معضلة القصور التشريعي في العالم العربي: الجذور، المظاهر والمداخل

د. عبدالرفيع زعنون

Abderrafie1@gmail.com

أستاذ زائر بجامعة عبد الملك السعدي بالمغرب

The Dilemma of Legislative Failure in the Arab World: Sources, Appearances and Entrances

Dr. Abderrafie Zaanoun

Visiting professor at Abdelmalek Saadi University in Morocco

الملخص

لم يسفر التطور التشريعي بالعالم العربي عن صياغة نصوص قانونية محكمة تستجيب بالقدر الكافي للحاجيات المجتمعية الحقيقية، وتوفر مرجعية متماسكة للتدخل العمومي. ويرتبط جزء من هذا القصور بظروف نشأة التشريع العربي المعاصر الذي كان نتاج "ولادة قسرية" خلقت فجوة واضحة بين الأصول التاريخية والاجتماعية وبين مقتضيات "مستوردة" لم تتم تبيئتها بالشكل المطلوب، إلى جانب عوامل أخرى ذات طابع سياسي وتقني. وعلى الرغم من تباين التجارب التشريعية بين الدول العربية فإنها في معظمها مخترقة بنفس أوجه القصور. تعالج هذه الدراسة إشكالية فعالية التشريعات العربية وعجزها عن تنظيم العلاقات الاجتماعية، وعن مواكبة التحولات في ظل حيادها المتواصل عن المرتكزات الجوهرية للفعل التشريعي كالعدالة والموضوعية والفعالية، تهدف هذه الورقة إلى تبيان مظاهر قصور التشريع بالعالم العربي وكشف العوامل التي تحول دون تبلور نسق تشريعي متوازن وفعال، مع اقتراح التعديلات المطلوبة لجعل مخرجات العملية التشريعية أكثر انضباطا لمعايير الحكامة الجيدة وأعمق صلة بجذورها الاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: القصور التشريعي -البرلمان -الجودة- الصياغة القانونية -الفعالية -الحكامة التشريعية.

Abstract

Legislative development in the Arab world has not resulted in the formulation of tight legal texts that adequately respond to real societal needs and provide a coherent reference for public intervention. Part of this shortcoming is related to the circumstances of the emergence of contemporary Arab legislation, which was the product of a “forced birth” that created a clear gap between historical and social assets and “imported” requirements that were not adequately prepared, in addition to other factors of a political and technical nature. Despite the differences in legislative experiences among Arab countries, they are mostly penetrated by the same shortcomings. This study addresses the problem of the effectiveness of Arab legislation and its inability to regulate social relations, and to keep pace with transformations in light of its continuous neutrality from the essential pillars of legislative action such as justice, impartiality, objectivity and effectiveness. , while proposing the required amendments to make the outputs of the legislative process more disciplined to the standards of good governance and more closely related to its social roots.

Keywords: Legislative shortcomings - Parliament - Quality - Legal drafting -Effectiveness - Legislative governance.

المقدمة

صِيغت التشريعات العربية المعاصرة في ظرفية خاصة جعلتها غير مستقرة نتاج تقلبات الأوضاع التاريخية والسياسية، حيث أدى تنازع المرجعيات إلى وجود تضارب واضح في فلسفة التشريع ومُوجّهاته، كما أثر عدم الاستقرار السياسي في عدة بلدان عربية على تماسك التشريع وتراكمه، ليُصبح في معظم الأحيان قاصرا عن بلوغ الرهانات المتوخاة منه، في ظل توالي عدة ظواهر سلبية أثرت على فعالية النصوص القانونية وفاعليتها كالتضخم والتشتت والفراغ والتضارب.

لقد لعب العامل التاريخي دورا مهما في إعطاب التشريع العربي، بحكم ظروف النشأة وسياقات التحول من مذهبية قانونية محلية تمتح من الفقه والعرف إلى منظومة حداثية تستند على مرجعيات القانون الوضعي، وما صاحب ذلك من محاولات "استنبات" أفكار تشريعية "دخيلة" في بيئة مغايرة، ومن بروز" مقاومات" متعددة ظلت تلوذ بقانونها الخاص وتمانع في الانضباط للحداثة القانونية.

إلى جانب ذلك، ثمة عوامل جديدة فاقمت من القصور التشريعي في ظل التأثيرات المتتالية لظاهرة العولمة التي فرضت تحديات جديدة على منهجية صياغة القوانين وعلى كيفيات إنفاذها، وعمقت أكثر التوترات بين المستويين الكوني والمحلي للتشريع ببروز إشكالات التوحيد والتنميط والتقريب التي أصبحت ترخي بظلالها على الدول العربية، سواء من خلال دور لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، أو من خلال تأثير المنظمات الدولية المانحة على الترسانة التشريعية العربية وخاصة البنك الدولي ومنظمة التنمية الاقتصادية والتعاون. ناهيك عن الاشتراطات التشريعية في برامج الشراكة مع القوى الاقتصادية الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

لقد أدت التحديات الاقتصادية والاجتماعية إلى جعل المنظومة التشريعية العربية مخترقة بمفارقات عديدة، حيث أصبح القانون الصلب متجاوزا بالشكل المتعارف عليه كمجموعة قواعد عامة ومجردة وملزمة ومنظمة للسلوك الإنساني، مقابل القانون المرن (Soft law) الذي أصبح يتمدد أكثر بظهور مصادر جديدة للتشريع تمتح من النصوص الإرشادية والتوجيهية ومن والدلائل والوثائق النموذجية. نشير كذلك إلى مفارقة أخرى تتمثل في اتساع الفجوة بين "التشريع الرسمي" الذي ينزع نحو المثالية وبين "التشريع الفعلي" الذي يعبر عن الأعراف المرعية في علاقات الأفراد والجماعات. كما نشير إلى تقابل آخر بين "قانون تداولي" يُوضع من قبل البرلمان و"قانون تفاوضي" يُصاغ ضمن تسويات توافقية مع القوى المُهيمنة، ليغدو التشريع في بعض السياقات تعبيرا عن مصالح الفاعلين الاقتصاديين وليس عن إرادة الأمة.

في ضوء ذلك، نتساءل عن تمظهرات القصور التشريعي بالعالم العربي وعن جذوره وعوامله وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، وعن المداخل الممكنة لجعل التشريعات العربية أكثر حيوية، وأقدر على الاستجابة للتحولات الاجتماعية، في ضوء بعض التجارب المُثلى على الصعيدين الدولي والعربي في مجال تعزيز مؤشرات الحكامة التشريعية وضمانات توجيهها لجعل المنظومة القانونية أكثر فاعلية وعدالة.

للإجابة عن هذه الإشكالية سنقسم الورقة البحثية إلى محورين، الأول سنخصصه لاستعراض أوجه القصور التشريعي ورصد جذوره ومظاهره وآثاره، على أن نعمد في المحور الثاني إلى استشراف الاستجابات المطلوبة لتجاوزه، عبر اعتماد مداخل متعددة يمكن الرهان عليها في استئصال جذور القصور، وفي تهيئة الأرضية المناسبة لضمان التكامل بين الأبعاد الموضوعية والإجرائية للتشريع، وبين المستويين السياسي والتقني في صناعة التشريعات، إضافة إلى اتخاذ الضمانات اللازمة لتجسير الهوة بين المرجعيات القانونية وبين الوقائع الاجتماعية لجعل التشريع أكثر حيوية وفاعلية.

أولا: ظاهرة القصور التشريعي في العالم العربي: التجليات والتأثيرات

يأخذ قصور التشريعات العربية تجليات شتى تتفاوت درجتها تبعا لخصوصية كل تجربة تشريعية وسياقها التاريخي، مع وجود إشكالات متقاطعة تأخذ أشكالا متعددة كالتضخم والتشتت والإغفال والغموض (المطلب الأول). وبغض النظر عن التداعيات القانونية التي تنجم عنها من حيث ضعف الامتثال لمقومات المشروعية وتماسك وتراتبية القواعد التشريعية، فإنها تطرح تأثيرات بعيدة المدى على صعيد فاعلية التشريع وقدرته على توجيه الحياة العامة وتنظيم العلاقات الاجتماعية (المطلب الثاني).

