



مجلس النواب

ورشة عمل حول
تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية
بيروت 3-6 شباط / فبراير 2003

تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات*

تأليف

الأستاذ/ كيث باتشت

يناير (كانون الثاني) 2003

* ترجمة استرشادية إلى العربية من الأصل باللغة الإنجليزية أعدها عزيز الناصر إسماعيل، المترجم القانوني بشيكاغو، الولايات المتحدة الأمريكية. عند التباس المعنى يكون التعويل على الأصل الإنجليزي.

1. تحضير وصياغة التشريعات 5

- 5..... (1) مراحل التحضير
أ) تشكيل السياسة 5
ب) صياغة القوانين 5
ج) النقائص الشائعة 6
- 6..... (2) الأسلوب الأفضل في تشكيل السياسة
6..... الوثائق البديلة عن التشريعات البرلمانية
أ) تحليل السياسة 7
ب) تقييم الآثار 9
ج) تحليل السياسة من أجل القوانين التي تباشرها البرلمانات 9
د) الاستشارة أثناء عملية وضع السياسة 10
- 12..... (3) أفضل الممارسات في صياغة القوانين
أ) معايير الصياغة 12
1) صانعو القوانين المتخصصون 12
2) إدراج بند صياغة القوانين في الميزانية 14
3) تدريب صانعي القوانين 14
4) توحيد متطلبات الصياغة 15
ب) الإجراءات المتبعة في الصياغة 15
1) فهم المشروع 16
2) تحليل المشروع 16
3) رسم الخطة التشريعية 16
4) إنشاء وتطوير النص التشريعي 17
5) تدقيق واختبار مشروع التشريع 18
- 20..... (4) تحضير وتطوير المشاريع التي يباشرها البرلمان

2) إدارة عمليتي التحضير والصياغة 21

- أ) هيكل تنظيمي 21
ب) البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية 21
ج) التنسيق بين الحكومة والسلطة التشريعية 22
د) وضع معايير للصياغة 22
هـ) التدقيق من خلال العملية التشريعية 23

3. توصيل ونشر المادة التشريعية 25

- أ) نشر القوانين ومشاريع القوانين 25
- ب) المواد الإيضاحية 25
- ج) الاحتفاظ بجمع من القوانين 26
- د) قاعدة بيانات إلكترونية للتشريعات 26

4. تقييم القوانين الحالية 28

- أ) استعراض فعالية المشاريع التشريعية 28
- ب) الإجراءات المتبعة عند عمل التعديلات الدورية 29
- ج) مراجعة كتاب القوانين التشريعية 30

ملحوظة عن التشريعات الثانوية 31

تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات

كيث باتشت¹

مقدمة

1. يعتبر التشريع في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغييرات الاجتماعية والاقتصادية، فهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها. وحيث أن التشريع في العادة يتم سنه بواسطة ممثلين منتخبين، فإنه يمنح للدولة سلطة ديمقراطية، كما أنه عادة ما يعتبر وسيلة لتوفير إطار عمل مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شؤونهم بدرجة معقولة من التنبؤ. وفي واقع الأمر فيعتبر التشريع هو المصدر الذي تستمد منه القواعد والأصول التي تعرف السلوك الذي يعتبر متعارضا مع مصالح المجتمع وتهدف إلى السيطرة عليه، مما يبرر تدخل مؤسسات الدولة.

2. إن الشعور بالتخوف تجاه عملية سن التشريعات واسع الانتشار، كما تكثر الشكاوى من طبيعة هذه العملية الثقيلة والمرهقة ومن تعقيدها وعدم فعاليتها أو إخفاقها في معالجتها بشكل مرض للمشاكل التي يزعم أنها تتعرض لها، بالإضافة إلى التدني في مستوى تنفيذها والامتنال لها، فقد أصبحت كلها ظواهر مألوفة أو اعتيادية. وبناء عليه فقد قام عدد من الهيئات بتقديم توصياتها بشأن المعايير التي ينبغي أن تسعى التشريعات الجديدة إلى تجسيدها².

خصائص التشريع "الجيد"

1. أن يحقق أهدافه
2. أن يكون قابلا للتطبيق من الناحية المالية؛ ومجديا من حيث التكلفة؛ وأن فوائده تبرر تكلفته
3. أن يكون عمليا من الناحية التطبيقية؛ ويتسم بالفعالية اللازمة لإدارته وتنفيذه بنجاح
4. أن يكون من المتوقع له أن يحظى بقبول العامة له وبدرجة معقولة من الامتنال
5. أن يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه؛ وعدم وجود الاحتمال أن ينتج عنه عواقب غير متوقعة أو غير مرغوبة
6. أن تكون القيود المفروضة على المجتمع متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها؛ وأن يكون عادلا في تطبيقه وفيما بين الجماعات المختلفة
7. أن يكون سليما من الناحية القانونية؛ ومتسقا مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية
8. أن تتم صياغته بدقة ووضوح وأن يكون مفهوما إلى حد معقول، ولا سيما بالنسبة للمتأثرين به أو ذوي المصلحة
9. أن يتم نشره فور صدوره ويكون سهلا المنال

¹ أستاذ قانون فخري بجامعة ويلز؛ ومستشار في القضايا المتعلقة بالقانون العام والعلوم القانونية. يستنبط هذا البحث من المواد المتضمنة في تقرير المؤلف بعنوان "تقرير حول صياغة القوانين والإدارة التنظيمية" الموجود في SIGMA (دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة)، صياغة القوانين والإدارة التنظيمية في أوروبا الوسطى والشرقية، OECD/GD(97)176 (منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي/ توزيع عام (96) 176)، حقوق النشر والتأليف محفوظة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، الصفحات 11-164، بتصريح من صاحب حق النشر والتأليف.

² انظر على سبيل المثال OECD (منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي)، تحسين نوعية القوانين واللوائح. الأساليب الاقتصادية، والقانونية، والإدارية، 1994، OECD/GD (94)59 (منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي/ توزيع عام (94) 59).

3. وفي أوروبا بدأت بلدان كثيرة، وهي البلدان المتقدمة اقتصاديا وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، النظر في الطرائق التي تتبعها في تشريع قوانينها بنظرة إلى تطوير نوعيتها وفعاليتها. ففي الكثير من الأحيان يرجع الفشل التشريعي إلى سوء تطوير الخطة التشريعية، وإلى قصور في تدقيق القانون وقت تشريعه، كما أن الأخطر من ذلك هو عدم وجود نظام متكامل ومترابط لتحقيق تلك الأغراض. وكما هو الحال مع أي منتج يحظى برضاء الصانع والجمهور كلاهما فيجب أن تكون العمليات التي يتم من خلالها تطوير وصدور التشريعات من قبل مؤسسات الدولة مخططا لها ومدارة بفعالية وكفاءة.

سن تشريع "جيد"

1. التحضير الوافي والصياغة الدقيقة

- تحليل السياسات
- تقييم الآثار
- الاستشارة من داخل وخارج الحكومة
- الصياغة طبقا لمعايير محددة ومنصوص عليها
- اتباع منهجية منتظمة للتثبت من سلامة التشريع

2. إدارة عملية التحضير والعمليات التشريعية

- إيجاد هيكل رسمي تتم من خلاله إدارة عمليات تشريع القوانين
- وضع البرامج والجدول الزمنية اللازمة لإتاحة الوقت الكافي للتحضير وللراحل التشريعية المختلفة
- تنسيق إجراءات سن القوانين المتبعة في الحكومة والسلطة التشريعية
- وضع معايير للتحضير والصياغة والمحافظة عليها
- الفحص الدقيق لمشاريع التشريعات من قبل السلطة التشريعية

3. توصيل ونشر المادة التشريعية

- نشر مشاريع القوانين والقوانين كل على حدة وفور صدورها
- توفير المعلومات الإيضاحية المساعدة
- الاحتفاظ بجمع من التشريعات الحالية
- إيجاد قاعدة بيانات إلكترونية تضم كل التشريعات وتكون متاحة للجمهور

4. تقييم التشريعات السارية في الوقت الحالي

- استعراض مدى تطبيقية وفعالية بعض التشريعات الهامة المختارة
- وضع إجراءات لإدخال التعديلات بصورة منتظمة
- مراجعة دورية لكتاب القوانين التشريعية

1. تحضير وصياغة التشريعات

(1) مراحل التحضير

4. في معظم النظم نجد أن مسألة البدء في المشاريع التشريعية تُترك أساساً للحكومة وهي المسؤولة عن كل من تطوير الخطة التشريعية المقترحة وصياغة مجموعة الأصول والأحكام لإعطائها كامل الأثر التشريعي، ولكن في العديد من الأنظمة يستطيع المشرع القيام بأي مبادرة تشريعية وذلك عندما تقع مسؤولية تطوير الخطة وصياغة الأصول والأحكام على عاتق لجنة يتم تشكيلها رسمياً أو مجموعة من الأعضاء، مع دعم وتأيد المسؤولين في السلطة التشريعية أو المستشارين الخارجيين. وفي مثل هذه الحالات، قد تنشأ بعض الصعوبات في ضمان التزام كل من الحكومة والمشرع بتطبيق نفس معايير الجودة، وعلى الرغم من أن هذا قد يتطلب من كليهما أن يعتمدا إجراءات مماثلة في عملية التحضير والصياغة، إلا أنه ليس لأي منهما أن يملى على الآخر كيفية القيام بهذه المهام.

5. ومن الناحية النظرية، ينطوي تطوير مشروع أي تشريع على مرحلتين: "تشكيل السياسة"، يليه إنشاء النص التشريعي ("صياغة القانون") وذلك لإعطاء قوة النفاذ للسياسة التي يتم اعتمادها.

(أ) تشكيل السياسة

أثناء مرحلة تشكيل السياسة يقتضي الأمر اتخاذ بعض القرارات الهامة والرئيسية فيما يتعلق بمسائل معينة ومنها على سبيل المثال:

- الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة، ووضع أهداف السياسة التي يفترض أنها ستحل هذه المشكلة؛
- الاختيار المفضل من بين كافة الاختيارات لإعطاء قوة النفاذ لهذه السياسة؛
- نوعية الوثيقة التشريعية أو غير التشريعية اللازمة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل؛
- السلطات أو الأجهزة التي ستكون مسؤولة عن وضع التشريع موضع التنفيذ؛
- الآليات القانونية والإدارية الضرورية والمطلوبة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل وجعله قابلاً للتطبيق.

6. إن القرارات التي تتخذ في شأن هذه القضايا لازمة ويجب اتخاذها قبل القيام بأي عمل له أثر على النص التشريعي، إذ أن ذلك العمل المطلوب هو مهمة مطوري السياسة (وهم في العادة مسؤولون في الوزارة المعنية، إذا كان الأمر يتعلق بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة)، الذين يمكنهم الاستعانة بالخبرات المناسبة في موضوعات معينة أو الاعتماد على هذه الخبرات، بما في ذلك الخبرة القانونية، وإنما تقع مسؤولية صنع القرار النهائي على عاتق هؤلاء الذين يشغلون مناصب سياسية (أي الوزير المعني وفي نهاية المطاف مجلس الوزراء).

(ب) صياغة القوانين

7. عند المرحلة الثانية من صياغة القوانين، يتم تحويل هذه القرارات الأساسية الخاصة بوضع السياسات إلى نص قانوني، وفي تلك المرحلة يعتقد في العادة أن ذلك يتطلب مهارات الخبرة القانونية لوضع قواعد وأصول قانونية عملية وفعالة وواضحة والتي تستخدم المفاهيم والمصطلحات القانونية المناسبة، بالإضافة إلى الالتزام بتقاليد الصياغة المتبعة فيما يتعلق بالتشريعات وتشكيلها وأسلوبها. وهذه بحسب الأصول مهمة صائغي القوانين (وهم في العادة موظفون حاصلون على تدريب قانوني متخصص).

8. في النظم الأنجلوسكسونية تكون مهمة صياغة القوانين في العادة منفصلة عن تلك المتعلقة بتشكيل السياسات، على الأقل فيما يتصل بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، إذ يقوم كادر مركزي من محاميي الحكومة بمهمة صياغة النصوص التشريعية وإعطاء قوة النفاذ للتعليمات المفصلة بالنسبة لمضمون مشروع القانون والتي تم تحضيرها من قبل مطوري السياسة في الوزارة المعنية. وعلى الرغم من أن صائغي القوانين مسؤولون عن كتابة النص إلا أن الآراء ووجهات النظر السياسية والقانونية حول المسائل الموضوعية لا تزال تأتي من مطوري السياسة من خلال عملية استشارة منتظمة. فكثيراً ما يكون صانغ القانون المحنك قادراً على استنباط كل ما يلزمه لتحسين السياسة، مما يمكنه من الوصول إلى درجة أكبر في النيقن والتطبيقية في المتطلبات المعيارية في النص القانوني.

9. أما في الأنظمة الأخرى، كما في القارة الأوروبية، تقع وظيفة تطوير وصياغة تشكيل السياسة في العادة على عاتق نفس مجموعة المسؤولين في الوزارة المعنية، والتي قد تضم في أغلب الحالات على الأقل واحدا من الموظفين الذي يكون قد اكتسب معرفة خاصة في صياغة القوانين من خلال خبرته وتدريبه، وفي الحقيقة فإن هذه الترتيبات يسهلها الأمر الواقع أن معظم الموظفين محامون.

ج) النقص الشائعة

10. في الكثير من البلدان نجد أن ثمة اتجاها يميل إلى التركيز على تقديم مشاريع التشريعات دون أن يسبقها إعطاء الاعتبار الكافي للسياسة التي ينبغي أن ينفذها التشريع، وبالتالي فإن هذا المآخذ قد يؤدي إلى صياغة مشاريع قوانين تفتقر التقييم السليم للمشكلة الحقيقية وأيضا لاحتياجات وظروف المجتمع المحلي، وبالتأكيد قد ينطوي ذلك على توريط الدولة والمصالح الخصوصية في مسألة تنظيم أو إنفاق لا داعي لها، كما أنه قد يسفر عن صياغة مشاريع قوانين تستنبط إلى حد كبير من السوابق التشريعية، بما فيها تلك المستمدة من بلدان أخرى، مع إعطاء قدر قليل من الاعتبار لمدى ملاءمتها للمشروع الجاري تحضيره. وفي الواقع فقد تتضح نقائص السياسة فقط بعد الانتهاء من صياغة المشروع (أو الأخطر من ذلك أن تتضح هذه العيوب بعد أن يصير المشروع قانونا)، فإن هذا ليس فقط مضيعة لوقت الوزارات والبرلمان فهو أيضا سيعطل ومن شبه المؤكد سيعوق إجراء التغيير القانوني اللازم.

2) الأسلوب الأفضل في تشكيل السياسة

11. نجد أن هناك اتجاها متناميا في عدد من بلدان منظمة التعاون والإتماء الاقتصاديين (OECD) لاتخاذ الترتيبات اللازمة لعمل تحليل منهجي كمرحلة أولى في أي مبادرة سياسية جديدة، وذلك ليس فقط لتحديد أفضل طريقة لمعالجة تلك المشكلة، بل أيضا لتحديد ما إذا كان التشريع هو أنسب وسيلة لإحداث التغيير.

12. يوجد تحت تصرف الدولة عدد من الوثائق البديلة التي يمكن أن تصدرها دون الدخول في العمليات المطوّلة المرتبطة بتحضير وسن التشريعات البرلمانية³. وبالرغم من أن هذه الوثائق قد لا تتمتع بنفس الأثر القانوني الذي يتمتع به ذلك التشريع، إلا أنها قد تكون ذات فعالية في تنظيم الوظائف الرسمية أو لأنها تركز على الاتفاق مع الأطراف المتأثرة.

