وثيقة منجزة في إطار مشروع التوأمة المبرم
بين وزارة العلاقات مع البرلمان ومجلس الدولة الإيطالي
وممول من طرف برنامج دعم تسهيل أولويات الشراكة
بين الجزائر والاتحاد الأوروبي

منهجية إعداد النصوص القانونية

2023

تقـديـم

بسم الله والحمد لله
والصلاة والسلام على رسول الله

شيء قيّم أن يختتم مشروع التوأمة المؤسساتية بين دائرتنا الوزارية للعلاقات مع البرلمان ومجلس الدولة الإيطالي بنتائج إيجابية وبمنافع ملموسة، حيث يبدو هذا العمل الموسوم بـ "منهجية إعداد النصوص القانونية"، والذي أُعدّ بعناية فائقة كعصارة قيمة وثمرة جهد جماعي طيلة أشهرٍ عديدة من التنسيق والتعاون بين إطارات وزارة العلاقات مع البرلمان وإطارات عن بعض الدوائر الوزارية (الداخلية – الصحة – السياحة – الثقافة – البيئة) إلى جانب الأمانة العامة للحكومة من جهة، وفريق رفيع المستوى من الخبراء والمختصين عن الجانب الإيطالي من جهة أخرى، بهدف توحيد المناهج والتقنيات المتبعة في صياغة ومراجعة النصوص القانونية وتحسينها لبلوغ الجودة المرجوة من أجل إصدارها خالية من الغموض والنقائص، وبالتالي جعل القاعدة القانونية أكثر وضوحا واستقرارا وفي متناول جميع المهتمين بهذا المجال.

وبإلقاء نظرة أوّلية على هذا المُصنف، فإنها تُعطيك انطباعاً على أنه أداة عمل مُوحدة ومُبسطة تهدف إلى مساعدة المكلّفين بصياغة النصوص القانونية على مستوى كل مؤسسات وهيئات الدولة في إتباع نهج موحد في صياغتها، بغية بلوغ الرشادة في عملية صناعة نصوص قانونية ذات نوعية وحكامة، كما نتطلع من خلاله أيضا للاحتكاك بتجارب ومقاربات أخرى والتعرف على أحسن الممارسات.

لقد أضحت اليوم هيئات الدولة تولي أهمية بالغة لعملية صياغة التشريع نظرا لتداعياتها على جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية... مما يجعلها مطالبة بشكل أكبر لأن تقوم بمُراجعات عميقة لواقعها ولطرق ومناهج عملها، ولإعادة ترتيب أولوياتها من حيث الغايات والأهداف والوسائل المتاحة وحتى مواردها البشرية والمادية، ولعلّ عقد مثل هذا النوع من التوأمات لدراسة المواضيع التي تهتم بعملية إعداد القوانين، سيُفعّل لا محالة وبشكلٍ جدّي دور الإدارة (حكومة أو برلمانا) ويُعزز من مكانتها في هذا المجال.

آمل أن يكون هذا المصنّف الذي يجمع في طياته مجموعة من التقنيات تتعلق بجودة النصوص من الناحية الشكلية، المتعارف عليها والمصاغة في أربع لغات، مرجعا علميا وعمليا يساعد الصائغ على النجاح في مهمته ويساهم في إيصال مضمون النص القانوني إلى مستعمليه.

كما ليسعني، في الأخير، إلاّ أن أشيد بهذا العمل المشترك بين دائرتنا الوزارية ومجلس الدولة الإيطالي، الذي سيساهم بلا شك في تنويع مجالات الشراكة وتعزيز علاقات التعاون والصداقة بين بلدينا التي تعرف حاليا دفعا متميزا.

الأستاذة بسمة عزوار

وزيرة العلاقات مع البرلمان

منهجية إعداد النصوص القانونية

الفهرس

القسم الأول: تقنيات صياغة النصوص القانونية

الفصل الأول: الضوابط العامة للنص القانوني

الفرع الأول: عنوان النص القانوني

الفرع الثاني: الديباجة

الفرع الثالث: عناصر النص القانوني

الفصل الثاني: القواعد الشكلية - اللغة القانونية

الفرع الأول: المصطلحات

الفرع الثاني: الأفعال

الفرع الثالث: المختصرات والاختصارات اللفظية

الفرع الرابع: حروف العطف

الفرع الخامس: عبارات وكلمات الربط بين الأحكام

الفصل الثالث: تقسيمات النص القانوني

الفرع الأول: ترقيم المواد وعنونتها

الفرع الثاني: التقسيمات الداخلية للمواد

الفرع الثالث: تقسيم النص القانوني على مستوى أعلى من المادة

الفصل الرابع: العلاقة بين النصوص والنصوص المعدِّلة أو الملغية لها

الفرع الأول: النصوص المعدِّلة والملغية

الفرع الثاني: النصوص المعدِّلة

الفرع الثالث: ترقيم الفقرات في النصوص المعدِّلة

الفرع الرابع: المراجع القانونية الداخلية

الفرع الخامس: المراجع القانونية الخارجية

الفصل الخامس: الجوانب الموضوعية لصياغة النص القانوني ومضمونه

الفرع الأول: الخصائص الأساسية للنص القانوني وهدفه

الفرع الثاني: نطاق تطبيق النص القانوني

الفرع الثالث: التعاريف القانونية

الفرع الرابع: الأحكام الموضوعية والإجرائية والجزائية

الفرع الخامس: إدماج المعاهدات أو الاتفاقات الدولية في النظام القانوني الداخلي

الفرع السادس: منع استعمال القواعد غير المتجانسة

الفرع السابع: تاريخ بداية سريان مفعول النص القانوني وتنفيذ مختلف أحكامه

الفرع الثامن: القواعد الانتقالية

الفرع التاسع: الأحكام التي تحيل إلى التدابير التنفيذية

الفرع العاشر: النشر

الفرع الحادي عشر: الملاحق

القسم الثاني: مدخل إلى أدوات الجودة القانونية

الفصل الأول: أسباب التطرق إلى الجودة القانونية (better regulation)

1.1 مشاكل جودة القواعد القانونية وأسبابها

2.1 الحلول: قائمة الرقابة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

الفصل الثاني: الإطار الخاص بأدوات التشريع الأفضل -**1**. أدوات المخزون القانوني

1.2 التبسيط

2.2 التقنين

الفصل الثالث: الإطار الخاص بأدوات التشريع الأفضل -**2**. أدوات التدفق القانوني

1.3 تحليل الأثر القانوني

2.3 الاستشارة

3.3 التحقق من الأثر القانوني

القسم الأول

تقنيات صياغة النصوص القانونية

الفصل الأول: الضوابط العامة للنص القانوني

الفرع الأول: عنوان النص القانوني

1. يتضمن عنوان النص القانوني نوعه وموضوعه الرئيسي ورقمه وتاريخ المصادقة عليه، باستثناء المراسيم والقرارات والمقررات الفردية.

2. يتميز العنوان بالدقة والموضوعية والوضوح، وينبغي عند صياغته تجنب العبارات التي تنطوي على تقييمات ذاتية وتلك التي تعبر عن التمنيات، والأمر ذاته ينطبق على الاستشهاد بمرجع قانوني معين (تاريخ أو رقم المرجع القانوني وعنوانه).

3. ينبغي إعادة صياغة العنوان في حال إدخال تعديلات جوهرية على النص الأصلي.

