

جدوى التشريع

عدنان ضاهر(*)

الحكومات القوانين للتعامل مع أوضاع اجتماعية جديدة.

ولا تستطيع الحكومة أن توفر بيئة تمكينية تشجع التنمية أو تحدث التحول الانتقالي دون إجراء تحولات إيجابية في السلوكيات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية السائدة. ومن خلال تغيير السلوكيات المنهجية في الدولة بطرق ملائمة، يمكن توفير بيئة تمكينية تسهم في تنمية المجتمع. ولكي يتحقق ذلك، تلجأ الحكومات إلى اقتراح القوانين.

ومن ثم، لا تستطيع الحكومة أن تحكم دون قوانين. وفي الدولة الحديثة، تحدد الهيئة التشريعية، أو الحكومة، أو رئيس الدولة السلوكيات التي ينبغي تغييرها وأولئك الذين تصدر عنهم تلك السلوكيات. ويعني ذلك ضمناً أن على صنّاع القرار أن يبلغوا أولئك الذين تصدر منهم تلك السلوكيات ما يودون منهم فعله؛ وبعبارة أخرى، ينبغي عليهم وضع وتنفيذ

المقدمة

١. وظيفة التشريع

تطورت وظيفة التشريع على مر التاريخ. وفي البدء، كان الغرض الأساس من التشريع هو عقاب من يعمل ضد مصلحة المجتمع، وبعد ذلك أصبح التشريع يستخدم كدليل للقضاة والمحامين للفصل في النزاعات المتعلقة بموضوعه. وفي العصر الحديث، تطور الهدف من التشريع، وأصبح الأداة الرئيسة للحكم وإحداث التغيير الاجتماعي في المجتمع.

وتلجأ الحكومات إلى التشريع لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة. وتقتراح الحكومات مشاريع القوانين الوضعية بهدف خلق وضع جديد، وسلطة جديدة، ومجموعة جديدة من الظروف. ويهدف التشريع إلى إيجاد وضع لم يكن موجوداً من قبل، أو لم يكن من الممكن عمله أو تحقيقه عن طريق القانون النافذ. وفي حالاتٍ عديدة، تقترح

(*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

التشريعية من شأنه أن يؤدي إلى تحسن اقتصادي واجتماعي.

٣. تحسين السياسات والأطر التشريعية في سنة ٢٠٠٢، وضعت المفوضية الأوروبية ومعظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي برنامجاً لتحسين سياسات وأطر التشريع. ويهدف هذا البرنامج إلى تحقيق ما يلي^(١):

* تبسيط وتحسين البيئة التشريعية بصفة عامة.

* الحد من البيروقراطية والأعباء الإدارية.

* تحسين جودة الأدوات التشريعية.

* وضع قوانين أفضل للمستهلك والمستثمر على حد سواء.

* الالتزام بمبادئ معينة، مثل، الوضوح، المحاسبية، التناسب، الفاعلية والكفاءة.

ولتحسين الإطار التشريعي، ينبغي التركيز على ثلاثة محاور رئيسية؛ هي: السياسات والوسائل والمؤسسات^(٢):

أ. السياسات: ينبغي أن تسعى السياسات إلى تحقيق ما يأتي:

- تبسيط البيئة التشريعية بما فيها تخفيض الأعباء الإدارية.

- إدارة الأدوات التشريعية القائمة.

- تحسين البيئة الإدارية والتشريعية بصفة عامة لكل من المواطن والمستثمر.

ب. الوسائل: لتنفيذ أهداف السياسات المذكورة، ينبغي اتباع الوسائل الآتية:

- تحليل الأثر التشريعي وتقييمه.

- التشاور.

قواعد تحدد السلوكيات المنشودة. وتوضع هذه القواعد في شكل قانون. وليس من قبيل المصادفة ألا تظهر القواعد التي تضعها الحكومة في شكل "سياسات" أو "مبادئ" مُعبّر عنها في خطاب أو بيانات مكتوبة. ففي معظم البلدان وفي معظم الأوقات، ما لم يتم التعبير عن البيانات المتعلقة بالسياسات في شكل قانون، لا يشعر المحكومون ولا المسؤولون بأنهم ملزمون بالالتزام بها.

٢. تطور أدوات الإصلاح التشريعي

كلما أصبحت المجتمعات أكثر تعقيداً زاد العبء التشريعي. ومع تزايد أعباء المهام التي تقوم بها الدولة في العصر الحديث، برزت أهمية التشريع كأداة لإصلاح المجتمعات.

وتمثل الستينيات مرحلة استخدام الأدوات التشريعية التي تركز على الحقوق (حقوق المستهلك، صحة وسلامة العمال، إلخ). ومع بداية الثمانينيات من القرن الماضي، برز اتجاه نحو التحرر من القيود التشريعية deregulation، وعلى عكس ما كان متوقعاً، أدى ذلك الاتجاه إلى وضع تشريعات أكثر، خصوصاً في مجالات المرافق، الخطوط الجوية، الاتصالات.

ومع أواخر القرن الماضي وبداية القرن الحالي، تحول التركيز في الإصلاح التشريعي، خصوصاً في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، من التحرر من القيود التشريعية وتقليص دور الحكومة إلى التركيز على جودة الأدوات التشريعية، ويتم التركيز حالياً، على وضع أطر تشريعية أفضل وأنكى على أساس أن تحسين جودة الأدوات

(١) OECD (2005) Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance and related materials.

(٢) European Union policies on Better Regulation and country examples: Denmark, Netherlands and the United Kingdom.

الخلافة التي تطرأ، ويتغلب على المشكلات التي تحدث في القضايا والأحداث القانونية، ويعزز المساواة، ويواكب التطورات العلمية والتكنولوجية^(٦).

ويرتبط الإصلاح التشريعي أيضاً بالإصلاح القضائي. ويرى القاضي "فاليري زوركين"، رئيس المحكمة الدستورية للاتحاد الروسي "إن الإصلاح التشريعي الكامل ينبغي أن يتضمن، بشكل طبيعي، ليس الإصلاح القضائي فحسب، بل أيضاً مختلف مجالات النظام الهيكلي للتشريع ومحتواه، والتعليم القانوني، وزيادة الوعي القانوني لدى السكان، وأيضاً وعي المجتمع القانوني بأسره. وفي رأيه، إن مهمة الإصلاح التشريعي لا تقع على عاتق السلطة التنفيذية فحسب، بل تشاركها في المسؤولية، أيضاً، السلطة التشريعية. ومن المهم أن يتم اعتماد برنامج الإصلاح التشريعي بقانون تشريعي"^(٧).

