# المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع

**القاضي الدكتور / سري محمود صيام**
رئيس محكمة النقض
رئيس مجلس القضاء الأعلى الأسبق بجمهورية مصر العربية

## تقديم وتقسيم

**تلقيت دعوة طيبة كريمة من هيئة التشريع والإفتاء القانوني بمملكة البحرين الشقيقة للإسهام في العدد الأول من مجلة ( القانونية ) التي أورد كتاب الدعوة أن الهيئة الموقرة بصدد إصداره دعماً للفكر القانوني ونشر المعرفة القانونية للمختصين وكافة المعنيين والمهتمين في المجال القانوني.**

وقد لاقت الدعوة هوى في نفسي، مرده عوامل عديدة أولها أن مصدرها هيئة تختص بإعداد ومراجعة وصياغة التشريعات، لها أساسها وسندها في دستور مملكة البحرين إذ أوجب في المادة (١٠٤) منه أن يضع القانون الأحكام الخاصة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد التشريعات، وهي المهام التي ناطها القانون بالهيئة المذكورة، وطبقًا للأحكام التشريعية المنظمة لها، ووفقًا لآخر ما طرأ من التعديلات على هذه الأحكام في عام ٢٠١٣ فهي هيئة مستقلة ذات طبيعة قضائية لا تخضع لوزارة بذاتها.

ومن جهة أخرى فإن إنشاء الهيئة سالفة البيان متسلحة بضمانتي الاستقلال والطبيعة القضائية يمثل سبقاً بالغ الأهمية تجاوزت ما أوصت به لقاءات مديري إدارات التشريع في وزارات العدل العربية في إطار مجلس وزراء العدل العرب، وأعادت تأكيده مرات عديدة من ضرورة إسناد إعداد وصياغة التشريعات إلى هيئة مركزية موحدة تضم خبراء على مستوى قانوني رفيع وتستعين بالخبراء وممثلي الجهات المعنية في الموضوع الموكل إليها إعداد وصياغة التشريع فيه.

والعامل الثاني من العوامل المشار إليها أن إقدام هيئة التشريع والإفتاء القانوني البحرينية على إصدار مجلة متخصصة على النحو الذي سلفت الإشارة إليه، استدعى إلى الذهن المناخ الذي واكب قيام الإدارة العامة للتشريع بوزارة العدل المصرية، بإصدار العدد الأول من مجلة متخصصة أطلق عليها مسمى "التشريع" بمبادرة مني ومباركة وعون من الراحل الجليل المستشار فاروق سيف النصر وزير العدل إبان أن كنت مساعدًا له لشئون التشريع، وقد كان صدور العدد الأول من المجلة المذكورة في شهر إبريل عام ٢٠٠٤، ويضاعف اتصالي بهذا الإنجاز من تقديري العميق للرسالة التي يمكن أن تنهض بها مثل هذه الدوريات المتخصصة في ظل عصر العولمة الذي نعيش تجلياته المبهرة وانعكاساتها على العملية التشريعية وما تفرضه من تحديات في مجال صناعة التشريع.

ويضاف إلى العاملين اللذين سلف بيانهما الصلة الوثيقة التي جمعت بيني وبين التشريع منذ النصف الثاني من عقد ستينيات القرن الماضي، وحتى وقت كتابة هذه السطور، والمجال لا يتسع لسردها، من خلال المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية المصري، والعمل في بدايات السبعينيات في المكاتب الفنية لعدد من وزراء العدل، وعضويتي في كثير من اللجان التشريعية منذ بداية الثمانينيات، وحتى العضوية في اللجنة العليا لشئون التشريع التي صدر بها قرار رئيس مجلس الوزراء المصري في فبراير عام ٢٠١٣، وذلك فضلاً عن عضويتي لشعبة العدالة والتشريع بالمجالس القومية المتخصصة التابعة لرئاسة الجمهورية منذ عام ١٩٨٧ وحتى الآن، وقد كانت أبرز مراحل عملي في صناعة التشريع وأكثرها اتساعًا وانتشارًا، المرحلة التي بدأت منذ الأول من أكتوبر سنة ١٩٩٨ وحتى الأول من يوليو سنة ٢٠٠٩، والتي شغلت فيها منصب مساعد وزير العدل لشئون التشريع وامتدت – على نحو غير مسبوق – إحدى عشرة سنة.

وقد دفعني ما سلف جميعه إلى أن يكون إسهامي في مجلة (القانونية)، التي أهنئ هيئة التشريع والإفتاء القانوني بمملكة البحرين الشقيقة عليها، بالكتابة في أحب الموضوعات إلى نفسي، وأدناها إلى تخصصي، متمثلاً فيما أحسبه معايير حاكمة لجودة صناعة التشريع، متحريًا أقصى قدر مستطاع من الوضوح والسهولة والبيان، داعيًا أن يتحقق بما أوردت النفع والفائدة للقارئين، ولذوي الصلة بالتشريع من الصناع والمتخصصين وسائر المهتمين.

وتتناول الدراسة المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع المشار إليها في مباحث ثلاثة، يُعنى أولها: ببيان ماهية التشريع وتطوره من القومية إلى العالمية، ويختص الثاني: بالمعايير العامة لجودة صناعة التشريع، ويشتمل الثالث: على المعايير الحاكمة النوعية لجودة صناعة التشريع وذلك على النحو الآتي:

## المبحث الأول
## ماهية التشريع وتطوره من القومية إلى العالمية

تتسع المعمورة لتجمعات إنسانية متنوعة اتخذت شكل الدولة في العصر الحديث، وتختلف هذه التجمعات في نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعقائدية، التي شهدت تحولات كثيرة خلال مراحل تاريخ هذه التجمعات، انعكاساً لما تعاقب على المسيرة الإنسانية من تغيرات وتطورات، ومن أبرز تلك التحولات وأبلغها أثراً تلك المتصلة بالنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تراوحت في الحقب التاريخية المتتابعة بين نظم متباينة وفق نظريات مختلفة الأبعاد وتطبيقات متباينة الأطر والحدود، وكذلك المتعلقة بمدى احترام حقوق الإنسان، التي أثبت الواقع تعاظم أهميتها كلما تعرضت للانتهاك والعدوان.

وتنشأ عن التجمعات الإنسانية المشار إليها مهما تباينت نظمها أو اختلفت اتجاهاتها وتطبيقاتها، صنوف من التعامل بين عناصر كل تجمع من خلال علاقات تثير في أحيان كثيرة تعارضاً بين مصالح أطراف التعامل، يواكبه، في الوقت ذاته، تفاوت بينهم فيما لديهم من مقومات القدرة والنفوذ، وافتقار إلى التكافؤ بين ما يملكه كل طرف منهم من الأسلحة ووسائل الدفاع في مواجهة الطرف الآخر.

وتتعدد صنوف العلاقات في كل تجمع إنساني بحسبانها ضرورة حتمية من ضرورات الحياة في جماعة، لتشمل ما ينشأ منها بين الحكام وبين المحكومين، وبين كل سلطة من سلطات الحكم في الدولة وبين سائر السلطات، وكذلك بين كل فئة أو طائفة من فئات أو طوائف كل شعب من الشعوب وبين سائر الفئات أو الطوائف، ويستوجب ضبط سير الحياة في المجتمع من خلال العلاقات المشار إليها بأنواعها المتباينة ومناحيها المختلفة، وبين أطراف تلك العلاقات، ولا سيما من أصحاب المصالح المتعارضة، والقدرات المتفاوتة، الحاجة إلى وسائل يطلق عليها علماء الاجتماع وسائل الضبط الاجتماعي، وتستهدف هذه الوسائل تحقيق التوازن المنشود الذي يتحقق به الأمن والاستقرار، والتنمية والرخاء، وفق أقصى قدر ممكن من العدل والإنصاف، وفي إطار صون القيم والمصالح العليا، والتوازن الدقيق بين حماية هذه المصالح وكفالة المصالح الخاصة.