١) مظاهر وجذور قصور التشريعات في المنطقة العربية

يُقصد بالقصور التشريعي عجز المنظومة القانونية عن معالجة القضايا والمسائل المعروضة، نتاج الإهمال والسكوت، أو بسبب عيوب جسيمة في الصياغة وفي تحديد المفاهيم[١]، كما يُقصد به في بعض الأحيان عدم قدرة النصوص التشريعية على تلبية الانتظارات المجتمعية، وعدم تضمن النص التشريعي لما تقوم الحاجة إليه من أحكام تفصيلية أو جزئية[٢]، في ظل محدودية مواكبة المشرع للتحولات الجارية على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما يترتب عن ذلك من اتساع الفجوة بين النص والواقع، وفقدان التشريع لحيويته اللازمة لاستيعاب المستجدات وإدماجها.

في ضوء هذا التحديد لا يقتصر القصور التشريعي على صور نمطية، بل يأخذ تمظهرات متعددة، في مقدمتها وضعيات البياض التشريعي، مثل الفراغ التشريعي بتواتر حالات عدم التنصيص على حكم قضية طارئة أو نازلة مستجدة في مجال من مجالات الحياة[٣]. فبالرغم من كثافة التشريع تظل عدة أوضاع بدون أي تأطير، إما تعمدا رغبة في عدم تضخيم التشريع واستجابة لضغط مركبات المصالح المستفيدة من استمرار هذه الأوضاع، أو نتاج جمود التشريعات حيث يُؤدّي عدم تحيينها ومراجعتها إلى جعلها متجاوزة، لتظل جوانب عدة من الحياة الاجتماعية غير مُؤطَّرة تشريعيا. ارتباطا بذلك نشير إلى ظاهرة الإغفال التشريعي، فعلى الرغم من تدخل المشرع لتنظيم مسائل وحقوق معينة وفق ما يتمتع به من سلطة تقديرية فإنه يعجز عن الإحاطة بمختلف أبعاد الظاهرة المراد معالجتها، وما ينتج عن ذلك من مساس بالضمانات المطلوبة لممارسة تلك الحقوق[٤].

في مقابل ذلك، تبرز ظاهرة التضخم التشريعي (Inflation Législative) التي تخفي بدورها عدة إشكالات سياسية ترتبط بتعدد المتدخلين في المسار التشريعي وبتقلبات السلطة التشريعية (les aléas législatifs)، حيث يعرف إيقاع صناعة التشريع صعودا ونزولا تبعا للتحولات السياسية، فعلى سبيل المثال شهدت موجات التحول السياسي في أعقاب الربيع العربي طفرة تشريعية استثنائية، ففي تونس تسارعت وتيرة الإنتاج التشريعي لمواكبة الانتقال الديمقراطي بوضع قوانين جديدة تحدد ملامح الجمهورية الثانية، وتكييف المنظومة القانونية مع الدستور الجديد[٥]، وفي المملكة المغربية بلغ إنتاج الولاية التشريعية التاسعة (٢٠١١-٢٠١٦) ما يناهز 25% من مجموع القوانين المصادق عليها منذ ١٩٦٣، ليحقق رقما قياسيا سنة ٢٠١٥ بمعدل صدور قانون كل يوم ونصف و٣ مراسيم يوميا. أما مصر فقد عرفت وتيرة غير مسبوقة في السنوات الأخيرة بإصدار قانون كل ٣٠ دقيقة باحتساب أوقات الزمن التشريعي، وهو مؤشر خطير ينم عن تسرع غير مبرر في إصدار التشريعات[٦].

تأخذ ظاهرة التضخم التشريعي صورا أخرى تتمثل في كثرة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم مسائل ومجالات معينة بشكل يؤثر في بعض الأحيان على فعاليتها، ويؤدي إلى إرباك العمل بنصوص قانونية أخرى[٧]، وفي تضخم حجم هذه النصوص وكثرة بنودها وتشعب

---

[١] عامر إبراهيم أحمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المعهد، العدد ٧، معهد المعلمين للدراسات العليا، بغداد، ٢٠٢١، ص ٦٤.

[٢] محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية، المجلد التاسع، العدد الثالث، ٢٠٢١، ص ٩١٨.

[٣] خالد موهيب، صناعة التشريع بالمغرب: بين تحدي القصور التشريعي ومطلب الحكامة التشريعية، شوهد في ٢٣/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QbmADH

[٤] فواز محمد صقر الخرينج، مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الاغفال التشريعي، المجلة القانونية، المجلد ٨ العدد ١٤، ٢٠٢٠، ص ٤٩٥٤.

[٥] وفاء زعفران الأندلسي، دليل السلطة التشريعية في تطبيق الفصل ٤٩ من الدستور بين مقتضيات دستورية القانون ومقومات التشريع الجيد، المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، استوكهولم، ٢٠٢١، ص ٢٦.

[٦] عباري قباري، اللجنة العليا للإصلاح التشريعي: مقصلة التشريع في مصر، المعهد المصري للدراسات، ٢٠٢٢، ص ١٧، شوهد في ٠٩/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QmVeKX

[٧] عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، تضخم القواعد القانونية- التشريعية دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٦ العدد ٢٣، ٢٠١٤، ص ١٤٧.

مضامينها بلا طائل، إضافة إلى تكريس التشتت التشريعي بوجود نصوص متعددة تؤطر نفس المجال بدون أي مجهود لتجميعها ضمن مدونة جامعة، خاصة في مجالات حساسة كالعقار والتعمير والتنظيم المحلي، بدل ضمها في مجموعة متناسقة كما هو الأمر بالنسبة لمدونات الأسرة والتجارة.

علاقة بذلك، نشير إلى تفاوت سرعات التنزيل التشريعي للمقتضيات التشريعية، ذلك أن مجرد وضع دستور جديد -مَهما- كان مثالياً لن تكون له أية قيمة قانونية أو اجتماعية ما لم تُترجم النصوص والمبادئ التي جاء بها إلى قوانين تعبر بصدق عن الواقع الجديد، ومن مؤشرات ذلك التأخير الحاصل في إصدار التشريعات المنظمة للحقوق والحريات بشكل يؤدي إلى تعطيل ممارستها، فعلى سبيل المثال لم يصدر المشرع العراقي أي قانون لتنظيم الحريات التي نصت عليها المادة ٣٨ من الدستور على الرغم من مرور مدة طويلة[١]، أكثر من ذلك لا زالت قوانين الحقبة الماضية التي حكمت العراق هي النافذة إلى اليوم، على الرغم من تعبير بعض مقتضياتها عن تلك الحقبة وتعارضها مع القيم التي جاء بها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥[٢]، نشير كذلك إلى التجربة المغربية التي تعرف تباطؤا غير مبرر في وضع تشريعات تأسيسية لاستكمال مسار الإصلاح الدستوري وضامنة للحريات والحقوق الأساسية، بحيث لم تصدر عدة قوانين تنظيمية إلى حد الآن، مثل القانون التنظيمي للإضراب والقانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية، بالإضافة إلى نصوص أخرى لازالت مجمدة في رفوف الأمانة العامة للحكومة والبرلمان منذ عدة سنوات.

ارتباطا بذلك، نشير إلى إشكالية أخرى لا تقل خطورة تتمثل في كثرة الإحالات ضمن النصوص القانونية، إلى درجة أن يصير القانون مجرد تصريح أدبي أو "إعلان نوايا"، لأن تفعيل مجمل مقتضياته يتوقف على إصدار نصوص أخرى توضح التباساته وتدقق كيفيات تطبيقه، ويأخذ ذلك أشكالا متعددة، كقيام المشرع بتحديد مفهوم معين في نص قانوني، ثم يقوم بالإحالة على نص آخر غير النص الأول لأجل إتمامه، وبالتنصيص على عقوبة في نص في حين ينظم الفعل في نص آخر، وهو ما يتناقض مع مقومات العدالة الجنائية، فحتى يحقق النص التشريعي العلة من وضعه يجب أن يكون كاملا مبينا الفعل الإجرامي والعقوبة الواجبة التطبيق، كما يتعين على المشرع أن يحدد في وضوح تام طبيعة ومدى العقوبات التي يضعها للجرائم[٣].