عندما تفشل القوانين، حينئذٍ، يجب التدخل لإصلاحها. وما يثير المفارقة، أن القوانين تولد فاشلة! ويعني ذلك، أن الإصلاح التشريعي لا يتعلق بتبسيط وتحسين القوانين فحسب، القائمة، بل يمتد ليشمل أيضاً التشريعات الحديثة والعملية التشريعية برمتها التي تؤدي إلى إنتاج هذا النوع من التشريعات الرديئة التي تستوجب الإصلاح فور صدورها!

ويمكن أن تتضمن عملية الإصلاح

- قياس العبء الإداري.

- تحسين الأدوات التشريعية عن طريق النشر الإلكتروني، والدمج، وخلافه.

ج. المؤسسات: تشمل المؤسسات الحكومية (مجلس الوزراء)، مختلف الوزارات والهيئات والأجهزة التنفيذية، الأجهزة المختصة بالتشريع، البرلمان، منظمات المجتمع المدني، إلخ.

٤. مفهوم الإصلاح التشريعي

من الناحية النظرية، يقصد بالتشريع "كل أمر مجرد وعام ومكتوب يُصدره المجتمع سواء كان ذلك في صورة جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض، أو إحدى سلطات الدولة"^(٣). ومن الناحية العملية، يُعرف التشريع بأنه "الإطار الديمقراطي الذي عن طريقه تحقق الحكومات أغراضها"^(٤).

ويُعرف الإصلاح التشريعي law reform بأنه "عملية فحص القوانين القائمة وإدخال التغييرات المطلوبة على النظام القانوني، عادة، بهدف تعزيز العدل أو الكفاءة التشريعية"^(٥) كذلك، يُعرف بأنه "العملية التي عن طريقها يتم تعديل القانون وتشكيله عبر الزمن ليعكس على أفضل وجه القيم الاجتماعية التي يشعر المجتمع بأهميتها. فالقانون لا يبقى ساكناً في مكانه، بل يجب أن يستجيب للقيم المتغيرة والاهتمامات في المجتمع، وأن يحل الأمور

(٣) د. عبد الرشيد مأمون، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٤٧.

(٤) Verac Crabbe, Legislative Drafting, London: Cavendish Publishing Limited, 1998, p. 1 Wikipedia.

(٥) https://en.wikipedia.org/wiki/Law_reform#:~:text=Law%20reform%20or%20legal%20reform,of%20enhancing%20justice%20or%20efficiency.

(٦) file:///C:/Users/20100/Desktop/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%AF%20%D8%B9%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A/Law%20Reform.pdf.

(٧) Ibid.

شأن المشاركة العامة في عملية صنع القانون أن تعزز حكم القانون. ومن المتوقع أن يلتزم الناس بالقوانين التي لا يفهمونها والتي لا تتماشى مع الثقافة القانونية السائدة في بلادهم^(١٠).

ويرتبط بمصطلح "الإصلاح التشريعي" مصطلح "لجان الإصلاح التشريعي"، أو ما يسمى "لجان القانون" law commissions وهي جهات تكون مهمتها الأساسية تسهيل إجراء الإصلاح التشريعي بهدف تبسيط القوانين وتحديثها. ورغم أن هذه اللجان تنشأ، غالباً، بقوانين أو قرارات وزارية، فإنها تكون مستقلة عن سيطرة الحكومة حتى يمكنها أن تقدم المشورة الفكرية بشكل مستقل لتعكس الإصلاحات المطلوب إدخالها بشكل صحيح بعيداً عن أية تدخلات.

وقد أنشئت هذه اللجان في عدد من الدول العربية والأجنبية. وفي دبي، أنشئت اللجنة العليا للتشريعات بالمرسوم رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ كجهاز متخصص يختص بجميع المسائل المتعلقة بالتشريعات في الإمارة. وفي الشارقة، أنشئت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بقرار المجلس التنفيذي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٥ وتتبع الإدارة القانونية بمكتب الحاكم ومن أهدافها تنظيم عملية إصدار ومراجعة التشريعات في الإمارة، وتطوير العملية التشريعية، وضمان توافق أحكام التشريعات وتكاملها مع الدستور والتشريعات الاتحادية والمحلية السارية في الإمارة.

التشريعي إجراءات إعداد وصياغة التشريعات؛ ومراجعة الأحكام القضائية النهائية؛ والتعليم القانوني، وإجراء البحوث القانونية ذات الصلة بالأثر الناجم عن تطبيق التشريعات وفعاليتها في تحقيق الغرض المنشود منها. وبدون إجراء إصلاحات على نطاق كبير لن يتم تحسين الوضع التشريعي إلا بمحض الصدفة.

ويتبنى البنك الدولي من خلال "المنظمة الدولية للقانون والتنمية" IDLO التي تتبعه، التوجه نفسه. وترى المنظمة "إن إصلاح القوانين يعني إصلاح المجتمعات. وهذا شيء كان علينا أن نتعلمه في المنظمة على مدى ثلاثين عاماً. وليس هناك قوانين أهم من القوانين الأساسية؛ ونعني الدساتير. لكن الدساتير وثائق ذات طابع فني كبير للغاية، وهي تضع المعايير الواجب اتباعها في القانون والعدالة في دولة ما"^(٨).

ويرى البنك الدولي أن الإصلاح التشريعي يجب أن يهدف إلى دعم الإجراءات التي يتم عن طريقها المبادرة بالتشريع وإعداده وصياغته وإقراره وإصداره، بل ونشره بشكل فعال. ويجب أن يتم الإصلاح التشريعي بالتوازي مع التدريب القانوني. وينبغي أن يرى الناس أن القانون ليس أداة هيمنة مفروضة من الخارج أو من أعلى، بل هو يوفر لهم أداة قيمة ليعيشوا حياتهم اليومية^(٩).

ويجب أن يسعى الإصلاح التشريعي إلى ضمان صوغ القوانين على أيدي مجموعة من الخبراء مع مراعاة أفضل الممارسات والمعايير الدولية، وبالتشاور مع أصحاب المصلحة ومن

<https://www.idlo.int/what-we-do/peace-and-democracy/legal-reform>. (٨)

Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Legal Vice Presidency, the World Bank, Jan. 2003, page 5. (٩)

Ibid, p. 13. (١٠)

عن اعتراضاتهم. ولكن لا تنطبق هذه الحال على أولئك الذين لا يتمتعون بالسلطة أو الذين يكون تمثيل مصالحهم عادة في أروقة السلطة دون المستوى المطلوب. ومن ثم ينبغي أن يعرض التقرير البحثي الآثار المحتملة للمقترح التشريعي على الفقراء والنساء والأطفال والأقليات العرقية، أينما وجدت.

