

جودة صناعة التشريع وصياغته Quality of Legislation Industry and its Drafting

ميلود حمامي¹

¹جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، (الجزائر) Miloud.hamami@univ-saida.dz

تاريخ الارسال: 2023/04/29

تاريخ النشر: جوان/2023

ملخص

تعتبر عملية صنع التشريعات وصياغتها من المهام التقليدية والأصيلة للسلطة التشريعية تشاركها فيها السلطة التنفيذية وفق الأطر والأحكام التي يضعها الدستور، إذ أن تعريف التشريع بالمفهوم الواسع يتلخص في مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة. تشمل عملية صناعة القواعد القانونية وصياغتها جميع المراحل والمناهج التي تباشرها جهة التشريع إلى غاية صدور القانون ودخوله حيز النفاذ. تخضع هذه العملية التقنية والمهمة لمعايير ومبادئ يجب التقيد بها لضمان صدور تشريعات ذات جودة وفعالية ذلك أن مفهوم الجودة أصبح من مؤشرات قياس أداء مؤسسات الدولة، ولعل جودة التشريع تحوز أهمية بالغة وذات خصوصية لأنها تمكّن من ترجمه القرارات إلى قواعد قابلة للتطبيق وتسمح بحسن تنفيذ السياسات العامة وتكريس مبادئ الحكم الراشد. إن الدول في وقتنا المعاصر هي أحوج ما يكون لسن تشريعات جيدة من ناحية الشكل والمضمون خاصة مع تشعب وتعقد مهامها تجنباً للتضخم التشريعي وتحقيقاً للأمن القانوني.

الكلمات المفتاحية: صناعة، صياغة، تشريع، جودة.

Abstract:

The process of making and drafting legislation is one of the tasks of the legislative authority. The executive authority shares it with the frameworks and provisions set by the constitution. Legislation is a set of written legal rules. The drafting of these rules includes all stages until the issuance of the law and its entry into force. This process is subject to standards and principles. Nowadays, states are in need of enacting good legislation in terms of form and content, especially with the bifurcation and complexity of their tasks, to avoid legislative inflation and achieve legal security.

Keywords: Industry, drafting, legislation, quality

مقدمة

تعدّ عملية سنّ القوانين من المهام الأصيلية والأساسية الممنوحة للبرلمان وإلى جانبه السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول والوزراء فيما منحهم الدستور من صلاحيات في سن قواعد قانونية، والأكد أن هذه العملية ليست بالسهلة، بل هي تتميز بالتقنية والدقة والتعقيد بما يتوجب معه أن تتوفّر جهات التشريع على كل الإمكانيات البشرية والمادية التي تسمح لها بتشريع قوانين في المستوى تكون ذات فعالية وتحقق الأهداف المرجوة منها.

لقد اختلف الباحثون في مسألة تسمية عملية سن القانون فمنهم من أطلق عليها مصطلح صناعة التشريع والبعض الآخر سماها الصياغة التشريعية، ومنهم من جعل مصطلحي الصناعة والصياغة يفيدان نفس المعنى.

تندرج عملية وضع التشريعات في إطار السياسة العامة للدولة التي تتبناها الدولة وتعمل على تجسيدها في أرض الواقع ومن هنا تأتي السياسة التشريعية لتحديد مجال القوانين ومضمونها ومسارها الذي يسمح بتحويل الأفكار والقرارات إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.

جدير بالملاحظة أن القوانين كغيرها من الأعمال الصادرة عن سلطات الدولة لا بد أن تكون مستندة على مبررات جدية ودراسة استشرافية تستهدف تحقيق غايات دقيقة ومحددة. من هنا جاءت فكرة قياس أثر التشريعات وتقييم جودتها لاستقصاء فعالية النص القانوني ومدى نجاعته في حل المشاكل التي سنّ لأجلها. وانطلاقاً من ذلك تقرر جهة التشريع مصير التشريع إما بإلغائه أو تعديله أو وضع قانون جديد في إطار عملية دورية تفرضها التطورات الحاصلة في المجتمع.

تتمحور الدراسة في هذه الورقة البحثية حول صناعة التشريع و صياغته وتطبيق معايير الجودة في هذا الشأن بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وبهدف الإجابة عن الإشكالية التالية: ما هو مفهوم الصناعة التشريعية للوصول إلى تحسين التشريعات وجودتها؟

في إطار البناء المنهجي للبحث سيتم تقسيم الخطة إلى ثلاثة محاور أساسية يتعلق الأول منها بمفهوم الصناعة والصياغة التشريعية من الناحية اللغوية والاصطلاحية وكذا المقارنة بين المصطلحين. أما الثاني فيتمحور حول عملية تقييم التشريعات من خلال قياس أثرها ورصد دور القانون والقضاء الدستوريين في تحسين التشريعات وتحديد مؤشرات الجودة التي تنطبق على النص القانوني، بينما يتضمن الثالث فكرة تحسين الصياغة التشريعية عن طريق المصادر المعتمدة في ذلك والتركيز على مفهوم الوعي التشريعي والمساعدة التشريعية كعاملين داعمين لتطوير وتحسين التشريعات. ليختتم البحث بخاتمة تجمع أهم النتائج التي توصل إليها الباحث.

المبحث الأول: مفهوم الصناعة والصياغة التشريعية

تستهدف الدراسة في هذا المبحث توضيح معنى الصناعة والصياغة التشريعية وتبيان إن كان هناك أوجه تشابه أو اختلاف بينهما وهذا ما يتضمنه المطلب الأول، بينما يحتوي المطلب الثاني على تحديد العلاقة بين عملية صنع القانون والسياسة التشريعية باعتبارها المرجعية التي يستند عليها المشرع في عمله، في حين تم تخصيص المطلب الثالث لدراسة مراحل الصناعة التشريعية حتى يتوضح أكثر مفهومها ومعناها.

المطلب الأول: تعريف الصناعة والصياغة التشريعية

الصياغة في اللغة من صاغ صوغا وصياغة، صنعه على مثال مستقيم، والكلام هيأه ورتبه و الصياغة عمل الحلي من الفضة والذهب ونحوهما، ويقال كلام حسن الصياغة جيد ومحكم وصيغة الكلمة هيئتها الحاصلة من ترتيب حروفها و حركاتها، قالوا صيغُ الكلام تراكيبه وعبارته والصيغة التنفيذية (في قانون المرافعات) عبارة معينة يضعها الموظف على صورة الحكم لتنفيذه جبرا.¹

الصناعة في اللغة من أصل صَنَعَ (فعل) صنع يصنع، صنعا وصنيعا وصنعا وصناعة، فهو صانع والمفعول مصنوع وصنيع. صَنَعَ الشيء: عمله وأنشأه.

في اللغة الفرنسية تقابل كلمة صياغة كلمة rédaction وكلمة صناعة كلمة fabrique ou fabrication.

