



مملكة البحرين
وزارة العدل والشؤون الإسلامية
معهد الدراسات القضائية والقانونية
سلسلة الدليل القضائي
الجزء الخامس

دليل الصياغة التشريعية

إعداد
مارك سيغال
جمعية المحامين الأمريكيين
مبادرة سيادة القانون

مراجعة لغوية
الأستاذ الدكتور أحمد بخيت
أستاذ الشريعة الإسلامية بجامعة البحرين ويني سويث

يوليو ٢٠٠٩

دليل الصياغة التشريعية

تم طباعة هذا الدليل بدعم من نقابة المحامين الأمريكية



وينتهدز معهد الدراسات القضائية والقانونية هذه الفرصة ليعرب عن خالص الشكر والتقدير لما تقوم به نقابة المحامين الأمريكية من دعم لتقدرات المعهد بشكل عام وعلى وجه الخصوص في إعداد الأدلة القضائية، والمشاركة في تطوير العمل القضائي والقانوني في مملكة البحرين.

التصريحات والتوصيات التي وردت في هذه الوثيقة تُمثل وبشكل كامل وجهة نظر صاحبها وهي غير معتمدة أو مُصادق عليها من جانب أية أطراف أخرى ولا تعكس أو تكشف عن الموقف الرسمي لها بأي شكل من الأشكال. ويحتفظ واضع هذه الوثيقة بحافة حقوق الملكية الفكرية فيما يتصل بنشر هذه الوثيقة.

قائمة المحتويات

٥ تقديم المعهد
٧ التمهيد
٨ الفصل الأول: إرشادات لبناء التشريع في مملكة البحرين
١٨ الفصل الثاني: صياغة القواعد التشريعية
٣١ الفصل الثالث: الإجراءات اللازمة لجعل التشريعات عملية وفعالة

مقدمة

يوصل معهد الدراسات القضائية والقانونية تبني إصدار أدلة العمل القضائي والقانوني كمرجع عملي وسريع للمشتغلين بالعمل القضائي والقانوني، وفيما يتصل بكافة الفئات المستهدفة من نشاط المعهد.

ويتناول هذا الجزء من السلسلة موضوع على قدر كبير من الأهمية وهو الصياغة التشريعية، ويتناول هذا الدليل عرضاً لأفضل الممارسات المتعلقة بالصياغة التشريعية من عدة جوانب تتصل بهيكل وبناء التشريع، وصياغة القواعد الموضوعية للتشريع، وما يتصل بذلك من سياقات لغوية تنصرف إلى محاولة أن تؤدي الألفاظ والعبارات المستخدمة إلى تحقيق أهداف التشريع، ودراسة التأثيرات المحتملة للتشريع وكيف يمكن أن تؤدي هذه الدراسة إذا تمت وفق أسس منهجية واضحة إلى تحقيق أكبر استفادة من التشريع، وتبرز أهمية محاولة وضع إطار علمي منهجي لعملية الصياغة التشريعية فيما يواكب التطورات السياسية والاقتصادية والتنموية في مملكة البحرين من زخم تشريعي يتطلب النظر في قبولته في إطار منهجي يرصد أفضل التجارب، ويطور أنماط إجرائية للعمل وقد يكون هذا الدليل خطوة أولى على هذا الطريق.

وقد قام بإعداد هذا الدليل الخبير مارك سيغال خبير جمعية المحامين الأمريكية، وقد اتبع في إعداد المنهج الذي تبناه المعهد في إعداد ما صدر حتى الآن من أدلة في إطار هذه السلسلة من حيث ربط الخبرات المهنية للمؤلف بالواقع القانوني والتشريعي في مملكة البحرين، حيث عقد المؤلف عدة اجتماعات ولقاءات مع مسئولين عن إعداد وصياغة التشريعات واللوائح في هيئات وجهات مختلفة وأخصها دائرة الشئون القانونية، وخلال هذه اللقاءات تم التعرف على خصوصية وطبيعة البيئة التشريعية في مملكة البحرين بحيث كان إعداد هذا الدليل استجابة لهذه المعطيات، بما يشكل مرجع موجز يمكن العاملين في مجال إعداد التشريعات واللوائح من الاستفادة منه في وضع قالب منهجي لعملهم.

كما يكرر المعهد التنويه عن أن الدليل القضائي إنما يمثل مرجع سريع وعملي يطرح بعض الحلول ذات الطابع الإرشادي ولا يغني عن اللجوء لأمهات المراجع والمؤلفات القانونية، كما أنه لا يجب أن يحول دون تبني الحلول ذات الطابع الإبداعي التي

يفرضها خصوصية وتفرد الحالة المعروضة. ويؤكد المعهد أيضاً أن أدلة العمل القضائي شأن سائر المنتجات التدريبية للمعهد إنما تمثل في قناعتنا كائن حي تلحقه سنن التطور والنماء، وأن ذلك لن يتحقق إلا من خلال استخدامه والحصول على التغذية الراجعة من مستخدميه حول أفضل السبل لتطويره وتنقيحه، لذلك فإن المعهد يدعو السادة الزملاء للتعاون معنا في تزويدنا بملاحظاتهم وآرائهم حول الدليل وما يطرحه من مسائل، ولاسيما من خلال استخدام منتديات الحوار المتاحة على قاعدة التدريب عن بعد التي يمكن الوصول إليها من خلال الرابط www.moj.gov.bh/jlsi.

ويتوجه المعهد بالشكر إلى السيد مارك سيفال على ما قام به من جهد في إعداد هذا الدليل، وإلى الأستاذ الدكتور أحمد بخيت على الجهد الطيب الذي قام به في ضبط ترجمته من الناحية اللغوية، كما يتوجه بالشكر أيضاً إلى مستشاري إدارة التشريع بدائرة الشؤون القانونية لما قاموا به من جهد وافر في تزويد المؤلف بمعلومات عن الإطار المؤسسي لعملية إعداد التشريعات في مملكة البحرين.

وفي النهاية يكرر المعهد الشكر لثقافة المحامين الأمريكيين على دعمها المتواصل لبناء قدرات المعهد سيما في مجال استخدام أدوات ومنتجات تدريبية حديثة ومبتكرة، والتي يمثل إنتاج الأدلة القضائية أحد أشكالها.

والله من وراء القصد،

البحرين في ١ يوليو ٢٠٠٩

د. مصطفى عبد الغفار

مدير معهد الدراسات القضائية والقانونية

تمهيد

لا شك في أهمية الصياغة التشريعية الجيدة لوضع تشريعات سليمة ومحددة، ذات فعالية في تطوير الحقوق وحمايتها، ورسم نظام قانوني ذي معالم واضحة ومتسقة، يحد الحقوق، ويفرض الواجبات، ويبرز المحظورات، ويؤطر السلطات والصلاحيات والامتيازات.

ونظرا لخلو الساحة الفكرية القانونية العربية من قواعد راسخة ترسم المنهج المتكامل للصياغة القانونية اكتفاء بالمعهود من أشكال الصياغات ومضامينها، وهي لا تبرا كما سننوه من أوجه قصور، تبدو الحاجة الماسة إلى وضع دليل موجز، في بناء التشريعات شكلا ومضمونا يؤصل لمهارات صياغة التشريعات، وينمي قدرات ممتهني العمل القانوني لدى كل الهيئات - حكومية وأهلية - المخولة أو المكلفة بوضع التشريعات على اختلاف تدرجها، أي سواء كانت تشريعات أساسية أم تشريعات ثانوية، كاللوائح والقرارات.

وقد صمم هذا الدليل الموجز لمساعدة القانونيين والأطراف المعنية الأخرى، وخدمتهم بما يسهم في تطوير التشريعات في مملكة البحرين، ويحسنها.

الفصل الأول إرشادات لبناء التشريع في مملكة البحرين

أولاً : مقدمة:

يجب لبناء القانون بشكل سليم أن يتحقق الارتباط بين وحداته وأجزائه، بحيث يؤدي السابق إلى اللاحق، ويبدو اللاحق كنتيجة لسابقه، وسر هذا الوجود أن القوانين المصممة بشكل جيد، والمرتبة وفق صيغة معينة، يسهل تفسيرها، وبالتالي تطبيقها، وذلك بإصدار الأحكام بناء عليها، وتنفيذها، ولا يختلف اثنان في أهمية كل ذلك لحماية الحقوق القانونية، ودعم سيادة القانون.

وكما قلنا فإننا وضعنا هذه الإرشادات بهدف تحسين صياغة القوانين وتنظيمها بناء على خبرات شخصية أو منقولة في صياغة مئات القوانين، ومراجعتها، وإدخال تعديلات عليها، فضلاً عما تحصل من التعليق على كثير من القوانين التي صيغت بمعرفة العديد من الخبراء والمؤسسات القانونية.

ومع التسليم المسبق باحتمال وقوع الاختلاف النسبي بين القوانين بسبب موضوع هذا القانون أو ذلك، أو باعتبار فئته، ينبغي، مع ذلك، أن تحرص كل المؤسسات المعنية بالتشريع، فضلاً عن الخبراء المطلعين بصياغة القوانين، على مراعاة المبادئ والضوابط الأساسية في هيكلة القوانين، ويجب بذل كل الجهود في سبيل الالتزام بها.

ونبه هنا إلى أن مقصودنا بمصطلح تشريع يشمل جميع أنواع الأعمال القانونية المكتوبة الصادرة عن سلطة مختصة، مثل: القوانين، الأوامر الملكية، المراسيم، الأنظمة أو اللوائح، وأخيراً القرارات.

ثانياً : المنهجية العامة فيما يتعلق بهيكلة (بناء) القوانين:

يعتبر توحيد هيئة القوانين بشكل كامل، في مملكة البحرين، على أساس نموذج متميز مختار، من الأهمية بمكان، ويستوجب هذا الهدف اتباع الضوابط الأساسية الواردة في هذا الدليل، من قبل كافة المؤسسات، وعموم الخبراء العاملين على صياغة القانون، مع الحرص على محاكاة النموذج الموصى به، ما لم يستدع موضوع القانون أو فئته اتباع شكل تنظيمي مختلف، على أن يكون ذلك من قبيل الاستثناء الذي لا يتوسع في إعماله.

