



مجلس النواب

ندوة
تطوير نموذج لصياغة التشريعات البرلمانية
في الدول العربية
بيروت ٣-٦/٢/٢٠٠٣

تعقيب على ورقة
البرفسور K. Patchett
اعداد وصياغة وإدارة مشروعات القوانين

المقعب
د. محمد المصالحه
امين عام مجلس النواب الاردني
رئيس الجمعية الاردنية للعلوم السياسية
استاذ مشارك في العلوم السياسية/الجامعة الاردنية

هاتف: +٩٦٢ ٦ ٥٦٠٧٦١٤ فاكس: +٩٦٢ ٦ ٥٦٨٥٩٧٠ ص.ب. ٧٢ عمان ١١١١٨ الاردن

e-mail: masalha_parl@yahoo.com



مقدمة

تشكل عملية التشريع واحدة من اهم وظائف البرلمانات الوطنية في مختلف مراحل تطور النظم البرلمانية في دول العالم.

وأمامنا ورقة متخصصة للبرفسور K. Patchett تعكس خبرة ممتازة في مجال هذه الوظيفة البرلمانية، وتعتبر ورقة جامعة اشتملت على خطوات العملية التشريعية في البرلمان ابتداءً من الصياغة الاولى وانتهاءً باصدارها كقانون.

* وتتكون الورقة من مجموعة مكونات اساسية هي:-

- اعداد وصياغة المشروع الاولي للتشريع
 - ادارة المشروع المعد وخطوات الصياغة واحدة فواحدة.
 - نشر المواد التشريعية.
 - تقييم مشروعات القوانين الموجودة.
- وكل من هذه المكونات كما طرحتها الورقة تتألف من مجموعة من المكونات الفرعية التي تتناول الجانبين الانساني والفني في عملية التشريع "الجيدة" والتي تعد الاداة السياسية التي تدخل من خلالها التغييرات والتطورات الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

ونقر كعاملين في مجال العمل البرلماني وادارته، بان هنالك دائماً **شكوى عامة** في تجارب دول كثيرة حول عبء العمل التشريعي، وتعقيداته، واحتمالات عدم كفاءته احياناً في التعامل مع القضايا التي يتناولها بصورة مرضية.

ولفهم هذه المحاولة العلمية للباحث كيث Keith أفضل لو انها خرجت عن الاطر النظرية بعقد مقاربات تقوم على المقارنة بين بعض النظم البرلمانية القائمة في اوربا او غيرها في هذا المجال ليسهل علينا فهم الاختلافات في التطبيق، ولذا فقد حاولت في اطار استعراض افكار الباحث ان اعقد مقارنة بين ما اشتملت عليه الورقة من مفاهيم وطروحات وما هو موجود في الخبرة البرلمانية الاردنية.



- ١ -

في الاعداد والصيغة للتشريع

- ان المحاضر الكريم هنا قدم لنا مدخلاً عاماً لاعداد وصياغة مشروعات القوانين في الدول ذات النظم البرلمانية حيث:-
- تملك الحكومات ناصية العملية التشريعية في اغلب الاوقات.
 - الربط بين تشكيل السياسة ومن ثم تشريع القوانين المناسبة.
 - ان الحكومات تعتمد على اغليتها البرلمانية في تمرير مشروعات القوانين كما تضعها في الغالب مجالس الوزراء او اجهزة السلطة التنفيذية.

وهنا يشير الى وجود اتجاهات متزايدة في مجموعة OECD بشأن اجراء تحليل منظم كخطوة اولى لاي مبادرة سياسية جديدة ازاء اية قضية ولتقرير ما اذا كان التشريع هو الالية المناسبة لاحداث التغير.

ففي الاردن: تتولى الحكومة وضع مشروعات القوانين وهناك وحدة للتشريع في رئاسة الوزراء تتولى مع الوزارة المختصة صياغة المشروع قبل عرضه على الحكومة لمناقشته، وهو يتمشى مع السياسة التي ترغب تبنيها في قطاع معين، ويصاحب ذلك تشارك بين المؤسسات الرسمية والاهلية المعنية في ذلك القطاع والاستعانة بالخبراء والمستشارين للتوصل الى وضع التشريع المطلوب.



اما على المستوى البرلماني فان التشريع يحول من مجلس النواب الى اللجنة ذات العلاقة التي تجري نقاشا لمواد المشروع بمشاركة الوزراء والموظفين والفنيين من تلك الوزارة والاستماع الى رأي الجهات الاهلية او القطاع الخاص حول تلك المواد وذلك قبل ان ترفع قراراتها الى المجلس حول مشروعات القوانين، واذ كان **رسم السياسات وتحديدها اولا ومن** ثم تفصيل مشروعات القوانين بناء على ذلك كما يذهب الباحث في دراسته، فان الاردن يأخذ بهذا المنحى، وقد اعد على سبيل المثال قانوناً للتخاصية عام ١٩٩٩ وعدل القوانين القائمة بما يتلائم وسياسة تحرير الاقتصاد واشراك القطاع الخاص او توليه لمعظم الانشطة الاقتصادية (الانتاجية والخدمية التي كانت تتولاها الدولة).