لعل المصطلح الدقيق للدلالة على صنع وصياغة القوانين هو légistique والذي يعرف بأنه مجموعة القواعد والمبادئ والمناهج التي تستعمل في عملية صياغة النصوص القانونية والتنظيمية من ناحية الشكل والمضمون والتي تضمن تماسك وفعالية هذه التشريعات. وعليه يتلخص مفهوم هذا المصطلح في أنه فن وضع النصوص القانونية.²

تُمثّل صناعة القاعدة القانونية و صياغتها عملية ضرورية لترجمة جوهرها الأولي النظري و تحويله إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي في المجتمع الذي تريد تنظيمه، وبذلك يمكن تعريف الصياغة القانونية (la technique juridique) بأنها مجموعة الأدوات التي تخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العملي إخراجا يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، أو أنها عملية الإخراج الفعلي للقاعدة القانونية بما يحقق الهدف من فرضها. والصناعة أو الصياغة القانونية على هذا النحو عنصر هام من عناصر تكوين القاعدة القانونية، فهي التي تعطي لها الشكل العملي، وعليه فنجاح القاعدة القانونية يتوقف بشكل كبير على الدقة في صياغتها و اختيار أدواتها.³

إن الكثير من الباحثين والكتاب عند حديثهم عن القاعدة القانونية أو التشريعات لا يفرّقون بين مصطلحي صياغة وصناعة ويستعملانها للدلالة على نفس المعنى إلا أنني أعتقد أن المصطلحين وإن

جاز توظيفهما كمترادفين غير أن مصطلح صناعة يبدو أكثر شمولية وأوسع معنى من الصياغة فصناعة التشريع تشمل كل مراحل إنشاء القاعدة القانونية ابتداء من فكرة الحاجة إلى القانون وتحديد المشاكل المراد حلّها والأهداف المرجوة ودراسة الجدوى من القانون وتحليل التجارب المقارنة ووضع الأولويات وتكييف المشروع مع خصوصية المكان والزمان إلى تحضير المشروع وطرح البدائل وإشراك أصحاب الشأن واستشارتهم وصولاً إلى مرحلة التحضير النهائي. ومن ثم عرض المشروع على الجهات المختصة بالمناقشة والتعديل والمصادقة وينتهي المطاف بصدور النص التشريعي في الجريدة الرسمية ودخوله حيز النفاذ، وقد تستمر عملية صناعة القانون إلى ما بعد ذلك لتشمل عملية التقييم العملي ودراسة مدى فعالية القاعدة القانونية ونجاحتها وإلى أي مدى حققت الأهداف من وراء سنّها ليتم اتخاذ القرار المناسب بشأن إلغائها أو تعديلها أو الإبقاء عليها.

وعليه يمكن القول بأن عملية الصياغة التشريعية تعتبر جزءاً مهماً ومرحلة جوهرية من عملية الصناعة ككل تستهدف ضبط القانون من الناحية اللغوية والشكلية. ومن ثم لا يمكن بأي شكل من الأشكال الفصل بين الصناعة والصياغة لما يتعلّق الأمر بالتشريعات.

المطلب الثاني: السياسة التشريعية وعلاقتها بصناعة وصياغة التشريعات

يفترض أن يكون لكل دولة سياسة تشريعية خاصة نابعة من الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمجتمعية التي تختلف من دولة لأخرى، وتختلف في الدولة الواحدة من زمن لآخر ومن مرحلة لأخرى. يقصد بالسياسة التشريعية مسلك الجهة المختصة بالتشريع أو خطتها أو منهجيتها نحو تطبيق السياسة العامة العليا بمختلف مستوياتها وهذا يفيد بأن التشريع هو الأداة والوسيلة التي يتم بواسطتها تطبيق السياسة العامة، وتتبع أهمية السياسة التشريعية في أن انتقاء القوانين يجب أن يكون من خلال الأهداف المسطرة للدولة بما يضمن وحدة التطبيق، وعليه فالاهتمام بمسألة الصياغة القانونية ليس مجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي، إنما يتعين أن يكون القصد من وراءه هو الوصول إلى تكريس دولة القانون من خلال سن تشريع جيد ومتطور في منتهى الوضوح والدقة ومنسجم مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى ومفهوم لدى عامة الناس وقابل للتطبيق.⁴

إن السياسة التشريعية كجزء من السياسة العامة للدولة تمثل المرجعية التي تنطلق منها عملية صنع التشريعات وصياغتها، وفي كل الأحوال لا يمكن للمشرع الخروج عن سياسة الدولة بمناسبة ممارسة صلاحياته التشريعية، فإذا لم تكن السياسة التشريعية واضحة واتصفت بالتذبذب وعدم الاستقرار والعشوائية فإن ذلك سيؤدي حتماً إلى المساس بجودة التشريع ونوعيته وفعاليتيه.

تشكّل الصياغة التشريعية أحد مراحل العملية التشريعية، هذه الأخيرة يمكن تعريفها بأنها المسار الذي يقطعته التشريع حتى يصبح نافذاً وفعالاً، فهي تتضمن سلسلة الأعمال التي تتكامل فيما بينها بدءاً من طرح فكرة الحاجة إلى التشريع ووصولاً إلى إقراره وتقيمه.⁵

فالتشريع هو المادة الاستهلاكية التي تنتجها الصناعة التشريعية أي الإنتاج التشريعي للنصوص، بحيث المصنع التشريعي هو جهة التشريع، المواد الأولية المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، المواد المصنّعة هي الأشغال التحضيرية والمشاريع قالب الصناعي هو الصياغة التشريعية، والمشرف عليها خبير تشريعي، ويكون الهدف من كل هذه العمليات والمدخلات هو إنتاج تشريعات سهلة الفهم والتطبيق تحقق المصلحة العامة.⁶

المطلب الثالث: مراحل الصياغة التشريعية

تتم عملية الصياغة التشريعية وفق المراحل التالية:⁷

1- فهم المشروع

قبل عملية اختيار الأسلوب التشريعي المناسب والمفاهيم القانونية وآليات تنفيذها وقبل اتخاذ القرار بشأن البنية واللغة التشريعتين الواجبتين، يتعين على صائغي التشريع أن يكونوا مطلعين تماماً على خلفية وأهداف العملية، وأن يكونوا على فهم كامل بأهداف المشروع المراد تحقيقها والأساليب المختارة لتحقيق هذه الأهداف والنتائج المتوقعة من جراء تنفيذ المشروع ولذلك يفترض وجود الكثير من المعلومات وبقضي التشاور مع الأشخاص أو الهيئات المعنية بالوزارات الأخرى أو حتى خارج دائرة الحكومة.

2- تحليل المشروع

من حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإنشاء، فعلى صائغي المشروع أن يقوموا بتحليله من منطلق الصياغة، ذلك أنّ الصياغة التي يصوغون بها كل حكم من أحكامه على حدى سوف يحددها مدى فهمهم للسياسة التي يرونها في الإطار الأوسع للقانون الحالي ولمقتضيات الخطة التشريعية المترابطة. إنّ من بين المسائل التي ينبغي التحقق منها عند مرحلة التحليل تتلخص أساساً في معرفة مدى تعديّ المشروع على مسائل يحكمها بالفعل القانون الحالي، ومدى انسجام المشروع والوسائل القانونية التي ستستخدم مع الدستور ولاسيما الأحكام التي تكفل حقوق الفرد، وكذا التأكد من مراعاتها للمعاهدات المعمول بها والقانون الحالي.

3- رسم الخطة التشريعية

إنّ الوثيقة التشريعية مثلها مثل أي مشروع تحريري ينبغي أن يُخطّط لها بدقة قبل الشروع في إنشاء مضمونها، وبناءً عليه على صائغي المشروع أن يتفقوا ويقرروا مع واضعي السياسة على شكل ملخص القانون الجديد يتضمّن مدخله الأساسي وتنظيم موضوع المشروع والمواضيع الرئيسية التي سيتناولها القانون، إضافة إلى الآليات المطلوبة لوضعه موضع التنفيذ. إنّ هذه الخطوة المدروسة في تصميم هيكل لمحتويات الوثيقة بأكملها تكفل وتضمن تنظيمها في الشكل الأكثر منطقية وفعالية.

من خلال نصوص الدستور والتجربة العملية للواقع التشريعي في الجزائر يُستخلص بأن السلطة التنفيذية مهيمنة على عملية صنع التشريع وهذا ما يتجلى من خلال النقاط التالية:

- رغم أن الدستور منح للحكومة وأعضاء غرفتي البرلمان حق المبادرة بالتشريع إلا أن النسبة الساحقة من النصوص القانونية هي في الأصل مشاريع قوانين أعدتها الحكومة، في ظل انعدام أو شبه عدم وجود لاقتراحات البرلمانيين.

