أيها السادة،

مفهوم المبادرة التشريعية

تقوم المبادرة التشريعية على تقديم نص إلى مجلس النواب للتباحث فيه فيصبح قانوناً إذا أقرّه وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين في الدستور.

إنها «التصور الأول لما سيصبح قانوناً» (1) **L'imagination première de ce qui deviendra la loi** ، وما دامت كذلك فإن الأهلية لوضع الأساس الذي بدونه لا يصبح القانون قانوناً هي من الأهمية بمكان عظيم.

ويقول سار **Serre** «من اقترح القانون ساد» **Proposer une loi c'est régner** . ولن أدخل في التطور التاريخي لحق اقتراح القانون.

ولا يخفى ما للعملية التشريعية من أهمية في تنظيم واستقرار الحياة العامة في المجتمع الإنساني بشكل عام. كما لا ينكر ما لممثلي الأمم والشعوب من دور خاص في أداء هذه العملية على الشكل الأمثل والأكمل، بهدف تطوير البنى الاجتماعية وتحديثها عبر النصوص التنظيمية والقانونية، حتى بات معيار رقي الدولة وتقدمها متوقفاً على مدى ملامستها أو مقاربتها لما يسمّونه دولة المؤسسات والقانون.

وإذا كان رجل التشريع يتمتع بمزايا متعددة تؤهله للقيام بالمهمة التي انتُدب لتحمّل أعبائها، فإن الأكثرية من المشرّعين تنقصهم ليس فقط القدرة على التشريع، بل المؤهلات العامة التي يفترض أن تميّزهم عن سائر الناس الذين لم تراودهم يوماً فكرة ولوج هذا الموقع الصعب الذي يتطلب كمّاً هائلاً من المؤهلات العلمية والثقافية والاجتماعية والأخلاقية وغير ذلك من القدرات والقيم الذاتية والفريدة.

---

(1) لافاريار صفحة 1002.

وحتى لا نضيع في متاهات واقعنا العربي المؤلم، وبين ما نحن فيه، وما يجب أن نكون عليه، نستدرك لنقول أن النظام الانتخابي في أي بلد من البلدان يحدد وإلى حد بعيد نوعية أعضاء الندوة التمثيلية، وقدرة أفرادها على وضع صيغٍ تشريعية جيدة تلبّي حاجات الشرائح الاجتماعية، وتعبّر عن تطلعات الناس من خلال صياغة نصوص قانونية تكون على المستوى المطلوب والملائم. لأن أهم ما يتميّز به ممثل الأمة إلى جانب مؤهلاته العلمية والأخلاقية هي قدرته على صياغة نص تشريعي جيد يكون بمستوى المؤسسة النيابية التي يشغل عضويتها.

إن التشريع الجيد لا يمكن أن يصدر إلا عن مجالس تمثيلية أو نيابية جيدة. ومستوى المجالس التمثيلية يكمن بمدى الخيار الصحيح الذي تمارسه الهيئة الناخبة في اختيار المرشحين الكفوئين، وحملهم نواباً إلى الندوة البرلمانية، وهذا الخيار أو الاختيار يخضع لمعيار وعي الناخب، وقدرته على المفاضلة بين المرشحين بمعزل عن النوازع الشخصية والذاتية، واختيار الأصلح منهم.

تشكّل اللجان النيابية المطبخ الفعلي لمشاريع واقتراحات القوانين، فيتم فيه درسها ومناقشتها وإعادة صياغتها، لتصبح أكثر تعبيراً ودقة لمقاصد المشترع أو الإفصاح عن نيته، وأكثر صدقية للواقع الذي يُراد قوننته. فاللجان هي الإطار الذي تتجسد فيه آلية العمل التشريعي الصحيح. بحيث تشكّل كل لجنة من مجموعة من النواب، تنتخب من قبل الهيئة العامة، وفقاً لإعتبارات طائفية ومذهبية أو وفقاً لإنتماءاتهم داخل الكتل النيابية أو لرغبتهم في الانتساب إلى هذه اللجنة أو تلك، وليس وفقاً لاختصاصاتهم أو لمؤهلاتهم العلمية التي تتناسب والمهام المطلوبة من اللجنة المختصة.

