

عملية التشريع



عملية التشريع

رسوم: خليل أبو عرفة
استشارة تربوية: ماهر الحشوة

اعداد: نبيل الصالح
محرر ومشرف علمي: عزمي بشارة

Elements of Democracy (6)

The Legislative Process

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian Institute for the
Study of Democracy

P.O.Box 1845, Ramallah, West Bank

This book is published with the support of the Buntstift e.V.
Foundation - Germany

June, 1996

© جميع الحقوق محفوظة

مواطنن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

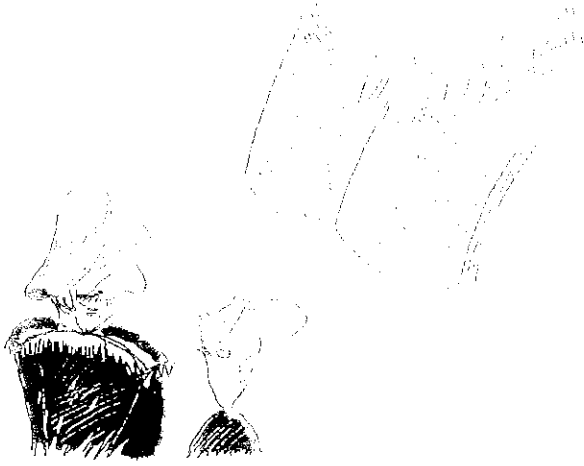
ص. ب ١٨٤٥، رام الله

يصدر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة البونتشتيفت، ألمانيا

الطبعة الأولى - حزيران ١٩٩٦

تصميم وتنفيذ: أضواء للتصميم والمونتاج الفني، رام الله، هاتف: ٥٠. ٢٩٣٨٠٥

- ٥ -١ مدخل
- ٧ -٢ لمحة تاريخية عن عملية التشريع بمعناها المعاصر
- ١٠ -٣ القانون ومميزاته الأساسية في النظام الديمقراطي
- ١٣ -٤ عملية التشريع
- ١٦ -٥ كيف تجري عملية التشريع في الدول الديمقراطية؟
- ١٧ • إجراءات التشريع بمبادرة أعضاء البرلمان
- ٢٠ • إجراءات التشريع بمبادرة الحكومة
- ٢٣ -٦ التشريع الثانوي
- ٢٥ • الأوامر الوزارية
- ٢٦ • أوامر يصدرها موظفون حكوميون
- ٢٦ • قوانين محلية
- ٢٧ • السوابق القانونية



عملية التشريع هي عملية سن القوانين الملزمة للمواطنين والسلطات على حد سواء والصادرة عن السلطة التشريعية

موضوع هذا الكتيب هو "عملية التشريع" في الدولة الديمقراطية، وهي عملية سن القوانين الملزمة للمواطنين والسلطات، والصادرة عن السلطة التشريعية، صاحبة الصلاحية الاولى في سن القوانين، او عن الجهات التي تخولها هذه السلطة بسن قوانين في مجالها الخاص مثل السلطة التنفيذية والسلطات المحلية (ولهذا شروط تأتي على ذكرها لاحقاً).

يقوم كل نظام ديمقراطي على مجموعة متجددة من القوانين التي توجه اساليب ادارة الحياة العامة مع مراعاة قيم اساسية، مثل حقوق الانسان وحرياته، ومثل العدالة والمساواة وغيرها.

وليست هذه القوانين أو اوامر اعتبارية أو نتاج نزوة الحاكم أو رغباته بل وليدة ما نسميه عملية التشريع. تخضع عملية التشريع في النظام الديمقراطي للنقد ولرقابة اعضاء البرلمان ولجانته المختلفة وتكون اجراءات سن كل قانون مركبة من مراحل عديدة ومحطات مختلفة، مما يسمح بمراقبة هذه العملية وتعديلها، او حتى وقفها نهائياً في أي من هذه المراحل اذا دعت الحاجة الى ذلك. كذلك تضمن هذه العملية المركبة تحاشي الاعتباطية والتعسف في سن القوانين، وتزيد من امكانية مراعاة شمولية القانون وعدالته ومعقوليته وملاءمته لاحتياجات الواقع حتى يكون مردوده على المجتمع وعلى المواطن الفرد ايجابياً، وحتى يوفر بعض الشروط اللازمة لتطبيق مبدأ "سيادة القانون".

يبدأ هذا الكتيب بعرض التطور التاريخي لعملية التشريع المعاصرة، حيث يبين أن وجود القانون كان مرافقاً لميل الانسان الى العيش في مجتمع منذ القدم، الا أن ذلك لا يعني انه من الممكن الحديث عن القانون بمفهومه المعاصر في تلك الفترة، التي سادت فيها التقاليد والاعراف والشرائع الدينية المقدسة والثابتة بدلا من القوانين الصادرة عن سلطة تشريعية مستقلة عن إرادة الملك أو الحاكم. وقد جاء تطور سلطة تشريعية منفصلة وظيفتها الاساسية هي التشريع في مرحلة حديثة نسبياً نتيجة لعوامل محددة يتم ذكرها.

ينتقل الكتيب بعد ذلك الى تعريف القانون والشروط الاساسية المرتبطة بمصدره وأشكال استخدامه ومضمونه في الانظمة الديمقراطية، ثم تتم مناقشة عملية التشريع بالتفصيل من حيث تعريفها، وشرح أهدافها، وطبيعتها، وجوانبها الاجرائية المهمة لضمان بعض الجوانب المتعلقة بمنع التعسف والاستهتار من قبل الحكام.

يناقش الكتيب كذلك تفاصيل عملية التشريع في الدول الديمقراطية، ويبين جوهرها الثابت الذي يقوم على أن السلطة التشريعية هي المصدر الاول للقانون، وعلى ضرورة مراعاة العملية لمبدأ سيادة القانون بمفهومها الشكلي والجوهرى، هذا في حين يختلف شكلها من دولة الى أخرى. ويوضح الكتيب بعض الجوانب الاجرائية الاساسية في عملية التشريع الديمقراطية، مثل دور أعضاء البرلمان فيها، ودور أعضاء السلطة التنفيذية أو الوزراء في المبادرة الى التشريع. وينتهي هذا القسم من الكتيب بمناقشة التشريع القانوني لتبيان مبررات هذه العملية وانواعها والقيود المفروضة عليها.

وسيمكن القارئ بعد قراءة هذا الكتيب من الامام بأهم أسس عملية التشريع بجانبها الاجرائي والجوهرى، فيكون بمقدوره أن:

أ- يعرف "القانون" ويميز بين التعريفات المختلفة للقانون.

ب- يحدد بعض المميزات الاساسية للقانون في الدولة الديمقراطية واهمية هذه المميزات حتى يطبق مبدأ "سيادة القانون".

ت- يعرف "عملية التشريع" ويشرح دور السلطة التشريعية في هذه العملية من خلال العودة الى مبدأ فصل السلطات.

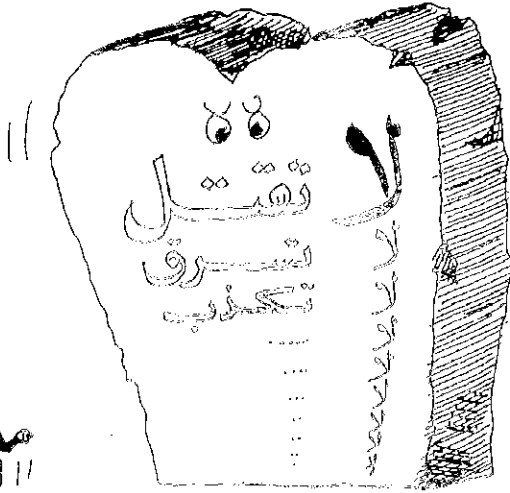
ث- يفسر لماذا تكون عملية التشريع في الانظمة الديمقراطية عملية معقدة/مركبة.

ج- يذكر العناصر الجوهرية المشتركة في عملية التشريع، ويعطي بعض الامثلة على الاختلافات في شكل العملية من بلد لآخر، سواء في خطواتها أو في الاطراف المشاركة فيها أو في المبادرة بها.

ح- يشرح عملية التشريع الثانوي، مبينا معنى هذه العملية ومبرراتها وانواعها والقيود المفروضة عليها.

خ- يذكر أهم جوانب تطور عملية التشريع من ناحية تاريخية، مبينا أهم العوامل التي أثرت حديثا على هذا التطور.

أهمية تاريخية من عملية التشريع بمعناها المعاصر



تشكل "الوصايا العشر" منظومة قوانين جاءت على شكل روادع أخلاقية دينية ...

