المحور الأول: مفهوم التشريع

يقوم مفهوم الدولة الديمقراطية على مجموعة من المبادئ الأساسية، بحيث لا يمكن اعتبار الدولة بأنها ديمقراطية ما لم يتم مراعاتها، وهذه المبادئ يمكن اجمالها في المبدأين:

1. **مبدأ سيادة القانون**: الذي يقضي بخضوع جميع من في الدولة حكاما ومحكومين للقانون، فلا يجوز للأفراد مخالفة أحكامه، كما لا يجوز لأي سلطة من سلطات الدولة مخالفة القواعد القانونية في أي تصرف من تصرفاتها.
2. **مبدأ الفصل بين السلطات**: الذي يقضي بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية، موزعة على سلطات الدولة الثلاث، فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين، والسلطة التنفيذية بإدارة شؤون البلاد بما يحقق مصالح الشعب في ظل التقيد بالقوانين التي سنتها السلطة التشريعية، وتُعطى السلطة التنفيذية سلطة إصدار تشريعات ثانوية في المسائل المُحالة إليها بموجب القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ويُطلق على هذه التشريعات الثانوية في بعض الأنظمة القانونية " اللوائح التنفيذية" كما في فرنسا أو "الأنظمة" كما في الولايات المتحدة الأمريكية، ويشترط في إصدار التشريعات الثانوية أن ينص القانون الصادر عن السلطة التشريعية صراحة على تخويل السلطة التنفيذية هذه الصلاحية، وأن يكون التشريع الثانوي بغرض تنفيذ وتطبيق القانون، وأن لا يتضمن ما يخالف فحوى التشريع الأول(القانون) وإلا اعتبر باطلا، لأنه يقع في مرتبة أدنى من مرتبة القانون.

إضافة إلى وظيفة القضاء التي تسند إلى السلطة القضائية، التي تختص بفض المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة، إضافة إلى وظيفة الرقابة الدستورية التي تخولها الدول الديمقراطية.

أولا: تعريف التشريع:

إن القاعدة القانونية تتضمن تنظيما معينا لشأن من شؤون الحياة، وهي تتضمن كذلك عنصر الإجبار الذي يجعل لها قوة ملزمة، ولذا فإن لكل قاعدة من القواعد القانونية مصدر مادي تستمد منه مادتها، ومصدر رسمي تستمد منه قوتها في الإلزام.

والمصادر المادية متعددة فقد يقصد بها العوامل المختلفة التي اقتضت وضع القاعدة القانونية، سواء كانت هذه العوامل طبيعية، أو سياسية أو اجتماعية، أو دينية أو ما مرت به الجماعة من ظروف مختلفة وقد يقصد بالمصادر المادية كذلك الأصل التاريخي الذي استمد منه القانون.

أما المصادر الرسمية فهي المصادر التي يستمد منها القانون قوته الملزمة، وتصبح به واجبه التطبيق. لذا فهي الطريق التي تنفذ منه القاعدة إلى دائرة القانون المطبق، وتكتسب منه صفة الإلزام.

والمصادر الرسمية للقانون متعددة ومتنوعة وتختلف باختلاف المجتمعات والعصور، ولكن هناك من بين تلك المصادر ما هو عام ومشترك بين جميع الشرائع ووجد في معظم العصور وهو العرف والتشريع أما بالنسبة للمصادر الأخرى غير المصدرين السابقين كالدين والفقه والقضاء، فإنها كمصادر رسمية تختلف باختلاف البلاد والعصور.

ومن الدول ما يجعل التشريع كمصدر من مصادر القانون في المرتبة الأولى كحال الغالبية الكبرى من الدول في الوقت الحاضر ومنها ما يجعل السوابق القضائية في المقام الأول عوضا عن التشريع كحال الدول الأنجلو سكسونية .

