



مجلس النواب

ورشة عمل حول

تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية

بيروت 3-6 شباط / فبراير 2003



العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"

إعداد: السيد علي موسى

باحث أول

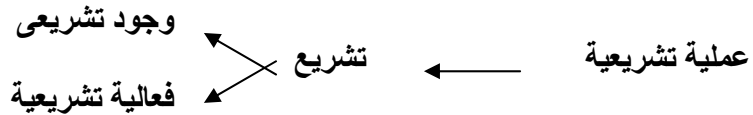
بمجلس الشعب المصري

مجلس النواب – الأمانة العامة للشؤون الخارجية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

التشريع هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة. ولا يتطابق التشريع مع القانون. فالقانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم العلاقات الاجتماعية داخل المجتمع بالتوفيق بين المصالح الاجتماعية. أو بترجيح بعض هذه المصالح مع البعض الآخر وفقاً لفلسفة قانونية تسود في المجتمع في فترة من فترات تطوره. فالتشريع هو أحد مظاهر القانون ولكن لا يستغرق المفهوم الكلي للقانون. فثمة أنظمة قانونية لا يحتل فيها التشريع مكاناً بارزاً كمصدر من مصادر القانون كالنظام القانوني الأنجلو سكسوني الذي يعتبر العرف ممثلاً في السوابق القضائية المصدر الرئيسي للقانون فيه.

أما العملية التشريعية فهي المراحل والإجراءات المنظمة لصدور التشريع وقد لعب الجهد العلمي القانوني المسمى بالفقه *juris prudencia* الدور الأكبر في مراحل وإجراءات العملية التشريعية سيما في تطور القانون الروماني وتطور الشريعة الإسلامية. بل أن البعض يرى أن العملية التشريعية التي تصل في نهايتها بصدور التشريع هي تعبير عن النضج القانوني والسياسي للمجتمع. فإذا أردت أن تعرف نظاماً بلغ غايته في تحقيق رغبات مواطنيه وعبر عن المشاركة السياسية، والديمقراطية وحكم القانون فلا بد أن تبدأ بالتحقق من سلامة العملية التشريعية. وهذا ما أدركه تطور القانون الروماني لأن الرومان كانوا يطلقون كلمة *Leges* على القوانين التي تصدرها المجالس الشعبية تميزاً لها عن قرارات الشيوخ *Senatus consultita*. أو بمعنى آخر ارتبطت العملية التشريعية بأن تكون معيرة عن احتياجات الشعب وأهدافه. في حين أن مصر وهي أول دولة عربية تعرف التشريع (منذ عهد الأسرة الرابعة 2900-275 ق.م) عرفت التشريع قبل الإدراك بأن يسبقه عملية تشريعية. وهذا ما توضحه تشريعات الملك مينا في توحيد الوجهين البحري والقبلي وحماية الوحدة السياسية. وتشريعات الملك حور محب أول ملوك الأسرة التاسعة عشرة (1300 ق.م) الذي أصدر عدداً من التشريعات تهدف إلى إقرار الأمن والنظام وتنظيم المرافق الإدارية بالدولة. ووضع عقوبات رادعة على الجرائم الاقتصادية. ويرى البعض أن التشريع الذي لم تسبقه عملية تشريعية في مصر في سالف عهدها القديم هو تعبير عن مفهوم "تشريع الضرورة" الذي يختلف عن "تشريع التنظيم" فنشريع الضرورة يعنى لجوء السلطة الحاكمة إلى إصدار عدد من التشريعات السريعة والمتلاحقة في بعض الأحيان من أجل ضرورة الحفاظ على المجتمع، أو ضرورة الحفاظ على تماسكه ومنعه من الإنهيار، وضرورة الحفاظ على قيمه. فالحاكم له أن يتخذ كل الإجراءات اللازمة من تشريعات أو غيرها ليضبط مجتمعه وأراضى دولته التي في حالة خطر محقق بها. فإذا ما استقرت الأوضاع المجتمعية، وزال الخطر المحقق بأركان الحكم والدولة. تبدأ مرحلة تشريع التنظيم التي يقصد بها تلك التشريعات التي تنظم كل أحوال المجتمع وأوضاعه. الأخيرة هي فقط التي تسبقها عملية تشريعية لأنها تكون صادرة حينئذ من السلطة التشريعية، ولكن إذا كانت كل التشريعات في الدول المستقرة تسبقها عملية تشريعية فهل يعنى ذلك أن كل تشريع تسبقه عملية تشريعية هو "تشريع جيد وصالح".

وأهمية هذا التساؤل أنه يمثل الأساس الأولي للحكم بديمقراطية العملية التشريعية التي يتوازى فيها التشريع الجيد مع الحكم الجيد، وحتى تتضح معايير الإجابة على هذا التساؤل؛ فإننا نطرح في البداية ثمة قاعدة تقول أن كل تشريع تسبقه عملية تشريعية فد يؤدي إما إلى وجود تشريعي أو فعالية تشريعية.



والمقصود بالوجود التشريعي هو أنه على الرغم من صدور التشريع ممن يملك إصداره وفقاً للقواعد والإجراءات التي ارتضاها المجتمع لسن القاعدة القانونية إلا أنه هذا التشريع في التطبيق يختلف تماماً عما أراده بها واضعوه. فإما أن يعرقل تطبيقه العرف أو العادات المجتمعية، أو اعتياد الناس لتجاهله ومخالفته لكونه لا يعبر عن مصالحهم الحقيقية، وهذا ما يعرفه فقهاء القانون "باغتراب التشريع".

أما الفعالية التشريعية فهي تفترض اقتناع أعضاء الجماعة بأن تطبيق التشريع شرط لازم لحسن سير حياتهم الاجتماعية وضبط علاقاتهم وهذا لا يتحقق للتشريع إلا إذا اضمن عنصر المشاركة

وحكم القانون وبعبارة أخرى فإن البرلمانات المنوطة بها أساساً سلطة التشريع ستصبح مؤسسات هشة وبدون وزن اجتماعي إذا كان الغرض من تشريعاتها تحقيق الوجود التشريعي فقط لأن هذا سيعبر عن ثمة انفصال بين البرلمان كمؤسسة والمجتمع الذي يمثله البرلمان. في حين أن البرلمانات إذا حققت من تشريعاتها غرض الفعالية التشريعية" فيمكن أن نصفها بأنها برلمانات صالحة ذات تشريعات جيدة لأنه هناك اتصال بين البرلمان والمجتمع. والانفصال أو الاتصال بين البرلمان والمجتمع يمكن قياسه في التشريع بالنظر إلى نتائج التشريع. هل جلب التشريع مضرّة أكثر مما جلب منفعة؟ هل أحدث ظلماً أكثر مما أشاع عدلاً؟ هل هو مستقر في وجدان أعضاء المجتمع؟ أم أنه مغترب عن المجتمع؟ والإجابة على التساؤلات الثلاثة ستوضح لنا نية أعضاء المجتمع في تجاهل ونكران هذا التشريع أو تطبيقه؟ ولهذا يقال أن القاعدة العرفية دائماً ما تكون قاعدة فعالية effective أي مطبقة في الواقع لأنها صيغت وعت تدريجياً في ضمير الجماعة.

التشريع الجيد

(1) إن مفهوم التشريع الجيد يثير في البداية نقطة هامة تتعلق بأنه إذا ما كانت سلطة الدولة التي تقف وراء التشريع وتحده بالهيبية والنفوذ شرطاً كافياً لضمان فعالية التشريع؟ ومن ثم إلزام الأفراد بتطبيقه: في الحقيقة أنه مهما تسلح التشريع بالجزاءات الحاسمة والقاطعة فإن ذلك وحده لا يستطيع أن يكفل التغلغل الاجتماعي لهذا التشريع في نسيج حياة وعلاقات المجتمع وهذا ما يجعل فلاسفة القانون يميزون بين جانبيين من جوانب التشريع الجانب الخارجي، والجانب الداخلي.

فالجانب الخارجي يتمثل في وجود مجموعة من القواعد القانونية المصحوبة بجزاء سواء كانت هذه القواعد تتمتع بقدر من الفعالية والكفاءة لحكم العلاقات الاجتماعية أم لا وسواء حظيت هذه القواعد برضاء أعضاء الجماعة أم أنها تعتمد في تطبيقها على عنصر القهر والإجبار.

أما الجانب الداخلي للتشريع فهو يعنى أن أحكام هذا التشريع أصبحت جزء لا يتجزأ من إدراك الأفراد لنموذج علاقاتهم بالآخرين. وعندها سيوقن المواطنون أن امتثالهم لها هو شرط ضروري ولازم لاستقامة حياتهم الاجتماعية. وبالتالي فعندما يتوفر الجانب الداخلي للتشريع نستطيع أن نقول باطمئنان أن التشريع جيد. وعندما يتوفر الجانب الخارجي للتشريع فقط فهو تشريع غير جيد لأنه سيكون مجرد أداة من أدوات القهر أو وسيلة لتحقيق المصلحة.

(2) أيضاً فإن أحد خصائص التشريع الجيد أنه نابع من المعطيات الثقافية والاجتماعية وأنه يهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع ولا يرفضها. وفي الواقع أن هذه القضية شغلت الفكر القانوني منذ فجر التاريخ. وقامت نظريات القانون الطبيعي بمضامينها المختلفة والمتباينة منذ عصر فلاسفة اليونان وحتى العصر الحديث بأكثر الأدوار أهمية في محاولة فرض القيود الأخلاقية والاجتماعية على المشرع الوضعي حتى يخرج تشريعه عادلاً. فتحدث فلاسفة اليونان عن القانون الطبيعي الذي يكمن في جوهر الأشياء. والذي يجب على القانون الوظيفي أن يحتضنه. وأقام فلاسفة العصور الوسيط المقابلة بين القانون الأزلي، والقانون الألهي، والقانون الطبيعي، والقانون الإنساني. كما جعل الفيلسوف سانت أوغسطين من القانون السائد في مدينة السماء نموذجاً للقانون الذي سنه الإنسان في مدينة الأرض. وفي العصر الحديث جعل فلاسفة الحقوق الطبيعية من هذه الحقوق غير القابلة للتنازل عنها قيماً على السلطة السياسية عند قيامها بسن تشريعاتها الوضعية. وهذه النظريات الأخيرة هي أساس المفهوم المعاصر لحقوق الإنسان.

(3) اتصالاً بالنقطة السابقة فإن أحد خصائص التشريع الجيد هو أن يراعى تماماً مفهوم حقوق الإنسان باعتبار أن هذه الحقوق لصيقة بالإنسان في حالة الفطرة، ولم يتنازل عنها للسلطة السياسية ولا يجوز للتشريع الوضعي أن يعتدى عليها.

وهناك خلل حقيقي في التشريعات العربية بشأن حقوق الإنسان، ويمكن إرجاع هذا الخلل إلى عدة أمور:

(أ) وجود نقص في هذه التشريعات يمكن في عدم النص على الحقوق والحريات أو في النص على بعضها فقط، أو في عدم تحديدها، أو في عدم تأمين الضمانات القانونية والعملية الكافية لها. وكثيراً ما استفادت الأنظمة العربية من وجود هذه الثغرات في تشريعاتها لتتجاهل هذه الحقوق أو تتحايل عليها.

(ب) وجود تناقض فاضح بين النصوص البراقة والممارسات السيئة، وأحياناً بين النصوص الدستورية، والتشريعات والنظم الداخلية من جهة أخرى.

(ج) إجراء معظم الدساتير العربية على إحالة موضوع تنظيم الحقوق والحريات إلى القوانين العادية دون وضع الضمانات الكافية لها، ولا سيما عندما تخول هذه القوانين الحاكم صلاحيات استثنائية كقيلة بنسف كل الضمانات.

(د) وجود قيود على حرية الرأي والتعبير على الرغم من وجود القوانين المنظمة لهذه الحرية، فوسائل الإعلام تملكها الدولة غالباً، أو هي تشرف عليها، والمنشورات والمطبوعات تخضع للمراقبة، وتوجيه أى نقد للنظام والمسؤولية محرم، وعقد الاجتماعات مقيد.

(هـ) افتقاد غالبية الدول العربية إلى حرية تكوين التنظيمات النقابية والاتحادات المهنية الفعالة، وإن وجدت هذه الحرية أخضعت لقيود متعددة تحد من دورها.

والخلاصة أن الخلل في النظام التشريعي العربي - في الأغلب - أدى إلى الإساءة إلى حقوق الإنسان. هذا بالإضافة إلى انتشار التشريعات الاستثنائية والظروف الاستثنائية التي تخول السلطة التنفيذية حق إعلان الطوارئ.

(4) إن التشريع الجيد لا بد أن تسبقه عملية تشريعية ديمقراطية. فالتشريع في النهاية معطى سلطوى لا نملك حياله إلا التسليم والإنصياع. وقد فرقنا بين التسليم والإنصياع لمجرد توافر الجانب الخارجى للتشريع، أو لتوافر الجانب الداخلى أيضاً. وما دام أى تشريع لا بد أن تسبقه عملية تشريعية فإذا ما كان المبدأ الديمقراطي يحيط بالعملية التشريعية فإننا سنصل إلى كفاءة التشريع وفاعليته.

ولكن ما هو المقصود بديمقراطية العملية التشريعية؟ هل ينصب هذا المفهوم على المراحل والإجراءات المنظمة لصدور التشريع في داخل البرلمان؟ أم أن ذلك يمتد إلى ما قبل ذلك؟

إن ديمقراطية العملية التشريعية تبدأ من مصدر التشريع وهو البرلمان". فبداية لا بد أن يكون البرلمان منتخباً بطريقة ديمقراطية، وأن نتائج الانتخابات معبرة عن تصويت المواطنين وتحققت في هذه الانتخابات المشاركة، والشفافية في إعلان النتائج. إذن لا بد أن يكون البرلمان مستمداً شرعية وجوده من رضاء أفراد المجتمع عن تكوينه. وأن الأفراد يرون أن البرلمان في تكوينه يعبر عن مصالحهم واتجاهاتهم وأفكارهم في التنظيم الاجتماعى. فإذا ما تحقق ذلك استمد البرلمان قوته وفعاليته من المجتمع ذاته. وبالتالي فإن قوته الدستورية (أى الاختصاصات الدستورية الممنوحة للبرلمان) ستصبح مقرونة بقوة مجتمعية. فإذا ما تحقق للبرلمان القوة الدستورية بالإضافة إلى القوة المجتمعية فإن التشريع الصادر عنه يكون قد حقق أحد شروط التشريع الجيد.

قوة دستورية (صلاحيات دستورية) + قوة مجتمعية (رضاء أفراد المجتمع عن تكوين البرلمان) = برلمان قد يصدر تشريع جيد.

المبدأ الثاني في ديمقراطية العملية التشريعية هو أن تكون مراحل وإجراءات التشريع ذاته قد تمت داخل البرلمان بأسلوب ديمقراطي. وهنا يلزم أن نفرق بين جانبين الأول مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة للبرلمان والثاني الاقتراح بمشروع قانون الذي ينبع من أعضاء البرلمان. في الجانب الأول فإن المصدر الأول للتشريع الحكومة. ولكن الحكومة إذا استتارت أعضاء البرلمان للموافقة على التشريع كالتلويح للأعضاء بميزات معينة، أو التهديد بمنع أعمال معينة، أو من خلال الضغط الحزبي، أو من خلال تأثيرات النخبة البرلمانية على أعضاء البرلمان أو غيره من الوسائل الأخرى؛ فإن ديمقراطية العملية التشريعية تكون قد تعرضت لخلل كبير حتى إذا كانت الإجراءات اللاحقة تمت في إطار ديمقراطي (نتيجة التصويت-المناقشات-التعديلات محدودة بضوابط الحكومة). ولذلك فإن محك ديمقراطية العملية التشريعية بالنسبة لمشروع القانون المقدم من الحكومة هو النظرة الموضوعية لأعضاء البرلمان لهذا المشروع. وجوانب النظرة الموضوعية تتضمن المعطيات الثقافية والاجتماعية، ومدى حاجة المجتمع الفعلية لهذا المشروع بقانون، مدى اتساقه مع الأعراف والقيم المجتمعية كل ذلك يحيط العملية التشريعية بصور تشريع جيد.

أولويات الحكومة في التقدم بمشروع قانون إذا تطابقت مع أولويات البرلمان في أهمية صدور التشريع <===> قد يصدر البرلمان تشريعاً جيداً.

أما بالنسبة لاقتراح مشروع القانون المقدم من نواب برلمان فإن ديمقراطية العملية التشريعية تتعلق بالإجراءات والمراحل الحقيقية لمناقشة هذا الاقتراح، والرأى الموضوعى الذى استند اليه البرلمان فى قبول أو رفض اقتراح بمشروع القانون، وكذلك توافر الميكانزمات والآليات التى تساعد العضو على التقدم باقتراحات لمشروعات القوانين. ومدى الإدراك بأهمية الوظيفة التشريعية.

المبدأ الثالث في ديمقراطية العملية التشريعية هو النظر إلى الهدف النهائى من هذه العملية فهل المقصود بإجراءات ومراحل العملية التشريعية هو أن يصدر التشريع فى اتجاه معين قد يخدم أهداف خاصة للحكومة، أو أهداف مصالح فئة معينة، أم أن المقصود بإجراءات ومراحل العملية التشريعية هو أن يصدر التشريع وفق الاستخلاصات ونتائج المناقشات الموضوعية التى تمت فى مراحل العملية التشريعية. فإذا ما سارت العملية التشريعية فى الاتجاه الثانى فإن التشريع سيرسخ من المبدأ الديمقراطى فى المجتمع.

المبدأ الرابع في ديمقراطية العملية التشريعية هو النظر إلى الهدف النهائى الذى من أجله تدور العملية التشريعية. فمن الممكن أن تكون هناك ديمقراطية فى مراحل إجراءات العملية التشريعية، ولكن التشريع الذى سيصدر ليس ديمقراطياً وإنما يكرس أوضاعاً مخالفة لحقوق الإنسان، أو متناقضة بصفة عامة مع المبادئ الديمقراطية؛ فقد يصدر برلمان قانون يعطى للحاكم سلطات استثنائية وفى ذات الوقت فإن مراحل وإجراءات مناقشة هذا القانون تمت بأسلوب ديمقراطى وكذلك التصديق عليه كان معبراً عن الإرادة الحقيقية لأعضاء البرلمان. وبغض النظر عن أن البرلمان قد حاد عن المبدأ الديمقراطى فى التشريع ذاته (و هذا له مجال آخر) فإنه لا يمكن القول بأن العملية التشريعية ارتبطت بالمبدأ الديمقراطى. لأن العملية التشريعية ليست غاية فى حد ذاتها وإنما هى وسيلة لتحقيق غاية التشريع. ومن ثم لا يمكن القول بأن الوسيلة ديمقراطية، والغاية غير ديمقراطية. وإزاء ذلك فإن هدف التشريع لا بد وأن يكون ديمقراطياً حتى يمكن الحكم على العملية التشريعية بأنها ديمقراطية أو غير ديمقراطية.

ولكن ما هو المقصود بديمقراطية التشريع؟

ديمقراطية التشريع تنصرف أساساً إلى ثلاثة شروط:

الأولى: أن يكون التشريع فعالاً أى أنه على الرغم من كونه معطى سلطوى إلا أن الأفراد يوقنون أن امتثالهم لها هو شرط ضرورى ولازم لاستقامة حياتهم الاجتماعية.

الثانى: أن يؤدى التشريع دوره المنوط به فى ضبط العلاقات الاجتماعية.

الثالث: يحقق التشريع العدل للمواطنين، والاستقرار للمجتمع.

أيضاً فإن التشريع الجيد لا بد وأن يحقق الغاية الدستورية من مبادئ الديمقراطية. وهذا الشرط لا ينطبق إلا إذا كان الدستور ثم وضعه أساساً بطريقة ديمقراطية كأن يتم وضعه من خلال هيئة تأسيسية انتخبها الشعب وهناك الكثير من الدساتير التى تقوم بوصفها لجان حكومية ثم يطرح الدستور على الشعب للتصديق عليه.

(5) إن التشريع الجيد لا بد أن تحرسه إرادة شعبية واعية قادرة على حمايته من الإعتداء عليه أو انتهاكه. هذه الخاصية تتعلق بالإرادة الشعبية التى تتمسك بالديمقراطية كنهج للحكم. ولا بد من توفير شروط معينة حتى تصبح هذه الإرادة الشعبية قادرة على حماية التشريع الديمقراطى الجيد. وجملة هذه الشروط يمكن إدراجها تحت عنوان كبير "الشروط الاجتماعية للديمقراطية" مثل التعليم، ومستوى المعيشة، وتعليم الفتيات، وارتفاع المشاركة السياسية وغيره لأنه لا يتصور أن يكون أفراد المجتمع فى أمية وفقر وظروف اقتصادية سيئة، ثم يصاحب هذه الظروف نصوص تشريعية ذات مضمون ديمقراطى؟ فهل يمكن لهذا النص التشريعى الديمقراطى أن تحرسه الإرادة الشعبية الموحلة فى الفقر والأمية. وهذه القضية تحديداً تثير مسألة علاقة التشريع بالتنمية، فالتنمية شرط أساسى وضرورى لكفاءة التشريع لأن التنمية بمعناها الشامل ستجعل الإرادة الشعبية قادرة على أن تتفرض عن نفسها الجهل والأمية والتخلف الاجتماعى والاقتصادى.

ومن هنا تصبح قضية التنمية بمعناها الشامل لصالح القاعدة العريضة من الجماهير شرطاً لكفاءة التشريع، ومع ذلك فإننا سنعود فى موضع آخر إلى هذا الشرط الذى كثر فيه الجدل.

كما أن هناك قضية أخرى على قدر كبير من الأهمية وهو أن التشريع يأتى فى بعض الأحيان انعكاساً للإرادة الحاكمة فقط وبالتالي فإن التشريع حتى لو كان صادراً عن البرلمان، إلا أنه يعبر فى النهاية عن تعليمات من الإرادة الحاكمة وكأن هذه الإرادة تقرض تصوراتها لما يجب أن يكون عليه السلوك الاجتماعى فى ضوء التشريع الصادر وهذه التشريعات يمكن أن تؤدى إلى تغييرات جذرية فى البنية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. إلا أنه مع أول فرصة للتغيير التشريعى فإن هذه التشريعات يكون مصيرها إلى الزوال. وفى الواقع أن التشريع عندما يعبر عن إرادة السلطة التنفيذية فهو يعكس حقيقة أخرى هامة وهو تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية حتى لو نصت الدساتير على الفصل بين السلطات واستقلالها، وهذه التبعية من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية فى أى وقت أو مكان سيتخلف عنها حقيقتين هامتين.

أولها أن العملية التشريعية المصاحبة للتشريع لا يمكن أن تمر بحوار ديمقراطى تشارك فيه كافة شرائح الاجتماعية المعنية بأمور التشريع

وثانيها أن التشريع سيفتقر إلى العمومية والتجريد بمعناها الموضوعى، والنتيجتين لا بد وأن تؤدى فى النهاية إلى عدم كفاءة وفاعلية التشريع.

(5) التشريع الجيد هو الذى يراعى فيه أن يكون عاماً ومجرداً من الناحية الموضوعية.

