

التشريعات والحكم الجيد

درجت الأدبيات القانونية على تناول القاعدة القانونية على أنها محصلة تفاعل عوامل ومعطيات رئيسية، أبرزها:

- المعطيات الطبيعية، أي الظروف التي يوجد فيها الإنسان والتي يعيش في ظلها سواء كانت ظروفًا مادية مثل (المناخ، التربة، الموقع الجغرافي، التكوين الجسماني) أم ظروفًا معنوية كالحالة النفسية والخلقية والدينية، أو تكون معطيات اقتصادية واجتماعية.. وهذه الحقائق وإن كانت غير كافية لإنشاء القاعدة القانونية إلا أنها تعد المادة الخام الأولية التي يجب أن يقف عليها المشرع عند البدء في التفكير في إنشاء قاعدة قانونية أو محاولة رسم حدود أو نطاق المسائل القانونية التي يستهدف تنظيمها.

- المعطيات التاريخية، أي التراث الذي خلفته الأجيال السابقة من البشرية في مجال ينظم علاقاتها الاجتماعية من أعراف وعادات وتقاليد، والتصورات التي مر بها هذا التراث.. ولكن تلك الحقائق لا تتصف بالجمود كالحقائق الطبيعية فيجوز التدخل في تشكيلها بما يتواءم والظروف العصرية للمجتمع.

- المعطيات العقلية، أي الحقائق العقلية التي يمكن أن يستخلصها العقل من الحقائق الطبيعية والتاريخية، فيقوم بالكشف عنها وتجسيدها.

- المعطيات المثالية، أي آمال الجماعة وأمانها وطموحاتها المستمرة نحو النهوض بالقوانين وتطويرها، وبهذا تكون المعطيات المثالية قادرة على التأثير في المعطيات الثلاثة السابقة.



أ.د. علي الصاوي

ولا شك في أن المشرع في حاجة إلى استحضار هذه المعطيات وتفعيلها معاً، لتحديد أهداف وملامح التشريع المرجو، ثم لصياغته بالطريقة الملائمة. إلا أن صناعة القاعدة القانونية بالمعنى السابق تصبح مجرد مسألة فنية "تقنية"، أكثر منها نشاط سياسي، ينطلق من منهجية أخلاقية ومعايير سياسية أعمق من الجانب التقني، أي تجعل الصياغة التشريعية نتاجاً "للسياسة التشريعية"، وليس العكس. وقد يبدو هذا الأمر مرهقاً وربما يراه البعض تنظيراً أكثر من اللازم والمحتمل، لكنه في الحقيقة تجسيد لمنطق بسيط وهو "الحكم الجيد".

وهناك مدرستان حسب النظرية الغربية لمفهوم الحكم الجيد، الأولى ترى أنه يعبر عن شكل سياسي لنظام الحكم وأسلوب صنع السياسة، بما ينصرف إلى القواعد الأساسية المألوفة للديمقراطية، مثل سيادة القانون، التعددية السياسية والاجتماعية والتسامح والتعبير الحر، حريات وحقوق المواطنة.. وبالتالي فهو أقرب إلى الصياغة الحديثة لمبادئ مستقرة.

أما المدرسة الثانية فتعتبر المفهوم عنواناً لمنظومة أساليب وخطوات الإصلاح السياسي والاجتماعي ككل، مثل اعتماد آليات المحاسبة في مواجهة السلطات العامة، والمطالبة بتوفير مظاهر الشفافية في مؤسسات صنع القرار، وتقييم نوعية الحكم من زاوية الالتزام بسيادة القانون وقدرته على تعزيز فرص والميل إلى المشاركة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. إنه محاولة لوضع تعريف تنفيذي Operational لفاهيم كلية ومؤسسات وأطر سياسية معقدة، مثل البرلمان والحكومة.

