

التدقيق ما بعد التشريع
دراسة مقارنة لممارسات التدقيق ما بعد التشريع
في بعض البرلمانات والأساس المنطقي الذي يدعم
مكانته في إرساء الديمقراطية

فرانكلين دي فريتزي و فيكتوريا هاسون
لندن، 2017

هذه الوثيقة من إعداد مؤسسة وستمنستر للديمقراطية بدعم من وزارة الخارجية و شؤون الكومنولث للمملكة المتحدة من خلال منحة الثلاث سنوات المقدمة من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية. إن الآراء الواردة و المعبر عنها هي لمن انجزوا هذه الوثيقة و لا تعبر بالضرورة عن آراء وزارة الخارجية و شؤون الكومنولث أو وزارة التنمية الدولية أو الآراء التي تؤيدها هاتين الأخيرتين، كما لا تتحملان المسؤولية عن هاتيه الآراء أو المعلومات أو إن تم الاعتماد عليها.

المرجو ذكر من سهرروا على كتابة و إعداد هذا التقرير عند استعماله أو عند توزيعه سواء كان كاملا او جزءا منه و كذا الإشارة للموقع الإلكتروني www.wfd.org كالمصدر الأصلي للتقرير و عدم تغيير أو تعديل محتواه.

إن هذه الدراسة المقارنة هي جزء من مبادرة مؤسسة وستمنستر للديمقراطية حول التدقيق ما بعد التشريع ، و التي تشتمل إعداد دليل لفائدة موظفي البرلمان و وثيقة سياسة بعنوان: "مبادئ التدقيق ما بعد التشريع في البرلمان".

للمزيد من المعلومات حول أعمال مؤسسة وستمنستر للديمقراطية المرجو الإطلاع على الموقع الإلكتروني www.wfd.org و متابعتنا على [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

شكر وتقدير

أنجز هذه الدراسة المقارنة حول التدقيق ما بعد التشريع فرانكلين دي فرييتزي و فكتوريا هاسون. و يود المؤلفين التعبير عن شكرهما للخبراء المختصين لإسهامهم في إعداد دراسات الحالات و هم: كريستين بويزر (المملكة المتحدة) و سيمون ليدرمان (سويسرا) و ألبيرك غوريس (بلجيكا) و أغوس ويجايانتو (إندونيسيا) و ظفر الله خان (باكستان) و ماركو سوسيك (مونتينيغرو) و سيمون معوض (لبنان) و شانون أوكونيل (تحليل النوع الاجتماعي) و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و لجنة قانون المملكة المتحدة (مقدمة).

| | |
|--|--|
| | تسميات مختصرة..... |
| | ملخص تنفيذي |
| | أولاً: تقديم |
| | ثانياً: تعريف التدقيق ما بعد التشريع والمنطق وراءه |
| | 2.1. التدقيق ما بعد التشريع كمساعد في التشريع |
| | 2.2. التدقيق ما بعد التشريع كشكل من الرقابة التنفيذية |
| | 2.3. قيود التدقيق ما بعد التشريع |
| | ثالثاً: التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الأساسية في المملكة المتحدة |
| | 3.1. برلمان وستمنستر : دور جميع اللجان في عملية التدقيق ما بعد التشريع |
| | 3.2. البرلمان الاسكتلندي: التدقيق العمومي ولجنة التدقيق ما بعد التشريع |
| | رابعاً: دراسات حالات التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الأساسية حول العالم |
| | 4.1. بلجيكا: التدقيق ما بعد التشريع الذي تثيره العرائض، مجلس التحكيم والمدعي العام |
| | 4.2. كندا: تشريع الانقضاء /الزوال التدريجي لضمان التدقيق ما بعد التشريع |
| | 4.3. الهند: دور لجنتي القوانين والتأمينات الحكومية |
| | 4.4. أندونيسيا: لجنة التشريع ومركز التدقيق ما بعد التشريع |
| | 4.5. لبنان: اللجنة البرلمانية المختصة في التدقيق ما بعد التشريع |
| | 4.6. مونتنيكرو: لجنة التدقيق ما بعد التشريع والجلسة العامة لمناقشتها |
| | 4.7. باكستان: دور اللجان الوطنية |
| | 4.8. جنوب إفريقيا: هيئة الخبراء المختصين المكلفة بإبلاغ البرلمان |
| | 4.9. سويسرا: المصلحة البرلمانية المختصة في التدقيق ما بعد التشريع |
| | خامساً: التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الثانوية |
| | سادساً: إدراج التحليل النوعي في التدقيق ما بعد التشريع |
| | 6.1. تعميم النوع الاجتماعي و التدقيق ما بعد التشريع |
| | 6.2. ميزانية النوع |
| | 6.3. خيارات للمتخصصين في الشؤون البرلمانية |
| | سابعاً: خاتمة: حالة التدقيق ما بعد التشريع في مجال إرساء الديمقراطية |
| | 7.1. التدقيق ما بعد التشريع من أجل الإصلاح |
| | 7.2. التدقيق ما بعد التشريع من أجل التوجيه |
| | 7.3. التدقيق ما بعد التشريع العام |
| | 7.4. التدقيق ما بعد التشريع للعملية التشريعية |
| | 7.5. برامج مؤسسة وستمنستر للديمقراطية المتعلقة بالتدقيق ما بعد التشريع |

| | |
|-------|---|
| BALEG | Committee on Legislation of Indonesian House of Representatives |
| CAG | Comptroller and Auditor General (of India) |
| CSOs | Civil Society Organizations |
| DFID | Department for International Development (UK) |
| DPR | House of Representatives of Indonesia |
| EU | European Union |
| FCO | Foreign and Commonwealth Office (UK) |
| HoC | House of Commons (UK) |
| HoL | House of Lords (UK) |
| MP | Member of Parliament |
| NGOs | Non-Governmental Organizations |
| PAC | Public Accounts Committee |
| PCA | Parliamentary Control of the Administration (in Switzerland) |
| PLS | Post-Legislative Scrutiny |
| RIS | Regulatory Impact Statement |
| RoP | Rules of Procedure |
| SEVAL | Swiss Evaluation Society |
| UK | United Kingdom |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| WFD | Westminster Foundation for Democracy |

لائحة الخانات

خانة 1: الأسئلة النموذجية التي تطرح عند التقييم بعد التشريع

خانة 2: الخطوط العريضة للمذكرة الوزارية في المملكة المتحدة، لتقديمها للجان مختارة، و تتضمن مذكرة سنة 2008

خانة 3: التدقيق ما بعد التشريع في قانون حرية المعلومات من طرف مجلس العموم البريطاني

خانة 4: نقاط انطلاق محتملة لبدء التدقيق ما بعد التشريع في البرلمان الاسكتلندي

الخانة 5: النظام الأساسي للجنة البرلمان البلجيكي المكلفة بالتقييم السابق للتشريع

الخانة 6: لجنة مجلس الشيوخ الباكستاني المكلفة بالتشريعات المفوضة

الخانة 7: جدول يعطي نظرة عامة عن التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الأساسية بعدة دول

الخانة 8: معايير مراجعة التشريعات الثانوية في كندا

الخانة 9: التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي

الخانة 10: التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي

الخانة 11: التدقيق ما بعد التشريع العام

ملخص تنفيذي

تقوم المؤسسات البرلمانية بإقرار التشريعات و هي مسؤولة كذلك عن مراقبة تنفيذها و تقييم تحقيق الأهداف المرجوة من القوانين التي سنتها. و بالنظر لطبيعة عملية التنفيذ المعقدة و غير التلقائية، يتحمل البرلمان مسؤولية مراقبة و تتبع تطبيق التشريعات. و تعرف عملية تقييم القوانين التي يقوم البرلمان بسنها بالتدقيق ما بعد التشريع. و لهذا حددت لجنة القانون البريطاني الأسباب الأربعة الرئيسية التالية للقيام بعملية التدقيق ما بعد التشريع بطريقة أكثر منهجية: معرفة ما إذا كانت التشريعات تنفذ كما يجب و على النحو المبغى منها؛ المساهمة في تحسين القوانين التنظيمية (التشريعات الثانوية)؛ تحسين التركيز على تنفيذ و إنجاز الأهداف المتعلقة بالسياسات؛ تحديد و تعميم الممارسات الجيدة من أجل التعلم من النجاحات و الإخفاقات التي أبان عنها هذا التدقيق. بالإضافة إلى ذلك ينبغي الحذر بشأن التأثيرات المعاكسة المحتملة لهذه التشريعات الجديدة على الحقوق الأساسية.

تعرض هذه الدراسة المقارنة تفاصيل و الدوافع وراء عملية التدقيق ما بعد التشريع و التوجهات المرتبطة بهذا الموضوع والتي تتبناها الدول المختارة، كما تستعرض الفرص المتعلقة ببرنامج مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية لتعزيز البرلمانات و المؤسسات التي تقدم المساعدة في مجال إرساء الديمقراطية.

تنظر هذه الدراسة أيضا في التوجهات التي تتبناها كل من برلمانات المملكة المتحدة (برلمان ويستمنستر و البرلمان الاسكتلندي)، وبلجيكا وكندا والهند واندونيسيا ولبنان ومونتينيغرو وباكستان وجنوب أفريقيا وسويسرا فيما يتعلق بالتدقيق ما بعد التشريع. و قد انتقيت دراسات الحالات لتبيان مختلف الممارسات المتعلقة بالتدقيق ما بعد التشريع داخل أنظمة برلمانية مختلفة و خصوصا لعرض الممارسات التي تقوم بها البرلمانات التي تعمل بشراكة مع مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية. وتشمل أهم الملاحظات:

- في **برلمان ويستمنستر للمملكة المتحدة** (مجلس العموم و مجلس اللوردات) تتمتع جميع اللجان بحرية القيام بالتدقيق ما بعد التشريع، حيث يتم تضمينه في نسبة لا بأس بها من أنشطة اللجان المختارة، حتى و لو أن الأعضاء لا يصفونه بهذا الشكل. و تقوم الحكومة، بناء على إجراء شكلي، بإصدار مذكرة حول تنفيذ التشريعات للسنوات الثلاث أو الخمس الموالية بعد الحصول على الموافقة الملكية لدعم عملية التدقيق ما بعد التشريع الاعتيادية التي تضطلع بها اللجان البرلمانية. و تستهدف هذه المذكرة في المقام الأول البرلمان و بالخصوص اللجان المختارة لمجلس العموم. و يقوم القسم المعني بتنسيق مذكرة التدقيق ما بعد التشريع مع اللجنة المختارة المناسبة لتحديد إذا كانت هناك ضرورة للقيام بالمزيد من التدقيق. و يمكن للجان أخرى أن تقوم بهذا العمل أيضا.
- يشكل التدقيق ما بعد التشريع في **البرلمان الاسكتلندي** جزءا لا يتجزأ من عمل اللجان الاعتيادي و المتمثل في مساءلة السلطة التنفيذية. و بهذا الصدد، وضعت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة الاسكتلندية رهن الاعتبار مجموعة من الخيارات المتعلقة بالكيفية التي يجب على اللجان وفقا لها تحديد التشريعات التي يجب أن تخضع للمراجعة حسب الأولوية. و من بين التوصيات التي قد تكون ذات فائدة على الآخرين نجد الحاجة لتحديد "نقاط الانطلاق" لحث اللجان على القيام بالتدقيق ما بعد التشريع. بالإضافة إلى ذلك، أشارت اللجنة إلى أنه يمكن للجان أن تكون سبابة في التماس الآراء حول التشريعات التي يجب أن يشملها التدقيق ما بعد التشريع. و حديثا، قرر البرلمان الاسكتلندي توسيع نطاق اختصاص لجنة التدقيق العام و التي تسمى حاليا بلجنة التدقيق العام و التدقيق ما بعد التشريع.

- في سنة 2007 أحدث **البرلمان الفيدرالي البلجيكي** لجنة برلمانية مختصة من أجل التقييم اللاحق لعملية التشريع، و تم تحديد ثلاث نقاط انطلاق للجنة من أجل التدقيق في التشريعات. أولا، قد تتوصل اللجنة بالتماس يسلط الضوء على المشاكل الناجمة عن تنفيذ قانون معين، والذي قد يؤدي إلى بدء مراجعة التدقيق ما بعد التشريع، إذا كان هذا قانون ساري المفعول لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات. ثانيا، قد تقوم اللجنة بمراجعة عملية التدقيق ما بعد التشريع على أساس توصيات صادرة عن قرارات محكمة

التحكيم/المحكمة الدستورية بشأن تطبيق تشريع معين. ثالثاً، يمكن بدء مراجعة التشريع الخاص باللجنة استجابة للمشاكل المطروحة في التقرير السنوي الذي يدلي به المدعي العام للبرلمان و الذي يمكن أن يبرز المشاكل المتعلقة بتأويل أو تطبيق بعض القوانين.

• **في كندا**، تمكن الممارسة (الاعتيادية) للتشريعات المنقضي أجلها البرلمان الفيدرالي من مراجعة القوانين مرة أخرى بعد مدة معينة و إعادة تصنيف هذه القوانين كقوانين مؤقتة إذا تبين من خلال هذه المراجعة أنها لم تعد صالحة أو التوصية باستمرار تنفيذها إذا بينت المراجعة أنها لا زالت صالحة.

• **في الهند**، التقييم اللاحق للقوانين ليس إجبارياً، حيث تجري عدة لجان خارج البرلمان، كلجنة القانون، مراجعات التشريعات. وتقوم لجنة القانون باستشارة العموم وتنظيم حلقات دراسية وورشات وجمع الأدلة. إضافة إلى هذا، فإن اللجان الدائمة لبرلمان الهند تأخذ بعين الاعتبار، عند إعداد جداول الأعمال، عدة قضايا كمراقبة السياسة والتدقيق ما بعد التشريع. تقوم لجنة التأكيدات/الضمانات التابعة للحكومة المحدثة داخل البرلمان الهندي بمراقبة السياسة و بالتالي فهي مكلفة بتتبع التزامات الحكومة المتعلقة بتطبيق التشريعات.

• **في أندونيسيا**، أحدث مجلس ممثلي الشعب (DPR) لجنة دائمة باسم لجنة التشريع التابعة لمجلس ممثلي الشعب Badan Legislati (BALEG) و التي تلعب دوراً رئيسياً في عملية التشريع داخل مجلس ممثلي الشعب (DPR)، ولاسيما فيما يتعلق بالتدقيق ما بعد التشريع. وتضطلع هذه اللجنة بمراقبة مدى التزام الحكومة بتطبيق القوانين التنظيمية، و ما إذا تم الاعتراض على قانون معين في المحكمة الدستورية، كما تقيم مدى قابلية تطبيق القوانين من قبل وكالات التنفيذ و أثر القوانين على الشعب. بعد الحصول على النتائج التي تم التوصل إليها من خلال التدقيق ما بعد التشريع، تقوم لجنة التشريع بإرسالها للجان المعنية والتي تتخذ المزيد من الإجراءات إضافة للإجراءات التي تتخذها الوزارات أو الأجهزة الحكومية أو أجهزة القضاء داخل ولاياتها القضائية. وقد أنشأ مجلس ممثلي الشعب مركز التدقيق ما بعد التشريع، ويضم 17 محللاً. الهدف من هذا المركز هو الاستجابة لطلبات لجنة التشريع و اللجان المعنية. ويشرف أيضاً على إعداد خطط سنوية لعملية التدقيق ما بعد التشريع، و بالخصوص لمراقبة و تقييم القوانين التي تكتسي أهمية ملحة على الصعيد الوطني و لديها أثر قوي على الميزانية الوطنية أو تلك القوانين التي اعترضت عليها المحكمة الدستورية. يتم التدقيق ما بعد التشريع أيضاً على مستوى الإدارة، حيث غالباً ما يطلب رئيس لجنة التشريع من موظفي اللجنة ذوي الخبرة إنجاز شكل من أشكال التحليل المتعلق بالتدقيق ما بعد التشريع.

• **في لبنان**، قام رئيس البرلمان مؤخرا بإحداث لجنة مختصة بالتدقيق ما بعد التشريع، و بما أنها ليست لجنة دائمة، تنتهي مهمتها مع انتهاء الدورة البرلمانية، إلا أنه يمكن لرئيس البرلمان إعادة إحداثها في الدورة المقبلة. ورغم أن لجنة التدقيق ما بعد التشريع لا تضم موظفين متفرغين، يمكنها الاعتماد على موظفين اثنين من كتابة البرلمان. عند نهاية كل دورة تشريعية، يقوم الموظفون بإعداد لائحة للقوانين التي تتطلب قوانين تنظيمية أو مراسيم من أجل تطبيقها ويتم توزيع هذه اللائحة على جميع أعضاء البرلمان. تعقد وتترأس اللجنة الاجتماعات مع الوزراء حول تنفيذ القوانين المتعلقة بوزاراتهم، وتعمل بالتعاون مع أصحاب المصلحة و منظمات المجتمع المدني و المواطنين. وقد أفضى عمل اللجنة خلال السنتين الأخيرتين إلى إقرار نصوص تنظيمية و تنفيذية لعدد محدود من القوانين التي كانت لا تزال معلقة لأسباب سياسية أو إدارية.

• **في مونتينيغرو**، حفز إطار الاتحاد الأوروبي للانضمام على الاستثمار بشكل أكبر في التدقيق ما بعد التشريع. غالبا ما يأخذ التدقيق في تطبيق القانون شكل "جلسة تشاورية"، حيث يتم استدعاء الممثلين الحكوميين للإدلاء بتقاريرهم بشأن تطبيق القانون، في حين قد يمكن استدعاء رؤساء آخرين للمشاركة. أما بالنسبة للتتبع، فإن اللجنة ترفع توصيات خاصة للمجلس أو الجمع العام يكون الهدف الأساسي منها إيلاء اهتمام أكبر لبعض أحكام القوانين التي لم يتم تطبيقها أو طبق جزء منها فقط. وإذا وافق المجلس على هذه التوصيات تقوم اللجنة عندها بمراقبة تطبيقها. في بعض الحالات تؤدي المناقشات حول تنفيذ قانون معين إلى إجراء تعديلات تشريعية فورية قد تقترح تدخلات تصحيحية أو تساهم في إعادة التكيف مع أحكامها الأولية من أجل استيعاب حالات ظهرت منذ سن القانون. بعض التشريعات تجبر البرلمان على اتخاذ تدابير واقعية و ملموسة من أجل التدقيق ما بعد التشريع. على سبيل المثال يستوجب قانون انتخاب المستشارين و أعضاء البرلمان من البرلمان مراقبة تطبيق التشريعات المتعلقة بالانتخابات. و حتى الآن تتفوق لجنة المساواة بين الجنسين على جميع اللجان الأخرى فيما يتعلق بفحص تطبيق التشريعات.

• **في باكستان**، وحتى وقت قريب، لم تتوفر أية قائمة موثوقة أو نصوص جميع القوانين الجاري بها العمل في البلد على شكل نسخ رقمية على المواقع الإلكترونية الرسمية أو نسخ مطبوعة كقانون موحد. و قد أثر هذا الأمر على قدرة جميع الفاعلين الحكوميين و غير الحكوميين على تقييم التنفيذ الفعال للتشريعات. ففي مارس سنة 2016، أقر برلمان باكستان على قانون إصدار القوانين الباكستانية الذي يسعى لضمان أن تكون نصوص القوانين الباكستانية خالية من الأخطاء، و متاحة للمواطنين في شكل مطبوع. و أقر البرلمان الباكستاني تشريعات جديدة كقانون اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (2012)، و قانون اللجنة الوطنية لوضعية المرأة (2012)، و قوانين الحق في الحصول على المعلومات، الذي يهدف لمراقبة التشريعات ذات صلة، رغم محدودية موارد اللجان.

