

صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة

من التجارب المعاصرة¹

د. كريم سيد عبد الرازق²

كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية- جامعة الإسكندرية

ملخص البحث

يمثل التشريع أحد الأدوات الرئيسة لتطبيق السياسات العامة بمختلف مجالاتها، ويتم ذلك من خلال "السياسة التشريعية" والتي تمثل المنهجية والآلية لترجمة السياسات العامة إلى مجموعة من التشريعات تعكس صفة الإلزام والتنظيم. تعرف الدول العربية نماذج متنوعة من صناعة التشريعات والقوانين وتطبيقها، ومنها ما تأثر بالتقاليد الأوروبية القارية سواء الأنجلوفون أو الفرنكوفون، ومنها ما تأثر بالتقاليد الأنجلوسكسونية والمدرسة الأمريكية، ومنها ما يعبر عن نماذج أصيلة في استلهام الشريعة الإسلامية وبناء نظام قانوني يرتكز إليها. والعلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدول العربية تتميز بالتشابك والتداخل الشديد. تتمثل المشكلة البحثية في تساؤل رئيس هو: إلى أي مدى تتداخل السلطان التشريعية والتنفيذية في الدول العربية في الاختصاصات التشريعية؟ وما هي آلية ومنهجية إعداد التشريعات في الدول العربية، وما هي المراحل التي تمر بها؟ وانقسمت الدراسة إلى ثلاثة محاور، وهي: المحور الأول: الإطار النظري لإجراءات العملية التشريعية، والمفاهيم المرتبطة به، أما الثاني فقد استعرض الإطار الدستوري والتنظيمي للعملية التشريعية في بعض النظم السياسية، أما الثالث فتناول الإطار الدستوري واللائحي المنظم للعملية التشريعية في الدول العربية.

الكلمات المفتاحية: التشريع- القانون- الاختصاصات التشريعية- إعداد التشريعات- صناعة التشريعات- السياسات العامة- العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية

1- مقدمة

يمثل التشريع أحد الأدوات الرئيسة لتطبيق السياسات العامة بمختلف مجالاتها، ويتم ذلك من خلال "السياسة التشريعية" والتي تمثل المنهجية والآلية لترجمة السياسات العامة إلى مجموعة من التشريعات تعكس صفة الإلزام والتنظيم. وتنقسم السياسة التشريعية في أي نظام قانوني إلى سياسة تشريعية رئيسة يمثلها الدستور إما بشكل مباشر كنصه على صيانة الحقوق والحريات العامة، وتجسيد مبدأ سيادة القانون، والمساواة بين المواطنين، وحرية النشاط الاقتصادي، أو بشكل غير مباشر كنصه على احترام الاتفاقيات الدولية كجزء من السياسة العامة. والسياسة التشريعية الفرعية التي تعد ترجمة تشريعية للسياسة العامة في إطارها التفصيلي، ويكون ذلك من خلال التشريعات الأدنى درجة من الدستور وتحديد القوانين واللوائح التنفيذية" (دليل الصياغة التشريعية، 2000).

¹ تم تقديم البحث في 2020/6/27، وتم قبوله للنشر في 2020/8/12.

² استاذ العلوم السياسية المساعد - كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية - جامعة الإسكندرية
(karim.elsayed@alexu.edu.eg)

ويعتبر التشريع هو الأداة الوسيطة للبرلمانات والحكومات بهدف إحداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، فمن خلاله تتم الاستجابة إلى الاحتياجات ومواجهة المشكلات والتحديات المتغيرة والمتجددة، وبالتالي فإن إعداد الخطط التشريعية وإدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى تعد واجباً دستورياً وقانونياً على كل من البرلمانات والحكومات وفقاً لنظام الحكم.

تعرف الدول العربية نماذج متنوعة من صناعة التشريعات والقوانين وتطبيقها، ومنها ما تأثر بالتقاليد الأوروبية القارية سواء الأنجلوفون أو الفرانكوفون، ومنها ما تأثر بالتقاليد الأنجلوسكسونية والمدرسة الأمريكية، ومنها ما يعبر عن نماذج أصيلة في استلهام الشريعة الإسلامية وبناء نظام قانونيا يرتكز إليها.

2- مشكلة الدراسة

تعد آليات واختصاصات السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية من الأمور البارزة في الدول العربية على اختلاف أنظمتها السياسية، بل الأكثر من ذلك هو غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال، و"أن الفصل النسبي بين السلطات هياً لوجود نوع من التداخل بينهما، ويتفاوت ويختلف حسب النظام السياسي" (فهمي، 1988) وتكشف التجارب المعاصرة عن أدوار وآليات عمل جديدة للبرلمانات لاستعادة المبادرة التشريعية وتقوية الاختصاص التشريعي. وتفرد الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات العربية مساحة واسعة للسلطة التنفيذية للقيام بدور الفاعل الرئيس في مجريات العملية التشريعية. "ومن أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، تغير مفهوم الدولة، وتنوع الأنشطة وزيادتها، ومقدرتها على التعامل مع ما أفرزه التقدم التكنولوجي من مسائل فنية معقدة" (سام، 2017)، بالإضافة إلى القدرات القانونية والمتخصصة في الصياغة التشريعية والجوانب الفنية لإعداد التشريعات.

وبناء على ما سبق يأتي التساؤل الرئيس للدراسة: إلى أي مدى تتداخل السلطان التشريعية والتنفيذية في الاختصاصات التشريعية؟ وما هي آلية ومنهجية صناعة وإعداد التشريعات في الدول العربية، ومراحلها؟ وما هي الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة في تقوية الاختصاصات التشريعية للبرلمانات؟ وللإجابة على هذا التساؤل، هناك مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تمثل محاور الدراسة، وهي:

- ما هو أثر نظام الحكم على مدى التداخل بين السلطين التشريعية والتنفيذية في بعض التجارب المقارنة؟
- ما الإطار الدستوري المنظم للعملية التشريعية في الدول العربية؟

- ما هي أوجه التشابه والاختلاف في الاختصاصات التشريعية للبرلمانات العربية؟ وما هو دور اللجان البرلمانية في الاختصاص التشريعي؟

- ما هي إجراءات اعتراض رئيس الدولة على القانون، والإجراءات المتبعة؟

3- فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على مجموعة من الافتراضات للإجابة على المشكلة البحثية، ويمكن عرضها على النحو التالي:

- هناك علاقة طردية إيجابية بين الدعم الفني لأعضاء البرلمان، وفاعلية الاختصاص التشريعي للبرلمان، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- هناك علاقة طردية إيجابية بين كفاءة التحضير والإعداد ودراسة كافة الآثار المحتملة أو المصاحبة لتطبيق التشريع، والنتائج المتوقعة، وزيادة المشاركة المجتمعية والمخاطبين بالتشريع لتحديد الأولويات والاختيار بين البدائل، وبين كفاءة وجودة العملية التشريعية.

4- المنهج ومصادر البيانات

اعتمدت الدراسة على كل من:

- المنهج المقارن ودراسات الحالة لرصد إلى أي مدى هناك تداخل في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي، واستعراض بعض الآليات والأدوات الجديدة في مجال تفعيل الاختصاصات التشريعية للبرلمان وأعضائه.
- الرصد الواقعي من خلال المعايشة الفعلية للدور التشريعي لبعض البرلمانات العربية، والتجارب والمبادرات العربية في مجال تفعيل الاختصاصات التشريعية، بالإضافة إلى الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة.
- تحليل مضمون قانوني للوائح الداخلية للبرلمانات العربية، والاختصاصات التشريعية بالدساتير.

5- الإطار العام وتقسيم الدراسة

- استناداً لما سبق، تنقسم الدراسة إلى ثلاثة محاور يمكن استعراضها على النحو الآتي:
- المحور الأول: الإطار النظري لإجراءات العملية التشريعية، والمفاهيم المرتبطة به.
- المحور الثاني: الإطار الدستوري والتنظيمي للعملية التشريعية في بعض النظم السياسية.
- المحور الثالث: الإطار الدستوري واللائحي للمنظم للعملية التشريعية في الدول العربية.
- الخاتمة: النتائج والتوصيات.

6- المحور الأول: الإطار النظري لصناعة التشريع والمفاهيم المرتبطة به

التشريع هو الوظيفة الثانية للبرلمانات المعاصرة، وتبدو أهمية تلك الوظيفة من إدراك أن القوانين ليست مجرد رخص وأمور تنظيمية يصدرها المشرع، وإنما هي تعبير عن إرادة المجتمع وألوياته، التي يجسدها في صورة قواعد عامة تحكم وتنظم التفاعلات بين الأفراد وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم. فالتشريع يأتي بعد وضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة، ولا يتم في فراغ.

1-6 تعريف التشريع والمصطلحات المرتبطة به

هناك مجموعة من التعريفات للتشريع، يمكن استعراض بعضها على النحو التالي:

- "العملية التي يتم بمقتضاها وضع أسس المجتمع وقواعد البناء الاجتماعي، بهدف تنظيم وضبط العلاقات بين المواطنين، وللمساهمة في إحداث قدر من الترابط والتداخل وتيسير التعامل بينهم" (القيسي، 2017).
- "المصدر الذي تستمد منه القواعد والأصول التي تُعرف السلوك الذي يعتبر متعارفاً مع مصالح المجتمع وتهدف إلى السيطرة عليه، مما يبرر تدخل مؤسسات الدولة" (الصاوي، 2003).
- ما ذهب إليه (Thomas Aquinas) "تنظيم عقلي للعلاقات في المجتمع، يضعه ويصدره السلطان بقصد تحقيق الخير العام، ولتحقيق المتطلبات الأساسية يجب توافر تنظيم يفرضه العقل، ويعلن ويصدر وفقاً للأصول عن سلطة شرعية، ويهدف إلى تحقيق الخير العام" (ألكسي، 2013).
- "لا يتطابق التشريع مع القانون. فالقانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم العلاقات داخل المجتمع بالتوفيق بين المصالح الاجتماعية، أو بتزجيج بعض هذه المصالح بعضها الآخر وفقاً لفلسفة قانونية تسود في المجتمع. أما التشريع فهو 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 مصدراً لتنظيم شؤون الحياة، وذلك بخلاف النظام اللاتيني (الأنجلوفون-الفرانكوفون) الذي يعتبر القانون هو الأساس، وكما تتبناه غالبية الدول العربية" (موسي، 2003).