بعبارة أخرى، فهذه المدرسة ترى مفهوم الحكم الجيد بشيراً ومؤشراً للانتقال في فكر الإصلاح من التعامل النظري إلى التفكير العملي الذرائعي وتحديد مؤشرات قابلة للقياس لتقويم حالة

الحكم وصنع السياسة، لاسيما في الدول التي تشهد عمليات إصلاح اقتصادي وسياسي. وفي هذا السياق يمكن الحديث عن "معايير الجودة" في مجالات عديدة للإدارة والحكم والمؤسسات السياسية، مثل الحزب السياسي الجيد، والمنظمات غير الحكومية الجيدة، والقطاع الخاص الجيد، والإدارة العامة الجيدة، وصنع السياسات العامة الجيد، والبرلمان الجيد، وكذلك الصياغة التشريعية الجيدة.

التشريع من منظور الحكم الجيد:

الإطار الفكري

برغم ما يعنيه التخصص والتعقيد الفني للقضايا السياسية والتشريعية (اتفاقيات الملكية الفكرية، منظمات اقتصادية معقدة، أمور علمية وتكنولوجية دقيقة..) من تزايد دور أهل الخبرة والفنيين في مواجهة دور أهل السياسة والبرلمانيين في إعداد السياسات العامة وصياغة القوانين فإن هذا التعقيد ذاته يفرض علينا فعل كل ما نستطيع لتمكين النواب من المشاركة الفعالة في مجال السياسة التشريعية والتحكم في توجهات وملامح القوانين حتى لا تترك للفنيين والتكنوقراط، الذين قد يهتمون بالاعتبارات البراجماتية والعملية (مثل التكلفة والعائد المادي، محاكاة نظم "عصرية"...) ربما على حساب الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والسياسية للتشريعات. فالحكمة تقول إن المهندس المعماري الناجح هو الذي يعد تصميماً جيداً لما يريده صاحب العقار وليس لما يريده هو.

هل الصياغة التشريعية هي

السياسة التشريعية؟

الصياغة التشريعية هي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، كي تكون قابلة للتنفيذ. ولهذا، يجب الحذر عند الخلط، ولو غير المتعمد، بين الصائغ (Drafter) والمشرع (Legislator)، فالأول مصمم فني،

والأخير هو صانع القرار، المسؤول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته. وتتمثل العلاقة بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية في عدة أمور، منها:

أولاً، المنهجية التي تتم بها عملية الصياغة، فالتوجه السلطوي يفرز صياغة سلطوية، تميل إلى الصرامة والثبات، ذلك لأنها تكون قد صنعت في أروقة السلطة المركزية، وعندما تدفع بمشروع القانون إلى البرلمان لا تجد قوي فاعلة لتغييره، أو تكون قادرة على تمريره بحالته التي اقترحتها تقريباً، وهو ما لا يتوافر بسهولة في النظم الديمقراطية التي تركز على برلمانات مستقلة تستطيع انتقاد مشروع القانون الذي قدمته الحكومة (سواء مباشرة، أي عن طريق نواب الحزب الحاكم) وتسعى إلى التغيير فيه ويكون لها دور أكبر في إعادة الصياغة.

ثانياً، تتأثر تقاليد الصياغة القانونية بنوعية السياسة التشريعية وما إذا كانت هناك "سياسة" عامة للتشريع أم يقتصر الأمر على معالجات تشريعية لقضايا متفرقة، تثار لأسباب طارئة. ففي الحالة الأولى تنعكس السياسة التشريعية على منظومة القوانين فتساعد على اتساقها معاً من ناحية وسلامة توافقها مع الإطار الدستوري أو السياسي السائد من ناحية أخرى، أما في الحالة الثانية فالأرجح أن تتباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر، وربما من مجلس إلى آخر، فتظهر بوضوح مشكلات مثل "تضارب التشريعات"، وتناقض النصوص والقواعد القانونية وتعددها وكثرتها، وضحالة وركاكة الصياغة أحياناً.

ولا يعني هذا أن الصياغة الجيدة توجد في دول دون أخرى، أو أن العلاقة بين سلطوية ديمقراطية نظام الحكم من ناحية وضعف جودة الصياغة التشريعية من ناحية أخرى هي علاقة مباشرة أو حتى

التشريع من منظور الحكم الجيد

هل الصياغة الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتناسكة فنياً، أم هي التي يتم وضعها بطريقة ديمقراطية ثم نقوم بصياغتها على أسس علمية / فنية؟ سوف نتناول هنا الدلالات التي يحملها مفهوم الحكم الجيد في العملية التشريعية، على مستويين: الأول هو صناعة التشريع، والثاني هو صياغة التشريع.

