

المركز الوطني للتنافسية
NATIONAL COMPETITIVENESS CENTER
تيسير | TAYSEER



الدليل الإرشادي

صياغة مقترح تشريعي لنظام أو لائحة

الفئة المستهدفة
الإدارات القانونية في الجهات الحكومية

**هذا الدليل إرشادي ولا يغني عن الرجوع إلى
الأنظمة واللوائح والقواعد والسياسات
والإجراءات ذات الصلة.**

جدول المحتويات

2	مقدمة
3	مراحل الدليل
4	المرحلة الأولى: طرح الفكرة ودراسة الاحتياج التشريعي
5	المرحلة الثانية: دراسة الاختصاص والولاية التشريعية
5	- الاختصاص
6	- الولاية واحترام التدرج التشريعي
8	المرحلة الثالثة: إعداد وثيقة تتضمّن تصوّرًا مبدئيًا عن المقترح ورفعها لجهة الاختصاص
10	المرحلة الرابعة: تكوين فريق العمل المختص بإعداد المقترح التشريعي
11	المرحلة الخامسة: دراسة الوضع الراهن
11	- الأنظمة واللوائح وما في حكمها
12	- المبادئ القضائية ذات الصلة
13	- الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها المملكة
14	المرحلة السادسة: إجراء دراسة مقارنة
16	المرحلة السابعة: دراسة أثر التشريع
19	المرحلة الثامنة: صياغة التشريع
19	- هيكل التشريع
20	- عنوان التشريع
21	- الديباجة والنصوص الواردة في أداة الإصدار
22	- التعريفات
23	- أهداف التشريع
24	- نصوص النطاق
25	- متن التشريع
26	- المخالفات الجزائية والمدنية والعقوبات
27	- النصوص المتعلقة بتسوية النزاعات
28	- الأجهزة المؤسسية المعنية بتنفيذ التشريع والمتطلبات المالية
28	- الأحكام الختامية
29	- الملحقات
30	- بعض الاعتبارات الواجب مراعاتها في الصياغة
30	- مبادئ الصياغة
30	- اعتبارات خاصة بصياغة بعض النصوص
33	- التنسيق
34	المرحلة التاسعة: المراجعة والاعتماد
35	المرحلة العاشرة: إعداد المذكرة التوضيحية للتشريع
36	المرحلة الحادية عشرة: استطلاع الرأي بشأن المقترح
37	المرحلة الثانية عشرة: رفع المقترح لجهة الاختصاص

المقدمة

في إطار مشروع تطوير أعمال الإدارات القانونية في الجهات الحكومية، أعد هذا الدليل الإرشادي ضمن سلسلة من الأدلة الإرشادية، بهدف مساعدة الإدارات القانونية في الجهات الحكومية على تطوير أعمالها وأدائها، وأدائها بدقة واتساق وفعالية. وهو يتضمن إرشادات تتصل بإعداد الجهات الحكومية لمقترح تشريعي لنظام أو لائحة، وكذلك يتضمن قائمة بالمهام التي يجدر اتباعها في هذا الصدد.



محتوى الدليل

يتضمن الدليل الإرشادات وقائمة المهام المقترح اتباعها في رحلة إعداد الإدارات القانونية في الجهة الحكومية للمقترح التشريعي لنظام أو لائحة، والتي ستعزز من دور الإدارة في استخلاص الأهداف المنشودة من إعداد المقترح التشريعي.



الهدف من الدليل

يهدف هذا الدليل إلى تطوير دور الإدارة القانونية في الجهة الحكومية فيما يتصل بإعداد مقترح تشريعي لنظام أو لائحة.



المستفيد من الدليل

يخاطب هذا الدليل موظفي الإدارات القانونية في الجهات الحكومية.

يتضمن الدليل الإرشادي قائمة بالمهام التي تتعلق بإعداد الجهات الحكومية لمقترح تشريعي لنظام أو لائحة





تبدأ رحلة اقتراح تشريع في صورة نظام أو لائحة في صورة فكرة تعكس احتياجًا لمعالجة مشكلة أو ضبط أنواع من العلاقات والمعاملات، وترجمة السياسات والخطط الحكومية. قد يكون البدء في إعداد المقترح التشريعي تنفيذًا لخطة معدة مسبقًا تتضمن قائمة من التشريعات التي يجب على الجهة إعدادها سواء كانت تشريعات جديدة أو تعديلات لتشريعات قائمة.

إن لم يكن البدء في إعداد التشريع تنفيذًا لخطة معدة مسبقًا، فينبغي مراعاة الآتي عند طرح فكرة إعداد تشريع ودراسة الاحتياج التشريعي:

- 1 الوقوف بدقة على طبيعة المشكلة أو المشاكل العملية المطلوب معالجتها من خلال التشريع سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو إدارية، من حيث طبيعتها ونطاقها، والمتأثرون بها، وأسبابها.
- 2 قد لا تكون المسألة محل المعالجة مشكلة أو تحديًا، بل فرصة يمكن استغلالها تحقيقًا لآثار إيجابية، ثم التحقق من أن الحكومة يمكن أن يكون لها دور في حل المشكلة أو استثمار الفرصة.
- 3 قد يأتي التعرف على المشكلات والفرص القائمة لتطوير التشريع كمحصلة لخطة المراجعة الدورية للتشريعات وتقييم تطبيقاتها واحتياجاتها للتعديل.
- 4 حصر المعالجات التشريعية القائمة ذات الصلة بهذه المسألة المطلوب معالجتها وتبليغ ما إذا كانت المعالجات القائمة كافية أو قاصرة أو غامضة في معالجتها لها.
- 5 رصد التطبيقات القضائية المتعلقة بالمسألة محل المعالجة التشريعية ومدى اتساقها واستقرارها، وكفايتها لتوفير الحل للمسألة محل البحث.
- 6 بيان الأهداف المبدئية من فكرة المقترح التشريعي، وارتباطها بالمشكلة، أو الفرصة محل البحث.
- 7 التحقق من أن التشريع هو المعالجة الفعالة والمناسبة للمشكلة التي جرى رصدها، وأنه ليس هناك أي معالجة أخرى إدارية أو تدخل حكومي أقل كلفة من التشريع يمكن أن يعالج المشكلة، لأن كلفة التشريع ومخاطره مرتفعة.

ينبغي أن يشارك في مرحلة طرح فكرة التشريع عناصر من الإدارات المعنية بالموضوع محل المعالجة التشريعية ولا يقتصر على الإدارة القانونية، وينبغي أن تخلص هذه الدراسة لإعداد تصور مبدئي حول الحاجة التشريعية وأهداف التشريع قبل أن تدرس الإدارة القانونية جوانب الاختصاص والولاية في إعداد مقترح التشريع.





وتنقسم إلى:

الولاية واحترام التدرج التشريعي

الاختصاص

أولاً: الاختصاص

1 ينبغي على الإدارة القانونية قبل المضي قدماً في اقتراح التشريع في صورة مشروع نظام أو لائحة بحث اختصاص الجهة الحكومية بإعداد هذا التشريع.

2 وفق المادة (22) من نظام مجلس الوزراء فإن لكل وزير الحق في اقتراح تشريع أو لائحة فيما يتعلق بأعمال وزارته.

3 يكون بحث اختصاص الجهة الحكومية باقتراح التشريع بالرجوع إلى الأنظمة والقرارات ذات الصلة بتحديد مهام الوزارة، أو الجهة الحكومية.

يرجع إلى نظام وزارة التجارة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 66 وتاريخ 1374/4/6هـ، بهدف الوقوف على اختصاصات وزارة التجارة.

على سبيل المثال

وإلى نظام البنك المركزي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي م/36 وتاريخ 1442/4/11هـ للوقوف على اختصاصات البنك المركزي فيما يتصل باقتراح مشروعات الأنظمة ذات العلاقة بالمؤسسات المالية والقطاع المالي.

وإلى نظام الهيئة العامة للغذاء والدواء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1428/1/25هـ الذي تضمن اختصاصات تنظيمية بمراجعة الأنظمة واللوائح ذات الصلة بمجال عملها واقتراح ما تظهر الحاجة إليه من تعديلات على هذه الأنظمة واللوائح.

يجب العناية البالغة ببحث اختصاص الجهة الحكومية باقتراح التشريع والتحقق من عدم تداخل الاختصاص مع جهة حكومية أخرى، فإن بدا أن المقترح التشريعي يتصل بعمل جهتين حكوميتين فيمكن الرفع بمقترح العمل المشترك بين الجهتين لإعداد المقترح التشريعي.

!



ثانيًا: الولاية واحترام التدرج التشريعي

1 يجب أن يستظهر البحث الأولي لفكرة المقترح التشريعي وجود ولاية للجهة الحكومية في إعداد المقترح ورفعها، وأنه لا يتعارض مع النظام الأساسي للحكم، والأنظمة المكملة للنظام الأساسي للحكم المتمثلة في نظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى ونظام هيئة البيعة ونظام المناطق، لكون هذه الأنظمة تصدر بأدوات نظامية مختلفة وهي الأوامر الملكية، ولا يكون تعديلها إلا بنفس الأداة النظامية.