ولا يكتمل مفهوم التشريع، إلا بتناول مجموعة من المفاهيم المرتبطة به ومنها سلطة التشريع أي الجهة المخولة وفقاً للدستور بالتشريع، وما ينتج عنها يفترض أن يكون موافقاً لمبدأ الشرعية (Legality) (Scruton, 2007)، والذي يختلف عن مبدأ المشروعية (Legitimacy) حيث أنه تجسيد العمل التشريعي الموافق لمضمون القاعدة القانونية المنظمة لحق التشريع. ويمكن تناول المفاهيم المرتبطة بالتشريع على النحو الآتي:

6-1-1 السياسة التشريعية

هي المنهجية والآلية التي تنتهجها السلطان التشريعية والتنفيذية لترجمة السياسات العامة بمختلف مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى مجموعة من التشريعات تعكس صفة الإلزام والتنظيم لتطبيق السياسات العامة.

فالسياسة التشريعية يصعب فرضها أو تطبيقها دون أن توضع في إطار تشريعي وقانوني ملزم، وهذا يعني "أن التشريع المكتوب هو الأداة التي بواسطتها يتم تطبيق السياسة العامة في مجالاتها المختلفة، وأن السياسة التشريعية هي في حقيقتها انعكاس للسياسة العامة" (الصاوي، 2003).

6-1-2 الصياغة التشريعية

تختلف مرحلة تشكيل ووضع السياسة التشريعية عن مرحلة الصياغة التشريعية، فالصياغة التشريعية هي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، كي تكون قابلة للتنفيذ. وهناك اختلاف من حيث الأنظمة القانونية في آلية تحضير التشريعات وصياغة القوانين، ففي النظام الأنجلوسكسوني يتم التمييز بين مطوري السياسة التشريعية والصائغين، أما في الأنظمة الأوروبية فتقع مسؤولية تطوير السياسة التشريعية

والصياغة على عاتق مجموعة المسئولين أنفسهم، ولهذا، "يجب الحذر وعدم الخلط، بين الصانع (Drafter) والذي هو مصمم فني، والمشرع (Legislator) صانع القرار، المسئول أمام الناخبين، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته" (الصاوي، 2003، مرجع سابق).

3-1-6 العملية التشريعية

"هي المراحل والإجراءات المنظمة لصدور التشريع، وتصل العملية التشريعية في نهايتها إلى صدور القانون، وهي تعبير عن النضج القانوني والسياسي للمجتمع. فالعلاقة طردية وإيجابية بين تحقيق الأنظمة السياسية رغبات المواطنين وتحقق الديمقراطية وحكم القانون، وضمان سلامة إجراءات العملية التشريعية" (باتشت، 2003).

4-1-6 التفويض التشريعي

يعرف تفويض الاختصاص بأنه "نقل المكنة القانونية في اتخاذ القرار من صاحب الاختصاص الأصلي إلى الشخص المفوض إليه، وهذا التفويض ذا طبيعة مجردة وموضوعية، ويعرف التفويض التشريعي بـ "قيام الهيئة التي أناط بها الدستور سلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لأعماله" (باكراد، 2012).

لقد لجأت بعض الدول إلى التفويض التشريعي غداة الحربين العالميتين؛ لمعالجة الآثار للأزمات الاقتصادية والاجتماعية والأخطار الناجمة عنها، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات سريعة وراذعة تتفق وطبيعة الوضع، وتحت وطأة الظروف الاستثنائية والضرورات العملية، وكانت فرنسا من أوائل الدول التي سارعت للأخذ بالتفويض التشريعي، رغم عدم وجود نص دستوري يبيحه، وكانت هناك انتقادات لمسألة التفويض التشريعي تتعلق بأن اختصاص التشريع ليس ملكاً مطلقاً للبرلمان يمكنه التنازل عنه، وإما هو وظيفة تم إسنادها له بموجب الدستور؛ باعتبار البرلمان مفوض من الشعب صاحب الاختصاص الأصلي وبالتالي فليس بإمكانه أن يفوض ما هو مفوض به أساساً.

ويمكن الإشارة إلى أن التفويض التشريعي لا يكون مطلقاً وإما تقيد الدساتير التفويض وتحدده في أوقات وحالات محددة، بالإضافة إلى أنها تتضمن إجراءات لتصديق البرلمان عليها في توقيت لاحق.

7- المحور الثاني: الإطار الدستوري والتنظيمي للعملية التشريعية في بعض نظم

الحكم المعاصرة

على الرغم من أن البرلمان والحكومة هما صاحبا الاختصاص بتحديد الأولويات التشريعية، فإن الأساليب تختلف من دولة لأخرى، ومن نظام سياسي وقانوني إلى آخر، بالإضافة إلى مراعاة التفاعلات السياسية الداخلية والتأثير الخارجي على الأنظمة السياسية.

يستعرض هذا المحور رصد لأدوار البرلمان والحكومات في العملية التشريعية في التجارب المقارنة وفقاً لنظم الحكم، بدايةً من اقتراح القوانين، والحق في إصدارها أو الاعتراض عليها، مروراً بالتفويض التشريعي

سواء الدستوري أو من خلال قوانين التفويض، وأخيراً استعراض بعض أفضل الممارسات والتجارب المعاصرة في العملية التشريعية من خلال تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات، والتشاور المجتمعي ومع المخاطبين بالتشريع.

7-1 التداخل في العملية التشريعية: نظرة مقارنة

تشير معظم الدساتير في التجارب المقارنة إلى منح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين بالإضافة إلى مهمة تنفيذها بحسب الإجراءات الدستورية، حيث تقوم الوزارات المختلفة بإعداد مشروعات القوانين التي تحقق سياسات الوزارة القطاعية، إلا أن الكثير من الدول تنظم هذه العملية لترتبط بين دور الحكومات والبرلمانات والمخاطبين بالتشريعات في وضع الخطط التشريعية والأولويات المجتمعية. هذا بالإضافة إلى الموافقة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان أو الاعتراض عليها، فيما يعرف بالاعتراض لرئيس الدولة على القوانين (Veto Power)، وغالباً ما يكون هذا الاعتراض وقتياً ويتبع إعادة العرض على البرلمان مرة أخرى، ويشترط لتمريره أغلبية برلمانية خاصة.

7-1-1 الاختصاص التشريعي في النظام البرلماني: بريطانيا

تقوم السلطة التنفيذية بدور بارز في العملية التشريعية وتقديم مشروعات القوانين، حيث أن لها القدرة والأدوات لتمرير القوانين مقارنة بمشروعات القوانين المقدمة من أحد النواب، وتأخذ مشروعات القوانين في بريطانيا من حيث التطبيق ثلاثة أشكال، هي:

- مشروعات القوانين العامة، وهي التي تؤثر في النظام العام للمجتمع البريطاني، وهي تشكل الجزء الرئيس من العملية التشريعية، ويمكن تقديمها إلى أي من المجلسين (مجلس اللوردات-مجلس العموم) بواسطة أحد الوزراء أو أحد أعضاء المجلسين. وتشكل مشروعات القوانين المقترحة خلال خطاب الملكة عند الافتتاح الرسمي لأعمال البرلمان البرنامج التشريعي للحكومة (البحري، 2008).
 - اقتراحات القوانين المقدمة من أحد الأعضاء، ويطلق عليها (Private Member's Bill)، وتباین وتقل فرص إصدارها مقارنة بفرص مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، إلا إذا كان مقدم الاقتراح من حزب الأغلبية الذي شكل الحكومة.
 - مشروعات القوانين المشتركة بين العامة والخاصة، وهي التي تسعى لإعطاء حقوق أو مزايا خاصة لمجموعة محدودة أو أفراد ويطلق عليها (Hybrid Bill)، ولكنها نادرة جداً.
- أما فيما يتعلق بحق رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، فهو من الحقوق المعترف بها للملكة في بريطانيا، ويتميز عن التجارب الدستورية الأخرى، بأنه اعتراض مطلق وليس اعتراضاً مؤقتاً، وبالتالي لا يحتاج إلى إعادة العرض على البرلمان، فحق الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان حق ممنوح للتاج الملكي يتميز بصفتي النهائية والإطلاق (البحري، 2008، مرجع سابق).

وتشير الممارسات العلمية إلى تلاشي هذا الحق في ظل عدم استخدامه، حيث أن آخر الملوك الذين اعترضوا على أحد القوانين هي الملكة (Anne) برفض قانون الميليشيا الإسكتلندية عام 1708، ولم يستخدم بعد ذلك (Wilson, 1976).

2-1-7 الاختصاص التشريعي في النظام الرئاسي: الولايات المتحدة الأمريكية

"على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي إشارة إلى تنظيم حق تقديم مشروعات القوانين، بينما تم الإشارة في القسم السابع من المادة الأولى إلى حق مجلس النواب في اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب مع الاحتفاظ بحق مجلس الشيوخ في طلب تعديل هذه المشروعات" (فهمي، 1988، مرجع سابق). كما "أن الدستور لم يحظر على الرئيس صراحة أو ضمناً حق تقديم مشروعات القوانين، فله أن يبعث برسائل تشريعية إلى الكونجرس بمجلسيه" (على، 1999).

"لقد وسع بعض الرؤساء في الولايات المتحدة الأمريكية من صلاحياتهم التشريعية، وقاموا بتفسير فضاء للنص الدستوري بجواز أن يشتمل خطاب ورسائل الرئيس إلى الكونجرس باقتراح التشريعات التي يراها ضرورية" (محمود، 1980). واستخدم بعض الرؤساء هذه السلطة بكفاءة بحيث أصبحت رسائل الرئيس وما تتضمنه من مشروعات القوانين بمثابة البرنامج التشريعي للولايات المتحدة الأمريكية.

وإن كان مجلسي الكونجرس هما صاحبا الاختصاص والقول النهائي في إقرار الاقتراحات التشريعية المقدمة من الرئيس، إلا أن الواقع أثبت أن الرئيس يملك من الوسائل التي يؤثر بها على الكونجرس بما يكفل تبني اقتراحاته التشريعية في أوقات كثيرة (Wicks, 1998)، ويمكن الإشارة في هذا الصدد، إلى استخدام الرئيس الأمريكي باراك أوباما الرأي العام لتمرير مشروع قانون الرعاية الصحية (Obama Care) في عام 2012.

