

المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية.. دراسة مقارنة

د. يحيى محمد مرسي النمر

أستاذ القانون العام المساعد

كلية القانون الكويتية العالمية

الملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية في كل من فرنسا ومصر والكويت، وتوصلت الدراسة إلى أهمية تقسيم وظائف الدولة، وضرورة الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات «Separation of powers»، وإلى مشاركة الشعب في المجال التشريعي عن طريق الاقتراح الشعبي «L'initiative populaire» والاعتراض الشعبي «Le veto populaire»، وهما من صور الديمقراطية شبه المباشرة «Démocratie semi-directe»، وأن تقوم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على مبدأ التعاون البناء؛ والذي يظهر من خلال عدم اللجوء إلى حل البرلمان إلا في حالة الضرورة، وكذلك عدم مبالغة البرلمان في ممارسة دوره الرقابي وإغفال دوره التشريعي.

وتأتي هذه الدراسة كمحاولة لإلقاء الضوء على الفارق الجوهرى بين تطوير التشريع وتعديل التشريع، وعلى التفرقة بين تنظيم الحقوق والحريات وتقييدها، مع إبراز دور الجهات المعاونة للقائمين على التشريع في عملية إعداد القوانين في كل من فرنسا ومصر والكويت مع الحاجة إلى تطوير تلك الجهات لمواكبة التطورات الحديثة في العملية التشريعية.

وتظهر أهمية الدراسة من كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالعملية التشريعية والتي تبين هيمنة السلطة التنفيذية على عملية التشريع، والذي يظهر من خلال قلة التشريعات البرلمانية، واستخدام الحكومة لآليات تقييد البرلمان في القيام بدوره كالاقتراح المقفل «Le voté bloqué»، بالإضافة إلى بحث المشاكل التي

تواجه عملية إصدار ونشر القوانين سواء بالامتناع عن النشر أو انتشار ظاهرة القوانين المفقودة، بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بعملية تنفيذ القوانين الإصلاحية كالتضخم التشريعي وتداخل الاختصاصات بين الجهات المعنية بتنفيذ القانون، وكذا دور الحكومة والجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون.

ويتناول هذا البحث الإصلاح التشريعي «Réforme législative» بالتركيز على العملية التشريعية «Processus législatif» في مراحلها المختلفة، وكيفية التغلب على المشاكل التي تعوق عملية الإصلاح سواء في إعداد التشريعات أو إصدارها ونشرها أو تنفيذها، من خلال إيلاء الاهتمام للوسائل الحديثة المتبعة في العملية التشريعية من دراسات التأثير التشريعي والاستفادة من الجهات المعاونة للمشرع في إعداد وصياغة التشريعات.

المقدمة:

يتكاتف أبناء الأمة العربية والإسلامية للنهوض بمجتمعاتهم، ويعد الإصلاح التشريعي من أهم العوامل التي تساعد في تحقيق ذلك الهدف، ويتحقق الإصلاح عن طريق تجنب السلبيات التي تواجه عملية إعداد التشريعات، وذلك يتحقق بمعالجة أوجه القصور في العملية التشريعية ذاتها وعملية إعداد التشريعات، وذلك بأن تكون العملية التشريعية أسرع وأكثر ديمقراطية وأن تتسم عبارات التشريع بالدقة والوضوح.

ويراعى في عملية إعداد القوانين أن يشارك فيها الجهات والفئات المعنية، وذلك ينطلق من تقسيم وظائف الدولة، سواء أكان هذا التقسيم تقسيماً أفقياً «Division horizontale» أم تقسيماً رأسياً «Division verticale»⁽¹⁾، وأن تحترم سلطات الدولة مبدأ الفصل بين السلطات وألا تتغول سلطة على أعمال سلطة أخرى، مع الاهتمام بتفعيل دور الشعب في عملية التشريع عن طريق الاقتراح الشعبي أو الاعتراض الشعبي مما يكون له كبير الأثر على الدولة والفرد، ولا يتحقق الإصلاح في ظل تأزم الموقف على نحو دائم بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية والذي يتضح من خلال كثرة لجوء الحكومة إلى خيار الحل للبرلمان، أو أن تولي السلطة التشريعية جل اهتمامها إلى دورها الرقابي مع إغفال دورها التشريعي وعدم الموازنة بينهما، والإصلاح لا يقوم على مجرد تعديل القانون بل تطويره، وألا يقتصر دور المشرع على تقييد الحقوق والحريات وليس تنظيمها، ويتعين الاهتمام بدور الجهات المعاونة في العملية التشريعية وذلك بتطوير آليات العمل بها لمواكبة التطورات الحديثة في العملية التشريعية، بالإضافة إلى أن يكون تدخل السلطة التنفيذية في إعداد التشريعات قائماً على المشاركة وليس الهيمنة.

ويعد إصدار القوانين أحد معوقات الإصلاح في حالة عدم إلزام الجهة التي تقوم بإصدار القانون بمدة معينة للقيام بذلك الإصدار، أو منح تلك الجهة حق

(1) Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 17e édition, Dalloz, 2015, p.395

التصديق المطلق على القوانين المطلوب إصدارها، فالاعتراض التشريعي يتعين أن تكون ضوابطه محددة بحيث يقف عند مجرد الاعتراض التوقيفي، ويضاف إلى جملة المعوقات امتناع السلطة التنفيذية عن نشر القوانين، أو يواجه البرلمان بظاهرة القوانين المفقودة؛ حيث تقوم الحكومة بإصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غياب البرلمان دون نشرها في الجريدة الرسمية ولا يعلم البرلمان هل أصدرتها الحكومة فعلا دون نشرها أم أنها لم تصدر وحدث خطأ في تسلسل القوانين.

ولا تعد قلة التشريعات من معوقات الإصلاح التشريعي بل كثرتها، والتي تؤثر بالسلب على تنفيذ القوانين، وكذا تدخل الاختصاصات بين الجهات المعنية بتنفيذ القانون، بالإضافة إلى وجود ظاهرة القوانين المعطلة، وعدم تنفيذ القانون بإخلاص «The Laws be faithfully executed» كما نصت على ذلك الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، أو أن يصدر القانون مفتقدا لآليات تنفيذه، أو أن تفسر الجهات والهيئات المستقلة معنى استقلالها بأنه الحرية في تنفيذ أحكام القانون أو الامتناع عن ذلك، ويسهم في عملية الإصلاح التشريعي تطوير وتنفيذ دور الجهات المعاونة في العملية التشريعية.

هدف البحث ومضمونه:

يتضمن البحث دراسة للمشاكل التي تواجه إعداد وإصدار القوانين الإصلاحية وتنفيذها في الكويت ومصر وفرنسا، وأبرزت الدراسة أهمية مبدأ الفصل بين السلطات وضرورة مشاركة الشعب في التشريع عن طريق الاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي، وأهمية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأهمية دور الجهات المعاونة للقائمين على التشريع، كما عرض الباحث للمشاكل التي تعوق عملية الإصلاح التشريعي وبين وسائل معالجتها والتغلب عليها.

أهمية موضوع الدراسة:

معالجة مشاكل إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية له أهمية عملية وكذلك أهمية علمية، وتتمثل أهميته العملية في أنه يقدم للقائمين على العملية التشريعية الحلول التي يمكن اللجوء إليها للمساهمة في القضاء على تلك المشاكل، مما يضمن تحقيق الإصلاح التشريعي، والذي ينعكس أثره على الفرد والمجتمع، وأن يأتي القانون معبرا عن

الواقع الذي يعيشه المجتمع ومواكبا للتطورات التي لحقت به، وتتمثل الأهمية العلمية في توضيح كيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على نحو صحيح، وكيفية تفعيل دور الشعب في مجال التشريع، وبيان المراحل المختلفة المكونة للعملية التشريعية، وكيفية إقامة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مشاركتها في العملية التشريعية، وكيفية تفعيل دور الحكومة والجهات المعاونة في العملية التشريعية لكفالة تنفيذ التشريعات.

إشكالية البحث:

الإشكاليات التي يثيرها موضوع البحث تتمثل في مدى إمكانية معالجة المشاكل التي تواجه عملية إعداد التشريعات وإصدارها وتنفيذها، ومدى إمكانية الاستفادة بتجارب الدول الأخرى التي كان لها السبق في مواجهة تلك المشاكل، ومدى إمكانية إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حالة مشاركة الأخيرة في التشريع.

خطة البحث ومنهجيته:

استخدم الباحث المنهج التحليلي التأصيلي المقارن في تناول موضوع البحث، وبدأ البحث بمقدمة بينت أهمية الموضوع وخطة الدراسة، ثم قسمه الباحث إلى ثلاثة مباحث:

خصص الأول منها للمشاكل التي تواجه إعداد القوانين الإصلاحية، وخصص الثاني للمشاكل التي تواجه إصدار القوانين الإصلاحية، وخصص الثالث للمشاكل التي تواجه تنفيذ القوانين الإصلاحية، وعرض رأيه في كيفية حل هذه المشاكل بكل صورها، وختم البحث بخاتمة وقائمة بالمصادر العلمية التي استعان بها في إعداد البحث. وذلك على الوجه التالي:

المبحث الأول: المشاكل التي تواجه إعداد القوانين الإصلاحية

المبحث الثاني: المشاكل التي تواجه إصدار القوانين الإصلاحية

المبحث الثالث: المشاكل التي تواجه تنفيذ القوانين الإصلاحية

ويعقب البحث خاتمة تضمنت الإجابة عن إشكالياته، وأهم ما توصل إليه البحث من نتائج.

وفي سياق ذلك، تم تضمين بعض الاقتراحات.

المبحث الأول

المشاكل التي تواجه إعداد القوانين الإصلاحية

تواجه عملية إعداد القوانين الإصلاحية العديد من المشاكل ومنها، العلاقة بين السلطات وأثره على إعداد القوانين الإصلاحية، وأن يكون الهدف الأساسي من تعديل القوانين هو تطويرها، وألا تهيمن السلطة التنفيذية على العملية التشريعية.

وبناء على ذلك، نبحت تباعا العلاقة بين السلطات وأثره على إعداد القوانين الإصلاحية «المطلب الأول»، وإعداد القوانين بين التعديل والتطوير وتحقيق المصلحة العامة «المطلب الثاني»، والسلطة التنفيذية بين الهيمنة والمشاركة في إعداد التشريعات «المطلب الثالث».

المطلب الأول

العلاقة بين السلطات وأثره على إعداد القوانين الإصلاحية

نبحت فيه تقسيم وظائف الدولة والفصل بين السلطات «الفرع الأول»، والدور الشعبي في إعداد التشريعات «الفرع الثاني»، والصراع بين السلطات وأثره على العملية التشريعية «الفرع الثالث»

الفرع الأول

تقسيم وظائف الدولة والفصل بين السلطات

نتناول في هذا الفرع تقسيم وظائف الدولة والفصل بين السلطات، ونوضح دور التقسيم الأفقي والتقسيم الرأسي لوظائف الدولة في إعداد التشريعات، ودور مبدأ الفصل بين السلطات في إعداد التشريعات.

أولاً- دور التقسيم الأفقي والتقسيم الرأسي لوظائف الدولة في إعداد التشريعات:

يتعين تقسيم وظائف الدولة على عدة سلطات، ومبدأ توزيع سلطة الدولة «Principe du Partage de pouvoir étatique» يعد شرطاً أساسياً «Essentielle» لإرساء دولة القانون «de droit État»، ويمكن التمييز بين نوعين من طرق تقسيم السلطة في الدولة: تقسيم أفقي «Division horizontale» وهو تقسيم السلطة بين

أجهزة الدولة والتي تتمثل في البرلمان والحكومة والقضاء؛ وذلك بمنع تركيز تلك الوظائف لصالح إحداها⁽²⁾، وتقسيم رأسي «Division verticale» يقوم على توزيع السلطة بين الدولة المركزية «L'État central» والوحدات المكونة لها؛ كتوزيع السلطة في الدول الفيدرالية بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء⁽³⁾.

ثانياً؛ دور مبدأ الفصل بين السلطات في إعداد التشريعات؛

لتحقيق عملية الإصلاح التشريعي لا يُكفى بتقسيم وظائف الدولة سواء أكان التقسيم أفقياً أم رأسياً، بل يتعين أيضاً ألا تعدي إحدى السلطات على سلطة أخرى في اختصاصها المتعلق بإعداد التشريعات، والأصل أن التشريع يدخل في اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، ولكن أغلبية الأنظمة السياسية في العالم تتبنى المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، ورغم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أنه يتعين احترام مبدأ الفصل بين السلطات «Separation of powers» وتوجد العديد من الحلول للمشاكل القانونية الناجمة عن تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية⁽⁴⁾، وبالتالي يتعين ألا تتجاوز السلطة التنفيذية الحدود التي نص عليها الدستور فيما يتعلق بدورها في العملية التشريعية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، فقد أكد الفقيه «Montesquieu» على أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، بأن السلطة توقف السلطة «Le pouvoir arrête le pouvoir»، والتي يقابلها في اللغة الإنجليزية «Power should be a check to power»⁽⁵⁾، فقد جاء بكتاب روح القوانين «L'esprit des lois» الصادر في 1784 للفقيه «Montesquieu»، والذي صاغ فيه مبدأ الفصل بين السلطات، وأوضح فيه أنه يتعين لضمان الحرية أعمال مبدأ الفصل بين السلطات، ويرر ذلك بقوله أن «كل إنسان يمسك بالسلطة يميل إلى إساءة استعمالها، ولا يتوقف إلا عندما يجد أمامه

(2) Éric Oliva, droit constitutionnel, 5e édition, Paris, Dalloz, 2006, p.86

(3) Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 17e édition, Dalloz, 2015, p.395

(4) Tom Campbell, Separation of Powers in Practice, Stanford University Press, 2004, p.15

(5) Brian Z. Tamanaha, On The Rule Of Law: History, Politics, Theory, Cambridge University Press, 2004, p 52

حدوداً، ولمنع إساءة السلطة يجب ترتيب الأمور بحيث توقف السلطة السلطة»،
Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition
des choses, le pouvoir arrête le pouvoir»⁽⁶⁾.