وتنشأ الحاجة إلى إحداث تغييرات في المجتمع إما نتيجة لتغير قيم المجتمع، أو ظهور أنماط جديدة من الجرائم، أو ظهور الحاجة لمعالجة أوضاع أو مشكلات جديدة في المجتمع، أو تغير مفاهيم العدالة، أو إبرام اتفاقيات دولية، أو التطور التكنولوجي، أو الحاجة إلى إصلاح النظام القانوني القائم.

فقد تتغير قيم المجتمع مع مرور الزمن. فما هو مقبول في وقت ما قد يصبح غير مقبول في وقت آخر. ويجب أن يعكس القانون قيم المجتمع في الوقت المعاصر. مثلاً، قد تبدو، في وقت ما، معاقبة المخالفين للقانون عن طريق تشديد العقوبة، أمراً مناسباً للانتقام منهم، لكن يتضح في وقت آخر أن تشديد العقوبات لا يؤدي عند تطبيقه على أرض الواقع إلى خفض الجرائم (ومثاله، تشديد العقوبات في مخالفات المباني في مصر)، ومن ثم، يُعتمد أسلوب جديد للتعامل يقوم على التصالح في مخالفات المباني (ومثاله، قانون التصالح في مخالفات المباني في مصر).

ومع تصاعد الجرائم الإرهابية في العالم، زادت المخاوف من أن القوانين الحالية لا تكفي للتعامل مع هذا النوع من الجرائم. ومن هذه القوانين قوانين مكافحة غسل الأموال، وقمع تمويل الإرهاب، ومكافحة الجريمة المنظمة، وخلافه.

ولا يقتصر الإصلاح التشريعي على مجرد تعديل القوانين القائمة، بل قد يمتد لوضع

٥ - أنواع التكاليف التي تترتب على التشريع

يمكن تقسيم التكاليف الناتجة عن تطبيق التشريع إلى نوعين رئيسين؛ هما: التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة. وتتعلق التكاليف المباشرة بتلك التي يتحملها المخاطبون بالتشريع، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين، كنتيجة مباشرة لتطبيق التشريع، وتلك التي تتحملها الحكومة نتيجة مراقبة تنفيذه.

أما التكاليف غير المباشرة فتتعلق بتكاليف العمالة الإضافية والمصاريف العامة. وقد يؤدي التشريع إلى تقليل المنافسة في السوق، فيؤدي إلى إلحاق خسائر غير مباشرة بالأعمال. ومثال ذلك، أن يجعل من الصعب دخول منافسين جدد في السوق عن طريق وضع شروط تشريعية يصعب عليهم تلبيتها. وقد تنتج التكاليف غير المباشرة في شكل اللجوء إلى المنتجات البديلة، ومثال ذلك، زيادة سعر منتج معين، إذ سيلجأ الناس إلى تقليل شراء ذلك المنتج والتحول إلى منتج بديل أرخص.

المبحث الأول

الجدوى الاجتماعية لمشروع القانون

مهما بدا القانون "محايداً" في ظاهره، فسيختلف تأثيره على مختلف الجماعات الاجتماعية بالمجتمع. فالقانون الجديد، الذي يوجب، مثلاً، على سائقي السيارات تغيير مكان عجلة القيادة من اليسار إلى اليمين، سيؤثر سلباً على أصحاب السيارات الحالية، إذ ستخفض قيمة السيارات التي توجد بها عجلة القيادة في اليسار.

وتتوافر دائماً لدى أولئك الذين يتمتعون بالسلطة والمزايا قنوات تبليغ للوصول إلى الممسكين بزمام الأمور السياسية، وإذا كان مشروع القانون المقترح يؤثر في مصالحهم بصورة متفاوتة، فإنهم يعرفون كيف يعبرون

المبحث الثاني الجدوى الاقتصادية

يمكن أن يقيس الصائغ التشريعي التكاليف الاقتصادية لمشروع القانون بطريقة أيسر من تقدير الأثر الاجتماعي. وتشمل هذه التكاليف المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد والمباني والمعدات. وعلى سبيل المثال، يمكن تقدير تكاليف الميزانية المباشرة المخصصة للأفراد والمعدات والخدمات، لقانون معين بشكل منطقي، بقيمة تساوي (...) من أموال الضرائب. ومع ذلك، فعلى المدى الطويل، وطبقاً للعوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو نقص السلع، قد يصعب أيضاً تقدير التكاليف الاقتصادية المباشرة.

وتدفع الحكومات أيضاً تكاليف غير مباشرة قد يكون من الصعب تقديرها. وقد يتحمل القطاع الخاص أيضاً تكاليف اقتصادية تنشأ بسبب أثر القانون في المشروعات الحالية، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية، أو نقص الوظائف أو خفض الأجور. ولا تظهر هذه التكاليف في شكل تكاليف مباشرة فحسب (على سبيل المثال، في شكل زيادة الضرائب)، بل أيضاً في شكل تكاليف غير مباشرة. ولا تظهر آثار بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت مما يجعل من الصعب تقديرها، ولكن تخمين التقدير أفضل من عدمه على الإطلاق.

وعادة، لا تظهر الفوائد الاقتصادية الناتجة عن مشروع قانون يجيز الإنفاق الحكومي إلا بعد مضي بعض الوقت، ما يجعل تقدير هذه الفوائد أصعب من تقدير التكاليف الاقتصادية. لنفرض مثلاً، أن الحكومة تقوم بتأسيس بنية

قوانين جديدة لمعالجة أوضاع أو مشكلات تؤثر في المجتمع.

ومثلما تتغير القيم الاجتماعية، يتغير أيضاً مفهومنا للعدالة.

وعندما يتم إصلاح القانون الدولي عن طريق اعتماد اتفاقيات دولية تستوجب إجراء تغييرات في التشريعات الوطنية، يؤدي ذلك بالضرورة إلى تغيير التشريعات الوطنية.

ويؤدي التطور التكنولوجي إلى ظهور الحاجة إلى الإصلاح التشريعي. فعندما تسبق التكنولوجيا القانون، تضع في الواقع ضغوطاً على القانون ليتم إصلاحه. ومثال ذلك، ظهور تكنولوجيا الاتصالات الحديثة وما تبعها من استخدام الهواتف المحمولة والتوسع في استخدام وسائل التواصل الاجتماعي. اقتضى الأمر وضع تشريعات للتعامل مع الجرائم التي ترتكب عن طريق استخدامها.

