللمدافعة عن المشروع كما اقترح، حتى اذا حصل اي تعديل نكون على علم كإدارة او حتى النواب بسبب هذا التعديل، واعتقد ان هذه الطريقة الاسلام لتحسين نوعية تشريعاتنا.

اذا اردنا اليوم تقييم تشريعاتنا، فهي ليست بمستوى المجلس النيابي حتى ما قبل ١٩٧٥، وانا اتكلم هنا بكل راحة ضمير. في القبل كان القانون يُدرس تقريباً بالشكل الذي شرحتة سابقاً، وليس بشكل ارتجالي او بحسب المصالح الشخصية.

الجلسة الثالثة

الاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها المحلية

الاتفاقيات الدولية والتشريع النافذ في لبنان

النائب إبراهيم كنعان

رئيس لجنة المال والموازنة النيابية

يسعدني أن أشارك في هذه الجلسة المخصصة للاتفاقيات الدولية كمصدر للتشريع اللبناني، وكجزء من هذا التشريع أيضاً، لاسيما أن مشاركين في هذه الجلسة هما زميلان من الفاعلين على الصعيد التشريعي في المجلس النيابي، سواء باقتراحات القوانين التي يتقدم بها كل منهما، أو بالمداخلات التي يجريانها فتصوّب النصوص وتُغني العمل التشريعي، وكذلك أيضاً بمشاركة قاضية من أبرز قضاتنا المشهود لهم ولهنّ بالجرأة في اعتلاء قوس العدالة والنطق بالحق حتى ولو كره الكثيرون، وأنا على ثقة بأن المشاركين الثلاثة سيوفّون الموضوع حقه من البحث والدرس والنقاش بما يؤدي إلى بلورة الحقيقة التي تعتبر الهدف الأسمى لكل احتكاك في الآراء أو تفاعل في ما بينها.

على سبيل التوضيح، أشير إلى الأمور التالية:

١. إن الاتفاقيات الدولية هي نتيجة لقيام العلاقات السلمية بين الدول، على اعتبار أن العلاقات غير السلمية تحكمها الحروب والمنازعات التي تنتهي غالباً بمنتصر يفرض شروطه، ومنهزم يذعن لهذه الشروط.
٢. إن الاتفاقيات الدولية تلبية لحاجة الدول والجماعات وحتى الأفراد أحياناً لتنظيم علاقاتها، ولذلك من الطبيعي أن تتطور بتطور الحاجات.
٣. إن الاتفاقيات الدولية هي نتيجة لانتظام الدول في منظمات دولية وإقليمية، وأبرزها منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية.
٤. إن عبارة "الدُولِيَّة"، لا تعني بالضرورة وجود عدة دول لنشوء الاتفاقية. فالاتفاقية الدولية يمكن أن تنشأ بين دولتين فقط.

٥. إن التعبير عن النصوص النازمة للعلاقات بين الدول لا يقتصر على عبارة "الاتفاقية" وإنما هناك عبارات أخرى كالميثاق، والمعاهدة، والشرعة، والبروتوكول، وسواها من العبارات التي تعبّر عن المضمون ذاته.

٦. إن الاتفاقية الدولية يجب أن تكون خطية أي مكتوبة. ولذلك لا يعتد إذن بالاتفاقيات الشفهية.

٧. إن سريان الاتفاقية الدولية ضمن إقليم دولة ما يستوجب تدخل السلطة التشريعية في هذه الدولة لإجازة توقيع الاتفاقية أو إجازة الانضمام إليها.

٨. إن الاتفاقية الدولية تسمو على القانون الداخلي، ولذلك هي تأتي في المرتبة الثانية، بعد الدستور، في مصادر التشريع الوطني. فإذا تعارض القانون الداخلي مع الاتفاقية الدولية وجب تطبيق أحكام الاتفاقية، ما لم تكن هذه الاتفاقية قد تركت للدولة التي وقعها، أو التي انضمت إليها، هامشاً من الحرية يتيح لها عدم الالتزام بنصوصها كافة.

إن الحديث عن الاتفاقيات الدولية لجهة تصنيفها وأنواعها وآثارها ودورها في التشريع الداخلي يطول ويتشعب.

الاتفاقيات الدولية وتطبيقاتها المحلية

النائب ميشال موسى

رئيس لجنة حقوق الانسان النيابية

وفقاً لأحكام المادة ٥٢ من الدستور يعود إلى المجلس النيابي صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تحيلها إليه الحكومة. يقتصر دور المجلس النيابي في هذا المجال على الموافقة أو عدم الموافقة على إبرام المعاهدة أو الاتفاقية الدولية بدون الدخول في تفاصيل المواد التي تتضمنها. والإجازة التشريعية التي يقرها المجلس للحكومة تقتصر على نوعين من المعاهدات، الأولى هي تلك التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والثانية المعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة^١.

كما أن المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على أنه «يمكن التصويت على مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسسات دون طرح مواد هذه المعاهدات والاتفاقات مادة مادة». تبعاً لذلك، أجاز المجلس النيابي للحكومة إبرام العديد من المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية في مجالات عديدة، منها ما تعلق بالحقوق والضمانات الأساسية المكرسة 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.

^١. مادة ٥٢ من الدستور، المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١،

«يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تتمكن من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.»

١

سموّ المعاهدات على القانون الداخلي في هرمية النصوص القانونية

من المبادئ العامة في القانون مبدأ سموّ المعاهدات الدولية على أحكام القانون العادي، وفقاً للمبدأ القانوني المتعلق بتسلسل القواعد القانونية (Principe de la hiérarchie des textes juridiques)، وقد كرس قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني هذا المبدأ بإيراده، في مادته الثانية، النص التالي:

«على المحاكم أن تنقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدة الدولية مع أحكام القانون العادي تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية...»^٢

٢

التحفّظ على المعاهدات

التحفّظ هو وسيلة متاحة لكل دولة طرف في معاهدة ما يمكن معه استثناء بند أو أكثر من بنود المعاهدة من التزامها، أو تأويله وتفسيره حسب ما يخدم مصالحها. جاء تعريف التحفّظ على المعاهدة في البند (د) من المادة الثانية من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات^٣ على الشكل الآتي:

«يُقصد بـ "تحفّظ" إعلان من جانب واحد، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو إقرارها أو انضمامها إلى معاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة من حيث سريانها على تلك الدولة»

^٢. المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣.

^٣. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٦٦ تاريخ ١٢/٥/١٩٦٦، ورقم ٢٢٨٧ تاريخ ٦/١٢/١٩٦٧، والتي دخلت حيز النفاذ في ٢٧/١/١٩٨٠.

من الأمثلة على التحفظات نذكر: التحفظ الوارد في قانون إبرام اتفاقية القضاء على

جميع اشكال التمييز ضد المرأة^٤ والتي شملت:

- منح المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها، والحقوق المتساوية في الزواج، وحقوق الوالدة في الامور الخاصة بأطفالها لجهة الولاية والقوامة والوصاية على الاطفال وتبنيهم. كذلك البند ١ من المادة ٢٩ المتعلق بعرض الخلافات بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية الى محكمة العدل الدولية.

- التحفظ المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون الاجازة للحكومة الانضمام إلى الميثاق العربي لحقوق الانسان^٥. حيث أبدى لبنان، وعملاً بالفقرة الأولى من المادة ٥٣، احتفاظه بحق تطبيق قوانينه الداخلية أو احكام الموائيق الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها والتي تمنح حقوقاً أفضل وبما لا يتعارض مع القوانين والموائيق المذكورة.

- التحفظ المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون الاجازة للحكومة الانضمام إلى إتفاقية العمل العربية رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن تفتيش العمل^٦ باستثناء المواد: ١٦ . ٢٢ . ٣٠ . ٣٢ . ٣٥ منها. والفئات المدرجة أدناه وهي: الخدم في بيروت الأفراد، والنقابات الزراعية التي لا علاقة لها بالتجارة والصناعة، والمؤسسات التي لا يشتغل فيها إلا أعضاء العائلة تحت إدارة الأب أو الأم أو الوصي، والإدارات الحكومية والهيئات البلدية فيما يتعلق بالمستخدمين والأجراء والمياومين والمؤقتين الذين لا يشملهم نظام الموظفين، وأماكن العمل الحكومية (القطاع العام) بصورة مطلقة.

- التحفظ المنصوص عليه في المادة الأولى من القانون رقم ٥٦ تاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٨ المتعلق بتعديل المادة الأولى من القانون رقم ١٨٣ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٤ (الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقيات العمل العربية رقم ١-٩-١٣-١٥-١٧-١٨)،

٤ - قانون رقم ٥٧٢ تاريخ ٢٤ تموز ١٩٩٦، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٣٤ تاريخ ١/٨/١٩٩٦.

٥ - قانون رقم ١ تاريخ ٥/٩/٢٠٠٨، نشر في الجريدة الرسمية، ملحق العدد ٣٦ تاريخ ٩/٩/٢٠٠٨.

٦ - قانون رقم ٥٨٦ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٦٤ تاريخ ٢/١٢/٢٠٠٤.

والذي أجاز للحكومة التصديق على المواد التي تتلاءم مع اوضاع لبنان الاجتماعية والاقتصادية والتي لا تشكل تناقضاً صريحاً لنصوصه القانونية المرعية الاجراء.

٣

مدى تطبيق بعض المعاهدات والاتفاقيات المبرمة

تفرض الاتفاقيات على الدول الموقعة عليها أن تقوم بتعديل تشريعاتها الوطنية كي تتناسب مع ما نصت عليه هذه الاتفاقيات. تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المجلس النيابي، وبعد التصديق على قانون انضمام لبنان الى اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة^٧، كان في أغلب الحالات هو المبادر إلى تعديل بعض النصوص المُجففة بحق المرأة، خاصةً في قانون العقوبات، وذلك عبر تقديم اقتراحات قوانين من قبل بعض النواب هدفت لإزالة القليل من الغين اللاحق بالمرأة.

أولاً: قانون انضمام لبنان الى اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة وبالفعل فقد أقرّ المجلس النيابي في هذا المجال القوانين الآتية:

١. القانون الرامي إلى تعديل بعض مواد قانون العمل^٨ التي تضمنت تمييزاً بين الرجل والمرأة، بحيث حظرت المادة ٢٦ المعدلة على صاحب العمل التفرقة بسبب الجنس بين العامل والعاملة في ما يخص نوع العمل، مقدار الأجر، التوظيف، الترقية، الترفيع، التأهيل المهني والملبس.

٢. القانون المتعلق باستفادة الموظفة كالموظف^٩، ودون أي تمييز بينهما، وذلك خلافاً لأي نص آخر، من تقديمات تعاونية موظفي الدولة المنصوص عليها في نظام المنافع والخدمات وفي نظام منح التعليم، وذلك عنها وعن أفراد عائلتها: من زوج وأولاد، سواء من تتقاضى عنهم التعويض العائلي أو من لا تتقاضى عنهم التعويض المذكور، وكذلك عن من في عهدتها من أبوين أو أخوة أو أخوات وذلك بالنسب ذاتها التي تعتمدها التعاونية للموظف.

٧- قانون رقم ٥٧٢ تاريخ ٢٤ تموز سنة ١٩٩٦ نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٣٤، تاريخ ١/٨/١٩٩٦.

٨ - قانون رقم ٢٠٧ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٢٣، تاريخ ١/٦/٢٠٠٠.

٩- قانون رقم ٣٢٤ تاريخ ٢١/٤/٢٠٠١، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٢٢، تاريخ ٣/٥/٢٠٠١.

٣. القانون المتعلق بتعديل نص المادة ٢٦ من نظام التقاعد والصرف من الخدمة^{١٠} واستبدالها بأحكام جديدة وذلك بهدف معاملة الرجل والمرأة على قدم المساواة، بحيث أصبح يُفهم من هذه المادة بأن أفراد عائلة الموظف (ذكراً أو أنثى) أو المتقاعد المتوفي (ذكراً أو أنثى) الذين لهم الحق في المعاش أو التعويض هم اللبنانيون فقط من الزوجة أو الزوج إذا كان لا يتعاطى عملاً مأجوراً... كما أن القانون نفسه عدّل أحكام المادة الوحيدة من القانون رقم ٢٠٠١/٣٢٤ لجهة تحسين استفادة المرأة من هذا النظام.

٤. القانون المتعلق بحق استفادة المرأة اللبنانية عن زوجها وأولادها الأجانب من كافة تقديرات تعاونية موظفي الدولة في حال عدم الاستفادة من مصدر آخر.^{١١}

٥. القانون الرامي إلى تعديل بعض أحكام المادة ١٤ من قانون الضمان الاجتماعي^{١٢}، بحيث أصبح يُفهم بكلمة «المضمون» الواردة في هذه المادة: المضمون والمضمونة على السواء، وبدون أي تمييز.

كما نص هذا القانون على اعتبار التقديرات التي استفادت منها المضمونة عن أولادها، بموجب التفسير المعطى من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حقاً مكتسباً لها وأولادها لا يجوز للإدارة طلب استرداده.

٦. القانون الرامي إلى إلغاء المادة ٥٦٢ من قانون العقوبات^{١٣} المتعلقة «بجرائم الشرف»، والتي كانت تمنح العذر المخفف لكل رجل فاجأ زوجته أو أحد أصوله أو فروعه أو أخته في جرم الزنى المشهود أو في حالة الجماع غير المشروع فأقدم على قتل أحدهما أو إيذائه بغير عمد.

٧. القانون الرامي إلى تعديل المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٦/١٩٥٩^{١٤} (رسم انتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة) والذي هدف إلى المساواة بين الوارث المتزوج والوارثة المتزوجة لجهة الاستفادة من التنزيل الإضافي عند احتساب رسوم الانتقال المتوجبة على الوريث.

١٠- قانون رقم ٣٤٣ تاريخ ٢٠٠١/٨/٦، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٣٩، تاريخ ٢٠٠١/٨/٩.

١١ - قانون رقم ٣٨٧ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٦٣، تاريخ ٢٠٠١/١٢/٢٤.

١٢ - قانون رقم ٤٨٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٦٧، تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٤.

١٣ - قانون رقم ١٦٢ تاريخ ٢٠١١/٨/١٧، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٣٩، تاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.

١٤ - قانون رقم ١٧٩ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٩، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٤١، تاريخ ٢٠١١/٩/٣.

٨. القانون الرامي إلى تعديل المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤/١٩٥٩^{١٥} (قانون ضريبة الدخل) والذي هدف إلى تأمين المساواة بين الرجل والمرأة من خلال استعادة المرأة المتزوجة العاملة من التنزيل الضرائبي عن زوجها وعن أولادها إسوة بالرجل.

٩. قانون حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري^{١٦} الذي أدخل تعديلات جوهرية على قانون العقوبات لجهة التشدد في معاقبة بعض الجرائم مع الإبقاء على الوصف الصحيح لعناصر الجرم، وبخاصة الأحكام المتعلقة بجرم الزنا (المواد ٤٨٧ و ٤٨٨ و ٤٨٩ عقوبات). بالإضافة إلى وضع أحكام خاصة مناسبة وفعالة لجرم الإكراه بالعنف والتهديد على الجماع بين الزوجين. (تشديد العقوبات في المواد ٥٥٤ إلى ٥٥٩)، إضافة إلى التشدد في حال التكرار.

١٠. القانون المتعلق بتعديل المادتين ٢٨ و ٢٩ من قانون العمل الصادر في ١٩٤٦/٩/٢٣^{١٧} وتعديلاته^{١٧} حيث منح هذا القانون الحق للنساء العاملات في جميع الفئات المبينة في قانون العمل أن ينلن إجازة أمومة لمدة عشرة أسابيع تشمل المدة التي تتقدم الولادة والمدة التي تليها. وذلك بإبرازهن شهادة طبية تتم عن تاريخ الولادة المحتمل. كما نص على دفع الأجرة بكاملها للمرأة أثناء إجازة الأمومة. وحظّر التعديل الجديد أن يتم صرف المرأة من الخدمة أو أن يوجّه إليها الإنذار خلال مدة إجازة الأمومة، ما لم يثبت إنها استخدمت في محل آخر خلال المدة المذكورة.

لكن بالرغم من إقرار هذه التشريعات يبقى الكثير من النصوص التي يقتضي تعديل بعضها أو حتى إلغائها البعض الآخر وذلك بهدف إزالة الغبن والتمييز اللاحق بالمرأة في التشريع اللبناني من جهة، وكي يكون التشريع اللبناني متوافقاً ومنسجماً مع الاتفاقية الدولية لمنع جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

من هذه النصوص يمكن ذكر ما يلي:

-
- ١٥ - قانون رقم ١٨٠ تاريخ ٢٩/٨/٢٠١١، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٤١، تاريخ ٣/٩/٢٠١١.
 ١٦ - قانون رقم ٢٩٣ تاريخ ٥/٥/٢٠١٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٢١، تاريخ ١٥/٥/٢٠١٤.
 ١٧ - قانون رقم ٢٦٧ تاريخ ١٥/٤/٢٠١٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد ١٧، تاريخ ٢٢/٤/٢٠١٤.

في قانون العقوبات:

أ- رفع الاستثناء الذي يطال الزوجة في الفصل الأول المتعلق بالاعتداء على العرض من الباب الخاص بالجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة (المواد ٥٠٣ و ٥٠٤ من قانون العقوبات)^{١٨}

ب- إلغاء المادة ٥٢٢ من قانون العقوبات، التي تعفي من الملاحقة القانونية مرتكب جرائم: الاغتصاب، وارتكاب فعل مناف للحشمة بالإكراه أو بالحيلة، والخطف بقصد الزواج أو بقصد ارتكاب الفجور، وفض البكارة بعد الإغواء بالزواج، في حال تم عقد زواج المُرْتَكِب على المعتدى عليها.

ج- استحداث أحكام جديدة تتعلق بالإجهاض (المواد ٥٣٩ إلى ٥٤٥ من قانون العقوبات) وذلك من ضمن مقارنة وقائية توسع أحكام الحماية من الأسباب الآيلة إلى الإجهاض، بالتزامن مع اعتماد تدابير تعالج الأسباب التي تؤدي إليه، وتبني أحكام القانون الفرنسي الصادر سنة ١٩٧٥ الذي يشكّل مقارنة صحيحة وصحية لهذا الموضوع. ولكن الكل يعرف الصعوبات التي تكتنف التطرق إلى هذه المواضيع.

في قانون الضمان الاجتماعي: تعديل بعض المواد في قانون الضمان الاجتماعي

التي لا تزال تتضمن نصوصاً مجحفة بحق المرأة العاملة، لا سيما الفقرة (ج) من البند الثاني من المادة ١٤ التي تسمح للزوج بالإفادة عن زوجته من تقديمات الضمان في باب المرض والأمومة بدون قيود، في حين أن الزوجة العاملة لا يسمح لها النص بالإفادة عن زوجها إلا في حال تجاوز الستين من العمر وكان مصاباً بعاقة.

كما أن البند (٢) من المادة ١٦ يشترط لاستعادة المضمونة من تعويض الأمومة أن تكون منتسبة إلى الضمان منذ عشرة أشهر على الأقل قبل الموعد المفترض للولادة، في حين يعطي النص نفسه الرجل مدة أقصر للاستفادة عن زوجته من تقديمات الأمومة.

١٨- تقدم النائبان ستريدا جعجع وإيلي كيروز بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١١ باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادتين ٥٠٣ و ٥٠٤ والمتعلقتين بجرم الزنا، وإلغاء المادة ٥٢٢ من قانون العقوبات، المتعلقة بجرائم الإغتصاب والإكراه على الجماع وتزويج المعتدى عليها من المعتدي. أحيل اقتراح القانون إلى الحكومة بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١١. وأحيل إلى لجنتي الإدارة والعدل والمرأة والطفل بتاريخ ١٥/٣/٢٠١٢.

نجد أيضاً أن البند ٢ من المادة ٢٦ لا يمنح المرأة إلا ثلثي أجرها خلال إجازة الأمومة بدلاً من منحها كامل هذا الأجر. وأخيراً فإن الفقرة (أ) من البند الأول من المادة ٤٧ تسمح للوالد بالاستفادة من التقديمات العائلية عن الأولاد بينما تشترط عجز الزوج أو غيابه أو موته لتسمح للزوجة الموظفة بالاستفادة عن أولادها. كل هذه النصوص يقتضي العمل على تعديلها ورفع الغبن اللاحق بالمضمونة ومساواتها بالمضمون.

ثانياً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^{١٩}

بهدف تعزيز دولة القانون ومكافحة ظاهرة نكثي الفساد، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، عمد لبنان في العام ٢٠٠٨ إلى المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك بهدف مواجهة هذه الآفة، والتحرّي عنها وملاحقة مرتكبي الفساد والسعي الحثيث إلى منعه. كما وإدراج العقوبات المناسبة المقابلة للأفعال المرتكبة في القوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

لكن عند استعراض مواد هذه الاتفاقية نجد بأن لبنان لم يعتمد إلى إقرار قوانين جديدة تطبيقاً للموجبات المفروضة في هذه الاتفاقية، ومنها قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات* وقانون حماية كاشفي الفساد.

المادة السادسة من الاتفاقية نصت على أن:

- ١- «تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:
 - (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء؛
 - (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

١٩ - قانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٤٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٣.
* تمت الموافقة على القانون في جلسة ٢٠١٧/١/١٩.

٢- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.»

كما نصت المادة العاشرة من الاتفاقية على أن «تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء .»

يجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) «اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية»

تطبيقاً لما ورد في هذه الاتفاقية تقدم عدد من النواب باقتراحات قوانين شملت ما يأتي:

- ١- مكافحة الفساد في القطاع العام
 - ٢- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
 - ٣- حماية كاشفي الفساد
 - ٤- الحق في الوصول إلى المعلومات، (بالإضافة إلى مشروع قانون بالموضوع نفسه مُحال من الحكومة).
- تمت دراسة كل هذه الاقتراحات في اللجان النيابية المختصة، ويقضي بالتالي عرضها على المجلس النيابي بهيئته العامة لإقرارها.

ثالثاً: قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^{٢٠}، والبروتوكول الاختياري لهذه الاتفاقية^{٢١}

تعهدت الدول التي قامت بإبرام هذه الاتفاقية صراحةً في المادة ٢ على القيام باتخاذ إجراءات تشريعية أو إدارية أو قضائية فعّالة أو أيّ إجراءات أخرى لمنع أعمال التعذيب في أي إقليم يخضع لاختصاصها القضائي.

كما تعهدت الدول المنضمة بضمان اعتبار جميع أعمال التعذيب جرائم بموجب قانونها الجنائي، على أن ينطبق الأمر ذاته على قيام أي شخص بأي محاولة لممارسة التعذيب وعلى قيامه بأي عمل آخر يشكل تواطؤاً ومشاركة في التعذيب. (المادة ٤)

وتعهدت الدول الموقعة أيضاً أن تضمن، في نظامها القانوني، إنصاف من يتعرض لعمل من أعمال التعذيب وتمتعه بحق قابل للتنفيذ في تعويض عادل ومناسب بما في ذلك وسائل إعادة تأهيله على أكمل وجه ممكن، وفي حال وفاة المعتدى عليه نتيجة لعمل من أعمال التعذيب، يكون للأشخاص الذين يعولهم الحق في التعويض المادة ١٤. كما التزم لبنان بعد إقراره البروتوكول الاختياري لهذه الاتفاقية بإنشاء آلية وقاية وطنية من التعذيب.

