الباب الثالث

تقييم الكفاية الفنية لمشروع القانون

الفصل الثامن: تقييم شكل مشروع القانون

أشار الفصل الرابع إلى أنك عندما تصوت لصالح مشروع قانون، فإنك لا تصوت فقط لصالح الكلمات التي، كما يعبر عنها المحامون، تظهر في «الأركان الأربعة» لمشروع القانون.
ويؤكد هذا الفصل أنك بمجرد أن تفهم التصميم الأساسي لمشروع القانون، ستستطيع أن تقيم ما إذا كان شكله يبدو من المرجح أن يضمن فعالية تنفيذه. وعلى العكس من ذلك، يمثل الموضوع والشكل وجهين لعملة واحدة؛ لذا، إذا أردت أن تقيم موضوع مشروع القانون تقييما كاملا، عليك أيضا أن تقيم شكله.

وسيبحث هذا الفصل في:

أ. المعايير الثلاثة التي تقترحها النظرية التشريعية لتقييم شكل مشروع القانون، وهي: شموليته، وسهولة فهمه، وسهولة استخدامه؛
ب. تنظيم مشروع القانون (الشكل العام)؛
ج. الطريقة التي يربط بها مشروع القانون الكلمات بعضها البعض؛
د. مشروع القانون بوصفه تعديلا لقانون قائم.

أ. معايير لتقييم شكل مشروع القانون

بوصفك مشرعا، عليك أن تحدد ما إذا كان شكل مشروع القانون سيسهم في تغيير المؤسسات – أي السلوكيات المسببة للمشكلة – التي تعوق الانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة والتنمية من أجل تحقيق المصلحة العامة. وهناك ثلاثة معايير – الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام – تقترح عليك طرح أسئلة تفصيلية حول ما إذا كان شكل مشروع القانون من المرجح أن يؤدي إلى فعالية تنفيذه.

وبالنسبة للشمولية اسأل، هل مشروع القانون والمشروعات المرتبطة به تتضمن كل القواعد المحددة اللازمة لإحداث التحول المنشود في المؤسسات؟ وبالنسبة لسهولة الفهم اسأل، هل يستطيع القارئ أن يفهم بيسر كيف يطلب القانون من المكلفين أساسا بالأدوار ومن مسئولي الجهاز التنفيذي أن يتصرفوا؟ وبالنسبة لسهولة الاستخدام اسأل، هل يستطيع القارئ أن يستخدم نص القانون بيسر؟ وتساعد الأقسام التالية في اختبار شكل القانون باستخدام هذه المعايير الثلاثة. وسنبدأ بتنظيم مشروع القانون، أي شكله العام.

ب. تقييم تنظيم مشروع القانون (الشكل العام)

مثلما يتطلب تقييم موضوع مشروع القانون التعامل مع النواحي المتصلة بالشكل، فإن شكل مشروع القانون، خاصة تنظيمه، يتطلب التعامل مع النواحي المتصلة بالموضوع. ويتناول هذا القسم:

- كيف يفترض من الإطار العام لمشروع القانون التحويلي - أي تنظيمه - أن يساعد القراء في فهم وظيفة مشروع القانون المتمثلة في التغلب على العقبات التي تعرقل الحكم الجيد، والانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة، والتنمية؛

- كيف يفترض من الإطار العام لمشروع القانون أن يساعد في تقييم سهولة فهمه وسهولة استخدامه بشكل جوهري، وكذلك شموليته من ناحية الشكل وبالتالي من ناحية الموضوع؛

- كيف يمكن للنظام النمطي لتصنيف وترتيب أحكام مشروع القانون أن يكون بمثابة خطوة أولى في طريق فهم الإطار العام لمشروع القانون.

١. تنظيم مشروع القانون

لضمان فعالية التنفيذ، ينبغي أن يوضح الإطار العام لمشروع القانون التحويلي المنطق الأساسي الذي تستند إليه قواعده المحددة. ذلك أن مشروع القانون سيء التنظيم يمكن أن يعرقل فعالية التنفيذ بثلاث طرق.

أولا، يمكن أن يحول دون فهم القراء للعلاقات المنطقية التي تربط النصوص الجوهرية لمشروع القانون بعضها البعض، مما يخل بمعيار سهولة الفهم. وينبغي أن يوصل الإطار العام لمشروع القانون المنطق الأساسي وراءه حتى يتصرف مستخدموه ويتفاعلوا، مع بعضهم البعض حسب الضرورة، كما حدد مشروع القانون.

ولكي يبدع المكلفون أساسا بالأدوار ومسئولو الجهاز التنفيذي في تنفيذ الأحكام التفصيلية للقانون الجديد، يتطلب ذلك منهم أن يفهموا بعمق كيف يستطيعون، من خلال التصرف حسبما ينص القانون الجديد، أن يساعدوا في التغلب على المشكلة الاجتماعية ويحسنوا حياة المواطنين. عندئذ

فقط، سيؤدون على الأرجح الأدوار الجديدة المحددة لهم بإبداع، وبراعة، وابتكار، وحيوية.

ثانيا، ينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون سهولة استخدامه من خلال وضع القواعد المحددة الخاصة بسلوكيات المستخدمين بحيث يستطيعون أن يجدوا تلك القواعد بأقل قدر ممكن من تقليب الصفحات. وينبغي ألا يحتوي مشروع القانون على إحالات لقوانين أخرى.

تجنب الإحالات

لكي يتجنب الصائغ تكرار تعريف خاص بكلمة سبق تعريفها في قانون آخر، قد يكتب الصائغ، «في هذا التشريع، يحمل «المحرك البخاري» نفس المعنى المحدد له في المادة ٣(١)، الفصل ١٧، من التشريع الصادر في سنة ١٩٩٨». ولكي يفهم القارئ القانون الجديد، يجب عليه أن يتجشم مشقة البحث عن القانون القديم. ولكي تزيد من سهولة استخدام القانون الجديد، ينبغي أن تتأكد، بدلا من ذلك، من قيام الصائغ بنسخ التعريف القديم في النص الجديد.