• **في جنوب أفريقيا**، نصب البرلمان لجنة خارجية تتألف من كبار الخبراء قصد إنجاز دراسة منهجية لأثار القوانين التي سنتها الجمعية الوطنية منذ تأسيس قاعدة حكم الأغلبية غير العنصرية سنة 1994. في الوقت الذي تستمر فيه اللجنة في عملها، يوفر المنهج المتبع في دولة جنوب أفريقيا دليلا مقارنا مفيدا للبرلمانات الأخرى التي استطاعت تحديد نقطة مرجعية مشابهة عبر الزمن من أجل دراسة أثار التشريعات المسنونة. ويشكل هذا الدليل أيضا أساسا مفيدا للمقارنة بين البرلمانات التي لا تتمتع بقدرة داخلية للانخراط في هذا الاستعراض الشامل، لكنها تتوفر على الموارد الكافية لتوظيف مهارات الخبراء من أجل تقييم النتائج التشريعية لبرلمان معين في مجال معين. كما تبرهن حالة دولة جنوب أفريقيا على أن بناء الوعي العام و المشاركة العامة يمكنهما تعزيز قوة و جدوى عملية التدقيق ما بعد التشريع.

• **في سويسرا**، يلزم الدستور البرلمان بتقييم نجاعة و فعالية التشريعات و التدابير المتخذة. وقد أحدث البرلمان سنة 1991 وحدة مراقبة البرلمانية للإدارة و هي مصلحة مختصة في إنجاز التقييمات نيابة عن البرلمان. تشغل وحدة المراقبة البرلمانية للإدارة بالتفويض نيابة عن اللجان البرلمانية، ولا تأخذ قرار القيام بالبحوث لوحدها، وتتكون من أقل من خمسة موظفين و تصدر تقريرا

ثلاثة تقارير بحوث (موسعة) في السنة. تتوفر هذه الوحدة على ميزانية تمكنها من توظيف خبراء وإسناد جزء من عملها لجهات خارجية. وتعتمد في تقييماتها على المعايير التي وضعتها جمعية التقييم السويسرية (SEVAL) والمنظمات الدولية.

بالإضافة إلى استعراض دراسات الحالات في مجال التدقيق بعد سن التشريعات الأولية في عشرة دول، تستعرض هذا الدراسة أيضا مختلف المقاربات الوطنية المعتمدة في إجراء التدقيق بعد سن التشريعات الثانوية. وتشمل أهم الملاحظات الواردة في هذا الاستعراض:

- في كندا، تقوم اللجنة الدائمة المكلفة بالتدقيق في القوانين التنظيمية بدراسة القوانين التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية للتأكد من أنها تتلاءم و تتوافق مع القوانين التي يسنها المشرع. ولهذا الغرض حددت هذه اللجنة مجموعة من المعايير من أجل مراجعة التشريعات الثانوية، و تهم هذه المعايير مسألة الشرعية و شكل التنظيمات بدلا من مواضيع التنظيمات أو السياسة التي تعكسها. تتمتع اللجنة أيضا ب"سلطة الرفض" disallowance (أو إجراء القرار السلبي) Negative resolution procedure و التي هي من بين الوسائل التي لطالما توفر عليها البرلمان من أجل مراقبة صياغة التشريعات المفوضة. و يعني هذا أنه يمكن للبرلمان رفض القوانين الفرعية. و تنطبق سلطة الرفض على جميع التنظيمات التي تحال للجنة.
- تبطل العديد من الولايات القضائية في أستراليا تلقائيا التشريعات الثانوية بعد أن تدخل حيز التنفيذ لمدة معينة. و يطلق في بعض الأحيان على هذه العملية اسم sunset "الزوال/ الانقضاء". رغم أن لجان التدقيق التشريعي ليس لها بالضرورة دور جوهري في عملية الزوال، يظل زوال التشريعات الثانوية مهم لأنه و مع اقتراب أجل الانقضاء يستوجب على واضعي التشريعات الثانوية تقرير إذا ما زالت هناك حاجة إليها، و إذا كان هذا هو الحال، يتوجب عليهم تقرير إذا ما ستبقى على شاكلتها أو سيتم تعديلها.
- في الهند، يفحص البرلمان التشريعات الثانوية أو المفوضة بثلاث طرق. أولا، يفحص التشريعات المفوضة من خلال عقد نقاشات حول قانون معين و من خلال الأسئلة و التعليقات البرلمانية و تداول القرارات و الملاحظات داخل المجلس. ثانيا، يفحصها بشكل خاص من خلال توضيح قواعد و تنظيمات المجلس التي تؤطرها السلطة الإدارية. ثالثا، المراقبة غير المباشرة و التي يمارسها البرلمان من خلال لجان التدقيق الخاصة به.

• في باكستان، أحدث مجلس الشيوخ لجنة مكلفة بالتشريعات المفوضة و هي مسئولة عن دراسة جميع التشريعات السابقة و الحالية و تتمتع بصلاحيات التوصية بإلغاء كامل التشريع أو جزء منه و اقتراح تعديلات في أي جانب.

تتضمن هذه الدراسة أيضا مبحثا يتعلق بتحليل النوع الاجتماعي و التدقيق ما بعد التشريع، و يناقش كيفية تضمين تعميم منظور النوع الاجتماعي في المسلسلات التشريعية. يبين هذا المبحث أن تحليل النوع الاجتماعي غالبا ما يتم في المراحل المسبقة لإعداد السياسة و صياغة التشريعات، على أن يتم في المراحل اللاحقة من عملية وضع السياسات. وغالبا ما يتم الاستناد إلى البيانات و الحقائق التي تم تقصيها حول المرأة و الرجل، إلى جانب باقي الاختلافات الديمغرافية، في مرحلة البداية لإغناء عملية صياغة السياسة و التشريعات. يمكن أن ينتج تطبيق تحليل النوع الاجتماعي في مرحلة البداية مؤشرات و غايات محددة مصنفة حسب الجنس يتم على أساسها تقييم السياسات و القوانين الثانوية. إلا أن وجود هذه المعايير قصد ملاءمة التدقيق ما بعد التشريع ليس مؤكدا و مضمونا بسبب غياب هيكل موحدة لإجراء تحليل النوع الاجتماعي. لكن هناك استثناء محتمل في هذه العملية وهو عملية إعداد الميزانية. و لأن ميزانية النوع الاجتماعي تنطوي على تتبع و تحليل إنفاقات الحكومة فيمكنها أن تطبق بسهولة في المراحل التي تلي سياسة صنع القرار أكثر من المراحل التي تسبقها.

يناقش القسم الأخير من هذه الدراسة كيف قد يمكن لمؤسسة ويستمنستر للديمقراطية تحديد مجالات جديدة لدعم البرلمانات التي تعمل بشراكة معها. و بهدف إعداد برنامج لبناء الديمقراطية حددت الدراسة ثلاثة أنواع للتدقيق بعد التشريع: التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي، و التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي، و التدقيق ما بعد التشريع العام. و تعرض الدراسة اقتراحات تمهيدية بشأن المحاور التي يمكن إدراجها في برنامج كل نوع من الأنواع الثلاثة للتدقيق بعد التشريع.

و في حالة رغب أحد البرلمانات، الذي يتلقى برنامج مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية للدعم، في تطوير ممارسات التدقيق ما بعد التشريع الخاصة به يجب عليه اعتبار الأسئلة التمهيديّة التالية: 1 ما هو الشكل الذي ينبغي أن يأخذه هذا التطوير؟ 2 ما مستوى الأولوية التي يجب أن يحظى بها أو الموارد التي يجب توفرها من أجل القيام به؟ 3 ما هي التدابير التي يجب أن تتخذ لتحديد متى سيتمّ الشروع في هذه العملية؟ تسعى هذه الدراسة لمساعدة هذه البرلمانات على البدء في التمعّن في هذه الأسئلة بمشاطرة مجموعة مختلفة من ممارسات التدقيق التشريعي داخل البرلمانات الواردة في هذا التقرير. وقد تأخذ البرلمانات التي تدرك قيمة التدقيق ما بعد التشريع أيضا بعين الاعتبار مزايا اتخاذ تدابير وقائية لضمان الدعم بعد التشريع مثل تضمين "بند الزوال" في بعض التشريعات لجعل تقييم التشريعات إلزاميا. وقد تنظر البرلمانات في تطبيق القوانين التنظيمية إلى جانب النظر في طبيعة "نقاط البدء" ذات الصلة من أجل الشروع في عملية التدقيق.

إذا توفرت لدى البرلمانات الإرادة ولم تتوفر لديها الموارد للقيام بالتدقيق ما بعد التشريع، فإنها قد تستطيع الوضع بعين الاعتبار إعداد خطة توجيهية بمساعدة مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية تمكنها من دراسة تطبيق مجموعة معينة من القوانين (قانونين أو ثلاثة) لمدة من الوقت. بعد نهاية هذه المدة، يمكن تقييم هذه الخطة التوجيهية والمكتسبات من أجل تكوين مقاربة أكثر شمولية ومؤسسية. وفي الأخير، فإنه من المستحسن أن يبرز التدقيق ما بعد التشريع علاقته بالمواطنين وأن يتم بطريقة تمكنهم من الإسهام في عملية التقييم.

1. مقدمة

يمارس البرلمان عددا من الوظائف من بينها صياغة قوانين تلبى حاجيات مواطني الدولة، وهذا يظهر من خلال اختيارهم للحكومة و يكرس في قوانين عبر سلسلة من الإجراءات و التدابير البرلمانية التي تهدف لمراجعة هذه الاحتياجات والاستجابة لها كما ينبغي. ويعد هذا بمثابة حجر أساس لبناء مكانة البرلمان في مجال الديمقراطية بأغلب البلدان.

إلا أنه، يتعين على البرلمان أيضا تقييم مدى تحقيق القوانين التي أقرها للنتائج المرجوة منها. ويحيل مصطلح التدقيق ما بعد التشريع إلى اللحظة التي يضع فيها البرلمان نفسه أمام السؤال التالي: هل حققت القوانين التي سنتها الدولة النتائج المنشودة؟ وإذا كان الجواب سلبا، فما السبب وراء الفشل في تحقيقها؟

رغم أهمية مراجعة تطبيق التشريعات من أجل احترام سيادة القانون، فالشائع أنه يتم إغفال هذه العملية. ففي العديد من الدول، هناك احتمال أن يتم التصويت على القوانين دون أن يتم تطبيقها، أو لا يتم إقرار التشريعات الثانوية أو يكون هناك نقص في المعلومات المتوفرة حول الوضعية الحالية لتطبيق قانون ما وأثاره.

إن تطبيق القوانين مسألة معقدة تتوقف على حشد الآليات و تعبئة الأموال و مختلف الفاعلين، ولا تحدث تلقائيا. ويمكن للعديد من الأحداث أن تؤثر على سيره بما في ذلك: تغيير في الحقائق على أرض الواقع، و تحويل الموارد، و تحريف الأهداف، وعدم تعاون أصحاب المصلحة و التغييرات على مستوى الإطار القانوني لمجالات السياسة ذات الصلة. وعلى الرغم من هذه التحديات فهناك أربعة أسباب جوهرية تلزم البرلمان بمراقبة و تقييم تطبيق القوانين:

- (1.) ضمان استيفاء متطلبات الحكم الديمقراطي و ضرورة تطبيق القوانين وفقا لمبادئ الشرعية و اليقين القانوني؛
- (2.) ضمان معالجة و تدبير الآثار العكسية للقانون الجديد في الوقت المناسب و بكل سهولة؛
- (3.) تعزيز نظام موحد لتقييم مدى فعالية قانون معين في تسوية المشاكل و الظواهر ومعالجتها؛
- (4.) دعم تحسين نوعية التشريعات من خلال الاستفادة من التجارب سواء فيما يتعلق بمعرفة المفيد من غيره أو العلاقة بين النتائج والأهداف.

تظل التحسينات التشريعية، في معظمها، نتيجة جانبية للسلسلة التشريعي للبرلمان. حيث يتمكن البرلمان، من خلال مراجعة نشاط أو تقاعس الحكومة عن العمل و من خلال تعديل التشريعات بأنواعها، من قياس مدى ملائمة قوانين دولة ما للغايات والمقاصد المنشودة منها وكذلك مدى إدارة الحكومة للتنفيذ الفعال لسياساتها فضلا عن مدى تقيدها بالالتزامات القانونية. بيد أنه لا يعترف دائما رسميا بهذا الترابط في النظام البرلماني، ولا يتم دائما الحصول على المعلومات ذات الصلة وتوجيهها والاستجابة لها على هذا الأساس.

وبالتالي يعتبر التدقيق ما بعد التشريع بمثابة نشاط مستقل يمكن البرلمان من المساءلة و التقييم الذاتي، و التأمل في الأسس الموضوعية لإنتاجه الديمقراطي وقدراته التقنية الداخلية. و قد شرعت العديد من البرلمانات، المضمن عدد منها في هذه الدراسة المقارنة، في إجراء التدقيق ما بعد التشريع كآلية مستقلة داخل البرلمان.

و على هذا الأساس يشكل التدقيق ما بعد التشريع منطلقا مفيدا لممارسي الديمقراطية لتطوير القدرات الداخلية للبرلمان، حيث يشكل نقطة انطلاق تتمركز في مجال فعلي للتطبيق داخل نظام البرلمان المحدود، لكن له تأثير مهم على كيفية وفعالية اشتغال الإطار الموسع لحكم دولة ما.

إن الأمثلة الواردة في هذه الدراسة المقارنة تشهد على الروابط القائمة بين التدقيق ما بعد التشريع والموقف الديمقراطي الموسع للبرلمان.

II. تعريف التدقيق ما بعد التشريع و المنطق وراءه

هناك نوعان من التدقيق ما بعد التشريع، حيث يمكن أن يحيل هذا المصطلح إلى مراجعة تشريعية واسعة النطاق والتي يكون الهدف منها تقييم مدى تحقيق قانون معين للنتائج المرجوة منه. ويمكن أيضا أن يدل على تقييم مكثف لتطبيق قانون معين. ويكون النوع الثاني أكثر تركيزا ويميل أكثر إلى أن يكون عبارة عن مراجعة قانونية وتقنية بحثية.

ونتيجة لذلك يكون للتدقيق ما بعد التشريع وظيفتان مستقلتان: (1) وظيفة رصد تطبيق التشريعات وخصوصا إقرار التشريعات الثانوية اللازمة من قبل البرلمان في الوقت المناسب. (2) وظيفة تقييمية تسعى من خلالها البرلمانات للتأكد من أن الأهداف المعيارية للسياسات تتجلى في نتائج ومفاعيل التشريعات.

2.1 التدقيق ما بعد التشريع كمحفز تشريعي

إن الدافع وراء القيام بالتدقيق ما بعد التشريع يلتقي مع ترشيد عملية صناعة القوانين والطلب المتزايد على مراجعة نوعية التشريعات فضلا عن الإجراءات التي من شأنها مساعدة البرلمان على إدارة "التعقيد التشريعي" الحديث. إن التدقيق في التشريعات هو بذل الجهد لتحسين إدارة التعقيد التشريعي من خلال مأسسة و منهجة التحليل و التقييم اللذان يركزان بالخصوص على تحسين نوعية التشريعات المسنونة. ومن شأن هذا تعزيز فهم البرلمان للعلاقات السببية بين قانون معين و أثاره، حيث يتم اختبار دقة الافتراضات التي يقوم عليها التشريع بعد سنه. و بالتالي فإن التدقيق ما بعد التشريع باعتباره شكلا من أشكال التقييم التشريعي هو عملية تعلم لا تسهم في إغناء وعي البرلمان بمفاعيل التشريعات فقط ولكن أيضا في تعزيز مهاراته لضمان أن التشريعات تتلاءم بشكل جيد مع عناصره المرجعية. ونتيجة لذلك، قد يقلل التدقيق ما بعد التشريع من درجة الغموض وعدم الثقة ويسمح للمشرع بالتعلم عن طريق العمل.

وقد حددت لجنة القانون البريطاني في تقريرها المعلمي¹ لسنة 2006 الأسباب الرئيسية التي من شأنها حث البرلمانات على القيام بالتدقيق ما بعد التشريع بطريقة أكثر منهجية، وهي:

- معرفة ما إذا كانت التشريعات ناجحة و تحقق الغايات المنشودة؛
- الإسهام في تحسين القانون؛
- تعزيز التركيز على تنفيذ أهداف السياسات؛
- تحديد ونشر الممارسات الجيدة بشكل يمكن من الاستفادة من النجاحات والإخفاقات التي أبان عنها التدقيق.

2.2 التدقيق ما بعد التشريع كشكل من أشكال الرقابة التنفيذية

بينما يتخذ التدقيق ما بعد التشريع شكل آلية مستقلة داخل البرلمان، فإن عملية التقييم هي أيضا نتاج ثانوي لبرلمان يضطلع بالرقابة التنفيذية ويضع قوانين فعالة. ويمكن للبرلمان قياس مدى ملاءمة قوانين دولة ما للغاية منها وكذلك مدى إدارة الحكومة للتنفيذ الفعال لسياساتها فضلا عن مدى تقيدها بالالتزامات القانونية من خلال مراجعة نشاط أو تقاعس الحكومة عن العمل و من خلال تعديل التشريعات بأنواعها. بيد أنه لا يتم دائما الاعتراف رسميا بهذه العلاقة في النظام البرلماني، ولا يتم دائما الحصول على المعلومات ذات الصلة وتوجيهها والاستجابة لها على هذا الأساس.

مع ذلك فإن إجراء التدقيق ما بعد التشريع بشكل أساسي يتجاوز أيضا الرقابة التنفيذية، باعتباره نظاما داخليا للرصد والتقييم يستطيع البرلمان من خلاله النظر في مزايا إنتاجه الديمقراطي وقدرته التقنية الداخلية. ويقدم التدقيق ما بعد التشريع أيضا مقارنة للوظيفة التشريعية للبرلمان المتمثلة في وضع القوانين وكذلك الرقابة التشريعية للبلاد.

2.3 تقييد التدقيق ما بعد التشريع

أصدرت لجنة القانون البريطاني ثلاث ملاحظات تحذيرية حول التدقيق ما بعد التشريع:

(1.) خطر تكرار الحجج: يجب أن يركز التدقيق ما بعد التشريع على نتائج التشريعات وما لم تتمتع هيئة المراجعة وباقي الهيئات التي تقدم لها الحقائق بالانضباط الذاتي، هناك احتمال أن تسقط في خطر تكرار الحجج المقدمة أثناء إقرار مشروع القانون. لذلك يجب أن تكون المراجعات المنجزة بناء وذات توجه مستقبلي وأن تكون الغاية منها التأكد من أنه قد تم تحديد الأخطاء بشكل كامل و تمت الاستفادة من الدروس المستخلصة.