ولتنظيم القوانين ، وهيكلتها ، بالطريق الصحيح ، هناك أربعة مبادئ / أو متطلبات أساسية:

١. إدخال جميع المكونات المطلوبة.
 ٢. وضع جميع المكونات في الترتيب الصحيح / المتعارف عليه لدى خبراء الصياغة.
 ٣. التفريق بين المكونات المختلفة وفصلها تماما.
 ٤. استثناء جميع المواد غير الجوهرية.
- وبتعبير مجمل يجب أن توضع البنود الصحيحة في مواضعها الصحيحة وبترتيبها المنطقي الصحيح.
- ويقينا فإن أية مخالفة لهذه المبادئ / المتطلبات ستؤدي إلى صعوبة في تفسير القوانين، وتطبيقها، وتنفيذها، أو إنفاذها .

ثالثا : المكونات الأساسية للقوانين وترتيبها الصحيح:

ترتب مكونات القوانين وفق قواعد محددة، ترعى التقاليد التاريخية، وتستلهم مبادئ الحجج القانونية، والمنطق الداخلي، وتحافظ على المنهجية، وتتغيا مصلحة المستهدفين بالتشريع. والمثال الذي نرجوه في هيكلة القوانين في مملكة البحرين يفضل أن يتضمن المكونات الأساسية التالية، بالترتيب المبين:

١. العنوان:

عادة ما يعنون للقانون برقمه، وسنة صدوره، واسمه، وأحيانا قانون إصداره، مثال ذلك من قوانين المملكة: قانون السلطة القضائية، عنون له ب (مرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون السلطة القضائية) وعنون لقانون المرافعات ب (مرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية) وأخيرا قانون الأسرة عنوانه (قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ بإصدار قانون أحكام الأسرة (القسم الأول).

ضوابط العنونة:

- أ- يجب أن يكون العنوان قصيرا بقدر الإمكان.
- ب- وأن يكون معبرا عن الأحكام الواردة في مشروع القانون، أصلا واشتمالا، فلا يقبل أن يكون عنوان القانون مثلا « قانون الإجراءات الشرعية » بينما هو ينظم إجراءات الدعوى أمام المحاكم المدنية، أو يكون عنوانه «قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية» وهو لا ينظم سوى أحكام المعاشات.
- ت- وأن تراعى الدقة اللفظية في كتابة العنوان، فلا يشتمل العنوان على لفظين يعبران عن معنى واحد، أو مترادفين، بل يجب أن يدل كل لفظ على معنى محدد.

ث- يجب التأكد أن العنوان المستخدم لم يستعمل مع أي قانون آخر.

ج- إذا كان مشروع القانون المعروض يعدل كل أحكام قانون ما فسيكون العنوان: « قانون بتعديل القانون رقم لسنة في شأن » أما إذا كان مشروع القانون يعدل بعض أحكام قانون ما فسيكون العنوان « قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم لسنة في شأن »

وفي سبيل هذا الضبط ينصح صائغ القانون بقراءة مشروع القانون كله، ويتصور في ذهنه أحكامه، وتفصيلاته، وينظر بعدئذ إلى العنوان متسائلاً:

- هل استوعب العنوان كل أحكام القانون؟
- هل وقع في عبارته تزيد في اللفظ؟
- هل استخدم هذا العنوان تعريفاً لأي قانون آخر؟
- هل عبارة التعريف صحيحة لغة، ودقيقة قانوناً، ودالة على المعنى بشكل كاف؟

٢. النصوص الأولية (المقدمة):

يجب أن تبدأ جميع القوانين بإعلان من جلالة ملك البحرين، والذي يشمل الاسم الكامل والمنصب، يليه الاستشهاد القانوني، حيث يكون الاستشهاد الأول الدستور، تليه النصوص القانونية الأخرى ذات العلاقة، وتشمل القوانين، الأوامر، الاتفاقيات الدولية، الخ. أما الاستشهاد الأخير فيشير إلى المجلسين اللذين أقر القانون، ويعقب على إقرارهما بجملة: وقد صدقتنا عليه وأصدرناه. والمثال المرعي في العمل يمضي على النحو الآتي:

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الإطلاع على الدستور، وعلى الأخص المادة / المواد (.... ، ... ، ...) منه.

وعلى قانون (كذا) الصادر بالمرسوم / بالقانون رقم ... لسنة ... المعدل بالقانون ... (إن كان قد لحقه تعديل)

وعلى المرسوم بقانون رقم لسنة بشأن

وعلى, وعلى الخ القوانين ذات العلاقة .

أقر مجلس الشورى ومجلس النواب القانون الآتي نصه ، وقد صدقتنا عليه وأصدرناه.

وكمبدأ عام يجب أن تكون النصوص الأولية ذات طابع قانوني ومحدودة.

٣. رسم الموضوع والنطاق:

تدرج المواد المتعلقة بالموضوع والنطاق في مواد القانون، ولا تدرج أبداً في المواد الأولية.

٤. التعريفات:

يجب أن تجمع التعريفات معا في مادة واحدة في بداية القانون. وعندما يكون عدد التعريفات محدودا جدا، أو عندما تنطبق التعريفات على مصطلحات لا تستخدم بكثرة، يمكن تعريف المصطلح في موضع استعماله في مواد القانون.

يلزم أن تكون التعريفات مفيدة، وأن يتحاشى استعمالها بشكل مبالغ فيه، ويفضل أن ترتب التعريفات أبجديا بناء على الحرف الأول للمصطلح، كلما أمكن ذلك.

وتختصر هذه النصائح في الصور الآتية :

- لا تعرف شيئا معروفاً.
- تأكد من أن الكلمة أو العبارة التي ستعرفها يثور الشك حول معناها في فهم عامة الناس.
- إذا كان مصطلح التعريف لم يرد سوى مرة واحدة فعرفه في موضع وروده.
- رتب المصطلحات المعرفة حسب الترتيب الأبجدي.

وكمثال على ذلك من القوانين القائمة : المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية ، ونصها «في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بكلمة «المحكمة» المحكمة الدستورية، وبعبارة «عضو المحكمة» رئيس المحكمة وأعضاؤها».

٥. النصوص الجوهرية:

يجب أن تبين هذه المواد:

- المحظورات.
- الالتزامات.
- الحقوق.

ويمكن أن تصاغ على شكل: قواعد أساسية، قواعد ثانوية، شروط أو استثناءات. كما يجب أن تجمع النصوص الجوهرية في موضع واحد، في متن القانون، حيث لا توضع أبداً في المواد الأولية أو المواد الانتقالية.

٦. المخصصات والمتطلبات المالية:

تدرج القضايا المالية قبل العقوبات، إلا في حالة تعلقها بسلطة جديدة أو هيكل مؤسسي، حيث توضع بجانب تلك السلطة الجديدة أو الهيكل المؤسسي.

٧. العقوبات أو الغرامات:

في غير القوانين العقابية، يجب أن توضع جميع العقوبات في مكان واحد في متن القانون، بالقرب من النهاية، حيث لا تدرج أبداً في المواد الأولية أو المواد الانتقالية.

٨. المواد الانتقالية:

تعتبر هذه المواد الأخيرة التي تجمع معا في نهاية القانون، وهي تغطي مواضيع مثل إلغاء وتعديل التشريعات النافذة، تاريخ النفاذ، التطبيق والقضايا الفنية. وقد تأتي ضمن مواد الإصدار، ومثال ذلك: المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية، ونصها « يعمل بقانون المرافعات المدنية والتجارية المرافق لهذا المرسوم، ويلغى كل ما يتعارض مع أحكامه».

٩. التوقيع المخول:

تنتهي جميع القوانين بتوقيع جلالة ملك البحرين، مع بيان الموقع (قصر الرفاع مثلا) والتاريخ. وتوقع أنواع التشريعات الأخرى من قبل السلطة المخولة أو المصدرة لها.

١٠. الملحقات:

توضع الملحقات في نهاية القانون، وهي تستعمل فقط عند الأهمية القصوى والضرورة، وتشمل: المعلومات والتفاصيل الإضافية، وتكون عادة على شكل جدول أو قائمة، وتعتبر الملحقات جزءاً من القانون، ولاشك أنها ملزمة قانوناً.

١١. الفهرست:

يمكن إضافة فهرست للمساعدة على استعمال قانون متعدد المواد، حيث يوضع الفهرست في نهاية القانون، ولا يعتبر جزءاً منه، لأنه لا يقرر أية حقوق قانونية.

وبوجه عام :

فإن الحد الأدنى لما يجب أن يشمل القانون، دون أن يمنع ذلك من إضافات مهمة أخرى، هو:

١. عنوان.
٢. مواد أولية.
٣. مواد جوهرية و / أو عقوبات.
٤. توقيع الملك أو السلطة المخولة بالإصدار.
٥. الأمر بتنفيذ القانون.

رابعاً : تاريخ النفاذ

تدخل القوانين حيز النفاذ عادة بعد شهر من نشرها الرسمي في الجريدة الرسمية، إلا أنه يمكن تحديد تاريخ نفاذ مختلف في مادة تاريخ النفاذ، لا يقل عن يوم واحد تال لتاريخ النشر في الجريدة الرسمية، ما لم تكن هناك ظروف خاصة، كالتعيينات والتكليفات الرسمية حيث تدخل حيز التنفيذ فور التصديق عليها، كما يمكن استثناء مادة أو أكثر من التاريخ العام، وتحديد نفاذه بتاريخ خاص يحدد بوضوح تام، وفي كل حال يذكر التاريخ المعتمد في المواد الانتقالية في خاتمة القانون أو مرسوم الإصدار.

خامساً : الهيكل الداخلي للمكونات والمواد:

يحكم الهيكل الداخلي لمكونات القوانين وموادها القواعد العامة الآتية:

١. تتكون القوانين من المواد، وهذه المواد تجمع في: أقسام / أبواب / فصول، عندما يكون هذا مناسباً.
٢. ترقم المواد بالترتيب، وعادة، يبين رقم كل مادة باستعمال رقم وليس كلمة (على سبيل المثال: المادة ١، المادة ٢). إلا أن قوانين / مراسيم الإصدار والأوامر الملكية تستعمل الكلمات (على سبيل المثال: المادة الأولى، المادة الثانية).
٣. ترقم الفقرات الفرعية للمواد بالأحرف والأرقام، حيث تستعمل الأحرف والأرقام بالتناوب لبيان الفقرات الفرعية للفقرات الفرعية.
٤. عندما ترقم المواد بالأرقام (المادة ١، المادة ٢)، تبدأ الفقرات الفرعية بالأحرف. وعندما ترقم المواد بالكلمات (المادة الأولى، المادة الثانية)، تبدأ الفقرات الفرعية بالأرقام.
٥. ترقم الفقرات الفرعية للمواد بالأرقام والأحرف بشكل متتابع.
٦. إذا عولج الموضوع في مادة فرعية واحدة فقط (أو فقرة)، لا توجد حاجة لرقم أو حرف.
٧. يجب أن تتبع المواد شكل "المخطط التمهيدي". يجب أن يتم ترتيب الفقرات الفرعية بشكل يسهل من قراءة وفهم المواد من خلال استعمال الفقرات والفراغات في أول الفقرات.
٨. يجب أن تكون الفراغات أمام فقرات البنود الفرعية من نفس المستوى متساوية، أما الفقرات الفرعية من مستوى أقل فيجب أن يكون لها فراغ أكبر.

