



م/ اهم الاشكاليات الداخلية التي تضعف من امكانية اقرار قوانين رصينة

من خلال متابعتنا لعمل المجلس التشريعي نقف على اهم الإشكالات داخل مجلس النواب التي تضعف من إمكانية إقرار مجلس النواب قوانين رصينة تنسجم والحاجات المجتمعية ويمكن تصنيف هذه الإشكالات الى إشكالات قانونية وإشكالات تطبيقية وإشكالات إجرائية على التفصيل الآتي:

أولاً: إشكالات قانونية:

ولعل أهم الاشكاليات القانونية اضافة الى ما تضمنه الدستور وما جرى عليه العمل في المحكمة الاتحادية العليا هو عدم صلاحية مواد النظام الداخلي للمجلس لإيجاد عملية تشريعية تتميز بالتراتبية والانسيابية والسهولة والوضوح للخروج بقوانين رصينة تخدم المجتمع فمعلوم أن النظام الداخلي قد تناول الإجراءات التشريعية بإسهاب مغل كونه اقتبسها من أكثر من نظام لأكثر من دولة دون مزيد تنسيق، مما ولد ارباكا واضحا في الاجراءات التشريعية يصل الى حد التناقض في هذه الإجراءات واطافة الى ما أشرنا اليه من اسهاب في بعض المواضع فقد خلا من جهة أخرى من أحكام لها أهميتها في انسيابية العملية التشريعية في المجلس بضمنها ما يتعلق بالأحكام المنظمة للاشتراك في الاختصاص في مقترحات ومشروعات القوانين وما يندرج تحت ذلك من الاختصاص بمجمل موضوعات مواد المقترح أو المشروع أو الاختصاص ببعض موضوعات ذلك مما يدعو بشدة الى وجوب اجراء تعديل على الآلية التشريعية المنصوص عليها في هذا النظام وهو ما أكدناه في أكثر من كتاب سابق وبيناه في كراس المرشد الى اجراءات عمل مجلس النواب التشريعي والرقابي

الا يخفى أن ثمة اشكالات خارجية تمثل عائقاً مهماً أمام إقرار مجلس النواب قوانين رصينة تنسجم والحاجات المجتمعية



ثانياً: إشكالات تطبيقية: إضافة الى ما أشرنا اليه من قصور النظام الداخلي لإيجاد عملية تشريعية فاعلة فان بعض ما تضمنه النظام الداخلي من مواد تضمنت ضوابط عمل جيدة يتم اغفال بعضه من الناحية العملية مما رتب الكثير من الإشكالات ومن هذه المواد :

١- عدم التزام السادة النواب واللجان النيابية بما أوجبه النظام الداخلي للمجلس في المادة (١٢٩) من تقديم ما لديهم من مقترحات التعديل على مواد مقترح أو مشروع القانون الى رئيس اللجنة المختصة بصورة تحريرية قبل (٢٤) أربع وعشرين ساعة في الأقل من إجراء مناقشة مقترح او مشروع القانون.

فأكثر طلبات التعديل تقدم اما في جلسة مناقشة مشروع او مقترح القانون او بعد جلسة المناقشة بل ان بعض هذه المقترحات يقدم في جلسة التصويت مما يكون سبباً في تفويت فرصة مناقشة هذه التعديلات واتخاذ القرارات المناسبة بصددها.

٢- عدم قيام بعض اللجان المختصة بما تتطلبه مقترحات ومشروعات القوانين من دراسة تمهيداً لبيان الرأي حسب ما اوجبه المادة (٨٧) وبالأخص ما تتطلبه الدراسة من اطلاع على قياس الأثر التنظيمي وقياس الجودة بكل ما تحتمله هذه القياسات من أبواب لكي يتسنى للجنة الإحاطة بمقترح او مشروع القانون من جميع جوانبه سداً لباب تشريع قوانين مستعجلة قد تعجز عن مجارات الواقع وهو ما نلاحظه من كثرة الحاجة الى اجراء التعديلات بعد مدة وجيزة من تطبيق القانون.