تبعاً لكل ذلك يلحظ قانون إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب، ضمانات بقيام هذه الأخيرة بتطوير وتعزيز حقوق الإنسان وحكم القانون على الصعيد المحلي، بحيث تكون عملية إعلاء شأن حقوق الإنسان في لبنان نابعة من رغبة محلية يعكسها المشرع اللبناني. ونص القانون على استقلال هذه الهيئة وتمتعها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري في ممارسة أعمالها. تعمل الهيئة على رصد واقع حقوق الإنسان في لبنان وتقديم الرأي في مشاريع واقتراحات القوانين لضمان انسجامها مع حقوق الإنسان، وتلقي الشكاوي الفردية لتقوم بالوساطة مع السلطات لضمان احترام حقوق الأفراد والمجموعات. كما أعطيت الهيئة صلاحية التحقيق في انتهاكات القانون الإنساني الدولي.

٢٠- قانون رقم ١٨٥ تاريخ ٢٤/٥/٢٠٠٠، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٢٥، تاريخ ٨/٦/٢٠٠٠.

٢١- قانون رقم ١٢ تاريخ ٥/٩/٢٠٠٨، نشر في الجريدة الرسمية، عدد ٣٨، تاريخ ١٨/٩/٢٠٠٨.

رابعاً: قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^{٢٢}

أقر المجلس النيابي في جلسة ١٦ آب ٢٠٠٥ القانون الذي أجاز للحكومة الانضمام إلى بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعروفة باتفاقية «باليرومو»، والتي ترتب عليها التزام لبنان بإصدار النصوص القانونية اللازمة لمنع ارتكاب جريمة الاتجار بالأشخاص وملاحقة مرتكبيها ومعاقبتهم، ووضع نظام قانوني لحماية ضحايا هذه الجريمة ومساعدتهم.

وبالفعل، صادق المجلس النيابي على قانون خاص يتعلق بمعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال^{٢٣}، والذي أدخل تعديلات على قانون العقوبات اللبناني شملت تعريف جريمة الاتجار بالأشخاص، وعبرة الاستغلال على أنها تشمل إرغام المجنى عليه على ارتكاب أفعال يعاقب عليها القانون لا سيما أعمال منافية للحشمة أو تعاطي الدعارة أو استغلال دعارة الغير أو التسول. كما اعتبر بأن جريمة الاتجار بالأشخاص تشكل جنائية، وتحدد عقوباتها تبعاً لهوية الضحية وخطورة الوسائل المعتمدة لارتكاب هذه الجريمة. ووضع نظام قانوني متكامل لحماية الشهود وضحايا الجرائم يأخذ في الاعتبار ضرورة تأمين هذه الحماية شرط أن لا يمس ذلك بالحقوق الأساسية التي يتمتع بها الشخص الملاحق أمام القضاء الجزائي، ومنها ممارسة حق الدفاع والحق بمحاكمة عادلة.

خامساً: قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى إتفاقية العمل الدولية رقم ١٣٨

بشأن الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣^{٢٤}

نصت الفقرة (١) من المادة الثانية من هذه الاتفاقية التي أبرمها لبنان في العام ٢٠٠٢ على أن «تقوم كل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية، في إعلان ترفقه بصك تصديقها، حداً أدنى لسن الاستخدام أو العمل على أراضيها أو على وسائل النقل المسجلة

٢٢ - قانون رقم ٦٨٢ تاريخ ٢٤/٨/٢٠٠٥، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٣٧، تاريخ ٢٧/٨/٢٠٠٥.

٢٣ - قانون رقم ١٦٤ تاريخ ٢٤/٨/٢٠١١، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٤٠، تاريخ ١/٩/٢٠١١.

٢٤ - قانون رقم ٤٠٠ تاريخ ٥/٦/٢٠٠٢، نشر في الجريدة الرسمية عدد ٢/٣٤، تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٢.

على أراضيها: ولا يجوز قبول أي شخص لم يبلغ هذه السن للاستخدام أو العمل في أي مهنة...»، كما نصت الفقرة (٣) من المادة نفسها على أنه «لا يجوز أن يكون الحد الأدنى للسن المقرر عملاً بالفقرة ١ من هذه المادة أدنى من سن إنهاء الدراسة الإلزامية. ولا يجوز في أي حال أن يقل عن ١٥ سنة^{٢٥}».

على الرغم من أحكام هذا النص الصريح، أجازت الاتفاقية لأي دولة عضو لم يبلغ اقتصادها وتسهيلات التعليم درجة كافية من التطور، أن تقرر في البداية حداً أدنى للسن يبلغ ١٤ سنة، وذلك بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال المعنيين، حيثما وجدت. ومنذ ٢٠٠٢، تاريخ إبرام هذه الاتفاقية، لم تقم الحكومة بتعديل المادة ٢٢ من قانون العمل اللبناني المتعلقة بالحد الأدنى لتشغيل الأحداث بحيث بقي ١٣ سنة «يحظر بصورة مطلقة استخدام الأحداث قبل إكمالهم سن الثالثة عشرة ويجب ألا يستخدم الحدث قبل إجراء فحص طبي للتأكد من لياقته للقيام بالأعمال التي يستخدم لأدائها». أي لم تقم الحكومة بتنفيذ التزاماتها لجهة رفع سن تشغيل الأحداث تطبيقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

في هذا المجال لا بد من الإشارة إلى أن لبنان قد صادق على ٥١ اتفاقية عمل دولية (سبعة من أصل ثمانية من اتفاقيات العمل الدولية الأساسية) وعلى سبع اتفاقيات عمل عربية. لذلك يقتضي تحديث وتطوير قانون العمل بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كي يأتي منسجماً مع أحكام اتفاقيات العمل الدولية والعربية المبرمة من قبل لبنان.

٤

الاتفاقيات التي لم يتم إقرارها

تبقى الإشارة إلى أن هناك عدة اتفاقيات عُرضت على الهيئة العامة للمجلس النيابي ولم تتم المصادقة عليها وذلك لأسباب سياسية، نذكر منها:

٢٥- المادة ٢٢ من قانون العمل الصادر بتاريخ ١٩٤٦/٩/٢٣ والمعدل بموجب القانون رقم ٥٣٦ تاريخ

١. مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ٧٨٨٧ تاريخ ١٨ أيار ٢٠٠٢ والمتعلق بالاجازة للحكومة الانضمام إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الاطفال في الصراعات المسلحة.
٢. مشروع القانون الوارد بالمرسوم النافذ حكماً رقم ١٠٥٢ تاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٧ والمتعلق بالإجازة للحكومة إبرام اتفاقية ذوي الاعاقة والبروتوكول الاختياري العائد لها.
٣. مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ٣٦٣٢ تاريخ ٢٠ آذار ٢٠١٠ والمتعلق بالاجازة للحكومة إبرام اتفاق بين لبنان وفرنسا حول التعاون في مجالات الأمن الداخلي والأمن المدني والادارة.

دور اللجان النيابية

النائب نوار الساحلي

مقرر لجنة الإدارة والعدل النيابية

ألقي مقدمة سريعة تحت عنوان: "آليات التشريع في مجلس النواب بين النصوص والتطبيق". للأسف بعض القوانين في لبنان تكون على القياس، إما لموضوع معين او لفئة معينة، او لمجموعة معينة، وهذا استثناء للقاعدة، فمثلاً نذكر منها قوانين للقوى الأمنية تتعلق بالترقيات، فيبنى القانون على اساس حكم صدر عن مجلس شوري الدولة، وليس القاعدة، لكن يحصل كنوع من التأكيد على مصداقية القضاء. الحكم يعطي حقوقاً للعسكريين الذين طعنوا بمباراة ما.

دور مجلس شوري الدولة هو اكثر مع الحكومة كاستشاري منه مع النواب ويأتي لتحضير واعداد مراسيم لمشاريع القوانين، وطبعاً هيئة التشريع والاستشارات تبدي رأيها باعداد القوانين.

أما دور اللجان فهو دور تحضيري واساسي للاقتراحات ومشاريع القوانين، وطبعاً معروف بان اقتراح القانون مقدم من النواب ومشروع القانون يأتي من الحكومة. كيفية توزيع القوانين والاقتراحات على اللجان تعود لرئيس المجلس، وهناك عرف يقول بأن يحول المشروع بحسب الوزير الذي وقع عليه الى اللجنة المختصة لدراسته، أما بالنسبة للاقتراح فبحسب موضوعه يحول الى اللجان المختصة .

أهم لجنة في مجلس النواب هي لجنة الادارة والعدل التي تعتبر الأم او المطبخ الداخلي لعمل مجلس النواب واكثرية القوانين تمر عبرها.

عند تعدد او الاختلاف بالاراء في اللجان حول مشروع معين يحول الى اللجان المشتركة من أجل الاتفاق على مشروع واحد ومن ثم عرضه على الهيئة العامة، ويحق لرئيس مجلس النواب ان يحيل اي اقتراح او مشروع الى اللجان المشتركة ويترأس هذه اللجان رئيس مجلس النواب او نائب الرئيس او من يسميه الرئيس.

في الهيئة العامة، يتم مناقشة الاقتراحات والمشاريع بحسب آخر صيغة درست في اللجان او الصيغة التي درستها اللجنة الاساسية.
أما العوائق في لبنان فهي إما سياسية أو مناطقية او طائفية.
الاستعانة بالخبرات الاجنبية: يحق لرئيس اللجنة دعوة من يراه مناسباً بحسب المواضيع المطروحة، كما أن هناك دائماً استعانة بالخبرات القضائية في المشاريع أو الاقتراحات المطروحة التي هي بحاجة لرأي من وزارة العدل.

التشريع والاختصاص

النائب بطرس حرب

وزير الاتصالات

أنا سعيد للتواجد هنا، عندما دخلت إلى القاعة تذكرت انه لا يزال هناك قانون ومفكّرون وحضارة، هناك أشخاص يفكرون كيف نعيش أفضل وكيف سنواجه المستقبل المجهول في ظل هذه الأيام الصعبة التي نعيشها، أشخاص يبحثون عن دور لبنان والقانون في لبنان على صعيد منطقة الشرق الأوسط.

في الحقيقة، مجلس النواب مؤسسة ذات دور خطير وكبير، وخطر ما يمر به لبنان اليوم هو أن دور مجلس النواب شبه مغيب أو شبه معطل.

دور مجلس النواب الأول هو التشريع بالإضافة إلى مراقبة ومساءلة الحكومات والسلطة التنفيذية بالإضافة إلى دوره في انتخاب رئيس الجمهورية وإعطاء الثقة للحكومة وحجبها في مرحلة ثانية.

يُطرح سؤال كبير عند رجال القانون والدستوريين عن دور مجلس النواب في غياب الحكومة وما هي قدرته على التشريع في هكذا وضع، وهذا سؤال طبيعي لان للحكومة رأي بالتشريعات، هو رأي ليس حاسماً إنما رأي لان انعكاسات التشريعات ستكون على أعمال وسياسة الحكومة.

طبعاً هنا كضابط في الإنفاق المالي، ولا يمكن لمجلس النواب تجاوزه لأنه يحتاج لموافقة الحكومة، لذلك عندما تحصل اجتماعات لمجلس النواب في ظل غياب الحكومة يُطرح سؤال كبير عن هذا الأمر، خصوصاً إن كانت الاجتماعات هي لإلزام الحكومة بنفقات معينة، وهنا نذكر بان لبنان يعمل من دون موازنة منذ ٢٠٠٥ تقريباً.

يدفعني هذا الواقع لطرح السؤال التالي عن دور النائب في اقتراح مشاريع قوانين والمشاركة بالنقاش في المشاريع التي ترسلها الحكومة، وهنا أريد أن اذكر أن الدول المتقدمة شعرت بالحاجة إلى ضرورة تخفيف هذا الدور عن مجلس النواب، وعن تقسيم وتفريق ما يمكن أن يقوم به المجلس والحكومة، التطورات التقنية الحاصلة في العالم والحاجات المرتبطة بها لا

تسمح لمجلس النواب كهيئة عامة أن يواكب هذه التطورات، لذلك بعض الحكومات في الدول المتطورة بدأت تأخذ الإذن بالتشريع.

لماذا؟ لأن هذه الحكومات لديها الجهاز الفني في كل ميدان من ميادين الحياة الذي يؤهل الوزير أن يذهب إلى مجلس النواب مع مشروع القانون الذي يمر أصلاً بمصفاة الاختصاصيين في الميدان المختص.

من هذا المنطلق، ما هي إمكانيات النائب في لبنان على التشريع غير الاجتهاد الشخصي؟ وما هو عدد النواب القادرين على توفير هذه الإمكانيات؟ في الحقيقة العدد ليس كبيراً لسببين، أولاً مجلس النواب غير مؤهل، وأنا شخصياً مثلاً ليس لدي أي مستشار توفره الإمكانيات المتاحة للنواب لمؤازرتهم في عملهم النيابي، والأمر الثاني انه ليس بالضرورة أن يرى النائب أن هناك حاجة لدراسة مشروع معين لطرحه على اللجان المختصة أو الهيئة العامة.

في مجلس النواب علينا واجب، وهو تهيئة النواب على القيام بواجبهم، وعلى النواب أنفسهم واجب، وهو ممارسة دورهم بالجدية المطلوبة، لان عدم ممارسة هذا الدور له انعكاساته السلبية على المجتمع اللبناني بأكمله، ولأن هناك ضرورة أن نتطور من خلال هذه التشريعات، فالعالم يتطور بسرعة هائلة وعلينا مجاراته.

لبنان كان الأول في منطقة الشرق الأوسط والأول من حيث اعتماد خدمة الإنترنت، اليوم لبنان هو في المراتب المتأخرة في العالم العربي من حيث التطور، ونحن نبذل جهوداً كبيرة لحل هذه المشكلة، الحمد لله انهينا مراحل، لكن هناك الكثير منها أيضاً، في ظل الظروف الصعبة التي نعمل فيها بغياب رئيس للجمهورية ومجلس نواب معطل وحكومة مشلولة.

في وزارة الاتصالات، لدينا بعض الحرية للقيام ببعض المشاريع من دون موافقة مجلس الوزراء، ما أعطانا مجالاً أوسع في العمل واستكمال مشاريعنا التطويرية، فالعالم يتطور والحاجات تتغير بشكل سريع ولا يمكننا التفرج عليها، ومن هنا نرى أهمية في أن لا يُغلق باب "المختبر" الذي يُحضّر القوانين، وأريد أن اثني على عمل اللجان داخل مجلس النواب اللبناني الناشطة، لكن في الوقت عينه أتمنى أن يتفعل أكثر هذا النشاط والإنتاجية.

أريد أن أعطي مثلاً على القوانين التي نعمل عليها الآن، وأبرزها اقتراح قانون حول "المعاملات التجارية الالكترونية"، والعمل على هذا الاقتراح اخذ أكثر من ست أو سبع سنوات،

ولكي يقر يجب أن يمر أيضاً باللجنة المختصة "تكنولوجيا المعلومات" قبل الوصول إلى الهيئة العامة، وأنا اعتقد أن هذا القانون من أهم القوانين إلحاحاً في لبنان، لكن من أجل إقراره يجب أن يمر بأكثر من لجنة لدراسته، وماذا عسانا أن نفعل في هكذا وضع سياسي بغياب رأس للدولة وفي ظل تعطيل المؤسسات.

كان لدي الإصرار على التواجد هنا، تلبية لدعوة صديقي الدكتور أنطوان مسرة ومعرفتي أيضاً بالشخصيات الحاضرة، وهنا أريد أن أقول انه لا يمكننا الاستمرار بهذا الوضع السياسي، ومن واجبنا أن نجنب وطننا الانهيار لأننا نقف على حافة الهاوية صراحة، وعلينا الحفاظ على بلدنا لأننا إذا خسرنا هذا الوطن سنخسر كل شيء.

في النهاية أدعو للحاضرين بالتفوق والعمل والخروج بخلاصة ونؤكد أن في هذا الوطن أشخاص يتمتعون بكفاءات واعدة للمستقبل.

الاجتهاد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية
في الصياغة التشريعية*
الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

١. معنى المبدأ: لا احد يعتد بجهل القانون Nemo censetur ignorare legem
وينتج عن ذلك قضائية مسألة الصياغة Juridicisation de la légistique
٢. الاجتهادات الدستورية حول البلوغية ووضوح ومفهومية القانون
clarté, intelligibilité et accessibilité de la loi
وقواعد الصياغة التشريعية légistique
٣. حالات في لبنان:
قانون الموازنة العامة
قانون الإجراءات
قانون استعادة الجنسية...

ترتبط الصياغة التشريعية بثلاثة مفاهيم: البلوغية والوضوح والمفهومية، وانطلاقاً من
المبدأ: لا احد يعتد بجهل القانون Nemo censetur ignorare legem. لهذا المبدأ مفاعيل

* النص هو تقرير لمداخلة شفوية ونقلأ عن آلة تسجيل وأعاد الكاتب صياغته، وذلك خلال ورشة العمل في
مجلس النواب حول موضوع: "صياغة مشاريع واقتراحات القوانين، وجهتا النظر اللبنانية والأوروبية"،
٢٠١٦/١/٢٨.

وخلاصة ورشة العمل التي عقدت في ٢٠١٦/٩/٢٢ في مجلس النواب بالتعاون بين المؤسسة اللبنانية للسلم
الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور ومعهد الدروس القضائية ومعهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في
بيروت.

ليس فقط تجاه **المواطنين** الذين يتوجب عليهم معرفة حقوقهم وواجباتهم، بل ايضًا تجاه **المشرّع** و**كل السلطات العامة** في ما يتعلق بصياغة التشريعات في بلوغيتها ووضوحها ومفهوميتها والتعريف بها ونشرها.

لماذا يتمتع هذا المبدأ بصفة دستورية؟ لانه مرتبط بمبدأ **المساواة** امام القانون وبالصفة **العمومية** للقانون. القانون المصاغ بشكل غير منسجم مع قواعد البلوغية والوضوح والمفهومية يضرب بالعمق مبدأي المساواة والعمومية وبالتالي يصبح القانون منافياً لدولة الحق. لماذا تكتسب قضايا الصياغة التشريعية أهمية جوهرية في **عالم اليوم** وفي اطار العولمة؟ لثلاثة أسباب على الأقل:

١

أهمية الصياغة التشريعية في عالم اليوم

١. التضخم التشريعي *inflation juridique*: يؤدي حجم القوانين بشكل تُطرح فيه مستلزمات التجميع والتوثيق والتبويب والبلوغية والوضوح، ليس فقط بالنسبة الى المواطنين بل ايضًا بالنسبة الى الاختصاصيين.

٢. امتداد التشريع الى كل المجالات *droit sans frontières*: يحتم التطور التكنولوجي والتضخم السكاني وامتداد تدخل الدولة في تنظيم الحياة العامة الى امتداد التشريع الى مجالات جديدة ومستحدثة.

٣. **الاستعمال الاداتي للقانون** على حساب طابعه المعياري *utilisation instrumentale du droit aux dépens de la conception normative*: لا يؤدي بالضرورة تطور الأصول الديمقراطية الى مزيد من الديمقراطية، اذ تتطور في آن أساليب استعمال القانون كأداة لشرعنة ممارسات استثنائية ولتحويل القانون عن هدفه الحقوقية، ما يتطلب مزيدًا من التشدد في احترام روحية الشرائع.

يندرج العمل في سبيل تحسين الصياغة التشريعية في ثلاثة توجهات:

١. **الثقافة الحقوقية**: ترتبط الصياغة التشريعية بثقافة تتخطى مجرد المعرفة القانونية

وتتضمن ثلاثة عناصر:

أ. *الأسباب الموجبة*: ان ذكر الأسباب الموجبة في أي تشريع ضرورة قصوى لتبيان حجم ومدى الضرورة في التشريع، اذ قد يصدر تشريع لاسباب وجيهة وقد تصدر قوانين تلبية لخواطر ومصالح فردية. تُظهر الأسباب الموجبة اذا كان من الضروري إصدار تشريع جديد او الاكتفاء بتعديل تشريع قائم او اصدار مراسيم او مجرد تصويب التطبيق وتجنب الانحرافات.

ب. *المعايير*: ان مرجعية المعايير وتدرجها لدى وضع تشريع جديد او تعديل تشريع قائم هي بالغة الأهمية للمحافظة على التناسق في المنظومة الحقوقية في المجتمع والا قد تتضارب المعايير ما يُسيء الى دولة الحق من خلال تشريعات استثنائية.

ج. *البلاغة*: ان الكفاءة اللغوية في الصياغة ملازمة للصياغة في سبيل تحقيق هدفة البلاغة، أي إيصال الرسالة بوضوح ومفهومية مع الاخذ بالاعتبار المجتمع والناس المستهدفين من التشريع.

يورد الرئيس غالب غانم خلال ورشة عمل في مجلس النواب في ٢٨/١/٢٠١٦ تعدد التعابير في الدستور اللبناني في ما يتعلق بالأكثرية، بخاصة في المواد ٣٤ و٤٩ و٧٧ و٧٨. اما المادة ٦٥ من الدستور فهي، بالرغم من وضوحها حول الأكثرية الموصوفة في التقرير في ١٤ موضوع محدد حصراً، عرضة لتأويلات مخالفة للنص وروحته.

٢. *التقنيات*: تشمل الصياغة التشريعية مجموعة من التقنيات بخاصة في العنوان

والتبويب والتعابير.

٣. *المتابعة*: نوعية التشريع مُهددة ليس فقط من خلال صياغات غير منسجمة مع

التقنيات بل من خلال استعمال اداتي للقانون utilisation instrumentale de la loi على حساب هدفه المعيارية conception normative de la loi، بخاصة في القانون العام (الضرائب، التنظيم المدني، البلديات...) حيث يبرز قانون هامشي droit parallèle من خلال قرارات وزراء وتعاميم واجتهادات إدارية داخلية فيُطبق القانون بأشكال مختلفة ومُتباينة في بيروت والشمال والبقاع... وبدون جمع الاجتهادات الادارية الداخلية في وثيقة مُوحدة وفي متناول القيمين على الإدارات العامة والمواطنين. وقد يلتزم الموظف بالتعميم ولا يلتزم بالقانون او يجهله او يتجاهله. الحاجة تالياً الى التمييز بين القانون الخاص والقانون العام في سبيل مقاومة الاستعمال الاداتي للقانون على حساب صفته المعيارية وصفته العامة والمساواة امام القانون. القانون في صياغته واستعماله الاداتي قد يهدد دولة الحق. ومن واجب كليات الحقوق

- وقد تكون مجرد كليات قانون - تعميم ثقافة حقوقية تُؤمن التقيد بمعايير القانون. يضاف الى ذلك ان وضع القوانين وتناسقها مرتبطان بسياسات عامة ونوعية تشريع.

كان يحفل مشروع الموازنة العامة في الماضي بمواد لا علاقة لها مباشرة بالضرائب والميزانية والمال العام وهي مخالفة لقواعد الصياغة التشريعية *légistique*. يجري تمرير مشروع مشيوه يفتقر الى اسباب موجبة او يُراد اجتنابه مناقشة عامة من خلال نصوص عنوانها لا يوحي بمضامينها. ويمر المشروع بدون مناقشة وحتى بدون دراية من المسؤولين عن مناقشته.

من الامثلة في التمرير المادة ٥٤ من القانون ٥٨٣ تاريخ ٢٣/٤/٢٠٠٤ (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤) حيث ورد "اخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحيحة مجلس الخدمة المدنية". ما علاقة الموضوع بالموازنة؟ ما هي الأسباب الموجبة؟ هل نوقشت هذه المادة؟ كيف ادخلت في قانون الموازنة؟

غالبًا ما يُطبق موظفون مذكرة ادارية أو تعميمًا مخالفًا لنص قانون يجهلون وجوده أو يعرفون بوجوده ولكنهم يتذرعون بالمذكرة الادارية. أو يلجأ وزير بموجب قرار الى تأليف لجنة لمراجعة مرسوم هو ثمرة جهد جماعي طيلة اكثر من ثلاث سنوات وأقر بالاجماع في مجلس الوزراء. وفي ادارات عامة تطبق كل محافظة القوانين حسب تأويلات متضاربة واستتسابًا في التأويل ما يترك مجالاً للفساد المقونن، حيث ان الاجتهادات الادارية الداخلية ليست موثقة ومصنفة وموضوعة في التداول.