(2.) الاتكال على الإرادة السياسية: إن تطوير مقارنة أكثر منهجية للتدقيق ما بعد التشريع يتوقف على مزج الإرادة السياسية بالحكم السياسي. ولدى كل من البرلمان والحكومة مصلحة مشتركة في تعزيز التدقيق ما بعد التشريع، حيث أنه يساعد على توضيح السياسة والأهداف ويساعد على ضمان أن تكون الموارد الضخمة المخصصة للتشريعات مقترنة بأثر جيد.

(3.) محدودية الموارد: ستفرض عملية التدقيق ما بعد التشريع ضغوطا على الموارد و الوقت المتاح، و بالتالي إذا تعلق إجراءات التقييم بالتشريعات ذات الأهمية سيكون لها ما يسوغها. ، لأنها، مثلا، تقحم الدولة في نفقات كبيرة أو يكون لديها تأثير اجتماعي مهم.²

لا تكلف التقييمات من هذا النوع الوقت والمال فقط ولكنها عادة ما تتوقف على الحصول على المعلومات من خارج الحكومة. إن التشاور مع أصحاب المصلحة يكون ضروريا بشكل عام إذا ادعت الضرورة الحصول على المعلومات ذات الصلة وتقييم الفعالية. عادة ما يتعذر على البرلمانات في ظل هذه الظروف إجراء تقييم منهجي لجميع المخططات التشريعية. ومع ذلك، يمكن أن تشكل نتائج التقييمات الحكومية أرضية تساعد البرلمانين على مساءلة ومحاسبة المسؤولين عن السياسة وتنفيذها. وقد عينت بعض البرلمانات اللجان الوزارية المختارة لمراجعة تنفيذ النصوص التشريعية، في حين أحدثت برلمانات أخرى لجانا مختارة خاصة بـالتدقيق ما بعد التشريع. في جميع الحالات، لا يمكن للتقييمات أو تقارير التقييم الهادفة إلى تعزيز المساءلة أن تكون حكرا على استخدام الحكومة الداخلي و يجب أن تكون متاحة للعموم.

أخيرا، تجدر الإشارة إلى أهمية كيفية استخدام نتائج التدقيق ما بعد التشريع، سواء من خلال إدخال تعديلات على التشريعات أو تقديم أسئلة برلمانية أو تقديم العرائض أو إرسال تقارير للسلطة التنفيذية وطلب الرد خلال مدة معينة أو كمعلومات لأجل بيان الموقف من أجل التحضير لقانون جديد.

² في عام 2004، وصفت لجنة الدستور التابعة لمجلس اللوردات البريطاني في تصريح لها حول التدقيق بعد التشريع كالتالي: "يشبه التدقيق بعد التشريع الأمانة وفطيرة التفاح حيث يبدو أن الجميع مؤيدا له؛ ولكن لا البرلمان أو الحكومة حتى الآن خصصا الموارد اللازمة لإجراء تدقيق بعد التشريع منهجي. "مكتبة مجلس العموم، التدقيق بعد التشريع، مذكرة قياسية : SN/PC/05232؛ التاريخ: 23 ماي 2013، المؤلفان: ريتشارد كيلي و مايكل إيفرت.

خانة 1: الأسئلة النموذجية التي تطرح عند التقييم بعد التشريع³

- ❑ هل تحققت الأهداف الأساسية للقانون، من حيث النوع والكم والوقت، عند قياسها بما كان سيحدث دون تدخل هذا القانون؟
- ❑ إلى أي مدى حقق القانون الأهداف أو أدى إلى ممارسة نشاط لم يكن ليحدث؟
- ❑ هل تأثر التنفيذ، سلباً أو إيجاباً، بعوامل خارجية؟
- ❑ هل ظهرت أية آثار جانبية مهمة غير متوقعة؟
- ❑ هل تم تقديم جميع الإسهامات المطلوبة من الحكومة والقطاع الخاص على النحو المقرر؟
- ❑ هل تم إهدار أو أسيء استخدام أي من الموارد المخصصة؟
- ❑ هل نتج عن تنفيذ القانون أي إجحاف أو حرمان في أي قطاع من قطاعات المجتمع؟
- ❑ هل كان من الممكن استخدام نهج أكثر فعالية من حيث التكلفة؟
- ❑ ما هي التحسينات التي يمكن إدخالها على القانون وتنفيذه و من شأنها جعله أكثر فعالية أو نجاعة من حيث التكلفة؟
- ❑ بشكل عام، هل القانون وكيفية تطبيقه مناسبين تماماً لتحقيق الأهداف المرجوة؟
- ❑ هل كانت الافتراضات التي صدرت أثناء إقرار التشريع (بشأن التكاليف، أو الوقت، أو التأثير) صحيحة وإذا لم تكن كذلك، فلماذا؟

III. التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الأساسية في المملكة المتحدة

يحلل هذا الفصل عملية التدقيق ما بعد التشريع في المملكة المتحدة، وبالأخص في برلمان ويستمنستر والبرلمان الاسكتلندي.⁴

3.1. برلمان ويستمنستر: دور جميع اللجان في التدقيق ما بعد التشريع:

يمكن التمييز داخل برلمان ويستمنستر بين عدة مفاهيم ترتبط بتقييم السياسات و التشريعات و هي: تقييم السياسات، و المراجعات بعد التنفيذ، و التدقيق ما بعد التشريع.

- إن مصطلح التقييم هو المصطلح الأعم ويشير إلى السياسات التنظيمية. يمكن إجراء التقييم في أية مرحلة وبطرق شتى، والهدف منه توضيح ما إذا كانت السياسة قد طبقت بفعالية، وما إذا كانت أهدافها مستوفاة وكذا تحديد أثارها الاقتصادية.
- المراجعة بعد التنفيذ (PIR) تهم أية سياسة خضعت لتقييم الأثر ويتم من خلالها مراجعة الافتراضات التي تقوم عليها السياسة للتأكد من صحتها وملاءمتها. تجرى المراجعة بعد التنفيذ بعد مرور ثلاث أو خمس سنوات من تنفيذ سياسة معينة، وأهدافها: (أ) تحديد ما إذا كانت السياسة تحقق النتائج المرجوة؛ (ب) تحديد ما إذا كانت التكاليف والمنافع تتماشى مع التوقعات؛ (ج) تقديم معلومات حول وضع السياسات المستقبلية. (د) تحسين أساليب التنفيذ؛ و (هـ) تطوير التقنيات المستخدمة لتقييم أثر تدخلات السياسات.
- التدقيق ما بعد التشريع (PLS): يراجع مدى نجاح تطبيق التشريعات الأساسية وتمثل أهدافه في: (أ) معرفة ما إذا كان التشريع ناجحاً عملياً؛ (ب) الإسهام في تحسين التنظيمات؛ (ج) تطوير التركيز على تنفيذ أهداف السياسة العالمة؛ (د) تحديد ونشر الممارسات الجيدة. التدقيق ما بعد التشريع هو مراجعة تمهيدية لمدى فعالية التشريعات، حيث يعيد النظر في مدى تفعيل التشريعات والتشريعات الثانوية الداعمة لها والنظر في التشريعات المفوضة بموجب القانون. تتمتع جميع اللجان، على مستوى كلا المجلسين، بحرية إجراء التدقيق ما بعد التشريع. وتتضمن نسبة مهمة من عمل اللجان المختارة القيام بالتدقيق ما بعد التشريع، و حتى ولو أن الأعضاء لا يصفونه هكذا. و تدعم الحكومة، من خلال نظام تحدئه و تملكه، مهمات التدقيق ما بعد التشريع الاعتيادية التي تقوم بها اللجان من أجل نهج مقارنة شبه منهجية و ذلك بإصدار مذكرة تتعلق بالتنفيذ. ويشكل هذا إجراء رسمياً يهم قوانين البرلمان السارية المفعول لمدة ثلاث إلى خمس سنوات بعد الموافقة الملكية. إن المعنى الأول بهذا الإجراء هو البرلمان، وخصوصاً اللجان الوزارية المختارة لدى مجلس العموم. يتم إصدار مذكرة التدقيق ما بعد التشريع من قبل الوزارة المختصة و تقدم للجنة المختارة المعنية لدى مجلس العموم التي تقر ما إذا كان ينبغي القيام بالمزيد من البحث. ويمكن للجان أخرى الإسهام في هذا العمل.

خانة 2: الخطوط العريضة للمذكرة الوزارية في المملكة المتحدة، لتقديمها للجان مختارة، و تتضمن مذكرة سنة 2008:

- معلومات عن متى و كيف يتم تطبيق مختلف أحكام القانون؛
- معلومات تبرز على الأحكام التي لم تدخل حيز التنفيذ، أو سلطات تمكينية لم يتم استخدامها، و شرح الأسباب وراء ذلك؛
- وصف موجز أو قائمة بالتشريعات المفوضة المرتبطة بقانون معين أو أوراق توجيهية أو غيرها من المواد ذات الصلة التي أعدت أو صدرت فيما يتعلق بالقانون؛
- الإشارة إلى أي صعوبات قانونية أو صياغية محددة كانت موضع اهتمام عام (مثل القضايا التي كانت موضوع دعاوى قضائية فعلية أو تعليقات من اللجان البرلمانية) وتم تناولها؛
- إعداد ملخص لأية مراجعات أو تقييمات بعد التشريع للقانون و التي أجريت في الحكومة أو البرلمان أو في أي مكان آخر؛
- إجراء تقييم أولي قصير لكيفية تنفيذ هذا القانون، حول الأهداف والمعايير المحددة وقت إقرار مشروع القانون.

إن هذا النظام انتقائياً من أجل الاقتصاد في الموارد، وينظر أيضاً في خصوصيات عدة قوانين، لكنه لا يعيد النقاشات حول السياسة. ويعكس الظروف الخاصة بكل قانون وهو مكمل لعملية التدقيق التي يمكن إجراؤها خلال ممارسة اللجنة المختارة لدى مجلس العموم لأنشطتها.⁵

تشمل المقاربة شبه المنهجية للتدقيق بعد التشريع كلا من السلطة التنفيذية والبرلمان، وتجمع بين التدقيق الوزاري الداخلي والمراقبة البرلمانية. وتتألف هذه العملية من خطوتين:

⁴ يستند هذا الفصل جزئياً إلى الوثيقة: ديفريبيز، ف، ورقة توجيهية بشأن التدقيق ما بعد التشريع لبرلمان ترينيداد وتوباغو، بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بورت أوف سبين، 2015؛ و

مراجعتها بالتشاور مع المسؤولين في ويستمنستر والبرلمان الاسكتلندي في عام 2017

⁵ التدقيق ما بعد التشريع - مقارنة الحكومة. تحديث وتحسين العملية التشريعية، قدم إلى البرلمان من قبل أمين الختم الملكي Lord Privy Seal، رئيس مجلس العموم ووزير المرأة والمساواة، مارس 2008

❖ **الخطوة الأولى:** المراجعة بعد سن التشريعات، تجرى من قبل الوزارة الحكومية المختصة بعد ثلاث أو خمس سنوات من سن القانون. وتصدر الوزارة مذكرة تتضمن معلومات حول إعمال أحكام مختلفة من القانون، والأحكام التي لم تدخل حيز التنفيذ، أو مواد صادرة لها علاقة بالقانون، أو قضايا ذات اهتمام عام، أو مراجعات أو تقييمات أخرى، وتقييم أولي حول سير تطبيق القانون.

❖ **الخطوة الثانية:** المراجعة البرلمانية. تقدم المذكرة إلى اللجان الوزارية المختارة المعنية التابعة لمجلس العموم التي تقوم بمراجعتها وتقرر ما إذا كانت هناك حاجة إلى مزيد من التدقيق أو التحقيق وتقوم بتحديد الهيئة التي ينبغي أن تقوم بهذه المهمة. ولا يستبعد هذا الإجراء مراجعات أخرى أو مشاركة خبراء خارجيين.

بهذه الطريقة، تقوم الحكومة بجمع البيانات الموجودة ويحدد البرلمان (لجان مجلس العموم) ما إذا كان ينبغي إجراء مزيد من التدقيق ما بعد التشريع. ومن خلال هذا النظام، تخضع جميع القوانين لتدقيق أولي داخل الحكومة، وتدرس في البرلمان. ويجمع هذا النموذج بين التدقيق الوزاري والتدقيق البرلماني.

ومن الأمثلة على ذلك مذكرة وزارة الصحة بشأن قانون الصحة العقلية لعام 2007⁶، والتي أجرت لجنة الصحة استناداً إليها تدقيقاً بعد التشريع ونشرت تقريرها حوله.⁷

قد تختار بعض الهيئات البرلمانية الأخرى إجراء التدقيق ما بعد التشريع، وليس للجنة المختصة صلاحية تحديد أي جدول أعمال أو برنامج عمل آخر.

في الواقع، عادة ما تجرى مفاوضات غير رسمية مع اللجنة المختصة لتفادي هدر الجهد في عمل مكرر، ولكن كانت هناك حالات حيث أجرت هيئة برلمانية تدقيقاً بعد التشريع دون موافقة لجنة الوزارة المعنية. وغالبا ما يحدث هذا مع لجان مجلس اللوردات المختصة في التدقيق ما بعد التشريع والتي غالبا ما يتم التقرير بشأنها أشهراً قبل وضع مخطط لجنة العموم.

ومنذ مارس 2008، قد أصدر مكتب مجلس الوزراء توجيهات مفصلة للوزارات المعنية بالتدقيق ما بعد التشريع. وقد تم أيضا وضع نظام يضمن أن تقوم جميع الوزارات بإصدار منشور حكومي للجان المختارة بشأن تنفيذ كل قانون تم إقراره في عام 2005، بعد ثلاث إلى خمس سنوات من الموافقة الملكية. وقد أعيد إصدار دليل مكتب مجلس الوزراء بشأن إصدار التشريعات في يونيو 2012، حيث أدرجت توجيهات بشأن التدقيق ما بعد التشريع.

وفي الفترة بين دجنبر 2008 و أبريل 2010 (حل برلمان 2005)، تم إصدار سبع مذكرات للتدقيق ما بعد التشريع. وفي ظل حكومة الائتلاف السابقة وحتى يناير 2013، نشرت 58 مذكرة حكومية للتدقيق بعد التشريع، ولم تكن هناك سوى ثلاث مذكرات تم إعدادها من قبل اللجان.⁸

⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228522/8408.pdf

⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmhealth/584/584.pdf>

⁸ هذه الأرقام هي أرقام حكومية والتي قد لا يتفق معها البرلمان بالضرورة. ولأنه ليس من السهل دائما أن تقرر ما هو وما ليس تدقيقاً ما بعد التشريع، يبدو أن الحكومة تختار إعطاء أدنى تفسير ممكن، وفقا لوحدة التدقيق في مجلس العموم.

التدقيق ما بعد التشريع في قانون حرية المعلومات لعام 2000، من قبل لجنة العدل (Justice Committee) التابعة لمجلس العموم البريطاني - برئاسة حضرة السيد ألان بيث، عضو في البرلمان مقتطفات من ملخص التقرير (2012)⁹:

"لقد دعم قانون حرية المعلومات نظامنا الديمقراطي بشكل قوي. وعلى العموم اتفق شهودنا على أنه يسري بشكل جيد، حيث أنه حقق أهدافه الرئيسية الثلاثة، غير أنه لم يحقق هدفه الثانوي المتمثل في تعزيز ثقة المواطنين في الحكومة، و الذي كان من غير المحتمل أنه سيتحقق. (...)

وقد وصفت تكلفة إدارة القانون على أنها "نقطة ضعف". إلا أنه، يجب موازنة التكاليف التي تتحملها السلطات العامة مقابل المساءلة الأكبر التي يطرحها الحق في الحصول على المعلومات. بالإضافة إلى ذلك، هناك أدلة على الوفورات المباشرة في التكاليف، حيث كشف طلب حرية المعلومات عن إساءة في الإنفاق العام، وكذلك عن أثر غير مباشر حيث ن السلطات العامة تدرك أنها ستخضع للمراقبة نتيجة للقانون واستخدام الموارد وفقا لذلك. (...)

نحن لا نوصي بتغيير نظام "عمى مقدمي الطلبات" (Requestor Blindness) الذي يعمل القانون بناء عليه. ويمكن المراوغة في إلزام مقدمي الطلبات بالتعريف عن أنفسهم باستخدام اسم آخر. إلا أنه، ستكون مراقبة نظام كهذا مكلفة ومن المرجح أن يكون لها تأثير محدود. وبالمثل، ينصب تركيز القانون على ما إذا كان الكشف عن المعلومات له ما يبرره؛ إذا كان ينبغي الكشف عن البيانات بموجب القانون فإنه عندئذ ليس من المهم من يطلب إصدارها. ومع ذلك، يجب على مقدمي الطلبات أن يتوقعوا حقيقة أنهم طلبوا أن تكون المعلومات متاحة للملك العام عندما تنشر السلطات سجل الكشف. (...)

لقد نظرنا في أدلة شهودنا، ولاسيما كبار الموظفين الحكوميين والوزراء السابقين، مشيرين إلى أن قانون حرية الإعلام يمكن أن يكون قد عرقل إجراء مناقشات بشأن السياسات على المستويات الوظيفية العليا وتسجيل هذه المناقشات. إنه من الصعب العثور على أدلة على مثل هذا التأثير بسبب طبيعته، ولكن من الواضح أن هناك تصور في بعض الأقسام بأنه لم يعد هناك "حيز آمن" كاف للمناقشات المتعلقة بالسياسات. ومن الجلي أن البرلمان رأى ضرورة في وجود هذا الحيز الآمن لتهيئة السياسات ومناقشة مجلس الوزراء، ونذكر جميع المشاركين بأن الباب 35 كان يهدف إلى حماية مناقشات السياسات الرفيعة المستوى. ونحن على إدراك بأن هناك حاجة لاستخدام حق النقض الوزاري من حين لآخر للحفاظ على هذا المجال الآمن. ونعتقد أنه يجب على موظفي الخدمة المدنية وغيرهم في السلطات العامة أن يدركوا أهمية هذه الأحكام والحماية التي توفرها."

التعليق:

- تعد حرية المعلومات أمراً حيويًا، ولطالما شكلت جزءاً هاماً جداً من التشريعات في سياق المملكة المتحدة لأنها غيرت معالم العلاقة بين الحكومة والمواطنين.
- قامت لجنة العدل لدى مجلس العموم بعمل مكثف فيما يتعلق بالتدقيق ما بعد التشريع في قانون حرية المعلومات لعام 2000، حيث كان هناك 26 دليلاً مكتوباً و 114 دليلاً غير مطبوع؛ و سبع جلسات لجمع الأدلة وأكثر من 30 شاهداً.
- هذا مثال على أن التدقيق ما بعد التشريع يمكن أن يشكل منصة لمناقشة السياسة بين الحكومة والبرلمان. وكان هناك شعور بحوار حقيقي بين الحكومة واللجنة بدلاً من إظهار مواقف راسخة. ولم يتسن رد الحكومة إلا بعد 12 أسبوع من تقديم اللجنة تقريرها. واستفاد كل من البرلمان والحكومة من عملية التدقيق ما بعد التشريع في تطبيق قانون حرية المعلومات.
- قد استعرضت اللجنة باستفاضة من خلال تقريرها القضايا المطروحة (المجلدات الأولى والثاني والثالث)، ورد الحكومة على التقرير¹⁰، والدراسة الاستقصائية التي أجرتها الحكومة للإبلاغ عن التدقيق ما بعد التشريع في "احتساب تكاليف تطبيق" قانون حرية المعلومات.