على المستوى اللغوي، لم تسفر التحسينات المتتالية عن أي تطور ملموس في صياغة التشريعات، حيث يصعب في بعض النصوص تمييز الخطاب القانوني عن باقي الخطابات الفلسفية والسياسية والأدبية، فضلا عن الأخطاء التي تصاحب عملية تحرير القواعد القانونية، والتي تُؤثر سلبا في شكلها فتنفي عنها صفة الاختصار والإيجاز الضروريين لحسن سلامة وإخراج القاعدة القانونية[٤]، وفي مضمونها ومقصديتها لأن الغموض الذي يشوب صياغتها يؤدي إلى المس بالغاية التي وضعت لأجلها، في ظل صياغات ملتبسة تجعلها حمالة أوجه وتعقد من مهمة فهم الأحكام ومرامي المشرع بدون الاستعانة بطرق التفسير المختلفة[٥]، التي تكتنفها عدة مخاطر بتجاوز حدود التأويل إلى التشريع بتكريس دور إنشائي لأجهزة التفسير الإدارية والفقهية والقضائية، وقد كان في الإمكان تحجيم هذا الالتباس بتوظيف تقنيات تدعم انفتاح النص القانوني، كالإفصاح عن نية المشرع عبر تحديد أهداف وأبعاد التشريع في نصوص موازية تتخذ شكل بيان الأسباب والتصدير والمذكرة التقديمية، أو داخل المتن عبر تحديد المفاهيم الأساسية لكل نص تشريعي. وهي ممارسة لم يُشرع في العمل بها إلا في السنوات الأخيرة وبشكل انتقائي.

يقود غموض التشريع كذلك إلى تغذية التوتر بين القواعد القانونية، بخلق التعارض بين النصوص التشريعية، وضمن النص التشريعي الواحد بحيث يتم وضع قاعدة تأمر بعمل معين وقاعدة أخرى تمنع القيام به[٦]، كما أنه يجعل من الصعوبة بمكان التعرف على حدود ونطاق بعض القواعد في ظل إيراد تعابير تخفي أكثر مما تكشف، إذ يصعب في بعض الأحيان التمييز بين القاعدة والاستثناء كعبارتي "عند الضرورة" أو "متى اقتضت المصلحة العامة ذلك"، وبين الإلزام والتخيير كالالتباسات التي تخلقها بعض الألفاظ مثل لفظ "يتعين" الذي تتباين دلالاته ما بين الإلزام والحث حتى داخل نفس النص تبعا للسياق الذي ورد فيه.

٢) التأثيرات الهيكلية لقصور التشريعات بالعالم العربي وامتداداتها

تكمن معضلة القصور التشريعي في التبعات التي تنجم عنها، لعل أخطرها المس بالأمن القانوني بوجود قواعد قانونية ملتبسة ومائعة وغير مستقرة يصعب تطبيقها على جمع الأشخاص وما لذلك من مس بالسكينة العامة واستقرار المراكز القانونية، ومن تأثير على ثقة المواطنين في الدولة[٧]، ليتحول التشريع من ضمانة للتنظيم المتوازن لعلاقات الأفراد والجماعات، وحماية الحقوق والحريات، إلى معول لنسف تماسك البنيان الاجتماعي وترسيم وضعيات اللاأمن واللاعدالة، الأمر الذي يغذي الشك في التشريع كوسيلة فعالة للتدخل العمومي.

إن غياب سياسة تشريعية متماسكة يحول دون تمثُّل فلسفة وأهداف التشريع، ويؤثر على استقرار المنظومة القانونية وعلى صلتها بجذورها الاجتماعية. ونشير بهذا الخصوص إلى تفاقم الانفصال بين النص القانوني الجامد والواقع الاجتماعي المتحرك، وما يكتنف ذلك من تهديد جدي لسيادة القانون، ولقوته المعيارية في مواجهة أشكال متعددة من "المقاومات" التي ما انفكت تحاول الانفلات من عقال القواعد القانونية، حيث يصبح من الناحية العملية مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون في مهب الريح، بل يغدو في أحايين كثيرة مجرد أسطورة في ظل الشرخ البيّن الذي يتسع باستمرار بين فئات استمرأت استغلال القانون لتحصين امتيازاتها وفئات أخرى تتحمل العبء الأكبر في إنفاذ

---

(١) حيدر طالب الإمارة، سرى حارث عبد الكريم، آثار الإغفال التشريعي الاجتماعية: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٣٥.

(٢) فارس حامد عبد الكريم، القصور التشريعي: بحث في فلسفة القانون الوضعي، شوهد في ١٣/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QxSBWd

(٣) عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٩١-١٩٢.

(٤) ليث رضى نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع حول القانون أداة للإصلاح والتطوير، العدد ٢، الجزء الأول، ٢٠١٧، ص ٤١٩.

(٥)عبد القادر الشيخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا-فقها-قضاء-محاماة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ١١٢.

(٦)عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، مجلة دجلة، كلية دجلة الجامعة، المجلد ٢، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ٣٢.

(٧) ميثم فالح حسين، ومحمد جبار تويه، صياغة القواعد الجنائية وأثرها في تعزيز ثقة المواطن بالدولة، مجلة العلوم التربوية والاجتماعية، المجلد ٦ العدد ٥، ماي ٢٠١٩، ص ٥٥٩.

التشريعات، الأمر الذي جعل البعض يعتبر أن القانون لم يعد أسمى تعبير عن إرادة الأمة كما تنص على ذلك الدساتير، بل أصبح أسمى تعبير عن إرادة الفاعل الاقتصادي، الذي أصبح يملك اليد الطُّولى في صناعة التشريعات ذات الصلة بالاستثمار وحرية المنافسة.

تبعا لذلك، تفاقمت بشكل لافت مظاهر التنافر بين القواعد القانونية والجذور الاجتماعية، حيث لا يعبر الإنتاج التشريعي في الكثير من الأحوال عن حاجة مجتمعية معينة، بل يعبر عن انشغالات النخب لكونه يُصاغ بكيفية فوقية في غرف مغلقة بدل أن يتولد عن نقاش عمومي يقدمه المجتمع[١]. ويؤدي غياب النقاش العمومي حول القوانين إلى تعميق أزمة النسق القانوني وتكريس لا فعلية النصوص التي تُصنع من الأعلى بدلا من الأسفل بتعبير عالم الأنثروبولوجيا نجيب بودربالة[٢]، ونشير بهذا الخصوص إلى تمييز علماء فلسفة القانون بين وجود التشريع وفعاليته، التي لا تتحقق إلا بتجذره في الوجدان الاجتماعي وباقتناع الجمهور بمصداقيته، وبدل ذلك ما فتئت تبتعد قواعد التشريع عن أعراف المخاطبين به الأمر الذي يغذي ظاهرة اغتراب القانون عن واقع المجتمع[٣]، وهو ما يخلق فجوة عميقة بين "تشريعات الجريدة الرسمية" التي تنزع نحو المثالية وتكرس حالة من "الدوغمائية" القانونية، و"تشريع حي" - بتعبير عالم الاجتماع القانوني يوجين إيرليخ (Eugen Ehrlich)- يَمتح من الممارسات والأعراف، ومن التحايل على النصوص من قبل القائمين على إنفاذ القانون والمخاطبين به على حد سواء، ونأخذ على سبيل المثال الكحوليات التي يمنع قانونيا بيعها لغير المسلمين لكن الواقع يشهد على عكس ذلك، وقوانين التعمير التي تنضح بمخالفات لا حصر لها لتنظيم الحياة العمرانية لكن عمليا منح رخص التعمير يمر عبر مساطر وقوانين "عرفية" تتحكم بالفعل في تنظيم الحياة الاجتماعية. هذه الازدواجية بين التشريع الرسمي والتشريع "الموازي" تطرح على المحك أزمة الصياغة التشريعية التي تنتج نصوصا نمطية بدون روح وفاقدة لإمكانيات التوظيف والتكيف في سياقات متجددة[٤].

ضمن نفس السياق، من المفروض أن يُعبّر التشريع عن الحاجيات الوطنية وذلك لا يتعارض مع الاستفادة من التشريعات الأجنبية، بل هو أمر مطلوب في سياق البحث عن الحلول التشريعية للتحديات المستجدة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، غير أن الواقع يثبت إفراطا واضحا في "استيراد" التشريعات الدولية بدون أية إرادة لملاءمتها مع الخصوصيات المحلية، سواء تعلق الأمر بتبعات التعاون القانوني بين الدول، أو مع المنظمات غير الحكومية التابعة لبعض الدول التي تسعى لتمرير أفكار قانونية مُعينة إلى التشريعات الوطنية كالوكالة الأمريكية للتنمية والمعهد الديموقراطي الأمريكي، أو بالتجمعات الإقليمية، حيث ساهمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في صياغة عدة تشريعات عربية، كما أفضت استحقاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي إلى تعديل عدة نصوص قانونية وصياغة أخرى في إطار إنجاح مسلسل التقارب القانوني، وغيرها من البرامج التي أفضت إلى التقليص المستمر لمساحة ممارسة الدول العربية لسيادتها التشريعية، وما يرتبه ذلك من انحسار لمبدأ قومية التشريع لصالح عالميته[٥].