إذا استعرضنا تاريخ التشريع محاولين العودة الى بداياته الاولى فسنجد شواهد عديدة على آثار قانونية تدل على أن القانون مرافق لظاهرة ميل الانسان الى العيش في مجتمع، بسبب الحاجة الى وجود آلية لتنظيم العلاقات داخل هذا المجتمع وتحديد الحقوق والواجبات أمام السلطة وتوجيه التصرفات بموجب قواعد معينة تحفظ النظام والامن بشكل يتلاءم مع مصالح الفئات المتنفذة. ولعل أبرز الشواهد على قدم القانون هي تلك الألواح الكلدانية التي تشكل مستندات مكتوبة حفظت عقود البيع والتبادل التي جرت حسب قواعد تصرف معينة طبقت قبل آلاف السنين، كذلك فإن شريعة حمورابي المشهورة والتي يرجع تاريخها الى ما قبل أربعة آلاف سنة ليست الا محاولة لتقنين العادات والاعراف الأكثر قدما، وقد تضمنت شريعة حمورابي هذه مئات القوانين التي تطرقت الى مجالات الحياة المختلفة مثل المخالفات الجنائية وتنظيم قضايا الملكية والمصالح وغيرها. وأكثر هذه القوانين شهرة هو "العين بالعين والسن بالسن" وغيرها.



كانت شريعة حمورابي محاولة لتقنين العادات والاعراف الأكثر قدما. أكثر هذه القوانين شهرة: العين بالعين والسن بالسن ...

اضافة الى ذلك يمكننا أن نعتبر أن الوصايا العشر أيضا تشكل منظومة قوانين جاءت على شكل روادع أخلاقية دينية، ولكنها هدفت الى تنظيم علاقات المجتمع مثل الحالات السابقة.

يرى المؤرخون وعلماء الاجتماع في هذه البدايات للتشريع مؤشرا على بدايات مترددة للمجتمع السياسي المنظم والدولة كجهاز سياسي في بعض المجتمعات القديمة.

لم تنجح هذه المحاولات للتشريع وصياغة وأعلان نصوص قانونية صريحة في الانتشار بين جميع المجتمعات في ذلك الوقت، بل بقيت استثناء أمام المجتمعات التي حكمتها الاعراف والتقاليد والعادات القانونية والبنى التقليدية، بدلا من القانون الناتج عن عملية تشريع.

في فترة لاحقة اعتقد المشرعون في الامبراطورية الرومانية القديمة ان الحاجة الى التشريع مرافقة لكل تجمع بشري بهدف وضع الحدود بين المسموح والممنوع وتوجيه التصرف لضمان شروط اساسية للتعاشيش البشري.

لم يقصد هؤلاء المشرعون التشريع بمعناه المعاصر الذي نعرفه اليوم لانهم لم يعرفوا غير القوانين العرفية الثابتة والمتوارثة ذات الاصول الدينية المقدسة. ولم يتحدث المشرعون في تلك الفترة، ولمدة طويلة جدا تلتها، عن مؤسسات تشريع رسمية او عن سلطة تشريعية مستقلة عن ارادة الملك الحاكم بتحويل من الله. وقد جاء تطور سلطة تشريعية منفصلة أو مؤسسات تشريعية قائمة بذاتها في مرحلة متأخرة في نهاية العصور الوسطى وبعد ذلك ازدادت اهمية عملية تشريع القوانين الرسمية في القرون الوسطى، عندما اصبحت الدولة جهازاً حاكماً منفصلاً عن البنى الاجتماعية تحتكر عملية رسم السياسة وتنفيذها.

خلق هذا التحول المهم وما رافقه من تغييرات اجتماعية حاجة الى سن قوانين تتناسب مع الواقع الجديد، حيث لم يعد في

وسع الاعراف والتقاليد التعامل مع التغييرات الاجتماعية والاقتصادية السريعة. وكانت بداية اللجوء المتكاثر والمتكرر الى هذا النوع من التشريع في الانظمة الملكية المطلقة التي قامت في نهاية عصر الاقطاع في اوروبا وبداية مرحلة اجتماعية واقتصادية وفكرية مختلفة تماما.

منذ ذلك الوقت تقريبا، تحول القانون الذي تسنه الدولة الى قاعدة التصرف الثابتة الملزمة للمواطنين، والثابتة غالبا، واكتسب القانون اهمية تفوق اهمية جميع الاعراف والتقاليد والعادات، كما كان في وسعه الغاء الاعراف والتقاليد، اذا تعارضت معه.

تأثر تطور عملية التشريع، ابتداءً من ذلك الوقت، بثلاثة عوامل مهمة هي:

(١) مبدأ فصل السلطات الذي طوره كل من مونتسكيه ولوك، وينص على الفصل بين السلطة التشريعية والسلطتين التنفيذية والقضائية، ويحول الأولى فقط بسن القانون.

(٢) التحول الديمقراطي في العديد من الدول، وكان مصحوباً بإسناد عملية التشريع الى البرلمانات التي اصبحت منتخبة من قبل الشعب.

(٣) مبدأ سيادة القانون الذي نص على انه يجب على كل اجراء تقوم به سلطة حكومية او شعبية ان يستند الى تشريع رسمي إلاّ فلن يكون شرعياً. كذلك نص هذا المبدأ على عمومية خضوع المواطنين للقانون والتصرف حسب متطلباته.

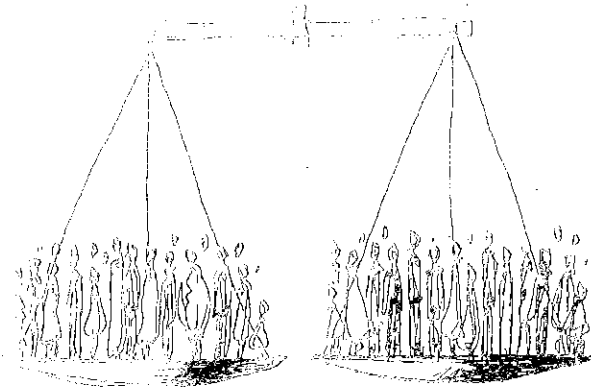
اعتباراً من بداية القرن التاسع عشر، شهد في العديد من دول اوروبا نشاط تشريعي كبير وذلك بسبب المهام الجديدة والعديدة التي فرضتها على هذه الدول التحولات الاجتماعية والثقافية العميقة. برزت الحاجة الى وضع قوانين توجه عمليات التغيير الاجتماعي والاقتصادي واجراء الاصلاحات اللازمة في

مؤسسات الدولة والمجتمع، ولذلك وضعت منظومات قوانين عديدة جدا تتناول جوانب مختلفة من الحياة، وتهدف الى اصلاح كل جانب (مجموعة قوانين للاصلاح الزراعي، مجموعة قوانين لحقوق الانسان وغيرها). وقد تفاوتت حدة هذه الثورة التشريعية بين الدول المختلفة، فقد شهدتها انجلترا مثلا في القرن التاسع عشر، بينما شهدتها دول اسكندنافيا في بداية القرن العشرين وبعدها انتقلت الى دول كثيرة في العالم.

القانون ومعناه في النظام الديمقراطي

لكي ندرك اهمية عملية التشريع بمجمل ابعادها لابد، أولاً، من تعريف وتوضيح معنى 'القانون'. وسوف نحاول حصر

اهتمامنا باعطاء تعريف مختصر لمميزات القانون الاساسية في النظام الديمقراطي بدل ان نستعرض النقاشات المهمة التي جرت عبر التاريخ حول هذا الموضوع المهم.

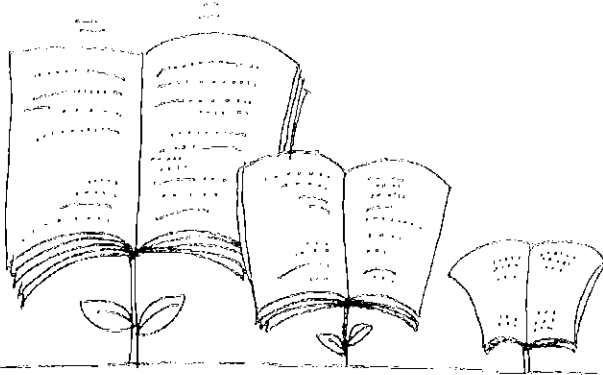


القصد من القانون هو تنظيم النظام والحد من تعسف الناس ...

يُعرّف القانون في الادبيات الديمقراطية بأنه مجموعة قواعد السلوك المكتوبة على شكل نظم الزامية، القصد منها تعميم النظام والعدالة بين الناس الذين يعيشون مجتمعين، وتنظيم سير الحياة في المجتمع وتحديد شكل ومضمون السلطات والمؤسسات والاجهزة العاملة في الدولة وقواعد تصرف المواطنين والتعريف بحقوقهم وواجباتهم. تصدر هذه

القاعدة الملزمة، في الدولة الديمقراطية عن السلطة التشريعية في تلك الدولة، او عن جهة تخولها السلطة التشريعية بذلك ويعلن عنها قانوناً بغض النظر عن درجة عموميته، او الجمهور الذي يسري عليه هذا القانون (هناك قوانين تسري على فئة محددة او جمهور معين وهكذا). بناءً على ذلك لا يمكن ان يكون هنالك قانون شرعي إلا اذا كانت هناك سلطة تشريعية مخولة بان تمنح لقراراتها منزلة القانون الرسمي. هذا هو التعريف المعمول به في الدولة الديمقراطية المعاصرة وسنعتبره مقبولاً علينا ايضا في هذا الكتيب.

