

ورقة عمل حول الاجتماع التاسع عشر لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية

2020/9/14

من خلال هذه الورقة سأناقش وبشكل مختصر المحاور العلمية للاجتماع التاسع عشر لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية، وهي على النحو التالي:-

أولاً: الأمن القانوني (الاستقرار القانوني في القواعد القانونية)

التشريعات هي نقطة العبور نحو تفعيل مختلف الاصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والجوهر في هذا المبدأ يقوم على مدى صحة وسلامة القواعد القانونية التي تعمل على ضمان الحقوق والحريات، وارساء مبادئ العدل والمساواة، وحسن استغلال الموارد البشرية والمادية في الدولة. ومن دون القواعد القانونية التي يراعى في صياغتها وبنائها ثوابت السياسة التشريعية المعاصرة لا يمكن الوصول الى الحالة التي تكون فيها القواعد القانونية محل احترام وتوافق بين قطاعات المجتمع كافة في الدولة، وبغياب القواعد القانونية أو ضعفها لا يمكن تطوير المجتمع، ومن هذا المنطلق تأتي الأهمية البالغة لتعزيز قدرات الصياغة التشريعية ورفع القدرات العلمية لدى المؤسسات ذات الصلة بصياغة التشريعات.

وتجدر الإشارة إلى أن الحديث عن الاستقرار التشريعي يعني الاستقرار في النصوص التي تتضمن الأحكام والقواعد الأصولية دون النصوص التي تقتضي التحديث والتطوير المستمر التي تهدف لتحسين جودة الخدمات، هذا من الناحية الموضوعية أما من الناحية الشكلية للصياغة فإن الثبات فيها يعلو على التغيير للمحافظة على الصورة النمطية للنص القانوني.

كما أشير الى مسألة مهمة وهي أن الامن القانوني لا ينحصر فقط باستقرار القاعدة القانونية كما ورد في محاور هذا الاجتماع الذي نحن بصدد بل وايضاً في انضباط النص القانوني أي قدرته على ارساء الحكم القانوني بشكل واضح وصريح دون احتمالية التأويل فكلما كان النص منضبطاً كلما ابتعدنا عن الإرادة الفردية لمنفذ الحكم القانوني أي دون تعدد تأويلات تفسير مطبقي النص القانوني وبالتالي اختلاف الإجراء المتخذ على ذات الواقعة بحسب مطبقها، ومن ناحية ثانية يكون الشخص على معرفة تامة واضحة بحكم القضاء الذي سيطبق عليه عند اللجوء إليه أي لا تكون نتيجة القضاء غير متوقعة لاختلاف فهم النص بين الشخص الذي يلجأ للقضاء

وبين القاضي نظراً لغموض النص واحتمالية تأويله، ومن ناحية ثالثة يؤدي انضباط النص ووضوحه إلى إغلاق الباب أمام المؤسسات الدستورية المختصة بتفسير أحكام القانون، فالتشريع يمر بمراحل دستورية وبعد دراسة مفصلة ويأتي ترجمة للسياسة التشريعية ويعبر عن ارادة الأمة ممثلاً بالبرلمان، فإذا غمض النص القانوني أوجب اللجوء الى إرادة أعضاء الجهات الدستورية لتفسير أحكام الدستور أو أحكام القانون الذي يصبح جزء من التشريع، إذ قد يغيب عنها ما كان حاضراً في ذهن المشرع عند وضع النص.

فجودة التشريعات واستقرارها يقاس بعدد اختلاف وجهات نظر مطبقي القاعدة القانونية (السلطة التنفيذية) والتي تظهر في القرارات الصادرة عن الدوائر والمؤسسات الرسمية في ذات الواقعة، وبعدد الاجتهادات القضائية الصادرة عن السلطة القضائية للنص القانوني الواحد، وبعدد القرارات التفسيرية الصادرة عن المؤسسات الدستورية.

والمقترح بخصوص هذا المحور، أرى أنه يكون من جانبين:

الأول: يقع على الدولة، وتحديداً المؤسسات المختصة بوضع التشريع وصياغته، وذلك من خلال:

1- إلحاق موظفيها ببرامج تدريبية متخصصة بالصياغة التشريعية بمجالاتها المتعددة، واطلاعهم على كل ما هو جديد في هذه العلوم.

2- تغذية مكتبها القانونية بكل ما هو جديد من مراجع قانونية متخصصة، لا سيما كتب الصياغة القانونية.

3- المحافظة على الخبرات البشرية التي لديها في هذا المجال، وحثهم على نقل المعرفة التي لديهم للآخرين.

4- أن يكون لدى هذه الجهات خطط التعاقب والإحلال الوظيفي، حتى لا تتأثر هذه الجهات بغياب الخبرات التي لديها.