الفرع الثاني

الدور الشعبي في إعداد التشريعات

نتناول في هذا الفرع الدور الشعبي في إعداد التشريعات، فنوضح آلية تفعيل الدور الشعبي في إعداد التشريعات، والأهمية العملية لتفعيل الدور الشعبي في إعداد التشريعات.

أولاً - آلية تفعيل الدور الشعبي في إعداد التشريعات:

يمكن القول أن مفهوم الديمقراطية يتمثل في إمكانية التناوب السلمي للسلطة، واحترام حقوق الأقليات وأن تكون السيادة للشعب⁽⁷⁾، وللديمقراطية عدة صور منها الديمقراطية السياسية «La démocratie politique» والتي تهتم بالحقوق السياسية والديمقراطية الاجتماعية «La démocratiesociale» والتي تهتم بالحقوق الاجتماعية للأفراد⁽⁸⁾، ومن صورها أيضاً الديمقراطية المباشرة «Démocratie directe» وهي النظام الذي يمارس الشعب فيه السلطة مباشرة»le régime dans lequel le C>est Démocratie»⁽⁹⁾، والديمقراطية النيابية «représentative» والتي تقوم على فكرة وجود ممثلين عن الشعب في ممارسة السيادة؛ وذلك لاستحالة ممارسة الشعب للسيادة بنفسه من الناحية الواقعية؛ فيختار الشعب ممثلين له يمارسون السيادة نيابة عنه وباسمه⁽¹⁰⁾، والديمقراطية شبه المباشرة «D-

(6) Œuvres De Montesquieu, L'esprit des lois, Livres I-XXII, Paris, A. Belin, Imprimeur-libraire, 1817, p.128

(7) Heinz Kimmerle, Franz M. Wimmer, Philosophie et démocratie en perspective interculturelle,Amsterda, 1997, p.159

(8) René Capitant, écrits constitutionnels, centre National de la recherche scientifique, paris, 1982, p.166

(9) Ferdinand Mélin-Soucramanien, Pierre Pactet, Droit constitutionnel, Dalloz, 33 édition, 2014, p.81

(10) Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 17e édition, Dalloz, 2015, pp.605606- =

«mocratie semi-directe» تتمثل في إدخال بعض عناصر الديمقراطية المباشرة إلى نظام الديمقراطية النيابية « Elle consiste à introduire des éléments de directe dans le régime représentatif » فيمارس الشعب بعض مظاهر السيادة بنفسه، ومن مظاهرها الاعتراض الشعبي «Le veto populaire» والاقتراح الشعبي «L'initiative populaire» والاستفتاء «Le référendum»⁽¹¹⁾.

ثانيا- الأهمية العملية لتفعيل الدور الشعبي في إعداد التشريعات؛

نرى ضرورة إشراك الشعب في عملية إعداد التشريعات وذلك بتبني نظام الديمقراطية شبه المباشرة وعلى وجه الخصوص أسلوب الاقتراح الشعبي أو الاعتراض الشعبي لتفعيل دور الشعب في تلك العملية؛ مما يؤدي إلى أن يقوم الشعب بإيقاف السلطة التشريعية عند حدودها في حالتي الصمت التشريعي والانحراف التشريعي.

الفرع الثالث

الصراع بين السلطات وأثره على العملية التشريعية

نتناول في هذا الفرع الصراع بين السلطات وأثره على العملية التشريعية، فنوضح تكرار حل السلطة التنفيذية للبرلمان وأثره على إعداد التشريعات، وكذلك أثر مبالغة البرلمان في دوره الرقابي على إعداد التشريعات.

أولاً- تكرار حل السلطة التنفيذية للبرلمان وأثره على إعداد التشريعات؛

تعكس حالات حل مجلس الأمة في الكويت وتعددتها⁽¹²⁾ ذلك الصراع بين السلطتين، وباستعراض عدد مرات الحل نجد أن مجلس الأمة قد تعرض للحل

= «Le système représentatif repose sur le postulat que le peuple ne peut matériellement exercer lui-même directement la souveraineté et qu'il alors nécessaire de confier à des représentants le soin de décider pour lui au nom de la Nation».

(11) Philippe Ardant, Institutions Politiques & Droit constitutionnel, 3 édition, Paris, L.G.D.J, 1991, p. 178

(12) موسوعة الجزيرة، حل مجلس الأمة... الحالات والأسباب.

<http://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/201617/10/> (Last visit: February2017)

- وراجع أيضا: الحلول السابقة لمجلس الأمة، الموقع الإلكتروني لجريدة القبس، بتاريخ 16 أكتوبر سنة 2016.

<http://alqabas.com/306673> (Last visit: February2017)

عشر مرات في تاريخه، منذ تكوينه عام 1963 عقب الاستقلال ووضع الدستور حتى عام 2016⁽¹³⁾.

ثانيا- مبالغة البرلمان في دوره الرقابي وأثره على إعداد التشريعات؛

بتتبع الاستجابات في تاريخ الحياة النيابية الكويتية⁽¹⁴⁾ نجد أن عدد الاستجابات في ازدياد ملحوظ؛ ففي الفصل التشريعي الأول تم تقديم استجوابين فقط، وفي الفصل التشريعي الثاني تم تقديم استجواب واحد، وفي الفصل التشريعي الثالث تم تقديم ثلاثة استجابات، وفي الفصل التشريعي الخامس تم تقديم نفس العدد السابق من الاستجابات، وفي الفصل التشريعي السادس زاد العدد إلى خمسة استجابات، وفي الفصل التشريعي السابع رجع العدد إلى استجواب واحد، وفي الفصل التشريعي الثامن زاد العدد إلى أربعة، وفي الفصل التشريعي التاسع ارتفع العدد لأول مرة إلى ثمانية، وفي الفصل التشريعي العاشر وصل العدد إلى سبعة، وفي الفصل التشريعي الحادي عشر استقر عند العدد السابق وهو سبعة استجابات، وفي الفصل التشريعي الثاني عشر قل العدد إلى أربعة، وفي الفصل التشريعي الثالث عشر زاد عدد الاستجابات بشكل مبالغ فيه حيث وصل العدد إلى (18) استجوابا، وفي الفصل التشريعي الرابع عشر زاد عدد الاستجابات بشكل يدل على احتدام الصراع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ حيث وصل العدد إلى (20) استجوابا.

المطلب الثاني

إعداد القوانين بين التعديل والتطوير وتحقيق المصلحة العامة

نتناول فيه القانون بين التطوير والتغيير «الفرع الأول»، وإعداد القوانين وآلية التعامل مع الحق وصياغة النص «الفرع الثاني»، ودور الجهات المعاونة في إعداد التشريعات «الفرع الثالث».

(13) بدر المهنا، ندوة الجمعية الكويتية لمتابعة الأداء البرلماني: الحل المتكرر للمجلس سبب رئيسي في القصور التشريعي، جريدة القبس، العدد 13064، بتاريخ 11 أكتوبر سنة 2009.
(14) الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة بدولة الكويت، الاستجابات في تاريخ الحياة النيابية الكويتية.

<http://www.kna.kw/cit-html5/run.asp?id=1971> (Last visit: February2017)

الفرع الأول

القانون بين التطوير والتغيير

نتناول في هذا الفرع القانون بين التطوير والتغيير، فنوضح مفهوم التطوير التشريعي، ومفهوم تغيير التشريعات، وأن الوضع الغالب هو رجحان كفة التغيير على كفة التطوير.

أولاً - مفهوم التطور التشريعي:

الأصل أن تتطور التشريعات لتواكب تطور المجتمع، وعدم تطور التشريعات يؤدي إلى إصابتها بالجمود مما قد يؤدي إلى ازدواجية مقيته بين حكم القانون وواقع المجتمع، ومن ثم يؤكد بعضهم⁽¹⁵⁾ على الاختلاف بين «التطوير» و«التغيير» للتشريعات، فمعنى «تطوير التشريعات» هي أن تعبر التشريعات عن حركة التطور داخل المجتمع وذلك يتحقق بتوافر ثلاثة شروط: تحقيق التشريع للمصلحة العامة، وإقامة التوازن بين حقوق ومصالح القوى الاجتماعية المختلفة، وعدم مخالفة التشريع للمبادئ الدستورية.

ثانياً - مفهوم تغيير التشريعات:

يعني مفهوم «تغيير التشريعات» تعديل التشريعات دون الالتزام بتحقيق الشروط الثلاثة السابقة، ومن ثم فتكون تلك التشريعات المصلحة العامة فيها غامضة أو عارضة، وينتج عنها اختلال التوازن بين القوى الاجتماعية المختلفة، كما ستخالف المبادئ الدستورية مما يهدد الاستقرار القانوني داخل المجتمع في حالة صدور حكم بعدم دستورتها.

ثالثاً - رجحان كفة التغيير على كفة التطوير:

وكمثال على التشريعات التي صدرت في الآونة الأخيرة والتي يقتصر دورها على مجرد «التغيير» دون «التطوير» مشروع القانون بتعديل قانون الإجراءات الجنائية

(15) لمزيد من التفصيلات راجع في ذلك: د. سليمان عبد المنعم، التشريعات إذ تترد إلى الوراء، جريدة الشروق، العدد 2268، السنة السابعة، ص 11، بتاريخ 19 إبريل سنة 2015.

في مصر⁽¹⁶⁾ بالاستغناء عن سماع الشهود⁽¹⁷⁾، وكذلك القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥⁽¹⁸⁾ والذي أضاف مواد جديدة إلى قانون الإجراءات الجنائية ومنها المادة رقم (18) مكررا (ب) والتي تمنح رئيس مجلس الوزراء سلطة إجراء التصالح بديلا عن المحاكمة الجنائية في جرائم الاعتداء على المال العام دون أن يتضمن القرار بقانون الشروط والقيود والضمانات لجعل التصالح أجدى من العقوبة⁽¹⁹⁾.

الفرع الثاني

إعداد القوانين وآلية التعامل مع الحق وصياغة النص

نتناول في هذا الفرع إعداد القوانين وآلية التعامل مع الحق وصياغة النص، فنوضح صياغة النص التشريعي بين القانون والأدب، والفرق بين تنظيم الحقوق والحريات وتقييدها.

أولا- صياغة النص التشريعي بين القانون والأدب:

تمثل اللغة «Language» جزءاً كبيراً من الحياة وهذا أمر مسلم به، ولكنها بالنسبة للتشريع تمثل جوهره «essence» وأساسه، وتمثل طبيعة اللغة «Nature of language» وأساليب استخدامها أمر أساسي لمن يقوم بالصياغة القانونية «Drafts-man»، وبالتالي يتعين عليه أن يكون على علم بالمسائل اللغوية وإن كانت تبدو للبعض أنها مسائل أولية وغير ذات أهمية «Elementary and unnecessary»، ويتعين ألا ننظر إلى صياغة التشريع «Law» على أنها نوع من الأدب «Literature» وأن من يقوم بصياغة التشريع يقوم بعمل أدبي «Literary»، فالعديد من الأساليب اللغوية

(16) القانون رقم 150 لسنة 1950 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية، الوقائع المصرية، العدد (90) غير اعتيادي، بتاريخ 15 أكتوبر سنة 1951.

(17) محمد بصل، محمد نابليون، مطالبات «الاستغناء عن سماع الشهود» تصطدم بملاحظات سابقة لمجلس الدولة، الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق، بتاريخ 14 ديسمبر سنة 2016.

http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=14122016&id=c965b8629-d43-9-4306c35-fddef613dd4a (Last visit: February2017)

(18) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 16 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، الجريدة الرسمية، العدد 11 (تابع)، بتاريخ 12 مارس سنة 2015.

(19) لمزيد من التفصيلات راجع في ذلك: د. سليمان عبد المنعم، التشريعات إذ ترتد إلى الوراء، جريدة الشروق، العدد 2268، السنة السابعة، ص 11، بتاريخ 19 إبريل سنة 2015.

متاحة للشاعر «poet» ولن يكتب النثر «Prose»، ولكنها غير متاحة تماما لمن يقوم بصياغة التشريع، وبالتالي فإن من يقوم بالصياغة التشريعية لا يستطيع أن يصعد «ascend» بالأساليب اللغوية التي يستخدمها والتي يمكن للغة الوصول إليها، ولكن في نفس الوقت عليه ألا يهوي «Descend» بتلك الأساليب إلى الدرجة التي تصل بالأسلوب إلى الركافة «Bad writing»، ويتعين أن يتميز أسلوبه بالبساطة «Simplicity» والإيجاز والترتيب والدقة «Precision» واستخدام الكلمات المباشرة والعبارات المنمقة؛ وذلك كله يؤدي إلى تحقيق الهدف النهائي من النجاح في توصيل المعنى⁽²⁰⁾.

ثانيا- الحقوق والحريات بين التنظيم والتقييد:

أكثر ما يضر بعملية الإصلاح التشريعي أن يفهم المشرع أن دوره فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات ينحصر في تقييدها، فعلى الرغم من أن دستور مصر سنة 1923 كان دستورا ليبراليا، لكنه قيد ممارسة تلك الحقوق والحريات بقيد وقاية النظام الاجتماعي؛ وأدى ذلك المصطلح الواسع الفضفاض إلى عدم صدور قانون للنقابات العمالية إلا في سنة 1942 بإصدار القانون رقم 85 لسنة 1942⁽²¹⁾، واستمر ذلك التوجه في الدساتير التالية فنصت المادة (5) من دستور 1971 على أن يقوم النظام السياسي على أساس تعدد الأحزاب، ولكن لجنة شؤون الأحزاب وفقا لقانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977⁽²²⁾، رفضت منذ تشكيلها عام 1977 حتى عام 2005 أكثر من 60 حزبا، ولم تسمح إلا بإنشاء 4 أحزاب فقط، وما سبق ينطبق على الحق في تكوين الجمعيات بداية من دستور 1923 حتى دستور 2014، وكتطبيق لذلك في الكويت حكم المحكمة الدستورية بتاريخ 4 نوفمبر 2015 بعدم دستورية المادة (8) من القانون رقم (10) لسنة 2010 بإنشاء صندوق لمعالجة

(20) G.C. Thornton, Legislative Drafting, Third Edition, London, Butterworths, 1987, p viii

(21) القانون رقم (85) لسنة 1942 بشأن نقابات العمال، الوقائع المصرية، العدد 171، بتاريخ 10 سبتمبر سنة 1942.