حصلت اجتهادات عديدة في فرنسا اطلق عليها تسمية: "الأمان التشريعي" *sécurité juridique*، وقدمت دعاوى على هذا الأساس. كأن يُؤسس مواطن شركة على أساس القانون القائم ولكن لا يلبث ان يطرأ تعديل على هذا القانون بعد اسبوعين، يليه تعديل ثالث بعد شهرين ورابع بعد سنة، ما يؤثر على الاستقرار التشريعي. تحتاج القوانين للتعديلات إلا أن التعديلات المتلاحقة والتي تعطي انطباعًا بالتحسين تضر في الواقع بمصالح المواطن، إذ انها تسيء الى الأمان التشريعي. صدرت اجتهادات في فرنسا بهذا المعنى، فالتغيير المتتالي للقوانين وتبديلها يُغيّر في مسار المؤسسات والتخطيط. إن إدراك الناس بأنهم معنيون في التشريع يغيّر من نوعية التشريع ويجعل التشريع قابلاً للتطبيق بكلفة اقل. في حال اقتنع الناس بالتشريع وشاركوا فيه لا تعود الحكومة مرغمة على وضع أجهزة تفتيش ومراقبة فوق ما يلزم،

اذ تولدت قناعة لدى الناس. بينما اذا افتقر التشريع لقناعة الناس تضطر الحكومة إلى زيادة أجهزة الرقابة والتفتيش بغية تطبيقه بالقوة.

والايجابية الاخرى الناجمة عن جعل الناس معنيين بالتشريع هي توافر حظوظ كبيرة للتشريع في التطبيق. في كل مجتمع تشريعات لا تحصى، حظوظها في التطبيق قد تكون معدومة، ذلك انه لم يتم اشراك الناس بها ولم يقتنعوا بها، لذلك يتم اللجوء باستمرار الى تعديلات في التشريعات وتتراكم التشريعات.

ندخل هنا في مفهوم فعالية القانون *effectivité du droit*. تعمم الانطباع انه في حال بدلنا القوانين فنحن نُحدثها، وغالبًا ما نستعمل رمزية القانون لايهام الناس بأننا نحسن ونصلح. يجب ان ندخل في المفاهيم الحقوقية مفهوم فعالية القوانين. لا ترتبط فعالية القوانين بالقانون نفسه. القانون ذاته لا يضمن تطبيقه. ما يضمن تطبيق القانون هو توازن القوى في المجتمع، والثقافة السياسية السائدة في المجتمع، ودور الجمعيات والمجتمع الأهلي في هذا التطبيق وتوافر قضاء مستقل وادارة فاعلة. يرتبط تطبيق القوانين بعناصر لا تكمن في القانون ذاته فالقانون بحد ذاته لا يضمن هو نفسه تطبيقه.

في حال تأمنت مشاركة الناس في التشريعات، أي النقابات وجمعيات غرف تجارة... سيؤدي ذلك الى تحسين في نوعية التشريع واعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية *Etat de droit* و *Règle de droit*. القانون قد يكون ظالمًا وتعسفيًا وقد يستعمل في سبيل عدالة انتقائية. للنقابات والجمعيات دور في التشريعات وفي دعم النواب الحريصين على الشأن العام في صياغة تشريعات تقيد الناس. انه مسار جديد نسبيًا في الدول العربية ويؤسس لنقاش عام حول القضايا الحياتية اليومية للناس.

لو صنفنا التشريعات وفق قطاعات مهنية نجد امكانية في تقسيمها على النقابات. النقابة لا تهتم فقط بمصالح افرادها، انما ايضا بالتشريعات التي تطالها والتي تعنيها. وهناك العديد من النقابات التي تهتم ولكن يجب ان تقوم بدراسة مُعمقة للتشريعات. يُشكل ذلك تغييرًا في المسار الديمقراطي، في نوعية التشريعات وفي الثقافة الحقوقية وتطبيق التشريعات وفعالية القوانين.

يتذمر بعض النواب من وضع التشريع، خصوصًا أنه ما من مواطن قصدهم طالبًا منهم دعم مشروع يتعلق بالمصلحة العامة، إنما يقصدهم طالبًا دعم مشروع خاص به شخصيًا

ومركبًا لصالحه. مهما كان النائب مشرعًا وحريصًا على الشأن العام ليس بإمكانه دراسة أكثر من مئة مشروع قانون، وجهاز مجلس النواب غير كاف. يمكن ان يتولى طلاب دراسات عليا حقوق وعلوم سياسية مساعدة نواب في التوثيق والدراسة، وهو أمر معتمد في العديد من البلدان. انه مسار جديد نسبيًا. تقع المسؤولية على الثقافة الحقوقية السائدة والنواب يعانون منها. كيف نخلق لدى الناس التفكير والشعور بأن كل التشريعات بدون استثناء تؤثر في نوعية حياة كل فرد؟ هل يجوز مثلاً ألا يحصل اهتمام بقانون ضمان الشيوخة على الأقل من خمس أو ست نقابات بشكل جدي ويدرسونه ويقدمون اقتراحات حوله وتدعمهم هيئات نيابية؟ وقانون حماية المستهلك مهم ودراسته كما دعم النواب له ضعيف.

إذا كان التشريع عملية صعبة فإن رصد حركة التشريع وتوثيقها لا يقلان صعوبة للأسباب الآتية:

١. الضخامة: تتصف حركة التشريع بالضخامة والتشابك والاستمرارية داخل اللجان

في المجلس وبينها.

٢. الوصول إلى المعلومات: قد يخيل ان العمل سيكون سهلاً نظراً لإمكان

الوصول بسرعة إلى المعلومات ورصد حركة التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان أولاً، ثم في إجتماع الهيئة العامة للمجلس. لكن في الواقع فإن هذا العمل هو أكثر صعوبة. للحصول على المشاريع والاقتراحات لا بد من مساعدة وبخاصة لتحديد البنود ذات الصلة بمعايير حقوق الإنسان والديمقراطية.

٣. التبويب: المشاريع والاقتراحات مُتَشعبة وغير مُبوبة وبحاجة إلى تصنيف يصعب

تحديده في عدد محصور من المواضيع. واللوائح في أكثر من مئة صفحة تحوي كل واحدة منها على مشروع أو إقتراح قانون وموضوعه وتاريخ تسجيله وإسم اللجنة أو اللجان المحال امامها... اللوائح ضرورية لكنها غير كافية بمفردها للرصد والتوثيق والتقييم ما لم يتم الحصول على المشاريع والاقتراحات نفسها.

٤. التمويه: الإعلام هو من أهم المصادر المتوافرة للرصد والتوثيق. ليست الصعوبة

ناجمة عن قلة الاخبار المتعلقة بعمل اللجان النيابية ونشاطها التي يتم تزويد الصحف بها عادة، بل لأن الإعلام ليس دائماً بالمستوى المطلوب لمراقبة مدى انطباق التشريعات على قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية. الإعلام لا يدخل في صلب نقاش اللجان المتعددة، بل يتلقى النتيجة من رئيس اللجنة أو المقرر ليصبح الخبر

في ما بعد مادة إعلامية سطحية غالباً. يسهم الخبر في بعض الحالات في خلق أجواء من الغموض وحتى من التجهيل.

على سبيل المثال، ان الخبر المتعلق بالاقترح الرامي إلى توظيف مجنسي عام ١٩٩٤ في الإدارة العامة في لبنان، بتقليص شرط حيازة الجنسية عن عشر سنوات، لا ينشر بهذا الوضوح، بل بطريقة موهمة. نقرأ في الخبر ان "لجنة الإدارة والعدل النيابية تجتمع لدرس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل الفقرة أ" من البند ١ من المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ المتعلق بنظام الموظفين". انتهى الخبر! الا يبدو وكأنه يتوجه إلى مواطنين كلهم خبراء في علم الإدارة العامة، ملمين بأصولها، يمتلكون مجموعة القوانين والوقت والصبر وعناء البحث لتفكيك رموز هذا الخبر وألغازه؟ هناك حاجة إلى صحافيين برلمانيين تتوافر لديهم ثقافة حقوقية وسياسية في آن.

تسهم الصحافة عند نقل تصريحات النواب في كتابة إقتراحات ومشاريع قوانين يتم عرضها على الرأي العام قبل ان تسلك مسارها نحو اللجان في المجلس النيابي. بعض النواب لا وقت لديهم لصياغة مشاريع قوانين وتقديمها إلى الأمانة العامة للمجلس التي تحيلها بدورها على اللجان المختصة لدراستها.

٥. **الاحالات:** يكمن العائق الأكبر امام عملية الرصد والمتابعة في إحالة مشاريع القوانين بعضها إلى البعض الآخر، كالمواد المعطوفة من مشاريع واقتراحات تشريعية إلى نصوص واردة في قوانين اخرى، ما يزيد في الغموض وفي عرقلة عملية البحث للعثور على المصادر المطلوبة، خصوصاً وان بعض مشاريع القوانين أو المراسيم لا تكتفي بإحالة واحدة، بل تتضمن مجموعة إحالات إلى قوانين متعددة.

٦. **متابعة من المجتمع:** هناك حاجة إلى مراقبة من المجتمع بموازاة العمل التشريعي النيابي وتقييم يومي مستمر وإلى تحليل المعطيات والوقائع بما يسمح بإصدار تقارير ودراسات، انطلاقاً من عدد كبير من المؤشرات، في سبيل استشراف مجالات التراجع أو الاستقرار أو التقدم.

٧. **انذار مبكر:** التقارير هي وسيلة للمراقبة الدائمة، وأداة "تيقظ" ديموقراطي لنشر الوقائع والمعلومات ومختلف تطورات المسار التشريعي، ولها وظيفة مزدوجة: أولاً توثيق المكتسبات في التشريع على صعيدي احترام معايير حقوق الإنسان والديموقراطية. وثانياً توفير امكانية المقارنة في مسار حقوق الإنسان والديموقراطية.

٨. **تقرير دوري:** تثير اللغة التي يصاغ بها التقرير الدوري عدداً من القواعد والإشكاليات المنهجية التي يتعين مراعاتها بهدف المحافظة على مبدأ الحياد، بعيداً من النصوص البيروقراطية الطابع، ومن دون إهمال الوقائع في سياق تحليلي. ويخضع التقرير للمناقشة ويتخذ شكله النهائي بعد النقاش والاستماع إلى الملاحظات ومراجعة النص الأساسي بما يعكس حالة من التفاعل المستمر.

٩. **مداولات اللجان:** تخضع مداولات اللجان النيابية، بحسب النظام الداخلي للمجالس النيابية، لمبدأ سرية الجلسات. لا شك ان رفع السرية يحقق مزيداً من الشفافية وتعزيزاً للديمقراطية. تقدم النائب محمد عبد الحميد بيضون عام ١٩٩٧ باقتراح لرفع السرية عن مداولات اللجان النيابية، من خلال تعديل المادة ٣٤ من النظام الداخلي للمجلس. خلال كانون الثاني وشباط ٢٠٠٤، نشرت "النهار" على أربع حلقات محاضر مناقشات مشروع قانون البلديات في لجنة الإدارة والعدل. ونشأ في المجلس النيابي تياران بين النواب: الأول يطالب بأن تكون علنية جلسات اللجان هي المبدأ وان تكون السرية هي الاستثناء. لم يتبلور هذا الإتجاه في اقتراح جدي يطرح للتداول، ومن ثم لإقرار تعديل النظام الداخلي وفقاً لهذا المنحى. اما الإتجاه الآخر بين النواب الراض لموضوع رفع السرية، فإنه ما زال يعكس لدى النواب الخشية من ان يصير عمل اللجان خاضعاً لمزيدات ما يؤثر في التشريع على اعتبار ان اللجان هي مطبخ التشريع.

٢

قواعد الصياغة التشريعية

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٩ أن مبادئ حقوق الانسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح بدون جدوى اذا لم يتسنى للمواطنين الاطلاع، بصورة جيدة، على النظم القانونية المطبقة بوجههم. من هنا تهدف الصياغة التشريعية - وهي علم تطبيقي قائم بذاته *Légistique* - الى البحث عن أفضل الطرق لصياغة واصدار وتطبيق التشريعات. انها وثيقة العلاقة بمعايير الديمقراطية وحقوق الانسان، إذ كيف يمكن تطبيق قاعدة " لا يمكن الاعتداد بجهل القانون " *Nul n'est censé ignorer la loi* ما لم تكن الحقوق والواجبات بمتناول المواطنين بطريقة سهلة ومقروءة ومفهومة؟

يعاني التشريع العربي عموماً من الثغر التالية: نصوص قديمة، مبعثرة غير موحدة، غير متجانسة الى حدود التضارب، إحالات من قانون الى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير ميوّبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعابير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية ...

الإخلال بقواعد التشريع من شأنه تغيير معنى القاعدة الحقوقية. من الأمثلة على ذلك:

- إدخال نص قانوني في متن نص قانوني آخر لا علاقة له به (ما يسمّى باللغة العامية "تمريء"). مثلاً: إدراج مادة في خاتمة قانون إصدار أسهم المصارف تتعلق بتخفيض رسم تسجيل العقارات لصالح المصارف (المادة ١١ من القانون رقم ٣٠٨ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣).

- استعمال تعابير معينة دون الأخرى.

تنطبق الأمثلة المذكورة على تشريعات دول أخرى حيث لا تقع هذه الأمثلة بالضرورة سهواً في كل مرة وهي تؤدي الى تضليل المواطن الذي لا يفترض به الإلمام بتقنيات القانون بخلاف "الخبراء في التقنيات القانونية" الذين يُحسنون تطبيق القاعدة القانونية ليس حرصاً على العدالة بل لأنهم يدركون خفايا القاعدة القانونية *Le choix de mettre un texte dans un code ou l'autre n'est pas neutre (Braibant, 1995).* وتكمن خطورة المسّ بقواعد صياغة النصوص القانونية في لبنان خصوصاً، لأن كثيراً من تشريعاته لها طابع خاص: فهي تنظّم الاختلاف في مجتمع غني ومتنوع ولذلك فسوء صياغتها قد يوقع في أخطار، خصوصاً في قضايا الحريات والانتخابات والتعليم... نردّ أسباب قصور التشريع الى اعتبارات عديدة:

١. القوانين المستمدة من أحكام "المجلة" أيام العثمانيين، ونسخ التشريعات عموماً عن تشريعات اجنبية وعدم ملاءمتها في معظم الأحيان للواقع وحاجاته في التشريع، وذلك على الرغم من تشريع بعض القوانين الخاصة بالتجربة اللبنانية.
٢. عدم كفاية السياسة التشريعية وآلية تحديث القوانين وضرورة القيام بورشة تشريعية إثر حروب وازمات.

٣. عدم استعانة النواب عموماً بمستشارين قانونيين متفرّعين. وفي مطلق الأحوال، ليس ما يشير الى أنه يتسنى للنواب دراسة جميع مشاريع واقتراحات القوانين كفايةً.
٤. تراجع عدد رجال القانون الكبار لصالح رجال الأعمال بين النواب. تتسحب سلبيات هذا التراجع في ميدان "التشريع"، على المهمة الثانية للنائب التي لا تقل أهمية: "محاسبة الحكومة". من هنا الحاجة الى "مشرّعين" يلمّون بأصول التشريع وليس الى "نواب" بالمعنى السياسي فحسب^١.
٥. تشابك الصلاحيات بين الوزارات والادارات المختلفة ما ينعكس تشابكاً وتنازاعاً بين القوانين.

يتّسم التشريع الحديث بميزات عديدة منها: وضوح وترتيب في بنية النص بفضل احتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية، تجانس وصوابية التعابير المستعملة، وتمكين من الاستعمال السهل للقانون... القانون الفرنسي عموماً يتيح للقارئ، حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية، معرفة ما هو أساسي في ذهن المشرّع وما هو *accessoire*. وهذا ما تؤدي اليه الصياغة الفرنسية للقانون.

يمكن استخلاص المعايير التالية لجعل التشريع منطبقاً على معايير حقوق الانسان والديموقراطية:

١. البلوغية: تمكين المواطنين من الوصول الى المعنى القانوني والى القاعدة الحقوقية وفهمها تمهيداً للاستفادة من أحكامها *L'accès des citoyens à la loi et plus généralement au droit et à la justice* بفضل سهولة قراءتها *Lisibilité*.
- يكتسب هذا الاعتبار أهميته خصوصاً في كل بلد تتحكّم فيه الادارة بسلطة واسعة في تفسير وتطبيق النصوص القانونية وحيث يصعب اللجوء الى المحاكم لاعمال النص القانوني عند الامتناع عن تطبيقه أو إساءة تطبيقه، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن معرفة القراءة لدى المواطنين لا تعني بالضرورة قدرة على "القراءة القانونية" والأخذ بالاعتبار وجود شرائح مجتمعية ذات قدرة ضعيفة على فهم النص القانوني.

^١ . نبيل بو منصف، "التشريع على الواقع!"، النهار، ١٩/٧/٢٠٠٢.

٢. الشفافية: بمعنى وضوح النص وتجانس مواده القانونية بما يحول دون احتمالته لأكثر من معنى. وذلك من شأنه صون الحقوق والحؤول دون التلاعب بالقاعدة الحقوقية.

٣. الثبات والتطوير والملاءمة: يؤدي ثبات القاعدة الحقوقية الى تحقيق استقرار التعامل الحقوقي والمعاملات الاجتماعية. في الوقت نفسه، إن تطوير القاعدة الحقوقية ضرورة لملاءمة حاجات المجتمع وامكانياته.

٤. تعيين جزاء مخالفة القاعدة القانونية: لا يكفي أن يُنهي القانون عن القيام بأعمال معينة، بل يجدر به تحديد عواقب وعقوبات القيام بمثل هذه الأعمال. جاء في قرار للمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان: "Le citoyen doit .. être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé" (CEDH, 2/8/1984, "Sunday Times c/ Royaume Uni", 26/4/1979).

٥. إزالة وهم كمال القاعدة القانونية L'illusion de complétude: كثيراً ما يعتقد المواطنون بأن القانون يحيط دوماً بالحلول القانونية في مسألة معينة ويضمن جميع حقوقهم والموجبات، ثم يفاجأون بنقص أو ابهام يشوب القانون ما يتطلب العودة الى قرارات المحاكم بالموضوع. من هنا يقتضي على المشرع مراجعة قرارات المحاكم دورياً لإدخال ما تتوصل اليه من اجتهادات مستقرة في متن التشريع.

لا تقتصر مراعاة أصول التشريع على شكليات معينة، بل من شأنها تطوير القاعدة الحقوقية و"دمقرطتها" Démocratisation du droit وتدعيم دولة الحق بفضل تحويل هذا الحق الى منالٍ سهل.

كما أن من شأن مراعاة هذه المعايير التوصل الى نتائج عملية منها:

١. إزالة التناقضات بين النصوص القانونية لتجنب عناء التفسيرات المتضاربة.
٢. إلغاء الأحكام القانونية التي لم توضع موضع التطبيق والتي لم تعد قابلة للتطبيق "Jamais appliqués et devenus inapplicables"، وحذف الأحكام الملغاة صراحةً أو ضمناً بموجب نصوص لاحقة (مثلاً: قانون تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة الصادر بتاريخ ١٥ حزيران ١٩٥٦: أدخلت عليه تعديلات عديدة مذ ذاك، حذفاً أو إضافةً، بموجب قوانين متفرقة بحيث أصبح من الصعب التعرف الى أحكامه السارية المفعول اليوم.

للإشارة ننوّه بمبادرة زياد بارود الى توحيد نصوص هذا القانون المبعثرة في كتابه: **الصرف من الخدمة وحقوق المعلمين** (منشورات حركة حقوق الناس، ٢٠٠١، ١٥٩ ص).

قد تصلح نصيحة أندره بيللو André Bello لجهة اعادة صياغة القانون المدني التشيلي، بالنسبة للتشريع اللبناني والعربي بعامة. يستعمل بيللو عبارة *Refondre la masse* في معرض الحديث عن التشريع:

"... *refondre cette masse confuse d'éléments divers, incohérents et contradictoires, en leur donnant consistance et harmonie, et en les mettant en relation avec les formes vivantes de l'ordre social*" (André Bello, *Message pour le Code civil chilien*).

أي ما معناه: اعادة صياغة هذه المجموعة الكثيفة والمتضاربة بتحقيق تراتبيتها وانسجامها وعلاقتها بالاشكال الحية في منظومة المجتمع.

في كل عملية تشريع مصالح وضغوطات. والنواب الحريصون على المسار الديمقراطي في التشريع هم بحاجة الى دعم من المجتمع وتواصل معه.

في الحالة المثلى يفترض ان يتصف العمل التشريعي بثلاث صفات أساسية. أولها **الشفافية**، اي ان يتمكن النواب والمواطنون وهيئات المجتمع الاهلي من معرفة ما يحصل كعمل تشريعي. والصفة الثانية هي **المشاركة** اي ان يشارك أكبر عدد ممكن من النواب طبعاً أولاً ولكن ايضا من هيئات المجتمع الاهلي ومن المعنيين في عملية الصياغة التشريعية. والمستوى الثالث هو ذو صفة **تقنية** قانونية مرتبطة بجودة الصياغة وعملها وآلياتها.

٣

مراحل العمل التشريعي

لناحية المراحل يمكن تقسيم العمل التشريعي الى سبع مراحل.

١. **وضع السياسات والأهداف التشريعية:** في بعض التجربة للصناعة القانونية، أكانت تشريعية او حتى في العقود، هناك ما اسماه الانكليز *Term sheet*: قبل كتابة قانون من ٥٠٠ مادة، ولكي يتفقوا في مجلس النواب، يضعون ورقة مختصرة تحدد السياسات العامة. هل يوضع النص قبل الخيارات ام الخيارات قبل النص وكيف يمكن ان نتناقش بهذه الخيارات؟ هناك بعض من التقنية

القانونية التي تحل ذلك وهو نص خيارات استراتيجية تعرض للمناقشة. اذا ما تم الاتفاق عليها تنتقل الصياغة من هذه الصياغة العامة الى صياغة اكثر تفصيلاً.

٢. **وضع مشروع النص:** هناك دقة في الصناعة التشريعية. لكن في حال قصر مجلس الوزراء فلم يرسل أسباباً موجبة تفصيلية ولم يرسل دراسات خلفية ولم يحلل مدى تأثير النص المعروف على مجلس النواب على البيئة القانونية والاقتصادية والمالية والضريبية...، في حال قصر مجلس الوزراء، من يصحح هذا الخلل؟ يفترض بالنائب ان يصحح هذا الخلل او الجهاز الاداري في مجلس النواب. لكن نلاحظ ان الامكانيات قليلة وغير متوفرة أكان عند النواب وجهازهم الاداري او عند مجلس النواب وجهازه الاداري.

احياناً تكون هناك تقنيات ولكن أحياناً اخرى يتكأ واضع النص. يضع المبدأ العام ويترك التفصيل لمجلس الوزراء. لكن عادة يكون التفصيل خطيراً وهناك تفاصيل في مراسيم ليس بإمكانها وضع تفاصيل. بعض المواضيع القانونية لا يمكن ان تترك الا للمجلس النيابي، ويحصل بالتالي تنازل من قبل المجلس النيابي لاسباب مرتبطة بالصناعة التشريعية وبعض من التميرير أو الغش، ويمكن ضبطها بأليات معينة.

٣. **الرقابة التقنية:** في فرنسا مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء يُحدد على اي شكل تصدر القوانين. يقول مثلاً يجب ان تكون صياغتها على هذا الشكل ويجب ان تتضمن الاسباب الموجبة مصاغة بهذا الشكل... واذا كان هناك من مقارنة يظهر كيفية وضع جدول المقارنة...