ومما سبق يتضح أنه قد مارس رئيس الولايات المتحدة الأمريكية دوراً تشريعياً غير مباشر في تقديم مشروعات القوانين من خلال الرسائل الموجهة إلى الكونجرس، وأصبح من الأمور المتعارف عليها، والتي لا يمكن المنازعة بشأنها، كما أن الأجهزة التنفيذية تتقدم باقتراحات تشريعية بطريق غير مباشر من خلال أحد أعضاء المجلسين، وهو ما يمثل مظاهر التوازن والتنسيق بين السلطين.

أما فيما يتعلق بالحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها الكونجرس، فقد كفله الدستور حيث أشار في النقطة الثانية من الفقرة السابعة إلى "كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب، قبل أن يصبح قانوناً، أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه، وقعه، ولكن إذا لم يوافق عليه أعاده، مقروناً باعتراضاته إلى الكونجرس مرفقاً باعتراضاته، ... فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانوناً. وإذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الأحد) من تقديمه له، أصبح مشروع القانون ذاك قانوناً كما لو أنه وقعه، ما لم يحل الكونجرس، بسبب رفعه لجلساته، دون إعادة المشروع إليه. وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً". ومن الممارسات التطبيقية للاعتراض، في عام 1942 طلب الرئيس الأمريكي آنذاك (روزفلت) من الكونجرس إلغاء بعض نصوص قانون الرقابة على الأسعار.

ووفقاً للدستور، ومن أجل تجاوز اعتراض الرئيس على القانون يشترط أغلبية ثلثي أعضاء الكونجرس للموافقة على القانون في صورته النهائية ويصدر بدون الحاجة للتوقيع عليه (البحري، 2012). و"هناك صورة من الاعتراض المستتر (Pocket Veto) في حال تقديم القانون إلى الرئيس في آخر دور الانعقاد وقبل انتهائه بمدة أقل من 10 أيام، فلا يستطيع مجلسي الكونجرس الاجتماع لإعادة النظر في اعتراض الرئيس، مما يؤدي إلى القضاء على القانون وعدم صدوره" (Fisher, 2001). ويتضح أن حق الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية في الاعتراض على القوانين، أحد الأدوات لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويجعل للرئيس الأمريكي دوراً إيجابياً في العملية التشريعية.

3-1-7 الاختصاص التشريعي في النظم المختلطة: فرنسا

يوضح الدستور الفرنسي أن حق اقتراح القوانين هو أمر مشترك بين رئيس الوزراء، وأعضاء المجلسين (مجلس الشيوخ، الجمعية الوطنية)، وقد تم المساواة في الإجراءات التشريعية المتبعة بين مشروعات القوانين سواء المقدمة من جانب الحكومة أو من أحد الأعضاء وذلك وفقاً للتعديلات الدستورية في 2008. ويوجد حظر على أعضاء البرلمان بغرفتيه في التقدم بمشروعات قوانين ذات الآثار مالية تخفيض إيرادات الدولة أو أعباء إضافية في المصروفات وذلك وفقاً لنص المادة 40 من دستور 1958، وتكون هذه التشريعات اختصاص حصري لرئيس الوزراء.

و"رغم أن الدستور الفرنسي لعام 1958 لم يمنح رئيس الجمهورية صراحة سلطة اقتراح القوانين إلا أنه استطاع أن يمارس نفوذاً من خلال رئاسته لمجلس الوزراء والتوقيع على القرارات الصادرة عنه، خاصة في المجال التعليمي حيث يتمتع رئيس جمهورية فرنسا بسلطات واسعة وحاكمة على السياسة التعليمية وصياغتها وبصفة خاصة في أعقاب الثورة الطلابية في مايو 1968م، حيث أعلن الرئيس الفرنسي ديغول (Charles Degaulle) أن صياغة السياسة التعليمية مهمة شائكة لأي حكومة بسبب التعارض بين النظريات التربوية والأيدولوجيات السياسية، لذا تستلزم القوانين الأساسية للتعليم في فرنسا موافقة رئيس الجمهورية عليها واعتمادها حتى تكون سارية المفعول، أما فيما يتعلق بالقوانين التعليمية التي تتناول الخطط والإجراءات التنفيذية للسياسة التعليمية فيتولى إصدارها الوزير المعني" (مرسي، 1998). وتأخذ الحكومة الفرنسية الغلبة في الاختصاص التشريعي حيث أنها تعد دراسات متأنية للتشريعات قبل تقديمها، وتكون متضمنة رأي مجلس الدولة الفرنسي.

أما فيما يتعلق بالحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، فيمكن للرئيس الفرنسي في حال عدم الموافقة على القانون أو بعض مواده أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة أخرى بشأن بعض مواده المعترض عليها، وذلك قبل انقضاء مدة 15 يوماً المحددة لنفاذ القانون (وفقاً لنص المادة 2/10 من الدستور)، ولا يمكن للبرلمان أن يرفض إجراء هذه المداولة الثانية (وفقاً لنص المادة 3/10 من الدستور).

ولم يشر أو يحدد الدستور الفرنسي أغلبية خاصة لإقرار القانون أو بعض المواد التي أعترض عليها الرئيس، إذ اكتفى بالأغلبية العادية، وبالتالي فيتضح أن حق الاعتراض للرئيس الفرنسي لا يجد مجالاً واسعاً للتطبيق، ولا يعتبر أداة قوية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

ويتضح من الاستعراض السابق، للدور التشريعي للسلطة التنفيذية وفقاً لأنظمة الحكم الثلاث (البرلمانية-الرئاسية-المختلطة)، ما يلي:

- هناك تداخل في الأدوار التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خاصة رئيس الدولة، في العملية التشريعية، وليست اختصاص حصري لياً من هذه السلطات.
- كشفت الممارسات العملية والتطبيق عن توسيع اختصاصات رئيس الدولة في الجوانب التشريعية، مثلما في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا.
- تلعب الأحزاب السياسية دوراً بارزاً في العملية التشريعية، والتأثير على اختصاصات جميع السلطات، حيث أنه كلما كان هناك أكثرية مريحة في البرلمان كلما زاد التعاون والتنسيق بين الحكومة والبرلمان في العملية التشريعية.
- نظراً لامتلاك السلطة التنفيذية للموارد والبيانات والمعلومات، وفي ضوء التطور التكنولوجي وتنوع أدواته، أصبح لها السبق والقدرة الأكبر على منازعة السلطة التشريعية في اختصاصها التشريعي، والتقدم عليها.
- تختلف فرنسا عن بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية في حق الاعتراض البسيط، حيث أنه ليس بذات القوة، كما أنه يجوز للبرلمان تجاوزه بأغلبية بسيطة وليس بأغلبية خاصة كما في غالبية النظم السياسية.
- ممارسة الملكة في بريطانيا لحقها في الاعتراض على القوانين من الأمور الصعب والنادر حدوثها، مما يؤكد على نفوذ البرلمان بغرفتيه في المجال التشريعي.

2-7 التفويض التشريعي في التجارب المقارنة

أشارت بعض الدساتير في التجارب المعاصرة إلى التفويض التشريعي بنصوص محددة وصريحة، وهناك بعض الدساتير التي لم تشر إلى التفويض أو تقييده، والبعض الآخر أشار إلى رفضها ومنعها بنصوص دستورية واضحة، ويمكن استعراض ذلك على النحو التالي:

1-2-7 بالنسبة لنظم الحكم الرئاسية

- "لم يشر أو يمنع الدستور الأمريكي صراحة التفويض التشريعي، جاء البند (18) من الفقرة الثامنة بالمادة الأولى لتمنح الكونجرس سلطات إصدار ما يشاء من قوانين تكون ضرورية ومناسبة لتنفيذ ما جاء بالدستور (دستور الولايات المتحدة الأمريكية-Website)، ويمكن أن تكون قوانين التفويض التشريعي أحد هذه القوانين، إلا أن غالبية الفقهاء في الولايات المتحدة الأمريكية يرون أن التفويض أمر يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن سلطة الكونجرس هي سلطة مفوضة وليست سلطة أصلية، فلا يمكن إعادة تفويضها والتصرف فيها دون مخالفة الدستور (أدلر، 1989).
- في البرازيل، أشار الدستور في مادته (55) إلى حق رئيس الدولة في إصدار أوامر تفوضية بناء على تفويض من البرلمان إلا أنه أورد بعض القيود منها ضرورة تحديد مجالات وموضوعات التفويض، ومدته،

ومنع الدستور التفويض في مجالات محددة مثل الجنسية والحقوق السياسية وقانون الانتخاب والقانون الجنائي، وكل ما يتعلق بالقضاء (باكراد، 2012).

2-2-7 بالنسبة لنظم الحكم البرلمانية

- في بريطانيا، لا يوجد في الدستور الإنجليزي- وهو دستور عرقي غير مكتوب- أي فاصل أي تمييز واضح بين القوانين الأساسية والدستورية وغير ذلك، ويستطيع البرلمان أن يفوض الحكومة في بعض اختصاصاته، وبالتالي فالتفويض لا تعترضه أي مخالفة لقواعد الاختصاص كما في بعض الدساتير الجامدة (البحري، مرجع سابق). و"هناك بعض الأمثلة التي قام بها البرلمان بتفويض الحكومة ومنها قانون الفقر عام 1930، والذي أتاح لوزير الصحة اتخاذ كافة القواعد والإجراءات والقرارات التي يراها ضرورية لصالح الفقراء، وقانون المصانع لعام 1961 والذي يتناول صحة العمال والاهتمام بالأمن الصناعي" (بدر، 2003).

- في ألمانيا، أجاز دستور 1949 المعدل في 2002، التفويض التشريعي حيث أشارت المادة (71) إلى أنه "في المجالات التي لا يكون فيها حق التشريع حصراً للاتحاد، تؤول صلاحية التشريع للولايات فقط، ويتم تفويضها بشكل واضح من خلال قانون اتحادي" (باكراد، 2012).