فلا يتصور أن تطبق القاعدة القانونية إذا تحققت شروطها على بعض الحالات دون البعض الآخر. وفقدان التشريع لعموميته يعدم تماماً أهليته لتنظيم السلوك الاجتماعي. والتشريع المجرد يعنى أنه لم ينشأ أو يصدر ليطبق على شخص بذاته، أو حالة بعينها وإنما صدر التشريع بناء على فهم متجرد للصالح العام. وفي الحقيقة أنه لا يكتفى بتوافر العمومية والتجريد في شكل التشريع. ولكن لا بد من النظر إلى باعث المشرع أو تقييم النوايا الحقيقية التي دفعت المشرع لإصدار تشريع ما لأن هذا الباعث وهذه النوايا قد تؤدي إلى الكشف عن الكثير من افتقار التشريع للعمومية والتجريد من الناحية الموضوعية. ونقصد بافتقار التشريع للعمومية من الناحية الموضوعية أن النص التشريعي العام قد يورد على تطبيق قاعدته العامة مجموعة من الاستثناءات أو يجيز لجهة التطبيق إيراد هذه الاستثناءات. الأمر الذي يفقد التشريع رغم احتفاظه بعموميته الشكلية تلك العمومية في التطبيق الفعلي خاصة إذا كان يحال في تحديد الاستثناء إلى مطلق تقدير السلطة التنفيذية. وكثيراً ما يدع المشرع العربي أن تشريعه مجرد في حين يكون الباعث على وضع التشريع معالجة حالة فردية محددة ومعلومة للمجتمع. أو أن يصدر تشريع محكوم بحالة محددة وبظروف محددة.

وعندما تقوم السلطة التشريعية باستعمال التشريع لمواجهة حالات لحظية طارئة فإنها تكون قد انحرفت بوظيفة التشريع ليقوم بوظيفة التنفيذ. كما أن ظاهرة التشريعات غير المجردة من شأنها أن تفقد التشريع صفة الثبات والاستقرار لأنه إذا اعتادت السلطة التشريعية وضع التشريعات كلما ظهر طارئ جديد، أو استحدثت حادثة فعندئذ يصبح التشريع رد فعل تنظيمي لأحداث عارضة بحسن معالجتها بوسائل أخرى سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية. وافتقار الكثير من التشريعات العربية للعمومية والتجريد على النحو السالف بيانه يمكن تفسيره في إطار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إذ تغلب آليات هذه السلطة التنفيذية المهنية على آليات وتقاليد الصناعة التشريعية. كما أنه يمكن تفسيرها في إطار غيبة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية الأمر الذي يعلى الانتماء الحزبي لدى عضو المجلس التشريعي على أي اعتبار آخر حتى لو كان هذا الاعتبار هو كفاءة التشريع ورشده.

نخلص من ذلك إلى أن التشريع الجيد هو الذي ينظم ظاهرة اجتماعية مستمرة فالتشريع أداة لتنظيم الظواهر الاجتماعية الدائمة وحكمها وليس لمعالجة الظواهر الطارئة. خاصة إذا كانت هناك وسائل أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو تربية أو إعلامية متاحة لمعالجة الظاهرة، فالتشريع بما ينطوى عليه من سلطة الدولة في القهر والاجبار يحسن ألا يلجأ إليه إلا في نهاية المطاف عندما تعجز وسائل الضبط الاجتماعي الأخرى عن معالجة الظاهرة. وإذا كان للتشريع لا بد أن يغلب مصلحة فئة اجتماعية على مصالح فئات اجتماعية أخرى. ولكن يجب ألا تتخذ هذه الخاصية من خصائص التشريع للخلط بين المصالح الاجتماعية والمصالح الفردية. ثم أن تغليب التشريع لبعض المصالح الاجتماعية على البعض الآخر لا يعنى أن نغفل المصالح الاجتماعية الأخرى لأن جوهر التشريع الرشيد يقوم على الموازنة بين المصالح بما يوفق بينها قدر الإمكان وعلى الموازنة بين القيم التشريعية فلا يقبل من التشريع أن ينحاز دائماً لقيمة الأمن والاستقرار على حساب قيمة العدل والحرية والعكس أيضاً غير مقبول من وجهة نظر الرشد التشريعي.

(6) خصائص التشريع الجيد أنه ينطلق من تصور مسبق متفق عليه لفلسفة التشريع فلسفة التشريع يجب أن تكون واضحة وأنها صالحة للتطبيق على المدى الطويل، وأنها راعت العلاقة بين السلطة، والأمن، والحرية. حيث أن هذه الخاصية تجعل الناس تدرك أن التشريع جاء ليطبق، وأن مجيئه ليس للتهديد. وإذا اعتقد الناس أن التشريع جاء يهدد فقط، فقط ينصرف الناس عنه ولا يطبقونه ونعود إلى ظاهرة اغتراب التشريع. وقد حدثنا المؤرخ العربي الجبرتي عن هذه الحقيقة في عجائب آثاره عن كثير من حملات الانضباط التي كان يقوم بها بين الحين والآخر الوالي أو صاحب الشرطة لحمل المواطنين عن طريق الإيذاء البدني الجسيم للامتثال للقوانين وتنتهي الروايات المتعددة للجبرتي في هذا الشأن لعبارة تكاد تكون محفوظة إذ يقول "وعاد كل شيء إلى مثل ما كان عليه وزيادة. وهذا هو الفارق بين القهر، والانصياع الطوعي عن رضا واقتناع لحكم القانون بحيث تتغلغل أحكام القانون في عادات المواطنين اليومية. وهذا يعنى أن التشريع إذا لم يلازمه ضرورة اجتماعية دائمة، وإقناع عن المواطنين بهذه الظاهرة، فإن الجبر الاجتماعي والخوف لا يمكن أن يكون سلاحاً لغرض كفاءة التشريع.

(7) كفاءة العملية التشريعية تبرز العلاقة النفسية الجيدة بين التشريع والمواطن. وهذا عامل في غاية الأهمية لأنه إذا كان لدى المواطنين إدراكاً بعدم كفاءة العملية التشريعية، وعدم ديمقراطيتها فإن هذا يؤدي إلى آثار مدمرة في العلاقة النفسية التي تربط المواطن العادي البسيط الذي لا حول له ولا قوة بنظامه القانوني، فيسعى هو الآخر إلى التهرب من حكم القانون معتمداً على الحيلة والكذب، واستجداء الوساطة والشفاعة. ومن ثم ينتشر الاستثناء التشريعي الذي يعنى أن التشريع يولد ميتاً. وهذا ما يبرر في منطقتنا العربية تعدد صور الانتهاكات والمخالفات للتشريعات. فعندما يقرر القانون حكم القاعدة المطلوب إعمالها ويردون هذا الحكم بعبارة "ومع ذلك" وهذا ما نجده كثيراً في قوانين التشريعات الاقتصادية والضريبية وتشريعات العاملين فهذه العبارة تفتح باب الاستثناءات التشريعية. كما أنه لا يمكن أن تكون الحالات الخاصة في التشريع مبرراً للتوسع في الاستثناءات التشريعية. ولذا فإن العملية التشريعية التي تؤدي إلى التشريع يجب أن توازن بين الدقة والمهارة في العمومية التي يجب أن يتصف بها التشريع من جانب، والخصوصية التي تراعى الحالات الخاصة واجبة المراعاة. وأحد مشاكل المنطقة العربية في التشريع هو إما أن تكون هناك مصالح آنية مباشرة ينظر من خلالها الأعضاء للتشريع، أو ما يتعلق بالولاء الحزبي فهذا ينتقص كثيراً من رشد قواعد التشريع. ومن ثم فإن أحد الأهداف الأساسية التي يسعى إليها نظام المجلسين هو أن يكون المجلس المنتخب بجميع أعضائه تعبيراً عن المصالح المتصارعة أو المتوازنة في المجتمع، والمجلس الأعلى تكون مهامه الأساسية الحفاظ على القيم التشريعية الأصلية كقيم العدل، والعمومية والفعالية، والرشد القانوني، والالتزام بالمبادئ القانونية العامة التي بدونها لا ترقى الشعوب ولا تتقدم. المجلس الأول هو معترك المصالح التشريعية أما المجلس الثاني فهو الضمير القانوني للأمة وستورع قيمها النبيلة.

8- العملية التشريعية والصياغة القانونية

لا يمكن أن يكون التشريع جيداً إلا إذا صاحبه عملية تشريعية ذات صياغة قانونية جيدة والصياغة القانونية هي الثوب الذي يرتديه التشريع. وكثيراً ما طرح الفقهاء والشراح وجهات نظرهم للكتابة القانونية المتخصصة، وإذا كان جوهر التشريع يعني مضمون القاعدة القانونية. فإن هذا المضمون لا يمكن أن يتوفر بدون تحقق شكل التشريع. وإذا كان الجوهر يهدف إلى إدراك الغاية من التشريع، فإن الشكل هو الوسيلة لإدراك هذه الغاية. والشكل يتحقق عن طريق الصياغة القانونية. ويقصد بصياغة القاعدة القانونية هو عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل. وتتعدد طرق الصياغة وتختلف في مدى أثرها على جوهر القيم التي يحملها القانون. فقد تتحدد الفكرة القانونية التي تتناولها القاعدة القانونية تحديداً جامداً حاسماً لا يترك للقاضي أي مجال للتقدير عند تطبيقها وهذه الصياغة نجدها بصفة عامة كلما تحدد المخاطب بالقاعدة القانونية، أو تحددت الواقعة التي يكون بشأنها الخطاب، وتحدد أثر هذه الواقعة القانونية بوصف منضبط لا يترك فرصة للتقدير ولا يدع مجالاً لاختلاف وجهات النظر. والصياغة الجامدة تهدف إلى حرمان القاضي من إمكانية التقدير عند تطبيق القاعدة القانونية مثل تحديد مواعيد الطعن في الأحكام، تحديد بدء النقاد، تحديد سعر الفائدة، تحديد الضريبة التي يدفعها الممول. وهذا النوع من الصياغات يؤدي إلى استقرار المعاملات، وسهولة الفصل في المنازعات. إلا أن هذه الصياغة يعاب عليها عدم المرونة والوقوف عن مسابرة التطور وعدم تمكين القاضي من جعل الحل يطابق كل حالة على ذاتها طبقاً للظروف الخاصة بها، فهي لا تواجه ظروف كل حالة على حدة بل تواجه فرضاً مجرداً. ولذا رأى البعض أن الحل يمكن في الصياغة المرنة التي تستجيب لمتغيرات الظروف، وتترك للقاضي حرية التقدير وفقاً لواقع وملابسات كل حالة. وهذا النوع من الصياغة يقتصر على تحديد وبيان المعايير دون تحديد المفردات مثل ترك تحديد العقوبة للقاضي بين حد أقصى، وحد أدنى، الترخيص للقاضي الحكم بإحدى عقوبتين، جواز تخفيف العقوبة إذا وجدت ظروف أو أعذار مخفضة وإذا كان من مزايا هذه الصياغة المرنة مساعدة القضاء على التمشي في كل حالة على حدة، ومواجهة ما تكشف عنه الحياة العملية من فروض لم تكن متوقعة عند وضع النصوص إلا أنه من عيوبها أنها لا تبيّن الحل محددًا ثابتًا على وجه الدقة، مما قد يؤدي إلى القول بتحكم القضاء في التقدير.

أيضاً وسيلة الصياغة القانونية قد تكون كمية أو شكلية. والصياغة الكمية يقصد بها إحلال الكم محل الكيف أو بعبارة أخرى هي صياغة رقمية تقطع دابر كل خلاف في شأن إدراك هذا المعنى وتطبيقه

حتى سن الرشد. وهذا النوع من الصياغة يجعل القاعدة قابلة للتطبيق في العمل المباشر. إلا أنه من عيوبها أنها تضع أحكاماً ثابتة تقيد سلطة القاضي بحيث قد يجد قناعاته في واد والنص في واد آخر وهو لن يستطيع أن يتجاهل النص ما دام حدد تحديداً رقمياً غير قابل للتعديل، كما أن هناك العديد من الحقائق والمتغيرات والوقائع الموضوعية والوقائع النفسية يتعذر ترجمتها إلى أرقام مما لا تجدى معه الصياغة القانونية. إزاء ذلك جاءت الصياغة الشكلية التي يقصد بها إفراغ النص القانوني في شكل خارجي معين حتى يترتب عليه أثره القانوني. ويستلزم المشرع الشكل تحقيقاً لإحدى الغايات، إما للتنبه إلى خطورة التصرف، وأما لتيسير إثباته، وإما لإمكان الاجتماع به على الغير. ومن مزاياه أن يوقظ الانتباه إلى خطورة التصرف المراد إبرامه، ويحقق لهذا التصرف التبرير والانضباط، ويحفظ هذا التصرف من الضياع، بحيث يمكن إثباته في المستقبل في أي وقت تثور منازعة بشأنه. إلا أنه من عيوبه التعطيل والتعقيد والنقائص.

عيوب الصياغة التشريعية

هناك عيوب تلحق بالنص اثناء تشريعه أو طبعه، منها ما يكون عيباً في الشكل لعدم التوفيق اللغوي، أو وجود أخطاء لغوية أو نحوية أو مطبعية. وقد يكون الخطأ في المضمون. وأبرز الأمثلة لعيوب الصياغة التشريعية.

(1) الخطأ وقد يكون خطأ مادياً، أو خطأ قانونياً. والخطأ المادي يعود إلى أسباب متعددة خلال مراحل العملية التشريعية منذ البدء في إعداد التشريع حتى نشره في الجريدة الرسمية. وقد تكون تلك الأخطاء بصورة تؤثر في المعنى الذي يمكن أن يؤخذ من النص. فقد توجد الأخطاء في أصل النص أو مسودته التي يعدها المجلس النيابي. كما قد توجد في نص مرسوم الإصدار أو في نقله إلى الجريدة الرسمية، أو في خلال طباعته. وأحد الأسباب الرئيسية للأخطاء المادية هو ضيق الوقت المتاح أمام المشرع للتدقيق في النص التشريعي، أو أن يتم مناقشة التشريع على عجل، وهذه الأخطاء كثيرة في بلادنا العربية فمثلاً في قانون الموجبات اللبناني في المادة 379 بصدد منع السماسرة من شراء الأموال التي يعهد إليهم في بيعها أو تخمينها ومنعهم من أن يقاضوا) بها وصحتها "يقاضوا" فقد سقط حرب البياض.

كذلك المادة 103 من قانون التجارة الأردني جاءت كلمة "ملاعمة" وصحتها "ملاعمة". وكذلك وردت في هذه الأخطاء في قانون العقوبات المصري في مواده 253، 313، وغير ذلك من الأمثلة

أيضاً من الأخطاء الشائعة في أثناء مراحل العملية التشريعية المتعلقة بالمناقشة داخل البرلمانات العربية هو عيب التزديد في التشريع. فيورد المشرع عبارة زائدة لا معنى لها في بيان النص. بل تؤدي إلى إرباك معناه والاختلاف في فهمه، وقد يأتي هذا التزديد لإصرار بعض النواب على تقديم مقترحاتهم دون دراسة كافية لمجمل التشريع، وأحياناً يكون لغرض إثبات الوجود للنائب البرلماني خاصة إذا ما صدرت هذه المقترحات من أحد أفراد النخبة البرلمانية الذي يكون لديه رغبة في ممارسة دور تشريعي. أيضاً هناك أخطاء شائعة في التشريعات العربية تتعلق بأخطاء الطباعة والترجمة خاصة إذا كان النص العربي منقولاً من نصوص أجنبية فالملاحظ أن الترجمة تأتي بالتقنيات الموجودة في النصوص الأجنبية

أما الخطأ القانوني فهو الخطأ الواضح غير المقصود الذي تدل عليه القواعد العامة بحيث لا يوجد أدنى شك في وجوب تصحيحه.

(2) النقص. يلاحظ أيضاً في بعض تشريعاتنا العربية إغفال نص في النص التشريعي بحيث لا يستقيم الحكم بدونه.

(3) الغموض والنص الغامض هو النص غير واضح الدلالة فهو لا يدل على ما فيه بصيغتها ذاتها، بل يتوقف على فهم هذا المراد من أمر خارجي، أى أمر خارج عن عبارته، وفى هذه الحالة يلجأ إلى طرق التفسير المختلفة للوقوف على المعنى المقصود من النص. والغموض قد يكون خفياً، وهو اللفظ الذى يدل على معناه دلالة ظاهرة على بعض الأفراد ولكن فى انطباق معناه على بعض الأفراد نوع من الغموض أو الخفاء تحتاج أزالته إلى نظر وتأمل فيعتبر اللفظ غامضاً (بالنسبة إلى البعض).

أيضاً هناك "الغموض المشكل" الذى لا يدل بصيغته على المراد منه بل لايد من عناصر خارجية تبين هذا المراد. فالفرق بين هذا النص وبين الخفى أن الخطأ فى الخفى ليس فى ذات اللفظ، ولكن من الاشتباه فى انطباق معناه على بعض الأفراد أما الخفى فى المشكل فمن ذات النص. وقد ينشأ الإشكال فى النص من لفظ مشترك فيه، وهو اللفظ الذى وضع لأكثر من معنى وليس فى صيغة دلالة على معنى معين مما وضع له. فإن كان له معنى لغوي وآخر إصلاحي قانوني وجب حمله على معناه الاصطلاحي إلا إذا تبين أن المقصود هو المعنى اللغوي وُجد دليل يصرف النظر عن معناه القانوني فلفظة الزنا مثلاً يراد بها فى اللغة كل علاقة جنسية بين رجل وامرأة دون زواج شرعى صحيح، ويراد به فى الاصطلاح القانوني العلاقة التى يكون أحد طرفيها متزوجاً ومن ثم يؤخذ بمعناه الإصلاحي إلا إذا قام الدليل على أن المقصود به هو المعنى اللغوي.

ويلاحظ فى العديد من التشريعات العربية أن الإشكال فى معنى اللفظ ينشأ من مقابلة النصوص بعضها ببعض، حيث يكون كل منهما على حدة ظاهر الدلالة على معناه، ولا إشكال فيه ولكن الجمع بينهما يكشف عن تعارض وحينئذ يجب أن تؤول هذه النصوص تأويلاً صحيحاً يوفق بينها ويزيل ما فى ظاهرها من اختلاف وذلك فى ضوء النصوص الأخرى وحكمة التشريع والقواعد العامة وغير ذلك من الإمارات. فإذا اتعذر التوفيق يتعين إهدار أحد النصين وإعمال الآخر على هدى ما تؤدى إليه طرق التفسير.

(4) التعارض قد يصطدم نص مع آخر بحيث لا يمكن الجمع بينهما على الرغم من وضوح كل منهما منظوراً إليه على حدة. وقد تكون المشكلة أبسط إذا وقع هذا التعارض بين تشريعات متباينة فى الدرجة، فيغلب التشريع أقوى استناداً لمبدأ تدرج التشريع. ولكن التعارض قد يكون بين نصوص التشريع الواحد، أو بين نصين تشريعيين متساويين فى القوة وصادرين فى وقت واحد. فى هذه الحالة ينبغى العمل على رفع التعارض بينهما إذا لم يوجد بينهما ما يرجح أحدهما على الآخر بالإلتجاء إلى طرق التفسير الخارجى. فإذا وجد ما يرجح أحدهما على الآخر انتهى الأمر. لكن إذا لم يوجد ما يرجح أحدهما على الآخر، كأن كان الحكمان مستخلصين من عبارة النص مثلاً كان لا بد من رفع هذا التعارض بالإلتجاء إلى طرق تفسير أخرى خارج النصوص مثل الأعمال التحضيرية للقانون، والمصدر التاريخى للقانون، وحكمة التشريع.

الضوابط الموضوعية للعملية التشريعية

وهى المحددات المتعلقة بالمضمون الذى يجب أن تسير فيه العملية التشريعية حتى تصل إلى نتيجة التشريع. وهذه الضوابط تتمثل فى :

-1 احترام المبادئ الواردة فى الدستور. نظراً لسمو الأول وعلو مكانته فى الهرم القانونى للدولة.

-2 مراعاة طبيعة البيئة الوطنية فى صياغة القانون المستمد من مصادر أجنبية فقد يضطر المشرع العربى فى الكثير من الأحيان إلى اقتباس أنظمة قانونية ثبت نجاحها فى بيئات

أجنبية نظراً لاستنادها على أسس عملية واضحة. غير أن هذه السياسية المتمثلة في النقل الحرفي للتجارب الأجنبية محفوظة بالمخاطر إذا تم تجاهل عناصر البيئة الوطنية المادية والروحية وهذا ما أكد عليه د. عبد الرازق السنهوري وهو أحد أعلام القانون العربي البارزين فقال أمام اللجنة التشريعية في مجلس النواب المصري أثناء نظر مشروع قانون ما "إن كل نص تشريعي ينبغي أن يعيش في البيئة التي يطبق فيها ويحيا حياة قومية توثق صلته بما يحيط به من ملاسبات وما يخضع له من مقتضيات فينصل انفصلاً تاماً عن المصدر التاريخي الذي أخذ منه أي كان هذا المصدر.

-3

لما كانت العملية التشريعية تهدف إلى إعداد نص تشريعي فإنه من المتصور أن يكون الضابط الموضوعي للتشريعي (مبنى ومعنى) عدة لجان منها لجنة المشروع التمهيدي وهي لجنة قد تؤلفها السلطة التنفيذية، أو لجنة الأعمال التحضيرية التي من المتصور أن تقوم بمهام تدوين المناقشات ومحاضر الجلسات لغرض العودة إليها مستقبلاً عند الرغبة لمعرفة دوافع بعض النصوص أو الفلسفة الأساسية خلف تشريعها. بالإضافة إلى لجنة المراجعة والتدقيق وهي لجنة من الأفضل تأليفها من كبار علمان القانون والفقهاء والإداريين المهنيين الذين يتعلق مشروع القانون بالمرفق العام الذي يعملون فيه. وواجب لجنة المراجعة والتدقيق فحص النصوص من الناحيتين الشكلية (الصياغة القانونية) والموضوعية (مضمون الأحكام القانونية) فتعيد صياغة النصوص الركيكة، وترفع التناقض، وتزيل الغموض، وتتدخل في جوهر النصوص فترفع تلك التي لا تستقيم مع الواقع، أو تتقاطع مع الفلسفة القانونية والسياسية للدولة.

وهناك من يرى أن العملية التشريعية من خلال اللجان لا تتيح الكفاءة للعملية التشريعية أو جودة المنتج التشريعي، وأن اللجان هي المسئولة عن تدهور صناعة التشريع. وأنه من الأفضل إسناد مهمة وضع التقنين إلى أحد رجال القانون حتى إذا فرغ من وضع مشروع تمهيدي طرح هذا المشروع على الرأي العام. وفي الحقيقة أن العيب ليس في نظام اللجان، ولكن العيب في تشكيل اللجنة وكفاءة أعضائها ورئيسها.

إلا أن اعتبارات العملية والتخصص هي التي استدعت وجود ما يعرف باللجان البرلمانية التي تعنى انخراط أعضاء البرلمان في مجموعات صغيرة يناط بكل منها دراسة موضوعات ذات طبيعة معنية، وبما يكفل الدراسة المتعمقة لهذه الموضوعات. وتتبنى معظم البلدان العربية النموذج الأوروبي الأمريكي للجان البرلمانية في دراسة التشريعات. لذلك تلعب هذه اللجان الدور الأكثر أهمية -على خلاف النظام الإنجلوساكسوني- عصب العمل التشريعي البرلماني. ولكن حتى تضطلع اللجان البرلمانية في البرلمانات العربية بدورها المنوط بها في دراسة التشريعات بكفاءة وفعالية فإنه يتعين أن يتوافر لها المعلومات والمعرفة بشأن القضايا بشكل كبير. وتتداخل أبعادها المحلية والدولية. والبحوث والدراسات في اللجان البرلمانية هي محاولة لتقديم المعلومات بشكل علمي ومنهجي وتراكمي وهدفها مساعدة الأعضاء على التوصل إلى قرار مستتير بشأن ما يعرض على اللجنة من تشريعات.