ووسائل الضبط الاجتماعي بالمفهوم سالف البيان، بالإضافة إلى تعددها، فإنها ليست جميعها على درجة واحدة من القوة والفاعلية، ومن هذه الوسائل على سبيل المثال لا الحصر، العقائد الدينية التي تلعب دوراً مهماً في غرس الوازع الذاتي لدى الإنسان وتنميته للالتزام بالمبادئ السامية التي تدعو إليها الأديان السماوية، وما يلعبه هذا الالتزام من دور محوري في نطاق ضبط السلوك البشري من خلال ما تحض عليه هذه الأديان من الأمانة والفضيلة والوفاء بالعهد وتجنب استغلال مواطن الضعف والحاجة لدى الآخرين واغتصاب حقوقهم وسلب

أموالهم والإثراء بلا سبب على حسابهم.

ومن وسائل الضبط الاجتماعي ذات الأثر في تقويم سلوك البشر، بالإضافة إلى تعاليم الأديان السماوية، المبادئ والقيم الأخلاقية، وهي تمثل المرتبة الثانية بعد العقائد الدينية، وبينهما علاقة وثقى لا تنفصم عراها، والعقائد والقيم والمبادئ تلك، مادامت في إطارها الديني والأخلاقي لا تتجاوزه، ولا تتعدى تخومه، غير مقترنة بجزاء دنيوي بشري، يحتويه قانون عقابي وضعي، يفرض توقيع هذا الجزاء على من يأتي مخالفة لتلك العقائد والقيم والمبادئ، فإن ما يكون لها جميعاً من فاعلية تتوقف درجته على قدر إيمان أفراد المجتمع بها وبجدواها، وثقتهم في إلزامها، وخشيتهم من الحساب الأخروي على مخالفتها، وتلك أمور يتحدد مداها بمقدار مكانة الدين والأخلاق في نفوسهم، فإذا علت هذه المكانة ازدادت الفاعلية، وبقدر ما تتدنى المكانة تضيق مساحة هذه الفاعلية.

وأياً ما كان الأثر الضابط لمثل الوسائل آنفة الذكر فإنه لا يمكن بحال الركون إليها وحدها والاعتماد عليها بمجردها في ضبط إيقاع سير الحياة في المجتمع، سيما وأن العلاقة عكسية بين تغلغل الإيمان في نفوس بعض البشر وما يطرأ على العالم من تطورات مادية متلاحقة، ويتأدى عن ذلك، أن الحاجة – من قديم – صارت ملحة إلى وسيلة رادعة للبشر في دنياهم، تعتمد على الجزاءات الدنيوية، حتى وإن كانت مخالفة بعض أحكامها ذات عقاب أخروي، وقد تمثلت هذه الوسيلة في القانون الذي كان ومازال وسوف يبقى أهم وسائل الضبط الاجتماعي بإطلاق، بحسبانه مجموعة من القواعد العامة المجردة، تتميز بطبيعتها الإلزامية، وتتسلح لفرض إلزامها على المخاطبين بها بأنواع مختلفة من التدابير والجزاءات تتدرج في أنواعها ومدى جسامتها بقدر أهمية المصالح التي تتكفل بحمايتها، وتتنوع هذه التدابير والجزاءات بين مدنية وإدارية وجنائية، وينهض القانون، بهذا المفهوم، بتنظيم العلاقات الاجتماعية التي سلفت الإشارة إليها ابتغاء التوفيق بين المصالح المتعارضة، ويتعين أن يكون ذلك وفقاً لفلسفة واضحة المعالم محددة الأهداف تسود في المجتمع خلال فترة سن القانون وإعمال أحكامه.

والقانون بالمعنى الواسع المذكور متعدد المصادر والصور، وتتنوع هذه المصادر بين مصادر وصور غير مكتوبة، ومن أمثلتها العرف وقواعد العدالة ومبادئ القانون الطبيعي وأخرى مكتوبة يطلق عليها التشريع، وهو أهم تجليات القانون.

والتشريع بحسبانه المصدر المكتوب للقانون لا يستغرق المفهوم الكلي للقانون، لأن القانون، كما سلف البيان، مجموعة القواعد العامة المجردة التي تحكم العلاقات الاجتماعية في الدولة وأنه لا يقتصر على المكتوب من هذه القواعد، بل يشمل العديد من القواعد غير المكتوبة التي سلف بيانها، ومن ثم فإن التشريع ليس مرادفاً للقانون وإن شاع استخدامهما كمترادفين، لكن التشريع، على أي حال، هو أهم مظاهر القانون، ويحتل في الأغلب الأعم من الأنظمة

القانونية مكاناً بارزاً كمصدر رئيسي من مصادره، ومن ثم يمكن القول بأن كل تشريع بلغ مرتبة القانون يعتبر قانوناً وليس كل قانون يعتبر تشريعاً[1].

ويُعد التشريع بالمفهوم سالف البيان حجر الزاوية في تنظيم المجتمعات الإنسانية، بحسبانه أهم وسائل ضبط سيرها وهو بهذه المثابة مرآة تعكس ما يحويه المجتمع من القيم التي تتعلق بالحرية والعدل والمساواة وحماية الحقوق والتكافل الاجتماعي، وتظهر درجة احترامه لهذه القيم جميعًا، والمفترض أن ينبع التشريع من مقومات حضارة الدولة وخصوصية ثقافتها وواقعها الاجتماعي في مناحيه المختلفة وعناصره المتعددة، وهو ما إن تحقق يعبر عنه بقومية التشريع بما تعنيه من ارتكاز التشريع على الذاتية الحضارية والثقافية والواقع المعاش في المجتمع الذي يتكفل التشريع بتنظيم شئونه وينهض بضبط إيقاع حركته.

ومن المنطلق سالف البيان، فإن إعمال مقتضيات قومية التشريع في دولة بعينها من شأنه أن يحقق المفهوم الصحيح للدولة القانونية، التي تعني دولة القانون الذي يجسد القيم الحضارية للدولة، ويعبر عن العناصر الأصيلة لطابعها القومي وخصوصيتها الثقافية وتلبية حاجيات المجتمع الأساسية.

وتجدر الإشارة إلى أن قومية التشريع بالمعنى الذي سلف بيانه، لا يعنى انغلاق التشريع على المجتمع الذي ينهض بتنظيم شئونه، بل إن انفتاح التشريع على العالم في إطار التقاء مختلف الحضارات لا تصارعها الذي يروج له أصحاب الفكر الاستعماري البغيض، هو من أهم موجبات مسايرة التطور الدولي السوي لاعتناق القيم الإنسانية المشتركة التي تقف على حمايتها مختلف النظم التشريعية الرشيدة، ومفاد ذلك أنه لا تناقض بين الطابع القومي للتشريع بمعناه القويم وبين الاستفادة من الخبرات التشريعية للدول الأخرى في ضوء اتجاهات القانون المقارن الصائبة، وذلك كله في إطار الاستفادة الرشيدة الواعية، وصون المصالح الوطنية المشروعة وإعلائها دائماً على ما سواها في إطار توازن عادل مسئول.

وقد عبرت وثيقة إصدار دستور مملكة البحرين المعدل بتاريخ ١٤ من فبراير عام ٢٠٠٢، عن الحقيقة المشار إليها في تعبيرها عن ما استلزمه إعداد هذه التعديلات من مد البصر إلى كل تراث الإنسانية، لاقتطاف ما هو نافع وصالح ومتفق مع الدين والقيم والتقاليد وملائم للظروف الوطنية، اقتناعًا بأن النظم الاجتماعية والإنسانية ليست أدوات وآلات جامدة تنتقل دون تغيير من مكان إلى آخر وإنما هي خطاب إلى عقل الإنسان بروحه ووجدانه تتأثر بظروف مجتمعه.

ولئن كانت سلطة كل دولة على مستوى المعمورة في سن تشريعاتها المحلية استمرت ردحًا

١ الأستاذ الدكتور/ أحمد سلامة – المدخل لدراسة القانون – نظرية القاعدة القانونية – الكتاب الأول – دار النهضة العربية ١٩٧٤ رقم (٥) ص ١٩.