2 يجب أن يستظهر البحث الأولي للمقترح التشريعي أنه لا يتعارض مع اتفاقية دولية تلزم بها المملكة ولا يعدل من أحكامها، إذ تضمن النظام الأساسي للحكم في المادة (81) أن تطبيق النظام لا يخل بما التزمت به المملكة العربية السعودية من معاهدات دولية، وإذا كان النظام الأساسي للحكم نص على أن تطبيقه لا يخل بالالتزامات الدولية للمملكة فمن باب أولى أن تلتزم بذلك الأنظمة الأقل في التدرج التشريعي، كما يجب أن يستظهر البحث الأولي التحقق مما إذا كان هناك احتمال أن يؤدي تبني التشريع إلى إثارة المسؤولية الدولية للمملكة، أو رفع دعوى ضدها أمام أي من أجهزة القضاء الدولي، فالمبدأ المستقر في القانون الدولي مسؤولية الدولة عن أعمال كافة سلطاتها بما في ذلك السلطة التشريعية.

3 إذا كان المقترح التشريعي يتمثل في لائحة سواء كانت لائحة تنفيذية لنظام محدد أو لائحة تنظيمية أيًا كان مسمها سواء كانت في صورة قواعد، أو قرارات تنظيمية، أو أوامر، أو تعليمات، فيجب أن يستظهر البحث الأولي السند النظامي لإصدار اللائحة سواء تمثل في إحالة من نظام أو لائحة تنفيذية عهدت إلى الجهة الحكومية بإصدار اللائحة أو القواعد.

4 في حالة وجود إحالة من نظام أو لائحة فينبغي العناية ببحث حدود اختصاص الجهة الحكومية في اقتراح اللائحة وبحث حالات الاختصاص المشترك لتحديد حدود دور الجهة الحكومية في الاقتراح مع أخذ رأي أو تنسيق مع جهة أخرى، أو أن الاقتراح مشترك بين جهتين أو أكثر.

ومن صور ذلك ◀

تضمنت اللائحة التنفيذية لنظام الإفلاس في المادة (79) إعطاء الاختصاص للبنك المركزي السعودي وهيئة السوق المالية بالاتفاق مع الوزارة في إصدار القواعد المتعلقة بتحديد العقود والصفقات محل ترتيب الضمانات والمقاصة المرتبطة بالمعاملات المالية وأحكام النظام التي تستثنى منها، في حين أن المادة (97) من اللائحة أناطت بوزير التجارة بالتنسيق مع وزير العدل إصدار القواعد المنظمة لإجراءات الإفلاس العابرة للحدود.



ثانيًا: الولاية واحترام التدرج التشريعي

5 إذا كان الإحالة لإعداد اللائحة مشتركة بين عدة جهات أو تضمنت الإحالة وجود الاتفاق بينهم فينبغي أن يكون العمل مشتركًا على امتداد مراحل إعداد المقترح، أما إذا تضمنت الإحالة أن عهدت للجهة إصدار اللائحة بعد التنسيق مع جهة أخرى فيكون الاختصاص للجهة الأولى في الإعداد ويستطلع رأي الجهة الثانية في مراحل نضج المقترح وقبل رفعه.

6 في حال عدم وجود إحالة لإصدار اللائحة فينبغي أن يستبعد من نطاق الأمور التي تعالجها اللائحة المسائل الآتية، وأن تقتصر معالجتها على الأنظمة:

أ ما وردت فيه إحالة من النظام الأساسي للحكم كي ينظم بنظام.

ب ما يتصل بالحقوق الأساسية أو المعاملات الأساسية للمواطنين وما يتصل بالإجراءات القضائية.

ج ما يتضمن تعديل أو إلغاء أحكام وردت بنظام.

د ما يتضمن إيقاع عقوبة جزائية بحيث يتضمن مساسًا بالحريات العامة للمواطنين.

هـ ما يتضمن فرض ضرائب أو رسوم.



1 عقب إجراء الدراسات الفنية الأولية المتعلقة بالتشريع، وتقدير مدى الحاجة له، وكونه يدخل في اختصاص الجهة الحكومية، ويراعي حدود الولاية في إعداد الأنظمة واللوائح وإصدارها، تعد الإدارة القانونية تصورًا مبدئيًا عن المقترح التشريعي.

2 يراعى أن تتضمن الوثيقة جانبًا وصفيًا يوجز الدراسات الفنية التي أجريت بشأن الاحتياج التشريعي وفهم الوضع الراهن، والمعالجات المقارنة وفلسفتها، ومحصلة دراسة تأثير التشريع، ثم بيان أهداف التشريع المقترح.

3 يراعى أن تتضمن وثيقة التصور المبدئي في جانبها الوصفي بيان الآتي:

أ أن المشكلة محل المعالجة معروفة وواضحة.

ب الفئة المستهدفة من تطبيق التشريع.

ج أن التشريع هو أفضل وسيلة لمعالجة المشكلة، بما يبرز الحاجة لإصداره.

د الأساس النظامي للتشريع وسند اختصاص الجهة الحكومية به وأداة إصداره.

ه أن المنافع من التشريع تبرر تكاليفه.

و أن التشريع المقترح واضح ومستوى ثباته، وأنه سيكون متاحًا للمستخدمين.

ز سبل تحقيق الالتزام بالتشريع.



4 يجب أن تتضمن الوثيقة تحديد أهداف التشريع، وينبغي أن يراعى في تحديد أهداف التشريع ما يأتي:

أ أن الهدف يمثل الغاية النهائية للتشريع وليس الأثر المباشر له أو المعالجة التي يتضمنها.

ب أن تكون الأهداف تمثل معالجة للمشكلة التي رصدتها دراسة الاحتياج التشريعي.

ج أن تكون الأهداف واضحة وقابلة للتطبيق.

د ارتباط أهداف التشريع بالسياسة العامة للدولة وخططها الاستراتيجية.

5 إذا كان المقترح التشريعي يتضمن فكرة جديدة لمشروع نظام أو لائحة أو ما في حكمها فيجب رفع التصور - قبل البدء في الإعداد - لمجلس الشؤون السياسية والأمنية أو مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية - بحسب الاختصاص - لأخذ التوجه المبدئي حياله، وذلك وفق نص الفقرة (1) من البند أولاً من الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (713) وتاريخ 1438/11/30هـ.

6 يختص مجلس الشؤون السياسية والأمنية بالأمر السياسي والأمنية ورسم السياسات العامة للدولة بشأنها، في حين يختص مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية بالأمر الاقتصادية والتنمية ويهدف إلى تنسيق توجهات الدولة في كل ما يتعلق بشؤون الاقتصاد والتنمية.

7 إذا كان المقترح التشريعي لا يتضمن فكرة جديدة لمشروع نظام أو لائحة وإنما يتضمن بعض التعديلات على الأطر النظامية القائمة، فيكتفى برفع التصور عن التشريع للإدارة العليا في الجهة الحكومية لإعطاء التوجه المبدئي حول المشروع.



على ضوء موضوع التشريع المقترح وحجم المقترحات التشريعية ينبغي النظر في تكوين فريق العمل المعني بإعداد المقترح التشريعي، ويراعى في ذلك الاعتبارات الآتية:

- 1 إذا كان حجم المقترح التشريعي محدودًا وأثره يسيرًا، كأن يتضمن تعديلًا محدود الأثر في أحد الأنظمة أو اللوائح، أو إصدار نظام محدود الأثر في نطاق تطبيقه، فينبغي أن يعهد به إلى فريق عمل محدود الحجم من الإدارة القانونية الداخلية للجهة الحكومية.
- 2 قد تدعو الحاجة إلى تشكيل فريق عمل موسع من الإدارات القانونية للجهة الحكومية وإدارات أخرى فنية إذا كان الجانب الفني للتشريع له أهمية تستوجب مشاركة عناصر غير قانونية في أعمال إعداد التشريع.
- 3 ينبغي التحقق من كفاءة أعضاء فريق العمل للاضطلاع بالمهمة المسندة إليهم تبعًا لنوع وحجم التشريع، ويفضل أن يضع الفريق خطة عمل للمراحل المختلفة لإعداد التشريع، وأن يوزع المهام على أعضاء الفريق.
- 4 قد يكون لضخامة حجم التشريع أو تعقيده من الناحية الفنية أو اعتماده بشكل كبير على الممارسات الدولية ما يتطلب الاستعانة بخبرات خارجية سواء كانت قانونية أو غيرها.
- 5 يجدر لدى الاستعانة بخبرات من جهات خارجية التحقق من أن يكون لديها الكوادر المؤهلة لإعداد التشريع والتعرف على سوابق أعمالهم ومستوى خبرتهم وتخصصهم.
- 6 يفضل المشاركة المستمرة لعناصر الإدارة القانونية في مختلف مراحل إعداد وصياغة المقترح التشريعي إذا عهد به لجهة خارجية لكون العناصر الداخلية أقدر على توضيح الاحتياجات الوطنية والتحديات التي أفرزتها المشكلات التي دعت لاقتراح التشريع، ولأهمية ذلك لنقل المعرفة للعناصر القانونية الداخلية وبناء قدراتهم.
- 7 في حال الاستعانة بعناصر قانونية خارجية فيفضل أن تكون خلفيتها القانونية من أنظمة مقارنة لمنهج وفلسفة النظام القانوني للمملكة، وفي حال عدم توفر كوادر من هذه الخلفية، فينبغي أن يكون لدى الخبير الخارجي إلمام وافي بالنظام القانوني في المملكة وفلسفته ومتطلبات التوافق معه، والبيئة الداخلية التي سيعمل فيها التشريع وممكنات نجاحه، وينبغي على الإدارة القانونية الداخلية التحقق من ذلك طوال رحلة إعداد التشريع.
- 8 ينبغي تحديد نطاق عمل الخبير الخارجي حال الاستعانة به، وما إذا كان سيشمل مختلف مراحل إعداد التشريع والدراسات الفنية المصاحبة، أم أنه سيقصر على مرحلة الصياغة فقط.