ارتباطا بذلك نشير إلى تكريس حالة من التنميط التشريعي وتهديد واضح للهوية التشريعية العربية[٦]، في ظل استنساخ عدة نصوص قانونية تحت تأثيرات العولمة وخاصة في المجالات المرتبطة بالتبادل الاقتصادي وحرية التجارة، حيث لعبت منظمة التجارة العالمية ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (Uncitral) دورا مهما في صياغة عدة نصوص مرجعية وحث الدول الأعضاء على إدماجها في نظامها التشريعي، كالقانون النموذجي في شأن التعاقد في ١٩٩٣ للمساعدة على إصلاح القوانين المتعلقة بإجراءات التعاقد، والقانون النموذجي للتجارة الإلكترونية ١٩٩٦، الذي تبعه إصدار عدة تشريعات عربية لأجرأة مضامينه مثل القانون ٥٣,٠٥ المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية بالمغرب، والقانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني سنة ٢٠٠١ الذي شكل النواة الصلبة لصياغة التشريعات ذات الصلة في عدة دول عربية كالإمارات العربية المتحدة (٢٠٠٦)، والمملكة العربية السعودية (٢٠٠٧)، وعمان (٢٠٠٨)، وقطر (2010)[٧].

في مقابل هذا الاندفاع نحو التماهي مع التشريعات الدولية تم تسجيل نوع من الإحجام عن التعاون في المجال القانوني بين الدول العربية، حيث لم تسفر مختلف المحاولات السابقة عن توحيد الإطار التشريعي العربي، منذ إقرار خطة صنعاء لتوحيد التشريعات العربية سنة ١٩٨١، وما نتج عنها من إصدار مجموعة من التشريعات النموذجية الاسترشادية لكنها بقيت في الإطار الاستشاري غير الملزم[٨]، ونشير على سبيل المثال إلى أنه على الرغم من وضع الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات كنموذج يُحتذى به بالنسبة للدول الأعضاء فإن معظم التشريعات العربية لم ترتق إلى معايير هذا النموذج، في ظل التضارب الحاصل حول الأفعال المجرمة والإجراءات الجزائية وما لذلك من تأثير على إضعاف التعاون بين الدول العربية في المجالات القضائية والأمنية[٩].

على الرغم من إحداث الجامعة العربية للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية الذي قام بمجهود مقدر في توحيد المصطلحات القانونية والقضائية العربية من أجل الوصول إلى منظومة عربية متسقة[١٠]. فإن دوره ظل محدودا في تدعيم التقارب التشريعي بين البلدان العربية نتاج عدة عوامل ترتبط أساسا بضعف الإرادة السياسية، وتباين المرجعيات القانونية التي تستلهم منها الدول العربية تشريعاتها، حيث تجنح بعض الدول نحو النهل من التجربة الفرنسية مقابل أخرى أكثر ارتباطا بالتجارب الأنجلوساكسونية. وقد كان بالإمكان أن تثمر جهود التوحيد

---

(١) طارق عبد العال، سيسيولوجيا القانون.. تفعيل دور الجماعة في التشريع، شوهد في ١٩/٠٧/٢٠٢٢ في: https://bit.ly/3blug1a

(٢) نجيب بودربالة، القانون بين القبيلة والأمة والدولة، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، ٢٠١٥، ص. ٢٩٤. أورده أحمد السكسيوي، أزمة التشريع بالمغرب.. صياغة غير منضبطة وفاعلية غائبة، الجزيرة، في ٢٩/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3vVPvn7

(٣) سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، ضمن "مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية"، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، شيكاكو، ٢٠٠٥، ص ٨-٩.

(٤) عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٥) سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، مجلة القانونية، العدد الأول، هيئة التشريع والإفتاء القانوني بمملكة البحرين، ٢٠١٤، ص ٢٩.

(٦) عبد الناصر هياجنه، توطين التشريع وبناء الهوية التشريعية، كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠١٩/١٢/٣٠، شوهد في ١٠/٠٨/٢٠٢٢ في: https://bit.ly/3QyqTPW

(٧) تقرير حول تفعيل قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التوقيعات الإلكترونية، شوهد في ١٢/٠٨/٢٠٢٢، متاح على موقع لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، على الرابط: https://bit.ly/3QyUodP

(٨) أكرم عبد الرزاق المشهداني، توحيد التشريعات العربية: الأهمية والأبعاد والتحديات، شوهد في ٢٩/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3p7BTla

(٩) حمدان بن درويش الغامدي، مدى فاعلية التشريعات الوطنية للحد من الجرائم المعلوماتية، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة أسيوط، المجلد ٣٢، العدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٣٥٢.

(١٠) محمد شريف بسيوني، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، ضمن "مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية"، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، شيكاكو، ٢٠٠٥، ص ٤.

تقليصا لبعض مظاهر القصور، كما هو الحال مع الدول الأوربية التي تمكنت من تطوير تشريعاتها بفضل تبادل الخبرات في مجال الحكامة التشريعية، عبر مجموعة من الآليات كإحداث منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) للجنة السياسات التنظيمية (RPC)، التي أُنيط بها تعميم الممارسات الفضلى في مجال التقييم المسبق للتشريع اعتمادا على مؤشرات دقيقة لحساب التكاليف والفوائد والمخاطر[١]، وكذا توقع التأثيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للتشريع وبلورة الاستجابات المطلوبة، وهذا يقودنا إلى استشراف ممكنات توظيف مؤشرات الحكامة الجيدة للارتقاء بجودة وفعالية التشريعات العربية.

ثانيا: مداخل معالجة القصور التشريعي بالدول العربية في ضوء التحديات الراهنة

للخروج من المآزق الناجمة عن قصور التشريعات بالدول العربية يتوجب إعمال مداخل متعددة للارتقاء بحكامة الإنتاج التشريعي، عن طريق إعادة النظر في مجمل السيرورات والمسارات المتحكمة في إنتاج التشريعات في أفق إرساء علاقة متوازنة بين مختلف المتدخلين في منظومة صناعة القوانين (المطلب الأول)، إلى جانب مداخل أخرى ذات طابع تقني يمكن الرهان عليها لجعل مخرجات العملية التشريعية أكثر جودة وشفافية وفعالية (المطلب الثاني).

١) الارتقاء بصناعة التشريع في العالم العربي بين الجوانب السياسية والتقنية

إن جزءا لا يستهان به من قصور التشريعات العربية يعود بالدرجة الأولى إلى عوامل سياسية محضة، فصناعة التشريع لا ترتبط فقط بالتوظيف الجيد لتقنيات تحرير النصوص القانونية، بل هو في المقام الأول عمل سياسي يعبر عن حالات التوافق السياسي[٢]، حيث تفتقد جل الدول العربية إلى "برنامج تشريعي" واضح يحدد الأجندة التشريعية ضمن مدى زمني يُمكِّن من التحكم في إيقاع التشريع، ومن تفادي ظواهر مشينة كالتضخم والتباطؤ التي طالما أثرت على جودة وفاعلية النصوص القانونية، ولذلك من شأن وضع مخططات تشريعية تغطي الزمن الحكومي أن تحقق أكبر قدر من النجاعة في إنتاج التشريع وتفادي الاضطرابات التي تحدث إثر كل تغيير سياسي، ليس فقط على المستوى الإجرائي بتعديل النصوص القائمة، بل حتى من الناحية الموضوعية بإحداث تغيير جذري ومفاجئ في فلسفة التشريع بشكل قد يُربك العلاقات الاجتماعية والإدارية.