(22) القانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 27، بتاريخ 7 يولية سنة 1977.

أوضاع المواطنين المتعثرين في سداد القروض⁽²³⁾.

الفرع الثالث

دور الجهات المعاونة في إعداد التشريعات

نتناول في هذا الفرع دور الجهات المعاونة في إعداد التشريعات، فنوضح دور مجلس الدولة الفرنسي في إعداد التشريعات، وكذلك دور مجلس الدولة المصري في هذا الشأن، ثم دور إدارة الفتوى والتشريع في إعداد التشريعات في دولة الكويت.

أولاً- دور مجلس الدولة الفرنسي في إعداد التشريعات:

تنص الفقرة الثانية من المادة (39) من دستور 1958 على أنه «...تناقش مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، ثم تودع مكتب أحد المجلسين»، «Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées». وذلك يعد اعترافاً رسمياً «officielle» من الدستور الفرنسي بأن يقوم مجلس الدولة «Conseil d'Etat» بذلك الدور في مراجعة التشريعات، وبما أنه من الناحية العملية نلاحظ أن تسعين في المائة من القوانين التي يقرها البرلمان تأتي عن طريق الحكومة؛ فإن مجلس الدولة يهيمن على إعداد التشريعات وفقاً لأحكام الدستور الحالي، وتوجد حالات تلتزم الحكومة فيها باستشارة مجلس الدولة ومن تلك الحالات، مشروعات القوانين المقدمة من الوزير الأول التي يعين عرضها عليه لمراجعتها وفقاً للمادة (39) من الدستور، وتلك المادة تستبعد «exclut» الاقتراحات بقوانين «propositions de loi» المقدمة من أعضاء البرلمان «parlementaires»، والحالة الثانية نصت عليها المادة (37) من الدستور وتتعلق باللوائح التي تصدرها الحكومة لتعديل قانون صدر من البرلمان في المجال الذي أصبح من اختصاص السلطة اللاتحوية، والحالة الثالثة نصت عليها المادة (38) وتتعلق بالأوامر التفويضية التي يرخص فيها البرلمان للحكومة إصدارها

(23) حكم المحكمة الدستورية، الطعن رقم 38، لسنة 2014 قضائية، بتاريخ 4 نوفمبر سنة 2015.

لمدة محدودة، ويرى الفقه أن أخذ رأي مجلس الدولة في مشروعات القوانين لا يكفي للقول بوجود دور تشريعي له؛ وإنما يتعين أن يكون له دور حقيقي في الصياغة التشريعية، وهو موجود فعلاً؛ حيث تطلب الحكومة من مجلس الدولة إعداد وكتابة النصوص التشريعية، ومن النادر أن يُطلب من المجلس صياغة مشروع واحد⁽²⁴⁾، كما يختص المجلس بمراجعة اللوائح الصادرة من الحكومة⁽²⁵⁾، ويوضح التقرير العام لمجلس الدولة والصادر عام 1995 والذي يصدر سنويا ، ويوضح ذلك التقرير دور المجلس في العملية التشريعية بأنه قام بإعداد وصياغة عدد (25) قانونا، و(156) مرسوما وفقا للمادة (37) من الدستور، و(211) مرسوما فرديا⁽²⁶⁾.

ثانيا- دور مجلس الدولة في إعداد التشريعات في مصر:

نص قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972⁽²⁷⁾ بشأن مجلس الدولة في المادة رقم (63) على أنه يتعين على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات، كما نصت المادة رقم (190) من دستور 2014 على أن مجلس الدولة يتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، لصياغة التشريع أهمية في بقاء التشريع واستمراره⁽²⁸⁾، وأكدت محكمة القضاء الإداري على أن قسم التشريع بمجلس الدولة هو صاحب الاختصاص العام في مراجعة وصياغة التشريعات⁽²⁹⁾، وهو ما أكدته أيضا فتاوى مجلس الدولة؛ بأنه وفقا لنص المادة رقم (63) من

(24) M.Letourneur, J.Bauchet, J.Meric, Le conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, Paris, Armand Colin, 1970, p.65

(25) Feli-M Remion, Le Conseil d'Etat: Ses competences, son avenir, Bruylant, 1990, pp.197

(26) Conseil d'Etat- Rapport Public, Paris, Documentation Francaise, 1996, p214

(27) القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 40، بتاريخ 5 أكتوبر سنة 1972.

(28) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 179 وما بعدها.

(29) حكم محكمة القضاء الإداري، حكم غير منشور، الطعن رقم 67486، لسنة 69 قضائية، بتاريخ 15 مارس سنة 2016.

قانون مجلس الدولة الحالي فإن قسم التشريع يختص دون غيره بمراجعة صياغة القوانين والقرارات الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح⁽³⁰⁾.

ثالثا- دور إدارة الفتوى والتشريع في إعداد التشريعات في الكويت؛

صدر المرسوم الأميري رقم (12) لسنة 1960⁽³¹⁾ بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت، وتم النص فيه على بيان أسباب إنشاء إدارة مستقلة للفتوى والتشريع لحكومة الكويت، ومن ضمن تلك الأسباب أن تتولى مراجعة صياغة التشريعات، ونصت المادة الثانية من القانون على أن تتولى الإدارة صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الدوائر والمصالح، وكذلك صياغة مشروعات المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين، ونؤيد الرأي الذي ينادي بضرورة تطوير إدارة الفتوى والتشريع، وهو ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف⁽³²⁾، وتحاول إدارة الفتوى والتشريع الارتقاء بالمستوى الفني والإداري لأعضائها ورفع مستواهم العلمي والمهني والرقابة على أداء واجباتهم، وذلك يظهر من خلال صدور القرار رقم (30) لسنة 2015 من وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بشأن نظام تقييم الأداء لأعضاء إدارة الفتوى والتشريع⁽³³⁾.

المطلب الثالث

السلطة التنفيذية بين الهيمنة والمشاركة في إعداد التشريعات

نتناول فيه اقتراح القوانين «الفرع الأول»، والمناقشة والتصويت على القانون «الفرع الثاني».

(30) فتوى رقم 1085، بتاريخ 12 نوفمبر سنة 1985، بجلسة 6 نوفمبر سنة 1985، ملف رقم 313/2/27.

(31) مرسوم أميري رقم (12) لسنة 1960 بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت، الجريدة الرسمية، العدد 272، السنة السادسة، بتاريخ 12 أبريل سنة 1960.

(32) حكم محكمة الاستئناف، الطعن رقم 82 و83/1996 إداري، تاريخ الجلسة 31 يوليو سنة 1997.

(33) قرار وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء رقم (30) لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 1263، السنة 31، بتاريخ 22 نوفمبر سنة 2015.

الفرع الأول اقتراح القوانين

نتناول في هذا الفرع اقتراح القوانين، في كل من فرنسا ومصر ودولة الكويت، بتحديد السلطة المختصة بالاقتراح في كل دولة، وأوجه الاختلاف بين الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان والمشروعات بقوانين المقدمة من الحكومة.

أولاً - اقتراح القوانين في فرنسا:

كان من أثر الضعف السياسي الذي أصاب الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة⁽³⁴⁾ في فرنسا أن بدت السلطة التنفيذية عاجزة عن مواجهة الأزمات التي تعرضت لها، لذا فكر المشرع الدستوري في تقوية السلطة التنفيذية، متأثراً في ذلك بأفكار الزعيم (ديجول) عن الدولة القوية والحكومة القوية، لذا راعى المشرع الدستوري تقوية السلطة التنفيذية عند وضع دستور الجمهورية الخامسة 4 أكتوبر 1958، ولكن ما حدث هو تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية⁽³⁵⁾، فخرج عن القاعدة التقليدية وجعل مجال اللوائح هو الأصل⁽³⁶⁾، ومجال التشريع هو الاستثناء؛ فأصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع⁽³⁷⁾، وتم تحديد اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر وذلك في الفقرة الأولى من المادة (34) «La loi fixe les règles concernant...» ثم أضافت بعض المواد الأخرى موضوعات أخرى تدخل في نطاق القانون، ثم نصت المادة (37) على أن المسائل التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة اللائحية «Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire»، ويحمي دستور 1958 النطاق

(34) واستمرت الجمهورية الثالثة في فرنسا من عام 1870 إلى عام 1940، واستمرت الجمهورية الرابعة من عام 1946 إلى عام 1958. راجع في ذلك: Paul Baquiast, LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE 1870-1940, p.5, L'Harmattan, 2002.

Jean Gacon, 1944-1958, Quatrième république, France, Messidor, 1987, p.9

(35) راجع: د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1988، ص303.

(36) Constitution du 4 octobre 1958

(37) راجع: د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص106 وما بعدها.

اللائحي من تعدي القانون عليها الآلية «Mécanisme» التي تستعملها الحكومة في تلك الحالة هي «الدفع بعدم القبول» «L'irrecevabilité»⁽³⁸⁾.

ونظم حق اقتراح القوانين المادة (39) من دستور 1958 التي نصت على أنه «لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين...» «L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement»، وبالتالي فهذا الحق مقصور على الوزير الأول وأعضاء البرلمان، وليس من حق رئيس الجمهورية اقتراح القوانين⁽³⁹⁾، ويرى الفقه أن قدرة «La c-pacité» البرلمان على اقتراح القوانين تحكمها العديد من القيود ومنها القيود التي تفرضها المادة (40)؛ والتي تنص على عدم قبول «Ne sont pas recevables» الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الموارد العامة «Ressources publiques» وإما زيادة في النفقات العامة «Charge publique»⁽⁴⁰⁾، كما يرى الفقه أن دستور 1958 قد وسع من نطاق سلطات رئيس الدولة «L'extension des pouvoirs présidentiels»؛ وامتد ذلك إلى مجال اقتراح القوانين؛ وبالتالي أصبح له دور حقيقي في مجال اقتراح القوانين، فالمادة (9) تعطي له الحق في رئاسة مجلس الوزراء، والمادة (13) تستلزم توقيعه على الأوامر والمراسيم، وقيدت المادة (21) الوزير الأول في ممارسته لاختصاصاته بمراعاة أحكام المادة (13)⁽⁴¹⁾.

ثانياً- اقتراح القوانين في مصر:

يعرف بعضهم الاقتراح بأنه العمل الذي يقدم للتشريع مادته ويضع الأسس الأولى له⁽⁴²⁾، وقد نظمت المادة (122) من دستور 2014 حق اقتراح القوانين، ووفقاً

(38) Éric Oliva, droit constitutionnel, 5e édition, Paris, Dalloz, 2006, pp.294- 295.

(39) François Luchaire, Gérard Conac, La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, 2e édition, Paris, Economica, 1987, p.801

(40) Marcel Morabito, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, 13 édition, LGDJ, 2014, p.438

(41) Marcel Morabito, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, 13 édition, LGDJ, 2014, p.444

(42) راجع: د. عمرو حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1980، ص10 وما بعدها.

لأحكامها يحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب التقدم باقتراح بقانون، وفرق المشرع الدستوري بين مشروع القانون المقدم من الحكومة والاقتراح بقانون المقدم من عُشر أعضاء المجلس من جهة، والاقتراح المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب من جهة أخرى، وذلك في أن المشروع بقانون والاقتراح بقانون المقدم من عُشر أعضاء المجلس يتم إحالتهما إلى اللجان النوعية المختصة، أما الاقتراح المقدم من أحد الأعضاء فلا يحال لتلك اللجان إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات ووافق المجلس على ذلك، ووضع المشرع الدستوري ضمانة في حالة رفض الاقتراح وهي أن يكون ذلك الرفض مسببا، ونلاحظ أنه ساوي بين مشروع القانون والاقتراح بقانون في حالة رفض المجلس؛ وهو عدم جواز تقديم أي منهما في نفس دور الانعقاد⁽⁴³⁾، والحكمة من إعطاء حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية يرجع إلى احتكاكها بالواقع وإدارتها للمرافق العامة في الدولة⁽⁴⁴⁾، مما يجعلها على دراية باحتياجات المجتمع في مجال التشريعات وما يعترى القوانين من عيب أو قصور ويخالف ذلك النص ما كان معمولا به في دستور 1971 فقد حرم الدستور في المادة (111) إعادة تقديم الاقتراحات بقوانين المرفوضة في نفس دور الانعقاد⁽⁴⁵⁾.

ثالثا- اقتراح القوانين في الكويت:

أقر الدستور الكويتي بحق كل من رئيس الدولة وأعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين، فتنص المادة (65) على أن «للأمير حق اقتراح القوانين...»، والأمير يباشر هذا الدور عن طريق المرسوم الأميري الموقع منه ومن رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، واستقالة الوزير الذي وقع المرسوم لا تؤدي إلى سقوط الاقتراح، بل أن الوزارة إذا سقطت يظل الاقتراح قائما إلا إذا قامت الوزارة الجديدة بسحبه

(43) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. سامر عبد الحميد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور 2014، 2015، ص 69 وما بعدها.

(44) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 377 وما بعدها.

(45) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 1986، ص 319 وما بعدها.

بمرسوم جديد. وتوجد بعض الفوارق الإجرائية بين الاقتراح المقدم من الحكومة والاقتراح المقدم من أعضاء المجلس والتي تتمثل في أن مشروع القانون لا يمر على لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، والتي يتعين أن يمر عليها «الاقتراح بقانون»، وإذا رفض المجلس «المشروع بقانون» تستطيع الحكومة أن تعيد تقديمه في ذات دور الانعقاد، في حين أن «الاقتراح بقانون» في حالة رفضه لا يجوز تقديمه في نفس دور الانعقاد سواء من ذات العضو الذي قدم الاقتراح أو من عضو آخر، ونلاحظ أن الحكومة تستقل وحدها باقتراح قانون الميزانية، والراجح أن الاقتراح يعتبر جزءاً من العملية التشريعية⁽⁴⁶⁾.