إذا رُئي أن التشريع هو الأداة الأمثل لمعالجة المشكلة، فإنه ينبغي دراسة الوضع النظامي الراهن المتصل بالتشريع بما يشمل الأنظمة والأوامر الملكية، والأوامر السامية، وقرارات مجلس الوزراء، واللوائح وما في حكمها، والممارسات القضائية المتصلة بالمسألة محل المعالجة، وكذلك الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.



أولاً: الأنظمة واللوائح وما في حكمها

ينبغي بحث الوضع الراهن للأطر النظامية السارية ذات الصلة بالتشريع، والأطر النظامية التي تشكل بيئة عمله، ويشمل ذلك:

1 الأنظمة السارية التي سيلغيها التشريع محل الدراسة سواء كان الإلغاء صريحاً أو ضمنياً، كلياً أو جزئياً، وكذلك الأنظمة التي سيعملها، ويفضل ألا يقتصر البحث على الأنظمة السارية فقط، بل ينبغي أن يتناول التاريخ التشريعي للمسألة محل الدراسة وما طرأ عليها من تعديلات متعاقبة، فهذا مما يساعد على فهم تطور المعالجة والصعوبات التي واجهتها.

2 الأنظمة التي يمكن أن يتقاطع معها التشريع محل الدراسة بأن يكون هناك تعارض ظاهري أو حقيقي مع نصوصها، أو تقييد لمطلق أو تقديم لخاص على عام.

3 الأنظمة التي يؤثر التشريع محل الدراسة فيها كأن يضع شروطاً إضافية على تطبيقها أو يلغي بعض شروط تطبيقها أو يعيد تعريف بعض المفاهيم الواردة فيها.



4 الأنظمة التي يتأثر بها التشريع محل الدراسة أو البيئة النظامية التي يعمل فيها التشريع، ويقصد بذلك الأحكام العامة ولا سيما ما ورد في المدونات القانونية الرئيسية مثل نظام المعاملات المدنية أو نظام المرافعات أو الإثبات أو الإجراءات الجزائية، وعلى سبيل المثال إذا كان مشروع التشريع محل الدراسة يتضمن أحكامًا خاصة برهن بعض الأموال ولذلك فإنه سيعمل ضمن بيئة عمل نظام الرهن التجاري أو العقاري أو ضمان الحقوق بالأموال المنقولة بحسب الأحوال، أو أن يكون التشريع يتضمن بعض الأعمال الإجرائية التي تجري في المحاكم فيعمل في بيئة نظام المرافعات الشرعية أو نظام الإثبات أو نظام المحاكم التجارية بحسب الأحوال إلى غير ذلك من الصور، وأهمية رصد الوضع الراهن في هذه الأنظمة التحقق من وجود الممكنات القانونية التي تتيح إنفاذ الأحكام النظامية التي سيتضمنها التشريع.

5 اللوائح وما في حكمها من قواعد وتعاميم وقرارات تنظيمية التي تعالج كل أو بعض الأمور المزمع تناولها في التشريع المقترح، بهدف بحث الحاجة للإبقاء عليها أو إلغاؤها أو تعديلها، ذلك أن من الإشكالات التي تعوق نفاذ التشريعات وتؤثر في تحقيق التوافق معها هو التنظيم التشريعي الزائد عن الحاجة، وكثرة التشريعات متناهية الصغر Micro-Norms التي تتعارض مع بعضها البعض وتشكل عبئًا ثقيلًا على إتاحة التشريع للمخاطبين بأحكامه.

ثانيًا: المبادئ القضائية ذات الصلة

ينبغي رصد المبادئ والتطبيقات القضائية ذات الصلة بالمسألة محل المعالجة التشريعية بهدف فهم الوضع القانوني الراهن بجميع أبعاده، ولا تخرج المعالجة القضائية للمسألة محل البحث عن الاحتمالات الآتية:

1 أن تكون التطبيقات القضائية متسقة مع التشريعات السارية، فإن كانت هذه التشريعات تتضمن معالجة متكاملة وجيدة فلا يكون هناك حاجة لتعديلها، وإن كانت تتضمن نقصًا أو خللاً كانت هناك حاجة لتعديلها أو إلغاؤها.

2 أن تكون التطبيقات القضائية تعالج صور التعارض بين التشريعات والأطر النظامية القائمة، أو تعالج الفراغ التشريعي بإرساء مبادئ تسد هذا الفراغ استنادًا إلى قواعد نظامية غير مكتوبة مثل مبادئ الفقه الإسلامي أو العرف السائد في التعاملات، وهنا يمكن النظر في سن تشريع يؤكد هذه التطبيقات والممارسات ويقننها.

3 أن تكون التطبيقات القضائية متعارضة مع التشريعات السارية أو تفسر النصوص على نحو يتعارض مع أهداف التشريع، وهنا يمكن النظر في طول غير تشريعية لتعزيز التطبيق القضائي المتسق مع أهداف التشريع.



إن الوقوف على التطبيقات القضائية يتيح استكمال الصورة حول الوضع الراهن ليس فقط من زاوية نظامية، بل من زاوية الممارسة العملية.



ثالثاً: الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها المملكة

- 1 يقصد بذلك الاتفاقيات التي صدّقت عليها أو انضمت إليها المملكة.
- 2 يشمل ذلك الاتفاقيات الثنائية والاتفاقيات متعددة الأطراف سواء كانت إقليمية أو عالمية.
- 3 ينبغي أن تكون الاتفاقية ذات صلة بالتشريع محل الدراسة بحيث يكون المشروع يتأثر بها أو يؤثر عليها.



من الممكن إذا دعت الحاجة للوقوف على معاني ومرامي بعض المصطلحات المستخدمة في بعض الاتفاقيات الدولية أو بعض نصوصها، الرجوع إلى الأحكام القضائية الصادرة عن الأجهزة القضائية الدولية المتعلقة بتفسير هذه المصطلحات أو تلك النصوص، لأخذها في الاعتبار عند فهم الوضع الراهن، وعلى سبيل المثال يمكن الرجوع إلى التعريف الذي أرسته هيئات تحكيم المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار لمفهوم "الاستثمار" عند النظر في سن تشريع يتصل بتنظيم أو تشجيع الاستثمار.



1 ينبغي أن تستهدف الدراسة المقارنة فهم الفلسفة العامة لمعالجة المسألة محل الاحتياج التشريعي في التجارب المقارنة، ومنهج المعالجة.

2 يجدر مراعاة المعايير الآتية في انتقاء القوانين المقارنة:

أ تقارب البيئة القانونية وفلسفة النظام القانوني والقضائي مع المملكة.

ب تقارب احتياجات المعالجة القانونية التي تعكسها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافة القانونية السائدة.

ج تميز القانون المقارن في مجال الدراسة محل البحث ويمكن الرجوع في ذلك للمؤشرات الدولية المختلفة مثل مؤشر التنافسية، ومؤشرات البنك الدولي للحكومة أو إنشاء الأعمال، وما قد تتضمنه من إشارات إلى جودة بعض الأطر القانونية في دول بعينها في بعض المجالات.

د الوضوح وسهولة الوصول إلى المصادر المعنية على فهم القانون المقارن مثل الأعمال التحضيرية أو السوابق القضائية أو التعليقات الفقهية إلى غير ذلك.

ه إذا كانت المسألة محل الدراسة ذات طابع دولي عابر للحدود مما أعدت بشأنه قوانين نموذجية دولية فينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عند إجراء الدراسة المقارنة القوانين النموذجية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.



3 ينبغي عند إجراء الدراسة المقارنة مراعاة الآتي:

أ

عدم الوقوف عند عناوين ومسميات التشريعات، بل ينبغي فهمها في سياق المصطلحات المستخدمة السائدة في النظام القانوني محل المقارنة، وكذلك الحال عند استخدام مصطلحات معرفة ينبغي الرجوع إلى المصادر القانونية التي استند إليها هذا التعريف، وعلى سبيل المثال فإن مصطلح "الحقوق المضمونة ضمناً عينياً" تختلف تفسيرات مدلوله وما يشير إليه اختلافاً كبيراً في مختلف الأنظمة القانونية، فإذا جرى الاستناد إليه مستعزاً من قانون مقارن لإحدى الدول فينبغي تحديد وتوضيح نطاقه ومفهومه ومصدر ذلك.

ب

فهم طبيعة النظام القانوني ومنهجه وأسلوب تطبيقه والمصادر المختلفة للقواعد القانونية، كي لا تكون المقارنة مفرغة من مضمونها، وعلى سبيل المثال عند الاستناد إلى تشريع صادر في إحدى دول القانون العام يجب الإحاطة بأن القواعد التي يتضمنها التشريع تكملها مبادئ القانون العام المستقرة بموجب السوابق القضائية، فينبغي الإشارة إليها وأخذها في الحسبان لكيلا تكون المقارنة تتضمن اقتطاع النص من سياقه، وقد تكون هناك بعض الاعتبارات الدستورية التي تجيز إصدار مثل هذا القانون في دولة المقارنة في حين لا توجد في النظام القانوني في المملكة.

ج

استيعاب طبيعة الإحالات بين التشريعات والاعتماد المتبادل بينها، والنصوص القانونية ذات الصلة، فإذا ما جرى الاستناد لحكم في نص تشريعي في قانون مقارن، فينبغي التحقق من أن هذا النص يمكن أن يعمل منفرداً أم أنه يعتمد في تطبيقه على قانون آخر بحيث إن هذا النص جاء في صورة تطبيق من تطبيقات التشريع العام، وعلى سبيل المثال فإن التشريعات الجنائية الخاصة تستند في مجمل أحكامها العامة إلى قوانين العقوبات التي تتضمن الأحكام العامة التي تستند لها هذه التشريعات الخاصة، فينبغي في سياق الدراسة المقارنة الإلمام بالصورة التشريعية في الدولة محل المقارنة بمختلف أبعادها.