٢. دراسة تنظيم مشروع القانون لتقييم شموليته

يمكنك أن تحدد ما إذا كان مشروع القانون يبدو شاملا عن طريق دراسة إطاره العام.

تذكر أن النظرية التشريعية تؤكد أن أحكام مشروع القانون، بالإضافة إلى النظام القانوني القائم، تشكل نظاما تشريعيا مكونا من ثمانية نظم فرعية (انظر الفصل الرابع، صفحة ٧٤) تتمثل في: النظام الأساسي المكون من قواعد محددة موجهة نحو تغيير سلوكيات المكلفين أساسا بالأدوار، إضافة إلى سبعة نظم فرعية أخرى لضمان أن المكلفين أساسا بالأدوار يتصرفون كما حدد القانون.

ويدل ذلك ضمنيا على أن مشروع القانون نفسه أو القوانين، والقرارات، واللوائح القائمة تحدد السلوكيات الأساسية للمجموعات الثماني من الأطراف الفاعلة.

نادرا ما تظهر كل القواعد المحددة ذات الصلة في مشروع قانون واحد. وفي العادة، تظهر الكثير من القواعد الضرورية، وأحيانا معظمها، في قانون آخر ضمن مجموعة القوانين القائمة في البلد. وبما أن الإطار العام لمشروع القانون كثيرا ما يعدد بعضا فقط من النظم الفرعية المحددة، تأكد من أن تسأل مقدمي مشروع القانون عن الموضع الذي تنص فيه مجموعة القوانين القائمة على النظم الفرعية الضرورية الأخرى. واطلب منهم، أيضا، أن يقدموا لك ما هو ضروري من حقائق ومنطق لإثبات أن

تلك النظم الفرعية ستضمن فعالية التنفيذ لمشروع القانون هذا بالتحديد، كما هو مقرر في القوانين القائمة.

مثال

على سبيل المثال: إذا لم يمتثل أحد المكلفين أساسا بالأدوار للقانون، هل سيتوفر للشخص المتضرر سببا لإقامة دعوى من أجل الحصول على تعويض (مسألة تتعلق بالجزاءات)؟ ومن الذي سيفصل في النزاعات بموجب القانون الجديد؟ وبناء على أي إجراءات ومعايير؟ ومن الذي سيراقب ويقيم تنفيذ أحكام القانون وتأثيره الاجتماعي؟ وما لم يستطع مقترحو مشروع القانون أن يحددوا بشكل مرض الموضع الذي توجد فيه النظم الفرعية الناقصة، سواء كان ذلك في مشروع القانون أو في قانون آخر قائم ، اطلب منهم أن يعيدوا صياغة القانون ليستكملوا الخطة التشريعية.

٣. تقييم تنظيم مشروع القانون من حيث سهولة فهمه وسهولة استخدامه

يساعد تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها في تحديد سهولة فهمه وسهولة استخدامه. إذ يعكس التصنيف قرارات الصائغين التي تبين القواعد المحددة المرتبطة ببعضها البعض في كل مادة، أو فصل، أو باب. ويتضمن الترتيب تنظيم القواعد المحددة في كل مجموعة. وتحدد المبادئ المستخدمة في التصنيف والترتيب الإطار العام لمشروع القانون.

فكر في المبادئ التي قد يصنف من خلالها مختلف الناس أكواما من الملابس المستعملة. ستجد أن بائع الملابس المستعملة قد يصنفها حسب الأسواق المختلفة التي يأمل في بيعها فيها (مثلا، الملابس الثقيلة لأسواق الأجواء الباردة)؛ ومدير دار المشردين قد يصنفها حسب مقاس الملابس وما إذا كانت مخصصة للرجال، أو النساء، أو الأطفال؛ وصاحب مصنع الورق قد يصنفها حسب الفائدة المرجوة من طحن الملابس بهدف تحويلها إلى عجينة ورقية يصنع منها نوعاً معيناً من الأوراق؛ وعامل المصبغة قد يصنفها حسب ألوانها التي قد تغير ألوان الملابس الأخرى الموجودة معها داخل حمولة الغسالة. وبنفس الطريقة، ينبغي على الصائغين أن يصنفوا أحكام مشروعات قوانينهم ويرتبوها بما يتلاءم مع راحة مستخدميها.

ولكي تقيم سهولة فهم الإطار العام للقانون وسهولة استخدامه، انظر ما إذا كان بإمكانك أن تكتشف المبادئ التي استخدمها الصائغ في تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها. وإذا لم تتمكن من ذلك،

اطلب من مؤيدي مشروع القانون، إذا لم يستطيعوا أن يبينوا لك مبدأ هادفا، أن يعيدوا مشروع القانون لكي تتم إعادة صياغته.

ثلاث طرق مختلفة لتنظيم القواعد المحددة

ثلاث طرق مختلفة لتنظيم القواعد المحددة لمشروع القانون

عادة ما يصنف الصائغون ويرتبون مواد مشروع القانون، وفصوله، وأبوابه بواحدة من ثلاث طرق. ولكن، ما هي الطريقة التي يبدو من المرجح أكثر أنها ستضمن تنفيذ مشروع القانون بفعالية؟

(أ) «الخيط الذهبي».