الفرع الثاني

المناقشة والتصويت على القانون

نتناول في هذا الفرع المناقشة والتصويت على القانون في فرنسا ونوضح دور كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في تلك العملية، ثم نتعرض للمناقشة والتصويت على القوانين في كل من مصر والكويت.

أولاً- المناقشة والتصويت على القانون في فرنسا:

(الحركة الموكوية بين مجلسي البرلمان) «*La navette entre le deux assemblées*»

منح القانون حق المناقشة والتصويت على القانون لمجلسي «*Deux assemblées*» البرلمان الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ونصت المادة (45) في فقرتها الأولى على أن يدرس كل مشروع أو اقتراح قانون بالتعاقب في مجلسي البرلمان بغرض الاتفاق على نص موحد، وكل مجلس يقوم بإجراء التداول والنقاش بخصوص النص المحال إليه «*Transmis*» من المجلس الآخر ويستمر ذلك في حركة موكوية «*Navette*» حتى يتم الاتفاق على نص موحد «*Texte identique*»، وكقاعدة عامة يقف كل مجلس على قدم المساواة من الآخر، ودون فرض أي أجل يتعين خلاله أن يحيل أحد المجلسين النص المعروض عليه إلى المجلس الآخر، وأيضاً دون النظر إلى أن ذلك النص قد سبق

(46) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970-1971، ص 202 وما بعدها.

التصويت عليه «Précédemment voté» في المجلس الآخر، ويستطيع أحد المجلسين أن يقوم بؤاد «Enterrer» النص ببساطة «Simplement»؛ وذلك بعدم إدراجه في جدول أعماله «à l'ordre du jour»⁽⁴⁷⁾، ونرى أن تلك الطريقة في المناقشة والتصويت تؤدي إلى تعطيل إقرار القوانين؛ خاصة إذا لاحظنا كما أوضحنا أن أحد مجلس البرلمان يستطيع إنهاء المشروع بقانون أو الاقتراح بقانون بمجرد عدم إدراجه في جدول الأعمال.، وإن كان نص المادة (45) قد تحسب لحالات الخلاف بين المجلسين بشأن مشروع القانون المطلوب إقراره، ومنحت المادة (44) للحكومة حق الاقتراح المفضل «Le voté bloqué» والذي يخولها أن تطلب من الجمعية العامة وكذلك من مجلس الشيوخ أن يصوت على النص المعروض عليه للمناقشة بتصويت واحد «Un vote unique» سواء على النص بأكمله «L'ensemble du texte» أو على جزء منه «Partie du texte» مع الاحتفاظ فقط بالتعديلات «Amendements» التي اقترحتها أو قبلتها «Proposés ou acceptés» الحكومية⁽⁴⁸⁾، ويوضح الفقه أن الاقتراح المفضل يتم استخدامه من قبل الحكومة لإسكات المعارضة داخل البرلمان⁽⁴⁹⁾.

ثانيا- المناقشة والتصويت على القانون في مصر:

نصت المادة (121) من دستور 2014 على أنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه وذلك في غير الأحوال التي اشترط فيها الدستور أغلبية خاصة، وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وأضاف المشرع الدستوري قيادا آخر وهو ألا يقل العدد عن ثلث أعضاء المجلس، وقيداً آخر بشأن القوانين المكتملة للدستور والتي اشترط فيها موافقة ثلثي أعضاء المجلس⁽⁵⁰⁾، ويخالف هذا الحكم ما كان معمولاً به في ظل دستور سنة 1971 حيث كانت تنص المادة (107)

(47) Dmitri-Georges Lavroff, Droit constitutionnel de la Ve République, 2e édition, Paris, Dalloz, 1997, p.714

(48) Marcel Morabito, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, 13 édition, LGDJ, 2014, p.439

(49) Philippe Ardant, Institutions Politiques & Droit constitutionnel, 3 édition, Paris, L.G.D.J., 1991, p.574

(50) لمزيد من التفصيلات راجع في ذلك: د. محمد على سويلم، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، 2014، ص 668 وما بعدها.

منه على أن لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، وأن المجلس يتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وبالتالي فكان يكفي موافقة أغلبية الحاضرين فقط لإقرار القانون⁽⁵¹⁾، وبعد إقرار المجلس للقانون يقوم برفعه إلى رئيس الدولة للتصديق عليه ونشره في الجريدة الرسمية وذلك وفقاً للمادة (112) من دستور 1971⁽⁵²⁾، ونص المادة (123) في دستور 2014.

ثالثاً- المناقشة والتصويت على القانون في الكويت:

يعرض الاقتراح بقانون معين على أعضاء المجلس لمناقشته، وذلك بعد عرضه على اللجان المختصة، وللمجلس أن يوافق عليه أو أن يرفضه، وحق موافقة المجلس يقابل حق تصديق رئيس الدولة على مشروع القانون، حيث نص الدستور صراحة في المادة (79) على أنه «لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة ووافق عليه الأمير»، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس طريقة المناقشة ونظامها، فطبقاً للمادة (102) من اللائحة تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المتخصصة وما تضمنه من تعديلات ثم تعطى الكلمة لبحث المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة، فالحكومة، فالأعضاء. فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل لمناقشة مواده ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه إتماماً للمداولة الأولى، ولا يجوز إجراء المداولة الثانية على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة الأولى⁽⁵³⁾، فإذا حصل مشروع القانون على الأغلبية المطلوبة: أي تم إقراره، يرفع لرئيس الدولة للتصديق عليه، ثم ينشر في الجريدة الرسمية.

(51) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1985، ص 470 وما بعدها.

(52) راجع في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص 466 وما بعدها.

(53) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، 2006، ص 290 وما بعدها.

المبحث الثاني

المشاكل التي تواجه إصدار القوانين الإصلاحية

تواجه عملية إصدار القوانين الإصلاحية العديد من المشاكل ولحلها، يتعين أن يتم تنظيم الحق في إصدار القوانين، والزام الجهات المعنية بالقيام بدورها فيما يتعلق بعملية الإصدار والنشر للقوانين.

وبناء على ذلك نبحت تباعا، التنظيم التشريعي للحق في إصدار القوانين «المطلب الأول»، وإصدار ونشر القوانين «المطلب الثاني».

المطلب الأول

التنظيم التشريعي للحق في إصدار القوانين

نتناول فيه التنظيم الدستوري للحق في الإصدار «الفرع الأول»، والاعتراض التشريعي «الفرع الثاني».

الفرع الأول

التنظيم الدستوري للحق في الإصدار

نتناول في هذا الفرع التنظيم الدستوري للحق في إصدار القوانين في فرنسا وفقا لدستور الجمهورية الخامسة 1958، ثم للتنظيم الدستوري لإصدار القانون في كل من مصر والكويت.

أولا- التنظيم الدستوري للحق في الإصدار في فرنسا:

تنص المادة (10) من دستور الجمهورية الخامسة 1958 على أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوما التالية لإرسال القوانين المصدق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة «Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée»، ويرى الفقه أن نص تلك المادة في دستور 1958 هو نص تقليدي موجود في معظم الدساتير الأجنبية، ولا يثير أي

نقاش عند إقرار تلك المادة، وفي الغالب لم يثر تطبيق تلك المادة أي جدل حتى عام 1985⁽⁵⁴⁾، وتتص الفقرة الثانية من المادة (10) من دستور 1958 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان قبل انقضاء الخمسة عشر يوماً المحددة لإصداره للقوانين، أن يطلب مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده، ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة الثانية «Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée» فالمدولة الثانية كما يتضح من النص قد تشمل القانون بأكمله «Délibération de la loi»، أو تقتصر على بعض مواده «Certains de ses articles».

ثانيا- التنظيم الدستوري للحق في الإصدار في مصر:

يعد إصدار القوانين أحد معوقات الإصلاح في حالة عدم إلزام الجهة التي تقوم بإصدار القانون بمدة معينة للقيام بذلك الإصدار، لذا تنص الدساتير المصرية على إلزام جهة الإصدار بمدة معينة للقيام بإصدار القانون، وذلك كدستور مصر لسنة 1923⁽⁵⁵⁾ حيث نصت المادة (34) على أن «الملك يصدق على القوانين ويصدرها»، وهو ما أكدته دستور مصر لسنة 1964⁽⁵⁶⁾ حيث نصت المادة (116) على أنه «لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، والاعتراض عليها، وإصدارها»، وكذلك دستور 1971⁽⁵⁷⁾ فنصت المادة (112) على أنه «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها»، وكذلك دستور 2012⁽⁵⁸⁾ حيث نصت المادة (104) على أن «يبلغ

(54) François Luchaire, Gérard Conac, La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, 2e édition, Paris, Economica, 1987, p.397

(55) أمر ملكي رقم 42 لسنة 1923 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، الوقائع المصرية العدد (42) «غير اعتيادي»، بتاريخ 20 أبريل سنة 1923.

(56) دستور مصر سنة 1964، الجريدة الرسمية، العدد 69 تابع (1)، السنة السابعة، بتاريخ 24 مارس سنة 1964.

(57) دستور مصر سنة 1971، الجريدة الرسمية، العدد 36 مكرر (أ)، السنة الرابعة عشرة، بتاريخ 12 سبتمبر سنة 1971.

(58) دستور مصر سنة 2012، الجريدة الرسمية، العدد 51 مكرر (ب)، بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2012.

مجلس النواب رئيس الجمهورية بكل قانون أقر؛ ليصدره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله...». ودستور 2014⁽⁵⁹⁾ حيث نصت المادة (123) على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها».

ثالثاً- التنظيم الدستوري للحق في الإصدار في الكويت:

تنص المادة (65) من دستور الكويت الحالي على أن «لأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفف هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. ولا تحسب أيام العطلة الرسمية في مدة الإصدار. ويعد القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره».

الفرع الثاني

الاعتراض التشريعي

نتناول في هذا الفرع حق رئيس الدولة في الاعتراض التشريعي في فرنسا وفقاً لدستور 1958، ثم تنظيم هذا الحق في كل من مصر والكويت.

أولاً- الاعتراض التشريعي في فرنسا:

تنص الفقرة الثانية من المادة (10) من دستور 1958 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان قبل انقضاء الخمسة عشر يوماً المحددة لإصداره للقوانين، أن يطلب مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده، ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة الثانية، فالمداولة الثانية كما يتضح من النص قد تشمل القانون بأكمله « Délibération de la loi »، أو تقتصر على بعض مواد « Certains de ses articles »، ويرى الفقه أن تطبيق تلك الفقرة في الجمهورية الخامسة استغرق (25) عاماً، حيث قام البرلمان بإقرار القانون الخاص بالمعرض العالمي والمقرر عقده في عام

(59) دستور جمهورية مصر العربية المعدل سنة 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر (أ)، بتاريخ 18 يناير سنة 2014.

1989؛ وذلك لقيام رئيس الجمهورية بسحب ترشيح فرنسا لتنظيم ذلك المعرض، وكان القانون قد تم إحالته للحكومة بتاريخ 5 يوليو 1983 فقام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم في 13 يوليو بطلب إجراء مداولة ثانية بشأن ذلك القانون؛ وذلك لانعدام سبب وجوده، ولم يتم قيد هذا الطلب في جدول أعمال المجلس، والمرة الثانية التي استخدم فيها رئيس الجمهورية تلك الفقرة كان عام 1985، وسبب طلب المداولة الثانية كان يرجع إلى أن المجلس الدستوري كان قد قضى بعدم دستورية إحدى مواد ذلك القانون⁽⁶⁰⁾، ونرى طلب المداولة الثانية وفقاً للمادة (10) من الدستور لا يمثل أي اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، ويؤكد بعضهم على أن ذلك يعد تجديداً أتى به دستور 1958 في شأن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين، فيجوز له أن يعترض على القانون بأكمله كما يجوز له أن يعترض على بعض مواد القانون⁽⁶¹⁾، ويندر في فرنسا استخدام الرئيس لحقه في الاعتراض؛ وذلك يرجع إلى قلة التشريعات البرلمانية⁽⁶²⁾.

ثانياً- الاعتراض التشريعي في مصر:

نصت الدساتير المصرية على حق رئيس الدولة في الاعتراض التشريعي دون منحه حق التصديق المطلق، وهو ما أكدته دستور 1923 إلى دستور 2014، حيث نص الأخير في المادة (123) على أنه «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من 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، اعتبر قانوناً وأصدر». ويتضح من ذلك

(60) François Luchaire, Gérard Conac, La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, 2e édition, Paris, Economica, 1987, p.400

«Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée».

(61) راجع: د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، 2003، ص 188 وما بعدها.

(62) راجع: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980، ص 156 وما بعدها.

أن اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذي أقره مجلس النواب ليس حق اعتراض مطلق⁽⁶³⁾.

ثالثا- الاعتراض التشريعي في الكويت:

بالتعرض لدستور الكويت الحالي نجد أنه قد نص على حق «الاعتراض التوقيفي» لرئيس الدولة وليس حق «التصديق»؛ حيث نصت المادة (65) على أن القانون يعبر مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر. وتنص المادة (66) على أن يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية، امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد المجلس في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه. ويرى البعض -وهو ما نؤيده- أن تحديد الدستور الكويتي لموعده معين ليتم خلاله إصدار القانون وهو مدة الثلاثين يوما من تاريخ رفع مشروع القانون للأمير للتصديق عليه، يعد مسلكا جيدا من المشرع، وأن ذلك المسلك أفضل من أن تترك عملية إصدار القوانين لإرادة السلطة التنفيذية⁽⁶⁴⁾.