وقد تنشأ مشكلة نتيجة لتأخر الفصل في القضايا نتيجة لزيادة أعدادها وقلّة عدد القضاة. لمواجهة هذا الوضع، أقر برلمان ولاية فكتوريا في استراليا قانوناً في سنة ٢٠٠٤ يسمح بالاستعانة بقضاة غير متفرغين لتقليل التأخير في إصدار الأحكام. ومثال آخر، التعديلات التي تمت التوصية على إدخالها على قانون الإجراءات المدنية في الولاية نفسها؛ ومنها، تقييد طلب الاستعانة بتقارير الخبراء بحيث تقتصر على ما هو ضروري ومعقول، وكذلك ضرورة توضيح واجبات الخبراء بدقة^(١١).

من مدخولهم تفوق تلك التي يدفعها الأثرياء لشراء السلع الاستهلاكية. ونظراً إلى عدم كفاية الأدلة المتاحة وتغير الظروف بشكل دائم، حتماً ستطراً بعد سن القوانين آثار غير متوقعة. لذا ينبغي على الصائغ أن يحدّد في مشروعات القوانين التي يصوغها، الأطر العامة والإجراءات اللازمة لمتابعة هذه المشروعات، وتقديم الحقائق لمساعدة المشرعين فيما إذا كانوا سيقروا تنقيح تلك القوانين وكيفية قيامهم بذلك، إذا ثبت أن ثمة آثار سلبية قد نتجت عنها.

المبحث الثالث

تحليل الأثر التشريعي

ما المقصود بالتحليل التشريعي؟ يعني "تحليل الأثر التشريعي" عملية فحص الآثار المحتملة على شركات الأعمال والمنظمات المجتمعية والأفراد وتقويمها نتيجة تطبيق المقترحات التشريعية، بطريقة منهجية باستخدام أسلوب تحليلي ثابت، مثل، تحليل الفوائد والتكلفة المترتبة عليه. ويتم ذلك عن طريق تحديد الأهداف الذي يسعى التشريع إلى تحقيقها وتحديد كل الحلول التي يمكن تحقيقها وتقويمها باستخدام الأسلوب نفسه لوضعها أمام صناع القرار، وإحاطتهم علماً بفعالية كل منها وكفاءته بهدف اختيار البديل الأكثر فعالية وكفاءة بشكل منهجي.

ويعتبر "تحليل الأثر التشريعي" عنصراً مهماً لتقييم الآثار الإيجابية والسلبية للتشريعات القائمة وبحث البدائل غير التشريعية. وهو أداة لصنع القرار تقوم على عنصر الكفاءة والفعالية، ويستند إلى أفضل التجارب والممارسات المستخدمة في مجال صنع السياسات في مختلف دول العالم.

أساسية جديدة بهدف تشجيع نشاط اقتصادي معيّن. فإن هذا من شأنه أن يزيد الوظائف والأرباح بالقطاع الخاص، التي من خلالها قد تحصل الحكومة على عائد ضريبي جديد، على الرغم من أنه من المستحيل التنبؤ بحجم تلك الإيرادات بصورة دقيقة. واستناداً إلى الأسلوب المتبع في إدارة استثمارات رأس المال الحكومي، يمكن أن تحقق تلك الاستثمارات دخلاً أكبر للحكومة في شكل أرباح، أو زيادة في رسوم الخدمات، أو فائدة على القروض الحكومية؛ ومع ذلك، يظل التنبؤ بهذه الإيرادات المستقبلية من الناحية الكمية أمراً صعباً.

ويمكن أن تحصل مجموعات القطاع الخاص على مكاسب اقتصادية متفاوتة من القانون الجديد. فعلى سبيل المثال، قد يستفيد البعض من إنشاء طريق أو مدرسة جديدة في حين لا يشكل ذلك فائدة للآخرين. فهل يستفيد الأطفال من قانون التأمين الجديد، أم من قانون جديد آخر بشأن تحديد التزامات الآباء؟ لذا، تحدد الأحكام التفصيلية التي يتضمنها القانون أثرها في مجموعات اجتماعية معينة. ويؤدي الشك المحيط بالكثير من العوامل المتداخلة إلى صعوبة تقدير هذه المكاسب المحتملة. ويزعم السياسيون أن خفض الضرائب يمثل مكسباً للقطاع الخاص. ولكن، لا يعتمد تحديد المجموعة الاجتماعية المستفيدة على نوع الضرائب المخفضة ومقدارها فحسب، بل أيضاً على تحديد المجموعة الخاسرة من جراء وقف الحكومة الاضطراري لبعض الخدمات. فمن المحتمل أن يؤثر خفض ميزانية التعليم أو الصحة بشكل خطير في الفقراء، الذين ليست لديهم بدائل أخرى يلجأون إليها. فالتحول من فرض ضرائب على الدخل أو الأرباح إلى فرض ضرائب أعلى على القيمة المضافة أو على مبيعات السلع الاستهلاكية له أثر كبير في الدخل الفعلي للفقراء الذين يدفعون حصة كبيرة

قطاع واحد. وترى المفوضية الأوروبية أن تقييم الأثر عملية تهدف إلى هيكلة ودعم تطوير السياسات. حيث يحدد ويقيم المشكلة المطروحة والأهداف المرجوة. كما يحدد الخيارات الرئيسية لتحقيق الهدف ويحلل آثاره المحتملة في المجالات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية. فضلاً عن أنه يحدد مزايا كل خيار وعيوبه، ويدرس أوجه التآزر المحتملة والمقايضات. وفي عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، طوّرت المفوضية نهجها ليشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، كما أدخلت تحديثات أخرى في سنة ٢٠٠٩^(١٣). وفي المملكة المتحدة، كان تحليل الأثر التشريعي لسنوات عديدة أداة رئيسة في المساعدة على تحسين نوعية التنظيم والتقليل من الأعباء غير الضرورية على الأعمال التجارية. وكانت إدارات الحكومة المركزية تستخدم تحليل الأثر التشريعي لعدة سنوات مستعينة بالدليل الذي قدمه المكتب التنفيذي للتشريعات الأفضل (BRE) في مكتب مجلس الوزراء. وفي مايو ٢٠٠٧ تم إدخال نظام جديد لتقييم الأثر (IAS) حيث دخل في مرحلة التشغيل الكامل في نوفمبر ٢٠٠٧. ويعد المكتب التنفيذي للتشريعات الأفضل، وهو الآن جزء من إدارة الأعمال والمشاريع والإصلاح التنظيمي مسؤولاً عن عملية تقييم الأثر^(١٤).

