

مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية
في الدول العربية



ندوة بناء القدرات حول

"مراجعة الأطر والأدوات التنظيمية"

بيان المعلومات المرجعية
لمراجعة التشريعات القائمة

11، 12 مارس 2009، القاهرة، مصر



Ministry of State for
Administrative Development



بيان المعلومات المرجعية لمراجعة التشريعات القائمة

الحلقات الدراسية لبناء القدرات بعنوان "مراجعة التشريعات القائمة"

مبادرة الحكامة الرشيدة من أجل التنمية بالبلدان العربية

11 و 12 مارس 2009، القاهرة، مصر

ستنشر SIGMA (مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والاتحاد الأوروبي، وجميولها أساسا الاتحاد الأوروبي) في وقت لاحق من هذه السنة (2009) ورقة سياسات عن موضوع المقاربات الأوروبية لتحسين تدبير مخزون التشريعات وتيسير الولوجية إليه.

ستكون الورقة متاحة على الموقع www.sigmaweb.org وللمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ Edward.donelan@oecd.org

عام

تفسر هذه الورقة المقصود من مخزون التشريعات، والمشاكل المرتبطة بتدبيره، والسبب الذي يجعل تدبيره أمرا رئيسا، و كذا مختلف السياسات والمؤسسات والأدوات المستخدمة لضمان إمكانية الحصول عليه وضمان شفافيته ويغيره. مثلما تبين الكيفية التي اعتمدت بها مقاربات مختلفة في أزمنة مختلفة ولأغراض مختلفة.

وثمة عدد من المهام التي يتعين إنجازها لتدبير مخزون التشريعات في أي كيان أو دولة، وهي كما يلي: تعرفُ مخزون التشريعات، وتخزينه إلكترونيا، ومراجعه كاملا لإزالة التكرار واللبس الذي يسببه الإفراط في التعديلات ووضع بتنبات مؤسسية لحفظه في شكل محكم الترتيب.

وتخلص الورقة إلى أن تدبير مخزون التشريعات لا يقل أهمية عن تدبير تدفق التشريعات الجديدة ب اعتباره وسيلة لصيانة جودة التشريعات ومن ثمة جودة الديمقراطية وسيادة القانون.

خلاصات

تقدم الورقة بضع خلاصات، يمكنها أن تتغير بتغير تعليقات الخبراء الذين توزع عليهم الورقة. أما الخلاصة الأولى فهي أن كل البلدان تواجه تحدي تدبير مخزون التشريعات؛ بينما تواجه البلدان التي اعتمدت مؤخرا، أو تلك التي تخطط لاعتماد، حالة *مكتسبات الجماعة الأوروبية (Acquis Communautaire)* مشاكل مماثلة. وتُستقى من تجربة مؤسسات الاتحاد الأوروبي ومختلف بلدان أوربا ثلاث عبر.

أولى هذه العبر هي ضرورة تعرّف كامل مخزون التشريعات في إي بلد. وثانيها هي أن المخزون ينبغي أن يخزن إلكترونيا بغرض تدبيره. وينبغي لمهمة تخزين التشريعات إلكترونيا أن تضع في الحسبان الاستعمال النهائي الذي سيخصص له المخزون كما ينبغي لها كذلك أن تضع في الحسبان إنتاج تشريعات جديدة، أي تدبير 'تدفق' التشريعات الجديدة. وينبغي مراجعة مخزون التشريعات، قبل أو مباشرة بعد تخزينه، لتحديد التشريعات التي يُعى إلى إلغائها أو إلى إلغائها وإعادة سنّها في صيغة أيسر على الفهم.

وآخر العبر الثلاث هي أن المخزون ينبغي، بمجرد ما أن يتم إنجاز هذه المهام، أن يحدّث بإخضاعه لمراجعات منتظمة. ويمكن القيام بهذه المراجعات من عدة منظورات: من وجهة نظر إمكانية الحصول على المخزون ووضوح ومدى تلبية الحاجات الراهنة، أي مراجعات الشكل، أو من وجهة نظر بيئة الأعمال التجارية أو حفظ القواعد الاجتماعية، أو من وجهة نظر فعاليته في حماية البيئة، أي مراجعات الموضوع.

أما الخلاصة الثانية، فهي أن سياسة تدبير مخزون التشريعات عليها أن تُعدّ وتُصاغ وتُطبّق وفقا لحاجات كل بلد وتماشيا مع وضعية ميزانيته وترتيباته المؤسسية. لكن ينبغي أن يُشأ بمعظم البلدان جهاز يحظى بثقة واحترام كبيرين أو توكل له مسؤولية ضمان انسجام وولوجية المخزون سواء بفعل تدوينات أو توحيديات أو تنقيحات منتظمة¹. وينبغي أن يكون لذلك الجهاز أيضا دورٌ تحديدي التشريعات التي تحتاج إلى تعديل أو إلغاء أو إصلاح. كما ينبغي أن يشمل الجهاز، ضمن مهامه، مهمة مراجعة قرارات المحاكم عند حدوث انتقادات لجوانب تتعلق بشكل التشريع. وعلى الجهاز أن يقدم للبرلمان تقريرا سنويا يحدد فيه المشاكل المتعلقة بالجوانب الشكلية للتشريع. وينبغي أن يخوّل للجهاز الحق في أن يعرض على البرلمان تشريعات تقدّم على أساس غير حزبي من أجل غرض وحيد هو تصحيح الجوانب الشكلية أو السماح بسن نصوص موحدة. وستكون هناك حاجة لرابط وثيق مع البرلمان إذا ما تم اعتماد هذه السبيل. ويمكن للبرلمان أن يضمن بقاء التشريعات منسجمة ومتاحة بعد سنّها، مثلما يمكن أن يؤدي دورا مشابها بالنسبة للتشريعات الثانوية.