استنادا على هذا التحليل، يمكن القول أن جل الأعطاب التي تعتري منظومة صناعة التشريع تعود للتداخل الحاصل بين الفاعلين التقنيين والسياسيين في إنتاج النصوص التشريعية، خاصة مع التأزم المتواصل لمعضلة الشرعية السياسية، عبر تطور وزيادة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الدول العربية[٣]، وهنا يتجلى المدخل السياسي في تجويد التشريعات بالعالم العربي وتجاوز ما اعتراها من خلل، حيث تعتبر الديموقراطية شرطا رئيسيا لكفاءة التشريع ورسوخه في البنية الاجتماعية وتحقيق فاعليته، ولن يتحقق ذلك بكيفية تلقائية بمجرد وجود برلمان صوري، بل يجب أن يكون منتخبا بطريقة ديموقراطية، وأن تكون عملية وضع التشريع ذاته ومناقشته وإقراراه قد تمت بأسلوب ديموقراطي، وألا تكون آليات السلطة التنفيذية هي المصدر الرئيسي للتشريع، بل يتعين أن يباشر أعضاء السلطة التشريعية دورهم المخول بمقتضى الدستور بتقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين تعبيرا عن مصالح مجموع المواطنين[٤]، وليس تعبيرا عن المصالح الشخصية والفئوية، أو خدمة لأجندة "اللوبيات" الاقتصادية التي لم تنفك عن المحاولة لتوجيه العملية التشريعية برمتها لخلق "ريع تشريعي" يمنحها امتيازات تخدم مصالحها.

بغية إقدار البرلمان على مواجهة التحديات الجديدة للتشريع، يتوجب خلق أجهزة استشارية تساعد ممثلي الأمة على التحكم في زمام العملية التشريعية، وعلى الرغم من تجارب بعض الدول العربية بهذا الخصوص، كالمغرب عبر مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية بمجلس المستشارين والمركز البرلماني للأبحاث والدراسات بمجلس النواب، وتونس من خلال مركز الدراسات والبحوث البرلمانية، والكويت عبر إدارة الدارسات والبحوث لمجلس الأمة، فإن تأثيرها من الناحية العملية في حكم العدم بسبب عدة معيقات هيكلية ووظيفية، ومن المفيد بهذا الخصوص إحداث مراكز للتدريب البرلماني تتولى إخضاع النواب لدورات متخصصة ومنها فن الصياغة التشريعية[٥]، مع وضع خبراء متخصصين رهن إشارة الفرق البرلمانية لمصاحبتها في صياغة المقترحات وتقديم التعديلات والتفاعل مع مواقف الحكومة. إلى جانب ذلك يتعين توفير المعدات اللوجستية الضرورية التي تعد جزءا لا يتجزأ من عملية تحسين الصياغة التشريعية، بإرساء مكتبة ثرية تهم أهم المراجع ذات الصلة بالقانون والعلوم الاجتماعية[٦]، على غرار كندا التي تحتوي مكتبتها البرلمانية على أكثر من ٢٠٠ ألف مرجع، ومكتبة مجلس العموم ببريطانيا التي يشرف عليها ١٢٠ موظفا جزء منهم مكلف بمد النواب بالمراجع والملفات القانونية الضرورية لعملهم التشريعي، ومصلحة المراجع التشريعية بمكتبة الكونغرس التي يشتغل بها ٣٠٠ عامل، مع توظيف البيئة المعلوماتية بتقديم حلول ملائمة تساهم في نشر ثقافة جودة التشريع[٧].

نشير بهذا الخصوص إلى دور الإدارة التشريعية في السهر على الصياغة الجيدة للتشريعات، من خلال دور الفنيين بالمصالح المكلفة بالتشريع بالقطاعات الوزارية في توافر شروط الدقة والوضوح والتجرد والمرونة في نصوص التشريع طيلة المراحل التي تمر منها، الأمر الذي يفرض توظيف خبراء متخصصين في القانون واللسانيات وعلم الاجتماع والاقتصاد وغيرها من التخصصات المجاورة بغية بلورة

---

(1) Ex ante regulatory impact assessment in the Netherlands, OECD, Paris, 2020, p.15-16. Consulté le ٣٠/٠٧/٢٠٢٢. https://bit.ly/3vIHRNl

(2) Rachid Khelloufi, rediger la loi : le bon niveau normatif, Idara, revue de l'Ecole nationale d'administration, n°39, 2010, p.111.

(٣) كريم سيد عبد الرزاق، صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب العربية، مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية، المجلد ٥٧ العدد الخامس، ٢٠٢٠، ص ٢٨٤.

(٤) سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، مرجع سابق، ص ١٢.

(٥) بلال عقل الصنديد، دراسة متطلبات التشريع الجيد: نحو ISO للصياغات القانونية، شوهد في ١١/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QsfVEU

(٦) خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢ الجزء الأول، ٢٠١٧، ص ١٧٢.

(٧) بن حفاف إسماعيل، الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع، مجلة المعيار، المجلد ٤، العدد ٨، ٢٠١٣، ص ١١٩.

تحليل متكامل للتشريعات القائمة، وتحديد فجوات التشريع، وصياغة دقيقة للنص التشريعي وجعله صالحا للتطبيق الفعلي في كافة المجالات التي يتناولها حكمه وتفادي الاختلافات في تفسيره وتطبيقه(١).

موازاة مع تقوية قدرات الفاعلين "الرسميين" في صناعة القوانين، يمكن الرهان على مدخل المشاركة الشعبية في تعزيز ديموقراطية التشريع وتقوية جذوره الاجتماعية، وجعله عاكسا أكثر للإرادة العامة للأمة وللحاجيات المجتمعية الملحة، من خلال عدة تقنيات لإشراك الجمهور في سيرورة اقتراح واعتماد النصوص القانونية، كالاستعانة بآراء المنظمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث والدراسات، إضافة إلى تنظيم منتديات تشاركية مع المخاطبين بمشروع القانون، والانفتاح على الرأي العام عبر توظيف مختلف الوسائط الإعلامية من أجل استقبال آراء المواطنين وملاحظاتهم حول مشاريع النصوص التشريعية. ونشير بهذا الخصوص إلى تقنية التعليق ببعض الدول العربية كالمغرب بعرض مشاريع بعض النصوص بموقع الأمانة العامة للحكومة مع تخصيص لجنة مختصة بتلقي وتصنيف وتصفية التعليقات التي يقدمها المواطنون والفاعلون، لكن عمليا ظلت الحصيلة السنوية في حدود ٢٣ نصا تشريعيا وتنظيميا، نفس الأمر بالنسبة لإتاحة التعليقات على مشاريع النصوص المعروضة على البوابات الإلكترونية لعدة برلمانات عربية، ففي غياب أية ضمانات مسطرية تظل مجرد آلية جوفاء لإضفاء "مصداقية اجتماعية" على تشريعات سقطت من علٍ.

لقد أثبتت الدراسات السوسيولوجية أنه كلما أدمج الأفراد في صناعة التشريعات كلما كانت أكثر تعبيرا عن انشغالاتهم وكلما كانوا أكثر رضى واستعدادا للامتثال لها ولتنفيذها بالشكل المطلوب. لهذا الغرض برزت بعض إرهاصات التشريع التشاركي في بعض الدول العربية، حيث فتحت آلية الملتمسات الشعبية في مجال التشريع في المغرب المجال أمام المواطنين للمشاركة في مسطرة التشريع، ضمن شروط حددها قانون تنظيمي صدر تنفيذا للفصل ١٤ من دستور ٢٠١١ (٢)، غير أن كثرة التقييدات المسطرية والموضوعية حالت دون تفعيل هذا الآلية النوعية، الأمر الذي يحتم مراجعة شروطها وكيفيات تجسيدها حتى لا تبقى هذه المبادرة مستحيلة(٣)، مع تقاسم التجارب الفضلى بين الدول العربية والانفتاح على النماذج الدولية الرائدة، مثل المبادرة التشريعية الشعبية بإسبانيا كأداة تشاركية تسمح المواطنين باقتراح مشاريع قوانين وبتوظيف آليات المشاركة المواطنة في المسار التشريعي(٤).

نشير كذلك إلى أهمية المدخل القضائي في تجويد التشريعات وجعلها أكثر مشروعية، عبر دور القضاء الدستوري في احترام هرمية القواعد القانونية وسمو التشريع، بالتعامل مع القصور التشريعي كمعيار مُرجِّح في الحكم على عدم دستورية التشريعات، من خلال رقابة الإغفال التشريعي التي أصبحت من أهم أنواع الرقابة على دستورية القوانين واللوائح(٥). حيث لعبت المحكمة الدستورية العليا بمصر دورا مهما في التصدي لبعض حالات القصور التشريعي، من خلال مجموعة من القرارات قضت بموجبها بعدم دستورية عدة نصوص قانونية بسبب وجود عيوب جسيمة في الصياغة.