وبرغم الطرافة والعمق في تشابك الدلالة اللغوية والمنطقية "للصياغة" و"الصناعة"، بمعنى أن الصياغة في ذاتها صناعة وأن الصناعة تنتج في النهاية صياغة، فإن ما نقصده في هذا السياق هو أن صناعة التشريع تعنى تحديد مبرره وأغراضه وملامحه، وهي عمل برلماني / نيابي، بينما نقصد بالصياغة فنون ومهارات بناء النصوص وتحرير القوانين (١). ولأن النائب هو المشرع فإنه قد يكون صائغاً أو لا يكون، ولكن الصائغ ليس مشرعاً، حتى وإن أخذ المشرع بخبرته (٢).

أما مفهوم الحكم الجيد فهو الذي يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسة يتميز بعدة أمور أساسية، أهمها درجة كبيرة من احترام سيادة القانون، والشفافية في صنع القرار، وتشجيع المشاركة في الحياة العامة.

وبنظرة مدققة نجد أن المحك العملي لقياس الحكم الجيد، من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية. فكلما كانت صناعة التشريع مشتركة، وتتحدى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحكم الجيد (٣).

أولاً: "صناعة" التشريع الجيد

يمكن القول إن مظاهر الحكم الجيد

أو يفرض رغبته في إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته. وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية لجسدها في "مشروع تشريع". ولهذا، نجد في النظام المصري، مثلاً، أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستورياً وفنياً، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً. ورغم أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أيّاً من كليهما لا يباين باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذي يفعل ذلك (أو البرلمان والحكومة معاً) كما يصوغها أو يُقرّ صياغتها، تحت الرقابة الدستورية.

من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج وإنما يعني أن برلمانات الحكم الجيد أقرب إلى إفراز صياغة تشريعية تتوافق مع مبادئ الحكم الجيد وأسسها الإجرائية التي تستقر اليوم.

فعلى سبيل المثال، تساعد مظاهر وقنوات الشفافية في برلمانات الحكم الجيد على تطوير وتنقيح النصوص المقترحة وذلك من خلال طرح مشروعات القوانين للرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والفئات المعنية (ضرراً أو نفعاً) بأحكام القانون وأثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضاً، فتخرج القوانين أقرب إلى التطبيق وأسهل للفهم وأيسر في التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية من خلال طرحها على بساط النقاش العام.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشاءها

هى فى ذاتها مقومات التشريع الجيد، فالحديث عن المشاركة هو مقدمة الحديث عن عملية تشريعية جيدة، تمكن النواب من صنع التشريعات، وتمكن المواطنين ابتداء من الوصول إلى النواب والتأثير فيهم. كذلك، فإن حكم القانون يتطلب منطقياً وسياسياً أن تمكن النواب من التشريع ووضع القواعد، فلا يكون برلماناً كياناً امتنع عن رسم سياسة التشريع أو حرم منها. كما أن الشفافية هي الصفة الأصلية للعمل البرلماني، وإلا تحول إلى غير ذلك، وفقد مبرر وجوده.

لهذا، نتحدث اليوم عن تعزيز المبادرة التشريعية ومشاركة النواب في عملية التشريع، وعن دعم القدرات التشريعية للبرلمانات، وعن محاسبة البرلمانات عن أدائها التشريعي ودرجة شفافية أعمالها. من هنا، يمكن تحديد ثلاثة آليات جوهرية لصناعة التشريع الجيد، وهي:

١- المشاركة

أ- تعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية

من المهم مناقشة ثلاثة أمور في هذا الصدد، أولها كفاية الوقت المتاح للنائب لدراسة القضايا موضوع التشريع وصياغته، سواء بمعنى المدة الزمنية التي يمر بها التشريع وحجم التشريعات التي يصدرها البرلمان أو بمعنى استطاعة النائب القيام بهذا كله في ظل التزاماته الحياتية، وأعبائه المجتمعية، ورعايته مصالح دائرته، وقدرته النفسية والصحية. والأمر الثاني يتعلق بدرجة ونوعية وملاءمة وتوقيت توافر الخدمات المعلوماتية اللازمة للتشريع، سواء من خلال المؤسسة البرلمانية أو الحكومة أو عن طريق التفاعل مع هيئات المجتمع المدني. أما الأمر الثالث فهو مستوى المهارات والقدرات الفنية للنائب في مجال صناعة التشريع، ومدى إلمامه بأفضل الممارسات (Best practices) في النظم التشريعية المعاصرة.

ب- تمكين مشاركة القوى الاجتماعية

في صناعة التشريع بمعنى درجة وكفاءة تواصل البرلمان مع هيئات وقوى المجتمع (كالأحزاب وجماعات المصالح وهيئات المجتمع المدني) من ناحية وتمكين مشاركة الأفراد من ناحية أخرى في التعبير والتأثير على عملية إعداد وصياغة التشريعات. ولعل من المؤشرات المموسة لهذا التوجه ما يلي:

- نوعية الخدمات الإعلامية المتوفرة عن الحياة البرلمانية خصوصاً السياسية عموماً ما يتيح للأفراد معرفة المناقشات التشريعية الدائرة.
- درجة انفتاح البرلمان على المجتمع من خلال أدواته المؤسسية (مثل عقد جلسات استماع عامة حول التشريعات ونشر أعمال اللجان بشأن التشريعات..)
- كفاءة وفعالية أداء العضو وإدارته لعلاقته بالدائرة الانتخابية (أي المواطنين / الناخبين)، ومدى كون مكاتب الأعضاء نافذة على وقناة لمشاركة المواطنين في عملية التشريع.

٢- حكم سيادة القانون

القاعدة المفترضة أن التشريعات هي ذاتها التعبير العملي عن حكم القانون، لكن مفهوم الحكم الجيد يتطلب التأكيد من أنها محايدة ومتوازنة (كما نذكر خصوصاً لتشريعات المالية، كالموازنة)، وضمن تطبيق القوانين عموماً من ناحية أخرى.

٣- الشفافية والمحاسبة

- تثير الشفافية والمحاسبة عدة تساؤلات إجرائية في صناعة التشريع الجيد، منها:
- ما الذي وضع موضوعاً على أجندة البرلمان؟ ولماذا يلجأ البرلمان إلى حل تشريعي بشأنها؟، وكيف توصل إلى هذا الحل، وما هي ملامحه؟
 - كيف يتعرف البرلمان على من يؤيد المقترح التشريعي ومن يعارضه، وكيف يتعامل معهم؟
 - ما هي مواقف النواب من التشريع؟ (هل توجد سجلات علنية ودقيقة

للتصويت مثلاً؟)

- ما هي التكلفة المالية للتشريع، في إعداده وعند تطبيقه؟، وكيف يتم حسابها؟
- هل يستطيع المجتمع مراقبة نزاهة العملية التشريعية وتوافقها مع مصالحه (وأساسه الدستوري)؟
- وتحفل الأدبيات بمؤشرات لقياس الشفافية في أعمال المؤسسة التشريعية، أبرزها:

- انفتاح المجلس وعلنية الجلسات. فالبرلمانات الحديثة تتجه لعقد جلسات برلمانية علنية ويتم ضمان ذلك في الدستور، ولا يجوز إغلاق الجلسات إلا بأغلبية برلمانية غالباً (عادية أو خاصة)، وفي بعض الأحيان يقتصر على مسائل معينة تكون محل مناقشة مثل الأمن القومي. والمسألة ليست مجرد الإقرار بعلنية الجلسات البرلمانية، فعلى الرغم من توافرها في اللوائح الداخلية للمجالس العربية فإنه من الصعب في كثير من تلك الدول الحصول على مضابط الجلسات، أو حضور الجمهور العادي هذه الجلسات، بما فيهم ممثلي المنظمات الأهلية. فأغلب هذه الدول تتطلب حصول المواطنين على دعوات خاصة من الأعضاء أو العاملين بالبرلمان لدخول قاعة الجلسة أو حتى لدخول البرلمان، وفي معظمها، يمكن ذلك فقط للصحفيين الحاصلين على ترخيص حضور الجلسات العامة، وفي بعضها يتم نقل هذه الجلسات عبر التليفزيون، ولكن مع الرقابة الحكومية.