تختلف هذه التعريفات حسب الاختلافات الاجتماعية والسياسية بين هذه المجتمعات والتجمعات، فهناك تعريف للقانون في المجتمع القبلي يقترب من الاعراف والعادات المعمول بهم والتي تكتسب هالة من القداسة تجعل مهمة تعديلها من اختصاص أصحاب الامر والنهي من رؤوس العائلات او المتنفذين داخل ذلك المجتمع، وهؤلاء هم المسؤولون عن تطبيق القوانين ايضا. اما في المجتمع الذي تغلب عليه الصبغة الدينية المحافظة، فأن مصدر القانون الهى غير قابل للتغيير ونصه ثابت كما جاء في النص المقدس مثل القرآن بالنسبة للمسلمين، او العهد الجديد للمسيحيين او التوراة لليهود وغيرها.



القانون لا يعني الجمود والانقطاع عن الواقع، وعليه فهو يتغير تبعاً للحاجات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفقاً للأصول الاجرائية مع مراعاة الجوهر

كذلك فأن هناك تعريفات للقانون المعمول به في المنظمات والجمعيات والاطر الصغيرة، ولهذا القانون مهام تنظيم العلاقات والمصالح نفسها كما انه ملزم الا انه خاص وداخلي ويجري تغييره حسب الحاجة المتجددة بدون تعقيد، كما إنه ليس من الضروري أن يخضع هذا القانون لمبدأ سيادة القانون او لمراقبة السلطة التشريعية.

على الرغم من الثبات الذي يميز القانون المكتوب في الدول الديمقراطية التي تطبق مبدأ سيادة القانون، إلا أنه لا يعني الجمود والانقطاع عن الواقع، اذ أن على القانون ان يراعي الحاجات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومبادئ العدالة، وان يتغير وفقاً لهذه الحاجات، شرط ان يتم التغيير وفقاً للأصول الاجرائية مع مراعاة الجوهر.

وتهتم الدول الديمقراطية بضمان توفر بعض المميزات الاساسية في القوانين حتى لا يتضرر تطبيق مبدأ سيادة القانون الذي شرعناه في كتيب سابق.

بين هذه المميزات المهمة نجد:

أ- شمولية الخضوع للقانون المعين حسب الشروط القضائية.

ب- أن يكون القانون مصدر الصلاحيات الرسمية لمنع الاستبداد وتغلب النزعات والمصالح الشخصية والفئوية للحاكم،

كما ويكون المحدد الوحيد لحقوق وواجبات السلطات والمواطنين.

ت- ان تكون القوانين صادرة عن السلطة التشريعية حسب مبدأ فصل السلطات، او عن جهات خولتها السلطة التشريعية بسن قوانين في مجالات خاصة.

ث- ان يكون القانون عادلاً بموجب القيم الاخلاقية السائدة ويحترم حقوق الانسان وحياته.

ج- ان يضمن قدرة الدولة على تنفيذ سياستها المعلنة في كافة المجالات.

لم يتطور القانون بهذا الشكل وهذا المضمون إلا في نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر في أوروبا، بعد ان كان غائبا لصالح القضاء العرفي والتقاليد التي اكتسبت قداسة جعلت من الصعب توجيه النقد لها وتعديلها او تغييرها. ولا يعني هذا ان مفهوم القانون لم يشهد بعض التطورات الضئيلة في فترات متقطعة عبر التاريخ وبتميزات بين بلد وآخر وفقاً للظروف الاجتماعية والسياسية والثقافية.

اسئلة:

١. أعط تعريفاً عاماً ومختصراً 'للقانون'.
٢. ما الفرق بين القانون العرفي والقانون المعمول به في المجتمع الديمقراطي؟
٣. عدد بعض المميزات الاساسية للقانون في المجتمع الديمقراطي.



تشكل عملية التشريع القاعدة التي يقوم عليها مبدأ سيادة القانون

حيث القوانين ليست إلا أوامر وتعليمات إدارية تصدر عن جهات متفذة حسب ما تمليه مصالحها ونزعاتها دون علاقة ثابتة بارادة الشعب المعبر عنها بواسطة ممثليه.

يهدف التشريع في المجتمع الديمقراطي الى حماية حقوق الانسان وحياته، والى توجيه عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي، والى ازالة العوائق التي تقف في طريق التقدم الاجتماعي والاقتصادي. كما يسعى الى رفع مستوى نجاجه عمل جهاز الدولة ومؤسساتها، والى خلق الشروط الاجتماعية المناسبة لضمان سلامة المجتمع ومؤسساته، ومحاربة جميع اشكال الانحراف والجريمة التي تضر بالمجتمع. ويهدف التشريع أيضاً الى ضمان المساواة بين المواطنين في كافة مجالات الحياة. ولا تقل أهمية دور التشريع بالنسبة للجوانب السياسية الداخلية والخارجية وما الى ذلك.

تتركب عملية التشريع الديمقراطية، عادةً، من سلسلة الاجراءات والترتيبات التي تتوافق مع اهمية هذه العملية بالنسبة لحياة المجتمع الديمقراطي، حيث تشكل القاعدة التي يقوم عليها مبدأ سيادة القانون، وهو ذلك المبدأ الحيوي والمهم لقيام الديمقراطية واستمرارها، وقد شرحناه في كتيب سابق.

تبدأ عملية التشريع، عادةً، بتقديم اقتراح او مشروع قانون من قبل اعضاء البرلمان او الحكومة، وتنتهي بالمصادقة عليه وتحويله الى قانون رسمي حسب شروط محددة، او رفضه، او تأجيل البحث فيه الى وقت آخر. يتم ذلك بعد مراحل مختلفة من الدراسة والتحليل وفحص الجوانب المختلفة للاقتراح المطروح وتأثيراتها على حياة المجتمع.



تبدأ عملية التشريع عادة بإقترح أو تدوير مشروع قانون من قبل أعضاء البرلمان أو الحكومة ويضمن بالاستناد إلى القوانين السابقة أو الدستور أو دساتير أو القوانين السابقة.

تُحدّد هذه الاجراءات والترتيبات، عادةً، في قانون خاص او وثيقة رسمية داخلية خاصة بعمل البرلمان مثل دستور البرلمان الداخلي، وذلك لكي تكون لها مرجعية ملزمة، وكي لا تتغير القوانين وتعديل حسب ما تقتضيه مصالح الحاكمين الفئوية ونزواتهم الشخصية.

يقود هذا التعقيد في عملية التشريع الى طرح السؤال: ما الحاجة الى عملية مركبة ومعقدة لسن القوانين، ولماذا لا تتحول رغبة الممثلين في السلطة التشريعية الى قانون بصورة بسيطة وسريعة؟

ليَسَ التعقيد في عملية التشريع هدفاً قائماً بذاته، وانما ضرورة تفرض نفسها لضمان عدة جوانب مهمة وأساسية يجب ان تتوفر في عملية التشريع الديمقراطية. اهم هذه الجوانب هي:

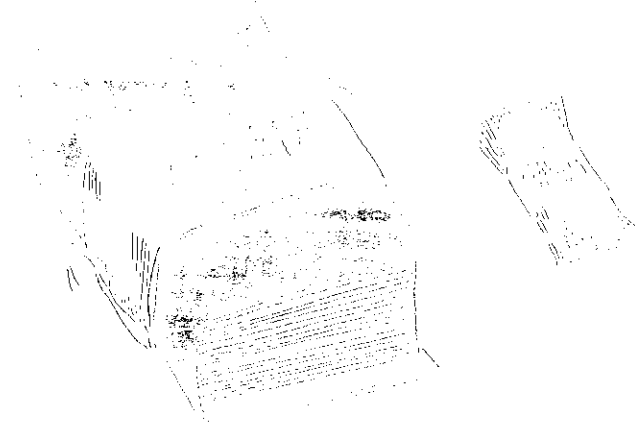
١- ضمان أعلى درجة من تمثيل القانون لارادة الشعب،

ويتم ذلك بواسطة مبدأ احترام رأي الاغلبية في البرلمان الذي يضم ممثلي الشعب المنتخبين.