الفرع الثاني: الديباجة

1. يقصد بـ "الديباجة" الجزء الموجود بين العنوان وأحكام النص، أي قائمة التأشيرات والصيغ الرسمية المحيطة بها.

2. لا تحتوي التأشيرات المشكلة للديباجة على عناصر غير مجدية، بل تهدف للإشارة إلى ما يأتي:

أ) الأساس القانوني الذي يعتمد عليه النص، لاسيما الأحكام المتعلقة بمنح صلاحية اتخاذ النص، وكذا السند القانوني لمختلف أحكامه. وفي حال تعدد الأسس القانونية، فيتعين إدراجها في سطور منفصلة بدءا من المصدر الأهم إلى الأقل أهمية ومن الأقدم إلى الأحدث. ونظرًا لأهمية المقتضيات، يتعين ذكر العنوان الكامل للنصوص القانونية مع احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية.

ب) المراحل الإجرائية المتبعة، لاسيما:

- نوع الإجراء المتخذ (عادي أو خاص)؛
- التقرير (المبادرة، الاقتراح)، المعد لاتخاذ النص؛
- الاستشارات والآراء المعتمد عليها لاتخاذ النص، إن اقتضى الأمر.

3. عادة ما تبدأ المقتضيات بصيغة واحدة هي "بمقتضى".

4. يمكن التذكير بالأحكام القانونية الأكثر عمومية في عرض الأسباب.

الفرع الثالث: عناصر النص القانوني

1. يجب أن يكون النص القانوني ذو مضمون منسجم سواء تعلق الأمر بالنص ككل أو بمختلف أجزائه.

2. يتضمن النص القانوني بشكل عام:

أ) مقدمة تحتوي على التعاريف ونطاق التطبيق والمبادئ، عند الاقتضاء؛

ب)جزءًا رئيسيا يتضمن أحكاما مشتركة وخاصة بمضمون النص وأحكاما إجرائية مقسمة بدورها إلى عدة أجزاء، إذا اقتضت الضرورة ذلك؛

ج) جزءًا يحتوي على أحكام مالية وجزائية وأحكام انتقالية عند الاقتضاء؛

د) جزءًا أخيرا مخصصا للأحكام الختامية، المتعلقة بتطبيق النص ودخوله حيز التنفيذ، وإلغاء الأحكام السابقة المخالفة له، ونشره.

3. تتم صياغة كل حكم بطريقة واضحة وبسيطة ودقيقة، مع تجنب الغموض والعناصر غير المجدية.

4. دائما ما تشير الأحكام الاستثنائية وتلك التي تسري على حالات خاصة إلى الحكم المتضمن للقاعدة العامة التي استثنيت منها.

الفصل الثاني: القواعد الشكلية - اللغة القانونية

الفرع الأول: المصطلحات

1. يتعين استخدام نفس المصطلحات للتعبير عن نفس المعنى في كامل النص (العنوان والمواد والملاحق).

2. يجب تفادي استعمال المترادفات، حيث ينبغي استخدام نفس المصطلح للتعبير عن مفهوم معين.

3. لابد من تخصيص أولى أجزاء النص لتعريف مختلف المصطلحات المكرسة فيه لضمان فهمه وتطبيقه على أكمل وجه.

4. من الضروري كذلك استعمال المصطلحات المكرسة والمعتمدة.

5. حرصا على ضمان انسجام الأحكام الواردة في مختلف النصوص وعدم تناقضها وتجانس مصطلحاتها، لابد من الاحتفاظ بنفس التعريف المكرس في النصوص القانونية الأخرى كقاعدة عامة. إلا أنه وفي بعض الحالات التي تستدعي استعمال تعريف مختلف، فيجب أن يراعي التعريف الجديد خصوصيات النص القانوني.

6. يمكن أن ترد التعاريف كذلك في الملاحق في بعض الحالات الخاصة.

7. ينبغي تفادي استعمال المصطلحات الأجنبية، إلا إذا كانت معتمدة في اللغة القانونية ولم يكن لها أي مرادف مكافئ لها في هذه اللغة.

8. إذا كان المصطلح المستخدم في اللغة المتداولة يحمل معنى تقنيا وقانونيا، فيجب الإشارة إليه بوضوح في الجزء المخصص للتعاريف داخل النص.

الفرع الثاني: الأفعال

1. الفعل المضارع هو الفعل المستعمل في صياغة الحكم القانوني.

2. يستخدم فعل " يلغي" لاستبعاد بعض الأحكام الواردة في النصوص القانونية (مادة أو فقرة أو بند أو مطة).

3. يستخدم فعل "يحذف" عندما يتعلق الأمر باستبعاد جملة أو كلمة أو عدة جمل أو كلمات من الحكم القانوني.

الفرع الثالث: المختصرات والاختصارات اللفظية

1. تتمثل المختصرات "abréviations" في اقتطاع جزء أو عدة أجزاء من الكلمة أو العبارة التي تتكون منها التسمية.

2. تتكون الاختصارات "acronymes" من الأحرف الأولى لعدة كلمات، ولا تستعمل إلا إذا كانت مصحوبة بتسميتها الكاملة عند ذكرها للمرة الأولى في النص. وفي اللغة الأجنبية تكتب الحروف المشكلة للاختصار اللفظي بالأحرف الكبيرة (majuscules) ولا تفصل بينها نقاط.

3. في حال تضمن النص لأحكام تتعلق بالتعاريف، فينبغي عندئذ تحديد مفهوم الاختصار اللفظي في هذه الأحكام، طبقا للفقرتين 4 و6 من الفرع الأول من الفصل الثاني.

4. عند استعمال اختصار لفظي للمرة الأولى في النص، تُذكر العبارة كاملة تليها عبارة "التي تدعى في صلب النص"، ثم الاختصار اللفظي الذي سيحل محلها، وبعد ذلك لا يُستعمل سوى الاختصار اللفظي في باقي أحكام النص.

الفرع الرابع: حروف العطف

1. تفيد "واو" العطف أن جميع العناصر المذكورة يجب أن تسهم في حدوث الأثر القانوني للحكم، عند توفر بعض الشروط والمتطلبات.

2. تحمل "أو" العاطفة معان مختلفة، حيث تفيد التخيير بين أمرين أو أكثر، أحدهما يستبعد الآخر (أو ما يسمى بالعطف المطلق)، كما قد تفيد إباحة الجمع بينهما، حيث يمكن أن يحدثا معا أو كلا على حدة (وهو ما يسمى بالعطف النسبي).

3. تستعمل "إما" مع "أو" للإشارة إلى العطف المطلق، وفي حالة العطف النسبي تستخدم الصيغ التي تدل بوضوح على إمكانية الجمع في النص، على غرار "أو" أو "بصفة مشتركة أو بالتضامن" وما يشابهها، وفي هذه الحالة يتعين تفادي استعمال عبارة "و/أو" قدر الإمكان.