٢) الحكامة التشريعية وممكنات مساهمتها في استئصال جذور القصور التشريعي

تتوقف جودة التشريع على الإعمال الجيد لمعايير الحكامة الجيدة في كافة المراحل، ذلك أن مجرد وضع سياسة تشريعية وحسم التوترات بين المتدخلين في صناعتها لا يقود بالضرورة نحو مخرجات تشريعية في المستوى المطلوب ما لم تُمنح الأهمية اللازمة لعمليات التتبع والمواكبة، سواء تعلق الأمر بالمراحل التي تلي صدور القانون أو التي تسبق وتُصاحب إعداده، كاعتماد تقنية الأثر التشريعي، كأداة لتقييم الجدوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية(٦)، ومن بين الانعكاسات المُهيكِلة التي يمكن تحقيقها عبر دراسات الأثر التشريعي نذكر:

- **توجيه السياسة التشريعية**، عبر تقدير الحاجة للحلول التشريعية فلا يتم اللجوء إلى اقتراح مشاريع قوانين جديدة إلا عند الضرورة، تفاديا لإغراق المنظومة القانونية بنصوص غير ضرورية، الأمر الذي من شأنه التقليص من التضخم التشريعي الذي طالما أثر على جودة التشريع وفاعليته، حيث يتعين أن يظل الحل التشريع آخر علاج المطلوبة لحل المشاكل المستجدة بعد استنفاذ باقي الحلول، ولذلك يتعين توفير الشروط الضرورية لمنهجية قياس الأثر التشريعي بجعلها جزءا لا يتجزأ من خطة متكاملة لتحسين البيئة التشريعية(٧).

- **عقلنة الإنتاج التشريعي**: أثبتت التجارب الدولية دور منهجية قياس الأثر في عقلنة التشريع، كبريطانيا التي تمكنت عبر تجربة "التشريعات الأفضل" منذ ١٩٩٨ من التحكم في معدل الإنتاج التشريعي، والولايات المتحدة الأمريكية التي تمكنت عبر آلية التقييم الاقتصادي للتشريع منذ سنة ١٩٨١ من ضبط العملية التشريعية والتحكم في عدد القوانين. كما يمكن أن تسهم في توفير شروط تنفيذ القانون حيث تظل بعض القوانين مجمدة في انتظار إصدار نصوصها التطبيقية، ولذلك يتعين عند القيام بدراسة الأثر استشراف ضمانات تفعيل النصوص التشريعية، وتحديد آجال إصدار النصوص التنظيمية(٨).

-**تجويد الصياغة التشريعية**: من شأن وجود دراسات مسبقة أن يُسهم في تمحيص مشاريع النصوص لتفادي تضاربها وتعقيدها ومعالجة الأخطاء المحتملة قبل حدوثها. ومن هنا يمكن لقياس الأثر أن يُسهم في تقوية دعائم الأمن القانوني والقضائي، ومن ثم التقليص من المنازعات التي قد يثيرها تطبيق بعض القوانين جراء غموضها وتعدد مدلولاتها، وهو ما يفرض تعبئة الكفاءات المتخصصة في تحرير

---

(١) رشا محمد جعفر، أوجه القصور في الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية في القوانين الصادرة في ظل دستور ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مجلد ٣٠ عدد ٢، ٢٠١٥، ص ١٦.

(٢) القانون التنظيمي رقم ٦٤,١٤ بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم ٧١,٢١، الجريدة الرسمية رقم عدد ٧٠٢١ بتاريخ ٥ صفر ١٤٤٣ (١٣ سبتمبر ٢٠٢١).

(٣) حسن الحارس، مسار إنتاج التشريع الوطني المغربي وأهم الفاعلين فيه، شوهد في ٠٦/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3dhDTV6

(4) Rafaela Teresa Quintero Ortega, Iniciativa Legislativa Popularen España : aspectos normativos e incidencia práctica, Ars Iuris Salmanticensis, Vol. 2 Núm.1, 2014, P.139

(٥) الحسين عبد الدايم صابر محمد علي، رقابة الإغفال ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ١٢، العدد ١، مارس ٢٠٢٢، ص ٧٧٨.

(٦) محمد البداوي، منهجية تقييم أثر التشريعات كآلية لتحسين جودة صناعة التشريع، مجلة مسارات، عدد مزدوج ٩ -١٠، ٢٠٢٠، ص ٧٣.

(٧) دويني مختار، نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد ١٣، العدد ١، مارس ٢٠٢٢، ص ٥٦.

(٨) حاتم إيوزي، قياس الأثر التوقعي للتشريع بالمغرب، موقع العلوم القانونية، ٢ شتنبر ٢٠١٩، شوهد في ٠٢/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3vBUrws

دراسات الأثر بالهياكل الوزارية والبرلمانية ضمانا لجودة مخرجاتها[١].

- **تطوير الصناعة التشريعية**: للحيلولة دون توجيه الحكومة لآلية قياس الأثر للتحكم في الأجندة التشريعية، يتعين تقييد سلطتها التقديرية بهذا الخصوص، عبر إشراك البرلمان في إعداد دراسات الأثر التشريعي، مع جعل هذه الأخيرة مصدرا مهما لإغناء مرحلة مناقشة مشاريع القوانين، وهو ما يفرض القطع مع الممارسات الحالية بمعظم الدول العربية، حيث لا يُقدَّم للبرلمان سوى ملخصات لدراسة الأثر، مقارنة بالتجارب الرائدة مثل فرنسا حيث تُقدم نسخ كاملة ومفصلة من دراسات الأثر إلى البرلمان مرفقة بالنص المقترح، وإيطاليا حيث يتم وضع دراسات الأثر رهن إشارة اللجان الدائمة لإغناء مرحلة المناقشة، فيما ذهبت بريطانيا أبعد من ذلك بوضع نسخ من هذه الدراسات بالمكتبة البرلمانية.

على المستوى البعدي، تبرز المحاسبة كمعيار حاسم لمساءلة مسؤولية السلطات العمومية في تتبع تطبيق القوانين ومواكبة مسار دخولها إلى حيز التنفيذ، عبر الآليات الرقابية الموضوعة رهن إشارة البرلمان لمتابعة مآلات النصوص التشريعية التي صوَّت عليها[٢]، كما هو عليه الحال في المغرب من خلال دور اللجان الدائمة بمجلس النواب في إعداد تقارير حول ظروف تطبيق القوانين، وإن كانت الممارسة تكشف محدودية إعمال هذه الآلية في غياب الضمانات اللازمة للقيام بذلك. بالنسبة للحكومة، لم تسفر معظم التجارب العربية عن مكاسب تذكر في متابعة تنفيذ القوانين وإصدار تقارير سنوية حول إشكالات تطبيقها والاقتراحات المطلوبة للرفع من فعاليتها، إذا ما استثنينا نسبيا ما قامت به اللجنة العليا للإصلاح التشريعي بمصر بحصر التشريعات النافذة من أجل تنقيتها وتوحيدها وإزالة الترهل التشريعي، حيث نبَّهت إلى أنه من بين ٥٠ ألف نص تشريعي يوجد فقط ١٥ ألف صالح للتطبيق[٣]، الأمر الذي يفرض تطوير آليات مناسبة لمراجعة التشريعات بالدول العربية وتقييمها وملاءمتها باقتراح التصحيحات المطلوبة عبر عمليات التقليص والحذف والضم والتنقيح والتحيين.

من المداخل الأساسية لتعزيز الحكامة التشريعية جعل العملية التشريعية أكثر انكشافا ومقروئية، ونسجل بهذا الخصوص محاولات بعض الدول العربية تصحيح الغموض الذي يعتري مسطرة إنتاج التشريع بإصدار دلائل توضح المسار الذي تستغرقه القوانين من تحضيرها إلى نشرها، كالمغرب بإصدار الأمانة العامة للحكومة والبرلمان لعدة دلائل حول صياغة وتحيين القوانين وأرشفتها في إطار الشراكة مع الاتحاد الأوربي، لكن رغم ذلك تظل مسطرة التشريع غامضة، الأمر الذي يفرض إصدار دليل شامل لإعداد النصوص يشتمل على التقنيات والخطوات الضرورية لضمان جودة المنتوج التشريعي[٤]، ولتبسيط المساطر التشريعية وجعلها أكثر شفافية ومصداقية، مع الوعي ببعض المخاطر التي قد تصاحب هذه الدلائل بترجيح كفة الجانب التكنوقراطي وتقليص دور البرلمان في مسار إنتاج التشريعات.