حيث شهدت الفترة التشريعية الثامنة (2017. فيفري 2021) مصادقة البرلمان على اثني وخمسون (52) نص قانوني، بادرت الحكومة بـ 49 مشروع قانون، و4 مشاريع كانت مودعة في الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) مع سحب مشروع قانون واحد. وخلال الفترة التشريعية السابعة (2012-2017) تم إيداع 70 مشروع قانون، تمت المصادقة على 64 وسحب مشروع قانون واحد، و بقيت 5 مشاريع قوانين على مستوى البرلمان. بمعنى أنه طيلة الفترتين التشريعتين لم يتم تقديم ولا اقتراح قانون واحد.⁸

- حتى التعديلات التي يتم إدخالها على مشاريع القوانين في إطار عمل اللجان البرلمانية المتخصصة و مناقشات أعضاء البرلمان تبدو محدودة ولا تخرج عن التوجه الذي ترسمه الحكومة للمشروع المراد المصادقة عليه.

- سيطرة الحكومة على النصوص التنفيذية للقوانين التي وافق عليها البرلمان بإصدار المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية والتعليمات، وهذا ما يمنح تفوقا واضحا للسلطة التنفيذية في مجال وضع الترتيبات التفصيلية والأحكام الموضحة لتنفيذ القانون.

خلال سنة 2022 صدر 24 قانون، المراسيم التنظيمية 491، القرارات الوزارية المشتركة 231، القرارات الوزارية 541، و خلال سنة 2021 صدرت 4 قوانين، المراسيم التنظيمية 543، القرارات الوزارية المشتركة 189، القرارات الوزارية 472.⁹

- ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في مسائل مهمة مع عدم قدرة أعضاء البرلمان على مناقشتها أو إدخال تعديلات عليها، فهم لا يملكون سوى الموافقة على الأمر أو رفضه كلية و لم يحدث أن البرلمان الجزائري اعترض على ما أصدره رؤساء الجزائر في هذا المجال.

في سنة 2021 قام رئيس الجمهورية بتشريع 13 أمرا، و خلال سنة 2010 صدرت 8 قوانين و 5 أوامر، كما أنه في سنة 2009 صدرت 5 قوانين و 4 أوامر.¹⁰

- ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية عن طريق التشريع في المجالات غير المخصصة للقانون.

- سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون في الجريدة الرسمية أو الاعتراض عليه.

- افتقار أعضاء البرلمان للإمكانات البشرية والتقنية التي تمكنهم من ممارسة صلاحياتهم

التشريعية كاملة غير منقوصة، ناهيك عن العراقيل الدستورية والقانونية التي تقيد سلطة تقديم اقتراحات قوانين.

إنّ عملية البناء الشكلي لمشروع القانون لا بدّ أن تأخذ بعين الاعتبار القواعد التالية:¹¹

- ترتيب مجموعات الأحكام والأجزاء طبقاً للمبادئ التي تحكم كل حكم من الأحكام على حدى،
- وضع الأحكام الرئيسية أو الأساسية قبل الأحكام الفرعية أو الجزئية،
- وضع الأحكام العامة قبل الاستثناءات،
- وضع الأحكام ذات التطبيق العام أو الشامل قبل تلك التي تتناول حالات خاصة أو معيّنة،
- وضع الأحكام التي تتضمن حقوقاً وواجبات وسلطات وامتيازات قبل تلك التي تنص على كيفية ممارستها أو تطبيقها،
- وضع الأحكام التي تنشأ الهيئات قبل تلك التي تحكم أعمالها ووظائفها،
- وضع الأحكام الدائمة قبل تلك المؤقتة التي ستطبق لفترة محدودة من الزمن،
- ذكر أهداف القانون في بدايته، حيث تنص على السياق الذي يجب أن تقرأ فيه أحكامه بعد ذلك،
- شرح المفاهيم والاصطلاحات الأساسية المستعملة في القانون قبل استعمالها بالفعل.

4- إنشاء و تطوير النص التشريعي

إنّ طريقة التعبير والأسلوب التشريعي المتبع من قبل صانعي التشريع تملئها عليهم في العادة تقاليد الصياغة التي تعكس اللغة المحلية وقواعد النحو والصرف اللغوية، لهذا لا بدّ وأثناء عملية الصياغة أن تُحترم القواعد التالية:¹²

- تقادي الجمل والعبارات والمواد الطويلة المؤلفة من جمل عديدة،
 - التأكد من أنّ محتويات كل مادة موحّدة في الهدف،
 - استعمال لغة عادية ومصطلحات قانونية مناسبة،
 - إتباع أسلوب موحّد في ترتيب الكلمات وقواعد اللغة،
 - الثبات والاتساق في استعمال المصطلحات، وبالتحديد استعمال نفس المصطلح للتعبير عن نفس الحالة واستعمال مصطلح آخر للتعبير عن حالة مغايرة،
 - تجنّب استعمال الكلمات الزائدة أو المتكرّرة،
 - تجنّب استخدام العبارات المبهمة والمصطلحات الغامضة أو غير الواضحة.
- يمكن أن أضيف هنا بعض القواعد كما يلي:
- تجنّب استعمال المصطلحات والعبارات التي تحمل أكثر من معنى وتفسير، وهذا ما يحقّق الدقّة في التشريع،
 - احترام التسلسل والترتيب في إدراج المواد والأحكام،

- العمل على توحيد المعنى بين النص في نسخة اللغة الأصلية ونسخة اللغة الأجنبية إن وجدت وذلك لتجنّب الوقوع في تناقضات الترجمة،
- تجنّب استعمال الأسلوب الإنشائي اللغوي المعقّد، والاعتماد على لغة قانونية بسيطة وسهلة،
- اختيار العناوين بشكل مناسب وملائم مع ما يندرج تحت كل عنوان من أحكام ومواد.

5- تدقيق واختبار مشروع التشريع

إنّ الميزة في عرض المشروع على جهات أخرى ستكون بديهية لأي صائغ لمشروع قانون، وعليه في بعض البلدان تقتضي العملية التشريعية أن ترفق مع النسخ النهائية لمشاريع قوانين الحكومة شهادة بأنّها قد تمّ تدقيقها رسمياً، وأنّه قد تمّ تنقيحها فعلاً قبل تقديمها للموافقة النهائية عليها من قبل مجلس الوزراء وهذه المهمة قد تقوم بها وزارة مركزية كوزارة العدل أو هيئة أخرى، أمّا في بعض البلدان الأخرى فيجب تقديم مشروع القانون للمراجعة من قبل هيئة قضاء إداري كمجلس الدولة.¹³

إنّ الاختبار الحقيقي لمدى تطبيقية التشريع الجديد يكون عند تنفيذ ذلك التشريع حيث أنّ مدى استجابة الجمهور له ومستوى الالتزام به هما أمران لا يمكن تقويمهما إلاّ بعد وضع القانون موضع التنفيذ.

المبحث الثاني: تقييم التشريعات وجودتها

تحتاج القوانين الوضعية إلى عملية تقييم مستمرة ودورية بحسب التطورات والتغيرات الحاصلة في المجتمع، ذلك أن القاعدة القانونية ما هي إلا انعكاس للأوضاع التي تعرفها الدولة في فترة زمنية محددة. تأسيساً على هذا جاءت فكرة تقييم أثر التشريعات ووضع مؤشرات مدروسة وضرورية لضمان جودتها وفي هذا يلعب القانون والقضاء الدستوريين دوراً أساسياً في تحسين نوعية النصوص القانونية. كل هذه الأفكار سنتم دراستها في المطالب الثلاثة المندرجة تحت عنوان المبحث.

