

**العملية التشريعية في فلسطين  
بين النظرية والتطبيق**



# العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق

اعداد

فايز بكيرات

محمود دودين

محمود فياض

جميل سالم

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

٢٠٠٦

العملية التشريعية في فلسطين : بين النظرية و التطبيق / إعداد فايز  
بكيرات .....[واخرون] - بيرزيت : معهد الحقوق ، جامعة بيرزيت ، ٢٠٠٦  
١١٥ ص.؛ ٢٠ سم.

١ . الصياغة التشريعية - فلسطين ٢ . التشريع - فلسطين.  
١ . بكيرات، فايز ب. جامعة بيرزيت، معهد الحقوق

© جميع الحقوق محفوظة  
معهد الحقوق، جامعة بيرزيت  
نشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

ISBN 9950-318-13-0

Copyright © 2006 by Institute of Law, Birzeit University

The Legislative process in Palestine: between theory and practice  
By: Fayez Bkeirat and others

*This This publication was supported by the  
Konrad Adenauer Foundation.*



تصميم وتنفيذ مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع  
رام الله - هاتف ٠٩١٩ ٢٩٦ ٠٢ -

٩	تقديم
١١	المقدمة
١٧	<b>الفصل الأول: دور السياسة التشريعية في العملية التشريعية</b>
٢١	المبحث الأول: أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها
٢١	المطلب الأول: أهداف السياسة التشريعية
٢٣	المطلب الثاني: آثار غياب السياسة التشريعية
٣٠	المبحث الثاني: عناصر السياسة التشريعية ومكوناتها
٣٠	المطلب الأول: تشكيل السياسة التشريعية
٣١	المطلب الثاني: البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية
٣٤	المبحث الثالث: واضعو السياسة التشريعية
٣٦	المبحث الرابع: المساندة في وضع السياسة التشريعية
٤٠	المبحث الخامس: السياسة التشريعية وألويات التشريع
٤١	المطلب الأول: التحديد الاعتباطي للأولويات
٤٣	المطلب الثاني: معايير تحديد الأولويات
٤٥	المطلب الثالث: تحديد أولويات التشريعات والحالة الفلسطينية
٤٦	المبحث السادس: السياسة التشريعية وآليات التشريع
٤٧	المطلب الأول: السياسة التشريعية ووضع معايير للصياغة
٥١	المطلب الثاني: التدقيق من خلال العملية التشريعية
٥٣	المطلب الثالث: تقييم القوانين الحالية
٥٨	المطلب الرابع: أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية
٦٢	المبحث السابع: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي
٦٣	المطلب الأول: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريعات
٦٥	المطلب الثاني: تكلفة العمل بأحكام التشريع
٦٨	المطلب الثالث: المشرع الفلسطيني وسياسة التهيئة

٧١	<b>الفصل الثاني: إعداد القوانين</b>
٧٢	<b>المبحث الأول: اقتراح القوانين</b>
٧٢	المطلب الأول: معاناة المشكلة المراد معالجتها
٧٣	المطلب الثاني: الجهة المختصة باقتراح القوانين
٧٩	المطلب الثالث: سن التشريع العادي
٨٢	المطلب الرابع: الجهات المساندة / الضاغطة في اتجاه سن التشريعات
٨٦	المطلب الخامس: المسائل التي ينبغي على معد التشريع الإحاطة بها والتنبيه لها
٩٠	<b>المبحث الثاني: ضوابط وتحديات العملية التشريعية</b>
٩٠	المطلب الأول: ضوابط العملية التشريعية
٩١	المطلب الثاني: تحديات العملية التشريعية
٩٤	<b>المبحث الثالث: صياغة القوانين</b>
٩٥	المطلب الأول: صور الصياغة
١٠٠	المطلب الثاني: مراحل الصياغة
١٠٤	المطلب الثالث: معايير الصياغة
١٠٩	المطلب الرابع: عيوب الصياغة
١١٣	<b>الفصل الثالث: آلية التشريع في فلسطين</b>
١١٣	<b>مقدمة: تعريف التشريع</b>
١١٦	<b>المبحث الأول: التعريف بآلية التشريع</b>
١٢٠	<b>المبحث الثاني: عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة العامة</b>
١٢٠	المطلب الأول: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية
١٣٦	المطلب الثاني: مرحلة المناقشة العامة
١٤٠	<b>المبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون</b>
١٤١	المطلب الأول: في الأنظمة القانونية المقارنة
١٤١	النظام القانوني الألماني
١٤٣	النظام القانوني الفرنسي
١٤٤	النظام القانوني المصري
١٤٤	النظام القانوني الأردني
١٤٨	المطلب الثاني: في النظام القانوني الفلسطيني

١٥١	المبحث الرابع: التصديق
١٥٣	المطلب الأول: في الأنظمة القانونية المقارنة
١٥٦	المطلب الثاني: في النظام القانوني الفلسطيني
١٥٨	المبحث الخامس: الإصدار والنشر
١٥٨	المطلب الأول: الإصدار
١٦٥	الخاتمة
١٦٧	توصيات الدراسة
١٦٩	المراجع





## تقديم

منذ تأسيسه عمل معهد الحقوق على دراسة النظام القانوني الفلسطيني من أجل المساهمة في إرساء الأسس الضرورية لبناء الدولة الفلسطينية العتيدة في جوانبها القانونية والقضائية.

وتدرجت عملية دراسة النظام القانوني والمساهمة في تطويره، ومرت في مراحل مختلفة على مدى ما يزيد عن العقد، وما زالت تتقدم، وشملت المسح الشامل للتشريعات، وإنجاز دراسات مقارنة للنظم القانونية، والمساهمة في صياغة تشريعات مختلفة، وإعداد دليل الصياغة التشريعية، والمباشرة في إعداد دليل لصياغة التشريعات الثانوية، ومن ثم مباشرة العمل البحثي في حقل الانسجام التشريعي.

يشكل هذا الكتاب الدراسة الثانية في برنامج دراسات متعلق بالانسجام التشريعي في جوانبه المختلفة، حيث تمت المباشرة بالبرنامج في العام ٢٠٠٤ وقام فريق المعهد بمسح أولي للقانون الأساسي المعدل، وبدراسة عينة من التشريعات لفحص انسجامها معه وترتيبها وما شابه. وتشكل هذه الدراسة، التي نضعها بين أيديكم، الخطوة الثانية في هذا البرنامج، وتتعلق بفحص الدورة التشريعية برمتها من حيث المبادرة إلى سن القوانين، والسياسة التشريعية ورائها، وفلسفة التشريع، وصياغته، ونشره، وتعميمه.

سيشمل البرنامج في السنوات الثلاث القادمة متابعة للموضوع وتعمق فيه لإرساء أسس وضع السياسات التشريعية وصياغتها وفحصها من حيث دستوريته وموائمتها للنظام القانوني السائد وما إلى ذلك.

ويشكل برنامج دراسة الانسجام التشريعي رافداً هاماً لعمل قسم المساندة التشريعية في وحدة الأبحاث في معهد الحقوق، حيث تقوم هذه الوحدة بمهام الصياغة التشريعية، وإعداد الدراسات الخلفية الضرورية لإعداد وسن القوانين وإعداد وإقرار السياسات التشريعية في المجالات المختلفة.

ولما كانت البرامج البحثية في معهد الحقوق تشمل كذلك الدراسات في مجال القانون والمجتمع، وهي دراسات تعالج العلاقة المتبادلة بين القانون وتطبيقاته من جهة، وحياة المجتمع من جهة أخرى، فإن دراسة الانسجام التشريعي تأخذ أبعاداً جديدة وهامة.

قام فريق البحث بعرض استنتاجاته في لقاء علمي، وكان للملاحظات التي أنتجها هذا اللقاء أثراً في سير الدراسة، وفي هذا السياق نخص بالذكر الدكتور عزمي الشعبي، والدكتور غسان فرمند، والدكتور علي خشان، كما وساهمت مؤسسات مختلفة في إثراء البحث من بينها مؤسسة الحق، وديوان الفتوى والتشريع، والدائرة القانونية في المجلس التشريعي، ولا يسعنا هنا إلا أن نقدم الشكر لكل من ساهم في إثراء البحث والنقاش من حوله.

لقد شارك في هذا العمل عدد من الباحثين الواعدين في معهد الحقوق، وجاءت تعليقات الدكتور نعمان الخطيب، الذي قام بمراجعة الدراسة ضمن آليات التحكيم العلمي الضروري لضمان الجودة، مشجعة لفريق البحث وللمعهد للاستمرار في هذا العمل. كما وكان للدكتور عاصم خليل إسهاماً في تقييم المخطوطة، ويشار إلى أن الأستاذة ربي الشعبي، والدكتور فراس ملحم ساهما في تصميم خطة البحث.

د. مضر قسيس

مدير معهد الحقوق

## المقدمة

إن الناظر إلى حالة العملية التشريعية الفلسطينية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية عقب توقيع اتفاقية أوسلو واتفاقيات إعلان المبادئ، يجد أنها مرت بمراحل اتسمت كل منها بسمات وملامح خاصة، بدءاً من منح صلاحيات التشريع للسلطة التنفيذية، ومروراً بانتخاب المجلس التشريعي في ظل غياب قانون أساس وحتى سن هذا الأخير.

ومنذ اللحظة التي أعلنت فيها نتائج انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ١٩٩٦، عقد الشعب الفلسطيني آمالاً كبيرة على تمثيل إرادته التشريعية من خلال هذا المجلس، وشعر أنه يقف أمام أول تجربة ديمقراطية نيابية في تاريخه المعاصر، بعد أن كانت مصالحه التشريعية تمثل من قبل جهات لا تعبر تعبيراً صادقاً عن إرادته وواقعه وطموحاته.

وعليه كان لزاماً علينا أن نقيّم التجربة التشريعية الفلسطينية، للوقوف على مواطن الخلل والقصور التي اعترتها، في محاولة منا لتفاديها مستقبلاً والمساهمة في إيجاد الحلول العملية لها. وتقييم العملية التشريعية يجب أن يركز بشكل أساسي على تقييم محاورها بشكل مفصل ومستقل، حيث تعبر هذه المحاور في مجملها عن توجهات السياسة التشريعية في الدولة، ومراحل العملية التشريعية فيها، ومدى نجاحها في التعبير عن سلطة الشعب وإرادته. ومما يثري هذه الدراسة أهمية أنها جاءت على أعتاب انتخاب مجلس تشريعي جديد.

لذا، جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على مفاصل العملية التشريعية في فلسطين، مستنيرة بتجارب بعض الدول الأخرى في هذا المجال.

وعليه، سنعمد إلى تقسيم هذه الدراسة إلى فصول ثلاثة، على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** ونخصه لدراسة السياسة التشريعية، موضحين عناصرها، وأركانها، وأثرها على العملية التشريعية.
- **الفصل الثاني:** ونتناول فيه دراسة عملية إعداد التشريعات منذ اللحظة التي تنشأ فيها فكرة التشريع، وانتهاء بلحظه تقديمه للمجلس التشريعي.

- **الفصل الثالث:** وناقش فيه آليات سن التشريع في المجلس التشريعي، وحتى لحظة نشره في الجريدة الرسمية.

لكن قبل الدخول في صلب الدراسة، نرى أنه من الأهمية بمكان، إلقاء نظرة موجزة على العملية التشريعية في فلسطين في ظل الأنظمة التي تعاقبت على حكمها وإدارتها.

### **العملية التشريعية في فلسطين: لمحة تاريخية**

سنعرض هنا للتاريخ المعاصر للسلطات التشريعية في فلسطين، والتي تعود بداياتها إلى العام ١٩٢٢، حيث لم يكن هناك قبل ذلك كيان سياسي فلسطيني في التاريخ الحديث. وسوف نكتفي بعرض موجز، بالقدر الذي يخدم هذه الدراسة، عن كل من الحقب: الانتدابية؛ الأردنية في الضفة الغربية؛ الإدارة المصرية لقطاع غزة؛ الاحتلال الإسرائيلي؛ السلطة الوطنية الفلسطينية.

### **الانتداب البريطاني**

بعد إقرار عصبة الأمم المتحدة صك الانتداب على فلسطين بتاريخ ٢٤ تموز من العام ١٩٢٢، صدر مرسوم دستور فلسطين بإرادة ملكية بريطانية، ولم يصدر عن هيئة أو سلطة تشريعية منتخبة، كما هو مقرر في الدساتير الحديثة. ومنح هذا الدستور المندوب السامي صلاحية سن التشريعات كافة، على اختلاف درجاتها، بعد استشارة المجلسين الاستشاري والتنفيذي.<sup>١</sup> وفي بعض الحالات كان المندوب السامي ينفرد في سن التشريعات دون استشارة أي من المجلسين المذكورين، بل كان يخالف المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يقدر فيها صواب المخالفة،<sup>٢</sup> دون رقيب أو حسيب. وبقي الحال هكذا إلى أن أنشئ المجلس التشريعي، الذي مُنح الصلاحية التامة في إصدار ما تدعو إليه الضرورة من القوانين في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بالملك أو المحتفظ له بها في مرسوم الدستور، على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة في

<sup>١</sup> المواد (٥، ١٠، ١٧) من مرسوم دستور ١٩٢٢.

<sup>٢</sup> حسين أبو هنود. تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ط٢، تشرين الأول، ١٩٩٩، ص ٩.

أية تعليمات يصدرها الملك بختمه وتوقيعه.<sup>٣</sup>

وقد حدد المشرع البريطاني الإجراءات الشكلية التي ينبغي على المندوب السامي مراعاتها عند سن التشريعات في المادة (١٦) من التعليمات الملكية الصادرة العام ١٩٣٢.<sup>٤</sup>

وتم إصدار العديد من التشريعات في هذه الحقبة، على اختلاف درجاتها، تنظم نواحي المجتمع المختلفة، وتأثرت بالبيئة التشريعية البريطانية؛ وبالنظام الأنجلوسكسوني ومبادئ القانون العام في إنجلترا.

### الحقبة الأردنية

بعد الإعلان عن قيام دولة إسرائيل العام ١٩٤٨، خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني، في حين وضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية. وفي أعقاب ضم الضفة الغربية إلى نظيرتها الشرقية وتشكيل المملكة الأردنية الهاشمية، صارت التشريعات التي تسن في عمّان تطبق على الضفة الغربية. وكان الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ أول دستور أردني يصدر بعد الوحدة.

وقد أناط الدستور بمجلس الأمة (المتكون من مجلسي النواب والأعيان)،<sup>٥</sup> صلاحية التشريع، وبعد إقرار القوانين من قبل المجلس، يتم رفعها إلى الملك للتصديق عليها وإصدارها، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية. وتبع صدور الدستور ثورة تشريعية عالجت مناحي الحياة المختلفة، هدفت إلى توحيد التشريعات بين الضفتين، وتأثرت إلى حد بعيد بالنظام اللاتيني.

<sup>٣</sup> المادة (١٨) من المرسوم ذاته.

<sup>٤</sup> للإطلاع على هذه التعليمات، راجع: درايتون. مجموعة قوانين فلسطين، المجلد الرابع، ص ٣٤٣٢.

<sup>٥</sup> كان أعضاء مجلس النواب ينتخبون من قبل سكان الضفتين، أما أعضاء مجلس الأعيان فكانوا يعيّنون من الملك مباشرة.

## الإدارة المصرية لقطاع غزة

لم تقم الإدارة المصرية بإحداث تغيير جوهري على التشريعات التي كانت سارية قبل قدومها، إلا بالقدر الذي اقتضته التطورات الحاصلة في البلاد.

وجاء قانون رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥ بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، ليخول الحاكم الإداري العام بالاشتراك مع المجلس التشريعي سلطة التشريع،<sup>٦</sup> حيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس التشريعي، وصدق عليه الحاكم الإداري العام.<sup>٧</sup>

ومنح هذا القانون المجلس التنفيذي صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بما لا يتضمن تعديلاً للقوانين فيها، أو تعطيلاً لها، أو إعفاء من تنفيذها.<sup>٨</sup>

كما نص النظام الدستوري لسنة ١٩٦٢ على تشكيل مجلس تشريعي، إلا أن هذا المجلس لم يكن نيابياً بالمعنى الحقيقي؛ إذ كان يشكل من أعضاء المجلس التنفيذي وعضوية اثنين وعشرين عضواً آخرين يتم انتخابهم من قبل الأعضاء المنتخبين لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني بقطاع غزة، وذلك وفقاً للقواعد والشروط ونظام الانتخاب الذي يصدر من الحاكم العام، وعشرة أعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من بين الفلسطينيين ذوى الكفاءة الذين تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي. وفيما عدا الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم، لا يجوز الجمع بين العضوية والوظيفة العامة. وكان يرأس هذا المجلس الحاكم الإداري العام.<sup>٩</sup>

وحظر النظام الدستوري إصدار أي قانون إلا إذا أقره المجلس التشريعي، وصدق عليه الحاكم العام.<sup>١٠</sup> بينما حوّل المجلس التنفيذي صلاحية وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين.<sup>١١</sup>

<sup>٦</sup> مادة ١٠.

<sup>٧</sup> مادة ٢٨.

<sup>٨</sup> مادة ١٩.

<sup>٩</sup> المادة ٣٠.

<sup>١٠</sup> المادة ٤٢.

<sup>١١</sup> المادة ٢٦.

## الاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع

كان قائد المنطقة العسكرية يجمع في يده السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، استناداً إلى المناشير العسكرية الصادرة عنه في ٥ حزيران من العام ١٩٦٧، وإلى القوانين والأنظمة التي كانت سارية قبل ذلك التاريخ. وكانت إسرائيل تعتبر هذه المناشير بمثابة القوانين الأساسية، وانطلقت منها لتسن ما تراه من تشريعات. أي لم يُنشئ الاحتلال مجلساً تشريعياً يمارس دوره في التشريع، كما لم يشارك الفلسطينيون في سن هذه التشريعات، الأمر الذي يقود إلى القول بانعدام مبدأ الفصل بين السلطات في تلك الحقبة. وكانت التشريعات الصادرة عن قائد المنطقة العسكرية، أو عن من يعينه في حدود التفويض الممنوح له، في بعض الحالات، تتنوع بين التعديل والإلغاء والاستحداث. ولم تُعز اهتماماً لمبدأ دستورية القوانين؛ حيث كثيراً ما خالفت هذه التشريعات الدساتير التي كان معمولاً بها قبل مجيء الاحتلال، سواء في الضفة أم في القطاع.

## السلطة الوطنية الفلسطينية

يجب التفريق هنا بين مرحلتين؛ مرحلة ما قبل الانتخابات التشريعية، ومرحلة ما بعد هذه الانتخابات. فبالنسبة للمرحلة الأولى، فقد تولت السلطة التنفيذية المهام التشريعية، وأخذت تسن التشريعات على اختلاف درجاتها، استناداً إلى الاتفاق الانتقالي (غزة- أريحا)، الموقع في القاهرة في ٤/٥/١٩٩٤، وبخاصة المادة (٧)، واتفاق واشنطن أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.<sup>١٢</sup> وقد منح الاتفاق الانتقالي السلطة الوطنية سلطة إصدار القوانين الأساسية والعادية، والأنظمة واللوائح، في حدود ولايتها الإقليمية، بما لا يتعارض مع بنوده.

غير أن تجربة السلطة التنفيذية في التشريع اكتنفها الكثير من الغموض والخلل؛ فقد خرجت على حدود اختصاصها في نطاق التشريع، وعلى

<sup>١٢</sup> أعطى هذا الاتفاق لرئيس السلطة الوطنية حق إبطال قوانين وافق عليها المجلس التشريعي إذا كانت تتعارض مع هذه الاتفاقات. انظر المادة (٣/١٨) من اتفاق طابا- واشنطن الموقع في ٢٨ أيلول ١٩٩٥. ومن الضروري الإشارة هنا إلى أننا لسنا في معرض مناقشة مدى قانونية القوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية استناداً إلى هذه الاتفاقات.

مبدأ تدرج القوانين، الذي يظل من الضروري احترامه حتى مع عدم وجود دستور يقرر ذلك، لأنه أصبح مبدأ مستقراً في الفقه القانوني.<sup>١٢</sup>

أما عن العملية التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي العام ١٩٩٦؛ فيذكر هنا أن وثيقة إعلان المبادئ<sup>١٤</sup> كانت قد أشارت إلى أن سلطة المجلس التشريعي سوف تحددها الاتفاقية المرحلية (أوسلو)،<sup>١٥</sup> بحيث يكون المجلس مخولاً بالتشريع في حدود السلطات المنقولة إليه.

وبالفعل، أعطت هذه الاتفاقية (أوسلو) المجلس التشريعي صلاحية سن التشريعات، بما فيها القوانين الأساسية والأنظمة<sup>١٦</sup> ومشاريع القوانين.<sup>١٧</sup> ومنحت رئيس السلطة التنفيذية صلاحية سن التشريعات الثانوية، وإصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي واقتراح القوانين،<sup>١٨</sup> كل ذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذه الاتفاقية ووثيقة إعلان المبادئ تحت طائلة البطلان.<sup>١٩</sup>

وبعد انتخاب أعضاء المجلس أخذ يقوم بواجبه التشريعي المحدد في الاتفاقات المذكورة أعلاه، كما قام بوضع نظامه الداخلي، الذي أكد فيه على دوره التشريعي والرقابي. ولم تعد القوانين تشرع من أي جهة سواه.

---

<sup>١٢</sup> معن ادعيس. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، ٢٠٠٠، ص ٥.

<sup>١٤</sup> حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، واشنطن، ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

<sup>١٥</sup> الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو ٢)، الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول/سبتمبر من العام ١٩٩٥.

<sup>١٦</sup> حيث عرفت الاتفاقية التشريعات بأنها التشريعات الأولية والثانوية. المادة (١٨).

<sup>١٧</sup> الفقرتان (٢، ١) من الماد (١٨).

<sup>١٨</sup> المادة (٣/١٨).

<sup>١٩</sup> المادة (٤/١٨).



## الفصل الأول

### دور السياسة التشريعية في العملية التشريعية

#### المقدمة

إن الشعور بالتخوف تجاه عملية سن التشريعات واسع الانتشار، كما تكثر الشكاوى من طبيعة هذه العملية الثقيلة والمرهقة، ومن تعقيدها وعدم فعاليتها أو إخفاقها في معالجتها بشكل مرض للمشاكل التي يزعم أنها تتعرض لها، بالإضافة إلى التدني في مستوى تنفيذها والامتثال لها، فقد أصبحت كلها ظواهر مألوفة أو اعتيادية.

إن التشريع ينشأ عن المطالب المتنافسة لمجموعات المصالح، والأحزاب، والناخبين الذين يتحدثون بصوت السلطة.

وفي كثير من البلدان، ادعت القوانين الجديدة التي تم سنها أنها ستعود على الشعوب بالنفع، لأنها توفر التعليم، والصحة، ووسائل النقل، والماء، وحماية المستثمرين، والتأمين الاجتماعي. ومن الناحية العملية، ثبت أن كثيراً من القوانين الجديدة التي تم سنها، بل وربما معظمها، غير فعال. وبالنسبة للشعوب، فإن القوانين المطبقة لم توفر لهم خدمات، ولم تشجع إعادة استثمار الفوائض المولدة محلياً لخلق وظائف جديدة أكثر إنتاجية ومستويات أعلى من الدخل.

وبالإضافة إلى ذلك، لم تقم معظم الحكومات بالعمل على بناء مؤسسات تعمل على ضمان الإدارة الجيدة، وظلت عملية صنع القرار الحكومي استبدادية في كثير من الأحيان. وفي معظم الأحيان، يئن الناس عموماً من سوء حظهم ولسان حالهم يقول "لدينا قوانين جيدة، ولكنها تُطبق تطبيقاً سيئاً".

وحظي القانون والنظام القانوني بأولوية على أجندة التنمية. إذ بعثت الهيئات المانحة جيوشاً من المحامين لمساعدة العالم الثالث والحكومات الانتقالية في تعزيز المحاكم وصياغة تشريعات جديدة حول أجندة التنمية. ولضمان فعالية السوق، فرضت الجهات الأجنبية المانحة "قوانينها النموذجية"

كشروط لتقديم يد العون. وألحت على وضع " تشريعات تجارية " جديدة تضمن وضع قوانين جديدة للعقود والشركات، والمعاملات التجارية المكفولة بالضمانات، والملكية الفكرية، والشيكات، والمصارف. ووعد الليبراليون الجدد بأنه مع ارتفاع مد الحركة التجارية الجديدة سيبحر الجميع، وسينال الفقراء شيئاً من المنافع.

إن القوانين ليست أوامر اعتباطية أو نتاج نزوة الحاكم أو رغباته، بل وليدة ما يسمى " بالعملية التشريعية "، حيث تخضع هذه العملية في النظم الديمقراطية للنقد والرقابة من قبل أعضاء البرلمان ولجانته المختلفة، وتكون إجراءات سن القوانين مركبة من مراحل عديدة ومحطات مختلفة، ما يسمح بمراقبة هذه العملية وتعديلها، أو حتى وقفها نهائياً في أي من هذه المراحل إذا دعت الحاجة إلى ذلك.<sup>٢٠</sup>

إن التشريع هو إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية التي تعتبر المصدر الأساسي للتشريع وفق مبدأ الفصل بين السلطات. وعملية التشريع في النظم الديمقراطية تعرف بأنها " ذلك الإجراء الدستوري أو الرسمي الذي يهدف إلى سن القوانين حسب قواعد محددة ومعروفة تطبق داخل السلطة التشريعية "، وتراعي احترام رأي الأغلبية من ممثلي الشعب المنتخبين في البرلمان.<sup>٢١</sup>

فالدولة تحتاج إلى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها أداةً رئيسيةً لها، حيث أن الوزارات المختلفة تعمل في مجالات الحياة المختلفة، وتسيطر على سير هذه المجالات، ولذلك تصادف أموراً تحتاج في إدارتها إلى ترتيبات منصوص عليها في القانون. هذا إضافة إلى الحاجة إلى تحديد ممارسات الوزارات المختلفة بواسطة القوانين، حتى لا يساء تطبيقها. لذلك، تقوم الحكومة بالمبادرة إلى سن أغلب القوانين في أغلب الدول الديمقراطية في العالم.

وعادة ما تقوم الوزارات بتقديم اقتراحات القوانين في مجال مسؤولياتها. وعندما تبرز الحاجة إلى سن قانون في موضوع ما، يقع تحت صلاحيات هذه الوزارات، تحول المادة المتعلقة إلى طاقم قانوني خاص داخل الوزارة

<sup>٢٠</sup> عملية التشريع، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٦)، مواطن، ط ١، ١٩٩٦، ص ٥.

<sup>٢١</sup> المرجع السابق، ص ١٣.

لصياغة اقتراح للقانون المطلوب. ويضم الاقتراح عادة المبادئ الأساسية للقانون ومدى ضرورته وحيويته لمجال معين. ثم يحال الاقتراح للعرض على الوزارات الأخرى في الحكومة لاستلام الردود والتعليقات عليه. وتراعى عند استلام الردود ملاحظات وزارتي المالية والعدل، حيث تقوم الأولى ببحث تأثير سن مثل هذا القانون على ميزانية الدولة، ومدى القدرة على تحمل التكاليف المترتبة عليه إذا سن، بينما تقوم وزارة العدل بفحص المقترح من الناحية القانونية، والتأكد من عدم تعارضه مع قوانين أخرى من حيث المضمون والشكل. ويعدل الاقتراح بعد ذلك بحسب الردود الواردة، ويحال إلى الوزارات مرة أخرى للمعينة. وبعد إجراء جميع التعديلات اللازمة، يحال الاقتراح للبحث في إحدى جلسات الحكومة التي تجري عادة بشكل دوري، كي تقرر ما إذا كانت معنية بمثل هذا القانون كما ورد في الاقتراح، أو بإجراء تعديل على بنوده، أو بشطب الاقتراح لأنه لا يتلاءم مع سياسة الحكومة أو قدراتها في الفترة المعينة.<sup>٢٢</sup>

لا شك بأن الواقع التشريعي الفلسطيني، وما نلمسه من تعثر في إنفاذ التشريعات الفلسطينية وتطبيقها، قد يدفعنا إلى التساؤل عن العبرة والهدف من سن مجلسنا التشريعي لهذه التشريعات وإصدارها، إذا ما كان مصيرها التجميد، أو استحالة التطبيق والنفاد؟<sup>٢٣</sup>

وإذا ما سلمنا جدلاً بوجود هذه المعضلة على صعيد واقعنا التشريعي، فما هي أسبابها؟ وما هي الطرق والوسائل الكفيلة بتجاوز هذه المعضلة وإنهاءها؟

والواقع أن معضلة التشريع الفلسطيني، تكمن في غياب السياسة التشريعية الفلسطينية، أو افتقارها للأسس، أو للإستراتيجية التشريعية، بحيث باتت العملية التشريعية في العديد من الحالات ليست أكثر من إجراء عشوائي، وغير مخطط له، بل إن العديد من التشريعات الفلسطينية قد وضعت كرد فعل على واقعة معينة، أو تلبية لاستحقاق ناشئ عن التزام معين، أو لتفادي انتقاد أو موقف خارجي، وغير ذلك من الأسباب التي أملت على المشرع التحرك لسن هذا التشريع أو ذاك.<sup>٢٤</sup>

<sup>٢٢</sup> المرجع السابق، ص ٢٠-٢١.

<sup>٢٣</sup> ناصر الرئيس، "إستراتيجية التشريع في فلسطين بين الواقع والتطبيق"، مقال منشور في نشرة أعضاء، مؤسسة الحق، كانون الثاني، ٢٠٠٥، ص ٣-٤.

<sup>٢٤</sup> المرجع السابق، ص ٤.

لذا، فإننا سنسلط الضوء في هذا الجزء من الدراسة على موضوع السياسة التشريعية بشكل عام، ومحاولة إسقاط ما نتوصل إليه على الواقع الفلسطيني، لعلنا، في نهاية المطاف، نضع أيدينا على أسباب الداء كخطوة أولى نحو وصف الدواء.

وسنعمد إلى تقسيم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

- **المبحث الأول:** أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها.
- **المبحث الثاني:** عناصر السياسة التشريعية ومكوناتها.
- **المبحث الثالث:** واضعو السياسة التشريعية.
- **المبحث الرابع:** المساندة في وضع السياسة التشريعية.
- **المبحث الخامس:** السياسة التشريعية وألويات التشريع.
- **المبحث السادس:** السياسة التشريعية وآليات التشريع.
- **المبحث السابع:** السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريع.

## المبحث الأول: أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها

سنحاول في هذا المبحث الإجابة عن السؤال التالي: ما هي الحاجة إلى سياسة تشريعية؟ وبعبارة أخرى، ماذا ستحقق لنا السياسة التشريعية؟ وكيف ستعكس هذه السياسة على التشريعات المختلفة (المطلب الأول)؟ كما سنبين الآثار المترتبة على غياب السياسة التشريعية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: أهداف السياسة التشريعية

في الواقع إن وجود سياسة تشريعية يمكن أن يحقق للتشريع بشكل عام الخصائص التالية:<sup>٢٥</sup>

١. أن يحقق أهدافه:

تعني السياسة التشريعية أن يقوم العاملون على اقتراح التشريع بدراسة المشكلة المراد معالجتها عبر التشريع، وهو الأمر الذي سيؤدي حتماً لوضع أفضل الحلول الممكنة لمواجهتها، وبالتالي ضمان تحقيق التشريع لأهدافه.

٢. أن يكون قابلاً للتطبيق من الناحية المالية؛ ومجدياً من حيث التكلفة (فوائده تبرر تكلفته):

إن أهم أركان السياسة التشريعية هي وضع الأسس التي يتم بموجبها احتساب التكلفة الاقتصادية للتشريع، أو ما يسمى بدراسة الجدوى الاقتصادية للتشريع، التي تعني أن يكون التشريع قابلاً للتطبيق من الناحية المالية عند نفاذه.

٣. أن يكون عملياً من الناحية التطبيقية؛ ويتسم بالفعالية اللازمة لإدارته وتنفيذه بنجاح:

يجب على واضعي السياسة التشريعية أن ينطلقوا في رسمهم لهذه السياسة من أرض الواقع الذي يعيشونه، بحيث تتسم سياستهم بالواقعية، لا أن تكون أفكاراً لا تعدو أن تكون نسجاً من الخيال.

---

<sup>٢٥</sup> كيث باتشت. ورقة عمل حول تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات، بيروت: ورشة عمل لتطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، كانون الثاني ٢٠٠٣، ص ٣.

٤. أن يكون من المتوقع له أن يحظى بقبول العامة له، وبدرجة معقولة من الامتثال.
٥. أن يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه؛ ودون أن ينتج عنه عواقب غير متوقعة أو غير مرغوبة.
٦. أن تكون القيود المفروضة على المجتمع متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها؛ وأن يكون عادلاً في تطبيقه بين الجماعات على اختلافها.
٧. أن يكون سليماً من الناحية القانونية؛ ومتسقاً مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية.
٨. أن تتم صياغته بدقة ووضوح، وأن يكون مفهوماً إلى حد معقول، ولا سيما بالنسبة للمتأثرين به أو ذوي المصلحة.
٩. أن يتم نشره فور صدوره ويكون سهل المنال.

إذا كانت هذه هي الأهداف التي نرجوها من وضع السياسة التشريعية، فمن هي الجهات التي يجب أن يأخذها واضعو السياسة بعين الاعتبار عند رسمهم لسياساتهم؟ يمكن أن تقل هذه الجهات أو تزيد، إلا أنها لن تخرج عن كونها واحدة أو أكثر من الجهات التالية:<sup>٢٦</sup>

١. المخاطبون بالتشريع.
٢. الأجهزة التنفيذية الرئيسية.
٣. الأجهزة الجزائية.
٤. أجهزة تسوية النزاعات.
٥. أجهزة التمويل.
٦. أجهزة الرقابة والتقييم.
٧. الجهاز الذي يضع اللوائح التي تصدر بموجب القانون.
٨. الأفراد المعنيون بتنظيم مجموعة القوانين.

<sup>٢٦</sup> أن سيدمان وآخرون. تقييم التشريعات: دليل إرشادي للمشرعين، ترجمة مكتب صبرة للترجمة القانونية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٧٣.

## المطلب الثاني: آثار غياب السياسة التشريعية

بدأت في أوروبا بلدان كثيرة، وهي البلدان المتقدمة اقتصادياً وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، النظر في الطرائق التي تتبعها في تشريع قوانينها من زاوية تطوير نوعيتها وفعاليتها. ففي الكثير من الأحيان يرجع الفشل التشريعي إلى سوء تطوير الخطة التشريعية، وإلى قصور في تدقيق القانون وقت تشريعه، كما أن الأخطر من ذلك هو عدم وجود نظام متكامل ومتربط لتحقيق تلك الأغراض. وكما هو الحال مع أي منتج يحظى برضاء الصانع والجمهور كليهما، فيجب أن تكون العمليات التي يتم من خلالها تطوير التشريعات وصدورها من قبل مؤسسات الدولة مخططة لها ومدارة بفعالية وكفاءة.<sup>٢٧</sup>

وفي الكثير من البلدان نجد أن ثمة اتجاهًا يميل إلى التركيز على تقديم مشاريع التشريعات دون أن يسبقها إعطاء الاعتبار الكافي للسياسة التي ينبغي أن ينفذها التشريع، وبالتالي فإن هذا المآخذ قد يؤدي إلى صياغة مشاريع قوانين تفتقر للتقييم السليم للمشكلة الحقيقية، وأيضاً لاحتياجات المجتمع المحلي وظروفه، وبالتأكيد قد ينطوي ذلك على توريث الدولة والمصالح الخصوصية في مسألة تنظيم أو إنفاذ لا داعي لها، كما أنه قد يسفر عن صياغة مشاريع قوانين تستنبط إلى حد كبير من السوابق التشريعية، بما فيها تلك المستمدة من بلدان أخرى، مع إعطاء قدر قليل من الاعتبار لمدى ملاءمتها للمشروع الجاري تحضيره.<sup>٢٨</sup>

وفي الواقع، فقد تتضح نقائص السياسة فقط بعد الانتهاء من صياغة المشروع (أو الأخطر من ذلك أن تتضح هذه العيوب بعد أن يصير المشروع قانوناً)، فإن هذا ليس فقط مضيعة لوقت الوزارات والسلطة التشريعية، بل هو أيضاً سيعطل ومن شبه المؤكد سيعوق إجراء التغيير القانوني اللازم.

ويمكن القول إن النظم العربية قد شهدت اضطراباً تشريعياً بالغا، وغياباً كاملاً لأية سياسة تشريعية واضحة، منذ بداية احتكاكها بالنظم السياسية

<sup>٢٧</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٤.

<sup>٢٨</sup> المرجع السابق، ص ٦.

والاجتماعية والقانونية والثقافية الغربية على امتداد القرنين التاسع عشر والعشرين وحتى اليوم. ويرجع هذا الاضطراب وذلك الغياب إلى أسباب عدة نركز على ثلاثة منها:<sup>٢٩</sup>

١. على امتداد ذلك الزمن الطويل، لم تعرف النظم العربية أي قدر من الاستقرار الحقيقي الذي يسمح بنمو مؤسسات قوية وراسخة في أي من المجالات، أو يترك الفرصة لإنضاج نخب قوية على أي من المستويات. فضلاً عن أن تتابع الاضطرابات السياسية والاجتماعية، والغزوات الاستعمارية، والمعارك الداخلية والخارجية، وتلاطم الأفكار وصراعاها ما بين القديم والجديد، والأصيل والوافد، كل ذلك لم يترك أية فرصة لإنضاج عمليات التقسيم الاجتماعي والطبقي، وما ينبني عليها من تكوين التعبيرات الاجتماعية والسياسية والثقافية، التي تتخلق من خلالها تقاليد واضحة لا يمكن تجاوزها للعلاقات بين مختلف الفعاليات والمؤسسات السياسية والاجتماعية، وكان الاستثناء الوحيد شديد الأهمية في هذا المجال، هو أن البلدان العربية قد شهدت بالتدريج خلال هذه الفترة تحولاً جذرياً باتجاه الأخذ بالنظم القانونية والقضائية الغربية، وهو الأمر الذي يمكن أن يرد إلى عوامل أساسية هي خضوع الوطن العربي للاستعمار الغربي، وانهايار الدولة العثمانية، بالإضافة إلى جمود النظم القانونية والقضائية السابقة والمنسوبة إلى الشريعة الإسلامية، وترهلها، وتخلفها عن الاستجابة لتطورات الحياة الجديدة، فضلاً عن نمو حجم وتأثير القوى الجديدة الناشئة بمختلف تياراتها السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، التي تفاعلت بدرجات مع الوفد الغربي الجديد.

٢. في ظل هذا المناخ المضطرب، وجدت النظم السياسية المتعاقبة أن التشريع هو الآلية الأسهل والأكثر تأثيراً في تأمين نفسها ضد سائر خصومها، فلجأت إليه ليس فقط كنصوص وقائية معلومة سلفاً، بل كمعين دائم لا ينقطع يجري التوسع فيه باستمرار لمواجهة أية أعمال يتوقع النظام السياسي فيها خطورة عليه، فإذا وقعت حوادث أخرى خارج التوقع جرى تأميمها أيضاً وهلم جرا.

<sup>٢٩</sup> أحمد عبد الحفيظ. "غياب سياسة تشريعية واضحة: آثاره ونتائجه"، ملفات الأهرام، الاثنين ٣٠ نيسان، ٢٠٠١ العدد ١٢٥ لسنة ١٩٨٣ع.



ثم تطور الأمر إلى صياغات مرنة ومطاطة للنصوص التشريعية تسمح للنظام السياسي بإخضاع أية أفعال يرى فيها تهديداً له لدائرة العقاب، وغداً العقاب نفسه متنوعاً، وأصبح بالإمكان أن يخضع الفعل الواحد لمواد تجريبية عديدة، وعقوبات مختلفة الشدة، بحيث يمكن للنظام نفسه أن يقرر سلفاً حجم العقاب الذي يريده بخصوصه ومداه.

٣. عقب الحرب العالمية الثانية، انتشرت في العالم كله الأفكار الداعية إلى ضرورة تدخل الدولة في جميع أنواع النشاط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وعند هذه النقطة انتهت تماماً الوظيفة الرئيسية للقانون باعتباره إطاراً لعلاقات وتقاليد اجتماعية وسياسية واقتصادية وثقافية قائمة بالفعل، وأداة لضبط إيقاعها وتنظيمها وتأمين مسارها، إلى أداة لإيجاد هذه العلاقات والتقاليد نفسها وفرضها فرضاً على الواقع القائم خارجها، ولأن هذه العملية شديدة الصعوبة، فإنه كان يلزم القبول باستمرار أنماط متعددة من العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السابقة، والاحتفاظ، بالتالي، بالنظم القانونية المنظمة لها.

وهكذا تعددت النظم القانونية واختلطت، واضطربت السياسات التشريعية تماماً وتناقضت نصوص القانون الواحد، وتعرض نص المادة الواحدة لتعديلات متعددة ربما في اليوم الواحد.

وازدادت وطأة الأمر؛ لأنه في هذا المناخ قد ابتعد عن المساهمة في التشريع كل من يؤمن بالقانون كأداة واجبه الاحترام، وينظر إليه كإطار منظم للعملية الاجتماعية وليس كإطار منشئ ومؤسس لها، وهكذا انتهت صياغة التشريعات نفسها إلى أيدي أنصار النظام السياسي، ممن لا يجيدون بالضرورة حرفة التشريع، ولا ينظرون إلى التشريعات كنظام متكامل في جميع ميادين الحياة، ولا يعينهم من أي نص تشريعي جديد إلا قدرته على مواجهة حالة مؤقتة وطارئة، ضاربين بعرض الحائط خصائص القواعد التشريعية نفسها، باعتبارها قواعد عامة مجردة معروفة سلفاً تتمتع بقدر لازم من الثبات الضروري لحماية علاقات اجتماعية معينة، وينبغي دائماً ألا تقع في تناقض مع المفردات الأخرى للنظام القانوني السائد، وهو وضع بات من الضروري أن ينتهي نظراً لخطورته الشديدة التي لا يمكن حصر آثارها، وإن أمكن التنبيه على أخطرها فيما يلي:

١- افتقاد المواطنين إحساس المساواة أمام القانون ليس في المجال السياسي فحسب، بل في مختلف المجالات، ففي المجال الاقتصادي، مثلاً، تتعدد أنواع الشركات وتتعدد النظم القانونية التي تخضع لها، وتتميز بعضها بأنواع من الإعفاءات الضريبية والجمركية والإجرائية لا تتمتع بها غيرها ... الخ. وتعدد النظم الضريبية والجمركية والوظيفية والعمالية تعدد شديداً يخل بمبدأ المساواة أمام القانون. وفي المجال الاجتماعي تتعدد أنواع العلاقات الإيجارية وآثارها، بحيث تتفاوت تفاوتاً شديداً ليس بين كل منطقة وأخرى فحسب، وإنما بين شاغلي العقار الواحد أنفسهم، بل إن هذا التعدد يمتد إلى المجال العقابي نفسه، حيث نلاحظ اتجاهات تشريعية مستمرة للتوسع في التجريم، والتشدد في العقاب، بما يؤدي إلى الخروج على الطبيعة الاستثنائية للنصوص العقابية بشكل كبير، بل وتعدد العقوبات على الفعل الواحد واضطرابها، وتعدد الجهات القضائية المختصة بالتحقيق والمحاكمة، وقس على ذلك جميع المجالات، وكل ذلك بما يؤدي إلى زيادة الاضطراب الاقتصادي والاجتماعي وتفاقم مخاطره.

٢- الوصول إلى حالة شديدة من الافتقار الفكري والقانوني نتيجة عدم ثبات القواعد القانونية، وبالتالي عدم قدرتها على التفاعل الاجتماعي، بما يتيح من إمكان تفسيرها وتطبيقها من خلال الشراخ والمحامين والقضاة، في إطار المناخ الثقافي والسياسي السائد، الأمر الذي يعزل القانون وقواعده عن بيئته الاجتماعية والفكرية، ويدفع المواطنين للتمرد عليه وعدم احترامه أو التزام حدوده.

٣- افتقاد ما يسميه علماء القانون بـ(الأمن القانوني) الذي يتيح لأفراد المجتمع ممارسة حياتهم العادية وأنشطتهم المتعددة، وهم متحسبون لما هم مقدمون عليه، عارفون بحدوده وآثاره، وبما يلزمهم به من واجبات، ويعطيهم من حقوق، وهو الأمن الذي بدونه تضرب أحوال المجتمع، ويضحي محبباً لكل من يرغب في العمل، أو الاستثمار، أو الإبداع اللازم للتطور.

وفي فلسطين، فإن وضع العملية التشريعية لم يكن بمنأى عن كل هذه العوامل والأسباب السابق ذكرها، ويظهر غياب الإستراتيجية التشريعية على صعيد العملية التشريعية الفلسطينية، في العديد من المسائل، أهمها:<sup>٢٠</sup>

<sup>٢٠</sup> إستراتيجية التشريع في فلسطين، المرجع السابق، ص ٤.

١. عدم احترام التراتبية في سن التشريعات، وهذا ما يتضح من خلال سن التشريعات الأساس، كما هو الحال مع سن قانون تشكيل المحاكم النظامية وإصداره قبل وضع القانون الأساس؛ أي قانون السلطة القضائية، وسن قانون الإجراءات الجزائية قبل وضع قانون العقوبات، وسن قانون أصول المحاكمات المدنية قبل وضع القانون المدني، وسن قانون العمل أو التأمينات الاجتماعية قبل قانون النقابات. لا شك بأن عدم احترام التراتبية في التشريعات قد أدى إلى تعليق إنفاذ الكثير من أحكام التشريعات المقررة، كما هو الحال مع قانون تشكيل المحاكم الذي تعطل تطبيق العديد من بنوده جراء عدم وجود قانون السلطة القضائية، وقانون العمل الذي علقت العديد من أحكامه جراء عدم وجود قانون النقابات.

٢. عدم العمل وفق سياسة المنظومة التشريعية، لم يقد المجلس التشريعي خلال العملية التشريعية بتشريع القوانين ذات العلاقة في فترة زمنية واحدة أو بشكل متتابع، وإنما كان العمل يجري بطريقة مغايرة، بحيث قد يضع المجلس التشريعي تشريعاً قضائياً، ثم ينتقل لوضع تشريع اجتماعي، أو تشريع مالي أو اقتصادي، ... وهكذا.

ونتيجة لهذا الوضع، لم يتمكن المجلس التشريعي لغاية هذه اللحظة من إتمام أي من الرزم التشريعية، فالتشريعات العمالية لم تزل منقوصة وغير مكتملة بعد، لعدم سن المجلس لقانون النقابات، والوضع ذاته ينطبق على رزمة التشريعات القضائية التي لم تكتمل بعد، لعدم وضع المجلس التشريعي لقانون المحكمة الدستورية، والتشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري.

٣. غياب سياسة التهيئة، من المسائل المهمة الواجب على المشرع مراعاتها في العملية التشريعية، والاهتمام بما يعرف بسياسة التهيئة، أي ضرورة اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان، بجملة من الأمور أهمها ما يعرف بالتهيئة المالية، والتهيئة المادية بمكوناتها البنوية والبشرية، والتهيئة التشريعية اللازمة لحسن إنفاذ القانون وتطبيقه حال صدوره.