ويمكن الاستعانة بالشكل التالي لزيادة المعرفة:

إذا بدأت ترقيماً أبجدياً « أولاً » فإن ما يشتق من (أولاً) كفقرات يأخذ علامات الترقيم (١) ، (٢)

أولاً:.....:

..... ١.

..... ٢.

وإذا أردت أن تشتق من (١) أو (٢) فقرات فرعية فيأخذ العلامات (أ) (ب)

..... ١.

..... ء-

..... ب-

وإذا أردت أن تشتق من (أ) ، (ب) فيأخذ علامة الشرطة في بداية الكلام

..... ء-

وإذا أردت أن تشتق من الشرطة فروعاً فتأخذ علامة الدائرة الصغيرة المظلمة .

----- :-

----- ●

----- ●

٩. يجب تجنب الفقرات الفرعية التي تعتبر خارجة عن سياق عموم النص، أو توقع الاضطراب

في شكل القانون، وبالتالي يجب تجنب الهوامش في نهاية الصفحة تماماً في القوانين.

١٠. يجب استعمال الأقواس بشكل ثابت (على سبيل المثال لا نستعمل أ٢ في بعض المواضع و٢(أ))

في مواضع أخرى).

١١. يمكن استعمال العناوين للمواد، وليس الفقرات الفرعية، لوصف موضوعها، وهي تعتبر

مفيدة تحديداً في القوانين الطويلة ذات المواد المتعددة، ويستحسن أن تكون العناوين بالخط

العريض، ولا تعتبر العناوين جزءاً من القانون، ولا يمكن أن تحتوي على مواد جوهرية، وإنما

تستعمل فقط لأغراض التصنيف، التوجيه، وتسهيل التفسير.
١٢. لا يمكن استعمال الخط العريض والخطوط تحت الكلمات في المواد والفقرات الفرعية.

سادسا : تحديد أولويات المواد:

يجب التزام الترتيب المناسب للمواد والفقرات الفرعية، في ضوء المبادئ التالية:

- يجب أن تأتي المواد الأساسية قبل المواد الفرعية.
- يجب أن تأتي المواد المتعلقة بالنطاق والتطبيق (فيما يتعلق بالفئات المستهدفة) قبل التفاصيل المتعلقة بالحالات المحددة (الفروض أو الحالات)
- يجب أن تأتي المواد الكلية قبل المواد الجزئية.
- يجب أن تأتي المواد العامة قبل الحالات الاستثنائية والخاصة.
- يجب أن تأتي المواد الدائمة قبل المواد المؤقتة.
- يجب أن تأتي المواد الجوهرية قبل المواد الإدارية والإجرائية والفنية.
- يجب أن تأتي المواد التي تنشئ الهيئات قبل المواد التي تغطي عملها / نشاطاتها / تمويلها.
- يجب أن ترتب المواد التي تغطي القضايا ذات المراحل زمنيا.
- يجب أن تأتي المواد الجوهرية قبل تحديد السلطات في التشريعات الثانوية (الأنظمة أو اللوائح).
- يجب أن تأتي المواد الجوهرية قبل المواد الانتقالية التي تنظم الانتقال من القواعد النافذة إلى القواعد الجديدة وتاريخ نفاذ القواعد الجديدة.
- عند تعديل التشريعات تأتي المواد والشروط المعدلة أولا، يليها المواد والشروط الإضافية، يليها إلغاء المواد والشروط، وأخيرا الشروط أو المحددات المعدلة.

لا تعتبر هذه المبادئ ذات علاقة بالأسلوب فحسب، فهي منطقية ويمكن أن تؤثر أيضا على جوهر وتطبيق القوانين.

سابعا : استعمال المواد الخاصة:

تركز المواد الخاصة وشروط النفاذ على القضايا التي تتعلق بنطاق تطبيق القانون، وتاريخ نفاذه، وإصدار الأحكام القضائية، وهي تعتبر اختيارية، بحسب الأهداف المحددة والمتطلبات الخاصة بالقانون. يجب بذل كل جهد ممكن لاستعمال هذه المواد الخاصة وبنود النفاذ بشكل صحيح، لإيضاح

العلاقات بين عناصر المادة القانونية، وتيسير فهمها، ومن أبرز صور التبني (أي تقسيم الجملة الطويلة إلى عدة فقرات أو قوائم منفصلة مقسمة بواسطة الأرقام أو الحروف) ما يلي :

- نصوص قابلة للتطبيق: وهي تحدد من يخضع، وماذا يغطي القانون؟ ومن / ماذا يستثنى من أحكامه؟ ويمكن مواد قابلة للتطبيق الإشارة إلى فئات المجموعات المستهدفة، المواقع الجغرافية المحددة، الأحداث المعينة، التواريخ المحددة، الخ. وعادة ما تصاغ هذه المواد على شكل مواد وتوضع في بداية النصوص الجوهرية.
- نصوص الاحتفاظ: وهي التي تضمن تطبيق المواد الجديدة فقط في موعد زمني محدد أو في ظروف معينة، بغرض المحافظة على بعض النصوص المختارة من القانون النافذ. بمعنى آخر، يستمر القانون النافذ في النفاذ بشكل محدود للأحداث / المعاملات السابقة. على سبيل المثال: «لا يمكن تفسير أي شيء في هذه المادة على أنها تؤثر على أي حق، واجب أو مساءلة تنشأ بحسب القانون النافذ قبل تاريخ ١ كانون ثاني ٢٠٠٦». في بعض الأحيان، يساعد توضيح العلاقة بين النصوص الجديدة والنافذة بشكل صريح. على سبيل المثال: «العقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذه المادة تراكمية وتدعم العقوبات النافذة، ولا تعدل أو تبطل بأي شكل من الأشكال تلك العقوبات الإدارية النافذة.»
- النصوص السلفية: هي نوع من نصوص الاحتفاظ التي تستثني الظروف الموجودة مسبقاً أو فئات محددة ومستهدفة من قابلية التطبيق. وهي عادة ما تستخدم لحماية وضع أفراد الفئات المستهدفة الذين يتمتعون بحقوق قانونية منذ مدة طويلة، مع تغيير الوضع للأفراد الجدد في تلك الفئات المستهدفة. على سبيل المثال: «متطلبات الترخيص الإضافية للمحاميين المطلوبة بحسب هذا القانون لا تنطبق على الأفراد المرخصين لممارسة المهنة قبل تاريخ ١ كانون ثاني ٢٠٠٥. لا يمكن تفسير أي شيء في هذا القانون على أنه يؤثر على ترخيص هؤلاء المحامين.» أو: «المؤسسات التجارية المسجلة لدى السلطة ذات العلاقات قبل تاريخ نفاذ هذا القانون لا تحتاج إلى تقديم الشهادة المحددة في القسم ٢١٣ أعلاه.»
- نصوص تاريخ الانتهاء (أو «نصوص غياب الشمس»): ويمكن أن تستخدم لتحديد مدة القوانين. وتعتبر هذه النصوص مفيدة بشكل خاص لبحث المشرعين على تقييم وإعادة المصادقة على القانون، أو في الحالات التي يتوقع أن يحقق فيها القانون أهدافه في مدة زمنية محددة. على سبيل المثال: «ينتهي العمل بهذا القانون بعد خمس سنوات من تاريخ سريانه، على أن يقوم وزير العدل بتقييم فاعليته، وتقديم تقرير بهذا الشأن إلى البرلمان.»

ثامنا : تبسير التشريع الثانوي (الأنظمة أو اللوائح) من خلال هيكل القوانين:

عادة ما يحتاج القانون الأساسي إلى نظام أو قرار لتنفيذ أحكامه، وحرصا على عدم المغالاة في حرية التصرف التنظيمية بما يعرض السلطة التشريعية للانتهاك من قبل المؤسسات التنفيذية يجب أن يحدد القانون السلطة المخولة بوضع النظام / القرار / اللائحة ، والمتطلبات الجوهرية لوضعها وتطبيقها ، لاسيما البنود الإجرائية ، والمالية ، وشكل القرار وبياناته الجوهرية.

إن حسن تنظيم القوانين وترتيب موادها يسهل من صياغتها، وييسر من تطبيقها، حيث يمكن تحديد النية التشريعية بشكل صحيح، بالإضافة إلى الدقة في إنجاز الإسناد التراقي (ونقصد به سهولة الوصول إلى الموضوع المحال إليه دون عناء) فلا شك أن التنظيم الجيد يجعل من القانون إطارا جيدا للنظام / اللائحة، ويسهل التنسيق بين القانون والنظام.

تاسعا : الملاحظات الختامية:

صممت هذه الإرشادات لتوحيد المبادئ والمعايير والممارسات المتعلقة بهيكله وترتيب القوانين، وضمان الثبات في تطبيقها، ومع استعمال الإرشادات من قبل المشرعين/ صائغي القوانين والمهنيين القانونيين، قد تظهر بعض الأسئلة، وبالتالي فإن الإرشادات تهدف إلى أن تكون ديناميكية ووثيقة «حية»، حيث يرحب معهد الدراسات القضائية والقانونية بالتغذية الراجعة والتعليقات في أي وقت كان، وستتم التعديلات والتغييرات لهذه الإرشادات عند الضرورة. وسيتم توزيع النسخ المعدلة أو المحددة لجميع الأطراف المعنية.

الفصل الثاني صياغة القواعد التشريعية

أولاً: مقدمة:

نقصد بالتشريعات: تلك القوانين المكتوبة التي تحدد المحظورات، والالتزامات، والحقوق، لفئات معينة مستهدفة، ضمن ولاية قضائية محددة.

ولما كان الغرض المعتاد من وضع وإصدار التشريعات المكتوبة هو تحقيق أهداف سياسية معينة من خلال التحكم في تصرفات الفئة / الفئات المستهدفة فإن دقة صياغة التشريعات الأساسية يجعل من تحقيق الأهداف السياسية المتغياة أمرا سهل المنال.