إن المسلسل البرلماني الرسمي، التي تصدر الحكومة بموجبه مذكرة لثلاث إلى خمس سنوات من الموافقة الملكية، والتي قد تقرر اللجنة الوزارية المختارة المعنية بموجبه إجراء المزيد من التحقيقات، ليست إلا إحدى الطرق التي ينجز بها مجلس العموم التدقيق ما بعد التشريع. وكما سلف الذكر، غالباً ما تتخذ اللجان المختارة طرقاً أخرى لإجراء التدقيق ما بعد التشريع، ربما بالاقتران مع تحقيق أوسع في مجالات السياسة ذات الصلة، على الرغم من أنها قد لا تسميها هكذا رسمياً.

ويمكن أن تكون إحدى النتائج الرئيسية لتلك التحقيقات رفع توصيات لإحداث تعديلات على إحدى التشريعات القائمة، دون أن تكون هناك أي جهة حكومية تدفع إلى ذلك. وإذا كان الأمر سيعتمد على مذكرة حكومية فقط كأساس للتدقيق ما بعد التشريع، فإن مجلس النواب سيفقد إمكانية تقرير متى يتوجب إجراء التدقيق ما بعد التشريع، والذي ينبغي أن تخضع له القوانين. و بالتالي، فإن العديد من المراجعات التي تلي التشريعات والتي يجريها مجلس العموم لم تكن مدفوعة بإصدار إحدى المذكرات.

فيما يتعلق بمجلس اللوردات، فقد وافق هذا الأخير في البداية على إنشاء لجنة واحدة لمراجعة التشريعات المعتمدة في الفترة الممتدة بين 2012-2013. بعد إجراء مزيد من المناقشات، أوصي بإنشاء لجان مكلفة بالتدقيق ما بعد التشريع في نصوص تشريعية معينة. كمثال على ذلك: في ماي 2012، عينت لجنة لإجراء التدقيق ما بعد التشريع في الأحكام الواردة في قانون التبني وعملية التبني في إنكلترا وويلز. وجمعت اللجنة 85 دليلاً مكتوباً وحصلت على أدلة شفوية من 52 شاهداً خلال 14 جلسة. ونشرت اللجنة تقريرها النهائي في مارس 2013.¹¹ في الوقت الحالي، يقوم مجلس اللوردات سنوياً بمراجعة قانون واحد أو قطاع واحد، كما كان الحال بالنسبة لقانون التبني أو قطاع الصحة العقلية، ويمكن اعتبار هذا خطوة مهمة من أجل تعبئة المزيد من الموارد للقيام بالتدقيق ما بعد التشريع.

أما فيما يخص الموارد البشرية، فيتوفر برلمان ويستمنستر على حوالي 250 موظف يعملون لفائدة 25 لجنة، و نصفهم متخصصون في الموضوع. ولأن بعضهم فقط يعمل على التدقيق ما بعد التشريع على أساس عدم التفرغ، فإنه من الصعب تقدير الموارد البشرية المخصصة على وجه التحديد للتدقيق ما بعد التشريع بشكل دقيق.

3.2. البرلمان الاسكتلندي: لجنة التدقيق العام والتدقيق ما بعد التشريع

أصدر البرلمان الاسكتلندي دليله حول اللجان¹² والإرشادات الخاصة بالمنظمين¹³، وهناك إشارة محددة في الوثائق للتدقيق ما بعد التشريع على أنه جزء من مهام اللجان. وتتجلى هذه الإحالة في المصطلحات التالية: "تقوم اللجان بإجراء التحقيقات والاضطلاع بالمهام

¹⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217298/gov-resp-justice-comm-foi-act.pdf

¹¹ مكتبة مجلس العموم، التدقيق ما بعد التشريع، مذكرة موحدة SN/PC/05232؛ التاريخ: 23 ماي 2013، المؤلفان: ريتشارد كيلي و مايكل إيفريت

¹² <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/20956.aspx>

¹³ <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/20955.aspx>

التالية فيما يتعلق بالمسائل المختصة: النظر في سياسة وإدارة الحكومة الاسكتلندية، وتقديم تقرير عنها، بما في ذلك التدقيق ما بعد التشريع ...". و بالتالي فإنه من الواضح أن اللجان تعتبر التدقيق ما بعد التشريع كإحدى المهام المنوطة بها من أجل مساءلة الحكومة. هناك قيود فعلية على اللجان والتي يمكن أن تحد من قدرتها على تنفيذ برنامج ممنهج للتدقيق بعد التشريع. ومع ذلك، هناك عدد من الأمثلة على التدقيق ما بعد التشريع التي تقدم بعض الأفكار المثيرة للاهتمام حول كيفية قيام اللجان بهذا العمل. ومن الناحية العملية، لا يمكن تمييز التدقيق ما بعد التشريع عن أي عمل تحقيق آخر تضطلع به لجان البرلمان الاسكتلندي.

تشتمل الأمثلة على التدقيق ما بعد التشريع العمل الذي قامت به لجنة الحكم المحلي و النقل (التحقيق في المشاكل الناشئة عن قانون النقل (اسكتلندا) لعام 2001)، ولجنة العدالة الاجتماعية (التدقيق ما بعد التشريع في القانون المتعلقة بالإسكان (اسكتلندا) لعام 2001)، لجنة العدل (التدقيق ما بعد التشريع في القانون المتعلقة بالحماية من سوء المعاملة (اسكتلندا) لعام 2001)، ولجنة الشؤون القروية وتغير المناخ والبيئة (مراجعة المسودة الثانية للتقرير المقدم من الحكومة الاسكتلندية بشأن المقترحات والسياسات الناشئة عن قانون تغير المناخ (اسكتلندا) لعام 2009). وبعيدا عن هذه التقارير المتعلقة بالتدقيق ما بعد التشريع، تجدر الإشارة إلى أن جزءا كبيرا من العمل الاعتيادي الذي تضطلع به اللجان في البرلمان الاسكتلندي يتضمن عناصر من التدقيق ما بعد التشريع، حتى لو لم يتم تصنيفه رسميا على هذا النحو، ولاسيما أن العديد من الاستفسارات التي تجريها اللجنة تشمل أحد عناصر التدقيق ما بعد التشريع، لأنها كثيرا ما تركز على التحسينات التي يمكن إدخالها على الإطار التشريعي في مجال سياسي معين.

وفي الفترة الممتدة بين 2012-2013، أجرت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة التابعة للبرلمان الاسكتلندي تحقيقا في التدقيق ما بعد التشريع¹⁴.

عند وضع سياسة للتدقيق ما بعد التشريع من أجل البرلمان الاسكتلندي، حددت اللجنة أنه ينبغي أولاً أن تتبع اللجان نهجا مرنا لإزاء التدقيق ما بعد التشريع، بالنظر إلى أن التدقيق قد يختلف من دراسة الأحكام التقنية الصغيرة في التشريعات الثانوية إلى مراجعات السياسات الرئيسية. ثانيا، كان هناك توافق في الآراء على أنه ينبغي للجان أن تعطي الأولوية للتشريعات التي ينبغي أن تخضع للمراجعة، بدلا من محاولة التدقيق في عدد كبير من التشريعات. ثالثا، اقترح أن يشمل التدقيق ما بعد التشريع تحليل التشريع الثانوي وكذلك التشريع الأساسي.

وقد جرى التسليم أيضا بأن إحدى التحديات الرئيسية التي تواجهها لجان البرلمان الاسكتلندي هو إعطاء الأولوية للتشريع الذي قد يكون مناسباً للتدقيق بعد التشريع. هناك حاجة إلى تحديد الأولويات لأنه ليس كل قانون يقتضي التدقيق ما بعد التشريع. وهناك حاجة أيضا إلى تحديد الأولويات بسبب القيود في الوقت والموارد المتاحة أمام اللجان للقيام بهذا العمل.

ونظرت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة في عدة خيارات لكيفية إعطاء اللجان الأولوية لتحديد التشريعات التي ينبغي أن تخضع للمراجعة. ومن بين الاقتراحات التي طرحتها إنشاء لجنة مكلفة بالتدقيق ما بعد التشريع. لكن لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة خلصت إلى أن هذا قد لا يكون أفضل سبيل للمضي قدما، حيث يمكن أن يكون هناك احتمال مضاعفة الجهود إذا ما تولت لجنة مخصصة أمر المسائل التي تدخل ضمن اختصاص لجنة موضوعية. كما قد تفتقر إلى الخبرة المتخصصة للقيام بذلك. وقد تشعر اللجنة المخصصة بالحاجة إلى إعادة فتح المناقشات المتعلقة بالسياسات، نظرا إلى أنه لم يكن لها دور أثناء إقرار مشروع القانون الأصلي. و للجنة أيضا شكوك حول اتباع نهج رفعت في إطاره لجنة مخصصة للتدقيق ما بعد التشريع توصيات إلى لجنة موضوعية حول أي من التشريعات تستدعي تدقيقا ما بعد التشريع. وقد لا تكون اللجان الموضوعية منفتحة بشكل خاص على لجنة أخرى تسعى إلى تحديد أولويات عملها، وهناك خطر إخفاق كلا اللجنتين في تأدية مهمتهما الخاصة المتمثلة في إجراء التدقيق ما بعد التشريع.

وذهب اقتراح آخر اعتبرته اللجنة إلى أن الحكومة الاسكتلندية يمكنها أن تبلغ البرلمان بصورة منتظمة حول سير تنفيذ التشريعات. ويمكن أن يكون هذا التقرير نتيجة مراجعة داخلية من جانب الحكومة الاسكتلندية أو تقرير بحثي مستقل. ويمكن للجان أن تدرس هذه التقارير وأن تعطي الأولوية للتشريع الذي يتعين التدقيق فيه.

وفي ذلك الوقت، ذكرت اللجنة أنها ليست مقتنعة بالأسس الموضوعية لهذا الاقتراح، وأنه من الأفضل للبرلمان أن يسيطر على ترتيباته الخاصة بالتدقيق التشريعي، بدلا من أن ينظر إلى الحكومة على أنها الرائدة.

وكبدل لهذه المقترحات، ترى اللجنة أنه قد يكون من المفيد التركيز على تحديد نقاط الانطلاق التي قد تدفع اللجان إلى إجراء التدقيق ما بعد التشريع. وتتباين العوامل التي قد تدفع لإجراء التدقيق ما بعد التشريع وتوقيت اتخاذ القرارات لإجراء هذا التدقيق. في حالة قانون الإسكان (اسكتلندا)، فقد تم تحديده خلال إقرار مشروع القانون، وتم التكليف بالبحث لبدء التدقيق في تلك المرحلة المبكرة. وفي حالة لجنة الحكم المحلي والنقل، نشأ الاقتراح عندما كانت اللجنة تدرس برنامج عملها. وكان الموضوع موضع قلق بالنسبة للهيئات المكونة وموضع اهتمام بالنسبة للأعضاء.

وقد تمت الإشارة في استنتاجات اللجنة إلى نهج مثير للاهتمام ومفيد يتمثل في مبدأ "نقاط الانطلاق" التي قد تدفع اللجان إلى إجراء التدقيق ما بعد التشريع¹⁵.

- خانة 4: نقاط انطلاق محتملة لبدء التدقيق ما بعد التشريع في البرلمان الاسكتلندي
- رفع دفوعات إلى لجنة معينة من قبل الأفراد أو المنظمات تفيد أن إحدى التشريعات تحتاج إلى مراجعة بسبب تأثير معين للسياسة. وكجزء من هذه المراجعة، يمكن للجان التدقيق في كيفية استجابة الحكومة الاسكتلندية لجميع شواغل.
 - الدعايات في وسائل الإعلام التي تشير إلى أن هناك حاجة للتدقيق بعد التشريع.
 - تعليق أعضاء السلطة القضائية على أنه ينبغي إعادة النظر في تشريع معين.
 - تقديم عريضة تدعو إلى مراجعة التشريعات الحالية في موضوع معين.
 - تحقيق لجنة في قضية تشمل دراسة التشريعات الحالية.
 - إدراج بند الانقضاء أو فترة المراجعة القانونية في تشريع يقضي بإعادة النظر فيه من قبل البرلمان.
 - إقرار مشروع قانون يتضمن شرطا يستدعي من الحكومة الاسكتلندية تقديم تقرير إلى البرلمان بشأن حكم معين.
 - تقرير اللجان إجراء تدقيق منتظم لتنفيذ إحدى التشريعات (على سبيل المثال قانون تغير المناخ).

ترى لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة أن نقاط الانطلاق مثل المذكورة في الخانة أعلاه ستساعد اللجنة على تحديد أي من تشريعات ينبغي أن تخضع للتدقيق بعد التشريع، من بين العديد من التشريعات التي تم سنّها.

وبناء عليه أوصت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة بأن تنظر اللجان في كيفية استخدام هذه النقاط بطريقة منظمة لدفعها إلى إجراء التدقيق ما بعد التشريع. ويتمثل أحد الخيارات في أن تدرج اللجان بندا منتظما في جداول أعمالها أو أثناء مناقشة برنامج العمل ينص على تقرير ما إذا كان ينبغي إجراء تدقيق ما بعد التشريع. ويمكن إعداد ورقة مرافقة هذه المناقشة التي حددت أي من المحفزات (مثل عريضة أو دفوعات من أصحاب المصلحة) قد يدفع لجنة لإجراء التدقيق ما بعد التشريع.

عمليا، لا تستخدم نقاط الانطلاق بشكل رسمي. ولا تزال تشكل هذه الدعوة نداء واجب لتقرير ما إذا كان ينبغي بدء التدقيق ما بعد التشريع أم لا. ولا توجد آلية تلقائية للقيام بالتدقيق ما بعد التشريع عندما يتم التوصل إلى أحد نقاط الانطلاق.

واقترحت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة أيضا أنه يمكن للجان أن تكون سبابة في التماس وجهات النظر بشأن ما ينبغي القيام به في مرحلة التدقيق ما بعد التشريع. على سبيل المثال، يمكن للجان أن تستشير أصحاب المصلحة على أساس منتظم فيما يتعلق بما إذا كانت هناك حاجة للتدقيق ما بعد التشريع وما هي المجالات التي ينبغي مراجعتها. وثمة هناك خيار آخر يتمثل في إنشاء لجنة لـ "تكليف" هيئة ذات خبرة في مجال معين لتقديم تقارير بشأن الخيارات الممكنة للتدقيق ما بعد التشريع في نطاق اختصاصها.

وبشكل مثير للاهتمام عدلت لجنة المعايير والإجراءات والتعيينات العامة سنة 2016 موقفها بشأن ما إذا كان ينبغي للحكومة الاسكتلندية تقديم تقارير منتظمة إلى البرلمان عن كيفية سير تطبيق التشريع عمليا. وحتى ذلك الوقت، قد ذكرت اللجنة أنها ليست مقتنعة بالأسس الموضوعية لهذا الاقتراح.

مع ذلك، أوصت اللجنة، في تقريرها الصادر في يناير 2016 حول إصلاح اللجنة، بأن تطلب الحكومة الاسكتلندية، في غضون ثلاث إلى خمس سنوات من الموافقة الملكية، نشر تقرير حول التدقيق ما بعد التشريع عن تنفيذ كل قانون من قوانين البرلمان الاسكتلندي. ولم ترد الحكومة الاسكتلندية بعد على هذه التوصية.

وفي شتبر 2016، تم توسيع نطاق اختصاص لجنة التدقيق العام، وأصبحت تسمى الآن لجنة التدقيق العام و التدقيق ما بعد التشريع¹⁶. ويتمثل دورها في التدقيق في الحكومة الاسكتلندية فيما يتعلق بما يلي:

- النظر في المشاكل الناشئة عن مراجعة حسابات الحكومة الاسكتلندية وحسابات الهيئات العامة؛
- التدقيق في الأداء المالي للحكومة الاسكتلندية والهيئات العامة؛
- دراسة الاقتصاد ونجاعة وفعالية القطاع العام.
- النظر في مشاكل الحكامة والمشاكل المالية الأخرى التي أثرت في تقارير المراجع العام للحسابات لاسكتلندا
- التدقيق ما بعد التشريع.

وفي حين أن اللجان الأخرى لا تزال لديها إمكانية تحليل تنفيذ التشريعات، فإنه من المهم اتخاذ قرار هام للمضي قدما في منهجة ممارسة التدقيق ما بعد التشريع لإسناد مسؤولية واضحة لإحدى اللجان الدائمة.

واتخذت لجنة التدقيق العام والتدقيق ما بعد التشريع نهجا نموذجيا، بإجراء تحقيق بشأن مبادرة الغش الوطنية، تتعلق بقوانين مختارة في إطار نظام العدالة الجنائية تتعلق بمسائل الغش. وسيقوم النهج التجريبي بإعطاء أعضاء لجنة التدقيق العام والتدقيق ما بعد التشريع فكرة حول السياسات الرامية إلى تطوير التدقيق ما بعد التشريع في المستقبل.

يتناول هذا الفصل إجراء التدقيق ما بعد التشريع في برلمانات كل من بلجيكا، وكندا، والهند، وإندونيسيا، ولبنان، ومونتينيغرو، وباكستان، وجنوب أفريقيا، وسويسرا. ويبرز أهم ممارسة في كل بلد، لكن هذا لا يعني أن هذه الممارسة لا وجود لها في بلدان أخرى. فعلى سبيل المثال، يسلط القسم المتعلق بكندا الضوء على تطبيق بنود الانقضاء في التشريع الكندي، على الرغم من أن هذه الممارسة لا تقتصر على كندا فقط.

4.1. بلجيكا: التدقيق ما بعد التشريع المدفوع بالعرائض، محكمة التحكيم والمدعي العام

في عام 2007، أنشأ البرلمان الفيدرالي البلجيكي لجنة برلمانية مكلفة بالتقييم بعد التشريع تعمل بمقتضى قانون عام 2007 المتعلق باللجنة وكذلك النظام الأساسي للجنة نفسها.

وتشكل اللجنة لجنة برلمانية مشتركة تتألف من 22 عضواً من 11 عضواً في مجلس العموم و 11 عضواً في مجلس الشيوخ¹⁷. وقد تم تحديد ثلاث نقاط انطلاق من شأنها دفع اللجنة للنظر في أحد التشريعات.

أولاً، قد تتوصل اللجنة بالتماس يسلط الضوء على المشاكل الناشئة عن تنفيذ قانون محدد ساري المفعول لمدة ثلاث سنوات على الأقل. ويمكن أن ترتبط هذه المشاكل بما يلي: (أ) تعقيد نص التشريع، والفجوات المفترضة في التشريع، وعدم اتساق التشريع، والأخطاء في التشريع، وافتقار التشريع للوضوح والخصوصية، والتأويلات المتعددة اللاحقة الناشئة عن القانون، فضلاً عن قدم أو تناقض القانون؛ (ب) عندما لم يعد يعتبر القانون مناسباً لمعالجة القضايا التي أعد من أجلها (على الرغم من أن هذا الحكم غامض نوعاً ما).

ثانياً، يمكن أن يكون للقرارات الصادرة عن محكمة التحكيم / المحكمة الدستورية بشأن تطبيق تشريع محدد أثر على نظام سيادة القانون، وتسليط الضوء على قضايا محددة. ويمكن للجنة أن تقترح تعديلات على التشريعات السارية وذلك بإجماع الآراء.