قياس أثر التشريع هو أداة مدعومة بالدليل لدعم وتأكيد فاعلية التشريع المزمع إعداده من حيث تأثيره على أصحاب المصلحة، وتحقيقه لمجموعة من المخرجات، وقياس أثر التشريع يمكن استخدامه سواء اتصل الأمر بالتشريعات الرئيسية أي الأنظمة أو التشريعات الفرعية أي اللوائح وما في حكمها ، وفي كل الأحوال فإنه يهدف إلى تحسين جودة التشريعات.

ولذلك فإن دراسة الأثر التشريعي هي وثيقة داعمة للقرار المتخذ بشأن المضي قدمًا في إعداد التشريع تتضمن طرح المزايا والتحديات التي يتضمنها التشريع وتأثيره على أصحاب المصلحة، وتبنى هذه الوثيقة على عملية جمع وتحليل البيانات المتصلة بالتشريع، واختبار المفاهيم القائمة حول التشريع وفهم أعمق لتأثيراته بمختلف أبعادها، وتحقيق هذه الوثيقة الشفافية بين كل المشاركين في عملية إعداد التشريعات بهدف الوصول لاتخاذ قرار سليم متناسب مع الحاجة محل الدراسة.

ينبغي أن تبنى استراتيجية دراسة أثر التشريع على عدد من المحاور تشمل:

✓ الاستخدام الأمثل لكل المعلومات والبيانات المتوفرة لدى الإدارة الحكومية بهدف صياغة السياسة الحكومية إزاء المسألة محل البحث، ومن شأن الاستخدام المنهجي لدراسة الأثر التشريعي تعزيز بناء قدرات الإدارة الحكومية على بناء السياسات المدعومة بالدليل من البيانات والمعلومات المتاحة.

✓ التكامل بين دراسة الأثر التشريعي ومختلف أدوات السياسة الحكومية مثل الخطط والاستراتيجيات والمبادرات التي تتبناها الحكومة بهدف تنسيق الجهود واستبعاد احتمالات التعارض بينها.

✓ الاستهداف بمعنى أنه ينبغي أن تكون دراسة الأثر من شأنها أن تحقق استهداف المعالجة الضرورية للإشكالات والاستجابة للاحتياجات دون تجاوز أو تقصير.



دراسة الأثر تتطلب مشاركة كوادر تجمع بين العناصر الإدارية والسياسية التي تقدر الأهداف السياسية والإدارية للتشريع وتأثيراته، والعناصر القانونية التي تعطي الرؤية حول التأثيرات التشريعية والقضائية للتشريع وتشرح المفاهيم ذات الصلة، والعناصر الاقتصادية التي تقدر التكاليف الاقتصادية والمنافع الاقتصادية للتشريع.



تشمل دراسة قياس الأثر الآثار الآتية:

- ✓ الآثار السياسية المتعلقة بتأثير التشريع على توجهات الحكومة السياسية وخططها ذات الصلة.
- ✓ الآثار الاقتصادية، وتشمل التأثيرات في قطاعات التجارة والاستثمار وقطاعات الأعمال، ويشمل ذلك بحث التكاليف المرتبطة بالتشريع والفوائد التي يمكن أن تتحقق من جراء تبنيه.
- ✓ الآثار الاجتماعية، وتشمل جوانب العمل، والأسرة، والأمن، والصحة.
- ✓ الآثار البيئية المتصلة بالمصادر الطبيعية والمناخ.
- ✓ الآثار الإدارية والتأثير على أجهزة الدولة وأجهزة إنفاذ القانون.
- ✓ الآثار القانونية والقضائية وتشمل التأثير في التشريعات القائمة، والتأثير على الإجراءات القضائية وما يمكن أن يطرأ عليها من تعديل أو تغيير بناء على التشريع محل الدراسة.
- ✓ الآثار الدولية وتشمل تأثير التشريع على الالتزامات الدولية وكذلك على الترتيب في المؤشرات الدولية.

يلاحظ في عدد من التجارب المقارنة أن دراسة الأثر التشريعي تركز على الجانب الاقتصادي الذي يجري أحياناً حصره في قياس الأعباء الإدارية أو التكاليف المباشرة للتوافق مع التشريع، وفي أحيان أخرى يجري احتساب مجمل التكاليف المترتبة على التشريع ومقارنتها بالفوائد التي يحققها أو أي خفض محتمل للتكاليف. ولكن ينبغي أن تشمل دراسة الأثر الجوانب المتصلة بالتنمية المستدامة، وذلك بأن يشمل التحليل الجوانب المتصلة بالإدماج الاجتماعي، والصحة، والطاقة والمصادر الطبيعية، والوظائف والاستخدام الأمثل للطاقة البشرية، والمناخ، والتنوع البيولوجي، واتجاهات الاستهلاك. وتزداد الحاجة لهذا المنهج المتوازن في دراسة الأثر الذي يجمع بين العناصر الكمية لقياس الفوائد والمخاطر المرتبطة بالتشريع مع الجوانب النوعية المتصلة بتأثير التشريع في الدول التي تشهد دراكاً وزخماً تشريعياً كبيراً وتحولاً في النظام القانوني.





يمكن استخدام قائمة مراجعة على غرار القائمة التي تتبناها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بطرح مجموعة من الأسئلة والإجابة عليها بهدف إعداد التقرير النهائي لدراسة الأثر التشريعي وتشمل:

هل المشكلة معرفة بشكل صحيح؟ ذلك أن المشكلة التي دعت لإعداد التشريع يجب أن تكون واضحة ومعرفة من حيث طبيعتها، وحجمها، وتأثيرها، وأسبابها.

هل التدخل الحكومي مبرر؟ فينبغي التعرض لبحث ما إذا كانت المشكلة تحتاج لتدخل حكومي من الأساس أم أنها مسألة عارضة يمكن أن تعالج بدون تدخل حكومي.

هل التشريع هو المعالجة الحكومية الأمثل للمشكلة محل البحث؟ حيث تتضمن الإجابة على هذا السؤال مقارنة الأدوات التشريعية وغير التشريعية لمعالجة المشكلة والتكاليف والمخاطر المترتبة على كل معالجة.

هل هناك أساس قانوني للتشريع؟ وذلك ببحث الجوانب المتعلقة باختصاص الجهة المعنية بإعداد التشريع وحدود احترام ولايتها التشريعية وحدود احترام التشريع للهرم التشريعي في المملكة.

ما هو المستوى الحكومي المناسب للتدخل التشريعي؟ وإذا كان الأمر يتطلب تنسيقاً أو تداخلاً بين عدة مستويات فينبغي التنسيق بينها.

هل المنافع من التشريع تبرر التكاليف؟ وفي هذا الصدد لا ينبغي الاقتصار على بحث تكاليف التوافق مع التشريع والفوائد الكمية التي يمكن قياسها من جراء تطبيقه، بل ينبغي أن يتضمن البحث أيضاً الآثار النوعية للتشريع المتعلقة بالتنمية المستدامة والآثار الاجتماعية والمصادر الطبيعية إلى غير ذلك مما سبق عرضه.

هل توزيع الآثار في المجتمع يتسم بالشفافية؟ وتشمل الإجابة على السؤال التحقق من تأثير التشريع على مختلف قطاعات المجتمع.

هل التشريع واضح ومتسق وشامل ومتاح للمواطنين بأحكامه؟ وذلك ببحث احتمالات أن يكون التشريع شاملاً لمعالجة الأمور محل الحاجة للمعالجة بشكل متسق لا يتعارض مع تشريعات أخرى ولا يؤدي لغموض وتعقيدات في جانب المواطنين بأحكام التشريع.

هل سنحت لجميع الأطراف المعنية فرصة لإبداء آرائهم؟ فإن لم يكن هناك تشاور أولي حول فكرة التشريع فيمكن أن يكون ذلك في مرحلة استطلاع المراتب والتحقق من مخاطبة الفئات المعنية المتأثرة بالتشريع لإبداء آرائهم.

كيف سيكون الالتزام بالتشريع؟ وفي هذا السؤال ينبغي بحث آليات تحقيق التوافق مع التشريع والالتزام به وكلفتها.