ويرى خبراء الصياغة أن من المفيد تقسيم عملية الصياغة إلى خمسة عناصر واضحة، فحتى تكون التشريعات قادرة على تحديد المحظورات والالتزامات والحقوق على معيها طرح الاستفسارات التالية، والعمل على أن تأتي الصياغة مجيبة عليها:

- ١- من؟ (الفئة المستهدفة أو الموضوع)
- ٢- لا يمكن، يجب، و/أو يجوز أو يحق (المحظورات، الالتزامات و/ أو الحقوق)
- ٣- ما الذي يجب القيام به؟ (التصرف المستهدف)
- ٤- متى وكيف؟ (تحت أي ظروف وشروط، وما هي الاستثناءات)
- ٥- أين؟ (في أي ولاية قضائية)

ويمكن غض الطرف عن ذكر المكان، حيث إن الولاية القضائية قد تكون واضحة في سياق النص، على سبيل المثال: عادة ما تطبق التشريعات الوطنية على كل المناطق في الدولة، بينما يكون نطاق تطبيق قوانين المقاطعات/ الولايات/ البلديات محددًا على مناطق معينة، ولكن متى كان هناك استثناء من الولاية فلا بد من ذكره (على سبيل المثال، تحديد ما إذا كان التشريع الوطني ينطبق على فعل يتم خارج الدولة أو ضمن منطقة معينة فيها فقط).

وبناء على ما ذكر أعلاه، يجب أن تنص التشريعات بشكل مترابط على المحظورات أو الالتزامات أو التفويضات لتكون تشريعات سليمة وفعالة وقابلة للتطبيق، ويطلق على هذا التوجه الصياغة القاعدية للتشريعات لأنه يركز على سن وتطبيق قواعد محددة بوضوح.

إن عدم الالتزام بالتوجه المنهجي في صياغة التشريعات، يؤدي إلى تشريعات يصعب تطبيقها وتنفيذها وإصدار قرارات ملزمة بشأنها، لأن القانونيين والمؤسسات القانونية والمواطنين لا يمكنهم العمل إلا ضمن قواعد سلوكية محددة وواضحة المعالم، ومتى احتوت التشريعات على أهداف عامة، غير محددة أو غير واضحة أو غير واقعية أو سياسية أو لا يمكن تحقيقها، سيؤدي ذلك إلى ما يعرف بالصياغة الطموحة للتشريعات.

إن التشريع الذي يحدد الأهداف بدلا من القواعد يكون أقل قدرة على تحقيق تلك الأهداف. كما أن هذا النوع من التشريعات يقلل من شأن كافة التشريعات بشكل عام، حيث يتعذر على الجهات التي تطبق وتنفذ التشريع وتصدر قرارات بشأنه أن تتصرف بموجب مقتضياته، وبالتالي ستفقد تلك الجهات احترامها للنظام القانوني بأكمله.

إن التشريعات ليست وسيلة لإعلان تصريحات أو طموحات حول سياسة ما مهما كانت إيجابية أو مفيدة.

ثانياً : المنهجية في صياغة التشريعات:

في سبيل صياغة ذات منهجية سليمة يتعين البدء بتحديد أهداف سياسية واضحة ، فيحدد المعنيون بإصدار تشريع معين ما يأملون تحقيقه بدقة، ثم يمدوا واضعي التشريعات (مجموعة في مؤسسة / دائرة رسمية أو جماعة عمل غير رسمية) بتلك الغايات ، ليقوم واضعو التشريع بدورهم في صياغة الوسائل المحققة لتلك الأهداف باللغة المناسبة لسن القواعد القابلة للتطبيق/ التنفيذ ، لتحقيق هذه الأهداف، على أن تقدم هذه الصياغة للهيئات المختصة للموافقة / المصادقة عليها .

في بعض الأحيان، يستغل واضعو التشريعات النصوص التمهيدية لتحديد سياق التشريع وأهدافه والأساس القانوني له و/ أو شرح مبادئه، ويعتبر التمهيد أو الديباجة (في مقدمة التشريع) هي الأنسب لهذا الغرض، وهذا الإجراء هو الأكثر شيوعاً في المواثيق القانونية الدولية والمتعددة الأطراف التي يتعين فيها الإشارة إلى وجود إجماع حول توجه قانوني معين، وفي كافة الحالات، تستخدم المواد التمهيدية لغايات الشرح فقط وليس لها أي تأثير قانوني، بينما يجب أن يحتوي نص التشريع، وهو الجزء الوحيد الذي له تأثير قانوني، على كافة النصوص القاعدية اللازمة.

ويجب على واضعي التشريعات تحليل الخصائص الأساسية للنصوص القاعدية بدقة، وفي ضوء ما يلي :

١- النصوص التي تنص على المحظورات:

يقصد بالنصوص التي تنص على المحظورات تلك التي تمنع الفئات المستهدفة من القيام بتصرف معين، ويفضل أخذ هذه النصوص بعين الاعتبار أولاً نظراً لكونها الأكثر جدية والأخطر في حال انتهاكها، وغالباً ما يتم فرض عقوبات جزائية أو إدارية على الأقل في حال ارتكاب عمل محظور.

ومثال نص الحظر أو المنع :

” يُلغى على الشركات المسجلة في الدولة فصل أي موظف دون توجيه إشعار خطي مسبق قبل مدة ثلاثة أسابيع يبين أسباب الفصل، ما لم يشكل تواجد الموظف في مكان العمل خطراً فعلياً على عمليات الشركة.“

لنقسم هذا النص إلى عدة أجزاء:

- ١- الشركات المسجلة في الدولة (” من “ ، الفئة المستهدفة أو الموضوع).
- ٢- يُلغى على (تدل على الحظر).
- ٣- فصل أي موظف (الفعل).
- ٤- دون توجيه إشعار خطي مسبق قبل مدة ثلاثة أسابيع يبين أسباب الفصل (تحت أي ظروف / شروط).
- ٥- ما لم يشكل تواجد الموظف في مكان العمل خطراً فعلياً على عمليات الشركة (خاضع لهذا الاستثناء).

وواضح أن هذا النص يحدد بوضوح الفئة المستهدفة، كما يبين ما لا يمكن لتلك الفئة القيام به، ويحدد الاستثناءات على ذلك الحظر، وتجدر الإشارة إلى أنه قد يكون من الضروري تعريف مصطلح ”خطر فعلي“ لتأكيد النص قانونياً.

وتعتبر الصيغ الثلاث التالية الأفضل للدلالة على الحظر:

- يجب عدم
- لا يجوز
- يُلغى أو يُحظر على شخص / أشخاص القيام بـ

وينصح في نصوص الحظر استخدام صيغ جازمة كالمذكورة أعلاه، لأن الصيغ غير الجازمة تجعل النص غير واقعي، وربما تجعله غير قابل للتطبيق، ومن أمثلة كل التعبيرات التي تحتل النهي الجازم (الحظر) والنهي غير الجازم (غير المستحب) في آن واحد، وانظر إلى الأمثلة التالية:

- لا ينبغي
- لا يمكن
- غير مَقُول بـ
- لا يُؤذَن بـ
- لا يُسَمَح بـ

فلسائل أن يسأل: ماذا يقصد بعبارة أن الفئة المستهدفة ”غير مخولة“ بأداء عمل معين؟ هل هناك فرق بين الحظر وعدم التخويل؟ تبدو العبارة وكأنها تشجع الفئة المستهدفة على عدم القيام بعمل إيجابي، لكن ذلك يختلف عن الحظر التام عن القيام بذلك العمل.

إن بعض الصيغ تحوّل النصوص إلى اقتراحات تقتصر إلى الأساس القانوني، ولهذا لا يُنصح باستخدامها، ومن ذلك عبارة:

- يجب تجنب
- يجب محاولة عدم القيام بـ
- يُنصح بعدم
- يجب التشجيع على عدم القيام بـ
- لن

ويجب أن يلاحظ أنه عند صياغة النصوص الدالة على المحظورات، تعتبر إضافة العبارات التعريفية أمراً زائداً عن الحاجة، وقد يكون لها أثر عكسي أيضاً. من الأمثلة على ذلك ما يلي:

- بصرامة .
- تماما .
- صراحة .
- تحت أي ظرف .

ولك أن تتساءل :

ما الفرق بين الأفعال ” المحظورة “ و ” المحظورة بشكل تام “ ؟

ما الفرق بين الأفعال التي ” لا يجب أداؤها “ والتي ” لا يجب أداؤها تحت أي ظرف “ ؟.

قد يحاول المشرع / المشرعون التنبه إلى أن القيام بتصرف معين يعتبر أكثر خطورة من غيره، ولكن هذا يؤدي إلى نتيجة عكسية لأنه يوحي بأن ذلك التصرف الآخر أقل خطورة، والصواب أن يعتبر أي تصرف محظور (بعد ذاته) خطيرا،

عزيزنا الصائغ : إن استخدام العبارات التعريفية لتصنيف خطورة الفعل المحظور بدرجات ومستويات مختلفة يقلل من مدى مطابقة نص الحظر للأسلوب المنهجي، والتوجه الأفضل هو (أ) حظر ما هو محظور (ب) والإشارة إلى مدى خطورة التصرف فقط من خلال الإشارة إلى درجة العقوبة أو الجزاء المطبق في حال ارتكاب ذلك التصرف المحظور.

وللإشارة إلى الاستثناءات مما هو محظور، يمكن استخدام الصيغ التالية:

- ما لم
- على أن
- إذا

ويفضل وضع الاستثناءات، خصوصا تلك التي تستخدم فيها عبارات أخرى غير عبارة ” ما لم “ ، في جملة مستقلة.

إن صياغة التشريع بالشكل الصحيح ووفقا للمبادئ المبينة أعلاه يزيد من فرص التأثير على تصرفات الفئة المستهدفة بما يتوافق مع أهداف التشريع.

٢- النصوص التي تنص على الالتزامات:

ويقصد بها النصوص التي توجب على الفئات المستهدفة التصرف بشكل معين، وتأتي هذه الفئة من النصوص القاعدية في المرتبة الثانية بعد المحظورات، وقد تكون هناك أسباب مهمة جدا لإلزام الفئات المستهدفة بأداء أفعال معينة يمكن من خلالها إنقاذ حياة الأفراد، إلا أن العديد من الالتزامات ترتبط بمتطلبات إدارية تعتبر مسائل فنية بطبيعتها.

فيما يلي نموذج عن الالتزام:

«على كل مواطن تقديم إقرار ضريبي سنوي على النموذج المخصص لذلك إلى دائرة الضرائب الداخلية قبل اليوم الخامس عشر من الشهر الرابع من السنة التقويمية التالية».