ما المقصود ببيان الأثر التشريعي (RIS)؟
يوجب منهج "تحليل الأثر التشريعي" على كل وزارة أن تعد تقريراً أو بياناً عندما يكون

نشأة وتطور تحليل الأثر التشريعي^(١٢)

يعد أول تحليل للأثر التشريعي هو "تقييمات أثر التضخم" التي طلبتها إدارة جيمي كارتر في الولايات المتحدة عام ١٩٧٨. تم توسيع شرط تحليل الأثر التشريعي في أثناء إدارة رونالد ريغان بتقديم تحليل المنافع والتكاليف (BCA) ليصبح الأسلوب المنهجي المطلوب. كما كانت أستراليا واحدة من أوائل الدول التي استخدمت تحليل الأثر التشريعي (١٩٨٥). وبحلول منتصف تسعينيات القرن العشرين كانت هناك ١٢ دولة تقريباً تنتمي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية قد نفذت متطلبات تحليل التأثير التشريعي بشكل ما، رغم اختلاف نطاق التحليل المطلوب اختلافاً كبيراً. وبحلول عام ٢٠٠٠، كانت ٢٠ دولة من أصل ٢٨ دولة من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية قد نفذت متطلبات تحليل الأثر التشريعي. وحالياً، تستخدم جميع دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تقريباً تحليل الأثر التشريعي. كما بدأ البنك الدولي يوصي الدول التي يتعامل معها بتنفيذ متطلبات تحليل الأثر التشريعي. ونتيجة لذلك، تزايد عدد الدول النامية التي تلبي متطلبات تحليل الأثر التشريعي. ورغم اتساع نطاق متطلبات تحليل الأثر التشريعي أكثر من مرة في العديد من البلدان التي اعتمدها، لم تتخل تلك الدول عن استخدام تحليل الأثر التشريعي بعد.

وفي الاتحاد الأوروبي، أدخلت المفوضية الأوروبية نظام تقييم الأثر عام ٢٠٠٢، حيث دمجت واستبدلت أنواع التقييم التي تركز على

(١٢) <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%AD%D9%84%D9%8A%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AB%D8%B1%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A>.

(١٣) المرجع السابق.

(١٤) المرجع السابق.

معايير لتحديد الفعالية للمراجعة في المستقبل.

لماذا نحتاج إلى إجراء تحليل الأثر التشريعي؟
تحتاج الحكومات إلى العمل بشكل منهجي لضمان أن تكون التشريعات التي تضعها وتنفذها على مستوى عالٍ من الجودة، لأن تكلفة التشريعات قليلة الجودة على المجتمع تكون كبيرة. وتؤثر التشريعات على العديد من الجماعات المختلفة في المجتمع وقد يختلف تأثيرها اختلافاً كبيراً. ويمكن أن يساعد تحليل الأثر التشريعي في ضمان الإدراك الجيد للفئات التي ستتأثر بالتشريع ومدى تأثرها به.

وتنبع الحاجة إلى تحليل الأثر التشريعي من حقيقة أن التشريع عادة ما يترتب عليه العديد من الآثار وغالباً ما يصعب التنبؤ بها دون دراسة مفصلة وتشاور مع الأطراف المعنية. كما يؤكد النهج الاقتصادي لقضية التشريع أيضاً على المخاطر العالية بأن تتجاوز تكاليف التشريع فوائده.

ومن هذا المنظور، يكون الغرض الأساسي من تحليل الأثر التشريعي ضمان أن يكون التشريع معززاً للرفاهية من وجهة نظر المجتمع - أي أن تتجاوز الفوائد التكاليف. ويجري تحليل الأثر التشريعي عامة في سياق مقارن، مع وسائل مختلفة لتحقيق الهدف المنشود الذي يجري تحليله والنتائج المقارنة.

ويهدف تحليل الأثر التشريعي بشكل أساسي إلى التقليل من الآثار والأعباء غير المرغوب فيها وتعظيم الآثار الإيجابية وتحقيق أهداف السياسة بشكل فعال، من خلال التأكد من توازن الفوائد والتكاليف، وتحديد أهم القطاعات المتأثرة بالتغيير، وتقويم الخيارات المختلفة التشريعية وغير التشريعية، والتقويم الكامل لأثر التشريع على الأمور المحورية (كالفقر، البطالة، الأعمال، التجارة العالمية، الخدمات... الخ).

ثمة قرار يُحتمل أن يكون له أثر تشريعي على شركات الأعمال أو المنظمات المجتمعية أو الأفراد. ويسمى هذا البيان "بيان الأثر التشريعي" Regulatory Impact Statement.

ومن المهم النظر إلى "روح" تحليل الأثر التشريعي لا إلى "نصه". ويمكن أن يصبح بيان الأثر التشريعي "عملاً روتينياً"؛ أو ببساطة جزء من شكليات يتم اتباعها بعد اتخاذ قرار إذا (لم يؤد إلى اختيار البديل الأفضل لحل المشكلة التي يسعى القانون إلى حلها. ويمكن أن يكون ذلك تكلفة زائدة لا لزوم لها تشكل عبئاً على الحكومة عندما يُستخدم مستشارون خارجيون لتقديم تحليل الفوائد والتكاليف. وبعبارة أخرى، يجب أن يؤدي بيان الأثر التشريعي إلى التوصل إلى الشكل الأكثر فعالية للتدخل الحكومي والتحقق من فعالية التشريع. وفي كندا، يتكون بيان تحليل الأثر التشريعي من ستة أجزاء: بيان التدبير التشريعي، والبدائل، والفوائد والتكاليف، والاستشارة والامتثال، والإنفاذ، والاتصال.

أسئلة عن بيان الأثر التشريعي

١. ما المشكلة التي تحاول أن تحلها؟ نطاق التفكير الإبداعي غير التشريعي.
٢. لماذا يجب على الحكومة أن تتخذ إجراءً؟ التدخل الحكومي والأولويات.
٣. ما السياسات البديلة التي تبحثها؟ الخيارات المجدية وذات الأثر البسيط.
٤. ما الفوائد المحتملة لكل خيار؟ قارن العبء الذي يفرضه كل خيار.
٥. من ستتشاور معه حول هذه الخيارات، وكيف ستتشاور معهم؟ الشفافية والمساءلة.
٦. ما أفضل خيار من بين الخيارات التي بحثتها؟ وثق عملية صنع القرار.
٧. كيف ستنفذ وتقيم السياسة التي اخترتها؟ ينبغي صياغة أسلوب التنفيذ ووضع

لمواجهتها. ويمكن تحديد ذلك من خلال معرفة حجم الجماعات المتأثرة بها وقدرتهم على مواجهتهم بأنفسهم، وما إذا كان من المتوقع أن تستمر لفترة طويلة.