ثالثاً، أن يقدم المدعي العام إلى البرلمان تقريراً سنوياً، والذي من بين تقارير أخرى، يسلط الضوء على المشاكل المتعلقة بتفسير أو إعمال قوانين محددة. وإجماع الآراء، يمكن للجنة أن تقترح تعديلات على التشريعات السارية.

كثيراً ما يتم التطرق في مراجعة أحكام محكمة التحكيم / المحكمة الدستورية والتقرير السنوي للمدعي العام إلى اختصاصات اللجنة الدائمة المكلفة بالعدل والشؤون الداخلية. ولذلك فإن اللجنة المعنية بتقييم التشريعات سيكون عليها توشي الحذر عند معالجة هذه المسائل بنفسها. علاوة على ذلك، فإن قلة من أعضاء لجنة التقييم التشريعي لديهم المعرفة المتخصصة بالنظام القضائي كما هو الحال بالنسبة لأعضاء اللجان الدائمة. ومن الناحية العملية، ستركز لجنة التقييم التشريعي بالتالي على المجال الأول، وهي العرائض المقدمة من قبل أصحاب المصلحة الخارجيين.

يمكن لأي وزارة أو إدارة أو مكتب رسمي في البلد، و المواطنين الأفراد، والأشخاص الاعتباريين، وأعضاء البرلمان الآخرين تقديم العرائض. في الواقع، تأتي معظم العرائض من مواطنين يشكون من جوانب محددة في القانون. ولحد الآن لم تقدم منظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية أية التماسات إلى اللجنة بشأن تقييم التشريعات.

و يورد قانون عام 2007 الذي أحدثت بمقتضاه اللجنة أنها ستعطي الأولوية للعرائض التي تتناول التشريع المتعلق بالسير السليم لنظام سيادة القانون والتشريع الذي يثقل تطبيقه إدارياً كاهل المواطنين أو الشركات.

وتقوم إدارة البرلمان بتحليل مضمون الموضوع الذي اشتكى منه مقدم العريضة، وتقدم تقريراً إلى اللجنة يتضمن توصية بإمكانية مراجعة التشريع وإجراءات متابعة أخرى وإخطار مقدم العريضة.

استناداً إلى تحليل اللجنة، يمكن اقتراح القيام بمراجعة للتشريع، لكن فقط إذا أوصى به جميع أعضاء اللجنة بتوافق الآراء. ويضع هذا الشرط معظم القضايا السياسية الحساسة خارج المعادلة؛ حيث يستلزم التوصل إلى توافق في الآراء بين الأحزاب الحاكمة وأحزاب المعارضة.

المبادئ التوجيهية للموظفين الداخليين المتعلقة بأعمال اللجنة: يتم حفظ الوثائق على الخادوم المشترك لمجلس العموم ومجلس الشيوخ؛ وهناك جداول استعراض للعرائض والمتابعات التي أجريت؛ ملف تحليلي لكل عريضة؛ النموذج الموحد الذي وضع للعرائض كما هو منصوص عليه في التشريع. لا تشكل بعض القضايا المذكورة في العرائض اختصاصات اتحادية، ولكنها تنتمي إلى اختصاصات المناطق والمجتمعات المحلية في بلجيكا. وفي هذه الحالة، يتم إخطار مقدم العريضة بذلك، أو يتم تقديم العريضة إلى برلمان (أو برلمانات) المناطق والمجتمعات.

الخانة 5: النظام الأساسي للجنة البرلمان البلجيكي المكلفة بالتقييم السابق للتشريع:

تتوفر اللجنة البرلمانية المعنية بالتقييم السابق للتشريع على نظام أساسي خاص بها. وفيما يلي بعض المشاكل المتعلقة بنظامها الأساسي:

- تضم اللجنة رئيسين مشاركين ونائبين للرئيسين المشاركين من كل مجلس برلمان
- تعقد الاجتماعات علنا ما لم يقرر خلاف ذلك
- يتحقق النصاب القانوني للقرار السليم بوجود نصف الأعضاء
- تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات بين كل مجموعة أعضاء من مجلس العموم ومجلس الشيوخ
- يمكن للجنة أن تطلب رأي أو مشورة اللجان الدائمة لدى مجلس العموم أو مجلس الشيوخ
- يمكن للجنة أن تطلب رأي أو مشورة الخبراء الخارجيين، والإدارات المعنية ومؤسسات الدولة
- يمكن للجنة تعيين "مقرر" أو أكثر لإعداد تقارير حول إجراءاتها
- ينبغي أن تتلقى اللجنة معلومات عن متابعة استنتاجاتها وتوصياتها
- تعد اللجنة تقريرا سنويا، يكون عبارة وثيقة عامة للبرلمان
- يحتفظ بمحاضر الجلسات لدى أمانة مجلس العموم ومجلس الشيوخ
- يتعين على مجلس العموم ومجلس الشيوخ العمل على توفير الموارد (البشرية والمالية) اللازمة ليسير عمل اللجنة على نحو سليم.

يتم من وقت لآخر إقرار تشريعات تشمل شرط التقييم، وغالبا ما يكون ذلك لأسباب سياسية، لإقناع جزء من الأحزاب الحاكمة أو المعارضة بدعم الموافقة على التشريعات رغم تحفظاتها. ومن المتوقع أحيانا تقييم التشريعات عندما تجري مراجعة مجال سياسي كبير، مثل ما حدث من أجل المراجعة الشاملة للقانون الجنائي.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أنه بعد الانتخابات الأخيرة التي أجريت عام 2014، لم يعاد إنشاء اللجنة المعنية بتقييم التشريعات لأسباب عدة¹⁸. أولا، لم يعد مجلس العموم يرغب في إشراك مجلس الشيوخ في اللجنة، وأعد تعديلات على قانون عام 2007 وفقا لذلك، على الرغم من أنها لم تتم الموافقة عليها بعد. وثانيا، تفتقر اللجنة إلى ميزانية مخصصة أو موارد بشرية إضافية. ولا يوجد موظفون متخصصون في تقييم التشريعات. ويبقى أن نرى إذا ما كان سيتم إعادة إنشاء اللجنة في الولاية البرلمانية المقبلة.

4.2. كندا: زوال التشريعات من أجل القيام بالتدقيق ما بعد التشريع

في حين تلتزم بلدان مختلفة بأحكام متنوعة تتعلق بالمراجعة القانونية أو بإجراءات مخصصة لمراجعة التشريعات، اعتمدت بعض البلدان أساليب مبتكرة لتحسين التدقيق في التشريعات.

ويبدو أن الأحكام القانونية التي تقتضي مراجعة التشريعات بعد فترة من الزمن تبدو شائعة إلى حد ما في القوانين الكندية على مستوى المقاطعات وعلى المستوى الفيدرالي¹⁹. وبالتالي، نجد من بين الطرق المتبعة في التدقيق ما بعد التشريع، مراجعة التشريعات التي ستكتب في التشريع الأصلي من خلال "بند الانقضاء". و يعد انقضاء التشريع مثلا حديث على سلطة تشريعية تعبر عن سلطتها من خلال تقييد سلطة الدولة في التصرف وإخضاعها لمزيد من الرقابة التشريعية.

في كندا، يتم بشكل عام إدراج بند الانقضاء في حكم قد ينص على جعل قانون اتحادي أو حكم تشريعي أو وكالة أو نشاط أو خدمة أو وظيفة أو برنامج معين ... إلخ مؤقتا. وبدلا من ذلك، يمكن أن يخضع هذا الحكم أو الوكالة، أو النشاط، إلخ، بموجب بند الانقضاء، للمراجعة، بغية جعله مؤقتا²⁰ إذا تبين من خلال مراجعته أنه لم يعد صالحا، أو لمواصلة إنفاذه، إذا تبين من المراجعة أنه لا يزال صالحا.

تستخدم بنود المراجعة / الانقضاء عندما يراد بوضوح أن تكون الأحكام التي تم سنها مؤقتة (زائلة) أو عندما يريد البرلمان إعادة النظر في النهج التشريعي بعد فترة من الوقت لإجراء أي تغييرات ضرورية. فعلى سبيل المثال، توجد أحكام الانقضاء في معظم قوانين المؤسسات المالية لأنه من المعتقد عموما أن التطور السريع للقطاع المالي وممارساته المختلفة يقتضي مراجعة التشريعات وتحديثها بانتظام.

كما أنها تستخدم عندما يتم تصميم مخطط تشريعي جديد تماما، وعندما يستعص التنبؤ بآثار التشريع الجديد. وفي حالات كهذه، كثيرا ما يحدد في قرار مجلس الوزراء أن التشريع المقترح سيضم أحكاما تتعلق بالمراجعة. وفي بعض الأحيان، تضاف هذه الأحكام أيضا بسبب التقارير التي تقدم إلى اللجنة البرلمانية حيث تتم دراسة كل بند على حدة من مشروع القانون. على سبيل المثال، قد يعترض بعض أصحاب المصلحة على التشريع إذا لم يكن هناك التزام بإعادة تقييم تطبيقه على مر السنين. وهكذا قد تتم إضافة أحكام المراجعة كحل توفيقى لاعتماد مشروع القانون.

كما توجد التشريعات ذات الانقضاء التدريجي في معظم الولايات القضائية الأخرى الشبيهة بوستمنستر، بما في ذلك الولايات المتحدة.

4.3. الهند: دور لجنة القانون والتأكيدات الحكومية

الهند جمهورية لديها نظام برلماني متعدد الأحزاب مع برلمان يتألف من مجلسين استنادا إلى نموذج ويستمنستر. ويوجد في مجلس الشيوخ (راجيا سابها) 245 مقعدا في حين يضم مجلس الشعب (لوك سابها) 545 مقعدا.

يتحمل مجلس الشعب المسؤولية الحصرية عن مجالين. وينص الدستور على أن مجلس الوزراء مسؤول بصورة جماعية أمام مجلس الشعب. علاوة على ذلك، يحتفظ مجلس الشعب بالأولوية حيال المسائل المالية. وفيما يخص مسائل أخرى، يتمتع كلا المجلسين بحقوق متساوية. حيث بإمكان كليهما اقتراح مشاريع القوانين، ولكل منهما الحق في تعديل مشاريع قوانين الأخر. كل مشروع قانون باستثناء مشاريع قانون المالية يجب أن يخضع لقراءة أولى وثانية وثالثة في كلا المجلسين وأن يحصل على موافقة الرئيس.

إن الطريقة التي قد تطور بها الهيكل التنظيمي للجنة في البرلمان الهندي تختلف أيضا عن العديد من البرلمانات. بدلا من أن يكون لكل مجلس هيكل تنظيمي كامل للجان، فإن معظم هيكل اللجان الدائمة في الهند مشتركة، مما يخفف وطأة العمل ويعزز التفاهم وروح الجماعة والتعاون بين أعضاء المجلسين.

تتألف لجنة التقديرات بالكامل من أعضاء من مجلس الشعب. إلا أن لجنة الحسابات العامة تضم أعضاء من كلا المجلسين، ويترأسها عضو في المعارضة. وتتمثل مهمتها الرئيسية في دراسة تقرير المراقب المالي والمراجع العام للحسابات. بالإضافة إلى ذلك، قسم المجلسان المسؤولية على اللجان الدائمة ذات الصلة بالإدارة. وبينما يتفاوت عدد هذه اللجان وفقا لعدد الوزارات في مجلس الوزراء فإن النسبة التي تقع ضمن اختصاص رئيس مجلس الدولة تبلغ حوالي ثلث المجموع، في حين أن النسبة المتبقية تقع ضمن اختصاص رئيس المجلس. ويتقلد أعضاء المجلسين مناصب في جميع اللجان الدائمة ذات الصلة بالإدارة، بغض النظر عن المجلس الذي له الاختصاص.

لا يوجد في الهند شرط إلزامي للتقييم البعدي للقوانين. وبالتالي، فإن صانعي السياسات ومسؤولي الوزارة ليس لديهم دليل منتظم على فعالية القانون. و يستخدم أعضاء البرلمان الوقائع والأدلة المقدمة من مصادر غير رسمية مثل الشركات والمنظمات غير الحكومية ومجموعات الدفاع للمحاجة لصالح أو ضد تعديل في القانون.

إلا أنه، قد شرعت حكومات مختلفة في التوجه شيئا فشيئا صوب تصميم قوانين أفضل مثل جعل التدقيق المسبق في مشاريع القوانين إلزاميا من خلال ردود الفعل العامة وتحديد القوانين التي يجب إلغاؤها²¹.

توجد آليات لمراجعة القوانين، وتقوم لجان مختلفة، مثل لجنة القانون، بإجراء مراجعات للتشريعات. وقد قدمت لجنة القانون 236 تقريرا منذ إحداثها في عام 1956. وتحدد اللجنة القوانين التي تتطلب التعديل أو الإلغاء. تقوم اللجنة، عند التحضير لمراجعة القوانين، بتعميم مشروع تحليلها على العموم، وتدعو إلى تقديم تعليقات. وتنظم حلقات دراسية وحلقات عمل في مختلف أنحاء البلاد لالتماس الآراء بشأن الاستراتيجيات المقترحة. مثلا، في سنة 2011، أصدرت اللجنة استبيانا على موقعها على الإنترنت لكي يرسل المواطنين تعليقاتهم على المادة 498 من قانون العقوبات الهندي لسنة 1860. وفي مارس 2011، شكلت وزارة المالية لجنة الإصلاحات التشريعية في القطاع المالي من أجل مراجعة التشريعات المالية الهندية، وهي مخولة أيضا لجمع الأدلة. وقد أنشئت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان قصد مراجعة الضمانات القانونية لحقوق الإنسان. وتجري هذه اللجنة مشاورات مع المنظمات غير الحكومية والخبراء في مجال حقوق

²⁰ عرض قدمه بات بارلو، المدير العام - كبير مستشاري السياسة والتوجيه الاستراتيجي للشؤون الهندية والشمالية، كندا، أعد في إطار برنامج التعاون التشريعي الكندي - الصيني الذي ينفذه المركز البرلماني بدعم من الوكالة الكندية للتنمية الدولية، 2008

الإنسان. في حين أنشئت اللجنة الثانية للإصلاحات الإدارية من أجل تجديد نظام الإدارة العامة. وراجعت اللجنة العديد من القوانين واستشارت العديد من أصحاب المصلحة في إعداد تقاريرها.

بالإضافة إلى ذلك، تنظر اللجان الدائمة التابعة للبرلمان الهندي في العديد من المسائل المدرجة في جدول أعمالها، بما في ذلك الرقابة على السياسات والتدقيق ما بعد التشريع²². وتشمل أحدث تقارير اللجنة تقارير حول مراجعة قانون المجلس الطبي والقانون الوطني للأمن الغذائي²³.

وتتوفر الهند أيضا على لجنة التأكيدات الحكومية التي تقوم بمراقبة السياسات (بالمقارنة مع لجنة الحسابات العامة التي تقوم بالإشراف المالي)، والتي تقوم بشكل أو بآخر بمتابعة التزام الحكومة بتنفيذ التشريعات²⁴.

تدرس لجنة الحسابات العامة بنفسها تقارير المراقب المالي والمراجع العام للحسابات في الهند. وفي حين أن أعضاء لجنة الحسابات العامة غالبا ما يشكون من أن توصياتها لا يستجاب لها من قبل الوزارات، فإن لجنة الحسابات العامة نفسها لديها العديد من العناصر التي لا تسهم في القوة المؤسسية، مثل عضوية لجنة الحسابات العامة في فترات زمنية مختلفة (من سنة إلى ولاية برلمانية كاملة)، وإجراءات لجنة الحسابات العامة التي تحال على الرئيس للبت فيها، وعدم الاتساق في متابعة المواضيع المدرجة في جدول أعمال لجنة الحسابات العامة²⁵.

4.4. إندونيسيا: لجنة التشريع ومركز التدقيق ما بعد التشريع

بعد عقود من الاستبداد تحت قيادة أول رئيسين لإندونيسيا، سوكارنو (1945-1966) وسوهارتو (1967-1998)، مرت الدولة بإصلاح ديمقراطي ناجح منذ 1999. وإذا كان هناك في وقت سابق حرمان من الصحافة الحرة و حقوق الشعب في السياسة، فقد استرجعت حرية الصحافة وحرية إنشاء الأحزاب السياسية منذ عام 1999 و ما بعده. وشهدت الانتخابات العامة لسنة 1999 مشاركة 48 حزب سياسي، مما أدى إلى نشأة مجلس ممثلي الشعب جديد يسيطر عليه أعضاء من أحزاب سياسية جديدة من تأسيس و بقيادة أبرز الشخصيات الإصلاحية. وقد عدل الدستور أربع مرات خلال الفترة الممتدة بين 1999-2002 بهدف فصل السلط بوضوح بين العناصر المكونة للحكومة. وقد تم تحديد عناصر الضبط والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بشكل واضح. وأعيد منح سلطة التشريع، التي كان يتمتع بها الرئيس، إلى مجلس ممثلي الشعب 30. ولتأدية مهامه، منح مجلس ممثلي الشعب عدة حقوق وازنة للبحث والتحقيق وإعلان العرائض. وتم منح الأعضاء الأفراد حقوق الحصانة التي تحميهم من المتابعة القضائية بسبب التصريحات أو الإجراءات التي يقومون بها عند أدائهم لواجباتهم 31. و بهذا انتهى عصر السلطة التشريعية الشكلية في إندونيسيا.

²² <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/parliamentary-committees/subjects-selected-by-standing-committees-3451/>

²³ <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/report-summaries/committee-on-the-reform-of-the-indian-medical-council-act-1956-4412/>

²⁴ <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/report-summaries/cag-report-on-implementation-of-national-food-security-act-2013--4312/>

²⁵ http://164.100.47.193/lssccommittee/Government%20Assurances/16_Government_Assurances_37.pdf

السلطة التشريعية لمجلس ممثلي الشعب

- لتفعيل سلطته التشريعية، أنشأ مجلس ممثلي الشعب سنة 1999 لجنة دائمة معنية بالتشريع تسمى لجنة التشريع أو مجلس التشريع. وقد أنشئت اللجنة لأول مرة من خلال أحد القوانين التنظيمية في النظام الأساسي لمجلس ممثلي الشعب. غير أنه منذ عام 2004، أنشئت ونظمت جميع لجان مجلس ممثلي الشعب، بما في ذلك لجنة التشريع، بموجب قانون البرلمان، الذي تم مراجعته وتعديله كل خمس سنوات من قبل البرلمان الجديد. ولا ينظم هذا القانون البرلمان الوطني فحسب بل البرلمانات المحلية أيضا. وقد حدد القانون الأدوار التالية للجنة التشريع 32:
1. وضع مشروع خطة تشريعية وطنية، و خطة خمسية للتشريعات يتعين إقرارها خلال ولاية مجلس ممثلي الشعب التي مدتها خمس سنوات وتخطيط الأولويات السنوية لمجلس ممثلي الشعب؛
 2. تنسيق وضع اللامسات الأخيرة على جدول الأعمال التشريعي الوطني مع الحكومة ومجلس النواب الإقليميين؛
 3. مراجعة وصقل مفاهيم وصيغ مشاريع القوانين التي تقترحها اللجان وأعضاء البرلمان من أجل الامتثال للقانون المتعلق بعمليات صنع القوانين وملائمتها مع التشريعات القائمة والدستور؛
 4. النظر في فرص نجاح وإخفاق مشاريع القوانين التي تقترحها اللجان والأعضاء خارج جدول الأعمال التشريعي الوطني.
 5. مناقشة وتعديل وصقل مشاريع القوانين التي تعينها اللجنة التوجيهية لمجلس ممثلي الشعب؛
 6. رصد وتقييم التشريعات المنجزة (التدقيق ما بعد التشريع)؛
 7. صياغة وتقييم وتحسين جميع تنظيمات مجلس ممثلي الشعب؛
 8. مراقبة وتقييم مناقشات جميع مشاريع القوانين بين اللجان والحكومات بالتنسيق مع اللجان المعنية / اللجان الخاصة؛
 9. إجراء التنشئة الاجتماعية للجدول التشريعي الوطني؛
 10. إعداد تقرير أداء لجنة التشريع وجرى للمشاكل التشريعية في نهاية ولاية مجلس ممثلي الشعب كمدخلات لمجلس ممثلي الشعب القادم.