إن اللجان هي نقطة مرور لا غنى عنها، إذ لا يمكن لأي نص أو إقتراح أن يناقش أو يطرح على التصويت ما لم يسبق له أن شكّل موضوع تقرير أصدرته اللجنة

المختصة. باستثناء المعجّل المكرر الذي يطرح بمادة وحيدة وغالباً أثناء الجلسة ويُبت به أولاً بالتصويت على إعطائه صفة المعجل، وثانياً بالتصويت على مضمونه.

إن العمل التشريعي الحقيقي لا يتم من خلال مناقشات النواب في الجلسات العامة، بقدر ما يتم في مناقشات اللجان النيابية «ففي اللجان تتصارع الأفكار وتتقارع الحجج»، ويستعان بالمؤلفات القانونية والدستورية للعثور على الحلول السليمة، لذلك يجب أن تكون محاضر اللجان تفصيلية بكل ما في الكلمة من معنى للرجوع إليها عند الحاجة، ولكي يستعين بها القضاة عند الضرورة للوقوف على النية الحقيقية للمشترع.

لقد أثبتت اللجان النيابية خلال تمرّسها بالعمل التشريعي على مدى عدة عقود، قدرة كبيرة على إقرار قانون صالح يعبّر عن تطلعات الناس وحاجاتهم القانونية. ويقدر ما تكون الهيئة العامة غنية بالطاقات العلمية والتشريعية، بقدر ما ينعكس ذلك على عمل اللجان وخصوصاً الأساسية منها كالإدارة والعدل والمال والموازنة والتربية الوطنية، والعكس صحيح أيضاً. ولعل لجنة الإدارة والعدل هي المعيار الذي من خلاله تنعكس قدرة المجلس النيابي بهيئته العامة، على وضع صياغة تشريعية ملائمة، تفي بمتطلبات المجتمع وحاجاته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ولكن كيف الآلية والإجراءات لإقرار مشروعات القوانين والإقتراحات بمشروعات القوانين في المجالس العربية.

الحق بالمبادرة التشريعية

الدولة	رئيس الدولة	رئيس الحكومة	الحكومة/مجلس الوزراء	نائب واحد	10 نواب	لجنة نيابية
الأردن	–	×	–	–	×	–
الامارات	–	–	×	–	–	–
البحرين	×	–	×	×	–	–
تونس	×	–	–	×	–	–
الجزائر	–	×	–	–	20 نائب	–
السعودية	–	–	–	×	النص السابق (10 نواب)	–
السودان	×	×	لأي وزير	×	–	أي لجنة
سوريا	×	–	–	–	×	–
الصومال	–	–	×	×	–	10 آلاف ناخب
العراق	×	–	×	–	×	أي لجنة
عُمان	–	–	×	×	–	–
فلسطين	–	–	×	×	–	×
قطر	–	–	×	×	–	–
الكويت	×	–	–	×	–	–
لبنان	–	–	×	×	حد أقصى	–
مصر	×	–	–	×	حد أقصى	–
المغرب	–	×	–	×	–	×
موريتانيا	–	–	×	×	–	–
اليمن	–	–	×	×	–	–

(×) تعني نعم

(–) تعني لا

العمل في اللجان البرلمانية

الدولة	احالة المشروع من رئيس المجلس	نصاب الحضور: الغالبية المطلقة	طريقة اتخاذ القرارات أكثرية الحاضرين:
الأردن	×	×	×
الامارات	× (ما لم تطلب الحكومة الاستعجال)	×	×
البحرين	×	×	×
تونس	×	×	×
الجزائر	×	×	**الغالبية المطلقة**
السعودية	×	×	×
السودان	×	×	×
سوريا	×	×	×
الصومال	×	×	×
العراق	×	×	×
عُمان	×	×	×
فلسطين	×	×	×
قطر	×	×	×
الكويت	×	×	×
لبنان	×	**الغالبية المطلقة في الجلسة الأولى، أما في الجلسات اللاحقة لا يقل النصاب عن الثلث**	×
مصر	×	×	×
المغرب	×	×	×
موريتانيا	×	×	×
اليمن	هيئة الرئاسة	×	×