المطلب الأول: قياس أثر التشريعات

يمكن تعريف قياس أثر التشريعات بأنه أداة أو نظام لقياس وتحليل آثار تشريع جديد أو معدّل على المجتمع، وقد يتم ذلك بناءً على استشارات المتخصصين واستطلاعات الرأي العام للمواطنين، أو التعرف على التأثيرات المحتملة من أصحاب المصالح والمخاطبين بالتشريع، وفي النهاية يتخذ البرلمان القرار ويحدّد الشكل النهائي للتشريع. ويرجع تطبيق منهجية قياس أثر التشريعات إلى منتصف السبعينات في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء تقييم آثار التضخم، وتم اعتماده كأسلوب منهجي مع تضمينه لتحليل التكلفة والعائد، تبعتها في ذلك فلندا وكندا وتبنت المملكة المتحدة تطبيق قياس أثر التشريعات في منتصف الثمانينات، ثم اكتسب هذا المنهج شعبية وجاذبية في النصف الثاني من عام 1990، وبحلول عام 1996 كان ما يقارب نصف عدد أعضاء الاتحاد الأوروبي قد تبنت بالفعل قياس أثر التشريعات.¹⁴

إن مفهوم نوعية القانون يتحدّد عن طريق الغايات المرجوة (objectifs recherchés) والنتائج

المحصلة (résultats obtenus) ، ويكفي الإشارة هنا إلى أن الوصول أو الولوج إلى القوانين (l'accessibilité) ووضوح القانون (l'intelligibilité de la loi) كمعايير حددها المجلس الدستوري الفرنسي لم تتحقق بعد، ناهيك عن ظاهرة التعقد والتضخم في القوانين والتي أضحت كمرض في الديمقراطية une maladie de la démocratie بحيث شهدت فرنسا وجود حوالي 1000 قانون و 120000 مرسوم وقرار.¹⁵

يرتبط مفهوم المثالية في القانون بثلاثة محاور أساسية (الشكل، المضمون والوظيفة أو مآل القانون) حيث ذهب الفقه إلى اعتبار أن سلامة القانون من الناحية الشكلية والموضوعية لا تكفي لتحقيق النوعية في التشريعات، بل لا بد على القانون أن يؤدي الوظيفة التي سُن من أجلها والتي لا تخرج عن تحقيق الاستقرار الاجتماعي وضمان العدالة والمساواة وكفالة احترام الحقوق والحريات والسماح بالوصول إلى التقدم الاجتماعي progrès social وتكريس الأمن القانوني، وهذا كله يدور حول تحقيق القانون للمصلحة العامة L'intérêt général.

المطلب الثاني: دور القانون والقضاء الدستوري في تحسين نوعية التشريع

يقصد بتحسين التشريع إعادة تنظيم العمل البرلماني وتقليص وتأطير سلطة التعديل وكذا السهر على حسن تطبيق القوانين، والعمل على الصياغة وتطويرها، ولكن في نفس الوقت تقتضي عملية تحسين التشريع القيام بمراجعة الإجراءات المهملة وغير المفيدة وغير الجدية، والتوجه أكثر نحو كتابة النصوص وإصدار التقنيات، وتقوية ودعم مسار تقييم المشاريع للتأكد من مدى ضرورتها وجديتها بالنظر إلى المبادئ الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم فإن مسألة تحسين التشريع هي قبل كل شيء عملية تستهدف تركيز الجهود على الجانب الشكلي والموضوعي للنصوص القانونية. تجدر الإشارة إلى أن مفهوم تحسين التشريع "Mieux légiférer" تعود جذوره إلى بريطانيا التي اعتمدت نظام "Better Regulation" BR وتطور وانتقل منها نحو الاتحاد الأوروبي وعلى مستوى العلاقات الدولية.¹⁶

لا بد للقانون الدستوري أن يلعب دورا محوريا في تكريس مفهوم تحسين التشريع، وعلى الرغم من أن قواعد القانون الدستوري تهتم بكل مجالات الحياة في الدولة إلا أن الاهتمام بنوعية التشريع لم تحظى بنصيبها في القانون الدستوري ومع ذلك بدأ الدستوريون يهتمون بهذا المفهوم وتم تضمين الدستور الفرنسي العديد من المعايير الدستورية المتصلة بنوعية القانون سواء بشكل صريح في نصوص الدستور أو تلك التي أقرها القضاء الدستوري من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، وكان النقاش حول الموضوع قد بدأ على المستوى الدستوري منذ نهاية التسعينات و بداية القرن الحالي.¹⁷

بالرجوع إلى التقاليد الدستورية في فرنسا يتضح أن التفكير والبحث في موضوع المثالية بالنسبة للقوانين idéal de loi أو نوعية القوانين بدأت في أفكار الفقه وتطورت عبر الزمن وانتقلت من جيل لآخر الأمر الذي أثمر بظهور مفهوم la légistique والذي يعني فن صناعة القوانين أو ما يطلق عليه

بـ "علم التشريع" science de la législation، و حتى خارج فرنسا نجد أن هذه الفكرة تبلورت في كتابات بعض الفقهاء أمثال Bentham في إنجلترا في كتابه " traité de législation civile et pénale" وكذا Filangieri في إيطاليا من خلال كتابه "la science de la législation" كما أن مونتسكيو في كتابه روح الشرائع أشار إلى أن القوانين يجب أن تستجيب لعدة معايير مرتبطة بالتنوع والكيفية، كل هذه الأفكار تجد جذورها في الفكر القديم من خلال الخطابات الفلسفية السياسية والعلوم السياسية والقانونية.¹⁸

إذا كان المجلس الدستوري يعتبر قاضي القوانين (le juge des lois) فإن بإمكانه أن يفرض مجموعة من المواصفات التي يجب أن تتوفر في القانون بمناسبة الرقابة الدستورية التي يمارسها، وبذلك يمكن تصنيف المجلس الدستوري كمراقب لنوعية القوانين (contrôleur de la qualité de la loi) وذلك من خلال نصوص الدستور وتفسيراتها.¹⁹

لقد تطورت حدود تدخل القاضي الدستوري في مجال رقابة نوعية القوانين وأصبحت أكثر اعتباراً وذات تأثير بعد النص في الدستور الفرنسي على سهولة الولوج للقوانين ووضوحها.²⁰

في فرنسا تم تسخير الكثير من المجهودات من أجل جعل المعايير القانونية سهلة الوصول، بحيث تزايدت عملية التقنين (codification) وتم إنشاء بنوك معلومات قانونية (banque des données juridiques) ووضع النصوص عبر الخط (en ligne) في المواقع الرسمية لتكون في متناول الجميع. في ذات السياق أضحى نوعية الصياغة القانونية تشكل هاجساً ومصدر قلق بالنسبة للسلطات العمومية وتبعاً لذلك صدر دليل لإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية أعدّه أعضاء من مجلس الدولة بالتعاون مع الأمانة العامة للحكومة يهدف لتمكين المعنيين من التعرف والتحكم في القواعد والمبادئ والمنهجية التي يجب اعتمادها في تحضير النصوص التشريعية والأوامر والمراسيم والقرارات واعتبر ذلك كدليل مرجعي (ouvrage de référence) حتى نصل إلى سن قوانين ضرورية واضحة وصلبة البناء القانوني. بالمقابل و على المستوى الأوروبي تم الاتفاق في ديسمبر 2003 على وثيقة تحت عنوان " mieux légiférer" من أجل الحرص على نوعية التشريعات ومعرفة وضوحها وبساطتها وكذلك مدى فعاليتها.²¹ إن المتتبع للتجربة الدستورية الجزائرية سيكتشف بأن النصوص الدستورية المتعاقبة التي عرفت الجزائر سواء في العهد الاشتراكي أو ما بعده لم تتضمن أحكاماً أو مبادئ صريحة تتعلق بنوعية القوانين أو أشارت إلى المواصفات التي يجب أن تتوفر في التشريع. في مقابل ذلك جاء المؤسس الدستوري بحكم مهم في هذا الشأن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث تبنى مبدأ الأمن القانوني وربطه بالتشريع المتعلق بالحقوق والحريات ولخص مواصفاته في سهولة الوصول والوضوح والاستقرار وهذا ما نصت عليه المادة 34 في فقرتها الأخيرة بقولها: " تحقيقاً للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره".