٤. **المناقشات التمهيديّة:** الشفافية مهمة بالنسبة للناشطين في المجتمع الاهلي. في حال ارادوا التأثير على مجرى القانون يهتمهم معرفة الوقت الذي يصل فيه الى اللجنة، وأحياناً عديدة يجهل النواب ذلك: كيف يمكن للنائب ان يعرف موعد طرح الموضوع كما المواطن؟ ما هو مدى التفصيل في صياغة محاضر المناقشات؟ كذلك الامر بالنسبة للمناقشات التمهيديّة: كيف يمكن المعرفة بها؟ مشاركة المعنيين في الصياغة التشريعية مهم، ليس فقط في المكاتب او في منازل النواب، ولكن بشكل مؤسسة قائمة في اللجان النيابية.

٥. **المناقشة العامة والمصادقة:** هل من حضور واهتمام من الصحافة، هل من نقل مباشر؟ هل من امكانية لتنظيم مناقشة موازية لهيئات المجتمع الاهلي؟ كيف يصوت النواب ومن صوت مع او ضد هذا المشروع ومن امتنع عن التصويت؟ كل ذلك مرتبط بالشفافية وبالمساءلة والمحاسبة. تترك المناقشات عادة للجان النيابية، في حين ان المعتمد في لبنان ان المناقشة العامة تهدف الى التصديق على القوانين كما هي وارده تقريباً من الهيئة العامة.

٦. **النشر:** هناك مبدأ عدم الاعتراف بجهل القانون *Nul n'est censé ignorer la loi* وهو مبدأ قانوني، ولا يستطيع احد ان يعتد بجهل النص. ليس الناس كلهم مشتركين بالجريدة الرسمية

وبالتالي لا يعرفون بصدور القوانين. لا يمكن الانتكال فقط على الجريدة الرسمية في مسألة اطلاع الناس على القانون. من سيوزعه ويوضحه؟ جزء من الصياغة التشريعية الوضوح والتبسيط. وهناك امر وهو ان الموظف قد يطبق المذكرة الادارية ولا يطبق القانون.

٧. مراقبة تنفيذ القوانين: العديد من علماء الفقه يُدخلون هذه المرحلة في آلية التشريع، لانه ما من قانون يكتب ويأتي سليماً من الكتابة الاولى. تظهر نواقصه خلال التجربة. اي دور للمجلس بمراقبة تنفيذه؟ كلف الحكومة بالتنفيذ. وضعت في لبنان نصوص جيدة في اصول المحاكمات الجزائية ولكن يتم تجاوزها في النيابة العامة وفي الضابطة العدلية وعند قضاة التحقيق، وخصوصاً مسألة حدود صلاحية النيابة العامة بالتوقيف وغيرها. فأية مسؤولية لواضع النص في متابعة النص؟ هناك تجارب في العالم تضع ضمن النص إلزاماً بمراجعته بعد مدة معينة، او حتى في القوانين تخضع لآليات تجربة وآليات تقنية. هل من آلية مؤسساتية لمراجعة فعالة للنصوص التي يقرها مجلس النواب؟^٢

٤

نحو دليل معايير الجودة في التشريع

ان خرق مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان والقاعدة الحقوقية بعامة قد لا يكون في القانون ذاته، بل في صياغته، وتبويبه، وكمه لدرجة التضخم التشريعي، وافتقاره الى أسباب موجبة تضمن عدم صدوره على قياس أفراد وجماعات، وتمريه احياناً من خلال نصوص لا يرشد عنوانها الى مضمونها...؟

ان للمبدأ الروماني: "لا عذر لأحد في جهل القانون" *Nul n'est censé ignorer la loi* نتائج عملية في الصياغة التشريعية في سبيل الوضوح، والأمان التشريعي *sécurité juridique* فلا تحصل تقلبات يصعب متابعتها حتى للحقوقي الأخصائي، وسهولة الفهم والمرجعية والبلوغية... يظهر عالمياً توجه لدى المجالس الدستورية والمحاكم لإعطاء طابع قضائي *judiciarisation / juridisation* لشؤون الصياغة التشريعية، بخاصة في الوضوح والدقة والفهم والبلوغية^٣.

^٢ . لمزيد من التفاصيل: غسان مخيبر، "ثلاث صفات للتشريع وسبع مراحل"، في كتاب: انطوان مسرّه (اشراف) مرصد التشريع في لبنان، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم بالتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية National Endowment for Democracy، جزء ١، المكتبة الشرقية، ٢٠٠٤، ص ١٨٩-١٩٩.

^٣ Pierre de Montalivet, "La juridicisation de la légistique (A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi)", *ap.* Roland Drago

ان الوضوح في أقصى درجاته قد يسيء الى مرونة القانون وديمومته. لكن ليكون المواطنون متساويين أمام القانون حسب المادة ٦ من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان يجب ان يعرفوا هذا القانون وان يدركوا تطبيقاته. المادتان ٤ و ١٦ من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان "تضمنان" الحقوق و"حدود" الحريات. ولكي يمارس المواطنون حقوقهم عليهم معرفتها ومعرفة حدودها. وتتص المادة ٥ من الشريعة الدولية على ان كل ما لا يحظره القانون لا يجوز منعه.

يورد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم ٩٩ - ٤٢١ - D2 تاريخ ١٦/١٢/١٩٩٩ ان التضخم التشريعي وتشتت القواعد يمسان بمبدأ "لا عذر لأحد في جهل القانون" وبمبدأ المساواة امام القانون^٤.

هل يتم التقيد بأصول التشريع في العمل البرلماني؟ وما العمل إزاء التراجع في الصياغة التشريعية لعدم الكفاءة، أو عن قصد لاستغلال القانون كأداة قمع وتسلط وجني منافع خاصة؟ يقتضي ادخال قواعد الصياغة التشريعية، بعد سنوات من استغلال رمزية القانون لأهداف سلطوية واستنسابية وغير حقوقية، في صلب برامج التدريب والتأهيل في كليات الحقوق العربية ومعاهد القضاء وإعداد الكادرات الادارية العليا، في سبيل التحول من القانون الأداة *approche instrumentale de la*

(dir.), *La confection de la loi* (Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques), Paris, P.U.F., 2005, 306 p.

A. M. Leroyer, « Légistique », ap. Denis Alland et Stephane Rials (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, Quadriga / Lamy – PUF, 2003, 1660 p., pp. 922-924.

G. Cornu, *Linguistique juridique*, Paris, Montchrétien, 2000.

Dominique Rémy, *Légistique* (L'art de faire les lois), Paris, Romillat, 1994.

مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية (أوراق الندوة البرلمانية العربية، ٤-٦/٢/٢٠٠٣)، ٢٠٠٣، ص ٣٥٢.

برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقييم التشريعات (دليل ارشادي للمشرعين)، نقلاً عن الانكليزية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٢٣٢.

وزارة العدل - ديوان الفتوى والتشريع وجامعة بيرزيت - معهد الحقوق ومشاركة الدائرة القانونية - المجلس التشريعي، دليل الصياغة التشريعية، فلسطين، ٢٠٠٠، ص ١٥٢.

diwan@hally.net / fmilhem@birzeit.edu / lawcenter.birzeit.edu

حول الصياغة التشريعية:

<http://webdroit.unige.ch/cours/general/def/legistique.html>.

⁴ . "Face à l'inflation et à la dispersion des normes, les citoyens ont de plus en plus de mal à connaître et comprendre la loi que « nul n'est censé ignorer ». Lorsque seuls quelques initiés sont en mesure d'y parvenir, c'est le problème de l'égal accès au droit qui est posé et c'est même l'égalité devant la loi qui risque de se trouver compromise » (JO, 22 déc. 1999, p. 19046).

loi إلى القاعدة الحقوقية conception normative de la loi الضامنة للعدالة والحل السلمي للنزاعات والمساواة.

نقترح الجدول التالي لوضع دليل معايير الجودة في الصياغة التشريعية:

أولاً: الصياغة Légistique:

١. الدقة في اللغة والتبويب
٢. التناسق
٣. العناوين
٤. المرجعيات الداخلية

ثانياً: تحقيق هدفية القاعدة الحقوقية من خلال قواعد الصياغة: Nemo censetur ignorare legem أي لا عذر لأحد في جهل القانون:

٥. الأصول البرلمانية: أصول التشريع procédures de légifération في مجلس

النواب.

٦. مجلس شورى الدولة كهيئة استشارية: الدور في ارساء معايير للصياغة التشريعية.
٧. الإدارة: دور الإدارة في الاعلام الحقوقي والتناسق بين الاجتهادات الداخلية.
٨. النشر: توافر التشريعات في مجموعات، والقوننة codification في مجموعات...
٩. التطبيق: آلية لمتابعة مدى تطبيق التشريعات.
١٠. الهيئات الوسيطة: دور الأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية والاعلام... في البلوغية الى التشريع.
١١. التربية المدرسية: دورها في معرفة الحقوق والبلوغية اليها في الحياة اليومية.
١٢. التعليم في كليات الحقوق: ادراج الصياغة التشريعية في بعض البرامج والأعمال التطبيقية.

١٣. التعليم الجامعي: مدى ادراج معرفة الحقوق وبلوغيتها في مختلف الاختصاصات. يرتبط مفهوم الثقافة الحقوقية culture juridique بالأفكار والقيم والانتظارات والمواقف التي تتعلق بالقاعدة الحقوقية وبالمؤسسات الحقوقية والتي ينقلها المجتمع أو أجزاء من هذا المجتمع. انها مجموعة القيم والآراء وطرق تفكير الذين ينتجون ويفسرون ويطبقون القاعدة الحقوقية. الهدف من الثقافة الحقوقية، في البلدان التي اضطرب فيها المسار الديمقراطي أو لم يترسخ، الانتقال من المقاربة الآداتية للقانون loi instrumentale السائدة في الأنظمة التوتاليتارية الى المفهوم المعياري

للقانون *conception normative* الناظم لأربعة أمور: العيش معاً، المعالجة السلمية للنزاعات سنّداً الى قاعدة، والعدالة وعدم التمييز في العلاقات بين الناس، ونوعية حياة أفضل. قد تكون تخمة التشريعات وتعديلاتها المتتالية، وغالباً بعد فترات وجيزة من صدورهما، مؤشراً:

١. لتضخم تشريعي *inflation juridique* على حساب التناسق والفعالية في التطبيق،
٢. او استغلالاً لرمزية القانون *symbolique de la loi* في سبيل الايهام بالاصلاح والتحديث،
٣. او سعياً لاصدار قوانين على قياس اشخاص وفئات *loi sur mesure* على حساب الطابع العام للقاعدة الحقوقية،
٤. او تعليلاً للجانب الاداتي للقانون *loi instrumentale* على حساب الطابع المعياري للقاعدة الحقوقية *normativité de la loi*،
٥. او تهرباً من مواجهة الاشكاليات والعوائق في تطبيق القانون وفاعليته *effectivité de la loi*

٦. او غالباً دليل غياب سياسات عامة *politiques publiques* متناسقة تترجم في قوانين هي ثمرة جهد ونقاش عام،
٧. او خرقاً لمبدأ الامان التشريعي *sécurité juridique* الذي يفترض استقراراً في التشريع لمصلحة الافراد والاشخاص المعنويين في سبيل ثبات اعمالهم وبرامجهم،
٨. او افتقاراً الى آليات تفسيرية اجتهادية داخلية *jurisprudence interne* في الادارات العامة وفي الهيئات الاستشارية القانونية تتمتع بدرجة عالية من التقنية والمصادقية. لماذا بعض التشريعات في القانون الخاص اللبناني مثل قانون الموجبات والعقود وقانون التجارة والقانون العقاري... لم تتعرض لكثير من التعديلات؟ الارجح لان صياغتها كانت متأنية من قبل مشرعين من كبار الحقوقيين.

اما القوانين التي تتعرض لدرجة عالية من التعديلات المتتالية فهي غالباً من القانون العام، قياساً على اشخاص وفئات وظروف وتحولات آنية ومصالح افراد وجماعات وتوجهات متغيرة.

يتطلب ارساء دولة الحق ضبط العمل التشريعي المتنامي والتضخمي في كل الاتجاهات، فلا يكون اداة لمصلحة افراد وفئات، بل معياراً ناظماً للعلاقات وللحياة العامة:

١. مرتكزاً على اسباب موجبة فلا يصدر اي قانون او مرسوم الا مع اسبابه الموجبة،
٢. وعلى سياسات عامة متناسقة،

٣. وعلى مبدأ ضرورة تحقيق الامان التشريعي،

٤. وعلى متابعة تطبيق القانون،

٥. وعلى آليات ضبط لتطبيق القوانين من خلال الادارة التي تصدر غالبًا تعاميم متتالية

وغير متناسقة وغير موثقة لتسهيل المعرفة بها والبلوغية اليها.

المثال الابرز على ذلك قانون البلديات في لبنان الذي يتمتع بدرجة عالية من اللامركزية،

ولكنه غير مطبق عمليًا ومخترق في بعض مواده من خلال تعاميم مشتتة وغير منسقة وظرفية ومتغيرة.

يقول ارسطو: "لا يكمن الحكم الصالح بتوافر قوانين جيدة لا يتقيد بها الناس. يقتضي اعطاء

عبارة الحكم الصالح توجيهين: اولًا التقيد بالقوانين المعمول بها، وثانيًا نوعية القوانين المرعية التي يعمل

بموجبها المواطنون، لانه يمكن ايضًا التقيد بقوانين سيئة"^٥.

على سبيل المثال تطرح اللامركزية بعمق كل اشكالات فعالية القوانين، وبخاصة بالثقافة

المواطنة، اي درجة مبادرة الناس محليًا ومشاركتهم ومراقبتهم ومطالبتهم ومحاسبتهم... والا تحولت

اللامركزية قانونًا الى مركزية محلية اكثر طغيانًا من مركزية المركز. في تاريخ لبنان كان اللبنانيون

يتدمرون من السلطة المحلية، اي سلطة المشايخ والاقطاع "وبيوتات" الزعامات... اكثر مما كانوا

يشكون من السلطة المركزية البعيدة نسبيًا عنهم.

تتطلب دراسة اللامركزية منهجية تتخطى الاسلوب التقليدي في صياغة التشريعات. ابرز ما

تتطلبه تشخيص الواقع من النواحي الثلاث التالية:

١. الثغرات التشريعية: اين تكمن الثغرات، تحديداً، مع ذكر المواد القانونية، في التشريعات

الحالية المتعلقة بالمحافظين والبلديات، ليس في المطلق بل من خلال الخبرة الميدانية.

٢. درجات اللامركزية: ما هي درجات اللامركزية المتوافرة في صلاحيات البلديات والتي

هي غير مطبقة؟

ما هي اسباب عدم التطبيق؟

هل الاسباب في نص القانون ام في اجتهاداته؟

ام في تطبيق مذكرة ومذكرات ادارية مخالفة للقانون؟

ما هو واقع تطبيق الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة؟

⁵. « Un bon gouvernement ne consiste pas dans le fait de posséder de bonnes lois auxquelles on n'obéit pas. Aussi doit-on donner à la notion de *bon gouvernement* un double sens : c'est, d'une part, l'obéissance aux lois en vigueur, et, de l'autre, l'excellence des lois en vigueur observées par les citoyens, car on peut aussi obéir à de mauvaises lois. » (Aristote, *Politique*, Paris, Vrin, éd. 1995, 600 p., p. 291).

٣. **استنتاجات:** ما هي الاستنتاجات انطلاقاً من هذا التشخيص في سبيل صياغة قانون لامركزية ادارية يتمتع بحظوظ قصوى في التطبيق؟ وما هي الوسائل القانونية والادارية، والتي يمكن ان يذكرها النص التشريعي، لضمان التطبيق ومتابعته؟

يحمل التشخيص الميداني لدرجات المركزية واللامركزية في الممارسة الفعلية للحكم في المجتمعات العربية على التغيير الجذري لمنهجية مقارنة اللامركزية وعلى استنباط الصيغ التشريعية الناجعة التي تتمتع بحظوظ التطبيق.

تصطدم افضل التشريعات تناسقاً وتعميماً بالبيئات التحتية والمحلية في حال تجاهلت هذه التشريعات الحظوظ والعوائق المحلية. يقتضي ارساء منهجية في صناعة التشريع حيث تنشأ لجنة برلمانية لفترة محددة لمتابعة تطبيق القانون.

مبادئ وقواعد **تطبيق** التشريعات القائمة،
مواقع تصحيح قواعد التطبيق،
التغييرات الضرورية في النصوص انطلاقاً من الحاجة،
وتأليف لجنة برلمانية مصغرة لمتابعة تطبيق هذه القواعد،
وعلى هذا الأساس تُدرس النصوص الجديدة حول اللامركزية،
أو تعدّل وتؤلف بنتيجة التعديل أو النص الجديد لجنة برلمانية مصغرة لمراقبة التطبيق.
لذا أصبحت مراقبة **تطبيق القوانين** مسألة جوهرية:
لاعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية rule of law،
ولفاعلية القانون effectivité du droit .

لا ينجح أي تنظيم لامركزي، أو ينحرف عن أهدافه ويشكل **خطرًا** من خلال مركزيات محلية، في حال عدم توافر **مركز منتج لمعايير حقوقية عامة ناظمة**.

الحاجة تالياً الى اعادة الاعتبار الى سلطة مركزية منتجة لمعايير حقوقية، ومراقبة حسن تطبيقها، قبل التأسيس لتنظيم لامركزي شكلاً، وغير مطبق ممارسة^٦.

^٦ . حول تطبيق الاشكالية والمنهجية والمقترحات الواردة في هذه الدراسة: انطوان مسره (اشراف)، **مرصد التشريع في لبنان**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلام الاهلي الدائم بالتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية National Endowment for Democracy، المكتبة الشرقية، ٣ اجزاء، ٢٠٠٤-٢٠٠٧.

بول مرقص، "كيف تصاغ التشريعات اليوم؟"، "اشراك الناس بالتشريع قبل صدوره"، "مرصد التشريع في لبنان: صياغة وتطبيق وبلوغية"، في كتاب: **مرصد التشريع في لبنان**، ٢٠٠٥، جزء ١، ص ٧٧-٩٨، المذكور آنفاً.

قانون استعادة الجنسية: ان المجالس النيابية قد تصدر "توصيات"، بمعنى توجهات في السياسات التشريعية، كما ورد في "التوصية" الأولى حول الطابع التوجيهي التشريعي المستقبلي بشأن المساواة بين الرجل والمرأة، في حين أن "التوصية" الثانية التالية مختلفة وهي تفسيرية للقانون:

أقر مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الجمعة ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٥ التوصية بتفسير الفقرة المتعلقة بالتابعة للدول التي انفصلت عن السلطنة العثمانية بحيث لا تقيم تمييزاً بين لبنانيين الأصل وحقوقهم،

في حين لا سلطة للمجلس النيابي تجاه القضاء في تفسير القانون، ومن الخطورة في المؤسسات العامة وفي القضاء بشكل خاص إثارة الحيرة او التناقض او اللبس بين النص و"التوصية" التفسيرية.

وبما ان السلطة التشريعية بذاتها تناقض نفسها في التصويت على القانون وفي إصدار توصية تفسيرية غير ملزمة قانوناً لمضمون القانون لجهة التابعة للسلطنة العثمانية، ما يوجب على السلطة التشريعية مزيداً من التدقيق والوضوح في الصياغة التشريعية للقانون موضوع الطعن.

وبما ان التناقض او اللبس بين نص القانون و"التوصية" التفسيرية يتعلق بحقوق أساسية وجوهرية وليس بشؤون وتدابير عادية ويتنافى مع المبادئ الدستورية في الوضوح والمفهومية *clarté et intelligibilité de la loi*.

قانون الإجراءات: من الثابت في الاجتهادات الدستورية الزامية الوضوح والدقة في الصياغة التشريعية ونبذ البنود التشريعية التي هي "غير مصاغة بشكل واضح ودقيق":

«Pas énoncées de façon claire et précise» (Conseil constitutionnel français, no 2000 – 435 DC, 7 déc. 2000).

Et no 99-423 DC du 13 janv. 2000 ; no 2001-455 DC du 12 janv. 2002 ; no 2004 – 500 DC, 29 juil. 2004 ; no 2010 – 609 DC, 12 juil. 2010.

ان مفهومية القانون *intelligibilité* والبلوغية الى الحقوق *accessibilité* هما شرطان لتحقيق مبدأ: لا يعتد أحد بجهل القانون.

١. المادة ١ (الاستثناءات) والمادة ٣٨ (استثناء الاماكن غير السكنية) مترابطان ويقتضي ذكرهما في مجال واحد.

٢. الاعفاءات متفرقة في عدة مواد بدلاً من ابرازها في باب واحد: المادة ٦/١٦ و ٣/٢٢ و ٣/٢٣ و ٥/٢٧ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٤/أ و ٣٥/١-٢-٣.

التقسيمات: في مواقع من القانون تقسيم ٣-٢-١ وفي مواقع اخرى أ، ب، ج (المادة ٣٣ والمادة ٣٤).

الاحالات:

المادة ٤٠ تحيل الى المادة ٣٤
 المادة ٤١ تحيل الى المادة ٣٢ في حين ان المادة ٣٢ تتضمن سبعة مقاطع مختلفة.
 والمادة ٤٢ تحيل الى المادة ٣٩،
 اي خمس احالات بعضها لبعض:

ورد في المادة ٣/٣٩:

"يحق للمالك مضاعفة بدل الاجار وفقاً لاحكام المادة ٤٢ من هذا القانون"،
 في حين تقتضي الصياغة ان ترد هذه المادة ٣/٣٩ في المادة ٤٢.
 المادة ٣/٤٨ تحيل الى المادة ٣٤.

تحيل المادة ٥٥ الى: "مع مراعاة المادة ٢٢،

وتحيل المادة ٢٢ الى: "مع مراعاة احكام المادة ٣٢،"

وتحيل المادة ٣٢ الى: "مع مراعاة احكام المادة ٢٢،"

وهنا اربع احالات بعضها لبعض.

المطلوب ذكر ما هو مطلوب كقاعدة عامة وذكر مرة واحدة مجموعة الحالات.

يستخلص من البحث التوجهات التطبيقية التالية:

١. أهمية الاعمال الإعدادية في فهم القانون: ما فائدة الورشة بالنسبة الى قضاة ومحامين يعملون على تطبيق القانون؟ ان سياق التشريع ومجمل اعماله الإعدادية مفيدة لفهم القانون وموجباته. يتبين ذلك من خلال اربع حالات: (١) لا يمكن فهم الدستور اللبناني ووثيقة الوفاق الوطني-الطائف بدون الرجوع الى الخلفيات الإعدادية والمناقشات وبخاصة الأوراق الإصلاحية المقترحة وصولاً الى وثيقة الطائف، (٢) تطلب قانون الإجراءات منذ ٢٠٠٢ اكثر من ٣٢ جلسة للجنة الإدارة والعدل ومداولات وتعديلات لمعالجة معضلة تعود الى اكثر من ٧٠ سنة، (٣) قانون الانتخابات النيابية اشبع درساً بخاصة من خلال لجنة فؤاد بطرس واصبح القرار بشأنه سياسياً، (٤) واقع الأبنية التراثية ومصيرها حيث ان مشروع القانون المتعلق بحمايتها موجود في مجلس النواب منذ سنوات في حين تتغير يومياً معالم بيروت التراثية.

٢. القضاء مساهم من خلال الاجتهادات في تطوير التشريع: ان التمييز التقليدي بين

القانون والعدل jus/lex يجعل القاضي مؤتمناً على العدل. مجرد تطبيق القانون في حرفيته وليس في

كامل روحيته يجعل القاضي ملحقًا بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وليس مستقلاً عنهما بصفته مؤتمناً على العدل استناداً الى القانون.