٢- منع اية امكانية لوضع قوانين مستبددة ومتسرعة ومتأثرة بأحكام ونزعات ضيقة وحالات غضب كنتك التي تنتج عن ظروف استثنائية مثل حالة الحرب او اندلاع موجات الاحتجاج السياسي وما الى ذلك، وهذا امر ممكن الحدوث في الديمقراطيات الضعيفة. كذلك يضمن التركيب في عملية التشريع عدم تمكين السلطة التنفيذية ورئيس الدولة أو الملك في النظام الملكي البرلماني من تمرير قوانين مستبددة بصورة مفاجئة سريعة، فكل قانون لا يسن وفق المراحل المحددة في القانون الخاص والدستور يعتبر غير شرعي، ويسهل الطعن فيه في المحاكم المختصة.

٣- دراسة جدية ومستفيضة لاقتراح القانون ومدى ملاءمته للواقع الذي يعيشه المجتمع، وذلك يتضمن فحص الحاجة الى

القانون ومدى اتساقه مع المميزات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع وتأثيره عليها. وتمكن المراحل المتعددة في عملية التشريع من تشديد الرقابة لمنع سن قوانين غير مناسبة، وتوجيه النقد اثناء بحث مشاريع القوانين في كافة المراحل، كما تمكن من الغاء البحث في مشروع قانون معين وابطاله اذا اتضح انه لا يناسب المجتمع او لا يقوم على أسس المساواة والعدالة والاخلاق.



صورة الكتاب الذي كتبه الدكتور أحمد محمد عيسى في كتابه "القانون والسياسة" وهو من إصدار دار الفكر.

٤- من الممكن ان تساهم الدراسة المتكررة للقانون في المراحل المختلفة والمتعددة في ضمان عدالته وسريانه على الجميع بالمثل. كما تمكن من فحص امور مهمة و اساسية تتعلق بتطبيق القانون اذا سن، مثل التكاليف المادية المترتبة على فرضه وغير ذلك، حيث انه من الممكن ان يشكل احد القوانين عبئا كبيرا على ميزانية الدولة مما يعرقل العمل به رغم الاقتناع بفائدته. وقد يتضح ان قانوناً رسمياً معيناً يتعارض بشكل صارخ مع الواجبات الدينية لاحدى الطوائف مثلاً مما يجعله غير قابل للتطبيق على هذه الطائفة. في هذه الحالة لا يسن مثل هذا القانون ويرفض الاقتراح.

تختلف انماط التشريع في الدول الديمقراطية المختلفة من حيث الشكل والعملية الاجرائية، ولكنها تقوم على قاسم مشترك من حيث جوهرها. يتلخص هذا القاسم في انها تتم وفق مبادئ الدستور أو القوانين الاساسية الثابتة والمكتوبة وقواعد العمل البرلماني المتفق عليها والمحددة مسبقاً. وبمقدورنا ان نفترض ان العمل بموجب هذه الشروط يتضمن احترام حقوق الانسان وحرياته بموجب مبدأ سيادة القانون. وسنقوم بتوضيح هذه النقاط لاحقاً في هذا الكتيب حيث نبين القاسم الجوهري المشترك لعملية التشريع الديمقراطية رغم الاختلاف في العملية الاجرائية من دولة الى أخرى.

كيف يتم تطوير عملية الديمقراطية في الدول الديمقراطية.

تختلف الاجابة على هذا السؤال من دولة ديمقراطية الى اخرى اختلافا بسيطا يتعلق، عادة، بالمراحل المختلفة لعملية التشريع، والاسماء المطلقة على كل مرحلة وما الى ذلك، في حين يبقى الجوهر متشابهاً في أغلب الحالات، بحيث تبقى السلطة التشريعية المنتخبة صاحبة السلطة الاولى في التشريع. وتراعي العملية مبدأ سيادة القانون بمفهومه الشكلي ومفهومه الجوهرى المتعلق باحترام الحقوق والحريات وضمان المساواة للمواطنين، كما تتم العملية أيضا وفق قواعد التشريع المكتوبة والموافق عليها من قبل البرلمان وذلك في محاولة لتحاشي التعسف والاعتباطية.

تبدأ عملية التشريع بطرح اقتراح قانون على مؤسسات البرلمان لبحثه والمصادقة عليه. يحرك طرح هذا الاقتراح عملية التشريع بجميع مراحلها المهمة والكثيرة، ويدفع جميع مؤسسات البرلمان الى العمل. يفقدنا هذا الى السؤال عن أصحاب الحق في تقديم اقتراحات القوانين بسبب القوة التي يمتلكها هؤلاء للتأثير على التشريع ونتائجه، الامر الذي يفقد احيانا الى سن قوانين تغير سير حياة المجتمع.

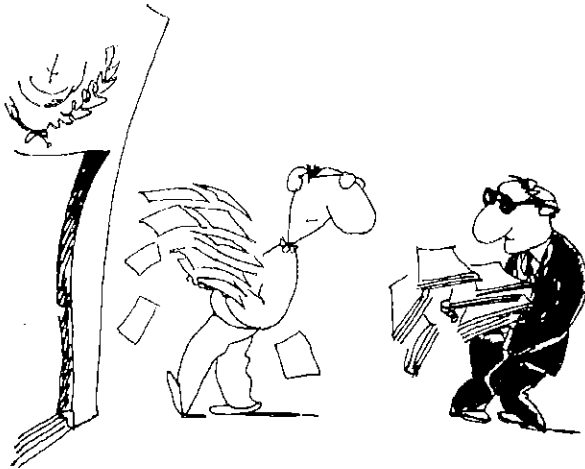
يمنح حق تقديم الاقتراحات لسن قوانين في اغلب الدول الديمقراطية للجهات التالية:

١- أعضاء البرلمان او السلطة التشريعية افراداً أو جماعات.

٢- الحكومة (السلطة التنفيذية) بواسطة الوزراء.

وتسمح بعض الدول للجان خاصة داخل البرلمان بتقديم اقتراحات لسن قوانين تتعلق بمواضيع محددة تقع ضمن صلاحيات هذه اللجنة، كأن تقدم لجنة الشؤون البرلمانية في البرلمان اقتراح قانون او تعديل يتعلق بالانتخابات او بفرض

تحديدات على تصرف اعضاء البرلمان (النواب) وشروط حصانتهم البرلمانية، او تتقدم لجنة الشؤون الخارجية باقتراح لسن قانون يتعلق بأنماط تصرف السفراء في الدول الاجنبية وما الى ذلك.



في الدول الديمقراطية يمنح حق تقديم الاقتراحات لسن القوانين لأعضاء البرلمان ولأعضاء الحكومة (الوزراء) ...

تمنح بعض الدول الديمقراطية مثل البرازيل وايطاليا واسبانيا والسويد اللجان البرلمانية العاملة داخل البرلمان حقاً في سن قوانين تتعلق بمواضيع معينة، مثل المالية والضرائب وخاصة في الفترات ما بين دورات انعقاد البرلمان، او في ظروف طارئة.

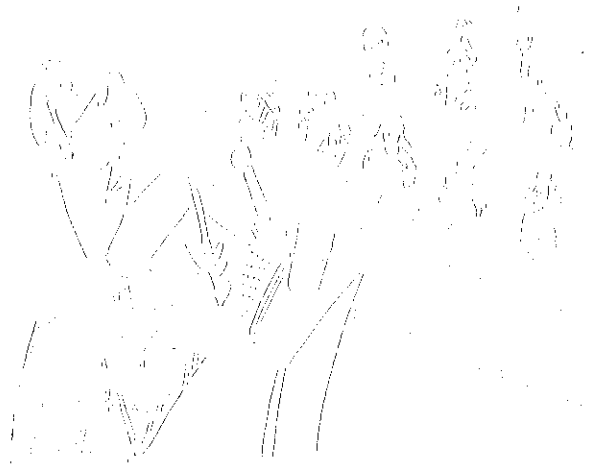
اجراءات التشريع بمبادرة أعضاء البرلمان

عندما يقوم واحد أو أكثر من أعضاء البرلمان بتقديم اقتراح قانون للمصادقة عليه تسير الامور بالشكل التالي تقريبا: يقوم عضو البرلمان المعني بسن قانون معين بنص اقتراح للقانون وتقديمه لرئيس البرلمان ومساعديه للمعينة. اذا تمت الموافقة على الاقتراح بعد فحصه من الناحية القانونية ومن ناحية المضمون الذي يجب ان لا يناقض القوانين الاخرى والدستور من حيث الجانب الشكلي والجوهرى، اذا تمت هذه الموافقة يطرح الاقتراح على طاولة اعضاء البرلمان للبحث في الموعد الذي يقرره رئيس البرلمان حسب القانون ايضا. (عادة يحدد الدستور الداخلي للبرلمان فترات دنيا وقصوى بالنسبة لبحث القوانين وذلك لضمان معاينتها جيدا وعدم اهمالها والمماثلة في سنها، وخاصة اذا قدمتها الفئات المعارضة للاغلبية في البرلمان).