رغم أن المؤسس الدستوري ربط الأمن القانوني بتشريعات الحقوق والحريات فقط ولم يعمل به كمبدأ عام ينطبق على كل التشريعات بدون استثناء إلا أنها خطوة إيجابية وغير مسبوقه ستمثل التزاما دستوريا يقع على عاتق جهة التشريع لتكريس هذه المعايير الدستورية ضمانا لجودة ونوعية التشريعات الحقوقية هذا من جانب، ومن جانب موازي ستشكل أساسا دستوريا قويا للمحكمة الدستورية لمراقبة عمل المشرع في هذا المجال عند ممارستها للرقابة الدستورية على القوانين.

المطلب الثالث: مؤشرات جودة التشريع

تعكس جودة التشريع مدى كفاءة الإعداد والتحضير، وتقاس هذه الجودة من خلال عدة عوامل أهمها دراسة الآثار والنتائج المحتملة أو المصاحبة لتطبيقه زيادة على توقع النتائج ومناقشة البدائل الممكنة للتنفيذ، ويعتبر مؤشر جودة التشريع أحد مؤشرات البنك الدولي التي تقيس قدرة جهات التشريع على صياغة سياسات وأنظمة ذات جودة عالية. ولجودة التشريع جانبان أولهما يتعلق بالسياسة التشريعية في حد ذاتها والنتائج المترتبة عنها، وثانيها مرتبط أساسا بجودة الصياغة التشريعية، ولعل هاذين الجانبين يتضحان من خلال المعايير التالية:²²

- التخطيط وذلك بوضع أهداف واضحة ومحددة للإصلاح التشريعي،
- المراجعة الدورية وذلك بالتأكد من مدى تحقيق الأهداف من وراء التشريع، ويتم ذلك بشكل دوري،
- الضرورة ويقصد بها التأكد من مدى الحاجة الجدية للتشريع،
- الفاعلية وهي قدرة التشريع على تحقيق الأهداف المسطرة من وراء سنه،
- دراسة التجارب الدولية بهدف الاستفادة من التجارب المقارنة،
- الكفاءة وذلك بتوفير وتبني أفضل وأنجع الآليات والسبل لحسن تطبيق القانون،
- الشمولية وهي قدرة التشريع على الإلمام بكل المسائل المرتبطة به،
- الوضوح ويتحقق بسهولة فهم القانون وتطبيقه،
- الدقة وهي استعمال الألفاظ الدقيقة والواضحة بعيدا عن التأويل والغموض،
- التوافق والاتساق وهي عدم تعارض التشريع مع بقية القوانين السارية في الدولة لا سيما الأعلى منه و المعاهدات الدولية،
- الإقتصاد التشريعي ويقصد به تجنب التضخم التشريعي أو الإسراف في القوانين،
- أهلية القائمين بعملية التشريع بمعنى أن تكون الجهة المشرعة لها من الخبرة والتجربة والمعرفة والمهارة والموضوعية ما يسمح لها بسن قواعد قانونية ذات جودة.

المبحث الثالث: تحسين الصياغة التشريعية

ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يتضمن الأول منها مصادر تحضير النص القانوني باعتبارها المرجعية التي يستهدي بها المشرع لصناعة وصياغة تشريعات في المستوى، أما الثاني

فسيخصص لفكرة الوعي التشريعي كعامل مهم في تحسين التشريعات والذي يشمل مجموعة الشروط والظروف التي تحيط بصانعي التشريع وتمكنهم من وضع تشريعات ذات جودة، بينما يحتوي المطلب الثالث على دراسة مفهوم المساعدة التشريعية التي أضحت تشكل دعامة حقيقية لتحسين التشريعات.

المطلب الأول: مصادر تحضير النص التشريعي

ثمة مصادر عدّة يمكن استخدامها في تحضير القوانين، بعضها يتوقّف في المكتبات ولدى الإدارات العامة، وبعضها يشكل أدوات مساعدة على أخذ القرار، وتتنوّع هذه الأخيرة من حيث وظائفها ومكوّناتها، يجمعها قاسم مشترك ألا وهو استعمالها لتقنيات تكنولوجيا المعلوماتية والاتصالات.

فأمّا المصادر الورقية فتتشكّل من كل المؤلّفات المكتوبة الورقية على اختلاف أنواعها (موسوعات، مجموعات، كتب، مقالات، ملفات، أرشيف، دراسات، تقارير،...) وفي مختلف المجالات (القانون، اللغة، الاقتصاد، التربية، الاجتماع،...) وهي تمثّل المصدر التقليدي الذي يستعين به محضّرو النصوص التشريعية، سواء من حيث توفير المعطيات لكتابة مسودة النص أو صياغته النهائية، وتعتبر مصادر وأرشيف سلطات الحكم وبالخصوص وثائق (أرشيف، قرارات دراسات، تقارير) الإدارات والمؤسسات العامة المصدر الأهم لعملية التحضير، إلى جانب الموسوعات القانونية والدوريات الحقوقية كالمجلات والجرائد الرسمية التي تحوي النصوص القانونية ومختارات من الاجتهادات القضائية.²³

إنّ المتابع للمشهد العربي على هذا الصعيد سيصل إلى نتيجة مفادها افتقار معظم الدول العربية خاصة في الخليج إلى موسوعات قانونية مبنية ومحدّثة باستمرار تكون شاملة. إنّ غياب مساهمة الدول العربية في عملية توثيق وتبويب نصوصها وفق أسس علمية ونشرها بشكل ملائم يجعل الساحة العربية خالية من مراجع رسمية يمكن الاعتماد بها. أمّا بالنسبة إلى الأحكام والاجتهادات القضائية نجد في معظم الدول العربية دوريات تصدرها وزارات العدل ونقابات المحامين وبعض المؤلفين من رجال القانون تتضمّن مختارات من الاجتهاد القضائي، وهي بهذا تشكل مرجعاً يمكن الاستئناس به وإن كان قاصراً في شموليته.²⁴

هنا أسجل حاجة البرلمانات العربية إلى التّردد بمكتبات حديثة تتوفّر على المراجع و الكتب القيّمة في المجال القانوني بالدرجة الأولى وفي المجالات الأخرى، وكذا المجالات والدوريات العلمية المحكّمة ومجلات الاجتهادات القضائية وهذا كلّ من أجل توفير المادة العملية لأعضاء البرلمان بما يسمح لهم بحسن دراسة مشاريع القوانين ومعرفة نقائصها وثغراتها، وبعد ذلك تقديم الاقتراحات والتعديلات المناسبة والملائمة.