وبهذا الصدد، تعد التهيئة المالية من أهم الخطوات الواجب مراعاتها، والأخذ بها حال التفكير بتشريع أي قانون كان، وذلك من خلال دراسة المشرع لحقيقة إمكانيات الدولة المالية بهدف الوقوف على مدى قدرة الدولة على تغطية وتأمين مختلف الاحتياجات المالية التي يتطلبها التشريع المزمع سنه،

وبالتالي هل تسمح ميزانية الدولة بتغطية التكاليف والنفقات والمتطلبات المالية المختلفة للتشريع الجديد، الذي قد يتطلب موازنة خاصة، كما هو الحال مثلاً، مع التشريعات التي تستوجب من الدولة تأمين الرعاية الصحية المجانية في مجال ما، كالأزمات السرطانية، أو تغطية الرعاية الصحية للمسنين، أو الأطفال أو النساء الحوامل، أو التشريعات التي قد ترفع سقف مجانية التعليم لمراحل التعليم الثانوي، وغير ذلك.

لا شك بأن عدم مراعاة المشرع للتهيئة المالية والبشرية، قد تؤدي حتماً إلى عدم القدرة على تنفيذ أحكام التشريع الجديد وتجسيده، كما هو الحال مع تشريع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وقانون التأمينات الاجتماعية، وقانون تشكيل المحاكم، وغيرها من التشريعات، التي كان لعدم اهتمام المشرع الفلسطيني ومراعاته لأسس التشريع وأثره الواضح على ما واجهتها من صعوبات وعراقيل حالت - ولم تزل تحول - دون حسن إنفاذها وتطبيقها.<sup>٢١</sup>

### غياب التهيئة التشريعية

كذلك يمكن إحالة بعض معوقات تطبيق القوانين لغياب التهيئة التشريعية الملائمة قبل سريانها، وبخاصة تلك المتعلقة بدراسة مدى توفر القدرات المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ أحكامها وتطبيقها، إضافة إلى دراسة الاحتياجات والموارد اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون أو ذلك، إلى جانب مدى ملائمة القانون للمستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي والحضاري على وجه العموم، الذي بلغه شعبنا، والذي يشكل السند التشريعي للمبررات الكافية وراء سنه وسريانه.<sup>٢٢</sup>

ولعل أبرز نموذج لعدم توفر التهيئة التشريعية ما قضى به قانون الخدمة المدنية من تعليق للعمل بشقه المالي، الأمر الذي أدى إلى مساعدة السلطة التنفيذية في امتناعها عن وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه من جهة، وإلى الوقوع في إشكالية اعتماد الأنظمة واللوائح التي كانت سارية قبل صدوره، أو لجوء موظفين لا يملكون صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح

<sup>٢١</sup> المرجع السابق، ص ٤-٥.

<sup>٢٢</sup> إبراهيم البرغوثي. كلمة بعنوان "معوقات تطبيق القوانين الفلسطينية"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٣٤.

إلى اعتماد لوائح وأنظمة لا تمتلك أية شرعية قانونية من جهة أخرى، ما أدى في الواقع إلى وضع هذا القانون على الرف كما يقال.<sup>٣٣</sup>

لم تنطلق التشريعات الفلسطينية من نظرية عامة أساسية؛ سواء في الجانب المدني أم في الجانب الجزائي، وتم اللجوء إلى تنظيم بعض الجوانب القانونية دون التزام بالنظرية العامة للهدف التشريعي في بناء القوانين انطلاقاً من النظام القانوني الذي تستند إليه القوانين الفلسطينية الموحدة، ولم يصدر بعد القانون المدني الفلسطيني لعرف بدقة المدرسة التي سيتبناها المشرع الفلسطيني في الأمور المتعلقة بالحقوق المدنية.<sup>٣٤</sup>

كما أن هناك عدم دراسة جديّة وعميقة لنتائج إصدار القوانين، والقدرة على تنفيذها عملياً على أرض الواقع، حيث تم إلقاء عبء التنفيذ على عاتق السلطة التنفيذية دون مراعاة أن هذه السلطة غير قادرة في الظروف المحيطة بالبلاد على تنفيذها.<sup>٣٥</sup>

إن التهيئة الصحيحة لإصدار هذه القوانين ونفاذها كانت تفترض بداية أن تقوم اللجان المتخصصة في المجلس التشريعي بتقدير جميع نتائج إصدار هذه القوانين من خلال حصولها على مذكرات وإجابات محددة من الجهات المعنية كافة، والاستماع إلى الخبراء والممارسين للمهنة أمام المحاكم.<sup>٣٦</sup>

وبقدر حاجة المجتمع الفلسطيني إلى إطار قانوني موحد، فإنه بحاجة إلى خطة تشريعية تقوم على سياسة واحدة، تأخذ بعين الاعتبار أولويات المجتمع الفلسطيني الماسة من التشريعات. وعليه، فإن وضع جدول هرمي وزمني للتشريعات بناء على الخطة التشريعية المشار إليها، هو أمر حيوي، كما يوفر الجهد والوقت وينظم عملية إحالة القوانين للمجلس التشريعي، ويحقق مستوى أرقى من النقاش حول القوانين كافة.<sup>٣٧</sup>

---

<sup>٣٣</sup> المرجع السابق، ص ٣٤.

<sup>٣٤</sup> نبيل مشحور. كلمة بعنوان "غياب التهيئة في التشريعات الفلسطينية"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٣٧.

<sup>٣٥</sup> المرجع السابق، ص ٣٨.

<sup>٣٦</sup> المرجع السابق، ص ٤٠.

<sup>٣٧</sup> جمال الخطيب، كلمة بعنوان "أولويات المجتمع الفلسطيني من التشريعات"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٥٣.

## المبحث الثاني: عناصر السياسة التشريعية ومكوناتها

ما هي مرجعية السياسة التشريعية عندنا، فعلاً وليس نصاً فقط؟ وهل نحن قادرين على استحضار قيم المجتمع ومصالحه في تصميمنا لهذه السياسة، أم أننا نستهلك التشريعات "الحديثة" كما نستهلك منتجات الحداثة الأخرى؟ وهل يمكن لبرلمان أن يقود عملية تطور الوطن دون أن يكون قادراً (بنوابه) على المنافسة والريادة وأخذ زمام المبادرة في التشريع؟<sup>٢٨</sup>

نرى أن الإجابة عن هذه التساؤلات تكمن في المطلبين التاليين.

### المطلب الأول: تشكيل السياسة التشريعية

إن عملية تشكيل السياسة ليست بالأمر السهل، كما أنها لا تأتي من فراغ، إذ أنها بحاجة إلى بذل الجهود الحثيثة وإجراء الدراسات المستفيضة حول الواقع التشريعي الذي يعيشه بلد ما. ومهما يكن من الأمر، فإن هناك عدداً من الاعتبارات والأمر التي يجب مراعاتها عند تشكيل سياسة تشريعية ما، ولعل أهمها:<sup>٢٩</sup>

- تحليل السياسات وتقييم الآثار.
- الاستشارة من داخل الحكومة وخارجها.
- الصياغة طبقاً لمعايير محددة ومنصوص عليها.
- اتباع منهجية منتظمة للتثبت من سلامة التشريع.
- إيجاد هيكل رسمي تتم من خلاله إدارة عمليات تشريع القوانين.
- وضع البرامج والجدول الزمني اللازمة لإتاحة الوقت الكافي للتحضير والمراحل التشريعية المختلفة.
- تنسيق إجراءات سن القوانين المتبعة في الحكومة والسلطة التشريعية.
- الفحص الدقيق لمشاريع التشريعات من قبل السلطة التشريعية.
- توفير المعلومات الإيضاحية المساعدة.

---

<sup>٢٨</sup> علي الصاوي. "الصياغة التشريعية للحكم الجيد"، ورقة مقدمة لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤.

<sup>٢٩</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٥.

أثناء مرحلة تشكيل السياسة يقتضي الأمر اتخاذ بعض القرارات المهمة والرئيسية فيما يتعلق بمسائل معيّنة ومنها على سبيل المثال:

- الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة، ووضع أهداف السياسة التي يفترض أنها ستحل هذه المشكلة.
- الاختيار المفضل من بين الاختيارات كافة، لإعطاء قوة النفاذ لهذه السياسة.
- نوعية الوثيقة التشريعية أو غير التشريعية اللازمة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل.
- السلطات أو الأجهزة التي ستكون مسؤولة عن وضع التشريع موضع التنفيذ.
- الآليات القانونية والإدارية الضرورية والمطلوبة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل وجعله قابلاً للتطبيق.

إن القرارات التي تتخذ بشأن هذه القضايا لازمة ويجب اتخاذها قبل القيام بأي عمل له أثر على النص التشريعي، إذ أن ذلك العمل المطلوب هو مهمة مطوري السياسة.

### **المطلب الثاني: البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية<sup>٤٠</sup>**

في صلب هذه الإجراءات وما شابهها نجد تلك التي تحدد الحكومة من خلالها المشاريع التشريعية التي يجب عرضها على المشرع في العام التالي. ففي بعض البلدان، قد يعتمد جدول زمني مطوّل لتمكين الوزارات من مباشرة مشاريع أكثر تعقيداً على مدى فترة زمنية أطول، بثقة منها أن هذه المشاريع سوف تعرض في نهاية المطاف على السلطة التشريعية في جلسة لاحقة. وبالاستقرار على مثل هذا البرنامج التشريعي، تتمكن الحكومة من الوصول إلى موافقة جماعية على ماهية أولوياتها التشريعية، وبصفة خاصة أينما يكون الاحتمال الغالب أن تفوق ما تطلبه الوزارات من مساحة زمنية تشريعية قدرة السلطة التشريعية على تناول التشريعات الجديدة، كما أن هذا الاستقرار يوفر قاعدة أساس تستطيع السلطة التشريعية من

<sup>٤٠</sup> المرجع السابق، ص ٢١-٢٢.

خلالها تسيير مشاريع القوانين المعروضة عليها والتحكم فيها، مع مراعاة الجدولة الزمنية المحددة لها. وفي عدد من البلدان، يقدم هذا البرنامج إلى البرلمان للنظر فيه، أما في البلدان الأخرى، فيقدم له للموافقة عليه.

وسنعرض في الفرعين التاليين متطلبات البرمجة التشريعية، ومنهج غاياتها ووسائلها.

### الفرع الأول: متطلبات البرمجة التشريعية

- وجود هيئة (مثل لجنة في مجلس الوزراء) مسؤولة عن العمل مع الوزارات على تخطيط ووضع برنامج تشريعي لإحالاته إلى مجلس الوزراء لإقراره.
- وجود لوائح تحدد الإجراء الذي يجب أن تتبعه الوزارات عند تقديم طلباتها لتضمين مشاريعها إلى البرنامج، وعلى الهيئة المبرمجة أن تحدد الأولويات فيما بين هذه الطلبات.
- وجود جدول زمني لإنهاء البرنامج سنوياً، على أن يسبق بفترة كافية موعد انعقاد الجلسة المقبلة للسلطة التشريعية، وذلك لإتاحة الوقت الكافي لإنهاء العمل على مشاريع القوانين.
- الموافقة على البرنامج المتفاوض عليه من قبل مجلس الوزراء.
- وجود الإجراءات اللازمة للتعامل مع المشاريع المستعجلة التي تنشأ بعد إقرار البرنامج التشريعي.
- مطالبة الوزارات بعدم الشروع في تحضير مشاريع القوانين التي لم تحظ بالموافقة على تضمينها في البرنامج.

بمجرد أن يتم تنفيذ البرنامج، تصبح الجدولة الزمنية حتمية، إذ يجب اتخاذ القرارات فيما يتعلق بمواعيد عرض مشاريع القوانين على السلطة التشريعية، وفي أعقاب ذلك يجب أن تحدد مركزياً الجداول الزمنية لتحضيرها، كما يجب مراقبتها أو تنفيذها من قبل مجلس الوزراء وبالنيابة عنه. إنه لمن الضروري وضع جدول زمني عام لتحديد مقاييس زمنية واقعية لتحضير كل مشروع على حده، وتتيح للوزارات الوقت الكافي لتحضير القوانين المتفق عليها وصياغتها، وهذا بدوره يمكن الوزارات من وضع خطط داخلية وجداول زمنية مفضلة لأعمالها التشريعية، ولتخصيص



الموارد اللازمة لإنهاء المشاريع في المواعيد المحددة لها، كما أن وجود جدول زمني عام سيسهل تحديد المواعيد لتقديم المشاريع المستكملة إلى مجلس الوزراء للنظر فيها والموافقة عليها، وكذلك التخطيط مقدماً لأعمال السلطة التشريعية.

ومن العناصر التي يجب أن تصاحب عملية الجدولة الزمنية هي التصريح لهيئة ما، كالمكتب الداعم لمجلس الوزراء (الأمانة العامة لمجلس الوزراء)، بالقيام نيابة عنه بمراقبة مدى الالتزام بالجدول الزمني بصفة عامة، وكذلك وضع إجراء يسمح بعمل تعديلات في الجداول الزمنية في ظروف متغيرة.

### الفرع الثاني: استخدام منهج الغايات والوسائل<sup>٤١</sup>

اشرنا فيما سبق إلى متطلبات البرمجة التشريعية، فإذا توافرت هذه المتطلبات، يبقى السؤال، ما هو المنهج الذي سيتبعه القائمون على هذه البرمجة؟ لقد قيل الكثير عن هذه المناهج المتبعة في البرمجة التشريعية، إلا أننا سنركز على اثنين منهما، هما منهج الغايات والوسائل، ومنهج التدرجية.

**منهج الغايات والوسائل:** يعتبر هذا المنهج أن الغايات والأهداف التي يعلن عنها واضعو السياسات أمر مسلم به. ثم يضع مستخدمو المنهج حلولاً تشريعية بديلة للوصول إلى تلك الأهداف، ويختارون الحل الذي يبدو، بالنسبة لهم، ميسراً وأكثر النتائج فعالية من الناحية الاجتماعية. ويتبنى منهج الغايات والوسائل، ضمناً، منهج الفلسفة الوضعية في الفصل بين الحقائق والقيم. ويرفض الاعتراف بارتباط البحث عن الحقائق بتحديد الأهداف الأساسية للقانون، تاركاً القرار الحاسم لـ "قيم" واضعي السياسات (في منهج الغايات والوسائل، يستخدم واضعو السياسات الحقائق في المقام الأول للموازنة بين تكاليف الوسائل البديلة ومزاياها لبلوغ الأهداف المحددة مسبقاً). وفي الواقع، فإنه عن طريق افتراض أنه لا أحد يستطيع أن يستخدم الحقائق والمنطق للتساؤل عن قرار متصل بالأهداف، فإن منهج الغايات والوسائل يترك بذلك حتماً أهداف القانون لأولئك الذين يمسكون بزمام السلطة. ومن ثم، يتخذ المنهج لنفسه قالباً فاشستياً حتمياً.

<sup>٤١</sup> آن سيدمان وآخرون. المرجع السابق، ص ٨٦.

ويوضح منهج التدرجية أنه، في ظل تعقد الحياة الواقعية، لا يستطيع أحد أن يتنبأ بثقة بتبعات سياسة ما أو قانون جديد. وفي ظل المخاطر المجهولة الناتجة عن التغيير الشامل، ينصح التدرجيون بأن أكثر الطرق التي يمكن أن يستخدمها المشرعون حكمة هي التطرق للمشاكل الاجتماعية عن طريق إجراء أقل تغييرات ممكنة. وفي أفضل الأحوال، لا يحدث التقدم إلا من خلال تغييرات تدريجية طفيفة. ولا ينتج "التخبط" في الأداء عن السياسة المدروسة، بل ينتج عن الرعونة. وللتدرجية استخداماتها، وبخاصة عندما تكون التغييرات الكبرى محفوفة بالمخاطر نتيجة لقلّة البحوث.

### المبحث الثالث: واضعو السياسة التشريعية

"نحن أعضاء المجلس يجب أن لا نتدخل بفنيات الصياغة التشريعية، فليس من شأننا أن نتدخل في اللغة ونتدخل بالكتابة" الصياغة"، إذ يجب أن يركز تدخلنا على مناقشة الموضوع ومدى تلبية الأطقم الفنية التي كلفت بالصياغة لرغبات المجلس وتوجهاته، واحتياجات المجتمع من وضع القانون وصياغته، ولهذا يجب أن تبني دوائر قانونية داخل المجلس التشريعي لكي تمارس مهامها العملية على صعيد التشريعات وفق السياسة والمضمون الذي نحدده كمجلس".<sup>٤٢</sup>

"في معظم الأحيان كنا نجتهد اجتهاداً شخصياً، أصبحنا نقارن بين القانون المصري والقانون الأردني دون أن نعرف ما هو احتياجنا الفلسطيني، لأن التشريع ليس محايداً، أريد أن أعرف ما هو الواقع، أريد أن أصححه في التشريع الذي أريد وضعه".<sup>٤٣</sup>

"الحكومة لا تتفق مع المجلس التشريعي على سياسة تشريعية وعلي جدول أعمال التشريعي المشترك في بداية كل عام، وبشكل أكثر تحديداً، لا تتفق على تحديد الأولويات، ولا تقدم مشاريع القوانين على شكل رزم متكاملة، وتترك الموضوع لاجتهاد كل وزير ونشاطه، وفي المقابل الكتلة

<sup>٤٢</sup> عزمي الشعبي، كلمة بعنوان "المعيقات في العملية التشريعية في المجلس التشريعي"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٢٩.

<sup>٤٣</sup> المرجع السابق، ص ٢٩.

التي تمتلك الأغلبية في المجلس الأخوة في حركة "فتح" كل منهم منشغل بشيء ما عدا العملية التشريعية، حيث أن معظم القوانين يقر تفاصيلها عدد من الأعضاء لا يتجاوز عددهم أصابع اليدين، وأكثر من نصفهم من نواب قطاع غزة".<sup>٤٤</sup>

هذا الوضع الذي عرض له فيما سبق أحد نواب المجلس التشريعي الفلسطيني يدفعنا إلى السؤال: من هم واضعو السياسة التشريعية؟ هل وضع السياسة هو من مهمة السلطة التشريعية؟ أم أنه من واجبات السلطة التنفيذية؟

في النظم الأنجلوسكسونية تكون مهمة صياغة القوانين في العادة منفصلة عن تلك المتعلقة بتشكيل السياسات، على الأقل فيما يتصل بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، إذ يقوم كادر مركزي من محامي الحكومة بمهمة صياغة النصوص التشريعية، وإعطاء قوة النفاذ للتعليمات المفصلة بالنسبة لمضمون مشروع القانون التي تم تحضيرها من قبل مطوري السياسة في الوزارة المعنية. وعلى الرغم من أن صائغي القوانين مسؤولون عن كتابة النص، فإن الآراء ووجهات النظر السياسية والقانونية حول المسائل الموضوعية لا تزال تأتي من مطوري السياسة من خلال عملية استشارة منتظمة. فكثيراً ما يكون صائغ القانون المحنك قادراً على استنباط كل ما يلزمه لتحسين السياسة، ما يمكنه من الوصول إلى درجة أكبر في التيقن والتطبيقية في المتطلبات المعيارية في النص القانوني.<sup>٤٥</sup>

أما في الأنظمة الأخرى، كما في القارة الأوروبية، تقع وظيفة تطوير وصياغة تشكيل السياسة في العادة على عاتق المجموعة نفسها من المسؤولين في الوزارة المعنية، التي قد تضم في أغلب الحالات على الأقل واحداً من الموظفين الذي يكون قد اكتسب معرفة خاصة في صياغة القوانين من خلال خبرته وتدريبه. وفي الحقيقة فإن هذه الترتيبات يسهلها الأمر الواقع أن معظم الموظفين محامون.<sup>٤٦</sup>

<sup>٤٤</sup> المرجع السابق، ص ٣٠.

<sup>٤٥</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٥.

<sup>٤٦</sup> المرجع السابق، ص ٦.

وفي العادة، فإن واضعي السياسة هم مسؤولون في الوزارة المعنية، إذا كان الأمر يتعلق بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، الذين يمكنهم الاستعانة بالخبرات المناسبة في موضوعات معينة، أو الاعتماد على هذه الخبرات، بما في ذلك الخبرة القانونية، في حين تقع مسؤولية صنع القرار النهائي على عاتق هؤلاء الذين يشغلون مناصب سياسية (أي الوزير المعني، وفي نهاية المطاف مجلس الوزراء).

إن المجلس التشريعي تبنى إستراتيجية عمل تشريعات شاملة وكاملة جديدة في كل المجالات، ولم يتبنَّ إستراتيجية تعديل التشريعات القديمة، لقد أخذنا بإستراتيجية طويلة ومرهقة تقوم على فلسفة وضع تشريعات جديدة، وتجنب الدخول في فلسفة التعديل أو التصويب للتشريعات السارية، وهذا ما أثر على أداء المجلس، وبخاصة أن التشريع الجديد يعني العمل على مناقشة التشريع وصياغته من الألف إلى الياء، وهذا في الحقيقة ما لا يتناسب مع الإمكانيات والقدرات لأعضاء مجلس انتخبوا لأول مرة، وليس لديهم الخبرات الكافية، فضلاً عن الأطقم الفنية والوحدات والكوادر البشرية المساندة.<sup>٤٧</sup>

## المبحث الرابع: المساندة في وضع السياسة التشريعية

### الاستشارة أثناء عملية وضع السياسة

من الشائع أن تتشاور الوزارات مع بعضها البعض فيما يتعلق بأي مشاريع تشريعات جديدة، وذلك لكي يؤخذ في الاعتبار المصالح الحكومية بأبعادها كافة، أما التشاور مع المجموعات غير الحكومية فيتم اللجوء إليه بنوع من التردد في الكثير من البلدان، وقد يكون سبب ذلك الاعتقاد بأن " الحكومة تعرف ما هو الأفضل لنا"، أو عدم استعداد الحكومة للكشف عن نواياها أو رأيها على الملأ قبل إرساء أي سياسة جديدة، أو لأن مثل هذه العمليات قد تطيل من الوقت المطلوب لتطوير سياسة إلى مشروع تشريع، أو بسبب وجهة النظر بأن الردود العامة يجب أن توجه من خلال البرلمان. ولكننا

<sup>٤٧</sup> عزمي الشعبيي. المرجع السابق، ص ٢٩.

نستطيع أن نرى تغييراً ملحوظاً في هذا الاتجاه، وهذا يشق جزئياً من مطالبة الشعوب التي على درجة أكبر من الوعي السياسي بأن يكون لهم دور مباشر وأكثر إيجابياً في العمليات التي تؤثر عليهم، وأن تكون ثمة درجة شفافية أكبر فيما يتعلق بعمل مؤسسات الدولة.

### الفوائد التي يمكن أن تعود من الاستشارة الخارجية:<sup>٤٨</sup>

- وجود وعي أفضل بالأعمال التي يجب تنظيمها والمشكلات التي ينبغي حلها.
- توسيع نطاق خيارات السياسات.
- اختيارات أكثر اطلاعاً بالنسبة للآليات القانونية الواجبة، لإعطاء قوة النفاذ للسياسة المفضلة.
- إيجاد حلول قانونية يكون من شأنها التشجيع على الامتثال.
- توصيل الحلول القانونية بشكل أكثر وضوحاً.
- تسهيل جمع بعض مصنفات البيانات الضرورية لتقييم الآثار.
- التثبت من سلامة نتائج التقييمات المستكملة.
- تمكين الحكومة من أن تكون أكثر استجابةً لاحتياجات ومصالح الأشخاص المتأثرين.
- جعل عملية سن القوانين وأسباب اختيار السياسات أكثر شفافية للجماعات المتأثرة.

بالنسبة للاستشارة التي تتم بهدف تشكيل السياسة، فلكي تكون لها فعالية ما، يجب أن تصمم بحيث تتولد عنها معلومات مفيدة بدلاً من أن تكون مجرد أداة للتوصل إلى إجماع في الرأي مع الأطراف المتأثرة (على الرغم من أن هذا قد تنتج عنه درجة قبول أكبر). ولكي تكون مفيدة، يجب أن تبدأ في الوقت الذي يمكن أن تتحقق فيه أكبر استفادة للقائمين بتشكيل السياسة، وهذا في العادة يتم أثناء مراحل تحليل السياسات وتطويرها، على الرغم من أنها يمكن استخدامها أيضاً لفائدتهم للحصول على ردود الفعل والآراء تجاه أي خطة مستكملة الصياغة، أو حتى تجاه مسودات الوثائق. ومن

<sup>٤٨</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ١٠ وما بعدها.

ثم، يجب أن يكون من شأن الإجراءات المتبعة أن تمكن هؤلاء المستشارين من الإسهام بمعارفهم الخاصة ومعلوماتهم ذات الصلة بالموضوع والمستنبطة من خبراتهم، ولكي يتم هذا فمن الضروري أن يتوفر لهم بيان واضح من واضعي السياسة عن اتجاههم الفكري الحالي بالنسبة للمشكلة والخيارات الممكنة، أو الخيار المفضل لحل هذه المشكلة، مع بعض الإرشاد فيما يتعلق بنوعية المعلومات والاستجابة المطلوب الحصول عليها. فهذا السبب يكون من الضروري في بعض الأحيان إعطاء ضمانات مسبقة حول كيفية استخدام المعلومات (نظراً لأن بعضها، على سبيل المثال، قد يكون ذا حساسية تجارية)، والتأكيد على أنها سوف تؤخذ بعين الاعتبار.

من المطلوب أن تكون نوعية الاستشارة ملائمة لظروف كل حالة على حدة، وفي بعض الأحيان عندما تكون للسياسة عواقب واسعة النطاق تؤثر على قطاعات كبيرة من سكان المجتمع، ما قد يستدعي تقديم دعوة عامة للجمهور، وفي حالات أخرى قد تستخدم الوزارات مجموعات استشارية دائمة أو مؤقتة يتركز عملها في النظر بقضايا محددة، وتتكون هذه المجموعات من الخبراء الذين يمكن إشراكهم في النقاش حول الخيارات والآثار. ومن ناحية أخرى، وكبديل لذلك، يجوز أن تتم الاستشارة مع هيئات مظلية تمثل المصالح المتأثرة، أو مجموعة مختارة من الجهات الممثلة التي تهتم على وجه التحديد بالموضوع الذي يدور حوله النقاش (كالأعمال الصغيرة الحجم، أو المنظمات غير الحكومية). بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتم الاستشارات من خلال الاجتماع وجها لوجه مع المسؤولين، أو من خلال تقديم آراء خطية أو عن طريق الاتصالات الإلكترونية، وهي ظاهرة تزيد انتشاراً في البلدان المتقدمة اقتصادياً.

إن أفضل الطرق لإنجاز مثل هذه التطورات هي لو أن للحكومة سياسة عامة للاستشارات تقدم النصيحة والإرشاد بالنسبة للمواعيد المتوقعة للاستشارات، وكيف يجب أن يتم اختيار المستشارين ونوعية الاستشارة ونمطها، والإجراءات التي ينبغي اتباعها. وتوجد أمثلة لذلك في البرلمانات التي اشترطت في التشريعات التي سيكون لها أثر كبير على جماعات معينة، أنه يجب استشارة الهيئات الممثلة لهذه الجماعات فيما يخص تطبيق تلك التشريعات.

ومع ذلك، فللاستشارة ثمن غال. فإذا أُجريت على النحو السليم سوف ينتج عنها نتائج قيّمة، إلا أن تحليل المعلومات والبيانات وإدماج النتائج في عملية تطوير السياسات يفرضان مطالب تشكل أعباءً إضافية على واضعي السياسات، ومن الحتمي إذن أن يطول الميزان الزمني لاستكمال المشروع، بما أنه يتوجب إتاحة الوقت اللازم لتدبير الاستشارة وتنفيذها وتجميع النتائج وتحليلها. وبناء عليه، يجب اتخاذ القرار بشأن استعمال الاستشارة في إطار التخطيط لمشروع التشريع، وذلك عندما تكون الفرصة متاحة لإعطاء الاعتبار الواجب لتوقيت الاستشارة والمدة الزمنية المطلوبة لها.

تشير هذه الاعتبارات إلى أهمية التخطيط والإدارة المنهجيين لعمليتي التحضير والصياغة، بالنظر إلى تحديد الأولويات وبرمجة المشاريع التشريعية الجارية، والتأكد من توفير الموارد اللازمة. ومن شأن هذا أنه يمكننا من تحديد الجداول الزمنية والأجال لكل مشروع على حدة، وإدماج عمل الحكومة بشكل عام وتنسيقه مع أعمال السلطة التشريعية.

ولتحقيق هذه الأهداف، تقوم الكثير من الحكومات بإنشاء هياكل تنظيمية يمكن من خلالها القيام رسمياً بتعريف الإجراءات التي يجب إتباعها لتحديد خطة العمل التشريعية السنوية، التي تلتزم بها الوزارات التي ستقوم بتنفيذ تلك الخطة.

وفي واقع الأمر تتم صياغة هذه الإجراءات ونشرها في "أصول الإجراءات لأعمال الحكومة" على سبيل المثال. وينبغي أن تكون للسلطة المسؤولة عن إنشاء الهيكل والمحافطة عليه المكانة المناسبة والسلطة السياسية لضمان الالتزام به. ففي بعض البلدان، وفيما يتعلق بالحكومة، تعطى هذه المهمة لوزارة العدل، ولكن هذا في نظر البلدان الأخرى هو إعلاء وزارة معينة فوق الوزارات الأخرى، وبناء عليه تحول تلك الوظيفة لهيئة أو جهة تستمد سلطتها من مجلس الوزراء (كمكتب مجلس الوزراء أو الأمانة العامة لمجلس الوزراء أو مستشارية الدولة).

تطبق هنا اعتبارات أخرى فيما يتعلق بالتشريعات التي تباشرها البرلمانات، ففي العادة تعرض مشاريع القوانين أولاً على لجنة مخصصة للنظر في الموضوع، التي لها أن تحدد أولويات أعمالها بالنسبة للنظر في المشاريع التي تعرض عليها في أي وقت من الأوقات، وبالمثل فإن مشاريع القوانين

الصادرة عن هذه اللجان التي ستعرض على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيها، سوف تخضع في العادة لقرارات الجدولة الزمنية التي تتخذها اللجنة البرلمانية المعنية. ونظرا لأن مشاريع القوانين الكبرى الناشئة عن المبادرة البرلمانية تميل إلى أن تكون أقل عدداً من تلك الناشئة عن الحكومة، فيكون من غير العادي أن يوجد هيكل تنظيمي مفصل ومعقد التركيب، وفي هذه الحالة يكفي، بوجه عام، وجود القواعد والأصول الإجرائية التي تنص على الترتيبات اللازمة لبرمجة عمل السلطة التشريعية للاستجابة لمثل هذه الوثائق.

### المبحث الخامس: السياسة التشريعية وأولويات التشريع

إذا كانت أولويات الحكومة التشريعية ستتحقق بسرعة معقولة، فيجب أو تتوفر بعض الضمانات بأن مشاريع القوانين التي ترسلها إلى البرلمان سوف تنظر ببعض من السرعة، وفي الوقت ذاته فإن السلطات التشريعية نفسها بحاجة إلى وجود بعض الضمانات بأن تشريعات الحكومة سترسل إليها على فترات منتظمة، حتى يمكنها توزيع أعمالها على فترات مناسبة لها على مدار انعقاد جلساتها السنوية. وفي ظروف أخرى، قد تكون للحكومة القدرة على توجيه ضغوط سياسية مباشرة من خلال حيازتها على أغلبية المقاعد في البرلمان، أو من خلال زعماء الكتل البرلمانية المؤيدين لها، فمن الممكن أن تحدد أصول الإجراءات البرلمانية الإطار الزمني الذي يجب أن يبدأ في خلاله عمل السلطة التشريعية بالنظر في مشاريع الحكومة بعد عرضها عليها. وفي عدد من البلدان تكلف الحكومة أحد أعضائها بمسؤولية العمل كأداة ربط واتصال بينها وبين السلطة التشريعية فيما يخص المعالجة التشريعية لمشاريع قوانين الحكومة.

في كل يوم، نسمع مطالبات بقوانين جديدة. ولا يبدو قط أن الحكومة تملك موارد كافية لصياغة هذه القوانين، وسنها، وتنفيذها. ولتجنب إضاعة الوقت والمال في مشروعات قوانين غير مهمة نسبياً، يجب أن يحدد الترتيب الذي ستمت به صياغة التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ومناقشتها، وسنها - أي أن ترتب حسب أولويتها. إن البحث في موضوع الأولويات هو ما سنعمد إلى دراسته من خلال هذا المبحث،



بتقسيمه إلى ثلاثة مطالب، نخصص الأول منها لإلقاء الضوء على موضوع التحديد الاعتباري للأولويات، والثاني لبيان معايير تحديد الأولويات، فيما نخصص الثالث لبيان تحديد الأولويات في الحالة الفلسطينية.

### **المطلب الأول: التحديد الاعتباري للأولويات:<sup>٤٩</sup>**

إن المشرعين يواجهون صعوبات كثيرة عند تحديد مشروعات القوانين التي ينبغي البدء بصياغتها قبل غيرها. ويبدو في كثير من الأحيان أن عمليات تحديد أولويات التشريعات المقترحة في البلدان النامية، وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية، تتم بشكل اعتباري. وفي الحقيقة، تسمح هذه العمليات للمستفيدين من الوضع الراهن، في معظم الأحيان، بالضغط على الحكومة من أجل اتخاذ إجراءات إضافية غير مهمة لا تتعرض للأسباب المؤسسية لتزايد الفجوة بين "من يملكون ومن لا يملكون". ويعكس ذلك، على ما يبدو، الطبيعة المنحرفة للمؤسسات المعنية بتحديد الأولويات.

إن البحث في موضوع أولويات التشريع يقتضي دراسة المؤسسات والجهات ذات العلاقة بتحديد أولويات التشريع، وماهية السبل الكفيلة بتحسين أداء هذه المؤسسات، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في الفرعين التاليين.

### **الفرع الأول: المؤسسات المعنية بتحديد أولويات صياغة القوانين**

تنشأ معظم مشروعات القوانين في معظم البلدان داخل السلطة التنفيذية، لاسيما الوزارات، في شكل مشروعات قوانين حكومية. وخلال تنفيذ القوانين القائمة، يضع المسؤولون في الوزارات أيديهم، في كثير من الأحيان، على مشكلات جديدة تستدعي سن تشريعات جديدة. وفي بعض الأحيان، تقوم لجان برلمانية، أو مسؤولون بالوزارات، أو أحد المشرعين بإعداد الصياغة الأولية لمشروع قانون.

وتقدم الوزارات مشروعاتها التشريعية المقترحة عادة إلى جهة ما تتولى تحديد أولوية كل المقترحات المتعلقة بصياغة القوانين في البلاد حسب أولوياتها. وفي بعض البلدان، تقدم الوزارات مشاريعها إلى "اللجنة

<sup>٤٩</sup> آن سيدمان وآخرون. المرجع السابق، ص ٤١-٥٩.

الوزارية المختصة بالتشريع"، التي تتكون من كبار الوزراء، لتحديد الأولويات. وفي بلدان أخرى، تكتفي الوزارات بإرسال تلك المشروعات إلى المكتب المركزي للصياغة، الذي يقوم بدوره بتخصيص موارده النادرة لمشروعات القوانين التي يرى طاقمه أنها مهمة. وعندئذ، يحدد المكتب، فعليا، أولوية مشروع القانون.

وأياً كان تنظيم المؤسسات، فإن تحديد الأولويات كثيراً ما يبدو على أرض الواقع وكأنه يتم بشكل اعتباطي تماما. وكثيراً ما يستغل القادة السياسيون الفوضى التي تحيط بعملية تحديد الأولويات للضغط بشدة من أجل سن مشروعات القوانين التي تدعمها مجموعات المصالح القوية. وفي العادة، فإن أولئك الذين لديهم قنوات اتصال أفضل مع صانعي القرار - وهم من أصحاب السلطة والامتيازات الموجودين في كل مكان تقريباً - ينجحون في الحصول على ترتيب متقدم لمشروعات القوانين التي تعزز مصالحهم.

### الفرع الثاني: سبل تحسين أداء المؤسسات المسؤولة عن تحديد الأولويات

يجب على المشرعين أن يجيبوا عن هذا السؤال في ضوء الظروف الخاصة ببلدهم. وعن طريق وضع أجندة للتشريع، تؤدي القرارات المتعلقة بتحديد الأولويات إلى تشكيل اتجاه ممارسة الحكومة لسلطة الدولة. وتتمثل إحدى مهام النواب المهمة في التأكد من أن المؤسسات المسؤولة عن تحديد الأولويات في الدولة تعطي البرلمان فرصة لتقييم البرنامج التشريعي للحكومة وإقراره. وسنقترح هنا بضعة عوامل يجدر بالنواب أن يضعوها في اعتبارهم.

يتطلب تحديد الأولويات إجراء مقارنة بين العديد من مشروعات القوانين التي تثار ضجة كبيرة حولها لجذب انتباه السلطة التشريعية. وتتاح الفرصة التشريعية الرئيسية للقيام بذلك عندما تقدم الحكومة برنامجها التشريعي السنوي إلى السلطة التشريعية لإقراره (لا تفعل كل الحكومات ذلك، ولكن يجب عليها أن تفعله). وفي معظم (إن لم يكن كل) بلدان الكومنولث، على سبيل المثال، يعلن رئيس الدولة البرنامج التشريعي السنوي في افتتاح أول جلسة للبرلمان للسنة.

وأياً كانت اللجنة التي تتحكم في جدول أعمال السلطة التشريعية، يجب عليها أن تطلب من مقدمي مشروع القانون أن يقدموا معلومات وافية تمكن اللجنة

التشريعية المختصة من تحديد الأولوية النسبية لمشروع القانون بحكمة. ويمكن أن يأخذ ذلك شكل مذكرة تصف المشكلة الاجتماعية التي سيتناولها مشروع القانون، وتحدد جدولاً زمنياً للصياغة، وتقدر حجم الموارد الضرورية لصياغة أحكام القانون وتنفيذها. كما يجب أيضاً أن تحدد تلك المذكرة المعايير، والحقائق، والمنطق الذي يعتقد مقدمو مشروع القانون أنه يبرر إعطاء الأولوية لمشروع قانونهم؛ كما توضح المذكرة التشكيل المقترح للجنة الصياغة، والأسلوب الذي سيتم به استشارة المنتفعين من القانون.

وعند ترتيب مشروعات القوانين المقترحة، تقوم الجهة المسؤولة عن تحديد الأولويات بوظيفة التخطيط. وشأنها شأن كل الخطط، يجب أن تظل القرارات الأولية المتصلة بتحديد الأولويات مرنة. وإذا ظهرت، في غضون السنة، مشكلة اجتماعية جديدة تتطلب على ما يبدو سن تشريع جديد، يستطيع المشرعون أن يقرروا تغيير قائمة الأولويات في ضوء الحقائق والمبررات المتاحة، إضافة إلى المعايير المحددة بوضوح مسبقاً والمعلن عنها بشكل جيد.

## المطلب الثاني: معايير تحديد الأولويات

لا أحد يستطيع أن يقدم مخططاً لتحديد أولوية التشريعات المقترحة في بلد ما في وقت محدد. ومع ذلك، فإنه من منطلق المنطق والخبرة ينبغي وضع إرشادات عامة للأسئلة التي يجب أن تطرحها على الحكومة فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي يجب أن تحظى بالأولوية قبل غيرها عند اتخاذ إجراء تشريعي؛ وبعبارة أخرى، ماهية المعايير التي ينبغي استخدامها في تحديد الأولوية التشريعية.

### الحصول على معلومات لترتيب التشريعات حسب أولوياتها:

لتحديد أولوية التشريعات المقترحة، يجب أن تطرح الأسئلة التالية:

هل مشروع القانون المقترح:

١. يحسن جودة الإدارة؟ وكيف؟
٢. يزيد فرص العمل؟
٣. يزيد إنتاج السلع والخدمات لسد الحاجات الأساسية لغالبية السكان؟

٤. يزيد الإنصاف؟ وكيف؟ وعلى المدى القصير، أو المتوسط، أو الطويل، من سيفوز؟ ومن سيخسر؟

كما يجب أيضاً أن تطرح الأسئلة التالية:

٥. هل تبدو الأحكام التفصيلية المذكورة في مشروع القانون قابلة للتطبيق؟ وبأية تكلفة؟ وما هي التبعات الاجتماعية المحتملة غير المقصودة؟

٦. ما هي التكاليف والفوائد الاجتماعية المرجحة لمشروع القانون؟

٧. في ضوء الموارد المتاحة للصياغة، ما مدى الصعوبة المرجحة التي تشكلها مهمة صياغة مشروع القانون، وكم ستستغرق هذه المهمة؟

٨. ما هي التشريعات الأخرى المقترحة التي تنافس على كسب الأولوية؟

ملخص:

١- يشكل واضعو السياسة عملية تحديد الأولويات، وعليهم أن يراجعوا العمليات التشريعية في الدولة مراجعة نقدية، وإذا دعت الضرورة، أن يعيدوا تنظيمها ليضمنوا تحديد أولوية التشريعات بما يحقق المصلحة العامة.

٢- إعطاء الأولوية بشكل عام للتشريعات التي من المرجح أن تعمل على تقوية المؤسسات الضرورية لضمان الإدارة الجيدة، وكذلك المؤسسات الاجتماعية-الاقتصادية التي توفر فرص العمل للسكان وتشكل نوعية حياتهم.

٣- وعند تقييم الأولوية النسبية للتشريعات التي من المرجح أن تؤثر على المؤسسات الاقتصادية للدولة في مجالات الزراعة، والصناعة، والقطاع غير الرسمي، والتجارة، والتمويل:

- يجب عدم اتخاذ القرار بناء على نماذج أو نظريات مجردة، بل بناء على حقائق نابغة من ظروف الدولة.
- يجب التفكير بعناية في الأسئلة التي يجب أن تطرح لتقييم الأثر الاجتماعي المرجح لتلك القوانين، وكذلك على فرص العمل المنتجة التي ستتوفر للمواطنين وتحسن من نوعية حياتهم.

## المطلب الثالث: تحديد أولويات التشريعات والحالة الفلسطينية

أما في الحالة الفلسطينية، وبعد إجراء مسح واستقراء شاملين للتشريعات كافة الصادرة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد تبين عدداً من النتائج أهمها، غياب خطة واضحة تحدد أولويات التشريع.<sup>٥٠</sup>

فقد عانى المجلس التشريعي من عدم وجود سياسة تشريعية واضحة ومتجانسة، أو خطة واضحة ومحددة لإقرار القوانين ذات الأولوية حسب احتياجات المجتمع الفلسطيني. ونتيجة لذلك، يلاحظ إهمال بعض القوانين ذات الضرورة الملحة على حساب قوانين أقل أهمية، وكذلك البدء في مجال أو محور قانوني محدد وعدم إتمامه والانتقال إلى موضوع أو محور آخر، وهو ما أنتج رزماً قانونية مبتورة وغير قادرة على تحقيق غاياتها.

فإذا كان لا بد من تحديث المنظومة التشريعية الفلسطينية وتوحيدها، فما هي أولويات التشريع التي يجب على المشرع الفلسطيني أن يعالجها؟ ليس الهدف هنا تسمية تشريعات معينة بذاتها، وإنما المهم هو بيان الأسس التي يمكن الاعتماد عليها من أجل تحديد تلك الأولويات أو إقرارها.<sup>٥١</sup>

يبدو واضحاً أن المشرع الفلسطيني لم يتبع فلسفة معينة في تحديد أولويات التشريع. فبعض التشريعات التي تم تبنيها حتى اللحظة هي وليدة الحاجة الملحة، وبعضها الآخر وليد ضغط أو مطالب من بعض الجهات المانحة وغيرها.<sup>٥٢</sup>

## كيفية تحديد أولويات التشريعات

إن تحديد أولويات التشريع لا يتم بصورة انتقائية وعشوائية، سواء أكان من قبل الأكاديميين القانونيين أم من فئة أم من جهة أخرى دون غيرها، وإنما يتم من قبل المجتمع ككل، بجميع فئاته الحاكمة والمحكومة، على ضوء الحاجات الملحة والأهداف والسياسات التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، ويرى أنها تخدم مصالحه وتلبي احتياجاته.

<sup>٥٠</sup> حسين أبو هنود. المرجع السابق، ص ٧٥-٧٧.

<sup>٥١</sup> مصطفى مرعي. عملية التشريع في فلسطين (الآليات والأهداف والأولويات)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار، ٢٠٠٠، ص ٤٦.

<sup>٥٢</sup> المرجع السابق، ص ٤٦.

وعليه، يجب التأكيد على أهمية وجود أو تشكيل لجنة تشريعية مشتركة تضم المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية والمؤسسات المعنية بالتشريع، هدفها التشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة وهيئات المجتمع المدني، لدراسة الحاجات الملحة من التشريعات، ووضع جدول هرمي لأولويات التشريعات، وجدول زمني يضمن إعدادها فنياً بصورة جيدة لتلائم المجتمع الفلسطيني.<sup>٥٣</sup>

كما يجب التنبيه إلى ضرورة وضع سياسة تشريعية عامة تكفل وحدة الأهداف والغايات، بحيث لا تقوم كل وزارة أو سلطة أو جهاز بوضع خطة مستقلة قد تتلاقى أو تتعارض مع ما يتم وضعه من خطط من السلطات أو الأجهزة الأخرى، كذلك يجب التعامل مع جميع القوانين ضمن معيار واحد في إطار الجسد القانوني الواحد، لا أن يتم التعامل مع كل قانون كحالة فردية منفصلة عن مجموع القوانين والتشريعات.<sup>٥٤</sup>

## المبحث السادس: السياسة التشريعية وآليات التشريع

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى تبيان الأثر الذي تحدثه السياسة التشريعية على العملية التشريعية بشكل خاص، وهو ما سيكون مداراً لبحثنا في هذا المبحث بتقسيمه إلى أربعة مطالب، نخصص الأول منها لبيان العلاقة ما بين السياسة التشريعية وعملية الصياغة؛ والثاني لبيان أثرها على العملية التشريعية؛ والثالث لتقييم القوانين الحالية؛ ونخصص الرابع لبيان أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية.

<sup>٥٣</sup> جمال الخطيب. المرجع السابق، ص ٥٤.

<sup>٥٤</sup> علي خشان. كلمة بعنوان "التشريع الفلسطيني، الواقع والمأمول"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٥٩.

## المطلب الأول: السياسة التشريعية ووضع معايير للصياغة<sup>٥٥</sup>

النظرية، هنا، أن التشريع سياسة وصياغة.

فالساسة عموماً، وبالمعنى الإجرائي، هي عملية صنع القرارات، التي تتضمن المفاضلة فيما بين البدائل المتاحة والممكنة، على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. والساسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها، وقدراته ومصالحه إزاءها، ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة.

أما الصياغة التشريعية فهي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، كي تكون قابلة للتنفيذ. ولهذا، يجب الحذر وعدم الخلط، ولو غير المتعمد، بين الصائغ والصانع؛ فالأول مصمم فني، والأخير هو صانع القرار، المسؤول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته.<sup>٥٦</sup>

ولكن، من ناحية أخرى، فسوف تتأثر السياسة التشريعية - بالطبع - بالمعطيات السياسية القائمة، فيكون هناك منهج تشريعي يختلف من نظام لآخر، ويتأثر بدرجة كونه نظاماً سلطوياً أو نظاماً ديمقراطياً، فالسياسة التشريعية في الحالة الأولى لا تتيح دوراً كبيراً للمجالس النيابية، وإنما يكون الدور الأكبر للسلطة التنفيذية (الحاكم)، وفي بعض الأحيان يكون الحاكم لا بساً ثوب مؤسسي خارجي مثل سلطة الحزب الواحد، أو الوحيد، وبالتالي يكون لدينا برلمان تابع، وفي مثل هذا الوضع يكون دور هذا البرلمان مجرد عملية تشريع لتصرفات السلطة التنفيذية؛ أي إدخال ما تراه مناسباً في إطار قانوني. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة، فإن السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية على نحو ما، قد تزداد فيه كفة طرف معين على أخرى، ولكنها جميعاً تبقى في دائرة التأثير.

