

سلطنة عُمان
وزارة العدل والشؤون القانونية

ورقة عمل حول
" دور دراسة الأثر التشريعي في فعالية وجودة التشريع "
إعداد

سعادة الدكتور/ يحيى بن ناصر الخصيبي
وكيل وزارة العدل والشؤون القانونية

والمقدمة في/

الاجتماع التاسع عشر لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية
المنعقد في بيروت يوم 2020/9/14م عبر تقنية الفيديو كونفرس

تمهيد:

التشريع هو أحد أهم الأدوات التي تلجأ إليها الحكومات في الديمقراطيات الحديثة من أجل تحويل السياسة العامة للدولة إلى واقع.

ويسبق صدور التشريع عمل شاق على درجة عالية من الدقة والحرفية، تشترك فيه السلطان التنفيذية والتشريعية، من خلال الأجهزة التابعة لكل سلطة، والتي تعمل في منظومة إعداد وصياغة مشروعات القوانين.

وتعد الصياغة التشريعية هي الأداة الرئيسية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في أي دولة، لما تتصف به من خصائص ومميزات ترتقي بمستوى النصوص التشريعية التي تنظم شؤون المجتمع من جميع النواحي.

لذا لا بد أن تنال الصياغة التشريعية العناية الكافية من الجهات التي تتولى صياغة النصوص التشريعية من حيث صياغة التشريع بأسلوب علمي وفني ينم عن مهارة واتقان، واتباع لمعايير الصياغة التشريعية.

فإعداد التشريع يمر بمراحل متعددة ومتتالية، تسلم كل منها إلى المرحلة التي تليها، منذ مولد أو بزوغ فكرة التشريع، وحتى إصداره ونشره في الجريدة الرسمية ليطبق على الجميع.

وفي هذا السياق يتعين عدم الخلط بين مرحلة الصياغة التشريعية، وسائر مراحل منظومة التشريع. فصحیح أن الصياغة التشريعية تعد أحد أبرز مراحل منظومة التشريع، إلا أنها ليست المرحلة الوحيدة، بل يسبقها، ويليهها، مراحل شديدة الأهمية.

ومنظومة التشريع تعتمد على جهد وعمل من ينتمون إلى طائفتين أساسيتين، مختلفتين في طبيعة عمل ودور كل منهما، أولى الطائفتين تضم واضعي السياسة التشريعية، وثانيها تضم محترفي الصياغة التشريعية، وكما يبين من اسم كل طائفة من هاتين الطائفتين، فإن من يضع السياسة التشريعية يكون عادة من المنتمين إلى فئة الساسة كرئيس الدولة، ورئيس الحكومة، والوزراء، وأعضاء التكتلات البرلمانية، والأحزاب السياسية.

بينما من يحترف الصياغة القانونية لا يشترط أن يكون من طائفة الساسة، وإن كان لا يوجد ما يحول دون ذلك، ولكنه ينبغي أن يكون من القانونيين ذوي الخبرة في الصياغة التشريعية والدراسة بأصول وقواعد علم الصياغة التشريعية.

ولكل من هاتين الطائفتين دوره المهم في منظومة التشريع، ففي مراحل ما قبل التشريع يبرز دور السياسة التشريعية، بينما يختلف الحال عند الشروع في عملية الصياغة، إذ يكون الدور الأبرز لمحترفي الصياغة التشريعية، ويتبادل كل من واضع السياسة والصائغ الدور المهم والمؤثر في المراحل التي تتلو عملية الصياغة.

وخلاصة القول، أنه طوال المراحل التي تستغرقها عملية إعداد وصياغة ومراجعة التشريع، وسواء أكان الدور الأبرز هو لواضع السياسة أم لمحترف الصياغة، فإن كل منهما يحتاج إلى أن يقوم الآخر بالدور المنوط به على الوجه الأكمل، حتى يتمكن هو من القيام بدوره أيضا على النحو المأمول.