يبحث بعض الصائغين عن «خيط ذهبي» يسري في مختلف أقسام مشروع القانون. فمثلا، في المستشفيات، يحتك كثير من العاملين بها بالمرضى، ولا يقتصر ذلك فقط على الأطباء والممرضين. ومن أمثلة من يحتكون بالمرضى توجد السكرتيرات، وعمال الهاتف، والممرضون في غرف الطوارئ، والكتبة، ومحصلو الفواتير، والصيادلة، وطاقم التنظيف. وباعتباره «الخيط الذهبي» الذي يربط هؤلاء ببعضهم البعض، قد يصنف أحد الصائغين أحكام مشروع القانون حسب «الاحتكاك بالمرض». وقد يصنف صائغ آخر الأحكام المتصلة بواجبات مختلف الأفراد العاملين في طابق واحد بالمستشفي كالتالي: تظهر الأقسام المتصلة بالعاملين في الطابق الأول بالفصل الأول، وتظهر تلك المتصلة بالعاملين في الطابق الثاني بالفصل الثاني، وهكذا. ولكن، لماذا يختار الصائغ «خيطا ذهبيا» معيناً بدلا من خيط آخر؟ في الحقيقة، يبدو أن التحيز غير المفسر لدى الصائغين هو الذي يشكل «خيطهم الذهبي» المحدد – وهذه عملية صنع قرار بالكاد تستند إلى المنطق المبني على الخبرة.

(ب) «المنطق» النظري البحت.

يصنف صائغون آخرون ويرتبون أحكام مشروع القانون من خلال مبدأ أدركوه بشكل مسبق أو من خلال منطق نظري بحت. ففي أحد البلدان التي عملنا فيها، كان مشروع قانون يخول مجلس الفنون والثقافة تقديم مِنح لدعم الفنون يتضمن «منطقيا» مواد التعاريف أولا، ثم النصوص الخاصة بتعيين الأشخاص في المجلس، ثم النصوص الخاصة بواجبات الأشخاص العاملين في المجلس، ثم النصوص الخاصة بتنحية الأشخاص من مجلس الإدارة، ثم النصوص التي تحدد إجراءات المجلس. وبعد كل هذه النصوص يكتشف القارئ أن مشروع القانون يتعلق في الواقع بسلطات المجلس وواجباته المتصلة

بتقديم المنح للفنانين. ولا يبدو أن المنطق النظري البحت يفيد القراء الذين يجب عليهم أن يستخدموا مشروع القانون أكثر مما يفيدهم «الخيط الذهبي».

(ج) سهولة فهم مشروع القانون وسهولة استخدامه بالنسبة للمستخدمين المتوقعين.
وأخيرا، يوصي هذا الدليل بأن يصنف الصائغون القواعد المحددة لمشروع القانون بشكل واع وبطريقة من المرجح أن تضمن إسهام تنظيم مشروع القانون في سهولة فهمه وسهولة استخدامه.

ولكي تفهم منطق مشروع القانون، حاول أن تحدد الإطار العام لتصنيف عناصره الأساسية وترتيبها. ويدل معيار «سهولة الاستخدام» ضمنيا على أن مشروع القانون يجب أن يثبت فعاليته بالنسبة لكل المنتفعين ذوي الصلة. فمثلا، قد يحتوي مشروع القانون الذي ينص على تقديم قروض لصغار المنتجين على مجموعة من الأحكام الموجهة للمقترضين بالمدن العاملين في القطاع غير الرسمي؛ وأخرى لصغار المزارعين؛ وأخرى للبنوك التي تقدم القروض. ويقترح معيار سهولة الاستخدام تصنيف القواعد المحددة في فصول منفصلة بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الثلاث للمكلفين بالأدوار.

وفي كثير من الأحيان، يجب عليك أن تلجأ إلى الاجتهاد العقلي عند تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها. تأمل تصنيف أحكام مشروع القانون الخاص بتأسيس مجلس الفنون والثقافة (انظر النقطة (ب) المنطق النظري البحت، أعلاه). ولكي يساعد مشروع القانون الجهة المسئولة عن إدارة المجلس على فهم مسئولياتها المتصلة باختيار الأشخاص الذين ستقدم لهم المنح، قد يتضمن المشروع فصلا منفردا يُخصَص بشكل تام لتوضيح مهامها. وبالنسبة لمسئوليات الفنان عن إعداد طلبات الحصول على المنحة وواجباته عند الحصول على المنحة، يمكن أن تظهر هذه الأشياء في فصل آخر.

وقد تخدم طريقة التصنيف والترتيب هذه مصالح جهات الإدارة. ومع ذلك، قد يجد الفنانون أن تصنيف مشروع القانون وترتيب مختلف الخطوات اللازمة للحصول على المنحة حسب تسلسلها الزمني أكثر ملاءمة بالنسبة لهم، وذلك من خلال المزج في فصل واحد بين الإجراءات التي يجب أن يتبعها مقدمو الطلبات وبين مسئوليات جهات الإدارة المتصلة بتقديم المنح ومراقبتها. وعليك أن تحكم أي نظام للتصنيف والترتيب يبدو من المرجح أكثر أن يثبت فائدته بالنسبة للمستخدمين الأساسيين لمشروع القانون.

وبشكل عام، تقوم معايير «سهولة الفهم» و«سهولة الاستخدام» بتركيز الانتباه على السهولة التي يستطيع من خلالها القارئ أن يجد القسم ذا الصلة، وأن يفهم العلاقة بين السلوكيات التي تأمر بها هذه المادة، أو تحظرها، أو تجيزها وبين السلوكيات الأخرى المحددة في مشروع القانون.

ج. ربط الكلمات ببعضها لضمان سهولة فهم الجملة التشريعية وسهولة استخدامها

يجب أن تساعد كل جملة تشريعية في ضمان سهولة فهم مشروع القانون و سهولة استخدامه. وإذا لم تستطع أن تفهم الجمل التشريعية الواردة في مشروع القانون بسهولة، فلن يفهمها من هم من غير المحامين. وإذا كان لزاما على الصائغين أن يستخدموا كلمات لها معان فنية (انظر الفصل الرابع، صفحة ٦٥)، ينبغي عليهم أن يفسروا معاني تلك الكلمات في مادة التعاريف بمشروع القانون.

هناك أربع قواعد تساعد على ضمان أن الجمل التشريعية ستزيد من سهولة فهم مشروع القانون:

١. اطلب أن يكتب الصائغون مشروعات القوانين بلغة بسيطة.