بخصوص المصادر الحديثة التي تعتمد على التكنولوجيا و علوم الاتصالات فهي أصبحت تمثّل في وقتنا الحالي وسائط لتكوين المعرفة وأنظمة مساعدة في تحضير وصياغة القرارات على مختلف

أنواعها الإدارية و السياسية و كذلك التشريعية. لقد أصبحت بنوك المعلومات الوسيلة الحديثة لتخزين معارف الفكر الإنساني، وقد أخذت شيئاً فشيئاً تحتل مساحات المكتبة الورقية ولقد استخدمت عبارة **بنك معلومات** للتدليل على مجموعة المعلومات التي تمت معالجتها وتخزينها في الحاسب الآلي وفق هندسة معلوماتية تتيح استرجاعها واستغلالها بأوجه مختلفة وبطريقة سهلة وسريعة، في هذا السياق تظهر بنوك المعلومات القانونية كوسائط تخدم تحضير النصوص التشريعية، إضافة لما تقدّمه شبكة تبادل ونقل المعلومات المعروفة بـ **الانترنت** من خدمات وكذا ما توفره الاسطوانات الضوئية (**CD-ROM**) وما تخزّنه من مئات الملايين من الصفحات والأطنان من المعلومات والبيانات والمعطيات الإحصائية والدراسات والتقارير والموسوعات في كل المجالات، ولعلّ أهم الفوائد المنتظرة من هذه الوسائط ما يلي:²⁵

- تسهيل الوصول إلى المعرفة لاسيما في الدراسات الفقهية في المجال المطلوب فيه التشريع،
- تحسين طرق تبادل المعلومات و الوثائق بين المعنيين بعملية التشريع،
- تسهيل الوصول إلى مضامين النظام القانوني القائم وعرضها بشكل يساعد على رصد الحل والتعامل معه،
- توفير إمكانية تقييم الحلول التشريعية المحتملة من حيث قوتها وملاءمتها وانعكاساتها على الجمهور،
- المساعدة في انجاز تشريعات ذات نوعية عالية.

يمثّل الموقع الإلكتروني الجيد أحد أدوات عمل البرلمان الإلكتروني والتي تؤثر بلا شك على طبيعة العمل والحياة البرلمانية ككل، وإن احتواء الموقع على قاعدة بيانات عن القوانين واللوائح المعمول بها، وكذلك مضابط الجلسات السابقة التي نوقشت فيها هذه القوانين يساعد النائب على التعرف على طبيعة المناقشات وبالتالي إمكانية اقتراح تعديلات على التشريعات الحالية أو مشاريع القوانين وهذا ما يخدم العملية التشريعية في مجملها.²⁶

تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى ضرورة تجهيز البرلمانات بأحدث الأجهزة في الإعلام الآلي والاتصالات وربطها بشبكة الإنترنت والعمل على إنشاء مكاتب الكترونية وأرضيات رقمية وتطبيقات، وهذا بالموازاة مع حتمية تكوين موظفي البرلمان وأعضاءه في مجال استخدام التكنولوجيا حتى يتسنى لهم الاستفادة من هذه الوسائط.

المطلب الثاني: الوعي التشريعي كعامل لتحسين التشريعات

يمثّل الوعي التشريعي الذي يجب أن يتحلّى به أعضاء البرلمان عاملاً مساعداً في العملية التشريعية الجيدة، ولكن دوره الفعّال والحاسم لن يتأتّى إلّا إذا توافرت فيه العناصر التالية:²⁷

1- الشعور بالافتقار التشريعي

هو حالة ذهنية يشعر فيها النائب أنّه يملك القدرة على فهم مواطن الخلل أو الاعوجاج وتكييف العواقب السلبية وآثارها على المواطنين، وحتى يكون لهذا العنصر أثره المرغوب لا بدّ أن يشكّل ذلك

الشعور الايجابي ظاهرة عامة، بحيث يشعر كل أو غالبية أعضاء البرلمان بأنهم قادرون على التأثير في مجريات العملية التشريعية، وبالمقابل فإنّ النائب يحتاج لأن يقتنع بأنّ رؤيته التشريعية سوف تكون مسموعة ولها قيمتها ويمكن أن تُجسّد في الصيغة النهائية للقانون.

2- الاستعداد للمشاركة التشريعية

لما يحسّ النائب فعلاً في نفسه بأنّ له القوة والقدرة على التشريع، فعليه أن يؤمن ويعتقد بأنّ ممارسة الدور التشريعي يتطلّب منه أن يشارك في صنع التشريع، بحيث تكون هذه المشاركة ضرورية وذات جدوى، الأمر الذي يرتقي بها إلى درجة الالتزام والواجب، بيد أنّ أهمية هذه المشاركة التشريعية تتوقّف على ممارستها بوعي وإيجابية، وحتى يتحقّق ذلك يفترض في النائب أن يكون على قدر من الثقافة وأن تتاح له مصادر المعلومات اللازمة لبناء ثقافته التشريعية فحق التشريع قد صار حقاً عاماً لكل البرلمانات العربية، ولكن هذا الحق يفقد قيمته ومعناه إذا لم يكن النواب على قدر معيّن من الفهم والإدراك، وعليه يمكن الجزم بأنّ العملية التشريعية الرشيدة لا يمكن أن تؤتي ثمارها كاملة إن لم يكن معظم أعضاء البرلمانات العربية قد وصلوا إلى مرحلة معيّنة من الثقافة، لأنّ ذلك القدر من الثقافة هو المؤهل لمشاركتهم التشريعية بطريقة فعلية و إيجابية.

3- التسامح الفكري المتبادل

يقصد بهذا التسامح الفكري المتبادل أن يسمح لجميع التوجّهات السياسية داخل البرلمان بأن تعبّر عن نفسها من خلال قنوات مشروعة، ولا يكفي أن ينظّم و يوطّر هذا الأمر في اللوائح والأنظمة الداخلية لعمل البرلمانات، بل لا بدّ أن يتوافر قدر من الإقناع بأهمية وجدوى ذلك التسامح في نفوس النواب وبأسلوب آخر لا بدّ أن يسود اقتناع عام بين الأغلبية والأقلية، أو بين الأحزاب مع بعضها، أو بين المجموعات والكتل البرلمانية مع بعضها البعض أنّ الاختلاف والاجتهاد يمثل ظاهرة صحية ومطلوبة طالما تمّت في إطار الثوابت التي يقوم عليها النظام الاجتماعي العام الذي يقف عند صدره الجميع.

4- توفر روح المبادرة

يفترض أن يشعر كل نائب بأنّ له الحق في المبادرة التشريعية وأنّه يمتلك القدرة على ذلك، وأنّ هذه المبادرة لها من الأهمية ما يؤهلها لأن تشكّل أحد أهم عناصر الوعي التشريعي بحيث لا ينتظر النواب أن تبادر الحكومة بمشاريع قوانين لحل مشاكل المجتمع.

5- احترام المبادئ قبل الأشخاص

مفاد هذا المبدأ هو أنّه وفي حالات كثيرة ما تكون الموافقة على اقتراح تعديل أو رفض مشروع أو اقتراح قانون متوقّفة على النائب صاحب الاقتراح أو الرأي، فإذا ما كان هذا الأخير قوياً بموقعه الحزبي،

أو موقفه داخل البرلمانات أو لاعتبارات الأخرى، فإنّ الآخرين يقبلون بوجهة نظره واقتراحاته، مما يضيف على العملية طابعاً شخصياً بحثاً بعيداً عن الموضوعية والمنطق، ويخرج سلطة التشريع من روحها المؤسساتية ويفقدها الفلسفة والأخلاقيات التي يجب أن تتّصف بها.

6- الثقة السياسية المتبادلة

من العناصر المهمة للوعي التشريعي توقّر الشعور بالثقة المتبادلة بين الأغلبية والمعارضة وبين السلطات فيما بينها، إذ بغير هذا الشعور تنتاب البرلمان حالة من الفردية العارمة التي يصعب معها إيجاد مناخ وجو صحي للتنافس السياسي الذي يمثل جوهر العملية التشريعية، ولا يتصور أن تتطور هذه العملية وتتجسّد فعاليتها ما لم تكن هناك ثقة متبادلة بين جميع الطوائف التي تشكّل البرلمان. هذا ما يؤدّي في رأيي إلى أن تعمل الأغلبية على فرض رأيها بشكل تعسفي وأناي، وأن تعمل المعارضة على أن تعارض من أجل أن تعارض فقط بشكل مضاد ومعرقل، فتصل بهذا العملية التشريعية إلى أدنى مستوياتها.