كما تشكل الشفافية مدخلا مهما للارتقاء بالمعرفة القانونية وجعل المواطن يطلع بشكل سلس وسريع على المستجدات التشريعية. صحيح أنه وقع تقدم كبير في نشر النصوص التشريعية والتنظيمية ومحاضر اللجان والجلسات العامة بواسطة بوابات إلكترونية خاصة، لكن في المحصلة، لازال الطريق طويلا أمام الدول العربية لبلوغ أقصى درجة من المكاشفة والشفافية التي تعد مؤشرا جوهريا في مسار الانخراط في الحكومة المنفتحة[٥]، التي من استحقاقاتها نشر الحد الأقصى من المعلومات العمومية المتوفرة لدى السلطات وفي مقدمتها النشر الاستباقي بوضع كل الإطار التشريعي رهن إشارة المرتفقين، كنشر النصوص التحضيرية التي تفيد في معرفة إرادة المشرع وسياقات وخلفيات إعداد وتعديل وتمرير النصوص القانونية، والتوظيف الأمثل للتقنيات الحديثة في نشر المستجدات التشريعية عبر التطبيقات الرقمية.

ارتباطا بمسار إدماج المواطن في سيرورة التشريع، نشير إلى الدفع بعدم الدستورية كآلية لضمان سمو المقتضيات الدستورية وتطهير المنظومة القانونية من القواعد التي تُخالف الدستور[٦]، ورغم إرهاصات العمل بهذه الآلية في العالم العربي فإنها تعرف عدة إكراهات تحول دون خروجها إلى حيز التنفيذ خاصة من حيث الشروط الشكلية والموضوعية لتفعيلها، وطرق التصفية، وكيفيات الإحالة والطعن[٧]، فضلا عن التوجس من تأثيرها على النسق القضائي، ويمكن الاسترشاد ببعض التطبيقات الأوربية لهذه الآلية، كمسألة عدم الدستورية في اسبانيا، والمسألة الدستورية في ألمانيا، والمسألة ذات الأولوية بفرنسا (QPC)، حيث ساهم الولوج المباشر للأفراد إلى العدالة الدستورية في إثارة الانتباه إلى الاختلالات التي تشوب بعض النصوص القانونية والحد من مخاطر التشريع وتأثيراته السلبية، وجعل النظام القانوني أكثر استقرارا وتماسكا[٨].

الخاتمة

تعرف التشريعات العربية أوجه قصور لا حصر لها بوجود عدة مفارقات تطبع الإنتاج التشريعي، فمن جهة يتضخم التشريع إلى أبعد مدى في بعض المجالات والفترات مقابل انحصاره في أخرى، حيث تتسع مساحات الفراغ والإغفال التي يترتب عنها ترك قضايا شائكة بدون

---

(1) Brigitte Menguy, Les études d'impact des projets de loi doivent s'émanciper, Lagazettedescommunes, 09/10/2019. Consulté le ٢٩/٠٧/٢٠٢٢. https://bit.ly/3KujBTk

(2) Bertrand-Léo Combrade, L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif, Revue française d'administration publique, N°149, 2014, p.195.

(٣) هدى أبو بكر، ترسانة القوانين في مصر، شوهد في ١٢/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3zO2Pv7

(4) Rachid Khelloufi, rediger la loi : le bon niveau normatif, op, cit, p.111.

(٥) فوزي صلاح الدين، عولمة التشريعات وأثر ذلك على التشريعات الوطنية، آليات المواجهة التشريعية الوطنية والعربية لتحديات العولمة التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد ٦٦، ٢٠١٨، ص ٦.

(٦) لحسن الحميدي، القاضي الإداري والنص القانوني، دراسة تحليلية -نقدية في منهج ومرجعيات القاضي الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم ٢٠، ٢٠٢٢، ص ١٩٦.

(٧) قرساس مروة، بوكوبة خالد، آلية الدفع بعدم دستورية القوانين على ضوء آخر المستجدات دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠٢٢، ص ١١٥.

(8) Gaëlle Lichardos et Marie Eude, L'effet utile des décisions relatives au principe d'égalité, in : L'effet utile des décisions QPC, Institut Maurice Hauriou, Toulouse, 2020, P.26.

أية حلول تشريعية، وما لذلك من تأثيرات على صعيد مواكبة مخرجات العمل التشريعي لتطورات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ليصبح التشريع متجاوزا في كثير من الحالات نتاج افتقاده للفاعلية المطلوبة، ناهيك عن التداعيات السلبية على الحقوق والحريات بسبب التأويل المتعسف للمقتضيات التشريعية بسبب غموضها وعموميتها وتمييزها، على اعتبار أن عدة تشريعات لا تنضبط لمقومات العدالة والحياة والمساواة، بل تستهدف خدمة مصالح فئوية و"طبقية" معينة.

هذه المظاهر وغيرها ما فتئت تستمر، بل وتتفاقم، في ظل استمرار العوامل التي تُغذيها، حيث تعتري منظومة صناعة التشريع العربي عدة إكراهات هيكلية تجعلها قاصرة عن إنتاج قوانين ذات جودة وفعالية، ونميز بين عوامل خارجية عمقت من أزمة الهوية التشريعية وساهمت في خلق حالات من التشتت والفوضى في عمليات التقنين، وعوامل أخرى ذات أصول "محلية" مرتبطة أساسا بارتباكات الملاءمة بين النصوص المتوارثة عن التشريعات "الأصيلة"، وتنازع الصلاحيات بين الجانبين السياسي والإداري، فالبرلمانات، بحكم ضعف شرعيتها الديموقراطية والأعطاب التي تكتنف تشكيلها وترقي النخب السياسية، وكذا غموض مسطرة التشريع وعدم توازنها، تظل أبعد ما يكون عن إخراج نصوص قانونية تعبر عن الواقع الاجتماعي، إضافة إلى توظيف العقلنة البرلمانية لتبرير تحكم السلطة التنفيذية في المسار التشريعي، أما بالنسبة للأجهزة الفنية المختصة فهي لا تسهم بالشكل المطلوب في صياغة نصوص جيدة ومتوازنة في ظل افتقادها للكفاءات والإمكانيات الضرورية، إذ لم تسفر عن نشأة "بيروقراطية تشريعية" تمتلك أطرا متخصصة وتقاليد عمل راسخة تمكنها من إحكام عمليات تحرير النصوص القانونية طبقا لمعايير الحكامة الجيدة.

إن محاولات معالجة القصور التشريعي إذا أريد منها تصحيح الاختلالات القائمة وتحقيق الغايات المنشودة لا يجب أن تقتصر على معالجة المظاهر، بل يتعين أن تستهدف الأصول المغذية للظاهرة باجتثاث العوامل التي تنتج القصور، في أفق تكريس حكامة تشريعية شاملة تُوجّه منتوج العملية التشريعية لخدمة الشرائح الواسعة من المجتمع، على قاعدة المساواة والعدالة والحياد، وفي إطار من الوضوح والشفافية لتغذو السيرورة التشريعية أكثر انكشافا وبالتالي أكثر مصداقية ومقبولية. وهنا يطرح البعد السياسي للإصلاح التشريعي، بمراجعة الفلسفة العامة للتشريع وتأطير العلاقة بين التدخلين في صناعته بتوخي التكامل بين النخب التقنية والسياسية، وبين البرلمان والحكومة، مع الرهان أكثر على القضاء الدستوري لجعل مخرجات العملية التشريعية أكثر انضباطا لمقومات المشروعية وأكثر تعبيرا عن الإرادة العامة للأمة.

إن ردم الهوة بين المجتمع والتشريع وترسيخ الفاعلية الاجتماعية للقانون لن يتحقق إلا بإدماج المواطن في مختلف مفاصل المسار التشريعي، من مرحلة الإعداد عبر آلية التقييم المسبق للأثر التشريعي، والاقتراح عبر آلية الملتمسات، إلى مرحلة المناقشة عبر تقنية التعليق إلى المراحل التي تلي صدور القانون من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية، وغيرها من الآليات التي يمكن الاستناد عليها لتكريس تشاركية التشريع ولجعل المواطنين أكثر ثقة في المنظومة التشريعية ولتحقيق أعلى معدلات الأمن القانوني الذي يعد بدوره مدخلا حاسما لتحقيق الأمن القضائي.