على مدار السنين، وضع الصائغون المحترفون، في معظم البلدان، قواعد تفصيلية شاملة لكتابة الجمل التشريعية. ولكن للأسف، يستخدم البعض لغة غريبة (انظر الفصل الرابع). وإذا تلقيت مشروع قانون يخفي في طياته جملا مصاغة في شكل لا تستطيع أن تفهمه، اطلب أن يعيد الصائغ كتابة هذه الجمل بلغة تستطيع أن تفهمها. وإذا لم تفهم جمل مشروع القانون، ينبغي عليك أن تصوت ضده.

كما ينبغي أن يستخدم مشروع القانون مفردات يسهل على القارئ فهمها. فمثلا، بالنسبة لمشروع القانون الذي يهدف إلى تقوية الجمعيات التعاونية الخاصة بالفلاحين، ينبغي أن يتضمن مشروع القانون هذا كلمات يسهل فهمها على أولئك الذين من المرجح أن يستخدموه بشكل يومي مثل: مسئولو الإدارة بالجمعيات التعاونية، ومسئولو الجمعيات التعاونية، والأعضاء الذين ليس لديهم محامون طوع أمرهم. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن يهدف مشروع قانون خاص بالبنوك في المقام الأول إلى مساعدة القضاة والمحامين على حل النزاعات القائمة حول البنوك وفيما بينها (التي يوجد لديها

عادة مستشارون قانونيون).

وقد يشير موضوع مشروع القانون إلى موضوع قانون أقدم استخدمت فيه لغة عتيقة أو معقدة. وبدلا من إعادة كتابة القانون القديم القائم لضمان الاتساق بين القانونين، يستطيع الصائغ أن يستخدم لغة القانون القديم في مشروع القانون الجديد. وعليك أن تقرر ما إذا كان مشروع القانون الجديد يبدو سهل الفهم والاستخدام بالقدر الكافي، أو ما إذا كان على الصائغ أن يعيد كتابة كلا من القانون القديم ومشروع القانون الجديد بلغة بسيطة. ومع ذلك، تذكر أن المسئولين وغيرهم ممن يستخدمون القانون القديم قد أصبحوا معتادين على لغته، مهما بدت لك عتيقة. وما لم تكن هناك أسباب وجيهة تقنعك بعكس ذلك، التزم بالمفردات التشريعية المستخدمة في القوانين القائمة ذات الصلة.

٢. حدد من الذي سيقوم بالفعل

كل مادة تقريبا من مواد مشروع القانون تأمر بشيء، أو تحظره، أو تجيزه (انظر الفصل الرابع). وبوصفها أوامر، ومحظورات، وسلطات تقديرية، ينبغي على كل الجمل التشريعية تقريبا أن تبين صراحة من سيفعل ماذا. اسأل، من الذي تأمره المادة، أو تحظر عليه، أو تجيز له أن يقوم بالفعل؟ (للإجابة على ذلك، عليك أن تكتشف ما الذي تأمر المادة الطرف الفاعل أن يفعله، أو ماذا تحظر عليه، أو ماذا تجيز له.)

ثلاث قواعد فرعية تساعدك على الإجابة على السؤال، من؟

أولا: ينبغي أن يحدد مشروع القانون الشخص الذي يجب أن يلتزم في تصرفاته بالأحكام المحددة بمشروع القانون. والنتيجة الطبيعية لذلك أنه ينبغي ألا يستخدم في مشروع القانون مطلقا – وأكرر مطلقا – صيغة الفعل المبني للمجهول؛ مثلا، لا تستخدم صيغة «يودَع الطلب لدى مصلحة التسجيل التجاري». وبدلا من ذلك استخدم صيغة الفعل المبني للمعلوم: «على شركة التعدين أن تودع الطلب لدى مصلحة التسجيل التجاري».

ملاحظة: ينبغي ألا يحتوي مشروع القانون مطلقا على تعبيرات تدل على «حقوق» و«واجبات». فحين يذكر مشروع القانون أن للشخص «حقا»، يخلق ذلك نوعا من الغموض حول من سيفعل ماذا لتنفيذ التدابير التفصيلية المطلوبة لفهم هذا الحق. وكشكل مقتَّع لصيغة الفعل المبني للمجهول (انظر (ثانيا)، أدناه)، فإن ذلك يمنح القاضي حرية التصرف لتقرير ماهية الجهاز – إن وجد – الذي يجب

أن يتحمل مسئولية الفعل –إن كان سيتم اتخاذ الفعل في الأصل – لحماية الحق المذكور أو دعمه.
حدد من

ثانيا: يجب ألا تُستخدم في الجملة الواردة بمشروع القانون مطلقا – وأكرر مطلقا – صيغة الفعل المبني للمجهول

يوجد في معظم اللغات «صيغتان» للفعل: صيغة المبني للمعلوم وصيغة المبني للمجهول.

وفي صيغة الفعل المبني للمجهول، يظهر الفاعل في الجملة بوصفه مفعولا به، مثال: « يجب أن تزار المزرعة الواقعة في نطاق منطقة الوكيل مرتين على الأقل في السنة الواحدة». ويتبين لنا أن صيغة الفعل المبني للمجهول (التي يؤثرها البيروقراطيون كثيرا) تحذف الطرف الفاعل بسهولة زائدة عن الحد. وحتى إذا أشار الصائغ، عند الكتابة بصيغة المبني للمجهول، إلى الطرف الفاعل: («يجب أن تزار المزرعة الواقعة في نطاق منطقة الوكيل من قبل الوكيل مرتين على الأقل في السنة الواحدة»)، ما زالت الجملة لم توضح من الذي تأمره بالقيام بالفعل. (من الواضح أن الفعل المركب «يجب أن تزار» يوجه الأمر إلى «المزرعة».)