<sup>٥٥</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٢٢.

<sup>٥٦</sup> علي الصاوي. المرجع السابق، ص ٢٣ وما بعدها.

## وتتمثل العلاقة بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية في أمور عدة، منها:<sup>٥٧</sup>

أولاً، المنهجية التي تتم بها عملية الصياغة، فالتوجه السلطوي يفرز صياغة سلطوية، تميل إلى الصرامة والثبات، ذلك لأنها تكون قد صنعت في أروقة السلطة المركزية، وعندما تدفع بمشروع القانون إلى البرلمان لا تجد قوياً فاعلة لتغييره، أو تكون قادرة على تمريره بحالته التي اقترحتها تقريباً، وهو ما لا يتوافر بسهولة في النظم الديمقراطية التي تركز على برلمانات مستقلة تستطيع انتقاد مشروع القانون الذي قدمته الحكومة (سواء مباشرة، أم عن طريق نواب الحزب الحاكم)، وتسعى إلى التغيير فيه ويكون لها دور أكبر في إعادة الصياغة.

ثانياً، تتأثر تقاليد الصياغة القانونية بنوعية السياسة التشريعية وما إذا كانت هناك "سياسة" عامة للتشريع أم يقتصر الأمر على معالجات تشريعية لقضايا متفرقة، تثار لأسباب طارئة. ففي الحالة الأولى تنعكس السياسة التشريعية على منظومة القوانين، فتساعد على اتساقها معاً من ناحية وسلامة توافقها مع الإطار الدستوري أو السياسي السائد من ناحية أخرى. أما في الحالة الثانية، فالأرجح أن تتباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر، وربما من مجلس إلى آخر، فتظهر بوضوح مشكلات مثل "تضارب التشريعات"، وتناقض النصوص والقواعد القانونية وتعددها وكثرتها، وضحالة الصياغة وركاكتها أحياناً.

ولا يعني هذا أن الصياغة الجيدة توجد في دول دون أخرى، أو أن العلاقة بين سلطوية نظام الحكم أو ديمقراطيته من ناحية، وضعف الصياغة التشريعية أو جودتها من ناحية أخرى، هي علاقة مباشرة، أو حتى من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج، وإنما يعني أن البرلمانات المتواجدة في ظل إدارة جيدة أقرب إلى إفراز صياغة تشريعية تتوافق مع مبادئ هذه الإدارة وأسسها الإجرائية التي تستقر اليوم.

فعلى سبيل المثال، تبرز وتساعد مظاهر الشفافية وقنواتها في برلمانات الحكم الجيد على تطوير النصوص المقترحة وتنقيحها، وذلك من خلال

<sup>٥٧</sup> المرجع السابق، ص ٦ وما بعدها.



طرح مشروعات القوانين للرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والفئات المعنية (ضرراً أو نفعاً) بأحكام القانون وآثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضاً، فتخرج القوانين أقرب إلى التطبيق وأسهل للفهم وأيسر في التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها، ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها، ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية، من خلال طرحها على بساط النقاش العام.

فكرة التشريع لا تأتي من فراغ، وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشاءها أو يفرض رغبته في إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته. وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع، ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية لجسدها في "مشروع تشريع". ولهذا، نجد في النظام المصري، مثلاً، أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستورياً وفنياً، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً. وعلى الرغم من أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية، وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أيًا من كليهما لا يبادر باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذي يفعل ذلك (أو البرلمان والحكومة معاً)، كما يصوغها أو يُقرّ صياغتها، تحت رقابته الدستورية.

ثالثاً، المحددات الاجتماعية والسياسية للصائغ وهو يقوم بترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية. فصيافة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، كما تتطلب دراسة أولويات السياسة التشريعية واستيعابها من ناحية أخرى. فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين، الأول هو المادة أو المضمون أو الجوهر، والثاني هو الشكل الذي يتمم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني، ليكون صالحاً للتطبيق العملي عند إصداره. فالغاية المراد إدراكها من التشريع تتم بلورتها وضبط مضمونها من خلال شكل له أسسه ومبادئه، وهو ما يسمى بالصياغة القانونية أو التشريعية.

وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي. من هنا يمكن تعريف الصياغة التشريعية

بأنها عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد صالحة، يمكن تطبيقها عملياً وعبر فترة ممتدة نسبياً دون لبس أو غموض.

قلنا إن التشريع سياسة وصياغة، والآن نقول: السياسة قبل الصياغة.

بعبارة أخرى: هل الصياغة الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتماسكة فنياً، أم هي التي يتم وضعها بطريقة ديمقراطية ثم نقوم بصياغتها على أسس علمية وفنية؟

سوف نتناول هنا الدلالات التي يحملها مفهوم حسن إدارة الدولة في العملية التشريعية، على مستويين: الأول هو صناعة التشريع، والثاني هو صياغة التشريع.

وعلى الرغم من الطرافة والعمق في تشابك الدلالة اللغوية والمنطقية "للصياغة" و"الصناعة"؛ بمعنى أن الصياغة في ذاتها صناعة، وأن الصناعة تنتج في النهاية صياغة، فإن ما نقصده في هذا السياق هو أن صناعة التشريع تعني تحديد مبرره وأغراضه وملامحه، وهي عمل برلماني أو نيابي، بينما نقصد بالصياغة فنون بناء النصوص وتحرير القوانين ومهاراتها. ولأن النائب هو المشرع، فإنه قد يكون صائغاً أو لا يكون، ولكن الصائغ ليس مشرعاً، حتى وإن أخذ المشرع بخبرته.

أما مفهوم حسن إدارة الدولة فهو الذي يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسة يتميز بأمور أساسية عدة، أهمها درجة كبيرة من احترام سيادة القانون، والشفافية في صنع القرار، وتشجيع المشاركة في الحياة العامة.

وبنظرة مدققة نجد أن المحك العملي لقياس مدى النجاح في الإدارة الحكومية، من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية، فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتولى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم، كانت داعمة لمنظومة الإدارة الجيدة.

ويمكن تطوير معايير عامة ومشاركة وممارسات موحدة في تحضير التشريعات وصياغتها، وذلك في حالة ما إذا كانت متضمنة في توجيهات رسمية تدعمها سلطة الحكومة أو البرلمان. وفي عدد من البلدان، ينظم

القانون هذه السمات الأساسية للتشريعات، وله قوة إلزام كل من الحكومة والبرلمان، وإنما في العادة تتوفر متطلبات أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بمنهجيات الصياغة والشكل والأسلوب التشريعيين، وذلك من الناحية الإدارية، من خلال توجيهات أو تشريعات ثانوية.

كما يمكن أيضاً توفير مبادئ توجيهية بالنسبة لطرق الصياغة، وذلك من خلال كتيبات خاصة عن شكل الصياغة والأسلوب المصرح به رسمياً، ويمكن لمثل هذه الوثائق أن تبين بطريقة أقل توجيهاً الأساليب المفضلة للتعامل مع ظروف صياغة معينة، أو الصعوبات التي كثيراً ما تنشأ عنها، كما أنها تبين كيف يمكن تبسيط لغة التشريعات حتى يستطيع الشخص العادي فهمها وتناولها، وأيضاً دعم فكرة الصياغة باستخدام اللغة العادية. بالإضافة إلى ذلك، فهي يمكن أن توضح لنا كيف نتقادي الممارسات السيئة، مثل اللجوء إلى اللغة القانونية دون أي داع لها، كما أنها حقاً ثمينة كأداة لتعليم الصائغين بأساليب الممارسة الحسنة بالاستعانة بالخدمات العامة الخارجية، فضلاً عن أنها أداة مساعدة في التدريب.

### المطلب الثاني: التدقيق من خلال العملية التشريعية<sup>٥٨</sup>

تعتبر البرلمانات مسؤولة دستورياً عن إعطاء الصلاحية الضرورية لتقنين المشاريع من خلال العملية التشريعية الرسمية، فعملية المناظرة حول التعديلات والنظر فيها تميل إلى التركيز على الملامح السياسية للقوانين بدلاً من الجوانب الفنية. ولكي يشاركوا مشاركة كاملة في الأخيرة، على أعضاء السلطة التشريعية أن يكونوا ملمين إلى حد معقول بسياق الخطة التشريعية المقترحة، وأهدافها، ومدخلها، والطريقة التي يتوقع أن يطبق بها القانون. فلن تقدم الوثيقة التشريعية نفسها إلا القليل من المعلومات عن خلفية الموضوع، وقد تحتاج إلى تحليل متخصص نسبياً لمعرفة كيف ستكون عند التنفيذ، وهذا يمكن أن يشكل عائقاً للكثير من الأعضاء من ذوي الخبرة المحدودة بموضوع البحث وكيفية تحليل القوانين.

وفي بعض النظم، حيث تعرض مشاريع القوانين على لجنة برلمانية للنظر الأولى فيها، قد تكون هذه اللجنة مصرحاً لها بالنظر في المشروع لأغراضها

<sup>٥٨</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٢٣ وما بعدها.

الخاصة، ثم رفع تقريرها حول عواقب المشروع الاقتصادية وعاقبته على ميزانية الدولة، أو الآثار الاجتماعية أو السياسية للقوانين، وما إذا كان في نظر اللجنة أن تلك القوانين ستكون وافية وذات فعالية.

أما في النظم الأخرى، فتستخدم وسائل مختلفة لتوفير المعلومات اللازمة التي قد يحتاج إليها البرلمان، وهي على سبيل المثال:

- وجود متطلب رسمي بأنه يجب أن ترفق بجميع مشاريع القوانين مواد إيضاحية تبرر محتواها وتفصله بشكل سردي أو إلقائي.
- توفير وسيلة للجان البرلمانية لطلب التبرير الشفوي من أحد وزراء الحكومة.
- توفير وسيلة للجان البرلمانية للاستماع إلى الأدلة من أفواه أشخاص من خارج البرلمان، سواء أكانوا خبراء أم متخصصين، وذلك فيما يتعلق بتأثير التشريع، ولكي ترفع اللجنة تقريرها عندما يعرض المشروع على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيه " التدقيق السابق لنظر المشرع ".
- توافر الخبراء الاستشاريين في مجالات معينة للبرلمان، الذين يستطيعون مساعدة أعضاء البرلمان في فحص المشاريع بشكل أكثر دقة.

وفي الوقت نفسه، يجب أن تتواجد بعض الضمانات للحكومة للتأكد من أن السلطة التشريعية لا تقرّ أحكاماً تكون غير واقعية أو تسبب مشاكل تنفيذية للحكومة عند تطبيق التشريعات التي تباشرها السلطة التشريعية، أو إجراء تعديلات في القوانين التي تتكفل بها الحكومة. وهناك عدد من الوسائل التي تستعمل لهذا الغرض.

### ضمانات لتشريعات الحكومة:

- حق الحكومة في أن تتلقى مقدماً نسخاً من جميع التعديلات المطروحة للنظر، وتقديم رأيها في هذا الشأن.
- حق الحكومة في تقديم تعديلاتها الخاصة بها.
- حق الحكومة بسحب مشروع قانونها في أي وقت كان.
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في المشاركة في الجلسات التي تُنظر فيها تشريعات الحكومة.
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في تقديم التبرير الشفوي أمام اللجنة المعنية.

بالإضافة إلى النظر في موضوع التشريعات، فقد قامت البرلمانات في العديد من البلدان بوضع الترتيبات اللازمة للتثبيت رسمياً من سلامة مشاريع التشريعات. وفي غالب الأمر ترتبط هذه الترتيبات بمسائل قانونية أو فنية وينفذها عادة المسؤولون في سكرتاريات البرلمانات، وتقوم بالنظر فيها لجنة تمهيدية. وعلى وجه التحديد، يركز الاهتمام على المسائل التي تتعلق بمدى اتساقها مع الدستور والالتزامات المتضمنة في المعاهدات ومدى مراعاتها للقوانين الحالية المعمول بها. ومن نواح كثيرة قد تتشابه هذه الضوابط مع تلك التي تمارسها الحكومة على مشاريع قوانينها، إلا أنها تعمل على تعزيز هذا العمل، ففتبين قيمتها الرئيسية عندما تستخدم للتحقق من سلامة المشاريع التي تم تحضيرها عقب أي مبادرة برلمانية، كما أنها قد تعمل على الحيلولة دون البدء في نظر مشاريع القوانين بصورة مؤقتة، في حين أنها لا تتطابق مع المعايير الماثلة المطبقة على القوانين التي تتكفل بها الحكومة. ولكن مرة أخرى نرى هنا أن القدرة على القيام بهذا العمل تعتمد على توافر المسؤولين المؤهلين لأداء مثل هذا العمل، فإنها تعزز من حجة البرلمان في إنشاء كادر خاص به من الصائغين الذين يستطيعون أداء هذه الوظيفة، بالإضافة إلى تقديم المساعدة في صياغة المشاريع البرلمانية والتعديلات المدخلة على مشاريع قوانين الحكومة.

### المطلب الثالث: تقييم القوانين الحالية:<sup>٥٩</sup>

توجد في عدد قليل من البلدان إجراءات للتقييم الدوري لقياس مدى أداء وفعالية القوانين المعمول بها حالياً، وإنما كبديل لذلك تميل بعض الهيئات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ التشريعات، عند مواجهة أي صعوبات أو مشكلات جديدة، إلى التقدم بعدد محدود من التعديلات المقترحة لمعالجة حالات القصور مباشرةً ودون إعطاء أي اعتبار مطوّل لما إذا كانت الخطة الأصلية تحقق أهدافها أو تؤدي وظيفتها كما هو مطلوب. وفي العادة، لا تقوم السلطات التشريعية من ناحيتها بعمل أي تقييم دوري للتشريعات التي قامت بتشريعاتها بنفسها، وعاقبة ذلك أن التشريعات التي لا تصلح للعمل بها أو التي تنفذ جزئياً تظل في كتاب القوانين التشريعية، ومثل

<sup>٥٩</sup> المرجع السابق، ص ٢٨ وما بعدها.

هذه "القوانين الورقية" التي توجد أكثريتها على الورق بدلاً من الواقع، فهي تشكل ارتياباً غير مقبول لدى كل من زعم أنه يتأثر بها، كما أنها تترك انطباعاً بأن فعالية السياسات أكبر مما هي عليه في واقع الأمر.

سنعمد إلى تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص الأول منهما للحديث عن فعالية المشاريع التشريعية، والثاني نخصصه لبيان الإجراءات المتبعة عند إجراء التعديلات الدورية، أما الثالث فنلقي فيه الضوء على مراجعة القوانين.

### الفرع الأول: فعالية التشريعات

في بعض البلدان كان أحد ردود الفعل لهذه الظروف أن وُضعت إجراءات رسمية لتقييم التشريعات بعد وضعها موضع التنفيذ لفترة من الزمن. ولهذه التقييمات التي تتم بعد الفعل متشابهات كثيرة في مأخذها مع تقييمات السياسات التي تتم قبل الفعل كما سبق توضيحه أعلاه، وبالتأكيد فقد يكون ذلك مبشراً بإجراء تقييمات جديدة للسياسات في حال ما إذا كانت هناك حاجة للتغيير. ولكن الغرض الأساسي منها هو مقارنة الآثار الفعلية والتأثير الفعلي للتشريع على الذين يقعون تحت طائلته، وعلى وجه التحديد ما إذا كانت الأهداف المتوقعة قد تحققت وإلى أي مدى، وبناء عليه هل ينبغي استبدال التشريع أو تعديله أو التخلص منه؟

من شأن إجراءات التقييم أن تكون مكلفة ومستهلكة للوقت، ولن يكون لوجودها مبرر ما لم تكن تركز اهتمامها على تشريع له بعض الأهمية، لأنها، على سبيل المثال، تحمّل الدولة نفقات باهظة، أو لأن لها عواقب مالية بالغة على بعض قطاعات الاقتصاد. وعاقبة ذلك أن التقييمات من هذا النوع التي قد تنطوي على درجة من التحليل الاقتصادي الإحصائي، يتم إجراؤها في العادة بواسطة الحكومة، وقد يتم ربطها بعملية وضع الميزانية. ومن ناحيتها تميل السلطات التشريعية أكثر إلى عمل مراجعات لجوانب معينة من التشريعات التي تترتب عليها آثار اجتماعية، وذلك عندما يستطيعون فحص فعاليتها وقياسها عن طريق سماع الأدلة من أفواه المتأثرين بالخطأ، وهؤلاء المنفذين لها كذلك.

## الأسئلة النمطية التي يتعرض لها التقييم ما بعد الفعل

- هل تحققت الأهداف الأصلية من حيث النوعية والكمية والزمن، قياساً على الحالة النمطية القاعدية لما كان سيحدث في غياب التدخل؟
- إلى أي مدى حقق التدخل إنجازاً للأهداف؟ أو هل حث على العمل الذي ما كان سيحدث لولا التدخل؟
- هل تأثر التنفيذ، سلبياً أو إيجابياً، بعوامل خارجية؟
- هل نتجت أي آثار جانبية مهمة وغير متوقعة؟
- هل وصلت جميع المعلومات المطلوبة من الحكومة والقطاع الخاص كما خطط لها؟
- هل أهدرت أي من الموارد المخصصة أو أسيء استعمالها؟
- ما مدى فعالية إدارة الخطة؟
- هل أدت الخطة إلى أي أوضاع ظالمة أو مسيئة لأي قطاع من قطاعات المجتمع؟
- هل كان من الممكن إتباع طريقة أخرى ذات فعالية أفضل في تقدير التكاليف؟
- ما هي التحسينات التي يمكن إجراؤها على الخطة التي قد تجعلها أكثر فعالية أو أفضل من حيث فعالية التكاليف؟
- هل الخطة بشكل عام مناسبة لتحقيق الأهداف المرغوبة؟

تكلف التقييمات من هذا النوع ثمناً ليس في الوقت والإنفاق من الناحية الرسمية فحسب، وإنما لأنها في العادة تعتمد على اقتناء المعلومات من خارج الحكومة. وكما هو الحال مع تقييم السياسات، فإن الاستشارة بالتحديد مع المجموعات الأساسية فيما بين الأطراف المتأثرة ذوي المصلحة، تعتبر ضرورية بصفة عامة، وذلك إذا كان سيتم الحصول على معلومات مهمة ذات الصلة وعمل تقييم دقيق لفعاليتها. وفي هذه الظروف، عادةً ما يفوق الأمر سعة السلطات التشريعية وقدرتها لإجراء تقييم دوري لجميع الخطط التشريعية، وإنما على الرغم من ذلك يمكن لنتائج تقييمات الحكومة أن تنشئ قاعدة الأساس التي يستطيع من خلالها البرلمانيون طرح أسئلتهم ومحاسبة هؤلاء المسؤولين عن السياسة وتنفيذها.

ويترتب على ذلك أنه إذا كانت التقييمات ستستخدم لهذا الغرض، فينبغي ألا تقتصر على استعمال الحكومة الداخلي، وإنما يجب أن توضع في منزلة الأملاك العامة. وقد يشجّع على إجراء التقييمات إدخال بنود في التشريعات الجديدة تنص على وجوب المراجعة والرقابة التي تلزم بالتحديد إجراء تقييم لفعالية التشريع عند مرحلة معيّنة من الزمن، وبناء على ما يرد في التقرير، فقد يُطلب من المشرع عندئذ أن يحدد ما إذا كان ينبغي أن يستمر التشريع معدلاً أو دون تعديل. ومن المتغيرات في هذا الوضع ما يعرف "ببند غروب الشمس"، الذي يستوجب أن تنتهي مدة التشريع بعد فترة محددة ما لم يقرر المشرع مواصلة نفاذه بناء على ما جاء في التقييم.<sup>٦١</sup>

### مثال لبند "غروب الشمس"

١. على الحكومة أن تقوم بعمل مراجعة لأداء هذا القانون وفعالته في أقرب فرصة ممكنة عملياً بعد انقضاء مدة ٥ سنوات من تاريخ سريانه.
٢. يجب أن تشمل المراجعة الآتي:
  - ١- إلى أي مدى تحققت أهداف القانون.
  - ٢- فعالية إدارة القانون، وبالتحديد فعالية التكاليف.
  - ٣- الحاجة إلى استمرارية القانون.
  - ٤- المسائل الأخرى التي تبدو للحكومة أنها ذات صلة بأداء وفعالية القانون.
٣. على الحكومة أن تقدم للمجلس الوطني تقريراً عن نتائج المراجعة في أقرب فرصة ممكنة عملياً بعد الانتهاء من المراجعة.
٤. ينتهي العمل بهذا القانون بعد انقضاء ٦ سنوات من تاريخ نفاذه ما لم يقرر المجلس التشريعي غير ذلك قبل تاريخ الانتهاء.

<sup>٦١</sup> هنالك ظاهرة حديثة نسبياً في فرنسا وهي مرتبطة بسياسة اللامركزية التي بدأتها الدولة (المعروفة تاريخياً بمركزية الحكم فيها) والتي تمنح السلطات المحلية المزيد من الاختصاصات التي كانت في الأصل للسلطات المركزية؛ هذه الظاهرة هي إمكانية قيام الوحدات الإقليمية (تحت شروط معيّنة) بتطبيق مختلف للقانون الساري في الدولة ولمدة زمنية لا تتجاوز الخمس سنوات وبصفة تجريبية؛ فقد تم تعديل الدستور عام ٢٠٠٣ لتحويل المشرع بتبني قوانين أو الحكومة بتبني لوائح تنظيمية التي تسمح بهذا وكان ذلك عن طريق إضافة فقرة رابعة على المادة ٧٢. كما تم إضافة المادة ٢٧-١ والتي تنص على أن القانون واللوائح التنظيمية يمكنها أن تحتوي على مواد ذات طابع تجريبي، يكون الموضوع والفترة الزمنية فيها محددين. وهذا ما جرى فعلاً في قوانين لاحقة، كما هو الحال مثلاً في القانون رقم ٢٠٠٤-٨٠٩ (١٣ آب ٢٠٠٤) بما يخص الحريات والمسؤوليات المحلية.



## الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة عند عمل التعديلات الدورية

من حيث المبدأ يجب أن تتبّع عملية سن التشريعات دورة سياسية بحيث يتبع تنفيذ أي سياسة جديدة تشريعياً تقييم يمر بعد ذلك في مرحلة إعادة تقييم للسياسة الأصلية، وإذا اقتضى الأمر فتطوير التعديلات وتشريعها في القانون الأصلي. ولكنه من النادر أن تكون مثل هذه العملية ممكنة التنفيذ بهذه الدرجة من السلاسة، أخذاً في الاعتبار أعباء العمل التشريعي غير المنقطعة في المجالات الأخرى، ومع ذلك فمن أمثلة الفشل في العديد من النظم عدم وجود نظام للتحديث الدوري للتشريعات، بل من شأن التغييرات التي تحدث في التشريعات الحالية أن تدفعها اعتبارات قصيرة المدى أو أولويات الوقت الراهن. إنه ليكون من المفيد لو أن الوزارات الحكومية اعتمدت إستراتيجية لعمل إعادة نظر تقديمية للتشريعات الواقعة في نطاق مسؤوليتها التي تمكنها على مر السنين من إعادة تقييم مدى الحاجة إلى الاحتفاظ بهذا التشريع بكامل صياغته أو بعد تعديله. ففي بعض البلدان، تتطلب الحكومة من جميع الوزارات أن تقوم بعمل مراجعة لتشريعاتها من جهات نظر معيَّنة، مثل ما يتعلق ببعض السمات المحددة المقنونة أو المهيمنة عليها كالمعاملة القانونية التشريعية للنساء أو الأطفال، أو تأثير التنظيم على الأعمال الصغيرة أو كفاية الأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة. وفي بعض المجالات التي يكون عدم الترابط فيها مواتياً، يكون تعيين لجان من بين الإدارات المختلفة أو حتى تعيين هيئة مستقلة، من المرجح له أن يسهم في وضع سياسة أكثر ترابطاً وانسجاماً لإجراء التعديلات التشريعية.

وفي بعض السلطات التشريعية، تقوم لجان متخصصة في موضوع البحث بمراقبة عمل الحكومة في مجال تخصصها والتدقيق في تفاصيل ذلك العمل، وفي أثناء ذلك قد تدخل في الاعتبار فعالية أجزاء معيَّنة من التشريع، وقد تكون المقترحات الخاصة بالتعديلات وشبكة الحدوث. إن فعالية مثل هذا النوع من العمل تعتمد عامّة على نوعية الدعم المقدّم من الخبراء الاستشاريين ومن سكرتارية البرلمان كما تعتمد على الإجراءات التي تمكّن اللجان من الحصول على المعلومات التي تحتاج إليها من كل من الحكومة، عن طريق جلسات شفوية وكتابية، ومن هؤلاء الأطراف المتأثرة.

## الفرع الثالث: مراجعة كتاب القوانين التشريعية

بعد مرور السنين قد تصبح التشريعات التي كانت في وقت ما مفيدة بالشكل الذي شرّعت به في الأصل عتيقة وغير صالحة للاستعمال، أو توقفت عن تحقيق غرضها الأصلي. ولكن عملية التعرف على الأحكام التشريعية التي انقضت أو قلت قيمتها من جراء الظروف المتغيرة نادراً ما تدرج في قائمة الأولويات. وإذا وضعنا في الاعتبار التزامات الوزارات بالنسبة لمبادرات السياسات الجديدة، فإنها تتناول مثل هذه الحالات بصورة متقطعة على أحسن تقدير، وبدلاً من ذلك أنشأت بعض الدول هيئات أو لجاناً حكومية وظيفتها بالتحديد المحافظة على إبقاء كتاب القوانين التشريعية قيد المراجعة والتقدم بالمقترحات لسن تشريعات لاغية للأحكام التي لم تعد مطلوبة، أو لتسوية الوثائق المتصلة في شكل أكثر ترابطاً دون إحداث تغييرات كبيرة في محتواها.

ولكن يمكن أن يترتب على ذلك صعوبات في تشريع هذه المقترحات إذا كان على التشريع المطلوب أن يتنافس مع المشاريع التي تدفعها السياسات للحصول على الوقت التشريعي في البرلمان. لذلك، نجد أن في بعض الأنظمة تطورت إجراءات برلمانية خاصة للتعامل مع تلك التشريعات، جنباً إلى جنب مع العملية التشريعية النمطية، وحيث أن المقترحات تقدّم أساساً لغرض "إزاحة الأخشاب الميتة" التي لم تعد لها فائدة، فيجوز استخدام ترتيبات معجلة وأقل شكلياً تتجنب الاحتياج إلى متابعة كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية العادية بكامل صرامتها.

## المطلب الرابع: أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية<sup>٦١</sup>

بصفة عامة، تحوّل بعض الحكومات (والوزراء في بعض البلدان) السلطة الدستورية لسنّ التشريعات الثانوية التي تعدّ بمثابة تكميل أو تفصيل للتشريعات الأساسية. ففي بعض النظم، يجب أن تمنح هذه السلطة بمفردها بموجب القانون الذي يرتبط به التشريع الثانوي.

<sup>٦١</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٣١-٣٢.

وفي التطبيق الأنجلوسكسوني، حيث يُتبع هذا المآخذ الأخير، فمن العادي أن تذكر ببعض من الدقة أهداف التشريع الثانوي أو ظروفه، أو الحالات التي تعلق وجود مثل هذا التشريع، كضمان يمكن أن تنفذه الرقابة القضائية ضد أي إساءة في استعمال السلطة. ويؤكد مثل هذا المآخذ أن سلطة تشريع القوانين تُترك للمشرع، وأنه إذا ما قامت هيئة أخرى بممارسة هذه السلطة، فإنها تفعل ذلك بتفويض من البرلمان، وتعمل في نطاق الحدود التي حددها البرلمان. وقد أدى هذا في بعض السلطات التشريعية إلى وضع إجراءات لإعطاء اعتبار خاص للطريقة التي يتم إشراك هذه السلطات المفوضة في أي مشروع قانون محدد، وذلك للتأكد من أن السلطات الممنوحة ليست أكثر مما هو مطلوب.

وفي عدد من هذه البلدان، تنص التشريعات على جدولة الوثائق الأكثر موضوعية لعرضها على البرلمان، أو للموافقة، أو عدم الموافقة عليها في الحالات الأكثر أهمية، وللتدقيق البرلماني في النواحي الفنية المتضمنة في الوثيقة، إذ توفر هذه العمليات مستوى من الضوابط السياسية والقانونية فيما يتعلق باستعمال السلطات، ولكنها لا تشكل أي سيطرة على ذلك الاستعمال. وفي واقع الأمر، فإن الفكر الشائع هو أن القيم المتأصلة في سنّ التشريعات الثانوية -التوفير من الوقت الذي يقضيه البرلمان في مسائل التفاصيل أو النواحي الفنية أو الأشياء ذات الطبيعة الروتينية، ومن أجل الراحة والسرعة النسبية في عملية تشريع القوانين- تبرر فقط تدخلاً محدوداً من قبل المشرع.

ولكن في أماكن أخرى لا تحظى هذه القضايا إلا بقدر قليل جداً من الاهتمام، ففي العديد من الحالات وبسبب منح سلطة دستورية عامة لسنّ التشريعات الثانوية، فقد يؤدي ذلك إلى تفادي الحاجة إلى تعامل المشرع مع هذه السلطات عند تشريعه قوانين أساسية جديدة، ومع ذلك يمكننا أن نرى اتجاهاً متنامياً نحو إدماج بنود تتعلق بالتفويض في القوانين الجديدة، وهذا على الرغم من أنها تميل إلى صياغتها بعبارات وتعبيرات معقدة لا تضع حدوداً قانونية دقيقة فيما يتعلق بالظروف التي قد تستعمل فيها هذه القوانين.

وفي الكثير من الأحيان، لا توجد في البرلمانات إجراءات محددة لفحص الشكل الذي صيغت عليه السلطة أو الطريقة التي ستمارس بها أو مورست

بالفعل، وحيث أن المشرع عند تشريع القوانين يميل عادةً إلى التركيز على القضايا الخاصة بالسياسة بدلاً من التركيز على الجوانب الفنية، فإن مثل هذه الأحكام تحظى عامةً بقدر قليل من الاهتمام. وهنا يمكننا الجدل بأن هذه الاتجاهات تعكس عجزاً ديمقراطياً في العملية التشريعية، ولاسيما إذا كان لمحتوى التشريع الثانوي آثار واسعة النطاق على بعض قطاعات المجتمع، بدلاً من اقتصره على مسائل تتعلق بالفعالية الإدارية للقانون الأساسي.

كما يمكننا الجدل بأنه ينبغي أن تتاح للمشرع الفرصة لفحص التشريع الثانوي، على الأقل في ملخصه، الذي سيُعدُّ بمثابة تكميل لأي تشريع أساسي جديد، أو لأي جزء منه يكون معروضاً عليه للنظر فيه. ومن حيث المبدأ، فهذا يقتضي بأن تقوم الهيئة المنفذة له بتحضير الوثيقة في شكل مسودة جنباً إلى جنب مع مشروع القانون، وذلك لتقديم صورة كاملة للخطة التشريعية الجديدة، ولهذا المآخذ ميزة إضافية، وهي التطرق إلى مشكلة واجهها عدد من البلدان التي تمر بمراحل انتقالية، حيث تأخر تطبيق القوانين الجديدة إلى حد خطير لأن التشريعات الثانوية الداعمة لها والضرورية لم تكن قد استكملت في الوقت الذي أصبح القانون نافذ المفعول. ولكن هذه الصياغة المدمجة، مهما كانت مرغوبة، ليست دائماً ممكنة التطبيق، على الأقل إذا كان القانون الأساسي قد أُجريت عليه تعديلات جوهرية أثناء صدوره من قبل السلطة التشريعية، ولكن نجد أن بعض البلدان قد قبلت الفكرة بأنه يجب في أقل تقدير أن تشير الوثائق الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون إلى الوثائق الثانوية التي ستصدر بعده. وفي تلك النظم التي لا يمكن تأجيل بدء العمل بالقوانين بمجرد أن مرت بالعملية التشريعية، فتتضح أهمية الجدولة الزمنية المسبقة بالنسبة لبرنامج التحضير بأكمله، بما فيها تلك المتعلقة بمسألة الوثائق المنفذة له.

وبالإضافة لما سبق، فلمعايير الجودة المطبقة على القوانين الأساسية قوة النفاذ نفسها فيما يتعلق بعملية تحضير الوثائق الثانوية وصياغتها، إذ ينبغي أن تكون لصائغ القانون صورة واضحة عن نوعية المسائل التي سينبغي أن تتناولها المجموعة الأولية من الوثائق الثانوية، كما يجب أن يتأكد كل التأكيد من أن السلطة القانونية المسؤولة عن إعدادها إما موجودة بالفعل أو مشمولة في نص القانون. وهذه مسائل تعتبر جزءاً من عملية التحضير الكلية، وبناءً عليه فعند مرحلة التخطيط للمشروع التشريعي

ينبغي مراعاة هذه المسائل وتخصيص الوقت المطلوب لها. فنجد هنا أيضاً أن هناك فوائد تعود علينا من وجود هيكل تنظيمي وإداري يأخذ في كامل اعتباره هذا الشكل في تشريع القوانين، سواء أكان يلزم القانون الأساسي أم يتم في تاريخ لاحق له عندما تنشأ الحاجة إلى وجود وثائق ثانوية جديدة. وبالمثل فينبغي أن تطبق المعايير نفسها كما تطبق على الطريقة المتبعة في صياغة هذه الوثائق والتعبير عنها، وعلى الوثائق الإيضاحية المرفقة بها. ومن نواح معيَّنة، قد يتطلب الأمر إعطاء أهمية أكبر للتأكد من صياغتها بدرجة الوضوح المطلوبة، حيث أنه من حين لآخر قد يستوجب الأمر أن تتعامل مع تفاصيل الخطة التشريعية التي قد تكون معقدة ومطوّلة.

بصفة عامة، يُنظر إلى هذا العمل على أنه إلى حد كبير إحدى وظائف السلطة التنفيذية، وبناءً عليه، يُنظر إلى إزعانه لمعايير وممارسات معيَّنة، كما هو منصوص عليها في "توجيهات الصياغة"، على سبيل المثال، على أنه مسألة تخص الحكومة وليس البرلمان. فإنه لمن المعتاد أن نجد متطلباً بأن تخضع مسودات الوثائق لإجراءات التثبيت من سلامتها، كما يحدث في وزارة العدل على سبيل المثال، وذلك قبل أن تعتمدها الحكومة. وفي الوقت ذاته، فثمة قيمة في الإجراءات التي تمكن المشرع من التدقيق في الوثائق المهمة، سواء أكانت في شكل مسودات أم بعد الانتهاء من إعدادها، وقد يحتاج الأمر إلى وجود أحكام تشريعية لوضع مثل هذا المتطلب، ولتحديد أنواع الوثائق التي سيُطبَّق عليها، والسلطات التي يحق للمشرع ممارستها كحق الاعتراض أو الفيتو على سبيل المثال.

## المبحث السابع: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي

### التكاليف الاقتصادية:

نقصد بتعبير "التكاليف الاقتصادية" التكاليف التي سيدرجها المحاسب المتشدد. وتتضمن التكاليف المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد، والمباني، والمعدات، والخدمات الضرورية لتنفيذ القانون. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة من الإيرادات الجارية، أو تدفعها بمرور الوقت، في شكل أصل الدين والفائدة على القروض. وقد تثير العوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو العجز، مشاكل عند تقدير هذه التكاليف الاقتصادية المباشرة.

كما تدفع الحكومات تكاليف غير مباشرة يصعب تقديرها. فإذا كان قانون ما مقترح يتعلق بالمسؤولية عن المنتج، مثلاً، يرتكن إلى التقاضي الفردي بوصفه التدبير التنفيذي الرئيسي له، يجب أن تغطي الإيرادات الحكومية المصروفات الإضافية، لتتمكن المحاكم من التعامل مع الدعاوى القانونية الناشئة عن تطبيق القانون.

وقد يتحمل القطاع الخاص أيضاً تكاليف اقتصادية نتيجة تأثير القانون على الوظائف، أو الأجور، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية للمشروعات القائمة. وقد تظهر هذه التكاليف في شكل زيادات ضريبية (يتوقف تأثيرها على ما إذا كان عبء الضرائب يقع أكثر على المجموعات ذات الدخل المرتفع أم المنخفض). ولا تظهر بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت.

سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريعات؛ وفي الثاني تكلفة العمل بأحكام التشريع؛ وفي الثالث موقف المشرع الفلسطيني من سياسة التهيئة للتشريعات.

## المطلب الأول: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريعات

تعد دراسة الأثر الاقتصادي المحتمل للتشريعات جزءاً مهماً من عملية التخطيط التشريعي، ومن الضروري أن تتم دراسة تبعة التشريع الاقتصادية في فترة وضع المسودة الأولى لمشروع التشريع وقبل عرضه على المجلس التشريعي، فلا يتصور أن يصدر قرار بسن تشريع ذي تبعات اقتصادية على الاقتصاد الوطني، أو تعديل تشريع قائم، دون أن يكون واضح السياسة التشريعية قد درس هذه الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، ووضع بها مذكرة تفصيلية (مذكرة كلفة التشريع)، موجهة إلى مقر السياسة أو المشرع، مبرراً أسباب القرار المتخذ وبدائله.

والأصل في موضوع مذكرات تكلفة التشريع أن يتم وضعها في المراحل الأولى للعملية التشريعية، إذ أن واضح السياسة التشريعية ينبغي عليه أن يحدد المشكلة أو الموضوع الذي يرمي إلى مواجهته، ومن ثم يقوم بتحديد جميع الحلول المتصورة للإشكال، ويبدأ بدراسة جميع الحلول والمفاضلة بينها لغايات تحديد الحل الأمثل للمشكلة، وأخيراً يقرر الأخذ بخيار معين دون آخر مع تبرير هذا القرار، والمقارنة بينه وبين الخيارات الأخرى.

السياسة الاقتصادية للتشريع هي عملية متكاملة مع عملية سن التشريع، وعلى عكس الصياغة الفنية لمشروع التشريع، فإن السياسة الاقتصادية ليست من مهام الصياغة الفنية لمشروع التشريع، كما أن السياسة الاقتصادية ليست من مهام صائغ التشريعات ولا تحتاج إلى خبرة قانونية عامة، إنما هي آراء خبراء اقتصاديين متخصصين في المواضيع التي يواجهها التشريع ويهدف إلى معالجتها.

التأثير المالي للتشريعات لا يقتصر على خزينة الدولة فحسب، وإنما قد يمتد إلى الحالة المالية الشخصية للمواطنين أنفسهم، وهذا مما يتفق مع النظرية العامة للتكاليف المالية التي تعتبر أن "خزينة الدولة جيوب رعاياها"، وعملاً بهذا التصور فإن التغيير القانوني بالتعديل أو بالإلغاء لأحد التشريعات لا يمكن أن يكون تأثيره في الفراغ، ما يعني أن المشرع يجب عليه أن يحلل ويقدر الأثر الاقتصادي للأداة التشريعية قبل اتخاذ القرار بشأن التشريع من عدمه.

والمثال النموذجي الذي تتم الإشارة إليه عند الحديث عن التأثير الاقتصادي للتشريع هي حالة قوانين العمل، وذلك عند فرض التزام جديد على عاتق أرباب العمل تجاه موظفيهم، من مثال النص على تخفيض ساعات العمل اليومية من ٩ ساعات إلى ٨ ساعات، هذا التخفيض سيؤدي إلى زيادة تكاليف الإنتاج على عاتق رب العمل الذي سيقوم دون شك برفع أسعار سلعه لمواجهة هذه الزيادة، وبالتأكيد فإن هذه الزيادة ستكون على عاتق المستهلك الذي من المحتمل أن يلجأ إلى شراء البضائع الأجنبية المستوردة، ما يعني أن الاستهلاك الوطني سينصب على البضائع المستوردة، وهذا سيؤدي إلى تشريع تشريعات جديدة في مجال التجارة الخارجية والاستيراد والتصدير، وهكذا.

بل أكثر من ذلك، فإن التأثير ربما يمتد إلى الفئة المخاطبة بالتشريع المعدل، وهي فئة العمال، إذ قد يلجأ أرباب العمل إلى فصل عدد من العمال لمواجهة ارتفاع تكاليف الإنتاج، وهنا تنتفي العلة الأساسية للتعديل التشريعي، التي هدفت أصلاً إلى رفع المستوى المعيشي للعمال من خلال تخفيض ساعات العمل اليومية.

إذن تستدعي السياسة التشريعية دراسة التأثير الاقتصادي للتشريعات قبل اتخاذ القرارات بشأن هذه التشريعات، فتنظيم قطاعات معينة يترتب عليها خسائر معينة في قطاعات أخرى من قطاعات الأعمال في الدولة من خلال العناصر الأساسية للموضوعات التي يتم إقرارها ضمن الخطة التشريعية للدولة في فترة معينة.

ومن المعلوم أن التشريع هو أداة السلطة التنفيذية وأداة الدولة على وجه العموم لخلق واقع عملي معين في المجتمع ولغايات إنشاء توجه جماعي معين ملزم في المجتمع. فيتوجب على واضع السياسة التشريعية قبل أن يأخذ قراره بتوجيه المشرع إلى قرار تشريعي معين، أن يأخذ بعين الاعتبار كل الخيارات الأخرى التي تسهم في اتخاذ قرار تشريعي سليم بخصوص المسألة المراد تنظيمها، ومن الأدوات المساعدة في وضع السياسة الاقتصادية للتشريع استعمال قوائم التدقيق (Check List)، ومثل هذه القائمة يجب أن تحتوي على أسئلة في تأثير التشريع الاقتصادي كالتالي:



١. هل هناك تشريعات أخرى ذات صلة بموضوع الأداة التشريعية؟
٢. هل استنفذت جميع الاختيارات التشريعية الأخرى؟
٣. ما هي التكلفة المتوقعة لتنفيذ هذا التشريع؟
٤. من هي الفئة التي سوف تستفيد من تطبيق هذا التشريع؟
٥. من هي الفئة التي سوف تتضرر من تطبيق هذا التشريع؟
٦. هل تنفيذ الأداة التشريعية يحتاج إلى استحداث مراكز قانونية جديدة أو خلق مؤسسات قانونية؟
٧. من هي الجهة الحكومية التي سوف تقوم على تطبيق هذا التشريع؟
٨. هل هناك تشريعات ثانوية يجب إصدارها لتنفيذ السياسة التشريعية؟
٩. هل سيكون للأداة التشريعية أثر مباشر أو غير مباشر على تشريعات أخرى؟
١٠. هل درست أهمية الأداة التشريعية وموقعها بالنسبة للسياسة العامة للدولة قبل الأخذ بها؟

والتأثير الاقتصادي للتشريعات يتجلى في مجالين:

١. تكلفة العمل بأحكام التشريع (التأثير الاقتصادي المباشر).
٢. تأثير التشريع الاقتصادي على قطاع الأعمال الخاصة (التأثير غير المباشر).

وهنا نهدف إلى دراسة الجوانب العملية للمجالين السابق ذكرهما، والتوصل إلى آلية فلسطينية خاصة وعملية في الوضع الفلسطيني.

## المطلب الثاني: تكلفة العمل بأحكام التشريع

خلق التشريعات يترتب عليه تبعات اقتصادية حقيقية تتمثل في المراكز القانونية التي يخلقها، وفي المؤسسات الفعلية القائمة على تنفيذ أحكام التشريع. فالتشريع يحتاج إلى أدوات تنفيذية لوضعه موضع التطبيق، وتتمثل هذه الأدوات أو الترتيبات في الأجهزة التنفيذية التي تشرف على تطبيقه وتشمل رواتب كادر الموظفين العاملين على تنفيذ مقتضيات

التشريع، والنفقات اللازمة لسريان التشريع مثل خلق آليات عمل معينة أو تحديد نشاط القطاع الخاص مثلاً في موضوع التشريع، ومن الأمثلة أيضاً على هذه النفقات العقود التي قد تضطر الدولة إلى إبرامها مع جهات خاصة محلية أو دولية، وما تتضمنه هذه العقود من التزامات مالية على عاتق الدولة وتبعات اقتصادية تتحملها الخزينة العامة.

وسنعرض فيما يلي إلى التأثير الاقتصادي المباشر من نواحي تكلفة تنفيذ التشريعات وعناصر التكلفة من خلال أمثلة لتشريعات افتراضية، ففي مجال التشريعات التي تنظم موضوع الزراعة في فلسطين، فإن استحداث وحدة إدارية في وزارة الزراعة لغايات فحص المنتجات الزراعية الواردة إلى داخل الدولة قد يترتب عليه، كخيار، توظيف عدد من الموظفين الحاصلين على شهادات خاصة في مجالات الفحص المخبري والبكتيري والحيوي، أو قد نلجأ إلى خيار ثانٍ عن طريق تدريب موظفين موجودين في الوزارة أو في دوائر حكومية أخرى على تقنيات البحث وفحص المنتجات، وهذا بالطبع يعني، من زاوية اقتصادية، تكلفة أكثر من الخيار الأول.

وقد نلجأ إلى خيار ثالث يتمثل في إبرام الدولة لعقد مع مؤسسة من مؤسسات القطاع الخاص حتى تقوم بإجراء الفحص نيابة عنها، ومن الطبيعي هنا أيضاً أن تكلفة هذا الخيار مختلفة عن تكلفة الخيارين السابقين، إلا أنه، وما يهمنا في هذا الصدد، أن تعدد الخيارات يستوجب اختلاف التكلفة. وهذا ما ينبغي عكسه في مذكرة تكلفة التشريع التي ينبغي أن تتضمن بشكل أساسي المشكلة التي يراد التعامل معها، وجميع الخيارات التي تم طرحها كحل، ومن ثم تحديد الحل الذي استقر عليه كخيار تشريعي بناء على حساب التكاليف المتوقعة من تطبيق هذا الخيار وتكلفة الخيارات الأخرى.

وبالتالي، فإن مسؤولية تقدير كلفة التشريع تقع على عاتق واضع السياسة التشريعية ويتوجب عليه الإجابة عن قائمة من الأسئلة التي ترمي إلى حساب التكلفة العامة للتشريع:

١. هل تم تحديد المشكلة بشكل دقيق؟
٢. هل تدخل الحكومة مبرر؟
٣. هل التشريع هو أنسب شكل للتدخل الحكومي؟

٤. ما هو الأساس الدستوري للتشريع؟
٥. ما هي المستويات الحكومية المناسبة لاتخاذ القرار التشريعي؟
٦. هل مزايا التشريع تبرر نفقاته؟
٧. هل توزيع النفقات على المجتمع عادل وواضح؟
٨. هل التشريع واضح، شامل، متوافق، وسهل الوصول إليه من الكافة؟
٩. هل حصل جميع أطراف التشريع على الحق في التعبير عن أنفسهم؟
١٠. كيف سيتم تطبيق التشريع؟

وحتى يتمكن واضع السياسة التشريعية من تحديد التكلفة العامة للتشريع، فإنه مدعو إلى (تحديد المشكلة بشكل دقيق)، وذلك يعد الخطوة الأولى في وضع السياسة التشريعية وبناء الأداة التشريعية، ولا يعد هذا الخيار خطوة شكلية أو مسألة تحضيرية فحسب، إنما هي تشخيص دقيق ومحدد للمسألة التي ينبغي التعامل معها، والسبب الذي من أجله تم اعتبارها مشكلة تستحق البحث والمعالجة، فضلاً عن وصف المسألة من الناحية الفنية (إن وجدت)، وكيف تعد أساسية في عجلة الحياة اليومية للمجتمع.