الوثائق البديلة عن التشريعات البرلمانية

- **الأصول الإجرائية:** التحكم في الخطوات التي يتوقع أن يتبعها المسؤولون عند تنفيذهم إجراءات إدارية محددة.
- **قواعد الممارسة:** النص على الممارسات التي يجب أن يتبعها المسؤولون عند وضع الخطة التشريعية موضع التطبيق أو النفاذ.
- **التعليمات (الصادرة عن منصب أكبر في الدرج الوظيفي الرسمي):** مبينا فيها من سيتولى ممارسة بعض السلطات الإدارية وكيفية ممارستها.
- **مرشحات تفسيرية:** مبينا فيها ما الذي يمكن أن يتوقعه الأشخاص المتأثرون بالقوى القانونية التشريعية من حيث ممارسة هذه القوى.
- **توجيهات إرشادية:** مبينا فيها التصرفات التي يتوقع أن يتخذها الأشخاص المتأثرون حتى يكونوا متوافقين مع قواعد وأصول القانون التشريعي.
- **التوصيات:** تقديم النصح الإرشادي فيما يتصل باتخاذ التصرف المناسب من أجل تحقيق أهداف سياسة محددة.
- **مبادئ السلوك:** محدد المبادئ التوجيهية أو المعايير التي يجب مراعاتها عند اتخاذ أي تصرف أو اتباع أي سلوك في سياقات محددة.
- **مبادئ تطوعية (اعتمدها هيئات القطاع الخاص):** النص على التنظيم الذاتي في مسائل معينة.

13. بالإضافة إلى ذلك، للحكومة مجموعة أدوات تشمل وسائل بديلة لتأمين تحقيق التغييرات المرغوبة في السلوكيات والتي لا تحتاج إلى تشريع على الإطلاق أو قد تكون متوفرة تحت سلطات حكومية موجودة بالفعل.

³ اقتبس الصندوق التالي من التصنيف الذي استخدمه ر. بولوين، *الأصول والحكومة*، دار نشر كلاريندون برس، أوكسفورد، 1995، 81-85.

مجموعة أدوات الحكومة

1. **المعلومات – قوة التأثير**
النصيحة
الإرشاد
الاتجاهات
البيانات والمعلومات
التهديد والإقناع
الاتفاقيات
عن طريق
بث المعلومات على نطاق واسع
التوزيع الانتقائي
الدعاية والإعلان
استهداف العاملين
الاستجابة للطلبات
2. **التدابير الاقتصادية – قوة المال**
المساومات
الحوافز
الفوائد المتفاوض عليها
عن طريق
العقود الحكومية
الحوافز الضريبية
المنح، القروض، الدعم الحكومي
3. **التصرف الإداري – قوة الموارد الحكومية**
توفير خدمات متخصصة
استخدام موارد بشرية رسمية
الإدارة من خلال وكالة حكومية قائمة
المراقبة والتفتيش
لعب دور الشرطي والتدخل الإصلاحي
4. **عدم التصرف – قوة الامتناع عن التدخل**
الاعتماد على قوى السوق
الاعتماد على الضوابط الاجتماعية
الاعتماد على التنظيم الذاتي

(أ) تحليل السياسة

14. تتيح عملية تحليل السياسة مدخلا منهجيا لحل المشكلات المتعلقة بوضع السياسات، بغاية تقديم نظرة أكثر وضوحاً بالنسبة للتصرف الواجب اتخاذها والنتائج المحتملة لذلك التصرف، إذ أن هذه العملية قد صممت بحيث تساعد السياسيين في اتخاذ القرارات بشأن التشريعات التي يمكن تحملها من الناحية المالية وتعمل بفعالية وتحقق أهدافها السياسية على نحو أفضل. وفي نهاية الأمر تستطيع عملية تحليل السياسة أن تقلل من العبء المنقل على الحكومات في محاولتها تطبيق تشريعات سيئة النوعية وتصحيح نواحي القصور التي تبين أنها نشأت عن خطط قانونية تشريعية جديدة، وكذلك الحيلولة دون ضياع الأموال العامة هباءً.

15. كما نجد في عدد متزايد من البلدان أن هذا النوع من العمل تقوم به الحكومات كإجراء روتيني في تشكيل سياساتها، وفضلاً عن هذه القيمة فإنه يتيح للمسؤولين القائمين به دوراً أكثر تشوقاً ومثيراً من الناحية الفكرية. تبين قائمة الفحص التالية⁴ نوعية الأسئلة التي عادة ما نتعرض لها:

⁴ قائمة الفحص تستند إلى قائمة فحص متضمنة في كتيب تقييم الأثار وهو لا يزال قيد التحضير لصالح حكومة لاتفيا.

قائمة فحص لتحليل السياسات

1. ما هي المشكلة بالتحديد؟
 - ما هو الضرر أو ما هي النتيجة غير المرغوبة التي نريد أن نتفادى حدوثها؟ ومن هو الشخص أو ما هو الشيء المتضرر؟
 - ما مدى تكرار حدوث المشكلة أو مدى احتمال وقوعها؟
 - كم عدد الأشخاص أو الأوضاع التي تتأثر بالمشكلة وما مدى خطورة هذا التأثير؟
2. ما هي "الحالة القاعدية"؟
 - ما هو الوضع الحالي من الناحية الواقعية (على خلاف الناحية القانونية)؟
3. ما هي غاية الحكومة؟
 - ما هي النتائج المحددة التي تريد الحكومة تحقيقها؟
4. ما هي الخيارات المتاحة لمعالجة المشكلة؟
 - ما هي أساليب العمل البديلة المتاحة، من اللا تصرف حتى الحظر التام لأعمال معينة على سبيل المثال؟
 - ما هي الأدوات التنظيمية المالية و/أو المعلوماتية التي يمكن استخدامها لتحقيق هدف الحكومة؟
 - هل يمكن معالجة المسألة دون اللجوء إلى التشريع؟
 - هل توجد أي وسائل بديلة لا تتطوي على إشراك هيئة حكومية فيها؟
5. ما هي الفائدة المتوقعة من كل خيار؟
 - ما هي الفائدة المتوقعة من كل خيار؛ بمعنى إلى أي مدى يحتمل أن تقلل من الضرر المقدر له؟
 - إلى أي مدى ينبغي أن نصرف النظر عن الخيار نظرا لأن في أغلب الاحتمالات سيكون الانخفاض في الضرر ناتجا عن قيام البعض بتغيير سلوكياتهم استجابة لمتطلبات الخيار؟
 - إلى أي مدى ينبغي أن نصرف النظر عن الخيار نظرا للآثار الجانبية أو الأضرار الأخرى غير المباشرة التي غالبا ما ستتأتى من ذلك الخيار أو غيره؟
6. ما هي القيمة النقدية للفوائد المتوقعة؟
 - من الناحية النقدية، ما هي قيمة الفوائد التي يتوقع أن تعود من كل خيار؟
 - إلى أي مدى يحتمل أن تزيد هذه قيمة نتيجة فوائد أخرى لا نستطيع تقدير قيمتها النقدية بالكامل؟
 - ما هي المكاسب المنتظرة بالنسبة للفعالية أو الكفاءة؟
7. ما هي آليات التطبيق المطلوبة؟
 - هل الآلية المستخدمة لتطبيق كل خيار هي أكثر الآليات عمليا وفعالية؟
 - بقدر ما تتطوي الآليات على خدمات عامة، هل يعتبر ذلك الخيار استخداما جيدا وفعالاً للموارد العامة، أخذا في الاعتبار الادعاءات الأخرى؟
8. ما هي التكلفة المقدرة لكل خيار؟
 - بشكل عام، ما هي التكاليف (المتكررة وغير المتكررة) التي تتحملها ميزانية الحكومة لتطبيق كل خيار؟
 - ما هي تكلفة توفير الآليات الإدارية اللازمة لكل خيار (بالنسبة للنفقات المتعلقة بالأفراد وغير الأفراد)؟
 - ما هي التكاليف المباشرة المحتملة (المتكررة وغير المتكررة) التي يتحملها القطاع الخاص عند التزامه بكل خيار؟

قائمة فحص لتحليل السياسات

- ما هي التكاليف غير المباشرة المحتملة التي يتحملها القطاع الخاص عند مراعاته لكل خيار، نتيجة لقلّة المنافسة على سبيل المثال؟
- ما هي التكاليف المباشرة وغير المباشرة التي يحتمل أن تتأتى كنتائج مرغوبة أو غير مرغوبة لكل خيار؟

9. ما هي فعالية التكاليف لكل خيار؟

- كيف تقاس تكلفة كل خيار مقارنة بالفوائد المتوقعة منه؟ وهل تتناسب معها؟
- ما مدى فعالية الآليات الإدارية اللازمة لكل خيار، من حيث التكاليف قياسا بالخفض المحتمل في الضرر؟
- ما هو الخيار الأكثر فعالية من حيث التكلفة مقارنة بالخيارات الأخرى؟

10. ما هي المسائل ذات الصلة المتعلقة بعدالة التوزيع والوعي العام؟

- هل يتم توزيع التكاليف والفوائد بعدالة فيما بين مجموعات المجتمع المختلفة؟
- ما هي الآراء العامة حول مقدار الضرر والحاجة للتخلص منه؟

(ب) تقييم الآثار

16. سيكون لبعض المبادرات المتعلقة بتشكيل السياسات آثار كبيرة على الأعمال التي تقوم بها الحكومة مستقبلا أو على المجتمع وذلك نتيجة لحجمها أو تكلفتها، فقد يكون لها عواقب خطيرة على موازنة الدولة وعلى ما تخصصه الحكومة من مواردها المالية والبشرية الموجودة تحت تصرفها، كما تمتد هذه العواقب لتشمل الاقتصاد ومن أمثلة ذلك فيما يتعلق بالنشاط التجاري والمنافسة التجارية في القطاع الخاص، أو على البيئة أو العلاقات والسلوك الاجتماعي. ولذلك تطرح هذه الاعتبارات للنظر أثناء القيام بعملية تحليل السياسة الروتيني، ولكنها في العادة يمكن التطرق إليها دون اللجوء إلى أساليب تحليلية متطورة ومعقدة لا داعي لها، وإنما نرى أن عددا متزايدا من البلدان قد وجدوا أنه أصبح من الضروري تطبيق منهجيات متخصصة لفحص المبادرات التي يحتمل أن تشكل عبء اقتصاديا أو ماليا كبيرا أو يكون لها آثار بيئية أو اجتماعية واسعة النطاق. وحيث أن هذه المبادرات قد تدعو إلى إيجاد منهجيات كمية وأساليب اقتصادية إحصائية متخصصة، أو تتطلب خبرات معيّنة، فمن شأن هذه التقييمات أن تطبق انتقائيا وفي جميع الحالات يعتمد مدى تعمقها وتكرارها على توافر الخبرات المؤهلة للقيام بها، إلا أن هذه الإجراءات يتم استخدامها بشكل متزايد في إطار عملية وضع الميزانيات حيث أن المزايدات التي تتقدم بها الوزارات للحصول على موارد جديدة يجب أن ترفق بها نتائج تقييم الآثار. ففي الاتحاد الأوروبي تعتبر تحاليل الآثار البيئية لازمة طبقا للقانون الأوروبي.

(ج) تحليل السياسة من أجل القوانين التي تباشرها البرلمانات

17. من حيث المبدأ فإن التشريعات التي تباشرها البرلمانات ينبغي أن تخضع لنفس معايير الجودة التي تخضع لها تلك التشريعات الخاصة بالحكومات، ومن هذا المنطلق يكون لبعض العوامل مثل تكلفة التشريع التي تتحملها الخزنة العامة بالإضافة إلى آثاره على المجتمع اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا، نفس الأهمية والصلة بالموضوع، ولكن هذه الأنواع من التحاليل تدعو إلى وجود مستوى معين من المهارة والخبرة، وإمكانية الحصول على البيانات اللازمة، التي تكون متوفرة أساسا للحكومات. فإنه نادرا ما يتم الشروع في مثل هذا العمل إلى هذه الدرجة المطلوبة من التعمق من قبل هؤلاء القائمين بتطوير السياسات التي سيتم إدماجها في التشريعات التي تباشرها البرلمانات. فبكل تأكيد، وفي أكثرية الحالات لا تحظى هذه العوامل بالقدر الكافي من الاهتمام، وإنما إذا كانت نفس معايير الجودة ستطبق فيجب الأخذ بعين الاعتبار تمكين الحكومات، التي ستكون في غالب الظن مختصة بالتنفيذ، من تقييم مشاريع التشريعات والتقارير عنها مستخدمة أساليب تحليلية مماثلة وذلك قبل سن أي تشريع.

تقييم مشروع تشريع

هل ستحقق الوثيقة أهداف السياسة؟

- بناء عليه، يجب أن تحدد الآتي -
- أي آثار جانبية عكسية إن وجدت
- احتمالات عدم الامتثال
- احتمال الإساءة في الاستعمال
- ما إذا كانت الفوائد والأعباء ممكنة التبرير ومتسقة مع الهدف وموزعة بشكل عادل

ما هي تكلفة التنفيذ؟

- بناء عليه، يجب أن تحدد الآتي -
- التكاليف المحتملة التي ستحملها الخزنة العامة:
- التكاليف الرأسمالية
- التكاليف المنكررة - القصيرة والطويلة المدى
- التكاليف المحتملة التي ستحملها الأعمال المتأثرة وأفراد الشعب عند مراعاتهم للوثيقة
- أي تكاليف أو أعباء بيئية أو اجتماعية غير مباشرة لها تأثير ضار على الاقتصاد أو القطاع الوظيفي
- التوفيرات المحتملة التي يمكن أن تعوض عن التكاليف
- ما إذا كانت التكاليف متناسبة مع الفوائد المتوقعة
- ما إذا كان من الممكن مراجعة مشروع التشريع لخفض تكاليفه دون أن يفقد كثيرا من فعاليته

هل الترتيبات التي وضعت لإدارة الوثيقة ممكنة التنفيذ؟

- بناء عليه، تأكد من الآتي -
- الوثيقة يمكن تنفيذها بفعالية وبالطريقة التي قدمت بها
- إنها تحتاط لجميع الحالات التي يمكن التنبؤ بها
- الهيئات المسؤولة عن الإدارة معرفة بوضوح وقادرة ولها ما يكفي من الموارد
- المتطلبات الإدارية ليست أكثر مما يلزم
- الترتيبات التي وضعت للانتقال من الخطة المستبدلة منصوص عليها ويمكن تنفيذها.

(د) الاستشارة أثناء عملية وضع السياسة

18. من الشائع أن تتشاور الوزارات مع بعضها البعض فيما يتعلق بأي مشاريع تشريعات جديدة وذلك لكي يؤخذ في الاعتبار المصالح الحكومية بكافة أبعادها، أما التشاور مع المجموعات غير الحكومية فيتم اللجوء إليه بنوع من التردد في الكثير من البلدان، وقد يكون سبب ذلك الاعتقاد بأن "الحكومة تعرف ما هو الأفضل لنا" أو عدم استعداد الحكومة للكشف عن نواياها أو رأيها على الملأ قبل إرساء أي سياسة جديدة أو لأن مثل هذه العمليات قد تطيل من الوقت المطلوب لتطوير سياسة إلى مشروع تشريع، أو بسبب وجهة النظر بأن الردود العامة يجب أن توجه من خلال البرلمان. ولكننا نستطيع أن نرى تغييرا ملحوظا في هذا الاتجاه، وهذا يشق جزئيا من مطالبة سكان الشعوب التي على درجة أكبر من الوعي السياسي بأن يكون لهم دور مباشر وأكثر إيجابيا في العمليات التي تؤثر عليهم وأن تكون ثمة درجة شفافية أكبر فيما يتعلق بعمل مؤسسات الدولة.

الفوائد التي يمكن أن تعود من الاستشارة الخارجية

- وجود وعي أفضل بالأعمال التي يجب تنظيمها والمشكلات التي ينبغي حلها
- توسيع نطاق خيارات السياسات
- اختيارات أكثر اطلاعا بالنسبة للآليات القانونية الواجبة لإعطاء قوة النفاذ للسياسة المفضلة
- إيجاد حلول قانونية يكون من شأنها التشجيع على الامتثال

الفوائد التي يمكن أن تعود من الاستشارة الخارجية

- توصيل الحلول القانونية بشكل أكثر وضوحا
- تسهيل جمع بعض مصنفات البيانات الضرورية لتقييم الآثار
- التثبت من سلامة نتائج التقييمات المستكملة
- تمكين الحكومة من أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات ومصالح الأشخاص المتأثرين
- جعل عملية سن القوانين وأسباب اختيار السياسات أكثر شفافية للجماعات المتأثرة.