- في إيطاليا، يشير الدستور إلى إمكانية التفويض التشريعي وفق ضوابط وشروط معينة، إذ اشترط ضرورة وجود ظروف طارئة واستثنائية تتطلب إصدار قرارات لها قوة القانون، وضرورة عرض هذه القرارات على البرلمان للتصديق عليها، "وتشير المادة (76) إلى أنه "لا يجوز تفويض الحكومة في مباشرة الوظيفة التشريعية إلا بعد تحديد المبادئ ومعايير التوجيه وأن يكون ذلك لمدة محددة ولأغراض محددة فقط"، وتنص المادة (77) على أنه "يجوز للحكومة من دون تفويض من المجلسين أن تصدر مراسيم لها قوة القانون العادي، فإذا اتخذت الحكومة تحت مسؤوليتها في حالات استثنائية تقتضيها الضرورة أو استعجال إجراءات مؤقتة لها قوة القانون عليها أن تطرحها للمناقشة، في اليوم نفسه في المجلسين، وإن كانا منحلين، يدعون للانعقاد لهذا الغرض خلال خمسة أيام" (جاسم، 2019).

3-2-7 بالنسبة لنظم الحكم المختلطة

- انتقلت فرنسا من منع التفويض في دستور الجمهورية الرابعة إلى الاعتراف به ووضع بعض القيود والضوابط له في الجمهورية الخامسة، حيث نصت المادة (13) إلى "الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون، وإنها لا تملك أن تفوض هذا الحق"، وعلى الرغم من ذلك لم يوقف ما كان يجري العمل عليه في الجمهورية الثالثة من استمرار تنازل المشرع عن بعض اختصاصاته إلى الحكومة، إلى أن اعترف دستور الجمهورية الخامسة 1958 بالتفويض التشريعي حيث نصت المادة (38) على "أن للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الأذن بأن تتخذ عن طريق الأوامر خلال مدة محددة تدابير تدخل في مجال القانون، ويتم إقرار الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة" (الشمبي، 2001).

3-7 بعض أفضل الممارسات في التجارب المعاصرة بشأن العملية التشريعية

1-3-7 تطبيق منهجية قياس أثر التشريع (RIA)، وإنشاء جهات تتولي التطبيق

تتبني العديد من الدول منهجية قياس أثر التشريع، وذلك للتعرف على آثار التشريعات قبل تقديمها، ودراسة مدي الحاجة إلى التدخل التشريعي، وتختلف الدول فيما بينها من حيث الجهة التي تتولي تطبيق المنهجية، كما يوضحها الجدول الآتي:

جدول 1: هيكل قياس أثر التشريعات

الدول	الهيكل
الولايات المتحدة الأمريكية (جهاز ملحق بمكتب الإدارة) - كوريا (لجنة رئاسية)	هيكل تابع للرئاسة
المملكة المتحدة (وحدة متخصصة) - إيرلندا (لجنة) - أوكرانيا (لجنة مركزية) - كينيا (مجموعة عمل) - إيطاليا (إدارة) - فيتنام (لجنة خاصة) - أسبانيا (لجنة مركزية)	هيكل تابع لرئيس مجلس الوزراء
هولندا (بوزارة الشؤون الاقتصادية) - المكسيك (وزارة الاقتصاد)	وحدة تابعة لأحد الوزارات
استراليا (مجلس الأعمال) - اليابان (مفوضية)	هيكل مستقل

من تجميع الباحث، وتم الاعتماد على بعض المصادر (عبد الرازق، 2018).

ويمكن استخلاص شكل الجهة المسئولة عن التطبيق وفقاً لما يلي (Bauer & Wittholz, 2002):

- وحدة تنظيمية أو إدارة تابعة برئاسة مجلس الوزراء كما في بريطانيا وإيطاليا وأوغندا،
- جهة مركزية للتنسيق في الشؤون التشريعية كما في أسبانيا.
- وحدة تنظيمية أو إدارة بأحد الوزارات كما في هولندا،
- مجموعة عمل، هدفها الإصلاح التشريعي وتقييم السياسات كما في إيرلندا، أوكرانيا، المكسيك، كينيا،
- مبادرة خاصة من القطاع الخاص، وجمعيات الأعمال كما في أستراليا ومصر
- انتقلت اليابان من مكتب التقييم الإداري التابع لمجلس الوزراء، إلى مفوضية تقييم السياسات والإجراءات، وتشكل من القطاع الخاص، وتلتزم الحكومة بتوصياتها.

2-3-7 التشاور مع المخاطبين بالتشريع ونتائج المشاورات

تنطوي العملية والممارسة التشريعية الجيدة على عملية تشاور مفتوحة وشفافة مع المخاطبين بالتشريع والمتأثرين به، وذلك قبل الانتهاء منه ووضع في صورة نهائية، وتقديمه إلى البرلمان، وأحياناً يكون التشاور من خلال البرلمان.

وكلما كانت المشاورات منتظمة ومتواصلة ساهم ذلك في خروج التشريع بصورة جيدة ومقبولة مجتمعياً، ويجب أن يراعي التشاور النقاط الآتية: (لمزيد من التفاصيل أنظر: الموقع الإلكتروني للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP))

- يكون على نطاق واسع، ويشمل كافة المعنيين، وبشكل مستمر. (تحديد الجهات وآلية التشاور، والمدة الزمنية)
- تكون المقترحات والبدائل واضحة، ودراسة التأثير على المجتمع، والمخاطبين بالتشريع.
- أن تكون هناك علمية تغذية عكسية (Feedback) حول التشاور والآثار المترتبة عليه، والتعديلات التي تم الاستجابة لها.
- ويوضح الجدول التالي، بعض التجارب وآليات التشاور مع المواطنين والمخاطبين بالتشريعات:

جدول 2: تجارب التشاور

الدولة	آلية التشاور
إسبانيا (Oriol, 2017)	- يلتزم الكونجرس بقانون الحق في الوصول للمعلومات العامة والحكم الجيد "المعروف بالشفافية". (Act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information, and Good Governance) - يتم عرض التشريعات على الموقع الإلكتروني للتعرف على رأى المخاطبين بالتشريع، وتأثيره على الأفراد والمجتمع.
الدنمارك (Krunke, 2015)	- تتمتع الدنمارك بتقليد طويل من الانفتاح في صنع القرار العام. - عند تقديم مشروع القانون، عادةً ما يتم منح الأطراف المتأثرة فرصة الاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم بشأن التشريع.

من تجميع الباحث، اعتماداً على مصادر متعددة.

بالإضافة إلى ذلك، فهناك العديد من الدول التي تشجع على المشاركة الإلكترونية في العلمية التشريعية، ومنها:

- الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال الموقع (regulations.gov)
- البرازيل، ومن خلال الموقع (edemocracia.camara.gov.br)
- استونيا، ومن خلال الموقع (osale.ee)
- ومن الأمثلة التي أثبتت فاعلية نشر مسودة التشريعات كجزء من التشاور المجتمعي، ما نشرته الحكومة البريطانية في 2015، عندما نشرت التعديل الدستوري المتعلق بويلز (Wales)، وكان هناك قدر كبير من الانتقادات للتشريع خلال فترة التشاور، وتم الاستجابة وإعادة صياغة مشروع القانون وإدخال تعديلات عليه أكثر قبولاً.

7-3-3 إعداد التشريع والصياغة التشريعية المثالية

تعد الصياغة التشريعية علم وفن في آن واحد، فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في وضع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية والمثالية للمجتمع. وتكون مهمة المشرع والصانع هي تحويل هذه المعطيات إلى قواعد قانونية سهلة الفهم، التطبيق على أرض الواقع (عبد الظاهر، 2017). وتشير التجارب إلى أنه أنشئ مكتب الصائغين البرلمانيين في إنجلترا سنة 1869، وتحول إلى المفوضية القانونية (الموقع الإلكتروني للمفوضية القانونية). وقد برزت فكرة إنشاء "المفوضية القانونية" Law Commission في إنجلترا لتكون بمثابة جهاز دائم لإصلاح القانون. وقد أنشئت مفوضيتان بقانون تشريعي في سنة 1965؛ الأولى، لإقليم إنجلترا ومنطقة ويلز؛ والثانية، لإقليم اسكتلندا. ويوضح الجدول التالي، التجارب المختلفة في إعداد وصياغة التشريعات، وذلك على النحو التالي:

جدول 3: تجارب الصياغة التشريعية

الدولة	إعداد وصياغة التشريع
أستراليا (الموقع الإلكتروني لمكتب المستشار البرلماني)	- تم تأسيس مكتب المستشار البرلماني، يتولى صياغة جميع التشريعات الوطنية الأولية والثانوية، وصياغة التعديلات على التشريعات الجارية من خلال البرلمان، وتجميع ونشر التشريعات الوطنية الأسترالية (للولايات الاتحادية الأسترالية هيئات مماثلة لتشريعات الولاية). ويختص بما يلي: - تقديم خدمة عالية الجودة في الوقت المناسب في أداء وظائف الصياغة التشريعية والنشر. - صياغة التشريعات بأسلوب واضح وبدقة عالية قدر الإمكان، - تعزيز تطوير مناهج جديدة للصياغة التشريعية لتعكس التغييرات في السياسة القانونية وفي توقعات المجتمع.
الدنمارك	- أنشأ البرلمان لجنة عمل مشتركة مع الحكومة بشأن جودة التشريعات، وأصدرت الحكومة مجموعة من المبادئ التوجيهية بشأن جودة التشريع لموظفي الخدمة المدنية في الوزارات المختلفة، حيث يتم إعداد مشروعات القوانين، وتفصل عدداً من المتطلبات للصياغة. - يجب أن يحتوي مشروع القانون على بيان عن عواقبه وآثاره المالية والإدارية لمجتمع الأعمال وعلاقته بقوانين الاتحاد الأوروبي.
فرنسا	- يتولى الخبراء القانونيين في الوزارات المختلفة مسؤولية الصياغة التشريعية، وتخضع للمراجعة من قبل مجلس الدولة، وتم إعداد كتيب نصائح عامة للصائغين.
السويد وهولندا	- تم تشكيل مجلس التشريع، وهو هيئة مكونة من قضاة المحكمة العليا والمحكمة الإدارية العليا، مهمته التأكد من أن مسودة التشريع تتوافق مع النظام القانوني والدستور.

تجميع الباحث، اعتماداً على بعض المصادر (UNDP, 2018).

وتشير التجارب المعاصرة إلى اتجاه بعض الدول إلى وضع أدلة للصياغة التشريعية، ومنها:

- المملكة المتحدة (Office of the Parliamentary Counsel, 2017)، (دليل التشريعات، 2017)

- ألمانيا (Federal Ministry of Justice, 2008)، (دليل إعداد التشريعات، 2008).

- البانيا، (دليل العملية التشريعية والصياغة).

- استراليا، (دليل إعداد التشريعات، 2016).

- الصين، (دليل إعداد التشريع: الشكل والممارسات، 2019).