الفرع الخامس: عبارات وكلمات الربط بين الأحكام

1. العبارات والكلمات الشائع استعمالها للإشارة إلى الربط بين الأحكام هي:

أ) "دون الإخلال بـ "(sans préjudice): ويقصد بها أن القاعدة التي سيأتي ذكرها لا أثر لها على تطبيق قاعدة أخرى نرغب على وجه التحديد عدم استبعادها، حيث يمكن تطبيقها بدورها، وهي مرادفة لعبارة "بصرف النظر عن"؛

ب) "مع مراعاة"(sous réserve): تدل على نظام الأولوية بين حكمين متنازعين، ينتميان إلى نصين مختلفين أو يتواجدان داخل النص ذاته، وتعني أن الحكم المقصود ليس له أثر إلا إذا كان النص المعني بالمراعاة لا يمكن تطبيقه؛

ج) **"بغض النظر"(nonobstant):** تعني أن القاعدة التي سيأتي ذكرها ملزمة، ولا يمكن للقواعد الأخرى السارية أن تعيق تطبيقها ("بغض النظر عن جميع الأحكام المخالفة... ، بغض النظر عن أحكام المادة 2...")؛

د) **"خلافا لـ" (par dérogation):** تشير إلى الحكم الذي لن يتم التقيد به على وجه الخصوص ("خلافا لأحكام المادة 3 ..."؛ "خلافا لأحكام هذا المرسوم")؛

هـ) **"غير أن" (toutefois):** تقيد هذه العبارة نطاق حكم قانوني معين وتعلن عن نظام قانوني خاص (يشمل هذا التكوين ما لا يقل عن عشر ساعات تتعلق بأخلاقيات المهنة خلال السنتين الأوليتين للنشاط المهني [للمحامي]، غير أنه خلال هذه الفترة....")؛

و) **" لاسيما" (notamment):** تستخدم عبارة "لاسيما" عندما يتعلق الأمر بتقديم توضيحات غير شاملة عن:

1) محتوى لائحة معينة؛

2) عناصر خاصة ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند إجراء تقييم أو تأهيل معين؛

3) تدابير مفروضة في هذا الظرف أو ذاك على وجه الخصوص.

ينبغي تفادي استعمال كلمة "لاسيما" عندما يتعلق الأمر بتحديد نطاق منع معين، وكذلك حينما يتبين بأن هذه الكلمة تسبق تعدادا شاملا لجميع الحالات الممكنة، عند ذكر الحالات التي يطبق فيها تنظيم معين، وبالتالي يكون استعمالها من باب العناية بالأسلوب لا غير.

ز) **"عند الاقتضاء"**: تعني أن القاعدة المذكورة لا يمكن تطبيقها إلا عند توفر شروط أو ظروف معينة.

الفصل الثالث: تقسيمات النص القانوني

الفرع الأول: ترقيم المواد وعنونتها

1. تُرقم مواد النصوص القانونية تصاعديا وفقا للتسلسل الطبيعي للأعداد الأساسية.

2. يمكن أن تحمل المواد عناوينا فرعية، وفي جميع الأحوال ينبغي الحرص على احترام معيار التجانس في النص، فإما أن تحمل جميعها عناوينا فرعية وإما أن لا تحمل أساسا.

3. يجب أن تحمل المواد الإضافية المراد إدراجها بعد التعديلات المتتالية للنص الأصلي رقم المواد التي أدرجت بعدها يلها لفظ مكرر، مكرر 1، مكرر 2، مكرر 3 ...إلخ، وباللغة الأجنبية تستعمل الكلمات اللاتينية (*bis*، *ter*، *quater*) أو ما يقابلها.

4. تحمل المواد الإضافية نفس التسمية المذكورة أعلاه حتى وإن احتوى النص على مادة وحيدة، فعلى سبيل المثال، عند إدراج مواد إضافية في قانون يتضمن مادة وحيدة فإن المواد الجديدة ترقم على النحو الآتي: المادة 1 مكرر، المادة 1 مكرر1، بدلا من المادة 2، المادة 3 ... إلخ.

5. تحمل المواد الإضافية الواجب إدراجها قبل المادة الأولى من النص الأصلي الأرقام "01"، "02"، "03"،...إلخ.

6. تحمل المواد المراد إدراجها في النص الأصلي، بين العناصر التي أضيفت إليه لاحقا، رقم المادة التي أدرجت بعدها إلى جانب رقم معين (المادة المدرجة بين المادة مكرر1 والمادة مكرر2 تصبح إذن المادة مكرر 1.1).

الفرع الثاني: التقسيمات الداخلية للمواد

1. تقسم كل مادة إلى "فقرات" فحسب، وتنتهي الفقرات بنقطة.

2. تُرقم الفقرات تصاعديا حسب الترتيب الطبيعي للأعداد الأساسية وتُتبع الأرقام بنقطة.

3. يجب أن تحمل الفقرة الرقم "1" حتى وإن احتوت المادة على فقرة وحيدة.

4. لا تجوز العودة إلى السطر الموالي إلا بعد النقطة الواردة في نهاية الفقرة.

5. يمكن أن تنقسم الفقرة أيضاً إلى "بنود"، يشار إليها بأحرف يليها قوس:(أ)، ب)، ج)، إلخ)، وفي هذه الحالة، يُتبع الجزء التمهيدي للفقرة بنقطتين. كما يجب أن تشمل تركيبة الجملة المشكلة للجزء التمهيدي للفقرة جميع الحالات الواردة في البنود التي تليها، وتُتبع الأحكام الواردة في البند بنقطة فاصلة، أما الفقرة الموالية فتكون في سطر جديد.

6. يجب تفادي العودة إلى السطر في الفقرة الواحدة.

7. يمكن أن ينقسم البند بدوره إلى "مطات" يشار إليها بأرقام تليها أقواس، وتنتهي كل منها بفاصلة منقوطة.

8. يمكن أن تتكون كل فقرة أو بند أو مطة من عدة "جمل" كاملة التركيب تنتهي بنقطة، دون العودة إلى السطر الموالي.

9. كقاعدة عامة، يتعين تفادي استخدام الأسطر أو غيرها من الرموز البيانية للتمييز بين الأجزاء الداخلية للفقرات.

الفرع الثالث: تقسيم النص القانوني على مستوى أعلى من المادة القانونية

1. يُصطلح على تسمية الأقسام التي تتجاوز مستوى المادة في النص القانوني كما يأتي:

أ) الفصل، الذي يمثل التقسيم الخاص بالمستوى الأول، ويمكن تجزئته إلى عدة أقسام، يمكن أن تنقسم بدورها إلى أقسام فرعية؛

ب) الباب، الذي يمثل التقسيم الخاص بالمستوى الثاني، ويتضمن عدة فصول؛

ج) الجزء، الذي يمثل التقسيم الخاص بالمستوى الثالث، ويظم عدة أبواب؛

د) الكتاب يمثل التقسيم الخاص بالمستوى الرابع، ويتكون من عدة أجزاء.

الفصل الرابع: العلاقة بين النصوص والنصوص المعدِّلة والملغية لها

الفرع الأول: النصوص المعدِّلة والملغية

1. يجب أن يحدد كل نص معدِّل أو ملغٍ الأحكام المراد تعديلها أو إلغاؤها تحديدا صريحا، مع تفادي التعديلات والإلغاءات الضمنية أو غير المباشرة.

2. بالنسبة للنص المعدِّل، فإن الأحكام الجديدة تدرج في النص الأصلي، أما التعديلات اللاحقة فلا تستند إلا إلى هذا الأخير.

3. توجد صيغ إلغاء تتعلق بحالات خاصة:

أ) ينبغي تجنب صيغة الإلغاء غير المحددة ("تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون")، لكونها مثيرة للبس؛

ب) في حالة عدم التأكد من اكتمال قائمة الأحكام الملغاة، يجب استخدام صيغة: "تُلغى على وجه الخصوص الأحكام الآتية"، للإشارة إلى أن هذه القائمة غير مكتملة.