طويلاً من الزمان أحد أهم مظاهر سيادتها الوطنية تمارس فيها كل مقومات هذه السيادة دون ضغوط خارجية أو التزام بمعايير دولية، مادامت حرة مستقلة، إلا أن هذا المظهر من مظاهر السيادة لم يكن، بعيداً عن تأثيرات عصر العولمة الذي يعيش العالم أبرز تجلياته على الصعيد الدولي في هذه الحقبة التاريخية المهمة من مراحل تطور البشرية المستمر والدائم، بفعل الثورة الهائلة في مجال وسائل الانتقال عبر الحدود، والتقدم المذهل في نطاق آليات الاتصال، والتطور السريع المتلاحق في ميادين تقنيات وفنون المعلومات، ونشوء نظم مالية عالمية متشابكة معقدة تنساب من خلالها الأموال عبر الدول بسهولة بالغة، بأساليب تتأبى على الزمان ولا تعترف بحدود الأوطان، وقد كان لهذه الظواهر جميعها تأثيرات بالغة صاحبتها تغيرات عميقة في العالم الذي نعيش فيه، سواء في مجال الحقائق العلمية والتكنولوجية أو في نطاق نشر قيم اجتماعية جديدة وتغير في شكل العلاقات على مختلف الأصعدة.

وذلك فضلاً عن التطور البالغ ذاته على المستوى العالمي في المجالين الاقتصادي والسياسي، الذي تمثل في ظهور أنواع من التكتلات وتركيز القوة الاقتصادية في العالم في نطاق دائرة محدودة من الدول، مارست نفوذها في منظمة التجارة العالمية للوصول إلى قواعد موحدة تحكم المعاملات التجارية وحقوق الملكية الفكرية وحرية تنقل الخدمات بين مختلف دول العالم، بالإضافة إلى تكتلات بين قوى المجتمع المدني ذات المطالب والأفكار الخاصة في ظل معايير منصفة أحيانًا ومتحيزة أحيانًا كثيرة ابتغاء تحقيق ضغوط سياسية تطال دول المجتمع الثالث على وجه الخصوص لحساب الدول الكبرى قوية النفوذ، والدعوة في الظاهر إلى ثقافة العولمة التي تركز على القيم والمفاهيم المشتركة التي تجمع البشر وتدعو إلى نموذج ثقافي وحضاري جديد.

ولقد انعكست تأثيرات عصر العولمة بمظاهره سالفة البيان، والتي امتدت – على السياق المتقدم – إلى كافة مناحي الحياة على اتساع المعمورة من أقصاها إلى أقصاها، ومن أهمها مجال التشريع، إذ تحول التشريع، بفعل العولمة، إلى وسيلة مهمة من الوسائل المذكورة على المستوى الدولي، نتيجة تحول الكثير من الظواهر ذوات الحاجة الملحة إلى الضبط باستخدام التشريع من ظواهر محلية أو إقليمية إلى ظواهر دولية، وما اقتضاه هذا التحول من ضرورة سن الأحكام الكفيلة بتنظيمها ومواجهة السلبي منها، والتحديد الدقيق المنضبط لصور السلوك الإجرامي التي تقتضي قواعد الشرعية الجنائية الموضوعية ذات القدسية على كافة الأصعدة وضع النصوص اللازمة لتدابير مكافحتها وتحديد النماذج التشريعية للجرائم التي تشكلها والجزاءات المترتبة على مقارفتها، ودون إغفال لتدابير الوقاية وتنظيم أحكام التعاون الدولي والإقليمي والثنائي في مجالها.

وقد ضاعف من أهمية التحول سالف البيان، ما واكبه من شيوع الإجرام الدولي المنظم وعدم كفاية التشريعات المحلية بأحكامها التقليدية، وفي نطاق المصالح الوطنية المرعية في سنها،

وفي حدود النظرة الضيقة غير الممتدة إلى خارج إقليم الدولة، ومن ثم فقد أصبح أمرًا مقضيًا أن يراعى في صناعة التشريع الوطني مواجهة الظواهر المشار إليها في ثوبها الجديد ونطاقها العابر للحدود الوطنية، مهما كان انفتاح هذه التشريعات على غيرها من تشريعات سائر الدول التي تشاركها في الالتزام بمبدأ القومية.

وقد أدرك العالم ضرورة وفاء كل مشرع وطني بتوفير المقومات التشريعية للمواجهة المشار إليها ومدى الحاجة الملحة لمواجهة تداعيات تلك الظواهر، بطبيعتها العالمية، ذوات الحاجة للمواجهة بأحكام تتحقق بها إن توافرت تلك المقومات المواجهة الجماعية الدولية، في كافة مجالات المكافحة والتجريم والملاحقة والتعاون الدولي بجميع صوره ووسائله وآلياته، وقد أفرز هذا الإدراك توسل العالم بإبرام الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف والأغلب الأعم منها تحت مظلة الأمم المتحدة لتكفل تلك المواجهة، وهي الاتفاقيات التي اصطلح على تسميتها هي وغيرها من المواثيق الدولية ذات الصلة "الاتفاقيات الدولية الشارعة".

وترتد تسمية هذه الاتفاقيات وسائر المواثيق الدولية بالاتفاقيات الدولية الشارعة إلى أنه في تطور لاحق، ترتب على ازدياد مخاطر الظواهر العالمية السلبية المشار إليها، والحاجة الملحة للتعاون الدولي الجمعي المحكم لمكافحتها، تحول العالم عن الطبيعة الطوعية للتصديق على تلك الاتفاقيات أو الانضمام إليها، إلى مرحلة تميزت باتخاذ وسائل شتى من أساليب الضغط للإلزام بالانخراط فيها، ومنها القيام بمتابعة دولية دؤوبة مستمرة لتحقيق هذا الهدف ابتغاء حصول ذلك التصديق أو هذا الانضمام، بحسب الأحوال، واستحداث آليات لتقييم مواقف الدول في هذا الشأن.

وفي تطور آخر، لم يقنع العالم بمجرد الانخراط في الاتفاقيات الدولية المشار إليها تصديقًا أو انضمامًا، بل انتقل إلى مرحلة المتابعة المنهجية، في خصوص إنفاذ أحكام هذه الاتفاقيات والوفاء بما تفرضه من التزامات، واتخاذ إجراءات دولية حاسمة متدرجة الجسامة على حسب الأحوال في مواجهة الدول التي تتخلف عن التصديق أو الانضمام أو تتقاعس عن إنفاذ تلك الأحكام أو إعمال مقتضيات الالتزامات على نحو يتغيا تحقيق أعلى درجات الالتزام واستحداث جزاءات دولية من أنواع شتى كلما اقتضي المقام يتم توقيعها على الدول غير الملتزمة، في هذا الخصوص، وكان من آليات المتابعة الدولية المشار إليها مراجعة التشريعات الوطنية وإنفاذها من جانب منظمات دولية متخصصة ابتغاء الوقوف على مدى توافق أحكام هذه التشريعات مع أحكام الاتفاقيات الدولية المشار إليها، وقدر توافر الوعي بهذه الأحكام والسهر على تنفيذها والقدرة على تطبيقها على النحو الذي يحقق غاياتها.

وقد أدى ما سلفت الإشارة إليه جميعه إلى التقليص المستمر لمساحة ممارسة الدولة لسيادتها التشريعية، وما يرتبه ذلك من انحسار لمبدأ قومية التشريع لصالح عالميته، وما يؤدي

إليه هذا التقليص في بعض الأحيان من دقة بالغة لعلاج ما قد ينشأ من تناقض بين المصالح الوطنية والمصالح الدولية، يحتاج إلى توازن دقيق لا يخل بالالتزامات الدولية في إطار التشريع الدولي من جهة، ويحقق، في الوقت ذاته وباتباع منهج رشيد في تنفيذ الالتزامات الدولية، أكبر قدر ممكن من حماية المصالح الوطنية.

والهدف سالف البيان ليس دائمًا سهل المنال، ويتعذر الوصول إلى كامل غاياته إلا من خلال جهد دولي وإقليمي مشترك، يتسم بأعلى مراتب التنسيق بين دول العالم من جهة، وبين الدول التي تنتمي إلى تكتل إقليمي معين كالدول العربية من جهة أخرى، تلعب فيه مجهودات المعنيين بصناعة التشريعات في هذه الدول في كافة مراحلها دوراً بالغ الأهمية.