19. بالنسبة للاستشارة التي تتم بهدف تشكيل السياسة فلكي تكون لها أي فعالية فيجب أن تصمم بحيث تتولد عنها معلومات مفيدة بدلا من أن تكون مجرد أداة للتوصل إلى إجماع في الرأي مع الأطراف المتأثرة (رغم أن هذا قد تنتج عنه درجة قبول أكبر). ولكي تكون مفيدة، فيجب أن تبدأ في الوقت الذي يمكن أن تتحقق فيه أكبر استفادة للقائمين بتشكيل السياسة، وهذا في العادة يتم أثناء مراحل تحليل وتطوير السياسات، بالرغم من أنها يمكن استخدامها أيضا لفائدتها للحصول على ردود الفعل والآراء تجاه أي خطة مستكملة الصياغة أو حتى تجاه مسودات الوثائق. ومن ثم فيجب أن يكون من شأن الإجراءات المتبعة أن تمكن هؤلاء المستشارين من الإسهام بمعارفهم الخاصة ومعلوماتهم ذات الصلة بالموضوع والمستنبطة من خبراتهم، ولكي يتم هذا فمن الضروري أن يتوفر لهم بيان واضح من واضعي السياسة عن اتجاههم الفكري الحالي بالنسبة للمشكلة والخيارات الممكنة أو الخيار المفضل لحل هذه المشكلة، مع بعض الإرشاد فيما يتعلق بنوعية المعلومات والاستجابة المطلوب الحصول عليها. فهذا السبب يكون من الضروري في بعض الأحيان إعطاء ضمانات مسبقة حول كيفية استخدام المعلومات (نظرا لأن بعضها على سبيل المثال قد تكون ذات حساسية تجارية)، والتأكيد أنها سوف تؤخذ بعين الاعتبار.

20. من المطلوب أن تكون نوعية الاستشارة ملائمة لظروف كل حالة على حدة، وفي بعض الأحيان عندما يكون للسياسة عواقب واسعة النطاق تؤثر على قطاعات كبيرة من سكان المجتمع، مما قد يستدعي تقديم دعوة عامة للجمهور، وفي حالات أخرى قد تستخدم الوزارات مجموعات استشارية دائمة أو مؤقتة يتركز عملها في نظر قضايا محددة وتتكون هذه المجموعات من الخبراء الذين يمكن إشراكهم في النقاش حول الخيارات والآثار. ومن ناحية أخرى وكبديل لذلك، يجوز أن تتم الاستشارة مع هيئات مظلية تمثل المصالح المتأثرة أو مجموعة مختارة من الجهات الممثلة التي تهتم على وجه التحديد بالموضوع الذي يدور حوله النقاش (كالأعمال الصغيرة الحجم أو المنظمات غير الحكومية). بالإضافة إلى ذلك، فيمكن أن تتم الاستشارات من خلال الاجتماع وجها لوجه مع المسؤولين أو من خلال تقديم آراء خطية أو عن طريق الاتصالات الإلكترونية وهي ظاهرة تزيد انتشارا في البلدان المتقدمة اقتصاديا.

21. إن أفضل الطرق لإنجاز مثل هذه التطورات هي لو أن للحكومة سياسة عامة للاستشارات تقدم النصيحة والإرشاد بالنسبة للمواعيد المتوقعة للاستشارات وكيف يجب أن يتم اختيار المستشارين ونوعية ونمط الاستشارة والإجراءات التي ينبغي اتباعها. فتوجد أمثلة لذلك في البرلمانات التي اشترطت في التشريعات التي سيكون لها أثر كبير على جماعات معينة أنه يجب استشارة الهيئات الممثلة لهذه الجماعات فيما يخص تطبيق تلك التشريعات.

22. مع ذلك فلاستشارة ثمن غال. فإذا أجريت على النحو السليم سوف ينتج عنها نتائج قيمة، إلا أن تحليل المعلومات والبيانات وإدماج النتائج في عملية تطوير السياسات تفرضان مطالب تشكل أعباء إضافية على واضعي السياسات، ومن الحتمي إذن أن يطول الميزان الزمني لاستكمال المشروع بما أنه يتوجب إتاحة الوقت اللازم لتدبير الاستشارة وتنفيذها وتجميع وتحليل النتائج. وبناء عليه، فيجب اتخاذ القرار بشأن استعمال الاستشارة في إطار التخطيط لمشروع التشريع، وذلك عندما تكون الفرصة متاحة لإعطاء الاعتبار الواجب لتوقيت الاستشارة والمدة الزمنية المطلوبة لها.

(أ) معايير الصياغة

23. إن عملية تحويل أي سياسة إلى خطة تشريعية تدعمها المجموعة اللازمة من القواعد والأصول المعيارية وهي مهمة متخصصة تقتضي الاستعانة بخبرات أكبر مما هو مقرر لها في بعض الأحيان، وحتى في الحالات التي تم فيها حل القضايا السياسية على نحو مقبول ووضعت آليات الخطة قد وضعت بكاملها بنجاح، فنجد أن صياغة مشروع القانون فما زالت تسبب مشاكل منفصلة بذاتها ومحددة. ففي واقع الأمر تعدّ الوثيقة بمثابة أداة توصيل لمقتضيات رسمية وملزمة على هؤلاء المتأثرين بالقانون وعلى الذين يديرونه ويطبقونه. وبالتالي فينبغي أن يصوغ المشروع مستخدماً عبارات توضح بكل وضوح لهؤلاء الأشخاص ماهية المتطلبات، ولكي يحصل ذلك فيجب أن تفي بقدر الإمكان بمعايير أساسية معينة.

معايير أساسية لصياغة المشاريع

- لكي يتم التوصيل بشكل فعال، فينبغي أن تكون أحكام القانون المعيارية على النحو الآتي:
- واضحة (خالية تماماً من الإبهام أو الغموض)
 - أكيدة (مكونة من قواعد قياسية مصوغة بكل دقة)
 - موجزة (دون وجود نصوص زائدة أو غير ضرورية)
 - مترابطة (تترابط في هيكل متجانس)
 - ثابتة ومتسقة (مع الأحكام الأخرى للقانون وأحكام القوانين الأخرى)
 - كاملة (مغطية كافة النواحي الأساسية)
 - مفهومة (يمكن فهمها بسهولة من قبل مستخدميها المحتملين)

24. وعلى الرغم من أن صياغة القوانين هي عمل إبداعي من طرف الشخص صانع القانون استجابة منه للمتطلبات الخاصة بمشروع التشريع المحدد، إلا أن الترابط ما بين القوانين هو شيء مرغوب. لذا ينبغي أن يحتوي كتاب القوانين التشريعية الخاص بالدولة على القوانين التي يتبين فيها ملامح متنسقة وخصائص موحدة طبقاً للمعايير، وهذا من المتوقع أن يحدث لو أن صانعي القوانين اتبعوا بمنهجيات متشابهة والتزموا بتقاليد مألوفة ومشتركة فيما يتعلق بنمط التعبير والصياغة والإنشاء والأسلوب. فإن الاستعانة بالاستشاريين الخارجيين عند صياغة القوانين، كما يحدث في بعض البلدان، قد أوجدت بعض المشكلات لما لم يكن هؤلاء الأشخاص على نفس مستوى الإلمام بهذه المسائل، وهذه مسألة ذات أهمية خاصة عندما تقع مسؤولية صياغة التشريعات على عاتق أكثر من مؤسسة واحدة (كما هو الحال عندما تشترك الحكومة والبرلمان في صياغة مشاريع التشريعات) ويقوم بها موظفون في عدد من الوكالات والأجهزة المختلفة (كالوزارات). وهذا يزيد الاحتمال أن يتحقق إذا ما اتخذت الترتيبات اللازمة لتوفير هذا العمل المتخصص.

الظروف التي تسهم في وضع معايير صياغة فعالة

- تواجد عدد كاف من المتخصصين في صياغة القوانين
- إدراج بند منفصل في الميزانية لتخصيص التمويل اللازم لصياغة القوانين
- عمل الترتيبات اللازمة لتدريب الصانعين
- وضع متطلبات للصياغة المعيارية

⁵ انظر عامة إلى أ. سايدمان، ر. ب. أبسيسكي، صياغة التشريعات من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي؛ كتيب لصانعي التشريعات، دار نشر كلوير القانونية الدولية، 2001

25. تعتبر صياغة القوانين والتشريعات أحد مجالات التخصص القانوني التي لا يصلح الكثير من المحامين القيام بها أو أنهم غير مجهزين لأداء مثل هذا العمل، ولذلك فعلى البلدان التي تريد أن تحسن من جودة صياغة تشريعاتها أن تستثمر في المحامين الذين لديهم الملكة والرغبة في القيام بمثل هذا العمل، وعليها أن تضع لنفسها إستراتيجية لاختيار عدد كافٍ من الأشخاص للقيام بمهمة صياغة القوانين، ولتوفير التدريب المنتظم لهؤلاء الأشخاص حتى يكتسبوا الخبرات الأساسية اللازمة.

26. الأصل أنه لا توجد في الكثير من البلدان مناصب في قطاع الخدمات العامة للقيام بوظيفة صياغة القوانين على وجه التحديد، وعلى الرغم من أن بعض الموظفين القانونيين قد يشاركون اعتيادياً في مثل هذا العمل، إلا أنه لا يوجد في العادة ما يضمن احترافهم لهذه الوظيفة الأساسية في قطاع الخدمات العامة بصفة متخصصين في صياغة القوانين والتشريعات. وفي معظم الوزارات نجد أن وظائف الصياغة الأقل إلحاحاً، كصياغة التشريعات الثانوية الصغرى، يمكن أن يقوم بها بسهولة الموظفون القانونيون العاملون لديها كأحدى وظائفهم، ولكن ثمة حاجة إلى موظفين قانونيين ذوي الخبرة والمهارة المتخصصة في صياغة القوانين للقيام بالمهام الأكثر تعقيداً التي تتطلبها صياغة القوانين الأساسية. وبناء عليه فينبغي أن تتخذ خطوات مدروسة للتأكد من أن لدى الوزارات (والبرلمانات) المناصب الوظيفية التي يشغلها هؤلاء الأشخاص، ويمكن تحقيق ذلك بإيجاد مناصب محددة لصانعي القوانين أو بتضمين المؤهلات المطلوبة ضمن متطلبات الوظيفة في عدد من المناصب. فلا يمكن التسليم بأن أي موظف يتمتع بالمؤهلات القانونية لديه الكفاءة والصلاحيات اللازمة للقيام بعمل صياغة القوانين على المستوى المطلوب.

27. من الصعوبات المعيّنة التي نراها هي أن بعض الوزارات تكون أقل استعداداً من غيرها للمشاركة بشكل منتظم في المشاريع التشريعية الكبرى؛ فقد تقتصر أعمال الصياغة لديها إلى حد كبير على التشريعات الثانوية وأحياناً تعديل مشروع قانون، فإن عدم استغلال قدرات وكفاءات صانعي القوانين المتخصصين والخبراء على نحو فعال في الوزارات المعنية لهو مضيعة للموارد، فقد أدت مثل هذه الاعتبارات ببعض البلدان إلى التفكير في إنشاء خدمات صياغة ممرضة لتتولى مهام الصياغة على الأقل في المشاريع التشريعية الأكثر أهمية نيابة عن جميع الوزارات والوكالات والأجهزة الحكومية. وقد أصبحت هذه الآلية مقياساً في الكثير من البلدان الأنجلوسكسونية، وإنما لهذه الآلية مزايا ومساوئ.

مزايا خدمات الصياغة الممركزة

- تشكل مورداً لمحامين على مستوى عالٍ من المعرفة والخبرة بالتشريعات المعمول بها ولديهم خبرات موسعة في حل المشكلات التشريعية
- تضم الخبرات والمهارات الجماعية، بالنسبة لإجراءات وأساليب الصياغة التي يمكن أن تكون في متناول الموظفين الجدد
- تضمن اتباع الوزارات للإجراءات القياسية
- تؤدي إلى وضع معايير ثابتة والارتقاء بمستوى التوحيد في التشريعات والأساليب التشريعية
- تسهل إدارة برنامج الحكومة التشريعي
- تستفيد أكبر استفادة من أعداد محدودة من الصانعين الخبراء.

مساوئ خدمات الصياغة الممركزة

- عادة ما تكون مقيدة بصياغة مشاريع قوانين الحكومة، تاركة التشريعات الثانوية للوزارات والمشاريع البرلمانية لموظفي وأعضاء البرلمان
- تملك قدراً محدوداً من المعرفة المتخصصة بالقوانين الموضوعية (التي تقع على عاتق الوزارات)
- نادراً ما يكون لها دور في مرحلة تشكيل السياسة
- بالتالي فهي تعتمد على الوزارات لتلقي التعليمات بالنسبة لمضمون السياسة الذي قد يتفاوت إلى حد كبير في نوعيته
- قد تتحول إلى كادر من صفوة المتخصصين الذين يخلدون الممارسات العتيقة التي بطل استعمالها
- تميل إلى الإخضاع لجدول زمنية ضيقة وضغوط قصوى لإنهاء المشاريع التشريعية.

28. إن عملية تقديم خدمات ممرضة لتحل محل الوزارات في صياغة القوانين تتطوي على تحول واضح في الثقافة والحاجة إلى التعامل مع المشاريع التشريعية بطرق مختلفة تماما. وفي الواقع فإن الإستراتيجية الأغلب احتمالا هي أن تقوم تلك الوزارات، التي عادة ما تلعب دورا كبيرا في الأعمال التشريعية، بتتمية مواردها الخاصة لتتولى مسائل الصياغة، وأن تتوفر منشأة مركزية يمكن من خلالها توزيع الصانعين المؤهلين على الوزارات الأخرى عند اقتضاء الحاجة، كما يمكن لهذه المنشأة أن تؤدي وظائف أخرى مطلوبة مركزيا، مثل تنسيق المشاريع التشريعية والتحقق من سلامتها وذلك بالنيابة عن الحكومة.⁶ ومن المقار المحتملة لمثل هذه المنشأة وزارة العدل.

29. ولكن لا ينبغي أن تقتصر خدمات الصياغة على الحكومات، إذ تعتمد السلطات التشريعية مثلها مثل الحكومات على هذه المهارات المتخصصة؛ فلا يمكن التسليم بأنهم يوجدون من بين أعضائها. فإن عملية صياغة القوانين هي وظيفة جوهرية لأي مبادرة تشريعية برلمانية، ولتحضير التعديلات بصرف النظر عما إذا كانت ذات طبيعة موضوعية أو مجرد وسيلة لإجراء المناظرة حول النصوص والأحكام الحكومية، وفي الأنظمة التي يتم تطوير المشاريع التشريعية فيها من خلال لجان فينبغي أن يكون لأعضاء هذه اللجان الإمكانية للاستعانة بخدمات الأعضاء الخبراء في مثل هذا النوع من الأعمال العارفين بتقاليد الصياغة المحلية والممارسات الحسنة فيما يتعلق بصياغة الوثائق التشريعية، وإلا سيتم الاستعانة بأشخاص من خارج السلطة التشريعية ليس فقط لتقديم النصيحة والإرشاد حول موضوع التشريع بل أيضا حول صياغته. وفي أكثرية الأحيان يتضح أن هؤلاء الأشخاص ليسوا على درجة الكفاءة التي يصل إليها من يمارس الصياغة بشكل منظم ولا المعرفة بالإجراءات المتبعة في التحضير السليم للتشريعات. فإن الفوائد العائدة على أعضاء السلطة التشريعية من وجود كادر دائم من الصانعين المؤهلين خصيصا للقيام بمهام الصياغة وتقديم المشورة الخبيرة حول التشريعات بغنى عن التوضيح.