ونقترح بصدد ذلك توجيه اللجان النيابية بضرورة اشراك المختصين والمعنيين بتنفيذ القوانين في المناقشات التي تجريها اللجان المختصة من خلال جلسات استماع لاستيفاء ذلك.



٣- ضعف قيام اللجنة القانونية بما يتطلبه النظام الداخلي بصدد مقترحات القوانين من دراسة صياغية وموضوعية تمهد للرأي بجواز نظر المقترح او رفضه او تأجيله حسب ما نصت عليه المادتان (١١٢) و(١٢٢) من النظام الداخلي للمجلس.

٤- ضعف قيام المجلس باعتماد آلية مناقشة تستوعب جميع مواد مقترح او مشروع القانون وما يقدم عليه من تعديلات مما يتعذر معه الاتفاق على التعديلات التي يتم اضافتها الى مقترح او مشروع القانون الاصل.

٥- عدم مراعاة تطبيق المادة (١١٦) من النظام الداخلي للمجلس والتي توجب على اللجنة تقديم تقريرها خلال مدة ما بين أسبوعين او أربعة أسابيع من تاريخ إحالة الموضوع اليها ما لم يحدد ميعاداً آخر مما أثر سلباً على سرعة انجاز الإجراءات التشريعية.



ثالثاً: إشكالات إجرائية تتعلق بالدعم الفني للعملية التشريعية: ولعل أهمها

١- عدم اعتماد سياسة تشريعية واضحة تعتمد على معرفة شاملة للواقع واستشرافٍ واعي لما يتطلبه هذا الواقع من حلول تشريعية مما يتعذر معه وضع خطة تشريعية تأخذ بالنظر سد الحاجات المطلوبة باستثمار الإمكانيات المتاحة وهو بيناه في كتاب سابق تضمن بحث الملامح العامة لوضع خطة تشريعية للدورة النيابية الرابعة.

٢- عدم وجود صيغة ملزمة للإفادة من الجهات المعنية بتقديم الاستشارة في مجال التشريع ووبضمنها مكتب مستشار شؤون التشريع حيث تعتمد الإفادة من هذه الجهات على السلطة التقديرية لرئيس المجلس ونائبه ورؤساء اللجان النيابية مما يضعف الإفادة من الخبرات المتوافرة في المجلس وهو ما يدعو الى تحويل الجهات المعنية بدعم العملية التشريعية في المجلس الى وحدات إنتاجية تعتمد آلية وأساليب عمل محددة سلفاً.

٣- عدم بيان واضح لدور ومهام تشكيلات المجلس المعنية بالتشريع وبالتالي عدم وجود حدود للمسؤولية وبالأخص ما يتعلق بالمهام المسندة الى كل من مكتب مستشار التشريع ومكتب مستشار البحث والتطوير والدائرة البرلمانية ودائرة البحوث مما يقتضي تحديد المهام المسندة الى كل من هذه الجهات بدقة تمهيداً لقيام كل جهة بأعباء المهام المسندة اليها.



٤- عدم رد التشكيلات المعنية برصانة التشريع بالكفاءات اللازمة لتلبية متطلبات العمل التشريعي فمكتب مستشار شؤون التشريع يشتمل على ثلاث قانونيين فقط مما يضعف من إمكانية المكتب من التصدي لمساعدة اللجان النيابية جميعها .

٥- عدم معرفة النواب بإمكانية الإفادة من الخبرات المتوفرة في المجلس إضافة الى ضعف معرفة النواب بالإجراءات التي تقتضيها العملية التشريعية في المجلس وندعو بصدد ذلك الى التأكيد على الإفادة مما قدمناه سابقاً فيما يتعلق ببيان الإجراءات التشريعية والرقابية في المجلس وفق الدستور والقانون والنظام الداخلي للمجلس.