لنقسم النص إلى أجزاء:

- ١- كل مواطن («من»، الفئة المستهدفة).
- ٢- على (تقيد الإلزام).
- ٣- تقديم إقرار ضريبي سنوي على النموذج المخصص لذلك إلى دائرة الضرائب الداخلية (العمل الذي يجب القيام به).
- ٤- قبل اليوم الخامس عشر من الشهر الرابع من السنة التقويمية التالية (”متى“ تحديد الوقت).

حيث يحدد هذا النص بوضوح الفئة المستهدفة ويبين ما يجب عليها القيام به، كما يحدد الطرف (التوقيت).

وتعتبر الصيغ التالية الأفضل للدلالة على الالتزامات:

- على
- يجب
- يلزم

تعتبر الصيغ التالية مقبولة، لكنها ليست الأفضل:

- يتعين على
- ينبغي لأن هاتين اللفظتين تفيدان التوجيه أكثر مما تفيدان الوجوب ، وفي أفضل الأحوال تفيدان الإلزام المخفف .
- ولا شك أن أي تعبيرات تحوّل الالتزامات إلى اقتراحات تفتقر إلى الأساس القانوني ولهذا لا ينصح باستخدام تعبيرات مثل:

- بحاجة إلى
- يُطلب من
- ينبغي على

وتدبر معنا : ماذا يعني القول بأنه على الفئات المستهدفة ”القيام بعمل ما“ ؟
لا جدال أن هذه العبارة توحي بأنه يفضل على الفئة المستهدفة القيام بفعل محدد، أو أن ذلك مطلوب منهم، ولكنها تختلف عن القول بأنه على الفئة المستهدفة القيام بالعمل حتماً.

ويجب أن يلحظ أنه عند صياغة التشريعات، تعتبر إضافة الصفات التعريفية أمراً زائداً عن

الحاجة وقد يكون لها أثر عكسي أيضا. من الأمثلة على ذلك ما يلي:

- بلا ريب
- قطعا
- بشكل إيجابي
- بالتأكيد
- في كافة الظروف

ولك أن تتفكر معنا في :

ما الفرق بين الأفعال التي ” يجب “ القيام بها والأفعال التي ” يجب حتما “ القيام بها ؟
 ما الفرق بين الأفعال التي ” يجب القيام بها “ و التي ” يجب القيام بها في كافة الظروف ؟
 وكما هو الحال بالنسبة للنصوص الدالة على الحظر، عندما يضيف المشرعون العبارات التعريفية إلى نصوص الالتزامات، فهم بذلك يقللون من مدى مطابقة النص للأسلوب المنهجي.
 مرة أخرى، يفضل التعامل مع الالتزامات على أنها التزامات بحد ذاتها، وإظهار أهميتها من خلال تطبيق درجات مختلفة من العقوبات في حال الإخلال بالالتزامات.

إن صياغة الالتزامات بالشكل الصحيح وبما يتوافق مع المبادئ المذكورة أعلاه، يزيد من فرص التأثير في تصرفات الفئات المستهدفة وفقا لأهداف التشريع.
 إن نصيحتنا لك هنا: كن بخيلاً في بناء العبارة القانونية مادام بخلك لا يخل بمعناها، فأكثر شيء يقلق الصياغة التشريعية هو الإطناب، أو أن هناك ألفاظاً وردت في المادة القانونية لو تم حذفها ما تغير المعنى ولم يختل لأي وجه من الوجوه.

٣- النصوص التي تنص على الحقوق

تمنح المواد التي تنص على الحقوق خيارات للفئات المستهدفة، بحيث تمكنهم من أداء أفعال قد يروق لهم عدم القيام بها. فمن المهم التركيز على أن ممارسة الحقوق مسألة تعود إلى الفئة المخولة الاستمتاع بهذه الحقوق، وقد تختار الفئات المستهدفة إما ممارسة الحقوق أو التنازل عنها، ولهذا، قد لا تؤدي النصوص التي تنص على الحقوق إلى تغيير شيء فعلياً، فربما اختارت الفئات المستهدفة التنازل عن الحقوق لأسباب عدة.

وقد تتم، في الواقع، صياغة النصوص التي تنص على الحقوق بطريقة معيبة أحيانا دون توفير نصوص أو آليات ملائمة لتسهيل ممارسة تلك الحقوق، فعلى سبيل المثال، قد تمنح التشريعات للمواطنين حق التظاهر السلمي في الأماكن العامة، شريطة حصولهم على تصريح مسبق من

السلطات المحلية، فإن لم تمنح السلطات المحلية تلك التصريحات فعليا، فلن يكون بالإمكان ممارسة ذلك الحق ولن تحاول الفئات المستهدفة ممارسته.

ومن أمثلة نصوص الحقوق:

«يحق للشركات المسجلة كشركات وطنية بموجب المادة ٢٠١ من قانون الشركات الانتقال إلى موقع آخر ضمن الدولة دون تسديد ضريبة انتقال موقع العمل المنصوص عليها في المادة ٢٢٢ أعلاه، على أن تقوم تلك الشركات بإعلام دائرة الضرائب الداخلية خطيا قبل ستة أشهر على الأقل».

لنقسم هذا النص إلى عدة أجزاء:

- ١- الشركات المسجلة كشركات وطنية بموجب المادة ٢٠١ من قانون الشركات («من»، الفئة المستهدفة)
- ٢- يحق لـ (الحق)
- ٣- الانتقال إلى موقع آخر ضمن الدولة دون تسديد ضريبة انتقال موقع العمل المنصوص عليها في المادة ٢٢٢ أعلاه (ما يمكن القيام به).
- ٤- على أن تقوم تلك الشركات بإعلام دائرة الضرائب الداخلية خطيا قبل ستة أشهر على الأقل (شرط).

فهذا النص يبين بوضوح الفئة المستهدفة ويحدد الحق الممنوح لها والشروط اللازمة لممارسة تلك الحقوق.

والصيغ التالية هي الأفضل للدلالة على الحقوق:

- مخول بـ
- يحق لـ
- يُصرح لـ
- يُسمح لـ
- يجوز
- يمكن

ويفضل عدم استخدام عبارات شرطية أو صفات تعريفية للدلالة على الحقوق:

- قد
- سيُسمح لـ
- قد يصرح لـ
- قد يجوز لـ

ولك أن تتخيل : ما المقصود بالقول أن الفئة المستهدفة ”قد يسمح لها“ بأداء فعل محدد؟ هل هذا يعني أن باستطاعتهم أداء الفعل أم أنه يجب على جهة أخرى اتخاذ إجراءات مسبقة للسماح لهم بأداء الفعل؟

ويمكن استخدام الصيغ التالية للدلالة على الاستثناءات على الحقوق:

- ما لم
- على أن، شريطة أن
- إذا

ولما كان تقرير حق لفئة يتضمن بالضرورة إلزام جهة أو فئة بواجب توفير هذا الحق فإنه يمكن صياغة بند الحق بأسلوب نص الالتزام، فمثلا يمكن صياغة النص الذي يمنح المواطنين الحق في التجمع في الأماكن العامة بحيث ينص على التزام السلطات المحلية بالسماح للمواطنين بممارسة حقهم في التجمع في الأماكن العامة، ويمكن صياغة المثل أعلاه المتعلق بالضرائب على شكل مادة تنص على التزام دائرة الضرائب الداخلية: ”على دائرة الضرائب الداخلية إعفاء كافة الشركات المسجلة كشرركات وطنية بموجب البند ٣٠١ من قانون الشركات من ضريبة نقل موقع العمل المنصوص عليها في البند ٢٢٣ أعلاه عند انتقالهم إلى موقع آخر ضمن الدولة، على أن يُعلموا دائرة الضرائب الداخلية خطيا قبل ستة أشهر على الأقل.“

إن صياغة الحقوق بالشكل الصحيح ووفقا للمبادئ المذكورة أعلاه سيزيد من فرص التأثير على تصرفات الفئة المستهدفة بما يتوافق مع أهداف التشريع.

٤. : الاستثناءات في الصياغة القاعدية:

يجب أن توفر التشريعات من المعلومات ما يكفي دائما أن تكون التشريعات قابلة للتطبيق، وأن تتمكن الفئات المستهدفة من:

(١) تحديد من هم.

٢) تحديد الواجبات والمحظورات.

٣) تحت أي ظروف. إلا أنه لا يتوجب على كل نص أو مادة أن يحتوي على جميع هذه العناصر،

وننبه إلى ملاحظة الظروف التالية:

- في التشريع المعقد، أو بالغ الطول، يمكن وضع المعلومات المطلوبة والتي تتعلق بالنطاق، قابلية التطبيق، و/أو الاستثناءات في قسم منفصل.
- يمكن استعمال التعريفات لتقديم المعلومات حول قابلية التطبيق بشكل عام حتى لا تكون هناك حاجة للتكرار.
- يمكن للتعديلات على التشريع النافذ أن تتناول فقط التغييرات في النصوص القاعدية، بالاعتماد على التشريع الأساسي لتناول النصوص الباقية التي لم تتغير.

انظر إلى المواد التالية:

المادة ١: يخضع الدخل السلبى من إيجار عقار إلى ضريبة مقدراها ٢٠٪.

المادة ٢: يخضع الدخل السلبى من بيع العقار المملوك لمدة خمسة سنوات على الأقل إلى ضريبة مقدراها ١٥٪.

هذه المواد ليست ناقصة بحد ذاتها، بافتراض أن المعلومات الإضافية الضرورية متوفرة، وفي هذه الحالة تشمل المعلومات الإضافية الضرورية:

من يدفع هذه الضريبة؟

كيف تدفع؟

متى تدفع؟

كيف تحسب؟

ما هي الاقتطاعات المسموح بها؟

ما المقصود بكلمة ”سلبى“؟ الخ

ويمكن أن تقدم هذه المعلومات في قسم آخر من التشريع أو، إذا كانت هذه المواد تعديلات فقط (تغيير سعر الضريبة)، قد تتواجد هذه المعلومات في التشريع الأساسي (القانون) إلا أنه، وباستثناء حالة التعديلات على التشريع النافذ، يجب أن لا يكون من الضروري العودة إلى التشريعات الأخرى للحصول على التفاصيل المطلوبة.