والخلاصة الثالثة هي أن غالبية الأدوات لها مساوي كما لها مزايا. فعلي سبيل المثال، تتجلى مزايا التدوين في: أن المستخدمين يحتاجون إلى الاطلاع على نص واحد فقط موثوق منه، وفي حالة *مكتسبات الجماعة الأوروبية 'acquis communautaire'* (كافة النصوص القانونية التي تعتمد عليها المؤسسات الأوروبية) يمكن لحجمها أن يقلص². أما المساوي فتكمن في تزايد صعوبة حصر النصوص ذات الصلة في مدونة واحدة؛ إذ يشمل القانون البيئي، على سبيل المثال، جوانب من القانون الجنائي والقانون الجنائي وقوانين التخطيط إلى غير ذلك من القوانين.

¹ على سبيل المثال، مجلس الدولة في بلجيكا وفرنسا وإيطاليا أو لجنة القانون في المملكة المتحدة

² التوجيه EC/12/2006 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس المؤرخ في 5 أبريل 2006 بشأن النفايات مثال لقانون مدون بناءً على نص سبق توحيد.

مزايا ومساوئ توحيد النصوص القانونية

تتمثل مزية توحيد النصوص القانونية في أنه يمكن قراءة القوانين في نص واحد منسجم بمجرد ما أن يتم تعديل بعضها ببعض في مناسبات متتالية. أما المساوئ فتتجلى في كون التوحيد يتطلب من البرلمان وقتا. وإذا لم تكن الإجراءات مرنة بما يكفي فيتعذر إدراج التصحيحات الطفيفة في النص وغالبا ما يكون من الضروري سن تشريع قبل التوحيد لتكييف السياسات. ويكمن ضعف مقاربة الاتحاد الأوروبي مثلا في غياب الثقة بين المؤسسات، فيستحيل بسبب ذلك على مسار التوحيد والتدوين أن يصحح الأخطاء، حتى الجلي منها.

تنقيح أو إصلاح القانون التشريعي

إن تنقيح القانون التشريعي في معناه الخالص هو إلغاء القوانين البائدة وغير المستعملة. وهو عملية ينبغي القيام بها كلَّ عقد بغرض إعادة نشر قوانين تشريعية منقحة. إلا أنها عملية مكلفة وتستغرق وقتا كثيرا. والمقاربة الأحدث التي اعتمدها البلدان المرشحة وبلدان الاتحاد الأوروبي المحتمل ترشُّحها هي تنقيح كل القوانين ذات الصلة بالأعمال التجارية بهدف إصلاحها لجعلها أكثر ملائمة للأعمال. وبعد إنجاز هذه العملية على قوانين الأعمال، يمكن توسيع نطاقها لتشمل غيرها من القوانين، كالقوانين التي تؤثر على المواطن في حياتها اليومية. وتستقى الأمثلة على ذلك من كرواتيا وصربيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وكذا من مالدوفا.³

توليف بين المقاربات

لعل الخلاصة الأخيرة هي أن المقاربة الأمثل تكمن في تحقيق مبادرة سياسية تؤلف بين عدد من المبادرات الأنفة في سياسة واحدة منسجمة. وهذا النوع من العمل لا يثمر دو ما نتائج واضحة من الناحية السياسية، مما ينشأ عنه التحدي الذي يواجه الاستدامة السياسية. فهذا النوع من العمل يقتضي تكاليف مالية؛ إلا أن هناك تكاليف الفرصة البديلة بالنظر لعدم المشاركة في عمل آخر خلال إنجاز هذا العمل. أما الفوائد فهي جلية من ناحية الحد من عدم اليقين، وكذا من ناحية الوضوح والولوجي وتوفير الوقت عند الاطلاع على النصوص. لكن هذه التكاليف لا تقيّمها البلدان عادة فلا يمكن بذلك إنجاز العمل.

خاص

ستشمل الورقة المجالات التالية:

1. مقدمة
- 1.1. لماذا نواجه مشكلة في تدبير مخزون التشريعات؟
2. ما الجدوى من تدبير مخزون التشريعات؟
 - 2.1. أسباب سياسية لتدبير مخزون التشريعات
 - 2.2. أسباب قانونية لتدبير مخزون التشريعات
 - 2.3. العقيدة
 - 2.4. أسباب اقتصادية لتدبير مخزون التشريعات

³ لا تقتصر هذه المقاربة على أوروبا، إذ التزمت بعض البلدان الجارة للقارة الأوروبية بعمليات مماثلة. فمصر، مثلا، تنجز برنامجا طموحا لإصلاح القانون التشريعي.

3. ما هي السياسات المتبعة لتدبير مخزون التشريعات في أوروبا؟

3.1. إمكانية الحصول على التشريعات

3.2. وسائل أخرى للحصول عليها

3.3. خمس قضايا رئيسية

4. أنشطة السياسات التي تؤدي إلى تحسين إدارة مخزون التشريعات

4.2. إدراك وجود قوانين كثيرة، أكثر مما ينبغي

4.1. مراجعات وتدقيقات

4.2. التقاليد المتعارف عليها بشأن: التدوين والتوحيد وإعادة طبع وتنقيح القانون التشريعي

4.3. إصلاحات القانون بصفة عامة

4.4. تدبير مخزون التشريعات – الترتيبات المؤسسية

5. خواتيم

الملحق 1: نظرة عامة عن تدابير مخزون التشريعات في الاتحاد الأوروبي، البلدان المرشحة والبلدان المحتمل ترشيحها

الملحق 2: نتائج إستراتيجية الإصلاح السريع (المقصلة: Guillotine) في سبغ بلدان

مسرد