(2) إدراج بند صياغة القوانين في الميزانية

30. في معظم البلدان لا يوجد بند منفصل في الميزانية خاص بتحضير القوانين أو صياغتها، وحيث أن هذه من التكاليف المرتبطة بالأفراد فإنها مغطاة في البند المخصص للأفراد العاملين والبنود الإدارية العامة، وبناء عليه فعندما تؤخذ مستويات الأفراد في الاعتبار عند تحضير مخصصات الميزانية، ينبغي أن يوجه الاهتمام نحو مسألة تجهيز التشريعات واحتياجاته المتوقعة مستقبلا بالنسبة للموارد البشرية بالوزارة أو البرلمان.

31. في الحالات التي يتوقع أن تكون متطلبات الصياغة في المستقبل متناقلة أو تتطوي على مسائل معقدة، فقد تحتاج الوزارات إلى تمويل إضافي لتتمكن من أداء وظيفتها حسب المعيار المناسب، وإذا لم يكن قد خصص لذلك بند منفصل في الميزانية فينبغي أن يتنافس طلب الإنفاق على تحضير القوانين مع الطلبات الأخرى. وبالتالي فإذا كان يتوقع وجود الحاجة إلى إنفاق إضافي، في شكل مستشارين أو التعاقد مع صانعي القوانين الخارجيين أو لغرض تقييم الآثار أو الاستشارة على سبيل المثال، قد يحتاج الأمر إلى إدراج بند محدد في الميزانية، وإذا كان من المستطاع إدماج إنهاء برنامج الحكومة التشريعي مع عملية إعداد مشروع الميزانية، فيمكن عندئذ إدخال تكاليف الصياغة المقدره للعام القادم كبند من بنود الميزانية، فمن شأن هذا التخطيط أنه قد يؤدي إلى تفادي احتمال إحباط أو توهن المبادرات التشريعية بسبب افتقار الوزارة المسؤولة للأموال اللازمة.

(3) تدريب صانعي القوانين

32. تُستمد أفضل الطرق لتدريب أي مهارة كانت، كمهارة صياغة القوانين على سبيل المثال، من الخبرات والعمل عن كثب مع كبار الصانعين ذوي الخبرة وإرشاد منهم، وذلك بالرغم من أن نوعية التدريب العملي تعتمد على الإشراف الجيد من قبل كبار الصانعين الذين على درجة عالية من الكفاءة، وهذا لا يتوفر أو لا يتم توفيره دائما، وإنما الفوائد العائدة من توفير التدريب الخاص حول الأسس العامة للصياغة لكل الموظفين المؤهلين قانونيا والمستجدين في قطاع الخدمات العامة عند تقليدهم لوظائفهم، لهو حقا بغنى عن التوضيح. فإن وجود وعي عام بالمعايير والأساليب المطلوبة لصياغة التشريعات إنما يؤدي إلى تحسين جودة أداء الموظفين بصفة عامة في هذا الصدد. فبالنسبة لمن يتمتع بكفاءة معينة فيمكن تشجيعه على الارتقاء بمستوى مهاراته من خلال إعطائه المزيد من التدريب أثناء فترة العمل حيث يكون في الوضع الأمثل للتركيز على هذا النوع من العمل. أما بالنسبة للميزانيات، فيمكن أن يخصص فيها تحت عنوان التدريب العام تمويلا محددًا لتمكين المستجدين من الحصول على هذا النوع من التدريب على صياغة القوانين عند تقليدهم لوظائفهم وإتاحة الفرصة لصانعي القوانين الحاليين لتحسين مهاراتهم.

⁶ انظر أدناه، الفقرات 47-49 أدناه.

33. يمكن إرساء قواعد للتعليم أثناء القيام بالعمل وذلك من خلال إعداد البرامج التدريبية الرسمية التي تقدم للمشاركين فيها المبادئ الأساسية حول كيفية صياغة القوانين، بالإضافة إلى تعريف المستجدين بالإجراءات والأساليب الأساسية، كالتمارين العملية. ولكن في واقع الأمر لم تتوفر بعد مثل هذه الدورات في أغلب البلدان؛ كما أنها لا تتوفر عادة في الدورات القانونية بالجامعات ولا في المعاهد التي تقدم التدريب على الإدارة العامة.

34. بالنسبة للتدريب المتقدم تقوم الكثير من البلدان بإقامة ورش عمل وندوات قصيرة الأجل تلبية لهذا الغرض، رغم أن هذه الورش والندوات ليست في العادة منظمة بهدف واحد ومحدد، ألا وهو تمكين صانعي القوانين من تحسين مؤهلاتهم. وهذا مع العلم أن جميع صانعي القوانين بحاجة إلى تعريفهم بشكل انتظامي بالممارسات الجديدة وذلك للتأكد من أنها سيتم اعتمادها واتباعها بصورة منسقة على كافة مستويات الخدمات العامة، كما أن ثمة حاجة لتوفير تدريب مماثل للموظفين البرلمانيين الذين يشاركون في مثل هذا العمل لصالح البرلمان.

(4) توحيد متطلبات الصياغة

35. سيجد كل من المشرع ومستعمل التشريع صعوبات إذا ما تمت صياغة القوانين المختلفة بطرق مختلفة بحيث يتبين فيها عدم الاتساق في الأسلوب التشريعي المتبع فيما بين الوثائق المتشابهة أو في نمط التعبير عنها وأشكالها وأساليبها ومصطلحاتها. وعلى الرغم من أن كل القوانين يجب أن تكتب بالطريقة التي تكون الأكثر فعالية في توصيل محتواها، إلا أن التوحيد أو على الأقل التوحيد في القياس شيء مطلوب كلما أمكن، أو بالأحرى عندما تتوزع مسؤولية كتابة التشريعات فيما بين مجموعة من الهيئات، حتى وإن وصلت إلى الاستشاريين غير الحكوميين، فيكون من المرغوب أن يتم نشر معايير عامة ومشاركة يطبقها جميع صانعي التشريعات. وكما يقترح أدناه⁷ فهذا يمكن تحقيقه على أفضل وجه من خلال وضع تعليمات ومبادئ توجيهية معتمدة رسمياً والتي تكون خاضعة للرقابة من قبل هيئة تقوم مقام مجلس الوزراء وذلك في حالات مشاريع التشريعات الحكومية، أما بالنسبة للبرلمان فتكون خاضعة لوحدة متخصصة في أمانته العامة. وعلى وجه الخصوص، فإن إعطاء الهيئة القائمة بالمراقبة القدرة على إرجاع أي وثيقة تكون دون مستوى المعايير إلى حد كبير لمن المؤكد أنه سيعزز من سلطة هذه الهيئة.

(ب) الإجراءات المتبعة في الصياغة

36. تتطلب صياغة التشريعات تطبيقاً منهجياً ومثابراً في الكثير من الأحيان لخبرات معينة في نطاق المهارات التحليلية والكتابية، إذ يهتم واضعو القوانين أساساً بتحويل السياسات إلى مجموعة مترابطة من القواعد والأصول المعيارية، ومن وظيفتهم التأكد من أن مشروع التشريع متوافق مع تشريعات أخرى وأن الأساليب التي يستخدمها المشرع ستكون عملية وذات الأثر من الناحية القانونية، وأنه يتبع أشكالاً تقليدية ومتعارفاً عليها ويستعمل لغة واصطلاحات ملائمة ومفهومة. وبناء عليه، وفي أثناء إنشاء النصوص التشريعية يكون على صانعي التشريع أن يطبقوا سلسلة من إجراءات التثبيت للتأكد من أن هذه المتطلبات قد استوفيت تماماً، كما أن على الأشخاص الآخرين المعنيين بتطوير السياسة أن ينفذوا ضوابط توكيدية مماثلة ولا سيما بعد استكمال كل نسخة من نسخ مشروع القانون.⁸

37. وقد اقترح⁹ أن تتبع عملية الصياغة تسلسلاً منطقياً من خمس مراحل.

المرحلة الخامسة لعملية الصياغة	
1.	فهم المشروع
2.	تحليل المشروع
3.	رسم خطة التشريع
4.	إنشاء وتطوير المشروع
5.	تدقيق واختبار المشروع

⁷ الفقرات 61-63 أدناه.

⁸ انظر أيضاً الفقرات 47-49 أدناه.

⁹ ج. ثورنتون، صياغة التشريعات، العدد الرابع، 1996، ص 128. هذه المراحل ليست قائمة بذاتها، فكثيراً ما يتطلب الأمر الرجوع إلى مرحلة سابقة في حالة ما إذا نشأت مسألة جديدة أثناء تقدم عملية الصياغة.

(1) فهم المشروع

38. قبل اختيار المآخذ التشريعي المناسب والمفاهيم القانونية ووسائل تنفيذها، واتخاذ القرار بشأن البنية واللغة التشريعيين الواجبين، فعلى صائغي التشريع أن يكونوا مطلعين تماما بخلفية وأهداف السياسة، وعلى وجه التحديد أن يكونوا على فهم كامل بأهداف المشروع المراد تحقيقها والآليات المختارة لتحقيق هذه الأهداف والنتائج المتوقعة من جراء تنفيذ المشروع. ولذلك يفترض تواجد الكثير من هذه المعلومات في حال ما إذا كانت عملية تطوير السياسة قد تم تنفيذها على نحو فعال، أما إذا لم تتوفر المعلومات فيجب عندئذ طلبها من واضعي السياسة. كما أن على صائغي التشريع التأكد من حل كل المسائل العالقة أو المشكوك في أمرها والتي تؤثر على صياغة القواعد والأصول المعيارية، وقد يقتضي ذلك الاستشارة مع الأشخاص أو الهيئات المعنية بالوزارات الأخرى أو من خارج دائرة الحكومة.

39. وفي النظم الأنجلوسكسونية، حيث تكون عملية صياغة القوانين منفصلة تماما عن عملية تشكيل السياسات، نجد أن هذه المعلومات يتم توفيرها عادة في شكل منهجي وسردي أو إقائي (في هيئة "تعليمات")، يكتبها في العادة محامون من بين المجموعة المعنية بوضع السياسة (الذين يتمتعون في غالب الأمر بخبرة قانونية في موضوع البحث)، ولكن بصورة أكثر عمومية فإن توفير مثل هذه المعلومات هو خطوة أولى سليمة في عملية الصياغة كما أنه نظام جيد ينبغي اتباعه. وفضلا عن ذلك فإنها تعد بمثابة مورد يمكن الاستنباط منه في الحالات التي يراد فيها التصديق السياسي على السياسة المطروحة للبحث أو عند تحضير المذكرات والوثائق الإيضاحية¹⁰.

(2) تحليل المشروع

40. من حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإنشاء، فعلى صائغي المشروع أن يقوموا بتحليله من منطلق الصياغة، فالطريقة التي يصيغون بها كل حكم من أحكامه على حدة سوف يحددها مدى فهمهم للسياسة كما يرونها في الإطار الأوسع للقانون الحالي ولمقتضيات الخطة التشريعية المترابطة.

المسائل التي ينبغي التحقق منها عند مرحلة التحليل

- مدى تعدي المشروع على مسائل يحكمها بالفعل القانون الحالي
- مدى اتساق المشروع، والوسائل القانونية التي ستستخدم، مع الدستور ولا سيما الأحكام التي تكفل حقوق الفرد
- الأحكام التي يجب صياغتها بطريقة خاصة للتأكد من مراعاتها للدستور والمعاهدات المعمول بها والقانون الحالي
- إلغاء القوانين الحالية أو التعديلات التي ينبغي إدخالها عليها متى تكون غير متسقة مع المشروع
- كيف ستنم صياغة وسائل التنفيذ والتطبيق المقترحة بحيث تكفل العدالة والشفافية
- الأغراض التي من أجلها قد يحتاج الأمر إلى تشريع ثانوي لتكملة القانون الجديد
- ما إذا كان ينبغي إعطاء المشروع قوة النفاذ بواسطة تعديل قانون حالي أو بواسطة مشروع قانون مستقل بذاته

(3) رسم الخطة التشريعية

41. إن الوثيقة التشريعية مثلها مثل أي مشروع تحريري ينبغي أن يخطط لها بدقة قبل الشروع في إنشاء مضمونها، وبناء عليه فعلى صائغي المشروع أن يقرروا ويتفقوا مع واضعي السياسة على شكل ملخص القانون الجديد وبالتحديد:

- المدخل القانوني الأساسي الذي سينتهجه القانون وذلك لتنظيم موضوع المشروع
- المواضيع الرئيسية التي سيتناولها القانون
- الآليات الإدارية المطلوبة لوضع القانون موضع التنفيذ

42. القرارات التي ستتخذ في هذه المسائل ستمكن صائغي المشروع من ابتكار وإدراج الأحكام الإيعازية التي يتوقع أن تكون مطلوبة، ثم تنظيمها في تسلسل منطقي، فإن هذه الخطوة المدروسة في تصميم هيكل لمحتويات الوثيقة بأكملها تكفل

¹⁰ بالنسبة للمسائل الإيضاحية، انظر الفقرات 72-75 أدناه.

تنظيمها في الشكل الأكثر منطقياً مما يساعد في توصيلها إلى مستخدميها، وهذا له أهمية خاصة في حالات التشريعات المعقدة أو المطوّلة. كما أن لرسم الخطة مزايا أخرى.

الفوائد العائدة من رسم خطة تشريعية

- يقلل من احتمال عمل تغييرات كبرى في التشكيل أثناء مرحلة الإنشاء والتي قد تؤخر عملية التحضير
- يشجع على اتخاذ القرارات الأولية بالنسبة للمفاهيم والاصطلاحات الأساسية التي ستستخدم في النص التشريعي
- يعتبر أداة مفيدة للاختبار والتأكد من التعرف على كافة نواحي السياسة التي تتطلب دعماً تشريعياً
- يوفر قائمة فحص للاستعمال أثناء مرحلة الإنشاء تضم المسائل التي تستدعي أحكاماً تشريعية.

43. يجب على الخطة أن تأخذ بعين الاعتبار المسائل التالية:

- الوضع المعتاد للأحكام الشكلية والفنية في الوثائق التشريعية
- التقاليد المحلية المتبعة في تقسيم الوثائق التشريعية، إلى فصول وأجزاء على سبيل المثال
- الهياكل التقليدية المستخدمة في أنواع معينة من التشريعات، مثل التشريعات المالية والتعديلات.

44. ولكن تتطلب الممارسة الحسنة أن تكون الأحكام الموضوعية مرتبة بحيث تنتج عنها علاقة منطقية تجعلها مفهومة وفي متناول المستخدم كما تسهل إجراء المناظرة حولها في السلطة التشريعية.

مبادئ التصميم التشريعي

- تجميع الأحكام المتصلة به أو الرابطة له مع بعضها البعض في نفس المكان في مشروع القانون، وإنشاء فصول أو أجزاء منفصلة لهذه المجموعات المتباينة من الأحكام
- ترتيب مجموعات الأحكام، والأجزاء، طبقاً للمبادئ الحاكمة لكل حكم من الأحكام على حدة
- وضع الأحكام الرئيسية (أو الأساسية) قبل تلك الأحكام الفرعية التابعة التي تقوم بتطوير أو توسيع الأحكام الرئيسية أو تعتمد عليها
- القيام بالتحديد بوضع الأحكام العامة قبل أي مستثنيات منها
- وضع الأحكام ذات التطبيق الشامل أو العام قبل تلك التي تتناول فقط حالات خاصة أو معينة
- وضع الأحكام التي تنص على حقوق وواجبات وسلطات وامتيازات ("القواعد الموضوعية") قبل تلك التي تنص على كيفية ممارستها أو تطبيقها ("الأصول الإدارية أو الإجرائية")
- وضع الأحكام التي تنشئ الهيئات قبل تلك التي تحكم أعمالها وأدائها لوظائفها
- وضع الأحكام التي كثيراً ما سيتم الرجوع إليها قبل تلك التي لن يتم استعمالها بنفس الدرجة من الانتظام
- وضع الأحكام الدائمة قبل تلك التي ستطبق لفترة محدودة من الزمن (كما هو الحال في المراحل الانتقالية)
- النص على الأحكام التي من شأنها تنظيم سلسلة من الأحداث أو الأفعال المتصلة ببعضها البعض في الترتيب الزمني الذي تحدث فيه تلك الأحداث أو الأفعال
- ذكر أهداف القانون في مستهلها، حيث أنها تنص على السياق الذي يجب أن تقرأ في إطاره الأحكام التالية لها
- شرح المفاهيم والاصطلاحات الأساسية المستعملة في القانون قبل استعمالها بالفعل
- ذكر الحالات العامة التي يطبق أو لا يطبق فيها القانون قبل ذكر الأحكام المحتوية على القواعد الموضوعية.