وقد كشف الاستبيان الذي أجراه الاتحاد البرلماني الدولي في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات، ويشمل 84 دولة في العالم على أن العاملين في اللجان في معظم برلمانات العالم يقومون بمهام بحثية بغض النظر عما إذا كان هذه البرلمانات تمتلك وحدات بحوث مركزية من عدمه. وبغض النظر عن مدى حجم وكفاءة وحدة البحوث. حيث جاءت إجابات 64 دولة قيام العاملين بلجانها بجهود بحثية مختلفة، وكان على رأس هذه البرلمانات الكونجرس الأمريكي الذي يملك أكبر وحدة بحوث في العالم يبلغ قوامها قرابة سبعمائة شخص. كما كشف هذا الاستبيان الهام أنه أصبح هناك شبه اتفاق في معظم برلمانات العالم على نوعية ما يقدمه العاملون باللجان من مساعدة بحثية لأعضائها في التشريع. وأن هناك قدراً من التشابه في المخرجات البرلمانية التي يتم تقديمها للجان قبل أن تشرع في عملها والتي من أهمها:

- 1 إعداد ملف معلومات شامل ومتعمق عن الموضوع الذى يجرى بحثه فى اللجنة.
- 2 إعداد المذكرات التعريفية Factual Sheets.
- 3 إعداد أوراق الخلفية Back Ground Papers.
- كما أن هناك العديد من برلمانات الدول الأوروبية يضطلع فيها باحثوا اللجان أثناء العملية التشريعية بمهمة تقديم الأوراق السياسية Policy Papers وفى بعض الأحيان بمهمة إعداد البحوث الأساسية Basic research، وبالطبع فإن هذه الأوراق تختلف فيما بينها من حيث مناهج البحث. فعلى سبيل المثال يختلف منهج البحث الأساسى عن المنهج الذى تتبعه الأوراق السياسية والذى ينتمى إلى ما يعرف بتحليل السياسات وتقييم السياسات ومع هذا فإن جميع هذه المنتجات البحثية تشترك فى خصائص البحث البرلمانى الذى يختلف عن البحث الأكاديمى.

الهيكل البنائى لتقرير اللجان عن التشريع

إن أحد الضوابط العامة للعملية التشريعية هو الهيكل البنائى لتقرير اللجنة عن التشريع. فمن المفترض وفق هذا التقرير سيبنى أعضاء البرلمان فى مجموعهم رأيهم حول مشروع القانون أو الاقتراح بمشروع القانون سواء بالقبول أو الرفض. ووفق ما درج عليه العمل فى معظم البرلمانات العربية، وكذلك الدولية؛ فإن الهيكل البنائى لتقرير اللجنة (الذى يمثل مرحلة هامة من مراحل العملية التشريعية) يتكون من أربعة أجزاء رئيسية :

- أ- الإجراءات.
- ب- المقدمة.
- ج- الموضوع.
- د- النتيجة.

أ) الإجراءات :

ويقصد بالإجراءات مراعاة الأمور الشكلية عند إعداد التقرير فيذكر أنه قد تمت إحالة موضوع ما وليكن مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون إلى لجنة ما فتدارسته اللجنة واستعدت أحكام الدستور واللائحة الداخلية والقانون القائم والقوانين ذات الصلة ، وعقدت لهذا الغرض اجتماعا أو اجتماعين أو عدة اجتماعات يوم.... أو أيام... بحضور الوزير المختص أو من ينيبه عنه ، وذلك باعتبار أن السلطة التنفيذية هى التى ستتولى فى النهاية تنفيذ القوانين.

والسؤال الذى يتبادر دائما فى الإجراءات هل حضور مندوب عن الحكومة شرط قانونى لصحة اجتماعات اللجنة وصحة ما يتخذ من قرارات ؟ ونبادر بالقول أن حضور مندوب الحكومة ليس شرطا لصحة اجتماعات اللجنة أو صحة ما تتخذه من قرارات ، وذلك تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ب) المقدمة :

التقرير كما أشرنا من قبل هو منهج تحليلي للموضوع المعروض أمام اللجنة ، ولذلك فإن المقدمة الموضوعية له لا بد أن تبدأ بحكمة التشريع أى الأسباب التى رأتها اللجنة موجبة لإقراره 0 فالأصل فى الإنسان هو الحرية من كل قيد يقيدها 0 والتشريع مهما كان هو قيد وارد عليها ، ولذلك فلا بد من ذكر الأسباب الداعية إلى فرض هذا القيد الجديد التماسا لفائدة أهم وأعم ، وأن يكون القيد بقدر تلك الحاجة المبتغاة وفى أضيق حدود وفى أقل نطاق.

وإذا كانت المذكرة الإيضاحية لمشروع الحكومة أو للاقتراح بمشروع قانون تنهج نفس النهج بأن تبدأ ببيان الأسباب الداعية إلى التشريع، وأن هذه المذكرة الإيضاحية هى أول ما يتناوله الباحث فى بحثه ، ثم يتناول بحث المواد بعد ذلك، فإن هذه الأفكار التى تجمعت لدى واضع التقرير بالإضافة إلى إطلاعها على مناقشات الأعضاء وردود الحكومة على استفساراتهم كل هذه الحصيلة تمكن من وضع مقدمة التقرير التى تتناول حكمة التشريع كما ذكرنا على وجه أعم وأدق وأشمل بطبيعة الحال.

ج) الموضوع :

بعد ذلك يناقش التقرير مواد مشروع القانون أو الاقتراح بمشروع قانون ويعلق عليها كما حدث فى اللجنة ويتم التركيز على الأسباب الموجبة لهذا المشروع أو الاقتراح بقانون من وجهة نظر اللجنة، كما يجب أن يذكر التقرير رأى اللجنة أو اللجان التى قد تكون استأنست بملاحظاتها.

ويحق لنا التساؤل هنا هل رأى اللجان التى تم الاستئناس برأيها ملزم للجنة الموضوع ؟ ونبادر بالإجابة بأن رأى هذه اللجان أو اللجنة الاستشارية ليس ملزما للجنة الموضوع ، وذلك لأن التصويت يجرى فى لجنة الموضوع الأصلية بالإجراءات التى نصت عليها اللائحة. ولكن إثبات رأى اللجان الأخرى فى صلب التقرير أمر ضرورى أمام البرلمان أيا كان هذا الرأى ، وذلك حتى يكون البرلمان على علم بكافة الآراء التى قيلت فى الموضوع وله أن يقر ما يشاء منها.

كذلك يجب أن يشير التقرير إلى مجمل الآراء الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها.

كذلك تجب الإشارة إلى الآراء المخالفة لرأى الغالبية المطلقة والتي تكون قد أبديت من بعض أعضائها في الموضوع ومجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا طلب أصحابها ذلك كتابة من رئيس اللجنة.

ويقصد بالأغلبية المطلقة النصف + واحد من أعضاء اللجنة، فإذا ما كان هناك رأى مخالف لرأى الغالبية المطلقة في موضوع ما وطلب أصحاب هذا الرأى كتابة من رئيس اللجنة إثبات رأيهم في صلب التقرير وجب ذلك مع بيان مجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء.

د. النتيجة :

ثم ينتهي التقرير بطلب موافقة البرلمان على تقرير اللجنة إما بالموافقة وإما بالرفض أو إرجاء النظر ، ورأى اللجنة بطبيعة الحال ليس ملزماً للمجلس ، فقد توافق لجنة ما على مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون، ولكن يرفضها البرلمان والعكس صحيح فالعبرة في النهاية برأى البرلمان. ثم يوضع توقيع رئيس اللجنة في نهاية التقرير.

صياغة التقرير

وجوب صياغة التقرير باللغة العربية السليمة والواضحة :

تجب صياغة التقرير بلغة عربية سليمة وواضحة لأن التقرير مع المذكرة الإيضاحية المقدمة هما الشارحان للاتفاقية ، فإذا كان من الضروري صياغة الاتفاقية أو مذكراتها الإيضاحية في لغة سهلة وبسيطة ومركزة فمن باب أولى صياغة تقرير اللجنة بهذه الكيفية. ومن هنا يجب أن يكون أمناء اللجان وباحثوها من الذين يجيدون اللغة العربية لأنهم هم الذين يتولون وضع التقارير.

ومن الضروري أن يثبت التقرير رأى اللجنة على وجه الخصوص بلغة واضحة لا لبس فيها ولا غموض فلا يجوز القول مثلاً "أن هذا المشروع للقانون أو الاقتراح بمشروع قانون لا بأس بها وللبرلمان أن يتخذ ما يراه " فهذا أمر مرفوض بل يجب القول " إن اللجنة إذ تقدم تقريرها إلى البرلمان ترجو الموافقة على ما رأت " للأسباب التي بينتها.

ومن الضروري بطبيعة الحال أن تطلع اللجنة قبل إعدادها للتقرير على الدستور وعلى القوانين المتعلقة بالموضوع والشروح الفقهية لأساتذة القانون أو الاقتصاد أو الاجتماع... الخ ، وان تستمع إلى رأى الخبراء والمتخصصين إذا كان ذلك يدخل في نطاق اختصاصها والاطلاع على الدستور أمر بديهي لأنه لا يجوز أن تتعارض القوانين مع الدستور وإلا طعن بعدم دستوريته ومن ثم بطلانه.

مراحل وإجراءات العملية التشريعية

في عدد من الدول العربية

(1) الجزائر

البيئة التشريعية في الجزائر

تلعب السلطة التشريعية في الجزائر دورين رئيسيين أولهما إضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسي، وإضفاء الشرعية على القرارات التي يتخذها النظام. وقد مرت المؤسسة التشريعية في الجزائر بثلاثة مراحل :

مرحلة الإحتلال الفرنسي، وفيها لم يكن البرلمان سوى جهاز شكلى لإضفاء الشرعية على الإحتلال. وإذا كانت الجزائر لم تعرف الحياة البرلمانية بالمعنى الصحيح في ظل الإحتلال الفرنسي، إلا أنه كانت هناك مؤسسات شبه برلمانية مثل المفوضيات المالية. وفي هذه المفوضيات كان يتم التصويت على الميزانية ثم جاء المجلس الجزائري في عام 1947، وكان هذا المجلس يتكون من 120 عضواً 60 منهم أوروبي والستون الآخرون جزائريين ويجرى انتخابهم طبقاً لنظام الهيئة الانتخابية المزدوجة. وكانت اختصاصات هذا المجلس ذات طابع تشريعي محدود كالقوانين ذات الطابع التنظيمي أما بقية القوانين الأخرى كالتنظيم العسكري، والنظام الانتخابي، والتنظيم القضائي، والعقاري، والجمركي، والجنسية... الخ فهو من اختصاص البرلمان الفرنسي.

المرحلة الثانية: مرحلة حرب التحرير. تأسس في هذه المرحلة المجلس الوطني للثورة الجزائرية وكان من صلاحيات هذا المجلس التشريع ومراقبة الحكومة والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات .

المرحلة الثالثة: بعد الاستقلال وفيها مارس المجلس الوطني وظيفة السلطة التشريعية ومراقبة أعمال الحكومة، وفي المرحلة من 62-1965 كان من حق المجلس الوطني ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق دراسة مشروعات القوانين أو اقتراحات قوانين تودع لدى مكتبه من طرف الحكومة والنواب بواسطة لجانه المختصة، وذلك لأن المبادرة بتقديم القوانين حق لرئيس الجمهورية والنواب. ولأعضاء الحكومة حق حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في المناقشة داخل اللجان. وكان من حق هذا المجلس حق المبادرة بتعديل الدستور الذي كان لرئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. من هذا يتضح أنه في ظل دستور 1963 الجزائري أنيطت السلطة التشريعية بطرفين:

أولهما رئيس الدولة الذي يتمتع بحق اقتراح القوانين وإصدارها ونشرها إضافة إلى تمتعه بسلطة التشريع بتفويض من الجمعية الوطنية أو فيما بين أدوار الانعقاد. كما أعطى الدستور الحق لرئيس الدولة في طرح أي أمر على المواطنين لاستفتاءهم فيه.

ثانيهما المجلس الوطني الذي ينتخب أعضائه بناء على ترشيح من جمعية التحرير لمدة خمس سنوات بواسطة الاقتراع العام السري المباشر".

وفي خلال الفترة من 65-1976 حدث تطور هام حيث تم انشاء مجلس لقيادة الثورة الجزائرية وتم تعطيل عمل المجلس الوطني. وأصبح مجلس الثورة يقوم بدور البرلمان لأن الأمر الصادر منه في يوليو 1965 جعل الحكومة قائمة تحت سلطة مجلس الثورة الذي يمكنه أن يعد لها جزئياً أو كلياً بناء على أوامر مجلسية يصدرها. وفي مجال التشريع فإن مجلس الثورة فوض الحكومة في أن تصدر أوامر في المجال القانوني ومراسيم في المجال التنظيمي. ولم يكن هناك أي إشكال في العمل التشريعي لأن رئيس مجلس الثورة كان هو نفسه رئيس الحكومة في الفترة من 1976-1988.

في أوائل عام 1977 تم انتخاب المجلس الشعبي الوطني المؤلف من 261 نائباً واعتمدت الجزائر نظام المجلس الواحد. ويمارس هذا المجلس الوظيفة التشريعية. ويتمتع رئيس الدولة بهذا الحق أيضاً في مناسبات. وعضوية المجلس التشريعي تقوم على أن تكون الأغلبية من العمال والفلاحين. ومدته 5سنوات. وبموجب دستور 1976 فإن الاختصاص التشريعي يمكن أن يتم من خلال الاقتراح بقوانين على أنه لا يتم مناقشة أي اقتراح إلا إذا تقدم به عشرون نائباً على الأقل كما لا يقبل أي اقتراح يتضمن أو ينتج عنه تخفيض للموارد العمومية أو زيادة في الانفاق العام ما لم يكن مرفقاً بتدابير تستهدف رفع دخل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العامة تساوى على الأقل المبالغ المقترح تغييرها. أما المشروعات بقوانين فيشترط فيها فقط إلا تخالف مبادئ الميثاق الوطني وبموجب دستور 1976 فإن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة وأصيلة إذ له الحق في التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس عن طريق أوامر تعرض على المجلس عند أول دورة مقبلة له (مادة 153)، إزاء ذلك فإنه كان لرئيس الجمهورية الحق في أن يشرع مدة سنة أشهر في السنة لأن المجلس يجتمع في دورتين تشريعتين لا تتجاوز كل منهما ثلاثة أشهر في السنة كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة الاعتراض التشريعي المؤقت لمدة ثلاثين يوماً على أي مشروع قانون يدفعه إليه المجلس مما يتطلب لإقراره مجدداً حصوله على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس. هذا إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في المبادرة باقتراح القوانين وإصدارها.

في خلال المدة من 1988 حتى الآن. صدر دستور 1989 الذي تضمن عدداً من المبادئ التي تدعم عملية التحول إلى التعددية. وقد أولى دستور 1989 الوظيفة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني، ولهذا المجلس حق المبادرة بالقوانين. وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذ قدمها عشرون نائباً.

ووفق الدستور الجزائري الحالى فإنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبى الوطنى، ومجلس الأمة. وينتخب المجلس الشعبى الوطنى لمدة خمس سنوات وتحدد مهمة مجلس الأمة بـ 6 سنوات. وينتخب أعضاء المجلس الشعبى الوطنى عن طريق الاقتراع العام المباشر والسرى. أما مجلس الأمة فينتخب $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع غير المباشر والسرى من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية، والمجلس الشعبى الولائى. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

ويكون من حق رئيس الحكومة بالإضافة إلى النواب حق اقتراح القوانين. وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة من الأعضاء إذا قدمها عشرون نائباً أما مشروعات قوانين الحكومة فإنها تعرض على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأى مجلس الدولة ويناقش المجلس الشعبى الاقتراحات ومشروعات القوانين وفق النصوص المعروضة ويناقش مجلس الأمة النص الذى صوت عليه المجلس الشعبى الوطنى ويصادق عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه. وفي حال حدوث خلاف بين المجلسين يطلب رئيس الحكومة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلا المجلسين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. وتعرض الحكومة هذا النص على المجلسين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أى تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حال استمرار الخلاف يسحب النص.

أيضاً من ضمن الاختصاصات التشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية هو أن البرلمان يصادق على قانون المالية فى مدة اقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه وفى حالة عدم المصادقة عليه فى الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

يلاحظ أيضاً فى الدستور الجزائري أنه حدد المجالات التى يشرع فيها البرلمان بحوالى 37 مجالاً على سبيل الحصر مثل حقوق الأشخاص، والتقسيم الإقليمى للبلاد، وتنظيم السلطات العمومية، ونظام الانتخابات، والقانون المتعلقة بالإعلام، والقوانين الحالية، وقوانين الأمن الوطنى، وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، والنظام العام للحياة، والنظام العام للمناجم والمحروقات، والنظام العقارى... الخ.

ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر فى حالة شغور المجلس الشعبى الوطنى، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التى اتخذها على كل مجلس فى أول دورة له لتوافق عليها. وتعد لاغية الأوامر التى لا يوافق عليها البرلمان. كما أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية فى قانون تم التصويت عليه فى غضون 30 يوماً التالية لتاريخ إقراره وفى هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبى الوطنى.

شكل العملية التشريعية

- 1- يحيل رئيس المجلس الشعبى الوطنى على اللجنة المختصة مشاريع القوانين، واقتراحات القوانين.
- 2- اللجنة تنتهى من دراسة المشروع أو الاقتراح بقانون ليعود إلى المجلس من جديد.
- 3- التعديل لا يقبل إلا إذا كان من عشرة نواب، أو من قبل الحكومة وحدها، أو من اللجنة المختصة وحدها. ويجب أن يكون التعديل معللاً وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به تضمن إدراج مادة إضافية.
- 4- يُوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع فى أجل 24 ساعة ابتداءً من الشروع فى المناقشة العامة للنص محل التعديل.
- 5- يقرر مكتب المجلس مدى قبول التعديل، أو رفضه شكلاً، وفى حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحابه.

6- فى حال قبول التعديلات، فإنها تحال مرة أخرى إلى اللجان المختصة وتبلغ هذه التعديلات إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبى الوطنى.

7- أما التعديلات التى تتقدم بها الحكومة أو اللجنة المختصة فإنها تتم فى أى وقت وقبل التصويت على المادة التى تتعلق بها.

(2) البحرين

مرت مملكة البحرين بتطورات دستورية هامة، وقد مرت المؤسسة التشريعية فى البحرين بثلاثة مراحل

الأولى هى تجربة المجلس الوطنى الذى انتخب أعضاؤه فى 7 ديسمبر 1973، وكان يجمع فى عضويته بين الانتخاب والتعيين وتم حله فى 26 أغسطس 1975، حيث لم يكن قد تجاوز عمره نحو 18 شهراً. وأعقب ذلك فترة توقف دامت حوالى 17 عاماً. أما التجربة **الثانية** فهى تجربة مجلس الشورى وهو مجلس وظيفته استشارية عدد أعضائه 30 عضواً جميعهم تم تعيينهم فى 27 ديسمبر 1992. والتجربة **الثالثة** هى التى ترتب عليها إنشاء المجلس النيابى فى أواخر العام الماضى.

وكان الدستور البحرينى الفائت قد أعطى للأمير حق اقتراح القوانين وجعله جهة من جهات التشريع. كما حدد الدستور حالة الضرورة التى تمنح الأمير الحق فى إصدار المراسيم بقوانين فإذا حدث فيما بين أوار انعقاد المجلس الوطنى أو فى فترة حله ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة فى قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على المجلس الوطنى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفى أول اجتماع للمجلس الجديد فى حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعى. فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ما لم ير المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من أثرها بوجه عام. وتشير التجربة العملية للحياة النيابية فى البحرين إلى أن هذه المراسيم بقوانين هى السبب الأساسى وراء حل المجلس الوطنى عام 1975 وبالتالي توقف الحياة النيابية لأنه حدث فى غيبة المجلس وفى فترة إجازته بعد الانتهاء من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعى الأول عام 1974 اصدرت السلطة التنفيذية "قانون أمن الدولة" وبعد عودة المجلس إلى الانعقاد بعد انتهاء إجازته وبداية دور الانعقاد الثانى قامت السلطة التنفيذية بعرض المرسوم بقانون أمن الدولة على المجلس الوطنى لمناقشة واتخاذ الاجراءات اللازمة بصدهه حسيما حوله إياه الدستور. ودارت مناقشات حامية بين المجلس والحكومة وإنعدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فاقدمت السلطة التنفيذية على حل المجلس.

أما المجلس الوطنى فقد كانت مهمته الأولى هى التشريع. وكان لعضو المجلس الوطنى حق اقتراح القوانين. وكان الدستور الفائت يفرق بين نوعين من الاقتراح : الاقتراح الحكومى وأسماء بمشروع قانون وهو يحال إلى اللجنة المختصة مباشرة. والاقتراح البرلمانى ويسمى اقتراح قانون وهو يحال فى البداية إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإظهاره فى صورة قانونية مناسبة بعد إدخال التعديلات عليه. ثم ترفع اللجنة المختصة تقريراً إلى المجلس عن نتائج دراستها لمشروعات القوانين بعد إدخال التعديلات والملاحظات عليه. ولتبدأ عملية المناقشة بتلاوة المشروع الأسمى ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة.

الخطوة الثالثة: التصويت، حيث تؤخذ الآراء فى الأمور العادية علناً بطريق اليد فإذا لم تتضح الأغلبية المطلوبة تؤخذ الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بالإسم.

الخطوة الرابعة: رفع مشروع القانون إلى الأمير للتصديق ما لم ير الأمير وجوب إعادة النظر فى المشروع عن طريق مرسوم مسبب إلى المجلس الوطنى.

اما المرحلة الحالية فى البحرين:

فقد شهدت تطورات هامة؛ فعلى الرغم من أن الدستور أكد أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطنى، وللملك حق اقتراح القوانين. وأن القانون يصدق عليه الملك فى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه اليه. فإذا رد الملك فى خلال الفترة المنصوص عليها مشروع القانون إلى المجلس الوطنى بمرسوم مسبب لإعادة نظره، وإذا أقر المجلس المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم صدق عليه الملك وأصدره فى خلال شهر من إقراره. وإذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الوطنى أو فى فترة حله ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون. على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الحالية وجيب عرض هذه المراسيم على المجلس الوطنى.

وقد قرر دستور البحرين فى 14 فبراير 2002 أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطنى. فللملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها. ويعتبر القانون مصدقاً عليه وبصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلس الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه. وإذا رد الملك فى خلال 6 أشهر مشروع القانون إلى مجلس الشورى والنواب بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، وإذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطنى إقرار المشروع بأغلبية ثلث أعضائه صدق عليه الملك وأصدره فى خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

كما أعطى الدستور الحق للملك فإنه إذا حدث فيما بين أدوار الإنعقاد لكل من مجلس الشورى أو مجلس النواب أو فى فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلس الجديد فى حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعى فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون.