(×) تعني نعم

(–) تعني لا

التصويت والنفاذ والنشر

الدولة	التصويت بغالبية الحاضرين في الهيئة العامة	التصديق على القوانين من قبل رئيس الدولة	تاريخ نشر النصوص القانونية	تاريخ نفاذ النصوص القانونية
الأردن	×	×	من تاريخ التصديق	من تاريخ الاصدار
الامارات	×	×	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من النشر
البحرين	×	× (6 أشهر)	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من النشر
تونس	×	× (15 يوماً)	خلال 15 يوماً التصديق	خلال 15 يوماً من النشر
الجزائر	– (ثلاثة أرباع الاعضاء)	×	30 يوماً	فور نشرها
السعودية	– (ثلثا الاعضاء)	×	من تاريخ التصديق	فور نشرها
السودان	×	×	30 يوماً	فور نشرها
سوريا	×	× (شهر)	شهر	فور نشرها
الصومال	×	× (60 يوماً)	من تاريخ التصديق	في اليوم الـ 15 للنشر
العراق	×	× (15 يوماً)	من تاريخ التصديق	فور نشرها
عُمان	– (ثلثا الاعضاء)	×	خلال أسبوعين من التصديق	فور نشرها
فلسطين	– (بالغالبية المطلقة)	× (شهر)	من تاريخ التصديق	بعد شهر من النشر
قطر	×	×	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من النشر
الكويت	×	× (30 يوماً)	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من النشر
لبنان	×	× (شهر)	من تاريخ التصديق	فور نشرها
مصر	×	×	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من اليوم التالي للنشر
المغرب	×	× (30 يوماً)	شهر	فور نشرها
موريتانيا	×	× (بين 8 و30 يوماً)	من تاريخ التصديق	فور نشرها
اليمن	×	×	خلال أسبوعين من التصديق	بعد شهر من النشر

(×) تعني نعم

(–) تعني لا

أحكام مشتركة بين بعض الدول العربية

هناك أمور وعقبات متشابهة في الأنظمة واللوائح الداخلية للدول العربية (الأردن، السودان، الكويت، لبنان، مصر) حيث لا يجوز تقديم الاقتراح بمشروع القانون إذا تم رفضه في الدورة نفسها. وللبرلمان في حال المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الحق فقط إما في أن يقرّ المشروع أو يرفضه وليس له أن يدخل أي تعديل على نصوص مشروع المعاهدة أو الاتفاقية.

وتتشابه أنظمة ثلاث دول هي مصر والسودان والكويت في حالة الاقتراح بمشروع قانون، حيث يجب عرضه على اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه، وإن لم ينص النظام السوداني على مصطلح الاقتراح بمشروع فإنه يتبع نفس الإجراءات في مصر والكويت. أما النظام الأردني فهو يتبع إجراءً فريداً وهو أنه بعد موافقة اللجنة المختصة على مشروع القانون ثم المجلس في مجموعه يعرض على الحكومة مرة أخرى لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

كما تتشابه البحرين والكويت في أنه يحق لكل عضو تقديم الاقتراح ولا يجوز أن يقدم الاقتراح أكثر من خمسة نواب.

وتتلاقى كل من مصر ولبنان بأنه لا يجوز أن يكون العدد أكثر من عشرة نواب وان كان النظام اللبناني يأخذ بحق النائب في تقديم الاقتراح (المادة 161 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري والمادة 101 من النظام الداخلي اللبناني). وينفرد الصومال بإعطاء حق تقديم اقتراح القانون لكل عشرة آلاف ناخب.

وتتفق بصورة عامة كل من البحرين وفلسطين والصومال والكويت ولبنان والمغرب وموريتانيا واليمن في أن الحد الأدنى لتقديم الاقتراح هو من نائب واحد.

وبعض الدول العربية تحصر حق اقتراح القوانين في يد النواب وبعضها الآخر يجيز ذلك لرئيس الدولة أو الحكومة إذ أن هناك تبايناً بين الدول العربية من حيث الصلاحيات المخولة إلى كل من المجلس النيابي والسلطة الإجرائية. فيحق لرئيس الدولة اقتراح القوانين في البحرين والكويت والعراق وسوريا ومصر والسودان وتونس. ويحق للحكومة اقتراح القوانين في اليمن وعُمان والإمارات وقطر والبحرين والكويت والأردن وسوريا ولبنان ومصر والصومال وموريتانيا والسودان وتونس والجزائر والمغرب. كما يحق للجان النيابية اقتراح القوانين في السودان والجزائر.