5- المراجعة المستمرة لطريقة العمل لدى هذه المؤسسات بهدف مأسسة العمل وتفادي مشاكل سوء الصياغة القانونية، ومن ذلك مثلاً إيجاد آليات وقنوات تواصل تهدف الى توسيع قاعدة اشراك المختصين والخبراء والمهتمين والمتأثرين بالتشريع الذي سيصدر، وتوثيق الاجتماعات والجلسات النقاشية لمسودة التشريع، ومحاولة وضع مذكرات توضيحية للنصوص القانونية المقترحة للاستفادة منها لاحقاً عند فهم النص القانوني وتطبيقه.

الثاني: دعم وتعزيز وتكثيف الجهود لتبادل الخبرات بين الدول في مجال الصياغة التشريعية بمجالاتها المتعددة.

ثانياً: دور التشريع في تسهيل بيئة الاستثمار

تسهيل بيئة الاستثمار يستدعي منظومة تشريعية تستجيب للتفاعل مع المتغيرات التي يشهدها العالم دون إخلال بثوابت الدولة وثقافتها وبنيانها الحضاري. وفي ظل تنامي الربط بين حكم القانون والتنمية اكتسب موضوع تعزيز قدرات الصياغة التشريعية أهمية بالغة. وإن دعم عملية الإصلاح التشريعي في الدول لتسهيل بيئة الاستثمار يأتي من خلال الحوارات والنقاشات وبرامج التدريب لخلق حالة من التفاعل فيما بين أطرافها وبين الجهات الواضعة للتشريع لتكوين ثقافة واضحة في أصول وضوابط صياغات التشريعات النازمة للاستثمار للوصول الى معرفة علمية متطورة قابلة للتطبيق العملي، ويأت ذلك من خلال:-

- 1- تنفيذ حلقات نقاشية متخصصة لمواكبة التطورات التشريعية في تسهيل بيئة الاستثمار، يشارك في أعمال هذه الحلقات النقاشية خبراء ومتخصصون من الجهات الرسمية ذات الصلة بالعملية التشريعية وكذلك مؤسسات المجتمع المدني، وبمشاركة المعنيين والمختصين والمهتمين بموضوع الاستثمار.
- 2- تنفيذ برامج تدريبية متخصصة بالأسس السليمة للصياغة التشريعية بصورتها المنسجمة مع المعايير الجاذبة لبيئة الاستثمار، وكيفية الرقابة على جودتها.
- 3- تنفيذ نشاطات وعقد مؤتمرات تهدف إلى نشر الثقافة القانونية وتحقيق المعرفة بالأحكام القانونية الجاذبة للاستثمار، وإبراز مدى جودة هذه التشريعات.
- 4- الاستفادة من الخبرات الدولية في هذا المجال، ومن مخرجات المؤتمرات الدولية، والندوات والاجتماعات الداخلية في الدولة، ومن الأبحاث العلمية المتخصصة في بيئة الاستثمار.
- 5- ايجاد قناة تواصل فعالة بين الدول لتبادل الخبرات بشكل دوري في هذا المجال، وأرى أن يضطلع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية بهذه المهمة.
- 6- إجراء دراسة لواقع البيئة الاستثمارية في الدولة، ووضع تقرير مفصل بنتائجها، والخروج بتوصيات تشكل مرجعاً أساسياً للمختصين والعاملين في حقل صناعة التشريع وصياغته.

وأخيراً أشير إلى ان مراعاة هذا المحور تكون بالتركيز على ثلاثة أنواع من التشريعات:

الأولى: التشريعات التي تعالج احكام الاستثمار وتسهيل اجراءاته والمزايا والتسهيلات المترتبة عليه والجاذبة له والمؤسسات القائمة عليه.

الثانية: والتي لا تقل أهمية عن الاولى والمرتبطة بها بشكل وثيق التشريعات التي تنظم مسألة حل النزاعات وسهولة إجراءاتها وسرعة الفصل فيها والقواعد القانونية الدولية والداخلية التي تطبق عليها ومدى حرية اللجوء الى الجهات الدولية لاقتضاء الحقوق.

الثالثة: فهي التشريعات التي تحكم عمل المؤسسات الرقابية وتعزيز قدرتها على تفعيل مبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد المالي والإداري بأشكاله المتعددة.

فكما هو معلوم أن تقدم الدول يعرف من تطور تشريعاتها.

ثالثاً: دور دراسة الأثر التشريعي في فعالية وجودة التشريع

لا شك أن هذا المحور ركيزة من ركائز المحورين الأول والثاني، فقياس الأثر التشريعي أداة مهمة للوصول الى الاستقرار التشريعي وإلى وضع نصوص قانونية ملائمة لخلق بيئة الاستثمار.

تقييم الأثر التشريعي كما هو معلوم عبارة عن أداة تستخدم لدراسة المزايا والتكاليف والآثار المحتملة المترتبة على التشريعات من حيث الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإن غياب هذه الأداة يترتب عليه عدم القدرة على الكشف المبكر عن الآثار غير المباشرة وغير المرجوة لمحاولة تفاديها.