اذا تخطى اقتراح القانون هذه المرحلة من البحث داخل البرلمان دون ان يرفض، يحول الى لجنة خاصة لتحضيره للقراءة الاولى حسب شروط معينة تختلف من بلد الى آخر. احيانا يكون للحكومة حق في طلب تأجيل البحث الاول (القراءة الأولى) للقانون. في هذه الحالة يعين البرلمان موعداً آخر لبدء بحث اقتراح القانون.

يتم خلال مناقشة اقتراحات القوانين شرح الحاجة الى مثل هذه القوانين والفائدة منها، ويعبر أعضاء البرلمان خلال النقاش عن الموقف المبدئي من الاقتراحات المقدمة.

بعد الانتهاء من هذه المرحلة، تحال اقتراحات القوانين الى اللجان البرلمانية حسب الاختصاص لتعديل نص اقتراح القانون (لجنة التعليم تعالج اقتراحات القوانين المتعلقة بالتعليم، ولجنة الشؤون الخارجية تبحث اقتراحات تتعلق بالسياسة الخارجية وهكذا).

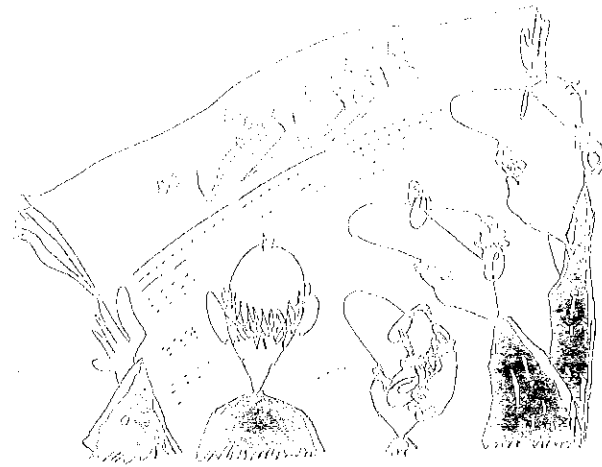


يتم مناقشة بنود القانون بمشاركة جميع أعضاء البرلمان وإبداء التحفظات حول كل منها. تجري النقاشات، عادة، حول الجوانب الاجتماعية والسياسية المختلفة ودون تجاهل مواقف و آراء الاتجاهات المختلفة في الرأي العام في المجتمع حول الشؤون التي يتم بحثها.

يتم بعد ذلك البدء بمناقشة بنود القانون بمشاركة جميع أعضاء البرلمان وإبداء التحفظات حول كل منها. تجري النقاشات، عادة، حول الجوانب الاجتماعية والسياسية المختلفة ودون تجاهل مواقف و آراء الاتجاهات المختلفة في الرأي العام في المجتمع حول الشؤون التي يتم بحثها.

بعد انتهاء النقاش حول بنود القانون وتسجيل التحفظات، يحال الاقتراح مرة ثانية الى اللجان المختصة لتعديل النص بحيث يتم أخذ التحفظات بعين الاعتبار. تقوم اللجان المختصة بهذه المهمة وتعيد الاقتراح للمناقشة النهائية والتصويت عليه وإقراره.

يتم التصويت على القوانين في البرلمانات الديمقراطية اما بحضور عدد ادنى محدد من الاعضاء حسب القانون وهو الشرط المتبع في اغلب برلمانات العالم واما بحضور أي عدد كان من الاعضاء وبأغلبية عادية كما هو الحال في السويد واسرائيل. يتوجب في بعض الدول الحصول على اغلبية خاصة للمصادقة على اقتراحات قوانين تتعلق بمواضيع حيوية مهمة.

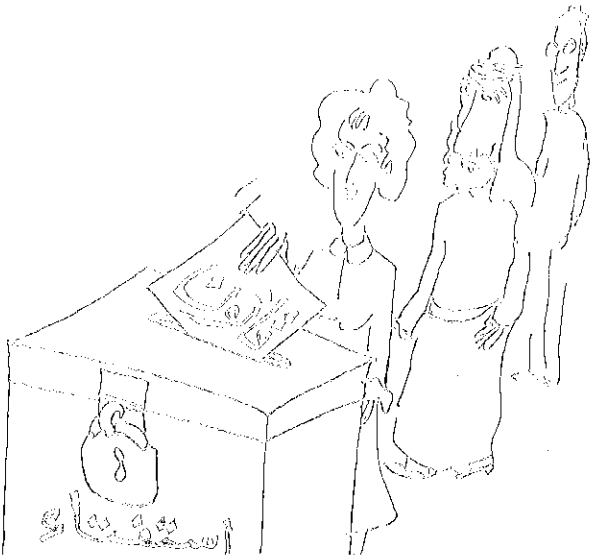


يتم التصويت على القوانين في البرلمانات الديمقراطية اما بحضور عدد ادنى محدد من الاعضاء حسب القانون وهو الشرط المتبع في اغلب برلمانات العالم واما بحضور أي عدد كان من الاعضاء وبأغلبية عادية كما هو الحال في السويد واسرائيل.

بعد اقرار مشروع أو اقتراح القانون في البرلمان، يحال الى الاجراءات الرسمية الشكلية الاضافية مثل التوقيع على نص القانون النهائي، وهذه عملية تختلف بين بلد وآخر، ففي بلدان معينة يوقع على القانون رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزير المسؤول عن الموضوع (وزير الصحة، وزير التربية والتعليم .. الخ) وفي اماكن اخرى يقوم احد هؤلاء فقط بالتوقيع على القانون.



في بعض الدول، يحق لرئيس الدولة أن يرضى على القوانين ويمكنه أن يوافق على ولا يرضى على القوانين التي يصادق عليها.



يشترك جمهور الناخبين أحياناً في عملية التصديق في بعض الدول الديمقراطية، ويكون ذلك للمشاركة بواسطة الاستفتاء العام.

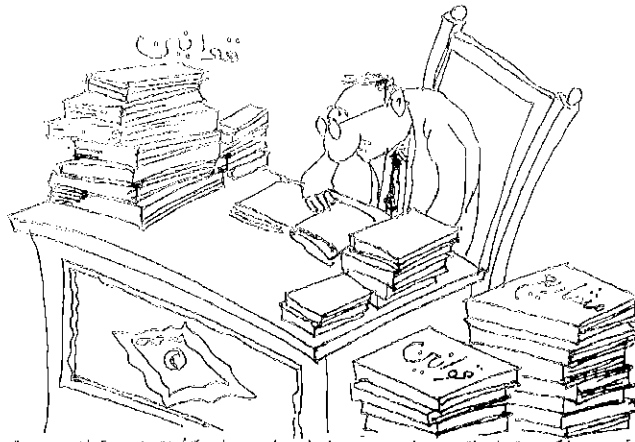
ينشر القانون بعد هذه المراحل في الجريدة الرسمية أو في كتاب القوانين العام، وهذا شرط أساسي لسريان مفعوله. تعتبر هذه العملية الطويلة والمركبة المقبولة والمعمول بها عادة، ولكن هناك بعض الاستثناءات في عدد من الدول وهذه بعضها: يشارك رئيس الدولة في عملية التشريع في بعض الدول الديمقراطية بطرق مختلفة. ففي بعض الدول مثل استراليا وكندا يوقع رئيس الدولة على النص النهائي للقانون. في دول أخرى تقع عليه مسؤولية نشر القانون كشرط لسريان مفعوله كما هو الحال في إيطاليا وإيرلندا مثلاً. في دول أخرى يحق لرئيس الدولة أن يعترض على سن قانون معين لأسباب معينة كما هو الحال في أمريكا وفرنسا. لا يسري مفعول هذا القانون في هذه الحالة لأنه لم يحز على موافقة رئيس الدولة. يعاد مثل هذا القانون عادة إلى البرلمان لتعديله كما هو الحال في البرازيل والهند والأرجنتين. منحت بعض الدول الديمقراطية لرئيس الدولة صلاحيات تشريع محددة في ظروف وشؤون يحددها القانون وتخضع لرقابة البرلمان كما هو الحال في هولندا والنرويج وبلجيكا وغيرها. في دول أخرى، لا يشارك رئيس الدولة في عملية التشريع بتاتا، لا بالتوقيع ولا بالنشر ولا بأي عمل آخر كما هو الحال في سويسرا.

يشارك جمهور الناخبين أحيانا في عملية التشريع في بعض الدول الديمقراطية. وتكون هذه المشاركة بواسطة الاستفتاء العام الذي تبادر إلى أجرائه الجهات الرسمية في الدولة أو يطالب به جمهور الناخبين نفسه حسب ما ينص عليه القانون.

في النمسا مثلاً، يمكن إجراء استفتاء عام حول قانون معين اذا طالبت بذلك اغلبية اعضاء البرلمان. ويتم اجراء استفتاء عام في فرنسا بناءً على طلب خاص من الحكومة او مجلسي البرلمان معاً، كما يحق لرئيس الجمهورية ان يجري استفتاءً عاماً حول اقتراح قانون تقدمت به الحكومة ويتعلق بشؤون ادارة الدولة. في ايطاليا يمكن اجراء استفتاء عام حول أي قانون (ما عدا قوانين تتعلق بالميزانية والعفو العام) اذا طالب بذلك ٥٠٠ الف ناخب من خمس مقاطعات في الدولة.