تعتبر إحدى تقنيات تجنب المتطلبات الصارمة للصياغة القاعدية استعمال صيغة المبني للمجهول، حيث تأتي هذه الصيغة من تحديد شيء ما غير الفئة المستهدفة كموضوع الجملة، وعادة ما يكون هذا الشيء جماد، عمل (فعل)، أو ظرف (إذا). ويمكن تحديد صيغة المبني للمعلوم من خلال تحديد الموضوع في بداية الجملة، وعادة ما يكون الموضوع محددًا في وقت لاحق عند استعمال صيغة المبني للمجهول، وانظر إلى الأمثلة التالية:

”تقدم طلبات التمديد قبل ثلاثين يومًا على الأقل.“

”يجب على مالكي المنازل تقديم طلب تمديد قبل ثلاثين يومًا على الأقل.“

”موعد تقديم ودفع ضرائب الترخيص هو اليوم الذي يسبق أول يوم من السنة المالية التالية.“

”يجب على مالكي المنشآت التجارية، بحسب تعريف المادة ٢١٢، دفع جميع ضرائب الترخيص قبل أول يوم من السنة المالية التالية“

”الدخول إلى المناطق المحظورة من قبل الأشخاص غير المخولين ممنوع، وقد يؤدي إلى غرامة تساوي عشرين ضعف الحد الأدنى للأجور.“

”يمنع على الأشخاص غير المخولين دخول المناطق المحظورة، ويخضع المخالفون لغرامة تساوي عشرين ضعف الحد الأدنى للأجور.“

أ- في الجمل الأولى:

الموضوع هو ”طلبات التمديد“، ”ضرائب الترخيص“ و”الدخول إلى المناطق المحظورة“.

ب- في الجمل التالية: الموضوع هو ”مالكي المنازل“، ”مالكي المنشآت التجارية“ و”الأشخاص غير المخولين“.

وفيما يمكن القول بأن المعنى العام واضح في الحالتين، فإن المنهجية المفضلة هي أن يكون التشريع دقيقا ما أمكن، ويكون التشريع أقل دقة عندما يصاغ لينطبق على الجماد، أو الأعمال التي هي في الواقع جزء من "ماذا" يجب على المجموعات المستهدفة القيام به أو تجنبه.

بمعنى آخر، يجب أن لا يتناول التشريع الأشياء أو الأعمال عندما يطبق فعليا المعايير على الأفراد. ويجب أن تحدد الاستثناءات بشكل دقيق. وبالتالي وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون التشريع بصيغة المبني للمجهول عندما ينطبق على الجماد (إذا كان يحدد معايير للمنتجات أو محتويات الوثائق). كما يمكن أن ينطبق التشريع على الأعمال إذا كانت سيطبق بشكل عام، ولا يوجد شك فيما يتعلق بهذه النقطة. على سبيل المثال:

”يمنع التدخين في المناطق العامة.“

”يمنع الصيد في الحدائق العامة بدون رخصة.“

في هذه الحالات، تنطبق النصوص القاعدية بشكل واضح على الجميع، وبالتالي يُقبل البدء بتحديد العمل الممنوع، وبالتالي يكون العمل هو الموضوع.

وبالتالي يجب تجنب استعمال صيغة المبني للمجهول في التشريع، ويجب أن يكون محصورا بوثائق المعلومات، الإعلانات أو العلامات. ويجب على التشريع تحديد المعايير التي تسهل التطبيق.

وبعبارة أخرى هل يتوجه التشريع إلى الشخص أو إلى الفعل؟

إذا كان محور الحديث في المادة القانونية شخص أو هيئة، أو مؤسسة، أو سلطة، فابدأ المادة القانونية بجملة اسمية.

وإن كان هدف المادة القانونية ومحورها تقرير حكم، أو اختصاص، أو تفصيل وقائع القانون إذا كان منصبا على فعل فصي هذه الحالة نستخدم في بداية المادة القانونية الجملة الفعلية.

ثالثا : الخلاصة

يعتبر عدم الالتزام بمبادئ صياغة القواعد التشريعية أحد أكثر الأخطاء شيوعا في عملية الصياغة، وهذا أمر مؤسف لأن العواقب قد تكون خطيرة جدا، حيث يتعذر على القانونيين والفئات المستهدفة

تطبيق التشريعات وإصدار أحكام بشأنها، وإنفاذها، أو تنفيذها، كلما كانت هذه التشريعات لا تشكل التزامات قاعدية واضحة.

ومن الممكن تجنب هذه المشكلة تماما، لأن عملية صياغة القواعد التشريعية تعتبر عملية مباشرة نسبيا تتعلق بتطبيق صياغات، واستخدام لغة تشريعية واضحة ومباشرة ..

بالإضافة إلى ذلك، تعد صياغة القواعد التشريعية استثمارا جيدا، فعند بذل المزيد من الجهد لصياغة التشريعات بطريقة منهجية، يتحقق الكثير من الفوائد، لاسيما توفير الوقت والمال الذي ينفقه القانونيون والفئات المستهدفة ما إن يتم إقرار التشريع، نتيجة لتقليل الدعاوى وحصول الالتزام بأحكام القانون، واجمالا: يمكن للصياغة المنهجية جعل التشريعات أكثر فعالية في تحقيق أهدافها، وزيادة فرصها.

الفصل الثالث الإجراءات اللازمة لجعل التشريعات عملية وفاعلة

أولاً: مقدمة:

تَلَب القوانين دوراً فاعلاً في تغيير مَسار حياة المواطنين إذا ما اتسمت تلك القوانين بالواقعية والعملية وبالقدرة على تطبيقها في ظل دولة القانون وحرصت المؤسسات فيها على العمل وفقاً لمبدأ الشفافية وتطبيق ما اتفق عليه من مبادئ بطريقة عادلة وحيادية. ان من شأن مثل هذه القوانين ان تشجع المسؤولين وتحثهم على التعامل والتفاعل معها بجدية وإيجابية من خلال الإصرار على تطبيقها والعمل بموجبها ومُتابعة تنفيذها .

يجب أن تكون التشريعات عملية وفعالة لبتسنى تطبيق السياسة بنجاح وبلوغ الأهداف المرسومة . ويعتبر الجانب العملي مقياساً ومؤشراً لمدى الاهتمام الذي توليه التشريعات لطبيعة الأوضاع في هذا «العالم الذي يتسم بالواقعية» والتأقلم عليها فيما تُعتبر فاعلية هذه التشريعات والقوانين مقياساً لمدى قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها والمدى الذي تُسخر فيه الموارد لتحقيق النتائج التي تصبو إليها. وما إن تتم تسوية موضوع الكفاية القانونية حتى يبدأ تطبيق المرحلة التالية باتجاه إصلاح مُحتوى وجوهر تلك التشريعات بعد تحديد حجم النجاح الذي تم تحقيقه لفترة ما قبل التعديل .

وعندما لا تكون التشريعات عملية وفعالة فإنها تفشل في تحقيق أهدافها المرجوة، وتصبح إدارتها والحكم فلوحيها . والأسوأ من ذلك هو أن تطبيق مثل هذه التشريعات قد تترتب عنه نتائج عكسية تتسبب في إحداث خسائر مادية كبيرة وتبديد الموارد على قتلها ومحدودية حجمها سواء كانت تشريعية أم إدارية، أم تجارية أم شخصية وتفضي إلى ظهور وبروز نزاعات إدارية وتطبيق انتقائي بما يَسمح للفساد الإداري بالتقشي وإرباك المواطنين وبروز حالات المثل أمام القضاء لأسباب غير ضرورية. وسيبدو النظام القانوني نتيجة لذلك مُعطلاً ولا يحظى باحترام المواطنين والجهات الأخرى التي يفترض منها تنفيذها. وتصل التشريعات إلى أسوأ الحالات عندما يصار إلى تطبيقها بشكل محدود أو بأسلوب انتقائي ولا تكاد توصف هذه التشريعات والقوانين حينها إلا بكونها مُجرد حبر على ورق.

غالباً ما يُعزى فشل التشريع في تحقيق نتائجه المرجوة بعد الانتهاء من تدوينه ونشره في الكتب إلى التصميم الرديء والصياغة الغير جيدة ، وتقف وراء هذا الفشل أسباب متعددة تشمل على سبيل

- عدم توفر تحليل أو تقييم وافي وشامل وصحيح للجمل أوضاع السياسي عند الشروع بصياغة التشريعات.
- التركيز وبشكل مُبالغ فيه على تحقيق الأهداف السياسية الضيقة، على حساب الاعتبارات العمليّة.
- عدم كفاية التخطيط وقلة التركيز على الحثيات والتفاصيل من جانب الحكومات والوزارات والبرلمانات والمُشرعين.
- الضغوط الزمنية الكبيرة وتحديد آجال قريبة للانتهاء من الصياغة إضافة إلى التركيز وبشكل كبير على اختصار وتقليص الوقت المُحدد أو المُخصص لتهيئة وإعداد التشريعات والمُصادقة عليها، الأمر الذي يعيق وربما يحول دون إمكانية دراسة ومناقشة تلك التشريعات بالشكل الوافي والمستفيض الذي تستحقه.
- قلة المهارات التحليلية والأدوات الكمية لدراسة النتائج والآثار التي تترتب على إصدار التشريعات.
- الصعوبة الجمة التي تواجهها الأطراف المعنية بالصياغة التشريعية في الوصول إلى مصادر المعلومات.
- عدم كفاية الاستشارات والاتصالات بين الأطراف الحكومية وصانعي التشريعيين.
- عدم كفاية الاستشارات والاتصالات بين المسؤولين والأطراف الأخرى من خارج الحكومة، والذين قد تتوفر لديهم معلومات جيدة ورصينة واقتراحات مفيدة فيما يتعلق بطبيعية الظروف الحقيقية والنتائج المحتملة للتشريعات المختلفة.
- المنهجية الغير منظمة المتبعة أو المعتمدة في تعديل وتصحيح وتنقيح مسودات التشريعات. ومن شأن هذه المنهجية أن تترك الباب مفتوحا لإجراء أية تعديلات على التشريعات وغالبا ما تكون هذه تعديلات آنية غير متأنية لا تضيف على التشريع شيئا مهما أو تحسن مضمونه.
- الظروف المفاجئة أو الغير متوقعة والظروف القاهرة والظروف الأخرى التي قد تحدث في أية لحظة وتترك بصماتها السلبية واضحة حتى على أفضل الخطط الموضوعية وأكثرها دقة وإمعانا.

ثانياً: إجراءات وتدابير تسهم في تحسين وضع التشريعات وإضفاء صفة العملية عليها:

على الرغم من عدم اعتبار الصياغة التشريعية علماً قائماً بحد ذاته إلا أن لدى المشرعين ما يكفي من الآليات والأدوات والإجراءات اللازمة لتحسين نوعية مشروعات القوانين، وجعلها أكثر عملية وفعالية.