٣. **صعوبات التشريع لبنانياً:** من ابرز صعوبات التشريع في لبنان، بخاصة في مجالات السياسات العامة التوازنات الأربعة الشخصية والمذهبية والمناطقية والمؤسسية. لا تؤثر هذه التوازنات بالضرورة سلباً في نوعية التشريع، ولكنها قد تؤدي الى تشريعات مجتزأة او على قياس بعض المصالح. ٤. **ارفاق كل قانون بدراسة لجدواه وتأثيراته:** من الضروري لدى وضع كل قانون ارفاقه بدراسة الجدوى *étude d'impact*، كما يرد حديثاً في بعض الدساتير لضمان اسبابه الموجبة والتأكد من فاعليته والعمل على تعديلات محتملة استناداً الى أسباب موجبة فعلاً وواقعاً.

٥. **لجنة متابعة التطبيق:** الحاجة بعد صدور أي قانون تأليف لجنة برلمانية لمتابعة التطبيق كما هي الحال في العديد من المجالس النيابية ومؤخرًا في المجلس النيابي اللبناني.

٦. **المراجعة الدستورية بواسطة الدفع:** حيث ان بعض القوانين السابقة للتعديلات الدستورية سنة ١٩٩٠ قد تكون مخالفة للدستور فمن الضروري اعتماد المراجعة الدستورية بواسطة الدفع في سبيل تنزيه بعض التشريعات من المخالفات الدستورية وكما ورد في ورشة عمل نظمها المجلس الدستوري في ٦ أيار ٢٠١٦ بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور.

٧. **تعليم الحقوق:** ان التركيز الضروري منذ السبعينيات على الجانب المهني في تعليم الحقوق قد يؤثر سلباً في الثقافة الحقوقية التي تشمل الجوانب الفكرية والتاريخية والثقافية للتشريع. يتطلب التشريع في التخطيط المدني والعائلة والحريات العامة... ثقافة واسعة. هذا ما يفسر جزئياً على المستوى العالمي التراجع في نوعية التشريع منذ ١٩٧٥.

مراجع مختارة

آن سيدمان، روبرت سيدمان ونالين ابيسيكيري، **تقييم التشريعات. دليل ارشادي للمشرعين**، مصر، منشورات UNDP، ٢٠٠٣، ٢٣٠ ص. www.bu.edu/law/lawdrafting
مجلس النواب اللبناني، **نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية**، أوراق الندوة البرلمانية العربية، ٤-٦/٢/٢٠٠٢، بالتعاون مع UNDP، ٣٥٠ ص.
دليل الصياغة التشريعية، وزارة العدل، ديوان الفتوى والتشريع، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٠، ١٥٢ ص.

Patricia Rrapi, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel* (Etude du discours sur la qualité de la loi), Préface d'André Roux, Prix spécial de thèse de l'Assemblée nationale, Paris, Dalloz, 2014, 280 p.

- A. M. Leroyer, “Légistique”, *ap.* Denis Alland et Stephane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrigue, Lamy-PUF, 2003, 1650 p., pp. 922-924
- Laurence E. Filson and Sandra L. Sirokoff, *The Legislative Drafter’s Desk Reference*, 2d ed., Copress, Washington, 2008, 584 p.
- Laure-Alice Bouvier, *Le Conseil d’Etat et la confection de la loi*, Paris, LGDJ, 2015, 148p.
- Handbuch der Rechts-formlichkeit*, *Bundesanzeiger Verlagsges*, Germany, 2008, 296 p.
- محمود محمد علي صبره، أصول الصياغة التشريعية (بالعربية والإنكليزية)، القاهرة، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ٢٠٠٧، ٤٦٨ ص mmasabra@gmail.com
- أصول الصياغة التشريعية: قواعد وتطبيقات، مجلس النواب وUNDP، ملف رقم ٢٥، تموز ٢٠٠٨، ١٦٨ ص.
- أنطوان مسرّه (إشراف)، مرصد التشريع في لبنان (التواصل بين التشريع والمجتمع: إشكالية ومنهجية وتطبيق)، المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، المكتبة الشرقية، ٣ أجزاء، ٢٠٠٥-٢٠٠٧.

خلاصة

نوعية التشريع وفاعليته في لبنان

ورشة عمل في مجلس النواب

الدكتور انطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

تُشكل ورشة العمل المتخصصة للقضاة والمحامين التي عقدت في قاعة المكتبة العامة في مجلس النواب حول موضوع: "آليات التشريع في النظام اللبناني: اقتراحات القوانين، مشاريع القوانين والاتفاقات الدولية ودور القضاء" مدخلاً لتطوير آليات التشريع ومتابعة فعاليته.

عقدت الورشة برعاية رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري ممثلاً برئيس لجنة حقوق الانسان النائب ميشال موسى، وبالتعاون بين المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور ومعهد الدروس القضائية ومعهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت. تولى تنسيق الورشة المحامي الأستاذ ربيع قيس. وُزِع على المشاركين ملف يتضمن النصوص الأساسية التي ترعى قواعد التشريع في لبنان.

شارك في الورشة بالإضافة الى عدد كبير من النواب، وطلاب معهد الدروس القضائية كافة واكثر من خمسين من المحامين والباحثين والإعلاميين.

تثير ورشة العمل، كما ورد في المداخلات الافتتاحية، الثقة في زمن الإحباط والامل بالنهوض و"بانتظام الحياة السياسية من خلال دور القضاة والمحامين الذين هم صمام الأمان" (ميشال موسى). وتتعدّد الورشة في زمن "فقدان دور لبنان في المنطقة على صعيد القانون" (بطرس حرب). هدفها الأبرز "نشر المعرفة بأصول التشريع والصياغة التشريعية وتنمية المهارات" (اليزابيت زكريا سيوفي) والعمل على "انسجام التشريع مع المعايير الدولية" (بيتر ريميلي Peter Remmele، مؤسسة كونراد اديناور).

تمحورت الأوراق والمناقشات حول ثلاث قضايا: تسلسل العملية التشريعية، نوعية التشريع، انسجام التشريع مع الاتفاقيات الدولية.

١. **سياق العملية التشريعية:** تم عرض تفصيلي لسياق اقتراح القانون ومشروع القانون ومناقشات اللجان والتصويت والاقرار (سيمون معوض) مع التشديد على دور لجنة نيابية (رياض غنام).

٢. **نوعية التشريع:** وردت أفكار رئيسة أبرزها التالية: ضرورة الانسجام بين التشريعات (ندى دكروب)، والتركيز على الأسباب الموجبة حيث ان "العبرة ليست في كثرة التشريعات بل في مدى إجابة أي تشريع على الأسئلة التالية: هل للواقع القائم حل من خلال القوانين المرعية؟ هل يناقض التشريع الجديد تشريعات قائمة؟ هل التشريع الجديد في انسجام مع المنظومة الحقوقية العامة والدستور؟ ما هي حصيلة الدراسة حول تأثير التشريع الجديد (étude d'impact) (شكري صادر). لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل دور هام في الصياغة التشريعية. وطُرح ايضاً موضوع التشريع ومواكبة التطور: "العالم يتطور بشكل سريع ونحن ننتظر حل مشاكلنا ولا نستطيع الاستمرار في الخلافات السياسية على حساب مصالح المواطنين. على سبيل المثال كان لبنان الأول في الاتصالات سنة ١٩٩٤ واليوم نحن متأخرون والحمد لله ان وزارة الاتصالات تتميز ببعض المرونة اللابروقرافية" (بطرس حرب).

طُرح السؤال: هل يتمتع النائب بإمكانات جديدة في العمل التشريعي؟ يفنقر النواب الى مستشارين ومن وجهة نظر عملية الإدارة اللبنانية هي التي تلحظ الحاجات من خلال المعلومات والمعطيات والإحصاءات التي تتوفر لديها (بطرس حرب).

ما هو دور القضاة في نوعية التشريع وتطويره؟ وردت ملاحظات حول "دور القضاء في الارتقاء في مستوى الاجتهاد واستقلالية إذا أحسن تطبيق القانون" (جان فهد). القضاة مؤتمنون على العدالة في المجتمع حيث "لا وطن بدون قضاة متمرسين" (ندى دكروب). ما يُساند دور القضاة تفعيل الرقابة على الحكومات فلا تكون برلمانات مُصغرة (نوار الساحلي) "وتفعيل من القمة الى القاعدة" (اليزابيت زكريا سيوفي).

٣. **الاتفاقيات الدولية وانسجامها مع التشريع الداخلي:** طُرحت إشكاليات التسمية في الاتفاقيات الدولية حيث يوجد حوالي ١٤٠ تسمية لهذه الاتفاقيات: تبادل رسائل، مذكرات تفاهم... (ميسم نويري). تهدف هذه الاتفاقيات الى "إرساء علاقات سلمية بين الدول" (إبراهيم كنعان) وعلى المحاكم التقيد بتسلسل القواعد الحقوقية (ميشال موسى). لم يسبق ان عُرض على المجلس الدستوري نص اتفاقية دولية (سهيل عبود)، لكن مُقدمة الدستور اللبناني المعدل تفرض التقيد بالمعاهدات والشرعات الدولية. وتطرح إشكالية في ما يتعلق بتاريخ استلام صكوك الابرام واشكالية أخرى حول حالة إجازة الابرام من المجلس النيابي وعدم الابرام الفعلي من قبل الحكومة (غسان مخبير).

ما العمل؟

يستخلص من ورشة العمل التوجهات التطبيقية التالية:

١. أهمية الاعمال الإعدادية في فهم القانون: ما فائدة الورشة بالنسبة الى قضاة ومحامين يعملون على تطبيق القانون؟ ان سياق التشريع ومجمل اعماله الإعدادية مفيدة لفهم القانون وموجباته. يتبين ذلك من خلال اربع حالات: (١) لا يمكن فهم الدستور اللبناني ووثيقة الوفاق الوطني-الطائف بدون الرجوع الى الخلفيات الإعدادية والمناقشات وبخاصة الأوراق الإصلاحية المقترحة وصولاً الى وثيقة الطائف، (٢) تطلب قانون الإجراءات منذ ٢٠٠٢ اكثر من ٣٢ جلسة للجنة الإدارة والعدل ومداولات وتعديلات لمعالجة معضلة تعود الى اكثر من ٧٠ سنة، (٣) قانون الانتخابات النيابية اشبع درساً بخاصة من خلال لجنة فؤاد بطرس واصبح القرار بشأنه سياسياً، (٤) واقع الأبنية التراثية ومصيرها حيث ان مشروع القانون المتعلق بحمايتها موجود في مجلس النواب منذ سنوات في حين تتغير يومياً معالم بيروت التراثية.

٢. القضاء مساهم من خلال الاجتهادات في تطوير التشريع: ان التمييز التقليدي بين القانون والعدل jus/lex يجعل القاضي مؤتمناً على العدل. مجرد تطبيق القانون في حرفيته وليس في كامل روحيته يجعل القاضي ملحقاً بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وليس مستقلاً عنهما بصفته مؤتمناً على العدل استناداً الى القانون.

٣. صعوبات التشريع لبنانياً: من ابرز صعوبات التشريع في لبنان، بخاصة في مجالات السياسات العامة التوازنات الأربعة الشخصية والمذهبية والمناطقية والمؤسسية. لا تؤثر هذه التوازنات بالضرورة سلباً على نوعية التشريع (نوار الساحلي)، ولكنها قد تؤدي الى تشريعات مجتزأة او على قياس بعض المصالح.

٤. ارفاق كل قانون بدراسة لجدواه وتأثيراته: من الضروري لدى وضع كل قانون ارفاقه بدراسة الجدوى étude d'impact، كما يرد حديثاً في بعض الدساتير لضمان اسبابه الموجبة والتأكد من فاعليته والعمل على تعديلات محتملة استناداً الى أسباب موجبة فعلاً وواقعاً (شكري صادر).

٥. لجنة متابعة التطبيق: الحاجة بعد صدور أي قانون تأليف لجنة برلمانية لمتابعة التطبيق كما هي الحال في العديد من المجالس النيابية ومؤخرًا في المجلس النيابي اللبناني.

٦. المراجعة الدستورية بواسطة الدفع: حيث ان بعض القوانين السابقة للتعديلات الدستورية سنة ١٩٩٠ قد تكون مخالفة للدستور فمن الضروري اعتماد المراجعة الدستورية بواسطة الدفع في سبيل تنزيه بعض التشريعات من المخالفات الدستورية وكما ورد في ورشة عمل نظمها المجلس الدستوري في أيار ٢٠١٦ بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور.

٧. **تعليم الحقوق:** ان التركيز الضروري منذ السبعينيات على الجانب المهني في تعليم الحقوق قد يؤثر سلبيًا على الثقافة الحقوقية التي تشمل الجوانب الفكرية والتاريخية والثقافية للتشريع. يتطلب التشريع في التخطيط المدني والعائلة والحريات العامة... ثقافة واسعة. هذا ما يفسر جزئيًا ما أورده بعض المشاركين في الورشة وعلى المستوى العالمي التراجع في نوعية التشريع منذ ١٩٧٥ (شكري صادر).

استقلالية السلطة القضائية

القاضي سهيل عبود

مدير معهد الدروس القضائية

لن تكون كلمتي عبارة عن خلاصة لما سبق، من مداخلات ومناقشات، بل سأستفيد من وجودنا هنا، في صرح التشريع، لأخرج بعض الشيء عن مسار هذا اليوم، ولأطرح بعضاً من افكار، تتعلق بمبدأ فصل السلطات وتعاونها، وبمبدأ استقلالية السلطة القضائية.

أستهل مداخلتي، التي لن تتجاوز الدقائق القليلة، بعنوان قد يكون صادماً للبعض، وإن متوافقاً مع قناعاته الحقيقية، أو مقبولاً من آخرين، وهذا العنوان هو: "السلطة القضائية: سلطة مستقلة، ام سلطة في مهب ريح سائر السلطات"، عنوان ساطع في دلالاته، وهاذف في غائيته، ومرتبب ارتباطاً وثيقاً باهداف ورشة العمل، الرامية الى تأمين المعرفة بكيفية صدور القوانين، بهدف حسن تطبيقها، ودور القضاء بهذا الصدد.

وبعيداً عن المشاركة في النقاش القديم الحديث، حول مسألة اعتبار القضاء سلطة ام لا، فإن وجود السلطة الأستراعية الفاعلة والمتخصصة في اصدار القوانين، يفترض بدوره، وفق احكام الدستور اللبناني وجود سلطة قضائية مستقلة، تحسن تطبيق هذه القوانين.

انها فلسفة استقلالية السلطات وتعاونها، فلا وجود لأي دولة بلا قوانين، ولا وجود لأي قوانين، بلا سلطة اشتراعية فاعلة ومتخصصة، ولا وجود لحسن تطبيق هذه القوانين، من دون سلطة قضائية مستقلة وشفافة.

وانني سأقتصر على ما هو متعلق بشؤون السلطة القضائية وشجونها، ولو كانت شؤون السلطتين الأخرين وشجونهما، لا تقل عن تلك التي تعانها السلطة القضائية، عنيت بذلك التعطيل اللاحق بعملهما.

أكتفي في هذه العجالة بعرض افكارٍ ست، من شأنها المساهمة في الوصول الى هذه السلطة القضائية المستقلة، علماً أن القسم الأكبر منها، يفترض تعاوناً بين السلطتين التشريعية والقضائية، وتعديلاً في قسم من القوانين المعمول بها،
تتلخص الأفكار المذكورة بالآتي :

اولاً : لا وجود لسلطة قضائية مستقلة بدون مجلسٍ للقضاء يجري اختياراً اغلبية اعضاءه بالانتخاب، من قبل القضاة انفسهم، يُضم اليه اعضاء غير مُصوتين من بين قضاة الشرف المتقاعدين، ونقباء المحامين، وعمداء الجامعات السابقين، المشهود لهم بعلمهم ومناقبيتهم ونجرتهم.

ثانياً : لا سلطة قضائية مستقلة، من دون تطبيق مبدأ ثبات القاضي في منصبه وعدم امكانية نقله المنصوص عنه في النص الفرنسي للدستور اللبناني، والمعروف بمبدأ *le principe de l'inamovibilité du juge*
كما يفترض في المقابل تطبيق مبدأ المداورة في المناصب، وعدم الأخذ بمبدأ التأييد بها.

ثالثاً : لا استقلالية للسلطة القضائية بدون اعتماد أسسٍ متطورة، تضمن حُسن اختيار القضاة الجدد، عن طريق التحقق من مقدرتهم النفسية والأخلاقية والعلمية على مجابهة تحديات العمل القضائي وموجباته.

يفترض هذا الأمر مراجعةً كاملةً لنظام مباراة الدخول الى معهد القضاء، كما يطرح امكانية اشراك متخصصين في علم النفس في اللجنة الفاحصة لمباراة الدخول، اضافة الى حُسن اختيار اعضاء هذه اللجنة من بين قضاة متمرسين وكفوئين، يمارسون ايضاً التعليم الجامعي، مع امكانية ضم قضاة شرف الى اللجنة الفاحصة بصفة مراقبين.

رابعاً : لا استقلالية للقضاء ايضاً، الا بضمان وصول الشخص المناسب الى المركز المناسب، من خلال تطبيق نظام تقييمٍ علمي وموضوعي يفترض اعتماداً نتائجه الزامياً، عند وضع التشكيلات القضائية وتنفيذها.

خامساً : إن استقلالية السلطة القضائية تجد مصداقيتها ايضاً، من خلال تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، بواسطة تفتيش قضائي فاعل مؤلف من قضاة مميزين وقادرين، مؤكبين في عملهم بمجلس تأديبي يُحسن اختيار اعضاءه.

علماً ان ثمة ضرورةً في توسيع ملاك هذا التفتيش، مع الزامه بوضع تقرير علني سنوي عن اعماله، بالإضافة الى امكانية رفته بقضاة شرف من ذوي الكفاءة والجرأة. **سادساً** : إنه يُفترضُ تعديلُ النصوصِ أو تفسيرُها، بما يؤمنُ انسجاماً وتنسيقاً في ادارة المرفق القضائي بين وزارة العدل ومجلس القضاء، وذلك بمَعزِلٍ عن كل التباسٍ في الصلاحيات بينهما.

اختتم مع مونتسكيو القائل، إنه عندما تكونُ لشعبٍ تقاليدٌ جيدةً، تصبحُ القوانينُ في اصدارها وتطبيقها بالغةً السهولة، فانتساءلُ معه بكل صراحةٍ، هل أن الأزمّة المؤسسية الحالية التي تطاولُ السلطاتِ جميعها، هي وليدةٌ نُدرة في الرجال، ونقصٍ في القوانين، وتخلفٍ في المجتمع؟

مؤكداً رغم ذلك، أن تطبيق هذه الأفكارِ المبادئ سيساعدُ في تكريس وجودِ سلطاتٍ دستورية ثلاثٍ مستقلةٍ متساويةٍ في المبدأ، ومنسجمةٍ في العمل، ومتكاملةٍ في الغائية والأهداف. بانتظار تحققِ المُرتجى، والانتقال من شعاراتِ الاستقلالية الى تطبيقاتها، نبقي اسرى امالنا والأمنيات.

صدر في منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم
(جائزة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
ومؤسسة جوزف ولور مغيذل "السلم الأهلي وحقوق الانسان"، ١٩٩٧)
إشراف انطوان مسرّه

١. الحق في الذاكرة، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، ١٩٨٨، ٢٦٠ ص.
٢. العبور الى الدولة (من المعاناة الى المواطنة)، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، بيروت، ١٩٩٢، ٢٨٠ ص.
٣. البناء الديمقراطي (الاشكالية والتخطيط للبنان ما بعد الحرب)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور Konrad Adenauer Stiftung- KAS، ١٩٩٤، ٢٤٠ ص.
٤. مواطن الغد (نماذج في الثقافة المدنية)، الجزء الاول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية National Endowment for Democracy-NED، ١٩٩٥، ٤٩٦ ص.
٥. بناء السياسات الاجتماعية في لبنان (الاشكالية والتخطيط)، بالتعاون مع مركز البحوث للانداء الدولي CRDI، اوتاوا (كندا)، ١٩٩٥، ٣١٢ ص.
٦. الاحزاب والقوى السياسية في لبنان (التزام واستراتيجية سلام وديموقراطية للمستقبل)، الجزء الأول، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ١٩٩٦، ٥٩٢ ص.
٧. مواطن الغد: الحريات وحقوق الانسان، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، ١٩٩٨، ٣٦٨ ص.
٨. الاحزاب والقوى السياسية في لبنان: تجدد والتزام، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ١٩٩٧، ٢٨٨ ص.
٩. علاقة المواطن بالادارة (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الأول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، ١٩٩٨، ٣٨٨ ص.
١٠. اقتصاد في سبيل العدالة الاجتماعية، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ١٩٩٨، ٢٩٦ ص.
١١. مواطن الغد: نعيش معًا في مجتمع، الجزء الثالث، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، ١٩٩٧، ٣٦٨ ص.
١٢. النقابات والهيئات المهنية في لبنان (استراتيجية مشاركة وديموقراطية اجتماعية)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ١٩٩٩، ٢٥٦ ص.

١٣. علاقة المواطن بالادارة (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، ١٩٩٩، ص ٣٨٤.
١٤. تنمية المجتمع المدني في لبنان (منظومة قيم ومبادرة وتواصل وتدريب)، بالتعاون مع Mercy Corps International، ٢٠٠٠، ص ٧٥٢.
١٥. النقابات والهيئات المهنية في لبنان، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠٠٠، ص ٢٥٦.
١٦. الحكمة المحلية (مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي في لبنان)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، الجزء الاول، ٢٠٠٢، ص ٥٧٦.
١٧. الجغرافية الانتخابية في لبنان: شروط التمثيل الديمقراطي، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، الجزء الاول، ٢٠٠٢، ص ٣٧٦.
١٨. الحكمة المحلية: النقاش المحلي في القضايا المشتركة، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، الجزء الثاني، ٢٠٠٣، ص ٤٧٢.
١٩. الجغرافية الانتخابية في لبنان: تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، الجزء الثاني، ٢٠٠٤، ص ٦٢٤.
٢٠. مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا قبرص ومؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠٠٤، ص ٦٥٦.
٢١. الحكمة المحلية (قواعد العمل الديمقراطي البلدي في لبنان)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، جزء ٣، ٢٠٠٤، ص ٥٩٢.
٢٢. ليولوكا اورلندو، مقاومة المافيا (سيرة ذاتية في العمل السياسي والمقاومة المدنية أو كيف استعادت صقلية هويتها المسلوقة)، تعريب افلين ابو متري مسرّه، بالتعاون مع Sicilian Renaissance Institute و"برنامج الثقافة الحقوقية" واميدست-لبنان، ٢٠٠٥، ص ٢٤٨.
٢٣. مرصد التشريع في لبنان (التواصل بين التشريع والمجتمع)، الجزء الاول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، ٢٠٠٥، ص ٥٥٢.
٢٤. مرصد التشريع في لبنان (القواعد الحقوقية في الصياغة والسياسات التشريعية)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، الجزء الثاني، ٢٠٠٦، ص ٦٤٠.
٢٥. طوني جورج عطاالله، نزاعات الداخل وحروب الخارج (بناء ثقافة المناعة في المجتمع اللبناني: ١٩٧٥-٢٠٠٧)، ٢٠٠٧، ص ٦٢٤.
٢٦. مرصد التشريع في لبنان (اشكالية ومنهجية وتطبيق)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية NED، الجزء الثالث، ٢٠٠٧، ص ٣٤٠.