المطلب الثالث: المساعدة التشريعية ودورها في تطوير التشريعات

أضحت فكرة المساعدة التشريعية من أولويات البرلمانات في العالم لاسيما في برلمانات الدول النامية باعتبارها حجر الزاوية في مسار التطوير البرلماني وتوفير المرافقة والمساعدة والاستشارة لأعضاء البرلمان ليتمكنوا في الأخير من أداء مهامهم على أحسن وجه.

يقصد بالمساعدة التشريعية توفير آليات الدعم والمرافقة والتوجيه والاستشارة البشرية والفنية لأعضاء البرلمان من أجل مساعدتهم في أداء دورهم التشريعي في أحسن الظروف وبصورة فعّالة وإيجابية، ممّا يسمح لهم بحسن فهم مشاريع القوانين ومناقشتها وتقديم التعديلات اللازمة عليها وبعد ذلك المصادقة عليها لوصول إلى صناعة وسنّ تشريعات جيّدة.

لعلّ مصطلح المساعدة التشريعية الذي اقترحه هو مصطلح جديد من حيث الاستعمال على الأقل في المصادر والمراجع التي صدرت في الموضوع، وإن كان من ناحية المضمون قد تمّ مناقشته سابقاً ولكن تحت تسميات مختلفة وفي إطار مواضيع متعدّدة، غير أنّ طرح المصطلح بهذا الشكل يزيد من أهميته وتحديد معناه بدقة وتحقيق الهدف من وراءه ليصبح مفهوماً برلمانياً واضحاً يدخل في إطار المصطلحات البرلمانية التي هي بحاجة إلى الاهتمام والدراسة والتفعيل.

ينصرف مفهوم المساعدة التشريعية في اعتقادي إلى ثلاثة (03) مستويات أساسية هي كالآتي:

1. تنمية قدرات أعضاء البرلمان في حدّ ذاتهم مع ضرورة التنسيق بينهم و بين إطارات وموظفي الإدارة البرلمانية،

2. تنمية قدرات وكفاءات الموظفين البرلمانين بشكل عام،

3. توفير الوسائل الفنية والتكنولوجية والمعلوماتية اللازمة لتطوير الأداء التشريعي.

يشكّل مفهوم المساعدة التشريعية جزءاً من مفهوم أوسع وأشمل ألا وهو الإدارة البرلمانية، ذلك أنّ البرلمان وحتى يكون قوياً وفعالاً وحركياً لا بدّ له من إدارة متطورة وعصرية وذات كفاءة، هذه الإدارة التي تشرف على تسيير البرلمان يومياً وتعمل بالتنسيق مع أعضاء البرلمان من أجل تمكين هذه المؤسسة من القيام بأدوارها حسب المستوى المطلوب والمرغوب.

يمكن تعريف الإدارة البرلمانية بأنها إدارة عامة تتولّأها وتقودها سلطات وهيئات وأجهزة برلمانية سياسية وإدارية عامة، بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة في مجال الوظيفة البرلمانية للدولة، وذلك بواسطة عمليات ضمان حسن سير وانتظام وظيفتي التشريع والرقابة البرلمانيّتين وإنجاز أعمالهما وأهدافهما بصورة رشيدة وفعالة في حدود أحكام دولة القانون والمؤسسات.²⁸

إنّ المساعدة التشريعية تأخذ طابعاً عاماً سواء من حيث الآليات والمجالات المتعلقة بها أو من حيث توجيهها لكل أعضاء البرلمان، ولكن الدور الجوهري والأساسي لهذه المساعدة يتمّ على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة المتخصصة التي ينطلق منها العمل التشريعي في مناقشة وتعديل ودراسة مشاريع القوانين، ومن ثمّ تكون اللجان البرلمانية دائماً بحاجة إلى إمكانات بشرية وفنية تساعدها على تحسين أدائها التشريعي.

تستمد المساعدة التشريعية أهميتها من أهمية العمل البرلماني في حدّ ذاته وبالخصوص العمل التشريعي ذلك أنّ تنمية الموارد البشرية على مستوى البرلمانات أضحت أحد مقومات وآليات التطوير البرلماني وذلك للاعتبارات التالية:²⁹

- إنّ التدريب المستمر والمتنوع في مجالاته ومستوياته يمثل نافذة البرلمان على مجريات العصر ووسيلة للاستفادة من خبرات التطوير المختلفة في برلمانات العالم،
- إنّ العمل البرلماني بطبيعته وبحكم تعريفه منحصص ومعقد، وعليه يكون التدريب المنحصص وسيلة لتنمية قدرات الموظفين البرلمانين،
- إنّ أعضاء البرلمان مجموعة متنوّعة ومتحرّكة لا تتشابه في القدرات والاهتمامات والانتماءات الفكرية والسياسية ولا تبقى في مقاعدها لفترات طويلة، في حين يتّسم العمل الفني البرلماني بالديمومة والاحتراف النسبي، وبالتالي يكون الباحث البرلماني في حاجة إلى تدريب مستمر، على خلاف الموظفين في المؤسسات الإدارية والبيروقراطية،
- إنّ المهارات المطلوبة في الباحث البرلماني تتّسم بالشمول والتغيّر السريع والتطور المتلاحق في أنحاء العالم، حيث أنّه مطالب بالتعامل مع سيل من القضايا الجديدة والمعقدة التي لم تكن مطروحة

سابقاً مثل التكتلات الاقتصادية والمنظمات والابتكارات العملاقة، ونظم الأسواق والبورصة والأوراق المالية، وقضايا الاستتساخ والهندسة الوراثية ومجتمع المعلومات ونقل التكنولوجيا والاتفاقيات الدولية وقضايا الإستراتيجية والنظام الدولي الجديد والدبلوماسية البرلمانية والدور السياسي للأعضاء وغيرها، وهذا كلّه يستوجب زيادة الاهتمام بالتدريب والتطوير في العمل البرلماني.

كلّ ما سبق يدخل في إطار تطوير المساعدة التشريعية عن طريق تنمية وتطوير الموارد البشرية ومادام هذا الأمر غير كاف لوحده فهو بحاجة إلى تطوير تقني وفني يشمل ما يلي:

- تزويد أعضاء البرلمان وموظفيه بأحدث أجهزة الكمبيوتر المكتبية والمحمولة،
- تجهيز البرلمان وإيصاله بشبكة الانترنت بواسطة أجهزة حديثة ومتطورة تتيح للأعضاء والموظفين الربط بالشبكة بمعدّلات سرعة فائقة،
- توفير برامج وآليات الحماية الإلكترونية ضد القرصنة والفيروسات، وذلك بالتعاقد مع أفضل المؤسسات العاملة في هذا المجال،
- توفير شبكة اتصال داخلية وذاتية بين مصالح وهيكل البرلمان، ومع الحكومة والمؤسسات الوطنية الأخرى،
- تجهيز المجلس بكل الأجهزة والمعدّات المرتبطة بالكمبيوتر كآلات النسخ والطباعة وأجهزة السكّانير والفاكس وغيرها،
- إبرام اتفاقيات واشتراكات مع المواقع الإلكترونية المتخصصة في العمل البرلماني، وكذا المكتبات الرقمية المرموقة والمجلات الإلكترونية المعترف بها عالمياً،
- توفير مكتبة ورقية ورقمية على مستوى البرلمان تسمح لأعضائه وموظفيه بالرجوع إلى المراجع والمصادر وتجهيزها بأحدث الوسائل التكنولوجية، وتزويدها المستمر والمتطور بالكتب والوثائق التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع العمل التشريعي،
- تطوير موقع البرلمان على مستوى الشبكة العنكبوتية ووسائل التواصل الاجتماعي لتمكين الأعضاء والموظفين من التواصل مع المحيط في إطار ما يعرف بالبرلمان الإلكتروني.