ومن أهم الأمور التي يجب مراعاتها عند القيام بإعداد ومراجعة وصياغة التشريع ضرورة تجنب ما تعاني منه التشريعات الصادرة في وطننا العربي، حيث تبرز المشكلة بأن أغلب التشريعات المقدمة من سواء من قبل السلطة التنفيذية أو البرلمان تتبع أساليب التجربة أو النقل من تشريعات مماثلة، ولم تتبع عملية قياس الأثر التشريعي، وبالتالي كان من الطبيعي أن تأتي معبرة عن نظرة سطحية غير مدركة لآليات صنع القرارات أو التشريعات قبل إصدارها، فضلاً عن تجاهل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية المترتبة على العمل بالتشريع بعد وضعه موضع التطبيق العملي. لذا فإن على السلطتين التنفيذية والتشريعية عند وضع التشريعات الالتزام بأصول الصياغة التشريعية التي هي عبارة عن عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ. ومن هنا ونظرًا لأهمية قياس أثر التشريع في فعالية وجودة التشريع كأساس لجودة التشريع، فإن بعض الدول المتقدمة قامت في هذا المجال بتقنين عملية قياس أثر التشريع، بل خلق مؤسسات لمراقبته، من خلال جهاز خاص في الدولة يتألف من صائغين متخصصين في القانون يتولون قياس أثر التشريع قبل إصداره.

وسنتناول دور الأثر التشريعي في فعالية وجودة التشريع من خلال المحاور الآتية:

المحور الأول: مفهوم ومحددات قياس الأثر التشريعي.

المحور الثاني: دور السلطة التنفيذية في قياس الأثر التشريعي.

المحور الثالث: دور السلطة التشريعية في قياس الأثر التشريعي.

المحور الأول: مفهوم ومحددات قياس الأثر التشريعي:

بادئ ذي بدء يمكن تعريف أسلوب تقييم الأثر التشريعي «Regulatory Impact Analysis» بأنه أداة تنظيمية تستخدمها الحكومات بغرض دراسة الحاجة إلى إصدار تشريع معين، وتحديد نوعه، وقياس مدى انعكاسه على الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية في الدولة، وتحتوي هذه الأداة على مجموعة واسعة من الإجراءات والأساليب التي تؤدي إلى تحسين جودة التشريع، وزيادة كفاءته وفعاليتها. فهو أسلوب منهجي مفصل لتحليل الآثار المحتملة لإصدار تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم، وتقييم ما إذا كان التشريع سيحقق الغاية المرجوة منه، وما إذا كان يتناسب مع الحاجة الفعلية لإصداره. وبحسب تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) فإن دراسة أثر التشريعات هي الدراسة التي تعمل على " فحص وقياس الفوائد المرتقبة والتكاليف والآثار المتوقعة للتشريعات الجديدة أو المعدلة، كما أنها أداة تشريعية مفيدة تُدعم صانعي القرار ببيانات واقعية هامة تساعد على العمل في إطار شامل يمكن من خلاله تقييم خياراتهم وعواقب قراراتهم ".

لذا فقد عمدت العديد من الدول عند قيامها بوضع التشريعات إلى الالتزام بإنجاز دراسات

معمقة، تُساعد على التعرف على تأثير التطبيق المتوقع للتشريع بعد دخوله حيز النفاذ، والإحاطة بأبعاده وكل جوانبه إحاطة شاملة، من أجل تصنيف المزايا والتكاليف المحتملة لتطبيقه، والصعوبات المتوقعة عند تنفيذه.

وعلى الرغم من اختلاف الغرض من إجراء عملية تقييم الأثر التشريعي، واختلاف المنهجيات المتبعة في هذا الشأن، بين دولة وأخرى، إلا أن الخطوات الأساسية التي يجب اتباعها قبل إصدار التشريع، للوصول إلى الغاية المرجوة من إجراء عملية التقييم، تبقى ثابتة.

وهي سبع خطوات أولها: تحديد المشكلة، حيث يتم من خلال هذه الخطوة تحديد الأسباب الفعلية للمشكلة المطلوب معالجتها، عن طريق إجراء وصف تفصيلي لها، بحيث يتضمن هذا الوصف، تحديد الجهات والقطاعات المتأثرة بالمشكلة، والحلول المناسبة لمعالجتها، ودراسة النتائج المترتبة على الأخذ بهذه الحلول.

والخطوة الثانية تحديد الأهداف، وفي هذه الخطوة يتم تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها لمعالجة المشكلة، ومن ثم العمل على تحليل هذه الأهداف، والتأكد من مدى وضوحها وقابليتها للقياس والتطبيق.