بمجرد الإلمام بالمشكلة من جوانبها كافة، يتعين على واضع السياسة التشريعية أن يتأكد من فكرة تدخل الحكومة وهل هو مبرر. في هذه الحالة، عليه أن يتأكد من ضرورة التدخل الحكومي، وهل هو ضروري في زمن اختلفت فيه وظائف الدولة عن أزمان ماضية، وأصبحت الحكومات في هذا الزمان تترك الفرصة، بل والمبادرة في كثير من الأحيان، للقطاع الخاص، الذي بدوره يوجد حلولاً لمشاكل عالقة ويساهم في حلها دون الحاجة إلى التدخل الحكومي الذي يترتب عليه نفقات زائدة يمكن التخفيف منها.

إذا وجد واضع السياسة التشريعية أن الضرورة تقتضي تدخل الحكومة أو مساهمتها في إيجاد حل للمشكلة، يتوجب عليه الإجابة عن سؤال متعلق بنوع التدخل الحكومي، وهل التشريع هو الشكل المناسب لتدخل الدولة؟ فربما كانت هناك وسائل وطرق أخرى لحل المشكلة غير التشريع، وربما أمكن التغيير عن طريق الإجراءات الإدارية من خلال الأجهزة الإدارية القائمة، وبالتالي لا حاجة لسن تشريعات وضياع وقت سلطات الدولة في إنشاء قوانين جديدة وتنفيذها وتفسيرها.

وكجزء من عملية التخطيط السليم للتشريع، لا بد على واضع السياسة التشريعية من أن يتأكد من وجود أساس دستوري للتشريع يبرره ويعطي الحق لواضع التشريع في وضعه، وتدخل هذه النقطة في عداد التأكيد من شكل الأداة التشريعية التي سيلجأ واضع السياسة التشريعية إلى اعتمادها، ومعالجة المشكلة عن طريقها، فهل سيكون الحل عن طريق القانون وعرضه على المجلس التشريعي؟ أم سيكون الحل عن طريق الأنظمة؟ وهل هناك قوانين قائمة تخول السلطة التنفيذية سن مثل هذه الأنظمة؟ أم يرى واضع السياسة التشريعية أن يعمد إلى الحل الإداري عن طريق التعليمات، وبالتالي عليه أن يتأكد أن هناك تفويضاً تشريعياً ممكناً له؟

الجانب التالي من قرار شكل الأداة التشريعية المناسبة لحل المشكلة يتمثل في الإجابة عن سؤال يتعلق بالمستويات الحكومية المناسبة لاتخاذ القرار، فالحل التشريعي لا بد من وجود جهة حكومية تدعمه وتسير به إلى حين إقراره، فمشروع القانون يتم إقراره من قبل مجلس الوزراء قبل عرضه على المجلس التشريعي، والنظام لا بد من تنسيب الوزير المعني لمجلس الوزراء به للموافقة عليه، والتعليمات بحاجة إلى موافقة الوزير المعني عليها حتى تصبح سارية.

بعد التثبت من استيفاء الشروط المؤسسية كافة لخلق التشريع الجديد، يتوجب على واضع السياسة التشريعية أن يتثبت من كون مزايا التشريع تبرر نفقاته، وذلك يكون بوضع قائمتين مستقلتين؛ إحداهما تبحث المزايا المتوقعة من وجود التشريع الجديد، والثانية تحسب النفقات المتوقعة من تطبيق هذا التشريع.

### **المطلب الثالث: المشرع الفلسطيني وسياسة التهيئة**

لقد أثبتت الممارسات الميدانية لعملية التشريع الفلسطيني افتقار المشرع الفلسطيني لألية التهيئة حال شروعه بوضع التشريعات الفلسطينية وإعدادها، ما أثر سلباً على العديد من التشريعات جراء عدم القدرة على تطبيقها الفعلي، كما هو الحال مع قانون الخدمة المدنية، وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وغيرها من التشريعات التي تعثر تطبيقها جراء الموارد المالية المحدودة للسلطة.

ولهذا، نرى ضرورة اعتماد المشرع الفلسطيني لسياسة التهيئة المادية والتشريعية للتشريعات بهدف ضمان التطبيق الجيد والفاعل للتشريعات الفلسطينية، وذلك من خلال اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان، بالتهيئة المادية لهذا التشريع عبر تشكيل لجنة خاصة من المجلس والسلطة التنفيذية للقيام بدراسة الموارد والإمكانات المالية للسلطة الوطنية، للوقوف على مدى امتلاك خزينة الدولة للقدرة على تغطية تكاليف النفقات التي يتطلبها إنفاذ القانون وتطبيقه؛ سواء على صعيد تغطية الاحتياجات البشرية التي قديتطلبها كالموظفين وغيرهم من الكوادر البشرية أم الاحتياجات البنوية المادية، وبخاصة في التشريعات التي تتطلب إنشاء وتجهيز السلطة لمقرات معينة، كما هو الحال مع المحاكم والإدارات المستحدثة.

والى جانب ذلك، تهدف التهيئة المادية للتشريع إلى منح السلطة التنفيذية الفرصة والوقت الكافي لتنظيم شؤونها المالية وترتيبها على وجه يتفق ومتطلبات التغطية المادية لمشاريع القوانين المزمع إصدارها.

كما تهدف التهيئة بجانبها التشريعي إلى دراسة المشرع الفلسطيني للتشريعات النافذة كافة، لضمان عدم تناقض القانون الجديد مع ما هو سار منها، وفي حال العكس؛ أي إذا ما تطلب هذا التشريع تغير في المراكز القانونية القائمة، فعلى المشرع أن يعمل على تعديل التشريعات النافذة على الوجه الذي ينسجم مع التشريع الجديد.<sup>٦٢</sup>

---

<sup>٦٢</sup> منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية "، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣، ص ٨٢-٨٣.



## الفصل الثاني

### إعداد القوانين

#### توطئة

تنيط الدول الديمقراطية السلطة التشريعية صلاحية سن التشريع العادي؛ كونها منتخبة من الشعب ومعبرة عن سيادته، وتجسيدا لمعاني الديمقراطية الحقيقية. وإدراكاً منها للآليات الدقيقة والمعقدة التي تمر بها عملية سن القوانين، وضماناً لسلامة التشريعات وتحقيقها للمصلحة العامة.

كما تفوض هذه الدول السلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريعات الثانوية، شرط عدم تجاوزها حدود التفويض، ومع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية. وعادة ما تنظم الدساتير عملية إصدار التشريعات وآلية سنّها إجمالاً، وتفصّل الأنظمة الداخلية للبرلمانات والقوانين والأنظمة الخاصة ذلك.

وعليه، يكون المقصود بالتشريع، عملية وضع السلطة المختصة في الدولة للقواعد القانونية في عبارات مكتوبة، وفقاً لأحكام الدستور.

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من التشريعات تتدرج بحسب قوتها: التشريع الدستوري، التشريع العادي أو التشريع الرئيس (القانون)، التشريع الفرعي أو الثانوي.

وسوف نقصر دراستنا على التشريع العادي، ذلك التشريع الذي تسنه بحسب الأصل السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور، وبحسب الأصل فإن المختص بسن التشريعات في فلسطين هو المجلس التشريعي.

ويمر التشريع قبل أن يصبح قانوناً بأربع مراحل رئيسة وهي:

١- الاقتراح

٢- المناقشة والتصويت من قبل البرلمان (الإقرار)

٣- الإصدار

٤- النشر

وسنقصر نطاق دراستنا على المرحلة الأولى، وما يتصل بها من مبادئ وضوابط عامة؛ حيث سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نتناول في الأول دراسة عملية اقتراح القوانين، وفي الثاني ضوابط العملية التشريعية وتحدياتها الداخلية والخارجية، وفي الثالث عملية صياغة القوانين.

## المبحث الأول: اقتراح القوانين

قبل أن يتم اقتراح قانون ما من قبل الجهة المختصة وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً، فإن الحكمة التشريعية تملي على مقترح التشريع حصر المشكلة التي يراد تنظيمها بالتقنين، ومن ثم دراستها، بغية وضع الحلول القانونية السليمة لها.

إن دراسة هذا المبحث تقتضي منا تقسيمه إلى خمسة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول المشكلة محل التشريع؛ وفي الثاني الجهة المختصة باقتراح القوانين؛ وفي الثالث سن التشريع العادي؛ وفي الرابع الجهات الضاغطة في اتجاه سن التشريعات؛ وفي الخامس المسائل التي ينبغي على معد التشريع الإحاطة بها والتنبيه لها.

## المطلب الأول: معاينة المشكلة المراد معالجتها

يقتضي الأمر أثناء مرحلة التفكير في اللجوء للحل التشريعي اتخاذ بعض القرارات المهمة والرئيسية فيما يتعلق بمسائل معينة، ومنها الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة، ووضع أهداف التشريع الذي يفترض أنه سيحل هذه المشكلة. وعلى الجهة المقترحة لمشروع القانون أن تتساءل عما إذا كان هناك فعلاً مشكلة، وبالتالي ضرورة وحاجة لوضع قانون جديد أو تعديل القانون الساري، أو الإلغاء، وهل يمكن للقانون أن ينفذ ويقبله المجتمع. وعلى معد التشريع الوقوف على الأسباب الكامنة وراء



حدوث المشكلة، وعلى الشخص أو الشيء المتضرر، وعلى حجم الضرر، وعلى نسبته في المجتمع. كما عليه الإحاطة بالخيارات المتاحة كافة لمعالجة المشكلة، ودراستها بتمعن واستفاضة، وازعاً نصب عينيه الكلفة المالية لكل خيار، والآثار التي يمكن أن تنجم عنه، ليهتدي إلى القرار السليم في هذا الشأن.

## المطلب الثاني: الجهة المختصة باقتراح القوانين

يقصد باقتراح القانون التقدم إلى السلطة التشريعية بمشروع قانون واضح الموضوع والمضمون، لتبدي رأيها فيه، بهدف اتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى اعتباره قانوناً من قوانين البلاد.

### من صاحب الحق في اقتراح القوانين؟

عادة ما تنص القواعد الدستورية في الأنظمة الدستورية المقارنة على حق عضو أو عدد معين من أعضاء السلطة التشريعية،<sup>٦٣</sup> أو السلطة التنفيذية ممثلة برئيس البلاد أو الحكومة في اقتراح القوانين.

وتتم التفرقة في الفقه الدستوري وبرلمانات العالم المختلفة بين اقتراحات القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية، وتلك الصادرة عن أعضاء البرلمان، حيث تسمى الأولى مشروعات بقوانين، في حين تسمى المقدمة من البرلمانيين اقتراحات بقوانين. إلا أن بعض الدساتير تسوي بين الفرضين، إذ تطلق على الاقتراح في أي منهما اسم المشروع بقانون.<sup>٦٤</sup> ولكن الدستور المصري، وإن لم يكن قد فرّق بينهما في التسمية، إلا أنه فرّق في المعاملة؛ فبينما يحال الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية إلى إحدى لجان مجلس الشعب لفحصه وتقديم تقرير عنه، فإن الاقتراح المقدم من أعضاء مجلس الشعب لا يحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصه من قبل لجنة خاصة، لإبداء

<sup>٦٣</sup> وتنص غالبية الدساتير على أن كل اقتراح بقانون تقدم به عضو أو أعضاء من (البرلمان) وتم رفضه، لا يجوز تقديمه ثانية في دورة الانعقاد ذاتها. انظر مثلاً: المادة (١١١) من الدستور المصري، المادة (٢/٩٥) من الدستور الأردني، المادة (٢/١٠٥) من الدستور الدائم لدولة قطر، والفقرة (٢) من المادة (٥٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

<sup>٦٤</sup> كالمادة (١١٠) من دستور جمهورية مصر الدائم لسنة ١٩٧١.

الرأي في مدى جواز نظر المجلس فيه، وبعد أن يقرر المجلس ذلك.<sup>٦٥</sup> وعلى أي حال، فإن اختلاف التسمية لا يعني تقرير أفضلية لأي منهما على الآخر، فإذا ما تم إقرار أي قانون من قبل السلطة التشريعية، وأُصدر ونُشر حسب الأصول، فإنه يكون في مرتبة أي قانون آخر بصرف النظر عن الجهة التي اقترحته.

وفي الأردن، نصت المادة (٩٥)<sup>٦٦</sup> من دستور العام ١٩٥٢ على أنه يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

وفي ألمانيا، فإن اقتراح القانون قد يكون من طرف الحكومة أو أعضاء البرلمان أو الولايات المكوّنة للاتحاد ومن أي منظمة غير حكومية.<sup>٦٧</sup> وتوجد لجان مختصة في كل وزارة تقوم بوضع مشروع القانون، وتعتبر كل من اللجنة القانونية ولجنة الميزانية من أهم هذه اللجان؛ حيث تقوم الأولى بفحص التشريعات كافة التي لها علاقة بالمشروع، كما تتحقق من دستورية التشريع المقترح قبل البدء بوضع مشروع قانون له -وتستعين- أحياناً، بالخبراء والمختصين، ولها الحق في مخاطبة المحكمة الدستورية في هذا الخصوص. في حين تقوم الثانية، بالتعاون مع اللجنة القانونية، بوضع كلفة المشروع، بعد أن تتأكد من أن لمشروع القانون هذا انعكاساً في الميزانية العامة.<sup>٦٨</sup> وهذا ما ينطبق على الحال في النمسا كذلك. إلا أن هذه الأخيرة تتميز بخصوصية في مجال حقل اقتراح القوانين؛ حيث تقرر للشعب أو جهاً عديدة لاقتراح القوانين، من أبرزها اثنان:<sup>٦٩</sup>

---

<sup>٦٥</sup> المادة (١١٠)، المصدر السابق. وانظر في ذلك أيضاً، سمير تناغو. النظرية العامة للقانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٤، ص ٣١١.

<sup>٦٦</sup> بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤/٥/١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

<sup>٦٧</sup> انظر الموقع الإلكتروني، [www.bundestag.de/htdocs](http://www.bundestag.de/htdocs)، بتاريخ ٢٠/٩/٢٠٠٥.

<sup>٦٨</sup> فالتير ماير. إطار القانون الدستوري النمساوي لسنة ٢٠٠٢. ص ١٦٠-١٦٣.

<sup>٦٩</sup> ثيو أولينجر. القانون الدستوري، جامعة فيينا، ١٩٩٧، ص ١٨٢-١٨٣.

الأول، طريق المبادرة؛ ويقصد به قيام عدد معين من أفراد الشعب (لا يقل عن ٥٠٠) بالتقدم للبرلمان بمشروع قانون كتابة، يحددون فيه الموضوع المنوي معالجته بالتشريع.

وتقدم المبادرة إلى اللجنة المختصة بتلقيها في البرلمان، حيث تقوم بدراسة موضوعها، فإذا رأَت فيه استحقاتاً لأن يناقش، تقوم بتحديد الجهة المختصة بالنظر فيه وتحيله إليها لمناقشته معها بحضور ممثل عن مقدمي المبادرة. وإذا انقضت مهلة ستة أشهر من تاريخ تقديم المبادرة دون أن تبدي اللجنة خلالها برأيها فيها، يحق لهذا الممثل اللجوء إلى الجهة الإدارية المختصة لإصدار قرار في موضوع المبادرة، أو الطلب من اللجنة الإسراع في اتخاذ القرار.<sup>٧٠</sup>

وبعد الانتهاء من مناقشة موضوع المبادرة، فإذا وُجد أنه مهم وجدير بالتقنين، يصاغ في مشروع قانون، ويعرض على البرلمان ليمارس صلاحياته تجاهه.<sup>٧١</sup>

والثاني، ما يعبر عنه بإرادة الشعب؛ ويتلخص في قيام عدد من أفراد الشعب لا يقل عن مائة ألف بوضع مشروع قانون حول مسألة ما،<sup>٧٢</sup> ويعرض مباشرة على البرلمان ليناقشه في جلسة علنية،<sup>٧٣</sup> حيث ينبغي أن تتم مناقشته خلال شهر من تقديمه كحد أقصى.<sup>٧٤</sup> وتشكل لجنة لتمثل مقدمي المشروع، وعادة ما تتكون من خمسة أفراد من الموقعين على طلب مشروع القانون.<sup>٧٥</sup> بهذا يكون هذا الطريق لاقتراح القوانين من قبل الشعب من أقوى الطرق وأنجعها.

وهناك طرق أخرى لإشراك الشعب في اقتراح القوانين، وهي الاستفتاء قبل إقرار القانون من البرلمان وبعده، وهذا الطريق الأخير يلجأ إليه عادة عند

---

<sup>٧٠</sup> المادة (٢٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي النمساوي لسنة ١٩٧٥.

<sup>٧١</sup> المادتان (٢٦، ٢٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي النمساوي لسنة ١٩٧٥.

<sup>٧٢</sup> المادة (٤١) من الدستور النمساوي لسنة ١٩٥٥.

<sup>٧٣</sup> قانون الاستفتاء الشعبي النمساوي لسنة ١٩٧٣. المادة (٢٣) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي النمساوي لسنة ١٩٧٥.

<sup>٧٤</sup> المادة (٢٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي النمساوي.

<sup>٧٥</sup> المادة (٣) من قانون الاستفتاء الشعبي النمساوي.

التغيير في الأسس الدستورية للدولة،<sup>٧٦</sup> بالإضافة إلى الطريق المتعارف عليه في بقية الدول، وهو الاقتراح المقدم من عضو أو أكثر من البرلمان.<sup>٧٧</sup>

وفي فلسطين، فإن صاحب الحق في اقتراح القوانين هو مجلس الوزراء،<sup>٧٨</sup> وأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي. وكل اقتراح تم رفضه، لا يجوز إعادة تقديمه في دورة الانعقاد السنوي نفسها.<sup>٧٩</sup>

وتشير الدلالات الإحصائية إلى أن نسبة مشاريع القوانين التي تبادر بها السلطة التنفيذية في البلدان العربية، تفوق بكثير نسبة اقتراح القوانين التي تبادر بها المجالس التشريعية. وهذه النسب تتفاوت ارتفاعاً وانخفاضاً بقدر عراقة هذه المجالس، وبقدر نمو الحالة الديمقراطية لدى الدول ونضجها.<sup>٨٠</sup>

ويشير ذلك إلى حجم هيمنة السلطات التنفيذية في الدول العربية على عملية إنتاج التشريعات، وهذا يستدعي من تلك الدول إيلاء أجهزة السلطة التنفيذية المختصة باقتراح القوانين عناية خاصة في التنظيم والتحديث، لتصبح مهية وقادرة على اعتماد مناهج متطورة في مجال تحضير النص التشريعي وصياغته، دون تغييب دور المجلس التشريعي ولجانه المختصة.

وفي فلسطين، فإن الأمر يختلف؛ حيث أن نسبة مشروعات القوانين التي تقدمت بها السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) إلى المجلس التشريعي، منذ العام ١٩٩٦ وحتى نهاية شهر تشرين الثاني من العام ٢٠٠٥، تعادل -تقريباً- نسبة اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس التشريعي ولجانه.<sup>٨١</sup>

<sup>٧٦</sup> ثيو أولينجر. المرجع السابق، ص ١٨٩.

<sup>٧٧</sup> المرجع السابق، ص ١٨٢.

<sup>٧٨</sup> المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل بالقانون رقم ١١١/٢٠٠٣ بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣. أما إذا أراد وزير أن يعد مشروع قانون في إطار وزارته، فإنه يقوم بتقديمه إلى مجلس الوزراء، ويقوم هذا الأخير بالتقدم به إلى المجلس التشريعي. (المادة ٧٢/٤) من القانون الأساسي.

<sup>٧٩</sup> المادة (٥٦) من القانون الأساسي. وتجدر الإشارة إلى القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٢، وفي المادة (٥٨) منه، كان يعطي رئيس السلطة الفلسطينية حق اقتراح القوانين.

<sup>٨٠</sup> وسيم حرب. منهجيات ووسائل إنتاج نص تشريعي، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت: شباط/فبراير ٢٠٠٣. فمثلاً، ٧٥٪ من نسبة اقتراح القوانين في النمسا تأتي من الخطة السنوية للحكومة. انظر: ثيو أولينجر. المرجع السابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

<sup>٨١</sup> توصلنا إلى هذه النتيجة من خلال اطلاعنا على مشروعات القوانين كافة التي وصلت إلى أروقة المجلس التشريعي منذ تشكيله في العام ١٩٩٦ وحتى نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر من -

وهناك بعض المسائل المهمة التي لا بد من مراعاتها في مرحلة اقتراح القوانين، نوجزها في الفرعين التاليين.

## الفرع الأول: إعداد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية للتشريع من قبل الجهة الطالبة

ينبغي على الجهة التي تقترح قانوناً ما، أن تضع في مشروع هذا القانون عناصره وأحكامه الموضوعية الرئيسية، والوسائل والجهات التي سيتم من خلالها تنفيذ التشريع المقترح، ليتمكن معد القانون من تشخيص المشكلة من جوانبها كافة، ما يكفل صدور القانون شاملاً ومترابطاً ودقيقاً. وفي فلسطين، فإنه قبل قيام المجلس التشريعي كان رئيس السلطة الوطنية قد أصدر قانوناً مؤقتاً رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، وقد أناط بالجهة المختصة صلاحية وضع العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية للتشريع المقترح، ليتم إحالتها لديوان الفتوى والتشريع، لدراستها، وإدخال ما يراه من تعديلات عليها في حدود الغاية من التشريع المقترح.

## الفرع الثاني: الدراسة والتشاور مع الجهة الطالبة

بعد تقديم الجهة المقترحة مشروع القانون والعناصر الرئيسية التي يتضمنها، يقوم معد التشريع بدراسة ما قدم له وتدقيقه، في ضوء مذكرة السياسة التشريعية المقدمة له من قبل الجهة المقترحة. وإذا تذر عليه فهم بعض جوانب المشكلة، يقوم بالاتصال مع الجهة التي تطلب إعداد التشريع للاستيضاح منها حول هذه الجوانب، وعن الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها من التشريع. وقد يرى معد التشريع بحكم تخصصه وخبرته واطلاعه على تجارب الدول الأخرى، أن الجهة المقدمة لمشروع القانون قد أخطأت في تقدير بعض جوانب المشروع، أو أن توقيته غير مناسب، هنا يكون من المفيد أن يجتمع معها لدراسة ما تم تقديمه إليه، وما يراه هو في ظل المعطيات المتوفرة عن المشكلة محل التشريع، للتوصل إلى صيغة تكفل معالجة أبعاد المشكلة كافة في إطار الأهداف العامة للتشريع.

---

العام ٢٠٠٥، حيث كان هناك ما يقارب ٢٠٠ مشروع قانون، قدم منها مجلس الوزراء حوالي ٩٩ مشروعاً، في حين كانت الباقية من اقتراح أعضاء المجلس التشريعي ولجانه. وبالنسبة للقوانين التي أقرت ونشرت رسمياً، فبلغت حوالي ٨٧ قانوناً، تم تقديم ٤٣ مشروعاً منها من قبل مجلس الوزراء، في حين قدم العدد الباقي أعضاء المجلس التشريعي ولجانه.

ففي ألمانيا والنمسا مثلاً، تقوم الوزارة المختصة بالتشاور مع الوزارات التي لها علاقة بمشروع القانون، أو مع ممثلي البرلمانات الفيدرالية، أو ممثلي الولايات، أو المنظمات غير الحكومية، والأكاديميين والمهتمين من قضاة ومحامين لتقريب وجهات النظر والتوصل إلى صيغة موقف يوافق عليه المجتمع. وإذا رأت الوزارة المعنية أن هناك هيئة من هيئات المجتمع المدني يمكن أن يؤثر عليها أو على رسالتها تجاه المجتمع سلباً أو إيجاباً، فإنها تقوم بدعوتها للتشاور ودراسة مقترح القانون.<sup>٨٢</sup>

إن أهم وأول ما يجب على معد التشريع معرفته من الجهة الطالبة هو سياستها التشريعية تجاه القانون المزمع إعداده. ولما كانت الجهة الطالبة تركز في العادة على الموضوع الرئيس للتشريع، يكون على معد التشريع الاستيضاح منها عن الأسئلة الفرعية والجانبية ذات العلاقة بالسياسة والتركيز عليها، ويعتبر قيامه بهذا من أكثر إسهاماته أهمية. وتزداد أهمية التواصل والتشاور مع الجهات الطالبة في حال عدم وضع الأخيرة سياسة تشريعية، وهو فرض كثير الحدوث في مسلسل العملية التشريعية الفلسطينية، إذ هنا ينبغي على معد التشريع بذل قصارى جهده في الرجوع إليها والتشاور معها. وإذا كانت هناك ثغرة من شأنها جعل مشروع القانون ناقصاً أو غير متماسك ولم تجب عليها الجهة الطالبة، يكون على معد التشريع ملؤها بلغة محايدة تماماً كالتي تستعمل في أوضاع مشابهة. وإذا كانت الثغرة يمكن تصور ملئها بصيغة إدارية، وأن هناك إدارياً مناسباً، يكون من الأفضل ترك تنظيمها إلى لوائح إدارية.<sup>٨٣</sup>

بعض الجهات الطالبة تعتقد أن مجرد طلب مشروع قانون من معد مشروعات القوانين يعني أنه سوف ينجز لها تلقائياً مشروعاً، كما لو كان الأمر سحراً، ولا تتعاون معه بالقدر الكافي، بدعوى أنه المختص، وعليه تدبير أمره، ما يدفعه إلى النسخ من قوانين البلدان الأخرى، معطلاً بذلك مهاراته الفنية القانونية. فهذا سلوك يجدر عدم إتباع نهجه، وعلى معد التشريع لفت نظر الجهة الطالبة إلى خطورة وعواقب هذا السلوك وإلى حقيقة ما يجب عمله.

<sup>٨٢</sup> انظر الموقع الإلكتروني: [www.bandestag.de/htdocs\\_e/legislat/](http://www.bandestag.de/htdocs_e/legislat/) بتاريخ ٢٠/٩/٢٠٠٥.

ثيو أولينجر. المرجع السابق، ص ١٥٥-١٥٦.

<sup>٨٣</sup> تشكي بال تيك. ورقة حول إعداد التشريعات مقدمة إلى موظفي ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، ٢٢ يونيو- ١ يوليو ١٩٩٨، ص ١٥.

## المطلب الثالث: سن التشريع العادي

إن تحديد السلطة المختصة بسن التشريع هي مسألة دستورية تتوقف على النظام الدستوري المعمول به في كل دولة على حدة، ولا توجد بشأنه قاعدة تسري على جميع دول العالم سوى قاعدة واحدة، وهي أن التشريع يصدر عن سلطة الدولة ويعبر عن إرادتها.<sup>٨٤</sup>

وبخصوص التشريع العادي، فإن الجهة المختصة بسنّه بحسب الأصل هي السلطة التشريعية، ممثلة في مجلس نيابي منتخب انتخاباً حراً ومباشراً من الشعب، وهو ما يطلق عليه في فرنسا اسم الجمعية الوطنية، وفي مصر مجلس الشعب، وفي دول أخرى يسمى برلمان، وفي فلسطين المجلس التشريعي. أما قبل تأسيس المجلس التشريعي، ووفقاً لأحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ السالف الذكر، فإن صلاحية إعداد التشريعات وصياغتها كانت منوطة بديوان الفتوى والتشريع، الذي كان يتولى دراسة اقتراحات القوانين المحالة إليه من الوزارة أو الجهة المختصة، ويقوم برفع توصياته إلى أمين عام مجلس الوزراء، الذي بدوره يحيلها إلى لجنة وزارية تشكل بقرار رئاسي، لتقدم توصياتها ومقترحاتها إلى مجلس الوزراء. ليقوم الأخير بإبداء رأيه فيها قبولاً أو رفضاً أو تعديلاً، ثم تحال إلى ديوان الفتوى والتشريع ثانية لوضعها في صيغتها النهائية.

إلا أنه وبصدور القانون الأساسي الفلسطيني، خوّلت المادة (٤٧) منه المجلس التشريعي سلطة التشريع على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ما يعني حق المجلس في تضمين نظامه الداخلي صلاحية دائرته القانونية في صياغة اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء في صيغة مشروعات قوانين. وهذا ما هو جارٍ عليه العمل فعلياً في المجلس التشريعي.

وقد يكون إلى جانب المجلس النيابي المنتخب، مجلس آخر؛ كمجلس الأعيان في الأردن، ومجلس اللوردات في بريطانيا، ومجلس الشيوخ في كل من فرنسا وأمريكا.

وفي الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين، فإن الدستور فيها يحدد دور كل منهما في سن التشريع. والغالب ألا يتم سن التشريع إلا بموافقة المجلسين

<sup>٨٤</sup> سمير تناغو. المرجع السابق، ص ٣٠٤.

معاً. وفي فرنسا، فإنه طبقاً لدستور سنة ١٩٥٨ يمكن أن يتم في بعض الحالات سن التشريع بعد موافقة الجمعية الوطنية وحدها على الرغم من معارضة مجلس الشيوخ،<sup>٨٥</sup> نزولاً عند إرادة الشعب التي تمثلها الجمعية.

### الفرع الأول: الأخطاء المادية في التشريع المقرر

من المتصور أن يتخلل القانون بعد إقراره من السلطة التشريعية خطأ مادي، فما السبيل الذي يتعين سلوكه لتصويب القانون؟

إن تصحيح الخطأ ممكن بالرجوع إلى محاضر المجلس النيابي، أو عن طريق سن تشريع جديد من المجلس ذاته بتصحيح الأخطاء. ويذهب القضاء الفرنسي في هذا الصدد إلى أن القاضي لا يملك صلاحية تصحيح الأخطاء بنفسه في نصوص التشريع، إلا بالنسبة للأخطاء الواضحة التي يمكن تصويبها عن طريق الرجوع إلى النص المنشور ذاته. كما يذهب إلى أن التصحيح الذي يقتضي تعديلاً جوهرياً في النصوص السابق نشرها، لا يجوز القيام به من خلال نشر التصحيح في الجريدة الرسمية فقط، بل لا بد من سن تشريع جديد لهذا الغرض.<sup>٨٦</sup> ونرى في مذهب القضاء الفرنسي الموقف الصائب والمتزن الجدير بالتبني؛ منعاً للتشتت وحفاظاً على وحدة التشريع.

لكن يلاحظ هنا أن تصحيح الخطأ من خلال سن تشريع جديد لا يكون ملزماً إلا من تاريخ نشره، أو من التاريخ الذي يحدده، حسب الأحوال، ما لم ينص فيه على الأثر الرجعي للتصحيح؛ لأن الأمر يتعلق بتشريع نصوص جديدة تخضع أحكام سريانها للقواعد العامة.

### الفرع الثاني: اختصاص السلطة التنفيذية في سن القوانين

تخوّل معظم دساتير العالم السلطة التنفيذية صلاحية الحلول محل السلطة التشريعية في سن القوانين على سبيل الاستثناء، في حالتين:

**الأولى:** حالة الضرورة، فإذا طرأت حالة ضرورة لا تحتمل التأخير على البلاد تستدعي إصدار تشريع يواجهها، في غيبة البرلمان؛ لعدم انعقاده

<sup>٨٥</sup> المرجع السابق، ص ٣٠٩.

<sup>٨٦</sup> المرجع السابق، ص ٣٢٠ - ٣٢١.



أو حله أو عدم وجوده أصلاً، يعطى الرئيس الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون مع مراعاة الضوابط الدستورية المقررة في هذا الصدد؛ وهي عرضها على المجلس النيابي (التشريعي) في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون. كما يجب أن تكون تلك التشريعات منسجمة وأحكام الدستور.

وإذا كانت الأنظمة الدستورية المقارنة متففة على اختصاص السلطة التنفيذية بسن تشريعات الضرورية، إلا أنها اختلفت فيما بينها على تعيين الجهة المختصة في هذه السلطة بسنها؛ فبعضها يعطي هذه الصلاحية لرئيس البلاد،<sup>٨٧</sup> والبعض الآخر يعطيها لمجلس الوزراء بموافقة الملك.<sup>٨٨</sup>

**الثانية:** حالة التفويض، تقرر بعض الدساتير للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار قرارات في حالات معينة، تفوضها بها البرلمانات ويكون لها قوة القانون. ويصدر تشريع التفويض في حالة وجود البرلمان، حيث يستمد شرعيته من التفويض الصريح من البرلمان للسلطة التنفيذية بإصدار مثل هذا التشريع.

وينبغي أن يكون التفويض لمدة محددة، وقاصراً على مواضيع معينة، كما يجب عرضه على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، وأن يتسق وأحكام الدستور، وأن يصدر في حدود التفويض.<sup>٨٩</sup> وتنص دساتير بعض الدول صراحة على هذه الحالة،<sup>٩٠</sup> إلا أن البعض الآخر يتجاهل ذكرها.<sup>٩١</sup>

هاتان الحالتان متعارف عليهما في الفقه الدستوري المقارن، إلا أن هناك حالتين أخريين يندر النص عليهما في دساتير العالم؛ وهما، حالة الاستعجال

---

<sup>٨٧</sup> غالبية دساتير العالم من هذا القبيل. انظر مثلاً: المادة (١٤٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧٩، المادة (٥٦) من الدستور اللبناني، المادة (٦٠) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢.

<sup>٨٨</sup> المادة (٩٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، حيث سمّت هذه التشريعات بالقوانين المؤقتة.

<sup>٨٩</sup> عبد المنعم الصدة. **مبادئ القانون**، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٧٧. تناغو، سمير، مرجع سابق، ص ٣٢٥ وما بعدها. محمد منصور، ورمضان أبو السعود، **المدخل إلى القانون**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ١٠٤-١٠٥.

<sup>٩٠</sup> المادة (١٠٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧٩.

<sup>٩١</sup> ومنها القانون الأساسي الفلسطيني.

المقررة في بعض الدساتير، كالدستور اللبناني،<sup>٩٢</sup> وحالة السلطة الفعلية في الأنظمة التقليدية.<sup>٩٣</sup>

## المطلب الرابع: الجهات المساندة / الضاغطة في اتجاه سن التشريعات

إن العملية التشريعية كأى إنتاج فكري، تمر عبر تكوّنها بمراحل عدة، وتنشأ المبادرة إليها بفعل الحاجة، وتولد الحاجة نتيجة ظرف داخلي أو منحي خارجي. وتتجه المبادرة بدفع من المتغير الداخلي، إما إلى إجراء تعديل على نص قائم، وإما إلى استحداث نص جديد. كما أنها تتجه بدفع من الضغط الخارجي، سواء أكان مرتبطاً باتفاق دولي دخلت فيه الدولة، أم مرتبطاً بمنحي دولي تقوده دول مؤثرة ساعية إلى تعميمه على بقية دول العالم. إن مصدر الحاجة يلقي بمفاعيله على مراحل ولادة النص التشريعي المطلوب، ويحدث اختلافاً بطرق التعامل في صناعة النص، سواء على صعيد تحضيره أم صياغته أم إقراره. ذلك أن تحضير نص وصياغته بدفع خارجي يوفر المصادر والأسباب والمعطيات التي بنيت عليها الحالة الدولية المساقاة.<sup>٩٤</sup>

وعملية اقتراح القوانين لا تستقل بوضع فكرتها الجهات المحددة في الدساتير فحسب، بل كثيراً ما نجد تدخلًا للمؤسسات وأفراد المجتمع المدني، ولبعض المنظمات الدولية، وأحياناً الدول، كل حسب اهتماماته، وفي الحقل الذي يرى ضرورة تدخله فيه، واقتراح ما يرى ضرورة اقتراحه من مواد وأفكار. كما تساهم وسائل الإعلام هي الأخرى في العملية التشريعية، سواء من خلال تغطيتها للفعاليات والأعمال المتصلة بالقوانين التي تهم

<sup>٩٢</sup> المادة (٥٨) التي تنص على أنه: "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

<sup>٩٣</sup> والتشريع الذي تسنه السلطة الفعلية (التي عادة ما تكون حكومة ثورية مؤقتة)، هو التشريع الصادر عن سلطة غير مخولة دستورياً بصلاحيّة إصدار التشريع، إلا أنه ولأسباب مختلفة يعتبر تشريعاً صحيحاً. ويظل التشريع نافذاً، وله قوة القانون، ما زالت الحكومة التي سنته باقية. لمزيد من التفصيل، انظر: سمير تناغو. المرجع السابق، ص ٣٢٢-٣٢٣.

<sup>٩٤</sup> وسيم حرب. المصدر السابق.

معظم شرائح المجتمع أكثر من غيرها، أم من خلال نقدها أو دعمها لبعض مشروعات القوانين، أم من خلال إثارتها الرأي العام وتأليبها ضد أو حملة على تأييد مشروع قانون ما.

وسنعرض في الفرعين التاليين لدور مؤسسات المجتمع المدني والجهات الخارجية في الضغط باتجاه اقتراح مشروعات القوانين أو إصدارها.

### الفرع الأول: مؤسسات المجتمع المدني والعمل التشريعي

يستمر الجدل في الساحة العربية حول مفهوم المجتمع المدني. ويعود جزء من أسباب الاختلاف حول تحديد مقاييس مشتركة لضبط المفهوم، إلى حالة المخاض التي لا يزال يمر بها المجتمع المدني العربي في سياق التحولات المتسارعة والمستمرة منذ أكثر من قرن. ونظراً للارتباط التاريخي بين قيام المجتمع المدني وتشكل الدولة الحديثة، فإن عدم اكتمال تبلور المجتمع المدني في العالم العربي يمكن اعتباره الوجه الآخر للتأخر أو التشويه الذي أصاب عملية تشكل الدولة في هذه المنطقة.

وعلى الرغم من أن البعض يعتبر المجتمع الأهلي من صلب المجتمع المدني، هناك من يرى أن المجتمع الأهلي يمكن اعتباره في العالم العربي مرحلة من مراحل المخاض في اتجاه التشكل النهائي للمجتمع المدني. لكن على الرغم من ذلك الخلاف، فإن هناك اتفاقاً حول اعتبار المنظمات غير الحكومية بمثابة العمود الفقري للمجتمع المدني، وإن كان الخلاف يبقى أساساً قائماً حول مدى اعتبار الأحزاب السياسية جزءاً من المجتمع المدني أو خارجه عنه. أما بالنسبة إلى القطاع الخاص فهو يعتبر بحكم طابعه المصلحي طرفاً مستقلاً عن المجتمع المدني، دون أن يشكل بالضرورة طرفاً مقابلاً له، وإن كانت الاتحادات المهنية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الكتل الأساسية التي يتشكل منها المجتمع المدني.

تواجه المجتمعات المدنية العربية عوائق عديدة شلّت أحياناً حركتها وجعلتها غير قادرة على المشاركة الفاعلة في سن التشريعات وتنمية المجتمع. وفي مقدمة هذه العوائق التشريعات التي تحدّ من حرية النشاط ومن حق تأسيس الجمعيات ومن ملاحقة السلطات للنشطاء والعاملين في منظمات المجتمع المدني. لكن إلى جانب العوائق التي تضعها ولا تزال الحكومات، هناك عوامل أخرى تتحمل مسؤوليتها بشكل رئيس منظمات المجتمع المدني

التي لا تزال بحاجة إلى نقد ذاتي ومراجعة للكثير من أوضاعها وأساليب عملها. هذه المنظمات مثلها مثل الأنظمة والأحزاب والنخب والقطاع الخاص، تعاني من ضعف في مجال الثقافة الديمقراطية.

فالإصلاح السياسي الشامل يبدأ بإصلاح منظمات المجتمع المدني، وتحقيق التحول الديمقراطي على الأصعدة الوطنية يجب أن يكون مصاحبا بتعميق الممارسة الديمقراطية داخل مؤسسات المجتمع المدني، وتخليصه من حالة الانقسام الطائفي أو الحزبي.

دفع غياب الحريات بمنظمات المجتمع المدني، وبخاصة الحقوقية منها، إلى إعطاء الأولوية في نضالاتها إلى الحريات الفردية والجماعية، والتركيز على حرية التفكير والتعبير والحق في التنظيم والانتخاب والتجمع والتظاهر وغيرها من الحقوق المدنية والسياسية. لكن هناك إجماعا حول ترابط هذه الحقوق مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأن أي إخلال بإحدى حلقات المنظومة من شأنه أن ينعكس سلبا على البقية.

من هنا تنبع أهمية فتح الحوار وتطويره بين مؤسسات السلطة ومنظمات المجتمع المدني، كشرط أساسي من شروط التحول الديمقراطي وبناء العملية التشريعية على أساس من المشاركة في الدول العربية. ويتراوح هذا الحوار مع السعي إلى توفير المناخ التشريعي والسياسي الذي يساعد المجتمع المدني على القيام بدوره بكل استقلالية وحرية، ويضمن حماية العاملين في مؤسساته، وإلى ترسيخ المرجعية الكونية في الثقافة وفي التشريعات الوطنية، وملاءمة النصوص الوطنية مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.<sup>٩٥</sup>

يحظى المجتمع الفلسطيني بوجود شبكة كبيرة من المنظمات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني التي نشطت لسنوات طويلة في مجال تعزيز الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان. وكثيرا ما تبنت برامج ذات علاقة بالضغط في اتجاه سن القوانين ذات العلاقة بهذا المجال، كالقوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان، مثل مشروع قانون العقوبات، وقانون الطفل، وقانون الانتخابات العامة، ومشروع قانون الأحداث ... الخ، اعتقادا منها بأن ذلك من صميم عملها ورسالتها.

<sup>٩٥</sup> <http://www.aihr.org.tn/arabic/nadawat/recommendations/workshopDohaStra>

ويتخذ الضغط الممارس من قبلها أشكالاً مختلفة ومستويات عدة؛ كطرح أفكار ومساائل ترى ضرورة طرحها، وتقديم مذكرات مكتوبة بمطالب وثغرات مشروع القانون إلى اللجنة أو الجهة المقدمة له، ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى المعنية بالمشروع، والضغط على أكبر عدد ممكن من النواب بشكل منفرد وجماعي لصالح وجهات نظرها.<sup>٩٦</sup>

وتعتبر بعض منظمات المجتمع المدني نفسها سباقة في إدخال مفاهيم ومبادئ قانونية عصرية على النظام القانوني الفلسطيني منها، فتح باب الولاية الجنائية في قانون الطفل ومشروع قانون العقوبات؛ وذلك بتقرير مبدأ عالمية الاختصاص في نظر القضايا الجنائية، وبذلك ينعدد للقضاء الوطني صلاحية النظر في جرائم خطيرة ذات طابع دولي، كجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية.<sup>٩٧</sup>

وفي بعض المناسبات تلجأ بعض مؤسسات المجتمع المدني إلى التكتل والتكتاف فيما بينها لممارسة ضغط جماعي على مراكز صنع القرار التشريعي، للتأثير بشكل أقوى. وفي مثل هذه المناسبات، تقوم بانتخاب لجنة من مختلف المؤسسات والمنظمات المشاركة لتبدي رأياً جماعياً موحداً ومنظماً. كما تلجأ أحياناً إلى التوقيع على بعض العرائض والوثائق والبيانات الداعمة أو الشاجبة والمستنكرة لفكرة أو مبدأ أو مادة أو فصل في مشروع قانون معين، وتدعو في أحيان أخرى إلى الخروج في مسيرات احتجاج مناهضة لمشروع القانون المقترح.

ومن أشكال الضغط الأخرى التي تقوم بها هذه المؤسسات دعماً لوجهات نظرها، في مرحلة اقتراح القوانين، توظيفها لوسائل الإعلام المختلفة، المقروءة والمسموعة والمرئية، وتنظيم ورش عمل، وعقد ندوات، والاتصال مع الممولين والمنظمات والجهات الدولية المعنية؛ كمنظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان.<sup>٩٨</sup>

---

<sup>٩٦</sup> ناصر الرئيس. مؤسسة الحق، مقابلة معه بمكتبه في المؤسسة برام الله بتاريخ ٣٠/١١/٢٠٠٥.

<sup>٩٧</sup> ناصر الرئيس. المقابلة المشار إليها سابقاً.

<sup>٩٨</sup> المصدر السابق.

## الفرع الثاني: تأثير الجهات الخارجية على العملية التشريعية

إن صناعة التشريع في بلدان العالم الثالث، وبخاصة الدول العربية تكون - في بعض الأحيان - غير وليدة الإرادة الوطنية، على الرغم من توفر فرض الحاجة الوطنية إلى التشريع؛ فكثيراً ما نجد تدخلاً لدول كبرى ومنظمات دولية في بعض مناحي الحياة التشريعية في هذه البلدان، وبخاصة فيما يتصل بحقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية، وسياسة الاقتصاد الحر والسوق المفتوح.

ففي السياق ذاته، ذكرت وثيقة ميزانية الإدارة الأمريكية أن نسبة ١٠٪ من المعونة الاقتصادية لجمهورية مصر العربية تخصص للبرامج التعليمية والصحية و "مساندة الديمقراطية عن طريق تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في صنع القرارات العامة".<sup>٩٩</sup>

ومن أمثلة التدخل التشريعي الأجنبي في فلسطين، الضغط الذي مورس على الرئيس الفلسطيني الراحل من أجل تعديل القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء. والضغط التي مارسها منظمات دولية تعنى بحقوق الإنسان على الجهات المعنية فيما يتصل بقانون الطفل، ومشروع قانون العقوبات، وقانون الانتخابات العامة.

## المطلب الخامس: المسائل التي ينبغي على معد التشريع الإحاطة بها والتنبه لها

بغية إحكام العمل التشريعي وصدق تنظيمة لإشكاليات مسائله المختلفة، فإنه يجدر بمعد التشريع وضع النقاط التالية نصب عينيه عند إعداده للقوانين.

### الفرع الأول: القوانين السارية

بعد معاينة المشكلة محل التشريع، وإجراء الدراسة والتشاور مع الجهة الطالبة، فإن الحكمة التشريعية تقتضي من معد التشريع مراجعة التشريعات السارية ذات العلاقة، لمعرفة مدى التنظيم القانوني لتلك المشكلة، فإذا قدر أنها لا توفر حلاً عملياً للمشكلة، أو لا يوجد تشريع أصلاً بخصوصها،

<sup>٩٩</sup> انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.hrw.org/arabic/mena/wr2k1/egypt3.html>

بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٥.

فإنه يوصي بحلول لمعالجتها. وقد تقتصر هذه الحلول على تعديل تشريع سار، وقد تتعدى ذلك إلى سن تشريع جديد، وفي الحالة الأخيرة، قد يتخذ التشريع طابع اللوائح التنظيمية والقرارات الإدارية، وقد يكون قانوناً. فإذا كان قانوناً، يقوم معد التشريع بوضع أهدافه وأغراضه المباشرة، التي ترغب الجهة المقترحة بلوغها، نصب عينيه، كما يقوم بتقييم وتحليل النتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحتملة للقانون المقترح. ولأجل ضمان تحقيق غايات القانون، يجدر به حسن اختيار العقوبات والوسائل الأخرى المتاحة والممكنة الاستخدام. وعلى ضوء ذلك يقدّر معد التشريع ما إذا كان القانون سيكون ذاتي النفاذ، أم يستدعي لوائح وأنظمة تنفيذية.<sup>١٠٠</sup>

### الفرع الثاني: الأحكام الدستورية

ينبغي على معد التشريعات مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية؛ بمعنى أن بعض هذه القواعد يتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، وبالتالي على معد تشريع ما عند قيامه بإنشاء قواعد قانونية، أن يراعي أحكام القواعد القانونية الأعلى، حيث لا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة، وإلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية. وتحديدًا، لا بدّ من مراعاة مبدأ دستورية القوانين، وتتأسس الرقابة على دستورية القوانين على تدرج القواعد القانونية، وما ينطوي عليه من مبادئ وأهمها مبدأ سمو الدساتير.<sup>١٠١</sup> وعليه يشترط لصحة أي تشريع اتساقه مع أحكام الدستور، وعدم الخروج عليها. فإذا خالفت السلطة التشريعية الدستور أو خرجت عن حدود صلاحياتها، فإن أي إجراء تتخذه في هذا الشأن يكون باطلاً.<sup>١٠٢</sup>

### الفرع الثالث: القانون المقارن وآراء الخبراء

لضمان سلامة التشريعات وحسن تحقيق غاياتها، ينبغي على معد التشريع دراسة تشريعات وتجارب الدول الأخرى حول موضوع التشريع

<sup>١٠٠</sup> في هذا المعنى: تشكي بال تيك. المرجع السابق، ص ١٧.