تضطلع لجنة التشريع بدور مركزي في عملية وضع القوانين، ولاسيما في تخطيط جدول الأعمال التشريعي الوطني، وصياغة مشاريع القوانين، وإجراء التدقيق ما بعد التشريع. وبغية توفير سياق لهذا، فإن عملية صنع القوانين في إندونيسيا تمر بخمس مراحل، وهي: التخطيط والصياغة والمناقشة والإقرار والنشر³³. و خلال هذه المراحل، تضطلع لجنة التشريع بأدوار رئيسية في التخطيط والصياغة. و فيما يخص المناقشة وإقرار التشريعات، لا يمكن للجنة التشريع أن تناقش التشريع إلا عندما تتلقى مهمة من اللجنة التوجيهية لمجلس ممثلي الشعب، التي عادة ما تحيل مشروع قانون معين إلى لجنة التشريع من أجل مناقشته لأن اللجنة المعنية بموضوع مشروع القانون تكون مثقلة.

في مرحلة التخطيط، تمثل لجنة التشريع مجلس ممثلي الشعب خلال المناقشة مع وزارة العدل وحقوق الإنسان، والتي تمثل الرئيس، لوضع جدول أعمال يتألف من خطوط وأسس منطقية للتشريعات التي يفرض سنها من قبل مجلس ممثلي الشعب والرئيس كشرط من شروط عملهم. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على لجنة التشريع والحكومة الاتفاق على أولوية التشريع السنوي، حيث يتعين وضع الخطة التشريعية الخمسية بالإشارة إلى خطة التنمية طويلة المدى وخطة التنمية متوسطة المدى للرئيس. وعادة ما يتم استخدام نتائج التدقيق ما بعد التشريع من قبل لجنة التشريع كمدخلات في مرحلة التخطيط هذه.

في مرحلة الصياغة، تقوم لجنة التشريع بمراجعة وتنقيح جميع مشاريع القوانين التي تقترحها اللجان أو الأعضاء. ويعرض مشروع القانون المنقح خلال الجلسة العامة، ثم تحيله اللجنة التوجيهية إلى اللجان المعنية بالموضوع من أجل المناقشة. وبعد أن تتوصل اللجان المعنية بالموضوع ونظيراتها الحكومية إلى اتفاقات بشأن جميع القضايا المطروحة للنقاش في مشاريع القوانين، عندها تعرض اللجان المعنية والوزارات الحكومية المعنية مشاريع قوانينها النهائية في الجلسة العامة للموافقة عليها. ويتعين على الرئيس أن يوقع في غضون 30 يوما كحد أقصى على مشاريع القوانين التي تم إقرارها كقوانين ويجب على أمانة الدولة إصدارها.

دور التدقيق ما بعد التشريع في مجلس ممثلي الشعب

كما سبق التوضيح، تضطلع لجنة التشريع بالتدقيق ما بعد التشريع. وتتركز خلال إجراءه على ثلاثة أمور: (1) مراقبة ما إذا كانت الحكومة قد سنت القوانين التنفيذية أم لا، (2) مراقبة ما إذا كان القانون قد عورض في المحكمة الدستورية (3) تقييم مدى تطبيق القانون من قبل الهيئات التنفيذية وتأثير القوانين على الشعب.

تستخدم لجنة التشريع نتائج التدقيق ما بعد التشريع لثلاثة أمور: (1) كمدخلات لتخطيط جدول الأعمال التشريعي الوطني، (2) كمواضع للدفاع عن القوانين التي تم الطعن فيها في المحكمة الدستورية أو تحسينها على النحو الذي تقرره المحكمة، و (3) كمدخلات للجنة المعنية بالموضوع التي توجهها إلى الهيئات التنفيذية أو القضائية ذات الصلة.

على الرغم من أن الدور الرئيسي للتدقيق ما بعد التشريع ما زال في يد لجنة التشريع، إلا أن هذه الأخيرة لا تستطيع متابعة النتائج التي توصلت إليها بعد التشريع بشكل مباشر عند توجيهها للسلطات التنفيذية أو القضائية. يجب على لجنة التشريع أن تحيل نتائج التدقيق ما بعد التشريع إلى اللجان المعنية بالموضوع، والتي سوف تستدعي بعد ذلك من الوزارات / الهيئات الحكومية أو الهيئات القضائية التي تقع ضمن اختصاصها القيام بالمزيد من الإجراءات. وتؤدي اللجان المعنية بالموضوع التابعة لمجلس ممثلي الشعب ثلاث وظائف: (1) اقتراح ومناقشة التشريعات مع نظيراتها الحكومية ضمن نطاق اختصاصها، (2) مناقشة الميزانية التي يقترحها نظرائها التنفيذيون، (3) الرقابة على نظيراتها الحكومية. وتشمل وظيفة الرقابة التي تضطلع بها اللجان المعنية ثلاثة مجالات هي:

- الإشراف على تنفيذ القوانين، بما في ذلك القانون المتعلق بالميزانية الوطنية و قوانينه التنفيذية وفقا لاختصاصها (التدقيق ما بعد التشريع)؛
- متابعة نتائج التدقيق التي يقوم بها المجلس الوطني للتدقيق داخل ولاياته القضائية.
- مراقبة فعالية السياسات الحكومية.

ويؤذن للجان المعنية التابعة لمجلس ممثلي الشعب و لجنة التشريع خلال أداء مهامها المتعلقة بالتدقيق ما بعد التشريع، باتباع أربعة سبل: (1) عقد اجتماعات عمل مع الحكومة يمثلها الوزراء أو رؤساء الهيئات؛ (2) عقد جلسة استماع مع المسؤولين الحكوميين؛ (3) عقد جلسة استماع علنية مع خبراء أو أكاديميين أو أصحاب المصلحة المعنيين بالأمر؛ (4) إجراء زيارات عمل / ميدانية.

موظفو دعم التدقيق التشريعي

يتوفر مجلس ممثلي الشعب على هئتين داعمتين لدعم لجان وأعضائه خلال تأديتهم لمهامهم، وهما: الأمانة العامة التي تقدم الدعم الإداري والمالي ووكالة دعم الخبراء البرلمانية التي توفر الدعم المهني والتقني. وتدير وكالة دعم الخبراء البرلمانية خمسة مراكز تجمع بين موظفين من الخدمة المدنية وموظفين متعاقدين في مجلس النواب. ويشمل طاقم موظفي وكالة دعم الخبراء البرلمانية باحثين ومحللين للميزانية ومحللين قانونيين وصانعي القوانين.

ولغرض القيام بالتدقيق ما بعد التشريع، أنشأت وكالة دعم الخبراء البرلمانية مركزا للتدقيق بعد التشريع يضم حاليا 17 محلل قانوني. وينجز مركز التدقيق ما بعد التشريع أعماله استجابة لطلب لجنة التشريع واللجان المعنية. علاوة على ذلك، يضع مركز التدقيق ما بعد التشريع أيضا خططا سنوية لأعمال التدقيق ما بعد التشريع، ولا سيما لرصد وتقييم القوانين التي تسترعي انتباهها وطنيا، والقوانين التي لها تأثير كبير على الميزانية الوطنية، والقوانين التي يعارضها العموم في المحكمة الدستورية. وبالإضافة إلى جمع واستخلاص البيانات والتحليل عبر التدقيق في بعض القوانين من مركز التدقيق ما بعد التشريع، يعين رئيس لجنة التشريع أيضا في كثير من الأحيان موظفيه الخبراء لتحليل التدقيق ما بعد التشريع. وخلال السنوات الخمسة عشر الماضية، تلقى فريق الخبراء الاستشاريين دعما متواصلا من 10 إلى 15 موظف خبير.

ويلزم بذل المزيد من الجهود على مستوى إقامة علاقات عمل بين اللجان ومركز التدقيق ما بعد التشريع و بتوفير التوجيه للموظفين من خلال دليل الموظفين بشأن التدقيق ما بعد التشريع.

ومن الجدير بالذكر أنه في إندونيسيا فقط يحق للنواب إرسال طلبات رسمية لمختلف مؤسسات الدولة الأخرى للحصول على معلومات، على عكس البرلمان السويسري حيث يمكن لموظفي البرلمان طلب المعلومات وإرسال رسائل إلى مؤسسات الدولة الأخرى.

4.5. لبنان: لجنة برلمانية مختصة في التدقيق ما بعد التشريع

تجرى متابعة تنفيذ التشريع من قبل البرلمان اللبناني، أولاً، في شكل الرقابة البرلمانية على الوزراء المختصين، من خلال استجوابات وتحقيقات، أو من خلال جلسات استماع علنية. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأن القوانين تتضمن الأحكام الرئيسية والقواعد العامة وتترك التفاصيل أو المسائل العملية للسلطة التنفيذية من خلال مراسيم عادية أو مراسيم يصدرها مجلس الوزراء أو بموجب قرارات وزارية صادرة عن وزير أو أكثر حسب الاختصاص. تنص معظم القوانين في أحكامها النهائية على أن تفاصيل تنفيذ هذا القانون تحدد بموجب مراسيم يصدرها مجلس الوزراء. وقد تنص بعض القوانين المعينة على أن المسائل التطبيقية لا تشكل جزءاً من اختصاص السلطة التشريعية، أو قضايا تتطلب إجراء تغييرات وإضافات متتالية تحتاج إلى تعديل مستمر. ولذلك، يمنح البرلمان الحكومة أو الوزير المختص الحق في القيام بذلك بمرسوم أو قرار.

المواعيد النهائية لتنفيذ القوانين في لبنان

معظم القوانين في لبنان لا تحدد موعداً نهائياً للحكومة لإصدار نصوص تنظيمية وتشير فقط إلى إصدار النص التنفيذي، على سبيل المثال، المادة 44 (الفقرة د) من قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (رقم 220 / 200) تنص على "تشكيل لجنة مشتركة تمثل المؤسسات العامة والخاصة المعنية بالنقل، وأن تسمى هذه اللجنة" لجنة تنقل ذوي الإعاقات " تتمثل مهمتها في دراسة و تحديد كل ما يمكن أن ييسر تنقل الأشخاص ذوي الإعاقات ، ويرأسها المدير العام لوزارة النقل وأن تضم عضواً واحداً من ذوي الإعاقة من أعضاء الجمعية الوطنية ".

وينص نص آخر على أن تصدر وزارة الصحة العامة، في أقرب وقت ممكن بعد إصدار هذا القانون، قراراً يحدد هذه المؤهلات ويدمجها كجزء من شروط وأحكام الحصول على تصريح من وزارة الصحة العامة (الفقرة ب) من المادة 30 من نفس القانون).

لا تحدد هذه النصوص أي موعد نهائي لإصدار المراسيم أو القرارات التنظيمية أو القرارات التنفيذية، ولذلك قد تتخذ الحكومة كذريعة عدم وجود مواد ملزمة قانوناً لاعتماد هذه النصوص. وينطبق ذلك أيضاً على وجود مهلة محددة في صلب التشريع، كما هو منصوص عليها في المادة 16 من قانون تنفيذ الجزاءات (المادة 463 بتاريخ 2002/9/17) التي أشارت إلى ما يلي: "تحدد آلية تنفيذ تخفيف العقوبة بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير العدل، في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ ".

وعلى الرغم من الإشارة الواضحة والدقيقة لهذا الموعد النهائي، فإنه لم يكن ملزماً بما فيه الكفاية للسلطة التنفيذية، والتي اعتبرتته، عن طريق الخطأ، مجرد موعد نهائي لحث الحكومة على التقيد به بكل بساطة، دون التزام هذه الأخيرة بأي مهلة في إصدار هذا المرسوم.

والدليل على ذلك هو أن المرسوم المذكور في هذه المادة لم يصدر إلا بعد مرور أربع سنوات من دخول هذا القانون حيز التنفيذ؛ بتاريخ 2006/5/6، المرسوم رقم 16910 قصد تحديد آلية تنفيذ القانون رقم 463 بتاريخ 2002/9/17 المتعلق بتنفيذ العقوبات.

ويمكن للسلطة التنفيذية أن تكون على عجلة لتنفيذ أحكام قانون معين بسبب الإيرادات المالية أو الفوائد المتوقعة من التعجيل بتنفيذها. وهي بذلك تكون تعد المراسيم التنفيذية المتعلقة بهذا القانون حتى قبل الشروع في التصويت في البرلمان.

وبمجرد نشر هذا القانون، تصدر معه النصوص التنفيذية (المراسيم والقرارات) من أجل الاستفادة من عامل الوقت. وهذا غالبا ما يحدث في القوانين الضريبية والمالية. على سبيل المثال، أصدر البرلمان بتاريخ 2001/12/14 قانون ضريبة القيمة المضافة (رقم 379) الذي يتألف من 63 مادة. وتعهدت الحكومة على الفور بإصدار عدد كبير من المراسيم التنفيذية لهذا القانون، بعد أربعين يوما من تاريخ بدء النفاذ (53 مرسوما ومقررا).

اللجنة البرلمانية المكلفة بتتبع تنفيذ القوانين

إن فكرة إنشاء لجنة لمتابعة القوانين التي لم تصدر لها نصوص تنفيذية بعد في حين أن هذه النصوص تحدد بوضوح عدم تنفيذ بعض القوانين مثل قانون تنظيم قطاع الكهرباء، و قانون الطيران المدني والإدارة، وقانون سلامة الطيران، وقانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، هي كلها القوانين صدرت قبل عشر سنوات أو حتى أكثر. وقد وضعت قائمة تضم خمسة قوانين للمتابعة.

وقد تحدث بعض أعضاء البرلمان مع رئيس البرلمان السيد نبیه بري ليقترحوا عليه تشكيل لجنة خاصة. ووافق السيد بري على الاقتراح وأصدر قرارا بشأن تشكيل اللجنة في سبتمبر 2014²⁶. وفي الجلسة الأولى لهذه اللجنة، عهد إلى بعض الموظفين بمهمة إعداد دراسة للقوانين غير المنفذة، وكان عددها أكبر بكثير من المتوقع؛ وحاليا هناك 34 قانونا.

ونظرا لأن اللجنة ليست لجنة دائمة، فإنها تضم موظفين بدوام جزئي؛ موظفان رئيسان يساعدان اللجنة على تنظيم اجتماعاتها وعملها: كاتب ضبط: يساعد في التحضير للاجتماعات للجنة بما في ذلك دعوة أعضاء البرلمان والوزارات، والتواصل مع الوزارات والإدارات والبرلمانيين، وكتابة محاضر الاجتماعات. و مدير عام / مستشار أول في البرلمان: يقدم الدعم للجنة من خلال إعداد قائمة مشاريع القوانين التي لم تنفذ بعد وتحديث القائمة بإضافة مشاريع القوانين الجديدة التي تم إقرارها / تقسيم مشاريع القوانين حسب الوزارة المعنية (على سبيل المثال: قائمة مشاريع القوانين المتعلقة بوزارة الصحة؛ مشاريع القوانين المتعلقة بوزارة الأشغال العامة).

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الإدارة البرلمانية تقوم، بعد عقد كل دورة تشريعية، بوضع قائمة بالقوانين التي تتطلب مراسيم أو قرارات تنفيذية. ويتم في هذه القائمة إدراج نصوص المواد القانونية التي تتطلب اعتماد آليات تنفيذية، وتوزع هذه القائمة على النواب بعد حوالي شهرين من تاريخ اعتماد هذه القوانين، حتى يتسنى لهم الإطلاع عليها وأن يطلبوا من الحكومة تنفيذ ما كان متوقعا من قبل هذه التشريعات فيما يتعلق بمشاكل بالتنفيذ.

الهدف من إنشاء اللجنة

تتمثل الغاية الرئيسية من إنشاء لجنة معينة في التمكن من التواصل مباشرة مع الوزراء المعنيين بتنفيذ التشريع. والهدف الرئيسي من إحداث هذه اللجنة هو مراقبة الوزراء ومتابعة أعمالهم وحثهم على تطبيق القوانين. وكانت هذه المبادرة حاسمة بالنسبة للبرلمان نظرا لأن دورة المساءلة لم تعقد بصورة منتظمة وفعالة بسبب الظروف السياسية، ولا توجد طرق للمعاقبة على التقصير من جانب الحكومة في هذا الصدد، إلا من خلال البرلمان عن طريق التشكيك في درجة الثقة أو باستجواب أي وزير لا يطبق القوانين. لكن هذا غير قابل للتحقيق حاليا بسبب الوضع السياسي المتأزم. و سعى البرلمان من خلال هذه المبادرة، إلى لعب دوره الأساسي من خلال الحفاظ على شبكة الأمان التي تتلائم مع واقع مجتمعه والعمل على حفظ مصالح جميع المواطنين، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع التناقضات والتوفيق بين جميع التوجهات. في الواقع يمثل عضو البرلمان الشعب بأكمله في الدستور اللبناني، وبالتالي عليه أن يحافظ على مصالح جميع المواطنين.

²⁶ قد شكلت هذه اللجنة بقرار من رئيس البرلمان نبیه بري في أيلول / سبتمبر 2014، وشملت ممثلين عن جميع التكتلات، على النحو التالي: النائب ياسين جابر (المنسق)، النواب: مروان حمادة، فريد الخازن، محمد كابانو، علي فياض، جوزيف المعلوف، سامر سعادة.

ويجب أن نعترف بأن عمل هذه اللجنة لا يتناقض على الإطلاق مع حق أي عضو في البرلمان في ممارسة دوره الرقابي من خلال تقديم الأسئلة والاستجواب وطلب تشكيل لجان برلمانية قائمة بالتحقيق. هذه اللجنة ليست ملزمة بموعد نهائي، على الرغم من أنها ليست واحدة من اللجان البرلمانية الدائمة، بل هي لجنة تشكل عادة بقرار من رئيس البرلمان خصيصاً لمتابعة قضية معينة و تحل بنهاية الولاية البرلمانية ولكن يمكن أن تستمر إذا استمر الوضع الذي أنشئت من أجله.

منهجية عمل اللجنة

تتمثل منهجية عمل اللجنة في عقد اجتماعات مع الوزراء المعنيين بتنفيذ القوانين المتعلقة بوزارتهم، بالإضافة إلى التعاون مع المواطنين والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وتقوم بمتابعة القوانين التي لم تصدر بشأنها نصوص تنفيذية أو التي صدرت بشأنها هذه النصوص ولكن لم يتم تعيين أعضاء الهيئات التأسيسية، مثل الجمعية العامة للطيران المدني واللجنة التنظيمية قطاع الكهرباء. ومن الناحية العملية، لم تدخل هذه القوانين حيز التنفيذ بعد، لأن المراسيم التنفيذية لم تصدر بعد، أو بعبارة أخرى، فإن بعض الوزراء يعيقونها أو يعرقلون تنفيذها.