ومن الأفضل كثيرا أن تستخدم صيغة الفعل المبني للمعلوم التي يمثل فيها فاعل الجملة الطرف الفاعل الذي يقوم بفعل ما، مثال: «يزور الوكيل المسئول عن التوسع الزراعي المزرعة الواقعة في نطاق منطقته مرتين على الأقل في السنة الواحدة». وهنا، من الواضح أن «الوكيل الزراعي» يمثل الفاعل؛ وأن «المزرعة الواقعة في نطاق منطقته» تمثل المفعول به. ولن يساور القارئ الشك حول من سيقوم بالفعل.

ثالثا: يجب أن توجه الجملة التشريعية أمرا، أو حظرا، أو سلطة تقديرية لشخص أو جهة قادرة على التصرف وفقا لما حدده القانون. ذلك أن الحيوان أو الطفل الرضيع ليست لديهما قدرة على فعل شيء استجابة لقاعدة محددة موجه إليهما.

١. افترض أن جملة في مشروع قانون تنص على التالي: «يجب أن تحتوي رخصة قائد السيارة على اسم المرخص له، وعنوانه، وجنسه، وعمره، وطوله، ولون عينيه، ولون شعره». توجه هذه الجملة (من خلال الفعل «يجب») أمراً إلى رخصة قائد السيارة، وهي شيء غير حي مكون من قطعة ورق ليست

لديها قدرة على الاستجابة للأمر.

وبدلا من ذلك، كان من المفترض أن توجه الجملة الأمر إلى الشخص الذي يصدر رخصة القيادة – والذي من المفترض أن يكون مفوض المركبات ذات المحرك: يجب على مفوض المركبات ذات المحرك أن يدرج في رخصة قائد السيارة ما يلي: .

٢. تأمل أيضا اللائحة البلدية المقترحة لإبعاد الكلاب عن المتنزه العام. جاء في المسودة الأولى: «لا يجوز لأي كلب أن يتجول في متنزه المدينة العام دون طوق يقاد به، وإذا لم يتم الالتزام بذلك ستفرض غرامة قدرها ١٠ دولارات أمريكية». وعند دراسة هذه اللائحة، أدرك مستشارو البلدية أن الكلب لن تكون لديه القدرة على التقيد بهذا الحظر. وبدلا من ذلك، يجب أن توجه الجملة الأمر إلى الشخص المسئول عن الكلب في ذلك الوقت.

٣. كيف تقيم جملة واردة في مشروع قانون تنص على أنه: «أثناء حركة السيارة، على الطفل أن يظل جالسا ومربوطا إلى مقعد السيارة»؟ ليس لدى الطفل قدرة على الامتثال للقواعد. لذلك، يجب أن يوجه مشروع القانون الأمر إلى الشخص المسئول عن ربط الطفل إلى مقعد السيارة (الذي من المفترض أن يكون السائق).

تدريب: من الذي سيقوم بالفعل؟
(للحصول على إجابات وصياغات أفضل، ارجع إلى نهاية هذا الفصل)

كيف تقيم شكل الجمل الأربع التالية:

١. «يجب أن يحصل الشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين على معاش».
٢. «يجب أن يتضمن التشريع الفرعي قواعد تنظم اجتماعات اللجنة».
٣. «يجب أن يكون المدير مسئولا عن سوء إدارة الشركة أمام الشخص المتضرر من سوء الإدارة».
٤. «للمرأة الحق في أن يساويها صاحب العمل في المعاملة».

٣. تقييد السؤال ماذا؟

لكي تقيم مدى ملاءمة شكل مشروع القانون، ينبغي عليك أن تسأل، هل يذكر مشروع القانون بوضوح ماذا يوجب القانون على الطرف الفاعل أن يفعله؟ ويثير ذلك سؤالين فرعيين:

أ. هل كل مادة من مواد مشروع القانون تحدد بشكل ملائم الأمر، أو الحظر، أو السلطة التقديرية التي تتضمنها؟ أي هل تبدو التعليمات المنصوص عليها في مشروع القانون مفصلة بما يكفي لكي يستطيع ليس فقط المكلفون أساسا بالأدوار، بل على وجه الخصوص مسئولو الجهاز التنفيذي، أن يفهموا كيف يتصرفون؟

ب. هل مشروع القانون يقيد بشكل كاف ما تفعله الأطراف الفاعلة ذات الصلة؟
وفيما يتصل بأغراض مرحلة الانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة والتنمية، يجب أن يقدم مشروع القانون معايير وإجراءات محددة بعناية لتقييد حرية التصرف الممنوحة للمسئولين والمتصلة بما يمكنهم فعله (أو عدم فعله). وإذا لم يحدث ذلك، سيستخدم المسئولون حرية التصرف الممنوحة لهم بسهولة متناهية ليتصرفوا بطرق فاسدة وجائرة (انظر الفصل السادس). وإذا لم يقدم مشروع القانون معايير وإجراءات معدة بعناية لكبح حرية التصرف الممنوحة للمسئولين، اطلب أن يقوم الصائغون بإعادة صياغة مشروع القانون لكي يقدم تلك المعايير والإجراءات.

وفي بعض الأحيان، في حالات التغيير السريع أو في الظروف التي تختلف اختلافا شاسعا من مكان إلى آخر، لا يستطيع مشروع القانون أن يتضمن تعليمات تفصيلية لكل الأطراف الفاعلة ذات الصلة. وبدلا من ذلك، يمكن أن يمنح مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ إحدى الأجهزة السلطة اللازمة لإكمال التفاصيل الناقصة عن طريق إصدار تشريعات فرعية، أو قرارات أو لوائح تنفيذية. (انظر الفصلين السادس والتاسع). وفي تلك الحالة، اسأل: هل يقدم مشروع القانون معايير وإجراءات تفصيلية لصياغة هذه القواعد وتنفيذها؟ وهل ستضمن هذه المعايير والإجراءات أن الجهاز يعمل بطرق تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة، وتتوافق مع الحكم الجيد؟

وتجدر الإشارة إلى أن الأوامر، والمحظورات، والسلطات التقديرية التفصيلية الواردة في مشروع قانونك وبالإضافة إلى اللوائح والقرارات التنفيذية المرتبطة به هي التي تحدد السياسة المتبعة في مشروع القانون. وطالما كان ذلك ممكنا، عند ممارسة السلطة التشريعية، ينبغي عليك أنت وزملائك

أن تضمنوا قيام الصائغين بتحديد تلك التفاصيل في مشروع القانون.