أما الخطوة الثالثة فهي جمع البيانات وإجراء المشاورات، وهي الخطوة الحاسمة في تقييم الأثر التشريعي، التي يترتب عليها الحصول على كافة المعلومات والبيانات المطلوبة لتحقيق الأهداف، وذلك من خلال القيام بالبحوث والدراسات، وعقد الاجتماعات وإجراء المشاورات مع الأطراف المعنية في القطاعين العام والخاص، للحصول على إجابات واضحة ومحددة للاستفسارات المطروحة لحل المشكلة.

فيما تتمثل الخطوة الرابعة في تحديد الخيارات البديلة، وتكرس هذه الخطوة، تحليل البدائل المقترحة للوصول إلى الأهداف التي تم تحديدها لحل المشكلة، والتي قد تتضمن تطبيق

سياسات اقتصادية أو اجتماعية.

والخطوة الخامسة تتمثل في تقييم الخيارات البديلة، وتعد هذه الخطوة من بين الخطوات الجوهرية في عملية تقييم الأثر التشريعي، والتي يتم من خلالها الخروج بالتوصيات لاختيار البديل المناسب، بحيث يتم إجراء الدراسات والمقارنات للبدائل المطروحة والمؤشرات المرتبطة بها، كما يتم قياس المنافع والتكاليف، وتحليل المخاطر التي قد تنتج عن تطبيق أي من هذه البدائل، وتحديد الآليات الواجب اتخاذها لمواجهة هذه المخاطر.

أما الخطوة السادسة فهي التنفيذ، ويتم من خلالها اختيار البديل الأمثل لحل المشكلة، وتحديد الأداة التشريعية المناسبة لمعالجتها، سواء تمثل ذلك في إصدار تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم، على أن يراعى عند إعداد المسودة الأولية للتشريع المقترح إصداره، دراسة مدى توافقه مع أحكام الدستور، وانسجامه مع المعاهدات والاتفاقيات التي تكون الدولة طرفاً فيها، بالإضافة إلى دراسة مدى تأثيره على التشريعات النافذة في الدولة.

والخطوة الأخيرة المتابعة والتقييم، وهذه الخطوة لاحقة على إصدار التشريع ووضعه موضع التطبيق، والتي يتم من خلالها وضع نظام لمتابعة وتقييم التشريع الذي تم إصداره، بغرض التحقق من فعاليته في حل المشكلة، وقياس مدى تحقيقه للأهداف

التي وضع لأجلها، بالإضافة إلى تحديد المعوقات التي تخللت تطبيقه، بحيث يتم إعداد تقرير مفصل، يتضمن كافة النتائج والآثار المترتبة على إصداره.

المحور الثاني: دور السلطة التنفيذية في قياس الأثر التشريعي :

لاشك أن جودة التشريع تتأثر بمدى كفاءة الإعداد ودراسة الآثار المحتملة، أو المصاحبة لتطبيقه، والتعرف على نتائجه المتوقعة منه، ومناقشة البدائل المتاحة للتنفيذ أو لتغيير السياسات، بمعنى أنه كلما تم التعرف على تأثير التطبيق المتوقع للتشريع قبل وضعه موضع التنفيذ، كلما انعكس ذلك بشكل إيجابي على التطبيق الجيد، وساهم أيضاً في توفير بيئة مناسبة من المتابعة والمسائلة والشفافية من ناحية، وزيادة المشاركة المجتمعية لتحديد الأولويات والإختيار بين البدائل المختلفة؛ ومن ثم تحقيق الرضا أو الإجماع على السياسات والتشريعات وإضفاء الشرعية عليها.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ، وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشائها أو يفرض رغبته في إصدارها طبقاً لمطالبه وحاجاته، وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع، ويكون التشريع الإجماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصانع بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية ليجسدها في " مشروع تشريع ".

ولهذا نجد في النظام مثلاً أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستورياً وفنياً قبل عرضه على البرلمان، كما نجد أن المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً، ونفس الحال الدور المسند إلى وزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عُمان.

ومن هنا يتبين أنه على الحكومة عندما تريد أن تضع مشروع قانون، عليها أن تقيس أثر ذلك المشروع من حيث الضرورات والعوائد والأعباء والصلاحيات وآليات تطبيق أو تنفيذ ذلك القانون.