(4) إنشاء وتطوير النص التشريعي

45. إن طريقة التعبير والأسلوب التشريعي اللذين يتبعهما صائغ التشريع تمليهما عليه في العادة تقاليد الصياغة التي تعكس اللغة المحلية وقواعد النحو والصرف اللغوية، وكما رأينا فإن هذه الممارسات كثيراً ما تدعمها كتيبات الأسلوب، كما أن بعض النظم تتطلب أن يتم إنشاء التشريعات على مستوى من العمومية أعلى من التشريعات الأخرى التي تسلط تركيزاً أكبر

على قواعد محددة تنص على الحقوق والسلطات والواجبات مما تسلطه على بيانات المبادئ، وقد يكون لمثل هذه العوامل تأثير ملحوظ على طول مشروع القانون ومدى تعقيده.

مبادئ إنشاء التشريعات

- التعبير عن القواعد المعيارية بشكل توجيهي مباشر، بدلا من الشكل السردى أو الإلقائي
- تضمين فقط المبادئ التي تؤدي وظيفة قانونية
- تعديل التشريعات القائمة حاليا بوضوح وبطريقة محددة
- تقادي الجمل والعبارات والمواد الطويلة المؤلفة من جمل عديدة
- الأخذ في الاعتبار وضع "مساحات بيضاء" كثيرة على الصفحة، مثل تجزئة المواضيع الأطول نصا إلى فقرات أقصر متضمنة فيها
- تأكد من أن لمحتويات كل مادة توحيد في الهدف
- استعمل لغة عادية، مع تقادي أساليب التعبير القانونية والعنيفة، وإنما استخدم المصطلحات القانونية المناسبة للتعبير عن المفاهيم القانونية
- اتبع أسلوبا موحدًا في ترتيب الكلمات وقواعد اللغة
- الثبات والاتساق في استعمال الاصطلاحات، وعلى وجه التحديد يستخدم نفس الاصطلاح للتعبير عن نفس الحالة واصطلاح آخر للتعبير عن حالة مغايرة
- تجنب استخدام الكلمات الزائدة أو المتكررة
- تجنب العبارات المبهمة والمصطلحات الغامضة أو غير الواضحة
- اقتصر من الإدماج عن طريق الإشارة إلى أحكام من تشريعات أخرى
- استخدم نظام موحد ومتسق لترقيم المواد والفقرات والجداول
- قم بالتعبير عن المتطلبات المعيارية بواسطة صيغ ورسوم بيانية وخرائط حيث تسهم جميعها في توضيح المعنى

46. تتطلب تقريبا جميع مشاريع التشريعات صياغة عدة نسخ من الوثيقة، ويتفاوت الرقم الفعلي اعتمادا على مدى تعقد المشاريع والوقت المتاح لها، والوضع الأمثل أن تتم برمجة الفرص لفائدة واضعي السياسة لكي يراجعوا كل مشروع حتى يمكن التعرض لكل المسائل التي تحتاج إلى المزيد من العناية والاهتمام في النسخة التالية للمشروع.

(5) تدقيق واختبار مشروع التشريع

47. بالإضافة إلى التدقيق المستمر الذي يقوم به صانعو المشروع بأنفسهم، أثناء مرحلة الإنشاء والمراجعات التي تتم من جانب واضعي السياسة، فتلمي الممارسة الحسنة أن تخضع كل نسخة من نسخ النص لتدقيق محدد للثبوت من سلامتها وذلك للتأكد من أن النص يحقق الغاية المقصودة منه بالكامل وبأفصح طريقة وأكثرها وضوحا. وفي أثناء تطوير النص التشريعي، يمكن أن يصل الأمر بكل سهولة إلى احتواء النص لأحكام معيوبة أو أنه يتعاضى النظر عن اعتبارات ذات الصلة، وقد لا تتضح هذه المسائل إلا بعد اختبار النص منهجيا كنظام قواعد متكامل.

التثبت من سلامة النص التشريعي

ضوابط للتأكد من الامتثال للقانون

- التوافق مع الدستور، ولا سيما الحقوق والحريات الأساسية
- التوافق مع المعاهدات القائمة والعالقة
- التوافق مع القانون المعمول به، وبالتحديد عند المستوى الأعلى في التدرج الهرمي للقوانين، وتضمين الأحكام الخاصة بإلغاء وتعديل الأحكام المرحلة في القوانين الحالية
- إزالة الأحكام غير الضرورية أو المتكررة أو التي يمكن تناولها عن طريق وسائل أخرى غير تشريعية
- اتساق المفاهيم والمآخذ القانوني مع القانون الحالي
- تضمين الأحكام الانتقالية للتأكد من الاستمرارية القانونية

ضوابط بالنسبة للسمات العملية والتطبيقية

- تضمين جميع الأحكام اللازمة لجعل الخطة ممكنة التطبيق وقابلة للتنفيذ
- فعالية وعدالة وثبات وشفافية الإجراءات الإدارية والتنفيذية والقضائية
- أنماط التعبير التي تقلل من احتمال نشوء المنازعات حولها وتساعد في التوصل إلى التسوية والقضاء
- أحكام تشريعية سهلة الاستعمال

ضوابط بالنسبة للتشريعات الثانوية

- الأحكام التي تمكن من سنّ تشريعات ثانوية بقدر ما يكون ذلك مطلوباً لتكملة القانون
- وضع القيود المناسبة على عملية سنّ مثل هذه التشريعات

ضوابط بالنسبة للشكل والوضوح والاستيعابية

- الامتثال للمتطلبات الموحدة بالنسبة للشكل والتقديم والأسلوب
- اتباع الممارسة الحسنة بالنسبة للإنشاء والتعبير التشريعيين
- الأحكام التي يمكن التعبير عنها بشكل مباشر وأكثر بساطة
- عمل تنظيم منطقي للأحكام يكون سهل المنال والاستعمال

48. إن الميزة في عرض المشروع على عيون أخرى جديدة ستكون بديهية لأي مؤلف، وبناء عليه ففي بعض البلدان تقتضي التوجيهات الإدارية بأن ترفق مع النسخ النهائية لمشاريع قوانين الحكومة شهادة بأنها قد تم تدقيقها رسمياً وأنه قد تم تنقيحها كما يجب قبل تقديمها للموافقة النهائية عليها من قبل مجلس الوزراء، وهذه المهمة يمكن أن تقوم بها وزارة مركزية، كوزارة العدل، أو مستشارية الدولة أو أي هيئة أو جهة أخرى داعمة لمجلس الوزراء. أما في البلدان الأخرى فيجب تقديم مشروع التشريع للمراجعة من قبل هيئة قضائية إدارية، مثل مجلس الدولة، أينما وجدت مثل هذه الهيئة.

49. إن الاختبار الحقيقي لمدى تطبيقية التشريع الجديد يكون عند تنفيذ ذلك التشريع، فإن مدى استجابة الجمهور له وما إذا كان مستوى الالتزام به مقبولاً هما شيان لا يمكن تقييمهما إلا بعد وضع القانون موضع التنفيذ وذلك على سبيل المثال، ولكن نجد أن في بعض البلدان يطرح مشروع التشريع من حين لآخر على الجمهور للفحص العام وذلك أثناء مراحل التحضير النهائية وقبل الموافقة على تقديمه إلى البرلمان. فقد تبين هذه الردود مدى سهولة استعمال القانون ممن يتأثرون به وأثره المحتمل على أعمالهم، أما بالنسبة لأشكال الاستشارة الأخرى¹¹ فإنها تصيف إلى تكلفة سنّ التشريعات وإلى زمن التحضير، حيث يجب أن تحلل نتائج الاستشارة ويعاد النظر في مشروع التشريع. وبناء على ما سبق، فإنه من غير المحتمل أن يتحول هذا إلى إجراء نمطي، بل سيحتفظ به للمواضيع التي تحظى باهتمام كبير لدى العامة أو التي تكون ذات طبيعة خاصة وذلك في

¹¹ انظر الفقرات 19-23 أعلاه.

الحالات التي يطلب فيها سماع رأي المجموعات المعنية ذات المصلحة. وهنا ينبغي توشي الحيطه عند تحليل الاستجابات التي قد تكون تحرفت عن عمد لتقييد مصالح المستجيبين.

4) تحضير وتطوير المشاريع التي يباشرها البرلمان

50. تتمتع البرلمانات في العديد من البلدان بالسلطة الممنوحة لها دستوريا للمباشرة في مشاريع قوانين جديدة عن نفسها وكذلك التقدم باقتراح التعديلات لمشاريع قوانين الحكومة المقدمة إليها. فينبغي أن تقاس نوعية تلك التشريعات على نفس المعايير المطبقة على مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة، وإذا كان يفترض، كما أشرنا سابقا، أن عملية تحليل السياسة والتثبت من سلامتها يجب أن تجرى في المراحل المبكرة لعملية تشكيلها، فيما يتعلق بمبادراتها الخاصة بها، فيبدو هنا أن البرلمان غير مجهز على النحو الكافي لأداء هذه المهمة على مستوى المعايير التي تلتزم بها الحكومة. وكما رأينا فإن مثل هذه العمليات تعتمد على المعلومات والمعرفة الخبيرة بموضوع البحث، بالإضافة إلى تفهم عملي للعوامل والموارد الإدارية والتشغيلية التي عادة ما نجدها في الوزارات المعنية. وفي واقع الأمر، فإن البرلمان عند تحضيره لمشاريع التشريعات الجديدة الخاصة به يميل إلى الاعتماد على الأخصائيين الخارجيين أو الخبراء أو الأفراد أعضاء البرلمان الذين يبدون اهتماما خاصا بموضوع التشريع، وقد يكون ذلك مقبولا في الحالات التي لن يتناقل فيها القانون بأعباء مالية جديدة على الميزانية أو على قدرات الدولة الإدارية. ولكن حينما ينطوي المشروع على استعمال الموارد العامة أو يكون له عواقب اقتصادية أو بيئية هامة، فإنه يكون ماثرا للشك ما إذا كان في مقدور أي لجنة برلمانية مكونة من موظفين برلمانيين وخبراء خارجيين أن تتبحر في القضايا عند مرحلة التطوير إيفاء بنفس المعيار الذي تلتزم به الحكومة في مشاريعها الخاصة.

51. وهناك فارق آخر وهو أنه بالرغم من أن البرلمان يقوم بتدقيق كافة التشريعات، أينما كان مصدرها وفي أثناء العملية التشريعية، ففي العادة لا تكون للحكومة أي حق دستوري للتحقق من سلامة أي تشريع يباشره البرلمان. وعلى الرغم من أن على الحكومة مسؤولية التنفيذ، إلا أن البرلمان يجوز له تطوير أي مشروع تشريعي بدون أن تتاح للحكومة الفرصة أثناء مرحلة التشكيل للنظر في آثاره بتنفيذها لنوعية السياسة وتقييم الآثار التي قد تطبقها على مشاريعها الخاصة¹².

52. لقد قامت بعض البلدان بالتصدي لهذه الصعوبات جزئيا وذلك باعتمادها أدوات إجرائية معينة مثل الأوامر البرلمانية الدائمة. وعلى سبيل المثال، قد تخول مجموعة العمل أو اللجنة البرلمانية المعنية باتخاذ المبادرة التشريعية بمطالبة الحكومة بالمعلومات أو البيانات ذات الصلة بالمشروع قيد التطوير، أو بكل تأكيد مطالبتها بعمل تقييم للآثار. ومرة أخرى يمكن مطالبة البرلمان بإرسال صورة من كل مشروع قانون يتم تطويره فيه إلى الحكومة قبل أن يعرض على السلطة التشريعية في جلستها العامة بفترة كبيرة، وقد تمنح الحكومة الحق في توصيل وجهات نظرها أو آرائها إلى البرلمان خلال فترة زمنية محددة. وهذا يتيح للحكومة الفرصة لإعلام البرلمان بتأثير ذلك على ميزانية الدولة وأولويات الإنفاق العام. وفي التحليل الأخير وعلى الرغم من أن الحكومة قد لا تستطيع الحيلولة دون سنّ مثل هذه القوانين فقد منحت العديد من الدساتير لرئيس الجمهورية حق الفيتو (حق الاعتراض أو الرفض) على أي قوانين يمكن التذرع بها، أو المطالبة بإعادة النظر فيها، لما كان القانون مشوبا من الناحية القانونية أو الموضوعية.

¹² انظر أيضا الفقرة 66 أدناه.

(2) إدارة عمليتي التحضير والصيغة

53. في أغلب الاحتمالات ستكون التشريعات الصادرة سليمة إذا ما خصص لها ما يكفي من الوقت والموارد لتحضيرها وصياغتها على النحو الأمثل، فكلما أسرعنا في هذه العمليات كلما زاد الاحتمال أن نتغاضى النظر عن المسائل الهامة أو أن نتقبل معايير صياغة دون المستوى. ومن ناحية أخرى تؤدي الحتميات السياسية بشكل عام إلى فرض الضغوط لإنهاء العمليات بسرعة حتى يمكن وضع القانون الجديد في حيز التنفيذ على الفور، وفي نفس الوقت يجب أن يؤخذ في الحسبان الأمر الواقع أن المشاريع التشريعية قد تؤدي إلى تكلفة كبيرة من الناحية المالية والموارد البشرية، وفي هذه الحالة فإنه يكون من التبذير والإسراف أن نقوم بهذا العمل المضي في مشاريع تكون في أسفل قائمة الأولويات أو لا يحتمل عرضها على السلطة التشريعية في غضون فترة زمنية معقولة.

(أ) هيكل تنظيمي

54. تشير هذه الاعتبارات إلى أهمية التخطيط والإدارة المنهجيتين لعمليتي التحضير والصيغة، بنظرة إلى تحديد الأولويات وبرمجة المشاريع التشريعية الجارية والتأكد من توفير الموارد اللازمة. ومن شأن هذا أنه يمكننا من تحديد الجداول الزمنية والأجال لكل مشروع على حدة وإدماج عمل الحكومة بشكل عام وتنسيقه مع أعمال السلطة التشريعية.

55. ولتحقيق هذه الأهداف تقوم الكثير من الحكومات بإنشاء هياكل تنظيمية يمكن من خلالها القيام رسمياً بتعريف الإجراءات التي يجب اتباعها لتحديد خطة العمل التشريعية السنوية والتي تلتزم بها الوزارات التي ستقوم بتنفيذ تلك الخطة. ففي واقع الأمر تتم صياغة هذه الإجراءات ونشرها في "أصول الإجراءات لأعمال الحكومة" على سبيل المثال. فينبغي أن تكون للسلطة المسؤولة عن إنشاء الهيكل والمحافظة عليه المكانة المناسبة والسلطة السياسية لضمان الالتزام به. ففي بعض البلدان وفيما يتعلق بالحكومة تعطى هذه المهمة لوزارة العدل، ولكن هذا في نظر البلدان الأخرى هو إعلاء وزارة معيّنة فوق الوزارات الأخرى، وبناء عليه تخول تلك الوظيفة لهيئة أو جهة تستمد سلطتها من مجلس الوزراء (كمكتب مجلس الوزراء أو مستشارية الدولة).

56. تطبق هنا اعتبارات أخرى فيما يتعلق بالتشريعات التي تباشرها البرلمانات، ففي العادة تعرض مشاريع القوانين أولاً على لجنة مخصصة لنظر الموضوع والتي لها أن تحدد أولويات أعمالها بالنسبة لنظر المشاريع التي تعرض عليها في أي وقت من الأوقات، وبالمثل فإن مشاريع القوانين الصادرة عن هذه اللجان والتي ستعرض على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيها، سوف تخضع في العادة لقرارات الجدولة الزمنية التي تتخذها اللجنة البرلمانية المعنية. ونظراً لأن مشاريع القوانين الكبرى الناشئة عن المبادرة البرلمانية تميل إلى أن تكون أقل عدداً من تلك الناشئة عن الحكومة، فيكون من غير العادي أن يوجد هيكل تنظيمي مفصل ومعقد التركيب، وفي هذه الحالة يكفي عامة وجود القواعد والأصول الإجرائية التي تنص على الترتيبات اللازمة لبرمجة عمل السلطة التشريعية للاستجابة لمثل هذه الوثائق.