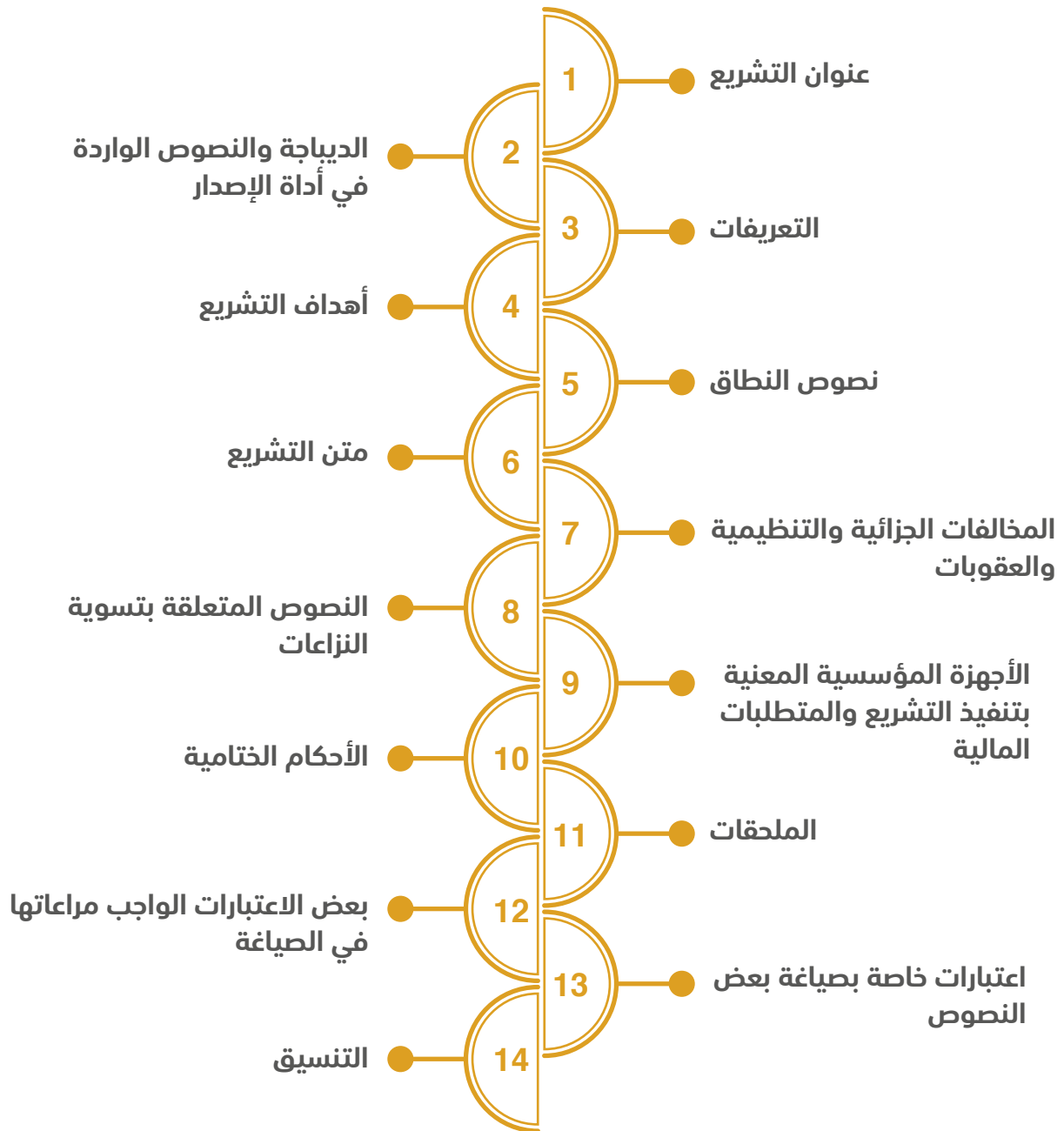
يعد التقرير النهائي حول أثر التشريع على ضوء بحث العناصر الواردة في قائمة المراجعة أعلاه.





هيكل التشريع

يراعى رسم خارطة مكونات التشريع على أن تتضمن العناصر التي سيأتي تفصيلها، ويمكن استخدام قائمة مراجعة للتحقق من وجود هذه العناصر واستيفاء الاعتبارات المتعلقة بجودة هيكل الصياغة.





1

عنوان التشريع

ينبغي أن يراعى في العنوان الآتي:

✓ يجب أن يبين العنوان طبيعة الأداة التشريعية وما إذا كانت نظامًا أو لائحة وفي الحالة الأخيرة ما إذا كانت لائحة تنفيذية أو تنظيمية.

✓ أن يكون موجزًا قدر الإمكان، فلا ينبغي أن يكون العنوان مماثلًا لعناوين الأطروحات الأكاديمية والمؤلفات الفقهية.

✓ أن يكون معبرًا عن الأحكام الواردة في التشريع بحيث يستوعب مجمل أحكام التشريع دون خطأ أو زيادة أو نقص، ويجب أن يرتبط العنوان بأحكام التشريع ونطاقه وليس بأهداف التشريع وغاياته.

✓ التحقق من أن العنوان لم يستخدم كعنوان لتشريع آخر بشكل كلي أو جزئي.

✓ مراعاة عدم التكرار بأن يشمل العنوان على لفظين مترادفين فلا يصح أن يقال "نظام الإجراءات الجزائية والعقابية" بل يجب أن يكون كل لفظ في العنوان يعبر عن معنى محدد.



إذا كان الهدف من النظام تعديل أحكام نظام سابق فينبغي أن يذكر ذلك في العنوان، وأن يذكر ما إذا كان التعديل كليًا أو جزئيًا، بأن يقال: النظام الصادر بالمرسوم رقم .. بتاريخ .. بتعديل نظام ... أو بتعديل بعض أحكام نظام ...



2

الديباجة والنصوص الواردة في أداة الإصدار

ينبغي العناية بصياغة ديباجة النظام والنصوص الواردة في أداة الإصدار، ويراعى في ذلك الآتي:

✓ تبدأ الديباجة بنصوص الاستشهاد القانوني بالأنظمة ذات الصلة بالتشريع، ويكون الاستشهاد الأول بالنظام الأساسي للحكم وبأهم الأنظمة المكملة له ذات الصلة بسلطة التشريع مثل نظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى، ثم الأنظمة ذات الصلة بالتشريع بترتيب صلتها بالنظام.

✓ ينبغي أن تكون نصوص الاستشهاد ذات طابع قانوني ومحدودة فيما هو وثيق الصلة بالتشريع وعلى وجه الخصوص الأنظمة التي يعدلها أو يلغيها، أو التي يكون التشريع مكملًا لها من حيث مجال العمل.

✓ إذا كان التشريع في صورة لائحة فينبغي أن تتضمن نصوص الاستشهاد الإشارة إلى النظام التي تعمل تطبيقًا له.

✓ يجب أن تتضمن نصوص الديباجة الإشارة إلى القرارات ذات الصلة التي جاءت ضمن مراحل إعداد التشريع مثل قرارات مجلس الوزراء ومجلس الشورى.

✓ يفضل أن تتضمن مواد الإصدار الأحكام الانتقالية لتطبيق النظام أو النص على سريان التشريع بأثر رجعي إن كان ذلك مقصودًا وبالجملة الحدود الزمنية لتطبيق النظام.

✓ قد تتضمن مواد الإصدار نصوص إلغاء صريح لبعض الأنظمة ويمكن أن تكون هذه النصوص جزءًا من متن النظام، وضمن الأحكام الختامية.



التعريفات

3

” إن تضمين التشريع نصًا بأهم التعريفات للمصطلحات الواردة في التشريع ليست ممارسة تشريعية مستقرة، لكن جرى العرف التشريعي في المملكة على تضمين نصوص التشريعات مادة تتضمن تعريفات لأهم المصطلحات الواردة والمكررة في التشريع، ويراعى في النص الخاص بالتعريفات ما يأتي:

✓ عدم تعدد نصوص التعريفات، بل يكفي أن تكون في نص واحد.

✓ إذا كان الأمر يتعلق بلائحة تنفيذية أو تنظيمية تستند إلى نظام تضمن مادة تعريفات، فيمكن الإحالة للتعريفات الواردة في النظام، وإضافة التعريفات الجديدة للمصطلحات المستخدمة في اللائحة.

✓ أن تكون التعريفات مفيدة مع تفادي استخدامها بشكل مبالغ فيه.

✓ عدم تعريف شيء معرف وواضح، بل الاقتصار على المصطلحات ذات الطابع الفني أو التي قد يثور شك في فهم معناها.

✓ أن يتناول التعريف المصطلحات المكررة في التشريع، فإذا كان المصطلح لم يرد سوى مرة واحدة فيفضل تعريفه في موضعه.

✓ مراعاة ترتيب المصطلحات المعرفة بحسب ترتيب ورودها في النظام.



ينبغي مراجعة التشريع بعد اكتمال بنائه للتحقق من استخدام المصطلحات المعرفة بشكل صحيح ومتسق مع التعريف الوارد في مادة التعريفات، وكذلك التأكد من عدم وجود مصطلح معرف لم يستخدم مطلقًا في التشريع، فإن وجد فيجب حذفه.



4

أهداف التشريع

يمكن تضمين نصوص التشريع نصًا يتعلق بأهداف التشريع، وصياغة الأهداف لها وزن في تفسير نصوص التشريع ويراعى في صياغة مادة الأهداف ما يأتي:

✓ أن تتضمن غايات التشريع وليس آثاره المباشرة، لأن الآثار المباشرة تعالجها الأحكام التفصيلية للمواد، وإيرادها في مادة الأهداف تكرار لا معنى له وقد يؤدي لأن تطول مادة الأهداف بشكل كبير.

✓ تضمين مادة الأهداف المبادئ الحاكمة للتشريع، فيمكن على سبيل المثال أن يتضمن نظام يعنى بحماية الاستثمار الأجنبي المبادئ المتعلقة بمعاملة الاستثمار الأجنبي مثل المساواة والحماية وغير ذلك، وأن يتضمن نظام الإثبات المبادئ المتعلقة بالمجابهة بالدليل والتكافؤ بين الخصوم في إثبات الدعوى ومبادئ عبء الإثبات إلى غير ذلك.



من المهم حصر أهداف التشريع بعبارات موجزة واضحة محددة في مدلولها فإن ذلك مما يعطي إشارة إيجابية للمخاطبين بأحكام التشريع ويساعد على التوافق معه، ومن جهة أخرى فإن ذلك يساعد في تفسير نصوص التشريع بفهم غايات ومرامي المشرع، فإن كان أحد مواد التشريع غامضًا يحتمل أكثر من معنى، فيرجح المعنى الذي يتفق مع أهداف التشريع.