المطلب الثاني

إصدار ونشر القوانين

نتناول فيه التمييز بين الإصدار والنشر للقوانين «الفرع الأول»، والامتناع عن نشر القوانين «الفرع الثاني»، وظاهرة القوانين المفقودة «الفرع الثالث».

(63) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. محمد على سويلم، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، 2014، ص 678 وما بعدها.

(64) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة منقحة، 2009، ص 784 وما بعدها.

الفرع الأول

التمييز بين الإصدار والنشر للقوانين

نتناول في هذا الفرع التمييز بين الإصدار والنشر للقوانين، ونتعرض للخلط بين المصطلحين في القانون الروماني وفي العصر الثوري إبان الثورة الفرنسية.

يقصد بالفعل «صدر» «Promulguer» في القانون الروماني «Droit romain» إعلام الجمهور «Porter à la connaissance du public»، وفي اللغة الفرنسية يستخدم الفعل «promulguer» بذات المعنى أحيانا في النصوص القانونية في العصر الثوري «L'époque révolutionnaire»، وبالتالي فإنه كان يرادف الفعل «ينشر» «Publier»، وقد تم التمييز بين «الإصدار والنشر» «Promulgation et public-tion» عن طريق القانون المدني «civi Code le»، ويختص رئيس الدولة تقليديا بعملية إصدار التشريعات، والتي تعتبر المرحلة الأخيرة في العملية التشريعية، والتي تعني أن رئيس الدولة يشهد «Attester» فيها بأن البرلمان قد أقر القانون وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور وأن القانون أصبح جزءاً من النظام القانوني القائم⁽⁶⁵⁾، وبالتالي يؤدي الإصدار إلى دخول القانون حيز النفاذ «Entrée en vigueur»، ويؤكد الفقه على أن مرسوم إصدار القانون لا يمكن أن يكون محلاً للطعن القضائي «Recours contentieux» أمام مجلس الدولة «Conseil d'État»⁽⁶⁶⁾.

الفرع الثاني

الامتناع عن نشر القوانين

نتناول في هذا الفرع امتناع السلطة التنفيذية عن نشر القوانين التي أقرها أو ألغها البرلمان، ونضرب مثالا على ذلك بالقانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر في مصر.

(65) Dmitri-Georges Lavroff, Droit constitutionnel de la Ve République, 2e édition, Paris, Dalloz, 1997, pp.729730-

(66) Xavier Labbé, Introduction générale au droit : Pour une approche éthique, 4édition, Septentrion, 2010, p.63

قد تمتع السلطة التنفيذية عن نشر القانون الذي وافق البرلمان على إلغائه في الجريدة الرسمية؛ مما يترتب عليه أن يظل القانون الملغى ساريا بالمخالفة لما قرره السلطة التشريعية، والمثال على ذلك القانون رقم 10 لسنة 1914⁽⁶⁷⁾، حيث أصدر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان تقريراً⁽⁶⁸⁾ يحمل توثيقاً لامتداد عمر ذلك القانون، وأن القانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر والذي اكتنف صدره البطلان ثم تم إلغاؤه على نحو شرعي تجاهلته الحكومات المتعاقبة وصولاً إلى اعتبار أحكامه مكمله للقانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية⁽⁶⁹⁾؛ ويوضح التقرير أن ذلك القانون صدر لاسترضاء سلطة الاحتلال البريطاني في أكتوبر عام 1914، ويتكون من خمسة مواد، وموقعاً عليه من قبل رئيس الوزراء «النظار» آنذاك حسين رشدي باشا نيابة عن حاكم البلاد الخديوي عباس حلمي الثاني، ويوضح التقرير أولاً: أن القانون قد صدر باطلاً؛ لكون رئيس الوزراء حينها لم يكن له سلطة إصدار القوانين ولم يكن قد فُوض في إصدار القوانين من قبل الخديوي عباس حلمي الثاني والذي كان غائباً عن مصر في أكتوبر 1914 بسبب إجازة خاصة في الديار العثمانية وإنما فوض فقط في إصدار القرارات التنفيذية، وثانياً: وافق البرلمان المصري بمجلسيه النواب والشيوخ على إلغاء قانون التجمهر في يناير 1928 وأحاله إلى الملك فؤاد الأول للتصديق عليه ونشره في الوقائع المصرية عملاً بالمادة (34) من دستور 1923، وثالثاً: تأسيساً على دستور 1923 في المادة (35) كان للملك إما أن يصدق على قانون إلغاء قانون التجمهر أو يعترض عليه ويعيده إلى البرلمان أو يتركه دون إبداء اعتراض فيصبح سارياً وفي حكم المصدق عليه إذا مر شهر من تاريخ إرسال البرلمان للقانون، رابعاً: تجاهلت الحكومات الملكية والجمهورية ذلك الإلغاء الشرعي للقانون وكان امتناع الملك فؤاد الأول عن نشر الإلغاء مدعاه لتشبه أغلب الحكومات بتوظيف مواد قانون التجمهر لتقييد حق المواطنين في التعبير عن الرأي، خامساً: يمثل قانون التجمهر حجر الزاوية في العدد الأكبر من قضايا التظاهر المنظورة أمام المحاكم استناداً إلى القانون رقم 107 لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

(67) قانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر، الوقائع المصرية، بتاريخ 18 أكتوبر سنة 1914.
(68) د. عمرو حمزاوي، حول تطور قوانين التجمهر منذ عام 1914، جريدة الشروق، العدد 2925، ص7، بتاريخ 4 فبراير سنة 2017.

(69) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، الجريدة الرسمية، العدد 47 (مكرر)، بتاريخ 24 نوفمبر سنة 2013.

الفرع الثالث

ظاهرة القوانين المفقودة

نتناول في هذا الفرع ظاهرة القوانين المفقودة، وهي تلك القوانين التي تصدرها الحكومة في غياب البرلمان دون أن تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية.

أثناء قيام مجلس النواب في مصر بمناقشة القرارات بقوانين التي صدرت في غيبته من الرئيسين السابق عدلي منصور، والحالي عبد الفتاح السيسي، بدت على السطح ظاهرة «القوانين المفقودة» التي صدرت دون نشرها في الجريدة الرسمية بالمخالفة للمادة رقم (225) من دستور 2014 والتي تنص على أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، والتي تم إثارتها عن طريق إحصائية تم إعدادها بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2015⁽⁷⁰⁾، وبناء عليه تقدم أحد أعضاء مجلس النواب بطلب إلى رئيس مجلس النواب لسؤال وزير العدل والشؤون القانونية عن سبب عدم نشر عدد (10) قرارات بقوانين صدرت في عهد الرئيس عبد الفتاح السيسي في الجريدة الرسمية حتى الآن، وهذه القرارات بقوانين تحمل أرقام (107 و108 و110 و111 و112 و116 و119 و120 و121 لسنة 2015)، وذكر عضو المجلس أن تلك القرارات بقوانين غير موجودة على موقع مجلس النواب الذي نشرت عليه الأمانة العامة القرارات بقوانين الصادرة في عامي 2014 و2015 كإخطار رسمي للنواب، وتساءل السيد العضو عما إذا كانت هذه القرارات بقوانين قد صدرت فعلاً ولم تنشر، أم أنها لم تصدر وحدث خطأ في تسلسل القوانين، كما أشار إلى أن عدم نشر القرارات بقوانين في الجريدة الرسمية ليست الأولى من نوعها خلال العامين الآخرين، فقد انقضى عام 2014 دون نشر عدد (9) قرارات بقوانين وكانت تحمل أرقام (205 و206 و207 و208 و209 و212 و214 و215 لسنة 2014) ثم نشرت جميعها في شهري يونيو وسبتمبر سنة 2015، وأكد عضو مجلس النواب على أن تأخر نشر القوانين في الجريدة الرسمية لعدة أشهر أو سنوات يعتبر من الظواهر التي صاحب العملية التشريعية بعد ثورة 25 يناير سنة 2011.

(70) محمد بصل، أزمة في مراجعة التشريعات بسبب «10» قوانين غير منشورة للسيسي، جريدة الشروق، العدد 2538، ص5، بتاريخ 14 يناير سنة 2016.

المبحث الثالث

المشاكل التي تواجه تنفيذ القوانين الإصلاحية

توجد العديد من المشاكل التي تواجه عملية تنفيذ القوانين الإصلاحية، والتي تتمثل في التضخم التشريعي وتداخل الاختصاصات، وعدم قيام الحكومة بدورها في كفاءة تنفيذ القانون، وضرورة التركيز على دور الجهات الإصلاحية في كفاءة ذلك التنفيذ.

وبناء على ذلك نبحت تباعاً، التضخم التشريعي وتداخل الاختصاصات وأثرهما على تنفيذ القوانين «المطلب الأول»، ودور الحكومة والجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون «المطلب الثاني».

المطلب الأول

التضخم التشريعي وتداخل الاختصاصات وأثرهما على تنفيذ القوانين

نتناول فيه التضخم التشريعي وأثره على تنفيذ القوانين «الفرع الأول»، وتداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين «الفرع الثاني».

الفرع الأول

التضخم التشريعي وأثره على تنفيذ القوانين

نتناول في هذا الفرع التضخم التشريعي وأثره على تنفيذ القوانين، وذلك بالتعرض لتلك المشكلة في كل من فرنسا ومصر والكويت.

أولاً - التضخم التشريعي في فرنسا:

تسعى فرنسا إلى الحد من تضخم التشريعات، والتأكيد على دراسة جدوى التشريعات ورفع مستوى جودتها، وكان يساعدها في ذلك التوصيات التي تتضمنها التقارير التي يضعها مجلس الدولة في هذا الشأن، وتم تتويج تلك الحركة بالإصلاح الدستوري «La réforme constitutionnelle» الذي تم إقراره بتاريخ 23 يوليو سنة 2008، وعن طريق حزمة من التعديلات الدستورية تم التأكيد على أهمية الإصلاح التشريعي «La réforme législative» والذي يتحقق من خلال الحد من تضخم

التشريعات، وذلك بتبني فكرة دراسات الأثر التشريعي، وإصلاح القصور في الدورة الإجرائية التي يمر بها إصدار القانون داخل البرلمان، والرقابة الدستورية « Co-trôle de constitutionnalité»، مع التركيز على دور الحكومة ومجلس الدولة في تحقيق ذلك الهدف، ويسهم في تحقيق ذلك الهدف أيضا إجراءات التشاور « Les procédures de consultation» المسبقة قبل إقرار القانون؛ وذلك بالتشاور مع مختلف المجالس واللجان ذات الشأن بموضوع القانون، والتي غالبا ما تتم بشكل رسمي «Formelles»، وإن كان بعضهم ينتقد عدم اهتمام الحكومة بالتشاور مع فئات المجتمع المعنية بالقانون؛ ويضرب مثلا على ذلك بالاحتجاجات التي شهدتها فرنسا عام 2013 لرفض الإصلاحات المتعلقة بنظام المعاشات التقاعدية، حيث تظاهر آلاف العمال قرب الجمعية الوطنية اعتراضا على تلك الإصلاحات، ويرى صاحب هذا الرأي أن تكون تلك المشاورات عامة «Publiques» ومفتوحة لكل أفراد المجتمع وذلك باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة؛ بتنظيم تلك المشاورات على شبكة الانترنت، ومن أهم خطوات الإصلاح في فرنسا هي دراسة الأثر التشريعي للقانون قبل إقراره، فنجد أن الفقرة الثالثة من المادة (39) من الدستور الفرنسي نصت على أن «يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يحددها قانون أساسي»، «La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique» وقد نص القانون الأساسي الصادر في 15 أبريل 2009 على أن تخضع مشروعات القوانين لدراسة الأثر التشريعي «Étude d'impact»⁽⁷¹⁾.

ثانيا- التضخم التشريعي في مصر:

تم إعداد دراسة حديثة تلقي الضوء على كثرة التشريعات في مصر سواء أثناء قيام البرلمان أو عند غيبته خلال خمسة عشر عاما⁽⁷²⁾، وتوضح تلك الدراسة بأنه

(71) Jacques Fournier, stratégie de la réforme législative: les approches possibles et l'exemple français, 122010-11-

<http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/2010/12/11//strategie-de-reforme-du-processus-legislatif-les-approches-possibles-et-l'exemple-francais/>

(72) د. شوقي السيد، قراءة في حال القوانين أثناء قيام البرلمان وعند غيبته خلال خمسة عشر عاما، دراسة منشورة بجريدة المصري اليوم، بتاريخ 6 ديسمبر سنة 2015.

قد صدر في ظل مجلس 2000 وخلال عام واحد منذ خمسة عشر عاما، وأثناء انعقاد المجلس «168» قانونا، أي بمعدل قانون كل يومين، وفي مجلس 2005 بلغ عدد القوانين خلال عام 2006 «153» قانونا وهي ذات النسبة السابقة، وفي مجلس 2010 بلغ عدد القوانين التي أصدرها مجلس الشعب في شهرين «140» قانونا وهي ذات النسبة السابقة، وفي مجلس 2011 وبعد ثورة يناير إبان عهد المجلس العسكري، بلغ عدد القرارات بقوانين التي أصدرها خلال ذلك العام «242» قرارا بقانون، أي زادت النسبة فأصبحت قانون كل يوم ونصف، وفي خلال العام 2012 وإجراء الانتخابات الرئاسية في يونيو 2012، بلغ عدد القرارات بقوانين خلال ذلك العام «161» قرارا بقانون، وفي عام 2013 بلغ عدد القرارات بقوانين «168» قرارا بقانون، لتصل نسبة إصدار التشريع لمعدل قانون كل يومين، وخلال حكم الرئيس محمد مرسي وقبل حل مجلس الشورى صدر «72» قانونا، وخلال حكم الرئيس عدلي منصور بعد حل مجلس الشورى بلغ عدد القرارات بقوانين «96»، قرارا بقانون، وخلال حكم الرئيس عبد الفتاح السيسي عام 2014 وفي ظل عدم وجود برلمان بلغ عدد القرارات بقوانين «222» قرارا بقانون، أي تمت العودة مرة أخرى إلى ذات المعدل وهو قانون كل يوم ونصف، وخلال عام 2015 بلغ عدد القرارات بقوانين «117» أي بمعدل قانون كل ثلاثة أيام، ونلاحظ أن عدد القرارات بقوانين التي صدرت في غيبة المجلس منذ عام 2013 وحتى شهر نوفمبر سنة 2015 قد بلغ «507» قانونا، وهذا الكم الضخم يتعين على مجلس النواب وفقا لدستور سنة 2014 أن يقوم بمناقشته وإصدار قرارا بشأنه عملا بنص المادة رقم (156) من الدستور.