-٢-

حول صياغة القوانين

- ان الصياغة، كما يقول المحاضر عملية تحويل السياسات الى قوانين متخصصة، ولذا فانها بحاجة الى خبرة كبيرة، اذ رغم معرفة موضوعات سياسة ما والمقاصد من وراء اتباعها فان تحويلها الى مشروعات قوانين يواجه مشكلات عديدة.

- وان الصياغة الجيدة هي التي تتسم بجعل التشريع: واضحاً، مختصراً، مترابطاً، لا يتعارض مع قوانين اخرى، شاملاً، وسهل الفهم.

- كما ان الصياغة لمشروع القانون تعتمد على المشاورة الخارجية لفهم افضل للانشطة التي يراد تقنينها، ووجود مهارات ذات درجة عالية من الكفاءة والخبرة عند من يقوموا بالصياغة وكذلك عند **اعضاء البرلمان المتخصصين في الصياغة.**

- وتتفق مع المحاضر بان صياغة التشريعات من الحكومة او من البرلمان انما تخضع لنفس الخصائص التي ذكرها، فعدم الوضوح سوف يريك القضاة عند الفصل في نزاعات بموجب مواد غامضة في قانون ما، وكذلك فان ارتفاع الكلفة الاقتصادية والاجتماعية لمشروعات القوانين وعدم قياس اثارها مسبقاً بما في ذلك الاثار البيئية وهو ما سوف يزيد الابعاء الاجتماعية والاقتصادية على الدولة جراء مثل هذه التشريعات، او الاضطرار الى اجراء التعديلات لمعالجة هذه الاثار، وهنا نكون امام مشكلة جديدة وهي عدم استقرار القوانين لفترة زمنية كافية.

(نموذج ارسال الحكومة التعديلات على قانون الشركات والتأمين بعد شهرين من اصدارهما عام ٢٠٠٠ مما جعل بعض اعضاء مجلس النواب ينتقدون هذا الاجراء).



المسألة الاخرى في رأي الباحث هي: ضرورة وجود درجة عالية من المهارة والخبرة في الصياغة والتشريع عند البرلمانيين، الى جانب وجود المعلومات اللازمة عن التشريع وسهولة الوصول اليها.

وهذا امر تتفاوت فيه الدول من حيث وجود قدرات عالية لدى أعضاء المجالس البرلمانية، هي بلا شك في الديمقراطيات العريقة ذات التقاليد والبنى الحزبية الراسخة وذات الخبرة في العمل العام، اما في الأردن، كما في العديد من الدول النامية، فما زالت هذه القدرات في البرلمان في مجال التطور من خلال التدريب واكتساب التجربة والاستعانة بالاستشارات من خارج البرلمان.

هذا وقد توفر في الامانة العامة للمجلس في السنوات الماضية ادارة قانونية من داخل جهازها الى جانب الاستعانة بمستشارين قانونيين من الخارج مدفوعي الاجر لمراجعة مشروعات القوانين عند بحثها في اللجان المختصة وتقديم ارائهم حول صياغة المشروعات وبناءها القانوني واللغوي، وعززت كوادرها بمستشارين اقتصاديين كنواه لوحدة متخصصة في عام ٢٠٠٠ في تقديم المشورة والرأي في قانون الموازنة والمشروعات الاقتصادية الاخرى.

ولا ننصح باستخدام خبراء من خارج الوطن، كما يورد الباحث عن تجارب امم اخرى، لما لذلك من اثار تعقد العملية التشريعية لعدم معرفتهم بالبيئة الوطنية للدولة.



-٣-

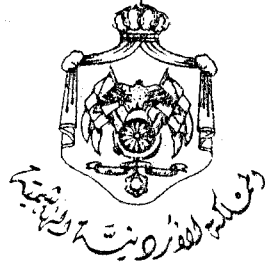
• **ويقترح الباحث في مجال الصياغة لمشروعات القوانين وجود ما يلي:-**

- خبراء متخصصين في الصياغة في الوزارات المختلفة.
- موازنة/ مخصصات مالية لهذه المهمة.
- برامج تدريبية في مجال صياغة القوانين.
- وضع معايير ومواصفات للصياغة.