ويتألف مجلس النواب من أربعين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السرى المباشر، ومدته 4 سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له.

ولا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلس الشورى والنواب ويعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذى له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفى جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذى له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها. على أن تعطى الأولوية فى المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة.

وإذا لم يوافق مجلس الشورى على مشروع قانون أقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الشورى بالرفض أو بالتعديل أو بالحذف أو بالإضافة يعيده رئيس المجلس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه. وإذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك. كما يحق لمجلس النواب أن يرفض أى تعديل على مشروع قانون أقره مجلس الشورى وأن يصر على قراره السابق دون إدخال أية تعديلات جديدة على مشروع القانون. وفى هذه الحالة يعاد المشروع إلى مجلس الشورى مرة ثانية للنظر فيه. ولمجلس الشورى أن يقبل قرار مجلس النواب أو أن يصر على قراره السابق. أما إذا اختلف المجلسان حول مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطنى برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلفة عليها. ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطنى بأغلبية الأعضاء الحاضرين. وعندما يرفض المشروع بهذه الصورة لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس الوطنى فى الدورة نفسها.

وفى جميع الحالات التى يتم فيها الموافقة على مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الشورى بإحالته إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك.

كذلك فإن كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولاً ليبت فيه خلال خمسة عشر يوماً فإذا مضت هذه المدة عرضه على مجلس الشورى مع رأى مجلس النواب أن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوماً أخرى.

وفى حالة إختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض يعرض الأمر على المجلس الوطنى للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوماً، وفى حالة إختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض يعرض الأمر على المجلس الوطنى للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يبت المجلس الوطنى فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون.

كذلك فإنه لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأى من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة فى المجلس الذى قدم فيه الاقتراح لإبداء الرأى فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح إحالة إلى الحكومة لوضعه فى صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون وتقديمه إلى مجلس النواب فى الدورة نفسها أو فى الدورة التى تليها.

شكل العملية التشريعية

أولاً : فى حالة الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور

- (1) يخطر رئيس مجلس النواب رئيس مجلس الشورى بما انتهى إليه مجلس النواب بشأن الكتاب المحال اليه من رئيس مجلس الوزراء بالإرادة الملكية بطلب تعديل الدستور ويجب أن يتضمن كتاب رئيس مجلس النواب تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها، وأن يرفق بالكتاب طلب التعديل وبيان بالمبررات الداعية إلى ذلك.
- (2) يعقد مجلس الشورى جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ وصول كتاب رئيس مجلس النواب بشأن تعديل الدستور والتقرير المرفق به إلى رئيس المجلس.
- (3) يعرض رئيس المجلس بياناً على المجلس ثم يحال إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإعداد تقرير، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأياً فى مبدأ التعديل وفى الصياغة التى وافق عليها مجلس النواب لمشروع المواد المقترح تعديلها أو إضافتها.
- (4) ثم يناقش تقرير اللجنة بالمجلس، ويصدر قرار المجلس بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثى أعضائه، ويجرى التصويت فى هذه الحالة نداء بالإسم.
- (5) إذا كان اقتراح التعديل للدستور قدم من أعضاء المجلس وجب أن يتضمن الاقتراح تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها، وأن يرفق بطلب التعديل بيان بالمبررات الداعية لذلك.
- (6) ثم يعرض رئيس المجلس هذا الاقتراح على لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإعداد تقرير بشأن مبدأ التعديل وموضوعاته. ثم يعرض التقرير على المجلس.
- (7) إذا وافق المجلس على مبدأ التعديل وموضوعاته وبأغلبية ثلثى عدد أعضائه، أحال الاقتراح إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع تعديل الدستور، وتحيله بعد ذلك إلى مجلس النواب.

(8) ثم يعقد مجلس الشورى جلسة خاصة لبحث هذا المشروع والتقرير قبل مناقشته. ويصدر قرار المجلس بالموافقة. وللمجلس أن يقرر إحالة مشروع التعديل وتقرير مجلس النواب إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية قبل اتخاذ قرار بشأنه.

ثانياً: مشروعات القوانين والاقتراح بقانون

(1) تقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصاغة ومحددة بقدر المستطاع ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها، ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء.

(2) لرئيس المجلس أن يخطر مقدم الاقتراح كتابة بمخالفته للدستور أو عدم استيفائه للشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواد في القوانين النافذة، وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه. فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره خلال أسبوع من تاريخ إخطاره. ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس فإذا استمر الخلاف بين العضو ومكتب المجلس، عرض الرئيس الأمر على المجلس.

(3) يحيل الرئيس الاقتراح بقانون إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي في فكرته، وللجنة أن تأخذ رأى مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه. وتعد اللجنة تقريراً يعرض على المجلس متضمناً الرأى في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو إرجائه. وللجنة أيضاً أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح أحاله إلى الحومة لتصنع صيغة مشروع القانون.

(4) إذا وافقت إحدى اللجان على اقتراح بقانون من شأنه زيادة في المصروفات أو نقص في الإيرادات، عما ورد في الميزانية للدولة إحالته إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية أو مكتبها لإبداء الرأى فيه. ويجب في هذه الأحوال أن يتضمن تقرير اللجنة الأصلية رأى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية أو مكتبها.

(5) يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحتها الأعضاء للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة.

(6) إذا تعددت مشروعات أو مقترحات القوانين في الموضوع الواحد، اعتبر اسبقها هو الأصل، واعتبر ما عدها بمثابة تعديل له.

(7) إذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات مؤثره على صياغة مشروع قانون، جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله بعد موافقة رئيس المجلس، إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أو مكتبها، لتبدى رأياً في صياغة المشروع وتنسيق مواد وأحكامه خلال المدة التي يحددها رئيس المجلس وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أو مكتبها.

(8) تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من تعديلات. وتعطى الكلمة عند مناقشة المشروع لمقرر اللجنة بالحكومة فالأعضاء. وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، كان ذلك رفضاً للمشروع. وإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها، ويؤخذ الرأى في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأى على المشروع في مجموعه.

(9) لكل عضو عند نظر مشروع قانون أن يقترح التعديل بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات، ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي تنتظر فيها المواد التي يشملها التعديل بثمان وأربعين ساعة على الأقل ليعمم على الأعضاء. ويجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسة مباشرة، أو أثناءها، ويصدر قرار المجلس بنظره أو استبعاده بعد سماع مقدم الاقتراح.

(10) تخطر اللجنة المختصة بالتعديلات الجوهرية التي يقدمها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها. ويبين المقرر رأى اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة ويجب أن يكون اقتراح التعديل محدداً ومصاغاً.

(11) يجوز للمجلس بناء على طلب الحكومة أو اللجنة أو أحد الأعضاء أن يقرر إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت لذلك أسباب جديدة، وذلك قبل انتهاء المداولة في المشروع.:

(12) للمجلس قبل أخذ الرأى على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد دخلت على نصوصه تعديلات بالجلسة، أو يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيا بالاشتراك مع لجنة الشؤون التشريعية أو القانونية أو مكتبها في صياغة وتنسيق أحكامه.

(13) يمكن إجراء مداولة ثانية مشروع القانون إذا قدم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس من الحكومة أو رئيس اللجنة أو مقررهما أو خمسة أعضاء على الأقل، وذلك قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأى نهائياً على مشروع القانون.

(14) لا يجوز في المداولة الثانية المناقشة في غير التعديلات المقترحة ولا يجوز أن يقرر المجلس أى موضوع أو أن يرفض إلا بعد نظره في اللجنة أو اللجان المختصة، وفي ضوء ما تقدمه من تقارير في شأنه.

(15) تسقط جميع الاقتراحات بقوانين بنهاية الفصل التشريعي وذلك فيما عدا الاقتراحات بقوانين التي سبق أن وافق عليها المجلس السابق وتقرر إحالتها إلى الحكومة لوضع صياغتها.

وذات الإجراءات تنطبق أيضاً في مجلس الشورى.

(3) الكويت

السلطة التشريعية في الكويت تناط بمجلس الأمة الكويتي. ولكن للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب. فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمر وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. ولعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين. وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

شكل العملية التشريعية في الكويت:

(1) يجب أن يكون اقتراح العضو مصاغاً ومحدداً وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء.

(2) يحيل الرئيس الاقتراح بقانون إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأى في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حال الموافقة. وللجنة أن تأخذ رأى مقدم الاقتراح قبل وضع تقرير بشأنه.

(3) يعرض الرئيس مع المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء ونظرتها اللجنة التشريعية لإحالتها إلى اللجان المتخصصة.

(4) إذا أدخلت اللجنة المتخصصة تعديلات على مشروع قانون جاز لها قبل أن ترفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه. وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون التشريعية.

(5) تبدأ مناقشة مشروعات مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المتخصصة وما يتضمنه من تعديلات. ثم تعطي الكلمة لبحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة؛ فالحكومة؛ فالأعضاء؛ وإذا ما وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة مواده مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على المشروع في مجموعة إتماماً للمداولة الأولى.

(6) لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات. ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويجوز لموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسة مباشرة أو أثناءها.

(7) يجوز للأعضاء إجراء مداولة ثانية على مشروع القانون، وتقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات التي يقترحها الأعضاء كتابة على المشروع، ويجب أن يكون اقتراح التعديل محدداً ومصوغاً ويجوز للحكومة ولمقرر اللجنة طلب إحالة التعديل المقترح إلى اللجنة.

(8) بعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولاً، ويبدأ الرئيس بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها.

(9) إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها، فله أن يعود إلى مناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس بناء على طلب الحكومة أو اللجنة أو أحد الأعضاء أن يقرر إعادة المناقشة في مادة سبق تقريرها إذا أبدت لذلك أسباب جديدة وذلك قبل انتهاء المداولة في المشروع.

(10) إذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقى مواد مشروع القانون أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها في شأنه وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقى المواد.

(11) يكون أخذ الآراء على المشروع علنياً بطريق رفع اليد فإذا لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم. ويجب أخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال الآتية:

(أ) مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات.

(ب) الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

(ج) إذا طلبت ذلك الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل.

(12) إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور، أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض

هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زالت بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.

(4) سوريا

يتولى رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب القيام بأعمال التشريع، فلرئيس الجمهورية أن يعد مشروعات القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها. كما يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له كما يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له. كما يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي للمجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة، ولمجلس الشعب الحق في إلغاء التشريعات المنصوص عليها أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه. أما مجلس الشعب فمدته 4 سنوات ومن حق أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين.

أما شكل العملية التشريعية في سوريا فيها تتضمن:

- (1) المرسوم التشريعي أو المشروع أو الاقتراح بقانون لا يجوز مناقشتها إلا إذا كانت على جدول الأعمال المعلن في لوحة إعلانات المجلس قبل ابتداء الجلسة بخمس ساعات على الأقل. ويستثنى من ذلك المراسيم ومشروعات واقتراحات القوانين التي يقرر المجلس إضافتها إلى جدول الأعمال بأكثرية الحاضرين المطلقة.
- (2) يتم تحويل المراسيم التشريعية واقتراحات ومشروعات القوانين إلى اللجنة المختصة التي تتولى إعداد تقرير عنها وطالما كان التشريع في اللجنة فإنه لا يمكن التعليق عليه في المجلس.
- (3) يكون التصويت للموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو تعديل الدستور بالمناداة بالإسم بناء على طلب مقدم من عشرة أعضاء على الأقل قبل الشروع بالتصويت.

(5) مصر

يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع. ولرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

ولرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين "ويحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحص وتقديم تقرير عنه على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك.

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدره.

شكل العملية التشريعية في مصر

- (1) يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين، وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان المختصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة.

(2) لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس المجلس قبل الجلسة التي ستعقد فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وتحظر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها.

(3) إذا تشكلت لجنة خاصة لنظر مشروع قانون ما وأدخلت تعديلات على هذا المشروع فلها أن تأخذ برأى اللجنة الأصلية.

(4) تعرض اللجنة المشروع في الصياغة التي تنتهي إليها لجنة الشئون الدستورية أو التشريعية أو مكتبها على المجلس.

(5) يمكن للأعضاء أن يقدموا اقتراحات التعديل أثناء الجلسة أو قبلها مباشرة، وإذا قرر المجلس النظر في هذه التعديلات عرضها الرئيس على المجلس.

(6) يناقش المجلس في الأصل مشروعات القوانين في مداولة واحدة، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، فعد ذلك رفضاً للمشروع ثم ينتقل المجلس إلى مناقشة المواد.

(7) تعرض التعديلات على المجلس، ولا يجوز الكلام في اقتراحات التعديل إلا لمقدم الاقتراح ولمعارض واحد وللحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها.

(8) إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فالمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة، أو رئيس اللجنة، أو مقررها، أو عشرة من أعضاء المجلس.

(9) أما المداولة الثانية في بعض مواد مشروع القانون لا تكون إلا إذا قدم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس من الحكومة أو مقرر اللجنة أو رئيسها أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية أو مقرر اللجنة أو رئيسها أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب أو عشرين عضواً على الأقل وذلك قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون وبيين بالطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها وتعديلها وأسباب ومبررات هذا التعديل والصياغة المقترحة للمواد المطلوب تعديلها.

(10) للمجلس قبل أخذ الرأي النهائي على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد أدخلت مع نصوصه تعديلات بالجلسة أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيها بالإشترك مع لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو مكتبها في صياغة وتنسيق أحكامه، وعلى اللجنة المحال إليها المشروع أن تقدم تقريرها في الموعد الذي يحدده لها المجلس. ولا يجوز بعدئذ إجراء مناقشة في المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة.

الاقتراحات بمشروعات القوانين:

(1) تقدم الاقتراحات بمشروعات القوانين من الأعضاء إلى رئيس المجلس مصوغة في مواد ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها.

(2) لرئيس المجلس أن يخطر مقدم الاقتراح كتابة بمخالفته للدستور، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواد في القوانين الناقدة وأن يطلب منه

تصحيحه أو سحبه. فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس.

(3) يحيل رئيس المجلس الاقتراحات بمشروعات القوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لفحصها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو إرجائه ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة؛ فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح أحاله إلى اللجنة المختصة.

ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح مع مكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء رأيها في صياغة وتنسيق مواده، وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس.

(4) تبحث اللجان مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحد معاً، وتعد تقريراً واحداً عنها. فإذا وجدت بينها تعارضاً في المبادئ الأساسية عرضت اللجنة رأيها في هذا الشأن بتقرير خاص على المجلس. فإذا وافق على أحد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه. واستأنفت اللجنة بحث مواد المشروع أو الاقتراح الذي وافق عليه المجلس من حيث المبدأ.

(5) إذا وافقت إحدى اللجان على اقتراح مشروع قانون من شأنه زيادة في المصروفات أو نقص في الإيرادات كما ورد في الموازنة العامة للدولة، أحالته إلى اللجنة المختصة بالخطة والموازنة أن مكتبها لإبداء رأيها فيه. ويجب في هذه الأحوال أن يتضمن تقرير اللجنة الأصلية رأى لجنة الخطة والموازنة أو مكتبها.

عقبات العملية التشريعية في الدول العربية

بعد أن القينا الضوء على شكل العملية التشريعية في كل من البحرين والكويت وسوريا ومصر والجزائر، فإن هذا الشكل يتشابه إلى حد كبير مع بقية برلمانات البلدان العربية. وعلى الرغم من أن الأطر الدستورية والقانونية تضمنت لأعضاء المجالس التشريعية أن يتقدموا باقتراحات لمشروعات القوانين. إلا أن النصيب الأكبر - بل نصيب الأسد- من التشريعات العربية تتقدم به الحكومة. وهناك بالفعل عقبات تحول دون قيام النائب العربي بدوره التشريعي في البرلمان.

ومن أهم هذه العقبات

(1) السرعة التي يتم بها مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تؤدي إلى ضيق الوقت المتاح للعضو للإطلاع على المواد المراد تعديلها. ففي سوريا فإن جدول الأعمال يعلن قبل بداية الجلسة بـ خمس ساعات في لوحة الإعلانات، ولا يجوز أن يتم مناقشته مشروعات القوانين إلا المدونة في هذا الجدول وكذلك فإن هناك مشكلة أخرى في غالبية البرلمانات العربية وهي أن مشروعات القوانين حتى بعد دراستها في اللجان البرلمانية المتخصصة لا يحصل عليها العضو إلا قبل بدء الجلسة المخصصة لمناقشة المشروع بوقت قصير. مما يجعل النائب في كثير من الأحيان يذاكر مشروع القانون أثناء نظره في الجلسات العامة. وأحياناً يقوم بتسجيل خواطره السريعة دون دراسة كاملة للمشروع، مما يؤدي في الكثير من الأحيان أن تكون تعديلاته مبتورة وغير مكتملة. كما تضع غالبية -أن لم يكن كل- لوائح البرلمانات العربية قيوداً على عملية التعديلات المقترحة على مشروعات القوانين منها أن تكون مصاغة في قالب قانوني سليم، وأن تراعى مبادئ القانون الأسمى والقوانين الأخرى. أي أن العضو مطالب بأن يفكر في التعديل، ويفكر في صياغته القانونية، ويفكر في مدى اتساق ذلك التعديل مع الدستور والقوانين الأخرى. ولا شك أن هذه عملية معقدة نظراً لأن الوقت المتاح لاتمامها ضيق للغاية ولذا فإنه من المتصور للتغلب على هذه المشكلة أن يكون هناك لكل برلمان "خطة عمل تشريعية" مفادها أن يكون أعضاء البرلمان على علم بكل مشروعات القوانين التي سيتم دراستها في الدور البرلماني وأن تقدم الحكومة هذه المشروعات مع بداية كل دور لأن خبرة الحكومات العربية تدل على أنها تقاجاً بين الحين والآخر البرلمان بمشروع قانون وتطلب نظره على وجه العجلة والسرعة لأهميته فيضطر البرلمان إلى البدء في مناقشته حتى في إطار مراعاته للمدد الزمنية الواردة في اللائحة، ومن المعروف أن هناك تواريخ ثابتة في البرلمانات العربية لبدء الدور وانتهائه فيقوم مكتب البرلمان بإعداد جدول يتضمن المواعيد لمناقشة التشريعات على مدار دور الانعقاد. وبالطبع فإن النائب يحصل على هذه المشروعات بقوانين في بداية الدور ليقوم بدراستها والإطلاع عليها. في هذه الحالة سيتمكن النائب من استشارة أهل الخبرة في دائرته حول التعديلات المقترحة على مشروعات القوانين. وهذه العملية هي أشبه بجدول التعليم المدرسي لأن المدرس يكون لديه خطة عمل عن العام كله، فهو يعرف مسبقاً الدروس التي سيقوم بشرحها في الشهر الأخير من الدراسة. وإذا ما حدثت تعديلات أو ترتبت أولويات جديدة في دور الانعقاد حول خطة العمل التشريعية فإن الأعضاء يبلغوا بها مبكراً.

(2) انشغال النائب العربي بطلبات المواطنين الخاصة والعامة وعدم الاهتمام بتقديم المبادرات التشريعية. فأحد الوسائل الهامة هو أن النائب بصفة عامة يولي اهتماماً لطلبات أهل دائرته الخاصة والعامة ويعتبر أن تنفيذه لهذه الطلبات هو مفتاح العبور للنجاح من جديد في البرلمان. أما مسألة صناعة التشريع، فإنها تأتي في مرتبة بعيدة جداً عن اهتمامهم الأول، وهذا الدور يأتي على حساب التقدم بالمبادرات التشريعية، وأحد الحلول المقترحة لذلك هو أنه مع تعذر إنشاء مكاتب خاصة للأعضاء يقوم بالنيابة عنهم بإنهاء مصالح المواطنين بإسم هذا النائب. فإنه يمكن إنشاء إدارة في كل برلمان عربي ويطلق عليه "إدارة مصالح وشنون الأعضاء" من عدد من موظفي البرلمان. بحيث أن كل مجموعة من موظفي هذه الإدارة

تختص بوزارة معينة وتكون وظيفتها نقل طلبات الأعضاء المحلية والعامّة، ثم الحصول على ردود الوزراء ونقلها إلى الأعضاء. وفي الواقع أن البرلمان المصري أخذ بهذه الفكرة وقد حققت نجاحاً جزئياً مهماً لأن هذه الإدارة تتلقى آلاف طلبات الأعضاء في كل أسبوع وتقوم بالحصول على ردود الوزارات وتسليمها للأعضاء.

(3) عدم وجود خبرة لدى الأعضاء بصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين حيث نصت أغلب الدساتير واللوائح العربية على ضرورة أن يقدم النائب اقتراح مشروع القانون مصوغاً في مواد قانونية. مما يجعل غالبية الأعضاء يتراجعون عن تقديم الاقتراحات لفشلهم في صياغته في مواد قانونية. وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية. ولذا فإن اللوائح العربية يجب أن تتخلى عن هذا الشرط، وأنه يكتفى للنائب أن يقدم مذكرة تفسيرية حول اقتراحه بمشروع القانون، وأنه إذا تم قبول هذه المذكرة التفسيرية أو الإيضاحية فإنه يتم إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة التي تتولى هي صياغته في قالب قانوني. وحتى في حال وجود مكاتب متخصصة للنواب، فإن هذه المكاتب في الأغلب تقدم الأفكار والرؤى العامة دون التفاصيل المتعلقة باقتراحات مشروعات القوانين.

(4) افتتاع عدد كبير من النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة والأعضاء. لأن هناك إدراك يقيني بأن هناك اختلال في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الأول. وأن النائب إذا لم يخطى بتأييد حكومي لمقترح مشروع قانون فإنه سيفشل في العدول على تأييد زملائه. أما زملائه من النواب الآخرين فإنهم قد يولون أهمية كبرى للانتماء الحزبي، أو انتماء المجموعات البرلمانية. وهذه أو ذاك لا تعطى للنائب الحرية في اقتراح ما يشاء من مشروعات القوانين. بل أنها تمثل قيداً عليه، وقد اهتمت الإجراءات البرلمانية في مجلس العموم البريطاني بمعالجة الآثار السلبية، لما أطلق عليه نظام الديكتاتورية المنتخبة، أو ديكتاتورية الأغلبية، هذا النظام المترتب على استحواذ الحزب الحاكم على أغلبية المقاعد. وهذه الإجراءات المعالجة للآثار السلبية جعلت لأحزاب المعارضة حق اختيار الموضوعات التي تطرح للمداولة في المجلس خلال عشرين يوماً من كل دورة برلمانية منها 17 يوماً للحزب المعارض الرئيسي، و3 أيام للأحزاب الأخرى. كذلك فإن الحكومة في بريطانيا تتجه إلى احترام حقوق أحزاب المعارضة إلى حد مشاورتها في مشروعات القوانين التي تبادر بطرحها ويعود ذلك بدرجة كبيرة إلى عملية تداول السلطة في النظام البرلماني البريطاني، حيث أن الحكومة تدرك أنها قد تصبح هي وحزبها في مقاعد المعارضة بعد فترة طالت أم قصرت.

(5) التغطية الإعلامية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تنشأ موقفاً مسبقاً في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء. وبالتالي يفشل العضو في حشد رأى عام يقبل باقتراحه ما يؤثر سلباً على توجه المجلس في قبول هذا الاقتراح.