- الاقتراح برغبة أو قرار:

الاقتراح برغبة أو قرار أو «دعوة الحكومة للقيام بعمل ذي أهمية يدخل في نطاق إختصاصها» كما عرف في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني (المادة 131) مثبت كحق من حقوق النواب في بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية وليس كلها، وقد قيدت الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية العربية التي أشير فيها على الاقتراح برغبة أو قرار هذا الأسلوب الرقابي، فهو مباح في الكويت لكل عضو شرط الا يتضمن عبارات غير لائقة أو مساساً بالأشخاص والهيئات (المادتان 118 و 120) وكذلك في النظام الداخلي المصري مع إضافة شروط أخرى منها ألا يكون الاقتراح مخالفاً للدستور او القانون أو خارجاً عن اختصاص المجلس، وأن يقدم كتابة مرفقاً بمذكرة إيضاحية (المادتان 212 و 213) وأعطي في الكويت (المادة 120) وفي مصر (المادة 213) رئيس المجلس النيابي الحق في حفظ الاقتراح إذا لم تتوافر فيه هذه الشروط، مع تثبيت حق صاحب الاقتراح بالمطالبة بمراجعة هذا القرار. والاقتراح برغبة غير موجود في لبنان وموريتانيا.

- في علنية أو سرية انعقاد الجلسات:

أجمعت الأنظمة العربية على مبدا علنية الجلسات العامة التي يعقدها المجلس ما عدا في سلطنة عُمان حيث تعقد الجلسات بصورة غير علنية.

كما أجمعت الدول العربية على مبدأ سرية جلسات اللجان وأعمالها حيث تتم بصورة غير علنية.

- في نصاب انعقاد جلسات المجلس التشريعية:

يشترط لصحة انعقاد جلسات المجلس لبحث الأمور التشريعية حضور الغالبية المطلقة للأعضاء في كل من: الامارات، البحرين، تونس، سورية، الصومال، العراق، قطر، فلسطين، الكويت، لبنان، المغرب، مصر، موريتانيا، اليمن.

بينما يُشترط في كل من **الأردن، والسعودية وعُمان** حضور ثلثي الأعضاء لصحة انعقاد المجلس.

وينفرد **السودان** باشتراط حضور ثلث الأعضاء لانعقاد المجلس.

- في نصاب التصويت في المجالس:

تؤخذ القرارت بأكثرية أصوات النواب الحاضرين في كل من: الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، السعودية، سورية، السودان، الصومال، العراق، فلسطين، قطر، لبنان، المغرب، مصر، موريتانيا،

ويُشترط التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب في كل من **الكويت واليمن.**

وتشترط **عُمان** التصويت على القرارات بثلثي أصوات الحاضرين.

بينما يشترط **الجزائر** التصويت بثلاثة ارباع أصوات الأعضاء.

- **مرجع إصدار القوانين ومهل التوقيع عليها:**

تتفق كل الدول العربية في منح حق إصدار القوانين لرئيس الدولة (السلطان، الملك، الأمير، رئيس الجمهورية، رئيس الاتحاد) وتختلف في تحديد المهلة المعطاة للرئيس في إصدار القوانين.

* فالمهلة لإصدار القانون هي **ثلاثون يوماً** في كل من: الجزائر، سورية، السودان، فلسطين، الكويت، لبنان، المغرب.
* والمهلة هي **خمسة عشر يوماً** في كل من تونس، العراق، اليمن.
* بينما المهلة هي **شهران** في الصومال.
* والمهلة هي ثمانية أيام في موريتانيا.

ولم يتم تحديد مهلة لإصدار القانون من قبل رئيس الدولة في كل من: الأردن، الإمارات، البحرين، السعودية، قطر، مصر، عُمان.

- **النشر والنفاذ:**

اتفقت جميع الدساتير العربية على أنه يعود لرئيس الدولة أمر نشر القوانين ما عدا في السودان حيث يقوم بهذه المهمة وزير العدل بعد إحالة القانون إليه من قبل رئيس المجلس الوطني.