ثالثا- التضخم التشريعي في الكويت:

يوضح الفقه أن دولة الكويت اليوم بصدد تضخم في عدد التشريعات على نحو يؤثر في قدرة المكلفين على العلم بمضمونها وبالتالي العمل بها، كما ان كثرة التشريعات غير الضرورية تقود الى البطء في انجاز الأعمال، وأنه يتعين دراسة جدوى التشريعات، ويشير ذلك الرأي إلى أن السبب وراء التضخم التشريعي في الكويت هو عدم دراسة جدوى التشريعات، ويؤكد على أن عدم وجود التوجيه الصريح في الدستور بدراسة جدوى التشريعات قبل إقرارها لا ينفي أهمية هذا

الإجراء ومنطقيته، والقواعد القانونية القائمة تسمح لجهات إعداد التشريعات ودراساتها مثل إدارة الفتوى والتشريع واللجنة التشريعية في مجلس الأمة، كما يشير إلى إمكانية إعداد نموذج نمطي لدراسة جدوى التشريع المراد إقراره ويتم تضمين هذا النموذج عددا من النقاط يلزم بحثها من قبل هاتين الجهتين قبل إقرار التشريع من مجلس الأمة⁽⁷³⁾، ويؤثر التضخم التشريعي بالسلب على عملية تنفيذ القوانين، وكمثال على ذلك كثرة عدد التشريعات المرتبطة بالعقار السكني في الكويت؛ والتي أدت إلى تخوف وتحفظ الشركات المعنية بالتطوير العقاري ومدى استمرار عملها في هذا المجال، مما يمثل ضررا محققا، حتى لو قام مجلس الأمة بإلغاء ذلك القانون⁽⁷⁴⁾.

الفرع الثاني

تداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين

نتناول في هذا الفرع تداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين، وذلك بالتعرض لتلك المشكلة في كل من فرنسا ومصر والكويت، والسبل المتاحة لمعالجتها.

أولا- تداخل الاختصاص وأثره على تنفيذ القوانين في فرنسا؛

تحاول فرنسا اتباع سياسة واضحة تعمل على الحد من تداخل الاختصاصات، خاصة إذا راعينا أن الجهاز الإداري والتنظيم الإداري للهيئات المحلية على درجة كبيرة من التعقيد «Complexité»، وحقت فرنسا خلال الثلاثة عقود الأخيرة تقدما ملحوظا في عملية اللامركزية «Décentralisation»؛ وذلك بنقل السلطات والاختصاصات إلى المسؤولين المحليين والأشخاص الإقليمية، والتوسع في البلديات، ومن الناحية الاستراتيجية «Stratégique» تسعى فرنسا إلى تحقيق التوازن «Equilibré» في ذلك بين عدة مبادئ: التبعية «Subsidiarité» والمساواة بين الأقاليم وسيادة الدولة واللامركزية، ويؤكد الفقه أن فرنسا ليست الدولة العضو «Membre» الوحيد

(73) د. محمد الفيلي، دراسة بعنوان «صناعة التشريعات»، جريدة الجريدة، بتاريخ 11 نوفمبر سنة 2011.

(74) أحمد النوبي، قانون السكن الخاص الجديد ساهم في خفض أسعار الأراضي لكنه بدد أحلام المواطنين في الحصول على السكن، جريدة الوطن، بتاريخ 16 مارس سنة 2008.

في الاتحاد الأوروبي؛ وبالتالي فإن حل مسألة تداخل الاختصاصات سيكون معقداً، وفي هذا المجال تؤكد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «Organisation de coopération et de développement économiques» على ضرورة وجود مبادئ واضحة يتم الاستناد إليها في تحديد اختصاصات الاتحاد والدول الأعضاء، وأشادت المنظمة في التقرير «Rapport» الصادر عنها عام 2004 بالتجربة الفرنسية في اللامركزية الإدارية وأثرها على الحد من تداخل الاختصاصات⁽⁷⁵⁾، وأصدر المشرع الفرنسي بتاريخ 2 مارس سنة 1982 القانون رقم 213 لسنة 1982 والمعدل بالقانون رقم 623 لسنة 1982 بشأن حقوق وحرريات الهيئات المحلية «Droits et libertés des communes, des départements et des régions»⁽⁷⁶⁾، وقد أحل هذا القانون نظام الرقابة القضائية محل نظام الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات المحلية، وسمح ذلك القانون لممثل الدولة بالطعن بالإلغاء على العقود نفسها التي تبرمها تلك الهيئات وكذلك الطعن على القرارات القابلة للانفصال عن تلك العقود، وذلك القانون قد أحدث تغييراً عميقاً في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وتبنى نظام اللامركزية «Décentralisation» بشكل يحقق استقلال تلك الهيئات، وأكد الفقه على أن قانون 2 مارس سنة 1982 قد أصبح من الناحيتين السياسية والقانونية هو قانون اللامركزية «La loi de décentralisation» في دولة فرنسا، والذي من شأنه التأكيد على أن فرنسا دولة تطبق نظام اللامركزية الإدارية وتبتعد عن تركيز الاختصاصات الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة⁽⁷⁷⁾.

ثانياً- تداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين في مصر:

يؤثر تداخل الاختصاص على تنفيذ القوانين في مصر، وهو ما أوضحه الاحتفال الوطني بالبيئة في مصر والذي جاء تحت شعار «2016 عام الانطلاق نحو تحقيق التنمية المستدامة»، وطالب المشاركون فيه بفض الاشتباك بين الوزارات

(75) OECD, mieux légiférer en Europe: France, OECD, 2010, p.172

(76) Loi n° 82- 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

(77) Thoenig Jean-Claude, Dupuy François. La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas. In: Revue française de science politique, 33^e année, n°6, 1983. p.962

التي تتداخل اختصاصاتها مع وزارة البيئة؛ مما ينعكس بدوره على حماية صحة المواطنين وحماية الطبيعة وحماية المناخ بموجب اتفاقية باريس⁽⁷⁸⁾، كما يؤثر تداخل الاختصاصات على انتشار ظاهرة سرقة الآثار الإسلامية في مصر؛ حيث أوضح أحد خبراء الآثار في مصر أن أسباب السرقات المتعددة للمساجد الأثرية الخاضعة للأوقاف هو اشتراك وزارة الأوقاف مع وزارة الآثار في الإشراف على المساجد الأثرية، مما يحدث خللاً في تحديد المسؤولية عن تأمين تلك المساجد⁽⁷⁹⁾، كما يؤدي تداخل الاختصاصات إلى حرمان مصر من خلق مناخ يعمل على جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية؛ مما يسهم في زيادة معدلات الإنتاج والنمو الاقتصادي للدولة وتوفير فرص العمل، وهو ما أكدته الحكومة المصرية عند وضع مشروع قانون الاستثمار⁽⁸⁰⁾.

ثالثاً- تداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين في الكويت:

يعد تداخل الاختصاصات من أحد معوقات تنفيذ القوانين في الكويت، وذلك يحدث في حالة نص المشرع على العديد من الاختصاصات لجهة معينة والتي تتداخل مع اختصاصات جهات أخرى؛ والذي يؤدي إلى العديد من المشاكل في تنفيذ قانون كل جهة على أرض الواقع، وكمثال على ذلك تداخل اختصاصات البلدية بدولة الكويت في قانون البلدية رقم (15) لسنة 1972 مع اختصاصات الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية؛ ولحل تلك المشكلة صدر القرار رقم (683) لسنة 1988 من مدير عام الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية بتشكيل لجنة وزارية لدراسة تداخل الاختصاصات بين البلدية والهيئة، وذلك لنقل اختصاصات البلدية الحالية المتعلقة بالمسالخ إلى الهيئة⁽⁸¹⁾، وكذلك تداخل اختصاص كل من وزارتي

(78) محمود أمين، في الاحتفال باليوم الوطني للبيئة: مطالب بتقرير محايد وفض تداخل الاختصاص، جريدة الأهرام، العدد 47182، السنة 140، بتاريخ 10 فبراير سنة 2016.

(79) أحمد عبد الحليم، خبير آثار يطالب بتشريعات عاجلة لتحديد الاختصاص في المساجد الأثرية التابعة للأوقاف، الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق، بتاريخ 2 يناير سنة 2017.

(80) آية أمان، رئيس الوزراء: مناقشة المسودة النهائية لقانون الاستثمار في 14 ديسمبر، الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق، بتاريخ 30 نوفمبر سنة 2016.

(81) القرار رقم 683 لسنة 1988، بتشكيل لجنة فنية لنقل اختصاصات المسالخ من بلدية الكويت إلى الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية، الجريدة الرسمية، العدد 1801، السنة

الداخلية والشؤون الاجتماعية والعمل في إصدار تصاريح دخول الأجانب إلى الكويت للعمل في القطاع الأهلي، وانتهت إدارة الفتوى والتشريع في فتاوها إلى أن تقتصر موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في استقدام العاملين على أعدادهم وفتتهم (عرب - أجنبي) ثم يتقدم صاحب العمل إلى وزارة الداخلية بأسماء وجنسيات من يرغب في استقدامهم للحصول على عدم الممانعة لدخول البلاد⁽⁸²⁾، وتلمس تلك المشكلة معهد الكويت للأبحاث العلمية حيث دعا إلى دراسة تداخل الاختصاصات بين الهيئات الحكومية العاملة في المجال البيئي، وأصدر كتاب بعنوان «التشريعات البيئية والزراعية في الكويت (1950 - 2001)»، ومن خلال هذا الكتاب أوضح المعهد وجود الكثير من المراسيم والقوانين والقرارات والاتفاقيات والبروتوكولات التي لا يمكن الاستفادة منها بشكل كامل الا بتتظيمها ومراجعتها⁽⁸³⁾.

المطلب الثاني

دور الحكومة والجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون

تناول فيه دور الحكومة في كفاءة تنفيذ القانون «الفرع الأول»، ودور الجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون «الفرع الثاني».

الفرع الأول

دور الحكومة في كفاءة تنفيذ القانون

نتناول في هذا الفرع دور الحكومة في كفاءة تنفيذ القانون، ونتعرض للالتزام الرئيسي الأمريكي وفقا للفقرة الثالثة من المادة (2) من الدستور بأن ينفذ القانون بإخلاص، وأثر مخالفة ذلك للالتزام، ونتعرض لظاهرة القوانين المعطلة، والعلاقة بين استقلال الجهات وامتناعها عن تنفيذ القانون، وغياب هيئة مستقلة لمتابعة

الخامسة والثلاثون، بتاريخ 1 ديسمبر سنة 1988.

(82) إدارة الفتوى والتشريع، فتوى رقم 2/254/93-114، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002، الجزء الثالث، بتاريخ 17 يناير سنة 1994.

(83) جريدة الجريدة، «الميزانيات» الهيكل الإداري للدولة يتضخم... واختصاصات كثير من الجهات متداخلة، بتاريخ 1 أبريل سنة 2015.

تنفيذ القوانين، وافتقاد القانون لآليات تنفيذه، وآلية إعلان الموظف الممتع عن تنفيذ القانون، وظاهرة عدم التزام الجهات الحكومية بالقوانين، والربط بين هيبة الدولة وتنفيذ القوانين كما هي دون إصلاح.

أولاً- عدم تنفيذ القانون بإخلاص «The Laws be faithfully executed»:

الأصل أن تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون بعيداً عن تحقيق أي مآرب سياسية، وقد أعلن رئيس مجلس النواب الأمريكي «John Boehner» أنه يعتزم رفع دعوى قضائية «Lawsuit» ضد إدارة الرئيس الأمريكي «Barack Obama»؛ وذلك لعدم تنفيذه للقوانين بإخلاص بالمخالفة لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (2) من الدستور الأمريكي؛ حيث نصت على أن «...كما عليه أن يراعي بأن تنفذ القوانين بإخلاص وأن يشمل بتكليفه جميع موظفي الولايات المتحدة»، «...; he shall take Care that the Laws be faithfully executed»، وأوضح رئيس مجلس النواب أن الدستور الأمريكي بالتالي نص صراحة على التزام الرئيس الأمريكي بهذا الالتزام ورغم ذلك فإنه يرى أنه لم يلتزم بذلك وقد أكد الجمهوريون في مجلس النواب بأنه يسيء استخدام صلاحياته التنفيذية بشأن العديد من السياسات ومنها الهجرة «Immigration» والموظفين المثليين «Gay employees»⁽⁸⁴⁾.

ثانياً- ظاهرة القوانين المعطلة:

تعد ظاهرة القوانين المعطلة من أهم معوقات الإصلاح التشريعي، والتي تتمثل في امتناع الحكومة عن إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين التي تم إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية، وعدم اتخاذ موقف قوي من جانب البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ومحاسبتها سياسياً عن ذلك التعطيل⁽⁸⁵⁾، وكمثال على ذلك عدم تطبيق

(84) Lauren French, Boehner: Obama hasn't «faithfully» executed laws, Politico, 06/14/26/

<http://www.politico.com/story/201406//john-boehner-lawsuit-president-obama-108298> (Last visit: March 2017)

«The Constitution makes it clear that a president's job is to faithfully execute the laws. In my view, the president has not faithfully executed the laws».