8- المحور الثالث: الإطار الدستوري المنظم للعملية التشريعية في الدول العربية

بعد استعراض بعض التجارب المعاصرة في العملية التشريعية والتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون في الإجراءات التشريعية، يتناول هذا المحور الإطار الدستوري والتنظيمي واللائحي في الدول العربية¹، وذلك من خلال النقاط التالية:

8-1 التداخل بين السلطات في العملية التشريعية: صلاحية واختصاص التشريع

اتفقت كافة الدساتير العربية على حق رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية للمبادرة في طرح مشروعات القوانين على البرلمان وتعطيها الأولوية على غيرها من أنواع القوانين، وإن اختلفت في تحديد المرجع في السلطة الإجرائية الذي يعود له الحق في هذه الحالة إلى البرلمانات، كما أنها تمنح رئيس الدولة سلطات استثنائية في مجال التشريع وتعديل الدستور، وهذا يعكس التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العملية التشريعية (موسى، 2003).

ويوضح الجدول التالي، تنظيم الدساتير العربية لحق التشريع:

جدول 4: آلية التقدم بالتشريع

من له حق التشريع؟	رئيس الدولة	الحكومة	عضو البرلمان
الدول	مصر، الأردن، البحرين، تونس، الجزائر، السودان، سوريا، العراق، فلسطين، الكويت، المغرب، اليمن، جزر القمر، جيبوتي	مصر، الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، الجزائر، السعودية، السودان، العراق، سلطنة عمان، فلسطين، الكويت، المغرب، ليبيا، لبنان، قطر، اليمن، موريتانيا، جزر القمر، جيبوتي، الصومال	كافة الدول العربية باستثناء السعودية، الإمارات

تجميع الباحث اعتماداً على الدساتير العربية وفقاً لآخر تعديلاتها.

ومن خلال تحليل اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية، نجد أن الحكومات لها الغلبة في تقديم مشروعات القوانين في كافة الدول العربية، كما أن رئيس الدولة يلعب دوراً في التشريع من خلال مراسيم القوانين، والتفويض التشريعي، وقوانين الضرورة وذلك في كل من مصر، الكويت، البحرين، الجزائر، سوريا، اليمن، والسودان.

¹ تناولت الدراسة كافة الدول العربية الـ 22، وتم إفراد القسم الرابع إلى إجراءات العملية التشريعية في مصر، ويجب الإشارة إلى بعض الصعوبات في استعراض كافة الدول العربية بالنسبة لكل من ليبيا، بسبب عدم اتضاح ملامح النظام الجديد، وصعوبة توافر بيانات محدثة عن كل من الصومال وجزر القمر وجيبوتي وموريتانيا.

أما بالنسبة لدور الأعضاء في تقديم مشروعات قوانين واقتراحاتها، فنجد هناك بعض القيود التنظيمية، ومنها:

- لا يوجد دور للأعضاء في تقديم مشروعات القوانين في كل من الإمارات، سلطنة عمان.
- بعض الدول ذات المجلسين، غرفة واحدة يكون لأعضائها الحق في التقدم باقتراحات بمشروعات قوانين في كل من مصر (مجلس النواب دون الشيوخ)، الجزائر (المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة)، اليمن (مجلس النواب دون مجلس الشورى)،
- أما الدول التي يحق لأعضائها التقديم باقتراحات بمشروعات قوانين في الغرفتين هي ثلاثة دول فقط وهما الأردن (مجلس النواب ومجلس الأعيان)، البحرين (مجلس النواب ومجلس الشورى)، المغرب (مجلس النواب ومجلس المستشارين)،
- أما السودان فتتوزع السلطة التشريعية على ثلاثة مجالس: الهيئة التشريعية القومية والمجلس الوطني ومجلس الولايات (التركيز على الحكم اللامركزي وشئون الولايات). ولكل من هذه الهيئات الثلاث صلاحيات تشريعية يحددها الدستور بوضوح.
- كما أن بعض اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية تضع شروطاً في عدد النواب كحد أدنى للتقدم باقتراحات تشريعية، على النحو التالي:
- في الأردن (يشترط 10 أعضاء في أيًا من مجلس النواب ومجلس الأعيان)
- الجزائر (20 عضواً في المجلس الشعبي الوطني)
- العراق (10 أعضاء)
- سوريا (10 أعضاء)
- أما برلمانات الدول التالية تعطى الحق لعضو واحد في التقدم باقتراحات بمشروعات القوانين وهي مصر- في مجلس الشعب، البحرين (عضو واحد ولا يزيد عن 5 أعضاء)، فلسطين، الكويت، لبنان (عضو واحد ولا يجوز توقيع أكثر من 10 أعضاء على الاقتراح)، المغرب في مجلس النواب، اليمن في مجلس النواب، السودان.
- "يمنح دستور دولة الصومال، الحق للناخبين في التقدم بمشروعات قوانين، حيث تنص المادة (60) من الدستور، على: "لكل عضو وللحكومة ولكل 10 الألف ناخب على الأقل الحق في تقديم مشروعات القوانين إلى المجلس الوطني".
- ولا يقتصر اختصاص السلطة التشريعية على المشاركة في العملية التشريعية وتقديم مشروعات القوانين، بل يمتد لإقرار هذه التشريعات والموافقة على نشرها ومن ثم سريانها، أو الاعتراض عليها وإعادة إرسالها إلى البرلمان مرة أخرى (Veto Power) (شطناوى، 2015)، "ويعرف بعض الفقه بأنه تلك السلطة التي تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان" (فهيمى، 1988).

يمكن تصنيف البرلمانات العربية وفقاً لاختصاصاتها التشريعية إلى ثلاثة أشكال، وهذا التصنيف وفقاً للنقاط المشتركة فيما بينها، وبالطبع توجد بعض الاختلافات، بحيث يصبح كل برلمان نموذجاً متفرداً في الاختصاصات والصلاحيات والممارسات، ووفقاً للضرورة فيمكن وضع الأشكال الثلاثة وهي:

- مجالس صلاحياتها استشارية، ولا تملك آليات تشريعية، ومنها:
- مجلس الشورى، السعودية، مجلس الشورى، ومجلس الدولة، سلطنة عمان، مجلس الشورى، اليمن.
- مجالس تملك صلاحيات تشريعية محدودة، ومنها:
- المجلس الوطني الاتحادي، الإمارات، مجلس الولايات، السودان، مجلس الأمة، الجزائر، مجلس الشيوخ، مصر
- مجالس تمتلك صلاحيات ومهام تشريعية واسعة، منها:
- مجلس النواب، مصر، مجلس النواب، لبنان، مجلس الأمة، الكويت، مجلسا النواب والمستشارين، المغرب، المجلس الشعبي، الجزائر، مجلس نواب الشعب، تونس، مجلس الشعب، سوريا، مجلس النواب، العراق، المجلس الوطني، فلسطين، الجمعية الوطنية، موريتانيا، مجلس النواب، اليمن، المجلس الوطني، السودان.
- ومن بين الأسباب التي تفسر غلبة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الدول العربية، ما يلي:
- القدرات القانونية والتقنية والفنية للسلطة التنفيذية مقارنة بالسلطة التشريعية، فالحكومات تقوم بإعداد دراسات قانونية وفنية متكاملة حول التشريعات قبل تقديمها إلى البرلمانات العربية، كما قد تتاح الفرصة للمراجعة القانونية والصياغة التشريعية من بعض الجهات القضائية المختصة.
- توافر مصادر المعلومات، والبيانات، والإحصاءات، والتقارير والدراسات حول المشكلات الطارئة والمستجدة في واقع البيئة المحلية لدى السلطة التنفيذية، وبالتالي زيادة قدرتها على التنبؤ بالحلول التشريعية، والمبادرة بها.
- ضعف الدعم الفني والتقني خاصة في المجال التشريعي للأعضاء، ويمكن إرجاع ذلك أيضاً إلى غياب تنوع الأحزاب والتمثيل الحزبي داخل البرلمانات.
- غلبة الاهتمام بالخدمات وطلبات المواطنين في غالبية البرلمانات العربية، كما أن اهتمام الأعضاء ينصب على استخدام أدوات الرقابة البرلمانية.
- "ضعف المؤسسة لدى غالبية البرلمانات العربية، فالبرلمانات ذات الدرجة العالية من المؤسسة والتقسيمة الفاعلة- من لجان وهياكل للدعم الفني والتشريعي- هي التي تستطيع تقييد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى درجة استقلالية البرلمانات وقدرتها على التكيف مع البيئة الدستورية والقانونية والسياسية" (Norton, 1990).

2-8 التفويض التشريعي

اختلفت مواقف الدساتير العربية في التعامل مع التفويض التشريعي، فمنها بعض الدول التي نصت صراحة على التفويض التشريعي وتنظيمه، ومنها بعض الدساتير التي لم تتعرض إلى التفويض التشريعي بالقبول أو الرفض، وتركت الأمر للممارسة الفعلية ومدى الاحتياج، ودساتير عربية أخرى قد منعت التفويض التشريعي بنصوص محددة (باكراد، 2012).
ويوضح الجدول التالي، تنظيم الدساتير العربية للتفويض التشريعي:

جدول 5: التفويض التشريعي في الدساتير العربية

التفويض التشريعي	أقرته ونظّمته	بشكل غير مباشر	لم تتناوله
الدول	المغرب، البحرين، الجزائر، الأردن، تونس، الإمارات، السودان، موريتانيا، الصومال	لبنان، الكويت	العراق، سوريا

- تجميع الباحث اعتماداً على الدساتير العربية وفقاً لآخر تعديلاتها.
- ومن الملاحظات التي يمكن استعراضها حول التفويض التشريعي في الدول العربية، ما يلي:
- جاء التفويض التشريعي في المملكة المغربية مقيداً بالمدة الزمنية للتفويض، وتحديد موضوعاته، وضرورة العرض على البرلمان للتصديق عن انتهاء مدة التفويض، بالإضافة إلى أنه يبطل التفويض والقانون المنظم له في حالة حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.
- "نظم الدستور البحريني التفويض التشريعي من خلال المادة (32) التي تنص: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وموضوع أو موضوعات بالذات، وممارسة وفقاً لقانون التفويض وشروطه"، وقد قيد التفويض بثلاثة قيود وهي تحديد المدة الزمنية، تحديد الموضوعات والمجالات، إصدار قانون لتنظيم التفويض، ويلاحظ عدم الإشارة إلى ضرورة العرض على البرلمان للمصادقة" (جاسم، 2019).
- نظم الدستور الصومالي المؤقت، التفويض التشريعي في مادته (63) والتي تنص على: "للحكومة أن تصدر في حالة الضرورة العاجلة أحكاماً وقتية لها قوة القانون وتصدر تلك الأحكام بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراحات يوافق عليها مجلس الوزراء ويقدم القرار في خلال خمسة أيام من نشره إلى المجلس الوطني لتحويله إلى قانون، ويقرر المجلس إذا كان منعقداً - تحويل القرار إلى قانون خلال ثلاثين يوماً من تقديمه إليه وفي حالة عدم انعقاد المجلس فإن قراره في هذا الشأن يصدر خلال الثلاثين يوماً الأولي من اجتماعه. ويؤول ما لهذه الأحكام من قوة وآثار اعتباراً من تاريخ صدورها في حالة عدم تحويلها إلى قوانين، وللمجلس أن يقرر زوال ذلك الأثر في تاريخ آخر وله أيضاً أن ينظم بقانون تسوية ما ترتب على صدورها من آثار قانونية".