- نشر المحاضر البرلمانية

فى أغلب البرلمانات الديمقراطية يتم نشر المحاضر الرسمية وغير الرسمية بعد أيام من انعقاد الجلسات، أو في نفس اليوم، وفي بعض الدول التي لا تنشر إلا المحاضر الرسمية يمكن لوسائل الإعلام الاطلاع على المحاضر غير الرسمية. -حرية الاطلاع على التشريعات والقوانين. أي الاطلاع على المبادرات التشريعية قبل طرحها على جدول أعمال المجالس البرلمانية، وكذلك فيما يتعلق بتداول

المقترحات التشريعية من الأعضاء. فقد يكون هناك مكتب رسمي يختص بإتاحة مشروعات القوانين، وفي بعض الدول الأخرى يتم إتاحة هذه الوثائق لوسائل الإعلام فقط.

– تسجيل نتائج التصويت

قد يكون التصويت في البرلمان علنياً أو سرياً، كما قد يتم تسجيل نتائجه إلكترونياً أو يدوياً. والاتجاه في البرلمانات الحديثة هو استخدام التصويت الإلكتروني لتحقيق قدر أكبر من الشفافية، وقد يتم نشر نتائج التصويت علناً، أو قد تقدمها بعض الدول لوسائل الإعلام فقط.

– شفافية عمل اللجان

يعد انفتاح اللجان من أبرز عناصر الشفافية البرلمانية، ففي أغلب البرلمانات الديمقراطية تكون اجتماعات اللجان مفتوحة للجمهور، بينما قد تسمح بعض الدول لوسائل الإعلام بالاطلاع على تلك الاجتماعات أو نشر محاضرها أو ملخص اجتماعاتها.

ثانياً: "صياغة" التشريع الجيد

الصياغة التشريعية علم وفن. فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في إنشاء القواعد القانونية والتشريعية، وبها يصنع المشرع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية والمثالية للمجتمع. وتكون مهمة المشرع والصائغ هي تحويل هذه المعطيات إلى قواعد قانونية ميسورة الفهم سهلة التطبيق في أرض الواقع.

وهناك عوامل تعزز من "جودة" الصياغة القانونية وتجعلها داعمة للحكم الجيد:

أ- ديمقراطية الصنع.. تدعم الاستقرار التشريعي

الصياغة التشريعية الجيدة هي التي لا تأتي مبتورة، أو غير واضحة، بل تكون مؤدبة للغرض الذي جاءت، ومعبرة عن الواقع الاجتماعي. لهذا، فإن الصياغة الجيدة تميل إلى الاستقرار، أما الصياغة الرديئة فلا تتسم بهذا الاستقرار.

فاستقرار التشريعات يتأتى عندما تكون صياغة القاعدة القانونية متفقة مع الأفكار والتصورات والأغراض التي سعت القاعدة القانونية إلى تحقيقها، وأن تتسم بالوضوح والقبالية للفهم من المخاطبين بأحكامها، ولا تثير المشاكل عند التطبيق.

أي أن الصياغة المستقرة يفهمها الأمي والعالم، أو أي فئات اجتماعية متباينة في مهاراتها العلمية أو اللغوية أو الثقافية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. ومن ثم فإنها صياغة "صالحة" للقاعدة القانونية، فتعيش فترة زمنية طويلة، وإذا تغيرت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالقاعدة القانونية فقد يتدخل المشرع فيها بإجراء بعض التعديلات التي تستوجبها هذه التغيرات دون أن يمس صلب الصياغة المستقرة، أو قد يبقى على الجزء الأكبر من هذه الصياغة كما هو.