٢٧. **مرصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية** (اعلام وبلوغية وتمكين في سبيل ديمقراطية قريبة من الناس)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية NED، ٢٠٠٨، ٥٠٤ ص
٢٨. **دعم المجتمع الأهلي للعمل البلدي في لبنان** (تضامن ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي)، بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية Westminwster Foundation for Democracy، ٢٠٠٩، ٢٥٦ ص.
٢٩. **اتفاق الدوحة** (بناء ثقافة المواثيق في لبنان من أجل مواطنة فاعلة)، بالتعاون مع المؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، ٢٠٠٩، ٣٧٧ ص.
٣٠. بريان كوكس Brian Cox، **المصالحة القائمة على الإيمان** (رؤية اخلاقية تغير الشعوب والمجتمعات)، تعريب افلين ابو متري مسره، ٢٠١٢، ٢٠٨ ص.
٣١. انطوان مسره وربيع قيس (ادارة)، **الشأن العام في الحياة اليومية المحلية في لبنان** (مبادرة ومشاركة ومواطنة دعماً للعمل البلدي)، بالتعاون مع مؤسسة المستقبل Foundation for the Future، ٢٠١٣، ٥٣٢ ص.
٣٢. ربيع قيس، **السجون في لبنان** (تشريع وحقوق وتوصيات)، ٢٠١٣، ٩٤ + ١٤ ص.
٣٣. بريان كوكس Brian Cox، **المصالحة القائمة على الإيمان** (إطار إيماني لصنع السلام وحل النزاعات)، تعريب افلين ابو متري مسره، ٢٠١٤، ١٣٢ ص.
٣٤. انطوان مسره وربيع قيس (اشراف)، **صياغة الدساتير في التحولات العربية** (الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠١٤، ٤٣٢ ص.
٣٥. انطوان مسره وربيع قيس (اشراف)، **مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان: استعادة سلطة المعايير**، بالتعاون مع جمعية رمزي يوسف عساف الخيرية RYACO، ٢٠١٥، ٦١٢ ص.
٣٦. انطوان مسره وربيع قيس (اشراف)، **تعليم وثقافة حقوق الانسان في الجامعات العربية** (برامج وخبرات)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠١٥، ٣٣٦ ص.
٣٧. منار زعيتر ومصطفى عاصي، **الكشاف الحزبي في لبنان من منظور جندي**، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠١٥، ٦٤ ص.
٣٨. ميريام يونس، **التزامات لبنان بحقوق الانسان بين المواثيق الدولية الأساسية والتشريعات الوطنية**، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠١٥، ٦٤ ص.
٣٩. أنطوان مسره وربيع قيس (اشراف)، **فاعلية الاتفاقيات الدولية أمام المحاكم الوطنية** (آليات الحماية وفعاليتها)، وقائع ورشات عمل بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS ومعهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت ومعهد الدروس القضائية، ٢٠١٦.
٤٠. انطوان مسره وربيع قيس (اشراف)، **تعزيز القيم الديمقراطية لدى الشباب الرائدین**، بالتعاون مع مبادرة الشراكة الأميركية الشرق أوسطية MEPI وجمعية التعليم لاجل لبنان، ٢٠١٦.

41. Lamia Hitti, *La pédagogie de la mémoire au Liban* (Guerres des années 1975-1990 : problématique mémorielle et expérience éducative), Préface de Antoine Messarra, 2017, 230 p.

صدر في سلسلة "وثائق" Documents

سلسلة "وثائق" محدودة الإصدار بعضها متوفر في المكتبة الشرقية، وفي مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في جامعة القديس يوسف USJ، وغيرها في مكتبة الجامعة الأميركية في بيروت AUB، ومكتبات جامعية. يمكن توفيرها بالاتصال بالمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم.

1. Irène Lorfing, Antoine Messarra, Abdo Kahi (dir.), *Linking Civil Society to Sustainable Development* (A training Manual for Institutional Strengthening), in cooperation with Mercy Corps International, 1999, 120 p.
٢. فاعلون في السياسات الاجتماعية في لبنان، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ١٩٩٩، طبعة جديدة مضافة، ٢٠٠٧، ٣٠٠ ص.
٣. مرصد القضاء: دفاعًا عن العدالة والإنصاف والحريات في لبنان (نماذج أحكام قضائية مختارة)، بالتعاون مع مبادرة الشراكة الأميركية الشرق أوسطية MEPI، ٢٠٠٦، ١٦٨ ص.
٤. انطوان مسرّه، جذور وثيقة الوفاق الوطني اللبناني - الطائف (١٩٨٩/١١/٥ و ١٩٨٩/١٠/٢٢) والتعديل الدستوري (١٩٩٠/٩/٢١)، طبعة رابعة مضافة، ٢٠١٥، ٥٢٠ ص.
- جزء ٢، رقم ٢/٤: الفدرالية الجغرافية والفدرالية الشخصية (١٩٨٢-١٩٧٥)، ٢٠١٢، ٢٥٠ ص.
٥. انطوان مسرّه، الحركة العالمية للديمقراطية: عولمة السلام من خلال الديمقراطية، ٢٠٠٦، ١٢٠ ص.
٦. انطوان مسرّه (جمع وتنسيق)، سياسات شبابية، نهار الشباب ١٩٩٩-٢٠٠١ وندوة اللجنة الوطنية للتربية والعلم والثقافة - اليونسكو في ١١/٢٧/١٩٩٩، ٢٠٠٦، ٢٠٠ ص.
٧. مرصد القضاء في لبنان: نماذج احكام قضائية مختارة، اعداد انطوان مسرّه وبول مرقص، بالتعاون مع مبادرة الشراكة الاميركية الشرق اوسطية MEPI، ٢٠٠٧، جزء ٢، ٢٧٢ ص.
٨. المواطنة الطلابية: مندوبو الصف في المدارس وممثلوا الطلاب في الجامعات او التربية على الشأن العام، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠٠٦، ١٤٢ ص.
٩. التربية على القاعدة الحقوقية (مضامينها وسياقها التطبيقي والخبرات للبنان ومن لبنان)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠٠٦، ٢٣٠ ص.
١٠. طوني عطالله (اعداد)، تأثيرات حرب ١٢ تموز ٢٠٠٦ وانعكاساتها على المجتمع اللبناني وحقوق الانسان، مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان، ٢٠٠٦، ١٥٣ ص.

١١. المواطنة الطلابية: نماذج في التنظيم والثقافة الديمقراطية، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠٠٦، ١٩٤ ص.
١٢. انطوان مسرّه، الاعلام في لبنان: قانون وخلقية (دراسات ومقالات ومدخلات في مؤتمرات، ١٩٦٤-٢٠٠٦)، ٢٠٠٦، ٧٥٦ ص.
13. Antoine Messarra (documentation fondamentale classée et colligée par), *Les systèmes consensuels de gouvernement : Documentation fondamentale- Consensual model of Democracy : Fundamental Documentation*, 3 vol., 2007, 594, 370 et 712 p.
١٤. انطوان مسرّه (اشراف)، وثيقة الوفاق الوطني- الطائف كما نرويها لاولادنا، اعداد طلاب الدراسات العليا صحافة في الجامعة اللبنانية، UL/Liban et CFPJ-IFP/Paris، ٢٠٠٧، ١٩٠ ص.
١٥. انطوان مسرّه (اشراف)، تطوير ابحاث الديمقراطية عربيًا، الشبكة العربية للاصلاح الديمقراطي (اصلاح) بالتعاون مع المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم ومركز الاردن الجديد للدراسات، ٢٠٠٧، ٣١٠ ص.
١٦. انطوان مسرّه، الارشاد الرسولي: مقارنة تطبيقية في سبيل مرصد الارشاد الرسولي في لبنان (بالعربية والفرنسية)، ٢٠٠٧، ٥٤ ص.
١٧. انطوان مسرّه، هواجس وتطلعات الشباب اللبناني (خلاصة ابحاث وبرامج تطبيقية وتوجهات مستقبلية: نحو بناء سياسات شبابية)، ٢٠٠٧، طبعة ثانية مضافة، ٢٠١٢، ٢٥٨ ص.
١٨. لماذا طرابلس؟ استغلال الاوضاع الاقتصادية الاجتماعية في احداث الارهاب والعنف. ما العمل؟ بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية NED، ٢٠٠٧، ٤٢ ص.
١٩. بناء رأي عام اقتصادي اجتماعي، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية NED، ٢٠٠٧، ٥٠ ص.
٢٠. انطوان مسرّه (اعداد وتنسيق)، قضايا اخلاقية: هدفية الشرع المهنية وصياغتها وتطبيقاتها، مجموعة وثائق لبرنامج "الماسر في العلاقات المسيحية الاسلامية"، معهد العلوم الدينية، جامعة القديس يوسف، ٢٠٠٨.
٢١. انطوان مسرّه وطوني عطاالله (اعداد وتنسيق)، مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان (دراسات وتقارير ومدخلات في مؤتمرات وورشات عمل)، ٢٠٠٥-٢٠٠٨، *Observatoire de la paix civile et de la mémoire au Liban, 2005-2008/ Monitoring Civil Peace and Collective Memory in Lebanon, 2005-2008*، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا- قبرص ومنندى التمية والثقافة والحوار FDCD ورابطة مراكز التدريب والرياضات الروحية في الشرق الأوسط MEATRC، ٢٠٠٨، ٦٥٦ ص.

٢٢. لور مغيزل، نصف قرن دفاعاً عن حقوق المرأة في لبنان، وثائق من التاريخ: ١٩٤٧-١٩٩٧، اشرف على تنسيقها وتبويبها والتقديم لها انطوان مسرّه وطوني عطالله، مؤسسة جوزف ولور مغيزل، Machreq/Maghreb Gender Linking and Information Project، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، ٣ اجزاء، ٢٠٠٨، ٤٩٣ ص + ٥٠٠ ص. + ٤٥٠ ص.

٢٣. جذور اتفاق الدوحة، ٢٠٠٨/٥/٢١: وثائق للذاكرة والثقافة الميثاقية والمواطنة، بيروت، بالتعاون مع المؤسسة العربية للديمقراطية، اعداد طوني جورج عطالله بالتعاون مع باسكال موصلي وعلي حسون وريتا روسل متى، وتنسيق انطوان مسرّه وربيع قيس، ٢٠٠٩، ٣٩٣ ص.

٢٤. مرصد الحقوق الاقتصادية الاجتماعية: اعلام وبلوغية وتمكين في سبيل ديمقراطية قريبة من الناس، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية NED، ٢٠٠٩، ٤٩٢ ص.

ذاكرة الحوارات اللبنانية (٢٥ عامًا من الحوار اللبناني في سبيل ثبات السلم الأهلي ودعم المسار الدستوري):

٢٥. الجزء ١: مؤتمر لوزان ١١-١٣/٣/١٩٨٤، ٢٠٠٩، ٥٧٢ ص.
٢٦. الجزء ٢: بحث جامعة الروح القدس الكسليك ١٩٨٤، والحوار اللبناني في سويسرا ٢٠٠٧، والفريق العربي للحوار الاسلامي المسيحي ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٥٩ ص.
٢٧. الجزء ٣: لقاءات سان كلو-فرنسا ٢٠٠٧، واجتماعات مؤتمر الحوار الوطني ٢٠٠٦-٢٠٠٩، وتحركات المجتمع المدني ٢٠٠٩، ٢٠٠٩، ٢٩٧ ص.
٢٨. الجزء ٤: وثائق للمؤتمر المسيحي ١٩٨٤، ٢٠٠٩، ١٢٠ ص.
- ٢٨/٢. نزاع وتضامن في لبنان ٢٠٠٧-٢٠٠٩، توثيق أنطوان مسرّه، ٢٠١٠، ٨٧٠ + ٦٤ ص (متوفر في مكتبة كلية الحقوق، جامعة القديس يوسف).

٢٩. جمعيات ومبادرات دعمًا للعمل البلدي في لبنان اليوم، اعداد وتنسيق انطوان مسرّه لورشات عمل بالتعاون مع Foundation for the Future، ٢٠١٠، ١١٩ ص.

٣٠. يوسف سعد: المجموعة الكاملة، الجزء الثالث، اعداد ليلى سلوم سعد، افلين ابو مئري مسرّه، انطوان مسرّه، ٢٠١٠.

٣١. انطوان مسرّه، قياس الديمقراطية والاصلاح الديمقراطي في الدول العربية (الحالة البحثية: مؤسسات، مؤشرات، حاجات، اولويات، منهجيات، استشراف)، ٢٠١٠، ٧٠ + ٥٤ ص.

٣٢. ربع قرن في سبيل السلم الاهلي والذاكرة في لبنان، لقاء-عشاء ٢٤/٥/٢٠١١، ٢٠١١، ٥٢ ص.

٣٣. الامام موسى الصدر في ذاكرة اللبنانيين للسلم الاهلي والميثاق، مجموعة وثائق جمعها انطوان مسرّه بفضل مساعدة السيدة رباب الصدر ومؤسسات الامام موسى الصدر، ٢٠١١، ٨٠ ص.

34. Antoine Messarra, *Des repères pour le dialogue interculturel* (Synthèses de rencontres et débats à la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures-FAL), **معايير في سبيل الحوار الثقافي**, 2008-2011, 100 p. 2012.

٣٥. انطوان نصري مسرّه، **مرصد السلم الاهلي الذاكرة في لبنان**، ٢٠١٢-٢٠٠٨ Monitoring *Civil Peace and Collective Memory in Lebanon, 2005-2008*، الجزء الثالث: تقارير ودراسات ووثائق لندوة مرصد السلم الاهلي والذاكرة في ٣١-٨/٢-٢٠١٢ بالتعاون مع جمعية رمزي يوسف عساف الخيرية - **Youssef Assaf Charitable Organisation** (بالعربية والفرنسية والانكليزية). ٢٠١٢، **Ramzi RYACO**.

٣٦. الذاكرة المدنية للحرب في لبنان (حالات ونماذج)، مقتطفات من منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم)، بالتعاون مع مركز التراث اللبناني في الجامعة اللبنانية الأميركية LAU وجمعية رمزي يوسف عساف الخيرية **Ramzi Youssef Assaf Charitable Organisation-RYACO**، ٢٠١٣، ١٩٢ ص، اعداد انطوان مسرّه، ٢٠١٢، ١٦٣ ص. + ملحق ٦٥ ص و CD للعرض على الشاشة.

٣٧. مبادرة المرأة ومشاركتها في صنع القرار على الصعيد المحلي / Woman Empowerment/ *Capacitation des femmes, documents choisis et rassemblés par Sofia Agosta, avec le soutien de A. Messarra, dans le cadre du programme avec Diakonia, 2013, 368 p.*

38. Antoine Messarra, *Lebanon: A Users Guide* (Civil and Internal War, Post-Internal War, Political System and Democratic Mangement of Religious and Cultural Pluralism in Lebanon), Curriculum Caravan, Faculté des sciences religieuses et Master en relations islamo-chrétiennes, Université Saint-Joseph, 2013, 100 p.

٣٩. انطوان مسرّه، **الاستراتيجية الوطنية: البعد الاجتماعي (المجتمع والقدرة الوطنية)**، مجموعة نصوص لمحاضرات في كلية القيادة والأركان، ١٩٩٧، ١٣٣ ص.

٤٠. انطوان مسرّه (اعداد) ودانييلا فياض (توثيق وتبويب)، **السلم الاهلي في لبنان في برامج ومشاريع: ١٩٨٤-٢٠١٤** *Paix civile et droits de l'homme au Liban en ٢٠١٤-١٩٨٤*، programmes et projets: 1984-2014، ٢٠١٤، ١٢٦٨ ص.

٤١. انطوان مسرّه، النظام السياسي اللبناني خلال الازمات (كتابات متفرقة: ١٩٨٠-١٩٩٤)، ٢٠١٤، ٢٢٨ ص.
٤٢. انطوان مسرّه (اشراف)، الدولة والمجال الديني في الدساتير والتشريعات والاجتهادات الدستورية، مجموعة وثائق لورشة عمل ودورة تدريبية لمجموعة "ديار"، عمان، ٣-٥/٩/٢٠١٣، ٢٠١٣، ١٢٨ ص.
٤٣. انطوان مسرّه (اشراف)، التدريب على المناهج الجديدة في التربية المدنية، ١٩٩٨-١٩٩٩، ٨٢ ص.
٤٤. انطوان مسرّه، قواعد الحكم في النظام الدستوري اللبناني (دراسات ومقالات في الدستور والمواطنة والمجتمع المدني، ١٩٧٨-٢٠٠٨)، ٢٠١٤، ٧٩٤ ص.
٤٥. انطوان مسرّه، وجوه ميثاقية في تاريخ لبنان واللبنانيين: لبنان الكبير في ذاكرة جيل الشباب، (مجموعة وثائق)، بالتعاون مع جمعية تصالح Gladic، طبعة ثانية، ١٩٢٠-١٩٤٣، ٢٠١٥.
46. Maé Kurkjian, *Rapport de stage* (1 juillet au 18 août 2013) à la Fondation libanaise pour la paix civile permanente, 2014, 40 p.
٤٧. انطوان مسرّه (اعداد)، الأحوال الشخصية الاختيارية (مشاريع ومناقشات ومراجع)، مجموعة وثائق، ٢٠١٤، ١٠٥ ص.
٤٨. انطوان مسرّه، كتابات حول حقوق المرأة (اشكالية وتمكين ومبادرات لبرامج تطبيقية)، ٢٠٠٢-٢٠٠٨، ٦٤٠ ص.
٤٩. انغريد بتانكور Ingrid Betancourt، قلب ثائر (تعريب بعض الفصول)، تعريب ايليت سيمون شحاده، مذكرة بحث للحصول على دبلوم في الترجمة، جامعة الروح القدس-الكسليك، ٢٠١٥، ٨٥ ص.
٥٠. انطوان مسرّه (اشراف)، مجموعة تقارير مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان، ٢٠٠١-٢٠١٤، بالتعاون مع جمعية رمزي يوسف عساف الخيرية RYACO، ٢٠١٥، ٣٧٠ ص.
٥١. انطوان مسرّه (اشراف)، مرصد الديمقراطية في لبنان: المواثيق وديمقراطية القربى، وقائع بحث جماعي واربع ندوات عقدتها مؤسسة جوزف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي، ١٩٩٧-٢٠٠٢، ٢٠١٥، ٣٦٦ ص.
52. A. Messarra (dir.), *Observatoire de la démocratie au Liban : Démocratie de proximité*, actes d'une recherche collective et de quatre séminaires organisés en 2001 par la Fondation Joseph et Laure Moghaizel en coopération avec l'Union européenne, 2015, 130 p.

٥٣. انطوان مسرّه (اشراف)، *مرصد الديمقراطية في لبنان: تحولات واستشراف*، ٢٠٠١، وقائع بحث جماعي وأربع ندوات عقدتها مؤسسة جوزف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٥، ٢٥٨ ص.
٥٤. انطوان مسرّه (اشراف)، *حق المواطنين في الاعلام: شهادات وخبرات مهنية (صدقية الخبر وخلقية الاعلام استناداً الى الشرعات الدولية وفي الممارسة المهنية اليومية للاعلاميين من الجيل الجديد)*، وقائع بحث جماعي وندوات عقدتها مؤسسة جوزف ولور مغيزل سنة ٢٠٠١ بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، الجزء ٢/١، ٢٠١٥، ٢٨٣ ص.
٥٥. انطوان مسرّه (اشراف)، *حق المواطنين في الاعلام: شهادات وخبرات مهنية (صدقية الخبر وخلقية الاعلام استناداً الى الشرعات الدولية وفي الممارسة المهنية اليومية للاعلاميين من الجيل الجديد)*، وقائع بحث جماعي وندوات عقدتها سنة ٢٠٠٣ مؤسسة جوزف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، الجزء ٢/٢، ٢٠١٥، ٣٠٨ ص.
٥٦. انطوان مسرّه، *كتابات في الثقافة المدنية والذاكرة المشتركة للمستقبل (٢٠١٤-١٩٩٢)*، ٢٠١٥، ٤٦٢ ص.
57. A. Messarra, *Le régime constitutionnel libanais en perspective comparée* (Recueil d'études et documents), 2015, 2 vol., 756 p.
٥٨. انطوان مسرّه وريبع قيس (اشراف)، *دعم المجتمع الاهلي للعمل البلدي والنقاش العام المحلي (المسؤولون والمواطنون سوا بيلاقوا الحل* (Let's Communicate: let's solve it) وملحق: *الانتخابات في مواعيدها الدستورية*، وقائع ورشات العمل بالتعاون مع National Democratic Institute - NDI، ٢٠١٥، ١٠٣ ص.
٥٩. انطوان مسرّه وريبع قيس (اشراف)، *تمكين المرأة محلياً في صنع القرار Promoting Women Participation in Decision Making at Local Level Through Community Based Initiatives*، وقائع ورشات عمل بالتعاون مع مؤسسة "دياكونيا" Diakonia، ٢٠١٢-٢٠١٤، ٢٠١٥، ٣٥٠ ص.
60. Antoine Messarra, *La sauvegarde du tissu religieux pluraliste arabe* (Perspectives juridiques et repères pour le dialogue interculturel), 2016, 125 p.
٦١. انطوان مسرّه، *بناء الثقافة المواطنة في لبنان: من الساحة الى الوطن (استقلالية وتوبة قومية وذاكرة للمستقبل)*، مجموعة محاضرات ومقابلات، ٢٠٠٥-٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٦٨ ص.
٦٢. افلين أبو متری مسرّه (تعريب)، *البناء القومي بالمواثيق والأنظمة البرلمانية التعددية (مجموعة نصوص)*، ٢٠١٦.
63. *Liban, notre mémoire*, travaux des étudiants de la Faculté d'information et de Documentation, sect. II, Université Libanaise, 1994, dir. A. Messarra, 2 vol., 2016, pp. 966-1782.

٦٤. أنطوان مسرّه (توثيق وتبويب)، أرشيف المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، ١٩٨٦-٢٠١٦، ثلاثة اجزاء، ٢٠١٦، الجزء الأول، ٢٧٨ ص والجزءان ٢ و٣، ٨٦٦ ص.
٦٥. الدستور والأحزاب **Constitution et partis politiques**، مجموعة وثائق، إعداد وأشرف أنطون مسرّه بالتعاون مع ريتا سعادة عواد، Introduction générale par A. Messarra (متوفر في مكتبة المجلس الدستوري، بيروت)، ٢٠١٣، ٢٥ + ٣٦٢ ص.
٦٦. أنطوان مسرّه، المجتمع المدني والمشاركة المواطنة في لبنان (مجموعة أبحاث ومقالات)، ٢٠٠٢-٢٠١٥، ٢٠١٦، ٥٠٠ ص.
٦٧. أنطوان مسرّه، النظام البرلماني التعددي والثقافة الدستورية والمواطنة (مجموعة دراسات ومقالات ووثائق، ١٩٧٧-٢٠١٦)، ٢٠١٦، ٥٧٠ ص.
٦٨. أنطوان مسرّه بالتعاون مع ريتا سعادة عواد، مجموعة دساتير الدول العربية (نقلاً عن مواقع الانترنت ووثائق عديدة في ٢٠١٣/٧/٣٠ ونيسان ٢٠١٦) مع مقدمة أنطوان مسرّه، ٣ أجزاء، ٢٠١٦، ١١١٦ ص (متوفر في مكتبة المجلس الدستوري، بيروت).
٦٩. Antoine Messarra et Rita Saadé Aouad, *Le citoyen et la justice constitutionnelle* (Recueil de documents classés et colligés), 2 vol., 2012, 882 p. (disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).
٧٠. أنطوان مسرّه وريبع قيس (إعداد)، *حصيلة الحوارات في لبنان منذ ١٩٧٥* (لبنان أولاً والانتقال من الساحة الى الوطن)، وقائع الندوة التي عقدتها المؤسسة في ايانابا (قبرص) في ١-٤/١٠/٢٠٠٩، جزء ١/٢، ٢٠١٦، ٢٥٠ ص، وجزء ٢/٢، ٢٠١٧، ١٢٠ ص.
٧١. أنطوان نصري مسرّه، *التربية على القاعدة الحقوقية في لبنان* (مجموعة دراسات ومحاضرات ومقالات)، ٢٠١٧، ١٨٥ ص + ١٠٣ ص بالفرنسية والإنكليزية.
- A. Messarra, *L'éducation à la règle de droit au Liban* (Recueil d'études, de conférences et d'articles), 2017, 185 p. en arabe + 103 p. en français.
٧٢. أنطوان نصري مسرّه، *الثقافة المواطنة في لبنان في التطبيق* (مجموعة محاضرات ودراسات ومقالات)، جزءان، الجزء الأول، ٢٠١٧، ٤٦٤ ص.
- A. Messarra, *La culture citoyenne au Liban en applications* (Recueil d'études, de conférences et d'articles), vol. 2, 234 p.
٧٣. أنطوان نصري مسرّه (توثيق)، *التزام الهيئات الدينية قضايا حقوق الانسان* (إشكالية ومجالات البحث والتمكين)، وثائق ندوات عقدها مجلس كنائس الشرق الأوسط، ٢٠٠٤-٢٠٠٩، ٢٠١٧، ٣٧٠ ص + ١٠٠ ص بالانكليزية والفرنسية (متوفر في جامعة القديس يوسف، مكتبة كلية العلوم الدينية، الطابق ٨).
- Antoine Messarra (dir.), *Défense des droits de l'homme par les instances religieuses* (Problématique, perspective et capacitation), 2017, 370 p.