ويتمثل هذا الدور في تهيئة سبل التوعية والمساعدات الفنية والخبرات التشريعية من جانب المنظمات الدولية ذوات الصلة، والتنسيق والتعاون بين دول كل تكتل إقليمي، وذلك كله مواكبًا على الدوام لما يلزم من التفطن الدائم لتأكيد قومية التشريع في كل دولة أو أقليم إلى أقصى حد مستطاع والاحتفاظ بالقيم الاجتماعية والدينية والأخلاقية الأصيلة للمجتمع، والتأكيد على أحكام استقلال القضاء وحياده، حتى يتيسر له تحديد فكرة النظام العالمي المكلف بحمايته، والمواءمة في تفسير التشريع بين مختلف الاعتبارات، ويتطلب قيام المعنيين بإعداد التشريعات بإحداث التوازن الدقيق المشار إليه سلفاً، إعدادهم إعداداً خاصاً للاستعانة بالتقنيات الحديثة في استدعاء المعلومات، والاهتمام بدراسة القانون المقارن، وإتقان اللغات الأجنبية الحية بحسبانها السبيل للاطلاع على النظم التشريعية على مستوى المعمورة.

وعلى ضوء ما سلف في تحديد المقصود بالتشريع وتطوره بين القومية وبين العالمية وتحديات الأخيرة فإنه تكون لصناعة التشريع في العالم العربي وهو عالمنا الذي نعيش فيه أهمية قصوى تحتم البحث الدقيق عن القيم والتقاليد التي ينبغي أن تحكم العمل في مجال التشريع في مراحل التفكير فيه وبلورة فلسفته، وتحديد أهدافه ومراميه وحصر محاوره، وتهيئة مقومات فاعليته وإعداد وصياغة اقتراحات نصوص مشروعاته وإحالتها لمناقشتها ووضعها في صورتها النهائية على ضوء هذه المناقشات، ثم اتخاذ إجراءات إقرارها وإصدارها.

وتنبغي المبادرة إلى لفت النظر بأن العبرة ليست بإتمام مراحل صناعة التشريع وفي بيان ذلك يميز علماء فلسفة القانون بين وجود التشريع وبين فعاليته، فوجود التشريع يتمثل في إقراره من السلطة التشريعية ثم صدوره عن السلطة التي تملك هذا الإصدار وفقاً لأحكام الدستور وللقواعد والإجراءات التي وضعها لصناعة التشريع، أما فعالية التشريع فلا تكون قابلة للتحقيق إلا بكفالة التغلغل الاجتماعي لأحكامه في نسيج حياة وعلاقات أفراد المجتمع، ولا سبيل إلى ذلك إلا باقتناع أفراد الجماعة بعدالة التشريع واستقامة أحكامه، ولزومه وجدواه.

ويترتب على ما سلف، أنه لا يكفي لضمان فعالية التشريع، وكما سيرد البيان، أن تقف

سلطة الدولة وراء القاعدة التشريعية تمدها بالهيبة والنفوذ، أو أن يتسلح التشريع بطائفة من الجزاءات يعتمد عليها بمجردها لفرض الالتزام بأحكامه، بل لابد لتحقيق تلك الفعالية وضمان هذا الالتزام من إيمان أعضاء الجماعة، والمخاطبين منهم بالتشريع على وجه الخصوص، بأن تطبيق أحكام التشريع شرط لازم لحسن سير حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها وضبط علاقاتهم في مختلف مناحيها وبين كافة أطرافها، وأنهم سواسية أمام التشريع دون تمييز.

ولضمان تحقيق ذلك الإيمان وتهيئة المناخ لنجاح التشريع في تحقيق غاياته التي سلف بيانها وفي إطار الفلسفة التي يدور في فلكها يتعين على المشتغلين بصناعة التشريع والمتصلين بها في كافة مراحلها مراعاة المعايير الحاكمة التالية لتحقيق أعلى مراتب جودة هذه الصناعة، وتتناول الدراسة بيان هذه المعايير كما سلف البيان في صدرها في المبحثين الثاني والثالث وموضوع أولهما: المعايير الحاكمة العامة لجودة صناعة التشريع، ويختص ثانيهما: بالمعايير الحاكمة النوعية لهذه الجودة، على نحو ما يأتي:

## المبحث الثاني
## المعايير الحاكمة العامة لجودة صناعة التشريع

وتتمثل هذه المعايير الحاكمة العامة فيما يأتي:

١. اعتماد المشرع الرشيد في صناعة كل تشريع وتحديد فلسفته التي ينطلق منها وغاياته ومراميه التي يهدف إليها ومحاوره وموضوعاته، وبلورة أحكامه الموافقة لفلسفته والمحققة لأهدافه على دراسات علمية مبنية على الاستدلال المستمد من رصد التجارب الواقعية، والوقوف على الحقائق المجتمعية، والاستخلاص المنطقي المؤدي إلى المعرفة الصحيحة لموضوع التشريع ولأبعاد المشكلات التي يراد أن يكون حلاً لها، سواءً بمجرده، أو بالإسهام مع حلول أخرى تواكبه ذات طبيعة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو إدارية أو غيرها.

٢. أن يكون الاعتماد في تحصيل ما سلف جميعه، على الحقائق المجردة المستخلصة من الدراسات العلمية المشار إليها باستخدام الأساليب العلمية المعتبرة وفي الإطار المنطقي السليم المتسم بالعمومية، الذي لا ينطلق من الإدراك الشخصي لصانع التشريع، أو من عقائده أو من أفكاره المتحيزة أو المعبرة عن انتماءاته الخاصة، أو من رؤيته الذاتية غير المحايدة النابعة من هذه العقائد والانتماءات فكرية كانت أم طائفية أم سياسية.

٣. أن تتوافر لدى المشرع الرشيد في كافة مراحل صناعة التشريع الآليات الكافية والتقنيات الحديثة والعناصر البشرية المتخصصة في رصد كافة الأوضاع والظواهر ذات العلاقة بالتشريع، والتي سلفت الإشارة إليها، وفي جمع الآراء والملاحظات في شأن الأسباب

الكامنة وراء المشكلات التي تثور في إطار تلك الأوضاع والظواهر التي يراد حلها بالتشريع وحده أو بإسهامه وكذلك المقترحات التي تقدم من أجل الحل المنشود، وكذلك الوقوف على السلوكيات السائدة التي تسهم في ظهور تلك المشكلات أو تساعد على تفاقمها والتي تنطلق من قيم فاسدة، أو مواقف غير سوية، أو خرافات رجعية، وفي نشر التوعية بفساد هذه القيم والمواقف والخرافات السلبية، خلال مراحل صناعة التشريع، لتهيئة الأجواء لاقتناع المخاطبين بأحكامه وبجدواه وبأهمية إنفاذه عند صدوره كقانون معمول بأحكامه.

٤. إدراك جسامة وخطورة الرسالة الملقاة على صناع التشريع، والإيمان المطلق لديهم بسيادة القانون كضمان لحرية الفرد، وأساس لمشروعية السلطة، ومن ثم للحكم في الدولة، والإيمان بضرورة أن تكون صناعة التشريع وتحديد أحكامه في إطار من الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، وصون آدميته، بحيث لا يكون المساس بهذه الحقوق بأية صورة عن طريق التشريع إلا في أضيق نطاق، ولضرورات كفالتها للكافة، أو الحفاظ على المصالح العليا للمجتمع، وفي إطار أكبر قدر من التوازن بين مصالح المجتمع والمصالح الخاصة لأفراده.

ويشار في هذا الصدد إلى ما تنص عليه المادة (٣١) من دستور مملكة البحرين من أنه " لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناء عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية ".

وقد أوردت المحكمة الدستورية العليا المصرية في هذا الشأن أن القانون يعتبر – من زاوية مثالية – أداة التوازن داخل الجماعة الواحدة بين خبراتها السابقة وبين تطلعاتها وتوقعاتها مستقبلاً ليكون كافلاً توافق أفرادها على القبول بالنصوص التي يتضمنها[١].

كما أوردت المحكمة الدستورية العليا ذاتها أن الدستور لا يدعو بالنصوص التي يتضمنها لأمر يكون مندوباً، بل يقرر بها ما يكون لازماً، فلا يكون المشرع بالخيارين تطبيقها أو إرجائها، بل يتقيد بها بالضرورة فلا يتخطاها أو يميل انحرافا عنها، كذلك فإن القيود التي يفرضها الدستور على المشرع، هي التي تحدد نطاق السلطة التقديرية التي يملكها في موضوع تنظيم الحقوق، فلا تكون ممارستها انفلاتاً من كوابحها أو إخلالاً بضوابط تنظيمها، ومن غير المتصور أن يكون التقيّد بنصوص الدستور عائداً لمحض تقدير المشرع[٢].