<sup>١٠١</sup> سامي جمال الدين. تدرج القواعد القانونية، الإسكندرية: منشأة المعارف، دون سنة نشر، ص ١٦١-١٦٢.

<sup>١٠٢</sup> نعمان الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، الأردن: دار الثقافة، ١٩٩٩، ص ٥٢١ وما بعدها.

ذاته، لاسيما المتحضرة منها، التي تقترب في ثقافتها وبيئتها وإمكاناتها مع الدولة الوطنية، والوقوف على سياساتها العامة والحلول القانونية التي ابتدعتها، وموقف أجهزتها القضائية إزاءها، مع تقييم شامل لآثار هذه التجارب، وتشخيص كنه جوانب الإخفاقات فيها وأسبابها، لتلافيها في التشريع المنوي إعداده. ومن المفيد أيضاً استشارة قضاة ومحامين وأكاديميين متخصصين، والاستعانة بخبراء عرب وأجانب لمعرفة الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للمشكلة المراد معالجتها بالتشريع، وآثارها الكلية. لكن في النهاية يبقى من الضروري أن يخرج مشروع القانون من رحم ظروف البيئة الوطنية ومتطلباتها.

### الفرع الرابع: خصائص التشريع المثالي

حتى يوصف التشريع بالمثالية، فإنه ينبغي أن يكون عاماً ومجرداً من الناحية الموضوعية، وأن يحقق العدل لجميع المخاطبين بأحكامه، والاستقرار للمجتمع، بضبطه العلاقات الاجتماعية.

فالتشريع الجيد هو الذي ينظم ظاهرة اجتماعية مستمرة؛ فهو أداة لتنظيم الظواهر الاجتماعية الدائمة، وحكمها وليس لمعالجة الظواهر الطارئة.<sup>١٠٣</sup>

وللتشريع المثالي جملة من الخصائص والمحددات يمكن إجمالها في النقاط التالية:<sup>١٠٤</sup>

١. أن يكون نابعاً ومشتقاً من البيئة الثقافية والاجتماعية الوطنية، وأن يسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع، ما يكفل تجنب ظاهرة اغتراب التشريع.
٢. أن يأتي متسقاً ومنسجماً مع حقوق الإنسان، وأحكام الدستور والمعاهدات والمواثيق الدولية والقوانين المحلية. وأن يتم الاستئناس عند سنه بتوصيات المؤتمرات الدولية والإقليمية ذات العلاقة، بقدر ما تسمح به الإرادة السياسية الوطنية.

<sup>١٠٣</sup> علي موسى. ورقة حول العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ورشة عمل، بيروت، فبراير ٢٠٠٣، ص ٦.

<sup>١٠٤</sup> المرجع السابق، ص ٢-٧.



٣. أن يكون نتاجاً لعملية تشريعية ديمقراطية، ابتداءً من مرحلة الاقتراح وانتهاءً بمرحلة النشر. وأن يحقق الغاية الدستورية من مبادئ الديمقراطية.

٤. أن ينطلق من التصور السليم لفلسفة التشريع، التي يفترض فيها الوضوح والصلاحية للتطبيق على المدى البعيد، ودقة تنظيمها للعلاقات داخل المجتمع.

٥. أن يحقق أهدافه، ويكون قابلاً للتطبيق من الناحية المالية. وأن يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه؛ وعدم وجود احتمال أن تنتج عنه نتائج غير متوقعة أو غير مرغوبة. وأن يصاغ بأسلوب دقيق وواضح.<sup>١٠٥</sup>

لكن التشريع الجيد لا بد أن تحرسه إرادة شعبية واعية قادرة على حمايته من الانتهاك، حتى يستمر في أداء وظيفته داخل المجتمع.

بذلك يكون على معد التشريع وضع ما تم ذكره أعلاه في اعتباره عند إعداد التشريعات.

---

<sup>١٠٥</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٣.

## المبحث الثاني: ضوابط وتحديات العملية التشريعية

هناك بعض المحددات والضوابط المتصلة بصنع عملية تشريعية محكمة وفعالة. كما أنه تعترض العملية التشريعية بعض التحديات والعقبات، منها ما هو وطني المنشأ ومنها ما هو أجنبي لا يد للدولة الوطنية فيه.

وعليه، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول الضوابط للعملية التشريعية ككل، ونتناول في الثاني التحديات الداخلية والخارجية التي تواجه العملية التشريعية في المنطقة العربية في الوقت المعاصر، وسبل التغلب عليها.

### المطلب الأول: ضوابط العملية التشريعية

للوصل إلى نتيجة التشريع لا بد من مراعاة بعض المحددات والضوابط المتصلة بمضمونه، التي يجب أن تسير عليها العملية التشريعية حتى النهاية. ويمكن إجمال هذه الضوابط في النقاط التالية:

١. احترام المبادئ الدستورية للدولة، نزولاً عند مبدأ تدرج التشريعات، واحتراماً لمبدأ دستورية القوانين والتشريعات.

٢. أن يكون القانون الجديد وليد الإرادة الوطنية، وأن يشتق من البيئة الوطنية. وأن لا يتم اللجوء إلى النقل المباشر مجرداً عن الظروف التي أدت إلى وضعه؛ فقد تكون الظروف والدواعي في البلدان الأجنبية، التي تكون مصدراً للقانون الوطني، تختلف تماماً عن الظروف الوطنية التي تستدعي التشريع ذاته. فينبغي عدم الاغترار بالنجاح الذي حققه التشريع في بلده الأم، مع تجاهل ظروف نشأته، ومدى إمكانية إسقاطها على الحالة الوطنية.

٣. أن تقوم اللجان المساهمة في العملية التشريعية بمهامها المنوطة بها على أحسن وجه. فمن المعلوم أن هناك لجاناً عدة تقوم بدور المساندة في سن التشريعات؛ وهي لجنة المشروع التمهيدي، التي عادة ما تؤلفها السلطة التنفيذية، ولجنة الأعمال التحضيرية، التي عادة ما تقوم

بتدوين المناقشات ومحاضر الجلسات، بغية الرجوع إليها مستقبلاً عند البحث عن دوافع بعض المواد أو فلسفة تشريعها. وكذلك لجنة المراجعة والتدقيق، التي يفضل تشكيلها من خبراء وعلماء القانون والفقهاء والإداريين المهنيين، الذين يتعلق مشروع القانون بالمرفق العام الذي يعملون فيه. وتكمن مهمة هذه اللجنة في فحص النصوص القانونية من الناحيتين الشكلية والموضوعية؛ فتعيد الصياغة القانونية الركيكة، وترفع التناقض والغموض، وتتدخل في جوهر مضمون النصوص، لتزيل تلك التي لا تستقيم مع الواقع، أو تتقاطع مع الفلسفة القانونية والسياسية للدولة.<sup>١٠٦</sup>

فإذا قامت كل لجنة بالمهام المناطة بها انطلاقاً من مبدأ الشعور بالمسؤولية، بعد أن تكون قد شكلت تشكيلاً صحيحاً، مع وضع اعتبارات التخصص والكفاءة والمهنية في الحسبان. فإن صناعة التشريع سوف تتميز بالجودة والسلامة.

## المطلب الثاني: تحديات العملية التشريعية

تعرض العملية التشريعية في البلدان العربية جملة من التحديات، يمكن إرجاع بعضها إلى عوامل داخلية، والبعض الآخر إلى عوامل خارجية. وسنعرض لكل منهما في فرع مستقل.

### الفرع الأول: التحديات الداخلية

على الرغم من أن النظم الدستورية والأنظمة الداخلية للبرلمانات، تعطي للنائب الحق في اقتراح مشروعات القوانين، فإن النائب لا يقوم بدوره التشريعي كما ينبغي، لأن هناك تحديات تعترض طريقه. ويمكن إجمالها فيما يلي:<sup>١٠٧</sup>

١. الصراع بين النخب والفئات الحزبية داخل البرلمانات العربية، الأمر الذي يعكس أثره السلبي على جودة العملية التشريعية وإجراءاتها،

<sup>١٠٦</sup> عبد القادر الشخيلي. فن الصياغة القانونية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ٥٢. وانظر: علي موسى، المرجع السابق، ص ١٠.

<sup>١٠٧</sup> لمزيد من التفصيل، انظر: المرجع السابق، ص ٣٢-٣٣.

لأن من شأن ذلك إثارة الحساسية تجاه النواب فيما يتعلق باقتراح مشروعات القوانين.

٢. عملية التنظيم التشريعي بشكل عام غير متزنة؛ حيث تتسم بالسرعة، ولا تتاح الفرصة لأعضاء المجالس النيابية بدراسة مشروعات القوانين، وبخاصة المقدمة من الحكومة، بشكل مناسب، لأنها غالباً ما تقدم إليهم في وقت متأخر مع إلحاح الحكومة بضرورة الإسراع في إقرارها. وللتغلب على هذه العقبة، ينبغي أن يكون لكل برلمان خطة عمل تشريعية، تمكن الأعضاء من معرفة مشروعات القوانين التي سيتم مناقشتها في الدور البرلماني، وأن تقوم الحكومة بتقديم هذه المشروعات مع بداية انعقاد كل دورة. وهذا ما ينطبق على الحالة الفلسطينية، حيث لا يوجد معايير أو خطط أو حتى جداول زمنية تنظم العملية التشريعية في فلسطين،<sup>١٠٨</sup> وبالتالي لا مناص لنا من اتباع الاقتراح أعلاه.

٣. نقص الخبرة القانونية لدى أعضاء المجالس النيابية. وبالتالي فإن عملية اقتراح مشروعات القوانين من قبلهم ستكون محدودة، نظراً لمحدودية قدراتهم في صياغة هذه المشروعات. وللتغلب على هذه المشكلة، ينبغي على اللوائح الداخلية للبرلمانات التخلي عن هذا الشرط، والاكتفاء بتقديم مذكرة تفسيرية من قبل العضو، وبعد ذلك يصار إلى إحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة بالصياغة، أو أن تتبنى البرلمانات خططا تدريبية معينة لأعضائها.

٤. تدني ثقة الجماهير العربية في الأداء التشريعي لمجالسها النيابية، وضعف قنوات الاتصال بين الكتل النيابية والأعضاء، الأمر الذي يعكس أثره السلبي على فرضية وجود دراسات متعددة حول جوانب التشريعات، ما يستدعي ضرورة تفعيل المجالس النيابية لدورها التشريعي والرقابي، لاستعادة مكانتها في نظر الجماهير، وزيادة التعاون وروح المشاركة بين الكتل البرلمانية المختلفة، لإجراء دراسات متخصصة حول مشروعات القوانين قبل إقرارها.

<sup>١٠٨</sup> جمال الخطيب، وبلال البرغوثي، المقابلة السابقة.

٥. قلة الوعي بأهمية التشريع ودوره في العملية التنموية عموماً. وهذا يرتب التزاماً على الحكومات بضرورة تبني خطط ممنهجة لنشر الوعي التشريعي على مستوى القاعدة الجماهيرية ككل.

٦. ضعف الشعور بالمسؤولية التشريعية لدى بعض النواب، واهتمام بعضهم بالمسائل التي تهم دوائرهم الانتخابية، على حساب التقدم بالمبادرات التشريعية.

ونرى أن ذلك يعد من أخطر التحديات التي تواجه العملية التشريعية في البلدان العربية؛ حيث أن المشكلة داخلية، ويصعب الوصول إلى حل مادي لها، لأن الحل ذاتي، ويكمن في إصلاح الذات وإيقاظ الضمير والشعور بالمحاسبة.

### الفرع الثاني: التحديات الخارجية

ثمة تحديات جديدة تلقي بظلالها على العملية التشريعية في البلدان العربية، وهي وليدة العولمة وإفرازاتها، ليس على مستوى الوطن العربي فحسب، بل على الساحة الدولية ككل. ويمكن تلخيص هذه التحديات في الآتي:

١. التشريعات الدولية الموحدة، كاتفاقيات منظمة التجارة العالمية، حيث يجد المشرعون أنفسهم مضطرين على مسايرة هذه التشريعات والنهل من أحكامها، وإلا فإنهم سوف يعتبرون بأن دولهم ستكون في عزلة عن الأمم الأخرى. وبالتالي، فإن عولمة العملية التشريعية ستقيد سلطة المجالس التشريعية والحكومات الوطنية في آن واحد؛ نظراً لتقهقر مفهوم السيادة، وازدياد النظرة العالمية نحو الحفاظ على ما يسمى بالمصلحة الدولية. ولأن واجبات الحكومة الاجتماعية، كالخدمات التعليمية، والرعاية الصحية، والحفاظ على الأمن الاجتماعي، سوف تواجه مأزقاً كبيراً على ضوء التغيرات الدولية، وقصور الإمكانيات الوطنية.

٢. سهولة الإطلاع على تجارب وإنجازات الآخرين في مجال سن التشريعات من قبل الجماهير، بفضل وسائل الاتصال الحديثة، ما يعزز قناعة هذه الجماهير بتأخر الأداء التشريعي للمجالس النيابية العربية. وبالتالي، تصبح المسائل المتصلة بالديمقراطية محل تطلعهم وإحدى أولوياتهم التشريعية.

٣. غياب سياسة تشريعية عربية توجّه المشرع الوطني، على ضوء ثوابتها، بألية مواجهة ما يعترضه من متغيرات ومستجدات على المستوى الدولي.

٤. يعتبر إعادة طرح المفاهيم السياسية الأساسية في المجتمع العربي،<sup>١٠٩</sup> كالديمقراطية وحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، من أكبر التحديات التي تواجه العملية التشريعية في البلدان العربية. من هنا يكون على البرلمانات العربية المواءمة بين القيم السياسية السائدة ومتطلبات الحاجة التشريعية.

### المبحث الثالث: صياغة القوانين

إن مفهوم الصياغة (Drafting) لا يعني فقط الكتابة أو المسك اللغوي للنص، بل يمتد ليشمل، بالإضافة إلى ذلك، ترتيب هيكلية النص وبنائه. والصياغة فن قائم بذاته، وعلم له أصوله ونظرياته، ترتبط به جملة من المواضيع الكفيلة بإيصال التشريع إلى بر الأمان.

وينطوي تطوير مشروع أي تشريع على مرحلتين؛ مرحلة تشكيل السياسة،<sup>١١٠</sup> ومرحلة صياغة القوانين. ويتم في المرحلة الثانية تحويل الأهداف والمبادئ الأساسية الخاصة بوضع السياسات إلى نص قانوني. وهذا يتطلب خبرة قانونية ومهارات عملية، لوضع النص التشريعي في قلبه الصحيح.

تختلف عملية صياغة القوانين، أسلوباً وبنية، في النظام اللاتيني عنها في النظام الأنجلوسكسوني. ففي النظام الأنجلوسكسوني، تكون مهمة صياغة القوانين في العادة منفصلة عن تلك المتعلقة بتشكيل السياسات، فيما يتصل بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، على الأقل، إذ يقوم كادر مركزي من محامي الحكومة بمهمة صياغة النصوص التشريعية، وإعطاء قوة النفاذ للتعليمات المنفصلة بالنسبة لمضمون مشروع القانون التي تمّ

<sup>١٠٩</sup> علي موسى، المرجع السابق، ص ٣٤.

<sup>١١٠</sup> راجع الفصل الأول من هذه الدراسة.

تحضيرها من قبل مطوّري السياسة في الوزارة المعنية. وعلى الرغم من أن صانعي القوانين مسؤولون عن كتابة النص، إلا أن الآراء ووجهات النظر السياسية والقانونية حول المسائل الموضوعية لا تزال تأتي من مطوّري السياسة من خلال عملية استشارة منتظمة.<sup>١١١</sup> وفي الدول العربية، تأثرت الصياغة القانونية بالنظام الفرنسي، حتى في البلدان التي شهدت أقاليمها وجوداً لبعض الأنظمة الأنجلوسكسونية.

سنتناول في هذا المبحث أهم الموضوعات المتصلة بعملية صياغة القوانين، وهي صور الصياغة، ومراحلها، وإجراءاتها، ومعاييرها ومشكلاتها. وسنخصص لكل موضوع منها مطلباً مستقلاً.

### المطلب الأول: صور الصياغة

تدور صور الصياغة التشريعية حول محورين؛ الأسلوب والوسيلة. فمن حيث الأسلوب، تنقسم الصياغة التشريعية إلى صياغة جامدة وأخرى مرنة. ومن حيث الوسيلة، تنقسم إلى وسيلة مادية وأخرى معنوية.

لذا، سوف نقوم بدراسة هذه الصور في فرعين، نتناول في الأول صور الصياغة القانونية من حيث الأسلوب، ونتناول في الثاني صورها من حيث الوسيلة.

### الفرع الأول: من حيث الأسلوب

يتم التمييز في هذا المقام بين نوعين من الصياغة؛ الصياغة الجامدة والصياغة المرنة:

#### أولاً- الصياغة الجامدة

يقصد بها تلك الصياغة التي يتم التعبير فيها عن مضمون القاعدة القانونية بطريقة محكمة لا مجال للتقدير في فهمها أو اختلاف وجهات النظر فيها،<sup>١١٢</sup> سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون أو بالنسبة للقاضي. فهذه الصياغة نجدها بصفة عامة كلما تحدد المخاطب بالقاعدة القانونية، أو تحددت

<sup>١١١</sup> كيث باتشت. المرجع السابق، ص ٥.

<sup>١١٢</sup> رمضان أبو السعود، وهمام محمود. المبادئ الأساسية في القانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٥-١٩٩٦، ص ١١٥.

الواقعة التي يكون بشأنها الخطاب، أو تحدد أثر هذه الواقعة القانونية.<sup>١١٢</sup> ومثال الصياغة الجامدة، القواعد التي تحدد سن الرشد، أو مدة التقادم، أو سعر الفائدة ... الخ.

وتمتاز هذه الطريقة من طرق الصياغة بالضبطية والتحديد؛ فتؤدي إلى استقرار المعاملات، وسهولة البت في المنازعات، وتوحيد الأحكام القضائية وسلامتها. ويؤخذ عليها عدم المرونة، والتوقف عن مسانيرة التطور، وحرمان القاضي من السلطة التقديرية لكل حالة على حدة، وفقاً للظروف والملابسات.<sup>١١٤</sup> فهي تواجه فرضاً مجرداً.<sup>١١٥</sup> ولذلك، فإن مدى التوفيق في اختيار الصياغة الجامدة يتوقف، في الواقع، على نتيجة الموازنة بين ما تحققه من مزايا وما تجلبه من أضرار.<sup>١١٦</sup>

### ثانياً- الصياغة المرنة

هي الصياغة التي تضي على القاعدة القانونية نوعاً من المرونة، التي تستجيب لمتطلبات كل حالة وظروفها على حدة. وبعبارة أخرى، إنها تلك الصياغة التي لا تحدد الحكم أو ما يخضع له من أشخاص ووقائع تحديداً منضبطاً ونهائياً، وإنما تقتصر على وضع الفكرة تاركة تحديداً ما يدخل فيها لتقدير مطبق القاعدة ذاتها.<sup>١١٧</sup> ومن أمثلة القواعد المرنة، معيار النظام العام والآداب؛ فهذا المعيار من الأفكار المرنة التي تستعصي على التحديد، لذا يترك القانون تقديرها للقاضي حسب واقعة الحال. وقد تختلف وجهات النظر في اتفاق أو مخالفة محل الالتزام أو سببه للنظام العام.<sup>١١٨</sup>

ومن مزايا هذه الطريقة، أنها تفسح المجال أمام إدخال فروض وحالات لم تكن في الحسبان عند سن القانون. كما أنها وسيلة ناجعة لتحقيق العدالة؛ لتقريرها سلطة تقديرية للقضاء في كل حالة على حدة.

<sup>١١٢</sup> عبد القادر الشخيلي. مرجع السابق، ص ٢٣. وانظر: منصور منصور، دروس في المدخل لدراسة العلوم القانونية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ٢١٢.

<sup>١١٤</sup> عبد القادر الشخيلي. المرجع السابق، ص ٢٤.

<sup>١١٥</sup> توفيق فرج. المدخل للعلوم القانونية، بيروت: الدار الجامعية، ط ٣، ١٩٨٨، ص ١٦٦.

<sup>١١٦</sup> مصطفى الجمال، وعبد الحميد الجمال. النظرية العامة للقانون، بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص ٧٣.

<sup>١١٧</sup> الشخيلي. المرجع نفسه، ص ٢٥.

<sup>١١٨</sup> منصور منصور. المرجع السابق، ص ٢١٤.



إلا أنه في المقابل يعيب البعض<sup>١١٩</sup> عليها عدم الإحكام في التطبيق؛ بحيث لا تحدد الحكم بشكل دقيق، الأمر الذي قد يقود إلى تحكم القضاء وعدم استقرار العلاقات والمراكز القانونية.

وأحياناً يلجأ المشرع إلى الجمع بين نوعي الصياغة المشار إليهما أعلاه، بغية الاستفادة قدر الإمكان من مزايا كل نوع، وتخفيفاً من عيوبهما؛ كوضع حد أدنى وحد أقصى للعقوبة، ومنح القاضي صلاحية الحكم بأي منهما، وفق ظروف كل حالة وملاساتها على حدة.

وفي حقل العقوبات، كثيراً ما يلجأ المشرع إلى صياغة العقوبة صياغة جامدة، ثم يرخص للقاضي استبدالها بعقوبة أخرى أخف أو أشد إذا ما وجدت ظروف معينة تقتضي التخفيف أو التشديد.<sup>١٢٠</sup>

## الفرع الثاني: من حيث الوسيلة

يتم عادة التمييز في هذا الصدد بين نوعين أو طريقتين للصياغة؛ وهما المادية والمعنوية:

### أولاً- الصياغة المادية:

يقصد بها التعبير عن جوهر القاعدة القانونية تعبيراً مادياً محكماً لا يحتمل التقدير أو التأويل.<sup>١٢١</sup> وتنقسم الصياغة المادية إلى صياغة كمية وأخرى شكلية.

١. الصياغة الكمية: ويقصد بها التعبير عن القيمة أو القيم التي تحملها القاعدة القانونية تعبيراً رقمياً ثابتاً، ويسهل تطبيق القاعدة في العمل، ويحول دون الخلاف على ما يتبع لها من فروض.<sup>١٢٢</sup> ويعبر عنها عادة بعبارة "إحلال الكم محل الكيف"، أو مصطلح "الترقيم"؛ أي التعبير عن مضمون القاعدة القانونية بالأرقام.

<sup>١١٩</sup> رمضان أبو السعود، وهمام محمود. المرجع السابق، ص، ١١٦. عبد القادر الشبخلي. المرجع نفسه، ص ٢٦.

<sup>١٢٠</sup> مصطفى الجمال، وعبد الحميد الجمال. المرجع السابق، ص ٧٤. عبد القادر الشبخلي. المرجع السابق، ص ٢٧.

<sup>١٢١</sup> رمضان أبو السعود، وهمام محمود. المرجع السابق، ص ١١٧.

<sup>١٢٢</sup> عبد القادر الشبخلي. المرجع السابق، ص ٢٨.

ومثال ذلك، القاعدة التي تقرر أن سن الرشد الذي يخول الفرد مباشرة حقوقه المدنية هو ثماني عشرة سنة، فالقيمة التي تعبر عنها هذه القاعدة هي تحويل الفرد حق ممارسة حقوقه المدنية ببلوغه هذه السن، وقدرته على التمييز بين ما ينفعه وما يضره.<sup>١٢٣</sup>

وتمتاز هذه الطريقة بالوضوح والتحديد، لتعبرها عن مضمون القاعدة برقم، ما يجعلها قابلة للتطبيق العملي. إلا أنه يعاب عليها عدم المرونة، حيث تضع أحكاماً ثابتة لا يستطيع القاضي أن يتجاهلها، وتقيد سلطته التقديرية.<sup>١٢٤</sup>

٢. الصياغة الشكلية: وهي إفراغ التصرف القانوني في شكل خارجي معين، تحقيقاً للمعنى الذي قصده المشرع، لترتيب الأثر القانوني المترتب عليه.<sup>١٢٥</sup>

ويختلف الغرض من الشكل من حالة لأخرى؛ فقد يكون مستلزماً نظراً لخطورة التصرف القانوني، وقد يكون مستلزماً لإثبات هذا التصرف، أو للاحتجاج به قبل الغير. ومن أمثلة هذه الصياغة، الرسمية في هبة العقار.

ومن مزايا هذه الطريقة في الصياغة، أنها تحدد التصرف القانوني بشكل واضح، وتسترعي الانتباه إلى خطورة التصرف المراد إبرامه، ويسهل عملية الإثبات. إلا أنه يعاب عليها كثرة نفقاتها، وتعقيدها.<sup>١٢٦</sup>

### ثانياً- الصياغة المعنوية:

تتمثل الوسيلة المعنوية في الصياغة القانونية في كل من القرائن والحيل القانونية، وفيما يلي توضيح لذلك:

---

<sup>١٢٣</sup> أنور سلطان. المبادئ القانونية العامة (طلبة كلية التجارة)، بيروت: دار النهضة العربية، ط. ٤، ١٩٨٣، ٩٨.

<sup>١٢٤</sup> عبد القادر الشخلي. المرجع نفسه، ص ٢٩.

<sup>١٢٥</sup> لمزيد من التفصيل، انظر: منصور، منصور. المرجع السابق، ص ٢٠٦ وما بعدها. عبد القادر الشخلي. المرجع السابق، ص ٣٠. رمضان أبو السعود، همام محمود. المرجع السابق، ص ١١٨.

<sup>١٢٦</sup> عبد القادر الشخلي. المرجع نفسه، ص ٣١.

## ١. القرائن القانونية:

القرينة بوجه عام، هي استخلاص أمر مجهول من أمر معلوم على أساس أنه إذا تحقق وجود هذا الأمر المعلوم كان الغالب وجود الأمر المجهول.

ومن أمثلتها، قرينة الزوجية على ثبوت نسب المولود من زوج الوالدة. فالغالب أن تكون الزوجة مقصورة على زوجها أثناء قيام رابطة الزوجية، وهذا يستتبع افتراضاً قانونياً مؤداه بأن يكون الحمل منه. وكذلك يعتبر الوفاء بقسط من الأجرة قرينة على الوفاء بالأقساط السابقة عليه، فعند المنازعة بين المؤجر والمستأجر على دفع الأجرة، يستطيع المستأجر أن يثبت قيامه بالوفاء بما ترصد في ذمته من مبالغ عن قيمة الإيجار، وذلك بإثبات أدائه قيمة القسط الأخير.

ومما يؤخذ على القرائن القانونية أنها تأتي بصيغة عامة مجردة أخذاً بالوضع الغالب، فمن المتصور أن توجد بعض الحالات تنطبق عليها القرينة على الرغم من مغايرتها للحقيقة الواقعة، فمثلاً يجوز في حالة الوفاء بقسط الأجرة المتأخرة أن يثبت المالك أن المستأجر لم يقدّم بدفع قسط سابق على القسط المتأخر.<sup>١٢٧</sup>

## ٢. الحيل القانونية:

هي افتراض مخالف للواقع والحقيقة للوصول إلى ترتيب أثر قانوني معين. بهذا يتضح الفرق بين القرينة والحيلة؛ فالقرينة هي افتراض تحقق أمر معين افتراضاً يغلب أن يكون صحيحاً، مع احتمال مخالفته للحقيقة. أما الحيلة فهي افتراض كاذب، لهذا قيل عنها أنها "كذب فني تقتضيه الضرورة".<sup>١٢٨</sup>

ويلجأ المشرع إلى هذا النوع من الصياغة عندما يريد أن يلحق شيئاً بشيء آخر مناقض له ويعطيه الحكم ذاته. ومثال ذلك العقارات بالتخصيص؛ فهو في حقيقته منقول رصده صاحبه الذي هو صاحب العقار لخدمة العقار واستغلاله، فاعتبره المشرع عقاراً حكماً توصلًا لضمان استمرار عملية

<sup>١٢٧</sup> انظر: توفيق فرج. المرجع السابق، ص ١٧٤.

<sup>١٢٨</sup> منصور، منصور. المرجع السابق، ص ٢٠٩.

الاستغلال الزراعي، وطبق على المنقول حكم العقار، بحيث لا يجوز الحجز عليه استقلالا، بل لا بد من اتباع إجراءات الحجز العقاري بشأنه.<sup>١٢٩</sup>

وعلى الرغم من أهمية الحيل في حل بعض المشاكل العملية، فإنها تعد من طرق الصياغة غير المرغوب فيها، لذا يحسن عدم الالتجاء إليها إلا في أضيق الحدود، وفي حالة الضرورة القصوى. كما ينبغي عدم التوسع في تفسير الافتراض، بحيث لا يتجاوز الغرض المقصود من تقريره.<sup>١٣٠</sup>

### المطلب الثاني: مراحل الصياغة<sup>١٣١</sup>

تتخذ عملية صياغة القوانين تسلسلاً منطقياً من خمس مراحل: فهم المشروع، تحليل المشروع، رسم خطة التشريع، إنشاء المشروع وتطويره، تدقيق المشروع واختباره. وسوف نعرض لكل مرحلة في فرع مستقل.

#### الفرع الأول: فهم المشروع

قبل الخوض في تفاصيل مشروع القانون، ومواجهة إشكالات الصياغة، يكون على صائغ التشريع أن يطلع تماماً على خلفية السياسة التشريعية وأهدافها، وبشكل خاص أن يكون على فهم كامل بأهداف المشروع المراد تحقيقها والآليات المختارة لتحقيق هذه الأهداف، والنتائج المتوقعة من تنفيذ المشروع. وإذا لم تكن المعلومات ذات العلاقة متوافرة في السياسة التشريعية، يكون على صائغ التشريع طلبها من واضعي السياسة. كما أن على صائغي التشريع التأكد من حل المسائل العالقة التي من الممكن أن تؤثر على صياغة القواعد القانونية، وقد يقتضي ذلك الاستشارة مع الأشخاص أو المؤسسات المعنية أياً كانت.

#### الفرع الثاني: تحليل المشروع

قبل الشروع في عملية إنشاء النص القانوني، يكون على الصائغ أن يقوم بتحليل مشروع القانون من منطلق الصياغة. ففهم الصائغ للسياسة التشريعية ومراميها يحدد الطريقة التي يصيغ بها كل حكم من أحكامه.

<sup>١٢٩</sup> رمضان أبو السعود، وهام محمود. المرجع السابق، ص ١٢١.

<sup>١٣٠</sup> توفيق فرج، المرجع نفسه، ص ١٧٦. عبد القادر الشيلخي. المرجع السابق، ص ٣٥.

<sup>١٣١</sup> انظر في ذلك تفصيلاً: كيث باتشت. مرجع سابق، ص ١٥ وما بعدها.

وهناك جملة من المسائل التي ينبغي التحقق منها عند مرحلة التحليل؛ وهي مدى تعدي المشروع على مسائل يحكمها القانون الحالي، ومدى اتساق المشروع مع أحكام الدستور والمعاهدات الدولية، ومسألة إلغاء القوانين الحالية أو التعديلات التي ينبغي إدخالها عليها متى تكون غير متسقة مع المشروع، وكيفية صياغة وسائل التنفيذ المقترحة، بحيث تكفل العدالة والشفافية، الأغراض التي من أجلها قد يحتاج الأمر إلى تشريع ثانوي، وما إذا كان ينبغي إعطاء المشروع قوة النفاذ بوساطة تعديل قانون حالي، أو بوساطة مشروع قانون مستقل بذاته.

### الفرع الثالث: رسم الخطة التشريعية<sup>١٢٢</sup>

ينبغي أن يخطط لمشروع القانون بعناية ودقة قبل الشروع في إنشاء مضمونه، وهنا يكون من اللازم على صائغي المشروع أن يضعوا بمعية واضعي السياسة شكلاً معيناً للخصه، وتحديدًا لا بد من أن يتضمن المشروع المدخل الأساسي الذي سينتهجه القانون، والمواضيع الرئيسية التي سيتناولها القانون، والآليات الإدارية اللازمة لوضعه موضع التنفيذ.

وينبغي أن تراعي الخطة الوضع المعتاد للأحكام الشكلية والفنية لمشروعات القوانين، والتقاليد المحلية المتبعة في تقسيم مشروع القانون، كالأبواب والفصول. كما أن هناك بعض التشريعات تكون لها هياكل تقليدية، كالتشريعات المالية، فيكون من المفيد اتباعها وعدم الخروج عن نسقها.

ويجدر بصائع مشروع القانون أن يراعي بعض المبادئ في هيكليته المشروع وشكله، التي سنوجزها فيما يلي:

- ذكر أهداف مشروع القانون، وتوضيح السياق العام لأحكامه في الديباجة.
- توضيح معنى المصطلحات والمفاهيم الأساسية التي تذكر في المشروع قبل ذكرها بالفعل.
- تضمين الحالات العامة التي يطبق أو لا يطبق عليها القانون قبل ذكر الأحكام المحتوية على القواعد الموضوعية.

<sup>١٢٢</sup> انظر في ذلك تفصيلاً: المرجع السابق، ص ١٦ وما بعدها.

- تجميع الأحكام المتصلة بالمشروع في مكان واحد.
- ترتيب مجموعات الأحكام والأجزاء طبقاً للمبادئ الحاكمة لكل حكم منها على حدة.
- النص على الأحكام الأساسية قبل الأحكام الفرعية.
- النص على الأحكام العامة قبل الاستثناءات الواردة عليها.
- وضع الأحكام ذات التطبيق العام قبل الأحكام التي تعالج الحالات الخاصة.
- وضع الأحكام الموضوعية قبل تلك الإجرائية أو الإدارية.
- النص على الأحكام التي تنشئ الهيئات قبل تلك التي تنظم وتفصل عملها.
- وضع الأحكام التي يغلب الرجوع إليها قبل غيرها.
- وضع الأحكام الدائمة قبل المؤقتة أو الانتقالية.

وفي ألمانيا والنمسا، فإن الوزارة المختصة تقوم بوضع خطة توضيحية لمشروع القانون، وتسمى هذه الخطة "تاريخ وسياسة المشروع"، وتذكر فيها فكرة القانون ودراسة موضوعه، والصعوبات التي تمت مواجهتها، والطريقة التي تتبعها اللجنة في صياغة القانون.<sup>١٣٣</sup>

وعادة ما يكون داخل كل وزارة هناك لجنة قانونية مختصة مسؤولة عن الصياغة، ويتم رفدها بخبراء وأكاديميين مدربين. وبعد مضاعفة هؤلاء لخبرتهم، فإنهم يباشرون تدريب الموظفين الجدد على فنون الصياغة. وتكون عملية صياغة التشريعات الثانوية لهذه القوانين من قبل اللجنة ذاتها،<sup>١٣٤</sup> الأمر الذي يوفر للتشريع سلامته؛ لأن الوزارة المعنية تكون قد قامت بإعداد دراسة مبدئية حول التشريع الثانوي لمعرفة مدى إمكانية تطبيقه، ونوعه وطبيعة احتياجاته.<sup>١٣٥</sup>

<sup>١٣٣</sup> فالتير ماير. المرجع السابق، ص ٢٤٨.

<sup>١٣٤</sup> المرجع السابق، ص ٢٠٠-٢٢٦.

<sup>١٣٥</sup> المرجع السابق، ص ٢٢٦.

وبعد إتمام عملية الصياغة، يقوم الوزير بالتوقيع على مشروع القانون ويحيله إلى مجلس الوزراء، ليصادق عليه أو ليعيده للوزير لإجراء التعديل اللازم، وبعد ذلك يقوم مجلس الوزراء بإحالة البرلمان.<sup>١٣٦</sup>

### الفرع الرابع: إنشاء النص التشريعي وتطويره

إن طريقة التعبير والأسلوب التشريعي اللذين يتبعهما صائغ التشريع تمليهما عليه، في العادة، تقاليد الصياغة التي تعكس اللغة المحلية وقواعد النحو والصرف. ولكي يخرج النص القانوني بشكله السليم، فإنه يجدر بصائغ التشريع تبني مبادئ إنشاء التشريعات وقواعده، التي يمكن إيجازها فيما يلي:

- التعبير عن القواعد المعيارية بشكل توجيهي واضح ومباشر.
- النص على المبادئ التي تؤدي وظيفة قانونية.
- في حالة الحاجة إلى النص على تعديل بعض التشريعات، فإنه يكون من الضروري النص على ذلك بوضوح وبطريقة مباشرة وصریحة.
- التعبير عن جوهر القاعدة بعبارة مختصرة ومفيدة، وتجنب الإطالة والاسترسال إلا للضرورة وفي حدودها.
- وحدة هدف المادة الواحدة.
- تخير المصطلحات اللغوية والقانونية المناسبة والسلسة.
- توحيد أسلوب الصياغة، من حيث الترتيب واللغة والمصطلحات.
- تجنب الحشو والتكرار، والإبهام والغموض في المفاهيم والعبارات.
- التقليل من الإدماج من خلال الإشارة إلى نصوص من تشريعات أخرى.
- استخدام نظام موحد في ترقيم المواد وال فقرات والجداول.
- قد تدعو الحاجة إلى استخدام رسوم بيانية وصيغ وخرائط، لتوضيح المعنى أو الحكم الذي يريد المشرع تقريره. هنا، إذا شعر الصائغ بضغط الحاجة، فإنه ينبغي أن لا يتردد في اللجوء إلى ذلك.

<sup>١٣٦</sup> ثيو أولينجر. المرجع السابق، ص ١٨٥.

## الفرع الخامس: تدقيق مشروع القانون واختباره

بغية الوصول إلى سلامة القانون ودقته، ينبغي إجراء مراجعة شاملة ومستمرة لمواد مشروعه قبل إقراره، للتأكد من أن النصوص تحقق الغاية المقصودة منها بشكل كامل. وفي أثناء تطوير النص يمكن أن يصل الأمر بكل سهولة إلى احتواء النص على أحكام معيبة، أو أنه يتجاهل بعض الاعتبارات ذات الصلة، فيكون الوقت ملائماً للصائغ لاستدراك ما علق بالنص من عيب.

إن الاختبار الحقيقي لمدى إمكانية تطبيق القانون الجديد يكون عند تنفيذه، فلا يمكن تقييم مدى استجابة الجمهور له وقبوله إلا بعد وضعه موضع التنفيذ. لهذا، تلجأ بعض الدول إلى طرح مشروع القانون على الجمهور للفحص والاستفتاء العام أثناء مراحل التحضير النهائية وقبل وصوله إلى البرلمان.

## المطلب الثالث: معايير الصياغة

ينبغي أن يصاغ مشروع القانون بعبارات توضح ماهية المتطلبات التشريعية للمخاطبين بأحكامه، ولضمان تحقيق ذلك يجدر بالصائغ أن يتبع في عملية الصياغة المعايير الأساسية التالية:

١. الوضوح: فالمشرع يريد تنظيم مسألة ما رأى ضرورة تنظيمها، وكل ما يعنيه في هذا الصدد أن يحقق القانون الجديد مغزاه وأهدافه، وهو ما لا يمكن تحقيقه بشكل كامل إلا إذا كانت المصطلحات والعبارات المستخدمة في عملية الصياغة واضحة المعاني، بسيطة التركيب، وخالية تماماً من الإبهام والغموض.
٢. الإيجاز، والبعد عن التزديد والإسهاب، والنصوص غير الضرورية، ما يضع حداً للتفسيرات والاجتهادات المتضاربة.
٣. العرض المحكم: ويكون ذلك بالتبويب السليم، وجمع النصوص المتناثرة في نصوص موحدة، لتخرج في صيغة مترابطة ومتجانسة، واضحة المعالم والأهداف.<sup>١٣٧</sup>

<sup>١٣٧</sup> عبد القادر الشبخلي. مرجع سابق، ص ٥٨.



٤. أن تكون أحكام القواعد المعيارية ثابتة ومتسقة، مع بقية أحكام القانون وأحكام القوانين الأخرى، وأن تكون كاملة، تغطي النواحي الأساسية لمشروع القانون كافة.<sup>١٣٨</sup>
٥. الدقة: فالعملية التشريعية عملية محكمة الشكل والمضمون، فينبغي أن تصاغ مفردات مشروع القانون وأحكامه بدقة وعناية، لأهمية ذلك في التفسير؛ فالنص الدقيق يقود إلى التفسير الصحيح، وربما الموحد، ولا يثير اللبس والإبهام.
٦. استخدام المصطلحات التشريعية وتجنب المصطلحات الفقهية. كما أن حسن الصياغة يقتضي استخدام أكثر المصطلحات حداثة، لأنه يفترض في القانون أن يعكس الواقع الموضوعي شكلاً ومضموناً.<sup>١٣٩</sup>
٧. عدم التطرق إلى التعريفات إلا في حالات الضرورة، حيث أن تعريف المصطلحات من مهام رجال الفقه. وعادة ما تتعين الضرورة في حالتين؛ حالة تبني مشروع القانون لمعنى مصطلح مغاير لما هو متعارف عليه، وحالة حسم الخلاف الفقهي القائم بشأن المصطلح المقصود من تطبيق أحكام القانون الجديد.
٨. مراعاة عناصر القانون عند مباشرة الصياغة؛ فينبغي أن يشتمل القانون على مقدمة (ديباجة) تعرف بموضوع التشريع وتحدد اسمه، ومتن يذكر فيه الأحكام النازمة للوقائع القانونية والمادية، وخاتمة تتضمن مواضع الإلغاء، والجهة أو الجهات المكلفة بالتنفيذ والسرريان. وبخصوص الإلغاء، يجب أن يكون النص عليه صريحاً ومباشراً؛ بأن يتم حصر التشريعات أو المواد المراد إلغاؤها، وأن لا يتم اللجوء إلى أسلوب الإلغاء بالتعارض، فهو غير محبذ ويثير بعض الإشكالات في الواقع العملي، حيث يبقي إشكالية التفسير قائمة، وبخاصة إذا لم تكن القوانين ذات العلاقة واضحة وموثقة بشكل سليم، تسمح لمفسر أو مطبق النص الوقوف على المواد القانونية السابقة التي تتداخل في بعضها مع أحكام القانون الجديد.

وعلاوة على ما سبق، فإنه في بعض القوانين ذات الأهمية الخاصة، كالقانون المدني، يتم استصدار مذكرة إيضاحية بشأنها، وهي عادة ما توضح

<sup>١٣٨</sup> أنظر: كيث باتشت. مرجع سابق، ص ١٢.

<sup>١٣٩</sup> عبد القادر الشخيلي. المرجع السابق، ص ٦١.

الأسباب الداعية لسن هذه القوانين، وفلسفة القانون وروحه. كما تفسر القانون بلغة صريحة وواضحة، لذا تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القانون.

وفي ألمانيا، فإن عناصر القانون تتلخص في الشكل التالي:

- عنوان واضح، التاريخ، رقم التشريع.
- مدخل للقانون في حدود نصف صفحة (ديباجة) ترشد القارئ للرجوع إلى المذكرة الإيضاحية للقانون.
- إدراج بعض المفاهيم القانونية والتعريفات والأحكام العامة بعد الديباجة. وعدم إعطاء كلمات مرادفة لكلمات تم تعريفها واستخدامها.
- الجهة المختصة بتنفيذ القانون.

وفي حالة ما إذا كان القانون يريد إحالة بعض الأمور التفصيلية إلى تشريعات ثانوية، فإنه يضع ملاحظة في هامش القانون، أو في متن النص القانوني يشير إلى الرجوع للمادة التي تتحدث عن هذه التفاصيل.

- وضع مدة محددة للجهة المختصة بتنفيذ القانون لوضع ما هو مطلوب منها من تشريعات وأنظمة.
- وضع مادة بعد مادة الجهة المختصة بالتنفيذ تبين المحكمة المختصة بالنظر في حالات الإخلال بأحكام هذا القانون.
- مادة نفاذ القانون وسريانه.
- تاريخ الصدور ومكانه (والتصديق الرسمي).
- يكون هناك في متن التشريع ملاحظة تفيد ما إذا كانت مادة أو فقرة في مادة قد عدلت في قانون آخر، أو فيما إذا كان هناك قانون قد عدلها.
- المواد المعدلة أو التي عدلت بمواد في قانون آخر توضع في ملحق أو ذيل القانون بشكل خاص.

- فهرس للقانون حسب الأبواب والفصول والأقسام التي سار عليها.
- وضع كلمات مفتاحية في آخر القانون كملحق.<sup>١٤٠</sup> (مثلاً: في عقد البيع توضع المواد التي تتكلم عن أحكامه في خاتمة القانون.. ١، ٣، ٧، ١٠...).

<sup>١٤٠</sup> فالثير ماير. المرجع السابق، ص ٢٥٦.

## الظروف التي تسهم في وضع معايير صياغة فعالة<sup>١٤١</sup>

لضمان خروج القانون بصياغة محكمة، فإنه يكون من اللازم على الدول اتخاذ بعض الخطوات وخلق بعض الظروف الكفيلة بتحقيق صياغة فعالة، ويمكن إيجاز تلك الظروف فيما يلي:

١. العمل على إيجاد عدد كافٍ من الصائغين المحترفين: تعتبر صياغة القوانين أحد مجالات التخصّص القانوني التي تحتاج إلى صائغين مهرة، لهم باع وخبرة في فن الصياغة. لذا، لا يصلح الكثير من المحامين للتصدي لهذه المهمة، إلا بعد أن تولي البلدان المعنية عناية خاصة بهم باستثمار ما لدى البعض منهم من ملكة ورغبة في القيام بهذا العمل.

كما يكون على الدول واجب تدريب الصائغين القانونيين، وبخاصة المبتدئين، على أعمال الصياغة لاكتساب المهارات والقدرات الفنية التي تؤهلهم لتأدية أعمالهم الصياغية على أحسن وجه.

ومهما يكن من أمر، فإنه يبقى هناك حاجة إلى موظفين قانونيين ذوي الخبرة والمهارة المتخصصة في صياغة القوانين للقيام بالمهام الأكثر تعقيداً وخصوصية. وعليه، ينبغي أن تتخذ خطوات مدروسة للتأكد من أن لدى الوزارات والمجالس النيابية المناصب الوظيفية التي يشغلها هؤلاء الأشخاص، ويمكن تحقيق ذلك بإيجاد مناصب محددة لصائغي القوانين، أو بتضمين المؤهلات المطلوبة ضمن متطلبات الوظيفة في بعض المناصب. فلا يمكن التسليم بأن أي موظف يتمتع بالمؤهلات القانونية لديه الكفاءة والصلاحية اللازمة للقيام بصياغة القوانين على النحو المطلوب.

لقد أدركت بعض الدول، وبخاصة الأنجلوسكسونية، أهمية الاعتبارات العملية في عملية الصياغة، وقصور الجهات القائمة عليها، فعمدت على إنشاء خدمات صياغة ممرّكة لتتولى مهام الصياغة، على الأقل، في المشاريع التشريعية الأكثر أهمية نيابة عن جميع الوزارات والأجهزة الحكومية.