فمثلاً صدور تشريع معين سيؤدي الى تحقيق فائدة لقطاعات معينة والتأثير سلباً في أخرى، لذا يجب قياس مقدار الفائدة المتحققة وحجم التأثير السلبي من جهة أخرى؛ أي لا بد من وجود دراسة بحثية توضح الآثار المحتمل حدوثها اضافة الى المنافع المتوقع حصولها.

علاوة على ذلك قد نجد بعض التشريعات لا تنفذ تنفيذاً فعالاً ومرد ذلك:

- 1- كون الدراسة اقتصرت على جوانب من المشكلة دون أخرى.
- 2- عدم مطابقة نصوص التشريع لأهداف السياسات الحكومية في التنمية والادارة الرشيدة التي وضع لتحقيقها.

3- سوء فهم المشكلة، وضعف الحلول المقترحة.

4- تضرر مصالح بعض الأفراد أو حرمانهم من دخل معين.

هذا الأمر استدعى الدول الى ايجاد مرجع علمي لتقييم الاثر التشريعي وفقاً لمنهجية علمية وعملية واضحة تقوم على فكرة التحديد الدقيق للمشكلة والأهداف المرجوة من التشريع ومن ثم المفاضلة بين الخيارات المتعددة لمعالجة المشكلة.

ونشير الى أن فكرة قياس الأثر لا ينحصر بالتشريعات فقط بل ايضاً بالقرارات الحكومية، فكل قرار أو إجراء حكومي لا بد أن يكون مستند الى أداة قياس أثر هذا التدخل.

كما نشير الى أن بعض التكاليف والمزايا الاجتماعية كالبطالة والبيئة والثقافة أمور يصعب قياسها ولكن الضابط هنا يكون في أن يأت التشريع مراعيّاً لهذه المسائل عند العملية التشريعية، أي أن يأت التشريع لصالح الطبقات الفقيرة ومحافظاً على البيئة ومراعيّاً للثقافة المجتمعية، على نحو نتجنب معه الأضرار التي قد تلحق بهذه الأمور نتيجة عملية الاصلاح الاقتصادي التي تهدف الى تنمية المجتمع بشكل عام.

وهنا تظهر أهمية مذكرة البيانات التشريعية والأسباب الموجة للتشريع وضرورة إعدادها بشكل دقيق وشامل لكل الظروف الحالية والاحتمالات المستقبلية.

وبالتالي يمكن اجمال الفوائد التي يحققها دراسة الأثر التشريعي بما يلي:

1- تمكن من فهم أفضل للنتائج المتوقعة من التشريع، ومعرفة الجوانب الايجابية والسلبية بما في ذلك المزايا والتكاليف.

2- توفر حلول وبدائل متعددة وخيارات تؤدي الى تبسيط الإجراءات دون تعقيدها.

3- تزيد من الشفافية بإعطاء المتأثرين من التشريع بإبداء آرائهم أثناء عملية إعداد التشريع، وبالتالي يتحقق لدينا التشاركية والتغذية الراجعة.

4- تسهم في تحسين جودة التشريعات أي تطويرها وملائمتها.

5- تعزز فاعلية التشريع وتحسن جودته ، أي يسهل تطبيقها وتقبلها من المخاطبين بها.

6- تسهم في التشارك بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع، نتيجة اشراك هذه الجهات عند اعداد التشريع.

7- تساعد على العمل بطريقة علمية واضحة ومحددة.

8- تمكن من إجراء تحليل مقارنة بين الواقع قبل التشريع وبعده.

وعليه فإن التشريع الذي لا يستند الى دراسة الأثر التشريعي سيؤدي في الغالب الى عدم تحقيق الهدف المرجو منه، وعدم الاستفادة من الفوائد التي يحققها دراسة الأثر التشريعي السابقة الذكر.

ونشير إلى أنه ليس هناك نموذج عالمي موحد لتقييم الأثر التشريعي بل توجد مجموعة من العناصر التي ينبغي توافرها في هذه الوثيقة، وهي:

1- تحديد دقيق وواضح للأهداف المرجو تحقيقها من التشريع.

2- عقد اللقاءات التشاورية للوقوف على معالجة الاشكالية بدقة.

3- أن تتضمن الوثيقة دراسة تحليلية لكافة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وأخيراً أبين ان مراعاة هذا المحور تكون بما يلي:-

1- اعتماد الدولة وثيقة تقييم وقياس الاثر التشريعي من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، يشكل مرشداً للمؤسسات في اعداد التشريعات الخاصة بها، وإلزام هذه المؤسسات بالنقيد بها.

2- العمل على تطوير المهارات والقدرات لدى العاملين في اعداد التشريعات حول الاجراءات والمراحل اللازمة لإعداد وثيقة تقييم الأثر التشريعي، لإكساب الفئات المستهدفة القدرة على صياغة هذه الوثيقة ومعرفة بنودها المختلفة وآلية صياغة هذه الاقسام من النواحي العملية وآليات التحليل والتقييم والمناقشة والمشاورات العامة وفقاً للسياسات الجيدة على المستوى الدولي.

مساعد مستشار/ رئيس قسم تحديث التشريعات وتطويرها

د. ابراهيم محمد الرمانة