الفرع الثاني: النصوص المعدِّلة

1. تتكون النصوص المعدِّلة من جزئين هما "الجزء التمهيدي" و"التعديلات" بالمعنى الضيق.

2. يوضح "الجزء التمهيدي" العلاقة بين القاعدة القانونية السابقة والتعديلات، من خلال تحديد ما إذا كان الأمر يتعلق بإدراج حكم جديد أو استبدال حكم موجود أو حذفه. وينتهي هذا الجزء بنقطتين، تليه "التعديلات" الواردة بين علامتي التنصيص، كما يشير إلى موقع "التعديلات"، أي المادة أو الفقرة أو الكلمات التي ينبغي أن تدرج بعدها.

3. إذا استبدل "التعديل" مادة بأكملها، أو فقرة مرقمة أو بندا أو مطة فيجب تكرار الحرف أو الرقم.

4. يجب أن يكون كل "تعديل" موضوع مادة منفردة، كما ينبغي تفادي إدراج عدة تعديلات على نصوص مختلفة بواسطة نفس المادة. وإذا ما اقتضى الأمر إدراج تعديلات نصية ذات مضمون واحد على نفس النص القانوني فينبغي حينئذ استخدام صيغ تلخيصية على غرار: "تستبدل العبارة "س" بالعبارة "ع" أينما وردت في النص".

(مثال" تستبدل عبارة "معاهد الموسيقى" بعبارة "المعاهد العليا للموسيقى والرقص").

الفرع الثالث: ترقيم الفقرات في النصوص المعدِّلة

1. إذا استبدلت "التعديلات" مادة كاملة فقراتها مرقمة في النص الأصلي، فيجب كذلك ترقيم فقرات النص الجديد بالتوالي.

2. إذا أتت "التعديلات" بفقرات جديدة دون استبدال مادة بأكملها، فإن هذه الفقرات يجب أن تحمل نفس رقم الفقرة التي أدرجت بعدها متبوعة بلفظ مكرر، مكرر1، مكرر 2 ...إلخ. ونفس المعيار ينطبق كذلك على الفقرات الإضافية التي يتم إدراجها بعد الفقرة الأخيرة أو بعد فقرة وحيدة.

3. إذا تم إدراج فقرات إضافية ومرقمة في النص الأصلي قبل الفقرة 1، فيجب أن تحمل الأرقام 01، 02، 03...إلخ.

4. يجب أن تحمل الفقرات التي يتم إدراجها في النص الأصلي بين الفقرات المضافة إليه لاحقا رقم الفقرة التي أدرجت بعدها مع رقم معين (الفقرة المدرجة بين المادة 1 مكرر والمادة 1مكرر 1 تصبح إذن المادة 1 مكرر.1).

5. لا ترقم الفقرات الإضافية المدرجة في نص قانوني لم تكن فقراته مرقمة سابقا.

الفرع الرابع: المراجع القانونية الداخلية

1. عند الاستناد إلى مراجع داخلية، أي إلى المواد والفقرات الموجودة داخل النص ذاته، فيجب الإشارة إلى المادة المعنية دون إضافات أخرى، ولا يتمم ذكر المواد

المعنية بعبارة "من هذا النص" إلا إذا كانت الإشارة إلى مصادر قانونية أخرى، في ذات السياق، من شأنها إحداث غموض في تفسير النص.

2. تنطبق القاعدة المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه على الاستناد إلى فقرة معينة داخل نفس المادة، أي أن عبارة "من هذا النص" لا تستخدم في هذه الحالة إلا إذا أدت الإشارة إلى مصادر أو مواد قانونية أخرى إلى غموض في التفسير.

3. عند الاستناد في المراجع الداخلية إلى نصوص تتضمن ترقيما للفقرات، فإن التنصيص على الفقرات يكون دائما بالإشارة إلى أرقامها.

4. لا ترقم الجمل الموجودة داخل الفقرة، لكن إذا تمت الإشارة إليها أو كانت موضع تعديل فيُشار إليها بعبارة الجملة الأولى، الجملة الثانية ...إلخ.

5. ينبغي تفادي استعمال مصطلحي" السابقة" و"الآتية" في المراجع الداخلية، حيث يتعين ذكر أرقام المواد والفقرات المعنية دائما.

الفرع الخامس: المراجع القانونية الخارجية

1. عند الاستناد إلى مراجع خارجية، أي إلى نصوص قانونية خارجة عن النص القانوني الذي يشير إلى تاريخ المرجع، فإن التنصيص عليها يكون بذكر تاريخ إصدار النص المشار إليه أو المصادقة عليه (اليوم والشهر والسنة) مرفقا برقمه. وينبغي تفادي ذكر عنوان النص عند تكرار الإشارة إليه بعد المرة الأولى، حيث يتم الاكتفاء بالتنصيص على السنة والرقم.

2. بالنسبة للمراجع الخارجية المتعلقة بنص تم تعديله لاحقا، ينبغي تجنب استعمال عبارة "والتعديلات اللاحقة"، فعند الاشارة إلى نص ساري المفعول في تاريخ معين ينبغي أن يظهر هذا القصد بوضوح ودون لبس.

3. يجب الاستناد إلى الحكم الأساسي دائما، وتفادي الإشارات المتسلسلة والمتتالية *(الإشارة على سبيل المثال إلى المادة "س" التي تحيل بدورها إلى المادة "ع")*.

4. عند الاستناد إلى أحكام معدَّلة، يجب الإشارة دائما إلى النص الذي خضع للتعديل لا إلى النص الذي عدّله.

5. عند الاستناد إلى نصوص فقراتها غير مرقمة، فإن ذكر الفقرات يكون دائما بالإشارة إلى تعدادها التراتبي (الفقرة الأولى، الفقرة الثانية ...إلخ) لا العددي. وفي حال ما إذا كانت المادة تتكون من فقرة واحدة غير مرقمة، فيجب الإشارة إلى المادة. أما بالنسبة للاستناد إلى النصوص التي تحمل فقراتها ترقيما فإن الإشارة إلى الفقرة تكون دائما بذكر رقمها.

6. يجب أن يكون الاستناد إلى المواد أو الفقرات واضحا على الدوام، حيث يتعين تفادي عبارات على شاكلة "المواد...أو الفقرات ... والآتية"، أو "الفقرة الأخيرة أو الفقرة ما قبل الأخيرة" أو "الفقرتين الأخيرتين".

7. تذكر أجزاء النص القانوني وفقا للترتيب التنازلي وتفصل بينها فواصل *(مثال: "المادة 1، الفقرة 2، البند أ)، المطة 1)")*. أما الأجزاء التي تتجاوز مستوى المادة فتذكر كذلك حسب الترتيب التنازلي *(مثال: "الباب I ، الفصل II، القسم I")*.

ويتعين تفادي الاستناد إلى أحكام أخرى باستعمال عبارة "في حال توافقها" إلا إذا تعلق الأمر بحالات خاصة.

الفصل الخامس: الجوانب الموضوعية لصياغة النص القانوني ومضمونه

الفرع الأول: الخصائص الأساسية للنص القانوني وهدفه

1. لا تتميز صياغة النصوص القانونية بخصائص شكلية فحسب، بل لها طابع موضوعي أيضًا، حيث سيتم تخصيص الفقرات التالية لتعريف هذه الجوانب، وفقًا لترتيب يأخذ بعين الاعتبار التسلسل النموذجي لأحكام النص القانوني.