1. تعريف التشريع:

للتشريع معنيان هما:

1.1. **المعنى العام:** يعرف بأنه : كل ما قد يوجد في الجماعة من قواعد تحكم سلوك الأفراد حكما ملزما بهدف تنظيم حياة الجماعة"، فهو مجموعة من القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية وتتوفر على جزاء يكفل طاعتها واحترامها، وهو ضرورة استجوبتها طبيعة الإنسان المدنية، لأنه لا يمكنه العيش منفردا فهو بحاجة دائما أن يكون فردا في جماعة، ولأن الانسان يتميز بطبيعته الأنانية ويحاول الاستئثار بأكبر قدر من الامتيازات، فهذا يجعل مصالح الأفراد تتضارب، مما يؤدي إلى حدوث نزاعات وخلافات بينهم، وهذا ما استدعى إيجاد قواعد قانونية ملزمة لتنظيم المجتمع ومنع قيام النزاعات بين الأفراد.

1.2. **المعنى الخاص:** يقصد بالتشريع القانون في المعنى الخاص أو يطلق عليه كذلك المعنى الضيق بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تصدؤها السلطة التشريعية المختصة بذلك، بقصد تنظيم مسألة مينة في مجال معين، فهو القانون المدون الصادر عن السلطة التشريعية، وبهذا فإن المعنى يعبر عن العمل التشريعي أو التشريع مصدرا من مصادر القانون بمعناه الواسع، ومثال على ذلك قانون الموظفين....

إن التشريع المراد تحليله في هذا المقياس هو القواعد القانونية البرلمانية أي الصادرة عن السلطة التشريعية، إضافة إلى التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول.

2. **أنواع التشريع:**

يختلف التشريع حسب الهيئات المختصة فقد يكون دستوريا أو عاديا:

أ. **التشريع الدستوري (الأساسي):**

يقصد به " القواعد القانونية ذات قيمة دستورية تأتي في قمة الهرم القانوني والتشريعات فهو أسمى تشريع ولا يجوز مخالفته، وهي التي تحدد شكل الدولة وتبين نظام الحكم فيها، تحدد السلطات العامة في الدولة وتنظمها وتحدد العلاقة بينهما وتضع قواعد الحكم وتقرر الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وواجباتهم العامة"، ويصدر التشريع عن سلطة تأسيسية (المؤسسة) وهي سلطة مغايرة للسلطة التشريعية ويسن الدستور إما:

- يصدر في صورة منحة من الحاكم (الملك أو صاحب السلطان في الدولة).
- يصدر في صورة عقد بين الحاكم وممصلي الشعب.
- يصدر عن طريق هيئة تأسيسية منتخبة من الشعب خصيصًا لهذا الغرض.
- يصدر عن طريق أن يسنه الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء حيث تضع السلطة التنفيذية مشروع الدستور، ثم تعرضه على الشعب للموافقة عليه.

ب. **التشريع العادي (العضوي):**

يقصد به : "الذي تسنه السلطة التشريعية في حدود اختصاصها المبين في الدستور وطبقًا للإجراءات المنصوص عليها فيه"، والأصل أن سن التشريع يكون من اختصاصات السلطة التشريعية، إلا أن الدستور أعطى لرئيس الجمهورية الحق في سنه في حالات معينة.

ويتم سن التشريع العادي على أربعة مراحل عن طريق السلطة التشريعية:

1) **اقتراح التشريع:** ويتم عن طريق إعداد مشروعات قواعد قانونية وتقدمها للسلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها. ويستطيع رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو أحد أعضاء المجلس أن يقترح التشريع.

2) **مناقشة وإقرار مشروع القانون:** حيث تتم مناقشة مشروع القانون من اللجنة البرلمانية، ويتم طرح المشروع على المجلس لمناقشته والتصويت عليه مادة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع ككل.

3) **عدم اعتراض رئيس الجمهورية:** حيث يحال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، حيث أن الدستور أعطاه الحق في الاعتراض على ما يسنه المجلس من قوانين.

4) **إصدار التشريع:** الإصدار هو عمل يقصد به تسجيل الوجود القانوني للتشريع، فهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع وتكون مُسندًا لتنفيذه.