ويتفق أغلب الفقهاء في هذا المجال بأن دور قياس الأثر في العملية التشريعية يمر بخمسة مراحل:

أولها: أن تكون هناك مشكلة معينة ولا بد من تعريفها، وهل أن التشريع هو التصرف المناسب لحل هذه المشكلة.

والمرحلة الثانية: هي مرحلة التشاورات، أي أن على الحكومة التأكد من الوصول إلى أكبر قدر من المعنيين بالتشريع.

أما المرحلة الثالثة: فهي مرحلة إعداد التشريعات التي تتضمن آلية وضع المشروعات، وهل تقوم تلك التشريعات المقترحة بمعالجة المشكلة على نحو كاف.

والمرحلة الرابعة: هي مرحلة إعادة تقييم التشريع أثناء نظره، وهل لازال يلبي الأهداف المرجوة.

والمرحلة الأخيرة: مرحلة مراقبة التشريعات النافذة، وهل لا زال التشريع يحقق فوائده، وبدون تكاليف غير متوقعة.

وخلاصة القول أنه يتعين على السلطة التنفيذية عند وضع التشريعات الالتزام بأصول الصياغة التشريعية التي هي عبارة عن عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة موجزة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ، لذلك يجب الحذر عند الخلط ولو غير المتعمد بين الصانع

(Drafter) والمشرع (Legislator) فالأول هو مصمم فني، والأخير هو صانع القرار.

المحور الثالث: السلطة التشريعية في قيام الأثر التشريعي:

تُمثل فلسفة التشريع للنائب البرلماني أهمية خاصة، حيث أنها تعتبر حجر الأساس لأحد أهم وظائف البرلمان وهي التشريع، ويأتي ذلك بشكل مباشر عن طريق استنباط واكتشاف الفلسفة الحقيقية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للبرلمان، أو مراعاة فلسفة القانون عند صياغة النائب لإقتراحه للقوانين، وبشكل غير مباشر عن طريق توجيه النائب للبرلمان بضرورة مراعاة الفلسفة الخاصة بالدستور عند سن أي قانون باعتبار أن الدستور هو قمة الهرم التشريعي.

فمن مقومات التشريع الجيد تمكّن النواب من صنع التشريعات من خلال التشاور مع المجتمع والتأثير فيه بشفافية ومعرفة المصالح العامة المستهدفة بالتشريع، ولا بد للنائب عند وضع مقترحات القوانين ومناقشة المشروعات المطروحة، أن يعرف بشكل واضح الأمور الجديدة التي تضمنتها تلك المشروعات والمقترحات، ومدى

التوازن بين أعباء التشريع وعوائد تطبيقه وتوقيت تنفيذه، وآليات إنفاذ التشريع أي وصف كامل لأبعاد التشريع.

ويقع على عاتق عضو البرلمان في هذا المجال أن يحدد أبرز الأحكام الواردة في التشريع مثل الأوامر والجزاءات وآليات الإنفاذ، وعليه أن يشخص الأطراف المعنية بالتشريع من أصحاب المصلحة ودورهم في إنفاذ التشريع ومن يمثلهم وكيفية الإتصال بهم، وأن يقوم بتشريح مواد التشريع لقياس آثارها كل مادة على حدة، ومعرفة نوع التكليف أو المشكلة، ومن هو المكلف أو الجهة المستفيدة.

وينبغي على النائب عند مناقشة المشروعات والمقترحات قيامه بالتشاورات مع الخبراء وأصحاب العلاقة والمصلحة من مشروع القانون لمعرفة أبعاد هذا المشروع العملية وتأثيراته اللاحقة بشكل صحيح، لاسيما في المشروعات ذات التكاليف المالية والإدارية، إذ يقع على النائب معرفة الأعباء الإدارية التي تفرضها الأدوات التشريعية قبل الإفراط في إستخدامها، وحصص البيانات والإحتياجات الفعلية من هذه البيانات والذي يتطلب معرفة شاملة لعدد المستفيدين من التشريع.