ولا تفوض سلطة وضع القواعد لوزير إلا لأسباب قوية، واشترط معايير وإجراءات تقيد ممارسة الوزير لتلك السلطات (انظر الفصل السادس).

٤. ضمان الوضوح وتجنب الغموض

هل يستخدم مشروع القانون:

أ. جملا طويلة؟

تصعب الجمل الطويلة من فهم أية كتابة. ولا ينبغي أن يعبر مشروع القانون عن فكرة معقدة تتطلب جملة طويلة إلا بين الفينة والأخرى. ولكي يحقق الصائغون الوضوح في تلك الحالات، ينبغي أن يستخدموا التبنيد tabulation (مثل الأسئلة المرقمة التي تدور حول جمل مشروع القانون التي نستخدمها هنا) أو القوائم (مثل قائمة الحروف التي تضم التعاريف المحتملة «لسفينة تابعة للولايات المتحدة» في القسم التالي، ب).

ب. كلمات مثيرة للالتباس؟

الكلمة المثيرة للالتباس لها عدة معان مختلفة ومحتملة. افترض أن أحد التشريعات ينص على أنه لا يجوز إلا «لسفينة تابعة للولايات المتحدة» أن تحمل سلعا تجارية بين موانئ في الولايات المتحدة. قد تعني «سفينة تابعة للولايات المتحدة » (أ) سفينة مسجلة في الولايات المتحدة؛ أو (ب) سفينة مشيدة في الولايات المتحدة؛ أو (ج) سفينة مملوكة لمواطن من مواطني الولايات المتحدة؛ أو (د) سفينة مملوكة لشركة منشأة بموجب قوانين الولايات المتحدة؛ أو (هـ) سفينة مملوكة لشركة منشأة بموجب قانون إحدى الولايات المتحدة الأمريكية؛ أو (و) سفينة مملوكة لشركة غالبية المساهمين فيها من المواطنين الأمريكيين – وبإمكانك أن تفكر في بدائل أخرى.

وعلى الرغم من أن الكلمة قد يكون لها عدد محدود فقط من المعاني البديلة، فإن استخدامها في الجملة، ما لم يكن مفسرا، يجعل الجملة مثيرة للالتباس. لا توافق مطلقا على قانون يحتوي على كلمة تبدو مثيرة للالتباس في السياق. واطلب أن يوضح الصائغ الكلمة (من خلال تحديد تعريف لها على الأرجح).

ج. كلمات غامضة؟

إن كلمة غامضة، مثل «معقول»، أو «ملائم»، أو «على نحو لائق»، لها معان محتملة وغير محدودة تقريبا. وعندما تعطي المسئول سلطة لتحديد معنى كلمة غامضة، فإنك تعطي هذا المسئول قدرا مساويا من السلطة غير المحدودة. افترض أن قانونا ينص على أنه «لا يجوز لشخص أن يقود مركبة بمحرك على طريق سريع بمعدل سرعة غير معقول». يخول هذا القانون الشرطي إلقاء القبض على الشخص الذي يرى من وجهة نظره أنه يقود المركبة بسرعة تبدو غير معقولة. وعلى الرغم من ذلك، عندما يعجز الصائغ عن اشتراط مزيد من المعايير الإضافية، فإن كلمة مثل «معقول» تعني على الأقل أنه، إذا استدعي المسئول لمساءلته، ينبغي عليه أن يفسر الأسس التي اعتبر على أساسها السلوك «معقولا». ويمكن أن ينص مشروع القانون، مثلا ، على أن: «يلتزم مفوض سلامة العمال بإصدار لوائح تحدد مستوى معقولا من السلامة للعمال في مكان العمل». وتجدر الإشارة هنا إلى أن استخدام كلمة «معقول» هنا يتيح للمحكمة أو أية جهة أخرى للمراجعة أن تطلب من المفوض تفسير الأساس الذي أصدر اللائحة بناء عليه.

وعلى النقيض من ذلك، فإن القاعدة التي تنص في الواقع على أن للمسئول أن يحدد أي مستوى «يعتقد» أنه مناسب، تظل غامضة للغاية لدرجة أن المحكمة ستواجه صعوبة في إلغائها.

د. كلمات غير ضرورية؟

في التقليد البريطاني ، يستخدم الصائغون أحيانا كلمات غير ضرورية مثل «لاغ وباطلس أو زبناء أو إنشاء». وكلما وجدت أن بإمكانك أن تشطب كلمة دون أن تغير معنى الجملة، اطلب من الصائغ أن يبرر استخدامه لتلك الكلمة، أو استغن عنها.

هـ. نفس الكلمة لنفس المفهوم،

وكلمات مختلفة لمفاهيم مختلفة؟ توجد في الصياغة قاعدة ثابتة تقوم على التالي: «نفس الكلمة لنفس المعنى؛ وكلمات مختلفة لمعانٍ مختلفة». إذا استخدم مشروع القانون كلمات مختلفة ليقصد بها نفس الشيء، تأكد من قيام الصائغ بتغييرها.

ملخص

هناك أربع قواعد بالإضافة إلى نتائجها الطبيعية تساعد على أن تضمن أن لغة مشروع القانون تميل

نحو سهولة استيعابها من جانب قرائها.