وحددت الدساتير العربية مهلاً لنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتاريخ بدء العمل بها على الشكل الآتي:

- مهلة **أسبوعين للنشر** في كل من: الإمارات، البحرين، تونس، عُمان، قطر، الكويت، مصر، اليمن.
- ويبدأ العمل بالقوانين **من تاريخ النشر** في الجريدة الرسمية ما لم ينص القانون نفسه على مهلة مغايرة في كل من: الأردن، تونس، الجزائر، السعودية، السودان، سورية، العراق، عُمان، لبنان، موريتانيا.
- ويبدأ العمل بالقوانين **بعد مرور شهر من تاريخ النشر** في كل من: الإمارات، البحرين، فلسطين، قطر، الكويت، مصر، اليمن.
- وانفردت الصومال في بدء العمل بالقانون بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ النشر.

*****

خلاصة:

تقدّم اقتراحات القوانين في المجالس البرلمانية للدول العربية على الشكل التالي:

في الأردن:

يقدّم الاقتراح من عشرة نواب أو أكثر[1].

في الامارات:

لمجلس الوزراء حق اقتراح مشاريع القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي[2]، غير انه يحق للأعضاء اقتراح التعديلات.

في البحرين:

يقدّم الاقتراح بقانون من عضو ولا يجوز أن يوقعه أكثر من خمسة أعضاء[3].

في تونس:

مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية ولرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين[4].

في الجزائر:

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائباً[5].

ولرئيس الحكومة حق المبادرة باقتراح القوانين.

في المملكة العربية السعودية:

لكل لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، او اقتراح نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك.

النص السابق قبل التعديل:

«لكل عشرة من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام نافذ وعرضه على مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الإقتراح إلى الملك.» [6].

---

(1) المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني .

(2) المادة 60 من الدستور الاماراتي.

(3) المادة 93 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

(4) المادة 28 من الدستور التونسي.

(5) المادة 119 من الدستور الجزائري.

(6) المادة 23 من نظام مجلس الشورى بعد تعديلها بالأمر الملكي رقم أ/198 تاريخ 1424/10/2هـ

السودان:

لرئيس الجمهورية أو لمجلس الوزراء، أو لأي وزير اتحادي، كما لأي لجنة للمجلس الوطني أو لأي عضو بمبادرة خاصة، التقدم للمجلس بمشروع قانون[1].

في سوريا:

لكل عشرة أعضاء حق اقتراح القوانين[2].

في الصومال:

لكل عضو وللحكومة ولكل 10 آلاف ناخب على الاقل الحق في تقديم مشروعات القوانين إلى المجلس الوطني. [3].

في العراق:

مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه ومن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[4].

في سلطنة عُمان:

لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح الرغبات[5].

في فلسطين:

يجوز لعضو أو أكثر اقتراح مشروع قانون أو أي لجنة من لجان المجلس التشريعي[6].

---

(1) المادة 87 من الدستور السوداني.

(2) المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية.

(3) المادة 60 من دستور الصومال

(4) المادة 57 من الدستور العراقي.

(5) المادة 68 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في سلطنة عُمان.

(6) المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس النواب في فلسطين.

في قطر:

لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين[1].

في الكويت:

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ولا يجوز أن يوقع الاقتراح أكثر من خمسة أعضاء[2].

في لبنان:

لكل عضو حق اقتراح القوانين ولا يجوز أن يقدم اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب.

لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين[3].

في مصر: لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقنراح القوانين

لا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة اعضاء[4].

في المغرب:

للوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين[5].

---

(1) المادة 105 من الدستور القطري.

(2) المادة 97 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) المادة 101 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والمادة 18 من الدستور.

(4) المادة 161 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري. والمادة 109 من الدستور

(5) المادة 52 من الدستور المغربي.

في موريتانيا:

مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان. [1].

في اليمن:

لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين، على أن القوانين المالية يجب اقتراحها من 20% من النواب[2].

---

(1) المادة 61 من الدستور الموريتاني.

(2) المادة 114 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في اليمن.