لكن واقع الحال ان قليلاً من الدول من يأخذ بمثل هذا الترتيب لاسباب مالية وفنية، وتكتفي الوزارات بان تكون هناك وحدة للتشريع في رئاسة الوزراء كما في الاردن، ومكاتب قانونية في الوزارات هي التي يعول عليها في وضع مشروعات القوانين، اما البرلمان ذاتها فانها ليست بذات الحاجة الى من يصوغ لها القوانين لان التشريعات التي تقترحها عادة ما تكون قليلة كما في الخبرة الاردنية وتعول على الحكومات في اعداد النصوص القانونية لمثل هذه التشريعات.

اجل نؤيد تماماً ما ذهب اليه الباحث في الجزء الخاص من بحثه عن عملية الصياغة حين يؤكد على "ان صياغة مشروع القانون يجب ان يسبقها تعريف من يصوغها على الخلفية السياسية للتشريع" وذلك لاختيار المفردات القانونية الملائمة، وكيفية التنفيذ، والبناء القانوني المناسب للمشروع المنسجم مع الدستور والاتفاقيات الدولية ولا يتعارض مع القوانين الاخرى، وان لا تنتهك حقوق الافراد.

واذا كان ذلك امر متيسر فيما بين الحكومة ووحدات التشريع التابعة لها، فان الامر ليس كذلك في معظم البرلمانات العربية، حيث ما تزال عملية تطوير قدرات الوحدات القانونية في اماناتها العامة تسير ببطء بخصوص تعيين خبرات عاملة في جهازها لاغراض صياغة القوانين، وعادة ما يتم الاعتماد على اللجان القانونية التابعة للمجالس.



-٤-

ادارة التشريع

تتم ادارة العملية التشريعية بصورة تعاونية بين الحكومة والبرلمان، بحيث تعتمد خطة تتدفق فيها التشريعات حسب الرؤية الحكومية وتقديرها للاولويات التشريعية في مختلف المجالات.

وفيما تتولى رئاسة الوزراء في الاردن ارسال مشروعات القوانين الى مجلس النواب اولاً بأول فانها تجري التشاور مع رئاسة المجلس حول اولوية بحث هذه المشروعات، اي انها تملك وفقاً للنظام الداخلي الطلب الى مجلس النواب اعطاء "صفة الاستعجال" لمشروع ما كي يتولى المجلس المباشرة في مناقشته بعد ادراجه في اول جدول اعمال للمجلس.

وقد يتم البحث والمناقشة لمشروع القانون في القراءة الاولى في مجلس النواب دون احواله للجنة المختصة اذا وافق المجلس على طلب حكومي بهذا الخصوص، وهنا يصيب الباحث حيث يتم توزيع تناول التشريعات في بعض الدول على اساس جدول زمني يتم الاتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان حيث:-

- ان بعض التشريعات قد تنظر فيها خلال عام من تقديمه للحكومة.
- وبعضها الاخر قد يمتد زمنيا وقتا اطول اذا لم يكن عاجلاً.
- والبعض الاخر كالموازنة بحاجة الى مناقشة خلال فترة زمنية محددة لتتمكن الحكومة من ادارة شؤون الدولة ومشاريع التنمية دون تأخير في الانفاق واداء الالتزامات.



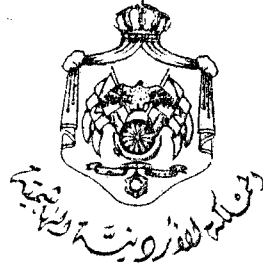
-5-

توفير المعلومات اللازمة عن التشريع

- **يقول الباحث:** انه يتوفر في بعض الدول كافة المعلومات والايضاحات اللازمة التي يحتاجها البرلمان، وان ترفق مع مشروعات القوانين، وان تتمكن اللجان البرلمانية من ان تحصل على التفسيرات الشفوية من وزراء الحكومة واداراتها عند مناقشة التشريعات الواردة الى المجلس.

- وتعمل لجان البرلمان المختلفة على الحصول على التفسيرات والاجابات الشفوية على استفساراتها حول مشروعات القوانين المبحوثة، وتملك اللجان البرلمانية في مجلس النواب الاردني الحق في طلب تزويدها بخبرات المستشارين ورائهم من خارج البرلمان مقابل الاجر، ويتفق مع الباحث بشأن ضرورة توفير التوضيحات اللازمة، فالتشريع كما يقول الباحث، لا يشرح نفسه وان الذين يصوغونه يدخلون فيه الامور التي تتطلب اصدار انظمة قانونية للتنفيذ والتوضيح، وتتزايد في تجارب دول العالم البرلمانية المطالبة بان اي مشروع قانون يجب ان يرفق بالايضاحات او التبريرات اللازمة لا سيما اذا كان المشروع يتسم بالتعقيد والحجم الكبير.

وفي الاردن يتم الاخذ بقاعدة "**الاسباب الموجبة**" في أي مشروع قانون حيث توضح الحكومة الاسباب والدوافع خلف هذه المشروعات.