٥. أن يستقر في عقيدة المشرع أن التشريع لا ينبغي أن يكون مجرد أداة من أدوات القهر وسيلته القوة المجردة، التي تعتمد على سلطة الدولة وحدها وتتسلح بنفوذها وهيبتها، ولكنه الوسيلة الحتمية لتحقيق المصلحة التي يشيع بها العدل، وتصان الحقوق، وترفع المظالم، وتتحقق

١ حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٣ من فبراير سنة ١٩٩٦ في القضية رقم ٣٣ لسنة ١٦ قضائية « دستورية « مجموعة الأحكام – الجزء السابع – ص ٣٩٣.

٢ حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢ من أغسطس سنة ١٩٩٧ في القضية رقم ١١٦ لسنة ١٨ قضائية « دستورية « مجموعة الأحكام – الجزء الثامن – ص ٧٨٩.

الترضية، وينعم المجتمع بالأمن والاستقرار.

٦. أن يترسخ اليقين لدى المشرع بأن القانون، والتشريع أهم تجلياته، كما سلف البيان، هو أسمى الإبداعات الاجتماعية الكبرى للإنسان، وأنه يتخلل بشكل أو بآخر الأغلب الأعم من مظاهر شئونه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وسائر حاجاته الحياتية، ومن ثم يقتضي الاشتغال بصناعته، على نحو رشيد، الوقوف على الطابع الأصيل لهذه الشئون والأهمية الحقيقية لهذه الحاجات، في إطار من حقائق ومعطيات العلوم الإنسانية المساعدة كعلم النفس وعلم المنطق وعلم الاجتماع وعلم الجريمة وعلم العقاب وغيرها، والتطور المتتابع في مجال دراسات هذه العلوم ومن المعارف ذات الصلة والتي تعين على الفهم الصائب لتلك الشئون والحاجات جميعًا وتحديد المتطلبات التشريعية لحسن تنظيمها ومواجهة الظواهر السلبية في نطاقها.

٧. إيمان صناع التشريع في كافة مراحله بأن أي تشريع يستقر في وجدان أفراد المجتمع أن ما يجلبه إنفاذه من مضرة أكثر مما يحققه من منفعة، أو أن ما يحدثه تطبيقه من الظلم يجاوز ما يشيعه من العدل، مصيره من جانبهم التجاهل والنكران مهما تسلحت قواعده بأشد الجزاءات، ومن ثم تجب مراعاة اقتناع أعضاء الجماعة بأن القاعدة التشريعية موضوع الصناعة لازمة لحسن سير حياتهم، محققة لمصالحهم الراجحة، موفرة العدل لهم، وهو ذات ما يجب الاقتناع به من جانب المختصين بتنفيذ أحكام التشريع، والذين ينهضون برسالة تطبيقه.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن القانون ليس إلا تطوراً منطقياً مقبولاً بوجه عام، لضمان أن يكون النزول عليه إرادياً قائماً على التعاون في مجال تنفيذه، وأنه كلما كان القانون قريبًا من القيم التي أنتجتها الخبرة الاجتماعية، كلما كان أفضل ضمان لإرساء المفهوم التطبيقي للعدالة، سواء فيما بين الأفراد بعضهم البعض، أو على صعيد مجتمعاتهم، وبقدر اتساع الفجوة بين هذا المفهوم، وعملية صناعة القانون، بقدر ما يكون القانون قاصراً عن إنفاذ حقائق العدل الاجتماعي، فلا يقدم حلاً ملائماً لتصادم المصالح فيما بين الأفراد ومجتمعهم، مبتعداً بذلك عما يكون لازماً إنصافاً[١].

٨. مراعاة أن تحقيق الاقتناع بالقاعدة التشريعية من جانب الكافة، يحتم تبصير المخاطبين بأحكام التشريع، وسلطات تطبيقه وجهات تنفيذه بأهدافها ومراميها، وبأهميتها وجدواها، وعدالتها، عملاً على استنهاض الاقتناع الذاتي بالتشريع، وتأميناً لفعاليته بالامتثال لأحكامه وتطبيقه على النحو المراد وبما يحقق الهدف المنشود.

١ حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٣ من فبراير سنة ١٩٩٦ في القضية رقم ٣٣ لسنة ١٦ قضائية « دستورية « مجموعة الأحكام – الجزء السابع – ص ٣٩٣.

والسبيل الأمثل لتحقيق الاقتناع سالف البيان، يتمثل في ضرورة إجراء استطلاعات الرأي وجلسات الاستماع، إذا دعت الحاجة، بشأن مشروعات القوانين في مرحلة إعدادها وقبل الشروع في اتخاذ إجراءات إحالتها إلى السلطة التشريعية، واستخدام المناهج العلمية السليمة في شأن اختيار العينات المستهدفة باستطلاع الرأي وجمع البيانات وتحليل النتائج ووضعها موضع الاعتبار في مرحلة إعداد مشروعات القوانين بخاصة وفي كافة مراحل إنجاز التشريعات بعامة.

٩. إدراك المشرع الرشيد أن الهدف الأسمى من التشريع، من خلال تنظيمه لشئون الناس كافة، هو الوصول إلى الحق وتحقيق العدل، وتوفير الحماية اللازمة للمجتمع وللأفراد في إطار من المقومات الاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية التي تعتبرها الدساتير مقومات أساسية للمجتمع، ومن ثم يتعين أن يراعى في صناعة القاعدة التشريعية توافق أحكامها مع مجموعة القواعد الأخلاقية والمبادئ الدينية والمرتكزات الاقتصادية والمعطيات الثقافية المستقرة في ضمير الجماعة، وأن يهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع ولا يرفضها، وألا يخرج بممارسة صناعة التشريع عن هذه الأطر مهما كانت الدواعي والمبررات.

١٠. الوضع في الاعتبار أن التشريع حين تكفل قواعده الحماية للمصالح الراجحة لا ينبغي أن تغفل هذه القواعد المصالح الاجتماعية المرجوحة، ومن ثم فإن جوهر التشريع الرشيد يقوم على أعلى قدر من الموازنة بين المصالح إلى أقصى حد مستطاع، كما يقوم على التنسيق بين القيم التشريعية كافة، بحيث لا يقبل من نظام تشريعي أن ينحاز دائماً لقيم أو مصالح معينة على حساب إغفال قيم ومصالح أخرى.

١١. أنه يتعين على العاملين في مجال صناعة التشريع والمعنيين بشئونه، انطلاقاً مما سبق بيانه،أن يكونوا على درجة عالية من الوعي بالضغوط التي تمارس في زخم النسيج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في وقت صناعة التشريع، من جانب أصحاب المصالح وذوي النفوذ بمختلف طوائفهم وتعدد فئاتهم، بهدف توجيه الممارسة التشريعية لخدمة أهداف معينة، وتبني أحكام خاصة تتعارض مع مقتضيات الحيدة والنزاهة، وتتنافى مع ما يجب أن تتصف به القواعد القانونية من العمومية والتجريد، ومع موجبات تحقيق الصالح العام، وعلى المتصلين بصناعة التشريع في كافة مراحله مقاومة هذه الضغوط أياً كانت طبيعتها، ومهما كانت درجة إغرائها، وقوة مصدرها.

١٢. مراعاة أن يكون ترتيب شئون المجتمع بالتشريع على نحو يتسم بالجدية والرشد والعقلانية، بحيث يتعين أن يكون لما يحظره التشريع من صنوف الأفعال وصور السلوك، في نطاق حاجات المواطنين الأساسية ومجريات واقعهم المعاش، على وجه الخصوص، كتنظيم حركة البناء والسكني والمرور وتبادل السلع والخدمات، وغيرها من الحاجات الضرورية لمعيشة وسير شئون أفراد المجتمع بدائل مشروعة متاحة توفر المناخ الملائم لاحترام أحكام التشريع في شأن

تجنب تلك المحظورات وتكفل تهيئة وتوفير الإمكانات التشريعية والمادية اللازمة لتطبيق هذه الأحكام لدى المخاطبين بها.

١٣. يجب على القائمين بصناعة التشريع الانطلاق في كل تشريع من فلسفة واضحة محددة، تستشرف المستقبل وتنزل على مقتضيات التطور، وكذلك التفطن للتغيرات المرتقبة والتطورات اللاحقة لضمان صلاحية التشريع للتطبيق على المدى الطويل دون الحاجة إلى تعديله بين حين وآخر، ستراً لما يظهره تطبيق أحكامه من أوجه القصور، وما تؤدي إليه كثرة التعديلات من صعوبة الإحاطة بأحكام التشريع وفق آخر ما يطرأ عليه من التعديلات.