2. لا يتضمن النص القانوني أسباب المبادرة به، إلا أنه يمكن في بعض الحالات الاستثنائية الإشارة بشكل عام إلى غاياته، وذلك قصد تأطير هدفه وتسهيل قراءته ومعرفته بشكل أفضل مما يمكن أن يفعله العنوان لوحده، وفي هذه الحالة، ودون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من الفرع الأول من الفصل الأول، يمكن تخصيص حكم تمهيدي للتنصيص على الهدف من المبادرة التشريعية.

3. ينبغي دائمًا تجنب الأحكام التي تتضمن مجرد إعلانات بسيطة عن النوايا لا علاقة لها بأهداف النص.

الفرع الثاني: نطاق تطبيق النص

1. يحدد حكم آخر، خلافا لذلك المذكور في الفرع الأول من الفصل الخامس، المجالين الموضوعي والذاتي لتطبيق النص القانوني، من خلال صياغة عامة وواضحة ومرنة بما يكفي.

(مثال:"تحدد هذه اللائحة إجراءات جمع البيانات وتسجيلها في قاعدة الخاصة بالبيوع القضائية المنشأة على مستوى وزارة العدل، وتنظم كيفية وصول جميع الأشخاص المؤهلين إليها").

الفرع الثالث: التعاريف القانونية

1. إذا كانت المصطلحات المتكررة في النصوص القانونية ذات قيمة تقنية أو خاصة، أو لها معان متعددة في اللغة المتداولة أو التقنية العلمية أو القانونية، أو تتميز بالتعقيد، فيجب عندئذ تخصيص جزء من النص لتعريفها.

2. لا تستخدم التعاريف إلا إذا كانت ضرورية لشرح النص بطريقة مفهومة وواضحة، حيث ترد في مادة واحدة في بداية النص القانوني، كما يمكن إدراجها في الملاحق، وفقا للقواعد المحددة في الفرع الأول من الفصل الثاني.

3. قبل استخدام تعاريف قانونية جديدة ينبغي التحقق مسبقا من عدم وجود تعاريف أخرى مخالفة لنفس المصطلح المستخدم في النظام القانوني.

الفرع الرابع: الأحكام الموضوعية والإجرائية والجزائية

1. يلي مباشرة التعاريف القانونية، المتن الخاص بالأحكام موضوع النص القانوني.

2. يتجسد الطابع الإلزامي لأحكام النص القانوني من خلال نظام العقوبات المرتبطة به على وجه الخصوص.

الفرع الخامس: إدماج المعاهدات أو الاتفاقات الدولية في النظام القانوني الداخلي

1. تحدد القواعد الدستورية كلاً من مدة سريان مختلف القواعد القانونية الدولية المدمجة في النظام القانوني الداخلي وقيمتها في الهرم القانوني.

2. الإدماج هو عملية "تحويل" القاعدة الدولية إلى قاعدة وطنية، ويمكن أن يستخدم عدة تقنيات تتمثل على وجه الخصوص في:

أ) الإحالة مباشرة على النص الدولي وإعلان قابليته للتطبيق؛

ب) إدراج مضمون المعاهدة أو العمل الانفرادي الدولي، كليا أو جزئيا، ضمن القانون الداخلي.

3. عمليا يختلف الإدماج باختلاف كل حالة وتبعا لمدى دقة مضمون المعاهدة أو العمل الانفرادي:

أ) إذا كانت القاعدة الدولية على قدر كاف من الدقة وذات أثر مباشر، فيمكن تطبيقها من خلال اتخاذ التدابير التنفيذية؛

ب) إذا لم يكن النص مكتفيا بذاته، يكون من الضروري اتخاذ تدابير تنفيذية إضافية.

الفرع السادس: منع استخدام القواعد غير المتجانسة

1. تعتبر مادة النص القانوني مادة متجانسة، يتعين تفادي إدخال أحكام غير متجانسة عليها.

2. لا يجوز إدراج استثناءات على مبدأ تجانس مادة النص القانوني إلا إذا تعلق الأمر بالتنصيص على حكم ضروري يرتبط على الأقل ارتباطا منطقيا مع محتوى النص القانوني في مجمله. وفي هذه الحالة، يتم إدراج الحكم المعني في مادة خاصة ويذكر محتواه في عنوان النص القانوني إذا أمكن.

3. يجب أن يكون التقسيم الفرعي للأحكام في أقسام مختلفة، من الأصغر (المطة) إلى الأكبر (الكتاب)، وفقا للتعاريف الواردة في الفرعين الأول والثاني من الفصل الثالث، بالاستناد إلى معياري التجانس والتوحيد.

الفرع السابع: تاريخ بداية سريان مفعول النص القانوني وتنفيذ مختلف أحكامه

1. تدخل النصوص القانونية في مجملها حيز التنفيذ بتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، بموجب المادة 4 من القانون المدني، ولا يذكر ذلك في النص.

2. يمكن على سبيل الاستثناء تحديد تاريخ دخول النص حيز التنفيذ، خلافا للفقرة الأولى أعلاه، وفي هذه الحالة يشار إليه في متن النص على النحو الآتي: "يدخل هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من ...".

3. يمكن أن ينص النص القانوني أيضا على تاريخ مختلف لدخول بعض أحكامه حيز التنفيذ، وفي هذه الحالة يشار إليه في متن النص على النحو الآتي:" تدخل أحكام المادة "س" حيز التنفيذ ابتداء من ...".

4. بالنسبة لبداية دخول النص حيز التنفيذ، فإن الأجل يبدأ عند منتصف الليل في التاريخ المشار إليه، ما لم يتم التنصيص صراحة على خلاف ذلك.

5. بالنسبة لنهاية سريان مفعول النص، فإن الأجل ينتهي عند منتصف الليل في التاريخ المشار إليه، ما لم يتم التنصيص على خلاف ذلك صراحة.

الفرع الثامن: القواعد الانتقالية

1. تنظم القواعد الانتقالية الانتقال من نظام سابق إلى النظام الذي أدخله حكم جديد، وتحكم العلاقات القانونية التي أنشأها التشريع السابق والتي لا تزال عالقة.

2. توجد ثلاثة أنظمة انتقالية تنطبق على العلاقات المذكورة وهي:

أ) تطبيق التشريع السابق (مبدأ الأثر الرجعي)؛

ب) تطبيق التشريع الجديد (مبدأ الأثر غير الرجعي)؛

ج) تنظيم مستقل ذو طابع مؤقت.

3. بغض النظر عن النظام الانتقالي المعتمد، يجب على الدوام تحديد النظام المطبق ومدة السريان بطريقة واضحة ودقيقة، مع تحديد تواريخ الآثار المتعلقة به.

الفرع التاسع: الأحكام التي تحيل إلى التدابير التنفيذية

1. إذا كانت النصوص القانونية تنص على اعتماد تدابير تنفيذية لتطبيقها، فيجب تحديد كيفياتها.

الفرع العاشر: النشر

1. يعتبر نشر النصوص القانونية، تشريعية كانت أو تنظيمية، شرطا لجعلها قابلة للتطبيق والتنفيذ والاحتجاج بها، حيث تنشر النصوص القانونية في الجريدة الرسمية، وتخصص المادة الأخيرة من النص لهذا الغرض.

الفرع الحادي عشر: الملاحــق

1. كقاعدة عامة، لا تدرج الجداول والقوائم والنشرات وما إلى ذلك في متن النص القانوني، بل في الملاحق بعد المادة الأخيرة.