نصوص النطاق

5

يقصد بنصوص النطاق النصوص التي تحدد نطاق تطبيق النظام بمختلف أبعاده، ويراعى في النصوص المتعلقة بالنطاق الاعتبارات الآتية:

✓ تضمين التشريع نصًا تناول نطاق تطبيق التشريع من الناحية الموضوعية أي الأعمال أو التصرفات أو الإجراءات التي تدخل في نطاق تطبيق القانون.

✓ تضمين التشريع نصًا تناول نطاق التطبيق من الناحية الشخصية أي الفئة المستهدفة المخاطبة بأحكام القانون.

✓ قد يتضمن التشريع نطاق تطبيق عيني بأن يكون نطاق تطبيق النظام محددًا بأصول أو أموال معينة أو أن يستبعد بعض الأصول أو الأموال من نطاق تطبيقه.

✓ في نطاق التطبيق المكاني الأصل إقليمية تطبيق القوانين، ولا داعي لإفراد نصوص له، إلا إذا كان التشريع ذا طابع عابر للحدود أو أن تطبيقه يتضمن بعض القيود المكانية في التطبيق على أماكن داخل المملكة.

✓ في نطاق التطبيق الزمني، الأصل فورية تطبيق القانون وعدم تطبيقه بأثر رجعي، فلا حاجة لإفراد نصوص تتناول هذا النطاق إلا أن يكون التشريع له أثر رجعي، أو ينظم أحكامًا انتقالية في فترة معينة تلي نفاذه، ومن صور المعالجات المتعلقة بنطاق التطبيق الزمني للنظام ما يأتي:

أ نصوص الاحتفاظ، وهي التي تتضمن المحافظة على تطبيق نصوص النظام الساري في إطار زمني معين، وذلك بهدف الحفاظ على حقوق الأطراف ذات العلاقة واستقرار المراكز القانونية، وقد يأخذ نص الاحتفاظ صورة استثناء ما تم من إجراءات قبل نفاذ النظام، وهو ما يطلق عليه أحيانًا النصوص السلفية Grandfather Clause ومن أمثلة نصوص الاحتفاظ نص البند خامسًا من نظام إصدار نظام الإثبات الذي تضمن أن كل إجراء من إجراءات الإثبات تم صحيحًا قبل نفاذ النظام يبقى صحيحًا.

ب نصوص غياب الشمس أو تاريخ الانتهاء، وهي التي تتضمن تحديد النطاق الزمني للنظام بفترة معينة ينتهي بعدها العمل بالقانون إذا كان مؤقتًا بطبيعته.

يلاحظ أن النصوص السابقة يمكن أن توضع في مادة النطاق، أو في أداة الإصدار، أو في الأحكام الختامية.



يشمل متن التشريع نصوصًا موضوعية أو إجرائية أو هجينة تتضمن الأحكام الجوهرية التي يعالجها التشريع، ويراعى في ذلك:

✓ تقديم النصوص الموضوعية على الإجرائية إلا إذا اقتضت الحاجة للترابط الجمع بينهم في موضع واحد أو نص واحد.

✓ تقديم النصوص المتعلقة بالحقوق والالتزامات على النصوص المتعلقة بالمحظورات.

✓ تقديم الأحكام الأساسية المتعلقة بالشروط والأحكام والآثار، على النصوص المتعلقة بالاستثناءات والقيود.

✓ إذا كانت النصوص تنظم قضايا ذات طابع زمني فينبغي ترتيب المراحل الزمنية بشكل منطقي متسلسل.

✓ إذا كان النظام معدلاً لنظام آخر، فينبغي أن تأتي المواد المعدلة أولاً، يليها المواد الجديدة والشروط والإضافية.



7

المخالفات الجزائية والتنظيمية والعقوبات

إذا كان النظام نظامًا جزائيًا، فإن النصوص المتضمنة العقوبات تكون ضمن متن التشريع بعد التعريفات ونصوص الأهداف والنطاق، أما في غير التشريعات الجزائية، فيراعى في نصوص العقوبات الآتي:

✓ أن توضع النصوص العقابية في موضع متأخر قرب نهاية التشريع، بعد النصوص والأحكام الجوهرية التي تضمنها متن التشريع لأنها قد تحيل إلى هذه النصوص.

✓ مراعاة مبدأ الشرعية من حيث الولاية في النص على مخالفة وعقوبة جزائية بأن يكون ذلك بالأداة النظامية المناسبة، إذ إنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص شرعي أو نظامي وفق ما نصت عليه المادة (38) من النظام الأساسي للحكم، ولذلك لا يجوز أن تكون نصوص المخالفات والعقوبات في أداة أدنى من النظام.

✓ مراعاة مبدأ شخصية العقوبة بأن يكون فرض العقوبة على مرتكب المخالفة لا شخص آخر..

✓ مراعاة التناسب بين المخالفة والعقوبة، وأن يكون هدف العقوبة في المخالفات التنظيمية إصلاح الضرر المترتب على المخالفة، أما المخالفات الجزائية فيمكن أن تهدف العقوبة فيها لتحقيق الردع العام والخاص.

✓ مراعاة شرعية المخالفة بأن تكون المخالفة منصوصًا عليها بشكل واضح، فلا يكفي النص على أن "كل مخالفة للنظام يعاقب عليها بالعقوبات الآتية"، بل يجب ذكر نموذج التجريم أو المخالفة بشكل واضح لا لبس فيه متاح للكافة.

✓ مراعاة مبدأ شرعية العقوبة بأن يكون النص على العقوبة واضحًا محددًا في حدوده الدنيا والقصوى، وأي ظروف مشددة أو مخففة تزيد أو تنقص من العقوبة.

✓ مراعاة اتخاذ الإجراءات المناسبة لطبيعة المخالفة فإن كانت المخالفة جزائية فيجب توفير الضمانات المتعلقة بالإجراءات الجزائية من حيث سلطة التحقيق والادعاء، وسلطة الحكم، ومستوى دليل الإثبات اللازم للإدانة، وإن كانت المخالفة تنظيمية فيجب توفير سبل الانتصاف والاعتراض على قرار إيقاع المخالفة أمام الجهة القضائية المختصة.



ليس من الضروري أن تتضمن التشريعات نصوصًا خاصة بتسوية النزاعات، إذا كان الاختصاص بتسوية النزاعات فيها وفق الأحكام العامة ومن اختصاص القضاء وفق القواعد المحددة لاختصاص مختلف الجهات القضائية التي تضمنتها الأنظمة ذات العلاقة.

فإن تضمنت نصوص التشريع نصوصًا خاصة بتسوية النزاعات، فيراعى فيها الآتي:

✓ إذا كانت النصوص تتضمن النص على اختصاص إحدى الجهات القضائية بالفصل في النزاعات المتعلقة بتطبيق النظام، فينبغي مراعاة اتساق هذه النصوص مع النصوص المنظمة لاختصاصات الجهات القضائية بمختلف معايير الاختصاص الولائي، والنوعي، والقيمي، والمكاني.

✓ إذا كانت النصوص المتعلقة بالفصل في النزاعات تتضمن إنشاء لجنة ذات اختصاص قضائي، فيجب أن يكون ذلك بالأداة النظامية المناسبة أي بنظام وليس بلائحة.

✓ في حال عهد بالفصل في النزاعات الناشئة عن تطبيق النظام لجهة ذات اختصاص قضائي فيجب توفير كافة ضمانات التقاضي أمامها مثل استقلال أعضائها، وكفالة حقوق الدفاع واحترام مبدأ المواجهة بين الخصوم إلى غير ذلك من المبادئ الأساسية للخصومة القضائية، حتى لا يكون في ذلك حرمان الأفراد حقهم في اللجوء لقاضيهم الطبيعي.

✓ إذا تضمنت نصوص الفصل في النزاعات النص على بدائل تسوية المنازعات مثل الوساطة أو التوفيق أو غيرها، فينبغي تحديد إطار زمني لاتخاذ هذه الإجراءات بحيث لا يصادر ذلك حق الأطراف ذات العلاقة في اللجوء للقضاء لتسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق النظام.

✓ إذا تضمنت نصوص الفصل في النزاعات النص على التحكيم فيجب أن يكون النص على التحكيم اختياريًا لا إجباريًا حتى لا يتعارض ذلك مع حق الأطراف في اللجوء للقضاء، وكذلك النص على حدود ولاية الجهة الحكومية في الاتفاق على التحكيم ومراعاة القيود النظامية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة العاشرة من نظام التحكيم.

✓ لا ينصح إن تضمن التشريع نصًا يتضمن تسوية النزاعات الناتجة عنه بطريق التحكيم أن يتضمن النظام قبولًا أحادي الجانب من الجهة الحكومية للتحكيم كي لا يساء استخدامه، بل ينبغي أن يكون الاتفاق على التحكيم حالة بحالة.

9

الأجهزة المؤسسية المعنية بتنفيذ التشريع والمتطلبات المالية

إذا تضمن مشروع النظام أو اللائحة إنشاء أجهزة لتنفيذ النظام أو مراقبة تنفيذه أو تيسير تنفيذه، فيراعى في هذه النصوص الآتي:

✓ بيان أداة إنشاء الجهاز أو تشكيله، وأحكام العضوية فيه، وآلية الاجتماع واتخاذ القرار إن كان جهازاً جديداً، فإن عهد بتنفيذ النظام إلى جهاز موجود بالفعل فينبغي الإشارة إلى مسمى الجهاز بدقة.

✓ بيان اختصاصات الجهاز المسؤول عن التنفيذ ومهامه ودوره بدقة، والحرص على عدم تداخل هذه الاختصاصات مع اختصاصات جهات أخرى.