(ب) البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية

57. في صلب هذه الإجراءات وما شابهها نجد تلك التي تحدد الحكومة من خلالها المشاريع التشريعية التي يجب عرضها على المشرع في العام التالي. ففي بعض البلدان قد يعتمد جدول زمني مطول لتمكين الوزارات من مباشرة مشاريع أكثر تعقيداً على مدى فترة زمنية أطول بثقة منها أن هذه المشاريع سوف تعرض في نهاية المطاف على السلطة التشريعية في جلسة لاحقة. وبالأستقرار على مثل هذا البرنامج التشريعي تتمكن الحكومة من الوصول إلى موافقة جماعية على ماهية أولوياتها التشريعية، وبصفة خاصة أينما يكون الاحتمال الغالب أن تفوق ما تطلبه الوزارات من مساحة زمنية تشريعية قدرة السلطة التشريعية على تناول التشريعات الجديدة، كما أن هذا الاستقرار يوفر قاعدة أساس تستطيع السلطة التشريعية من خلالها تسيير مشاريع القوانين المعروضة عليها والتحكم فيها مع مراعاة الجدولة الزمنية المحددة لها. وفي عدد من البلدان، يقدم هذا البرنامج إلى البرلمان للنظر فيه، أما في البلدان الأخرى فيقدم له للموافقة عليه.

متطلبات البرمجة التشريعية

- وجود هيئة (مثل لجنة في مجلس الوزراء) مسؤولة عن العمل مع الوزارات على تخطيط ووضع برنامج تشريعي لإحالاته على مجلس الوزراء للموافقة عليه
- وجود لوائح تحدد الإجراء الذي يجب أن يتبعه الوزارات عند تقديم طلباتها لتضمين مشاريعها إلى البرنامج وعلى الهيئة المبرمجة أن تحدد الأولويات فيما بين هذه طلبات
- وجود جدول زمني لإنهاء البرنامج سنويا، على أن يسبق بفترة كافية موعد انعقاد الجلسة المقبلة للسلطة التشريعية وذلك لإتاحة الوقت الكافي لإنهاء مشاريع القوانين
- الموافقة على البرنامج المتفاوض عليه من قبل مجلس الوزراء
- وجود الإجراءات اللازمة للتعامل مع المشاريع المستعجلة التي تنشأ بعد الموافقة على البرنامج التشريعي
- مطالبة الوزارات بعدم الشروع في تحضير مشاريع القوانين التي لم تحظى بالموافقة على تضمينها في البرنامج

58. بمجرد أن يتم تنفيذ البرنامج، تصبح الجدولة الزمنية حتمية، إذ يجب اتخاذ القرارات فيما يتعلق بمواعيد عرض مشاريع القوانين على السلطة التشريعية، وفي أعقاب ذلك يجب أن تحدد مركزيا الجداول الزمنية لتحضيرها كما يجب مراقبتها وتنفيذها من قبل مجلس الوزراء وبالنيابة عنه. إنه لمن الضروري وضع جدول زمني عام لتحديد مقاييس زمنية واقعية لتحضير كل مشروع على حدة والتي تتيح للوزارات الوقت الكافي لتحضير وصياغة القوانين المتفق عليها، وهذا بدوره يمكن الوزارات من وضع خطط داخلية وجداول زمنية مفصلة لأعمالها التشريعية ولتخصيص الموارد اللازمة لإنهاء المشاريع في المواعيد المحددة لها، كما أن وجود جدول زمني عام سيسهل تحديد المواعيد لتقديم المشاريع المستكملة إلى مجلس الوزراء للنظر فيها والموافقة عليها، وكذلك التخطيط مقدما لأعمال السلطة التشريعية.

59. من العناصر التي يجب أن تصاحب عملية الجدولة الزمنية هي التصريح لهيئة ما، كالمكتب الداعم لمجلس الوزراء، بالقيام نيابة عنها بمراقبة مدى الالتزام بالجدول الزمني بصفة عامة، وكذلك وضع إجراء يسمح بعمل تعديلات في الجداول الزمنية في ظروف متغيرة.

ج) التنسيق بين الحكومة والسلطة التشريعية

60. إذا كانت أولويات الحكومة التشريعية ستتحقق بسرعة معقولة، فيجب أو تتوفر بعض الضمانات بأن مشاريع القوانين التي ترسلها إلى البرلمان سوف تنظر ببعض من السرعة، وفي ذات الوقت فإن السلطات التشريعية نفسها بحاجة إلى وجود بعض الضمانات بأن تشريعات الحكومة سترسل إليها على فترات منتظمة حتى يمكنها توزيع أعمالها على فترات مناسبة لها على مدار انعقاد جلساتها السنوية. وفي ظروف أخرى قد تكون للحكومة القدرة على توجيه ضغوط سياسية مباشرة من خلال حيازتها على أغلبية المقاعد في البرلمان أو من خلال زعماء البرلمان المؤيدين لها، فمن الممكن أن تحدد أصول الإجراءات البرلمانية الإطار الزمني الذي يجب أن يبدأ في خلاله عمل السلطة التشريعية بالنظر في مشاريع الحكومة بعد عرضها عليها. وفي عدد من البلدان تكلف الحكومة أحد أعضائها بمسؤولية العمل كأداة ربط واتصال بينها وبين السلطة التشريعية فيما يخص المعالجة التشريعية لمشاريع قوانين الحكومة.

د) وضع معايير للصياغة

61. يمكن تطوير معايير عامة ومشاركة وممارسات موحدة في تحضير وصياغة التشريعات وذلك في حالة ما إذا كانت متضمنة في توجيهات رسمية تدعمها سلطة الحكومة أو البرلمان. وفي عدد من البلدان، ينظم القانون هذه السمات الأساسية للتشريعات وله قوة إلزام كل من الحكومة والبرلمان، وإنما في العادة تتوفر متطلبات أكثر تفصيلا فيما يتعلق بمنهجيات الصياغة والشكل والأسلوب التشريعيين وذلك من الناحية الإدارية من خلال توجيهات أو تشريعات ثانوية.

62. يمكن أيضا توفير مبادئ توجيهية بالنسبة لطرق الصياغة وذلك من خلال كتيبات خاصة عن شكل الصياغة والأسلوب المصرح به رسميا، ويمكن لمثل هذه الوثائق أن تبين بطريقة أقل توجيهيا الأساليب المفضلة للتعامل مع ظروف صياغة معينة أو الصعوبات التي كثيرا ما تنشأ عنها، كما أنها تبين كيف يمكن تبسيط لغة التشريعات حتى يستطيع الشخص العادي فهمها وتناولها وأيضا دعم فكرة الصياغة باستخدام اللغة العادية. بالإضافة إلى ذلك، فهي يمكن أن توضح لنا كيف نقادى الممارسات السيئة، مثل اللجوء إلى اللغة القانونية دون أي داع لها كما أنها حقا ثمينة كأداة لتعليم الصائغين بأساليب الممارسة الحسنة بالاستعانة بالخدمات العامة الخارجية، فضلا عن أنها أداة مساعدة في التدريب.

63. وبالمثل، قام عدد من البلدان بتطوير قوائم فحص مصوغة تضم المسائل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند مرحلة معيّنة أثناء عملية التحضير أو الصياغة.¹³ فبعض هذه القوائم ذات طبيعة عامة يكون الغرض منها تذكير المستخدم بالعوامل التي ينبغي التحقق من سلامتها عند مراحل معيّنة؛ أما البعض الآخر فتتعلق بقضايا يجب مراجعتها في بعض أنواع التشريعات¹⁴، وهذا بالإضافة إلى تلك القوائم التي يميل بعض الصانعون إلى إعدادها لاستعمالهم الشخصي.

هـ) التدقيق من خلال العملية التشريعية

64. تعتبر البرلمانات مسؤولة دستوريا عن إعطاء الصلاحية الضرورية لتقنين المشاريع من خلال العملية التشريعية الرسمية، فإن عملية المناظرة حول التعديلات والنظر فيها تميل إلى التركيز على الملامح السياسية للقوانين بدلا من الجوانب الفنية. ولكي يشاركون مشاركة كاملة في الأخيرة، فعلى أعضاء السلطة التشريعية أن يكونوا ملمين إلى حد معقول بسياق الخطة التشريعية المقترحة، وأهدافها ومدخلها والطريقة التي يتوقع أن يطبق بها القانون. فلن تقدم الوثيقة التشريعية نفسها إلا القليل من المعلومات عن خلفية الموضوع وقد تحتاج إلى تحليل متخصص نسبيا لمعرفة كيف ستكون عند التنفيذ، وهذا يمكن أن يشكل عائقا للكثير من الأعضاء من ذوي الخبرة المحدودة بموضوع البحث وكيفية تحليل القوانين.

65. وفي بعض النظم حيث تعرض مشاريع القوانين على لجنة برلمانية للنظر الأولي فيها، قد تكون هذه اللجنة مصرحا لها بالنظر في المشروع لأغراضها الخاصة ثم رفع تقريرها حول عواقب المشروع الاقتصادية وعاقبته على ميزانية الدولة، أو الآثار الاجتماعية أو السياسية للقوانين وما إذا كان في نظر اللجنة أن تلك القوانين ستكون وافية وذات فعالية. أما في النظم الأخرى، تستخدم وسائل مختلفة لتوفير المعلومات اللازمة التي قد يحتاج إليها البرلمان، وهي على سبيل المثال:

- وجود متطلب رسمي بأنه يجب أن ترفق بجميع مشاريع القوانين مواد إيضاحية تبرز وتفصل محتواها بشكل سردي أو إقائي¹⁵؛
- توفير وسيلة للجان البرلمانية لطلب التبرير الشفوي من أحد وزراء الحكومة؛
- توفير وسيلة للجان البرلمانية للاستماع إلى الأدلة من أفواه أشخاص من خارج البرلمان، سواء أكانوا خبراء أو متخصصين، وذلك فيما يتعلق بتأثير التشريع، ولكي ترفع اللجنة تقريرها عندما يعرض المشروع على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيه ("التدقيق السابق لنظر المشرع")؛
- توافر الخبراء الاستشاريين في مجالات معيّنة للبرلمان، الذين يستطيعون مساعدة أعضاء البرلمان في فحص المشاريع بشكل أكثر دقة.

66. وفي نفس الوقت يجب أن نتواجد بعض الضمانات للحكومة للتأكد من أن السلطة التشريعية لا تقرّ أحكاما تكون غير واقعية أو تسبب مشاكل تنفيذية للحكومة عند تطبيق التشريعات التي تباشرها السلطة التشريعية أو عمل تعديلات في القوانين التي تتكفل بها الحكومة. وهناك عدد من الوسائل التي تستعمل لهذا الغرض.

ضمانات لتشريعات الحكومة

- حق الحكومة في أن تتلقى مقدما نسخا من جميع التعديلات المطروحة للنظر وتقديم رأيها في هذا الشأن
- حق الحكومة في تقديم تعديلاتها الخاصة بها
- حق الحكومة لسحب مشروع قانونها في أي وقت كان
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في المشاركة في الجلسات التي تُنظر فيها تشريعات الحكومة
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في تقديم التبرير الشفوي أمام اللجنة المعنية

¹³ انظر تصميم واستعمال قوائم الفحص التنظيمية في بلدان منظمة التعاون والإينماء الاقتصادي، 1993، منظمة التعاون والإينماء الاقتصادي/توزيع عام (93) 181. ومن الأمثلة ذات الصلة قائمة الفحص لصياغة القوانين والإدارة التنظيمية في أوروبا الوسطى والشرقية، الورقة رقم 15 المقدمة إلى SIGMA (دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة)، 1997.

¹⁴ على سبيل المثال: قائمة الفحص لمحتويات التشريع المعني بالخدمة المدنية، الورقة رقم 5 المقدمة إلى SIGMA (دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة)، 1996، منظمة التعاون والإينماء الاقتصادي/توزيع عام (96) 21.

¹⁵ راجع أيضا الفقرات 72-75 أدناه.

67. بالإضافة إلى النظر في موضوع التشريعات، فقد قامت البرلمانات في العديد من البلدان بوضع الترتيبات اللازمة للثبوت رسمياً من سلامة مشاريع التشريعات. وفي غالب الأمر ترتبط هذه الترتيبات بمسائل قانونية أو فنية وينفذها عادةً المسؤولون في سكرتاريات البرلمانات وتقوم بالنظر فيها لجنة تمهيدية. وعلى وجه التحديد، يركز الاهتمام على المسائل التي تتعلق بمدى اتساقها مع الدستور والالتزامات المتضمنة في المعاهدات ومدى مراعاتها للقوانين الحالية المعمول بها. ومن نواح كثيرة قد تتشابه هذه الضوابط مع تلك التي تمارسها الحكومة على مشاريع قوانينها، إلا أنها تعمل على تعزيز هذا العمل، فتتبع قيمتها الرئيسية عندما تستخدم للتحقق من سلامة المشاريع التي تم تحضيرها عقب أي مبادرة برلمانية، كما أنها قد تعمل على الحيلولة دون البدء في نظر مشاريع القوانين بصورة مؤقتة، في حين أنها لا تتطابق مع المعايير المماثلة المطبقة على القوانين التي تتكفل بها الحكومة. ولكن مرة أخرى نرى هنا أن القدرة على القيام بهذا العمل تعتمد على توافر المسؤولين المؤهلين لأداء مثل هذا العمل، فإنها تعزز من حجة البرلمان في إنشاء كادر خاص به من الصائغين الذين يستطيعون أداء هذه الوظيفة بالإضافة إلى تقديم المساعدة في صياغة المشاريع البرلمانية والتعديلات المدخلة على مشاريع قوانين الحكومة.

3. توصيل ونشر المادة التشريعية

68. لقد أوضحنا سابقاً أن التشريع هو الوسيط الرسمي الذي يتم من خلاله توصيل المتطلبات واللوائح القانونية الملزمة إلى الجمهور، ولا سيما هؤلاء المتأثرين بها. وبالتالي يترتب على ذلك أن عدم توصيل هذه المتطلبات بطريقة تسمح للأطراف المعنية بمعرفة ما الذي يجب أن تغيره في سلوكهم ليتفق مع متطلبات القانون لهو تناقض للقيم القانونية. ففي الدولة الديمقراطية، حيث تسن التشريعات بواسطة ممثلين منتخبين، فيحق لأفراد المجتمع ليس فقط معرفة ما تم تشريعه باسمهم فور صدوره، بل أيضاً التعبير عن آرائهم بالنسبة لما يتوقعونه من ذلك القانون قبل تشريعه. وقد يكون ذلك في بعض الأحيان وضعا يصعب المحافظة عليه والاستمرار فيه في بعض المجتمعات التي تتدنى فيها مستويات التعلم والثقافة، حيث لا تهتم وسائل الإعلام كثيراً بالقضايا العامة أو حيث ينظر إلى العمل البرلماني وكأنه يخص فقط صفة مختارة من الأشخاص وتعتبر المسائل القانونية حقاً خاصاً يقتصر على المحامين، وإنما لكي يمنع الإساءة في استعمال القانون فينبغي أن يكون التشريع مفهوماً لدى الجميع وفي متناول أيديهم كأحد الأملاك العامة.