٢. إذا كان من المتوقع أن يؤدي التشريع إلى تحسين ظروف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

٣. إذا لم يكن الناس بمقدورهم تلبية احتياجاتهم بسبب فشل السوق.

٤. إذا كان التشريع سيؤدي إلى تحسين أوضاع جماعات خاصة في المجتمع بمن فيهم الفقراء والجماعات الأخرى الضعيفة، أو من شأنه أن يحقق العدالة.

٥. إذا كان التشريع القائم لم ينجح في حل المشكلات القائمة الناتجة عن فشل السوق؛ ومثال ذلك، فشل السوق بسبب استحواذ جماعات الضغط على التشريع.

ما الذي سيساعد التحليل على تحقيقه؟

يمكن لتحليل الأثر التشريعي أن يضمن أن يكون التشريع كفوفاً وفعالاً بقدر الإمكان. وتعني الكفاءة أن يحقق التشريع الهدف الذي وُضع من أجله. وتعني الكفاءة أن يحقق التشريع الهدف الذي وُضع من أجله. وتعني الفعالية أن يتم تحقيق ذلك الهدف بأقل تكلفة ممكنة يتحملها أفراد المجتمع.

وتعتبر كفاءة التشريع وفعاليتيه عاملان مهمان لأن التشريع مثلما تترتب عليه مزايا تترتب عليه تكاليف، ويمكن أن يؤدي التشريع غير الملائم إلى خنق النمو الاقتصادي عن طريق وضع العراقيل أمام القيام بالعمال، وخلق انطباعات عن بيئة سلبية للقيام بالمشروعات (أمثلة: عدم حوكمة الشركات، الفساد والتواطؤ في العقود الحكومية، عدم وجود ضمانات للاستثمار، إلخ). وكذلك يمكن أن يؤدي إنفاذ التشريع إلى وضع أعهباء كبيرة على الإدارات الحكومية تترتب عليها تكاليف باهظة.

ويتخذ تحليل جودة التشريع في الأنظمة المقارنة شكل التقويم والمشورة المسبقة (التحليل المسبق)، ويهدف التحليل المسبق إلى التأكيد على امتلاك أصحاب القرار للمعلومات المطلوبة كلها، ويتضمن مراعاة خيارات تطبيق السياسات المرتبطة بالتشريع جميعها، ويشمل هذا التحليل قائمة فحص تضم كل العناصر المطلوب فحصها في عملية التحليل، وبصرف النظر عن شكل التحليل الذي يجب أن يكون جزءاً من الملف الذي يتم تقديمه إلى متخذ القرار.

كما يتخذ التحليل شكل التحليل اللاحق الذي يساهم في مراجعة التشريعات القائمة بالفعل، ويوفر معلومات واضحة عن كفاءة التشريع ودرجة تأثيره موضحاً عيوبه ونواقصه، ما يتيح فرصة لدراسة الإجراءات المطلوبة للإصلاح سواء كانت تبسيط التشريع أم إلغائه أم مراجعة السياسات نفسها. وينبغي الاستعانة بالتحليل اللاحق عند القيام بمراجعة التشريعات القائمة بشكل عام.

ونفتقر معظم الدول العربية إلى وجود جهاز متخصص لتقويم أثر التشريعات ونتائج تطبيق القوانين الجديدة، وباستثناء لجان الإصلاح التشريعي التي يتم تشكيلها في بعض الدول، وبشكل مؤقت في كثير من الأحيان، ولا توجد جهة مركزية تتولى مسؤولية ضمان جودة التشريعات، على عكس نظم قانونية كثيرة ومنها كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة التي تعتبر تحليل التشريعات جزءاً ملزماً لا ينفصل عن عملية اقتراح التشريع.

متى نحتاج إلى التدخل التشريعي؟

لا توجد قاعدة معينة تبرر التدخل التشريعي، لكن ثمة حالات تبرر ذلك:

١. إذا كانت المشكلة المطلوب مواجهتها كبيرة بما يكفي لاتخاذ تدبير تشريعي

الفعالية التشريعية

بينما يرى أنصار المدرسة التقليدية في الصياغة القانونية أن القانون يعبر عن حالة من المبادئ والأفكار التي يجب على المجتمع أن يسعى إلى بلوغها بصرف النظر عن ظروفه وأوضاعه، يرى أنصار المدرسة الحديثة، على عكس ذلك، أن القانون هو الذي يجب عليه أن يتأقلم مع ظروف المجتمع التي ينبغي أن تكون المحك في صياغة أحكامه. وكلما كان القانون واضحاً في تعبيراته وأحكامه، كلما نجح في أن يستوعبه المخاطبون بأحكامه دون تفسيرات أو تأويلات متعارضة.

ولكي يلتزم الناس بالقانون، يجب أن تكون المبررات التي دعت إلى وضعه واضحة وملائمة للمجتمع. وبدون الاقتناع بمبررات القانون لن ينفذ إلا من خلال الردع والعقاب. ولذلك، سيخالف الناس القانون بمجرد أن تتاح لهم الفرصة لذلك.

وينبغي أن لا يسمح القانون لفئة معينة أن تسطو على القانون وتسخره لمصلحتها على حساب مصالح فئات أخرى في المجتمع.

الانسجام التشريعي

ينبغي أن يكون المقترح التشريعي منسجماً مع ما يأتي:

١. المبادئ الدستورية ذات الصلة بحريات وحقوق الإنسان الأساسية.
٢. القوانين الأخرى المعمول بها في الدولة.
٣. الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الدولة.

٤. القيم الأخلاقية والاجتماعية والمثل العليا السائدة في المجتمع.

متى لا تكون ثمة حاجة للتشريع؟ في بعض الحالات، قد يؤدي تحليل الأثر التشريعي إلى إدراك أن من الأفضل عدم وضع تشريع جديد وتطبيق بدائل أخرى. ومن هذه

ولذلك، من المهم تصميم التشريع بشكل جيد. كذلك، لا يمكن أن يؤدي التشريع هدفه إذا كان من الصعب على المخاطبين به أو القائمين على تنفيذه فهمه بوضوح.