✓ توضيح الأمور المالية المتعلقة بالجهاز من حيث إيراداته ونفقاته وآلية الرقابة المالية عليه.

10

الأحكام الختامية

تشمل الأحكام الختامية للتشريع:

✓ نشر التشريع وتاريخ العمل به.

✓ لائحته التنفيذية، والقرارات التنظيمية المكملة للنظام أو اللائحة، والجهة المختصة بإصدارها.

✓ الأحكام الخاصة بالعلاقة بالتشريعات الأخرى.

✓ النص على إلغاء بعض التشريعات الأخرى، وقد يكون الإلغاء في مواد الإصدار.



يراعى في حالة الإلغاء أو التعديل لتشريعات قائمة تحديد الأبواب أو الفصول المعدلة أو الملغاة بدقة، مع وضوح ما إذا النص على التعديل أو الإلغاء، كما يراعى أنه في حال الإلغاء الصريح لبعض نصوص التشريع فإنه يمتنع معاودة الاستناد إليها أو الاستشهاد بها أو إعمال أحكامها لأن الساقط لا يعود، والأولى في حال رؤي الاستناد إلى بعض أحكامها أن تكون المعالجة بطريق التعديل لا الإلغاء.



11

الملحقات

قد تكون هناك حاجة لإرفاق بعض الملحقات بالتشريع، ويراعى في ذلك:

✓ أن يكون استخدام الملحقات عند الحاجة الضرورية لذلك تحقيقًا لوحدة الأداة التشريعية، وسهولة الوصول لها.

✓ وضع الملحقات في صورة جداول أو قوائم، مثل جدول يوضح الرسوم أو الضرائب لشرائح معينة من الأعمال، أو الدخل، أو قائمة المواد المخدرة، أو المحظور تداولها.

✓ أن تتسم الملحقات بالوضوح والبساطة في الاستخدام، وفي حال تعديلها يجب بيان أداة التعديل ونشر التعديل في الجريدة الرسمية.

12

بعض الاعتبارات الواجب مراعاتها في الصياغة

مبادئ الصياغة

✓ البساطة، فينبغي استخدام أبسط الأساليب في بناء النص التشريعي، وتجنب اللغة غير المألوفة أو المعاصرة، أو استخدام السجع والمحسنات البديعية، وغيرها من صور البلاغة الأدبية التي لا تناسب السياق التشريعي.

✓ الإيجاز والمباشرة، وسبيل ذلك:

أ استخدام جمل قصيرة قدر الإمكان.

ب تجنب الجمل المركبة معقدة التركيب، فقد يؤدي تعقيد الجملة والإسراف في استخدام أدوات العطف والضمائر إلى صعوبات في التفسير.

ج تجنب استخدام الكلمة ومرادفها بدون مقتضى، ويراعى أن الأصل في العبارة التشريعية أن لكل كلمة معنى، وأن استخدام كلمات مختلفة يعني أن هناك مدلولات مختلفة فإعمال الكلام خير من إهماله، والمنظم ينزه عن اللغو.

د تجنب استخدام صيغة المبني للمجهول كي لا يثير ذلك صعوبة في تحديد هوية الفاعل.

ه إذا كانت الفكرة يمكن التعبير عنها بصيغة الإيجاب والنفي على حد سواء، فيفضل استخدام صيغة الإيجاب.



12

بعض الاعتبارات الواجب مراعاتها في الصياغة

مبادئ الصياغة

الاتساق، فيجب تجنب استخدام نفس المصطلح للتعبير عن أفكار متباينة، أو استخدام مصطلحات متباينة للتعبير عن نفس المفهوم.



العناية بالسياق، فالأصل أن تفسر عبارات التشريع بحسب مدلولها الأصلي إلا إذا دل السياق على انصراف معنى هذه العبارات إلى معنى آخر، لذلك ينبغي العناية بسياق النص وانضباطه.



الأثر القانوني، فيجب أن تكون لغة التشريع متمحورة حول فكرة إحداث أثر قانوني، فلا يجب أن يتضمن التشريع محض معلومة، مثل بيان سعر صرف العملة الوطنية مقابل عملة أجنبية، أو معلومات عن المصادر الطبيعية والثروات في الدول، أو تصريح عن سياساتها وأيديولوجيتها.



الدقة اللغوية من ناحية الإعراب وبناء الجملة، لكن يراعى أنه يجب تقديم الجانب الاصطلاحي على اللغوي ومراعاة المصطلحات المستخدمة في مجال التشريع في المملكة، والالتزام بها حتى ولو لم تكن هي أفضل الخيارات الممكنة، وتجنب استخدام مصطلحات مهجورة.



13

اعتبارات خاصة بصياغة بعض النصوص

يجب مراعاة التمييز بين النصوص الآمرة والنصوص المكملة أو المفسرة، بحيث يراعى في الأولى استخدام صيغ تدل على الوجوب، أو الإلزام، أو الحظر، أو صيغ ترتب صراحة أثر البطالان، أما النصوص المكملة فيمكن أن تستخدم صياغة مثل "ما لم يتفق الأطراف على غير ذلك" إلى غيرها من الصيغ التي تبين طبيعة النص.



النصوص المتعلقة بالحقوق والالتزامات ينبغي أن تحدد الفئة المستهدفة بالحق أو الالتزام، وموضوع الحق أو الالتزام، وشروط وأحكام نشأته، وآثاره النظامية، والاستثناءات عليه إن كان لذلك محل، ويمكن في مجال الإلزام استخدام صيغ مثل "يجب" أو "على" أو "يلتزم"، ويجب تجنب استخدام صيغ مثل "ينبغي" أو "يطلب من".



ينبغي في النصوص التي تتضمن حظراً أن تتضمن صيغاً جازمة تبين الفعل أو التصرف المحظور والآثار على ارتكابه، ويمكن في مجال الحظر استخدام صيغ مثل "يمنع على" أو "يحظر" أو "لا يجوز"، مع تجنب استخدام صيغ مثل "لا ينبغي" أو "لا يمكن" أو "لا يسمح".



اعتبارات خاصة بصياغة بعض النصوص

13

✓ يراعى في النصوص الإجرائية أن تبين طبيعة العمل الإجرائي، والهيكل الإجرائية أو الجهات المختصة بهذا العمل، والآثار الإجرائية للعمل من صحة أو بطلان أو غير ذلك.

✓ في حالة استعارة صياغات وردت في قوانين مقارنة ينبغي مراعاة الآتي:

أ التحقق من اتساق الجانب الاصطلاحي المستخدم في القانون المقارن مع المصطلحات المستخدمة في الأنظمة الوطنية، وإذا كان المصطلح غير معروف في الأنظمة الوطنية فيجب تعريفه.

ب التحقق من توفر البيئة النظامية والممكنات اللازمة لكي يعمل النص بعد استعارته داخل المنظومة القانونية والقضائية في المملكة.

✓ تجنب صيغ التأكيد الزائدة سواء اتصل الأمر بنصوص الحقوق والالتزامات أو نصوص الحظر، ومن أمثلة ذلك في نصوص الالتزامات استخدام "يجب حتمًا أو قطعًا" وفي نصوص الحظر "يحظر بشكل تام" أو "يحظر تحت أي ظرف من الظروف"؛ لأن استخدام هذه العبارات يوحي بأن الالتزام أو الحظر الذي لم يتضمن التأكيد هو أقل درجة وليس بنفس المستوى من الالتزام أو الحظر، ولذلك فإن البخل والإيجاز في الصياغة القانونية أمر إيجابي طالما أنه لا يخل بالمعنى.

✓ تجنب التفويض التشريعي من النظام للائحة أو من اللائحة للائحة أخرى إلا إذا دعت الحاجة، وتحديد نطاق التفويض بدقة، وتجنب استخدام العبارات العامة، ويراعى ألا يتضمن التفويض التشريعي من النظام للائحة العناصر التي سبق ذكرها مما يجب أن ينفرد به النظام:

أ ما وردت فيه إحالة من النظام الأساسي للحكم كي ينظم بنظام.

ب ما يتصل بالحقوق الأساسية أو المعاملات الأساسية للمواطنين وما يتصل بالإجراءات القضائية.

ج ما يتضمن إيقاع عقوبة جزائية بحيث يتضمن المساس بالحريات العامة للمواطنين.

د ما يتضمن إلغاء نظام أو تعديل لبعض أحكامه.

هـ ما يتضمن فرض ضرائب أو رسوم.

اعتبارات خاصة بصياغة بعض النصوص

13

✓ في حال تضمن التشريع نصًا يتضمن تفويض بعض المسائل التي تضمنها اللائحة، فينبغي أن تحقق اللائحة من أن المسائل التي تضمنها التفويض من الجائز أن تصدر بموجب اللائحة، مع بيان الأسباب التي دعت لذلك، كأن تكون اعتبارات المرونة تتطلب أن يعهد للسلطة التنفيذية بتنظيم بعض المسائل مثل الإجراءات الإدارية لتطبيق النظام بما يتيح لها أن تعدلها بسهولة، ولا ينبغي أن يكون من أسباب تفويض بعض المسائل للائحة كون هذه المسائل خلافية وتحتاج مزيدًا من الوقت لبحثها واتخاذ قرار بشأنها.

✓ في حال الإحالة من النظام للائحة ينبغي مراعاة حدود ولاية اللائحة في استكمال الإجراءات التنفيذية أو التنظيمية لوضع النظام موضع التطبيق، ويمتنع تبعًا لذلك أن تتضمن:

أ تعديلًا في أحكام النظام.

ب تقييدًا للأحكام الواردة في النظام.