(85) محمد السندان، محمد المرزاس، تفعيل حضور اللجان وتنفيذ القوانين المعطلة، جريدة

السلطة التنفيذية في الكويت لقانون المعاقين رقم (8) لسنة 2010 بعد انتهاء فترة 3 أشهر التي طلبتها ليتسنى لها اختيار رئيس الهيئة ومديرها العام ونوابه، لكن لم يتم أي شيء من ذلك خلال تلك المدة، والذي أثر على شؤون المعاقين؛ فلا يستطيع معاق أن يتقاعد وفق القانون الجديد بحجة عدم تطبيقه، والذي نتج عنه صعوبات جمة يواجهها المعاق بسبب وقف تطبيق القانون السابق في الوقت الذي تم فيه تعطيل تطبيق القانون الجديد⁽⁸⁶⁾.

ثالثا- العلاقة بين مفهوم الاستقلال والامتناع عن تنفيذ القانون:

يعد من العوائق في تنفيذ القوانين فهم الجهات والهيئات غير الصحيح لمفهوم استقلالها؛ وذلك إذا فسرتة على أنه يعني حريتها في تنفيذ أو عدم تنفيذ القوانين السارية داخل الدولة؛ وذلك ما صرح به رئيس مجلس النواب المصري بتاريخ 17 يناير 2017، حيث أكد على أن استقلال الجامعة لا يعني امتناع رؤساء الجامعات عن تنفيذ القانون، وكان ذلك بشأن القرار الصادر من رئيس جامعة المنصورة بحرمان نائبة في المجلس بشكل تعسفي من مباشرة أعمالها العلمية من خلال الإشراف على الرسائل العلمية والأبحاث والمشاركة كعضو في لجان امتحانات الدراسات العليا بالقسم، وأوضح رئيس مجلس النواب أن نواب المجلس من الأكاديميين وفقا للقانون هم أعضاء في الأقسام ولهم حق التدريس⁽⁸⁷⁾.

رابعا- غياب هيئة مستقلة لمتابعة تنفيذ القوانين:

يسهم في عملية تنفيذ القوانين داخل الدولة وجود هيئة مستقلة تتولى مهمة متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها، وقد تقدم خمسة نواب بمجلس الأمة الكويتي بتاريخ 13 أبريل سنة 2014 باقتراح بقانون لإنشاء هيئة للرقابة الإدارية، ونصت المادة الأولى من الاقتراح بقانون على أن يدخل في اختصاصها متابعة تنفيذ القوانين وأن تلحق

القبس، العدد 14954، بتاريخ 18 يناير سنة 2015، ص16.

(86) جريدة القبس، المعاقون يعانون بلا قانون، العدد 13340، بتاريخ 18 يوليو سنة 2010.

(87) د. على عبد العال، استقلال الجامعات لا يعني امتناع رؤسائها عن تنفيذ القانون، الموقع الالكتروني لجريدة الشروق، بتاريخ 17 يناير 2017.

<http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=17012017>(Last visit: March 2017)

تلك الهيئة بمجلس الوزراء وتشكل من رئيس ونائب له وعدد ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص، ولم ير هذا الاقتراح النور بعد⁽⁸⁸⁾، ونميل إلى أنه من الأفضل ألا تتبع تلك الهيئة السلطة التنفيذية للمحافظة على استقلالها.

خامسا- افتقاد القانون لآليات تنفيذه:

يعيق تنفيذ القانون على أرض الواقع افتقاده إلى آليات تنفيذه، ومن ذلك تعديل قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 في عام 2014، حيث تم التقدم بمشروع بقانون يعرف التحرش الجنسي والاعتداء الجنسي لأول مرة في مصر، ولكن آليات تنفيذه ربما تحد من قدرته على حماية المرأة، وذلك لأن مشروع القانون الجديد يطلب من النساء اللاتي يتعرضن للتحرش أو الاعتداء الإتيان بشاهدين على الحادث، فضلا عن أنه في بعض الحالات عليهن إحضار المتحرش أو المعتدي إلى قسم الشرطة، ويتضح صعوبة تطبيق تلك الشروط، وأكد ممثل مصر في الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان أن الإصلاحات التي تم إدخالها على قانون العقوبات المصري ليست كافية للتصدي لظاهرة العنف الجنسي⁽⁸⁹⁾.

سادسا- آلية إعلان الموظف الممتنع عن تنفيذ القانون:

قد ترجع ظاهرة القوانين المعطلة إلى امتناع بعض الموظفين العموميين بالجهاز الإداري بالدولة عن تنفيذ القوانين، ويقوم الامتناع على عناصر ثلاثة: «الإحجام عن إتيان فعل إيجابي معين، ووجود واجب قانوني يلزم بهذا الفعل، وإرادة الامتناع»⁽⁹⁰⁾، وقد حرص المشرع على المعاقبة على ذلك السلوك؛ ومعاقبة ذلك الموظف بالحبس والعزل من وظيفته، وهو ما انتهجه المشرع المصري في القانون رقم 58 لسنة 1937⁽⁹¹⁾

(88) جريدة الأنباء، خمسة نواب يقترحون إنشاء هيئة للرقابة الإدارية تتبع مجلس الوزراء، بتاريخ 13 أبريل سنة 2014.

(89) علاء عبد الله، وكالة أمريكية: مشروع قانون التحرش في مصر يفتقد آليات تنفيذه، الموقع الإلكتروني لجريدة المصري اليوم، بتاريخ 14 مايو سنة 2014.

<http://www.almasryalyoum.com/news/details/445834>(Last visit: March 2017)

(90) د. محمود نجيب حسني، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، دار النهضة العربية، 1986، ص6 وما بعدها.

(91) القانون رقم 58 لسنة 1937 بإصدار قانون العقوبات، الوقائع المصرية، العدد 71، بتاريخ 5 أغسطس سنة 1937.

بإصدار قانون العقوبات، حيث نص في المادة (123) على أن «يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح...»؛ ويجوز الادعاء المباشر إذا كانت جريمة الموظف هي إحدى الجرائم التي نصت عليها المادة (123) من قانون العقوبات⁽⁹²⁾، ويذهب بعضهم إلى تسمية تلك الجريمة «جنحة الإخلال بحسن سير العمل العام»⁽⁹³⁾، ولعاقبة الموظف يتعين اثبات توافر القصد الجنائي لديه للامتناع، وإلا كان الحكم الصادر بإدانته مشوبا بالقصور⁽⁹⁴⁾، وأكدت محكمة النقض المصرية على أن تلك الجريمة من الجرائم المستمرة استمرارا متتابعا أو متجددا وليست من الجرائم المستمرة استمرارا ثابتا⁽⁹⁵⁾، ولا يجيز القانون إعلان الموظف العام الممتنع عن تنفيذ القانون في محل عمله، ويشترط أن يكون الإعلان في محل إقامته مما لا يتحقق معه هدف المشرع⁽⁹⁶⁾.

سابعا- عدم التزام الجهات الحكومية بالقوانين؛

يعوق عملية تنفيذ القوانين أن تأتي المخالفة من الجهات الحكومية والتي من المفترض أن تضرب المثل للالتزام بأحكام القوانين السارية داخل المجتمع، وتعترف السلطة التنفيذية بتلك المخالفات، حيث أكدت وزارة المالية في مصر عن طريق منشور عام يحمل رقم 4 لسنة 2014 أنه ورد للوزارة من الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء قيام بعض الجهات الإدارية بطرح مقاولات الأعمال دون الحصول المسبق على التراخيص اللازمة، وهو الأمر الذي يعد مخالفا للمادة (10) من

(92) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: د. محمود نجيب حسني، تقييح: د. فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 2013، ص 198 وما بعدها.
(93) راجع في ذلك: د. أشرف عبد القادر قنديل أحمد، جرائم الامتناع بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 553.
(94) راجع: د. عبد الحكم فوده، الموسوعة الجنائية الوافية في التعليق على قانون العقوبات، المجلد الثاني، دار الفكر والقانون، ص 134 وما بعدها.
(95) حكم محكمة النقض، الطعن رقم 27251 جنائي، لسنة 59 قضائية، بتاريخ 9 أبريل سنة 1997.
(96) د. نصار عبد الله، رغم أنف المادة 123، جريدة الأهرام، العدد 46441، السنة 138، بتاريخ 30 يناير سنة 2014.

اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998⁽⁹⁷⁾.

ثامنا- الربط بين هيبة الدولة وتنفيذ القوانين كما هي دون إصلاح؛

يسهم تعنت السلطة التنفيذية وربطها بين تطبيق القانون كما تم وضعه للحفاظ على هيبة الدولة، حتى ولو كان ذلك القانون محل اعتراض شعبي واسع؛ لتقييده للحقوق والحريات الفردية، وحتى لو شابه العديد من أوجه عدم الدستورية، وهو ما صرح به المتحدث باسم مجلس الوزراء المصري بشأن القانون رقم (107) لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية؛ من أن الخيار الوحيد أمامه هو تنفيذ ذلك القانون كما هو للحفاظ على هيبة الدولة⁽⁹⁸⁾.

الفرع الثاني

دور الجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون

نتناول في هذا الفرع دور الجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون في فرنسا، ودور اللجنة العليا للإصلاح التشريعي في مصر وتراخيا في أداء مهامها، ونتعرض للاقتراحات المقدمة من جمعية المحامين الكويتية لتحقيق الإصلاح التشريعي.

أولا- دور الجهات الإصلاحية في فرنسا؛

أوضحنا سعي فرنسا الدائم والحديث للإصلاح التشريعي، مما يجعلها نموذج يحتذى به في ذلك الشأن، حيث أشادت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «O-ganisation de coopération et de développement économiques» بالتجربة الفرنسية في الإصلاح وهو ما بينه تقرير المنظمة عام 2004⁽⁹⁹⁾، وذلك من خلال تبنيتها لفكرة دراسات الأثر التشريعي، وإصلاح القصور في الدورة الإجرائية التي يمر بها إصدار القانون داخل البرلمان، والرقابة الدستورية «-Contrôle de co-

(97) محسن عبد الرزاق، «المالية»: جهات حكومية تخالف القانون في طرح مناقصات تنفيذ الأعمال، الموقع الإلكتروني لجريدة المصري اليوم، بتاريخ 29 مارس سنة 2014.

<http://www.almasryalyoum.com/news/details/419304> (Last visit: March 2017)

(98) بسام رمضان، مجلس الوزراء: خيارنا الوحيد تنفيذ قانون التظاهر كما هو والحفاظ على هيبة الدولة، الموقع الإلكتروني لجريدة المصري اليوم، بتاريخ 27 نوفمبر سنة 2013.
(99) OECD, mieux légiférer en Europe: France, OECD, 2010, p.172

«stitutionnalité» اللاحقة وفقا لتعديل دستور 1958 الصادر في 23 يوليو 2008، مع التركيز على دور الحكومة ومجلس الدولة في تحقيق ذلك الهدف، ويساهم في تحقيق ذلك الهدف أيضا إجراءات التشاور « Les procédures de consultation » المسبقة قبل إقرار القانون، كما يقوم مجلس الدولة «Conseil d'Etat» وفقا لنصوص الدستور بدور أساسي في مراجعة التشريعات، ونظرا لقلة عدد التشريعات البرلمانية وهيمنة الحكومة على العملية التشريعية؛ فإن مجلس الدولة يقوم بدور مهم في عملية الإصلاح التشريعي، كما يقوم المجلس بإعداد تقرير سنوي يبين فيه ما قام به من أعمال وتوصياته للحكومة فيما يتعلق بالعملية التشريعية⁽¹⁰⁰⁾.

ثانيا- دور اللجنة العليا للإصلاح التشريعي في مصر:

1- التنظيم التشريعي للجان الإصلاح التشريعي:

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (439) لسنة 1988 بتشكيل لجنة عليا لشؤون التشريع⁽¹⁰¹⁾، وهذه اللجنة ظلت حبرا على ورق ولم يتم تفعيلها، ثم أصدر وزير العدل القرار رقم (4168) لسنة 1994 بتشكيل اللجنة الاستشارية لدعم الإصلاح التشريعي⁽¹⁰²⁾، ثم صدر قرار وزير العدل رقم (1071) لسنة 2005⁽¹⁰³⁾ بإعادة تشكيل اللجنة الاستشارية العليا لدعم الإصلاح التشريعي، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2013⁽¹⁰⁴⁾ بإنشاء وتنظيم اللجنة العليا لشؤون التشريع، ونص في مادته الثامنة على إلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم (439) لسنة 1988

(100) Jacques Fournier, stratégie de la réforme législative: les approches possibles et l'exemple français, 122010-11-

<http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/2010/12/11//strategie-de-reforme-du-processus-legislatif-les-approches-possibles-et-l'exemple-francais/>

(101) قرار رئيس الجمهورية رقم (439) لسنة 1988 بتشكيل لجنة عليا لشؤون التشريع، الجريدة الرسمية، العدد 45 (تابع)، بتاريخ 10 نوفمبر سنة 1988.

(102) قرار وزير العدل رقم (4168) لسنة 1994، الوقائع المصرية، العدد 187، بتاريخ 22 أغسطس سنة 1994.

(103) قرار وزير العدل رقم (1071) لسنة 2005 بإعادة تشكيل اللجنة الاستشارية العليا لدعم الإصلاح التشريعي، الوقائع المصرية، العدد 45، بتاريخ 28 فبراير سنة 2005.

(104) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2013 بإنشاء وتنظيم اللجنة العليا لشؤون التشريع، الوقائع المصرية، العدد 7 (تابع) بتاريخ 9 يناير سنة 2013.

بتشكيل لجنة عليا لشؤون التشريع، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (187) لسنة 2014 بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي⁽¹⁰⁵⁾، والذي ألغى في مادته الثامنة قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2013 بإنشاء وتنظيم اللجنة العليا لشؤون التشريع، وإلغاء كل ما يخالف أحكام هذا القرار.

2 - اللجنة العليا للإصلاح التشريعي والتراخي في أدائها لمهامها:

أصدر رئيس الدولة قرار بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، حتى تتولى مراجعة جميع التشريعات والقوانين وإعداد تقارير عنها بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي نص عليها قرار رئيس الجمهورية رقم (187) لسنة 2014 بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، ولكن نجد أنه وعقب مرور ستة أشهر على ذلك القرار، لم تصدر اللجنة أي قرارات أو تنتهي لتقديم تعديل تشريعي كامل لأي قانون⁽¹⁰⁶⁾.