- en arabe et 100 p. en anglais et français (Disponible à la Bibliothèque de la Faculté des sciences religieuses, 8^e étage, USJ).
74. Antoine Messarra, *La pédagogie de la mémoire au Liban* (Recueil de conférences, d'articles et de documents), 1998-2006, 2017, 416 p. (disponible à la Bibliothèque du Campus des sciences sociales, USJ).
٧٥. أنطوان نصري مسرّه، *مناهج التربية المدنية في لبنان (الفلسفة والمضمون والتطبيق)*، مجموعة دراسات ومحاضرات ومقالات، ١٩٩٨-٢٠٠٦، ٢٠١٧، ٤٦٢ + ١٥٤ ص.
- A. Messarra, *Les programmes d'Education civique au Liban* (Philosophie, contenu et application), Recueil d'études, de conférences et d'articles, 1998-2006, 2017, 462 + 154 p. (Disponible à la Bibliothèque du Campus des sciences sociales, USJ).
76. Antoine Messarra et Rita Saadé Aouad (dir.), *Constitutions et partis politiques* (recueil documentaire), avec Introduction par A. Messarra, 2017, 432 p. (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).
٧٧. أنطوان نصري مسرّه، *من هو قريبي؟ (من الارشاد الرسولي الى الواقع اللبناني)*، مجموعة دراسات ومحاضرات ومقالات، ١٩٩٥-٢٠٠٦، ٢٠١٧، ٢٩٢ ص (متوفر في مكتبة حرم العلوم الإنسانية، مكتبة كلية العلوم الدينية، ط ٨، جامعة القديس يوسف).
- A. Messarra, *Qui est mon prochain ?* (De l'Exhortation apostolique aux réalités libanaises), 1995-2006, 2017, 292 p.
78. Antoine Messarra, *Le principe majoritaire et le principe de proportionnalité*. Théorie et application : le cas du Liban, avec les travaux des étudiants de 3^e année de Sciences politiques, USJ, 1980-1981, 2 vol., 445 et 230 p. (Disponible à la Bibliothèque de la Faculté de droit, USJ).
٧٩. أنطوان نصري مسرّه، *محاضرات في النظام السياسي اللبناني وخلقية الاعلام والثقافة المواطنة*، ٢٠٠٦-٢٠١٠ وملحق: جائزة مرصد السلم الأهلي والذاكرة ٢٠١٤، ٢٠١٧، ٤٧ + ٨٤ ص.
80. Antoine Messarra, *The Challenge of Coexistence* (Lebanon in Comparative Perspective), A selection of studies, articles, interviews, 1977-2002, 2017, 400 p.
81. Olivia Gré, *Le Liban sur les chemins de la réconciliation* (Penser le processus de réconciliation à travers les droits de l'homme et le devoir de mémoire), mémoire de fin d'études, dir. A. Messarra, 2006-2007, 2017, 80 p.
٨٢. أنطوان نصري مسرّه (اشراف)، *المواطنة الطلابية (الثقافة الديمقراطية في المدرسة والجامعة)*. مندوبو الصف في المدارس وممثلوا الطلاب في الجامعات أو التربية على الشأن العام، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS، ٢٠١٧، ٤٥٠ ص.

Citoyenneté étudiante (L'apprentissage démocratique à l'école et à l'Université), en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer – KAS, 2006-2007, 450 p.

٨٣. أنطوان نصري مسرّه، سلام الأديان (مقاربات ايمانية وحقوقية وثقافية في عالم اليوم)، مجموعة محاضرات ومقالات ١٩٩٩-٢٠٠٤، ٢٠١٧، ١٥٤ ص.

٨٤. افلين أبو متري مسرّه (تعريب)، مزرعة الحيوانات، تأليف جورج اورويل، طبعة ثانية، ٢٠١٧، ٨٦ ص.

٨٥. أنطوان نصري مسرّه (توثيق)، السلام عبر حوار الحضارات (رحلة الى ايران، ١٢/١١-٢٢/١٢/٢٠٠١، ٢٠١٧، ٨٧ ص.

٨٦. افلين أبو متري مسرّه، الضرائب والرسوم غير المباشرة في لبنان (ما يجب أن يعرفه الموظف والمكلف بالضريبة. شرح قانوني وتطبيقي)، مجموعة محاضرات في المعهد المالي، وزارة المالية، ١٩٩٩-٢٠٠٢، ٢٠١٧، ٢٠٨ ص.

٨٧. افلين أبو متري مسرّه، تقرير عن وزارة المالية (سير العمل في وزارة المالية ودراسة في الاعتراضات)، المعهد الوطني للإدارة والائتماء، ١٩٦٥، بيروت، ٢٠١٧، ٢٠ ص.

٨٨. أنطوان مسرّه (اشراف)، الوطن ذاكرة مشتركة (شريعة لبنان لبناء الذاكرة والمناعة)، وثائق الندوات التي عقدها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم في ايانابا (قبرص)، ١٩٩٩-٢٠٠٥، ٢٠١٧.

89. *Synode des évêques pour le Liban*, Vatican, 25/11 au 14/12/1995, Archives personnelles, Participation de Antoine Messarra en tant qu'attaché de presse du Vatican et sa contribution préalable à la synthèse pour l'élaboration de *Instrumentum Laboris*, notamment les Questions 27 à 63, 6 vol., 2017.

٩٠. أنطوان نصري مسرّه (توثيق)، ذاكرة للمستقبل. لبنان اليوم: من الساحة الى الوطن، وقائع ندوة المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم في ايانابا (قبرص)، ٢٠٠٥، وجرده لروايات وسير ذاتية حول الحروب في لبنان، اعداد هيا زياده، ٢٠١٧، ١١٣ ص.

٩١. ماريبل طريبيه، نزاعات الداخل وحروب الخارج: ما حدث في لبنان في ١٨٤٠-١٨٦٠ (مجموعة وثائق لبرنامج: "تاريخ اللبنانيين للمستقبل" ولاعداد رسالة ماجستير ماريبل طريبيه في العلوم السياسية)، ٢٠١٧، ٢٠٤ ص.

٩٢. اليزابيت ابي اللمع، تاريخ الحريات في لبنان كما نرويها لاولادنا (محطات ونماذج تربوية)، رسالة لشهادة الماستر في العلاقات الإسلامية المسيحية في جامعة القديس يوسف، اشراف ا. مسرّه، كانون الأول ٢٠١٠، ٢٠١٧، ١٣٥ ص.

93. *Que s'est-il passé au Liban: Les grands écrivains français face aux événements du Liban, 1975-1976*, documentation classée et colligée par

Antoine Messarra, Centre de recherche et d'activités créatives et audiovisuelles, Saints-Cœurs, Sioufi, 2017, 66 p.

94. *La jeune poésie d'expression française au Liban en 1962*, documents et résultats du Concours de poésie organisé par l'Amicale de l'Ecole supérieure des lettres en 1962, documents classés et colligés par Antoine Messarra (membre de l'Amicale, 1962), 2017, 124 p.

توزيع: المكتبة الشرقية، بيروت

ت ٢٠٠٨٧٥ / ٣٣٣٧٩ / ٢١٧٣٦٤ / ٤٩٢١١٢ (٠١) - فاكس: ٢١٦٠٢١ (٠١)

libor@cyberia.net.lb

Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace - P.O.Box 16-5738

Beirut-Lebanon 1100 - 2070

E-mail : antoine@messarra.com

info@lfpcp.org

<http://antoine.messarra.com> - <http://www.lfpcp.org>

المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم

أعضاء الهيئة التنفيذية

واصف الحركة
ماري تريبز خير بدوي
ابراهيم طرابلسي
انطوان مسره
طوني جورج عطاالله
ربيع قيس

منسق البرامج

ربيع قيس

امانة السر التنفيذية

غريس معاصري
دنيز داغر

باحثون

طوني جورج عطاالله
افلين بومتري مسره
السا ماري مسره
خلود الخطيب
منار زعيتر
ارليت سعاده ابي نادر
ماري بل طريبه
ماري تريبز زهر
ميشلين أبو خاطر كرم
لميا حتي
رياب الخطيب منصور
صالح طليس
فاطمة عز الدين

اعضاء شرف

أنطوان لحام
سامي القواس
ميرفت القواس
ليلي مكارم

غاب عن المؤسسة عضوين مؤسسين:

سامي مكارم

حسن القواس

تصدر تقارير مرصد السلم الأهلي والذاكرة منذ ٢٠١٢ والمؤلفات التي تتضمن وقائع المرصد بالتعاون مع جمعية رمزي يوسف عساف الخيرية.

لائحة الأعضاء والمشاركين في برامج المؤسسة في سلسلة "وثائق"، رقم ٧٠: حصيلة الحوارات الوطنية في لبنان منذ ١٩٧٥، جزءان، ٢٠١٦، جزء ١، ٢٥٠ ص، ص ٣٠-٤٥.

انطوان مسرّه (اشراف)، **مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا- قبرص ومؤسسة كونراد اديناور، بيروت، المكتبة الشرقية، ٢٠٠٤، ٦٥٦ ص.

١٣ نيسان: ننسى ولكن نتذكر

يشكل الكتاب الصادر عن المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم عملاً تأسيسيًا وتطبيقيًا في سبيل بناء ذاكرة جماعية في لبنان وللجيل الجديد انطلاقًا من الخبرة التاريخية المتراكمة والمعاناة خلال سنوات الحروب ١٩٧٥-١٩٩٠ (**مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان**، اشراف انطوان مسرّه، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، المكتبة الشرقية، ٢٠٠٤، ٦٥٦ ص).

على غلاف الكتاب صورة "ميثاق السلام بين اللبنانيين" وهي الياقطة الضخمة التي وقعها الآلاف من اللبنانيين خلال سنوات الحرب وفي الكتاب وصف لتاريخية هذه الوثيقة في مقابلة مع عصام خليفة وأمل ديبو. وعلى صدر الكتاب بند من الارشاد الرسولي: "من المؤكد انه يجب ابقاء ذكرى ما حدث حية، كي لا يتكرر ذلك ابداً" (بند ١١٤). الكتاب هو التطبيق العملي والرؤية المستقبلية لهذا البند من خلال انشاء "مرصد السلم الأهلي والذاكرة في لبنان".

يشتمل الكتاب على التقارير السنوية للمرصد حول مسار السلم الأهلي ومناعته (طوني عطالله) ووقائع خمس ندوات (٢٠٠٣-١٩٩٩) شارك فيها فريق المرصد المؤلف من ٤٨ من الباحثين والعاملين الميدانيين والاعلاميين والناشطين الشباب.

ما يميز الكتاب اعتماده منهجية في البحث عن بناء الذاكرة الجماعية من خلال انشائه مرصدًا للذاكرة وتحديده "مواقع النزاع الذي يتخذ طابع الحرب الأهلية أو يستغل اهليًا" وتحديده لحوالي ٩٠ مؤشرًا لميثاق العيش المشترك. وينطلق الكتاب من ضرورة انسنة علم التاريخ فيطرح السؤال: هل التاريخ من العلوم الانسانية كتصنيف علمي أم كمضمون؟ اذا كان التاريخ من العلوم الانسانية فيجب الا تقتصر دراسة التاريخ على الحكام بل تشمل ايضًا الضحايا والمقتولين، حسب تعبير لتقي الدين الصلح.

أربعة انماط من الذاكرة

يميز الكتاب بين أربعة انماط من الذاكرة:

- الذاكرة الاتهامية على النمط الاسرائيلي في متابعة شيوخ متهمين بينما هم قابعون في اقصى المعمورة وبعد اكثر من نصف قرن.

- الذاكرة النزاعية التي تبحث عن أدنى ضربة كف في تاريخ لبنان للإثبات لمن لا يريد ان يقتنع ان العيش المشترك هو وهم.

- الذاكرة المجعدة التي تقف عند مرحلة تاريخية وتجعل الشعب أسير ماضيه.

- الذاكرة التضامنية والتوبة القومية انتقالاً من ذاكرة الحرب الى ثقافة السلام.

يورد الكتاب انه "يجب ان ننسى ولكن نتذكر" (ماري تريبز خير بدوي). يتطلب هذا المنحى كتابة لتاريخ لبنان في اطار المنهجية التي ارساها المركز التربوي للبحوث والانماء في السنوات ١٩٩٩-٢٠٠٠ وصدرت في الجريدة الرسمية (مرسوم رقم ٣١٧٥، تاريخ ٨ حزيران ٢٠٠٠، الجريدة الرسمية، عدد ٢٧، ٢٦/٦/٢٠٠٠، ص ٢١١٤-٢١٩٥) وكذلك ارساء طقوس للذاكرة ابرزها نصب تذكاري للمخطوفين الذين هم من كل المذاهب والمناطق والانتماءات واللائنتماءات رمز للمعاناة المشتركة.

توبة قومية رادعة

ورد في المقدمة بقلم الدكتور انطوان مسرّه: "يعني السلم الأهلي الدائم رفض كل اشكال القتاتل بين اللبنانيين، او مجرد الدعوة اليه أو التحريض عليه، او تبريره، او نشر ثقافة تعتبر التصادم حتمياً بسبب جذورية التباين، وتحويل مفهوم الحق بالاختلاف الى ايديولوجية الاختلاف والتنظير لها ونشرها. ويعتبر ايضاً اعادة انتاج لحرب أهلية التشكيك في جوهر البناء الدستوري اللبناني وموثيقه وحظوظ نجاحه في الادارة الديمقراطية للتنوع. ويعني السلم الأهلي الدائم اجاباً العمل على نشر توبة قومية رادعة كي تكون حرب ١٩٧٥-١٩٩٠ آخر حرب أهلية في تاريخ لبنان ومستقبله.

"ينطلق العمل في سبيل ارساء السلم الأهلي الدائم من قاعدة اختبارية معيوشة وعملية وهي ان الحرب الأهلية أو الداخلية في لبنان هي الشر المطلق، ايا كانت الأهداف أو القضية التي تتلبس بها هذه الحرب أو تسعى للدفاع عنها، لأن هذا النوع من الحروب في الواقع الدولي هو مصدر شرور أخرى داخلية واقليمية ودولية، فتتحول الحرب الأهلية الى حرب من اجل الآخرين، حسب الوصف المعروف لغسان تويني، والذي اساء البعض فهمه. ما حصل في لبنان ليس حرب الآخرين - لأننا كلبانانيين مسؤولون عما حصل - بل من اجل الآخرين".

وورد ايضاً في المقدمة: "نحن الذين بقينا احياء بعد سنوات الحروب، علينا واجبات تجاه الجيل الجديد الذي لم يعرف ماذا حصل في لبنان، وعلينا واجبات تجاه أحفادنا كي لا يتكرر ما حصل. كيف تكون الحرب الداخلية أو الأهلية بين ١٩٧٥-١٩٩٠ آخر الحروب في البلد الصغير؟ وكيف لا نعود الى المعابر؟ يقتضي ان ننقل الى بناء ذاكرة لبنانية جامعة. للأسف يتابع مؤرخون الحرب ايديولوجياً او علمياً بعد توقف حرب المدافع. كتبنا تاريخ لبنان ولكننا لم نكتب بعد تاريخ اللبنانيين. نحن الشهود والمؤرخون الحقيقيون قد نصبح في عالم آخر، وعلينا واجبات كبيرة لنشر ثقافة توبة قومية رادعة. انه علم جديد نحتاج اليه في لبنان، وفي بلدان عديدة من العالم. وعلينا ان نعلم الشعوب الأخرى كيف نرسخ السلم الأهلي".

**Les procédures de législation
dans le système libanais**

*Propositions et projets de loi
conventions internationales
et rôle des magistrats*

Les procédures de légifération
dans le système libanais
Propositions et projets de loi
conventions internationales et rôle des magistrats

Actes des séminaires
organisés par la

Fondation libanaise pour la paix civile permanente
et

Fondation Konrad Adenauer
au Parlement libanais
le 22/9/2016

en coopération avec
Ordre des Avocats de Beyrouth
Institut d'études judiciaires
Institut des droits de l'homme au Barreau de Beyrouth

Direction
Antoine Messarra et Rabih Kays

Publications
Fondation libanaise pour la paix civile permanente

42

Beyrouth
Librairie Orientale
2017

Table

Peter Rimmele

1. Fundamental Pillar of Our Society, **7**

Antoine Messarra

2. Relire aujourd'hui, *De l'Esprit des lois*, de Montesquieu, **9**
3. Séminaire au Parlement libanais : Qualité et effectivité de la législation, **12**
Quality and Effectivity of Law Making, **17**
4. L'effectivité des conventions internationales des droits de l'homme, **22**

Fundamental Pillar of Our Society

Peter Rimmele,

Resident Representative of KAS Office Beirut and the Director Regional of Rule of Law Program Middle East/North Africa

Sabâh el-kheir and welcome to our seminar on International Human Rights Conventions at the Law Making Process in Lebanon.

I am pleased to be at the Lebanese Parliament again, and it is always a pleasure working with the Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace again.

Some of you attended a specialised training workshop for lawyers and judges on ‘International Mechanisms & Procedures for Human Rights Protection’ last year, during which we focused on the international conventions and jurisprudence that Lebanese law practitioners can resort to in the absence – or silence – of national legislation.

Along these lines, we examine today the integration of international human rights conventions and jurisprudence into Lebanese domestic law. A legitimate question arises here, namely: Are these conventions absolutely binding or do they propose a mere reference framework to find inspiration in. What is the responsibility of lawyers, judges, lawmakers in implementing these provisions? What margin for manoeuvre do they enjoy?

As you know, the Lebanese government has signed a significant number of international conventions over the past few decades, the stipulations of which are often not implemented, partly because these conventions are sometimes not properly translated into a comprehensive and legally binding body of national regulations.

This is where the role of Parliament is crucial. After signing a convention, the government submits it to Parliament for ratification. The latter may then either accept it, or reject it, as is.

Hence the need to highlight the way law-making is able to enhance the implementation of Human Rights Conventions by judges and lawyers throughout proceedings before the courts.

Human Rights are undoubtedly a fundamental pillar of our society. It also happens to be the most difficult to establish and defend. With the breaking down of civic institutions in times of conflict and crisis, we

almost always see the eroding and sometimes collapse of individual rights and liberties, even in the West.

That is why in 1949, the authors of the *Grundgesetz*, Germany's basic law, ensured that it is institutionally impossible for the principles of human rights, democracy, and social responsibility to be violated ever again. Human rights and human dignity are constitutionally entrenched and are therefore fundamental to Germany's civic institutions. Let us therefore hope that these fundamental values and principles constitute a strong enough bulwark against the rise of populism and far-right movements in Europe and the USA.

The Lebanese Constitution also ensures fundamental rights such as equality before the law, the guarantee against arbitrary arrest, freedom of conscience and religion. (It is worth mentioning, in this respect, the distinguished participation of Lebanese parliamentarians in a symposium entitled 'Protecting and Promoting Freedom of Religion or Belief' in Berlin last week.) The Lebanese constitution also commits to applying the Universal Declaration of Human Rights, such as freedom of expression, within the limits of the law, as well as several others.

On the other hand, Lebanon has not implemented a number of important conventions that address at length basic values and principles that are enshrined in previous conventions... For instance:

- Lebanon has ratified the Convention against Torture but still needs to establish a national preventive mechanism to monitor detention facilities as well as supervise the treatment of and conditions for detainees;
- Moreover, the legal status of refugees in Lebanon could be improved through the implementation of international conventions – of course with the support of international donor organisations;
- Finally, more is required to protect women's rights especially with regards to marital law, personal status law and nationality law.

In this light, it is important for Lebanese political decision-makers and law practitioners like you to engage in conversations as to what fundamental rights and basic liberties you consider are lacking in your daily work, and how to go about implementing them.

I wish you a fruitful workshop and greatly look forward to hearing your thoughts on these matters.

Les perversions du droit

Relire aujourd'hui *De L'Esprit des lois*
de Montesquieu

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel

« Le droit est malade », disait Jean Carbonnier. S'il n'est pas malade, il peut être atteint de maladie, comme toute entreprise humaine, et comme le corps humain qui a ses pathologies, et aussi ses thérapies en vue du bon fonctionnement.

1. *Quelles sont aujourd'hui les maladies ou les perversions du droit ?* On peut citer au moins six perversions qui, paradoxalement, découlent du succès et de l'évolution positive du droit. Le droit aujourd'hui est le fruit d'une longue évolution culturelle, de techniques de légifération, de procédure électorale, de jurisprudence, de dialogue des juges et de normativité surtout à travers les jurisprudences constitutionnelles.

Toute évolution cependant risque de comporter des effets pervers quand on s'éloigne de son *esprit*. Ou même elle risque d'être victime de son succès même, car des manipulateurs cherchent à la contourner et la corrompre.

Il s'agit des six pathologies suivantes : l'individualisme forcé aux dépens du lien social, la judiciarisation à outrance du droit, son instrumentalisation à des fins privées aux dépens de sa fonction normative, l'exploitation de la symbolique de la loi pour donner l'illusion du changement, l'exploitation du droit à des fins de communication politique, et la régression du sens de l'autorité qui entraîne l'affaiblissement des Etats même dans les démocraties dites consolidées.

Dans la pièce des Rahbâni, *al-Shakhs*, le héros s'adosse sur une pile du recueil de législation et prononce sa sentence, *istinâdan ilâ al-qânûn*, c'est-à-dire en appuyant son *dos* sur la loi, et non en conformité avec la loi en tant que norme générale et impersonnelle.

L'individualisation à outrance du droit et la subjectivisation du droit s'expriment dans la bouche des enfants d'aujourd'hui qui conjuguent à longueur de journée : j'ai le droit, tu as le droit..., alors qu'autrefois nous conjugions : J'aime, tu aimes..., et cela à l'encontre même du droit qui, par essence, organise une relation. Déjà les Romains distinguaient entre *lex* (loi) et *jus* (justice).

On oublie que deux notions sont corrélatives à l'essence même du droit : *bonne foi* et *abus de droit*. La bonne foi est bien une catégorie juridique. Quant à l'abus de droit, il signifie que la notion de *limite* est inhérente au droit. Les perversions ou dérives constituent des abus édulcorés de droit.

La notion aussi de séparation des pouvoirs est souvent détournée de sa finalité. La raison actuelle en est que les quatre pouvoirs, autrefois distincts et qui se contrôlaient mutuellement, ceux du politique, du capital, des médias et de l'intelligentsia, se trouvent, par l'effet de la mondialisation, souvent concentrés en un seul bloc. Des politiques disposent en effet de capitaux et de chaînes médiatiques et recrutent des conseillers et des experts. On recherche donc un cinquième pouvoir, peut-être celui de la société civile, mais plus efficiente grâce au soutien des organisations syndicales et professionnelles.