- أقر الدستور الجزائري الصادر في (1963) نظام التفويض التشريعي، متأثراً بالمشرع الفرنسي، وذلك حين صدور دستور 1996، الذي لم يأخذ بهذا النظام وإنما منح سلطة التشريع بالأوامر إلى رئيس الجمهورية من دون تفويض من البرلمان، بل بناء على أحكام الدستور، حيث خول له سلطة مباشرة الوظيفة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، طبقاً لنص المادة (142) بعد التعديل الأخير لسنة 2016، وكذلك عند قيام الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (107) من الدستور، أو عندما لا يصادق البرلمان على قانون المالية في غضون (75) يوماً من تاريخ إيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني وفقاً لنص المادة (138) من الدستور، ولا يكون ذلك إلا في الحالات المحجوزة للمجلس، وبمقتضى الضرورة والاستعجال (جبراني، 2016).

- لم ينص الدستور اللبناني صراحة على التفويض التشريعي، إلا أنه صدر تفويض من البرلمان للحكومة عام 1958 للتفويض في مجال التشريعي المالي والاقتصادي والأمن العام، على أن تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب خلال مدة ستة أشهر.

- نص الدستور الكويتي في المادة (50) على أنه "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور"، وهو ما يفيد أن الدستور يحرم التفويض التشريعي، إلا أن المشرع الدستوري عاد وأجاز بهذا التفويض التشريعي وذلك في المذكرة التفسيرية تعليقاً على المادة (50) من الدستور عندما قرر: "أن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولطرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض نص هذه المادة مع قوانين السلطة التامة، حيث تقضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر مهم معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلاً." ويتضح أن إصدار السلطة التنفيذية للمراسيم التفويضية أو اللوائح التفويضية يجد سنده في الدستور الكويتي ليس في نصوصه وإنما في المذكرة التفسيرية للدستور التي تعد جزءاً لا يتجزأ منه والتي أباحت التفويض التشريعي، ولما كان هناك شبه إجماع بين فقهاء القانون الدستوري على إلزامية المذكرة التفسيرية وأن ما ورد بها يعد ملزماً شأنه في ذلك شأن النصوص الدستورية ذاتها، فقد أباحت آراء الفقهاء التفويض التشريعي استناداً إلى إباحة المذكرة التفسيرية له" (عبد المالك، 1989).

ويتضح مما سبق، أن معظم الدساتير المعاصرة تجيز مبدأ التفويض التشريعي، ولكن مع وضع بعض القيود والإجراءات اللازمة للتفويض وتحديد مدة زمنية له وموضوعات محددة، وضرورة العرض على البرلمان للتصديق، وذلك نظراً للصعوبات التي تواجهها برلمانات معظم دول العالم بسبب تعقد العملية والإجراءات التشريعية، والحاجة الملحة للتعاطي السريع مع بعض الموضوعات العاجلة والظروف الاستثنائية.

3-8 الدعم الفني للنواب في تقديم التشريعات

لا يمكن أن يكون التشريع جيداً إلا إذا صاحبه عملية تشريعية ذات صياغة قانونية جديدة، والصياغة القانونية هي الثوب الذي يرتديه التشريع. وكثيراً ما طرح الفقهاء وجهات نظرهم للكتابة القانونية المتخصصة، وإذا كان جوهر التشريع يعنى 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 الغاية. والشكل يتحقق عن طريق الصياغة القانونية. ويقصد بصياغة القاعدة القانونية هو عملية تحويل القيم التي تكون في مادة القانون إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق في الواقع. ومما سبق يتضح أن هناك قدر من الصعوبات التي تواجهه عضو البرلمان في وضع التشريع في صياغة قانونية دقيقة، وهي المشكلة التي تجعل للسلطة التنفيذية دور أكبر في العملية التشريعية.

جدول 6: الدعم التشريعي والفني للأعضاء في البرلمانات العربية

الدعم التشريعي	برلمانات تطلب مشروعات قوانين جاهزة	برلمانات تعتمد على الحكومة في الصياغة	برلمانات تعاون الأعضاء
الدول	مصر، العراق، البحرين، الكويت، لبنان، المغرب، اليمن،	الجزائر، اليمن، قطر، الأردن	فلسطين، السودان، الأردن

تجميع الباحث اعتماداً على الدساتير العربية وفقاً لآخر تعديلاتها.

ومن خلال تحليل لوائح البرلمانات العربية، يتضح أن الدول تختلف في تقديم الدعم الفني للأعضاء في المسائل القانونية:

- سبعة برلمانات في كل من مصر، العراق، البحرين، الكويت، لبنان، المغرب، اليمن، تطلب من العضو أن يكون التشريع في شكل مشروع قانون مصاغاً جيداً ومتكاملاً، أي أن المجلس لا يعاون الأعضاء في الجانب التشريعي، ويكتفى بدور للجان في ضبط الصياغة عند المناقشات البرلمانية،
- أما البرلمانات التي تعاون النواب في مجال الاقتراحات التشريعية فتمثلت في كل من فلسطين حيث يحال المقترح بعد الموافقة عليه إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل، والسودان حيث يقوم بإعداد الصياغة القانونية للمشروع من قبل المستشار القانوني للمجلس، وأخيراً الأردن حيث يقدم المقترح من الأعضاء دون صياغة ومرفق به مبادئه الأساسية والأسباب الموجبة له، ولكن يتم تحويل المقترح بعد وضعه في شكل مشروع قانون إلى الحكومة.
- أما البرلمانات التي تعتمد على الحكومة في صياغة الاقتراحات بمشروعات قوانين، فهي برلمانات كل من الأردن بمجلسيها، الجزائر، قطر، اليمن.
- وتتغلب السلطة التنفيذية على البرلمانات في بعض الدول، حيث أن الاقتراح بمشروع قانون بعد موافقة المجلس عليه يحال إلى الحكومة لإعداد مشروع قانون، وذلك في كل من الأردن بمجلسيها ولا يوجد قيد أو فترة زمنية تلزم الحكومة بتقديم مشروع القانون خلالها، الجزائر وحددت اللائحة الداخلية للمجلس

الوطني شهرين لإبداء الرأي، كما أنه في الجزائر لا يقبل أى اقتراح يمثل زيادة في النفقات العمومية أو تخفيض الموارد العمومية إلا إذا كان مصحوباً بتدبير الإيرادات وتوفير النفقات ثم يحال الاقتراح بعدها إلى اللجنة المختصة، قطر حيث أنه بعد موافقة اللجنة المختصة على المقترح والمجلس عليه، يضعه المجلس في صورة مشروع قانون ويرسل للحكومة لدراسته وإبداء الرأي وإعادته للمجلس وترك الأمر مفتوحاً بالإشارة إلى خلال دور الانعقاد أو الذى يليه، اليمن، حيث لا يجوز تقديم اقتراحات ذات تأثير على الموازنة العامة للدولة إلا من قبل الحكومة أو 20% من الأعضاء.

وتلعب اللجان البرلمانية دوراً في تقديم مشروعات قوانين، تتشابه في إجراءات مناقشتها مع مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، ولها أن تراجع القوانين النافذة وتدخل عليها تعديلات تعرض على المجلس، وتميزت المغرب في أنه يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب. ويعد النواب المكلفون بمهمة الاستطلاع تقريراً من أجل عرضه على اللجنة قصد مناقشته وإحالته على مكتب المجلس.

أما مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة، فتكون مصاغة بصورة جيدة نظراً لما تمتلكه الحكومة من هياكل إدارية وفنية/قانونية متخصصة في مجال الصياغة التشريعية من جانب، وتحكمها في البيانات والمعلومات اللازمة لضمان جودة المشروع المقدم، وعادة ما ترفق بمشروعات القوانين المذكورة الإيضاحية وغالبا الأسباب الموجبة لعرضه، بالإضافة إلى أن هناك بعض الجهات القضائية أو المتخصصة التي تعاون الحكومات في العملية التشريعية مثل مجلس الدولة في مصر.

ومن القيود التي تضعها بعض الدول على المبادرات التشريعية للأعضاء، نجد في الجزائر لا يقبل أى اقتراح يمثل زيادة في النفقات العمومية أو تخفيض الموارد العمومية إلا إذا كان مصحوباً بتدبير الإيرادات وتوفير النفقات بالإضافة إلى ذلك فقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر، واليمن حيث أنه بالنسبة للاقتراحات بمشروعات القوانين ذات التأثير على الموازنة العامة فلا يجوز تقديمها إلا من قبل الحكومة أو 20% من الأعضاء على الأقل.

ومما سبق يتضح الغلبة للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وضعف دور الأعضاء في هذا المجال على الرغم أن التشريع يعد المهمة الرئيسية للبرلمان

4-8 آلية تقديم التشريع إلى البرلمان

اختلفت البرلمانات العربية في إجراء تقديم مشروع القانون أو الاقتراح بمشروع إلى البرلمان، فنجد أن:

- 12 دولة يتم تقديم المشروع أو الاقتراح إلى رئيس المجلس
- في كل من المغرب، اليمن فيقدم إلى مكتب المجلس (هيئة الرئاسة في اليمن)
- في السودان فإن مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية أو الحكومة، فتعرض في الجلسة العامة مباشرة ويناقش مبادئ القانون وأسباب عرضه، ثم يحال إلى اللجنة المختصة.