وعلى نقيض ذلك تكون الصياغة غير المستقرة. فهي في الغالب لا تعبر عن فكر الجماعة وإنما تمثل رأياً محدداً دون التعبير عن رأي المجموع. فالفكرة القانونية إذا كان مصدرها الجماعة فإنها تساعد على تطوير المجتمع، خاصة إذا كان المجتمع ديمقراطياً، أما في النظم الشمولية والسلطوية فإن القاعدة القانونية تعبر عن الحاكم أو قد تكون انعكاساً لفكرة السلطة الأعلى وعلى المجتمع أن يرضخ لها حتى وإن جاءت غير متفقة مع إرادته.

ب- ديمقراطية الأسلوب.. تدعم الشفافية من المهم أن يكون القانون مصوغاً بلغة بسيطة قريبة ومألوفة من لغة تخاطب الرجل العادي، غير المتخصص في القانون. لهذا، من الأولى بالمشرع والصائغ توضيح فكرة التشريع والتعبير عنها بأبسط الطرق، بما يمكن المواطن من متابعة مدى احترام سيادة وحكم القانون، ومن مراقبة أداء الدولة، تشريعاً وليس فقط تطبيقاً.

ج- متطورة.. تعزز القدرة التنافسية

للتشريع

فالتشريع الجيد له قدرة تنافسية في مواجهة العالم المعاصر، الأمر الذي يتطلب القيام بدراسة وافية ولفترة كافية له. وعند نظر مشروع قانون ما فلا ضرر من عمل دراسة مقارنة مع القوانين المحيطة بنا، للتعرف على التطور التشريعي الحادث في العالم (والذي يفرض نفسه على الجميع، بطريقة أو بأخرى)، لاسيما إذا كان لموضوع التشريع المقترح جذور أو امتدادات في اتفاقيات دولية. فعلى سبيل المثال، سيكون من الصعب وضع قانون وطني لحماية البيئة دون دراسة مصطلحات وأحكام الاتفاقيات الدولية في شأن حماية البيئة، وغير ذلك في التشريعات الاقتصادية (مكافحة الإغراق، حرية التجارة والاستثمار..)، والجناحية، وحقوق الإنسان..

د- متوازنة.. وصدقية للقضاء

الصياغة الجيدة ليست تلك التي تبدو بسيطة ومنطقية فقط، وإنما هي تلك التي تساعد على إنزال أحكام التشريع بعدالة وموضوعية. والقضاء هو الذي يحكم بين الخصوم في المنازعات، على أساس (القانون)، فإذا كانت صياغة القانون متوازنة، تتصف بالوضوح والحسم وفي نفس الوقت تتحلى بالمرونة، فإنها تعين القاضي على إنزال أحكامها بعدالة أكبر. وفي الحقيقة، فإن مطلب التوازن في الصياغة لا ينصرف في هذا المقام إلى مضمون القواعد القانونية أو توجهات المشرع، فهذه مسألة سياسية تحكمها اعتبارات ذاتية لدى الآلة التشريعية، ولكنه ينصرف إلى المرونة في مظلة القاعدة بحيث تعيش مدة أطول، وتنطبق على حالات أكثر، وتسفر عن تعقيدات ولبس أقل عند التطبيق.

كما أن محك اختبار مرونة وتوازن الصياغة يمثلته القضاء بأفضل ما يكون، ولكن بالإضافة إلى ذلك هناك ما يسمى القضاء الواقف والفقهاء القانونيين. فكلما كانت الصياغة مدروسة ومحصنة عن

محل الموضوع. إلا أن هذا الأسلوب قد يعيبه أنه يترك للقاضي إمكانية تحكم أعلى في التقدير (وربما تؤدي إلى الفساد المهني للقضاء). وتلافياً لعيوب كلا الأسلوبين في الصياغة يرى البعض الأخذ بأسلوب مركب، يميل إلى تحديد حدود الحكم بدقة أكبر، ولكنه لا يزال يتسم بالمرونة فيما بين الحدين (مثلاً: عقوبة لا تقل عن كذا ولا تزيد عن كذا لمن فعل كذا).