أما بالنسبة للحالات الاستثنائية التي نصها الدستور وبموجبها يمكن للسلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية أن يصدر التشريعات وهم حالتين:

1. **تشريع الضرورة** :وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر التشريعات ولكن بالشروط الأتية:

- أن يكون ذلك في غياب السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، أي أن يكون البرلمان غير منعقد.
- وقوع أحداث ضرورية تُوجب سن قوانين بشكل عاجل لمواجهتها.
- يجب أن تكون التشريعات التي يسنها رئيس الجمهورية غير مخالفة للدستور.

2. **تشريع التفويض** :حيث يجوز في هذه الحالة أن يصدر التشريع العادي من رئيس الجمهورية في بعض الموضوعات التي تفوضه فيها السلطة التشريعية ولكن بالشروط التالية:

- يجب أن تكون هناك أحوال استثنائية تبرر التفويض التشريعي وتستوجب السرية أن السرعة مثل: اصدار القانون الخاص بميزانية الحرب، والتشريع الخاص بفرض بعض الرسوم والضرائب أو تعديلها.
- يجب أن يقتصر التفويض على موضوعات معينة فلا يجوز أن يصدر التفويض بصفة عامة، ولا يستطيع رئيس الجمهورية أن يخرج على تلك الموضوعات.
- يجب أن يكون التفويض مؤقت ومحدد بمدة معينة.
- يجب ألا يكون تشريع التفويض مخالفًا للدستور.

أ. **<u>التشريع الفرعي (اللوائح):</u>**

تقوم السلطة التنفيذية بإصدار التشريع الفرعي بمقتضى الاختصاص المخول لها في الدستور. وهو اختصاص أصلي تمارسه السلطة التنفيذية بصفة دائمة وفي الظروف العادية، على عكس تشريعات الضرورة، وتلك اللوائح لا تستند على قانون تعمل على تنفيذه أي انها مستقلة وتصدرها السلطة التنفيذية استقلالًا عن أي قانون معين بالذات.

وتنقسم أنواع اللوائح إلى ثلاثة أنواع:

1. **اللوائح التنفيذية**: وتصدر لتنظيم وتفصيل التشريع العادي ووضعه في موضع التنفيذ، حيث تصدر السلطة التشريعية الأسس والقواعد العامة، وتكون التفاصيل وضمان تنفيذ هذا التشريع على عاتق السلطة التنفيذية ن طريق اللوائح.
2. **اللوائح التنظيمية**: تصدر لتنظيم وترتيب سير المرافق والمصالح العامة، وتضع السلطة التنفيذية هذه اللوائح لأنها هي التي تتولى إدارة المرافق والمصالح العامة، ويكون الغرض من هذه اللوائح هو ترتيب وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الجكومية المختلفة.
3. **لوائح الضبط أو البوليس**: وترمي إلى المحافظة على الأمن والهدوء والصحة العامة، وتصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة والنظام وحماية الصحة العامة ومن أمثلتها: لوائح المرور.

3. **خصائص التشريع:**

- قيام سلطة عامة مختصة بوضعه.
- اشتماله على قاعدة تتوافر فيها جميع خصائص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد وإلزام وتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع.
- صب مضمون القاعدة التي يحتضنها التشريع في صيغة مكتوبة.

قائمة المراجع المعتمدة:

1. عبد الرحمان أسامة، "**التشريع**". الموسوعة السياسية، تم نشر المقال بتاريخ: 2019/12/14 https://political-encyclopedia.org/dictionary/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9 (19/04/2024)
2. حسين أبو هنود، " **تقرير حول التشريعات وآلية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية - دراسة تحليلية-**". سلسلة تقارير صادرة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص: 5-6.
3. نسيمة بلحاج، " **مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية**". رسالة ماجستير في القانون، الجزائر، كلية الحقوق، 2007/2006، ص: 09.

محمد سعيد، عماد سرداد، " **تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي – دراسة تحليلية مقارنة-** . الأردن: دار قنديل للنشر والتوزيع، 2009، ص: 72.