ج إضافة للأحكام الواردة في النظام بإضافة شروط لم ترد في النظام لممارسة بعض الحقوق أو أداء بعض الالتزامات، أو وضع ضوابط تتصل بالخطر أو رفع حظر ورد في النظام.

✓ الأمور التي ينبغي على اللائحة معالجتها تشمل:

أ بيان إجراءات وضع بعض النصوص موضع التطبيق مثل بيان الأجهزة الداخلية في الجهة الحكومية المعنية ببعض جوانب تطبيق النظام.

ب توضيح الإجراءات التنفيذية لتطبيق النظام مثل تحديد كيفية تقديم الطلبات ذات الصلة ومواعيد دراستها وكيفية التواصل مع مقدم الطلب.

ج تبني نماذج للأعمال تسهل من تطبيق النظام.



يراعى فيما يتصل بتنسيق التشريع وهيكله الداخلي:

✓ اتباع نسق موحد للترقيم، والأفضل ترقيم المواد بالكلمات لا الأرقام بمعنى استخدام المادة الأولى والثانية وهكذا، بحيث يتاح استخدام الأرقام لفقرات داخل المادة، فإذا كانت هناك فقرات فرعية رُقمت بالأحرف أ، ب، ج وهكذا.

✓ إذا كان التشريع طويلًا متعدد الأجزاء، فينبغي تقسيمه إلى أقسام، ثم تقسيم الأقسام لأبواب، ثم تقسيم الأبواب لفصول، فإن كان التشريع ليس بهذا الطول أو لا يتضمن أجزاء يمكن تقسيمها داخليًا، فيمكن تقسيمه لأبواب أو لفصول متتالية فقط.

✓ اختلاف الممارسة التشريعية بين تبني عناوين لكل مادة، أو تبني عناوين للأقسام والأبواب والفصول، وكلا الخيارين مناسب غير أن تبني العناوين للمواد أكثر تعقيدًا وصعوبة، وقد يكتفى بعناوين الأبواب والفصول على أن تتسم بالدقة وأن تعبر عن مجمل الأحكام التي يتضمنها الفصل بعنوان موجز ليس فيه إسهاب أو تكرار لمترادفات.

✓ في حال كان هناك إحالات داخلية في التشريع فيجب ذكر النص المحال له بوضوح، وتجنب عبارات نحو "وفق ما هو موضح أعلاه أو أدناه" أو "على نحو ما سيأتي لاحقًا" أو "على نحو ما هو منصوص عليه في هذا النظام".

✓ في حال الإحالة لتشريع ذي صلة فينبغي التحقق من صحة الاستشهاد بهذا النظام، ومناسبة الاستشهاد به، والتحقق من استمرار سريانه.



بعد الانتهاء من إعداد المسودة الأولى للتشريع يقترح أن يتبع الآتي:

إجراء مراجعة داخلية لمسودة التشريع ونقاش على مستوى فريق العمل، ثم على مستوى الإدارة القانونية ككل، ثم على مستوى الإدارة العليا.



مراجعة مسودة التشريع لتعكس الملاحظات التي جرى مناقشتها.



عمل تدقيق لغوي لمسودة التشريع لتدارك أي أخطاء لغوية أو طباعية، مع مراعاة عدم تأثير التدقيق اللغوي على الجانب الاصطلاحي، فإن تعارض البعد اللغوي مع الاصطلاحي، فينبغي تغليب الأخير.





تضمنت الفقرة الثانية من البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (713) بشأن الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد دراسة وإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، وجوب إعداد مذكرة توضيحية للمقترح التشريعي، وينبغي عند إعداد المذكرة التوضيحية للتشريع مراعاة الآتي:

بيان السند النظامي لإعداد المقترح من حيث اختصاص الجهة التي أعدت المقترح التشريعي، والولاية في إصدار التشريع، ومناسبة الأداة النظامية لمحتوى التشريع، على النحو المبين في الفقرات أعلاه.



عرض إجراءات إعداد التشريع، ودراسة الاحتياجات التشريعية، ومبررات إعداد التشريع.



تضمين المذكرة شرحاً لأهداف وفلسفة التشريع، ومنهج إعداده.



بيان الوضع القانوني الراهن المتصل بالتشريع المقترح، مع عرض التشريعات القائمة التي ستتأثر بالتشريع المقترح أيًا كانت أداة إصدارها، وعرض الأسباب التي دعت لتعديل أو إلغاء بعض الأحكام الواردة في هذه التشريعات، وينبغي أن يشمل بيان الوضع الراهن عرض أهم أحكام الاتفاقيات الدولية التي يمكن أن تتصل بالتشريع المقترح وما تتضمنه من التزامات وكيف راعى المشروع المقترح هذه الالتزامات.



عرض خلاصة الدراسة المقارنة بشأن التجارب الدولية التي جرى دراستها لدى إعداد التشريع، ولا يقصد بذلك العرض التفصيلي لنصوص المواد الواردة في القوانين المقارنة، بل يجدر بيان مجمل الدراسة المقارنة، والأسباب التي دعت للأخذ في الاعتبار ببعض التجارب المقارنة دون البعض الآخر، ومنهج المعالجة التشريعية المقارنة الذي جرى استعارته، وكيفية تطويعه ليناسب البيئة التشريعية وبيئة الأعمال والبيئة القضائية في المملكة.



تضمين المذكرة بياناً توضيحياً مفسراً لمختلف فصول التشريع، متضمناً شرح أهم الأحكام التي تضمنها، والغاية من المعالجة التشريعية المقترحة.



تضمين المذكرة موجز دراسة أثر التشريع، بعرض مختلف الآثار المترتبة على التشريع سواء الاقتصادية، أو البيئية، أو الاجتماعية، أو الصحية إلى غير ذلك مما سبق عرضه، ويراعى ألا يكون عرض الآثار مركزاً على إبراز الآثار الإيجابية للتشريع المقترح، فالأدعى لمصادقية العرض في المذكرة أن يكون عرضاً موضوعياً لمختلف الآثار سواء كانت فرصاً أو مخاطر أو تكاليف إضافية مترتبة على التشريع مع تحليل الأسباب التي تؤدي لرجحان الفوائد والفرص على التحديات والتكاليف والأعباء.



لتحقيق فاعلية وجودة المذكرة التوضيحية للتشريع يفضل ألا تترك حتى المرحلة النهائية من إعداد التشريع، بل يجدر البدء في إعدادها مع بدء المراحل الأولى لبناء التشريع، وقد يكون لها دور في إعادة تأمل عناصر كثيرة من مكونات التشريع.



أوجب البند (ثانيًا) من قرار مجلس الوزراء رقم (713) بشأن الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد دراسة وإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، عند إعداد مقترح ذي صلة بالشؤون الاقتصادية والتنمية لمشروعات أنظمة أو لوائح وما في حكمها أو تعديل النافذ منها نشره على المنصة الإلكترونية الموحدة لاستطلاع آراء العموم والجهات الحكومية لمدة لا تقل عن ثلاثين يومًا، مع وجوب نشر ملخص أهم المرئيات والملحوظات.

كما أوجب البند (ثالثًا) من ذات القرار أن تنشر أيضًا مشروعات القواعد واللوائح وما في حكمها مما يدخل في اختصاص الجهة ولا يلزم الرفع عنه على المنصة الإلكترونية الموحدة لاستطلاع آراء العموم والجهات الحكومية مع وجوب نشر ملخص أهم المرئيات والملحوظات.

وقد يكون من المناسب أيضًا -إضافة إلى النشر على منصة الاستطلاع- مخاطبة الجهات ذات الصلة بالتشريع لإبداء الرأي بشأنه.

وقد يكون من المناسب أن يراعى في استطلاع آراء العموم والجهات الحكومية ما يأتي:

1 استهداف الجهات الحكومية وغير الحكومية الأكثر اتصالًا وتأثرًا بموضوع التشريع المقترح.

2 من الممكن أن يستهدف استطلاع المرئيات عددًا من الخبراء المتخصصين في موضوع التشريع.

3 العناية بتمكين العموم من إبداء آراء بناءة في تعديل التشريع من خلال نشر المذكرة الإيضاحية للتشريع، أو تطوير استبانة تتضمن أسئلة حول الآثار المتوقعة للتشريع ومرئيات أصحاب المصلحة بشأنها.

4 جمع وتصنيف المرئيات المرتبطة من حيث المضمون أو التأثير على مسودة التشريع.

5 إعداد دراسة بشأن المرئيات تتضمن الرد على شواغل أصحاب المصلحة، وبيان أسباب المعالجة المقترحة في التشريع، وأسباب عدم مناسبة الأخذ بالمقترح الوارد، إلا أن يكون المقترح مناسبًا فينبغي اقتراح الأخذ به وتعديل مسودة التشريع على ضوء ذلك.

6 نشر ملخص أهم المرئيات والملاحظات وموقف الجهة معدة التشريع بشأنها.



عند الانتهاء من إعداد المقترح وتعديل مسودته على ضوء تحليل نتائج مرئيات العموم يحال إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستكمال إجراءات دراسة المقترح التشريعي وصياغته بصورة نهائية، وفق ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم (713) بشأن الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد دراسة وإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها.

ينبغي لدى دعوة الجهة الحكومية للمشاركة في أي مناقشات ذات صلة بالمقترح التشريعي التأكد من أن يكون ممثلها ممن شارك في إعداد المقترح، وأن يكون لديه الدراية الكافية بأحكامه ومنهجه وأهدافه.

لأجل المستقبل

إنتاجية.. شمولية.. استدامة.. قدرة على التكيف