وباختصار، فلا بد من دراسة كل القوانين جيداً، حتى لا يكون هناك مناطق تشابه بين القوانين تؤدي لحدوث ثغرات، ولكي تكون القوانين واضحة ومحددة وصريحة. وإذا ما قرر المشرع حاجة المجتمع للتدخل التشريعي، فإنه

وبشكل مبسط، يحتاج إلى:
 - النظر إلى دستورية المشروع وتنقيته من شبهة عدم الدستورية.
 - النظر لتشابه مشروع القانون مع القوانين الأخرى السارية.
 - التأكد من الوضوح في كل نص وعدم تكراره.

- دراسة الآثار علمياً حول القانون، حيث إن القانون لا يوضع بناءً على انطباعات، كما أن الوقائع الفردية لا تشكل ظاهرة هامة تستدعي وضع قانون.

- وعندما يبدأ المشرع في معالجة موضوع ما، فمن الأولى أن يحدد:
 • السياسة التشريعية التي يدافع عنها، ويترجم أهدافها لنصوص قانونية في ظلها

• الأهداف التي ينوي تحقيقها.
 • الحق الذي يحتاج إلى الحماية أو الرعاية القانونية

• أستاذ الدراسات البرلمانية - جامعة القاهرة



تؤدي إلى استقرار العلاقات وتسهيل الفصل في المنازعات وتمكن كل فرد من معرفة مركزه القانوني بوضوح وثبات، إلا أنه من شأن هذا الأسلوب في الصياغة أن يجرد الموقف من الظروف الواقعية التي تحيط بالأشخاص أو الوقائع، وتعامل الجميع بمعيار واحد، الأمر الذي قد لا يستقيم مع متغيرات الواقع وطبيعة الحياة الاجتماعية.

أما الصياغة "المرنة"، فهي تمكن القاعدة من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات، وتتيح بالتالي للقاضي حرية التقدير وإمكانية المواءمة، فهي تقتصر على وضع الفكرة تاركة ما يدخل فيها لتقدير من يقوم على تطبيق القاعدة القانونية. فمثلاً القاعدة القانونية التي تترك للقاضي الحكم بإحدى عقوبتين أو بكتيهما معاً، هي قاعدة مرنة تترك للقاضي حرية التقرير حسب الظروف والوقائع والملابسات التي تحيط بالحالة

طريق البحث والتشاور مع المحامين وفقهاء ودارس القانون كلما وفر ذلك عمقاً أكبر لها، وجعلها أقرب إلى التطبيق على النحو المبتغى لدى المشرع.

فالصياغة "الجامدة" تحقق التحديد الكامل للحكم القانوني أو ما يخضع له الأشخاص أو الوقائع، على نحو لا يترك مجالاً للتقدير سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون أو القضاء، وتهدف بالتالي إلى حرمان القاضي من إمكانية تقدير تطبيق القاعدة وإنزال دون أي تمييز بين حالة وأخرى، من حيث الظروف أو الملابسات، ومثال ذلك القاعدة القانونية التي تحدد سن الرشد ببلوغ الفرد سناً معينة لا تدخل بالاعتبار درجة النضوج العقلي، التي تختلف من شخص إلى آخر، فتقرر أن كل من يبلغ الثامنة عشر مثلاً ولم يحجر عليه يعتبر أهلاً لممارسة حقوقه المدنية. ولهذا النوع من الصياغة مزايا وفوائد للعمل التشريعي، فهي

الهامش:

- (١) لهذا سوف لا يبدو غريباً ترجمة Drafter على أنها محرر / صانع التشريع.
- (٢) أكثر من هذا، فإن ما يسمى "أفضل الممارسات" في صياغة التشريعات لا ترمي إلى معنى مضامين التشريعات ولكنها تشير إلى سمات التطور في إعدادها وإخراجها. فالعماري الجيد ليس جيداً إلا لأنه يقدم بناءً جيداً، ولا يسأل عما يفعل ساكنه؟

As defined by UNDP, www.undp.org (٣)