٢. إدراج بند صياغة القوانين في الميزانية: فيجب أن تدخل كلفة إعداد التشريعات في خطة الحكومة، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تفادي احتمال إحباط أو توهن المبادرات التشريعية، نظراً لافتقار الوزارة المسؤولة للأموال اللازمة.

<sup>١٤١</sup> انظر في ذلك تفصيلاً: كيث باتشت. مرجع سابق، ص ١٢ وما بعدها.

٣. توحيد متطلبات الصياغة: ينبغي صياغة القوانين بطريقة موحدة وثابتة، لأن الصياغة بطرق مختلفة سوف تضع كل من المشرع والمخاطب بأحكام القانون أمام صعوبات، كأثر لعدم اتساق الأسلوب التشريعي المتبع فيما بين مشروعات القوانين المتشابهة، أو في نمط التعبير عنها وأشكالها وأساليبها ومصطلحاتها.

وعندما تتوزع مهام صياغة القوانين على أكثر من هيئة، فيكون من المفيد أن يتم نشر معايير عامة ومشتركة ومبادئ توجيهية يطبقها جميع الصائغين. ويحسن أن تكون متبناة بشكل رسمي من الحكومة أو البرلمان.

وفي بعض الدول، ينظم القانون السمات الأساسية للتشريعات وله قوة إلزام كل من الحكومة والبرلمان، وتتوفر في العادة متطلبات أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بمنهجيات الصياغة والشكل والأسلوب التشريعيين، وذلك من الناحية الإدارية من خلال توجيهات أو تشريعات ثانوية.<sup>١٤٢</sup>

وبالنسبة لفلسطين، فإن تعدد جهات صياغة القوانين -الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي<sup>١٤٣</sup> وديوان الفتوى والتشريع<sup>١٤٤</sup> - يؤثر سلباً على جودة الصياغة، وعلى معاييرها وتوحيد متطلباتها. من هنا يكون من المفيد توحيد الجهة المختصة بالصياغة قبل توحيد متطلبات الصياغة؛ لأن هذه هي الخطوة الأولى للتوصل إلى حل عملي لإشكاليات صياغة القوانين في فلسطين. فبالنسبة لديوان الفتوى والتشريع، الذي ضم مؤخراً لديوان مجلس الوزراء، يجب العمل على تفعيله وجعله جهة الصياغة المركزية، بعد أن يتم رفعه بخبراء ومختصين في المجالات كافة، القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحقوق الإنسان ... الخ.

<sup>١٤٢</sup> كيث باتشت. مرجع سابق، ص ٢٢.

<sup>١٤٣</sup> تقوم هذه الدائرة بصياغة اقتراحات القوانين التي يتم تقديمها من قبل لجان أو أعضاء المجلس التشريعي. كما تقوم بصياغة التعديلات التي يقرها المجلس بعد القراءة المختلفة لمشاريع القوانين أيا كانت الجهة المقترحة لها. وتقوم أيضاً بإعداد المذكرة الإيضاحية لمشروعات القوانين التي تقوم بصياغتها.

<sup>١٤٤</sup> يخصص بصياغة مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة، وإعداد المذكرة الإيضاحية الخاصة بها.

## المطلب الرابع: عيوب الصياغة

هناك عيوب تلحق النص التشريعي أثناء عملية الصياغة، أو عند طباعته. فمنها ما يتصل بشكل القانون، ومنها ما يتصل بمضمونه. وسنخصص لكل عيب من هذه العيوب فرعاً مستقلاً.

### الفرع الأول - الخطأ:

وقد يكون مادياً أو قانونياً؛ فالخطأ المادي يتصور وقوعه في مراحل العملية التشريعية المختلفة، منذ البدء في إعداد التشريع ولغاية نشره. ويمكن أن يؤثر هذا الخطأ في المعنى المقصود من النص. والأخطاء المادية قد توجد في أصل النص أو مسودته، وقد توجد في نص مرسوم الإصدار، أو في نقله إلى الجريدة الرسمية، أو أثناء طباعته. وهناك أسباب عدة تكمن وراء وجود مثل هذه الأخطاء في القانون، لعل من أبرزها، ضيق الوقت المتاح أمام المشرع للتدقيق في نصوص التشريع، ومناقشة التشريع على عجل. ومن أمثلة ذلك، ما جاء في المادة (٣٥) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ التي تنص على: " .. أفعال جرمية مخلة بالأداب.. " والصواب هو: " .. أفعال جرمية أو مخلة بالأداب.. " .

أما الخطأ القانوني، فهو الخطأ الواضح غير المقصود الذي تدل عليه القواعد العامة، بحيث لا يوجد أدنى شك في وجوب تصحيحه.<sup>١٤٥</sup> ومثال ذلك، ما نصت عليه المادة (٣٧١) من القانون المدني الأردني من أنه: " لا تخل المسؤولية المدنية بالمسؤولية الجنائية متى توافرت شروطها " . والصواب أن يكون النص كما يلي: " لا تخل المسؤولية الجنائية بالمسؤولية المدنية " . لأن سياق النص والقواعد العامة تقول بهذا.

### الفرع الثاني - النقص:

يقصد بالنقص التشريعي إغفال الصائغ ذكر بعض الأحكام والألفاظ التي من اللازم تضمينها في التشريع حتى يستقيم معناه، وتحقق الغاية المرجوة منه. فيأتي النص التشريعي ناقص الحكم، وغير كامل التنظيم.

<sup>١٤٥</sup> انظر: عبد القادر الشихلي. المرجع السابق، ص ٣٦ وما بعدها. علي موسى. مرجع سابق،

### الفرع الثالث - التعارض:

يقصد بذلك هو أن يصطدم نص تشريعي مع آخر، يتعذر معه الجمع بينهما في الحكم، على الرغم من وضوح كل منهما على حدة. ويمكن أن يقع التعارض بين نصوص التشريع ذاته، أو بين نصوص تشريع وتشريع آخر.<sup>١٤٦</sup> ويتخذ التعارض أشكالاً عدة نوجزها فيما يلي:

أولاً- التعارض الكلي: يتحقق في الحالة التي ينظم فيها المشرع موضوعاً كان قد نظمه تشريع سابق. ففي هذه الحالة، فإن التشريع اللاحق (الجديد) يلغي التشريع السابق ويحل محله، حتى ولو لم ينص التشريع الجديد على ذلك. والذي يبرر إلغاء التشريع السابق كلياً، هو أن التعارض لم يقع بصدد حكم تفصيلي منه، بل وقع بصدد المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه التشريع القديم. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه من النادر أن يعيد المشرع تنظيم مسألة أو موضوع كان منظماً بتشريع سابق.<sup>١٤٧</sup>

ثانياً- التعارض الجزئي: يتحقق ذلك في الحالة التي يقرر فيها المشرع في التشريع الجديد أحكاماً تتعارض مع بعض أحكام التشريع القديم. ففي هذه الحالة، فإن أحكام التشريع القديم المتعارضة مع الأحكام المقررة في التشريع الجديد تصبح ملغاة، في حين تبقى الأحكام الأخرى سارية.

ثالثاً- التعارض بين حكم عام وحكم خاص: عادة ما يكون التعارض بين أحكام من الدرجة ذاتها؛ كتعارض حكم عام مع حكم عام آخر، أو تعارض حكم خاص مع حكم خاص آخر. وهنا فإنه وفقاً للقواعد العامة، فإن الحكم اللاحق يلغي السابق. أما في الحالة محل البحث، فإن تعارض حكم عام مع آخر خاص، لا يؤدي إلى التناقض، ولا يلغي أحدهما الآخر، وكل ما في الأمر، فإن الحكم الخاص يقيد العام، سواء أكان الحكم الخاص هو الحكم الجديد أم القديم. ومثال ذلك، فإن القانون المدني يقرر قواعد عامة بشأن العقود، فإذا صدر تشريع خاص ينظم عقداً من هذه العقود، فإن أحكام التشريع الأخير الخاص تقيد الأحكام العامة الواردة في القانون المدني وتقدم عليها.

<sup>١٤٦</sup> عبد القادر الشيلخي. المرجع السابق، ص ٤٧.

<sup>١٤٧</sup> انظر: سمير تناغو. مرجع سابق، ص ٤١٦-٤١٧.

وعليه، فإن الحكم الحديث الخاص يقيد الحكم القديم العام ولا يلغيه، كما أن الحكم الحديث العام يتقيد بالحكم القديم الخاص ولا يلغيه.<sup>١٤٨</sup>

### الفرع الرابع - الغموض:

يقصد به عدم وضوح دلالة النص، فلا يتم فهم المراد من النص من الصيغة التي وضع فيها، بل يتوقف هذا الفهم على أمر خارجي لا صلة له بالنص. وهنا يصار الرجوع إلى طرق التفسير المختلفة لغاية الوصول إلى المعنى المقصود من النص.<sup>١٤٩</sup>

وربما كان الغموض من أخطر أمراض اللغة، والشيء المهم هو أن يحدد معد مشروع القانون فيما إذا كان في السياق غموض أم لا، فإذا وجده، كان عليه أن يقوم بتسويته عن طريق إضافة كلمة أخرى، أو تعديل السياق بحذر، أو إضافة لغة توضيحية. ويعد الغموض في تركيب الكلمات أو استعمالها في جمل من أكثر أنواع الغموض تفشياً.

إن أولى مسؤوليات معد مشروعات القوانين هي أن يتأكد من خلو النص النهائي، عندما يقرأ في سياقه الصحيح، من أي غموض. ومن المفيد أيضاً أن يتجنب الاستخدام غير اللازم للمصطلحات والتراكيب المعروفة باحتوائها على غموض، مهما كان أثرها المباشر.<sup>١٥٠</sup>

ويتخذ الغموض ألوأناً مختلفة،<sup>١٥١</sup> فمنه الخفي، المشكل والمجمل، وهذا ما سنعرض له تباعاً.

أولاً - الخفي: هو اللفظ الذي يدل على معناه دلالة ظاهرة وواضحة، لكن يكون في انطباق معناه على بعض الأفراد أو الأشياء نوع من الغموض واللبس، تتطلب إزالته قدرًا من النظر والتأمل. ومثال ذلك، ما جاء في المادة (٣١١) من قانون العقوبات المصري: "من اختلس منقولاً مملوكاً لغيره..."، فثار تساؤل عما إذا كان التيار الكهربائي يعتبر منقولاً أم لا،

<sup>١٤٨</sup> لمزيد من التفصيل، انظر: المرجع السابق، ص ١٨٤ وما بعدها.

<sup>١٤٩</sup> انظر: عبد القادر الشخلي. المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

<sup>١٥٠</sup> انظر: تشكي بال تيك. مرجع سابق، ص ١٨-١٩.

<sup>١٥١</sup> انظر في ذلك تفصيلاً: عبد القادر الشخلي. المرجع السابق، ص ٤٣ وما بعدها.

وبالتالي مدى إمكانية تطبيق أحكام سرقة المنقول عليه. وانتهت محكمة النقض المصرية في هذا الخصوص إلى اعتباره كذلك، لأن له قيمة مالية، ويمكن ضبطه وحيازته ونقله من حيز لآخر.<sup>١٥٢</sup>

ثانياً- المشكل: هو اللفظ الذي لا يفهم مغزاه من صيغته، بل لا بد من عناصر خارجية تعين على هذا الفهم. وقد يكون لبعض الألفاظ معانٍ لغوية وأخرى اصطلاحية قانونية، وفي هذه الحالة ينبغي حملها على معناها الاصطلاحي، إلا إذا وجد ما يدل على أن المعنى اللغوي هو المقصود. ومن أمثلة ذلك، مصطلح الوفاء في القانون المدني، ومصطلح التسجيل في قانون الشركات. ومصطلح الليل، فهل يقصد به الفترة ما بين غروب الشمس وشروقها، أم هو الفترة التي يشتد فيها الظلام؟ في مثل هذا الفرض تتم الاستعانة بالظروف والدلالات الخارجية للفظ، مع استحضار غاية المشرع وفلسفة التشريع، بغية التوصل إلى المعنى الحقيقي والمقصود من اللفظ.

ثالثاً- المجلد: هو اللفظ الذي لا يمكن الاستدلال على معناه من صيغته، كما لا يقترن بدلائل وإيماءات ترشد إلى فهم معناه. فمثل هذا اللفظ لا سبيل إلى بيان مكنونه إلا بتفسير يصدر عن المشرع. ومثال ذلك، مصطلح الأحوال الشخصية؛ فهناك من يدخل بعض الأمور المالية كالميراث والوصية والوقف في نطاق هذا المفهوم، والبعض الآخر يدخلها في مفهوم الأحوال العينية، لتعلقها بالمال وباستحقاقه وعدم استحقاقه.<sup>١٥٣</sup> ومناطق هذا الاختلاف راجع إلى عدم إيضاح مفهوم الأحوال الشخصية في التشريعات.

---

<sup>١٥٢</sup> عبد المنعم الصدة. مبادئ القانون (لطلبة كلية التجارة)، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٢٩٤ وما بعدها.

<sup>١٥٣</sup> انظر في ذلك: حكم محكمة النقض المصرية بتاريخ ١٢/٦/١٩٣٤. <http://ar.jurispedia.org/index>، ٢٠/٩/٢٠٠٥.



## الفصل الثالث

# آلية التشريع في فلسطين

### مقدمة: تعريف التشريع

يعرف التشريع على أنه: " مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة بالتشريع في الدولة ". وبالتالي، يتمثل التشريع في قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة، حيث تقوم هذه السلطة بوضع قواعد ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع وفقاً للإجراءات القانونية المقررة، والتشريع وفقاً لهذا المعنى لا يعبر عن المصدر الذي يمد المجتمع بالقواعد القانونية اللازمة لتنظيمه، بل يعبر عن القواعد الصادرة عن هذا المصدر (السلطة المختصة بذلك في النظام القانوني للدولة)، فالنظام القانوني للدولة هو الذي يتولى تحديد هذه الجهة، وتحديد حدود اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لهذا الاختصاص، وغالباً ما يتم تضمين ذلك في الدستور كما سنرى لاحقاً في هذه الدراسة.

ووفقاً لهذا التعريف، فإن التشريع يمتاز بعدد من الخصائص، تتمثل في:

- صدور عن جهة مختصة في الدولة: فالتشريع لا يصدر بشكل تلقائي عن الجماعة، بل لابد من تدخل سلطة مختصة تتولى إصداره، والإشراف على تنفيذه، وقد تتمثل هذه السلطة في الشعب بشكل مباشر، أو في السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو الحاكم، تبعاً لطبيعة نظام الحكم في الدولة.
- صدور في صورة مكتوبة: لابد للتشريع أن يصدر في صورة وثيقة رسمية مكتوبة، ويضمن هذا الشكل تحقيق عنصرَي التحديد والتثبيت من وجود القاعدة التشريعية، بشكل يزيل عنها كل غموض قد يتعلق بوجودها أو مدلولها أو بتاريخ نفاذها.
- التشريع يضع وينشئ قاعدة قانونية: هذه القاعدة يجب أن تتضمن جميع خصائص القاعدة القانونية، من حيث كونها تتعلق بقاعدة سلوك اجتماعي، وعمومية هذه القاعدة القانونية وتجريدها، واقتربانها

بجزء مادي يوقع على من يخالفها. وتبعاً لذلك فيجب لتوافر وصف التشريع قيام عنصر موضوعي وآخر شكلي، يتمثل العنصر الموضوعي في وجوب توافر العناصر كافة التي أشرنا إليها أعلاه (قاعدة سلوك اجتماعي، قاعدة عامة ومجردة، اقترانها بجزء مادي)، ويتمثل العنصر الشكلي في وجوب صدور التشريع طبقاً للقواعد المقررة في النظام القانوني للدولة (آلية التشريع المقررة قانوناً).

وعلى اعتبار أن التشريع يعد المصدر الأول والأساسي للقاعدة القانونية، فهو يمتاز بسرعة وضعه لمواجهة ضرورات المجتمع، وذلك بسبب سهولة إصداره وإلغائه وتعديله إذا ما قورن مع المصادر الأخرى للقاعدة القانونية (الدين- العرف- الفقه- القضاء)، كما أن التشريع يعمل على تحقيق الوحدة القانونية للدولة من خلال مساهمته في توحيد النظام القانوني لها، وبخاصة في الدول ذات التعدد الطائفي والديني، ولكن يعاب على التشريع اتصافه في بعض الأحيان بصفة الجمود وعدم مسابته للتطور الاجتماعي القائم في الدولة، وبخاصة في حالة تقاعس السلطة التشريعية المختصة عن القيام بمهامها، كما أنه قد يتصف بعدم مسابته للواقع الاجتماعي القائم في الدولة من خلال إصداره عن سلطة مختصة تأثرت بتشريعات أجنبية لا تتناسب مع واقع المجتمع.

ونظراً للأهمية البالغة التي يحتلها التشريع في النظم القانونية الدولية، كانت الحاجة إلى بيان تفصيل وتنظيم الآلية التي يجب أن يتبعها المشرع عند إصداره للتشريع، حيث اختلفت الأنظمة القانونية في تحديد مواضع هذه الآلية، فمنها ما تطرق إلى بيان هذه الآلية في الدستور بشكل مفصل، ومنها ما تطرق إلى تحديد معالم هذه الآليات وأساسياتها في الدستور، وترك تفصيل الأمور في تشريعات خاصة أو أنظمة داخلية للجهة المختصة بإصدار التشريعات في الدولة، ومنها ما أجمل هذا الأمر في الأنظمة الداخلية لمجالسها التشريعية (وهذا ما سلكه المشرع الفلسطيني كما سنرى لاحقاً).

ما سبق يتضح لنا وجوب توافر العنصر الشكلي في التشريع عند إصداره، بمعنى إصدار التشريع وفقاً للآلية التي يحددها النظام القانوني في الدولة، وهو ما يعرف بالآلية التشريعية، وتختلف هذه الآلية تبعاً لاختلاف نظام الحكم في الدولة، وتبعاً لمستوى الديمقراطية القائم فيها، وهذا ما

سنحاول نقاشه في هذا الجزء من الدراسة، معرجين على دراسة العديد من الأنظمة القانونية ومقارنتها بالوضع القانوني القائم حالياً في فلسطين بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، مكتفين في هذه الدراسة بالبحث في آلية التشريع الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني دون التطرق إلى التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ١٩٩٦.

ننوه بداية إلى أن النظام القانوني الفلسطيني قد أخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد، مبتعداً عن الأخذ بنظام المجلسين وتعقيده وإشكاليات عمله التشريعية والرقابية، حيث يرى بعض الفقه أن وجود مؤسسة تشريعية واحدة تتفق ومبادئ الديمقراطية، تعبر عن مبدأ وحدة سيادة الدولة غير القابلة للتجزئة، على أساس أن الإرادة الواحدة المتمثلة في نظام المجلس الواحد تبرر نظام الحكم الفردي، وأن أحد أهم متطلبات الديمقراطية يرتكز على وحدة طرق انتخاب المجلس التشريعي في الدولة، وقد يؤدي العمل بنظام المجلسين إلى اختلاف هذه الطرق.<sup>١٥٤</sup>

سنعمد في هذا الفصل إلى إلقاء الضوء على العملية التشريعية في فلسطين، مركزين على المرحلة المتعلقة بآلية التشريع، وعليه فإننا سنقوم بتقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى خمسة مباحث، وذلك على النحو التالي:

- **المبحث الأول: التعريف بآلية التشريع.**
- **المبحث الثاني: عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة العامة.**
- **المبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون.**
- **المبحث الرابع: التصديق.**
- **المبحث الخامس: الإصدار والنشر.**

---

<sup>١٥٤</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه المزايا انظر: عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٢٢.

## المبحث الأول: التعريف بآلية التشريع

تعرف آلية التشريع بأنها " مجموعة الإجراءات القانونية التي يجب على المشرع اتباعها عند إصداره للتشريع ".

من هذا التعريف يمكن لنا أن نستنتج أن آلية التشريع تتضمن العديد من العناصر الواجب مراعاتها، وتمثل هذه العناصر في:

١. إلزامية اتباع هذه الإجراءات عند إصدار المشرع للتشريع، هذا على الرغم من أن هذه الإجراءات تمثل العنصر الشكلي في التشريع كمصدر من مصادر القاعدة القانونية.

٢. وجوب أن تحدد هذه الإجراءات بنصوص قانونية مكتوبة ومدونة، سواء تم ذلك في الدستور أم بتشريع خاص، أم بنظام داخلي ينظم عمل الجهة صاحبة الاختصاص في الدولة.

٣. تختص هذه الإجراءات بالتشريع دون غيره من مصادر القاعدة القانونية، هذا على الرغم من إمكانية صدور العديد من القواعد القانونية عن الجهة ذاتها التي أصدرت التشريع.

٤. تبدأ هذه الآلية من مرحلة وصول مقترح التشريع إلى السلطة التشريعية في الدولة، وتنتهي بإصدار التشريع ونفاذه، بالتالي لا تدخل في هذه الآلية مرحلة اقتراح التشريع، وإحالته إلى السلطة التشريعية في الدولة.

مما سبق أعلاه، يكون من المناسب، ونحن بصدد دراسة آلية التشريع في فلسطين في الفترة التي تلت انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، أن نستعرض العديد من المواضيع ذات العلاقة، تبعاً للمراحل الإجرائية التي تمر بها العملية التشريعية وفقاً للنظام القانوني الفلسطيني، مع الإشارة تبعاً إلى الأنظمة القانونية المختلفة، لنصل في النهاية إلى السياسة التشريعية التي اتبعتها المشرع الفلسطيني في ذلك، ومستوى الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحزبية في صياغة هذه التشريعات، ومحاولة وضع التوصيات والاستنتاجات الكفيلة بالوصول بهذه الآلية إلى صيغتها المثلى.

ننوه بداية إلى أن النظام القانوني الفلسطيني قد منح المجلس التشريعي الفلسطيني سلطة سن التشريعات في الحالات العادية، حيث قضت المادة ٤٧ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، حيث يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية،<sup>١٥٥</sup> بالتالي أخذ النظام القانوني الفلسطيني بالنظام الديمقراطي النيابي في بيان السلطة الحاكمة في الدولة، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة ٥ من القانون الأساسي الفلسطيني، كما اعتمد نظام الحكم في فلسطين على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أصيل يقوم عليه.

كما منح القانون الأساسي الفلسطيني المجلس التشريعي سلطة إقرار النظام الداخلي لعمله، بحيث يحدد في هذا النظام الإجراءات القانونية الخاصة بمراحل العملية التشريعية، فقد نصت المادة ٤٧/٢ من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ على أنه "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"، وفي هذا إلغاء ضمني لنصوص المواد ٥ و٦ من قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم ٤ لسنة ١٩٩٥، كون القانون الأساسي قد أحال آلية إقرار التشريعات إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي بشكل صريح. بالتالي، سار المشرع الفلسطيني على النهج نفسه الذي سارت عليه الأنظمة القانونية كافة في إحالة تفصيل إجراءات التشريع وبيانها إلى النظام الداخلي للسلطة التشريعية في الدولة، مع اختلاف وجود العديد من الأنظمة القانونية التي نصت في دستورها على بيان الخطوط العريضة لهذه الإجراءات دون الخوض في تفاصيلها،<sup>١٥٦</sup> وهذا ما سنجد عند التطرق لتفاصيل آليات إصدار التشريعات في الأنظمة القانونية المقارنة لاحقاً.

وباستقراء نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني،<sup>١٥٧</sup> نجد أن إجراءات العملية التشريعية قد تم النص عليها بشكل مفصل في العديد من نصوص هذا النظام، وذلك على النحو التالي:

<sup>١٥٥</sup> المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٣، ص ٥.

<sup>١٥٦</sup> انظر نصوص المادتين ١١٠، و١١١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

<sup>١٥٧</sup> المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٦، بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٣، ص ٦٩.

## مادة (٦٥):

- ١- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى رئيس المجلس التشريعي، مرفقة بمذكراتها الإيضاحية، وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.
- ٢- ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.
- ٣- يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً، بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة قبل انتظار تقرير اللجنة المختصة.
- ٤- بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله، فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.
- ٥- على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة.

## مادة (٦٧):

يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء، أو أية لجنة من لجان المجلس، اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاؤه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقدمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها.

## مادة (٦٨):

- ١- تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي:

أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقترحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها، ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.

٢- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

#### مادة (٦٩):

يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك).

#### مادة (٧٠):

فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة، أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمية.

#### مادة (٧١):

١. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال الأجل ذاته مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه، وإلا اعتبر صادراً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

٢. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة، تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر صادراً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.<sup>١٥٨</sup>

<sup>١٥٨</sup> تعارض نص هذه المادة تعارضاً صريحاً مع ما ذهب إليه نص المادة ٤١ من القانون الأساسي الفلسطيني كما سنوضح لاحقاً عند الحديث عن عملية الإصدار والنشر في النظام القانوني الفلسطيني.

بالنظر إلى النصوص القانونية الواردة أعلاه، يتضح لنا أن العملية التشريعية الخاصة بإصدار القوانين داخل المجلس التشريعي تنقسم إلى مراحل عدة، هي مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، ومرحلة القراءات المتعددة للمشروع، ومرحلة المصادقة على المشروع، ومرحلة نشر التشريع ونفاذه. سنقوم في هذا الجزء من الدراسة بتفصيل هذه المراحل للوقوف على الملامح العامة لكل مرحلة تشريعية على حدة.

## المبحث الثاني: عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة العامة

تبدأ هذه المرحلة من بداية إحالة مشروع القانون إلى رئيس المجلس التشريعي<sup>١٥٩</sup>، وتنتهي بعرض مشروع القانون لمرحلة القراءات المتعددة أمام أعضاء المجلس التشريعي. وتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل التي اختلفت الأنظمة القانونية في تناول إجراءاتها، وذلك لأنها تركز أساساً على عمل اللجان العاملة في البرلمانات، حيث نجد اختلافاً في هيكلية عمل هذه اللجان وأكيتها بشكل كبير من دولة إلى أخرى، تبعاً لاختلاف نظام الحكم فيها، ومدى مشاركة أحزاب المعارضة في المجالس التشريعية لهذه الدولة، وهيمنة الحزب الحاكم على عمل البرلمان، ومدى تأثير وهيمنة السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية.

وعليه، فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول منهما لبيان دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، والثاني لإلقاء الضوء على مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون.

### المطلب الأول: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية

اهتمت النظم القانونية كافة بتحديد تشكيل عمل هذه اللجان وأكيتها في الأنظمة الداخلية الخاصة بعمل المجالس التشريعية فيها، حيث نجد أن المشرع الفلسطيني قد أورد لها باباً مستقلاً في النظام الداخلي للمجلس

<sup>١٥٩</sup> ومن الجدير بالذكر في هذا المقام، أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد خلا من تحديد مدة زمنية أو سقف زمني يلزم فيه رئيس المجلس بإحالة مشاريع التشريعات إلى اللجان لدراستها، الأمر الذي يشكل ثغرة قانونية لا بد من معالجتها.



التشريعي (الباب الرابع)، كما حدد المشرع المصري عمل هذه اللجان في أربعة فصول مستقلة من الباب الثاني من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري،<sup>١٦٠</sup> كما أورد المشرع الأردني عملها في الفصل السادس من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والعديد من النصوص القانونية في النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني. وقبل أن نخوض بالتفصيل في بيان إجراءات هذه المرحلة في النظام القانوني الفلسطيني الذي نخصص له الفرع الثاني من هذا المطلب، سنعرج إلى دراسة هذه المرحلة وفقاً للعديد من الأنظمة القانونية المقارنة في الفرع الأول.

### الفرع الأول: في الأنظمة القانونية المقارنة

اتفقت الأنظمة القانونية كافة على وجوب أن ترد مشاريع القوانين المقترحة إلى رئيس البرلمان، ومن ثم تحول هذه المشاريع إلى اللجان التابعة للبرلمان عبر آليات قانونية مختلفة. وتتمتع اللجان بأهمية كبيرة في المجالس التشريعية، وتنبع هذه الأهمية من تركيز عملها في مجالات محددة تسمح لها بالدراسة الدقيقة لما يدخل في نطاق عملها من موضوعات، كما أن الحرية التي أعطيت لكل عضوٍ في الانضمام إلى اللجنة التي يرغب في الانضمام إليها أضافت جانباً كبيراً من المرونة في عمل هذه اللجان، لذا فإن تقييم العمل البرلماني يأتي بداية من تتبع نشاط هذه اللجان وعملها، وذلك لأن المناقشة المتخصصة والمعقدة تكون في اللجان وليس في المجلس، فهذه اللجان بمثابة القلب النابض للمجلس، بالإضافة إلى أنها الأقدر على دراسة التشريع المقترح والتوصية إما برفضه، وإما تعديله، وإما إقراره، حيث يعتبر قرار اللجنة من أهم العوامل التي تحدد مستقبل مشروع القانون المقترح، وغالباً ما يكون التوافق بين قرار اللجنة وقرار المجلس في تحديد مصير المشروع المقترح.

#### ١- النظام القانوني الألماني<sup>١٦١</sup>:

في النظام القانوني الألماني يقوم رئيس البرلمان بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الشيوخ (اللجنة التوجيهية العليا council of elder)، وعادة

<sup>١٦٠</sup> المنشورة في الجريدة الرسمية المصرية بتاريخ ١٦/١٠/١٩٧٩.

<sup>١٦١</sup> لمزيد من التفصيل حول آلية التشريع في النظام القانوني الألماني انظر الموقع الإلكتروني للبرلمان الألماني: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

ما يكون رئيس البرلمان من الحزب الحاكم، يعاونه في عمله أربعة نواب أحدهم من الحزب الحاكم، والآخر من حزب الائتلاف، واثنان من أحزاب المعارضة، وتعتبر اللجنة التوجيهية العليا من أكثر لجان البرلمان أهمية، فمن خلال طبيعة عملها يمكننا أن نعتبرها العقل المحرك لعمل البرلمان.

يتكون مجلس الشيوخ في البرلمان الألماني من رئيس البرلمان ونائب له، و٢٣ عضو برلمان يتم اختيارهم من مختلف أحزاب المجلس حسب نسبة كل حزب في المجلس، بالإضافة إلى ممثل عن الحكومة تعيينه السلطة التنفيذية، ويختص هذا المجلس بتعيين رؤساء اللجان البرلمانية العاملة في المجلس، ونوابهم وتحديد عدد أعضاء هذه اللجان، ونظام عملها، كما يختص مجلس الشيوخ بتحديد خطة العمل السنوية للبرلمان الألماني، على أن لا تقل مدة هذه الخطة عن ٢٤ أسبوعاً، ويقومون بالتحضير الدوري للجلسات التي تعقد في البرلمان، ويحق للبرلمان الاعتراض على عمل مجلس الشيوخ وقراراته بشكل دوري.

بعد استلام مجلس الشيوخ لمشروع القانون المقترح، فإنه يحيله إلى لجنة الميزانية لتقدم دراسة أولية حول المتطلبات المالية لهذا التشريع، من حيث كلفته المالية، وكلفة تطبيقه، والعمل به، ومدى تأثير العمل بهذا التشريع على الاقتصاد الوطني.

تقوم لجنة الميزانية بإنجاز عملها خلال مدة زمنية لا تتجاوز ثلاثة أسابيع، وترفع تقريرها النهائي إلى مجلس الشيوخ، الذي بدوره يحيل مشروع القانون المقترح إلى اللجنة المختصة بالنظر في هذا المشروع، وقد يحيله إلى أكثر من لجنة، فعلى سبيل المثال يعرض مشروع قانون الأسلحة على كل من لجنتي الأمن الداخلي والتصنيع.

التوصيات النهائية الصادرة عن لجنة الميزانية لا تخرج عن أربعة احتمالات:

١. الموافقة على مشروع القانون المقترح إحالته إلى اللجنة المختصة لدراسته.
٢. رفض البحث في مشروع القانون المقترح نظراً لعدم كفاية الميزانية لنفقاته.
٣. تأجيل البحث في مشروع القانون المقترح إلى دورات انعقاد أخرى للبرلمان.

٤. التوصية بتعديل الميزانية العامة للدولة، نظراً لأهمية التشريع المقترح للاستمرار في إقراره.

يوجد في البرلمان الألماني ٤٢ لجنة داخلية، يرأس كلاً من هذه اللجان عضوفي البرلمان، وتتكون الهيئة من رئيس، وعدة نواب من البرلمان، ومقرر للجلسات، وهيئة إدارية مساعدة، وتعمل جميع لجان البرلمان بتعاون دائم مع اللجنة الدستورية للتأكد من دستورية وقانونية مشروع القانون المقدم، وتعتبر لجنة المالية من أهم لجان البرلمان الألماني وأكبرها عدداً، حيث تتكون من ٤٤ عضواً، وتعمل بالتنسيق والتعاون المستمر مع وزير المالية الألماني، وقد جرى العرف البرلماني في ألمانيا على تولي رئاسة هذه اللجنة من قبل عضو من أكثر أحزاب المعارضة تمثيلاً في البرلمان، تليها لجنة حقوق الإنسان، وتتكون من ٣٠ عضواً، ثم لجنة حماية المستهلك، وتتكون أيضاً من ٣٠ عضواً.

تخول لكل لجنة سلطة إصدار النظام الداخلي المنظم لعملها، على أن تتم المصادقة على هذا النظام من قبل مجلس الشيوخ في البرلمان.

تنتهي هذه المرحلة في النظام القانوني الألماني ببدء عمل اللجنة المختصة بدراسة مشروع القانون المقترح، ويدخل عمل هذه اللجنة ضمن مرحلة القراءة الأولى لمشروع القانون كما سنرى لاحقاً في الجزء الخاص بمراحل القراءات المختلفة لمشروع القانون.<sup>١٦٢</sup>

## ٢- النظام القانوني الفرنسي:

أخذ النظام القانوني الفرنسي بنظام المجلسين، حيث يضم البرلمان كلاً من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتعتبر الجمعية الوطنية السلطة التشريعية الأولى في فرنسا، وتتكون من عدد من الأعضاء يتراوح بين (٥٠٠ - ٥٨٠) عضواً، يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر كل خمس سنوات، أما أعضاء مجلس الشيوخ فيتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر من قبل هيئة من الناخبين (مجموعة من النواب والمستشارين المحليين والعامين في المحافظات والبلديات، ومجموعة من الممثلين عن المجالس البلدية في محافظات فرنسا)، حيث يتم انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل ثلاث

<sup>١٦٢</sup> انظر الجزء الخاص بمرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون في النظام القانوني الألماني.

سنوات، وفي مجمل الأمر يجب أن يتم تمثيل جميع الوحدات الإقليمية والمواطنين الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في مجلس الشيوخ.<sup>١٦٣</sup>

والجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية له الحق في طلب حل الجمعية الوطنية وإجراء انتخابات برلمانية دون أن يمتد حقه إلى حل مجلس الشيوخ، وفي حالة حدوث شاغر في منصب رئيس الجمهورية، يتولى رئيس مجلس الشيوخ القيام بأعمال رئيس الجمهورية إلى حين إجراء انتخابات رئاسية جديدة.<sup>١٦٤</sup>

ينعقد البرلمان الفرنسي بحكم القانون في دورته العادية التي تبدأ في الأول من تشرين الأول من كل عام ويختتم أعماله في الأول من حزيران، ولا يجوز لعدد الأيام التي يكون لكل مجلس أن يعقد جلساته فيها خلال الدورة العادية للانعقاد أن تتجاوز مائة وعشرين يوماً، كما يمكن للبرلمان أن ينعقد في دورة انعقاد غير عادية بناء على طلب من رئيس الوزراء أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية للنظر في جدول أعمال محدد.<sup>١٦٥</sup>

يعتبر البرلمان الفرنسي الجهة التشريعية الرئيسية في فرنسا، وله حق التشريع في المواضيع التالية:<sup>١٦٦</sup>

١. الحقوق المدنية والضمانات الأساسية المقررة للمواطنين.
٢. قوانين الجنسية والأهلية والأحوال الشخصية.
٣. القوانين الجنائية الموضوعية منها والإجرائية.
٤. قوانين الضرائب وإصدار النقد، والقوانين المالية.
٥. القواعد المتعلقة بالنظم الانتخابية لكل من المجالس البرلمانية والمحلية.
٦. القواعد المتعلقة بإنشاء فئات المؤسسات العامة، والضمانات الأساسية المقررة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.

---

<sup>١٦٣</sup> نص المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ تشرين الأول ١٩٥٨ وطبقاً للمراجعات الدستورية التي تمت في ٢٥ كانون الثاني و ١٠ آذار و ٦ نيسان لسنة ١٩٩٩، إدارة الاتصال والإعلام التابع لوزارة الخارجية الفرنسية والقسم الصحافي في سفارة فرنسا في القاهرة.

<sup>١٦٤</sup> حدث هذا في الأعوام ١٩٦٩، و ١٩٧٦.

<sup>١٦٥</sup> نص المواد ٢٨ و ٢٩ من الدستور الفرنسي، المرجع سابق.

<sup>١٦٦</sup> المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي، المرجع سابق.

٧. القوانين المتعلقة بتأميم المنشآت ونقل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص (قوانين الخصخصة).
٨. قوانين التنظيم العام للدفاع الوطني.
٩. قوانين التعليم ونظم الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.
١٠. قوانين العمل والنقابات والضمان الاجتماعي.
١١. كما تختص الجمعية الوطنية بالمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تبرمها الدولة.

يتم تقديم مشاريع القوانين المقترحة إلى أحد المجلسين بداية، باستثناء القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي التي يجب أن تعرض على الجمعية الوطنية أولاً.<sup>١٦٧</sup>

في هذه المرحلة التشريعية، تقدم مشاريع القوانين المقترحة إلى رئيس البرلمان، الذي بدوره يتولى وضع رقم تسلسلي لها، وتصنيفها تبعاً لعائلتها القانونية، وتتم إحالة مشروع القانون المقترح إلى اللجان المتخصصة لدراستها والتعليق عليها، وتوجد في البرلمان الفرنسي ست لجان رئيسية تحوي داخلها العديد من اللجان الفرعية، وهذه اللجان هي:

١. لجنة الشؤون الثقافية والعائلية والاجتماعية، وتتكون من ١٤٥ عضواً.
٢. لجنة شؤون الخارجية، وتتكون من ٧٣ عضواً.
٣. لجنة شؤون الدفاع الوطني، وتتكون من ٧٣ عضواً.
٤. لجنة شؤون المالية والاقتصاد العام والتخطيط، وتتكون من ٧٣ عضواً.
٥. لجنة إعداد القوانين والتشريع والإدارة العامة لشؤون الجمهورية، وتتكون من ٧٣ عضواً.
٦. لجنة شؤون الإنتاج والمبادلات، وتختص لمعالجة المشكلات الاقتصادية الصناعية والزراعية والتجارية وتنظيم المدن والنقل والمواصلات والاتصالات والطاقة، وتتكون من ١٤٥ عضواً.

<sup>١٦٧</sup> المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، المرجع سابق.

هذا ويلتزم كل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية بأن يكون عضواً في هذه اللجان، ولا يجوز له أن يشترك في عضوية أكثر من لجنة واحدة، وتتكون هذه اللجان أساساً من رئيس اللجنة وثلاثة إلى أربعة مساعدين، ومقرر عام لها، وطاقت سكرتارية إداري، وتقوم هذه اللجان المتخصصة بدراسة مشروع القانون المقترح وإعداد دراسات قانونية ومهنية عنه تتعلق بمدى الانسجام التشريعي الوارد فيه، وإمكانية تطبيقه، والآثار الناتجة عن تشريعه، والتعديلات التي تراها مناسبة على هذا المشروع.

تتولى لجنة يرأسها رئيس الجمعية الوطنية وتتكون من عضوية كل من رؤساء اللجان الدائمة، ومقرر اللجنة المالية، ورئيس لجنة الاتحاد الأوروبي في المجلس، ورئيس المجموعات السياسية في المجلس، وممثلين عن الحكومة، تحديد برنامج العمل للبرلمان لثلاثة أسابيع قادمة، وتجتمع مرة أسبوعياً، حيث تتولى هذه اللجنة دراسة التوصيات والاقتراحات المقدمة من اللجنة المختصة، وإحالة مشروع القانون المقترح إلى أعضاء الجمعية الوطنية لعرضه للنقاش العام، أو تقرر رفض هذا المشروع للنقاش العام.

تبدأ مرحلة المناقشة العامة بالاستماع إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص بمشروع القانون المقترح حول أهمية التشريع، ومضمونه، والغاية التي تسعى إليها الجهة المقدمة من سنه، وتلاوة تقرير اللجنة الذي أعدته حول مشروع القانون المقترح، والتعديلات التي اقترحتها، وفي هذا المجال يفتح باب النقاش بمدخلات أعضاء البرلمان حول ملاحظاتهم على مشروع القانون، والتعديلات التي يرونها مناسبة عليه، وللحكومة الاعتراض على أية تعديلات أو اقتراحات لم يتم عرضها مسبقاً على اللجنة المختصة.<sup>١٦٨</sup> وقد تقبل الحكومة هذه التعديلات أو المقترحات، وغالباً ما تذاق جلسات المناقشة العامة عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ويتدخل فيها المهتمون بالقانون المقترح بتسجيل اقتراحاتهم لدى رئيس الجمعية.

في نهاية الأمر، يتم التصويت على مشروع القانون كاملاً أو على جزء منه بناء على رغبة الحكومة، ويرد المشروع المناقش إلى اللجنة المختصة لإدراج التعديلات المقررة عليه حسب ما أجمع عليه أعضاء البرلمان.

<sup>١٦٨</sup> المادة ٤٤ من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

بصفة عامة، لا تكون الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان مقبولة إذا ما كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض الموارد العامة، أو إلى خلق عبء عام أو زيادة العبء العام المالي،<sup>١٦٩</sup> وفي حالة التعارض في التصويت بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حول مشروع القانون المقترح، يرجح رأي الجمعية الوطنية باعتبارها ممثلاً مباشراً عن الشعب.

### ٣- النظام القانوني المصري:

بالنسبة للنظام القانوني المصري، فقد عملت مصر بنظام المجلس الواحد على الرغم من وجود مجلسي للشعب والشورى لديها، حيث نصت المادة ٨٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على أنه " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور "، كما نصت المادة ١٩٥ من الدستور ذاته، على أنه "يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي...الخ"، بالتالي فإن رأي مجلس الشورى في مجال التشريع وعمله هو عمل استشاري وليس تشريعياً ملزماً، ويختص مجلس الشعب فقط بالسلطة التشريعية باستثناء الحالات الخاصة المقررة بنصوص القانون، التي فيها تختص السلطة التنفيذية بصلاحيات تشريعية.

وبالنظر إلى التنظيم الداخلي لعمل مجلس الشعب المصري، نجد أنه اعتمد في عمله على أربعة أنواع من اللجان، هي: اللجنة العامة للمجلس، لجنة القيم، اللجان النوعية، اللجان الخاصة والمشاركة، وما يعينها في هذه المرحلة هو عمل اللجان النوعية بشكل أساسي، حيث نجد أن هذه اللجان قد تفرعت إلى ثماني عشرة لجنة، تمثلت أهمها في لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ولجنة الخطة والموازنة، ولجنة الشؤون الاقتصادية، ولجنة العلاقات الخارجية، ولجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية.<sup>١٧٠</sup>

تحال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى لجان المجلس لفحصها وتقديم تقرير عن كل منها يعرض على المجلس، أما الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من أحد أعضاء المجلس، فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد

<sup>١٦٩</sup> المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

<sup>١٧٠</sup> انظر نص المادة ٣٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

فحصها أمام لجنة خاصة (لجنة الاقتراحات والشكاوى) لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها.<sup>١٧١</sup>

تتم عملية الإحالة المشار إليها أعلاه من خلال قيام رئيس مجلس الشعب المصري بإحالة مشروع القانون المقترح إلى مجلس الشعب، الذي بدوره يحيل المشروع إلى اللجنة المختصة، وقد يقوم رئيس المجلس بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة مباشرة على أن يخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية للإحالة. بداية، تقوم هذه اللجنة بإبلاغ لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمشروع القانون خلال ثلاثة أيام من تسلمها المشروع من الرئيس، حيث تقوم لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمراجعة صياغة مشروع القانون، ومدى دستوريته، وموافاة اللجنة المختصة بأية ملاحظات قانونية تراها، وتتقصى اللجان النوعية المختصة بمراجعة مشروع القانون المقترح آثار تطبيق القوانين العامة التي تمس مصالح الجماهير الأساسية والمتعلقة بنطاق اختصاصها، وتبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون،<sup>١٧٢</sup> وعليها أن تقدم تقريراً إلى رئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من إحالة مشروع القانون إليها بنتائج متابعتها،<sup>١٧٣</sup> والاقتراحات التي تراها في هذا الشأن، وللمكتب مجلس الشعب أن يستطلع رأي اللجنة العامة في هذه التقارير لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها، فإذا انقضى هذا الميعاد ولم يقدم التقرير، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقدر ما يراه.

جميع اللجان النوعية يرأسها أحد أعضاء مجلس الشعب، بحيث تشكل أساساً من أعضاء مجلس الشعب، بالإضافة إلى الأمانة العامة للجنة التي تتكون من أمين عام، وعدد من الباحثين المختصين بعمل شؤون اللجنة، وهيئة إدارية مختصة، وفي حالة عدم مطابقة موضوع مشروع القانون المقترح لعمل اللجنة، يقوم رئيس هذه اللجنة بإحالة اعتراض خطي إلى رئيس مجلس الشعب، يوضح فيه عدم اختصاص اللجنة بدراسة مشروع القانون المقترح.<sup>١٧٤</sup>

<sup>١٧١</sup> المادة ١١٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

<sup>١٧٢</sup> انظر نص المادة ٤٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري

<sup>١٧٣</sup> انظر نص المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري

<sup>١٧٤</sup> انظر نصوص المواد من ٣٧-٤٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.