ثالثا- الإصلاح التشريعي في الكويت:

عقدت جمعية المحامين ندوة بعنوان «وثيقة الإصلاح التشريعي» بتاريخ 25 أكتوبر سنة 2016⁽¹⁰⁷⁾، وتم التأكيد على أن البلاد تحتاج إلى «حزمة من التشريعات لحماية جيوب المواطنين والمال العام»، وسن قوانين داعمة للحريات، مع التأكيد أيضا على إخضاع كل القوانين إلى الرقابة القضائية ما عدا الأعمال التي تتصف بكونها من أعمال السيادة، وأن هناك قوانين كثيرة في الكويت تم إقرارها دون دراسة، وانتقدت دراسة رسمية أعدتها وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة البطء الحكومي في إنجاز المتطلبات التشريعية الخاصة بتنفيذ وثيقة الإصلاح الاقتصادي والمالي والخطة الإنمائية للدولة 2015-2016⁽¹⁰⁸⁾.

(105) قرار رئيس الجمهورية رقم 187 لسنة 2014 بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، الجريدة الرسمية، العدد 24 (مكرر)، بتاريخ 15 يونيو سنة 2014.

(106) بهاء مباشر، لجنة الإصلاح التشريعي محلل سر، جريدة الأهرام، العدد 46802، السنة 139، بتاريخ 26 يناير سنة 2015.

(107) هاني الحمادي، ندوة «الإصلاح التشريعي»: حزمة تشريعات لوقف الهدر، موقع جريدة القبس الإلكتروني، بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2016.

<http://alqabas.com/311413> (Last visit: February2017)

(108) إبراهيم عبد الجواد، تقصير حكومي صارخ بإنجاز تشريعات الإصلاح والتنمية، الموقع الإلكتروني لجريدة القبس، بتاريخ 6 فبراير سنة 2017.

<http://alqabas.com/355110>(Last visit: February2017)

الخاتمة:

بينما من خلال هذا البحث، المشاكل التي تواجه عملية إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين، وألقينا الضوء على بعض المسائل المهمة التي يتعين أخذها في الاعتبار لحل تلك المشاكل والسير بخطى متوازنة نحو عملية الإصلاح، ومن ذلك، أهمية تجنب الدمج بين السلطات أو توزيع السلطات دون الفصل بينها، وأهمية تفعيل مشاركة الشعب في مجال التشريع من خلال تبني مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وخاصة الاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي، وضرورة تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية مما ينعكس بدوره على إعداد القوانين وكذلك على العملية التشريعية ذاتها، وأهمية أن يضع المشرع نصب عينيه تطوير التشريعات وليس تعديل التشريعات، والاهتمام بالصياغة التشريعية باستخدام عبارات بسيطة وموجزة ومرتبطة ومباشرة وعبارات منمقة، أن يدرك القائم على التشريع أن الأصل في القانون هو أن ينظم الحقوق والحريات وليس تقييدها، وأهمية الاستفادة من الأنظمة القانونية المختلفة في مجال الإصلاح التشريعي، كاتباع أسلوب دراسات الأثر التشريعي قبل البدء في سن القوانين، وكذلك مشاوره ذوي الشأن من نقابات وجمعيات وكذلك مشاوره الطائفة أو الفئة التي سيؤثر ذلك القانون على المراكز القانونية لأفرادها.

وأن تتبنى الدولة التوصيات المقدمة إليها من الهيئات والجهات التي تعاونها في العملية التشريعية، وأن تقدم تلك الجهات تقريراً سنوياً يتضمن توضيح أوجه القصور في العملية التشريعية وسبل إصلاحها، والعوائق التي تؤثر على تنفيذ القوانين، وأهمية ألا تقوم السلطة التنفيذية بالهيمنة على العملية التشريعية سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، وألا تلجأ الحكومة إلى أساليب تمنع معارضة مشروعات القوانين المقدمة منها داخل البرلمان، وأهمية أن يلزم الدستور الجهة المخولة بإصدار القوانين بأن تقوم بتلك المهمة خلال مدة محددة ومضي تلك المدة دون اعتراض يعتبر موافقة على إصدار القانون، وفي حالة الاعتراض التشريعي تقف حدوده عند الاعتراض التوقيفي وليس حق التصديق المطلق، وكذا أهمية نشر القوانين، ومراجعة تسلسل القوانين قبل نشرها حتى لا تواجه الدولة ظاهرة القوانين المفقودة.

ويوضح البحث أهمية تجميع ومراجعة التشريعات التي تنظم موضوعا واحدا ومحاولها ضمها في قانون واحد، حتى نقضي على ظاهرة التضخم التشريعي، وكذا فك التشابك في الاختصاصات بين الجهات المعنية بتنفيذ القانون؛ حيث يؤدي ذلك عمليا إلى تعطيل تنفيذ أحكام القانون، وأهمية أن تسارع الحكومة في تنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان، وكذا توعية الجهات والهيئات المستقلة بأن معنى الاستقلال لا يعنى عدم تنفيذ أحكام القانون، وأهمية أن يكون لدى الدولة جهة أو هيئة مستقلة تراقب تنفيذ القوانين، وضرورة أن يتضمن القانون آليات تنفيذه على أرض الواقع. ووضع الآليات التي تكفل السرعة في محاسبة الموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين، وأهمية أن تدرك الدولة أن قيامها بتعديل قانون بعد إصداره ولو بفترة وجيزة لا يؤثر مطلقا على هيبتها، بل سيكون داعما لها أمام الرأي العام.

التوصيات

- تفعيل دور الشعب في مجال التشريع عن طريق الاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي.
- عدم الاكتفاء بتوزيع السلطات داخل الدولة ولكن يتعين الفصل بين تلك السلطات.
- ألا تلجأ الحكومة لحل البرلمان إلا في أضيق الحدود لتهيئة المناخ للإصلاح التشريعي.
- موازنة البرلمان بين دوره الرقابي ودوره التشريعي بحيث لا يطغى الأول على الثاني.
- تطبيق نظام دراسة الأثر التشريعي قبل سن القوانين واللوائح.
- أن يسعى القائم على تعديل القوانين إلى تطويرها وعدم الاكتفاء بمجرد التعديل.
- عرض التشريعات قبل إصدارها على جهات قانونية متخصصة للتأكد من عدم مخالفتها للقواعد التي تعلوها.
- عرض التشريعات قبل إصدارها على جهات متخصصة في اللغة القانونية للقيام بضبط صياغتها.

- توعية القائمين على التشريع بالفرق بين تنظم الحقوق وتقييدها.
- تكليف الجهات المعاونة في العملية التشريعية بإعداد تقارير تضع فيها توصيات بشأن جوانب القصور في العملية التشريعية والعوائق التي تمنع تنفيذ القوانين.
- عدم هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية.
- إلزام الجهة المختصة بإصدار القوانين التي أقرها البرلمان بأن تعبر عن إرادتها خلال مدة محددة، على أن يعتبر مضي تلك المدة دون اعتراض بمثابة موافقة.
- عدم تحول الاعتراض التشريعي الذي تمارسه الجهة المخولة بالإصدار إلى حق تصديق مطلق.
- مراجعة التسلسل الرقمي للتشريعات قبل إصدارها للقضاء على ظاهرة القوانين المفقودة.
- القيام بدراسة التشريعات النافذة داخل الدولة، وتجميع القوانين التي تعالج موضوع واحد في قانون واحد للقضاء على ظاهرة التضخم التشريعي.
- التأكد قبل إصدار التشريع من عدم تشابك الاختصاصات بين أكثر من جهة.
- تنفيذ الحكومة للقوانين في أسرع وقت ممكن للقضاء على ظاهرة القوانين المعطلة.
- نشر الوعي لدى الجهات والهيئات المستقلة داخل الدولة بأن الاستقلال لا يعني عدم تنفيذ أحكام القانون.
- توعية القائمين على التشريع بأن يتضمن التشريع آليات تنفيذه على أرض الواقع.
- تسهيل الجانب الإجرائي في ملاحقة الموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين.
- عدم الربط بين هيبة الدولة وبين تنفيذ القانون كما هو دون إصلاح.

قائمة المراجع:

المراجع العربية:

1. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، 2003
2. د. أشرف عبد القادر قنديل أحمد، جرائم الامتياز بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة،
3. د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، 1990
4. د. سامر عبد الحميد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور 2014، 2015
5. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988
6. د. شوقي السيد، قراءة في حال القوانين أثناء قيام البرلمان وعند غيبته خلال خمسة عشر عاماً، دراسة منشورة بجريدة المصري اليوم، بتاريخ 6 ديسمبر سنة 2015.
7. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة منقحة، 2009
8. د. عبد الحكم فوده، الموسوعة الجنائية الوافية في التعليق على قانون العقوبات، المجلد الثاني، دار الفكر والقانون
9. د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، 2006
10. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980
11. د. عمرو حمزاوي، حول تطور قوانين التجمهر منذ عام 1914، دراسة منشورة بجريدة الشروق، العدد 2925، ص7، بتاريخ 4 فبراير سنة 2017.
12. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 1986
13. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2007
14. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2010
15. د. محمد الفيالي، دراسة بعنوان «صناعة التشريعات»، جريدة الجريدة، بتاريخ 11 نوفمبر سنة 2011.

16. د. محمد على سويلم، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، 2014
17. د. محمود نجيب حسني، تنقيح: د. فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 2013
18. د. محمود نجيب حسني، جرائم الامتاع والمسؤولية الجنائية عن الامتاع، دار النهضة العربية، 1986
19. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في مصر: في إطار الجلسة العشرين للاستعراض الدوري الشامل (أكتوبر-نوفمبر 2014).
20. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1985
21. د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1988
22. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970-1971

المراجع الأجنبية

1. Brian Z. Tamanaha, On The Rule Of Law: History, Politics, Theory, Cambridge University Press, 2004
2. Dmitri-Georges Lavroff, Droit constitutionnel de la Ve République, 2^e édition, Paris, Dalloz, 1997
3. Éric Oliva, droit constitutionnel, 5^e édition, Paris, Dalloz, 2006
4. Ferdinand Mélin-Soucramanien, Pierre Pactet, Droit constitutionnel, Dalloz, 33 édition, 2014
5. François Luchaire, Gérard Conac, La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, 2^e édition, Paris, Economica, 1987

6. Heinz Kimmerle, Franz M. Wimmer, Philosophie et démocratie en perspective interculturelle,Amsterda, 1997
7. Jacques Fournier, stratégie de la réforme législative: les approches possibles et l'exemple français, 12-11-2010
8. Lauren French, Boehner: Obama hasn't «faithfully» executed laws, Politico, 06/26/14
9. Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 17^e édition, Dalloz, 2015
10. Marcel Morabito, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, 13 édition, LGDJ, 2014
11. OECD, mieux légiférer en Europe: France, OECD, 2010
12. Œuvres De Montesquieu, L'esprit des lois, Livres I-XXII, Paris, A. Belin, Imprimeur- libraire, 1817
13. Philippe Ardant, Institutions Politiques & Droit constitutionnel, 3 édition, Paris, L.G.D.J, 1991
14. René Capitant, écrits constitutionnels, centre National de la recherche scientifique, paris, 1982
15. Thoenig Jean-Claude, Dupuy François. La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas. In: Revue française de science politique, 33 année, n°6, 1983
16. Tom Campbell, Separation of Powers in Practice, Stanford University Press,2004
17. Xavier Labbé, Introduction générale au droit : Pour une approche éthique, 4édition, Septentrion, 2010

المحتوى	الصفحة
الموضوع	
الملخص	443
المقدمة	445
المبحث الأول: المشاكل التي تواجه إعداد القوانين الإصلاحية	448
المطلب الأول: العلاقة بين السلطات وأثره على إعداد القوانين الإصلاحية	448
الفرع الأول: تقسيم وظائف الدولة والفصل بين السلطات	448
الفرع الثاني: الدور الشعبي في إعداد التشريعات	450
الفرع الثالث: الصراع بين السلطات وأثره على العملية التشريعية	451
المطلب الثاني: إعداد القوانين بين التعديل والتطوير وتحقيق المصلحة العامة	452
الفرع الأول: القانون بين التطوير والتغيير	453
الفرع الثاني: إعداد القوانين وآلية التعامل مع الحق وصياغة النص	454
الفرع الثالث: دور الجهات المعاونة في إعداد التشريعات	456
المطلب الثالث: السلطة التنفيذية بين الهيمنة والمشاركة في إعداد التشريعات	458
الفرع الأول: اقتراح القوانين	459
الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على القانون	462
المبحث الثاني: المشاكل التي تواجه إصدار القوانين الإصلاحية	465
المطلب الأول: التنظيم التشريعي للحق في إصدار القوانين	465
الفرع الأول: التنظيم الدستوري للحق في الإصدار	465
الفرع الثاني: الاعتراض التشريعي	467

المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية.. دراسة مقارنة

الصفحة	المحتوى
469	المطلب الثاني: إصدار ونشر القوانين
470	الفرع الأول: التمييز بين الإصدار والنشر للقوانين
470	الفرع الثاني: الامتناع عن نشر القوانين
472	الفرع الثالث: ظاهرة القوانين المفقودة
473	المبحث الثالث: المشاكل التي تواجه تنفيذ القوانين الإصلاحية
473	المطلب الأول: التضخم التشريعي وتداخل الاختصاصات وأثرهما على تنفيذ القوانين
473	الفرع الأول: التضخم التشريعي وأثره على تنفيذ القوانين
476	الفرع الثاني: تداخل الاختصاصات وأثره على تنفيذ القوانين
479	المطلب الثاني: دور الحكومة والجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون
479	الفرع الأول: دور الحكومة في كفاءة تنفيذ القانون
484	الفرع الثاني: دور الجهات الإصلاحية في كفاءة تنفيذ القانون
487	الخاتمة
488	التوصيات
490	المراجع