اسأل:

(١) هل مشروع القانون المقدم لك ولزملائك مصاغ بلغة بسيطة؟

(٢) هل القواعد المحددة مشروع القانون تحدد بوضوح ما هو الفعل المحدد؟ ومن الذي تأمره، أو تحظر عليه، أو تجيز له القيام بهذا الفعل المحدد؟

(٣) هل كل مادة من مواد مشروع القانون (مع وجود استثناءات قليلة للغاية) ينص بشكل مناسب على أمر، أو حظر، أو سلطة تقديرية؟

(٤) هل يضع مشروع القانون قيودا دقيقة كافية على أوامره، ومحظوراته، وسلطاته التقديرية؟

(٥) هل يتضمن مشروع القانون أيا من «المحظورات» الخمسة التالية؟

- (أ) جملا طويلة؟
- (ب) كلمات مثيرة للالتباس؟
- (ج) كلمات غامضة؟
- (د) كلمات غير ضرورية؟
- (ه) كلمات مختلفة لنفس المفهوم؟

د. مشروع القانون المعدِّل لقانون قائم

يثير مشروع القانون الذي يعدل (يغير نص) قانونا قائما موضوعين جديدين هما: استخدام «الجمل الافتتاحية» والشكل الملائم للتعديل.

١. «الجمل الافتتاحية» Tops.

يبدأ عادة مشروع القانون الذي يعدل قانونا قائما بجملة (تسمى «الجملة الافتتاحية») مشابهة للجملة التالية: «تُعدَل المادة كذا من القانون كذا لسنة ١٩٩٣ بما يلي...» وتحدد «الجملة الافتتاحية» الكيفية التي ينبغي على المسئولين المعنيين أن يرتبوا بها مجموعة القوانين. وترشدهم هذه الجملة إلى أنه، ابتداء من التاريخ الذي يدخل فيه التعديل حيز التنفيذ، ينبغي أن يعتبروا مجموعة القوانين قد تغيرت كما حدد التعديل.

٢. **مشروع القانون** الذي يشمل التعديل يمكن أن يتخذ أشكالا متنوعة، بعضها أقل سهولة من حيث الفهم والاستخدام من البعض الآخر. وينبغي أن يقوم نص مشروع القانون المعدِل بإخبار القارئ بوضوح بما كان ينص عليه القانون القديم، وما سينص عليه ذلك القانون بعد تعديله. وفي المربع التالي، سنذكر بالتفصيل بعض القصص المرعبة التي تبين كيف يجب ألا يكون التعديل وتقترح طرقا للوفاء بمعايير سهولة الاستخدام وسهولة الفهم.

أشكال التعديلات

شكل التعديلات

افترض أن المادة ٧٧ من قانون البنك المركزي لسنة ١٩٩٩ تنص على التالي:

«عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، على مجلس الإدارة أن يأخذ في الحسبان الأثر الذي سيتركه التغيير المقترح في كمية النقود المعروضة على المستهلكين، وعلى توافر رأس المال للأغراض الاستثمارية، وعلى استقرار النظام المصرفي».

وتقترح الحكومة مشروع قانون لتعديل المادة ٧٧ من خلال إضافة اعتبار جديد ينبغي أن يأخذه مجلس الإدارة في الحسبان عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، ويتمثل هذا الاعتبار في: «متطلبات التنمية». كيف سيذكر مشروع القانون هذا التعديل من ناحية الشكل؟

ينبغي أن تبدأ العديد من تلك الأشكال بنفس «الجملة الافتتاحية»، المشابهة للجملة التالية: «يعدل هذا القانون المادة ٧٧ من قانون البنك المركزي لسنة ١٩٩٩، على النحو التالي:...» ولكن ما هو الشكل الذي يجب أن يتخذه مضمون التعديل؟

أشكال التعديلات السيئة

يجب ألا يتخذ التعديل أيا من الأشكال التالية:

١. التعديل المبهم:

يحدد هذا التعديل الكلمات التي سيتم تغييرها دون أن يتضمن النص الحالي للمادة موضع النقاش. مثال: أضف بعد كلمة «المصرفي» الكلمات، «وعلى متطلبات التنمية».

٢. التعديل غير المباشر: حيث يعرض أثر التعديل بعبارات عامة. مثال:
«عدِّل المادة ٧٧ من قانون البنك المركزي لسنة ١٩٩٩، بحيث يأخذ مجلس الإدارة في الحسبان أيضا متطلبات التنمية، عند اتخاذ قرار بشأن كمية النقود المعروضة».

التعديلات المباحة

يمكن أن يتخذ التعديل أحد الأشكال التالية:

١. الإلغاء والاستبدال: الغ المادة القديمة واستعض عنها بالمادة الجديدة. مثال:
يلغي هذا القانون المادة ٧٧ من قانون البنك المركزي، ويستعيض عنها بما يلي:

«عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، على مجلس الإدارة أن يأخذ في الحسبان الأثر الذي سيتركه التغيير المقترح في كمية النقود المعروضة على المستهلكين، وعلى توافر رأس المال للأغراض الاستثمارية، وعلى استقرار النظام المصرفي، وعلى متطلبات التنمية».

العيوب: هناك نقطتا ضعف في أسلوب الإلغاء والاستبدال:

أ. لا يكشف ظاهر مشروع القانون عن الصياغة القديمة للقانون المعدَل.

ب. في بعض التشريعات، يفتح التعديل، من الناحية الإجرائية، باب النقاش حول كل شيء مذكور في مشروع القانون. ويفتح هذا الشكل من أشكال التعديل باب النقاش حول المادة بأكملها، وليس فقط حول القضايا المثارة في التعديل نفسه.

٢. الشطب والإضافة: (أفضل وسيلة على الأرجح.) اطبع في مشروع القانون المادة بأكملها بشكلها الحالي، مع إظهار التعديلات في شكل شطب وإضافة. مثال:

«عند اتخاذ قرار بشأن زيادة كمية النقود المعروضة أو خفضها، على مجلس الإدارة أن يأخذ في الحسبان الأثر الذي سيتركه التغيير المقترح في كمية النقود المعروضة على المستهلكين، وعلى توافر رأس المال للأغراض الاستثمارية، وعلى استقرار النظام المصرفي، وعلى متطلبات التنمية».