تكون جميع جلسات اللجنة سرية، ويمكن لها الاستعانة بخبراء مختصين، ولا يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضائها (أعضاء مجلس الشعب)، ويشترط حضور أغلبية أعضائها عند اتخاذ قراراتها، بحيث تؤخذ القرارات بأغلبية الحضور.<sup>١٧٥</sup>

بعد قيام اللجنة المختصة بمراجعة مشروع القانون المقترح، تقوم برفع تقريرها إلى رئيس مجلس الشعب كما أوضحنا أعلاه، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري الشكل الذي يجب أن يصدر عنه التقرير، حيث أوجبت أن يحتوى التقرير على العديد من البيانات الإلزامية، وهي بيان إجراءاتها ورأيها في الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها في رأيها ورأي اللجنة أو اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها، ومجمل الآراء الأخرى التي أبدت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع، وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها، وترفق بتقرير اللجنة نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية. ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة التي تكون قد أبدت من أعضائها في الموضوع، ومجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء، إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس اللجنة.<sup>١٧٦</sup>

يختار مكتب اللجنة عند الانتهاء من مناقشة الموضوع المحال إليها، أحد أعضائها ليكون مقرراً للموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقرراً احتياطياً يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه، فإذا غابا عن جلسة المجلس فلرئيسه أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها، أن يتولى شرح التقرير نيابة عنها، وإذا كان عدد أصحاب الرأي المعارض لرأي أغلبية اللجنة لا يقل عن نصف عدد أصحاب الأغلبية، جاز لهم أن يختاروا ممثلاً لتوضيح رأيهم أمام المجلس. فإذا كان عدد المعارضين لرأي الأغلبية يقل عن ذلك، كان لهم أن يثبتوا أسماءهم في التقرير، وأن يختاروا من بينهم من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة التقرير إذا طلبوا ذلك كتابة من رئيس اللجنة، وإذا كان من بينهم ممثل لإحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة، كانت له الأولوية عليهم في الكلام.<sup>١٧٧</sup>

<sup>١٧٥</sup> انظر نص المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

<sup>١٧٦</sup> انظر نص المادة ٦٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

<sup>١٧٧</sup> انظر نص المادة ٦٨-٦٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

لرئيس المجلس ولكل لجنة من لجانه أن تطلب من المجلس بواسطة رئيسها أو مقررها إعادة أي تقرير إلى اللجنة، ولو كان المجلس قد بدأ في نظره، وذلك لإعادة دراسة الموضوع أو بعض جوانبه في ضوء ما دار من مناقشات أو ما استجد من ظروف واعتبارات.<sup>١٧٨</sup>

في مرحلة المناقشة العامة، يناقش المجلس مشروعات القوانين في مداولة واحدة، ومع ذلك يجوز أن تجرى مداولة ثانية، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عد ذلك رفضاً للمشروع، وإذا تمت الموافقة عليه بأغلبية أعضائه، يحال المشروع لمرحلة القراءة الأولى.<sup>١٧٩</sup>

#### ٤- النظام القانوني الأردني:

أقر النظام القانوني الأردني بنظام المجلسين في عمل السلطة التشريعية، فقرر السلطة التشريعية لمجلس الأمة المكون من مجلسي النواب والأعيان،<sup>١٨٠</sup> ويشكل مجلس النواب بالانتخاب الشعبي المباشر، أما مجلس الأعيان فيشكل من أشخاص يعينهم الملك،<sup>١٨١</sup> وتتم العملية التشريعية في الأردن بعرض مشروع القانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، حيث يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان للمصادقة عليه أيضاً.<sup>١٨٢</sup>

في النظام القانوني الأردني تعتبر هذه المرحلة مرحلة مركبة، وذلك لأنها تتم في مجلس النواب بداية، ثم تحال إلى مجلس الأعيان بعد أن يصادق عليها مجلس النواب، وفي هذه المرحلة يحال مشروع القانون المقترح إلى رئيس مجلس النواب، الذي بدوره يحيل المشروع إلى اللجنة القانونية في مجلس النواب، وتقوم اللجنة القانونية بداية بدراسة مشروع القانون مستعينة بالجهات التي طالبت بإصداره، ولها أن تسعين بخبراء ومختصين في المملكة لدراسة مدى دستورية هذا القانون، وغالباً ما يحضر اجتماعات اللجنة القانونية ممثلون عن مجلس الوزراء لشرح أهداف القانون وحاجة المملكة إليه.<sup>١٨٣</sup>

<sup>١٧٨</sup> انظر نص المادة ٧٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

<sup>١٧٩</sup> انظر نص المادة ١٤٧-١٤٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

<sup>١٨٠</sup> المادة ٦٢ من الدستور الأردني.

<sup>١٨١</sup> المادة ٦٧ من الدستور الأردني.

<sup>١٨٢</sup> المادة ٩١ من الدستور الأردني.

<sup>١٨٣</sup> انظر نصوص المادتين ٦٥، و٦٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

تنقسم اللجان البرلمانية في النظام الداخلي لمجلس النواب إلى ثلاثة أقسام: لجان تؤلف بحكم الدستور، لجان دائمة، لجان مؤقتة.

ما يهمنا في هذه الدراسة هو عمل اللجان الدائمة، حيث بلغ عدد اللجان الدائمة أربع عشرة لجنة، أهمها اللجنة القانونية، واللجنة المالية، ولجنة الشؤون العربية والدولية،<sup>١٨٤</sup> وقد أورد الفصل السادس من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني مهام هذه اللجان، وتتكون كل لجنة دائمة من أحد عشر عضواً من أعضاء مجلس النواب، حيث يعلن كل عضو رغبته في عضوية اللجنة التي يرغب فيها، وإذا زاد عدد أعضاء المجلس الذين أعلنوا ترشيح أنفسهم لعضوية هذه اللجنة، فيتم اختيار أعضاء اللجنة بالاقتراع السري المباشر، ولا يجوز الجمع بين عضوية اللجنة ورئاسة المجلس أو منصب نائب رئيس المجلس، ويعتبر اجتماع اللجنة صحيحاً بحضور أغلبية أعضائها مع وجوب حضور رئيسها ومقررها، وتتخذ قراراتها بأغلبية الحضور، وعند تساوي الأصوات يرجح رأي الجانب الذي صوت له رئيس اللجنة،<sup>١٨٥</sup> ويجوز للجان استدعاء وزراء أو ممثلي السلطة التنفيذية أو مقدمي مشاريع القوانين المقترحة لسماع وجهة نظرهم في مشروع القانون المحال للتصويت.<sup>١٨٦</sup>

تقوم هذه اللجان المختصة بإعداد دراسة مفصلة حول مشروع القانون المحال إليها إلى رئيس المجلس للمناقشة العامة، والتعديلات التي توصي بها على هذا المشروع،<sup>١٨٧</sup> ولم يحدد النظام الفترة الزمنية التي يجب فيها أن تنهي اللجان عملها.

لم يختلف الأمر كثيراً فيما يتعلق بعمل مجلس الأعيان الأردني، باستثناء عدد هذه اللجان الذي يبلغ ٧ لجان، وعدد أعضائها الذي يتراوح ما بين تسعة إلى اثني عشر عضواً لكل لجنة.

<sup>١٨٤</sup> انظر نص المادة ٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>١٨٥</sup> نص المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>١٨٦</sup> نص المادة ٥٨/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>١٨٧</sup> نص المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

## الفرع الثاني: في النظام القانوني الفلسطيني

اتبع النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني نهجاً قانونياً مشابهاً لما اشرنا إليه أعلاه في تنظيم إجراءات هذه المرحلة، حيث اهتم كثيراً بتنظيم إجراءات هذه المرحلة، فجاء الباب الرابع من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ليحدد تشكيل لجان المجلس، وطبيعة عملها وآليته، فقسمت هذه اللجان إلى قسمين:

القسم الأول: لجان دائمة تشكل بحكم القانون، لبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيس المجلس التشريعي إليها، وهذه اللجان تتكون من إحدى عشرة لجنة برلمانية وهي:

١. لجنة القدس.
٢. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.
٣. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئون والنازحون والمغتربون الفلسطينيون).
٤. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).
٥. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).
٦. لجنة الموازنة والشؤون المالية.
٧. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط والموارد الطبيعية والطاقة).
٨. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي).
٩. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلون القدامى والطفولة والشباب والمرأة).
١٠. لجنة الرقابة وحقوق الإنسان والحريات العامة.
١١. لجنة شؤون المجلس.

القسم الثاني: لجان مؤقتة، وهي اللجان التي يشكلها المجلس التشريعي لأغراض محددة تنتهي بانتهاء عملها، وللمجلس الحق بتشكيل أية لجنة

مؤقتة في أي وقت يشاء، وتشكل اللجان المؤقتة لدراسة قضية ما أو إشكالية طارئة، ووضع المجلس في صورتها.

وتقوم اللجان الدائمة والمؤقتة في المجلس التشريعي بدراسة الخطط والبرامج والاتفاقيات والمعاهدات ومراجعتها، إضافة إلى أعمالها الرئيسية في مجالات التشريع والرقابة.

والمقر الدائم لجميع لجان المجلس هو مقر المجلس التشريعي الفلسطيني الدائم في مدينة القدس، ولكل لجنة مقر مؤقت في محافظتي غزة ورام الله في مقر المجلس المؤقت، كما تنعقد اللجان بصورة دورية أسبوعية عادية أثناء دورة الانعقاد السنوية العادية للمجلس بالتنسيق مع هيئة مكتب المجلس.

تنعقد اللجان بناءً على دعوة من رئيسها أو بدعوة من رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، وبالتنسيق مع رئيس اللجنة، أو بطلب من أغلبية الأعضاء، وتكون الدعوة قبل انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.

ويحق للجان بالتنسيق مع هيئة مكتب المجلس أن تستعين في أدائها لمهامها بالخبراء والمستشارين وذوي الكفاءات العالية في التخصصات المختلفة، وفقاً لما تحتاجه من مساندات مهنية.

وفيما يختص بالوظيفة التشريعية لعمل اللجان، فإنها تعمل على دراسة مشاريع القوانين والأنظمة المحالة إليها أو المقترحة وإعدادها وفقاً للنظام الداخلي، وتقديم التوصيات بصددتها، حيث تحال إلى اللجنة القانونية لتقوم بصياغتها وإعادتها للمجلس لإقرارها حسب الأصول، كما أنها تعمل على رصد التشريعات والقوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم كافة التي تدخل ضمن اختصاصها ودراستها ومراجعتها، ورفع التوصيات بشأنها للمجلس من أجل اتخاذ ما يراه مناسباً.

وقد سلك المشرع الفلسطيني نهجاً قانونياً متطوراً في كيفية اختيار أعضاء هذه اللجان، حيث منح كل نائب حق العضوية في اللجنة التي يختارها، بحيث تجري عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورة يعقدها المجلس، على أن تقدم طلبات الالتحاق هذه إلى هيئة المكتب للمجلس، التي بدورها تقوم بتنسيقها بالتشاور مع مقدميها، بحيث يتولى رئيس المجلس التشريعي في

النهاية عرض هذه التشكيلات على المجلس لإقرارها، كما يحق للمجلس بناء على اقتراح هيئة المكتب للمجلس أن يقر ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان في مطلع دورة الانعقاد العادي للمجلس، ويلتزم كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي بأن يكون عضواً في إحدى هذه اللجان، ويجوز له أن يكون عضواً في لجنة ثانية فقط، ولا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية اللجان، كما لا يجوز الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية هذه اللجان أيضاً.

وبالنظر إلى آلية هذه المرحلة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، نجد أنها قد نظمت على النحو التالي:

يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة مشروع القانون المقترح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه، وقد يحال المشروع نفسه إلى أكثر من لجنة تبعاً لطبيعة المشروع، والمجال الذي ينظمه، حيث تلتزم اللجنة المحال إليها المشروع بإعداد تقرير يتعلق بتوصياتها النهائية للمشروع المقترح خلال مدة أسبوعين من تاريخ إحالته إليها، في حالة ما إذا كان مجلس الوزراء هي الجهة المقترحة لمشروع القانون، أما إذا كان عضواً أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي هم الجهة المقترحة لمشروع القانون فلم ينص النظام الداخلي على مدة قصوى لعمل هذه اللجان.

درج العرف البرلماني في المجلس التشريعي الفلسطيني على قيام اللجنة المحال إليها مشروع القانون المقترح، بإحالة هذا المشروع إلى الدائرة القانونية للمجلس التشريعي، حيث تتولى الدائرة القانونية مراجعة الصياغة التشريعية لهذا المشروع، ومدى الانسجام التشريعي له مع القوانين الأخرى، وتكون توصيات الدائرة القانونية غير ملزمة للجنة التي أحالت إليها مشروع القانون، ونجد في هذا المجال اختلاف طبيعة تعامل رؤساء اللجان البرلمانية مع هذه التوصيات تبعاً لاختلاف ثقافة رئيس اللجنة، ومدى تفهمه للملاحظات التي أبدتها الدائرة القانونية، وبخاصة أننا قد لاحظنا توافر عنصر المهنية والتخصص في العاملين في الدائرة القانونية للمجلس التشريعي.<sup>١٨٨</sup>

<sup>١٨٨</sup> مقابلة أجريت مع الأستاذ جمال الخطيب والأستاذ بلال البرغوثي، الدائرة القانونية، المجلس التشريعي، رام الله، بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٥.

إذا لم تقم اللجنة المحال إليها مشروع القانون المقترح بإعداد التقرير خلال هذه المدة، فلرئيس المجلس التشريعي أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمامه، بحيث يلتزم رئيس المجلس التشريعي بعرض واقعة التأخير هذه وأسبابها على أعضاء المجلس التشريعي ليقروا ما يرونه مناسباً فيما يتعلق بهذا التقرير، من حيث تمديد مدة عمل اللجنة، أو إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون دون انتظار تقرير اللجنة.

تتعقد اللجان بناء على دعوة من رئيسها، أو بدعوة من رئيس المجلس التشريعي بالتنسيق مع رئيس اللجنة، وقد تعقد اللجنة بطلب من أغلبية أعضائها، بحيث تكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، على أن يتم إخطار أعضائها بجدول أعمالها مسبقاً.

وتكون جلسات اللجان سرية، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور أكثرية أعضائها، وتصدر قراراتها بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت رئيس اللجنة فيه، كما يجوز للجان عقد جلساتها بشكل علني، ويجوز لها طلب إيضاحات ممن تقدم بمشروع القانون المقترح، سواء من ممثلي السلطة التنفيذية أم أعضاء المجلس التشريعي، كما يحق لأعضاء هيئة المكتب في المجلس التشريعي حضور جلساتها أيضاً، على أن لا يشتركوا في التصويت على قراراتها.

لاحظنا في هذا المجال عدم التزام اللجان المتخصصة بالمدة الممنوحة لهم قانوناً لإعداد تقاريرها، حيث بلغت هذه المدة في بعض الأحيان عاماً كاملاً، في حين بلغ متوسط هذه المدد ثلاثة أشهر في جميع القوانين التي أقرت من المجلس التشريعي منذ بداية عمله حتى الآن، كما لوحظ أن هذه اللجان تتعامل بشكل مختلف في استعانتها بالخبراء والمختصين عند البحث في مشروع القانون المحال إليها، الأمر الذي يوحي لنا بعدم وجود ثوابت إجرائية في عمل هذه اللجان.

بعد انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها، يقوم رئيسها بتقديمه إلى رئيس المجلس التشريعي، الذي بدوره يوزعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لمناقشته بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويجب أن يشمل التقرير رأي اللجنة في مشروع القانون المحال إليها مسبقاً، وجميع الآراء الأخرى المتعلقة بمشروع القانون، وتوصيات اللجنة النهائية واقتراحاتها

بعد التصويت، وبالتزامن مع ذلك يلتزم رئيس المجلس التشريعي بإرفاق نسخة عن صورة التشريع المقترح إلى جميع أعضاء المجلس التشريعي قبل ثلاثة أيام على الأقل من بدء عقد جلسة المناقشة العامة.

الواقع العملي يشير إلى أن أعضاء المجلس التشريعي لا يتسلمون نسخة عن مشروع القانون المقترح في المدة التي حددها النظام الداخلي (قبل ثلاثة أيام من موعد عرضه على المجلس)، فداءً ما يتسلم النواب النسخ أثناء الجلسة نفسها في ملفات توضع أمامهم.<sup>١٨٩</sup>

كما نود أن ننوه إلى أنه يجوز إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون دون انتظار تقرير اللجنة المختصة بدراسته، حيث نصت المادة ٦٥/٣ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه "يُشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة".

## المطلب الثاني: مرحلة المناقشة العامة

في مرحلة المناقشة العامة، تتم مناقشة مشروع القانون المقترح بشكل علني، ويتاح في هذه المرحلة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمعينين بمشروع القانون ليبدلي كل من يريد برأيه، وقد درج العرف البرلماني على قيام منظمات المجتمع المدني بإعداد ملاحظات مكتوبة على مشروع القانون المقترح، على أن تتضمن هذه الملاحظات المواد القانونية محل التعديل وأسباب تعديلها والصيغة المقترحة لهذا التعديل، ويتم توزيع هذه الملاحظات على أعضاء المجلس التشريعي ليستأنسوا بها، وليتعرفوا على التوجه العام لهذه المنظمات والجهات ذات العلاقة بمشروع القانون، ومن هنا يأتي دور جماعات الضغط التي تنشط في اتجاه تمرير القانون الذي يخدم توجهاتها، وغالباً ما تستغل هذه الجماعات عناصر الدعم والتأييد الشعبي لنواب المجلس التشريعي، من خلال نشر إعلانات في وسائل الإعلام، توضح لعامة الشعب القانون محل المناقشة، والنصوص القانونية

<sup>١٨٩</sup> عزيز كايد، مدى التزام المجلس التشريعي الفلسطيني بنظامه الداخلي، بحث غير منشور، ١٣/٢/١٩٩٩، ص ٣.



المطالب بتعديلها، من أجل الحصول على أكبر دعم شعبي ممكن يعزز مطالبهم، وقد يصل الأمر إلى حد تنظيم مسيرات شعبية في المدن للحصول على التأييد الشعبي المطلوب.

الواقع العملي أثبت تطور فاعلية مؤسسات المجتمع المدني في إدخال تعديلات على مشروع القانون المقترح، هذا التطور جاء نتيجة عوامل عدة:

١. تراكم الخبرة العملية لهذه المؤسسات في استخدام وسائل الضغط المختلفة على أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية.
٢. تركيز الجهود والتعاون المشترك بين هذه المؤسسات، الأمر الذي يخلق معه إنشاء قاعدة ضغط شعبية على مستوى عالٍ.
٣. إدراك أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية بحجم النفوذ الذي تتمتع به هذه المؤسسات على صعيد العلاقات الدولية الخارجية، وخير دليل على ذلك قيام أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية القائمين على مشروع القانون المقترح، بالتنسيق المستمر مع هذه المؤسسات خلال مراحل العملية التشريعية في الكثير من التشريعات المعدة.

في هذا المقام، يختلف مستوى التعاون القائم ما بين هذه المؤسسات وبين القائمين على صناعة التشريع، تبعاً لاختلاف مستوى التفهم والاستماع الذي يبديه رئيس اللجنة المختصة بنظر التشريع المقترح، وكذلك السلطة التنفيذية القائمة على إعداده، ولا يقتصر عمل هذه المؤسسات على مرحلة معينة في العملية التشريعية، حيث تنتهز هذه المؤسسات أية فرصة يستطيعون من خلالها إحداث تعديلات على هذا المشروع، وقد يتبعون سياسة تجزئة التعديلات في كل مرحلة تشريعية مختلفة، فيبدأون بطلب إدخال بعض التعديلات من خلال نواب المجلس التشريعي في مرحلة المناقشة العامة، ويتدرجون خلال مراحل العملية التشريعية كلها بتسريب بعض التعديلات التي يرون أنها مناسبة، إلى أن يتمكنوا من الوصول إلى حزمة التعديلات التي يرونها عند التصديق على القانون، وقد يصل عمل هذه المؤسسات إلى مرحلة مخاطبة الجهات الممولة لمشروع القانون المقترح لعرض المشاكل الاجتماعية والقانونية التي قد يثيرها هذا المشروع عند إقراره، حيث وجدنا قيام هذه المؤسسات بمخاطبة الجهات الممولة فيما يتعلق بقانون الطفل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤، ومشروع قانون الأحداث، وعلى

الجانب الآخر نجد العديد من الاتهامات الموجهة إلى عمل هذه المؤسسات، على أنها تمثل مصالح وتوجهات غربية بعيدة كل البعد عن واقعنا الاجتماعي القائم، وإن العائد المادي هو الهدف الذي تسعى إليه هذه المؤسسات، من خلال استفادتها المادية من تحصيل الدعم الخارجي؛ أياً كانت التوجهات الاجتماعية والقانونية التي يتبعونها.<sup>١٩٠</sup>

تبدأ مرحلة المناقشة العامة بقيام اللجنة التي اختصت بدراسة مشروع القانون المقترح ببيان دراستها التي أعدتها على مشروع القانون، من حيث بيان أهميته، والفئات التي يخاطبها هذا المشروع، ومدى تأثير إقراره على المجال الذي ينظمه هذا المشروع، والأسباب الموجبة لإقراره، والتعديلات التي تقترحها اللجنة على نسخة جهة الاقتراح، وأسباب هذه التعديلات، بحيث تعزز وجهات نظرها بآراء المختصين والخبراء التي قدمت إليها أثناء عمل اللجنة.

يتم فتح باب المناقشة العامة باتباع أصول المداخلات وإجراءاتها لأعضاء المجلس التشريعي المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، وتمتاز هذه المرحلة بأنها أكثر المراحل الإجرائية تشويقاً وإثارة، وأكثرها تعقيداً نظراً لعلانيتها وعموميتها واشتراك جميع المعنيين بمشروع القانون فيها، كونها بداية الصراع التشريعي بين مؤيدي التشريع المقترح ومعارضيه، وفي هذه المناقشة يتم تصويت أعضاء المجلس التشريعي على مشروع القانون من حيث موافقتهم على استمرار إجراءات تشريعه من عدمه، وطرح التعديلات المقترحة تضمينها عليه، وفي حالة الموافقة على تمرير مشروع القانون المقترح، يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالته إلى اللجنة القانونية لإعادة صياغته بما يتوافق مع الشكل القانوني المطلوب، وإدخال التعديلات القانونية التي أقرها نواب التشريعي في مناقشتهم العامة لعرضه على التصويت في مرحلة القراءة الأولى له، أما إذا رفض مشروع القانون في هذه المرحلة فإنه يعتبر منعماً ويسقط من جدول عمل المجلس التشريعي.

مما سبق يمكن لنا أن نخلص إلى أن المشرع الفلسطيني قد اقترب كثيراً مما أخذت به الأنظمة القانونية المختلفة، في اهتمامها بتفصيل وتنظيم إجراءات هذه المرحلة من آلية إقرار التشريعات، حيث اهتم كثيراً بعمل

<sup>١٩٠</sup> مقابلة أجريت مع الأستاذ ناصر الرئيس، مؤسسة الحق، رام الله، ٣٠/١١/٢٠٠٥.

اللجان المتخصصة، وأورد لها باباً مستقلاً في النظام الداخلي لعمل المجلس التشريعي، وإن كنا نجد تعارضاً واضحاً بين هذا الاهتمام وبين بعض النواحي الإجرائية التي قد تتجاهل عمل هذه اللجان بشكل كلي، وهذا التناقض يبدو بشكل جلي في عدم إلزامية الاستماع لتقرير اللجنة المختصة في مرحلة المناقشة العامة كما أوضحنا أعلاه.

فمن جهة، تمثل اللجان أهم جوانب العمل البرلماني، فهي تدرس مشاريع القوانين المقدمة إليها دراسة متخصصة ومهنية، وتقدم تقاريرها النهائية بهذا الخصوص إلى أعضاء المجلس التشريعي للاستئناس بها، وهي تهدف أساساً إلى تسهيل العمل البرلماني من خلال قيامها بتسليط الضوء على الأثر القانوني والمهني لإقرار هذا المشروع، والتعديلات المقترحة عليه التي تحقق الغاية المرجوة منه، فهي بمثابة المستشار القانوني والمهني لجميع أعضاء المجلس التشريعي، وهي الجهة الأقدر على معرفة وتوضيح متطلبات مشروع القانون المقترح من خلال الدراسات العميقة والمتخصصة التي تجري فيها، واتصالها بالخبراء والمتخصصين وجميع المعنيين بمشروع القانون وأعضاء السلطة التنفيذية كذلك، والاستماع إليهم جميعاً في جلسات مغلقة يتم فيها الموازنة بين إيجابيات المشروع المقترح وسلبياته.

ومن جهة أخرى مدى الأهمية الإجرائية البالغة لمرحلة المناقشة العامة، التي يسمح فيها لأعضاء المجلس التشريعي الاطلاع على موقف مؤسسات المجتمع المدني والجهات المعنية بمشروع القانون، ومناقشته مناقشة موضوعية وشاملة، وفيها يتحصل عضو المجلس التشريعي على جميع الملاحظات الخاصة بمشروع القانون المقترح، من خلال استماعه إلى جميع الملاحظات الواردة عليه، كما أن هذه المرحلة تعكس بشكل جلي التوجهات الحزبية والشعبية فيما يتعلق بموضوع القانون المقترح، الأمر الذي يجعل من عضو المجلس التشريعي ملماً بجميع التوجهات المتعلقة فيه.

وبتوجه المشرع الفلسطيني القاضي بإمكانية إجراء المناقشة العامة دون الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، نجد التناقض الواضح بين ما أخذ به من أهمية عمل هذه اللجان، وبين أهمية مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، وحتى في الحالات التي يتم فيها الاستماع إلى تقرير اللجنة الخاصة بدراسة مشروع القانون المقترح، وجدنا أن هذه اللجنة ملزمة

بتسليم الدراسة التي أعدتها إلى أعضاء المجلس التشريعي من خلال رئيس المجلس في موعد أقصاه ٢٤ ساعة من تاريخ إجراء المناقشة العامة، ونحن نجد أن هذه المدة الزمنية غير كافية لعضو المجلس التشريعي في قراءة تقرير اللجنة بشكل جيد، والوقوف على السياسة التشريعية التي تهدف إليها جهة الاقتراح لإقرارها من المجلس التشريعي من خلال مشروع القانون المقرر.

تضمن النظام الداخلي لعمل المجلس التشريعي بيان المدة التي يجب فيها على اللجنة المختصة تقديم دراستها المتعلقة بمشروع القانون المقترح إذا أُحيل هذا المشروع من قبل مجلس الوزراء، ولا نعلم ما هي الحكمة التشريعية التي سعى إليها المشرع الفلسطيني في عدم تحديد هذه المدة في حالة ما قدم مشروع القانون من أعضاء المجلس التشريعي، نرى بأهمية توحيد هذه المدة الزمنية أياً كانت جهة الاقتراح لمشروع القانون، لإزالة الغموض الخاص بتحديد مدة عمل هذه اللجنة في حالة تقديم مقترح القانون من قبل أعضاء المجلس التشريعي.

### المبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل العملية التشريعية، لأنها تخرج بمشروع القانون المقترح إلى حالة التواجد المادي له وليس القانوني، بمعنى يتحول هذا المشروع من مشروع القانون الذي يحظى بدعم الجهة التي تبنته إلى مشروع القانون الذي يحظى بدعم السلطة التشريعية في الدولة، أو بمعنى آخر إضفاء جانب المشروعية الشعبية على هذا المشروع. لذلك، سنجد في هذه المرحلة أنها الأساس في العمل التشريعي، وأنها هي التي تحدد معالم العملية التشريعية في البلاد، من خلال تجاهل العديد من الأنظمة القانونية للاعتراض الصادر عن رئيس الدولة على مشروع القانون، بإمكانية تمريره من البرلمان بعد قيام رئيس الدولة برده.

كما أن هذا الجزء من العملية التشريعية يعبر بعمق عن الاتجاهات الحزبية في الدولة، ومدى التوافق والانسجام السياسي بين عمل الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة، هذا التوافق لا يتأتى من خلال التقاء إرادة الطرفين على إقرار أو رفض مشروع قانون بشكل منسجم فقط، ولكن من خلال بيان ملامح

السياسة العامة لهذه الأحزاب، ومدى اهتماماتها السياسية والتشريعية، وحجم المساندة الشعبية التي تجدها هذه الأحزاب، ودرجة تفاعلها مع عامة الشعب. هذا الموضوع سيكون مدار بحثنا في هذا المبحث، بتقسيمه إلى مطلبين، نعرض في الأول للموضوع في الأنظمة القانونية المقارنة، ونخصص الثاني لإلقاء الضوء عليه في النظام القانوني الفلسطيني.

## المطلب الأول: في الأنظمة القانونية المقارنة

### ١. النظام القانوني الألماني:

في النظام القانوني الألماني يدخل عمل اللجان المختصة في مراحل المناقشة العامة لمشروع القانون، حيث تبدأ هذه المرحلة بقيام اللجنة المختصة المحال إليها مشروع القانون من مجلس الشيوخ بدراسته، وإعداد تقريرها النهائي الخاص به دون تأخير، وقد جرى العرف البرلماني على تحديد اللجنة لمدة عملها بشكل مسبق فور تسلمها مشروع القانون المقترح، وقد تطلب تمديد هذه المدة من مجلس الشيوخ، وإذا لم تقتنع لجنة الشيوخ بدوافع هذا التمديد فيتم التشاور مع اللجنة المختصة بنظر التشريع حول مدة التمديد، والجدير بالذكر أن القانون قد حدد مدة قصوى لعمل هذه اللجان، متضمنة فترة التمديد بما لا يتجاوز عشرة أسابيع.

تكون جلسات اللجان المتخصصة مغلقة، وقد تعقد بشكل علني، ويسمح فيها بالمشاركة الشعبية بناء على طلب أحد أعضاء البرلمان ذلك، وتباشر اللجان المتخصصة عملها بالتنسيق المستمر مع رئيس البرلمان ورؤساء الأحزاب، ويجب أن تخرج اللجنة في نهاية عملها بتقرير يحوي العناصر التالية:

- توضيح طبيعة العمل الذي قاموا به وإجراءاته.
- توضيح التعديلات التي اقترحتها اللجنة على مشروع القانون المقترح، وأسباب هذه التعديلات.
- بيان وتوضيح نسبة التصويت التي تمت على كل تعديل من حيث الموافقين عليه والرافضين له داخل اللجنة، مع ذكر الأسباب التي استند إليها كل منهما.
- التوصيات النهائية، والمشروع النهائي المقدم.

تعقد جلسة في البرلمان لسماع شهادة الخبراء المختصين بموضوع مشروع القانون المقترح، ويتلو رئيس اللجنة الاستنتاجات والاقتراحات التي توصلت إليها فيما يتعلق بمشروع القانون المقترح، ويجب أن تكون هذه الجلسة علنية، وغالباً ما يحضرها المعينون من عامة الشعب. وفي دراسة إحصائية أجريت على عمل البرلمان الألماني في الفترة منذ العام (١٩٩٠ : ٢٠٠٤)، اتضح أن نسبة التعديلات التي أوصلت للجان بها على مشاريع القوانين المقترحة خلال هذه الفترة قد وصل إلى ٥٠٪ من مشاريع القوانين المقترحة، ٤٠٪ منها قدمت بواسطة المعارضة، ووافقت الحكومة على ٢٥٪ من هذه التعديلات، وهذه النسب تدل على توصل أحزاب المعارضة والحكومة إلى حلول وسط تعكس بشكل واضح مستوى التعاون والتنسيق بينهما.

تعمل اللجنة الدستورية بالتوازي مع ما أشير إليه في هذه المرحلة للتأكد من دستورية مشروع القانون المقترح.

وفقاً لأحكام النظام الداخلي للبرلمان الألماني، لا يجب أن تزيد مدة عمل هذه المرحلة عن ستة أشهر (منذ تاريخ إحالة مشروع القانون المقترح إلى رئيس البرلمان، إلى حين انتهاء عمل اللجان). ويلاحظ في هذه المرحلة عدم قيام أعضاء البرلمان بالتصويت على مشروع القانون المقترح، بل تتم دراسته ومناقشته بشكل معمق.

في مرحلة القراءة الثانية، يتم قراءة مشروع القانون المقترح، إما بشكل عام وإما مادة مادة، ويحدد هذا بناء على أهمية المشروع، وفي هذه المرحلة ينشط عمل الأحزاب المختلفة في البرلمان، حيث يختار كل حزب متحدثاً باسمه يكون من أعضاء البرلمان المنتميين لهذا الحزب، وعادة ما يكون مختصاً أو على اطلاع بموضوع مشروع القانون المقترح ليكون أقدر على إقناع البرلمان بوجهه نظر حزبه، أثناء قراءة مشروع القانون مادة مادة يتدخل كل نائب يود تسجيل اعتراضه أو ملاحظاته عليها بعد قراءة المادة المعترض عليها، وتدوّن جميع هذه المداخلات بشكل حرفي من خلال محرر يعمل في البرلمان، وفي حالة ورود تعديلات جوهرية من خلال مداخلات النواب، فإن رئيس المجلس يقرر بالتشاور مع رؤساء جميع الأحزاب والوزير المختص طرح هذا الطلب وإجراء هذه التعديلات، تستمر هذه المرحلة مدة أسبوع، وقد تمتد إلى أسبوعين، وقد تنتهي بطلب إجراء دراسات إضافية على مشروع القانون المقترح من اللجان المتخصصة.

في مرحلة القراءة الثالثة، يتم التصويت على مشروع القانون المقترح ككل، سواء بالموافقة أم بالرفض، ولا يكون التصويت صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء البرلمان، ويتخذ البرلمان قراراته بالأغلبية المطلقة، وفور إقرار مشروع القانون المقترح بالقراءة الثالثة يحال إلى المجلس الفيدرالي (مجلس الولايات) للمصادقة عليه.

## ٢. النظام القانوني الفرنسي:<sup>١٩١</sup>

في النظام القانوني الفرنسي ترد قراءتان على مشروع القانون في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وإذا أعلنت الحكومة توافر عنصر الاستعجال بعد قراءة واحدة في كل من المجلسين، يكون لرئيس الوزراء الحق في الدعوة إلى اجتماع تعقده لجنة مختلطة متعددة التمثيل تكلف باقتراح نص حول المواد محل المناقشة والاختلاف في المشروع، وللحكومة عندئذ أن تعرض صيغة المشروع الذي أعدته اللجنة المختلطة على المجلسين للموافقة عليه، ولا يمكن قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة.

وإذا لم تتوصل اللجنة المختلطة إلى اعتماد نص مشترك، وكذلك إذا لم تتم الموافقة على ما توصلت إليه اللجنة المشتركة في البرلمان، يكون للحكومة طلب إجراء قراءة جديدة لمشروع القانون المقدم منها في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وللحكومة في هذه الحالة أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في مشروع القانون المقدم منها، وللجمعية الوطنية في مثل هذه الحالة أحد خيارين: إما أن تعتمد النص الذي أعدته اللجنة المختلطة للتصويت، وإما أن تعتمد آخر نص صوتت عليه قبل عمل اللجنة المختلطة للتصويت.<sup>١٩٢</sup>

يتم التصويت على مشروعات القوانين بعد خمسة عشر يوماً من إيداعه في البرلمان، وإذا تعذر الاتفاق في التصويت بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على مشروع القانون المعد للتصويت، يجوز للجمعية الوطنية تمريره، ولكن بشرط موافقة الأغلبية المطلقة من أعضائها، وفي جميع الحالات لا تصدر القوانين إلا بعد إعلان المجلس الدستوري الفرنسي مطابقتها للدستور بعد التصويت عليها في البرلمان.<sup>١٩٣</sup>

<sup>١٩١</sup> للمزيد، الاطلاع على الموقع الإلكتروني [www.assemblee-nationale.fr/deutsch/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/deutsch/index.asp)

<sup>١٩٢</sup> المادة ٤٥ من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

<sup>١٩٣</sup> المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

### ٣. النظام القانوني المصري:

في النظام القانوني المصري لا يكون انعقاد مجلس الشعب صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويعد مبدأ المناقشة العلنية لمرحلة القراءة من المبادئ السائدة في دساتير العالم الحديثة، التي أخذ بها المشرع المصري.

يناقش مجلس الشعب مشروعات القوانين في مداولة واحدة، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، اعتبر ذلك رفضاً له، وبعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ ينتقل المجلس إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع بمجمله، ولا يجوز أخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون قبل إجراء القراءة الثانية وأخذ الرأي النهائي على المشروع في الجلسة ذاتها التي تتم فيها الموافقة عليه، بشرط انقضاء ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية المجلس غير ذلك.

والأصل أن تكون القراءة الثانية للمشروع في جلسة تالية بعد أربعة أيام على الأقل من القراءة الأولى للمشروع، وفي هذه الحال يجوز تقديم طلب من الحكومة أو من عشرين عضواً على الأقل باقتراح تعديلات في نصوص المشروع، وعندئذ يبت المجلس في هذه التعديلات قبل أخذ الرأي النهائي على المشروع.

ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي الآراء، يعتبر الموضوع التي جرت المناقشة بشأنه مرفوضاً، ومن أمثلة الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، حالة التصويت على مشروع قانون سبق أن اعترض عليه رئيس الجمهورية،<sup>١٩٤</sup> أو سريان القانون بأثر رجعي.<sup>١٩٥</sup>

### ٤. النظام القانوني الأردني:

في النظام القانوني الأردني يختلف الوضع كثيراً عما أشرنا إليه أعلاه، حيث نجد اعتماد نظام المجلسين (مجلس النواب ومجلس الأعيان) وإن كانا

<sup>١٩٤</sup> المادة ١١٣ من الدستور المصري.

<sup>١٩٥</sup> المادة ١٨٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.



يعملان في إطار مجلس الأمة. في مجمل الأمر وجدنا العديد من أسس العمل البرلماني في مجلس الأمة، وتم النص على هذه الأسس في الدستور الأردني وفي بعض الأحكام المتطابقة في تنظيم عمل كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان، وفقاً للائحتهما الداخلية، حيث نجد عدم اختلاف آلية العمل ومتطلباته في هذه المرحلة في المجلسين. ومن هذه الأسس عدم اعتبار جلسة أي من المجلسين قانونية إلا إذا حضرها ثلثا أعضاء المجلس (أغلبية مطلقة)، وتستمر الجلسة صحيحة ما دام هذا النصاب متوافراً،<sup>١٩٦</sup> حيث تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، وفي حالة تساوي الأصوات، فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح، كما يجب أن تكون جلسات المجلسين علنية، إلا أنه يجوز أن تعقد الجلسات بشكل سري بناء على طلب الحكومة أو خمسة أعضاء من أي من المجلسين على الأقل، وفي جميع الحالات يقرر المجلس قبول هذا الطلب من عدمه.

كما يجب أن يحال مشروع القانون المقترح إلى مجلس النواب أولاً، وتتم فيه مناقشته بشكل كامل، ومن ثم يحال إلى مجلس الأعيان.<sup>١٩٧</sup>

هذا وتكون العملية التشريعية خلال هذه المرحلة على النحو التالي:

- تبدأ عملية دراسة مشروع القانون المقترح بعمل مجلس النواب، حيث توزع تقارير اللجان المختصة " مرفقاً بها نصوص مشاريع القوانين وتعديلاتها والأسباب الموجبة لها واقتراحات اللجنة " على أعضاء مجلس النواب قبل البدء في مناقشتها بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، إلا إذا قرر المجلس استعجال النظر في موضوع التشريع المقترح.<sup>١٩٨</sup>
- تتم قراءة مشروع القانون المقترح وقرار اللجنة المعد أمام المجلس، إلا إذا قرر المجلس صرف النظر عن هذه القراءة نظراً لتوزيعها المسبق، وتجري مناقشة مواد المشروع مادة مادة، حيث يتلى النص القانوني للمادة كما ورد في مشروع القانون المقترح، والتعديل الذي اقترحه اللجنة عليه إن وجد، وبعد الانتهاء من قراءة نص المادة وتعديلها يجري التصويت على التعديل أولاً، وإن تعددت هذه التعديلات يبدأ رئيس

<sup>١٩٦</sup> انظر نص المادة ١/٨٤ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

<sup>١٩٧</sup> المادة ٩١ من الدستور الأردني.

<sup>١٩٨</sup> انظر نص المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

مجلس النواب بالتصويت على التعديل الأكثر بعداً عن مضمون المادة المقترحة، وفي جميع الحالات يجوز التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة، وعند ذلك لا يجوز التصويت على المادة بمجملها.<sup>١٩٩</sup>

- على كل عضو يقترح تعديلاً للنص الأصلي أو يقترح تعديلاً على النص المقترح من اللجنة البرلمانية المختصة، أو يقترح إضافة مواد جديدة، أن يلتزم بتقديم هذا الاقتراح خطياً إلى رئيس الجلسة، حيث يجري بحثه في الجلسة ويؤخذ الرأي بالتصويت عليه، إلا إذا تقرر إحالته للجنة المختصة لدراسته بشكل مفصل.<sup>٢٠٠</sup>
- بعد الانتهاء من التصويت على نصوص مواد التشريع مادة مادة، يتم التصويت على مشروع القانون بمجمله، وفي هذه الحالة يجري التصويت برفع الأيدي من قبل أعضاء مجلس النواب.<sup>٢٠١</sup>
- في حالة موافقة مجلس النواب على صيغة نهائية لمشروع القانون المقترح، فإنه يحال إلى مجلس الأعيان للمصادقة عليه، ولا يجوز لمجلس الأعيان مناقشة مشروع قانون لم يمر من خلال مجلس النواب.
- يحال إلى مجلس الأعيان مشروع القانون المقر من مجلس النواب، ويوزع على أعضاء مجلس الأعيان مرفقاً بتقرير اللجنة المختصة من مجلس الأعيان عنه، والتعديلات المقترحة إن وجدت قبل البدء بالمناقشة والتصويت عليه بمدة أربع وعشرين ساعة على الأقل، والأساس في عمل مجلس الأعيان هو اعتبار مشروع القانون المحال إليه مقبولاً إلا إذا قرر المجلس غير ذلك بناء على توصية من اللجنة، أو اقتراح من أحد أعضاء مجلس الأعيان، حيث يتولى مقرر المجلس تلاوة القرار الذي اتخذته اللجنة بشأن مشروع القانون، وفي حالة لم يرفض المجلس مشروع القانون من حيث المبدأ، يقوم مقرر المجلس بتلاوة مشروع القانون أمام المجلس، ما لم يقرر المجلس التغاضي عن ذلك.
- هنا نجد أنفسنا أمام مرحلة تشريعية جديدة تطابق إجراءات العملية التشريعية في مجلس النواب كما أشرنا إليها أعلاه فيما يتعلق بالتصويت وإجراءاته داخل المجلس.<sup>٢٠٢</sup>

<sup>١٩٩</sup> المادة ٧١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>٢٠٠</sup> المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>٢٠١</sup> المادة ٧٧/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

<sup>٢٠٢</sup> انظر نصوص المواد من ٤٦-٦٢ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

تبرز في هذا المجال العلاقة بين مجلسي النواب والأعيان في مرحلة العملية التشريعية، بمعنى ما هو الحل القانوني فيما لو تعارضت القرارات المتخذة من المجلسين؟

تولى الدستور الأردني والنظام الداخلي لكلا المجلسين تحديد هذه الحلول على النحو التالي:

في حالة التوافق ما بين المجلسين حول مشروع القانون المقترح، يقوم رئيس مجلس الأعيان بإحالته إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك للمصادقة عليه.

تبرز الإشكالية في حالة تعارض قرار مجلسي النواب والأعيان، فإذا لم يوافق مجلس الأعيان على مشروع قانون أحيل إليه من مجلس النواب، سواء تمثل هذا الرفض في رفض مطلق أم تعديل مواد أم حذف مواد أم إضافة مواد، فإن رئيس مجلس الأعيان يعيد هذا المشروع إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه،<sup>٢٠٢</sup> فإذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الأعيان فيحال المشروع إلى الملك من خلال رئيس الوزراء للمصادقة عليه. أما إذا رفض مجلس النواب تعديل مشروع القانون بالصيغة التي أقرها مجلس الأعيان، فيحيل رئيس مجلس النواب هذا المشروع للجنة المختصة، ويعاد النظر فيه وإقراره كما أقر أول مرة (إجراءات الإقرار والتصويت الأولية نفسها)، ويرفع بعدها إلى مجلس الأعيان للتصويت عليه.

إذا وافق مجلس الأعيان على الصيغة الثانية لمشروع القانون، يحال المشروع إلى الملك للمصادقة عليه، وإذا لم يوافق على هذه الصيغة، فيقوم رئيس مجلس الأعيان بإبلاغ رئيس مجلس النواب بوجوب عقد جلسة مشتركة يجتمع فيها المجلسان لبحث المواد المختلف عليها فقط برئاسة رئيس مجلس الأعيان،<sup>٢٠٤</sup> ويشترط عند ذلك لإقرار المشروع موافقة أكثر من ثلثي الأعضاء الحاضرين للجلسة المشتركة،<sup>٢٠٥</sup> وإذا لم تحصل الأغلبية المذكورة فلا يقدم المشروع مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها.<sup>٢٠٦</sup>

<sup>٢٠٢</sup> المادة ٦٤ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

<sup>٢٠٤</sup> وفي هذا بيان واضح لإعلاء إرادة الملك عن إرادة الشعب، حيث أن مجلس الأعيان معين من قبل الملك، بينما يتولى الشعب انتخاب أعضاء مجلس النواب.

<sup>٢٠٥</sup> من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

<sup>٢٠٦</sup> المادة ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

## المطلب الثاني: في النظام القانوني الفلسطيني

في النظام القانوني الفلسطيني جاء هذا التنظيم في نصوص المواد ٦٨ و ٦٩ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، حيث أقر هذا النظام بوجود مناقشة هذه المشاريع في قراءتين منفصلتين، والاستثناء يرد على حالة قراءته قراءة ثالثة بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية.<sup>٢٠٧</sup>

بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، يكون أعضاء المجلس التشريعي على علم بمحتوى القانون، وجميع الملاحظات الواردة عليه، والاتجاه الشعبي فيما يتعلق بموضوعه إن كانت هناك مشاركة شعبية فاعله، والدراسات المتخصصة ذات العلاقة بموضوع القانون المقدمة من اللجان المتخصصة، وذوي الخبرة والاختصاص المهتمين بمشروع القانون لدى مداخلاتهم في مرحلة المناقشة العامة.

هذا وقد أخذ المشرع الفلسطيني بوجود تلاوة مواد المشروع المعد للقراءة مادة مادة في مرحلة القراءة الأولى، وتلاوة الاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة من مواد المشروع، وفي نهاية الأمر يتم التصويت على مشروع القانون في مجمله.

تتم مرحلة القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر المناقشة في هذه المرحلة على مناقشة التعديلات التي اقترحت على مواد المشروع، بحيث يتم التصويت على هذه التعديلات تعديلاً تعديلاً، وأخيراً التصويت على المواد المعدلة مادة مادة.

علماً أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بثلاثة أنواع من الأغلبية تختلف باختلاف مرحلة التصويت وطبيعة التشريع المعد للإقرار على النحو التالي:

الأغلبية المطلقة للمجلس: وهي نصف عدد أعضاء المجلس التشريعي + ١، ويجب توافرها عند المصادقة على مشروع القانون الذي يرد من رئيس السلطة الوطنية.

<sup>٢٠٧</sup> المادة ٦٨/٢ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

الأغلبية المطلقة: وهي نصف عدد الحاضرين + ١: ويجب توافرها عند إقرار مشاريع القوانين في القراءات الأولى والثانية والثالثة إن وجدت.

أغلبية الثلثين: وهي ثلثا أعضاء المجلس التشريعي + ١: ويجب توافرها عند تعديل القانون الأساسي للسلطة الوطنية.

الأغلبية النسبية: وهي أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين: وينبغي توافرها في العديد من الحالات التي لا تتضمن إقرار مشاريع قوانين.<sup>٢٠٨</sup>

نذكر هنا أن الواقع العملي يفيد بأن المجلس لا يلتزم بقراءة مشروع القانون قراءة ثانية خلال هذه المدة، بل إن هذه المدة وصلت في مناقشات بعض مشاريع القوانين إلى شهور عدة.<sup>٢٠٩</sup>

كما أشرنا أعلاه قد تجري قراءة ثالثة لمشروع القانون بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، وتتم المناقشة في هذه المرحلة كما هو متبع في مرحلة القراءة الثانية.

هذا وقد ذهب البعض إلى التوصية بتقليص عدد القراءات لمشروع القانون في المجلس لتقتصر على القراءة العامة "التمهيدية" والقراءة الأولى، وزيادة الأغلبية المطلوبة للمصادقة عليها إلى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس التشريعي.<sup>٢١٠</sup>

نتفق في هذا الشأن مع وجود توافر الأغلبية التي اقترحها هذا الرأي، دون أن نتفق معه على تقليص مرحلة القراءات لمشروع القانون، فالأغلبية المطلوبة لإقرار مشاريع القوانين تعبر بشكل واضح عن سلطة الشعب في إقرار النظام القانوني للدولة من خلال ممثليه (أعضاء المجلس التشريعي)، وكلما ارتفعت هذه النسبة المطلوبة اقتربنا من التمثيل الحقيقي لإرادة

---

<sup>٢٠٨</sup> تم النص على هذه الحالات في نصوص المواد ٨، ٢٠، ٢٩، ٣٦، ٣٩، ٥٣، ٥٤، ٧٣، ٩٢ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

<sup>٢٠٩</sup> عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٣.