Un autre danger qui menace les acquis de la démocratie, le dilemme de la liberté et de l'égalité. Le droit se trouve aujourd'hui affronté, après les multiples expériences historiques du capitalisme, du socialisme et du communisme, à la tryptique : liberté, égalité, fraternité. Liberté et égalité, même dans les meilleures conditions d'égalité des chances, sont antinomiques ! La liberté en effet implique que des gens sont plus entreprenants, plus imaginatifs, plus travailleurs... Il y aura donc nécessairement de l'inégalité, même avec les meilleures conditions juridiques d'égalité des chances.

Quel sera le correctif au décalage, aujourd'hui encore plus accentué avec la mondialisation, entre riches et pauvres ? Quel droit de la *fraternité*, de la *solidarité*... avec l'individualisme contemporain ? « L'égalité extrême », dont parle Montesquieu, prend l'aspect d'une revendication égalitaire individualiste au détriment d'une justice distributive. L'exemple type est celui de certains grands magnats de la finance ou du cinéma en France qui « accusent » le gouvernement de lourdes charges fiscales et qui préfèrent éviter ces charges dans un autre pays, sans aucune référence, du moins dans leurs propos, à une patrie, à une citoyenneté, à des concitoyens.

Au-delà de la loi et même du droit, c'est donc la recherche de la justice au sens large. Je rapporte le dialogue suivant du dernier roman de Victor Hugo, *Quatre-vingt-treize* (1874) :

« - La République c'est deux et deux font quatre. Quand j'ai donné à chacun ce qui lui revient...

- Il vous reste à donner à chacun ce qui ne lui revient pas.

- Qu'entends-tu par-là ?

- J'entends l'immense concession réciproque que chacun doit à tous et que tous doivent à chacun, et qui est toute la vie sociale. »

2. *Que nous dit Montesquieu ?* Déjà le titre *De L'Esprit des lois* (1748) est significatif. Selon un adage français : il faut sortir de la loi pour entrer dans le droit. Montesquieu parle du danger de « l'égalité extrême », du « bien public » (« Chaque citoyen doit avoir pour le bien public un zèle sans bornes »), de l'injustice dans les délais (« L'injustice est moins dans le jugement que dans les délais »), du prestige de la loi (« Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante »), des « lois inutiles » (« Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires »), de la « dépouille » républicaine romaine (« La république est une dépouille, et sa force n'est plus que le pouvoir de quelques citoyens et la licence de tous »)...

3. *Que faire ?* Il faudra repenser la socialisation juridique à travers l'éducation et les médias, l'enseignement dans des facultés de Droit et non de loi, renforcer les processus de légifération et les études d'impact et d'effectivité des lois, et la fonction vraiment indépendante de la magistrature et de la justice à travers la jurisprudence. L'expérience comparative, aux Etats Unis, en Europe, et même en Afrique et dans les pays arabes, montre que c'est surtout la justice constitutionnelle qui se trouve être aujourd'hui garante de la normativité, au plus haut niveau, du droit.

Cependant le Droit, absolument indispensable pour domestiquer le *politique*, ne peut à lui seul fonder une *société*. Le rejet aujourd'hui sur le droit de tous les heurs et malheurs du début du 21^e siècle (décalage croissant entre pauvres et riches, terrorisme, fanatisme, crise de l'ONU, « mondialisation de l'indifférence » selon le Pape François...) camoufle une crise valorielle d'un humanisme qui se cherche et à retrouver.

Séminaire au Parlement libanais

Qualité et effectivité de la législation

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel

Le séminaire organisé à l'Intention des magistrats et des avocats à la bibliothèque du Parlement libanais sur le thème : « *Les procédures de législation dans le système constitutionnel libanais : propositions de loi, projets de loi, conventions internationales et rôle des magistrats* » apporte une contribution fondamentale à l'étude de la législation et de son effectivité.

Le séminaire a été organisé sous le patronage du président de la Chambre, M. Nabih Berri, représenté par le président de la Commission parlementaire des droits de l'homme, le député Michel Moussa, en partenariat entre la Fondation libanaise pour la paix civile permanente, la Fondation Konrad Adenauer, l'Institut d'études judiciaires et l'Institut des droits de l'homme au Barreau de Beyrouth. Son organisation a été assurée par Me Rabih Kays. Un recueil documentaire est distribué aux participants contenant les textes fondamentaux régissant les procédures de législation au Liban.

Ont participé au séminaire, outre plusieurs parlementaires et tous les magistrats stagiaires de l'Institut d'études judiciaires, plus de cinquante avocats, universitaires et journalistes.

Le séminaire, comme il a été relevé dans les allocutions d'ouverture, suscite la confiance en un temps de frustration, ainsi que l'espoir de redressement et de « régulation de la vie publique à travers les magistrats et les avocats qui sont la soupape de sûreté » (*Michel Moussa*). Le séminaire se déroule aussi en un temps où « le rôle régional du Liban recule sur le plan de la légalité » (*Boutros Harb*). L'objectif prioritaire est « la propagation des compétences sur la légistique ou confection des lois » (*Elizabeth Zakaria Sioufi*) et d'œuvrer à « la conformité de la législation avec les normes internationales » (*Peter Remmele*, Fondation Konrad Adenauer).

Les interventions et débats sont ciblés autour de trois axes : le processus de légifération, sa qualité, et la conformité aux conventions internationales.

1. *Le processus de légifération* : Un exposé exhaustif du processus, y compris de l'examen en commissions et le vote parlementaire, est présenté (*Simon Moawad*), en insistant sur le rôle de seize commissions parlementaires (*Riad Ghannam*)

2. *La qualité de la législation* : Nombre d'idées-force sont exposées : l'exigence d'harmonie entre les législations (*Nada Dakroub*), l'importance de l'exposé des motifs du fait que « la pertinence réside, non dans le volume des lois, mais dans le degré de conformité aux questions suivantes : Une solution existe-t-elle d'après les lois en vigueur ? La nouvelle législation contredit-elle des lois en vigueur ? La nouvelle législation est-elle compatible avec le système juridique en général et la Constitution ? Quel est le résultat de l'étude d'impact de la loi nouvelle ? » (*Chucric Sader*). La Commission de législation et de consultation au ministère de la Justice remplit un rôle fondamental dans la légifération.

Le problème de l'adaptation législative aux mutations est aussi soulevé : « Le monde évolue à une vitesse croissante, alors que nous attendons le règlement de nos problèmes. Nous ne pouvons pas persister dans nos différends politiques au détriment des intérêts vitaux de la population. A titre d'exemple, le Liban était pionnier en télécommunication en 1994, alors que nous sommes aujourd'hui en retard, mais heureusement que le ministère des Télécommunications jouit de quelques souplesses non bureaucratiques » (*Boutros Harb*).

La question est posée : Le député jouit-il de moyens effectifs pour la légifération ? Les parlementaires ne disposent pas de conseillers et, sur le plan pratique, c'est l'administration libanaise qui détecte les besoins à travers des données, des informations et des statistiques (*Boutros Harb*).

Quel est le rôle des magistrats en matière de qualité des lois et d'évolution de la qualité des lois et d'évolution législative ? Des observations sont formulées à propos du « rôle des magistrats pour le relèvement du niveau de la jurisprudence en cas d'application judiciaire des lois » (*Jean Fahd*). Les magistrats en effet sont les garants de la justice en société puisque « pas de patrie, sans juges

qualifiés » (*Nada Dakroub*). Ce qui développe la fonction judiciaire, « c'est le renforcement du contrôle sur le gouvernement, de sorte que les cabinets ministériels ne soient pas des parlements en miniature » (*Nawar Sahili*), ainsi qu'un « renforcement du sommet jusqu'à la base » (*Elizabeth Zakaria Sioufi*).

3. *La conformité des législations aux conventions internationales* : La problématique de la qualification des conventions internationales est posée, puisqu'il existe près de 140 appellations différentes des échanges internationaux : échange de lettres, mémorandum... (*Maysam Noueri*). Les conventions se proposent « d'ériger des rapports pacifiques inter-étatiques » (*Ibrahim Kanaan*). Il appartient aux tribunaux de se conformer à la hiérarchie des normes juridiques (*Michel Moussa*). Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi d'un recours portant directement sur une convention (*Souheil Abboud*). Cependant le Préambule de la Constitution libanaise amendée impose la conformité aux pactes et conventions internationales. Une problématique est posée à propos de la date de notification de la convention et du cas où l'autorisation parlementaire de ratification n'a pas été assortie par une ratification gouvernementale (*Ghassan Moukheiber*).

Il ressort du séminaire sept perspectives de travail.

1. *Importance des travaux préparatoires pour la compréhension de la loi* : Quel est l'intérêt du séminaire pour des magistrats et des avocats qui œuvrent pour l'application de la loi ? Le processus de légifération ainsi que l'ensemble des travaux préparatoires sont utiles pour la compréhension de la loi et de ses implications. Quatre exemples permettent de s'en convaincre : 1) On ne peut comprendre la Constitution libanaise et l'Accord d'entente nationale de Taëf sans se plonger dans la genèse de ses textes fondamentaux, surtout dans l'ensemble des propositions formulées antérieurement à l'Accord de Taef. 2) La loi sur les anciens loyers d'habitation a exigé depuis 2002 plus de 32 séances à la Commission parlementaire de l'administration et de la justice, ainsi que des débats épuisants et souvent polémiques pour le règlement d'une situation qui remonte à plus de 70 ans. 3) La loi électorale constitue un problème sursaturé sur le plan de son étude, à travers notamment la Commission Fouad Boutros. Le problème n'est

donc plus aujourd'hui technique, mais relève d'une décision politique.
 4) Le sort du patrimoine historique immobilier au Liban est chaque jour compromis et menacé, alors qu'un texte de loi pour la sauvegarde de ce patrimoine git au Parlement depuis des années.

2. *La magistrature, agent de développement de la législation à travers la jurisprudence* : La distinction traditionnelle entre loi et justice, *lex et jus*, fait que le juge est le garant de la justice. L'application formelle et textuelle de la loi au mépris de l'intégralité de son esprit rend le magistrat exclusivement dépendant des deux pouvoirs législatif et exécutif et non véritablement indépendant en tant que garant de la justice.

3. *Les obstacles libanais à la législation* : Parmi les grands obstacles à la qualité de la législation au Liban, notamment en matière de politiques publiques, l'exigence de sauvegarde de quatre équilibres, ceux personnels interélites, communautaires, régionaux et institutionnels. Ces équilibres ne nuisent pas nécessairement à la qualité de la législation (*Nawar Sahili*), mais pourraient déboucher sur des législations segmentées ou à la mesure de certains intérêts.

4. *Joindre à toute loi une étude d'impact* : Il est nécessaire lors de l'élaboration de toute loi d'y joindre une étude d'impact, comme il est exigé récemment dans nombre de constitutions afin de justifier ses motifs, de s'assurer de son effectivité et d'œuvrer éventuellement à l'avenir à apporter des correctifs à la lumière de motifs réels (*Chucric Sader*).

5. *Commission de suivi d'application des lois* : Il est nécessaire après la publication de toute loi de former une Commission parlementaire pour le suivi de son effectivité, comme c'est le cas dans nombre de Parlements aujourd'hui, et récemment au Parlement libanais.

6. *La saisine constitutionnelle par voie d'exception* : Comme nombre de lois, surtout celles antérieures à 1990, peuvent être incompatibles avec la Constitution, il est nécessaire d'instituer la saisine constitutionnelle par voie d'exception, en vue d'assainir l'édifice juridique, comme il ressort d'ailleurs d'un autre séminaire organisé le 6 mai 2016 par le Conseil constitutionnel en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer.

7. *Faculté de loi ou de droit ?* Le renforcement depuis les années 1970 de la dimension professionnelle et contentieuse dans les Facultés de droit dans le monde est certes justifiable, mais risque de

compromettre la culture juridique qui englobe des dimensions doctrinales, philosophiques, historiques et culturelles. La législation en matière d'urbanisme, de santé, de logement, d'éducation, de libertés publiques... exige une profonde culture interdisciplinaire. La dérive exclusivement contentieuse explique la régression générale et au niveau comparatif de la qualité des lois (*Chucri Sader*).

*Workshop at the Lebanese Parliament***Quality and Effectivity of Law Making***Antoine Messarra*

Member of Constitutional Council

Summary report of the Conference at the Lebanese Parliament's,
Library Room, 22/9/2016

The lecture for legal personnel, Judges and lawyers was held at the Library Room of the Lebanese Parliament on: “*Processes of legislation in the constitutional Lebanese system: Law propositions, projects, international conventions and the role of magistrates,*” and provides a fundamental contribution to the study of law making processes and their effectiveness.

The lecture was given under the patronage of M. Nabih Berri, Speaker of Parliament, represented by MP Michel Moussa, President of the Parliamentary Commission for Human Rights and organized in cooperation with the Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace, the Konrad Adenauer Foundation, the Institute of Judicial Studies and the Institute of Human Rights of the Beirut Bar. The organisation was supervised by Rabih Kays.

The participants received a number of key texts regarding the processes of law making in Lebanon, as well as a research paper on “Transparency, comprehensibility and accessibility of legislation in constitutional jurisprudences.” (A. Messarra).

In addition to several parliamentarians and junior judges of the Institute of Judicial Studies more than fifty attorneys, academics and journalists attended.

As it was revealed in the opening address, the lecture was able to inspire not only confidence in times of frustration, but also hope for rectifying and “regulating public life with the help of officials and lawyers who serve as safety valves” (Michel Moussa). The lecture also happened at a set time and place when “the regional importance of

Lebanon is being limited to the mere vision of legality as a concept” (*Boutros Harb*). The main objective now is, “the increase of competence in legislative drafting or tailoring of laws” (*Elizabeth Zakaria Sioufi*) and to strive for “conformity of legislation with international norms” (*Peter Remmele*, Konrad Adenauer Foundation).

The discussions and objections were specifically targeted at three key issues: The *processes* of legislation, its quality and its reconciliation with international conventions.

1. *The processes of law making*: An exhaustive insight into the *processes* of legislation, including a review of parliamentary committees and the voting system (*Simon Moawad*), stressing the crucial role of sixteen parliamentary committees (*Riad Ghannam*).

2. *The quality of law making*: Central propositions and questions were focused on the following topics: The demand for harmony between the legislations (*Nada Dakroub*), the importance of the fact that “the relevance doesn’t lie in the volumes of law, but in the court’s rulings concerning the following questions: Is there an actual solution in accordance with law? Is the new legislation contradicting the enforced law? Is a new legislation compatible with the general judicial system and the constitution? What insights into the new law’s impact could a study provide?” (*Chucri Sader*). The emphasis lies on the role of the Committee for Legislation and Consultations inside the Ministry of Justice for the procedures of legislation.

Furthermore, the need to make the law adaptable to changing circumstances was discussed:

“The world is evolving at an increasing speed, while we are waiting for our problems to dissolve. We cannot prolong our political quarrels as they are at the expense of the population’s vital interests. For instance, in 1994 Lebanon was a pioneer in telecommunications, whereas today we are struggling to keep up. Fortunately, some of the Ministry of Telecommunication’s means come from outside of bureaucratic boundaries.” (*Boutros Harb*)

The following question was submitted: Does the MP hold effective tools for the ongoing process of law making? The

parliamentarians lack advisers with specific expertise even though it's the Lebanese administration that, in practical terms, defines the needs by data, information analysis and statistics evaluation (*Boutros Harb*).

What exactly is the role of magistrates in guaranteeing the quality of laws, their role in the development of legislation in broader terms? Numerous remarks on “the role of judges for improving the jurisprudence when it comes to judicial enforcement of laws” (*Jean Fahd*) have been made. As a matter of fact, judges hold the key to guarantee social justice since “there can be no concept of a homeland without qualified judges” (*Nada Dakroub*). Those who hold important judicial positions also contribute to an “increasing control over the government- meaning that the various cabinets can no longer act as miniature Parliaments” (*Nawar Sahili*), which translates to a “top-down strengthening” of this power relationship (*Elizabeth Zakaria Sioufi*).

3. *The conformity of legislations with International Conventions*: Competency of International Conventions as well as their legitimacy is questioned constantly (*Maysam Noueri*). The Conventions nominate themselves to “create sustainable peace accords in the form of a multinational collaboration” (*Ibrahim Kanaan*). It's the tribunal's responsibility to adapt itself to the prevalent hierarchy of judicial norms (*Michel Moussa*). Yet, the Lebanese Constitutional Council hasn't understood to formulate an appeal that is aimed directly at the creation of such a convention (*Souheil Abboud*). Nonetheless, the preamble of the Lebanese Constitution decrees without ambiguity that international pacts and conventions are to be recognized. It remains unclear then, when the declaration of a convention is to be expected. Even more so, as the governmental authorisation for the Parliament's power to ratify such a convention is still pending (*Ghassan Moukheiber*).

Perspectives on future actions

1. *Importance of preparatory measures in order to understand the law*: What can a conference for judges and lawyers offer in this regard? To be sure, both the procedure of law making, both careful preparatory measures serve the comprehension of law and its

implications. Following examples support that argument: 1) It's impossible to make sense of the Lebanese constitution and the National Reconciliation Accord, or Taif Agreement, without taking the underlying genesis of these fundamental texts into full consideration, especially regarding the collection of propositions that were made surrounding the Taif Agreement beforehand. 2) Since 2002, the parliamentary Administration and Justice Commission has held more than 32 unsuccessful sessions for antiquated rental housing laws, due to exhaustive and polemic debates standing in the way of a solution for a 70 year old problem. 3) The electoral law may still constitute a controversial field, but it has been saturated by extensive study and research, notably by the Fouad Boutros Commission. Today, the problems seized to be technicalities but are rather linked to political decision. 4) The kind of real state historical heritage that is prevalent in Lebanon is constantly contested and under threat, even though a law to safeguard and protect the real state heritage formally by the Parliament for years.

2. *The legal authority: Agent of law tailoring:* The traditional separation between law and justice, *lex* and *jus*, defines the judge as the guarantor of justice. In absolute disregard for his position, this formal and textual designation of law defines the judge invariably through his dependency on the legislative and executive powers and not actually independent even though in his function as guarantor of justice.

3. *Specific Lebanese issues in law making:* Among the obstacles regarding the quality of law making in Lebanon, most notably when related to public policies, are the requirements of assuring the balance of power between 4 categories: Elitist, communal, regional and institutional representatives. Nevertheless, this equilibrium doesn't necessarily have a negative impact on the quality of law making (*Nawar Sahili*), but could indeed lead to clearly segmented legislations whose creation might be linked to e.g. specific personal interests.

4. *Impact studies:* For every conception of law, it is necessary to establish a long term study of its impacts, just like it has been recently done during numerous drafting processes in order to justify their existence in the first place, to guarantee their effectiveness and if

nothing else to lay the groundwork for future opportunities to shed light on the actual motives (*Chucri Sader*).

5. *Establishing a follow-up commission monitoring the legal practice:* After the passing of each law, it is essential to form a parliamentary commission that monitors its effectivity. Today, this is already standard procedure in numerous Parliaments, and has been introduced to the Lebanese Parliament most recently.

6. *Constitutional referrals by way of an exception:* Given that many laws, e.g. notably those passed before 1990, may be incompatible with the constitution, it is inevitable to have constitutional referrals for exceptional cases in place - in order to stabilize the judicious edifice. This point has been made during another conference organized by the Constitutional Council in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation in May 2016.

7. *Faculty of Law or of Rights?:* The institutional and professional development within of “*Faculties of Rights*” all over the world since the 1970s, as contentious on the one hand and yet justifiable on the other it may be, might risk compromising the legal culture that englobes doctrinal, philosophical, historical and cultural dimensions. Successful law making in questions concerning urbanity, health, housing, education and general freedoms therefore requires a profound culture of interdisciplinary approaches. This trend, which is inherently controversial, seems to hold the explanation for the general regression and low quality of laws by comparison (*Chucri Sader*).

L'effectivité des conventions internationales des droits de l'homme

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel

Le problème de l'effectivité du droit, c'est-à-dire de son application concrète par les tribunaux et en société, revêt une importance accrue aujourd'hui pour plusieurs raisons, dont la qualité parfois déficiente des lois, l'inflation juridique avec des lois peut-être inutiles, la situation de la magistrature, les rapports de force et la culture dominante en société.

La Table ronde organisée à la Maison de l'Avocat par la Fondation libanaise pour la paix civile permanente, l'Institut des droits de l'homme au Barreau de Beyrouth et la Fondation Konrad Adenauer, le 14/12/2016, sur « Les mécanismes de protections des droits de l'homme et leur effectivité » apporte une contribution pertinente et des perspectives d'action.

1. *Des faits et données* : L'engagement du Liban dans le Préambule de la Constitution amendée en 1990 à concrétiser « dans tous les champs et domaines sans exception » les principes des conventions internationales des droits de l'homme implique une réflexion en profondeur en vue de la protection effective.

Où sont les risques ? L'extension de guerres par procuration dans des Etats fragiles ou fragilisés est aujourd'hui la source de violations massives. Dans la « mondialisation de l'indifférence », suivant l'expression du Pape François, les efforts les plus louables pour l'application et l'extension des droits de l'homme cherchent à régler les *effets* des violations, mais non la *cause* qui réside dans un droit international en suspens. On l'observe dans la détresse en Syrie et la persistance de foyers de conflits dans le monde et surtout en Méditerranée orientale. Les enfants orphelins et abandonnés à leur sort et les flots de déplacés et réfugiés sont les victimes, mais aussi des proies faciles pour la mobilisation par des manipulateurs cyniques.

Que préparons-nous, avec toute une génération de victimes, pour la sécurité nationale et internationale de demain et pour la lutte contre le terrorisme ? Des études de terrain montrent qu'on peut recruter pour un acte criminel et pour quelques dollars un adolescent démuné et endoctriné.

Face au volume du droit international humanitaire et des droits de l'homme aujourd'hui (*Antonio el-Hachem*) et à « l'exigence de sécurité et de promotion des valeurs universelles et de leur application » (*Philippe Lazzarini, représentant résident du Programme des Nations Unies au Liban*), et face à des droits de l'homme en danger (*Elizabeth Zakharia Sioufi*) ; et au développement quantitatif des instruments internationaux (*Myriam Younès*), il faudra notamment au niveau interne un système judiciaire qui « ne soit pas affaibli par des tribunaux d'exception » (*Georges Stephan*) et la « précondition démocratique dans une société » (*Peter Remmele, représentant résident de la Fondation Konrad Adenauer*).

2. *Des perspectives d'actions* : Il ressort de la Table ronde, en vue de promouvoir l'effectivité de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui a été la source des autres conventions (*Rabih Kays*), les sept perspectives suivantes d'action :

1. L'harmonisation des législations libanaises avec les conventions internationales des droits de l'homme, ce qui implique, outre un travail législatif, l'extension des attributions du Conseil constitutionnel au moyen notamment de la saisine par voie d'exception.

2. Le recensement et la diffusion des jurisprudences libanaises normatives en matière de libertés et droits fondamentaux.

3. Le développement de la recherche socio-juridique et de l'information par les médias sur l'origine des violations et des répercussions désastreuses de ces violations dans un droit international aujourd'hui en suspens.

4. Le respect par le Liban de l'obligation de présentation des rapports étatiques périodiques sur l'état des droits de l'homme.

5. Le développement de la formation des agents de la sécurité sur les techniques d'enquête et d'investigation, comme moyen effectif de lutte contre les procédures en violation des droits de l'homme. Après avoir ratifié en 2000 la Convention internationale contre la torture et, en 2008, son protocole optionnel, le Liban a présenté en mars 2016 son

rapport initial, avec près de 15 ans de retard, rapport qui s'avère fort accablant (*L'Orient-Le Jour*, 16/12/2016).

6. L'activation du Comité des droits de l'homme récemment institué par une loi.

7. L'action de la société civile doit être ciblée, comme ce fut le cas pour l'abrogation de l'art. 522 du Code pénal (viol suivi d'un mariage), surtout qu'il s'agit de problèmes par nature transcommunautaires (*Michel Moussa*). On peut citer comme méthode efficace d'action l'exemple de Laure Moghaizel dont les archives de son combat durant un demi-siècle ont été publiées en trois volumes.