وهناك حالات يحيل رئيس المجلس مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة مباشرة أو تعرض على المجلس للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة، فعلى سبيل المثال يعرض المشروع على المجلس في برلمانات كل من الأردن (في حالة الاستعجال)، الإمارات، السودان والذي يتم قرأته الأولى في ذات الجلسة، وذلك لاتخاذ المجلس قرار إحالته إلى اللجنة المختصة، أما البرلمانات التي يخطر رئيسها المجلس بالمشروعات دون نقاش وتحال إلى اللجان المختصة فهي، مصر، قطر، الكويت، سوريا، المغرب. أما البرلمانات التي تحال مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة دون عرضها على المجلس فعددها ثمانية برلمانات وهي برلمانات كل من الأردن (في حالة عدم الاستعجال)، الجزائر، العراق، سلطنة عمان، فلسطين، لبنان، اليمن، الإمارات (عند طلب الحكومة).

أما الاقتراحات بمشروعات القوانين:

- ففي برلمانات خمسة دول تحال إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي بها، وهي المغرب، لبنان، الكويت، العراق، البحرين.

- هناك ثلاثة برلمانات تحيلها إلى جهات مختلفة ففي مصر تحال إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى للنظر في الموضوع من حيث الشكل والتطابق مع الدستور ثم يعرض على المجلس للنظر في إحالته إلى اللجنة المختصة، وفي الجزائر يعرض على مكتب المجلس الذي يقرر إحالته إلى اللجنة المختصة في حالة قبوله، وفي اليمن والذي يحال إلى اللجنة الدستورية للنظر في شكله ومضمونه ثم يحال إلى اللجنة المختصة، وأخيرا سوريا حيث تودع مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر أو عدمه، وعلى اللجنة أن تقدم تقريرها على الاقتراح أو المشروع خلال أسبوع.

5-8 اتجاه العلاقة بين الغرفتين في الإجراءات التشريعية

تختلف البرلمانات فيما بينها في الصلاحيات التشريعية الممنوحة لغرفتي البرلمان (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2011)، ويوضح الجدول التالي، الدول العربية التي بها غرفتين، وتاريخ تأسيس الغرفة الثانية، وأسلوب اختيار أعضائها.

جدول 6: الغرفة الثانية في البرلمانات العربية

الشكل	معين بالكامل	ثلثي انتخاب وثلث تعيين	انتخاب غير مباشر
الدول والغرف	الأردن (مجلس الأعيان) - البحرين (مجلس الشورى) - عمان (مجلس الدولة) - اليمن (مجلس الشورى) - ليبيا (المجلس الأعلى للدولة)	مصر (مجلس الشيوخ)، الجزائر (مجلس الأمة)	السودان (مجلس الولايات) - المغرب (مجلس المستشارين) - موريتانيا (مجلس الشيوخ)

تجميع الباحث اعتماداً على دراسة المجالس العليا في البرلمانات العربية.

ومن خلال استعراض غرفتي البرلمان في الدول العربية، يتضح أن:

- برلمانات تكون اليد العليا في التشريع فيها لصالح المجالس الأدنى، كما في كل من سلطنة عمان (مجلس الدولة استشاري لا يتمتع بأي صلاحيات تشريعية)، اليمن (سلطة التشريع كاملة في يد مجلس النواب).

- برلمانات تعطي صلاحية أوسع لأحد الغرفتين في حالة الخلاف بينهما، كما في كل من السودان (يولى الدستور صلاحيات تشريعية للمجلس الوطني أوسع بكثير من تلك الممنوحة لمجلس الولايات). وهناك لجنة مشتركة بين المجلسين تنظر في مدى تأثر الولايات والحكم المركزي بالقانون)، المغرب (في حال الخلاف بين المجلسين واستمراره، يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع القانون الذي يصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه)، موريتانيا (حال الخلاف بين المجلسين على نص معين ولم تتوصل اللجنة المشتركة إلى اقتراح نص مشترك، للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في الأمر)
- برلمانات تعتمد على لجنة مشتركة من المجلسين، أو عقد اجتماع مشترك بين المجلسين للتوصل لاتفاق حول أي نص، كما في الأردن، البحرين، الجزائر.

9- الخاتمة، النتائج والتوصيات

1-9 النتائج

- تناولت آليات وإجراءات صناعة التشريع في الدول العربية ومقارنتها ببعض التجارب المعاصرة، وتم دراسة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في العملية التشريعية، والتداخل بينهما، واستعرضت تنظيم هذه العلاقة بين دساتير مقارنة، سواء لنظم حكم مختلفة برلمانية، رئاسية ومختلفة، ثم دساتير الدول العربية، وذلك للوقوف على الاختلاف في توزيع الأدوار والاختصاصات بين السلطين، وإلى أي مدى هناك تزايد في نفوذ السلطات التنفيذية، ومحاولة تقديم مقترحات لتفعيل الاختصاص التشريعي للبرلمانات العربية، وخلصت الدراسة إلى النتائج التالية:
- تمتلك السلطة التنفيذية الأدوات والآليات الأكثر تأثيراً وقدرة في بناء العملية التشريعية والتأثير عليها، ليس في الدول العربية فقط، بل في غالبية نظم الحكم، وتحاول السلطة التنفيذية توسيع هذا الاختصاص والاستفادة من أية ثغرات دستورية وقانونية لتعظيم دورها واستغلاله.
- تطور وزيادة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الدول العربية، وتنازل عن بعض السلطات التشريعية، نتيجة تغير مفهوم الدولة، وتنوع الأنشطة وزيادتها، ومقدرتها على التعامل مع ما أفرزه التقدم التكنولوجي من مسائل فنية معقدة تحتاج إلى قدرات ودراية كبيرة، بالإضافة إلى القدرات المتخصصة في الصياغة التشريعية والجوانب الفنية لإعداد التشريعات، وهذا لا يغفل العديد من المحاولات لتطوير القدرات التشريعية والفنية لأعضاء البرلمانات العربية، ومحاولتهم لمجاراة الحكومات في العملية التشريعية.
- تزايد نفوذ السلطات التنفيذية في الظروف الاستثنائية وأوقات الأزمات، وهذا ما وسع من صلاحيتها في هذه الأوقات من خلال التفويض التشريعي، أو اتخاذ زمام المبادرة، ويتضح من أزمة فيروس "كورونا" أن الحكومات كانت سباقة في التعاطي الإيجابي مع الفيروس عن البرلمانات، وحتى البرلمانات التي حاولت لعب دور كان في الغالب مسانداً لما تتخذه الحكومات.

- تتأثر جودة التشريع بمدى كفاءة الإعداد والتحضير ودراسة الآثار المحتملة أو المصاحبة لتطبيقه والتعرف على النتائج المتوقعة منه، ومناقشة البدائل المتاحة للتنفيذ، وزيادة المشاركة المجتمعية لتحديد الأولويات والاختيار بين البدائل المختلفة، لذا فهناك اتجاه متنامي لتطبيق بعض المنهجيات الجديدة للتعرف على ورصد آثار التشريع قبل صدورها، وتكون هي الأساس في إقرار مدى الاحتياج إلى التشريع، وتعد "منهجية قياس أثر التشريعات" من أبرز الآليات لتفعيل دور البرلمان في العملية التشريعية، وزيادة القدرات الفنية والمعرفية لديه، وبالتالي المساهمة في خروج القانون في أفضل صوره.
- هناك علاقة طردية إيجابية بين الدعم الفني المقدم لأعضاء البرلمان خاصة الجوانب التشريعية، وفاعلية الاختصاص التشريعي للبرلمان، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أن هذا الدعم يساهم في زيادة عدد الاقتراحات بقوانين المقدمة من الأعضاء مقارنة بمشروعات القوانين من الحكومات.
- تحتاج البرلمانات العربية إلى إستراتيجية متكاملة ترمى إلى تفعيل القدرات المؤسسية للبرلمان وتمكين أعضائها من ممارسة اختصاصاتهم خاصة التشريعية كمدخل لزيادة هذه الاختصاصات، وتعزيز وضع المؤسسة البرلمانية العربية، كما تحتاج هذه الاستراتيجية أن تتعامل مع التطوير البرلماني كمطلب ومدخل للإصلاح وتعزيز شرعية الحكم، وكاتجاه عالمي يفرض نفسه بفعل قوى السوق والعمولة.
- تمتلك خمس غرف عليا في الدول العربية حق المبادرة التشريعية (الأردن-البحرين-المغرب-السودان-موريتانيا)، وتتمتع كافة المجالس العربية بحق مناقشة مشروعات القوانين وإدخال التعديلات عليها، وتشابه كافة المجالس في مراحل المناقشات وإن اختلفت المسميات، فيتم الموافقة على مشروع القانون من حيث المبدأ، ثم ثلاثة قراءات، تبدأ بمناقشة مادة مادة، والتصويت عليها، ثم التصويت على القانون في مجموعه، ويمكن أن يكون هناك إعادة مداولة لبعض المواد، ثم التصويت بشكل نهائي على المشروع.

2-9 التوصيات

- مقترحات لتفعيل التعاون وتطوير الأداء البرلماني في العملية التشريعية في الدول العربية:
- هناك ثلاثة اتجاهات لتفعيل التعاون في مجال تطوير القدرات التشريعية في البرلمانات العربية، وهي اتجاهات متقاطعة ومتداخلة، ويمكن عرضها على النحو التالي:
- الاتجاه الذاتي، أي عضو البرلمان، وعليه مجموعة مسؤوليات يجب أن يكون مستعداً لتحملها. فالعضو هو القوة الدافعة للتطور البرلماني العربي، وفي مجال تحديث نظم التشريع، وتتمثل مسؤولياته في أمرين:
- أولهما، أن يكون "راغباً" في التطور والتطوير، مدركاً لدواعي وأهمية تطوير قدراته ومستعداً لدعم قدراته التنافسية في مجال السياسة والتشريع.
- ثانيهما، "اتخاذ المبادرة"، لطلب المعرفة والسعي إليها، فهناك اجتهادات لبعض بيوت الخبرة والمنظمات الدولية والإقليمية لإعداد برامج الدعم الفني للبرلمانيين، بعضها يبدو جذاباً (مثل المؤتمرات الدولية..). وأكثرها يصعب قياس العائد منه وتقييمه بدقة (مثل المطبوعات..)، وذلك لأن العضو قد لا يستطيع

التعبير عن احتياجاته من الدعم الفني، أو هو غير مهتم بتطويرها لتلبي احتياجاته ودعم قدرات مؤسسته البرلمانية. إن برامج الدعم الفني الجيدة تنبني على قياس واقعي ودقيق لاحتياجات الأعضاء، ولا يتأتى ذلك إلا بإستعدادهم الذاتي للتعبير عن الاحتياجات، وتقديم المعلومات الكافية عن الأداء وأوجه التطوير المنشودة.