خاتمة:

تتجلى أهمية النصوص التشريعية في الدولة من خلال أن التشريع هو الآلية التي تُمكن من ترجمة الأفكار والسياسات إلى نصوص قابلة للتطبيق على أرض الواقع والتي يهدف من وراءها المشرع إلى مجابهة مختلف الوضعيات والمشاكل في المجتمع وتقديم حلول لها، ومن ثم يتم تقييم التشريعات حسب فعاليتها في تحقيق الأهداف التي سنّت من أجلها. لقد أصبح لزاماً على أصحاب القرار اعتماد سياسة تشريعية مدروسة واستشرافية تشكّل الإطار العام الذي تستند عليه جهات التشريع التي تتحدد مسؤوليتها في سن تشريعات جيدة وذات جودة من الناحية الشكلية والموضوعية مع ضرورة القيام بعمليات مراجعة

وتعديل مستمرة تتكيف مع التغييرات و التطورات التي تحصل داخليا وفي بعض الأحيان حتى خارجيا. إن عملية سن القوانين سواء اعتبرها البعض صناعة أو سماها البعض الآخر صياغة تحوز أهمية كبيرة في حياة الدول مما يتوجب معه ترتيبها ضمن الأولويات التي تتطلب الاهتمام والتطوير واعتماد معايير الجودة التي لم تعد تطبق في المجال الاقتصادي ومقصورة على السلع والخدمات، بل تعدت ذلك إلى عمل السلطات العامة بما فيها تلك المختصة بالتشريع بغية تكريس النوعية والفعالية في أداءها للعمل التشريعي.

تسعى معظم الدول في العالم إلى تطبيق مبادئ الحكم الراشد أو الحكامة في تسيير الشؤون العامة بغية تحقيق التنمية البشرية المستدامة وتمكين المواطنين من التمتع بحقوقهم وحررياتهم في كنف دولة القانون هذا المسعى لا يكتمل ولن يتأتى إلا بتشريعات جيدة وذات فعالية.

بناء على كل ما سبق يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- على جهات التشريع (السلطات المختصة بالتشريع) الالتزام بالسياسة التشريعية التي ترسمها السلطات العليا في الدولة، هذه السياسة ينبغي أن تؤسس على استراتيجية دقيقة، صلبة واستشرافية، فلا تشريعات جيدة من دون سياسة تشريعية جيدة،
- القيام بعملية تقييم دورية ومنتظمة للقوانين الوضعية بهدف قياس أثرها ومدى نجاعتها من خلال النتائج المترتبة عن تطبيقها على أرض الواقع والتي تثبتها الإحصائيات التي تجريها مختلف القطاعات المعنية.
- دعم ومرافقة أعضاء البرلمان وتكوينهم في مجال صناعة القوانين عن طريق توفير الإمكانيات المادية والتقنية والبشرية التي تسمح لهم بممارسة صلاحياتهم التشريعية كاملة وبفعالية من خلال المبادرة والمناقشة والتعديل.
- تفعيل مفهوم المساعدة التشريعية وتطوير الإدارات البرلمانية لتوفير محيط عمل محفز وداعم لأعضاء البرلمان.
- إعداد دليل للصياغة التشريعية لشرح مراحل تحضير القانون بشكل مبسط وعملي يسمح لأعضاء البرلمان بالتحكم في البناء اللغوي للنص والمصطلحات القانونية.
- خلق قنوات تواصل بين الأمانة العامة للحكومة وإطارات القطاعات الوزارية مع أعضاء البرلمان بواسطة وزارة العلاقات مع البرلمان لا سيما عن طريق تنظيم دورات تكوينية وتدريبية.
- إعمال المقاربة التشاركية في سن القوانين عن طريق إشراك مختلف الفاعلين والمعنيين بالقوانين في عمليات التحضير والمناقشات والمشاورات التي تستهدف التعديل والإثراء.
- تمكين المحكمة الدستورية (القضاء الدستوري) من ممارسة مهمتها في مراقبة نوعية التشريعات عن طريق استعمال سلطات الإخطار وإعمال آلية الرقابة الدستورية عن طريق الدفع.

الهوامش:

- 1- المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة منقحة، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، 2008، ص 528، 529.
- 2 – Ensemble des règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, visant du point de vue de la forme et du fond, à assurer la cohérence et L'efficacité de ceux-ci.
Art de faire les textes de loi. www.larousse.fr, www.lalanguefrancaise.com.
- 3- حسن كيره، المدخل إلى القانون، القانون بوجه عام، النظرية العامة للقاعدة القانونية، النظرية العامة للحق، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 182، 183.
- 4- ليث كمال نصرولين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد 2، الجزء الأول، مايو 2017، ص 412، 413.
- 5- ديالا عاشور، أتمتة العملية التشريعية في الدول العربية، البرلمان الإلكتروني، أوراق عمل المؤتمر العربي الثاني للمجالس التشريعية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 102، 103.
- 6- المرجع نفسه، ص 109.
- 7- كيت باتشيت، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات، أوراق الندوة البرلمانية العربية "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، مجلس النواب اللبناني، بيروت 4، 6 شباط/فبراير 2003، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 200، 201.
- 8- راجع حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية 2017، فيفري 2021، مارس 2021، ص 4، وحصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية 2012، 2017، ص 2، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان. www.mrp.dz
- 9- راجع نشاط الأمانة العامة للحكومة بعنوان سنة 2022 و 2021، منشورات، www.joradp.dz
- 10- المرجع نفسه.
- 11- كيت باتشيت، المرجع السابق، ص 202، 203
- 12- المرجع نفسه، ص 203.
- 13- المرجع نفسه، ص 204، 205.
- 14- كريم سيد عبد الرزاق، منهجية قياس اثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، المجلد 3، العدد 6، يوليو 2018، ص 49، 50.
- 15- Iranne Trippenboch et Philippe Brun, présentation de la problématique de la qualité de la loi, revue juridiqueThémis de l'Université de Montréal, 2014, 48 RJTUM , page 190.

- 16- Rubio Nathalie(dir), la fabrication du droit de l'union européenne dans le contexte du "Mieux legifirer", Confluence des droits, Aix-en Provence. www.univ-amu.fr, page 17, 25.
- 17- Ibid.page 66.
- 18- Vito Marinese, l'idéal législatif du conseil constitutionnel, études sur la qualité de la loi, thèse pour obtenir le doctorat en droit, UFR de sciences juridiques administratives et politiques, université paris-x-Nanterre, 19 décembre 2007, page 12,13.
- 19- Ibid, page 53,54.
- 20- Ibid, page 734.
- 21- la qualité de la loi, les documents de travail du sénat, série études juridiques, numéro EJ 3, septembre 2007, www.senat.fr.
- 22- إعداد التشريعات وصياغتها، الإصدار الأول (دليل إرشادي)، اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات القضائية، المركز الوطني للتنافسية، الرياض، المملكة العربية السعودية، محرم 1444هـ، أغسطس 2022 م، ص 146، 147.
- 23- وسيم حرب، منهجيات ووسائل ومصادر إنتاج نص تشريعي، أوراق الندوة البرلمانية العربية "نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، 4 إلى 6 فبراير 2003، ص152.
- 24- المرجع نفسه، ص 152، 153.
- 25- المرجع نفسه، ص 154، 155، 156.
- 26- كريم السيد عبد الرزاق، ياسر فتحي كاسب، تطوير مواقع المجالس العربية على الإنترنت "دراسة مسحية وتوصيات عملية"، البرلمان الإلكتروني، المرجع السابق، ص 18، 19 و20.
- 27- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، أوراق الندوة البرلمانية العربية "نحو تطوير الصياغة التشريعية لبرلمانات العربية"، المرجع السابق، ص:108،107.
- 28- الإدارة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص231.
- 29- التدريب لتنمية الموارد البشرية، المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية، مجلس النواب، بيروت، لبنان www.arabparliamentaryinstitute.org.