2. تُذكر المادة (أو المادة الأولى) التي تحيل إلى الملحق المعني في بداية كل ملحق.

3. يسمح التقسيم الداخلي للملاحق بذكر مختلف أجزائها بوضوح.

4. كقاعدة عامة، لا تحتوي الملاحق، التي تُستعمل عموما لإرفاق النص القانوني بوثائق تتضمن مؤشرات تقنية وبيانات إحصائية وخرائط وغيرها، على أحكام موضوعية أخرى تدرج في متن النص.

5. تحمل الملاحق نفس القيمة القانونية للنص، ما لم يتم التنصيص على خلاف ذلك.

القسم الثاني

مدخل لأدوات الجودة القانونية

الفصل الأول: أسباب التطرق إلى الجودة القانونية

(التشريع الأفضل BETTER REGULATION)

إذا كانت تقنيات صياغة النصوص القانونية تعد أداة عملية غايتها تحسين الجودة القانونية، لاسيما لغة القوانين، فإن هذا القسم يهدف إلى تقديم بعض الأفكار والآفاق اللازمة لتشريع أفضل"جوهري" من أجل تحسين جودة القوانين (المتعارف عليه دوليا بـ « BETTER REGULATION»).

وفيما يلي عرض لبعض الأدوات العملية لتحسين الجودة القانونية، بعد تقديم أهمية وجدوى التطرق إلى التشريع الأفضل، حيث تهدف هذه الأدوات في جزء منها إلى تحسين القواعد القانونية المعمول بها حاليا، أو ما يسمى بالمخزون القانوني (التبسيط والتقنين)، وفي جزء آخر إلى تحسين القواعد القانونية المستقبلية، أي إلى تدفق القوانين (تحليل الأثر القانوني، الاستشارة، التحقق من الأثر القانوني).

ونقطة الانطلاق في هذا التفكير تتمثل في الدور الذي تلعبه هذه القواعد، حيث سمح التوسع التشريعي للحكومات، في القرن العشرين، بتحقيق نتائج حاسمة لحماية العديد من القيم الاجتماعية والاقتصادية.

أما اليوم، فإن ما يسمى بالأشكال التقليدية لإنتاج القواعد القانونية "تشريعات القيادة والرقابة" (command and control)، والتي تتجسد من خلال فرض قاعدة قانونية معينة ومراقبة مدى تطبيقها، لا تبدو قادرة على إدارة التغييرات الحالية.

والواقع أنه ينبغي تكييف الأنظمة التشريعية التقليدية مع بعض الاحتياجات والتغيرات المستجدة، التي تمليها أسباب الاقتصاد الحديث على وجه الخصوص.

إن التأثير القوي للقواعد القانونية على الاقتصاد يعني أنها قادرة على تعزيز النمو الاقتصادي، لكنها قد تتسبب كذلك في حدوث أعباء خفية وتثبيط المبادرة والتنمية، فرجل الأعمال الملزم، على سبيل المثال، بالحصول على عدة تراخيص لإنشاء مصنع للإنتاج من المحتمل أنه سيستثمر في مكان آخر في نهاية المطاف، والأسوأ من ذلك أنه قد يستثمر دون أن تكون له نفس القدرة التنافسية لغيره من المستثمرين، لأنه سينفق المزيد من الأموال بسبب البيروقراطية، وبالتالي يكون تخفيف العبء القانوني بمثابة خفض للضرائب دون أعباء مالية، حيث أن الاقتصاد في ساعات العمل وتقليص التكاليف اللازمة لمواجهة البيروقراطية، يسمح بخفض التكاليف دون الحاجة إلى إلغاء الضرائب، فعند اتخاذ قرار ممارسة نشاط معين يجب على الدوام الأخذ بعين الاعتبار للأعباء المفروضة على الشركات، ومحاولة التمييز بين الأعباء الضرورية، للحفاظ عليها، والأعباء غير الضرورية.

أما المجموعة الأخرى من الأسباب التي تبرر الحاجة إلى معرفة أدوات التشريع الأفضل وتطبيقها، فتعود إلى أسباب العولمة، ففي سياق فوق وطني ودولي يتميز بالتطور السريع للتكنولوجيات، والمبادلات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات، يؤثر الأداء القانوني (الإداري) للدول على خيارات المستثمرين، مما يضفي أهمية كبيرة على "صورة البلد".

وهذا ما دفع الاقتصاديين إلى وضع مؤشرات لقياس مدى سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، على غرار سهولة الدخول إلى السوق، وإبرام العقود وتنفيذها،

والحصول على التمويل، ونسبة الضرائب (يعتبر تقرير "ممارسة أنشطة الأعمال" الذي يعده البنك الدولي من أشهر التقارير في هذا الخصوص)، فالقواعد الغامضة أو المعقدة لا تؤدي إلى تثبيط عزيمة المتعاملين الأجانب فحسب، بل تؤثر بشكل كبير على صورة البلد في الخارج.

1-1 مشاكل الجودة القانونية وأسبابها

عند التساؤل عن أسباب "إنتاج القواعد القانونية"، بإمكاننا تقديم أجوبة مختلفة، كانت موضع بحث على المستوى الدولي.

1) يتم إنتاج القواعد القانونية، قبل كل شيء، بسبب "العادة"، فعادة ما يفترض بالمشرع في كل بلد إيجاد الحلول لمشكلة ما من خلال وضع قاعدة قانونية جديدة.

2) السبب الثاني هو "الرقابة"، حيث يتم إصدار قوانين خاصة بقطاع معيّن بغية فرض الرقابة عليه.

3) السبب الثالث هو "الرؤية"، حيث تسن القوانين لأنها تقدم رؤية واضحة.

4) السبب الرابع يتمثل في إنتاج القواعد القانونية، قصد الحصول على "مزايا"، أي من أجل حماية أوضاع ومصالح معينة، مثلما هو الحال عند منع بعض المتعاملين الاقتصاديين من دخول سوق مغلق.

5) يهدف السبب الخامس إلى "حل المشاكل"، أي الحالة التي يتم فيها إنتاج قواعد قانونية ذات منفعة على أرض الواقع.

وهذا السبب الأخير هو الوحيد الذي يتعين إنتاج القواعد القانونية من أجله، حيث تعد القواعد القانونية الناتجة عن الأسباب الأربعة المذكورة سلفا غير مجدية، ويترتب عنها أضرار عدّة، يمكن تصنيفها في ثلاث مجموعات رئيسية:

1) التضخم القانوني: يحدث هذا المشكل نتيجة الإفراط في التشريع، حيث يتم إنتاج قواعد قانونية جديدة بشكل مستمر، لكن نادرا ما يتم إلغاء تلك التي لا تزال سارية المفعول. ويضاف إلى ذلك وجود "قواعد قانونية قصيرة المدى" إلا أنها تبقى سارية المفعول بالرغم من انقضاء آجالها، وأخيرا عند الحديث عن التضخم القانوني، يمكننا أن نقول أن الجميع يعرف "قواعده القانونية" لكن لا أحد يعرفها كلها.

2) التلوث القانوني: تتضمن المجموعة الثانية من المشاكل التناقضات، أي التناقض "بين القواعد القانونية" والغموض "داخل" القاعدة القانونية في حد ذاتها، ويحدث ذلك عندما توضع القاعدة القانونية نتيجة "توافق" واتفاق وتحمل تناقضا في طياتها.