إنجازات اللجنة

مما لا شك فيه أن إجراءات المتابعة التي اضطلعت بها اللجنة من خلال الاجتماعات المتعاقبة مع الوزراء أدت عملياً إلى اعتماد بعض النصوص التنظيمية والتنفيذية لعدد محدود من القوانين التي لا تزال معلقة لأسباب سياسية أو بسبب الروتين و العوائق البيروقراطية في الإدارات العامة. ونتيجة لذلك، صدرت العديد من النصوص التنفيذية لعدد من القوانين ومنها: المرسوم رقم 4067 الصادر بتاريخ 2016/9/26 المتعلق بتحديد التعويضات المخصصة لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الجمعية اللبنانية للسلامة الغذائية، والمرسومين 42 و 43 الصادران بتاريخ 2017/1/19 (يتعلق الأول بتقسيم مياه البحر الخاضعة لولاية الدولة اللبنانية إلى كتل، والثاني يتعلق بمرجعية تراخيص التجوال في المناطق البحرية ونموذج اتفاقية الاستكشاف و الإنتاج).

العقبات التي تعيق متابعة تنفيذ التشريعات

تعرض بعض العقبات متابعة تنفيذ التشريعات، خاصة في ظل تضارب المصالح بين قطاعات كثيرة معنية بالتشريع، مما يؤدي إما إلى عرقلة تنفيذ القانون أو سوء تنفيذه. وقد يؤدي ذلك في بعض الحالات إلى إعاقة تنفيذه ، مما من شأنه أن يقوض مصداقية المسلسل التشريعي ويحول دون تحقيق تشريع جيد.

وفي هذا الصدد، يمكن إعطاء ثلاثة أمثلة لهذه العوائق التي تحول دون تنفيذ القوانين:

- 1- قانون مكافحة التبغ وتنظيم تصنيع و تغليف و إشهار منتجات التبغ الصادر عام 2011، الذي أدى إلى نشوب صراع بين الجمعيات والوكالات التي تدافع عن حظر التدخين و نقابات أصحاب المطاعم والمقاهي الذين اعتبروا أن هذا القانون مس بهم؛ الأمر الذي أدى إلى تعليق تنفيذه إلى حين تعديله بطريقة تضمن رضا جميع أطراف النزاع.
- 2- قانون "الإيجار" الذي أثار العديد من المشاكل عند بدء تنفيذه. في الواقع، أدى إلى تفاقم المشكلة القائمة تاريخياً بين المالك والمستأجر بسبب عدم وجود سياسة إسكان واضحة من جانب الحكومات المتعاقبة، بالإضافة إلى عدم تنفيذ النص القانوني الذي يفرض على الحكومة إنشاء صندوق يتضمن حساباً خاصاً لمساعدة المستأجرين ذوي الدخل المحدود.
- 3- قانون حماية المرأة وأفراد الأسرة من العنف المنزلي الذي تم تبنيه في أعقاب دعوة من جانب العديد من قطاعات المجتمع المدني. وعلى الرغم من الهدف النبيل الذي تسعى إليه هذه المنظمات، فقد واجهت المعارضة من جانب المشرعين عند مناقشة هذا المشروع أمام اللجان؛ وكانت منظمة واحدة معينة من منظمات المجتمع المدني متمسكة برأيها باعتبار أن ما قدمته يمثل نصاً مثالياً ينبغي اعتماده دون مناقشة.

وأصبحت الأمور معقدة ووصلت إلى حد التشهير ضد أعضاء اللجنة الفرعية التابعة للجان البرلمانية المشتركة والتي عملت مع جميع الأطراف للتوصل إلى مشروع متكامل من شأنه حماية جميع أفراد الأسرة من العنف دون أن يتناقض مع مبادئ التشريعات الجاري بها العمل. وقد ظهرت مشاكل كثيرة مع بدأ التنفيذ، خاصة مع محاكم الأحوال الشخصية، مما حال دون تنفيذ معظم مواد القانون.

4.6. مونتينيغرو: اللجنة و النقاش العام حول التدقيق ما بعد التشريع

بسبب الالتزامات الناشئة عن مفاوضات الانضمام للاتحاد الأوروبي، يتعرض برلمان مونتينيغرو لضغوطات من أجل إقرار القوانين بشكل فعال، حيث قد كان عدد القوانين المعتمدة كبيرا بالفعل. وقد تم إقرار ما مجموعه 509 قوانين، أقر حوالي خمسها (91 قانونا) في إطار التنفيذ المعجل²⁷. وقد استهلك هذا الجهد التشريعي جزءا كبيرا من موارد البرلمان، وترك القليل بالنسبة لوظائف الرقابة أو التدقيق ما بعد التشريع.

ومع ذلك، فإن الدافع وراء العمل بشكل أكبر على التدقيق ما بعد التشريع كان مدفوعا أيضا بالإصلاحات التي طالب بها الاتحاد الأوروبي. وكان تعزيز الدور التشريعي والرقابي للبرلمان أحد الأولويات الرئيسية السبع التي حددها الاتحاد الأوروبي كشرط مسبق لبدء مفاوضات الانضمام مع مونتينيغرو²⁸، حيث يقدر أن القدرة العامة للبرلمان على الإشراف بشكل مناسب على الحكومة كانت محدودة. وقد أحرز تقدم في مجال التدقيق ما بعد التشريع، استجابة لمتطلبات الاتحاد الأوروبي، في الفترة التي انقضت منذ الولاية الأخيرة لبرلمان مونتينيغرو (الدورة الخامسة والعشرين، من عام 2012 إلى عام 2016).

وفي عام 2012، ادخل البرلمان تغييرات على نظامه الداخلي، والتي من جملة تغييرات أخرى، استحدثت شرطا إضافيا للتخصص لبعض الهيئات العاملة في مجال التدقيق ما بعد التشريع ("... لرصد و تقييم تنفيذ القوانين التي تم إقرارها، استنادا إلى تقارير الحكومة، وخاصة القوانين التي تنص على الالتزامات التي تمثل لتشريعات الاتحاد الأوروبي".²⁹ وقد عرض هذا الالتزام لسبع لجان من أصل أربع عشرة لجنة موجودة في البرلمان، حيث تم اعتبار اللجان التي تم اختيارها هي اللجان التي لديها أكثر دور مباشر في الاتحاد الأوروبي.³⁰

وقد تم تحديد هذا الالتزام العام بشكل أكبر في خطة العمل لتعزيز دور التشريع والرقابة، وهي وثيقة تخطيط سنوية يعدها البرلمان كوسيلة لتلبية متطلبات الاتحاد الأوروبي. وينص أحد الأنشطة الرئيسية في الشق المتعلق بأنشطة الرقابة على ما يلي:

ستعقد الهيئات العاملة، بشكل مستمر وعلى الأقل مرة واحدة في ستة أشهر، اجتماعا تدعو فيه ممثلو الوزارات المختصة، وعند الاقتضاء، ممثلون عن الهيئات الإدارية الحكومية الأخرى، بهدف النظر في تنفيذ السياسات وإعمال القوانين في إطار اختصاصاتهم.³¹

وقد تم تنفيذ هذا الالتزام بشكل غير متوازن من قبل اللجان - في حين أن بعض اللجان كان لها أداء متفوق، وبعضها لم يكن في المستوى. واحتلت اللجنة المعنية بالاقتصاد والميزانية و المالية مرتبة الصدارة، حيث حققت سنة 2016، في تنفيذ القوانين الخمسة التالية:

• قانون كفاءة الطاقة

²⁷ رصد و تقييم سيادة القانون في مونتينيغرو، المعهد البديل، نونبر 2016، صفحة 10، <http://media.institut-alternativa.org/2017/01/monitoring-and-evaluation-of-rule-of-law-in-montenegro.pdf>

²⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/mn_opinion_2010_en.pdf

²⁹ النظام الداخلي لبرلمان مونتينيغرو، نص موحد، رقم 00-63-2/13-44، 28 نونبر 2013، http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf

³⁰ هذه اللجان هي: لجنة النظام السياسي والقضاء والإدارة، لجنة الاقتصاد والمالية والميزانية، لجنة حقوق الإنسان والحريات، لجنة المساواة بين الجنسين، لجنة السياحة والزراعة، والبيئة والتخطيط المكاني، لجنة التعليم والعلوم، والثقافة والرياضة، ولجنة الصحة والعمل والرعاية الاجتماعية.

³¹ جميع الطباعات، باستثناء طبعة 2016 متاحة على: <http://www.skupstina.me/index.php/en/akcioni-plan>

- قانون الأجور في القطاع العام
- قانون تحويل الفرنك السويسري إلى الأورو
- قانون صناديق الاستثمار
- قانون بشأن تسوية الالتزامات تجاه عمال مجموعة الألومينيوم.³²

إن السبب وراء هذا الحجم من النشاط الذي تضطلع به هذه اللجنة في مجال التدقيق ما بعد التشريع يكمن في كونها لجنة يرأسها ممثل للمعارضة و الذي، كما هو متوقع، يكون أكثر اهتماما بمراقبة السلطة التنفيذية. وقد كانت هذه اللجنة أيضا هي الأكثر نشاطا كما أظهرت مؤشرات أخرى، مثل العدد الإجمالي للدورات، واستخدام آليات الرقابة، ومتابعة الاستنتاجات، وما إلى ذلك. كما أنها لجنة تهتم بمجالات عديدة، حيث تتناول الاقتصاد، والتمويل، والميزانية، والتي هي عادة شؤون تضطلع بها هيئات عمل مختلفة في العديد من البرلمانات الأخرى. أما اللجنة الثانية الأكثر نشاطا في هذا المجال هي لجنة النظام السياسي والقضاء والإدارة.

عادة ما يأخذ التدقيق في تنفيذ القانون شكل جلسة تشبه "جلسة استماع استشارية"³³، يحضرها ممثلو الحكومة، الذين يطلب منهم إعداد تقرير حول تنفيذ القانون، على الرغم من أنه يمكن أيضا دعوة ممثلين آخرين للمشاركة. وقد يشمل هؤلاء الممثلين منظمات غير حكومية والغرف التجارية ونقابات أرباب العمل أو نقابات العمال والخبراء وممثلي السلطات المحلية وغيرهم. ويمكن أن تكون المناقشة مدفوعة في بعض الأحيان بمواد تلقته اللجنة. فعلى سبيل المثال، في حالة قانون الأجور في القطاع العام المذكور أعلاه، كان الدافع وراء عقد الاجتماع المعلومات التي يرسلها رئيس البلدية التي تواجه صعوبة في تنفيذ هذا القانون إلى اللجنة.

بعد كل جلسة تتم خلالها مناقشة تنفيذ القانون، تعد اللجنة محضرا رسميا مفصلا للمناقشة. وفي بعض الحالات، وكمتابعة لهذه الجلسة، تقترح اللجان استنتاجات محددة من أجل الجلسة العامة، تعتمد قصد التأكيد على ضرورة إيلاء اهتمام أكبر لبعض أحكام القانون التي لا يجري تنفيذها أو تلك التي تسبب المشاكل. في بعض الأحيان، ترفض الجلسة العامة هذه الاستنتاجات³⁴. وفي حالة اعتمادها، تباشر اللجنة بعد ذلك في رصد تنفيذها، وقد تعقد جلسة جديدة لتلخيص آثارها بعد فترة من الزمن. إلا أن المناقشات المتعلقة بتنفيذ القانون تفضي في بعض الحالات إلى اقتراح تعديلات على القانون عن طريق التدخل التصحيحي لمعالجة أوجه القصور في الأحكام الأولية أو مراعاة الأحداث التي وقعت بعد إقراره.

و بعيدا عن هذه الممارسات، قد أنجزت اللجنة المعنية بالمساواة بين الجنسين حتى الآن الدراسة الأكثر شمولية و تفصيلا لتنفيذ التشريع. وبدعم من المانحين والحكومة نفسها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ووزارة حقوق الإنسان والأقليات)، أدرجت اللجنة جولتين قصد التدقيق ما بعد التشريع في تشريعها الأساسي - قانون المساواة بين الجنسين. وقد تم التخطيط لهذه العملية لتكون مزيجا بين أنشطة التوعية والبحث.

لم تكن هذه العملية شرطا فرضه المانح، بل فرضتها اللجنة التي شرعت في تنفيذ المشروع. وقد أسندت معظم أنشطة البحث إلى وكالة بحث خارجية، و ما سمح بذلك هو أن المبادرة قد دعمت ماليا من قبل المانحين. مع ذلك، كان أحد أهداف المشروع تعزيز قدرات اللجنة نفسها في رصد وتقييم تنفيذ قانون المساواة بين الجنسين وآثاره. هذا يعني أن العملية كانت بقيادة رئيس اللجنة، في حين شارك الموظفون البرلمانيون في العملية برمتها. وبمساعدة خبراء وباحثون خارجيون، استخدم الموظفون البرلمانيون العملية لرفع قدرتهم على العمل في المستقبل.

³² انظر: تقرير حول عمل لجنة الاقتصاد و الميزانية و المالية سنة 2016، الصفحة 11، متوفر على:

<http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/1633/4077-Broj:%2000-63-7-17-15.pdf>

³³ خلافا لجلسة الرقابة، وهي آلية إشراف تستجوب خلالها اللجنة ممثلي السلطة التنفيذية، فإن جلسة الاستماع الاستشارية هي نقاش حول مسألة محددة، قد تشمل أو لا تشمل ممثلين عن مجموعة واسعة من الخبراء، والمنظمات غير الحكومية، ومجموعات الفكر، والجمعيات، إلخ. انظر المادة 73 من النظام الداخلي لبرلمان مونتينيغرو، النص الموحد رقم 0-63-2/13-44، 28 نوفمبر 2013، يمكن الاطلاع عليه على:

http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf

³⁴ على سبيل المثال، قامت لجنة النظام السياسي والقضاء والإدارة بالتحقيق في تنفيذ قانون الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، واقتترحت خمسة خلاصات خلال الجلسة العامة، و التي رفضت بعد ذلك.

كان الهدف من البحث تقييم مدى تنفيذ الإدارة العامة للقانون المتعلق بالمساواة بين الجنسين (الذي تم إقراره سنة 2007)، فضلا عن معرفة الموظفين داخل المؤسسات المعنية بالمجال الذي يغطيه القانون بشكل عام. وقد شملت عملية البحث دراسة استقصائية بشأن تنفيذ قانون المساواة بين الجنسين نظمت في عدد من المؤسسات (في 61 مؤسسة في المرة الأولى، و 70 مؤسسة في المرة الثانية).

وقد نشرت اللجنة تقريرين، أحدهما سنة 2010 والآخر سنة 2014، يتضمنان نتائج عملية البحث بالإضافة إلى توصيات بشأن العمل المقبل الذي ستقوم به اللجنة. وتختلف التوصيات بين توصيات حول التغييرات التشريعية والأنشطة التي يمكن إدراجها في وثائق استراتيجية أخرى تحدد خطة تنفيذ قانون المساواة بين الجنسين في مونتينيغرو.

كان الهدف من عملية التقييم الأولى تصميم أسلوب البحث وصياغة مؤشرات قياس تنفيذ القانون وأخذ عينات من المؤسسات. بعد ثلاث سنوات، واعتمادا على جزء كبير من نفس المنهجية، تم تكرار العملية، من أجل تتبع التغييرات التي حدثت وقياس التقدم المحرز في تنفيذ القانون.

وقد تجاوز نطاق هذه العملية تتبع تنفيذ القانون المتعلق بالمساواة بين الجنسين، إذ شمل بحثا أعم في توجهات ومستوى المعرفة بشأن المبادئ الأساسية للمساواة بين الجنسين في الإدارة العامة. وقد استخدم هذا النهج لأن القانون المتعلق بالمساواة بين الجنسين هو الأول من نوعه في النظام القانوني لمونتينيغرو. واستخدم أوسع أساس للتقييم قصد قياس التغييرات الرسمية في تنفيذ القانون، وكذلك الوعي بشأن الموضوع داخل الإدارة.

تنبثق بعض الأنشطة في مجال التدقيق ما بعد التشريع من الالتزامات القانونية للبرلمان فيما يتعلق بقوانين معينة. ينطبق هذا على قانون انتخاب المستشارين وأعضاء البرلمان، الذي ينص على التزام البرلمان بمراقبة تطبيق التشريعات الانتخابية، والذي يرتبط جزء منه بالتغطية الإعلامية للأحزاب السياسية خلال الحملة³⁵. ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء لجنة خاصة مؤقتة لرصد تطبيق التشريعات الانتخابية المتعلقة بالتغطية الإعلامية. ولا تتمتع هذه اللجنة بسلطات جزائية، وترسل نتائجها بشكل أولي إلى المؤسسات المعنية، وتلقى الشكاوى و تعتبر بمثابة منبر للأطراف ووسائل الإعلام لطرح القضايا والشواغل³⁶.

4.7 باكستان: دور اللجان الوطنية في عملية التدقيق ما بعد التشريع

يتضمن كتاب التشريعات في باكستان ثلاثة أنواع من القوانين؛ أولا، القوانين التي سنت خلال الفترة الاستعمارية (1836-1947) والتي ورثها البلد، وثانيا المراسيم الرئاسية التي صدرت خلال الأنظمة العسكرية الأربعة (1958-1971، 1977-1988، 1999-2002) والتي اضطرت البلد لأن يتحملها منذ وضعها عام 1947³⁷، وقد عوضت معظم هذه القوانين دون إجراء أي تدقيق برلماني ملائم. أما النوع الثالث من القوانين فيشمل قوانين البرلمان التي تم إقرارها بعد المناقشات والمداولات الواجبة والالتزام بالعمليات البرلمانية.

يمكن أن نستنتج من هذا أن البرامج القانونية الباكستانية ليست منتجا برلمانيا خالصا، ويسبب هذه الحقيقة ذاتها، تثار في بعض الأحيان أسئلة حول مدى توافقها مع التطلعات الديمقراطية لمواطني دولة مستقلة. إن وجود عدة قوانين في كتاب التشريعات يجعل باكستان دولة مفرطة التشريع، حيث كانت الغاية من غالبية القوانين التي تم سنها خلال الحقبة الاستعمارية السيطرة على الرعايا، وكانت الغاية من المراسيم الصادرة خلال الأنظمة العسكرية التحايل على النظام والقوانين التي تم إقرارها خلال الحكومات البرلمانية المنتخبة بشكل شرعي والتي هدفت إلى الهندسة السياسية والاجتماعية-اقتصادية والمجتمعية. ومع ازدياد ترسخ الديمقراطية، بدأت البلاد في اعتماد قوانين حديثة قائمة على الحقوق.