٦- عدم اعتماد آلية فاعلة لإشراك المختصين في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمواطنين في إنضاج القوانين ونقترح بصدد ذلك اعتماد اللجان النيابية ما يعرف بجلسات الاستماع سياقاً ملزماً لانضاج مقترحات ومشروعات القوانين.



الحلول المقترحة

أولاً: الإسراع في تعديل النظام الداخلي للمجلس بما يؤمن تراتبية وانسيابية وسهولة الاجراء التشريعية ونقترح بصدد ذلك الاطلاع على المسودة المقترحة لتعديل الإجراءات التشريعية واعتمادها اساساً في مقترح تعديل النظام الداخلي للمجلس علماً ان بعض موادها سبق تقديمه من اللجنة الاستشارية الداعمة للجنة تعديل النظام الداخلي للمجلس.

ثانياً: التزام إجراءات عملية تسهم في انضاج المسودة النهائية لمقترح أو مشروع القانون بان يتم توجيه اللجان النيابية بضرورة الاكثار من جلسات الاستماع للخبراء والمواطنين.

ثالثاً: ضرورة مناقشة التعديلات قبل اضافتها الى المسودة النهائية المعدة للتصويت مما يتطلب الاعمام على السادة النواب بضرورة تقديم مقترحات التعديل على مقترح او مشروع القانون الى رؤساء اللجان المختصة بصورة مكتوبة وقبل يومين على الاقل من اجراء المناقشة..

رابعاً: ضرورة مراعاة اللجان النيابية والنواب استيفاء متطلبات قياس الأثر التنظيمي لمقترحات القوانين قبل تقديمها.

خامساً: الاعمام على اللجان النيابية بضرورة الاستعانة بالجهات المختصة بدعم العملية التشريعية وبالأخص مكتب مستشار شؤون التشريع في صياغة التعديلات المقترحة والتي يتم الاتفاق على اضافتها على الصيغة النهائية التي تقدم للتصويت.

سادساً: اعتماد رئاسة المجلس عدم ادخال أي مقترح او مشروع قانون على التصويت ما لم يقدم طلب رسمي من اللجنة المختصة بذلك مرفقاً به النسخة النهائية لمقترح او مشروع القانون متضمناً التعديلات التي تمت



مناقشتها والمتفق على اضافتها على المسودة النهائية المقدمة للتصويت سياق عمل مع اقتراح إحالة المسودة النهائية الى مستشار شؤون التشريع لبيان الرأي النهائي في صياغتها قبل إحالتها للتصويت.

سابعاً: تشكيل لجنة من مستشار شؤون التشريع ومدير عام الدائرة البرلمانية ومدير عام دائرة البحوث لمتابعة متطلبات مساعدة اللجان النيابية وأعضاء المجلس في صياغة مقترحات القوانين بعد التثبت من جدوى الفكرة المقدمة وإنجاز ما يتعلق بالتبعات المالية.

ثامناً: تحويل الجهات المعنية بدعم العملية التشريعية في المجلس الى وحدات إنتاجية تمر عليها مقترحات ومشروعات القوانين وفق آلية مستمرة لا تعتمد على السلطة التقديرية لأصحاب القرار.

تاسعاً: التأكيد على الإفادة مما قدمناه سابقاً فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية والرقابية في المجلس وفق الدستور والقانون والنظام الداخلي للمجلس.

عاشراً: تحديد مهام ومسؤوليات الجهات المعنية بالتشريع بشكل واضح ومعلوم للسادة النواب لتمكين النواب من الإفادة من الخبرات المتوفرة من جهة ولبيان حدود المسؤولية لكل جهة من هذه الجهات مع ضرورة رفدها بالكفاءات والخبرات اللازمة لقيامها بهذه المسؤولية.

المرفقات: مقترح تعديل الإجراءات التشريعية في النظام الداخلي.

د. علي احمد عباس

مستشار شؤون التشريع

٢٠١٩/٦/٢٢