(6) اللجان المتخصصة في البرلمانات العربية لدراسة مشروعات أو اقتراحات القوانين تولى اهتماماً كبيراً بمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وتعطى لها الأولوية على ما عداها من اقتراحات الأعضاء بقوانين.

(7) استنثار السلطة التنفيذية في الدول العربية بمصادر المعلومات، والبيانات، والإحصاءات، والتقارير والدراسات حول المشكلات الطارئة والمستجدة في واقع البيئة المحلية. ولذلك فإن قدرتها على التنبؤ بالحوادث التشريعية، والإسراع في وضع التشريع أيسر كثيراً من النائب الذي لا تتوفر له الميكانزمات الحكومية. وهذه الحقيقة تجعل العديد من الأعضاء يعزفون من القيام بالمبادرات التشريعية وكثيراً ما يتردد في الثقافة البرلمانية العربية أن الحكومات أدرى بشئون التشريع من البرلمانات.

(8) الإسهال التشريعي للحكومات العربية يضيق الفرصة أمام الأعضاء للتقدم باقتراحات بمشروعات قوانين. حيث أنه في الأغلب الأعم أن الحكومات العربية تتقدم بمشروعات ثلث مشروعات القوانين متعددة في دور الانعقاد. فيجد النائب نفسه عاجزاً عن أن يتقدم باقتراح لمشروع قانون في ظل تلك الغابة التشريعية المقترحة من الحكومة. ولذا يفضل أن يؤدي دوره من خلال الاشتراك في مناقشات مشروع القوانين، وينأى بنفسه عن أن يتقدم باقتراح متكامل لمشروع القانون.

(9) المبادرات التشريعية التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تعبير عن مبادرات تشريعية محلية وأن العضو يكون مستجيباً في اقتراحه لمشروع القانون لمشكلة محددة خاصة بدائرته، ولذا يغلب ألا يكون مشروعه قد توافرت له صفة العمومية. وهو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات بالقوانين التي تعرض على المجالس العربية للتصويت مقارنة بمشروعات الحكومة. وقد نلتمس للعضو بعض العذر في ذلك لأنه يغمس في مشاكل دائرته المحلية، ويتقدم باقتراحات لمشروعات القوانين لمناقشة بعض الأوضاع السيئة في دائرته. إلا أن ذلك لا يكون على إطلاقه لأن النائب بعد انتخابه يمثل الأمة في مجموعها. وأعتقد أن السلطة التنفيذية يجب أن تلعب دوراً مهماً في أن تأخذ بيد العضو المبادر باقتراحات لمشروعات قوانين قومية، وأن تقدم له كل ما يحتاج إليه من معلومات، بل وتمده بذخيرة من القانونيين والفنيين والأكاديميين لمعاونته في إعداد هذا الاقتراح. وبالطبع فإن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تقوم بهذا الدور لصالح عضو السلطة التشريعية إلا إذا كان لديها إدراك مسبق بأن عمل السلطتين يكمل بعضهما الآخر، وأنهما ليست في وضع تنافس، أو في وضع فرض الرأي من السلطة التنفيذية على التشريعية.

(10) المناقشات التشريعية واقتراحات الأعضاء بالتعديل أو الإضافة أو الحذف لا تتم في أجواء موضوعية بغرض الوصول إلى أفضل نتيجة ممكنة لجودة المنتج التشريعي؛ فأغلب المناقشات في العملية التشريعية (في الجلسات العامة) هو ما يمكن أن نطلق عليه "نقاش لغرض النقاش" لا نقاشاً لغرض نتيجة. ومن ثم فإنه أي تعديل سواء بالإضافة أو الحذف أو التغيير إذا لم يجند النائب قوة حكومية وراءه لتأييده، أو قوة برلمانية من أعضاء البرلمان سواء أعضاء حزبه أو غيرهم، أو قوة الرئاسة أي أن تكون رئاسة البرلمان مقتنعة بهذا التعديل فإن تعديلاته لا طائل من ورائها.

كما أن هناك مشكلة أخرى تواجه البرلمانات العربية وهي أنه عندما يعرض مشروع قانون معين أو اقتراح لمشروع قانون، فإن الاهتمام به ينحصر في الأعضاء الذين يتصل هذا المشروع بدائرتهم أو مواطنيها، أما غيرهم فقلما يجد المشروع لديهم اهتماماً بدراسته الدراسة الكافية أو المشاركة في النقاش الجاد بشأن موارده، وتقتصر كلمات معظم النواب الذين يطلبون الكلمة في شأنه على العبارات العامة والأوصاف الفضفاضة للمشروع.

ثانياً: العملية التشريعية في البرلمانات العربية مدفوعة في توجهاتها ونتائجها بضغط حكومي، وليس بفعل عوامل ذاتية للبرلمان؛ فإذا كانت الدساتير واللوائح نظمت العملية التشريعية معبرة بذلك عن البرلمان التشريعي". إلا أن الواقع التشريعي في البرلمانات العربية لا يعبر عن كونه يحمل خصائص التشريع الليبرالي، أو التشريع الراديكالي. وهذا هو تقسيم صمويل بير؛ فالتشريع الليبرالي يعنى قيام البرلمان كأداة لصنع القانون عبر الإدراك العام أو الاحساس الصحيح دون أية ضغوط خارجية من الحكومة بمعنى أن يكون البرلمان جهاز مداولة deliberation body يتخذ قراراته استجابة لمبررات وقوى بارزة داخله والثاني هو التشريع الراديكالي ويعنى قيام البرلمان بالتشريع المعبر عن رغبات الجماهير، وبارادة الشعب. وتشير أحدث الدراسات إلى أن نحو 90% من الأنشطة التشريعية في البرلمانات العربية تبادر بها الحكومات، وأن 90% من تلك الأنشطة يتم الموافقة عليها دون تعديل.



90% من الأنشطة التشريعية تقوم بها الحكومة تتم دون تعديل
10% من الأنشطة التشريعية للحكومة تتم بتعديل



90% من الأنشطة التشريعية تقوم بها الحكومة
10% من الأنشطة التشريعية تقوم بها البرلمانات العربية

وهناك أربعة أسباب رئيسية تفسر طغيان هذه النسبة في البرلمانات العربية :

1- إن مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة تحال إلى المجلس، وقد جرت دراستها من قبل دراسة فنية وقانونية وافية، في حين أن الأعضاء يخضعون فيما يتقدمون به من مشروعات إلى اعتبارات عملية أو دون أن يخضعوا مقترحاتهم للدراسة الكافية لإنضاجها. خاصة في ظل عدم وجود نظام لتفرغ الأعضاء، وغيبة الأجهزة الفنية التي تعينهم على مباشرة حقهم في اقتراح التشريع.

2- ضعف التمثيل الحزبي في البرلمانات العربية لا يوفر الفرصة لأن يتقدم الأعضاء ومن خلال الأحزاب التي يمثلونها بمشروعات قوانين أجريت عليها الدراسة الفنية والقانونية الكافية.

3- أن الكيان النفسى لعضو البرلمان العربى، أنه لا يجعل قضية التشريع لديه هي القضية صاحبة الغلبة على تفكيره لأن مواطنى الدائرة لن يشعروا بقيمة ممثلهم إذا أنجز قانوناً له أهميته على مستوى الوطن. ولكنهم يشعرون بقيمته إذا أنجز لهم طريقاً أو شق ترعة أو أدخل أبناءهم المدارس أو الكليات. ومن هنا فإن عضو البرلمان العربى ينظر إلى هذه الأمور باعتبارها الأكثر أهمية لديه، فتستنفذ كل طاقته، وتتوارى قضية التشريع لتحل مرتبة ثانوية.

4- ان اكثر من 98% من مشروعات القوانين التى تتقدم بها الحكومات العربية إلى البرلمانات تجد طريقها لتصبح تشريعات نافذة سواء وبعد تعديلها أو بدون تعديل. أما الاقتراحات للأعضاء فلا تجد طريقها إلى النفاذ التشريعى الا أقل القليل.

ويرى فيليب فورتون أن أحد الأسباب الرئيسية المسؤولة عن ذلك هو مؤسسية البرلمان فالبرلمانات التى تتسم بدرجة عالية من المؤسسية هى القادرة على تقييد الحكومات. وأن البرلمانات الأقل شأنًا فى هذا الإطار هى تلك غير القادرة على ممارسة ضغوط على الحكومة. وأشار فورتون الى أن شروط مؤسسية البرلمان هى التنظيمات المفصلة داخل البرلمان والتى تتربط فيما بينها تحت مظلة البرلمان. ثم استقلال البرلمان أى هو كيان مستقل ومميز عن المؤسسات الأخرى، ثم تكيف البرلمان أى التكيف تجاه البيئة السياسية والدستورية الكائن بها.

وفي الحقيقة أن مؤشر الاستقلال في علاقة المؤسسة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الوطن العربي يلعب الدور الأكبر في خصائص العملية التشريعية، وذلك على الرغم من أن هناك الكثير من البرلمانات العربية تتمتع بالتنظيم والتكيف، كما أن هذا المؤشر تحديداً ينقلنا إلى مؤثر استقلال اللجان البرلمانية في البرلمانات العربية وهي التي تلعب الدور الأكبر في دراسة مشروعات القوانين، أو الاقتراحات المقدمة من الأعضاء. لأنه في الأغلب أن ما تنتهي إليه هذه اللجان من قبول أو رفض الاقتراحات بمشروعات القوانين هو يمثل أيضاً رأى البرلمان والتساؤل هل هذه اللجان مستقلة في دراسة الاقتراحات بمشروعات القوانين إلى الحد الذي يجعلها تكون رأياً موضوعياً منفصلاً عن الضغوط الحزبية والخارجية في البرلمان؟ حيث أنه لوحظ في دراسة برلمانات الدول العربية (نماذج الدراسة) أنها جميعها اتفقت على أن معيار القبول أو الرفض لمشروع القانون، أو الاقتراح بمشروع القانون يكون من حق اللجنة المختصة بالدراسة. وللإجابة على هذا التساؤل نرى الآتي.

(1) يرى أولسون أن البرلمانات المسيطر عليها من الخارج (يقصد الحكومة) يُصرح لها بعدد قليل من اللجان. واللجان في البرلمانات العربية متعددة وكثيرة. مما يعني أن نتائج أولسون لا تنطبق على البرلمانات العربية.

(2) اللجان في البرلمانات العربية لا تعمل في كيان منفصل عن النظام الحزبي في البرلمان، أو الهيئات البرلمانية، أو تستقل عن رئاسة البرلمان، بل أن اللجان هي البوتقة الأصغر التي يمكن أن تسيطر عليها الحكومة. وتوجه من خلالها التشريع.

(3) اللجان البرلمانية العربية تفتقد في الأغلب الأعم إلى كادر بشري مدرب ومصادر معلومات تستطيع تغذية دراساتها المطروحة على جدول الأعمال، وعلى الرغم من أن مجلس العموم البريطاني يشكل لجان دائمة لنظراً لمشروعات القوانين المقدمة إليه إلا أن أعضاء هذه اللجان يتغير وفقاً لطبيعة مشروع القانون المروح للدراسة.

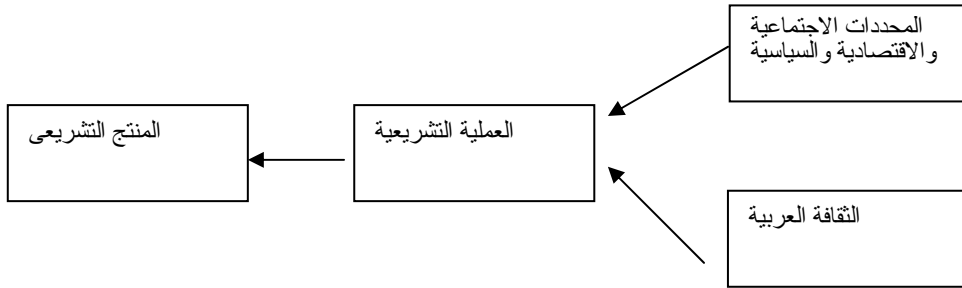
ثالثاً: اتفقت الدساتير واللوائح العربية في الأغلب الأعم على إعطاء سلطات تشريعية استثنائية لرئيس الدولة أو الملك في التشريع. واتفقت أيضاً على أن المراسيم بقانون التي يصدرها رأس الدولة فيما بين أو وراء الانعقاد أو في فترة حل البرلمان تعرض على البرلمانات فور عودتها إما لتقرها، أو ترفضها ويزول آثارها بأثر رجعي. إلا أن هذا النص تستغله السلطة التنفيذية وتصدر العديد من مراسيم القوانين التي توافق عليها البرلمانات تلقائياً لأنه قليلاً ما سبب هذا النص أزمة حقيقية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما يلاحظ أن الدساتير العربية في أغلبها الأعم منحت أفضلية للقوانين التي يقترحها رأس الدولة فهذه المشروعات تدخل مباشرة إلى اللجان الموضوعية المتخصصة. وفي ذات الوقت فإن أي اقتراح بمشروع مقدم من الأعضاء إذا رفضه البرلمان لا يحق لمقدمه أن يتقدم به مرة أخرى في نفس دور الانعقاد. في حين أن الدساتير لم تشر - في غالبيتها- إلى هذا المنع لرأس الدولة أيضاً أقرت الدساتير حق الاعتراض التوقيفي لرأس الدولة على مشروعات القوانين التي قد يعترض عليها. كما أن رأس الدولة أو الحكومة لها أن تتقدم باقتراحات لتعديل الدستور في حين أن ذلك لا يأتي من أعضاء البرلمان إلا إذا بلغ نصاباً معنياً.

رابعاً: أفاضت اللوائح العربية في تفسير كيفية تنفيذ نصوص الدستور والقانون وأعطت جميعها حقاً وهيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية مما زاد من أبعاد دورها وتدخلها في الأعمال البرلمانية، هذا بالإضافة إلى أنه نتيجة انفراد كل وزارة بإعداد اقتراحها عن التشريع التي تتبغيه فإن قوة تأثير الأيدلوجية التي يعتنقها الوزير المختص، وأفكاره

الخاصة تلعب الدور الأكبر في إعداد هذا التشريع، وخطورة ذلك أنه سيؤدي إلى انتشار التباين والتناقضات بين التشريعات نتيجة تعدد مصادر إقتراحها، وتعدد الفلسفات التي تضاهي الأفكار التي تحملها هذه التشريعات.

خامساً: أشارت إحدى دراسات الاتحاد البرلماني الدولي عام 1982 أن البرلمانات العربية تخصص أكثر من نصف وقتها للتشريع، وأن متوسط نسبة الوقت هو حوالي 55%. أما الاقتراحات بمشروعات قوانين المقدمة من الأعضاء فإنه يخصص لها أقل من 10% من وقت البرلمانات. إلا أن الدراسة أشارت في الوقت نفسه إلى حقيقة هامة، وهو أن ذلك أيضاً ارتبط بعدد من برلمانات الدول المتقدمة ففي بريطانيا يخصص 5% فقط من الوقت المتاح للبرلمان لدراسة الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء. في حين أنه يخصص نحو ثلثي وقت اجتماعات اللوردات ونحو نصف وقت اجتماعات مجلس العموم للتشريع و3% بالنسبة لكندا والهند.

سادساً: المحددات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بالإضافة إلى الثقافة العربية تشكل المادة الأساسية الخام لخصائص العملية التشريعية العربية التي تتحكم في المنتج التشريعي



وقد تبدو المحددات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية واضحة التأثير في العملية التشريعية. إلا أننا نريد تبيان أثر الثقافة على العملية التشريعية.

فالثقافة هي محور عملية التنمية الاجتماعية الشاملة، والعملية التشريعية تمثل قاطرة هذه التنمية بما تتيحه من تشريعات مختلفة.

والمشكلة الأساسية أن البرلمانات العربية في الفترة المقبلة ستواجه بثقافة عصر المعلومات. ومن ثم لا بد وأن تتكيف العملية التشريعية مع هذا النمط الجديد من ثقافة عصر المعلومات. ومن ثم فإن العضو في العملية التشريعية مطالب بأن يكون أكثر قدرة على توجيه الحكومة لتصبح أكثر تجاوباً مع مطالب المواطن العربي. وأكثر تقبلاً لصدى الجماهير العربية تجاه التشريع. وفي الواقع أن هناك العديد من البرلمانات في العالم بدأت تستعد لهذه المرحلة الجديدة فهي الكونجرس الأمريكي يدعو كتاب الخيال العلى لإلقاء محاضرات حول مستقبل صناعة المعلومات على أعضاء الكونجرس، وذلك لأن الكونجرس معنى بوضع سياسية تشريعية جديدة لنظم الاتصالات والمعلومات. كذلك فإن الكنيست الإسرائيلي المجاور لنا دعا العالم المصري أحمد زويل ليحاضر عن الواقع العلمي في السنوات القادمة، وذلك لأن الكنيست يحاول أن يضع سياسة تشريعية جديدة في هذا الشأن. وهذه الاستعدادات التي تجرى في العديد من برلمانات العالم هي جزء من المتغيرات الدولية الجديدة. وفي الوقت الذي ما زلنا نبحث فيه عن خصائص الديمقراطية في العملية التشريعية نجد دولة مثل الهند مثلاً تبحث في خطتها العشرية الجديدة للتنمية البشرية أن تقيم مناطق كبرى تبرز جوانب هذه التنمية.

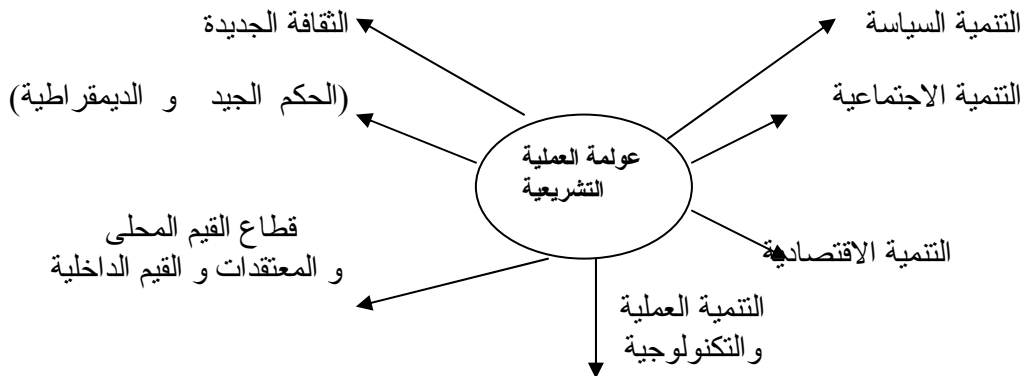
إزاء كل ذلك فإن الثقافة الجديدة ستقرض تحديات جديدة على العملية التشريعية وما تؤدي إليه من تشريعات. فمثلاً :

2. ستتقلص سيادة الحكومات العربية على الحدود والموارد بفعل العولمة والمؤسسات المتعددة الجنسية التي تغزو حالياً المنطقة العربية، والمنظمات الدولية المساندة لها. وما دامت الحكومات التي هي الوجه الأقوى في العلاقة مع السلطة التشريعية ستتقلص دورها، فإن البرلمانات العربية سيزداد ضعفها على ما هو قائم حالياً. إلا إذا حاولت أن تكون هذه البرلمانات هي السدة المنيعة من خلال تشريعاتها أمام الغزو الثقافي الجديد.

3. التشريعات العربية لا تستطيع أن تعيش في بوتقة منغلقة عما يجري من تطورات سريعة في التشريعات الدولية. بل أن هناك جزءاً كبيراً من التشريعات الدولية ستقرض بالقوة على البرلمانات العربية لإقرارها. مثل ما يتعلق بالتجارة العالمية، أو غسيل الأموال، أو مكافحة الإرهاب وغيره. فإذا لم يكن هناك تطور في العملية التشريعية إلى الحد الذي يتوفر فيه للنائب العربي خدمات المعلومات التي تتيح له التفاعل الإيجابي مع مواد التشريع وبالقدر الذي يحقق تكييف المؤسسة البرلمانية مع بيئتها فإنه ستكون هناك مشكلة كبرى ستعاني منها التشريعات العربية مستقبلاً وهو ما يمكن أن نطلق عليه "اغتراب التشريع".

4. إذا كان التشريع الليبرالي نتاج تشريعي من داخل البرلمان دون ضغوط خارجية والتشريع الراديكالي هو نتاج تشريعي يعبر عن إرادة الشعب، إلا أن هناك ظاهرة "تشريع العولمة" وبالتالي "عولمة العملية التشريعية". وأحد خصائص تشريع العولمة هو أن تتقلص سلطة البرلمان والحكومة معاً. والبرلمان والحكومة في تشريع العولمة سيجدان أنفسهما في مازق حقيقي تجاه الواجبات الاجتماعية مثل الخدمات التعليمية، والرعاية الصحية، وغيره. والحفاظ على الأمن الاجتماعي. تشريع الدولة سيواجه الخضوع لقوانين المنافسة الأجنبية، والاختلال في توزيع الدخل والثروات، وتحقيق الثروات بطرق غير مشروعة، وتقويض العلاقات الأسرية وفي عولمة العملية التشريعية ستصبح الثقافة بمثابة موقع القلب الذي تدور حوله عمليات التنمية السياسية.

5.



التحديات الداخلية للعملية التشريعية في البلدان العربية (في زمن العولمة) :

(1) ضعف الاهتمام لدى النائب العربي بدور التشريع خاصة اقتراح المبادرات التشريعية، والتعديلات التشريعية، وذلك لتركيزه الاهتمام على كونه نائب خدمات.

- (2) الصراع بين النخب البرلمانية داخل البرلمانات العربية يؤثر على جودة إجراءات العملية التشريعية لأنه يؤدي إلى استثارة حساسية النواب ضد بعضهم في كل ما يتعلق بالمبادرات أو اقتراحات التعديلات التشريعية كما أن هذا الصراع بين النخب البرلمانية يثير العديد من القضايا الخلافية الجانبية التي لا تؤثر كثيراً على جوهر التشريع.
- (3) تنقش روح السلبية لدى النواب حول جوانب العملية التشريعية، والتشريع وفقدان ثقة الجماهير العربية في الأداء التشريعي لبرلماناتها.
- (4) التنظيم التشريعي وما يرتبط به من إتاحة الفرصة للأعضاء بدراسة التشريعات من خلال أن تصل إليهم قبل عرضه بوقت كافي.
- (5) ضعف قنوات الاتصال بين المجموعات البرلمانية أو بعضها، أو بين الأعضاء وبعضهم لمحاولة أن تكون هناك دراسات متعددة حول جوانب التشريعات.
- (6) تنقش أزمة اللغة العربية تعليماً واستخداماً واللغة هي المدخل الطبيعي لضمان جودة المنتج التشريعي.
- (7) ضرورة التأكيد على الربط بين القضايا الوطنية من جانب، والقضايا المحلية والعالمية من جانب آخر حتى يمكن استيعاب فكر الآخرين. فلم يعد تجاهل أو تجهيل فكر الآخرين أمراً يمكن القبول به في ظل الأوضاع الدولية الجديدة.
- (8) تنمية الوعي بأهمية التشريع كمورد هام للتنمية السياسية والاجتماعية الشاملة.
- (9) عزوف المثقفين العرب عن الاهتمام بأداء البرلمانات، ووظائفها، وما يتعلق بالتشريع وغيره. وذلك على الرغم من اهتمام المثقفين العرب بتطبيقات الديمقراطية، وحقوق الإنسان وغيرها.