وهناك أسئلة حاكمة يجب على النائب مراعاتها والإلتزام بها عند مناقشته لمشروعات ومقترحات القوانين، وهي ضرورة تعريف المشكلة أو المشكلات التي وضع التشريع من أجل معالجتها وتحديد أعراضها وعدم الخلط بين الأعراض والمرض، ومعرفة فترة ظهورها، ولماذا ظهرت، والأطراف المتأثرين بها، والأضرار الناجمة والمترتبة عنها، ومعرفة هل هناك تشريع يتعلق بالمشكلة أو أجزاء منها.

كما وينبغي على عضو البرلمان عند المناقشة معرفة وتحديد البدائل وبلورتها سواء أكانت بدائل تشريعية أم إجرائية، أو بقاء الوضع على ما هو عليه وهو ما يعرف بالبديل (صفر)، وهذا يتطلب تحديد معايير المفاضلة بين البدائل، وفي حالة تبني البديل التشريعي يكون على النائب ضرورة بيان وتحديد مراجعة التشريع في وقت معين ووفق شروط معينة.

ومن جانب آخر لابد أن يفرق النائب بين الغاية من التشريع وأهدافه، لأن الإنحراف عن فلسفة التشريع أثناء صياغته يُعد لغواً يجب أن يتنزه المشرع عنه، لأنه يؤدي إلى إنتاج تشريعات لا تلبي إحتياجات المجتمع.

كما ويجب على النائب مراعاة التدرج المرحلي للأهداف العامة (العدالة، الأمن القانوني، المنفعة العامة)، والأهداف الخاصة وفقاً لأقسام التشريع (التشريعات الجنائية والعقابية، مدنية وتجارية، دستورية وإدارية، إقتصادية وإستثمارية).

وبناءً على ما تقدم فإن النائب البرلماني يجب أن ينظر إلى نوعية التشريع لكي يحدد أهدافه.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قياس أو تقييم اثر التشريعات يساعد صانع القرار ولا يحل محله، فهو أداة للمساعدة في تصميم وتطوير السياسات من خلال تحديد وتقييم المشاكل المطروحة وبلورة الأهداف المرجوة، واكتشاف الخيارات الرئيسية لتحقيق تلك الأهداف، وتحليل آثارها المحتملة على المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والبيئية، ومن هنا تبرز أهمية قياس الأثر بالنسبة للبرلماني في فهم وفحص المقترحات السياسية للحكومة.

ومن جانب آخر نعتقد أنه لا بد من التمييز بين التقييم والقياس، فالتقييم هو الرؤية السياسية للتشريع المبنية على آراء السياسيين الموجودين في الحكومة والبرلمان، أي هو عمل سياسي محض وذاتي معني بترويج السياسيين لتطبيق القانون من خلال آراء المواطنين، في حين أن القياس وسائل كمية يضعها البرلمان من خلال المستشارين والخبراء والباحثين لأجل معرفة أثر التشريع، أي هو عمل علمي موضوعي وهو الذي يقود التقييم لا العكس من ذلك، وهنا المشرع (البرلماني) يعمل على تقليل الفجوة كونه ممثل لإرادة الشعب ما بين التقييم كقرار سياسي وبين قياس أثر التشريع القائم على الجانب العلمي المستند إلى الحقائق، إذ تستخدم مقاييس كثيرة لقياس أثر التشريع منها ما هو كمي مثل التكلفة، ومنها ما هو نوعي مثل درجة رضا الأفراد، وبذلك يتم قياس كل الآثار المحتملة للتشريع بصورة شمولية ومستقلة بعيداً عن تأثيرات الأحزاب السياسية.

الخاتمة:

ختاماً بين ما تقدم الأهمية الكبيرة لدراسة الأثر التشريعي في ضمان فعالية وجودة التشريع، ومن هنا فإنه يلزم على السلطة التنفيذية عند وضع مشروعات القوانين مراعاة الأسئلة الحاكمة في قياس أثر التشريع، وهي هل تم تحديد المشكلة بشكل صحيح، وتبريرات سياسة الحكومة، وهل أن التشريع المقترح هو أفضل الحلول وله أساس دستوري، وما هو الوقت المناسب لطرح التشريع وتنفيذه، وماهية عوائده

وهل هي أكثر من تكاليفه، وهل لدى جميع الأطراف المعنية الفرصة لتقديم آرائهم، وكيف يمكن تحقيق الإمتثال بالتشريع عند إقراره.

والله من وراء القصد وهو الهادي إلى سواء السبيل.