اجراءات التشريع بمبادرة الحكومة

تحتاج الحكومة الى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها كأداة رئيسية لها، حيث ان الوزارات المختلفة تعمل في مجالات الحياة المختلفة وتسيطر على سير هذه المجالات ولذلك تصادف اموراً تحتاج، في ادارتها، الى ترتيبات منصوص عليها في القانون. هذا اضافة الى الحاجة الى تحديد ممارسات الوزارات المختلفة بواسطة القوانين حتى لا يساء تطبيقها. لذلك تقوم الحكومة بالمبادرة الى سن اغلب القوانين في اغلب الدول الديمقراطية في العالم.



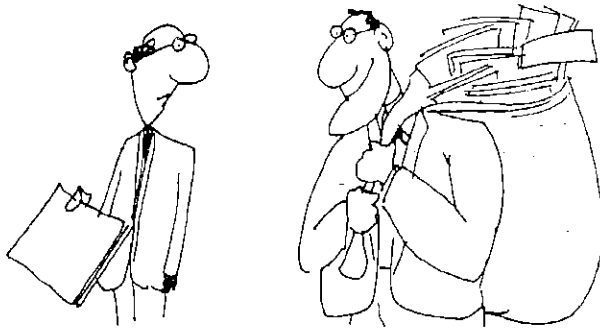
تحتاج الحكومة الى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها كأداة رئيسية لها، وهي تقوم بالمبادرة الى سن أغلب القوانين في أغلب الدول الديمقراطية في العالم

تقوم كل وزارة بتقديم اقتراحات القوانين في مجال مسؤوليتها. عندما تنتج حاجة الى سن قانون في موضوع ما يقع تحت صلاحيات وزارة معينة، تحول المادة المتعلقة الى طاقم قانوني خاص داخل الوزارة لنص اقتراح للقانون. يضم الاقتراح عادة المبادئ الاساسية للقانون ومدى ضرورته وحيويته لمجال معين. يحال الاقتراح للعرض على الوزارات الاخرى في الحكومة لاستلام الردود والتعقيبات عليه. تراعى عند استلام الردود ملاحظات وزارتي المالية والعدل حيث تقوم الاولى ببحث تأثير سن مثل هذا القانون على ميزانية الدولة ومدى القدرة على تحمل التكاليف المترتبة عليه اذا سنّ، بينما تقوم وزارة العدل بفحص القانون من الناحية القانونية والتأكد من عدم تعارضه مع قوانين اخرى من حيث الجوهر والشكل. يعدل الاقتراح بعد ذلك بحسب الردود الواردة ويحال الى الوزارات مرة اخرى للمعاينة. بعد اجراء جميع



في بعض الدول الديمقراطية لا يمنح الدستور الحكومة حقاً في أن تتقدم باقتراحات
قوانين، لذلك تقوم الحكومة بالإيعاز لأعضاء البرلمان من الحزب الحاكم بالمبادرة إلى
اقتراحات قوانين في مواضيع معينة

البرلمان) حيث يقوم هذا بدوره بتحويله لمعينة اعضاء البرلمان حتى يتم بحثه والتصويت عليه بعد فترة. ويكون التعامل
مع اقتراح القانون المقدم من الحكومة مشابهاً جداً للعملية التي بينها سابقاً.



تشير الاحصاءات عن التشريع والقوانين في أغلب الدول الديمقراطية الى أن
حصة الحكومة في المبادرة إلى القوانين أكبر بكثير من حصة أعضاء البرلمان الذين
قدموا اقتراحات قوانين

واقرارها. ونستنتج من الاحصائيات عن التشريع والقوانين في اغلب الدول الديمقراطية ان حصة الحكومة في المبادرة

التعديلات اللازمة يحال الاقتراح للبحث في احدى جلسات
الحكومة التي تجري عادة بشكل دوري كي تقرر ما اذا كانت
معنية بمثل هذا القانون كما ورد في الاقتراح، او باجراء تعديل
على بنوده، او بشطب الاقتراح لانه لا يتلاءم مع سياسة
الحكومة او قدراتها في الفترة المعينة.

اذا قررت الحكومة عن حاجتها لمثل هذا القانون يحال الاقتراح
لنصه بصورة رسمية قانونية في قسم خاص بهذه المهمة في
وزارة العدل. بعد اتمام عملية النص، يحال الاقتراح مرة
اخرى لمعينة الحكومة او المفوضين من جانبها لمثل هذه
المعينة، حيث يقرر نهائياً مصير الاقتراح. يحال الاقتراح بعد
الموافقة عليه الى رئيس البرلمان (احياناً يسمى المتحدث باسم

لا يمنح القانون او الدستور، في بعض الدول الديمقراطية،
الحكومة حقاً في ان تتقدم باقتراحات قوانين، ولكنها، بالرغم
من ذلك، تبقى صاحبة المبادرة الفعلية للتشريع عن طريق
الإيعاز لأعضاء البرلمان من الحزب الحاكم بالمبادرة إلى
اقتراحات قوانين في مواضيع معينة والمصادقة عليها، وهذا هو
الوضع في امريكا مثلاً.

تكتسب اقتراحات القانون الحكومية عادة افضلية، نسبة إلى
الاقتراحات الأخرى، من حيث سرعة المباشرة إلى بحثها
واقرارها. ونستنتج من الاحصائيات عن التشريع والقوانين في

الى القوانين التي سنت في هذه الدول اكبر بكثير من حصة اعضاء البرلمان الذين قدموا اقتراحات قوانين بشكل فردي او جماعي، يثير هذا الوضع نقاشا واسعا عن تراجع اهمية البرلمانات وعمل ممثلي الشعب وفقدانها لقوتها واهميتها.

اسئلة:

- ١- ما هي الاطراف الاساسية التي يحق لها تقديم اقتراحات القوانين في الدول الديمقراطية ؟
- ٢- حاول ان تلخص المراحل الاساسية التي يمر بها اقتراح القانون حتى يصادق عليه.
- ٣- هل تؤيد فكرة اجراء استفتاءات عامة تضمن مشاركة الشعب في عملية التشريع ولماذا ؟ (حاول ان تتطرق في اجابتك الى علاقة الاستفتاء العام بمبدأ الفصل بين السلطات ؟).

على الرغم من ان السلطة التشريعية هي السلطة العليا الوحيدة التي اسندت اليها صلاحية التشريع حسب مبدأ الفصل بين السلطات، إلا ان نظرة الى الواقع في الدول الديمقراطية المعاصرة تظهر لنا ان الواقع لا يسير طبقا لبنود النظرية، بل ان هناك اختلافا بينهما اوجدته وفرضته مستجدات الحياة التي جعلت السلطة التشريعية في اغلب الدول الديمقراطية المعاصرة

تنوء تحت ثقل الحاجة الى السرعة والنجاعة في سن اعداد كبيرة جدا من القوانين التي تُسير جوانب الحياة المختلفة.



في بعض الدول، تقع السلطة التشريعية الى ايدى السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية
قوانين ثانوية "قوانين ثانوية" وفق شروط محددة.

اجبر هذا الواقع الجديد، في اماكن مختلفة، السلطة التشريعية على ان تمنح السلطة التنفيذية باذرعها ومؤسساتها (وزراء، وزارات، مؤسسات... الخ) والسلطات المحلية صلاحيات تشريع قوانين وقواعد تصريف تدعى "قوانين ثانوية"، شرط ان يتم هذا التشريع وفق شروط مشددة وضعتها السلطة التشريعية لضمان عدم الاستبداد ومصادرة حقوق الانسان، وتجمع الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية بلا رقيب مما يضر بمبدأ سيادة القانون.

ينبع الفرق بين التشريع الاولي والثانوي عن الاختلاف بين مصادر التشريع، فالسلطة التشريعية مستقلة ومنتخبة من قبل



التشريع الثانوي يكتسب شرعيته من القوانين الأولية.

الشعب وحررة في سن القوانين التي تراها مناسبة، بينما يخضع الاشخاص والمؤسسات التي تعمل في التشريع الثانوي لتحديدات القانون الاولي الذي تسنه السلطة التشريعية، وعلى القوانين الثانوية ان لا تتعارض مع القوانين الأولية ومع الدستور في حال وجوده. بناء على ذلك، فان التشريع الثانوي يكتسب شرعيته من القوانين الأولية.