(أ) نشر القوانين ومشاريع القوانين

69. من حيث المبدأ وفي النظم التي تلتزم بسيادة القانون، ينبغي أن يكون أي تشريع متاحاً باللغة المحلية لأي شخص بحاجة إلى الرجوع إليه فور استكمال عملية التشريع، وقبل أن يدخل التشريع في حيز التنفيذ باستثناء بعض الحالات. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن تكون الوثائق ذات الصلة في متناول يد كل مسؤول أو موظف في الحكومة وفي النظام القضائي الذي يعتبر مسؤولاً عن تنفيذها، وبناءً عليه فيجب أن تتوفر المجموعات الكاملة لأعضاء السلطة التشريعية والمحاكم لاستعمالها عند الاقتضاء، كما يجب أن تكون في متناول ممارسي مهنة المحاماة وبأسعار معقولة. إن مسؤولية نشر التشريعات رسمياً تقع على عاتق الدولة باعتبارها الضامن لدقة وأصالة التشريعات.

70. في العديد من البلدان، تتحمل الحكومة مسؤولية نشر الوثائق التشريعية في جريدة رسمية أو في الجريدة الحكومية، وذلك في أقرب فرصة ممكنة من الناحية العملية بعد صدورها. كما تنص بعض القواعد القانونية على نطاق هذه الوثائق التشريعية ومدى انتظام وتكرار نشرها، وكذلك طريقة تصنيفها وترقيمها. فعادةً وفي حقيفة الأمر فإن طبع هذه الوثائق في منشورات أو جرائد من هذا القبيل يكفي لاعتبارها وثائق رسمية يعتد بها لكافة الأغراض الرسمية.

71. إنه لمن الممارسات الشائعة أيضاً أن تنشر مشاريع القوانين أو التشريعات بطريقة مماثلة قبل أن تنظرها السلطة التشريعية، وإنما لتوقيت نشرها دلالة هامة. فإذا حصل ذلك في وقت أقرب مما ينبغي من موعد بدء العملية التشريعية، ستتضاءل الفرصة المتاحة لعامة الشعب أو للمجموعات ذات المصلحة للإعراب عن آرائهم إما على الملأ أو إلى أعضاء السلطة التشريعية، أو بكل تأكيد الفرصة المتاحة للمشرع لتتقيد نفسه بموضوع المشروع أو ربما لإجراء استشاراته الشخصية وأيضاً لبعض مجموعات السلطة التشريعية لتحديد مدخلهم بالنسبة للتشريع عند بداية المناظرة التشريعية. وبالتالي يترتب على ذلك إنه إذا كان الهدف أن يكون لفحص التشريع شكلياً أي فعالية، فينبغي أن يكون هناك فاصل زمني مناسب بين نشر التشريع رسمياً وبين بداية العملية التشريعية، كما أنه من المنطقي أن يتم الإعلان عن نشر التشريع من خلال أجهزة الإعلام وأن تتوفر نسخ منه للتداول العام بسعر معقول.

(ب) المواد الإيضاحية

72. في معظم الحالات لا تكون التشريعات واضحة دون الحاجة إلى تفسير، فالصانعون يدرجون فيه فقط تلك المسائل التي تحتاج إلى تنظيم قانوني ويكتبونه بالشكل الذي يسهم بأكثر طريقة مناسبة لعملية تنفيذه من الناحية القانونية. وعلى الرغم من أن أهداف التشريع قد تكون واضحة الذكر، حتى ولو كانت بلغة تشريعية، إلا أن سياق الموضوع والمشكلات التي صمم التشريع لتخفيفها لا تكون في العادة صريحة التعبير، ويكون من غير الممكن أن نفهم بسهولة أداء الخطة كما قصده المشرع، وتكلفتها من حيث الموارد المالية والبشرية، وما هو تأثيرها المتوقع على المجتمع. ومع ذلك فإن هذه كلها عوامل تحظى بقدر كبير من الاهتمام من كلا الأطراف المتأثرين به وأعضاء السلطة التشريعية المطلوب منهم سن التشريع.

73. ولذا فإننا نرى اتجاهها متزايداً، وهو الاقتضاء قانوناً في بعض الأحيان، بأن أي مشروع قانون يعرض على السلطة التشريعية يجب أن ترفق به مواد إيضاحية كاملة، والتي تسميها بعض البلدان "التبرير". وقد كانت هذه المواد في

الماضي بيانات مختصرة وشكلية عما يتضمنه القانون وكانت مكتوبة بلغة وصفية. ولكن وبصورة متزايدة تقيّد التوجيهات التنظيمية بأن مثل هذه المواد الإيضاحية يجب أن تشمل معلومات معيّنة كنتائج تحاليل السياسات، وكذلك سردا كاملا عن أداء الخطة التشريعية كما قصده المشرع. وعلى وجه التحديد، قد تفسر هذه المذكرة الإيضاحية آثار التشريع على الاقتصاد والبيئة كما هو متوقع، وأيضا العواقب الاجتماعية المتنبأ بها وكذلك التكاليف المالية والتغيرات اللازمة في إدارة الخدمات الحكومية. وفي بعض الحالات، ستحتوي هذه المواد على تعقيب مفصّل حول النص التشريعي المكمل للقواعد وذلك بتزويدها بمعلومات إضافية عن المسائل التي سيتم تنظيمها بواسطة التشريع الثانوي أو التي سيتم تناولها من خلال إجراءات إدارية.

74. للوثائق من هذا النوع قيمة كبيرة أينما يكون للتشريع نتائج بعيدة الأثر أو يكون معقدا في تركيبه، فإنها تمكن هؤلاء الأشخاص غير المرتاحين لتقاليد الصياغة التشريعية – وقد يشمل ذلك أعضاء السلطة التشريعية – من فهم المشروع والتدقيق في تفاصيله بشكل أكثر إطلاعا. ولكنها تزيد إلى حد كبير من مهمة من يقوم بتحضير التشريع، حيث أن المعلومات التي ينبغي توفيرها تتجاوز بكثير نطاق النص التشريعي، ومع ذلك فيجب أن تكون مطابقة له تماما. بالإضافة إلى ذلك، فإنها تضيف إلى التكلفة من حيث الزمن والموارد البشرية، كما يجب أن تدخل في الاعتبار عند برمجة التشريع. وفي الحالات التي يتم فيها تحليل دقيق للسياسات فيمكن التوقع بأن نتائج التحليل ستكون منبعا يستنبط منه لهذا الغرض.

75. وفي نفس الوقت يجب توخي الحرص بالنسبة لاستعمال هذه المواد في المستقبل، فبالرغم من قيمتها الكبيرة لأفراد عامة الشعب في تمكينهم من فهم المقترحات والمشاريع الجديدة، إلا أن هذه المعلومات قد لا يعتد بها للاستعمال في التعامل مع التشريع في شكله النهائي بعد سنه. وما لم تكن المذكرة قد تم تعديلها عن قصد بحيث تأخذ في الاعتبار التغيرات التي ربما تمت خلال العملية التشريعية، فإن ذلك يشكل خطورة بأن النسخة الأصلية لن تعود تعكس بدقة ما يتضمنه القانون النهائي. وأيضا وجد سرد إلقائي لأي قانون، سيفضل الكثيرون استخدامه بدلا من التصارع مع النص التشريعي، الذي قد يؤدي إلى اتخاذ تصرفات لا تراعي دقة وصرامة نص القانون. وفي عدد قليل من البلدان، نجد أن فقط النسخة النهائية من القانون المنشور تصاحبها الوثائق الإيضاحية التي قد تمت مراجعتها في ضوء التغيرات التي أدخلها المشرع، وفي هذه الحالات قد يحتاج الأمر إلى إيجاد حل للوضع القانوني لهذه المواد وذلك لأغراض تفسير وتطبيق التشريع.

ج) الاحتفاظ بجمع من القوانين

76. لا يكفي أن تنشر دوريا أجزاء مفردة من التشريعات أثناء مرحلة التشريع، فمعظم البلدان تحاول الاحتفاظ بمجموعات موثقة من القوانين التي تم تجميعها وتنظيمها لتسهيل الوصول إليها واستعمالها.

المجموعات الموثقة للتشريعات

- مجلدات سنوية تضم التشريعات الأساسية والثانوية التي تشرّع خلال السنة
- توحيد التشريعات الأساسية والتشريعات الثانوية المعمول بها في تاريخ محدد
- مجلدات تكملية يتم نشرها على فترات منتظمة للحفاظ على حداثة المجموعات الموحدة
- فهرس للتشريعات الأساسية والثانوية المعمول بها في الوقت الحالي، يتم نشرها تكررًا وعلى فترات منتظمة

د) قاعدة بيانات إلكترونية للتشريعات

77. تقوم الدول بشكل متزايد بتطوير قواعد بيانات إلكترونية للتشريعات بغرض الاحتفاظ بجمع من الوثائق المعمول بها في الوقت الراهن، بالإضافة إلى أرشفة تلك التي تم استبدالها. وعلى خلاف المجموعات المطبوعة فإن قواعد البيانات هذه يمكن تحديثها بسرعة كبيرة علاوة على أنها توفر أدوات متقدمة للفهرسة والبحث وربط الوثائق بين بعضها البعض إلكترونيا. وبطبيعة الحال تجعل العديد من البلدان هذه القواعد البيانية في متناول الجميع على شبكة الإنترنت وكذلك من خلال شبكات داخلية حكومية أو برلمانية. فقد أثبتت مزايا التداول والنحيم إلكترونيا التي

توفرها شبكة الإنترنت أنها فعلا أداة ثمينة لجعل مشاريع القوانين، وكذلك التشريعات الحالية، في متناول الجمهور بسعر أقل بكثير مما كان عليه في وقت مضى.

78. قد تكون التكلفة الأولية لهذا التطوير بالغة، وبالأخص إن كانت الترتيبات السابقة لتجميع التشريعات غير مرضية. ولكن بتوفير هذا النظام الإلكتروني تصبح الفرصة متاحة ليس فقط لتكوين قاعدة بيانات تحتوي على تقرير أو كشف شامل للقوانين الحالية، بل أيضا لتكون أداة مساعدة لصانعي القوانين، إذ أن قاعدة البيانات تسهل من مهمة صانعي القوانين بتمكينه من البحث عن التشريعات ذات الصلة بشكل أوفى لتحديد تلك الأحكام التي ينبغي تعديلها أو إلغاؤها وذلك شريطة أن يقوم الصانع بنفسه بالمشاركة في الصياغة الحاسوبية (الكمبيوترية). وقد يؤدي ذلك إلى صياغة قوانين جديدة بطرق تسهم في التكامل الموثوق بينها وبين القوانين الحالية، وكذلك الوصول إلى درجة أكبر في التوحيد والقياس في التعبير والأسلوب التشريعيين. وعلى وجه الخصوص، فإن ذلك يشجع على اتباع الممارسة المرغوبة عند عمل أي تعديلات في الأحكام الحالية التي لم تعد تتفق والمشروع الجديد وذلك بإلغائها أو استبدالها على نحو دقيق وصريح.

4. تقييم القوانين الحالية

79. توجد في عدد قليل من البلدان إجراءات للتقييم الدوري لقياس مدى أداء وفعالية القوانين المعمول بها حالياً، وإنما كبدل لذلك تميل تلك الهيئات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ التشريعات، عند مواجهة أي صعوبات أو مشكلات جديدة، إلى التقدم بعدد محدود من التعديلات المقترحة لمعالجة حالات القصور مباشرة وبدون إعطاء أي اعتبار مطول لما إذا كانت الخطة الأصلية تحقق أهدافها أو تؤدي وظيفتها كما هو مطلوب. وفي العادة لا تقوم السلطات التشريعية من ناحيتها بعمل أي تقييم دوري للتشريعات التي قامت بنشرها بنفسها، وعاقبة ذلك أن التشريعات التي لا تصلح للعمل بها أو التي تنفذ جزئياً تظل في كتاب القوانين التشريعية، ومثل هذه "القوانين الورقية" (التي توجد أكثريتها على الورق بدلاً من الواقع)، فهي تشكل ارتياباً غير مقبول لدى كل من زعم أنه يتأثر بها، كما أنها تترك انطباعاً بأن فعالية السياسات أكبر مما هي عليه في واقع الأمر.

أ) استعراض فعالية المشاريع التشريعية

80. في بعض البلدان كان أحد ردود الفعل لهذه الظروف أن وُضعت إجراءات رسمية لتقييم التشريعات بعد وضعها موضع التنفيذ لفترة من الزمن¹⁶. ولهذه التقييمات التي تتم بعد الفعل متشابهات كثيرة في مأخذها مع تقييمات السياسات التي تتم قبل الفعل كما سبق توضيحه أعلاه، وبالتأكيد فقد يكون ذلك مباشراً بإجراء تقييمات جديدة للسياسات في حال ما إذا كانت هناك حاجة للتغيير. ولكن الغرض الأساسي منها هو لمقارنة الآثار الفعلية والتأثير الفعلي للتشريع على الذين يقعون تحت طائلته، وعلى وجه التحديد ما إذا كانت الأهداف المتوقعة قد تحققت وإلى أي مدى، وبناء عليه هل ينبغي استبدال التشريع أو تعديله أو التخلص منه¹⁷؟

81. من شأن إجراءات التقييم أن تكون مكلفة ومستهلكة للوقت، ولن يكون لوجودها مبرر ما لم تكن تركز اهتمامها على تشريع له بعض الأهمية، لأنها على سبيل المثال تحمل الدولة نفقات باهظة أو لأن لها عواقب مالية بالغة على بعض قطاعات الاقتصاد. وعاقبة ذلك أن التقييمات من هذا النوع التي قد تتطوي على درجة من التحليل الاقتصادي الإحصائي، يتم إجراؤها في العادة بواسطة الحكومة وقد يتم ربطها بعملية وضع الميزانية¹⁸. ومن ناحيتها تميل السلطات التشريعية أكثر إلى عمل مراجعات لجوانب معينة من التشريعات التي يترتب عليها آثار اجتماعية، وذلك عندما يستطيعون فحص وقياس فعاليتها عن طريق سماع الأدلة من أفواه المتأثرين بالخطة وكذلك هؤلاء المنقذين لها.

الأسئلة النمطية التي يتعرض لها التقييم ما بعد الفعل

- هل تحققت الأهداف الأصلية من حيث النوعية والكمية والزمن، قياساً على الحالة النمطية القاعدية لما كان سيحدث في غياب التدخل؟
- إلى أي مدى حقق التدخل إنجازاً للأهداف أو هل حدث على العمل الذي ما كان سيحدث لولا التدخل؟
- هل تأثر التنفيذ، سلبياً أو إيجابياً، بعوامل خارجية؟
- هل نتجت أي آثار جانبية هامة وغير متوقعة؟
- هل وصلت جميع المعلومات المطلوبة من الحكومة والقطاع الخاص كما خطط لها؟
- هل أهدرت أي من الموارد المخصصة أو أساء استعمالها؟
- ما مدى فعالية إدارة الخطة؟
- هل أدت الخطة إلى أي أوضاع ظالمة أو مسيئة لأي قطاع من قطاعات المجتمع؟
- هل كان من الممكن اتباع طريقة أخرى ذات فعالية أفضل في تقدير التكاليف؟

¹⁶ انظر "تقييم التشريعات"، محاضر جلسات المجلس الأوروبي لأنشطة التعاون والمساعدة القانونية (2000 - 2001)،

www.coc.int/T/E/Legal%5Faffairs

¹⁷ لوزيوس مادر، التقييم التشريعي، بايوت لوزان، 1985.

¹⁸ راجع أيضاً، SIGMA (دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة) OECD/الإدارة، منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، تحسين الوثائق المتعلقة بالسياسات من خلال تقييم الآثار، الورقة رقم 31 المقدمة إلى SIGMA (دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة)، Paris، 1، (2001) CCNM/SIGMA/PUMA [مركز التعاون مع الأطراف غير الأعضاء/دعم تحسين إدارة الحكم والإدارة/خدمة الإدارة العامة (2001) 1، باريس] يوجد وصف للمأخذ العام المتبع في التقييم ما بعد الفعل في كتيب تقييم السياسات الذي لا يزال قيد التحضير لصالح حكومة لاتفيا.