ملخص

عندما تصوت لصالح مشروع قانون، فإنك تصوت بالموافقة على محتواه الموضوعي المرتبط برابطة لا يمكن حلها وتصوت كذلك على شكله. ويجب أن تغير البنود الموضوعية لمشروع القانون أو تتخلص بشكل فعال من مسببات السلوكيات المثيرة للمشاكل التي تتسبب في المشكلة الاجتماعية؛ لأنك إذا لم تفعل ذلك، لن تشجع على السلوكيات الجديدة المطلوبة إلا من قبيل الصدفة. ويجب أن يضمن شكل مشروع القانون أن مستخدميه سيفهمون محتواه؛ لأنهم إذا لم يفهموه لن يتصرفوا على الأرجح حسبما يحدد القانون الجديد.

يجب أن يتوافق شكل مشروع القانون مع معايير الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام. ولكي تقيم شكل مشروع القانون، ابدأ أولا بدراسة تنظيمه (أو إطاره العام). ثانيا، اضمن أن مشروع القانون يوضح من سيفعل ماذا، وطبيعة ونطاق القيود التي يفرضها على أفعال تلك الأطراف الفاعلة. ثالثا، تحقق من وضوح كل جملة. وإذا كان لذلك صلة، تأكد من أن شكل التعديل سيثبت سهولة فهمه وسهولة استخدامه.

ولكي تمارس سلطتك التشريعية بفعالية، عليك ألا تكتفي بمجرد تقييمك للمحتوى الموضوعي لمشروع القانون؛ بل عليك أن تضمن أن شكله يسهل جهود المستخدمين الرامية للتصرف بطرق من المرجح أن تسهم في الحكم الجيد، والانتقال إلى صفوف البلدان المتقدمة، والتنمية.

تدريبات

١. يؤكد هذا الدليل أنه مثلما يحدد الموضوع الشكل؛ فإن الشكل كذلك يحدد الموضوع؛ إذ توجد بين الاثنين روابط وثيقة لا يمكن حلها. هل توافق على ذلك؟ ولماذا توافق أو لا توافق عليه؟

٢. كما يؤكد الدليل أيضا أن وحدة الشكل والموضوع تدل ضمنيا على ضرورة تقييمك لشكل مشروع القانون، ليس فقط من ناحية القواعد المتصلة باستخدام اللغة، ولكن بشيء من الحساسية بمغازي استخدام اللغة بالنسبة لمضمون مشروع القانون. ومرة أخرى: هل توافق على ذلك؟ ولماذا توافق أو لا توافق عليه؟

٣. في العالم المتقدم، حيث يتمثل الهدف الرئيسي من القانون في إرشاد القاضي عند البت في الدعاوى القانونية، يقوم معظم الذين بحثوا هذه المسألة باستخدام وضوح مشروع القانون بوصفه العنصر الأساسي لتقييم شكله. وعلى النقيض من ذلك، نظرا لأن هذا الدليل يركز الانتباه صراحة على استخدام القانون بوصفه أداة للتغيير الاجتماعي، فإنه يؤكد أنه، عند تقييم شكل مشروع القانون، ينبغي على المشرع أن يستخدم معايير الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام. هل الاختلاف بين استخدام القانون كمرشد عند البت في الدعاوى القضائية، بدلا من استخدامه كأداة للتغيير الاجتماعي، يبرر اختلاف تلك المعايير؟

٤. لماذا ينبغي عليك، كي تقيم مشروع القانون، أن:

أ. تدرس شكله العام («تنظيمه» أو «بناءه»)؟

ب. تضمن أن أحكامه التفصيلية تحدد من سيفعل ماذا، ومتى وأين يجب أن يتم هذا الفعل؟

ج. تتحقق من وضوح كل جملة؟

د. تضمن أن التعديل سيثبت سهولة فهمه وسهولة استخدامه؟

بعض الإجابات: صياغة أفضل للجمل

١. يأمر مشروع القانون الفاعل - «الشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين» - بأن «يتسلم» معاشا. ولكن تسلم الشيء لا يمثل فعلا. إذ يتمثل الفعل هنا في إعطاء المعاش. لذا، ينبغي أن تنص الجملة، مثلا، على التالي: «يدفع مفوض صندوق المعاشات معاشا للشخص الذي تجاوز عمره الخامسة والستين».

٢. توجه هذه الجملة الأمر إلى شيء غير حي - اللوائح. لذلك، ينبغي عليك أن تقترح تعديلا لتوجيه الأمر إلى أي شخص يمنحه مشروع القانون سلطة وضع اللوائح وإصدارها.

٣. لا تذكر الجملة من الذي يقوم بالفعل. ويفترض أن صائغ مشروع القانون اعتبر أنه، في الدعوى القضائية المرفوعة بشكل سليم، سوف تأمر المحكمة المدير بدفع تعويضات للشخص المتضرر من سوء إدارة المدير. وينبغي أن يذكر مشروع القانون ذلك.

٤. الجملة لا تأمر بشيء ، أو تحظره، أو تجيزه. وبدلا من ذلك، تقرر أن للمرأة «حقا». وتعلمنا القواعد الأولية للفقه القانوني أن «للحق» «واجبا» ملازما له. وهنا، من الواضح أن واجب صاحب العمل يكمن في معاملة المرأة «معاملة متساوية» – ولكن يبدو أن هذا الواجب مذكور بشكل غير مباشر، وغامض للغاية. ولتحسين مشروع القانون، يمكن أن يكتب الصائغ الجملة في شكل أمر مباشر إلى صاحب العمل كي يتصرف على النحو اللازم ليعامل النساء معاملة مساوية لمعاملة الرجال في العلاقة الوظيفية – مثلا، كأن تأمر الجملة صاحب العمل بأن يدفع أجورا متساوية عن العمل المتساوي في القيمة، وأن يُرقي النساء وفقا لنفس المعايير التي يرقي بها الرجال، إلخ.