كما توجد قواعد قانونية أخرى لا تشتمل على مبادئ، بل تعتبر مجرد "إعلانات"، حيث تصاغ القاعدة القانونية "للإعلان عن أمر ما"، دون أن تغير الواقع في حقيقة الأمر.

ومن الأعراض الأخرى للتلوث التشريعي نجد الافتقار إلى الوضوح اللغوي، أو ما يسمى بالأسلوب البيروقراطي، حيث جرت العادة على صياغة القوانين بطريقة معقدة.

كما يصنف عدم إيلاء الأهمية اللازمة لمرحلة تطبيق القواعد القانونية ضمن هذه الفئة من المشاكل.

3) **التكاليف القانونية**: وهي المجموعة الثالثة والأخيرة من المشاكل التي تسببها القوانين غير المجدية، ونعني بها التكاليف المغايرة عن تلك التي تؤثر على المالية العمومية.

كما يتم تحديد التكاليف من حيث الزمان، فعلى سبيل المثال، إذا كان قانون معين يؤدي إلى "ضياع الوقت"، فإنه سيتسبب في تكلفة إضافية، مثلما هو الحال عند طلب تراخيص لممارسة نشاط تجاري أو للسفر.

ويمكن أن تكون التكاليف أيضا تكاليف اقتصادية حقيقية، سواء على مستوى الاقتصاد الجزئي أو الاقتصاد الكلي.

إن هذه المجموعات الثلاث من المشاكل لا تخص وضع بلد معين، لكنها تظهر أيضا على المستوى الدولي، مثلما تبينه دراسات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ومن جهة أخرى فإن المجموعتين الأوليتين من المشاكل، أي التضخم والتناقض القانونيين تؤديان إلى عدم اليقين بالقانون الذي سيتم تطبيقه في حالة معينة، وإلى فقدان المصداقية والثقة إزاء المؤسسات. وفضلا عن ذلك، فإن عدم وضوح القاعدة القانونية الواجب تطبيقها بسبب كثرة القواعد أو تناقضها يؤدي إلى حدوث نزاعات.

أما المجموعة الثالثة من المشاكل أي التكاليف القانونية فتؤدي إلى غياب الثقة لدى المستثمرين، باعتبار أن ارتفاع التكاليف يؤدي إلى انخفاض معدل النمو والقدرة التنافسية.

2.1 الحلول: قائمة الرقابة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

إن حل المشاكل المرتبطة بوضع القوانين، لا يكمن في إلغاء القواعد القانونية من خلال ما يسمى بإلغاء القيود القانونية (dérégulation)، بل في وضع تشريع أفضل، أي العمل على تحسين جودة القوانين، حيث لم يعد التشريع الأفضل يقتصر على البحث عن جودة قانونية ترتكز على الجانب الشكلي، وبالتالي على وضوح النص وانسجامه وتوافقه مع المصادر الأعلى منه في هرم القوانين، بل أصبح يبحث عن جودة القواعد القانونية على جميع المستويات، وهذا يعني أيضا "الجودة غير القانونية"، أي تلك التي ترمي إلى التحقق مما إذا كانت القاعدة القانونية سهلة التنفيذ، وتحقق الهدف من وضعها، بتكلفة أقل مقارنة بما تحققه من منفعة.

واستنادا إلى قائمة الرقابة التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ينبغي على القاعدة القانونية أن تكون ذات "قيمة مضافة"، وبالتالي لا يمكن سنها إلا إذا كانت تفي بالمتطلبات الآتية:

- هل القاعدة القانونية ضرورية فعلا (ألا يمكن حل المشكلة بالقواعد القانونية السارية المفعول)؟
- هل القاعدة القانونية فعالة حقا (هل هي مناسبة لحل المشكلة)؟
- هل القاعدة القانونية تتوافق مع النظام القانوني (حتى بإلغاء جزء منه) ومع برنامج الحكومة؟
- هل القاعدة القانونية واضحة؟
- هل القاعدة القانونية مستديمة (أو على الأقل ينتهي تاريخ سريانها في أجل محدد "sunsetting")؟

- هل تعوض التكاليف (السلبيات) بفوائد (مزايا) أكبر؟

- هل القاعدة القانونية "قابلة للتطبيق" (الإدارة تملك التجهيزات والتكوين اللازمين لتطبيقها)؟

- هل القاعدة القانونية تراعي المطابقة (compliance) والتنفيذ (enforcement)؟

الفصل الثاني

الإطار الخاص بأدوات التشريع الأفضل- 1.أدوات المخزون القانوني

يعد التبسيط والتقنين من بين أدوات التشريع الأفضل التي درستها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمعمول بها حاليا.

1.2 التبسيط

يعالج التبسيط مشكلة التكاليف القانونية، وهو لا يعني إزالة القيود القانونية أو تجاهل تعقد الحياة الحديثة أو التخلي عن حماية المصالح الحساسة، بل هو جعل القواعد القانونية صديقة للمخاطبين بها (user friendly) وقابلة للتطبيق من طرف الإدارة والمواطنين والشركات.

والتبسيط ليس بالأمر الهيّن، لأنه لا يتعلق بسياسة واحدة (one-shot policy)، بل يتطلب وضع عدة سياسات وإيجاد أدوات تقنية مختلفة، حيث يستلزم دراسة منهجية لكل حالة على حدة (مشكلة تلوى الأخرى) وعناية بمرحلة التطبيق.

2-2 التقنين

يعالج التقنين مشكلة التضخم القانوني، وفي هذا الصدد قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدراسة التقنيات الكفيلة بتقليص الكمّ الهائل للقوانين، من خلال اقتراح الحلول الآتية:

- النصوص موحدة (غير المبتكرة): من خلال تصنيف جميع النصوص القانونية في قانون موحد وفقا لما هو ساري المفعول؛

- القوانين موحدّة (code) المبتكرة؛

- مراجعة القوانين، أي الفحص الدوري للنظام القانوني؛

- القواعد القانونية التي ينتهي تاريخ سريانها في أجل محدد (sunset rules)، أي آلية "الانقضاء الذاتي" للقواعد القانونية.

فحتى لو كان نموذج القوانين الموحدة القطاعية ضروريًا حاليا، يظل القانون الموحّد أداة مجدية أوبالأحرى الأداة التي لا تزال إلى يومنا هذا الأكثر فعالية للتقليص من كمّ القوانين.

وتكمن القيمة المضافة للقانون الموحد (code) في:

- مقروئية القانون وسهولة الوصول إليه، أي كل ما تعلق به؛

- وضع مبادئ تزود القانون الموحد بإرشادات إضافية مقارنة بالقواعد القانونية المنفردة؛

- تسليط الضوء على دور المحاكم من خلال تزويد مفسّر القاعدة القانونية بمقياس ثابت يكون بمثابة خزان مبادئ يضم أفكارًا وإرشادات لتطبيق القواعد القانونية.

إن القوانين الموحدة ضرورية، غير أنها لم تعد كافية بمفردها، حيث أن إعادة تنظيم المخزون القانوني وتقليصه، يستدعي إدراج التقنين إلى جانب استراتيجيتين أخريين، هما التبسيط والإلغاء الشامل.

الفصل الثالث

الإطار الخاص بأدوات التشريع الأفضل- 2.أدوات التدفق القانوني

عند الإشارة إلى جودة القواعد القانونية المراد إنتاجها، مثلما تم التطرق إليه أعلاه، من الضروري تجاوز البعد القانوني لهذه القواعد عند صياغتها.