التحديات الخارجية للعملية التشريعية العربية (في زمن العولمة)

- أ- التشريعات العالمية الموحدة مثل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية.
- ب- ثقافة عصر المعلومات والانترنت، وإقبال الشباب العرب على الاستفادة من مقتنيات هذه الثورة سيزيد من اقتناع الشباب والجماهير العربية بضعف الأداء التشريعي للبرلمانات العربية.
- ج- غياب استراتيجية تشريعية عربية تعين المشرع الوطني على الالتزام بثوابتها في مواجهة المتغيرات والتحديات الدولية.
- د- إذا أشننا أم لم نشأ فإن الديمقراطية بعناصرها المختلفة ستصبح أحد المكونات للعملية التشريعية والتشريع سواء كان ذلك قريباً أم بعيداً وسواء كان يفعل ضغوط عوامل خارجية، أو حتى بفعل ضغوط داخلية لأن انتشار ثقافة المعلومات سيغير من طبيعة أفكار الشباب والشعوب العربية.
- هـ- تدفق مصادر المعلومات، وتعددتها سيجعل العملية التشريعية غاية في الصعوبة، إذا لم يتم استخدام المعلومات كأداة للتوازن المجتمعي. ويقصد بذلك أن المعلومات هنا تمثل وسيلة للتغذية العكسية Feedback. فتربط المعلومات بين الممارسات التشريعية وقراراتها (التشريع) وبين النتائج وردود الأفعال. وبالتالي معرفة مدى

الانحراف عن الأهداف المرسومة أو المعايير المقررة. وكلما كان العضو متسلحاً بالمعلومات كأداة للتوازن الاجتماعي كلما أدى ذلك الى نجاح البرلمان فى القيام بالتكيف مع المجتمع أى أن التكيف للبرلمان يتوقف أساساً على فاعلية نظم المعلومات وسرعة تداولها. كما أن دور نظم المعلومات هو إبراز مدة التناقض الناجم عن الانفصال بين الفكر والسلوك.

و- أن أحد التحديات المهمة للعملية التشريعية العربية، ومن ثم التشريع العربى هو إعادة طرح المفاهيم السياسية الأساسية مثل الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، وحماية الخصوصية الفردية وأن البرلمانات العربية إذا ما استمرت على أدائها الحالى فإن هذا سينجم عنه فجوة بين مؤسسة البرلمان وبين القيم السياسية المنتشرة فى المجتمع. وهذا سيؤدى الى ضعف تجارب البرلمانات مع مشكلات الجماهير الأمر الذى سيعيد النظر فى شرعية المؤسسات البرلمانية. وهناك دراسة هامة (Christopher, R. A Brave new world culture of the internet - publishers new jersey, 2002) أشارت نتائجها الى أن تدنى الأداء الديمقراطى فى الدول العربية يعود أساساً على عدم شفافية المؤسسات الدستورية، والسيطرة التامة أو شبه التامة لأجهزة الحكم على كل المؤسسات.

ولذا فإن نجاح العملية التشريعية فى البرلمانات العربية فى المستقبل سيعتمد على ثلاثة مؤشرات أساسية.

أولها: اكتساب المعرفة التشريعية

ثانيها: التكيف التشريعى مع المجتمع.

ثالثها: تنمية المؤسسات البرلمانية وقدرات الأعضاء التشريعية.

وحتى تحقق هذه المؤشرات نجاحها فى البيئة العربية فإن لها متطلبات أساسية هى

1- تأكيد مكانة التشريع فى نظام المجتمع العربى

2- جعل العمل التشريعى لغاية مجتمع أكثر انفتاحاً يسمح بمزيد من المشاركة وتراجع فيه نزاعات التسلط. بحيث تكون الديمقراطية هى نظام للحكم يجسد المثل الأعلى للحرية المرتكز على إرادة الشعب من خلال مؤسسة البرلمان.

3- الربط بين الفكر التشريعى والعمل التشريعى وإعداد المشروع العربى لتطورات المستقبل. وأحد الآليات لتحقيق ذلك ترتيب الأولويات التشريعية وتوقيتها.

4- توثيق الصلات بين المشرع والتشريع، والمجتمع. وهذا يتطلب العمل على المزيد

من اشتراك الأفراد فى العملية السياسية لأن هذا من شأنه أن يقوى من مساءلة الحكومة ومن قدرتها على الاستجابة فالحكومات التى تستجيب للرأى العام وتكون مسئولة أمامه من المحتمل أن تتمتع بالاستقرار.

5- تنمية الشعور بالمسئولية التشريعية لدى النائب. فإدراك النائب أن كل إجراء يقوم به فى العملية التشريعية يترك وراءه أثراً من نوع ما. وأن هذا الأثر يمكن لغيره من النواب أن يسترجعوه ويحللوه. ولا شك أن هذا المعيار تحديداً سيقضى على مقولة "الأعضاء الصامتون" الذين لديهم اعتقاد راسخ بأنهم لن يغيروا من طبيعة الأمر التشريعى شيئاً ما. وهذا ما يؤدي إلى انخفاض منسوب الأداء الديمقراطى فى البرلمانات العربية إزاء ذلك تأت أهمية المشاركة التشريعية للنائب. ويمكن تعريف المشاركة التشريعية للنائب بأنها تلك الأنشطة الإدارية التى يقوم بها النواب بغية الوصول الى التشريع الجيد ويمكن قياس مؤشراتها من خلال :

- أ. التصويت على التشريع
- ب. المناقشة فى التشريع
- ج. عضوية المجموعات البرلمانية.

أ- أما عن أهمية التصويت على التشريع فهو يمثل

- الوسيلة الشرعية للاستقرار على التشريع النهائى، ومن ثم رفض ما عداه من بدائل تشريعية أخرى.
- هو المؤشر الأساسى الى أن هذا التشريع يعبر عن إرادة الأغلبية، مما يؤكد الصالح العام.
- هو الميكانيزم لإضفاء الشرعية على التشريع.

ب- أما المناقشة فى التشريع فهي تمثل

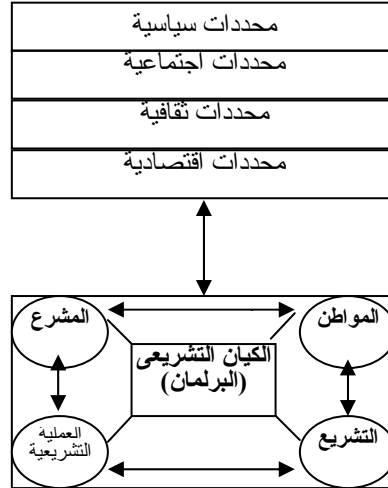
- مؤشر الانخراط فى النشاط التشريعى.
- تعبر عن مطالب النائب من التشريع.
- مؤشر للمطالب الجماهيرية ونقلها من خلال النائب الى الحكومة.

ج- أما عضوية المجموعات البرلمانية تمثل:

- توجهات النائب تجاه النظام السياسى
- توجهات النائب البرلمانية.
- الفعالية والكفاءة للمجموعات البرلمانية تقاس بنشاط اعضائها ومدى قدرتهم فى التأثير على الآخرين.
- تعبئة المجموعة البرلمانية تجاه التشريع.

ويرتبط بهذا المعيار أيضاً تنمية مهارات التواصل والتفاوض التشريعي مع الآخرين، وتنمية القدرة على إقناع الآخرين بمضمون الفكرة التشريعية.

6- الإدراك بأن العناصر الداخلية للعملية التشريعية تؤثر كل منها في الآخر إيجاباً أو سلباً، وأن هناك علاقات طردية بين هذه العناصر وبعضها



ولعل من أحد الأسباب الرئيسية في قصور التشريع العربي، ومن ثم قصور العملية التشريعية العربية في أن تكون ذات كفاءة هو فشل دراسة العلاقة بين المتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية وبين المتغير التشريعي.

لذا يجدر التساؤل هل حققت التشريعات العربية تطلعات مواطنيها، كما أن الضغوط الاقتصادية التي تعاني منها العديد من البلدان العربية أثرت سلباً على جودة التشريع، أو ديمقراطية العملية التشريعية. وهذا بدوره أدى إلى عزوف المواطن العربي عن المشاركة السياسية.

وإذا نظرنا إلى العناصر الداخلية للعملية التشريعية نجد أنها تتضمن :

أ- المواطن الذي أصبح مجرد ظاهرة إحصائية في العديد من البلدان العربية، وأنه لا تتوفر الوسائل لتنمية قدرات المواطنين وأصبح في النهاية متلقى سلبي للتشريع.

ب- المشروع الذي في الأعم يعزف عن المشاركة الإيجابية في توجيه مسار العملية التشريعية. ونادراً ما يكون له دور في السياسات التشريعية.

ج- العملية التشريعية التي من المفترض أن ترتبط ببيتها المحلية إلا أن العديد من البلدان العربية قرر اسيتراد هذه العملية من الخارج، مع فرض قيود جديدة لصالح السلطة التنفيذية.

د- التشريع أصبح غير فعال لانفصاله عن بيئته في الأغلب الأعم.

7- انتشار المؤسسات التطوعية المتطورة والمستقلة سيساعد كثيراً في كفاءة العملية التشريعية والوصول الى التشريع الجيد. وتوصل الباحث لهذه النتيجة بعد إطلاعهم ومعرفته بالعديد من الأبحاث التجريبية التي أجريت على الهند حيث أن لبعض وجود شبكة واسعة من المؤسسات التطوعية المتطورة والمستقلة والقادرة على المشاركة السياسية. أدى إلى ديمقراطية البرلمان الهندي (لوك سابها) خاصة في مسار العملية التشريعية بل أن هذه المؤسسات التطوعية نجحت في أن تصل إلى البرلمان من خلال أفكارها. كما أن وجود هذه المنظمات حد كثيراً من النزاعات السلطوية في الحكم. كما أن توافر مؤسسات من هذا النوع في دول أخرى حتى بمستويات أقل أدى الى سقوط بعض الأنظمة السلطوية كما حدث في الفلبين إبان حكم ماركوس.

إذن غياب أو ضعف أو محدودية مؤسسات المجتمع المدني يضعف العملية التشريعية، والتشريع.

8- تطور التنظيم الحزبي عامل أساسي في كفاءة العملية التشريعية والوصول الى غاية التشريع الجيد. لأن هناك علاقة وثيقة بين مستوى تطور التنظيم الحزبي وإمكان قيام حكومات على أساس انتخابات حرة تنافسية. ونحن في المنطقة العربية ليس لدينا مشكلة مع إجراء الانتخابات، فكل البلدان العربية توجد بها انتخابات ولكن المشكلة التي نعاني منها في تكوين التنظيمات القادرة على التنافس والإشراف على الانتخابات. وهناك العديد من التفسيرات حول ضعف المؤسسات التشريعية ومن ثم ضعف العملية التشريعية والانحراف عن الوصول إلى التشريع الجيد منها.

1- الطابع العسكري في بعض الدول العربية يجعل هناك مشاركة تعبوية لحزب واحد لتحقيق هدف جوهري من الناحية الواقعية وهو تحريك الشعب نحو السياسة العامة أو بعبارة أخرى نقل أهداف وآراء القوة السياسية (الحكومة) الى الشعب بدلاً من نقل رغبات وآراء الشعب.

2- الاحتلال الأجنبي لعب دوراً مباشراً في العملية السياسية، وترك ما يمكن أن نطلق عليه الديمقراطية الوصائية التي من خلالها توجد هياكل بيروقراطية وقواعد إجرائية لحفظ النظام وتأكيد مشروعية سلطة الدولة.

3- طبيعة البناء الحزبي الذي يبدو في ظاهرة تعددي لكن مصمم على أساس هيئة حزب حاكم، ولا يتيح لأحزاب المعارضة إمكاناً لمنافسته جدياً

الخبرات المقارنة للعملية التشريعية

(هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية)

1- ليبيا: أعلنت الثورة الشعبية الليبية في 1977 أسسها الأربعة الشهيرة التي تمثلت في :

(1) إلغاء كافة القوانين الوضعية وإحلالها بتطبيق الشريعة الإسلامية.

(2) إعلان سلطة الشعب وممارستها من خلال المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

(3) تسليح الشعب باعتبار أن الدفاع عن الوطن هو مسئولية كل مواطن.

(4) إعلان قيام الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية العظمى

ووفقاً للأساس الثاني فإن العملية التشريعية أصبحت من اختصاص المؤتمرات الشعبية. وفقاً لذلك تم تقسيم ليبيا إلى بلديات، كل بلدية تنقسم إلى عدة فروع، وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد أكبر من المحلات. وتعد المؤتمرات الشعبية على كل مستوى من هذه المستويات على حدة وبشكل تصاعدي. وتبدأ هذه المؤتمرات على مستوى المحلات، حيث يشترك في المؤتمر الشعبي الأساسي للمحلة كل سكانها (نساء ورجال) ويقومون باقتراح القوانين. ثم يأتي بعد ذلك دور المؤتمرات الشعبية على مستوى الفرع والتي تكون من ضمن مهامها تجميع قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية على مستوى الفرع والتي تكون من ضمن مهامها تجميع قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية وصياغتها في شكل قوانين.

وقد ظل هذا الهيكل التنظيمي للمؤتمرات الشعبية بمستوياته الأربع سارياً حتى عام 1992. ثم جرى إلغاء المستويين الثاني والثالث ليصبح التصعيد مباشراً من المؤتمرات الشعبية الأساسية للمحلات إلى المؤتمر الشعبي العام للجماهيرية (البرلمان).

والمفترض وفقاً لنظام المؤتمرات الذي حدده الكتاب الأخضر أن تكون المبادرة التشريعية باقتراح مشروع القانون يكون حكراً على المؤتمرات الشعبية الأساسية، الأمر الذي يجعل لكل المواطنين حق المبادرة التشريعية، ولا يكون لمؤتمر الشعب العام حينئذ من دور إلا تجميع مشروعات القوانين الصاعدة إليه من المؤتمرات الشعبية الأساسية وصياغتها وإصدارها على نحو نهائي. إلا أن الواقع الفعلي يشير إلى أن أمانة المؤتمر الشعبي العام وهي تعد جدول الأعمال للمؤتمر تستلهم بالأساس تلك الموضوعات التي تطرحها عليها اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) واللجان الثورية. وهكذا ينتقل فعلياً حق المبادرة التشريعية من الجماهير إلى السلطة التنفيذية.

كما يلاحظ ضعف فعالية المؤتمر الشعبي الليبي العام استناداً إلى:

- الارتفاع الشديد فى عدد المهام المنوطة به مع ضيق وقت اجتماعه، حيث يجتمع المؤتمر لمرة واحدة فى العام ولمدة أسبوع فى المتوسط لمناقشة وصياغة القرارات والقوانين المختلفة حول كافة القضايا الداخلية والخارجية للبلاد.
- نقص القدرة الفنية والمعلوماتية للأعضاء التى لا تمكنهم إلا من الموافقة (عملياً) على ما تعرضه عليهم اللجنة الشعبية العامة.
- غياب التنظيمات السياسية المستقلة.

2- تونس

تخضع العملية التشريعية فى تونس لتوجيهات الحزب الحاكم. يساعدها فى ذلك أن أحزاب المعارضة غير متسقة فى علاقاتها وتشكيلاتها فهى شديدة الانقسام على نفسها لدرجة أنها مفتتة إلى عشائر وبطون متعددة بالإضافة إلى أن برامجها غير مبلورة إلى حد بعيد. كما أن المبادرات التشريعية من النواب ضعيفة وأن الحكومة تستأثر بالجانب الأكبر هذه من التشريعات ويلعب رئيس الجمهورية دور الحاكم بين مجلس النواب والحكومة عند الخلاف.

3- الجزائر

يلعب الواقع الاجتماعى وقضاياها الاقتصادية والثقافية والسياسية دوراً أعظم (من بقية البرلمانات العربية) فى تشكيل الميدان الذى يجب أن يتجه إليه التشريع مما جعل البرلمان يلعب دوراً متعاضماً فى إضفاء الشرعية على القرارات والقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية ويشترك البرلمان الجزائرى بقية البرلمانات العربية فى ضرورة:

- توفير نصاب قانونى ما لاقتراح القوانين من جانب الأعضاء.
- تشريعات القوانين لا تخالف المبادئ العليا للدولة.
- رئيس الجمهورية الذى يقود العمل التنفيذى غير مسئول أمام المجلس بل لرئيس الجمهورية حق حل المجلس وإجراء انتخابات مسبقة.

4- المغرب

بدأت التجربة التشريعية المغربية فى 1963، وهى التجربة التشريعية العربية الوحيدة التى جرت حلقاتها بنظام التعدد الحزبى مما جعل البرلمانات المغربية المختلفة تعكس توازنات القوة السياسية المختلفة. وجاء البرلمان المغربى فى ظل نظام يجمع الحداثة والتقليدية وتغلب عليه سمات التقليد أكثر مما تغلب عليه ثمات الحداثة.

ويلاحظ أن الدستور المغربى شأنه شأن بقية الدساتير العربية

يغلب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. وجعل الدستور المغربى القانون الصادر من مجلس النواب لا ينفذ إلا بأمر من الملك الذى له الحق فى حل مجلس النواب بعد استشارة رئيس الغرفة الدستورية. وأيضاً له الحق فى أن يطلب قراءة ثانية بالنسبة لأى اقتراح قانون أو مشروع قانون اتخذ منه مجلس النواب موقفاً. وفى حالة ما إذا لم يكن هذا الموقف قد اتخذ بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس. وبالنسبة للقراءة الثانية فللملك أن يستفتى شعبه حول الموضوع.

كما وسع الدستور المغربي من دائرة الاختصاص التشريعي للحكومة على حساب اختصاص مجلس النواب، حيث أعطاهم حق المبادرة التشريعية عن طريق التقدم بمشروعات القوانين وأعطاهم الحق بالدفع بعدم قبول اقتراحات أو تعديلات تدخل في حيز مجال السلطة التنفيذية. وأعطاهم الحق في أن تدرج في جدول أعمال المجلس وبالأسبقية مشروعات القوانين المقدمة من طرفها. وهذا الأمر من شأنه أن يلغى أو يؤخر مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من النواب. كما حصر الدستور المجالات التي يسمح لمجلس النواب أن يصدر قوانين بشأنها مثل مجالات الحقوق الفردية والجماعية، وتحديد الجرائم والعقوبات، والنظام الأساسي للقضاء، والوظيفة العمومية. وأعطى الدستور للحكومة الحق في مشروعات تعديل الدستور، وإصدار قوانين بمراسيم في غيبة المجلس.

5- موريتانيا

المؤسسة التشريعية في موريتانيا تتكون من مجلسين الأول الجمعية الوطنية والمؤلفة من 79 نائباً ينتخبون لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر، ومجلس الشيوخ الذي يضم 56 عضواً منتخبين لمدة 6 سنوات عن طريق الاقتراع العام غير المباشر. واعترف الدستور الموريتاني للحكومة بالتشريع في ميادين هامة جعلت البعض يقول أن السلطة التنفيذية هي المشرع العادي، بينما البرلمان هو المشرع الاستثنائي. ومن حق رئيس الجمهورية عرض أى قضية على الاستفتاء الشعبى.

ويؤكد الدستور الموريتاني أيضاً على أسبقية مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على أى اقتراحات أو مشروعات أخرى ودراسة أى تشريع (مشروع قانون) تتم على التوالى من طرف الجمعية الوطنية فمجلس الشيوخ.

6- سوريا

من النادر أن يقوم البرلمان فى سوريا برفض أو حتى تعديل مشروعات القوانين المقدمة من مجلس رئاسة الوزراء أو من رئاسة الجمهورية. كما تعطى للسلطة التنفيذية حق إعادة القوانين وإصدارها ورفضها وإعادة القانون إلى مجلس الشعب السورى تعنى إجبار المجلس على مناقشته بعد أن أقره وتقترن عادة بوجوب حصول القانون على أغلبية خاصة لصدوره. ولرئيس الجمهورية السورية حق الاعتراض على القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثى أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية، كما أنه من غير المتصور أن يلغى المجلس تشريعاً أصدره رئيس الجمهورية فى فترات غياب المجلس أو ما بين ولايتى المجلسين باعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب القائد فى المجتمع والدولة. ومن خلال بعض المؤشرات فإنه فى خلال المدة من عام 1990-1995 أقر مجلس الشعب السورى 251 قانوناً، 114 مرسوماً، فى حين أن رئيس الجمهورية كان نصيبه 334 قانوناً، 773 مرسوماً.

7- لبنان

مجلس النواب اللباني هو المعمل الأول الذى تختبر فيه الديمقراطية اللبنانية. وهو المؤسسة التى يتم اختيار الوزارة من بين أعضائها، وهو الذى يختار رئيس الدولة، ورئيس الوزراء والسلطات التى تعطى لمجلس النواب فى لبنان فى وجه الحكومة تقابلها سلطات

تعطى للحكومة في وجه المجلس. وإذا كان مجلس النواب يمارس بجلاء الوظيفة التشريعية ولا ينشر قانوناً ما لم يقره مجلس النواب. ويعطى الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، وحق الاعتراض عليها وفي هذه الحالة لا يمكن إقرار مشروع القانون مرة أخرى إلا بالأغلبية المطلقة أى أغلبية عدد الأعضاء الذين يؤلفون المجلس، وله حق طلب تعديل الدستور،

ويمكن القول أن القوى المتوازنة في لبنان أدت إلى وجود توافقية مؤسسية في لبنان. فالمجلس النيابي يواجه الحكومة، والعكس بالعكس. والوزراء يقابل بعضهم بعضاً نظراً لانتماءاتهم المختلفة داخل المجلس. ورئيس الحكومة يواجه رئيس الدولة، والأخير يقابل رئيس مجلس النواب. والعكس بالعكس.

ولعل الظروف السياسية للبنان الذي لا يستطيع إلا أن يرضى كل طوائفه هو الذي قاد إلى هذه الصيغة المتوازنة. فبدون التوازن تنهار الدولة وتنتهى.

8- الأردن:

لعبت المؤسسة التشريعية في الأردن ولا تزال دوراً أساسياً في عملية التشريع وإقرار القوانين. وأعضاء مجلس الأمة لهم حق اقتراح القوانين بشرط أن يكونوا عشرة أو أكثر، وكذلك أعضاء مجلس الأعيان. وتحال اقتراحات الأعضاء للقوانين إلى اللجان المختصة فإن لقي قبولاً أُحيل على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس.

كما هناك مرحلة إقرار القوانين التي تأتي بعد صياغة المشروع من قبل الحكومة. ويحال هذا المشروع إلى مجلس النواب أولاً من رئيسه إلى المجلس الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة وهي اللجنة القانونية لتعيده بعد دراسته وليتم التصويت عليه. ثم يحال إلى مجلس الأعيان. فإذا رفض المشروع من المجلسين أعيد إلى الحكومة التي يجوز لها أن تقدمه من جديد ولكن في دورة أخرى. وإما إذا رفض المشروع من قبل مجلس الأعيان. وأصر مجلس النواب على المشروع وأعادته إلى مجلس الأعيان مطالباً بإقراره، عندئذ يقوم رئيس مجلس الأعيان بالدعوة إلى جلسة مشتركة بين المجلسين لإقرار المشروع أو رفضه.