الأسئلة النمطية التي يتعرض لها التقييم ما بعد الفعل

- ما هي التحسينات التي يمكن إجراؤها على الخطة والتي قد تجعلها أكثر فعالية أو أفضل من حيث فعالية التكاليف؟
- هل الخطة بشكل عام مناسبة لتحقيق الأهداف المرغوبة؟

82. تكلف التقييمات من هذا النوع ثمنا ليس فقط في الوقت والإنفاق من الناحية الرسمية، وإنما لأنها في العادة تعتمد على اقتناء المعلومات من خارج الحكومة. وكما هو الحال مع تقييم السياسات، فإن الاستشارة بالتحديد مع المجموعات الأساسية فيما بين الأطراف المتأثرة ذوي المصلحة، تعتبر ضرورية بصفة عامة وذلك إذا كان سيتم الحصول على معلومات هامة ذات الصلة وعمل تقييم دقيق لفعاليتها. وفي هذه الظروف، عادةً ما يفوق الأمر سعة وقدرة السلطات التشريعية لإجراء تقييم دوري لجميع الخطط التشريعية، وإنما على الرغم من ذلك فيمكن لنتائج تقييمات الحكومة أن تنشئ قاعدة الأساس التي يستطيع من خلالها البرلمان طرح أسئلتهم ومحاسبة هؤلاء المسؤولين عن السياسة وتنفيذها. ويترتب على ذلك أنه إذا كانت التقييمات ستستخدم لهذا الغرض فينبغي ألا تقتصر على استعمال الحكومة الداخلي وإنما يجب أن توضع في منزلة الأملاك العامة. وقد يشجع على إجراء التقييمات إدخال بنود في التشريعات الجديدة تنص على وجوب المراجعة والرقابة والتي تلزم بالتحديد إجراء تقييم لفعالية التشريع عند مرحلة معينة من الزمن. وبناء على ما يرد بالتقرير، فقد يُطلب من المشرع عندئذ أن يحدد ما إذا كان ينبغي أن يستمر التشريع معدلاً أو بدون تعديل. ومن المتغيرات في هذا الوضع ما يعرف "ببند غروب الشمس" الذي يستوجب أن تنتهي مدة التشريع بعد فترة محددة ما لم يقرر المشرع مواصلة نفاذه بناء على ما جاء في التقييم.

مثال لبند "غروب الشمس"

25. 1. على الحكومة أن تقوم بعمل مراجعة لأداء وفعالية هذا القانون في أقرب فرصة ممكنة عملياً بعد انقضاء مدة 5 سنوات من تاريخ سريانه.
2. يجب أن تشمل المراجعة الآتي:
 - أ. إلى أي مدى تحققت أهداف القانون؛
 - ب. فعالية إدارة القانون، وبالتحديد فعالية التكاليف؛
 - ج. الحاجة إلى استمرارية القانون؛
 - د. المسائل الأخرى التي تبدو للحكومة أنها ذات صلة بأداء وفعالية القانون.
3. على الحكومة أن تقدم للمجلس الوطني تقريراً عن نتائج المراجعة في أقرب فرص ممكنة عملياً بعد الانتهاء من المراجعة.
4. ينتهي العمل بهذا القانون بعد انقضاء 6 سنوات من تاريخ نفاذه ما لم يقرر المجلس الوطني غير ذلك قبل تاريخ الانتهاء.

ب) الإجراءات المتبعة عند عمل التعديلات الدورية

83. من حيث المبدأ يجب أن تتبع عملية سن التشريعات دورة سياسية بحيث يتبع تنفيذ أي سياسة جديدة تشريعياً تقييم يمر بعد ذلك في مرحلة إعادة تقييم للسياسة الأصلية وإذا اقتضى الأمر فتنطوي التعديلات وتشريع هذه التعديلات في القانون الأصلي. ولكنه من النادر أن تكون مثل هذه العملية ممكنة التنفيذ بهذه الدرجة من السلاسة أخذاً في الاعتبار أعباء العمل التشريعي غير المنقطعة في المجالات الأخرى، ومع ذلك فمن أمثلة الفشل في العديد من النظم عدم وجود نظام للتحديث الدوري للتشريعات، بل من شأن التغيرات التي تحدث في التشريعات الحالية أن تدفعها اعتبارات قصيرة المدى أو أولويات الوقت الراهن. إنه ليكون من المفيد لو أن الوزارات الحكومية اعتمدت إستراتيجية لعمل إعادة نظر تقديمية للتشريعات الواقعة في نطاق مسؤوليتها والتي تمكنها على مر السنين من إعادة تقييم مدى الحاجة إلى الاحتفاظ بهذا التشريع بكامل

صياغته أو بعد تعديله. ففي بعض البلدان تتطلب الحكومة من جميع الوزارات أن تقوم بعمل مراجعة لتشريعاتها من وجهات نظر معينة، مثل ما يتعلق ببعض السمات المحددة المتقوسة أو المهيمنة عليها كالمعاملة القانونية التشريعية للنساء أو الأطفال، أو تأثير التنظيم على الأعمال الصغيرة أو كفاية الأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة. وفي بعض المجالات التي يكون عدم الترابط فيها موافيا، يكون تعيين لجان من بين الإدارات المختلفة أو حتى تعيين هيئة مستقلة، من المرجح له أن يساهم في وضع سياسة أكثر ترابطا واتساجاما لإجراء التعديلات التشريعية.

84. وفي بعض السلطات التشريعية، تقوم لجان متخصصة في موضوع البحث بمراقبة عمل الحكومة في مجال تخصصها والتدقيق في تفاصيل ذلك العمل، وفي أثناء ذلك قد تدخل في الاعتبار فعالية أجزاء معينة من التشريع وقد تكون المقترحات الخاصة بالتعديلات وشيكة الحدوث. إن فعالية مثل هذا النوع من العمل تعتمد عامة على نوعية الدعم المقدم من الخبراء الاستشاريين ومن سكرتارية البرلمان كما تعتمد على الإجراءات التي تمكن اللجان من الحصول على المعلومات التي تحتاج إليها من كل من الحكومة، عن طريق جلسات شفهية وكتابية، ومن هؤلاء الأطراف المتأثرة.

ج) مراجعة كتاب القوانين التشريعية

85. بعد مرور السنين قد تصبح التشريعات التي كانت في وقت ما مفيدة بالشكل الذي شرعت به في الأصل عتيقة وغير صالحة للاستعمال، أو توقفت عن تحقيق غرضها الأصلي. ولكن عملية التعرف على الأحكام التشريعية التي انقضت أو قلت قيمتها من جراء الظروف المتغيرة نادرا ما تدرج في قائمة الأولويات. وإذا وضعنا في الاعتبار التزامات الوزارات بالنسبة لمبادرات السياسات الجديدة، فإنها تتناول مثل هذه الحالات بصورة متقطعة على أحسن تقدير، وإنما بدلا من ذلك أنشأت بعض الدول هيئات أو لجان حكومية وظيفتها بالتحديد المحافظة على إبقاء كتاب القوانين التشريعية قيد المراجعة والتقدم بالمقترحات لسن تشريعات لاغية للأحكام التي لم تعد مطلوبة أو لتسوية الوثائق المتصلة في شكل أكثر ترابطا دون إحداث تغييرات كبيرة في محتواها.

86. ولكن يمكن أن يترتب على ذلك صعوبات في تشريع هذه المقترحات إذا كان على التشريع المطلوب أن يتنافس مع المشاريع التي تدفعها السياسات للحصول على الوقت التشريعي في البرلمان. لذلك نجد أن في بعض الأنظمة تطورت إجراءات برلمانية خاصة للتعامل مع تلك التشريعات جنبا إلى جنب مع العملية التشريعية النمطية، وحيث أن المقترحات تقدم أساسا لغرض "إزاحة الأحشاب الميتة" التي لم تعد لها فائدة، فيجوز استخدام ترتيبات معجلة وأقل شكليا التي تتجنب الاحتياج إلى متابعة كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية العادية بكامل صرامتها.

ملحوظة عن التشريعات الثانوية

87. بصفة عامة تحوّل بعض الحكومات (والوزراء في بعض البلدان) بالسلطة الدستورية لسنّ التشريعات الثانوية التي تعدّ بمثابة تكميل أو تفصيل للتشريعات الأساسية. ففي بعض النظم يجب أن تمنح هذه السلطة بمفردها بموجب القانون الذي يرتبط به التشريع الثانوي، وفي التطبيق الأنجلوسكسوني¹⁹ حيث يُتبع هذا المآخذ الأخير فمن العادي أن تُذكر ببعض من الدقة أهداف التشريع الثانوي أو ظروفه أو الحالات التي تعلل وجود مثل هذا التشريع، كضمان يمكن أن تنفذه الرقابة القضائية ضد أي إساءة في استعمال السلطة. ويؤكد مثل هذا المآخذ أن سلطة تشريع القوانين تُترك للمشرع، وأنه إذا ما قامت هيئة أخرى بممارسة هذه السلطة فإنها تفعل ذلك بتقويض من البرلمان وتعمل في نطاق الحدود التي حددها البرلمان. وقد أدى هذا في بعض السلطات التشريعية إلى وضع إجراءات لإعطاء اعتبار خاص للطريقة التي يتم إشراك هذه السلطات المفوضة في أي مشروع قانون محدد، وذلك للتأكد من أن السلطات الممنوحة ليست أكثر مما هو مطلوب.

88. في عدد من هذه البلدان، تنص التشريعات على جدول الوثائق الأكثر موضوعية لعرضها على البرلمان، أو للموافقة أو عدم الموافقة عليها في الحالات الأكثر أهمية، وللتدقيق البرلماني في النواحي الفنية المتضمنة في الوثيقة، إذ توفر هذه العمليات مستوى من الضوابط السياسية فيما يتعلق باستعمال السلطات، ولكنها لا تشكل أي سيطرة على ذلك الاستعمال. وفي واقع الأمر فإن الفكر الشائع هو أن القيم المتصلة في سنّ التشريعات الثانوية – التوفير من الوقت الذي يقضيه البرلمان في مسائل التفاصيل أو النواحي الفنية أو الأشياء ذات الطبيعة الروتينية ومن أجل الراحة والسرعة النسبية في عملية تشريع القوانين – تيرر فقط تتدخل محدودا من قبل المشرع.

89. وإنما في أماكن أخرى لا تحظى هذه القضايا إلا بقدر قليل جدا من الاهتمام، ففي العديد من الحالات وبسبب منح سلطة دستورية عامة لسنّ التشريعات الثانوية، فقد يؤدي ذلك إلى تقادي الحاجة إلى تعامل المشرع مع هذه السلطات عند تشريعه قوانين أساسية جديدة، ومع ذلك يمكننا أن نرى اتجاها متاميا نحو إدماج بنود تتعلق بالتقويض في القوانين الجديدة، وهذا على الرغم من أنها تميل إلى صياغتها بعبارات وتعبيرات معقدة لا تضع حدودا قانونية دقيقة فيما يتعلق بالظروف التي قد تُستعمل فيها هذه القوانين.

90. في الكثير من الأحيان لا توجد في البرلمانات إجراءات محددة لفحص إما الشكل الذي صيغت عليه السلطة أو الطريقة التي ستمارس بها السلطة أو مورست بالفعل، وحيث أن المشرع عند تشريع القوانين يميل عادةً إلى التركيز على القضايا الخاصة بالسياسة بدلا من التركيز على الجوانب الفنية، فإن مثل هذه الأحكام تحظى عامةً بقدر قليل من الاهتمام. وهنا يمكننا الجدال بأن هذه الاتجاهات تعكس عجزا ديمقراطيا في العملية التشريعية، ولا سيما إذا كان لمحتوى التشريع الثانوي آثار واسعة النطاق على بعض قطاعات المجتمع، بدلا من اقتصره على مسائل تتعلق بالفعالية الإدارية للقانون الأساسي.

91. كما يمكننا الجدال بأنه ينبغي أن نتاح للمشرع الفرصة لفحص التشريع الثانوي، على الأقل في ملخصه، الذي سيُعدّ بمثابة تكميل لأي تشريع أساسي جديد أو لأي جزء منه يكون معروضا عليه للنظر فيه. ومن حيث المبدأ فهذا يقتضي بأن تقوم الهيئة المنفذة له بتحضير الوثيقة في شكل مسودة جنباً إلى جنب مع مشروع القانون وذلك لتقديم صورة كاملة للخطة التشريعية الجديدة، ولهذا المآخذ ميزة إضافية وهي التطرق إلى مشكلة واجهها عدد من البلدان التي تمر بمراحل انتقالية حيث تأخر تطبيق القوانين الجديدة إلى حد خطير بسبب أن التشريعات الثانوية الداعمة لها والضرورية لم تكن قد استكملت في الوقت الذي أصبح القانون نافذ المفعول. ولكن هذه الصياغة المدمجة، مهما كانت مرغوبة، ليست دائما ممكنة التطبيق، على الأقل إذا كان القانون الأساسي قد أُجريت عليه تعديلات جوهرية أثناء صدوره من قبل السلطة التشريعية، ولكن نجد أن بعض البلدان قد قبلت الفكرة بأنه يجب في أقل تقدير أن تشير الوثائق الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون إلى الوثائق الثانوية التي ستصدر بعده. وفي تلك النظم التي لا يمكن تأجيل بدء العمل بالقوانين بمجرد أن مرت بالعملية التشريعية، فتتضح أهمية الجدولة الزمنية المسبقة بالنسبة لبرنامج التحضير بأكمله، بما فيها تلك المتعلقة بمسألة الوثائق المنفذة له.

92. وبالإضافة لما سبق، فلمعايير الجودة المطبقة على القوانين الأساسية نفس قوة النفاذ فيما يتعلق بعملية تحضير وصياغة الوثائق الثانوية، إذ ينبغي أن تكون لصائغ القانون صورة واضحة عن نوعية المسائل التي سينبغي أن تتناولها

¹⁹ انظر على سبيل المثال: تقرير لجنة جمعية هانسارد حول العملية التشريعية، تشريع القانون، لندن 1992.

المجموعة الأولية من الوثائق الثانوية كما يجب أن يتأكد كل التأكيد من أن السلطة القانونية المسؤولة عن إعدادها إما موجودة بالفعل أو مضمولة في نص القانون. وهذه مسائل تعتبر جزءاً من عملية التحضير الكلية وبناءً عليه فعند مرحلة التخطيط للمشروع التشريعي ينبغي مراعاة هذه المسائل وتخصيص الوقت المطلوب لها. فنجد هنا أيضاً أن هناك فوائد تعود علينا من وجود هيكل تنظيمي وإداري يأخذ في كامل اعتباره هذا الشكل في تشريع القوانين، سواء أكان يلزم القانون الأساسي أو يتم في تاريخ لاحق له عندما تنشأ الحاجة إلى وجود وثائق ثانوية جديدة. وبالمثل فينبغي أن تطبق نفس المعايير كما تطبق على الطريقة المتبعة في صياغة هذه الوثائق والتعبير عنها وعلى الوثائق الإيضاحية المرفقة بها. ومن نواح معينة قد يتطلب الأمر إعطاء أهمية أكبر للتأكد من صياغتها بدرجة الوضوح المطلوبة حيث أنه من حين لآخر قد يستوجب الأمر أن تتعامل مع تفاصيل الخطة التشريعية التي قد تكون معقدة ومطوّلة.

93. بصفة عامة يُنظر إلى هذا العمل على أنه إلى حد كبير إحدى وظائف السلطة التنفيذية، وبناءً عليه يُنظر إلى إذعانه لمعايير وممارسات معينة، كما هو منصوص عليها في "توجيهات الصياغة" على سبيل المثال، على أنه مسألة تخص الحكومة وليس البرلمان. فإنه لمن المعتاد أن نجد متطلباً بأن تخضع مسودات الوثائق لإجراءات التثبيت من سلامتها كما يحدث في وزارة العدل على سبيل المثال وذلك قبل أن تعتمد الحكومة. وفي ذات الوقت، فثمة قيمة في الإجراءات التي تمكن المشرع من التدقيق في الوثائق الهامة، سواء أكانت في شكل مسودات أو بعد الانتهاء من إعدادها، وقد يحتاج الأمر إلى وجود أحكام تشريعية لوضع مثل هذا المتطلب ولتحديد أنواع الوثائق التي سيُطبق عليها والسلطات التي يحق للمشرع ممارستها كحق الاعتراض أو الفيتو على سبيل المثال.