كيف يحسن التحليل الكفاءة والفعالية؟

من خلال استخدام تحليل الأثر التشريعي، يمكن تحسين عملية صنع القرار التي تشكل التشريع في النهاية. ويشجع التحليل على صنع القرار بشكل منهجي واتباع منهج مقارنة اتجاه القرارات المتعلقة بالسياسات واجبة الاتباع. وتتطلب عملية تحليل الأثر التشريعي طرح ثلاثة أسئلة أساسية:

١. بصفة عامة، ما هي المشكلة المطلوب تناولها؟

٢. ما هو الهدف الذي يسعى التشريع لتحقيقه؟

٣. ما هي الطرق المختلفة لتحقيق ذلك الهدف؟

ومن الأخطاء المعتادة الخلط بين "الهدف" الذي يسعى القانون إلى تحقيقه و"الوسيلة" الواجب اتباعها لتحقيقه. ومثال ذلك، أن يكون الهدف هو تقليل حوادث الطرق وما ينتج عنها من وفيات. ويعتبر تقليل سرعة السيارات أو وضع حدود قصوى لسرعة لاسيارات ما هو إلا وسيلة لتحقيق ذلك الهدف، لكن ليس هو الهدف؛ منها، مثلاً، فرض الالتزام بشروط الأمان وتحسين أوضاع الطرق. وببساطة، هناك بدائل كثيرة يمكن أن تحقق الهدف الذي يسعى القانون إلى تحقيقه.

وبمجرد تحديد البدائل الممكنة، يتطلب تحليل الأثر التشريعي مقارنتها من جهة مزايا كل منها وما يترتب عليها من تكلفة. ويجب أن تؤدي هذه المقارنة في النهاية إلى تحديد البديل الأكثر كفاءة وفعالية.

مناسباً وممكناً، بما فيها "التنظيم الذاتي" Self-regulation، الذي يعطي اهتماماً أكبر للمواطنين والشركات؛ وعند تحليل هذه البدائل. راع تكاليفها وفوائدها، والآثار الناتجة عن إعادة توزيع الفوائد والتكاليف على الفئات المتأثرة بالتشريع distributional effect، وأثر التشريع على المنافسة وانفتاح السوق والمتطلبات الإدارية.

٣. قم بإجراء تقويم للأدوات والتدابير التشريعية المتبعة على أساس نتائج تنفيذها لتقويم فعاليتها في الإسهام في وضع تشريع جيد وتحسين الأداء الاقتصادي وتقويم فعاليتها الاقتصادية.

٤. قم بإجراء مراجعة التشريعات كلما أدى حدوث تغييرات إلى تعظيم الفوائد، خصوصاً، تلك التشريعات التي تقيد المنافسة وانفتاح السوق، وتؤثر على المشروعات بما فيها المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

٥. راجع المقترحات التشريعية الجديدة وكذلك التشريعات القائمة من جهة جودتها وتحقيق المنافسة وانفتاح السوق؛ وتأكد من الالتزام بمعايير الجودة عند صياغة التشريعات أو مراجعتها، ويُفضل أن يتم ذلك عن طريق جهاز يُنشأ لهذا الغرض.

٦. ادمج تحليل الأثر التشريعي في عملية وضع التشريعات المهمة ومراجعتها وتنقيحها، واستخدمه لتقويم الآثار المترتبة على انفتاح السوق والمنافسة؛ وعزز من خلال وضع برامج التدريب والتقويم اللاحق للتشريع لمراقبة جودته والالتزام به، وابتحث فيه تقويم المخاطر وبدائل إدارة المخاطر؛ وتأكد من أن تحليل الأثر التشريعي يؤدي دوراً رئيساً في تحسين جودة التشريع، ويتم في الوقت المناسب وبطريقة واضحة وشفافة.

٧. قلل العبء التشريعي برمته على أولئك المتأثرين به كهدف واضح لتقليل التكاليف

البدائل توعية الجمهور، وفرض الضرائب لمنع اتباع سلوك معين، والتشجيع على التنظيم الذاتي self-regulation بحيث تنظم كل جماعة أو مهنة القواعد التي تحكمها.

وقد يترتب على ذلك إدراك أن من الأفضل، عدم اتخاذ أي إجراء من جهة الحكومة:

١. إذا كان حجم المشكلة ضئيلاً جداً بحيث لا يبرر تكاليف اتخاذ الحكومة إجراء لمواجهتها؛ أو

٢. أنه لا يوجد أي إجراء سواء كان تشريعياً أم غيره يمكن عن طريقه مواجهة المشكلة بشكل فعال وبتكلفة معقولة بالنظر إلى التكلفة المتوقعة ذات الصلة.

ما المعلومات التي نحتاج إليها للوصول إلى هذا الرأي؟

لكي نتوصل إلى اقتناع بأن عدم اتخاذ أي إجراء هو الحل الأمثل، ينبغي أن نحدد ما يأتي:

1. من هي الجماعات المتأثرة بالمشكلة في المجتمع؟
٢. ما هو حجم Z مجموعة؟
٣. ما هي طبيعة الأثر الذي تؤثر به المشكلة على كل مجموعة؟
٤. ما هو حجم هذا التأثير؟
٥. ما هو مدى استمرار ذلك التأثير؟

المبحث الرابع

المبادئ الإرشادية لمنظمة التعاون الاقتصادي لتحسين جودة التشريع وتنفيذه

١. راجع التشريعات من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية في ضوء مبادئ التشريع الجيد ومن وجهة نظر أولئك الذين سيتأثرون بالتشريع لا من وجهة نظر المشرع، وقم بتحديثها من خلال إجراءات المراجعة التلقائية، كما في حال وجود مادة السريان المؤقت.

٢. إبحث بدائل التشريع، عندما يكون ذلك

استخدام هذا الأسلوب هو ضمان عدم وضع التشريع إلا إذا كانت فوائده تفوق بكثير تكاليفه. وعلى سبيل المثال، يجب عدم وضع التشريع عندما يكون المجتمع ككل أفضل بدون هذا التشريع.