١٤. أهمية أن يتحقق للتشريع العمومية والتجريد من الناحية الفعلية، بحيث يوضع لتنظيم العلاقات الاجتماعية في مجال محدد من مجالات هذه العلاقات تنظيم يراد له الاستمرار، وللحقوق التي تكتسب وفقًا لصحيح أحكامه الحماية والاستقرار بصرف النظر عن ملابسات الحالات الوقتية والعارضة، حتى لا ينحدر العمل التشريعي إلى مستوى العمل التنفيذي الذي تحكمه المصالح الطارئة، وحتى يتم تفادي الخلط بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ وبين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ.

١٥. ملاحظة عدم الإسراع في اتخاذ القرار بعلاج مشكلة ما عن طريق التشريع، ومرد ذلك أن التشريع يبدو وسيلة براقة من زاوية السرعة في إعداده من ناحية واتخاذ إجراءات مناقشته وإقراره وإصداره من جهة أخرى، وعدم استلزامه نفقات معينة لإنجاز هذه المراحل، غير أن هذا البريق كثيراً ما يخفي أن المشكلة التي ثارت واتجه النظر إلى حلها بطريق التشريع بمجرده إنما يستعصى حلها على أي تشريع على ضوء ما يثبته واقع التطبيق وبقاء المشكلة بغير حل، بل إن التشريع – في أحوال معينة – قد يؤدي إلى تفاقم آثار المشكلة، إذ إن حلولها الواقعية إنما تكمن في سلوك سبلٍ أخرى غير تشريعية، أو على الأقل يكون دور الجانب التشريعي في حلها دوراً ثانوياً، لا يغني عن سلوك هذه السبل.

١٦. الوضع في الاعتبار التأثير المحتمل للتشريع على مختلف الطوائف في المجتمع، وضرورة القيام في المراحل الأولى للعمل بأحكامه بتقييم موضوعي محايد لهذا التأثير في المصالح المتفاوتة لهذه الطوائف، وعلى وجه الخصوص تلك التي لا تتمتع بالسلطة، ولا تتقوى بالنفوذ، أو التي لم تقدر عند إعداد مشروعات القوانين أو إقرارها أو إصدارها كقوانين نافذة التعبير عن مصالحها وآرائها بدرجة كافية، وعلى وجه الخصوص المجموعات الأكثر ضعفاً كالأطفال وعديمي الأهلية وذوي الاحتياجات الخاصة، والمبادرة إلى تعديل ما يكون قد أضر بمصالحهم المشروعة من أحكام دون مبرر.

١٧. من أهم ما يتعين مراعاته في مراحل صناعة التشريع تحقيق التوافق والانسجام بين الدستور وبين التشريع، تحقيقاً للأمن القانوني والاستقرار التشريعي، وهما من أهم عوامل

تهيئة المناخ الملائم لسيادة القانون وترسيخ المبادئ القضائية الصادرة في ظل أحكامه المستقرة، وصون الحقوق المكتسبة، وجذب الاستثمار وترسيخ الثقة في النظام القانوني للدولة، ولما يحدثه صدور الأحكام بعدم دستورية نصوص تشريعية جرى العمل بها فترة من الزمن سيما إذا استطالت، من أضرار بالغة بهذه القيم جميعا،وذلك فضلاً عن الإخلال بالمصالح المرعية وبالأوضاع المالية، والإضرار الجسيم بتنفيذ الخطط الاقتصادية وبرامج التنمية، وبخاصة طويلة الأمد، التي تعتمد في جانب كبير من تمويلها على حصيلة ضرائب يُقضى بعدم دستورية نصوص القوانين التي فرضتها.

وتتعاظم أهمية مراعاة هذا المعيار في الدول التي تأخذ بنظام الرقابة القضائية الدستورية اللاحقة على القوانين واللوائح وترتب قوانين محاكمها الدستورية – كشأن مصر – أثراً رجعياً بحسب الأصل عند الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، فكثيراً ما تصدر الأحكام بعدم دستورية النصوص التشريعية بعد انقضاء سنوات طويلة من العمل بالتشريع. ويكون للأحكام الصادرة بذلك أثر رجعي يرتد إلى تاريخ بدء هذا العمل.

ويشار في هذا الصدد أنه وفقًا لأحكام دستور مملكة البحرين المعدل، فإن المحكمة الدستورية المنشأة بموجب المادة (١٠٦) منه تختص، كالشأن في مصر، بمراقبة دستورية القوانين واللوائح، ومفاد أن الرقابة تنصب على القوانين أنها رقابة لاحقة، وهي كذلك بحسب الأصل، غير أن الأحكام التي تصدر بعدم الدستورية يكون أثرها – بحكم الدستور – أثرًا مباشرًا فيما عدا النصوص الجنائية فالحكم بعدم دستوريتها ذو أثر رجعي.

ويذكر للدستور سالف البيان أخذه، إلى جانب الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين، بتقرير حق الملك في أن يحيل إلى المحكمة الدستورية ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، وبحيث يكون تقرير المحكمة في هذا الشأن ملزمًا لجميع سلطات الدولة وللكافة.

ومفاد ما سلف أن دستور المملكة أخذ إلى جانب الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين، برقابة مسبقة بناء على إرادة الملك، وهذا الحكم أدعى إلى إزالة كل شك، وحسم كل مظنة بالنسبة إلى الوقوع في حومة عدم الدستورية، وهو ما يفضي إلى مزيد من الأمن القانوني والاستقرار التشريعي.

١٨. أنه في مجال تحقيق التوافق والانسجام بين الدستور والتشريع يتعين على المشرع الرشيد أن يراعي عند إعداد التشريع وفي كافة مراحله المؤدية إلى سنة الالتزام بالمبادئ التي يقررها القضاء الدستوري في الدعاوي الدستورية التي تباشر من خلالها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وعلى وجه الخصوص، ما تورده المحكمة في مدونات الأحكام التي تصدرها في هذه الدعاوي في شأن تفسير نصوص الدستور بياناً لمدلولها في مجال إعمال هذه الرقابة، وذلك

صوناً للتشريع من الوقوع في حومة مخالفة هذه النصوص للدستور، لأن المحكمة بهذا البيان فيما تعرضت له من النصوص بالتفسير تكون قد أفصحت عن فهمها لهذه النصوص، وهو الفهم الذي تلتزم به المحكمة – من بعد – في ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إذا عرضت لمدى التزام هذه القوانين بحكم تلك النصوص الدستورية كما استقر معناها في فهم المحكمة، وحتى لا يكون، التشريع لدي عدم مراعاة مدلول النص الدستوري، على هذا النحو، عرضة للطعن عليه بعدم الدستورية، حيث يكون القضاء بذلك أمراً مقطوعاً به.

١٩. يتعين على المشرع الرشيد، أن يتفطن لمراتب التشريع في بلد التشريع، ومراعاة حتمية أن يكون للأعلى السمو، بحيث لا يجوز للتشريع الأدنى مرتبة أن يخالف حكمًا تضمنه تشريع يعلوه في المرتبة، ويشار في هذا الصدد إلى أن الأدوات التشريعية في هرم التنظيم التشريعي في مملكة البحرين، وفقًا لدستورها المعدل بخلاف الدستور الذي يحتل قمة هذا الهرم، هي بترتيبها التنازلي القانون الذي يقره مجلسا الشورى والنواب ويصدق عليه الملك، والمرسوم بقانون الذي يصدره الملك فيما بين أدوار انعقاد كل من المجلسين أو في فترة حل مجلس النواب إذا اقتضي الأمر الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويكون لهذا المرسوم بقانون قوة القانون، والمرسوم وهو الأداة التي يباشر بها الملك اختصاصاته التي منحها الدستور لجلالته ليباشرها عن طريق وزرائه، وبالإضافة إلى ما سلف الأمر الملكي ويباشر به الملك اختصاصاته التي منحها الدستور لجلالته ليباشرها بمفرده، ثم القرارات وهي الأدوات التي تباشر بها الحكومة اختصاصاتها وأنشطتها.