والواقع أن "الجودة القانونية" لا تجد الحلول الخاصة بمشكلتين أساسيتين للتشريع، وهما: "النجاعة الحقيقة للقواعد القانونية" من حيث إمكانية التطبيق والمطابقة والجدوى والأثر الاقتصادي، وكذا "تكاليفها".

1.3 تحليل الأثر القانوني

تشمل الأدوات التقنية التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أولاً على تحليل الأثر القانوني (AIR)، حيث تستدعي جمع المعلومات ومعالجتها لإنتاج معلومات جديدة، مهما كانت التقنية المستعملة.

ويتضمن التحليل الخطوات الآتية:

1) تحديد المشكلة؛

2) تحديد المؤشرات (الجانب "الكمي")؛

3) تحديد الحلول الممكنة (أ) خيار صفر، ب) خيارات التدخل غير القانوني، ج) خيارات التدخل القانوني)؛

4) تحديد تكاليف ومزايا كل خيار.

وعليه، فإن تحليل الأثر القانوني (AIR) يشير إلى ضرورة قياس التكاليف الكلية والجزئية والأعباء الإدارية والجدوى والمطابقة، وأخذها بعين الاعتبار،

وفي هذه الحالة، لا ينبغي أن يكون مبررا لاحقا لسن القاعدة القانونية بعد اتخاذها ولا أن يحل محل القرار السياسي، بل يعتبر أداة كفيلة بتوضيحه، حيث ينبغي أن يخلق توازنا بين وجهة نظر الإدارات القطاعية التي تواجه الصعوبات وتحوز على المعطيات وهيئة "مستقلة" معينة.

ومن جهة أخرى يتعين تحليل أثر القاعدة القانونية على الاستثمارات والمجتمع والبيئة وقدرة الإدارة على القيام بذلك، كما يجب أن يرتكز هذا التحليل على الحالات التي يكون فيها "الأثر كبيرا" وإلا أدى ذلك إلى حدوث أزمة رفض لها.

ولإجراء تحليل الأثر القانوني، يمكن جمع المعطيات من خلال سبر الآراء ودراسات الخبراء والاستشارة والتحقيق ومجموعات النقاش، طالما كانت طريقة جمع المعطيات مرنة، وتتميز بالمصداقية والقابلية لإعادة الإنتاج، والتوازن.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن التطبيق الفعال لتحليل الأثر القانوني يتطلب تغيير ثقافيا وحلولا تنظيمية، مثل الهياكل المخصصة والأشخاص المؤهلين.

2-3 الاستشارة

يوجد على الأقل سببان رئيسيان لاستخدام أداة استشارة المواطنين والشركات في مسار اتخاذ القاعدة القانونية، حيث تخلق الاستشارة شعورا بالانتماء، وتسمح بجمع المعطيات التي تحسن فهم المشكلة بطريقة أفضل مع إلقاء المسؤولية على عاتق المنظمات المهنية.

وإلى جانب هذين السببين يوجد سبب خاص يتعلق بحالة وجود سلطات مستقلة في قطاع معين.

كما يتعيّن أن تكون منظمات "المخاطبين بالقاعدة القانونية" الجديدة من بين الأوائل الذين ينبغي استشارتهم، مع أخذ الخصائص التمثيلية والديمقراطية الخاصة بها بعين الاعتبار.

وعلاوة على ذلك، يجب مراعاة احتياجات أولئك "الذين لا يمكن استشارتهم" من قبل المنظمات غير الحكومية أو الحكومة على وجه الخصوص.

ويمكن إجراء عدة أنواع من الاستشارة: جماعات الرأي، الاستشارة الرسمية لجماعات منتقاة بطريقة منتظمة أو عشوائية، والاجتماعات العامة الافتراضية أو وجها لوجه.

كما توجد أيضا أداة استطلاع الرأي، وهي منهجية للاستشارة بشكل غير مباشر، حيث تسمح بالاطلاع على الآراء المتعلقة بسياسة معينة عن طريق الواب، وذلك بفضل تقنيات مراقبة العالم الافتراضي وشبكات التواصل الاجتماعي، لاستخراج البيانات الكمية والنوعية الضرورية لاتخاذ القرار.

ولإجراء الاستشارة بشكل صحيح، من الضروري القيام بتحديد واضح وانتقائي "للمشاركين"، واختيار الوثائق اللازمة للاستشارة، وتحديد كيفيات المشاركة والنتائج المرتبطة بها، وأثرها على القرار النهائي.

أما بالنسبة للسلطات المستقلة، فإن الاستشارة تغطي "الفجوة الديمقراطية" وتزودها بالعناصر اللازمة لاتخاذ الخيار القانوني، مما يشكل حلا لمشكل نطاق وطبيعة الصلاحيات التي يخولها المشرع لسلطات الضبط المستقلة.

وتتمثل مشاكل الاستشارة الواجب أخذها بعين الاعتبار فيما يأتي:

- تصور الاستشارة: لا يرى الأفراد والأشخاص البسطاء أن لهم فرصة حقيقية للتأثير على القرارات؛

- قلة المعرفة حول كيفية المشاركة في الاستشارة؛

- الاستشارة "الاعتيادية"، التي تعتبر غاية في حد ذاتها، والتي لا تندرج ضمن تحليل الأثر القانوني، ولها تأثير ضئيل على الخيارات النهائية.

3-3 التحقق من الأثر القانوني

يعد التقييم البعدي للأثر القانوني اختبارا ضروريا له، إلا أنه يعتبر أحد جوانب التشريع الأفضل الذي لا يحظى بالعناية اللازمة، والهدف منه هو "الحفاظ على المخزون القانوني"، وتصحيح القواعد القانونية السارية المفعول، دون إلغائها كليا والمبادرة بقواعد أخرى، وذلك من خلال مكافحة التضخم القانوني واستخلاص الدروس.

وهنا أيضا، يقوم التحقق من الأثر القانوني (VIR)، بتصحيح تحليل الأثر القانوني (AIR) وتحسينه من خلال تزويده بالعناصر الضرورية لوضع المؤشرات، كما يضمن من جهة أخرى مصداقية سلطة الضبط والمؤسسات.

أما بالنسبة لمنهجية التحقق من الأثر القانوني، فيقترح إضفاء الطابع الرسمي على الآلية المعتمدة، إذ يمكن تحديد أفضل الممارسات في مجال تطبيق القانون وفرض الجزاء حيال التجاوزات المسجلة عند تطبيقه، بفضل استخدام هذه الأداة، فضلا عن تحديد التصحيحات التي يمكن إدراجها بواسطة قرارات تصحيحية محددة.

وفي هذه المرحلة من الفحص اللاحق للقواعد القانونية، من المهم أيضا إشراك الأطراف المعنية.

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أن الأسئلة الضرورية الواجب طرحها عند تقييم القوانين السارية المفعول، والتي تبيّن مجددا أهمية مؤشرات القياس، تتمثل فيما يأتي:

- هل القانون مناسب؟ ألا يزال مجديا؟ ألا يزال سبب سنه وجيها إلى غاية اليوم؟
- هل هو فعال ؟ هل تم تحقيق الأهداف المرجوة من سنه؟
- هل هو ذو فاعلية؟ هل تنجر عنه تكاليف أو آثار جانبية غير مرغوب فيها؟

ألا يوجد بديل أفضل؟ هل توجد حاليا بدائل أفضل لتحقيق نفس الهدف؟