تتبع حاجة السلطة التشريعية الى اشراك السلطة التنفيذية

(الحكومة) والسلطات المحلية (بلديات ومجالس بلدية وقروية) في عملية التشريع من الاسباب التالية:

١- لا تستطيع السلطة التشريعية (البرلمان) في الدولة المعاصرة ان تتحمل عبء تشريع اعداد كبيرة جدا من القوانين بسرعة ونجاعة، كما لا تستطيع هذه السلطة ان تتابع ضرورة سن القوانين المختلفة في جميع المجالات وكل الامكنة ولجميع التجمعات السكنية. لهذا فضلت السلطة التشريعية ان تقصر عملها على سن القوانين الاساسية والمهمة، في حين تم تحويل صلاحية التشريع في القضايا الجانبية والمحلية الى السلطات والوزارات والمؤسسات المختصة، شرط ان لا تتعارض التشريعات الثانوية مع تشريع السلطة التشريعية وهي الاساس في هذا المجال مثلا، تملك السلطة التشريعية وحدها حق سن قانون يفرض ضريبة جديدة على عامة الشعب في حين انتقلت صلاحية سن القوانين الثانوية المتعلقة بالخدمة الصحية في مدينة معينة الى السلطة المحلية في تلك المدينة، واصبح من حق وزارة التعليم والثقافة ان تسن قانونا ثانويا يحدد شروط توظيف المعلمين الثانويين.

٢- مع التطور المتسارع للمجتمع المعاصر برزت مجالات يتطلب تسييرها سن قوانين تحتاج الى خبرة ومهارة خاصة قد لا يكون لاعضاء البرلمان دراية بها. من الممكن ان تتوفر مثل هذه الخبرة في الوزارات بسبب التخصص وفي المؤسسات الحكومية والعامّة لان كل منها تعمل في مجال معين، ولذلك وجد من المفضل ان تمنح الوزارات والمؤسسات صلاحية التشريع الثانوي الذي يتم حسب المبادئ التي تضعها السلطة التشريعية.

٣- احيانا تبرز حاجة ماسة الى اجراء تعديلات وتغييرات

فورية في تفاصيل قوانين اولية موجودة اصلا، ولكن عملية التشريع المركبة والمعقدة تحول دون تلبية هذه الحاجة بالسرعة المطلوبة. لهذا كان من المفضل تخويل مؤسسات واجسام تابعة للسلطة التنفيذية، تختص بموضوع القانون المعني، لان تقوم بالتعديل اللازم او سن قوانين تليها الحاجة المذكورة شرط ان يتم ذلك وفق شروط السلطة التشريعية.

نتيجة لهذه الاسباب، اصبح متبعاً في اغلب الدول الديمقراطية تخويل السلطة التنفيذية والبلديات وبعض المؤسسات

الحكومية بسن قوانين ثانوية. ويكفي القاء نظرة سريعة الى كتب القوانين في اغلب الدول الديمقراطية كي نرى ان عدد القوانين الثانوية في كل منها يفوق عدد التشريعات الاولية بكثير.

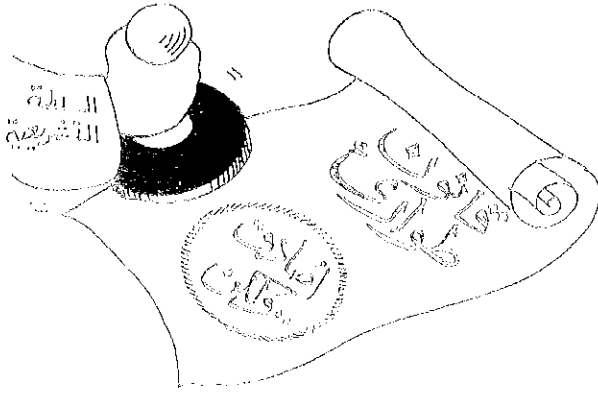
من الممكن ان نصنّف انواع التشريعات الثانوية في اربعة انواع اساسية هي:

١- الاوامر الوزارية، وهي اوامر مفصلة ملزمة يصدرها الوزير المختص بموضوع الامر بموجب صلاحية منحت له او للحكومة بشكل عام من السلطة التشريعية، وكثيرا ما نرى في نصوص القوانين الاولية في دول عديدة تخويلا للوزير المختص بموضوع القانون او للحكومة بأن يصدرا اوامر

مفصلة تتعلق بتنفيذ هذه القوانين فعليا، حيث انه من المتوقع ان يكون نص القانون الذي تسنه السلطة التشريعية عاما لا يهتم بالتفاصيل او بالحالات الاستثنائية التي تعفي من تطبيق قانون معين. ولاعطاء مثل مناسب على مثل هذه الحالة يكفيننا ان نتصور نص قانون معين من أية دولة مثل قانون "الرقابة على اسعار السلع لحماية المستهلك". من المتوقع ان لا يتطرق

هذا القانون الى التفاصيل الكثيرة والصغيرة المتعلقة بالموضوع، بل يكتفي بطرح خطوط عريضة تعبر عن الهدف من سنه والعقوبات المفروضة على خارقيه وما الى ذلك. هذا في حين يخول الوزير المختص او الحكومة بسن تشريع ثانوي على شكل اوامر ملزمة مفيدة لتطبيق القانون. تشمل مثل هذه الاوامر التفاصيل الصغيرة حول انواع البضائع واسماؤها والاعفاءات المختلفة وغير ذلك.

في هذه الحالات تكون الاوامر الوزارية متماشية مع القانون



تصادق السلطة التشريعية على مريان مفعول قانون الطوارئ إذا أعلنت، إلا أنها تسارع الى وضع الترتيب اللازمة كي لا تصبح هذه القوانين ثابتة ودائمة.

الاولي او مكملة له. ولكن هناك حالات تكتسب فيها الاوامر الوزارية افضلية على القانون كما في حالات فرض قوانين حالة الطوارئ. ما زلنا نلاحظ لدى دول ديمقراطية عديدة ميلا واضحا الى المحافظة على الحق في فرض انظمة الطوارئ في حالات معينة، ونرى لجوءا فعليا اليها لدى الانظمة المهتدة والضعيفة للدفاع عن وجودها واستمرارها. يحق لوزراء الحكومة بحسب قوانين الطوارئ ان يصدروا اوامر وزارية، تتعارض احيانا مع الدستور والقوانين، بحجة

محاربة الظروف الخطرة والصعبة التي تمر بها الدولة. وبالرغم من ان السلطة التشريعية تصادق على سريان مفعول قوانين الطوارئ اذا أعلنت، إلا أنها تسارع الى وضع القيود اللازمة كي لا تصبح هذه القوانين ثابتة ودائمة. نجد بين هذه الحدود الاقرار بان قوانين الطوارئ لا تستطيع ان تلغي، بشكل مؤقت او دائم، قوانين برلمانية او ان تحل محلها. كذلك تحدد فترة قصوى لسريان قوانين وأوامر الطوارئ، بعدها تلغى هذه الاوامر او تحصل على مصادقة البرلمان مجددا لاستمرار سريانها. كذلك تخضع هذه القوانين والأوامر لسيادة القانون لمنع الاستبداد، وهذا ما يجعل اللجوء الى المحاكم وسيلة لمنع دوام وثبات قوانين الطوارئ ولضمان حريات وحقوق الانسان اثناء سريانها.

٢- أوامر يصدرها موظفون حكوميون، اضافة الى الاوامر الوزارية كشكل من اشكال التشريع الثانوي، هناك ايضا الأوامر التي يصدرها موظفون حكوميون ذوو مناصب مهمة خولوا بذلك من الوزير المختص بحسب الموضوع. وعلى هذه الاوامر ان تراعي بنود القانون ولا تخالفه. ونجد في الدول الديمقراطية المعاصرة اعداداً كبيرة من هذه الأوامر التي تتعلق بسير الحياة اليومية وضمان نجاتها. (مثلا الامر الاداري الذي يوضح الشروط الصحية وضرورات السلامة التي يجب ان تراعى عند نقل الذبائح من المسلخ الرسمي الى دكاكين بيع اللحم مثلا).