٢٠. نظراً لزيادة قنوات الاتصال بين دول العالم في كافة المجالات، وتنامي الاتفاقيات الدولية في مجالات التعاون المختلفة لمواجهة الظواهر السلبية العالمية، وما يفرضه ذلك التعاون من واجب العناية بالتلاءم بين التشريعات الوطنية وأحكام الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، التي يتزايد عددها، ويتعاظم الالتزام بالتصديق عليها أو الانضمام إليها، في بضع العقود الأخيرة في مجالات شتى تستوجب التعاون الدولي المحكم، وهي ما يطلق عليها، الاتفاقيات الدولية الشارعة، فإنه يتعين أن يكون المشرع الوطني والمعني به كافة القائمين بصناعة التشريع في مراحلها المتعاقبة، على إدراك كامل وعلم تام بكافة أحكام هذه الاتفاقيات، لتجنب الوقوع فيما يشكل مخالفات دولية أو قعوداً عن تنفيذ التزامات مترتبة على التصديق أو الانضمام تعرض الدولة الطرف للأخطار أو تسئ لسمعتها أو تضر بمصالحها على أي نحو.

٢١. يجب أن يظل التشريع بعد العمل بأحكامه محلاً دائماً للبحث والتقييم والتطوير، على ضوء ما يطرأ في المجتمع من التغييرات والمستجدات، على الظواهر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية وغيرها التي يتكفل بتنظيمها التشريع، وكذلك تتعين الاستفادة بالنظم المقارنة في الدول ذات القيم والنظم المشابهة وبالتجارب التشريعية الناجحة التي خاضتها وتخوضها الدول على مستوي المعمورة لحل مشكلات مواجهة التحولات في شتى المجالات،

بالتشريع في نطاق ما يصلح فيه، وكذلك العناية بكل ما يكون من ثماره تجويد المنتج التشريعي.

## المبحث الثالث
## المعايير النوعية لجودة صناعة التشريع

وتتمثل هذه المعايير فيما يأتي:

١. العناية الفائقة بإعداد وصياغة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو الاقتراحات بمشروعات القوانين التي تقدم من أعضاء السلطة التشريعية.

وتقتضي العناية المشار إليها سلفاً إمعان النظر في نصوص مشروعات القوانين وعلى وجه الخصوص المقدم منها من أعضاء السلطة التشريعية وتدقيق البحث للتأكد من مطابقتها وأحكامها لأحكام الدستور ولمبادئ الشريعة الإسلامية، بحسبان هذه المبادئ بالنسبة إلى مملكة البحرين مصدرًا رئيسيًا للتشريع، بموجب المادة (٢) في دستورها المعدل المقابلة للمادة (٢) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ السابق قبل تعديلها في مايو عام ١٩٨٠.

٢. مراعاة أن يتصف التشريع بالشمولية، وما تعنيه من تضمنه العناصر والأحكام الخاصة بالموضوع الذي يتناوله، وتلك اللازمة لإنفاذه على نحو يحقق الهدف من إصداره، والكافية لتطبيقه على الأنزعة التي تثور بشأنه، وأن يتسم بسهولة الفهم، بمراعاة الترتيب المنطقي السليم لنصوصه، وحسن تصنيفه، وسهولة ألفاظه، وترابط جمله، وأن يتميز باليسر في إنفاذ وتطبيق أحكامه، دون بذل الكثير من الجهد والعناء في هذا السبيل.

٣. أن يتم الالتزام بعرض مشروعات القوانين على الجهة المختصة بصناعة التشريع لتتولى مراجعتها وصياغتها وإبداء الرأي في أحكامها، والجهة المختصة بذلك في مملكة البحرين هي هيئة التشريع والإفتاء القانوني وهي طبقًا للأحكام التشريعية المنظمة لها، ووفقًا لآخر ما طرأ من التعديلات عليها في عام ٢٠١٣ هيئة مستقلة ذات طبيعة قضائية ولا تخضع لوزارة بذاتها ويميزها أن الدستور البحريني قد أوجب في المادة (١٠٤) منه أن يضع القانون الأحكام الخاصة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد التشريعات ووفقًا لقانونها فهي المختصة بهذه المهام وبهذا الإعداد، ومن ثم فهي التي تتكفل بإبداء الرأي في مدى تطابق التشريع مع الدستور، وهو ما يحقق نوعاً من الرقابة المسبقة على دستورية التشريع.

٤. يجب الحرص في إعداد التشريعات على أن تراعي أحكامها الحقوق الأساسية للإنسان دون الاقتصار في شأن هذه الحقوق ورصدها على ما هو منصوص عليه في الدستور منها، بل يتجاوزها إلى ما استقر منها في المواثيق الدولية وفي مفاهيم الدول الديمقراطية، وهي الحقوق التي عبرت عنها المحكمة الدستورية العليا في مصر بأنها من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز

الإخلال بها أو تقييدها، وبخاصة تلك التي تنطلق من إيمان الأمم المتحضرة بحرمة الحياة الخاصة وبوطأة القيود التي تنال من الحرية الشخصية، ومن ثم يجب أن تكون هذه الحقوق بالمعنى الواسع المشار إليه الذي يستوعب ما كان وارداً منها في الدستور وما استقر في المواثيق الدولية وفي مفاهيم الدول الديموقراطية بمنأى عن أي انتهاك تشريعي، ولا يكفي ذلك بل يتعين أن تكون من جهة أخرى محلاً للحماية التشريعية.

٥. يتعين أن تراعى في إعداد نصوص وأحكام التشريعات الجزائية خاصية الوضوح واليقين، وأن يتم الركون في إعداد التشريع الجنائي على مناهج دقيقة في الصياغة لا تنزلق إلى التعبيرات الفضفاضة أو الغامضة أو المتميعة المحملة بأكثر من معنى، بما يوقع المحاكم الجزائية في محاذير تخل بالضوابط الجوهرية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة التي تنص عليها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وتكفلها الدساتير، كما يجب أن يتجنب المشرع الجنائي تقييد سلطة القاضي في الاختيار بين بدائل للجزاءات والتدابير، وفي استعمال موجبات الرأفة، وأن تكون أحكام التشريعات الجنائية في هذا النطاق في حدود مبدأ المساواة أمام القضاء لا تتخطاه، ممتثلة مبدأ تكافؤ الفرص لا تتجاوز تخومه.

وقد ساقت المحكمة الدستورية العليا في مصر أن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن دستورية النصوص الجنائية، تضبطها مقاييس صارمة تتعلق بها وحدها، ومعايير جادة تلتئم مع طبيعتها، ولا تزاحمها في تطبيقها ما سواها من القواعد القانونية[1].

٦. لما كانت فكرة الشرعية في صميم مفهومها هي فكرة ملازمة لمبادئ العمومية والتجرد وهما صفتان لازمتان لكل قاعدة قانونية ولتكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون، وهما من المبادئ الدستورية الأساسية التي لا تخلو منها وثيقة دستورية، كما أن فكرة الشرعية تلك مناقضة في الوقت ذاته لمفهوم الاستثناء من تطبيق أحكام القاعدة التشريعية، ولا مشاحة في أن أسوأ أنواع ذلك الاستثناء هو الذي يصرح التشريع به في صلب نصوصه ومواده، فإنه يتعين تحاشي النصوص والأحكام التي تفتح أبواب الاستثناء من سريان أحكام القانون، ومنافذ الثغرات في التطبيق أياً كانت الجهة التي يعطيها المشرع السلطة التقديرية في تقرير الاستثناء من السريان أو الإعفاء من التطبيق، وذلك حتى يحتفظ القانون بهيبته، وليطيعه المواطنون عن إيمان بأن الحق أحق أن يتبع، وذلك ما لم تكن هناك ضرورة اجتماعية ملجئة لتقرير الاستثناء الذي يتعين أن تحكمه في هذه الحالة قواعد موضوعية مجردة ينص عليها القانون ذاته دون تفويض أداة أدنى، مع مراعاة مقتضيات إعمال قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها.

٧. يتعين أن يراعى في إعداد مشروعات القوانين ألا يميز التشريع بين الدولة من ناحية وبين الأفراد من ناحية أخرى، وذلك في مجال تنظيم أحكام مباشرة أوجه النشاط الاقتصادي

١ حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٤ من يناير سنة ١٩٩٧ في القضية رقم ٢ لسنة ١٥ قضائية « دستورية » مجموعة الأحكام – الجزء الثامن – ص ٢٤١.