ولأجل جعل تلك التشريعات عملية وفعالة لا بد لصناع السياسة و المشرعين أن يدرسوا ويأخذوا بعين الاعتبار جميع الجوانب المتصلة بالآتي:

- هيكلية وأدوار المؤسسات الحكومية والقانونية
- القدرات المؤسساتية والإدارية
- مسؤوليات ومناهج ووسائل العمل التي يستعين بها المسؤولون الحكوميون والمهنيون القانونيون.
- التأثيرات المالية على ميزانية الدولة والجهات الأخرى المستهدفة على اختلاف أنواعها.
- الشروط والضوابط المفروضة على الموارد المالية.
- الشروط والضوابط المفروضة على الموارد المالية والبشرية.
- الوضع الصحي للمجتمع والرفاهية العامة.
- البيئة والموارد الطبيعية.
- قضايا الاتصالات.
- مصادر المعلومات وإدارة المعلومات.
- النزاعات القضائية وعمل النظام القضائي ونظام المحاكم.
- الأحكام القضائية.
- قضايا تتعلق بتطبيق القانون بما في ذلك "العوامل الإنسانية"

يمكن لأي من الظروف المتصلة بأحد هذه الأمور أن تعيق أو تؤخر أو تتدخل في تطبيق التشريعات وتنفيذها.

كيف يمكن من الناحية التحليلية تفادي آثار جميع العوامل التي تعقد وتعرقل تطبيق التشريعات ؟

- تطوير الخبرات التحليلية المتوفرة حول القضايا الأساسية والمهمة ذات الصلة بتطبيق التشريعات والنتائج المحتملة من جراء تطبيقها.

- تطوير الأدوات (مثل قوائم التدقيق والاستفتاء) التي يمكن استعمالها والاستعانة بها في هيكله وتسهيل مهمة إجراء التمارين التحليلية.
- بناء الخبرات التحليلية المتعلقة بجميع مراحل عملية صياغة التشريعات، ووضع تلك الخبرات في خدمة ومتناول جميع الأطراف المعنية.
- إضفاء الصبغة المهنية على العمل التحليلي.
- النظر إلى الأمور من منظور أوسع ومدى ابعاد عند القيام بصياغة التشريعات وجعل ذلك احد ممارسات أو صيغ العمل الثابتة.
- تحديد نقاط الضعف في مشاريع القوانين من خلال إلقاء نظرة ناقدة على الافتراضات والظروف السابقة التي بنيت عليها تلك الافتراضات وجعل ذلك احد السياقات الثابتة في العمل.
- الاستفادة من الخبرات التحليلية أينما وجدت (وخصوصا خارج إطار القطاع الحكومي) وجعل ذلك احد السياقات الثابتة في العمل.
- طرح أكبر عدد ممكن من الأسئلة فيما يتعلق بالغاية والهدف من إصدار التشريع وكيفية تحقيق ذلك (راجع الجدول أدناه).

يوضح المخطط أدناه وبشكل مختصر أفضل الممارسات المعتمدة في مجال صقل صياغة التشريعات وجعلها أكثر عملية وفاعلية:

المطالبة بتقديم دراسة دقيقة وواقية بشأن الأمور المالية والعراقيل التي تقف حائل دون إمكانية تنفيذ التشريع في خضم تطورات العملية السياسية، والإشارة إلى ذلك في المذكرة الشارحة للهدف من إصدار التشريع أو المذكرة التفسيرية له.

الحرص على تطوير الخبرات في مجال صياغة التشريعات في المؤسسات الأساسية والمهمة من خلال قيام هذه المؤسسات بإجراء وتنفيذ دراسات تحليلية مستقيضة للمستلزمات المالية وتأثيرات مسودات القوانين والوسائل الفعالة لتنفيذها

تبادل الخبرة مع الآخرين وتعزيزها من خلال تهيئة وإعداد التوجيهات والإرشادات اللازمة في مجالات التدريب وزيادة المؤهلات المهنية والاتصالات وتبادل المعلومات

تصميم استمارات وقوائم استفتاء والاستعانة بها بشكل منظم لتسهيل عملية تهيئة وإعداد التمارين التحليلية

العمل باتجاه دفع المسؤولين الحكوميين وأعضاء البرلمان وتشجيعهم على بذل جهد جماعي مركز بهدف التركيز على قضايا التمويل والقضايا الإدارية خلال عملية الصياغة، وطلب الخبرات والاستشارات الخارجية كلما دعت الضرورة إلى ذلك

يعتبر تحديد سريان مفعول القوانين أو التشريعات بفترة زمنية ثابتة أو محددة (حتى بعد الانتهاء من وضع تلك القوانين أو صياغتها) وإيقاف العمل بها تلقائياً بعد انقضاء هذه الفترة من التقنيات المهمة والضرورية في تحديد ما سيؤول إليه الأمر في المرحلة التالية فإما بتمديد فترة نفاذها أو تعديلها. وتستمد هذه التقنية أهميتها من حقيقة أنها تتيح المجال أو الفرصة لإعادة تقييمها وتحليل نتائجها ودراسة جدواها بعد التعرف على ما تم تحقيقه من نتائج على مدى فترة نفاذها بهدف الوقوف على نقاط ومكامن الضعف والقوة فيها أو في طريقة تطبيقها لتفادي تكرارها وتصحيح مسارها في التشريعات اللاحقة التي تصدر بعدها.

إلا أن المسؤولين عن صياغة التشريعات داخل الحكومات أو البرلمانات والهيئات التشريعية على وجه التحديد غالباً ما يركزون وبشكل رئيسي على إعداد نصوص التشريعات أو القوانين دون أن يمنحوا أنفسهم الفرصة أو الوقت الكافي لدراسة ومراجعة تلك التشريعات ومعرفة النتائج الحقيقية التي سيؤول إليه تنفيذها. كما أنهم لا يحاولوا التعرف أو الإطلاع على مضامين الأفكار والآراء التي تطرح بشأنها. ومن هنا تأتي أهمية هذه التقنية في وضع حد لمثل هذه المشكلة في صياغة التشريعات، بأسلوب عملي. إلا أن مثل هذه التشريعات العاجلة لا تخلو من فائدة طالما أنها وكما أسلفنا الذكر تتيح الفرصة للمعنيين بها لدراسة نتائجها وآثارها بهدف تعديلها وإصلاح الخلل فيها بعد انقضاء فترة سريانها.

ثالثاً: تحليل تأثير التشريعات ونتائجها:

يعتبر تحليل تأثير التشريعات ونتائجها أحد الأدوات الأكثر أهمية وفاعلية لتقرير النتائج المحتملة للتشريع، ويمكن تعريفه بأنه الجهد المنظم مقدماً لتحديد النتائج المحتملة للتشريع. أما الهدف الرئيس فهو إرشاد المشرعين لاستخدام الوسائل والآليات الأكثر فاعلية في تطبيق السياسات وتحقيق الأهداف. بمعنى آخر، إن تحليل تأثير التشريعات ونتائجها يعتبر أداة لصنع القرار والتي تساعد صانعي السياسة وواضعي مشروعات القوانين والمشرعين على تحديد أفضل وسيلة عمل لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إن تحليل تأثير التشريعات ونتائجها قد بني أساساً على خطط التنبؤ الاقتصادي ويستخدم لتحديد كلف ومنافع التشريع وتأثيره النسبي على القطاعات الاجتماعية المختلفة وهذه الخطوة كانت بشكل نسبي ومسيطر عليه. وعلى كل حال فإن هذه الأداة قد توسعت تدريجياً لتغطي عدد أكبر من القضايا بحيث أصبحت الآن مناسبة وفي كثير من الأحيان ملزمة لدراسة تأثير الإجراءات التنظيمية على:

- الاقتصاد.
- ميزانية الدولة.
- البيئة.

- الالتزامات الدولية.
- حقوق الإنسان.
- النظام القانوني والتشريعات الأخرى.
- النظام القضائي ونظام المحاكم.
- الهيئات الإدارية.
- هيئات تنفيذ القانون.
- القطاعات المحددة في المجتمع والجهات المستهدفة.
- المؤسسات أو المنظمات المحددة أو أنواع المهن التجارية وممارسو الاقتصاد.

إن متطلبات التأثير البيئي تمثل أفضل مثال على تأثير التشريعات ونتائجها والولايات المتحدة الأمريكية تعتبر أول دولة تطلب مثل هذا التحليل طبقا إلى قانون السياسة البيئية الوطني لعام ١٩٦٩. وتم توسيع هذا المطلب ليشمل جميع الوكالات الفدرالية كما تم ربطه بعدد من السياسات المماثلة (مثل حماية المخلوقات المهددة بالخطر). أما الآن فأصبحت الحالة منتشرة ومألوفة حول العالم وتمثل مطلبا لكثير من المبادرات الرسمية والشخصية.

يجب تشخيص وتقييم النتائج القصيرة الأمد والبعيدة الأمد. ولتسهيل المقارنة يجب عدم خصم أو تقليص النتائج بعيدة الأمد لقيمتها الحالية. فعلى سبيل المثال: القيمة الحالية لمبلغ من المال في المستقبل تساوي قيمة المال المستثمر بمردود قياسي مقابل سعر اليوم. وبالتالي إذا كانت نسبة الفائدة ٥% سنويا (إذا كانت جميع العوامل الأخرى متساوية) فيمكن قبول إما ١٠٠ وحدة اليوم أو ١٠٥ وحدة بعد عام. وعند حساب القيمة الحالية فمن المفيد تعلم (قاعدة ٧٢). ستتضاعف قيمة أي مبلغ بفائدة مركبة (فائدة على الفائدة) حسب قاعدة ٧٢ مقسمة على نسبة الفائدة وبالتالي فإن المبلغ سوف يتضاعف خلال ١٢ سنة إذا كانت نسبة الفائدة السنوية (٦/٧٢) (في حين سيتضاعف المبلغ خلال ١٨ سنة إذا كانت نسبة الفائدة السنوية ٤% (٤/٧٢)).

أحد أصعب نواحي حساب وتحليل تأثير التشريعات ونتائجها هو تحديد التكاليف الحقيقية أو تأثير مشروع القانون على الميزانية وخصوصا عندما لا تكون البنود والتفاصيل محددة ونهائية.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه من الصعب أيضا تحديد قيمة للخدمات أو المنافع. فمثلا ما هي قيمة حديقة البلدية؟

ما هي قيمة التشريع الذي ينقذ حياة إنسان؟ ما هي قيمة تحسين منتج لا تتعدى فائدته عام واحد؟ ما هي قيمة متطلبات الرخص المهنية؟ في كثير من الأحيان تبدو هذه الأسئلة خالية من المشاعر الإنسانية، ولكن يجب على المشرعين أن يقرروا ما إذا كانت مزايا التشريع وتطبيقه تتجاوز التكاليف.