أما حق التصديق وإصدار القوانين فهو للملك، وللملك أن يرفض القانون بعدم الموافقة على التصديق عليه. وسلطة الملك وفق الدستور الأردني وتفسير المجلس العالی لتفسير الدستور هي سلطة مساوية للسلطة التشريعية. أى سلطة تقرير لاحق اعتراض. ويلاحظ في النظام الأردني تساوى المجلسين النواب والأعيان في ممارسة الاختصاص التشريعي.

9- العراق:

لا يتمتع المجلس الوطني العراقي بصلاحيات تشريعية، فهذه الصلاحيات تتركز في يد مجلس قيادة الثورة. والمجلس يقوم بمناقشة الاقتراحات والقوانين. أو تشريع قوانين هامشية والمصادقة على مشروعات القوانين التي يحولها اليه مجلس قيادة الثورة. ورئيس

الجمهورية له صلاحيات واسعة في إصدار القوانين والقرارات دون الرجوع إلى أي جهة.

البرلمان في الكويت يحتل درجة عالية من الأهمية:

10- الكويت:

ومجلس الأمة هو الذي يضع التشريعات المتعلقة بمجالات الميزانية والقضاء والأمن والصحة والعمارة وغيرها من المجالات التي تقتضيها مصلحة البلاد. ويتم تقديم مشروعات القوانين من قبل الأعضاء المنتخبين أو من قبل مجلس الوزراء. وينبغي أن يكون مشروع القانون موجزاً ومرفقاً به بيان بأسبابه، ويحيله المجلس إلى لجنة الشؤون التشريعية التي تقوم بوضع صياغة قانونية له، وتعد تقريراً حوله إذا ما وافقت عليه ثم تحيله لرئيس المجلس والذي يعرضه على المجلس للنظر في إحالته للجنة المتخصصة.

ويلاحظ أن تحرير القانون يخضع لقرارات ثلاثة وهو أسلوب عمل مجلس العموم البريطاني. ويناقش المجلس المراسيم بقوانين التي يصدرها الأمير في حالة غياب المجلس وله أن يرفضها بأغلبية أعضائه. ويشترك المجلس مع الأمير في تعديل الدستور. ورغم أن العديد من الفقهاء يؤكدون على اقتراب النظام السياسي الكويتي من الشكل البرلماني للحكم إذ ينص الدستور على مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات وهو المبدأ الحاكم للنظم البرلمانية. إلا أنه يلاحظ أن هناك بعض الخلل في العلاقة بين السلطتين. وهذا الخلل أدى في العديد من المواقف إلى توقيف العلاقة بين السلطتين.

11- الإمارات العربية المتحدة:

يمثل المجلس الوطني السلطة التشريعية ضمناً حيث لا يوجد نص صريح بذلك في الدستور المؤقت. وهو مؤلف من 40 عضواً موزعين بشكل نسبي كالتالي 8 مقاعد لكل من أبو ظبي ودبي، و6 مقاعد لكل من الشارقة ورأس الخيمة، و4 مقاعد لكل من عجمان والفجيرة وأم القيوين. واختارت جميع الإمارات أسلوب التعيين والوظيفة التشريعية لايتولاهما المجلس بمفرده أو يستأثر بها كما هو الحال في النظم النيابية. وإنما تشترك معه السلطة التنفيذية بهيئاتها الثلاث وهي المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد، ومجلس الوزراء. وبفوق دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية دور المجلس الوطني وهي تمارس الجزء الأكبر والأهم من تلك الوظيفة بينما يشارك المجلس بدور محدود في تلك الممارسة.

وتتمثل الوظيفة التشريعية في عملية صنع القوانين وهي عملية مركبة تمر بعدة مراحل تبدأ وفقاً لأحكام الدستور المؤقت باقتراح مشروع القانون في مجلس الوزراء، ثم رفعه إلى المجلس الوطني لمناقشته والتصويت عليه، ثم التصديق عليه من قبل المجلس الأعلى للاتحاد أو الاعتراض على ما يكون المجلس الوطني قد أدخله من تعديلات على مشروع القانون وذلك من جانب رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى. وفي النهاية تأتي مرحلة إصداره من رئيس الدولة.

ويبدو واضحاً أن حق الاقتراح سواء بالنسبة للقوانين أو تعديل الدستور هو أمر مقصور على السلطة التنفيذية وحدها، أو ما يدخله

المجلس الوطنى من تعديلات أو ما يقوم به من رفض لمشروعات القوانين المحالة اليه من مجلس الوزراء، إنما هو من قبيل القرارات غير الملزمة للمجلس الأعلى للاتحاد أو لرئيس الاتحاد حيث يملك كل منهما حق رفضهما عند عرض الأمر عليه. وإذا تم ذلك أعيد المشروع إلى المجلس الوطنى لإعادة النظر فيما اتخذ فيه من تعديل أو رفض فإذا أصر على موقفه السابق بالتعديل أو الرفض كان للمجلس الأعلى للاتحاد سلطة دستورية كاملة فى التصديق على مشروع القانون دون التقيد بقرار المجلس الوطنى.

كما يسمح الدستور لمجلس الوزراء فى الحالات الطارئة وبموافقة من المجلس الأعلى للاتحاد إصدار القوانين فى غيبة المجلس الوطنى على أن يخطر المجلس بهذه القوانين فى الفصل التالى لعطلة المجلس مباشرة، وليس لأعضاء المجلس الوطنى أى سلطة للتصويت على هذه القوانين. وغالباً ما كانت السلطة التنفيذية تسيء استخدام هذا الحق فى فترات التوتر بينها وبين المجلس.

والسلطة التنفيذية هى التى تعد مشروعات القوانين وهى من يحق له التصديق عليها وإصدارها بالإضافة إلى حقها فى إصدار القوانين فيما بين دوار انعقاد المجلس أو إصدارها بدون موافقته. وهذا يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية.

مجلس الشورى القطرى هو السلطة التشريعية. ويتألف مجلس الشورى القطرى من 20 عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميرى، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لا يجاوز أربعة. والأمير فى قطر له الدور الأساسى فى التشريع، ويشارك مجلس الشورى فى العملية التشريعية التى يقترحها الأمير إذ أن مشروعات القوانين تعرض على المجلس وجوباً قبل التصديق عليها وإصدارها لمناقشتها واقتراح ما يراه من تعديلات على أحكام مواد تلك التشريعات. وليس لأعضاء المجلس حق اقتراح القوانين ولكن هذا لا ينفى حقهم فى إبداء الآراء والتوجيهات.

12- قطر:

13 المملكة العربية السعودية:

إذا كان مجلس الشورى السعودى بدأ مهامه الفعلية اعتباراً من 29 ديسمبر 1993، فإن الجذور التاريخية لفكرة إنشاء مجلس التشاور وتبادل الرأى تسبق هذا التاريخ بـ 69 عاماً تقريباً. فقد كان هناك مجلس الشورى الأهلى فى 1924، كما تأسست مجالس استشارية فى كل من مكة والمدينة وجدة ونويبع والطائف للنظر فى المسائل المحلية فى عام 1924. وفى عام 1926 تأسس مجلس الشورى الرسمى فى المملكة الحجازية الذى صدر نظامه فى عام 1927. كما صدر له نظام جديد فى عام 1928. وأصيب هذا المجلس بالجمود منذ عام 1952 بسبب تسريح أعضائه، وتأليف مجلس الوزراء فى 1953. ومنذ هذا التاريخ وحتى عام 1992 تجدد الحديث عدة مرات عن تطوير مجلس الشورى ولائحته المنظمة بعد ما انحسر دوره

على الساحة السياسية السعودية. ويتكون مجلس الشورى من 60 عضواً يعينهم الملك.

وقد وصف النظام الأساسى للحكم مجلس الشورى السعودى بالسلطة التنظيمية وليس التشريعية. ويرى البعض أن إطلاق صفة التنظيمية وليس التشريعية لوصف مجلس الشورى مؤداه أن السبب وراء ذلك يكمن فى نص النظام الأساسى ذاته الذى جعل القرآن الكريم والسنة الشريفة الأصل الأساسى لتشريع الدولة. وبالتالي فإن الشريعة الإسلامية هى المصدر الأساسى لكل القواعد القانونية الفرعية والتي تأتى كتنظيم لما توضحه الشريعة الإسلامية من مبادئ وقواعد أساسية عامة وأن الشريعة الإسلامية بهذا المعنى تمثل ثوابت فهو تشريع ثابت لا يتغير. أما القابل للتغير فهو القانون الوضعى.

ويختص المجلس بوضع الأنظمة واللوائح واقتراح ما يراه بشأنها وأن القوانين التى يبدى فيها مجلس الشورى الرأى يتم إصدارها وتعديلها بموجب مراسيم ملكية. كما أن للملك الحكم فيما ينشأ من بين مجلس الشورى والوزراء من خلافات. ويدرس مجلس الوزراء مشروعات القوانين واللوائح المعروضة عليه، ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة. ولكل وزير الحق أن يقترح ما يرى فيه مصلحة بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، وعلى الرغم من انعدام الصلاحيات التشريعية والرقابية لهذا المجلس إلا أنه يعبر عن إقرار الحكم بوجود طرف آخر فى المعادلة خاصة وأن غالبية أعضائه لا ينتمون إلى عصبية النظام الملكى، ولكن من العناصر التحديثية الجديدة من التجار والمهنيين، والتكنوقراط والعلماء ورجال الإدارة.

مجلس النواب اليمنى هو السلطة التشريعية. وقد بلغ عدد الأحزاب السياسية فى اليمن عقب إقرار التعددية الحزبية 46 حزباً سياسياً. ولكن هناك العديد من الصعوبات الثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية تواجه التعددية السياسية والحزبية فى اليمن. والتواجد القلبي مؤثر فى جميع المجالس التشريعية اليمنية. ويحق للمؤسسة التشريعية إبداء الملاحظات على مشروعات القوانين المحالة عليها من السلطة التنفيذية. وحق اقتراح مشروعات القوانين وإقرارها.

14- اليمن:

مجلس الشعب يتولى السلطة التشريعية. ولأعضائه حق اقتراح القوانين. ولرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين. وهناك أفضلية للقوانين التى يقترح رئيس الجمهورية تشريعها. فهذه الاقتراحات تقدم إلى مجلس الشعب وتحول داخله مباشرة إلى اللجان الموضوعية المختصة فى هذا الشأن. وعلى العكس فإن الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس ترسل بداية إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لفحصها من حيث الشكل. هذا بالإضافة إلى أن كل اقتراح مشروع قانون اقترحه أى من الأعضاء ورفضه المجلس لا يحق لمقدمه أن يتقدم به مرة أخرى للمجلس فى نفس دور الانعقاد. وهذا المنع اختص به الدستور أعضاء المجلس دون رئيس الجمهورية، كما أن لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين التى يشرعها مجلس الشعب وسلطة الاعتراض عليها. وهو اعتراض توقيفى، وليس اعتراضاً مطلقاً على مشروعات القوانين.

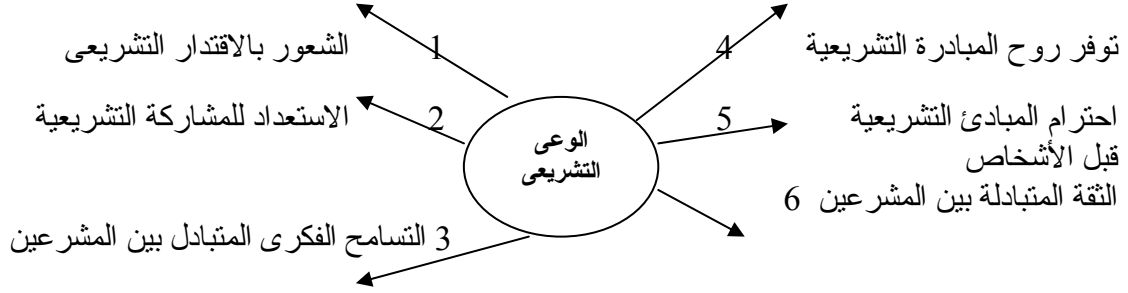
15- مصر:

كما أن لرئيس الجمهورية الحق التشريعي في خمس حالات:

- 1- إصدار قرارات بقانون في حالة قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية ويعيق مؤسسات الدولة.
- 2- إصدار قرارات لها قوة القانون عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ويشترط أن يكون هناك تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي محدداً موضوعاً ومدته .
- 3- إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة غيبة مجلس الشعب على أن تعرض على المجلس خلال 15 يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وعرضها في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف الجلسات فإذا لم تعرض زالت بأثر رجعي.
- 4- إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ بشرط أن يكون ذلك لمدة محددة، وعدم جواز المد إلا بموافقة مجلس الشعب.

عناصر الوعي التشريعي فى المنطقة العربية

إذا كان الوعي التشريعي عاملاً مساعداً فى العملية التشريعية الجيدة فإن دوره الفاعل لن يتأتى إلا إذا توفرت فيه ستة عناصر:



(1) الشعور بالافتقار التشريعي هي حالة ذهنية يشعر فيها النائب أنه يملك القدرة على فهم مواطن الخلل أو الاعوجاج، وكيف العواقب السلبية وأثارها على المواطنين، وحتى يكون لهذا العنصر أثره الفاعل فلا بد أن يشكل ذلك الشعور الإيجابي ظاهرة عامة بحيث يشعر كل أو غالبية أفراد البرلمان بأنهم قادرون وماهية على التأثير فى مجريات العملية التشريعية، إلا أن نجاح ذلك العنصر يرتبط بأن يقتنع النائب بأن رؤيته التشريعية سوف تعيها إذا واعية، وأن لها قيمة، ويمكن أن ينصت إليها.

(2) الاستعداد للمشاركة التشريعية

إذا أنس الفرد من نفسه قوة وقدرة على التشريعي، فعليه أن يعي بأن ممارسة الدور التشريعي تقتضى أن يشارك فى صنع التشريع. وتتطلب هذه العملية اقتناعاً بضرورة وجدوى المشاركة بحيث ترقى هذه الجدوى إلى الالتزام والواجب.

إلا أن أهمية المشاركة التشريعية تستلزم أن تكون تلك المشاركة بوعي وإيجابية. وحتى يتحقق ذلك فإن النائب لا بد أن يتمتع بقدر من الثقافة، وأن يتاح له مصادر المعلومات اللازمة لبناء ثقافته التشريعية. فحق التشريع -على سبيل المثال- قد صار حقاً عاماً لكل البرلمانات العربية. ولكن هذا الحق يفقد قيمته ومعناه إذا لم يكن النواب على قدر معين من الفهم والإدراك. بحيث يتمكنون من فهم المشاكل الأساسية التى يصدقون عليها. ولذلك نقول بحق أن العملية التشريعية الرشيدة لا يمكن أن تؤتى ثمارها كاملة إن لم تكن معظم أعضاء البرلمانات العربية قد وصلت إلى مرحلة معنية من الثقافة. لأن ذلك القدر من الثقافة هو المؤهل لمشاركتها التشريعية مشاركة فعلية.

(3) التسامح الفكرى المتبادل

يقصد بالتسامح الفكرى المتبادل أن يسمح لكافة التوجهات السياسية فى داخل البرلمان أن تعبر عن نفسها من خلال قنوات مشروعة. ولا يكفي أن يؤطر ذلك التسامح فى اللوائح الداخلية لعمل البرلمانات، بل لا بد وأن يتوفر قدر من الإقناع بجدوى ذلك التسامح الفكرى فى نفوس النواب. وبعبارة أخرى يجب أن يسود اقتناع عام بين الأغلبية والأقلية، أو بين الأحزاب وبعضها، أو بين المجموعات البرلمانية وبعضها إن الاختلاف والاجتهاد فى متغيرات الحياة ظاهرة صحية ومطلوبة طالما تمت فى إطار الثوابت التى يقوم عليها النظام الاجتماعى العام الذى يقف عند حدوده الجميع.

(4) توفر روح المبادرة

لا شك أن شعور كل نائب بأهمية المبادرة التشريعية يعد عنصراً عاماً من عناصر الوعي التشريعي. بحيث لا ينتظر كل نائب أن تبادر الحكومة بمشروعات القوانين لحل مشاكل المجتمع. فمثل هذا السلوك يؤدي إلى تروى الأوضاع التشريعية.

(5) احترام المبادئ قبل الأشخاص

أهمية هذا المبدأ هو أنه كثيراً ما يكون الموافقة على اقتراح بالتعديل أو رفضه لمشروع أو اقتراح بقانون، يتوقف على الشخص صاحب الاقتراح، فإذا ما كان الشخص قوياً بموقعه الحزبي، أو موقعه في داخل النخبة البرلمانية أو الاعتبارات أخرى فإن الآخرين يقبلون بوجهة نظره أو اقتراحاته بغض النظر عما إذا كان هذه المقترحات أو الآراء تتناقض مع الفلسفة السياسية المعبرة عن الضمير السياسي للجماعة. فيجب التأكيد أن سلطة التشريع مودعة في المؤسسة البرلمانية التي هي مستقرها ومستودعها، وأن هذه المؤسسة البرلمانية تقوم على فلسفة وأخلاقيات معينة، وأنه لا بد من احترام هذه الفلسفة والأخلاقيات مهما كانت الدواعي والظروف.

(6) الثقة السياسية المتبادلة ومن العناصر المهمة للوعي التشريعي هو توفر الشعور بالثقة المتبادلة بين الأغلبية والمعارضة، وبين السلطات وبعضها، إذ بغير هذا الشعور ينتاب البرلمان حالة من الفردية العارمة التي يصعب منها وجود مناخ صحي للتنافس السياسي الذي يمثل جوهر العملية التشريعية أو لا يتصور أن تنمو العملية التشريعية وتتكرس كفاءتها ما لم تكن هناك ثقة متبادلة بين جميع الطوائف التي يتشكل منها البرلمان.

وبتطبيق تلك المؤشرات على العملية التشريعية في الدول العربية نجد أن ملامح ضعف الوعي التشريعي في العالم العربي تعود إلى الأسباب الآتية:

1- ارتفاع نسبة الأمية يجعل المواطنون يفضلون نائب الخدمات على نائب التشريع لأن الارتفاع الكبير في نسبة الأمية والتي تصل في بعض الأقطار العربية إلى 60%. وأن متوسط هذه النسبة على مستوى العالم العربي تقدر عن 50% وفق التقديرات الدولية تجعل المواطنون العرب مهمومون بأن يؤدي النائب لهم خدمات مباشرة في توفير فرص عمل، أو مشاكل زراعية، أو مشاكل تتعلق بحفر ترعة، أو بناء كوبري، أو غيره. وعلى هذا الأساس فإن المواطن العربي لا يهتم الدور التشريعي للنائب. هذا بالإضافة إلى أن هناك العديد من النواب العرب حصلوا أساساً على درجات منخفضة للغاية في التعليم، بل أن بعضهم يكاد يجهل القراءة والكتابة. فكل هذه السمات معاً أدت إلى ضعف الوعي التشريعي.

2- أن ثقافة المواطن العربي محدودة بحدود القرية، أو القبيلة، أو العشيرة التي تحتضنه، ولا تتجاوزها كثيراً إلى الهموم القطرية أو القومية، ناهيك عن الهموم الحضارية في مفهومها الواسع. وبالطبع فإن ذلك يكرس الاهتمام الشديد من النائب بحدود القرية، أو القبيلة، أو العشيرة التي ينتمي إليها، وينصرف عن الإهتمام بالتشريع القطري أو القومي.

التأثير السلبي لوسائل الإعلام على العملية التشريعية:

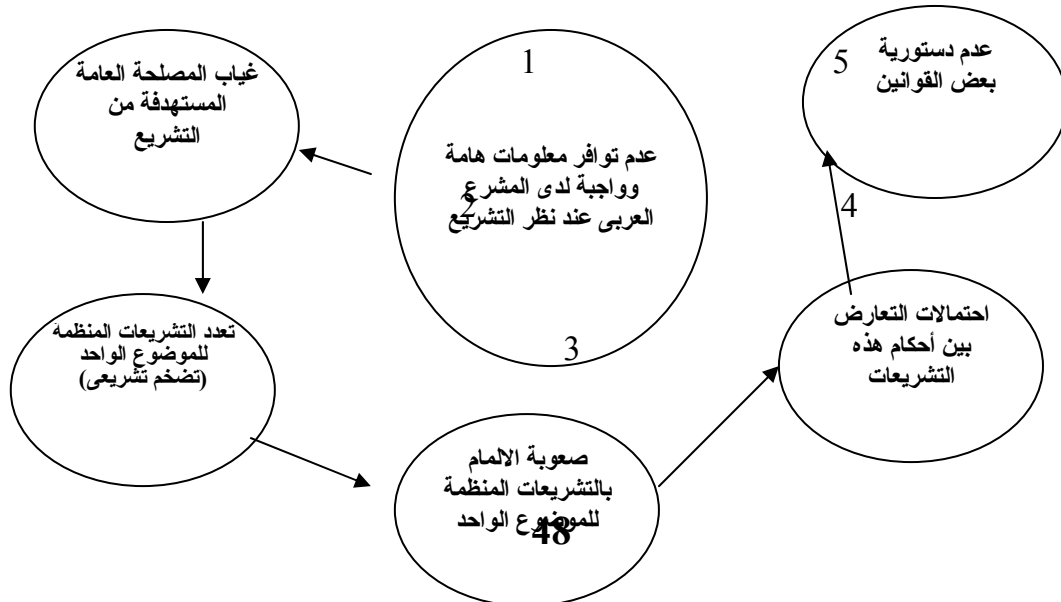
3- فلا شك أن وسائل الإعلام تلعب دوراً كبيراً في العملية التشريعية من حيث توجيهها، فحتى تنجح العملية التشريعية لا بد أن يتوفر قدر معقول من المعلومات للنائب في يسر وسهولة. إلا أنه في العالم العربي فإن الإعلام يتسم بالآتي:

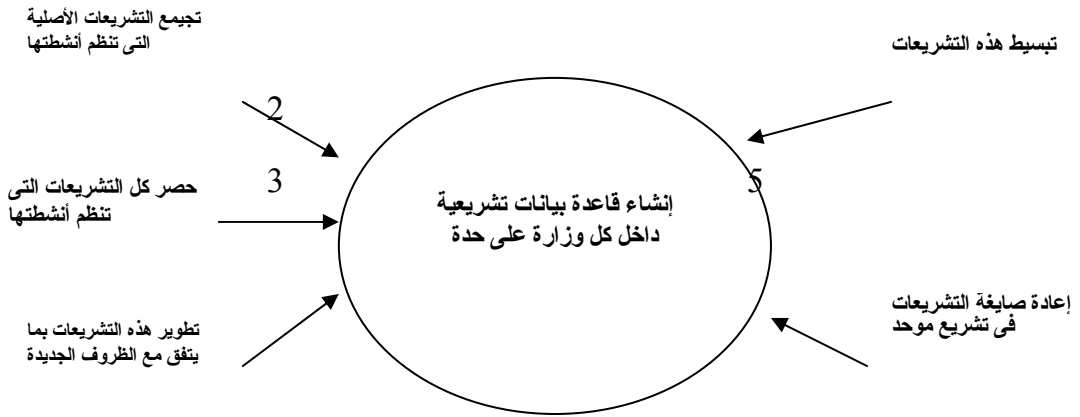
أ) السيطرة التامة على كل المعلومات، وهذه السيطرة جعلت المواطن العربي لا يتلقى من المعلومات إلا ذلك القدر تعطيه له السلطة، وهذه الأخيرة لا تعطيه إلا ذلك القدر الذى يخدم توجهها الواحدى فى الرأى السياسى، إلا أن ذلك العنصر ستخف أهميته فى عصر المعلومات.