<sup>٢١٠</sup> جهاد حرب. إجراءات التشريع في المجلس التشريعي وإشكالية إصدار القوانين، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، بدون سنة نشر، ص ١٩.

الشعب في إقرار القوانين، والأغلبية التي نجدها في نظامنا القانوني الفلسطيني لا تعكس هذه الضمانات، فيكفي وجود بعض أعضاء المجلس التشريعي في جلسة المجلس لتمرير مشروع قانون بقراءته المختلفة، دون الاعتماد بأغلبية أعضاء المجلس، وبالتالي مستوى التمثيل الشعبي الخاص بتمرير هذا المشروع.

أما فيما يتعلق بتقليص مرحلة القراءات إلى مرحلة واحدة تلي مرحلة القراءة التمهيديّة، فلم يبتعد النظام القانوني الفلسطيني كثيراً عن الأخذ بهذا الاتجاه، فالأساس هو تمرير مشاريع القوانين بقراءتين، والاستثناء هو عرضه على قراءة ثالثة في ظروف استثنائية محدودة، ولا ريب إذن من استمرار العمل بهذا النظام طالما أن التصويت لا يرد إلا على الاقتراحات والتعديلات المقدمة، ولكن ينبغي على المشرع الفلسطيني النص على تحديد الحد الأدنى للمدة الزمنية الفاصلة بين مرحلة القراءة الأولى والثانية، كما نص على تحديد الحد الأقصى لهذه المدة.

كما نود أن ننوه إلى أن نظام التصويت المتبع فعلياً في المجلس لا يضمن الوصول إلى مرحلة المصادقة الكاملة في احتساب أصوات المصوتين، ويتحمل رئيس الجلسة الجزء الأكبر من هذه المسؤولية، حيث يتم احتساب أعداد المصوتين بالتأييد والرفض عن طريق العين المجردة لرئيس المجلس دون توخي دقة الحصر، وفي حالات أخرى يسأل رئيس الجلسة السؤال المعتاد: من يؤيد؟ دون أن يسأل عن عدد المعارضين، وفي حالات أخرى يقترح رئيس الجلسة اقتراحه ثم يسأل: إذا لم تكن هناك معارضة اعتبرت المادة مقرة.<sup>٢١١</sup>

نرى في هذا المجال أن نظام التصويت الإلكتروني قد يقضي على التجاوزات، وهذا ما سار عليه العمل في معظم برلمانات العالم.

---

<sup>٢١١</sup> عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٢.

## المبحث الرابع: التصديق

يقصد بالتصديق حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع القانون الذي أقره البرلمان قبل إصداره.<sup>٢١٢</sup>

بالتالي يعتبر حق التصديق عملاً تشريعياً بحتاً، وهو يشكل مشاركة رئيس الدولة للبرلمان في السلطات التشريعية الممنوحة له، وقد ذهب بعض الفقه الألماني إلى اعتبار التصديق هو أساس العملية التشريعية، لأنها تعطي القانون صفة القاعدة القانونية الإلزامية، ويقتصر دور البرلمان وفقاً لهذا الرأي على صناعة القانون وتحديد محتواه، لذا لا تتعدى عملية صناعة التشريع التي يقوم بها البرلمان وفقاً لهذا الرأي مجرد نشاط وظيفي خال من أي قيمة تشريعية حقيقية يمكن أن تقوم به اللجان المتخصصة بمفردها.<sup>٢١٣</sup>

في حين ذهب بعض الفقه إلى اعتبار عمل البرلمان وعمل الرئيس في صناعة التشريع وإصداره عملاً مشتركاً، لأن إرادتهما اتجهت إلى صناعة تشريع واحد وإقراره، بالتالي لا يمكن اعتبار عملية صناعة التشريع عملية خالية من أي قيمة قانونية إلزامية، فهي مرحلة من مراحل العملية التشريعية اعتنت بها الأنظمة القانونية كافة، وضمنتها ضمن أحكام دساتيرها. فالبرلمان وفقاً لأنصار هذا الرأي يمثل سلطة من سلطات الدولة، وممثلاً قانونياً عن الشعب الذي يعتبر أحد أهم ركائز الدولة، بالتالي فإن قراراته وطبيعته عمله تختلف عن طبيعة عمل اللجان المتخصصة كونها تحمل في طياتها قوة تشريعية إلزامية، والدليل على ذلك وجوب أن يمر التشريع بمرحلة عمل البرلمان في الظروف العادية.<sup>٢١٤</sup>

نحن بدورنا نتفق مع ما ذهب إليه الرأي الثاني من اعتبار عملية التصديق جزءاً من العملية التشريعية، وقد يتحول إلى جزء هامشي للعملية التشريعية، حيث أقرت الأنظمة القانونية الحديثة كافة بحق السلطة التشريعية في إقرار مشروع القانون ونشره، وبالتالي نفاذه حتى في حالة اعتراض رئيس

<sup>٢١٢</sup> إبراهيم عبد العزيز شيجا. القانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ص ٤٠٣.

<sup>٢١٣</sup> عثمان خليل عثمان. القانون الدستوري- الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، القاهرة: مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٤١٦.

<sup>٢١٤</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه الآراء، انظر: عبد الله رحمة البياتي. مرجع سابق، ص ٣٣.

الدولة عليه، كذلك لا يملك رئيس الدولة في الظروف العادية إلغاء تشريع أو سن تشريع دون الرجوع إلى السلطة التشريعية المختصة في الدولة.

كما أننا نرى أن الاختلافات الفقهية هذه انطلقت من اختلاف نظم الحكم في الدول عبر التطور الديمقراطي، حيث تحول الشعب إلى مصدر السلطات الوحيد بعد أن كانت تنصب هذه السلطات في يد الملك، بالتالي ترد السلطة التشريعية كاملة في يد ممثلي الشعب، كما ينبغي علينا أن نفرق بين دور الملك ودور البرلمان في النظم الملكية الحديثة، فالفرق بينهما فيما يتعلق بالعملية التشريعية يرد إلى طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهما على الرغم من أنها قد ترد على التشريع نفسه، وذلك راجع إلى طبيعة النظام الملكي، حيث يعتبر الملك هو الرئيس الأعلى للدولة، وهو بهذه الصفة يجب أن تعلق إرادته الظاهرة فوق إرادة الجميع، وحق التصديق هو أحد مظاهر هذه السلطة، حيث يعتبر تصديقه على التشريع بمثابة إجراء شكلي يعكس مدى أهمية الملك السياسية والقانونية في المملكة، كونه لا يضيف شيئاً على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، وإنما يقره بصفته الرئيس الأعلى للدولة.

هذا ولا يوجد هناك تعريف محدد لسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان، نظراً لاختلاف وسائل هذا الاعتراض والزاميته من نظام قانوني إلى آخر، بالتالي اختلاف التعريف والآثار الناتجة عن كل نوع منه، فالاعتراض قد يكون سلبياً بعدم مصادقة رئيس الدولة على مشروع القانون، وقد يكون مطلقاً بصورة تعدم المشروع، وهو ما يسمى بـ "حق التصديق"، حيث يملك الحاكم الحق المطلق في الموافقة أو عدم الموافقة الكلية على مشروعات القوانين التي أحيلت إليه من البرلمان، وقد يكون الاعتراض اعتراضاً توقيفياً لا ينتج عن استخدامه إعدام مشروع القانون، وإنما عودته إلى البرلمان الذي يملك الحق في الموافقة عليه بأغلبية معينة اختلفت النظم القانونية في تحديدها، وفي هذه الحالة قد يقع على رئيس الدولة واجب المصادقة عليه وإصداره، أو قد يصدر القانون تلقائياً من البرلمان، ويحال مباشرة لنشره، والجدير بالذكر أن الاعتراض المطلق لم يعد موجوداً في ظل الأنظمة القانونية الحالية، وإنما كان موجوداً في بعض الممالك الأوروبية قديماً، حيث أخذت الأنظمة القانونية الحالية بصورة الاعتراض التوقيفي، نظراً لتقدم ممارسة الفكر الديمقراطي على الصعيد الدولي.<sup>٢١٥</sup>

<sup>٢١٥</sup> لمزيد من التفاصيل انظر، السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القاهرة: معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٦، ص ٣٢٢.



هذا الموضوع سيكون مدار بحثنا في هذا المبحث بتقسيمه إلى مطلبين، نعرض في الأول للموضوع في الأنظمة القانونية المقارنة، ونخصص الثاني لإلقاء الضوء عليه في النظام القانوني الفلسطيني.

## المطلب الأول: في الأنظمة القانونية المقارنة

### ١. النظام القانوني الأمريكي:

في النظام القانوني الأمريكي منح الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية الحق في الموافقة، أو الاعتراض على مشروع القانون المحال إليه من الكونجرس خلال مدة ١٠ أيام من تاريخ تقديمه إليه، وليس لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على فقرات من مشروع القانون، فإما أن يصادق عليه كلياً وإما أن يرفضه كلياً، ودائماً ما استغل الكونجرس هذا القيد بقيامه بإدراج العديد من النصوص القانونية التي ينوي تمريرها، والتي يرفضها رئيس الجمهورية في مشاريع قوانين يلح رئيس الجمهورية في إصدارها، وقرار اعتراض الرئيس يجب أن يكون مسبباً، ولا يملك الكونجرس الأمريكي الحق في إصدار مشروع القانون في حالة اعتراض رئيس الجمهورية عليه إلا بموافقة ثلثي جميع أعضائه، بالتالي فهناك سلطات تشريعية واسعة للرئيس الأمريكي في النظام القانوني الأمريكي، وإذا لم يعترض رئيس الجمهورية صراحة على مشروع القانون بعد فوات مدة الـ ١٠ أيام الممنوحة له، يعتبر هذا بمثابة موافقة ضمنية لرئيس الجمهورية على مشروع القانون، وعند ذلك يعتبر مشروع القانون مصادقاً عليه، وإذا كانت فوات مدة الـ ١٠ أيام يجعل مشروع القانون قانوناً إذا لم يعترض عليه رئيس الجمهورية صراحة، فإن مرور هذه المدة قد يؤدي إلى سقوط مشروع القانون إذا فضت دورات انعقاد البرلمان لأي سبب قبل انتهاء هذه المدة، وذلك لأن الرئيس لن يستطيع رد مشروع القانون إلى البرلمان، لأنه ليس هناك برلمان منعقد، ويطلق على هذه الحالة بحالة "فيتو الجيب" <sup>٢١٦</sup>.

<sup>٢١٦</sup> لمزيد من التفاصيل انظر: فاضل أحمد عبد المغني السنباني. النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٣٠١.

## ٢. النظام القانوني الألماني:

في النظام القانوني الألماني تكون مصادقة رئيس الدولة على مشروع القانون بعد إقراره من ممثلي الولايات الفيدرالية، حيث يحال مشروع القانون من البرلمان بداية إلى مجلس يسمى مجلس الولايات، يتشكل أساساً من عدد من الممثلين عن كل ولاية، ويقومون بدراسة مشروع القانون المحال إليهم من البرلمان بعد انتهاء مرحلة القراءات الواردة عليه، ويمهل هذا المجلس مدة ستة أشهر للمصادقة على مشروع القانون المقترح أو اقتراح إجراء تعديلات عليه، في حالة مصادقة المجلس الفيدرالي على مشروع القانون المقترح، يرفع هذا المشروع إلى الرئيس للمصادقة عليه، حيث تقتصر مهمة الرئيس في هذه الحالة على التأكد من دستورية القانون من عدمه، وإذا قام المجلس الفيدرالي بالاعتراض على مشروع القانون المقترح، فإنه يردّه إلى البرلمان الذي يملك أحد خيارين:

١. الموافقة على التعديلات المقترحة وإقرارها، ورفع مشروع القانون بعد تعديله فوراً إلى الرئيس للمصادقة عليه.
٢. رفض التعديلات التي اقترحها المجلس الفيدرالي، ورفع مشروع القانون بصيغته السابقة إلى الرئيس للمصادقة عليه.

## ٣. النظام القانوني الفرنسي:

في النظام القانوني الفرنسي، نصت المادة العاشرة من الدستور الفرنسي على حق رئيس الدولة في أن يطلب من البرلمان إعادة المداولة على القانون، أو على بعض مواده، حيث نصت هذه المادة على أنه "يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الـ ١٥ يوماً التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً، وله قبل نهاية هذه المدة أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة في القانون، أو في بعض مواده، ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة".<sup>٢١٧</sup>

بالتالي، أقر النظام القانوني الفرنسي لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروع القانون المقدم إليه خلال مدة ١٥ يوماً من إحالته إليه للمصادقة، فإذا انقضت هذه المدة دون استخدام رئيس الجمهورية لحقه، اعتبر مشروع القانون نافذاً، وإذا اعترض عليه وردّه إلى البرلمان خلال هذه

<sup>٢١٧</sup> المادة ١٠ من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

المدة جاز للبرلمان المصادقة على مشروع القانون بأغلبية الحاضرين من أعضائه، كما يستطيع رئيس الجمهورية خلال هذه المدة إحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة الفرنسي للتأكد من دستوريته، وفي هذه الحالة توقف المدة الممنوحة له لصلاحيّة إصدار القانون.

#### ٤. النظام القانوني المصري:

اتبع النظام القانوني المصري النهج نفسه الذي اتبعه النظام القانوني الفرنسي، باستثناء زيادة المهلة الزمنية الممنوحة لرئيس الجمهورية لرفض مشروع القانون أو قبوله إلى ٣٠ يوماً، حيث نصت المادة ١١٣ من الدستور المصري على أنه "إذا عترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب، رده إليه خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد، اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين اعتبر قانوناً وأصدر".

#### ٥. النظام القانوني الأردني:

كما اتبع النظام القانوني الأردني النهج نفسه الذي سار عليه النظامان الفرنسي والمصري، إلا أن المدة الممنوحة للملك للمصادقة على مشروع القانون أو رده امتدت لستة أشهر، حيث نصت المادة ٣١ من الدستور الأردني على أنه "الملك يصادق على القوانين، ويصدرها، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها"، كما نصت المادة ٩٣/٣ من الدستور نفسه على أنه "إذا لم يرَ الملك التصديق على القانون، فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق"، وفي حالة ما رد مشروع القانون (ماعدًا الدستور) خلال هذه المدة، وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي أعضاء المجلسين، وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم مصادقة الملك أو رده لمشروع القانون خلال الأشهر الستة من تاريخ إحالته إليه، يعتبر القانون في هذه الحالة نافذاً ومصادقاً عليه من تاريخ انتهاء هذه المدة، وإذا لم يتحصل مشروع القانون المقترح الذي رده الملك على موافقة ثلثي أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال دورة الانعقاد القائمة، على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

## المطلب الثاني: في النظام القانوني الفلسطيني

في النظام القانوني الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني قد اتبع سياسة الاعتراض النسبي على غرار النظم اللاتينية كافة، بالتالي تجنب المشرع الفلسطيني النقد الموجه إلى اتباع سياسة الاعتراض المطلق، كما أنه اتبع مبدأ الفصل بين السلطات في منح الاختصاص التشريعي النهائي إلى السلطة التشريعية في الدولة (المجلس التشريعي)، وسياسة الاعتراض النسبي بالشكل المقرر في النظام القانوني الفلسطيني تحقق العديد من المزايا الديمقراطية والقانونية، تتمثل في:

١. احترام سيادة الأمة في تغليب إرادة المجلس التشريعي المنتخب على إرادة رئيس السلطة.
٢. الحيلولة دون سلب الاختصاص التشريعي الأصيل من المجلس التشريعي، من خلال جعل الكلمة الأولى والأخيرة لأغلبية أعضاء المجلس التشريعي في إصدار التشريعات.
٣. تجنب العيوب التي قد ترد على مشروع القانون من خلال إيقاف إصداره من رئيس السلطة مؤقتاً، وإحالة ملاحظاته للمجلس التشريعي للنظر فيها، مع عدم إلزامهم باتباعها.

وبالنظر إلى نص المادة ٤١ من القانون الأساسي الفلسطيني نجد أن مصير مشروع القانون المحال من المجلس التشريعي إلى رئيس السلطة يواجه أحد أمرين:

أولاً: أن يتحول إلى قانون بموافقة رئيس السلطة الصريحة أو الضمنية خلال فترة شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، وتتحقق الموافقة الضمنية بمرور هذه المدة دون اعتراض رئيس السلطة الصريح على مشروع القانون، فإذا اعترض رئيس السلطة عليه ورده إلى المجلس خلال هذه المدة، جاز للمجلس التشريعي بموافقة ثلثي أعضائه اعتبار القانون نافذاً ونشره فوراً في الجريدة الرسمية دونما حاجة إلى طلب ذلك من الرئيس.<sup>٢١٨</sup>

<sup>٢١٨</sup> هناك تعارض تشريعي واضح مع ما ذهب إليه القانون الأساسي الفلسطيني بهذا الخصوص، حيث أشارت المادة ٧١ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني إلى إمكانية تمرير مشروع القانون في حالة اعتراض رئيس السلطة عليه بتوافر الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس التشريعي.

ثانياً: عدم تحول مشروع القانون إلى قانون وزواله، ويحدث هذا في حالة ما إذا رد رئيس السلطة مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، ولم تتوافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي في إقرار هذا المشروع وإصداره، وهنا نلاحظ أن المشرع الفلسطيني قد اعتمد نهجاً متشدداً في أعمال هذه الأغلبية، واتباع النهج الذي سلكه المشرعان المصري والأمريكي، فقد وجدنا مدى التراخي الذي اتبعه المشرع الفرنسي في إقراره بإمكانية إصدار هذا التشريع بأغلبية الحاضرين من أعضاء البرلمان، كما هو الحال في مراحل القراءة السابقة، وكأنه بذلك قد اضعف حق الاعتراض الذي قدمه الرئيس، في حين اتبع المشرع المصري والمشرع الأمريكي نهجاً قانونياً متشدداً في إقرارهم بضرورة حصول المجلس التشريعي على أغلبية ثلثي أعضائه لإقرار مشروع القانون الذي رده الرئيس، الأمر الذي يمثل صعوبة أمام البرلمان للتغلب على اعتراض الرئيس، وبخاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار هيمنة الأحزاب الحاكمة على المجالس التشريعية في أغلب الدول النامية، وازدياد نفوذ السلطة التنفيذية فيها.

كما أن المشرع الفلسطيني قد نص صراحة على وجوب أن يذكر رئيس السلطة أسباب رده لمشروع القانون صراحة، وهو ما أغفله الدستور المصري، وإن كان بعض الفقه في مصر قد ذهب إلى ضرورة قيام رئيس الجمهورية بتسبب قرار رفضه، ليعلم البرلمان خلفية اعتراضه على مشروع القانون، وتصحيحه عند الضرورة.

الواقع العملي يشير إلى استحالة تمكن المجلس التشريعي من التعامل مع عدم الرد الصادر عن الرئيس خلال شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، حيث لا يملك المجلس التشريعي سلطة إصدار تعليمات إلى مجلس الوزراء باعتبار مشروع القانون نافذاً إذا لم يرد عليه الرئيس، كما لا يوجد لدينا قانون للجريدة الرسمية في فلسطين ينظم هذا الأمر، الأمر الذي يحمل في مجمله صلاحيات وسلطات مطلقة لرئيس الدولة في تجميد القانون المحال إليه من المجلس التشريعي، فقد لاحظنا حالياً وجود سبعة من مشاريع القوانين محالة من المجلس التشريعي إلى الرئيس دون أن تصدر حتى الآن، هذا على الرغم من مرور مدد زمنية عليها أكثر من المسموح بها قانوناً، وبعض هذه المشاريع أحييت منذ العام ١٩٩٧ دون أن تصدر حتى الآن.

## المبحث الخامس: الإصدار والنشر

الإصدار والنشر هما الحلقتان الأخيرتان من سلسلة الحلقات المكونة للعملية التشريعية، وعليه فإننا من خلال هذا المبحث سنلقي الضوء على هاتين المرحلتين بتقسيمه إلى مطلبين، نخصص الأول منهما للحديث عن مرحلة الإصدار، فيما نتناول في ثانيهما مرحلة النشر.

### المطلب الأول: الإصدار

يقصد بالإصدار تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ، وذلك بتكليف السلطة التنفيذية بتطبيقه، في نطاق اختصاصها، باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع وسنداً قانونياً لتنفيذه.<sup>٢١٩</sup>

والإصدار بهذا المعنى يتضمن عنصرين أساسيين:

- ١- إقرار رئيس الدولة بأن التشريع الذي أقره البرلمان قد تم وفقاً للعملية الدستورية المنصوص عليها قانوناً.
- ٢- أمر رئاسي للسلطات المخولة بتنفيذ أحكام هذا القانون بالعمل به وتنفيذه، باعتبار أن هذا التشريع قد أصبح جزءاً من التنظيم القانوني في الدولة، ويبرر هذا الإجراء بعدم صلاحية السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية مباشرة، بالتالي كان هذا الإصدار بمثابة وسيلة السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية من خلال الأمر الرئاسي الصادر عن رئيس الدولة.

يرى بعض الفقه أن الإصدار هو الإظهار الخارجي للقانون والعلامة النابضة لوجوده، في حين يذهب البعض إلى اعتباره عملاً تكميلياً متمماً للعملية التشريعية، في حين ذهب البعض إلى اعتباره ركيزة عمل السلطة التنفيذية والأساس القانوني لأعمالها الموافقة لأحكام التشريع. كما اختلف الفقه الحديث في تحديد ما إذا كان الإصدار عملاً تشريعياً أم تنفيذياً، حيث

<sup>٢١٩</sup> محسن خليل. النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١، ١٩٥٩، ص ٤٤٦.

ذهب البعض إلى اعتباره عملاً تشريعياً بحتاً على الرغم من صدوره عن رئيس الدولة، كونه يشكل اعترافاً صريحاً من رئيس الدولة بأن القانون الذي صدر قد اتبع الإجراءات المنصوص عليها دستورياً، واستند أنصار هذا الرأي إلى عدم إمكانية صدور القانون إذا لم يمر بمرحلة الإصدار، بالتالي لا يكتسب القانون قوته الملزمة ما لم يتم إصداره، بالتالي يعتبر هذا العمل جزءاً من العملية التشريعية لا يمكن الاستغناء عنها أو تجاهلها، في حين ذهب البعض إلى اعتبار الإصدار عملاً تنفيذياً لا تشريعياً، وأن العملية التشريعية تنتهي بمجرد إقرار القانون من السلطة التشريعية في الدولة، بينما يعتبر الإصدار أمراً من رئيس الدولة إلى المخاطبين بأحكام هذا القانون بتنفيذه، ويستند أنصار هذا الرأي إلى أن الإصدار عمل يصدر عن رئيس الدولة، بالتالي فهو عمل تنفيذي لا تشريعي، كما أنه بمثابة تعميم يصدر عن رئيس الدولة إلى أعضاء السلطة التنفيذية بإعمال القانون وتطبيقه.<sup>٢٢٠</sup>

في مجمل الأمر، وأياً كانت الطبيعة القانونية للإصدار، فهو لا يخرج عن كونه وثيقة تقرر دستورية القانون الصادر وشهادة ميلاد لهذا القانون.

### حرية رئيس الدولة في الإصدار:

على الرغم من حق رئيس الدولة في إصدار القانون المقر من السلطة التشريعية، فإن هذا الحق لا يجب أن يفسر في إطار سلطة رئيس الدولة في الاعتراض المطلق على القانون إذا لم يقر ذلك دستورياً، كما يمكن التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون إذا كان الحق الممنوح له حق اعتراض توقيفي، وفي هذه الحالة تستطيع السلطة التشريعية التغلب على حق الاعتراض هذا بإقرار مشروع القانون مرة ثانية بالأغلبية التي ينص عليها الدستور، فيكون عند ذلك رئيس الدولة ملزماً بإصدار القانون، وإذا لم يفعل ذلك فيعتبر امتناعه تدخلاً غير دستوري في عمل السلطة التشريعية وإرادتها، ويمكن في هذه الحالة مساءلة رئيس الدولة، ولا يحدث ذلك إلا في النظم الديمقراطية الحديثة.

وفي ذلك سلك المشرع الفلسطيني نهجاً قانونياً سارت عليه مختلف النظم القانونية، في تحديد سلطة رئيس الدولة في إصدار مشاريع القوانين المحالة

<sup>٢٢٠</sup> لمزيد من التفصيل حول هذه الآراء يرجى مراجعة عبد الله البياتي. مرجع سابق، ص ٤١.

إليه من المجلس التشريعي، حيث يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون المقترح إلى رئيس السلطة فور إقراره بالقراءة الثالثة، أو خلال مدة أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، وفي هذه الحالة لرئيس السلطة أحد خيارين:

١- أن يصادق على مشروع القانون خلال شهر من إحالته إليه، أو أن يعيده خلال هذه المدة إلى المجلس التشريعي مرفقاً به أسباب اعتراضه.

٢- اتخاذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً بعدم مصادقته على مشروع القانون أو رده إلى المجلس التشريعي، وعند ذلك يصبح مشروع القانون مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. وغالباً ما يحدث هذا في النظم الديمقراطية في حالة عدم رضا رئيس السلطة على مشروع القانون المقترح، وتأكده من أن أعضاء البرلمان سيمررونه على الرغم من اعتراضه عليه، عند ذلك يتخذ الرئيس موقفاً سلبياً بعدم إقراره للقانون أو اعتراضه عليه رغبة منه في تسجيل موقف تجاه هذا القانون المقترح.

بالتالي، نجد أن الأساس في أن الإصدار يكون عن طريق رئيس السلطة من خلال مصادقته على مشروع القانون المقترح، والاستثناء يكمن في أن يكون الإصدار عن المجلس التشريعي من خلال إقراره لمشروع القانون المقترح بالأغلبية المطلقة، على الرغم من اعتراض رئيس السلطة عليه، أو أن يصل مشروع القانون المقترح إلى مرحلة النشر مباشرة دونما حاجة إلى إصدار عندما يتخذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً من مشروع القانون المقترح.

## المطلب الثاني: النشر

يعرف النشر بأنه العملية التي يتم بها شهر التشريع وإعلام الناس به.

بالتالي يعتبر النشر المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع ليصبح بعدها ملزماً وواجب التطبيق على جميع المخاطبين بأحكامه.

وفي عملية النشر يثور الخلط ما بينه وبين عملية الإصدار، بحيث يصعب التمييز بينهما، فنجد على سبيل المثال نص المادة ٥٦ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ التي نصت على أنه "رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة، أما



القوانين التي يتخذ المجلس (المجلس النيابي) قراراً خاصاً بموجب استعجال نشرها، فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام .

وبالنظر إلى هذا النص الدستوري، فإننا نرى أنه يحمل تفسيرات عدة مختلفة هي:

١- يقصد بالنشر الوارد في هذا النص مجرد الإصدار على اعتبار أن الصيغة التي تصدر بها القوانين عن رئيس الجمهورية تأتي في إطار عملية النشر.

٢- انفصال عملية النشر عن عملية الإصدار، على الرغم من أن كليهما صادر عن رئيس الجمهورية، وكلاهما جاء لاحقاً لإقرار القانون من المجلس النيابي.

٣- إدماج عملية الإصدار في عملية النشر على أساس أن النشر يتضمن إعلام المخاطبين بأحكام القانون به، وهذا الإعلام يحمل في طياته أمراً من رئيس السلطة التنفيذية إلى المعنيين بأحكام هذا القانون بتنفيذه، ومن ضمن هؤلاء المعنيين أعضاء السلطة التنفيذية كافة.

وانطلاقاً من المبدأ القانوني الذي ينص على أنه " لا تكليف إلا بمعلوم " جاءت أهمية النشر ليخرج بالتشريع المقر والصادر من مرحلة الإقرار والتصديق إلى مرحلة الإشهار والعلم، ولعل الأهمية القانونية لهذا النشر تبدو بشكل جلي في اتفاق الأنظمة القانونية كافة على نفاذ التشريع منذ لحظة نشره، أو من تاريخ لاحق لنشره، فعلى الرغم من شكلية هذا الإجراء، فإنه يعبر عن اللحظة التي يخرج فيها التشريع حيز الوجود من حيث العمل به وإلزامية تنفيذ أحكامه.<sup>٢٢١</sup>

والنشر وإن كان يقصد به إعلام الجميع بأحكام القانون المقر، فإن النظم القانونية كافة قد أقرت بوجود نشر التشريع المقر في الجريدة الرسمية، دون الاعتداد بوسائل الإعلام الأخرى (مثل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، أو الإعلان في الصحف اليومية)، مخالفة بذلك الغاية التي وجد هذا النشر من أجلها، وبخاصة أننا نتحدث عن وسائل إعلام تتمتع بانتشار أوسع على المستوى الشعبي، ما يضمن إعلام عامة الناس بأحكام التشريع

<sup>٢٢١</sup> عبد الله البياتي. مرجع سابق، ص ٤٧.

المقر، كما لا يغني عن النشر في الجريدة الرسمية العلم اليقيني بأحكام التشريع المقر؛ سواء من أعضاء السلطة التشريعية أم التنفيذية. أي إننا نتحدث في هذا المجال عن شرط شكلي واجب لا يكتسب التشريع بدونه حجة القانونية وقوته الإلزامية. نرى أن الفلسفة القانونية التي اتبعتها الأنظمة القانونية كافة في هذا النشر يتمثل في بيان وحدة الدولة التشريعية من خلال وحدة المصدر الذي ينشر التشريع المقر فيه، وكما يسهل على الجميع التأكد من وجود التشريع من عدمه من خلال الاطلاع على وسيلة واحدة متخصصة في هذا المجال بالنشر (الجريدة الرسمية).

وحرصاً على ألا يتحول هذا النشر إلى مجرد شرط شكلي دون الاعتداد بالغاية التي أقر النشر من أجلها، فيجب أن يتم النشر على نطاق واسع وإبلاغ جميع الجهات ذات العلاقة به كي يكون متاحاً للجميع العلم به والاطلاع عليه، وفي ذلك قررت محكمة النقض المصرية أنه "علم الكافة بالإجراءات التي أوجبها هذا القانون مرهون بعدم قيام أسباب تحول حتماً من دون قيام هذا الافتراض، فإذا كان المستأنف قد دفع بأنه قد استحال عليه العلم بذلك القانون حتى تاريخ تقديمه لصحيفة الاستئناف إلى قلم الكتاب بقوله أن الجريدة الرسمية التي نشر فيها ذلك القانون وإن كانت قد طبعت في ٢٨ من أيار سنة ١٩٥٣، إلا أنها لم توزع وتنتشر فعلاً إلا بعد تاريخ تقديمه لصحيفة الاستئناف، فالتفت الحكم عن تحقيق هذا الدفاع فإنه يكون مشوباً بالنقص".<sup>٢٢٢</sup>

كما حددت غالبية الدساتير موعداً محدداً للنشر من تاريخ إصدار التشريع للحيلولة دون تأخير إعمال التشريع المقر، كما نصت بعض الدساتير على وجوب مضي مدة معينة تعقب نشر التشريع ليصبح سارياً، أي أن نفاذ التشريع في هذه الحالة لا يتحدد بناء على تاريخ نشره ولكن بناء على المدة المحددة بعد النشر في الدستور، في حين تعاملت بعض الدساتير بمرونة مع ميعاد نفاذ التشريع بأن تعاملت مع كل تشريع منشور بشكل مختلف تبعاً لما يقر وينشر.<sup>٢٢٣</sup>

<sup>٢٢٢</sup> سمير عبد الستار. النظرية العامة للقانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٣، ص ٣١٥.

<sup>٢٢٣</sup> انظر نص المادة ٦٧/ف/أ من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.

في النظام القانوني الألماني نجد أن نشر القانون يتم فور المصادقة عليه من رئيس الجمهورية، على أن ينفذ القانون فور نشره إلا في الحالات التي يتم فيها تحديد ميعاد نفاذ آخر، وهنا نجد أن النظام القانوني الألماني قد انفرد بحكم خاص مفاده إمكانية تحديد أكثر من ميعاد لنفاذ القانون بعد نشره، حيث تضمن هذا النظام إمكانية تحديد ميعاد ما للنفاذ بعد النشر، على أن تنفذ بعض المواد القانونية الواردة فيه في ميعاد آخر يحدد عند التطرق إلى هذه المواد داخل متن القانون.

وفي فلسطين أخذ المشرع الفلسطيني بوجوب النشر الفوري لمشروع القانون بعد إصداره، كما حدد مرور فترة ثلاثين يوماً لنفاذه بعد النشر ما لم ينص القانون على خلاف ذلك،<sup>٢٢٤</sup> متفقاً في ذلك مع ما أخذ به النظام القانوني المصري والأردني، حيث نجد أنهما قد أورداً فاصلاً زمنياً مدته شهر بين اليوم التالي لنشر التشريع ونفاذه، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله في تاريخ آخر، حيث نصت المادة ٢/٩٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك، ومراراً ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله في تاريخ آخر".<sup>٢٢٥</sup>

تتم عملية النشر في النظام القانوني الفلسطيني من خلال ديوان الفتوى والتشريع، حيث يقوم رئيس السلطة بإحالة القانون المصدق إليه ويتولى الديوان نشره. هذا وقد وجه بعض أعضاء المجلس التشريعي انتقادات إلى عمل ديوان الفتوى والتشريع بالادعاء بأنهم يقومون ببعض التعديلات الشكلية على القانون المصدق، وهذه التعديلات قد تحدث تعديلات جوهرية بصورة غير مباشرة في القانون المصدق، إلا أن ديوان الفتوى والتشريع قد دحض هذا النقض مبرراً إجراءات لغوية فقط من خلال الاستعانة بأحد خبراء اللغة العربية، دون أن تحدث هذه التعديلات أي تغييرات جوهرية في مضمون المواد القانونية محل التعديل، كما رد ديوان الفتوى والتشريع على مشكلة الاستحالة العملية التي تقف في وجه قيام المجلس

<sup>٢٢٤</sup> المادة ١١٦ من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣.

<sup>٢٢٥</sup> يماثلها نص المادة ١٨٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

التشريعي بنشر القانون المقر منه دون مصادقة رئيس السلطة بعد انتهاء فترة التصديق المسموح بها قانوناً، في أن المجلس التشريعي لم يسبق وأن طلب نشر أي من هذه القوانين من ديوان الفتوى التشريعي حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي.<sup>٢٢٦</sup>

في مجمل الأمر نرى أن ما أخذ به المشرع الفلسطيني فيما يتعلق بالنشر يرد عليه ملاحظة مفادها أن افتراض العلم بالقانون بمجرد نشره في الجريدة الرسمية هو افتراض غير منطقي، حيث أن معظم الناس لا يطلعون على هذه الجريدة، ولا يعلمون بوجودها على أسوأ تقدير، كما أن احتجاج العامة بعدم الاطلاع على أحكام القانون في الجريدة الرسمية بالتالي عدم التزامهم بأحكامه أمر غير مبرر على أساس أن "الجهل بالقانون لا يعتبر عذراً"، ومن هنا يأتي التناقض المنطقي بين إلزامية القانون بشرط العلم به، وبين عدم اعتبار عدم العلم به عذراً. نرى أنه من الواجب أن يجمع المشرع بين وسيلتي النشر في الجريدة الرسمية من جهة، والنشر في وسائل الإعلام ذات الرواج الشعبي من جهة أخرى، وذلك كي تتحقق الغاية من النشر مع الحفاظ على وحدة النشر القانونية للدولة من خلال وجود الجريدة الرسمية.

## الخاتمة

اتضح لنا من هذه الدراسة أن العملية التشريعية في فلسطين قد اعترتها العديد من أوجه الخلل والقصور وظهر فيها العديد من الإشكاليات على أصعدة العملية التشريعية كافة؛ فعلى صعيد السياسة التشريعية، عانت العملية التشريعية من غياب سياسة تشريعية، الأمر الذي انعكس سلباً على آليات التشريع، حيث اتسمت هذه الآليات بالغموض وعدم الوضوح، ما أدى إلى خلق حالة من عدم الانسجام في التشريعات. كما اتضح أثر غياب هذه السياسة على أولويات التشريع، وعدم أخذ المشرع الفلسطيني بنظام الرزم التشريعية. وأخيراً لوحظ أثر غياب السياسة التشريعية في عدم أخذ التكلفة الاقتصادية للتشريعات في الحسبان، الأمر الذي أدى إلى إشكاليات في تطبيق العديد منها.

وعلى صعيد عملية إعداد التشريعات؛ فقد واجهت التجربة التشريعية الفلسطينية بعض جوانب القصور فيها، كعدم احترام ضوابط العملية التشريعية، وتعدد جهات صياغة مشروعات القوانين، الأمر الذي أدى إلى عدم توحيد متطلبات الصياغة، وبالتالي سلامتها وجودتها.

أما بخصوص آليات التشريع، فقد وجدنا أن التنظيم القانوني لهذه الآليات كان جيداً، حتى أنه اقترب -إلى حد كبير- بآليات التشريع في الدول الديمقراطية الحديثة. إلا أن الخلل كان في الممارسة والتطبيق، وتمثل ذلك في عدم الالتزام بالمدد القانونية التي تحكم إجراءات سن التشريعات بمراحلها المختلفة.



## توصيات الدراسة

نخرج من دراستنا هذه إلى جملة من التوصيات العملية، نضعها أمام الجهات المختصة في السلطة الوطنية الفلسطينية، ونوصي بإتباعها:

١. إنشاء هيئة مركزية تكون مهمتها رسم السياسة التشريعية، تشكل بالتعاون ما بين السلطين التنفيذية والتشريعية.
٢. أن تقوم الحكومة بعرض برنامجها التشريعي مع بداية الدورات البرلمانية، توضح فيه سياستها وتحدد فيه أولوياتها التشريعية.
٣. ضرورة سن قانون يرسم العملية التشريعية بمراحلها كافة، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق.
٤. تعديل التشريعات النازمة للعملية التشريعية في فلسطين، بحيث تلزم أي جهة ترغب في تقديم مشروع قانون ما، بعرضه على مختلف الوزارات لإبداء الملاحظات، الأمر الذي يمنع تعارض القوانين. مع التأكيد على ضرورة عرضه على وزارة المالية لإبداء الرأي حول تكلفة المشروع على موازنة الدولة.
٥. إلزام الجهة صاحبة الاقتراح بإرفاق مشروع القانون بمذكرتين إيضاحيتين تبين الأولى الحاجة إليه والأهداف المرجوة منه، وتبين الثانية التكلفة الاقتصادية له.
٦. أن ترفق مع مشروع القانون وثيقة تشير إلى التشريعات الثانوية التي ستصدر بعده وتعد ضرورية لتنفيذه.
٧. أن يكون لكل برلمان خطة عمل تشريعية، تمكن الأعضاء من معرفة مشروعات القوانين التي سيتم مناقشتها في الدور البرلماني، وأن تقوم الحكومة بتقديم هذه المشروعات مع بداية انعقاد كل دورة.
٨. نظراً لمحدودية قدرات أعضاء البرلمانات في صياغة مقترحات القوانين، فإنه يكون من المفيد أن تتبنى البرلمانات خطاً تدريبية معينة لأعضائها، أو أن تتخلى اللوائح الداخلية للبرلمانات عن شرط التقدم بمشروع قانون، والاكتفاء بتقديم مذكرة تفسيرية من قبل العضو، وبعد ذلك يصار إلى إحالة الاقتراح إلى الجهة المختصة بالصياغة.

٩. وضع سياسة تشريعية وطنية توجه المشرع الوطني، على ضوء ثوابتها، بألية مواجهة ما يعترضه من متغيرات ومستجدات على المستوى الدولي فيما يتصل بعملية إعداد التشريعات.
١٠. إدراج بند صياغة القوانين في الميزانية العامة.
١١. توحيد الجهة المختصة بالصياغة، كجهة مركزية تصوغ كل ما يتم اقتراحه من مشروعات قوانين في البلاد، سواء من قبل أعضاء المجلس التشريعي أو من قبل الحكومة، الأمر الذي يكفل توحيد متطلبات الصياغة ومعاييرها، وبالتالي جودتها وسلامتها.
١٢. التقيد التام بالمدد الزمنية التي تحكم إجراءات العملية التشريعية، وبطلان أي إجراء لا يسير وفقا لهذه المدد.
١٣. تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي، بحيث يتم النص على سقف زمني يلزم من خلاله رئيس المجلس إحالة مشاريع القوانين من قبله للجان.
١٤. تحديد آلية قيام المجلس التشريعي بنشر التشريع المقر في حالة الموافقة الضمنية من رئيس السلطة عليه بعدم اعتراضه عليه خلال المدة الزمنية الممنوحة له قانونا.
١٥. الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني في المجلس التشريعي للوصول إلى حالة من الدقة عند التصويت داخل المجلس.
١٦. النص على وجوب توافر نصاب قانوني يحقق أغلبية أعضاء المجلس التشريعي عند التصويت، وليس عند بداية انعقاد الجلسات.
١٧. تحديد الحد الأدنى للمدة الزمنية التي تفصل مرحلة القراءة الأولى عن الثانية على وجه يحقق الغاية الذي من أجله شرعت هذه القراءات.
١٨. منع إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح دون تقديم اللجنة المختصة لتقريرها، الأمر الذي يضمن تحقيق الغاية التي من أجلها وجدت هذه اللجان.
١٩. إيجاد ثوابت تنظيمية تحكم عمل اللجان المختلفة في المجلس التشريعي، وتوحيد طبيعة هذه اللجان وآلية عملها بما يحقق ضمان انسجام عملها.
٢٠. إيجاد آلية تضمن الحضور المستمر لجميع أعضاء المجلس التشريعي لجلسات المجلس، والقضاء على ظاهرة عدم الحضور، وخاصة عند عملية التصويت على مشاريع القانون المقترحة.
٢١. صدور قانون لتنظيم عمل الجريدة الرسمية.



## المراجع

### أ-الكتب والمقالات:

١. إبراهيم البرغوثي. مقال بعنوان " معوقات تطبيق القوانين الفلسطينية "، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية "، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا. القانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.
٣. أحمد عبد الحفيظ. " غياب سياسة تشريعية واضحة، آثاره ونتائجه "، مقال منشور في ملفات الأهرام، الاثنين ٣٠ نيسان، ٢٠٠١ العدد ١٢٥ لسنة ١٧٨٣ع.
٤. أنور سلطان. المبادئ القانونية العامة (لطلبة كلية التجارة)، بيروت: دار النهضة العربية، ط٤، ١٩٨٣.
٥. أن سيدمان وآخرون. تقييم التشريعات، دليل إرشادي للمشرعين، ترجمة مكتب صبره للترجمة القانونية، مصر، ٢٠٠٣.
٦. جمال الخطيب. مقال بعنوان " أولويات المجتمع الفلسطيني من التشريعات "، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية "، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣.
٧. جهاد حرب. إجراءات التشريع في المجلس التشريعي وإشكالية إصدار القوانين، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، بدون سنة نشر.
٨. وسيم حرب. منهجيات ووسائل إنتاج نص تشريعي، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، شباط/فبراير ٢٠٠٣.
٩. حسين أبو هنود. تقرير حول التشريعات وآلية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ط٢، تشرين الأول، ١٩٩٩.
١٠. كيث باتشت. ورقة عمل حول تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات، بيروت، ورشة عمل لتطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، كانون الثاني ٢٠٠٣.
١١. محسن خليل. النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط١، ١٩٥٩.

١٢. معن ادعيس. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، ٢٠٠٠.
١٣. مصطفى الجمال، وعبد الحميد الجمال. النظرية العامة للقانون، بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣.
١٤. مصطفى مرعي. عملية التشريع في فلسطين (الآليات والأهداف والأولويات)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار، ٢٠٠٠.
١٥. محمد منصور، ورمضان أبو السعود. المدخل إلى القانون، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
١٦. منصور منصور. دروس في المدخل لدراسة العلوم القانونية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢.
١٧. ناصر الرئيس. إستراتيجية التشريع في فلسطين بين الواقع والتطبيق، مقال منشور في نشرة "أضواء"، مؤسسة الحق، كانون الثاني، ٢٠٠٥.
١٨. نبيل مشحور. مقال بعنوان "غياب التهيئة في التشريعات الفلسطينية"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣.
١٩. نعمان الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، الأردن: دار الثقافة، ١٩٩٩.
٢٠. عبد المنعم الصدة. مبادئ القانون، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٢.
٢١. عبد القادر الشبخلي. فن الصياغة القانونية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥.
٢٢. عبد الله رحمة الله البياتي. مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
٢٣. عبد المنعم الصدة. مبادئ القانون، (طلبة كلية التجارة)، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٢.
٢٤. عزيز كايد. مدى التزام المجلس التشريعي الفلسطيني بنظامه الداخلي، بحث غير منشور، ١٣/٢/١٩٩٩.
٢٥. عزمي الشعبي، مقال بعنوان "المعيقات في العملية التشريعية في المجلس التشريعي"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣.
٢٦. علي الصاوي. الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة مقدمة لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، ٢٠٠٣.

٢٧. علي موسى، ورقة حول العملية التشريعية في الدول العربية " الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ورشة عمل، بيروت، شباط ٢٠٠٣.
٢٨. علي خشان. كلمة بعنوان " التشريع الفلسطيني، الواقع والمأمول"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، ٢٠٠٣.
٢٩. عثمان خليل عثمان. القانون الدستوري- الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، القاهرة: مطبعة مصر، ١٩٥٦.
٣٠. عملية التشريع، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٦)، مواطن، ط١، ١٩٩٦.
٣١. فالثير ماير. إطار القانون الدستوري النمساوي لسنة ٢٠٠٢.
٣٢. فاضل أحمد عبد المغني السنباني. النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩.
٣٣. رمضان أبو السعود، وهمام محمود. المبادئ الأساسية في القانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٥-١٩٩٦.
٣٤. سمير تتاغو. النظرية العامة للقانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٤.
٣٥. سمير عبد الستار. النظرية العامة للقانون، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٣.
٣٦. سامي جمال الدين. تدرج القواعد القانونية، الإسكندرية: منشأة المعارف، دون سنة نشر.
٣٧. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة: جامعة الدول العربية، ١٩٥٦.
٣٨. ثيو أولينجر. القانون الدستوري، جامعة فينا، ١٩٩٧.
٣٩. توفيق فرج. المدخل للعلوم القانونية، بيروت: الدار الجامعية، ط٣، ١٩٨٨.
٤٠. تشكي بال تيك. ورقة حول إعداد التشريعات مقدمة إلى موظفي ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، ٢٢ حزيران- ١ تموز ١٩٩٨.

## ب- الأعمال القانونية:

١. الدستور الفرنسي الصادر في ٤ تشرين الأول ١٩٥٨ وطبقاً للمراجعات الدستورية التي تمت في ٢٥ كانون الثاني و ١٠ آذار و ٦ نيسان لسنة ١٩٩٩، إدارة الاتصال والإعلام التابع لوزارة الخارجية الفرنسية والقسم الصحافي في سفارة فرنسا في القاهرة.

٢. درايتون. مجموعة قوانين فلسطين، المجلد الرابع.
٣. الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو ٢)، الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول/سبتمبر من العام ١٩٩٥.
٤. دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
٥. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل.
٦. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.
٧. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.