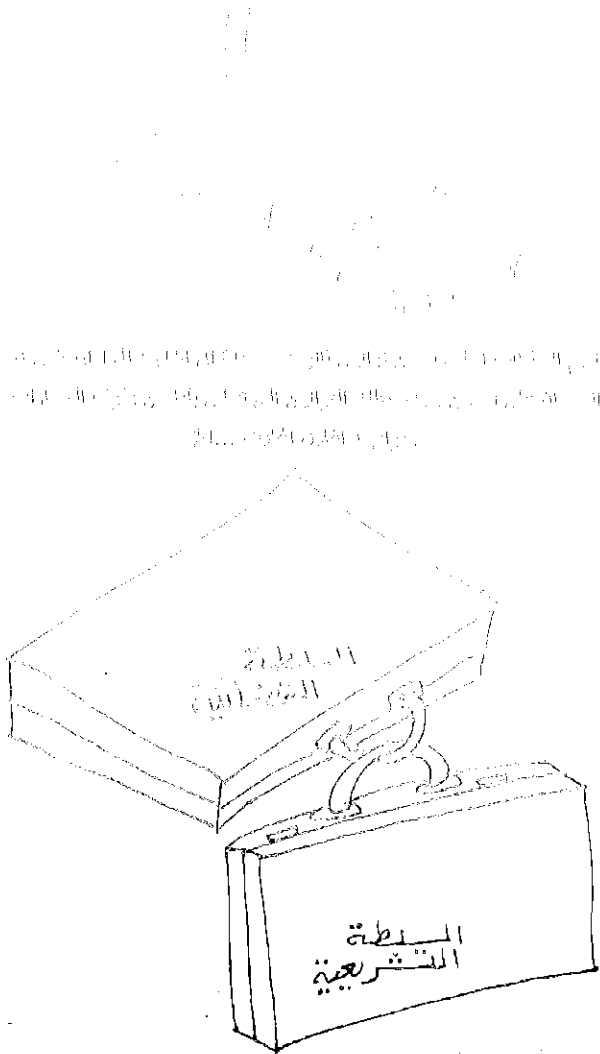
٣- قوانين محلية، وهي القوانين التي تخول السلطات المحلية بسنها كل في نطاق صلاحياتها، وعلى هذه القوانين ان لا تتعارض مع التشريع الاولي الذي تسنه السلطة التشريعية. ويستند التشريع الثانوي في مثل هذه الحالة الى خبرة السلطة المحلية في كل بلد بظروفه، والحاجة الى سن قوانين محلية لادارة شؤون السكان على احسن وجه (مثلا قوانين تتعلق

بمحطات الباصات الداخلية واماكن وقوف السيارات، ومواعيد اغلاق المحلات والدكاكين وضمان عدم اقامة ورشات صناعية في الاحياء السكنية وغير ذلك).

ويجب على القوانين التي تسنها السلطات المحلية عادةً ان تحصل على موافقة وزير الداخلية، كما عليها ان تنشر لمعينة الجمهور بالطريقة الرسمية المتبعة حتى تصبح سارية المفعول.

٤. السوابق القانونية، تتضمن التشريعات الثانوية ايضا السوابق القانونية التي تقرها المحاكم. احيانا تتحول المحاكم الى شبه جسم مشرع عندما تبحث في امور جوهرية لم يتطرق اليها القانون الاولي. وفي هذه الحالات تلزم السابقة القانونية الصادرة عن محكمة معينة جميع المحاكم الادنى منها في الدرجة والمقام. ويحتاج تعديل سابقة قانونية كهذه قراراً يصدر في محكمة اعلى درجة ومقاما من تلك المحكمة التي اقرت القرار الذي اعتبر سابقة. عندما تقوم المحاكم باقرار قرارات تكون بمثابة سابقة قانونية، تكون بذلك قد اضافت الى صلاحياتها مهمة وضع القواعد الملزمة العامة التي تشبه القانون، وفي هذا خطورة في ان تزداد تدخلات السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية والاضرار به وبمبدأ فصل السلطات كما اوضحناه في كتيب سابق.

على الرغم من اتساع ظاهرة التشريع الثانوي في الدول الديمقراطية المعاصرة، إلا ان السلطة التشريعية في العديد



عند قيام المحاكم باقرار قرارات تكون بمثابة سابقة قانونية تكون بذلك قد اضافت الى صلاحياتها مهمة وضع القواعد الملزمة التي تشبه القانون، ويعتبر هذا تدخلاً من قبل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية

من هذه الدول مُصَّره على فرض القيود والتحديدات على هذا النوع من التشريع حتى لا يضر بمبدأ الفصل بين السلطات، ويفقد السلطة التشريعية أهميتها أو يضعفها، في حين يزداد تجمع القوة والصلاحيات في يد السلطة التنفيذية. وقد أشرنا في بداية هذا القسم الى أن على القوانين الثانوية، ان وجدت، أن لا تتعارض مع القوانين الاولية التي تسنها السلطة التشريعية أو مع الدستور في حالة وجوده. في ايطاليا والمانيا مثلاً يفرض الدستور تحديدات ويراقب عملية نقل صلاحيات سلطة معينة (التشريع مثلاً) الى سلطة اخرى، في حين يمنع الدستور

في بعض الدول يفرض الدستور تحديدات على عملية نقل الصلاحيات من سلطة معينة الى سلطة اخرى.

في البرازيل مثل هذا النقل للصلاحيات منعا باتا. في بريطانيا يخضع التشريع الثانوي لرقابة المحاكم لفحص مدى ملاءمته للتشريعات الاولية، اما في الولايات المتحدة فتتم مراقبة عملية التشريع الثانوي من قبل الدستور الذي يشدد على الفصل بين السلطات، والمحكمة العليا التي تبدي تحفظا واضحا من عملية نقل صلاحيات التشريع الى اذرع السلطة التنفيذية.

أسئلة:

- 1- أوضح الاسباب التي تجعل السلطة التشريعية (البرلمان) غير قادرة على سن جميع القوانين في الدولة مما يجعلها تخول اطراف اخرى بالتشريع حسب شروط معينة.
- 2- هل تعتقد ان هناك تعارضاً بين التشريع الثانوي ومبدأ فصل السلطات؟ اشرح اجابتك.
- 3- عدد بعض اصناف التشريع الثانوي.
- 4- اشرح اهمية القيود التي يتم بواسطتها مجابهة خطر قوانين الطوارئ عندما تفرض.

منشورات مواطن

• سلسلة دراسات وأبحاث:

١- حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية.

بقلم: برهان غليون عزمي بشارة

جورج جقمان سعيد زيداني

٢- المجتمع المدني: عزمي بشارة (قيد الاعداد)

٣- بين عالمين: رجال الأعمال الفلسطينيين في الشتات وبناء الكيان الفلسطيني. ساري حنفي (قيد الاعداد)

• سلسلة مداخلات وأوراق نقدية:

١- الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل.

بقلم: ربي الحصري علي الخليي بسام الصالحي

٢- المؤسسات الوطنية، الانتخابات، والسلطة.

بقلم: عزت عبد الهادي أسامة حليبي سليم تماري.

٣- الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية.

بقلم: موسى البديري جميل هلال

جورج جقمان عزمي بشارة

٤- المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين.

تأليف: زياد أبو عمرو

مناقشة: علي الجرباوي و عزمي بشارة

٥- أزمة الحزب السياسي الفلسطيني.

وقائع مؤتمر مواطن ، ٢٤/١١/٩٥

• سلسلة ركائز الديمقراطية:

١- حليم بركات، الديمقراطية والعدالة الاجتماعية.

٢- فاتح عزام، حقوق الانسان السياسية

والممارسة الديمقراطية.

٣- أسامة حليبي، سيادة القانون.

٤- جميل هلال، الدولة والديمقراطية.

٥- منار الشوربجي، الديمقراطية وحقوق المرأة.

٦- وحيد عبد المجيد، دور المعارضة في النظام الديمقراطي.

(قيد الأعداد)

٧- محمد السيد سعيد، المحاسبة والمساءلة في النظام

الديمقراطي. (قيد الاعداد)

٨- نبيل عبد الفتاح، التعددية السياسية والفكرية. (قيد الاعداد)

• سلسلة مبادئ الديمقراطية:

كراسات موجزة تعرف بشكل مبسط بعناصر أساسية من النظام

الديمقراطي:

١. ما هي المواطنة؟

٢. فصل السلطات.

٣. سيادة القانون.

٤. مبدأ الانتخابات وتطبيقاته.

٥. حرية التعبير.

٦. السلطة التشريعية.

٧. المحاسبة والمساءلة. (قيد الأعداد)

يهدف التشريع في المجتمع الديمقراطي الى حماية حقوق الانسان وحرياته، والى توجيه عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي، والى ازالة العوائق التي تقف في طريق التقدم الاجتماعي والاقتصادي. كما يسعى الى رفع مستوى نجاعة عمل جهاز الدولة ومؤسساتها، والى خلق الشروط الاجتماعية المناسبة لضمان سلامة المجتمع ومؤسساته، ومحاربة جميع اشكال الانحراف والجريمة التي تضر بالمجتمع. ويهدف التشريع أيضاً الى ضمان المساواة بين المواطنين في كافة مجالات الحياة. ولا تقل أهمية دور التشريع بالنسبة للجوانب السياسية الداخلية والخارجية وما الى ذلك.

تتركب عملية التشريع الديمقراطية، عادةً، من سلسلة الاجراءات والترتيبات التي تتوافق مع اهمية هذه العملية بالنسبة لحياة المجتمع الديمقراطي، حيث تشكل القاعدة التي يقوم عليها مبدأ سيادة القانون، وهو ذلك المبدأ الحيوي والمهم لقيام الديمقراطية واستمرارها.