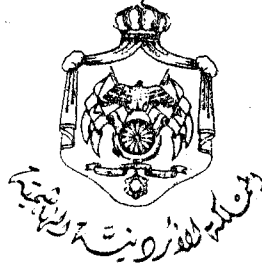


-٦-

التعديلات على التشريعات

هذا وتملك الحكومة حق سحب مشروعات القوانين (استردادها) المادة (٦٥) فقرة "أ" من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني ١٩٩٦ قبل احوالها على اللجان لاي سبب تراه بخصوص الغاء التشريع او تعديله، ولكن لا يحق لها ذلك اذا ما تم احواله التشريع الى اللجان القانونية المختصة.

هذا وللحكومة الحق في ادخال التعديلات التي تراها بالتوافق مع لجان البرلمان او في الجلسات العامة للمجلس، اما بالنسبة للتعديلات المقدمة من اعضاء البرلمان فيجب ان تتم عبر تقديم تقرير من العضو الى رئيس المجلس المادة (٦٩) يبين فيه التعديل المقترح والاسباب الموجبة لذلك، وللرئيس ان يحيله الى رئيس اللجنة التي تناقش القانون، اما اذا قدم التعديل اثناء مناقشة المجلس للمشروع فيؤخذ رأي المجلس بشأنه الا اذا تقرر احواله للجنة لدراسته.



-٧-

حفظ القوانين قاعدة البيانات الالكترونية للتشريعات

- ينبه الباحث الى مسألة على جانب كبير من الاهمية وهي **وجود وحدة خاصة لحفظ القوانين التي يتم تشريعها** من قبل البرلمان، وفهرستها من حيث الموضوع وتاريخ الاصدار بحيث تشمل على: القوانين الاصلية مع تعديلاتها في السنوات اللاحقة وذلك لتسهيل الرجوع اليها من قبل المشرعين او المهتمين او الدارسين.

وفي العقود الماضية، اخذت البرلمانات **تطور قاعدة معلومات** عن القوانين التي تصدرها الكترونياً، وهو امر يساعد في حفظ وتوفير المكان، وسهولة الاستحضار للوثائق وسرعة استحضارها، وهذا يساعد من يصوغ مشروع القانون او من يناقشه او يعدله ان يعود الى النصوص في القوانين الاصلية او الى المحاضر والمعلومات التي ترافقت مع المشروع عند ارساله للبرلمان او دراسته من قبل اللجنة البرلمانية المختصة.

وفي الحالة الاردنية تتوفر وحدة ادارية متخصصة في جمع وتوثيق جميع القوانين الوطنية مع الوثائق القرينة لها، ويتم حالياً حوسبة موجودات هذه الوحدة من القوانين والوثائق لكي يتم الاستفادة منها بالصورة المثلى.



الخلاصة

وفي حقيقة الامر، ان الورقة التي تقدم بها البرفسور كيث باتشيت Keith Patchett هي ورقة اتسمت بالشمولية والتفصيل فيما يتعلق بعملية تشريع القوانين مستلهمة تجارب الدول ذات الديمقراطية الراسخة والتي تعمقت لديها الخبرة فيما يتصل بهذه العملية منذ اعداد التشريع وحتى اصداره بالصيغة النهائية من قبل السلطات المختصة.

وبلاحظ مما جاء في الورقة وجود تماثل بين بعض مكونات هذه العملية التشريعية في البرلمانات الوطنية في الدول التي تأخذ بنموذج الحكم البرلماني من حيث الجهة الرئيسية التي تشرع القوانين، والتعاون بين اجهزة البرلمانات ولجانها مع الخبرات والاستشارات خارج البرلمان في اعداد وصياغة مشروعات القوانين.

كما يتضح ان السلطات التنفيذية تملك قدرة اكبر على وضع مسودات التشريع والمبادرة في اقتراح القوانين، لانها اكثر قدرة على معرفة الاحتياجات التشريعية وتتوفر لديها الخبرات الفنية والبشرية وكذلك المعلومات اللازمة للعمل التشريعي، وهو ما نتفق فيه مع الباحث الذي بدا لنا انه كان يركز على ادوار الحكومات في التشريع اكثر مما هو الحال بالنسبة للبرلمانات، وذلك ربما للسبب الذي اشرنا اليه حيث تحتكر الحكومات في الغالب العملية التشريعية.

ولقد استفدت شخصياً في الحقيقة من هذه الورقة التي تفسح المجال امام ادارات البرلمانات في المنطقة العربية للتفكير جدياً في خططها المستقبلية من اجل تطوير امكاناتها في مجال "صياغة" مشروعات القوانين التي تقترحها من جهة او عند ادخال تعديلات على المشروعات التي تتلقاها من الحكومات وهو ما سوف يساعد حقا في اعطاء البرلمان دوراً في المشاركة الفاعلة في العمل التشريعي باعتباره من اهم الوظائف البرلمانية.