- الاتجاه المؤسسي، الذي تقع مسؤوليته على البرلمان وأجهزته ولجانه، بالإضافة إلى أمانته العامة. ويمكن تفعيله من خلال الاستفادة من تطويع التكنولوجيا والاتصالات لتطوير المعرفة التشريعية، وتساعد التكنولوجيا الحديثة في تحقيق ذلك من خلال:

- تساهم في تجاوز بعض العقبات الإدارية، وتتيح فرصا لقطاعات أوسع من الأعضاء، والباحثين لتبادل المعارف والخبرات التشريعية.

- تقلل التكلفة الإضافية Transaction Costs لمشروعات الدعم الفني للأعضاء، بسبب نوعية الأساليب التقليدية في التطوير التشريعي (اجتماعات، مكاتب، أجور). كما أن تكنولوجيا الاتصالات الحديثة تزيد من التنافسية.

- تساهم في عملية التشاور المجتمعي، واستطلاع رأي المخاطبين بالتشريع، وإدماج آرائهم في التشريع.

- الاتجاه الثالث، يتمثل في الجهات الداعمة ومقدمة الدعم الفني، سواء في المجتمع المدني أو المنظمات الدولية والإقليمية التي تساهم في دعم تطور المؤسسات التشريعية. فمن شأن "تشريعات الحكم الجيد" أن تساعد على تعظيم الفرص، للمساهمة في إحداث نقلة نوعية في العملية التشريعية، من كونها مجرد إصدار قوانين لإضفاء الشرعية المؤسسية، إلى كونها مشاركة في صنع السياسات العامة.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أدلر، مورتمرج (1989). **الدستور الأمريكي أفكاره ومثله**، ترجمة صادق إبراهيم عودة، (عمان: مركز الكتب الأردني).

البحري، حسن (2008). دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البريطاني، (سوريا: مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 24 (1)).

البحري، حسن (2012). سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين: دراسة تحليلية، (سوريا: مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 28 (1)).

الشمبي، عبد الحفيظ (2001). القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، (القاهرة: دار النهضة العربية).

الصاوي، على (2003). **الصياغة التشريعية للحكم الجيد**؛ إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية لحلقة النقاش التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني في بيروت.

القيسي، حنان محمد (2017). النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، (القاهرة: المركز العربي للدراسات القانونية).

ألكسي، روبرت (2013). **فلسفة القانون**: مفهوم القانون وسريانه، ترجمة كامل فريد السالك، (لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة).

باتشت، كيت (2003). **تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات**، ورشة عمل حول تطوير نموذج حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت.

باكراد، سيفان (2012). **التفويض التشريعي**، كلية الحداثة الجامعة، مركز الدراسات المستقبلية، العدد (39).

بدر، أحمد سلامة (2003). **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية).

جاسم، على عبد الله (2019). **تفويض الاختصاص التشريعي**: دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة، (البحرين، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات).

جبراني، نذير (2016). **التشريع بالأوامر في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 مايو، منشورة إلكترونياً.

حسن، عبد الفتاح (2008). **إجراءات وضع القوانين في الكويت، المؤتمر الرابع لجمعية الأئمة العاملين للبرلمانات العربية، 2008.**

درويش، إبراهيم (2016). **النظام السياسي المصري**، (القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة 1).

دستور الولايات المتحدة الأمريكية، نسخة مترجمة إلى اللغة العربية، على الموقع الإلكتروني: (<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>) - تاريخ الدخول 28 أبريل 2020.

سام، أحمد على (2017). مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي وأثرها على عمله: دراسة مقارنة، **مجلة مصر المعاصرة**، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، 108، (525).

سيدمان، آن، وسيدمان روبرت، وايبسيكري نالين (2003). **تقييم التشريعات**: دليل إرشادي للمشرعين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

شطناوى، فيصل، سلامة، سليم (2015). سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة، (الأردن: جامعة العلوم الإسلامية العالمية، كلية الشريعة، **مجلة الشريعة والقانون**، 42(2).

عبد الرازق، كريم (2018). منهجية قياس أثر التشريعات: بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، **المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية**- جامعة الإسكندرية، 6.

عبد الظاهر، سلامة (2017). المعايير العامة للصياغة التشريعية: دراسة مقارنة، (العراق: **مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية**، جامعة بابل، (4).

عبد الملك، عثمان (1989). **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**- الجزء الأول- (الكويت، الطبعة الأولى، دون ناشر).

على، سعيد السيد (1999). حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، **رسالة دكتوراه في الحقوق**، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

فكري، فتحي (2006). **وجيز القانون البرلماني**، (القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة 2006).

فهيمى، عمرو حلمي (1988). **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني**، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار الفكر العربي).

مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية (2011). **المجالس العليا في البرلمانات العربية: وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية ودورها في عملية الموازنة**، دراسة مقارنة للإطار الدستوري والقانوني، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.

مجموعة الدساتير العربية وفقاً لآخر تعديلات أجريت عليها، (القاهرة: مكتبة مجلس النواب المصري).

مجموعة اللوائح البرلمانية للبرلمانات العربية، وفقاً لأحداث الإصدارات لها، (القاهرة: مكتبة مجلس النواب المصري).

محمود، أحمد شوقي (1980). الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، **رسالة دكتوراه في الحقوق**، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

مرسي، محمد ربيع (1998). **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة**، **رسالة دكتوراه غير منشورة**، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

معهد الحقوق بجامعة بيرزيت (2000). **دليل الصياغة التشريعية**، (فلسطين: ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت- الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي).

موسى، على (2003). **العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة**، حلقة نقاش ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني في بيروت.

هلال، على الدين (2015). **توغل السلطة التنفيذية: تطور العلاقة بين السلطات في مصر**، المركز العربي للبحوث والدراسات.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

- Bauer, S. and Wittholz, K. (2002). Regulatory Impact Analysis (RIA): Constitutional Frameworks of The Legislative Process” (2007). An International Expert Conference on: The Legislative Process in the Arab World: Challenges and Opportunities: Amman 7 – 8 of July 2007
- Developments and current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries, *Luxembourg, European Parliament*.
- Drafting Legislation in Hong Kong, https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/11/Drafting_booke.pdf(2020/5/5
- Federal Ministry of Justice (2008). Manual for Drafting Legislation, 3rd revised edition,
- Figueiredo, A. and Limongi, F. Constitutional Frameworks of the Legislative Process”, (2007). an International Expert Conference on: “*The Legislative Process in the Arab World: Challenges and Opportunities*”: Amman of 2007.
- Fisher, L. (2000). *The Pocket Veto: Its status*, The library of Congress, CRS, Report. 30909.
- Kluwer Law International, (2001). Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters, (London: Kluwer Law International)

- Krunke, H. (2015). Freedom of information and Open Government in Denmark: Progress or deterioration? Centre for Comparative and European Constitutional Studies (CECS), *Faculty of Law, University of Copenhagen* (<https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/9/70>) (2020/5/4)
- Law Drafting Manual A Guide to the Legislative Progress in Albania,) <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf>
- Marshall, B. and Prins, B. (2007). Strategic Position Taking and Presidential Influence in Congress, *Legislative Studies Quarterly*, (32). 2.
- National Democratic Institute for International Affairs, (2000). Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations,
- Norton, Philip (Editor) (1990). *legislatures*, Oxford University Press
- Office of the Parliamentary Counsel, (2017). *Drafting Guidance*, December 2017
- OPC Drafting Manual, (2016). https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/11/drafting_manual_1.pdf
- Oriol, P. (2017). 'Access to public information in Spanish transparency law: the chronicle of a paradigm shift'. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55, (2017).
- Sawi, A. (2007). Promoting the Role of Arab Parliaments in Achieving Legislative Development, An International Expert Conference on: *The Legislative Process in the Arab World: Challenges and Opportunities*: of 2007.
- Scruton, R. (2007). *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*, (3)edition, Palgrave Macmilian, New York.
- The Law Commission, <https://www.lawcom.gov.uk/>
- The Office of Parliamentary Counsel, <https://www.opc.gov.au/>

UNDP. (2018). End-to-End Legislative process: Some international examples of good practices, Ukraina, Aug (7) 2018.

Wicks, K. (1998). *Two Types of Presidential Influence in Congress*, *Presidential Studies Quarterly*, 28 (1). Wheeling and Dealing in the White House (winter, 1998).

Wilson, G. (1976). *Cases and Materials on Constitution and Administrative Law*, (London: Cambridge University (2) (1976).

ملخص البحث باللغة الإنجليزية

Abstract

Legislation is one of the main instruments for the application of public policies in its various fields, and this done through "legislative policy", which represents the methodology and mechanism to translate public policies in to a set of legislation reflecting the character of compulsory and regulated. Arab countries are familiar with various models of legislation and law making and enforcement, including those influenced by continental European traditions, whether Anglo-French or Francois, including those influenced by Anglo-Saxon traditions and the American school, and there are also authentic examples of Islamic sharia-inspired inspiration and the building of a legal system based on it. The relationship between the executive and legislative Authorities in the Arab countries are characterized by intricate and intricate overlapping. The main question in the research problem is: How much does the legislative and executive powers of the Arab countries overlap in the legislative process? What is the mechanism and methodology for drafting legislation in the Arab States, and what are the stages that it is going through? The study was divided into three section; the first is the theoretical framework for legislative procedures and related concepts, the second reviewed the constitutional and organizational framework for legislative process in some political systems, and the third deals with the constitutional and regulatory framework that regulates the legislative process in the Arab countries.

Key words: Legislation- Law- legislative policy-Public Policies- Law making and Enforcement- Relationship between the Executive and Legislative Authorities

التوثيق المقترح للدراسة وفقا لنظام APA

عبد الرازق، كريم سيد (2020). صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة. مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية، كلية التجارة - جامعة الإسكندرية، 57(5)، 263 - 292.