من بين المداخل المهمة لتكريس الحكامة التشريعية بلورة لوحة قيادة للتحكم في الإنتاج التشريعي عبر عمليات مستمرة لتنقيح المنظومة القانونية من النصوص المتقادمة والمتعارضة ولتحيين التشريعات النافعة وتنقيحها وتطعيمها، مع إعمال آليات التتبع والتقييم من قبل البرلمان والحكومة للوقوف على مكاسب القوانين بعد دخولها حيز التنفيذ واقتراح التعديلات المطلوبة لتقويمها.

موازاة مع ذلك، يتعين الاستفادة من التجارب المقارنة لتسريع عملية التحول التشريعي، سواء على الصعيد الدولي عبر تكييف عمليات الاقتباس والتعاون في المجالات القانونية مع الدول الغربية والمنظمات الدولية لتتلاءم مع النسق القانوني الوطني، أو على المستوى العربي، بتعزيز آفاق العمل المشترك في أفق صياغة تشريعات عربية موحدة خاصة في المجالات ذات الأولوية.

لائحة المراجع

- إيوزي حاتم، قياس الأثر التوقعي للتشريع بالمغرب، موقع العلوم القانونية، ٢ شتنبر ٢٠١٩، شوهد في ٠٢/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3vBUrws
- البداوي محمد، منهجية تقييم أثر التشريعات كآلية لتحسين جودة صناعة التشريع، مجلة مسارات، عدد مزدوج ٩ -١٠، ٢٠٢٠.
- بن حفاف إسماعيل، الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع، مجلة المعيار، المجلد ٤، العدد ٨، ٢٠١٣.
- بن درويش الغامدي حمدان، مدى فاعلية التشريعات الوطنية للحد من الجرائم المعلوماتية، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة أسيوط، المجلد ٣٢، العدد ٣، ٢٠٢٠.
- بودربالة نجيب، القانون بين القبيلة والأمة والدولة، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، ٢٠١٥. أورده أحمد السكسيوي، أزمة التشريع بالمغرب.. صياغة غير منضبطة وفاعلية غائبة، موقع الجزيرة نت، في ٢٩/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3vVPvn7
- تقرير حول تفعيل قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التوقيعات الإلكترونية، شوهد في ١٢/٠٨/٢٠٢٢، متاح على موقع لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، على الرابط:https://bit.ly/3QyUodP
- الحارس حسن، مسار إنتاج التشريع الوطني المغربي وأهم الفاعلين فيه، شوهد في ٠٦/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3dhDTV6
- الحسين عبد الدايم صابر محمد علي، رقابة الإغفال ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ١٢، العدد ١، ٢٠٢٢.
- الحميدي لحسن، القاضي الإداري والنص القانوني، دراسة تحليلية -نقدية في منهج ومرجعيات القاضي الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم ٢٠، ٢٠٢٢.
- خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢ الجزء الأول، ٢٠١٧.
- دويني مختار، نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد ١٣، العدد ١، مارس ٢٠٢٢.
- رشا محمد جعفر، أوجه القصور في الصياغة التشريعية لقوانين الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية في القوانين الصادرة في ظل دستور ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مجلد ٣٠ عدد ٢، ٢٠١٥.
- زعفران الأندلسي وفاء، دليل السلطة التشريعية في تطبيق الفصل ٤٩ من الدستور بين مقتضيات دستورية القانون ومقومات التشريع الجيد، المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، استوكهولم، ٢٠٢١.

- سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، ضمن "مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية"، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، شيكاكو، ٢٠٠٥.
- سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، مجلة القانونية، العدد الأول، هيئة التشريع والإفتاء القانوني بمملكة البحرين، ٢٠١٤.
- الشيخلي عبد القادر، فن الصياغة القانونية تشريعا- فقها- قضاء- محاماة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
- صلاح الدين فوزي، عولمة التشريعات وأثر ذلك على التشريعات الوطنية، آليات المواجهة التشريعية الوطنية والعربية لتحديات العولمة التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد ٦٦، ٢٠١٨.
- طارق عبد العال، سيسيولوجيا القانون.. تفعيل دور الجماعة في التشريع، شوهد في ١٩/٠٧/٢٠٢٢ في: https://bit.ly/3blug1a
- طالب الإمارة حيدر، سرى حارث عبد الكريم، آثار الإغفال التشريعي الاجتماعية دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٩.
- عامر إبراهيم أحمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المعهد، العدد ٧، معهد المعلمين للدراسات العليا، بغداد، ٢٠٢١.
- عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، تضخم القواعد القانونية- التشريعية دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٦ العدد ٢٣، ٢٠١٤.
- عقل الصنديد بلال، دراسة متطلبات التشريع الجيد: نحو ISO للصياغات القانونية، شوهد في ١١/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QsfVEU
- عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، مجلة دجلة، كلية دجلة الجامعة، المجلد الثاني، العدد الأول، ٢٠١٩.
- فارس حامد عبد الكريم، القصور التشريعي: بحث في فلسفة القانون الوضعي، شوهد في ١٣/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QxSBWd
- فواز محمد صقر الخرينج، مدي شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الاغفال التشريعي، المجلة القانونية، المجلد ٨ العدد ١٤، ٢٠٢٠.
- قباري عباري، اللجنة العليا للإصلاح التشريعي: مقصلة التشريع في مصر، المعهد المصري للدراسات، ٢٠٢٢، ص ١٧، شوهد في ٠٩/٠٨/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QmVeKX
- قرساس مروة، بوكوبة خالد، آلية الدفع بعدم دستورية القوانين على ضوء آخر المستجدات دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠٢٢.
- كريم سيد عبد الرزاق، صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب العربية، مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية، المجلد ٥٧، العدد الخامس، ٢٠٢٠.
- ليث رضى نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع حول القانون أداة للإصلاح والتطوير، العدد ٢، الجزء الأول، ٢٠١٧.
- محمد شريف بسيوني، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، شيكاكو، ٢٠٠٥.
- محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية، المجلد التاسع، العدد الثالث، ٢٠٢١.
- المشهداني أكرم عبد الرزاق، توحيد التشريعات العربية: الأهمية والابعاد والتحديات، شوهد في ٢٩/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3p7BTla
- مهدي عبد الرؤوف، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤.
- موهيب خالد، صناعة التشريع بالمغرب: بين تحدي القصور التشريعي ومطلب الحكامة التشريعية، شوهد في ٢٣/٠٧/٢٠٢٢، في: https://bit.ly/3QbmADH
- ميثم فالح حسين، ومحمد جبار تويه، صياغة القواعد الجنائية وأثرها في تعزيز ثقة المواطن بالدولة، مجلة العلوم التربوية والاجتماعية، المجلد ٦، العدد ٥، ماي ٢٠١٩.
- هياجنه عبد الناصر، توطين التشريع وبناء الهوية التشريعية، كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠١٩/١٢/٣٠، شوهد في ١٠/٠٨/٢٠٢٢ في: https://bit.ly/3QygTPW
- Bertrand-Léo Combrade, L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif, Revue française d'administration publique, N°149, 2014.
- Menguy Brigitte, Les études d'impact des projets de loi doivent s'émanciper, Lagazettedescommunes, 09/10/2019. Consulté le ٢٩/٠٧/٢٠٢٢. https://bit.ly/3KujBTk
- Ex ante regulatory impact assessment in the Netherlands, OECD, Paris, 2020, p.15-16. Consulté le ٣٠/٠٧/٢٠٢٢. https://bit.ly/3vIHRNl
- Lichardos Gaëlle et Eude Marie, L'effet utile des décisions relatives au principe d'égalité, in : L'effet utile des décisions QPC, Institut Maurice Hauriou, Toulouse, 2020.

- Khelloufi Rachid, rediger la loi : le bon niveau normatif, Idara, revue de l'Ecole nationale d'administration, n°39, 2010.
- Rafaela Teresa Quintero Ortega, Iniciativa Legislativa Popularen España: aspectos normativos e incidencia práctica, Ars Iuris Salmanticensis, Vol. 2 Núm.1, 2014.