تم تطوير عدد من تقنيات التقييم تشمل الآتي:

- تحليل السوق للتكاليف الإضافية فيما يتعلق بـ «الرغبة بالدفع والرغبة بالقبول».
- «الأولويات المكتشفة»، من خلال النظر إلى سلوك العناصر الفعالة في المجتمع.
- «الأولويات المحددة» والتي تُقر من خلال الإجابة على المسوحات.
- «تقدير القيم البديلة» (مثل قيمة استبدال الموارد أو الأموال التي يتم توفيرها من خلال تحسين الصحة والسلامة).

من المفيد تبني المنطق والمنهجية الواسعة. كما يمكن قبول التقديرات لبعض الأرقام التي يصعب وضعها، مع التفسيرات المتعلقة بالعوامل التي ستؤثر عليها. ومع ذلك يصعب تحديد قيمة حالية للهواء النظيف أو عدد أكبر من الحوادث الطبيعية في المستقبل.

كما يجب تحديد وتقييم توزيع التكاليف والفوائد فغالبا ما يؤدي التشريع إلى فوائد أو امتيازات لمجموعات محددة مع فرض التكاليف على فئات أخرى. على سبيل المثال، يفيد التشريع الذي يحدد المستويات المقبولة من الملوثات في المجتمع من خلال تقليل الأمراض، ولكنه يفرض تكاليف على الشركات التي يجب عليها ضبط الفضلات. وقد لا يكون من المجدي اقتصاديا إنفاق الكثير من المال لتقليل المستوى القانوني للملوثات لغرض حماية حياة بعض الأشخاص، في حين أنه من غير المنطقي السماح لبعض الشركات بجني الكثير من الأرباح من خلال إنتاج الملوثات التي تضر الكثير من الناس. كما أن التشريعات الضريبية مثال آخر عادة ما يفيد مجموعات أخرى.

غالبا ما تؤثر الاعتبارات السياسية على القرارات المتعلقة بتوزيع التكاليف والامتيازات. على سبيل المثال، لو افترضنا أن القانون يمنح الكثير من المزايا لمجموعة صغيرة محددة تدعم الحكومة بشكل فاعل، مع فرض تكلفة صغيرة على الجميع في الدولة، والتي في مجموعها تكون أكثر من المزايا. قد يكون هذا القانون غير عادل، وغير مجدي من الناحية الاقتصادية، إلا أنه قد يكون مناسباً من الناحية السياسية. وقد لا يلاحظ المواطن العادي الخسارة الصغيرة، في حين أن المجموعة المحددة التي تتلقى المزايا سوف تدعم بالتأكيد الجهة التي قدمتها.

لقد طورت منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي قائمة لتقييم التشريعات، حيث تدرج القضايا الأساسية التي تتعلق بالملائمة من ناحية المحتوى (مثل الكفاية والكفاءة القانونية) والملاءمة الفنية (مثل نوعية وصياغة التشريع). وتشمل القائمة عشرة أسئلة أساسية:

١. هل المشكلة معرّفة بشكل صحيح؟
٢. هل الإجراءات الحكومية مبررة؟
٣. هل التشريع هو أفضل وسيلة للإجراءات الحكومية؟

٤. هل هناك أساس قانوني للتشريع؟
 ٥. ما هو المستوى المناسب (أو المستويات) من الحكومة لاتخاذ هذه الإجراءات؟
 ٦. هل المنافع من التشريع تبرر التكاليف؟
 ٧. هل توزيع النتائج في المجتمع يتسم بالشفافية؟
 ٨. هل التشريع واضح، ثابت، شامل، و متاح أمام المستخدمين؟
 ٩. هل سنحت لجميع الأطراف ذات العلاقة فرصة تقديم آراءهم؟
 ١٠. كيف سيتحقق الالتزام بالقانون؟
- تُعتبر هذه الأسئلة العَشرة نقطة بداية جيدة لصانعي السياسات والمُشرعين. وكما ذكر في القسم ثانياً أعلاه، يُفضل طرح أكبر عدد من الأسئلة، ومن الأمثلة عليها:

- هل وضعنا افتراضات غير واقعية حول كمية التمويل المتوفر للقيام بالنشاطات أو تقديم الخدمات التي ينص عليها القانون؟
- هل وضعنا افتراضات غير واقعية حول كيفية تأثير هذا القانون على ميزانية الدولة؟
- هل ستمكن السلطات على المستويات الوطنية أو المحلية من تنفيذ هذا القانون؟
- هل ستمكن المحاكم من إصدار الأحكام في القضايا بموجب هذا القانون؟
- هل ستمكن الفئات المستهدفة من تحديد ما هو متوقع منها؟
- هل سيجد أعضاء معينين من الفئات المستهدفة (ربما بمساعدة المحامين والمحاسبين المهرة) طرق للالتفاف على أهداف التشريع؟

يُفضل اعتبار تحليل تأثير التشريعات ونواتجها في هذا السياق كأداة مفيدة لجزء من عملية أكبر لدراسة النصوص التشريعية، حيث تتجح العملية ككل عندما تطبق الأطراف المختلفة آليات متعددة لتوظيف هذا التحليل في عدد من المراحل الأساسية في عملية الصياغة. ويجب إثارة جميع الأسئلة في قائمة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مع استثناء محتمل للرقم (٨) خلال فترة تطوير السياسات في بداية العملية التشريعية. ولضمان القيام بهذا، يجب أن يكون هذا التحليل إلزامياً ومكوناً أساسياً في المذكرة التفسيرية التي ترافق مشروعات القوانين.

كما يجب تطبيق هذا التحليل بطريقة إستراتيجية ومنهجية. أما العوامل المنهجية الأساسية التي يجب تناولها لضمان فاعلية التحليل فتشمل ما يلي:

- تحديد الأطراف المسؤولة عن التحليل بعناية (لتجنب الازدواجية في الجهود).
- تحديد الأطراف الذين يتوجب عليهم المشاركة في التحليل بعناية، وتحديد أدوارهم.
- تحديد أنواع التشريعات التي يُطبق عليها التحليل، فمن المناسب القيام بمستويات مختلفة من التحليل بناءً على أهمية القضايا وتأثيرها المحتمل. والهدف هنا هو جعل مستوى

التحليل مُناسباً للمصالح ذات العلاقة (أي موازنة التكلفة مع المنافع).

- تحديد نطاق التحليل (تصنيفات القضايا التي ستتم معالجتها) وجعلها شاملة ما أمكن.
 - تحديد الوقت اللازم للتحليل (فيما يتعلق بالمراحل المختلفة لعملية الصياغة التشريعية).
 - بشكل عام، يجب أن يكون التحليل الأساسي ضمن صياغة السياسات، ومن ثم تدمج مستويات مختلفة من التحليل خلال عملية الصياغة التشريعية.
 - ضمان دقة التحليل قدر الإمكان، وهذا يشمل الاستعمال الكامل للمؤشرات الكمية ووسائل التحليل، والقواعد المعتمدة في التقييم، لأغراض المقارنة.
 - تخصيص مصادر كافية للتحليل (البشرية، المادية والمالية).
 - تطوير معايير تحليلية مناسبة ونماذج سهلة الاستخدام للتحليل (أو تطبيق تلك التي أثبتت نجاحها في قضايا تشريعية أخرى).
 - تأسيس شبكة اتصالات صوتية وسياقات تبادل معلومات حتى تكون نتائج التحليل متاحة لجميع الأطراف المعنية، وتوزع بحسب الحاجة.
 - تحديد آليات الإشراف، لضمان الالتزام بالمتطلبات والمعايير الخاصة بالتحليل.
 - ضمان الشفافية التامة في عملية التحليل، مع الأخذ بنظر الاعتبار أن عملها هو الأساس للتشريع للمصلحة العامة.
 - وضع إجراءات ضبط الجودة وإجراءات المراقبة والتقييم لتحديد ما إذا كان التحليل يحقق أهدافه، وتحديد طرق انسيابية العملية وتحسينها.
- من الواجب وجود إستراتيجية تحليل آثار التشريعات ونتائجها بشكل رسمي وموثقة تضم جميع المكونات أعلاه.

وربما تكون أهم خطوة وأكثرها عملية جعل تحليل آثار التشريعات ونتائجها مكون إجباري وأساسي في المذكرة التفسيرية التي ترافق مشروع القانون، ومن ثم يمكن توزيعها على جميع الأطراف المشاركة في عملية الصياغة التشريعية والموافقة على التشريع. إضافة إلى ذلك فإن هذه السياقات تنظم تأثير تحليل آثار التشريعات ونتائجها خلال المراحل الأولى من عملية الصياغة التشريعية، أو كجزء من صياغة السياسة، والذي يُعتبر من الممارسات السليمة.

رابعاً: الخلاصة:

لا يُمكن التأكيد بشكل كافي على أهمية تطبيق وتنفيذ التشريعات من خلال الممارسة. ستكون التشريعات غير فعالة وربما تتنافى مع فائدتها ما لم تبين بشكل واضح ودقيق من هو الشخص أو المؤسسة المسؤولة عن إدارتها، وما هي المصادر المتوفرة والمُستخدمة بشأنها، والفئات المُستهدفة منها، وطبيعة الالتزامات الملقاة على عاتقها وحدودها مكانياً وزمانياً، وكيفية تنفيذها.

حقوق الطبع محفوظة

لـعهد الدراسات القضائية والقانونية – مملكة البحرين

م ٢٠٠٩



تايلوس للطباعة والنشر
Tylos Publishing & Press

Tel. : 1740533

Fax : 17400554

C.R. No. 22924-4

P.O. Box : 31195

Sehla - Kingdom of Bahrain

تليفون : ١٧٤٠٥٣٣٣

فاكس : ١٧٤٠٠٥٥٤

س.ت : ٢٢٩٢٤-٤

ص.ب : ٣١١٩٥

السهلة - مملكة البحرين

www.moj.gov.bh/jlsi



هاتف: ١٧٥٧٠٥٩٧، فاكس: ١٧٥٧٠٠٩١، ص.ب: ٢٠٧ المنامة - مملكة البحرين

البريد الإلكتروني: www.moj.gov.bh/jlsi