الخاص واستثمار أموال الدولة الخاصة، حيث يجب أن تكون الدولة في نطاقه على قدم المساواة مع الأفراد من المستثمرين مادامت المراكز القانونية متساوية، مما يستوجب تجنب تقرير إعفاءات للدولة من أحكام تنظيمية معينة يلتزم بها الأفراد في نفس الظروف والمراكز، وذلك تغليباً لمبدأ المساواة أمام القانون، وحتى يكون لدى السلطة المبرر الأخلاقي في المطالبة بالتزام المواطنين بهذه القوانين.

٨. تجب المشاركة الجادة من جانب القائمين بصناعة التشريع في كل دولة عربية في كافة المجهودات التي تقوم بها جامعة الدول العربية في مجال صناعة التشريع ومحاولات توحيده في العالم العربي، ومساعدة الدول العربية في نطاقه والإسهام الفعال في الجهود الدولية والإقليمية لهذه الجامعة بأشكالها المختلفة الرامية إلى مواجهة الظواهر الإجرامية الدولية ومكافحة الجرائم المنظمة عبر الإقليمية، والمعاونة الفعالة في إعداد مشروعات القوانين العربية النموذجية اللازمة لذلك والتي نجحت جامعة الدول العربية في إنجاز العديد منها، وخاصة ذات الصفة الدولية وفاء بالالتزامات التي تفرضها الاتفاقيات الدولية الشارعة ويتكفل بإعداد هذه المشروعات، على وجه الخصوص، مجلسا وزراء العدل والداخلية العرب، وتنهض بأنشطتها الأمانة الفنية لكلٍ من المجلسين، والمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية.

وبالإضافة إلى ما سلف جميعه من بيان للمعايير النوعية الحاكمة لجودة المنتج التشريعي فإنه يتعين إيلاء المعايير التالية اهتماماً خاصاً للترقي بالجودة المشار إليها، والتي تسعى المعايير السابقة إلى تحقيقها، وتتمثل هذه المعايير الخاصة فيما يلي:

١. أن تتم مناقشة مشروعات القوانين وغيرها من التشريعات لدى إعدادها وبلورة أفكارها وتحديد أهدافها ومراميها وذلك بإسهام فاعل من الجهات ذات الصلة بموضوعاتها، ومن الخبراء البارزين في مجال صناعة التشريع، وأن يستعان بممثلين متخصصين من تلك الجهات ومن عدد من هؤلاء الخبراء وذلك أثناء دراستها في الحكومة ولدى سلطة إحالتها إلى السلطة التشريعية وفي اللجان النوعية لمجلسي النواب والشورى، وبالجلسات العامة داخل كل مجلس، وأن تجري المناقشات خلال هذه المراحل جميعاً، من جانب ممثلين لكافة التيارات السياسية ولذوي الشأن والأحزاب الممثلة في المجلسين، بعناية فائقة، ودراسة متعمقة، وبحث وتمحيص يتسم بديمقراطية الحوار، والتبادل الحر للآراء. ولا بأس من عقد جلسات استماع في مشروعات القوانين المهمة، التي تتناول شئوناً سياسية واجتماعية أو اقتصادية تتعلق بجموع المواطنين أو تتضمن تحولات جذرية في تنظيم تلك الشئون، يتم فيها الاستماع إلى آراء الخبراء، وأصحاب الشأن، وأن تؤخذ التوصيات التي تطرح في هذه الجلسات بعين الاعتبار حتى يحظى مشروع القانون بالاقتناع، وتتسم أحكامه بالرشد.

٢. ألا تكون آليات السلطة التنفيذية وحدها، في النظم الدستورية التي تعطي أعضاء

السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين، هي المهيمنة على العمل التشريعي، تباشر وحدها، دون أعضاء السلطة التشريعية حق إعداد وتقديم مشروعات القوانين ويتعين تلافياً لذلك أن ينشط أعضاء السلطة التشريعية في ممارسة حقهم المخول بمقتضى الدستور بتقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين تعبيراً عن مصالح مجموع المواطنين، وأن تنهض الدولة بواجبها بتوفير الدعم المادي والمستشارين من الخبراء المتخصصين في مجال صناعة التشريع وكافة السبل والوسائل التي تعينهم على حسن مباشرة حقهم في اقتراح التشريعات، حتى تتحقق لها الدراسة الفنية والقانونية والمراجعة الدقيقة، علاجاً لافتقار بعض الأعضاء إلى التخصص والمعرفة القانونية التي تمكنهم من صياغة أفكارهم في مجال السياسة التشريعية في نصوص صالحة للعرض والمناقشة متوائمة مع أحكام الدستور، غير مخالفة لأي حكم من أحكامه.

كما يتعين تهيئة هؤلاء الأعضاء للنهوض بمسئوليتهم التشريعية، عن طريق الدورات التدريبية المتخصصة وإصدار النشرات والدوريات التي تثري فكر الأعضاء التشريعي، وتنشر الوعي بمهامهم في هذا المجال وآليات ووسائل ممارسة هذه المهام، ويذكر لمجلس الشعب المصري السابق في هذا المجال إصداره مدونة ضخمة للتقاليد البرلمانية، في نهاية الثمانينيات، وموسوعة للمبادئ الدستورية التي صدرت من المحكمة العليا ثم من المحكمة الدستورية العليا، وقد صدر من هذه الموسوعة حتى الآن ستة أجزاء، والمدونة والموسوعة كلاهما أصبحتا بين يدي أعضاء السلطة التشريعية، يمثلان عوناً صادقاً للارتفاع بأدائهم التشريعي المرغوب.

٣. يجب أن يدرك المشرع أهمية اتباع أسلوب " التقنينات الموحدة " عن طريق تجميع وحصر التشريعات المنظمة للموضوع الواحد، وتطوير أحكامها وتبسيط نصوصها وإعادة صياغتها وجمعها بين دفتي تقنين موحد، تلافياً لما يترتب على تعدد التشريعات المنظمة للموضوع الواحد وكثرة ما يطرأ عليها من تعديلات من تضخم تشريعي غير مبرر، يؤدي إلى صعوبة الإلمام بهذه التشريعات المتفرقة وتعديلاتها المتعددة، وما يتيحه ذلك كله من احتمالات التعارض بين أحكامها، ومن أمثلة التقنينات الموحدة في مصر قانون حماية حقوق الملكية الفكرية الذي تم سنه بديلاً لأربعة تشريعات اختص كلٌ منها بتنظيم حماية مجال من مجالات حقوق الملكية الفكرية، وكذلك قانون البيئة، وقانون الطفل.

٤. يتعين على الدولة أن تُعنى بإنجاز قاعدة بيانات تشريعية من خلال الرصد والجمع والتصنيف والتخزين لمواد التشريعات النافذة، وإيجاد إطار مرجعي مركزي للتشريع على المستوى القومي، يتاح لكافة ذوي الشأن، ارتقاء بمستوى المعرفة القانونية، وحتى لا يتزعزع الأساس الذي تقوم عليه قاعدة افتراض العلم بالقانون.

## خـــاتـمـــة

وفي ختام هذه الدراسة ينبغي التأكيد على أن فن صناعة التشريع بمختلف مراتبه فن دقيق متخصص له أصوله الثابتة ومعاييره الحاكمة وقواعده المعتبرة التي اجتهدت الدراسة في بيانها.

والفن المشار إليه وما يجب أن يسعى إليه من الارتقاء بجودة المنتج التشريعي يحتاج بالإضافة إلى ما يقتضيه من ملكة تيسر سبيله، إلى دربة وتأهيل وتكوين مبدئي ومستمر وخبرة تصقلها التجربة، ولا يغني عن ذلك كله الكفاءة القانونية بمجردها مهما بلغت درجتها ولا المهارة القضائية أياً كانت رفعة مستواها.

وقد تغيت الدراسة إلقاء الضوء – بقدر ما يسمح المقام – على المعايير الحاكمة المشار إليها في مجال جودة صناعة التشريع، وهي فيما أوردت وما بسطت آراء ونظرات اجتهدت بقدر ما يسر الله، لكنها من صنع البشر، وهو محكوم عليه بالنقصان.

أسأل الله أن يتحقق بما بذلت ما ابتغيت، وهو من وراء القصد، والهادي إلى سواء السبيل.