ب) المركزية الإعلامية التى كثيراً ما تؤدى إلى تزييف الوعى السياسى للمواطنين عن طريق تبرير سياسات السلطة أياً كان نصيبها من الصحة، وصرف الناس عن الاهتمام بمشاكل المجتمع الكبرى. فهى لا تثير نقاشات جادة فى الأغلب الأعم- حول القضايا العامة وتشارك المواطنين السلوكية التى تغذى ولا تلقى اهتماماً يذكر ببث القيم أو طرح النماذج السلوكية التى تغذى الممارسة الديمقراطية السلمية.

ج) تتحدث إلى الناس ولا تتحدث معهم إذ أن وسائل الإعلام العربية فى الأغلب الأعم- تنقل رسائل القمة إلى القاعدة، دون القيام بالتغذية العكسية بمعنى نقل ردود أفعال القاعدة إلى القمة حتى يتم التفاعل بين الحاكم والمحكوم فى الرؤية إلى قضايا التشريع.

4- عدم توافر معلومات هامة وواجبة لدى المشرع العربى عند نظر التشريع، وهذا يعود فى بعض أسبابه إلى عدم وجود قاعدة بيانات تشريعية داخل كل دولة عربية بحيث أن هذه القاعدة تقوم برصد وجمع وتصنيف وتخزين كل مواد التشريعات المعمول بها، وفى ذات الوقت فإن كل وزارة عليها أن نشأ قاعدة بيانات تشريعية تتضمن كل مهامها وأنشطتها.





1

الدروس المستفادة

(1) جودة العملية التشريعية والتشريع الجيد يتوقف على مدى توفر الحريات السياسية والمدينة في الدول العربية. وقد أكد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن المنطقة العربية جاءت في المرتبة الأخيرة وفق ترتيب لجميع مناطق العالم على أساس حرية التمثيل والمساءلة.

(2) المحددات الاجتماعية لجودة العملية التشريعية، والتشريع الجيد ما زالت عائقاً رئيسياً لأن معدلات الأمية في العالم العربي لا تزال أعلى من المتوسط الدولي، وأن هناك أكثر من 60 مليون عربي بالغ أمي، معظمهم من النساء. كما أن تمثيل النساء ما زال أدنى متدنياً في جميع الهياكل السياسية، وتبقى نسبة النساء في البرلمانات العربية أدنى منها في أي منطقة أخرى من العالم. فالنساء تشغل 3.5% من جميع المقاعد البرلمانية في البلدان العربية (تقرر التنمية البشرية لعام 2000) مقابل 4.2% في شرق آسيا، و8.4% في أفريقيا وجنوب الصحراء. 12.7% في جنوب شرق آسيا.

(3) على الرغم من أن السلطة التنفيذية تلعب دوراً كبيراً وأساسياً في العملية التشريعية إلى الحد الذي يؤثر بالسلب على دور البرلمانات العربية إلا أن حالة المشاركة السياسية في العديد من البلدان العربية حققت بعض الخطوات الإيجابية في السنوات الأخيرة فقطر أقرب بانتخاب ممثلي الشعب القطري في هيئة تشريعية، والبحرين شهدت تطورات سياسية هامة ترتب عليها إنشاء المجلس النيابي. كما أن التعديلات التي أدخلت على الدستور المغربي قوت من دور المؤسسات البرلمانية في التوفيق بين المصالح المتباينة. وزادت نسبة التمثيل السياسية للشعب المغربي من 1.3 عضو برلمان لكل مائة ألف مواطن في عام 1997 إلى 2.2 بعد انتخابات عام 1998. وأدى إنشاء مجلس ثان إلى زيادة عدد أعضاء البرلمان من 333 إلى 595 عضواً.

(4) كفاءة العملية التشريعية يتوقف على ثقة المواطن في البرلمان، واهتمامه بالعملية التشريعية لأن ذلك سيحفز النائب على القيام بدوره التشريعي، والإقلال من كونه نائب خدمات. ووفقاً لهذا المعيار فقد زاد عزوف المواطنين العرب عن المشاركة السياسية، وهو ما انعكس في انخفاض معدل حضور الناخبين في الانتخابات. فقد انخفضت معدلات المشاركة الانتخابية عن النصف في البلدان التي جرت فيها انتخابات تشريعية مؤخراً مثل الأردن ولبنان ومصر. وانخفض معدل التصويت في الانتخابات الأخيرة في اليمن والمغرب. وفي مصر عندما أجريت الانتخابات تحت إشراف القضاء أدى ذلك إلى الثقة الجزئية في عملية الانتخاب. كما أن الخلافات حول قوانين الأحزاب والانتخابات أدى إلى إحجام بعض أحزاب المعارضة في الأردن ولبنان إلى مقاطعة الانتخابات.

(5) كفاءة العملية التشريعية يتوقف على وجود حلقات وسيطة بين الحكومة والمواطنين تتمثل في منظمات المجتمع المدني وفعاليتها في تعبئة الجماهير حول قضايا ومشاكل مهمة تحتاج إلى حلول تشريعية، كما أن فاعلية هذه المنظمات قد تقوى من دور البرلمان التشريعي في مواجهة الحكومات العربية المهنية على نشاط السلطة التشريعية. وفي المنطقة العربية ما زالت هناك العديد من العقبات التي تواجه منظمات المجتمع المدني مثل القيود البيروقراطية وتلك المتعلقة بالنظام العام، بالإضافة إلى ضعف معايير الديمقراطية داخل منظمات المجتمع المدني، ومحدودية العمل التطوعي، والتبعية المالية للخارج. وفي الأغلب الأعم فإن موقف الحكومات العربية من هذه المنظمات يتأرجح إما لرفض وجود هذه المنظمات أساساً بدعوى تبعيتها لنماذج، وإما توظيفها لصالح الأعمال الحكومية، وإما الإبقاء على عدد محدود جداً منها على أن يتمتع بحرية مقيدة، ولكن لا يمكن إلقاء كل اللوم على الحكومات العربية في عدم فاعلية هذه المنظمات التي يمكن أن تلعب دوراً هاماً في محتوى العملية التشريعية، أو تقديم الأفكار

وبعض المبادرات للنائب ليبتئها تحت قبة البرلمان فهناك العديد من المساوي الداخلية في هذه المنظمات العربية مثل انخفاض التمثيل النسائي والشبابي، كما أن هذه المنظمات لم تعتمد بعد الأساليب المؤسسية التي تسمح لها بحل صراعات الرأي والأشخاص بشكل سلمي.

(6) كفاءة العملية التشريعية لا بد وأن تتبع من برلمانات قوية ذات علاقة تفاعلية مع الحكومة قوامها احترام كل سلطة لعمل واختصاصات الأخرى. واستناداً إلى أن فكرة الحكم الجيد تعني التقاليد والمؤسسات التي تمارس بواسطتها السلطة في بلدها وأن جوانب الحكم الجيد هو :

– العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها.

– قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية.

– احترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي.

– والتمثيل والمساءلة وما يعنيه ذلك من قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار الحكومات، ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم وما يترتب على ذلك من مصداقية الحكومة في الالتزام بالسياسات.

– وحكم القانون الذي يقيس شعور المواطنين بالثقة في القواعد التشريعية ومقدار الالتزام بهذه القواعد.

– ووفق تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لوحظ:

– أن قيم جميع المؤشرات السابقة في الدول العربية يقل عن المتوسط العالمي.

(7) أن مؤشر التمثيل والمساءلة الذي يشمل الجوانب الخاصة بالحرية السياسية يقل بمقدار 0.6 عن المتوسط العالمي. وقد حصل الأردن من بين البلدان العربية على أفضل النتائج حسب معيار التمثيل والمساءلة (153) تليه الكويت التي تساوت علاقتها مع المتوسط العالمي لهذا المعيار. وكانت علامات جميع البلدان العربية الأخرى التسعة عشر أقل من المتوسط العالمي.

(8) في إطار معيار مدى التزام الحكومات العربية بالسياسات التي تطرحها على البرلمانات العربية حصلت ثمانية بلدان عربية من بين عشرين بلداً على علاقات أعلى من المتوسط العالمي وهم بالترتيب سلطنة عمان، تونس، الأردن، قطر، المغرب، البحرين، لبنان، الإمارات.

وبقية البلدان كانت أقل من المتوسط العالمي بكثير.

- بالنسبة لحكم القانون وثقة المواطنين العرب في القواعد التشريعية حصل أحد عشر بلداً عربياً على علامات أفضل من المتوسط وهم بالترتيب قطر، عمان، الكويت، الإمارات العربية المتحدة، الأردن، المغرب، البحرين، تونس، السعودية، لبنان، مصر.

(9) كفاءة العملية التشريعية ترتفع بمجالس تشريعية فعالة تقوم على انتخابات حرة وأمنية وكفوءة ومنظمة، وبحيث يتسنى للشعب التعبير عن خياراته في اختيار النواب بصورة سليمة. وأن يعكس هذا الجهاز التشريعي شفافية إرادة الشعب.

وتعاني البلدان العربية في الأغلب الأعم من مجالس تشريعية تأتي الحكومات بنوابه، وتتدخل في أعماله، وتقوم بتزوير الانتخابات لصالح فئات معينة مما أدى إلى تهميش دور المؤسسات البرلمانية العربية.

(10) في ظل واقع المؤسسات التشريعية العربية هل يمكن أن نصل إلى كفاءة العملية التشريعية وما يرتبط بها من التشريع الجيد. إن الإجابة على هذا التساؤل صعبة لأن ديمقراطية العملية التشريعية لا بد وأن تثير العديد من الخلافات لأنه من العسير التوصل إلى توافق في الآراء حتى في داخل الدولة العربية الواحدة بشأن ماهية ديمقراطية العملية التشريعية والسبل التي ينبغي اتباعها لتحقيقها في ظل سياسات ثقافية وسياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة. نرى أن نقطة الإنطلاق في إصلاح أحوال واقع المؤسسات التشريعية العربية للوصول إلى التشريع الجيد وكفاءة العملية التشريعية يتوقف على عدد من العوامل:

أ- تحديد العوامل والاعتبارات التي تشكل مفهوم العلاقة بين العملية التشريعية والديمقراطية.

ب- تحديد قيم ديمقراطية العملية التشريعية والأهداف التي تسعى لتحقيقها.

ج- تقدير هذه القيم والأهداف بالنسبة إلى قيم وأهداف أخرى للعملية التشريعية في الدول الديمقراطية.

د- الاتفاق على الشروط الدنيا المطلوبة في العلاقة الحاكمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لما يتعلق بالعملية التشريعية ابتغاء الوصول إلى التشريع الجيد.

هـ- تحديد الهياكل والمؤسسات المطلوبة لتضمين رغبات وآراء المواطنين في العملية التشريعية حتى يمكن ضمان فعالية التشريع.

و- طبيعة المراحل والإجراءات العادلة، والحرة، والفعالة التي يمكن من خلالها ممارسة العملية التشريعية للوصول إلى التشريع الجيد.

ز- تطوير آليات المساءلة على المستوى البرلماني والقضائي لضمان شرعية ونزاهة العمليات السياسية والإدارية إلى من يمسكون بزم السلطة.

ح- الضمانات التي تجعل من كل العوامل السابقة قادرة على إجراء انتخابات حرة ونزيهة.

ط- بحث طبيعة القدرات الوطنية (الموارد - التعليم - المستوى الاقتصادي - المشكلات الاجتماعية... الخ) في تحقيق المتطلبات السابقة.

(11) أيضاً في ظل واقع المؤسسات التشريعية العربية فلا بد أن نتساءل عن طبيعة الأهداف المثلى التي نهدف لتحقيقها من خلال العملية التشريعية والتشريع الجيد؟

فمن المسائل التي تشكل ثمة اتفاق عام أن التشريع الجيد في غاياته المثلى يهدف إلى خدمة المجتمع المدني، وضبط التوازن الاجتماعي، ودعم حماية كرامة الفرد وحقوقه كإنسان، وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ودعم السلام الاجتماعي، وتهيئة الظروف التي من شأنها تعزيز التقدم نحو اكتساب الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ولكن كيف يمكن الوصول إلى هذه الأهداف المثالية؟

أن معايير هذه الأهداف المثالية يمكن أن تشكل يوتوبيا في الواقع العربي لأن هذه المعايير تتحدث عن

– تداول السلطة

– مشاركة شعبية علنية حرة

– حكم القانون

– مؤسسات قضائية مستقلة

– تهيئة الظروف الإيجابية لممارسة فعالية لحقوق المشاركة.

(مساواة – تكافؤ فرص – شفافية – تعليم) وإزالة الظروف السلبية التي تشكل عقاب أمام المشاركة (الجهل – التعصب – السلبية – غياب التدابير الرامية إلى تقويم أوجه بعض الخلل الاجتماعي والثقافي والديني – تأمين المساواة بين الجنسين).

وهذه المعايير جميعها في الأغلب الأعم يفتقر إليها الواقع العربي.

(12) كفاءة العملية التشريعية ومن ثم التشريع الجيد يرتبط وثيقاً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وما ورد فيه من مبادئ هامة حول الحق في حرية التعبير والاجتماع، والحق في الحصول على المعلومات، والحق في تنظيم أحزاب سياسية، والإضطلاع بأنشطة سياسية يمكن التعبير من خلالها عن الإرادة الشعبية، وأن تنظيم الأحزاب وأنشطتها وشؤونها المالية وتمويلها وأخلاقياتها لا بد وأن تنظم كلها تنظيماً صحيحاً وعادلاً بمنأى عن التغيرات السياسية.

وإذا طبقنا هذا المؤشر على الواقع العربي نجد أن غالبية البرلمانات العربية صدقت على هذا العهد مثل الجزائر في 12 سبتمبر 1989، ومصر في 14 يناير 1992، والعراق في 25 يناير 1971، والأردن في 28 مايو 1975، والكويت في 21 مايو 1996، ولبنان في 3 نوفمبر 1972، وليبيا في 15 مايو 1970، والمغرب في 13 مايو 1979، والسودان في 18 مارس 1976، وسوريا في 21 إبريل 1969 وتونس في 18 مارس 1969، واليمن في 9 فبراير 1987،

ولم يصدق على هذا العهد كل من البحرين، وعمان، وقطر، والسعودية، والإمارات العربية المتحدة. وكذلك فإن الدول التي صدقت على هذا العهد هي ذاتها التي صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ولكن واقع الحال في الممارسة العملية يختلف عن ما تم التصديق عليه لأن واقع التجربة البرلمانية العربية في الأغلب الأعم- ينبئ عن وجود حزب وحيد (الحزب الحكومي) يحتكر

نتائج العملية الانتخابية مما يندر معه وجود حزب حر وفعال أو أحزاب حرة وفعالة في المجلس التشريعي تعارض الحزب الحاكم. وهذا يؤدي بدوره إلى عدم تداول السلطة بين الأحزاب. ومن ثم فإنه من الضروري وضع حدود لنزعة الأغلبية المطلقة (الحكومية في الإغلب) من أجل الحفاظ على التنوع والتعددية، ومن أجل السماح للحق في الاختلاف في مناخ يسوده التسامح والمصلحة العامة. فهذه العملية ضرورية لكفاءة العملية التشريعية. وهذه الحدود تفرض أن يكون تنظيم مشاركة الأفراد في العمليات السياسية يتم بمنأى عن أي تمييز أو ترديع أو حظر تمارسه الأجهزة الهامة الذين يتصرفون بالنيابة عن النخب الحاكمة. وهذه الحدود أيضاً تفرض الحاجة الماسة إلى آليات إدارية وقضائية سريعة وفعالة ونزيهة لتعزيز سلامة العمليات السياسية وتشجيع الأفراد على الاشتراك فيها.

(13) من واقع معرفتنا السابقة بواقع العملية التشريعية في البلدان العربية لاحظنا أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومات لها الأولوية في المناقشة والبحث عن اقتراحات مشروعا القوانين التي يتقدم بها النواب.

كما أن المراحل التي يمر بها مشروع القانون الحكومي أقر وأقل عدداً من مراحل الاقتراح بقانون من الأعضاء. وفي الكثير من الأحيان نصبت الحكومات العربية نفسها مشرعاً أصلياً، وجعلت من البرلمانات أداة لتمير هذه التشريعات واكسابها صفة الشريعة أمام مواطنيها. في حين أنه من المفترض أن الحكومات الديمقراطية تستمد سلطتها وتفويضها من المواطنين، وعليها أن تستجيب لمتطلباتهم وأفكارهم إما بطريق مباشر، أو من خلال وسائل. ويلعب البرلمان الدور الوسيط بين الحكومة والمواطنين. وبالطبع فإن ذلك يؤثر على سلامة العملية التشريعية.

(14) أن أحد مجالات كفاءة العملية التشريعية، والتشريع الجيد هو مشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين في العملية الانتخابية. وكما بينا سابقاً فإن الانتخابات الأخيرة التي أجريت في العديد من البلدان العربية أوضحت انخفاض نسبة المشاركة الجماهيرية في الانتخابات إلى أكثر من النصف. فهل هذا يعبر عن إحباط الجماهير العربية من عملية الانتخابات، وإحباطها من دور البرلمانات، وتأثير ذلك على تهميش مؤسسة البرلمان العربية. ويمكن تفسير إحباط الجماهير العربية في ضوء عدم وجود هيئات مستقلة للإشراف على الانتخابات يناد بها كغالة حرية ونزاهة الانتخابات.

أ- عدم قبوك نتائج الانتخابات من جانب كافة الأطراف المتنافسة .

ب- عدم وجود تنافس فعال وحقيقي بين الأحزاب في الانتخابات.

ج- محصلة ذلك كله فشل في الأغلب الأعم- للنظم الانتخابية العربية في تأمين التمثيل العادل لمختلف قطاعات المجتمع في المجالس التشريعية.

(15) وفي النهاية فإن أحد المشكلات الأساسية في الواقع العربي هو تدنى مستوى التنمية الاقتصادية الذي يقترن بتدنى مستوى التنمية الثقافية. مما يؤثر سلباً على دور المواطن العربي سياسياً. وعلى الرغم من أن الجدل الدائر في الأدبيات الأكاديمية حول العلاقة المحددة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية.

إلا أنه لا شك أن دعم قدرة الشعب على التنظيم الذاتي لتلبية الاحتياجات الاقتصادية يخدم الأهداف الديمقراطية. إلا أن ذلك لا يمكن القبول به على إطلاقه وألا سيكون مبرراً كفاً لعدم تطور العملية التشريعية والوصول إلى التشريع الجيد، أو تطور المؤسسات البرلمانية العربية بصفة عامة؛ فالبعض يبرز عدم تطور المؤسسات التشريعية العربية، وما يتعلق بدوره بالمصاعب الاقتصادية في العالم العربي. خاصة حالة شبه الركود الاقتصادي خلال ربع القرن

الأخير. فمثلاً البلدان العربية ذات الدخل المرتفع (بلدان الخليج) سجلت أعلى نسبة في تراجع حصة الفرد في الناتج المحلي الإجمالي. فالاقتصاد الخليجي كان ينمو ما بين 1980-75 بمعدل نمو بلغ 3% سنوياً ثم تراجع إلى 1.7% بين 1990، 1998.

وبعيداً عن الاستطراد في المؤشرات الاقتصادية للمنطقة العربية فإن الكثير من الكتابات أشارت إلى أن النمو الاقتصادي أو ارتفاع مستوى المعيشة لا يعد شرطاً للنمو الديمقراطي. وإلا فإن الديمقراطية ستكون حكرًا على الدول الغنية بينما سيكتب على الدول الإفريقية أن تظل على الدوام تعاني من الديكتاتورية. وأنه لا يمكن القبول بأن النمو الديمقراطي منتج فرعي للنمو الاقتصادي.

وفي النهاية تظل فرضية تطور العملية التشريعية في البرلمانات العربية في حاجة إلى المزيد من البحث والتدقيق خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين هذه العملية في حد ذاتها، وبين المحددات الأخرى المجتمعية والاقتصادية والثقافية والسياسية. وبين تطور العملية التشريعية من جانب آخر -وبين تطور البرلمانات العربية.

أهم المراجع التي اعتمدت عليها الدراسة

- 1- مجموعة الدساتير العربية الأمانة العامة لمجلس الشعب المصري – 1999.
- 2- مجموعة اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية – الأمانة العامة لمجلس الشعب المصري 2000.
- دكتور عمرو هاشم ربيع، البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي – كراسات استراتيجية – مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية – الأهرام – القاهرة – العدد 86 – السنة العاشرة 2000.
- Philip Norton, ed, legislatures, CUK: oxford University press, 1990).
- David Molson and Philip Norton, (eds), the new Parliaments of center and eastern Europe, (London, Portland, Frank Cass, 1996).
- د. عبد القادر الشيفلي – فن الصياغة القانونية – كلية الحقوق – جامعة نيلاذفيا – الأردن – مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع – عمان
- د. أحمد فتحي سرور وآخرون دراسات من أجل إعلان عالمي للديمقراطية 1997 – الهيئة العربية العامة للكتاب – القاهرة 1999.
- د. نبيل علي – الثقافة العربية وعصر المعلومات – عالم المعرفة – العدد 276. المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب – الكويت 2000.
- السيد ياسين – الديمقراطية والعولمة – دورية الديمقراطية – مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية – الأهرام – القاهرة – العدد الخامس 2002.
- د. علي أسعد وطفة، ود. عبد الرحمن الأحمد – التعصب في الوطن العربي- عالم الفكر – المجلد 30- المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت – مارس 2002.
- د. أماني قنديل – حركة حقوق الإنسان في الوطن العربي – دورية الفكر العربي، معهد الانماء العربي – بيروت – العدد 65 – سبتمبر 1991.
- د. علي أسعد وطفة، التحديات السياسية والاجتماعية في الوطن العربي – عالم الفكر، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت – المجلد 31، يناير 2003.
- سامي مهران – الديمقراطية والبرلمان – الهيئة العامة لقصور الثقافة – القاهرة 1999.
- د. صالح حسن سميع – أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي – الزهراء والإعلام العربي – القاهرة – 1994.
- د. محمد نور فرحات – التشريع كأداة للضبط الاجتماعي – المجلة اللبنانية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجناحية – القاهرة – المجلد 37، العددان الأول والثاني، مارس 1994.

- د. على الصاوى - العملية السياسية فى العالم العربى - مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - أعمال المؤتمر الثالث للباحثين الشباب 1996.

فهرس للدراسة

الصفحة	الموضوع
2	الوجود التشريعى والفعالية التشريعية
3	التشريع الجيد
12	العملية التشريعية والصياغة القانونية
14	عيوب الصياغة التشريعية
16	الضوابط الموضوعية للعملية التشريعية
20	الهيكل البنائى لتقرير اللجان عن التشريع
	مراحل وإجراءات العملية التشريعية فى عدد من الدول العربية
23	1- الجزائر
27	2- البحرين
35	3- الكويت
38	4- سوريا
39	5- مصر
43	عقبات العملية التشريعية فى الدول العربية
55	التحديات الداخلية للعملية التشريعية فى البلدان العربية فى عصر العولمة
56	التحديات الخارجية للعملية التشريعية فى البلدان العربية فى عصر العولمة
63	الخبرات المقارنة للعملية التشريعية (هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية)
75	عناصر الوعى التشريعى فى المنطقة العربية
81	الدروس المستفادة