وبدون استخدام تحليل الأثر التشريعي تكون هناك مخاطر أن يؤدي التشريع نون قصد إلى إلحاق تكاليف أكبر من الفوائد التي يحققها التشريع. وكمنهج، يعتبر تحليل الفوائد والتكاليف أفضل ممارسة لإجراء تحليل الأثر التشريعي. ولأنه يقوم على أساس حساب الفوائد والتكاليف كمياً في شكل مال نقدي ويقارنها عبر مدة زمنية مناسبة، يشكل أساساً قوياً لمقارنة البدائل وتوجيه صنّاع القرار فيما يتعلق بالآثار المحتملة لمختلف البدائل

ومن المألوف، أن تكون هناك حالات لا يمكن فيها قياس الأثر التشريعي كمياً. ومع ذلك يمكن استخدام تحليل الفوائد والتكاليف بشكل جزئي لتوجيه صنّاع القرار. ويمكن في هذه الحالة تحليل الفوائد والتكاليف على أساس بحث التكاليف التي ستلحق بالفئات المتأثرة؛ وهي: منشآت الأعمال، والمستهلكين، والحكومة، وغيرها.

خاتمة:

في الختام يمكن القول إنه للوصول إلى تشريعات جيدة تفي بالغرض من إقرارها يقتضي إنشاء هيئة متخصصة مهمتها درس جودة التشريعات لجهة جودها وضرورتها من جهة أولى، وعدم تعارضها مع نصوص قانونية معمول بها من جهة ثانية.

وحتى تتمكن هذه الهيئة من القيام بمهمة صياغة التشريعات على الوجه الذي يحقق متطلبات التشريع، فلا بد من أن تتوفر لديها المؤهلات العلمية والمهنية القائمة على تجارب طويلة، ومعرفة واعية بفقهاء التشريع وأصوله،

الإدارية على المواطنين ومنشآت الأعمال في إطار سياسة تحفز على تحقيق الكفاءة الاقتصادية؛ وقم بقياس كل الأعباء مع الأخذ بالاعتبار أيضاً فوائد التشريع.

المبحث الخامس

مقارنة فوائد التشريع وتكاليفه

أنواع الفوائد والتكاليف

يمكن تقسيم فوائد التشريع وتكاليفه إلى نوعين رئيسيين؛ الفوائد والتكاليف الكمية، والفوائد والتكاليف النوعية. ويقصد بالفوائد والتكاليف الكمية تلك التي يمكن قياسها بشكل رقمي، وأحياناً، في شكل أموال نقدية. وتعتبر التكاليف الكمية مفيدة جداً لصناع السياسة من جهة أنها فعّالة في السماح بتحليل حجم الفوائد والتكاليف لفهمها بسهولة، بحيث يمكن مقارنة الآثار المترتبة على التشريعات أو المقترحات التشريعية.

ويعني ذلك ضرورة محاولة الحصول على معلومات كمية عن حجم المشكلة وتكاليف التدبير التشريعي والفوائد المتوقعة كلما كان ذلك ممكناً. وبالقدر نفسه، يجب أيضاً الحصول على معلومات نوعية عن المشكلة والتدبير التشريعي المقترح. وتكمن المشكلة في الحصول على المعلومات النوعية في أنها قد يتم تقديرها بشكل مختلف. ولذلك، من المهم عرضها بشكل واضح وموضوعي بقدر الإمكان. ويمكن ذلك عن طريق استخدام التحليل متعدد المعايير multi-criteria analysis.

ما المقصود بتحليل الفوائد والتكاليف؟

يمكن استخدام تحليل الفوائد والتكاليف سواء بشكل عام كأسلوب للتوجيه لصنع السياسات، وكأسلوب معين لإجراء تحليل الأثر التشريعي. وفي جميع الأحوال، يكون الهدف من

تساعد في إنضاج القاعدة القانونية بعد الاطلاع على وجهات النظر المتعددة. وفي النهاية يجب أن يبقى المشرع صمّام الأمان عند إقرار تشريعات جديدة بحيث يُفترض به النظر إلى مصالح المواطنين كافة، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات. والعمل بالتالي على تفادي تضارب المصالح بين فئات المجتمع حتى لا يتم تعطيل تنفيذ التشريع أو إلى تنفيذه بشكل سيء، أو وقف تنفيذه في بعض الأحيان.

ومصادر التشريع والثقافة القانونية السائدة في بيئة الزمان والمكان وفقه القانون المقارن وفن التحليل والكتابة. كما يقتضي إيجاد مجموعات مساندة لهذه الهيئة من اختصاصيين في قطاعات الأعمال والمهن المختلفة وفقهاء القانون والقضاة والمحامين وأساتذة الجامعات وكبار الموظفين من الإداريين في أجهزة الدولة، وخصوصاً وأن وجود مثل هذه المجموعات يساعد إلى درجة كبيرة في إثراء الجهاز الرسمي للهيئة بمعارف متنوعة وآراء متعددة

نموذج تقرير/ بيان تحليل الأثر التشريعي

العناصر	الخطوات المطلوبة
١. الهدف	وضح الهدف / الأهداف من السياسة المحددة ومن المقترح التشريعي
٢. المشكلة	صف تقييمك لطبيعة وحجم المشكلة التي يتناولها المقترح التشريعي
٣. المقترح التشريعي	اشرح المقترح التشريعي: - صف التشريع - حدد السلطة القانونية التي ستضع التشريع - حدد الجماعات التي يُحتمل تأثرها بالتشريع: المواطنون، منشآت الأعمال، الجهات الحكومية، إلخ. - حدد نظام إنفاذ التشريع والاستراتيجية المقترحة لضمان الالتزام بالتشريع.
٤. تحليل الفوائد والتكاليف	حدد بوضوح الفوائد والتكاليف المتوقعة من المقترح التشريعي من الجوانب الآتية: - الإدارية - الاقتصادية - الاجتماعية - البيئية - الإنفاذ والالتزام
٥. قارن الفوائد والتكاليف	اعمل جدول يقارن الفوائد والتكاليف لكل جانب من الجوانب المذكورة أعلاه ويحدد القيم النقدية لكل منها أو يعرض وصفاً لها.
٦. حدد البدائل	حدد البدائل العملية بما فيها الأساليب غير التشريعية التي تم بحثها كبداً بدلاً من الأسلوب التشريعي.
٧. قارن الفوائد والتكاليف لكل بديل	وضح الفوائد والتكاليف لكل بديل عملي تم بحثه
٨. قارن بين البدائل والمقترح التشريعي	حدد كيف ومن أي جانب يتفوق المقترح التشريعي على البدائل التي تم بحثها.
٩. المشاورات	وضح عملية المشاورات التي تمت لمعرفة وجهات نظر أصحاب المصالح، وانكر كل الجماعات التي تمت دعوتها للتعليق على المقترح التشريعي ولخص ملاحظاتهم وتعليقاتهم.