وبشكل صادم، لا تتوفر أي قائمة موثوقة ونصوص لجميع القوانين السارية في البلد سواء في شكل نسخ رسمية رقمية على المواقع الرسمية أو مطبوعة كقانون موحد. وقد تم تسليط الضوء على هذا الجانب أثناء النظر في قضية ذاتية تتعلق بنسخ غير صحيحة من قوانين مختلفة في المحكمة العليا لباكستان منذ سنة 2007. وفي حكمها الصادر بتاريخ

³⁵ المادة 64 ب من قانون انتخاب المستشارين وأعضاء البرلمان (قانون الانتخاب)

³⁶ انظر: الانتخابات البرلمانية، 16 أكتوبر 2016، التقرير النهائي لبعثة مراقبة الانتخابات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا / مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، صفحة 14، متوفر على: <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/295511?download=true>

³⁷ 18.5% من القوانين هي من الفترة الاستعمارية و 40.5% من القوانين هي إرث الأنظمة العسكرية في باكستان.

10 فبراير 2016، لاحظت المحكمة العليا أنه في أي نظام حكومي متحضر، يكون أول التزام للحكومة ضمان سهولة توفر جميع القوانين السارية للمواطنين بلغة سهلة الفهم.

وخلصت المحكمة العليا إلى أنه من غير العادي تماما عدم نشر مجموعة دقيقة وخالية من الأخطاء وسهل الوصول إليها من قوانين باكستان بشكل رسمي سواء مطبوعة أو على شبكة الإنترنت. وحتى عام 1966 كان تجميع القانون الباكستاني تقليدا متبعا عندما نشرت آخر مجموعة تضم 16 مجلدا من القوانين الفيدرالية بشكل لائق وسهل الاستعمال يحتوي على فهرس زمني وأبجدي للقوانين في كتاب التشريعات الذي تضمن التعديلات التي أجريت من وقت إلى آخر. وفي عام 2010 تم نشر قانون باكستان ولكن المحكمة إرتأت أنه "غير مجدي". وقد كان الأمر سيان مع قوانين الأقاليم، حيث صدرت آخر طبعة من قانون السند في عام 1956، و آخر طبعة من قانون بلوشستان في عام 1990، وآخر طبعة من قانون خيبر باختونخوا عام 2014 بينما فقدت منها القوانين التي صدرت من سنة 1988 إلى سنة 2013. وقد تم تحديث قانون البنجاب في عام 2016، إلا أن وزارة القانون الإقليمية اعترفت في المحكمة بأن القانون كان يتضمن أخطاء و ثغرات وكان يجري تصحيحها.

أفضى الحكم الصادر عن المحكمة العليا إلى سن قانون نشر القوانين الباكستانية لعام 2016 من قبل البرلمان، وأنشأت الوزارة الفيدرالية للقانون والعدالة خلية مخصصة وموقعا إلكترونيا³⁸ ثنائي اللغة (الإنجليزية و الأردية) يتضمن نسخة أصلية من القوانين والتشريعات الثانوية والقواعد الخ. وبالمقابل نجد أن ثقافة التخلص من القوانين الزائدة أو الخاملة من كتاب التشريعات ضعيفة. فعلى سبيل المثال، ألغى قانون المحكمة الفيدرالية لعام 1937 الذي أصبح زائدا عند إنشاء المحكمة العليا لباكستان سنة 2014.

تتمتع الحكومة الفيدرالية بصلاحيات وضع القواعد المتعلقة بالقوانين الفيدرالية. ويجوز لها، بموجب إخطار في الجريدة الرسمية، وضع قواعد لتحقيق الغاية من القانون. لكن في عديد من الحالات، فشلت الحكومة في وضع القواعد في الوقت المناسب مما عرقل تفعيل القفزات التشريعية. وقد منحت حكومات الأقاليم صلاحيات مماثلة فيما يتعلق بقوانين الأقاليم، والوضع هناك نفسه. وفي عام 2016، تم إبلاغ المحكمة العليا لباكستان بأنه لم تقم لا الحكومة الفيدرالية ولا الأقاليم بتدوين التشريع الثانوي الصادر تبعا لصلاحيات وضع القواعد الممنوحة للمدراء التنفيذيين المعنيين بموجب القانون. ولم يكن هناك أيضا تدوين لائق للإشعارات وغيرها من الصكوك القانونية.

ووفقا لقواعد الأعمال لعام 1973، فإن وزارة القانون والعدالة هي المسؤولة عن نشر وترجمة القوانين الفيدرالية. وفي وقت سابق، سنة 1979، أنشأ النظام العسكري، بموجب إحدى المراسيم، لجنة القانون والعدالة. وكلفت اللجنة بدراسة ومراجعة التشريعات الأساسية والقوانين الأخرى على نحو مستمر ورفع توصيات للحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم لتحسينها وتحديثها وإصلاحها. وشملت المهام الثماني المسندة للجنة: وضع قوانين تتماشى أو جعلها تتماشى مع الاحتياجات المتغيرة للمجتمع، بما يتفق مع إيديولوجية باكستان ومفهوم العدالة الاجتماعية الإسلامية؛ اعتماد إجراءات بسيطة وفعالة لإدارة القوانين لضمان عدالة أكبر وأقل تكلفة وأسرع؛ تنسيق تدوين وتوحيد القوانين قصد التخلص من تعدد القوانين المتعلقة بنفس الموضوع؛ إزالة الحالات الشاذة في القوانين؛ إلغاء الأحكام المتقدمة أو غير الضرورية في القوانين؛ تبسيط القوانين من أجل الفهم السهل وتحديد الخطوات لتوعية المجتمع بشأن القانون؛ القيام بإصلاحات على مستوى تطبيق العدالة؛ معالجة التباينات وعدم الاتساق بين القوانين التي تدخل في نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان وتلك التي تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للمجلس الإقليمي. يوجد مقر اللجنة في مبنى المحكمة العليا لباكستان، ونادرا ما تتواصل مع البرلمان.

في مارس 2016، أقر برلمان باكستان قانون نشر القوانين الباكستانية لعام 2016 لضمان نشر نصوص القوانين الباكستانية خالية من الأخطاء إلى جانب تحديثها وطباعتها لتسهيل الاطلاع عليها من قبل المواطنين إليها. ومن خلال القرارات المنصوص عليها في المادة 144 من الدستور، سلمت مجالس أقاليم بلوشستان، و خيبر باختونخوا، والبنجاب، والسند الصلاحيات إلى البرلمان الفيدرالي لتنظيم مسألة نشر القوانين من قبل الناشرين الخاصين. و يدعو القانون إلى إجراء فحوص داخلية مشددة من جانب الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والبرلمان ومجالس الأقاليم لضمان دقة القوانين التي تنشرها.

وبموجب القانون، أحدثت خلية قوانين باكستان في وزارة القانون الفيدرالية لتسجيل الناشرين ورصد إصدارات الكتب والوثائق القانونية. ولا يجوز للناشر أن ينشر أي قانون في باكستان إلا إذا كان مسجلا في الخلية، وتراجع الخلية الإصدار المقترح وتصادق على دقة المنشور المقترح وأنه محدث منذ تاريخ المصادقة عليه.

ووفقا للقانون، تقوم الحكومة الفيدرالية بتجميع القوانين الفيدرالية لباكستان وضمان تحيينها ودقة الترجمة باللغة الأردية في كلا الشكلين المطبوع والإلكتروني. وإلى جانب أغراض أخرى، سيستخدم هذا السجل لتحديد مدى دقة المواد التي يقدمها الناشرين للمراجعة بموجب القانون. وقد عهد إلى حكومة الأقاليم بمهمة مماثلة فيما يتعلق بقوانين الأقاليم. كما يشترط القانون على الحكومة الفيدرالية وجميع حكومات الأقاليم أن تحفظ بأمان الجرائد الرسمية لباكستان و الجريدة الرسمية لكل من الأقاليم المعنية التي تحتوي على قوانين باكستان المتعلقة بالحكومة الفيدرالية أو الإقليم، ومنشورات النسخ المحدثة والدقيقة لقوانين باكستان المعنية.

ردا على هذا التحدي، أحدث مجلس الشيوخ الباكستاني سنة 2016 لجنة مكلفة بالتشريعات المفوضة. ويعزى من هذه المبادرة البرلمانية الجديدة التي هدفها التحقق من جميع التشريعات السابقة والحالية المفوضة فحص التشريعات المفوضة للوزارات / الإدارات وتقديم تقرير إلى مجلس الشيوخ عما إذا كانت صلاحيات وضع القواعد والأنظمة والقوانين الفرعية والنظم أو غيرها من الصكوك القانونية التي ينص عليها الدستور أو التي يفوضها البرلمان تمارس في الوقت المناسب وعلى نحو صحيح في إطار هذا المنح أو التفويض، حسب الحالة.

تشمل المهام الموكولة للجنة فحص القوانين على ضوء ثمان نقاط مرجعية، وهي مخولة لرفع توصيات بالإلغاء الكلي أو الجزئي للقوانين أو اقتراح تعديلات في أي جانب من الجوانب. وحتى مارس 2017، تشير ثلاثة تقارير فصلية قدمتها اللجنة إلى أنها تواجه مشاكل عويصة نظرا لجسامة مهمتها وكونها تتطلب موارد بشرية متخصصة وافرة ذات خلفيات قانونية وعلى دراية جيدة في المجال التشريعي. إن فعالية هذه اللجنة ستمهد الطريق لترسيخ ثقافة جديدة في مجال التدقيق ما بعد التشريع والرقابة البرلمانية.

- الخانة 6: لجنة مجلس الشيوخ الباكستاني المكلفة بالتشريعات المفوضة
- وفقا للنظام الداخلي وسير العمل في مجلس الشيوخ الباكستاني، يعهد إلى اللجنة المعنية بالتشريعات المفوضة بالمهام التالية أو مهام أخرى قد تسند إليها من وقت لآخر:
- (i) أن تقترح اللجنة تشريعات وتضع سياسة لوضع كل حكم أو قانون تنظيمي أو نظام داخلي أو مخطط أو أي نص تنظيمي آخر (يشار إليه فيما يلي باسم "النظام") تتم صياغته وفقا للدستور أو للمهام التشريعية التي يفوضها البرلمان لإحدى السلطات فرعية.
- (ii) عند وضع النظام يتعين على اللجنة الأخذ بعين الاعتبار، على وجه الخصوص، ما يلي:
- (أ) ما إذا كان النظام يتفق مع أحكام الدستور أو قانون البرلمان الذي يوضع بموجبه؛
- (ب) ما إذا كان النظام يتضمن إحدى القضايا التي ترى اللجنة أنه ينبغي تناولها على نحو أوفى في أحد القوانين البرلمانية؛
- (ت) ما إذا كان النظام يتضمن فرض الضرائب؛
- (ث) ما إذا كان النظام يحظر بشكل مباشر أو غير مباشر اختصاص المحكمة؛
- (ج) ما إذا كان النظام يعطي مفعولا رجعيًا لأي من الأحكام التي لا يمنحها الدستور أو القانون صراحة أي صلاحية أو مفعول من هذا القبيل؛
- (ح) ما إذا كان النظام يبدو وكأنه يستغل بشكل غير عادي أو غير متوقع الصلاحية التي يمنحها الدستور أو القانون الذي تم بموجبه وضع هذا النظام؛
- (خ) ما إذا كان هناك تأخير غير مبرر في نشر أو وضع النظام؛
- (د) وما إذا تطلب، لأي سبب من الأسباب، شكل أو مضمون النظام أي توضيح.

إلى جانب تشكيل اللجنة، نشر مجلس الشيوخ الباكستاني أيضا "الفهرس الأبجدي للقوانين الفيدرالية في باكستان لما قبل سنة 1836 حتى 2014" الذي قام بتجميعه عضو مجلس الشيوخ ر.ش. محمد أنور بهيندر في عام 2016.

بالإضافة إلى هذه الجوانب الإجرائية، تنص الأوامر الدستورية على أنه لا يوجد قانون في البلد يخالف أوامر الإسلام - دين الدولة، وأنه لا يجوز للدولة أن تصدر أي قانون يحرم أو يحد من الحقوق الأساسية المكفولة في فصل الحقوق الأساسية ومبادئ السياسة في دستور باكستان لسنة 1973. ولتقييم التوافق مع مبادئ الإسلام توجد هيئة دستورية تسمى: "مجلس الفكر الإسلامي" (IIC) والذي كثيرا ما يشكو من عدم مناقشة تقاريره في البرلمان. وحتى سنة 2012، لم توجد آلية مؤسسية للتأكد من توافق القوانين مع الحقوق الأساسية المكفولة دستوريا. وكان الحل الوحيد المتاح هو اللجوء إلى المحاكم. وفي سنة 2012، أنشأ البرلمان اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (NCHR). وقد أسندت هذه المهمة إلى اللجنة التي تم تفعيلها سنة 2015 بموجب قانون اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. ولا يزال يتعين اختبار فعالية هذه الآليات بشكل حقيقي. ثانيا، ليس للبرلمان دور في إبرام المعاهدات الدولية أو التوقيع أو المصادقة عليها، حيث لا تعرض هذه المعاهدات رسميا على البرلمان الذي له دور منطقي في مزامنة التشريعات المحلية مع الالتزامات والتعهدات الدولية للبلد. وقد كانت هناك على الأقل أربع محاولات غير ناجحة لإحداث دور للبرلمان فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية من خلال مشاريع القوانين الخاصة بالدول الأعضاء.

في القرن الحادي والعشرين، شرعت باكستان في سن تشريعات حديثة موجهة نحو الحقوق. على سبيل المثال، قانون اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان لسنة 2012، وقانون اللجنة الوطنية حول وضع المرأة لعام 2012، و قانون الحق في المعلومات. وتواجه هذه التدابير البرلمانية الرامية إلى التحضر تحديات شتى تتعلق بالموارد. وظاهريا تجعلها القوانين هيئات قانونية مستقلة يشمل اختصاصها نوعا من التدقيق في السلطة التنفيذية. إلا أنه بالنسبة لمخصصات ميزانيتها، فإن السلطة التنفيذية تقلل باستمرار من قيمتها القانونية إلى مجرد اختصاص أو قسم ملحق آخر. ويحرم هذا الاعتماد على الموارد هذه المؤسسات من فرصتها.

ومن بين الإيجابيات أن هذه المحادثات بدأت تدرج في جداول أعمال البرلمان. ولتحقيق نتائج ملموسة، قد تكون التوصيات التالية جديرة بالنظر:

- أن يقوم البرلمان ومجالس الأقاليم بمراجعة ديمقراطية لجميع القوانين التي سنت خلال عهد الاستعمار لتوطئتها من خلال تضمين والتأسيس لروح الأمة المستقلة / الحرة. وهذا أمر مهم لأن الغاية من معظم القوانين الاستعمارية هو السيطرة على الرعايا
- أن يراجع البرلمان ومجالس الأقاليم أيضا القوانين التي صدرت أثناء حكم الأنظمة العسكرية، والتي تم تعويضها في وقت لاحق دون تدقيق برلماني في أي قانون. معظم هذه القوانين تحتوي على مفردات، وعبارات اصطلاحية ومسرود لمصطلحات الأنظمة العسكرية الاستبدادية وتحدث عن الأوامر الدستورية / إعلان الأحكام العرفية المؤقتة وما إلى ذلك. ومن الممكن تصفية كتاب التشريعات من خلال الإشارة إلى التشريعات المؤرشفة.
- أن يتم تمويل وتعزيز عمل اللجنة التنفيذية المعنية بالتشريعات المفوضة في مجلس الشيوخ بسخاء لتأدية مهمتها في أقرب وقت ممكن. وسيؤثر تزامن الأحكام مع القوانين على فعالية تنفيذها،
- أن يمنح البرلمان دورا في المصادقة على المعاهدات الدولية وتنفيذها،
- أن تعجل وزارات القانون على المستوى الفيدرالي ومستوى الأقاليم بعملها في جمع نسخ دقيقة من القوانين وترجمتها باللغة الأردية واللغات الإقليمية والبحث في إمكانيات إعداد نسخ سمعية وبصرية موثوقة للمواطنين غير الملمين بالكتابة والقراءة،
- أن تنظم حملات خاصة من أجل التنشئة الاجتماعية القانونية للقوانين التعاهدية لتعزيز ثقافة سيادة القانون لدى المواطنين،
- أن ينظم تدريب خاص حول التنظيم الداخلي والتنفيذ الفعال للقوانين في البلد،
- أن تحسن وسائل الاتصال في إطار تقسيم ثلاثي الأطراف بحيث يتم إنشاء نظام للتغذية الراجعة المستمرة لتحسين النظام القانوني للبلد. وهناك مثال من أكتوبر 2010، حين حثت المحكمة العليا البرلمان على إعادة

النظر في بعض مواد التعديل الدستوري الثامن عشر المتعلقة بتعيين القضاة في السلطة القضائية العليا، والتي كان البرلمان ملزما بها من خلال التعديل الدستوري التاسع عشر.

كل هذا مهم لترسيخ ثقافة سيادة القانون في باكستان، وتسخير المكاسب القائمة على السلوك المتحضر للمدخلات التشريعية التي يقدمها موظفو وأعضاء مؤسسات البرلمان. ولتحقيق هذا الهدف، تعتبر ثقافة التدقيق البرلماني بعد التشريع أمراً حاسماً.

4.8 جنوب أفريقيا: فريق الخبراء الخارجي المكلف بتقديم التقارير إلى البرلمان

في يناير 2016، كلف برلمان جنوب أفريقيا فريقاً من الخبراء بدراسة آثار القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية منذ إرساء قاعدة حكم الأغلبية غير العنصرية سنة 1994. وقد سعى الدستور الجديد لدولة جنوب أفريقيا، الذي تم تبنيه رسمياً سنة 1991، إلى القضاء على الفقر والقضاء على العنصرية في تقديم خدمات الدولة، وعلى هذا الأساس يوحد البلاد لتصبح "دولة قوس قزح" بعد 40 عاماً من نظام الفصل العنصري المقسم عرقياً.³⁹ والهدف الأساسي من تعيين فريق الخبراء هذا هو دراسة الدور الذي لعبه أو لم يلعبه التشريع في إنشاء دولة موحدة ومتساوية.

منهجية المراجعة

قد نصب منتدى رئيس الجمعية الوطنية، وهو هيئة مكونة من المراقب الحزبي للأحزاب الثلاثة الرئيسية في البرلمان واثنتين من أعضاء البرلمان يمثلان مصالح جميع الأحزاب السياسية الأخرى، بشكل رسمي فريقاً رفيع المستوى يضم 17 عضواً "مكلفاً بتقييم التشريعات الرئيسية وتسريع التغيير الأساسي". ويرأس هذا الفريق رئيس البرلمان السابق كغليما موتلانثي.

وقد صدر أكثر من 1 000 قانون منذ بدء إرساء الديمقراطية الجديدة لدولة جنوب أفريقيا. وتتمثل مهمة الفريق في التحقيق في أثر هذه القوانين من حيث أربع مجالات رئيسية للسياسات، وهي: الفقر والبطالة وعدم المساواة؛ وخلق الثروة وتوزيعها على نحو عادل؛ إصلاح الأراضي، وإعادة الممتلكات، وإعادة التوزيع، وضمان الحياة؛ وبناء الأمة والتماسك الاجتماعي.

يتألف الفريق من أكاديميين وأخصائيين بارزين في مجال السياسة العامة، وقد قسم إلى أربعة فرق عمل، يركز كل فريق على مجال واحد من مجالات السياسة العامة. وتتعقد هذه المجموعات حالياً جلسات استماع علنية في كل إقليم من أقاليم جنوب أفريقيا التسعة للحصول على آرائها بشأن الأثر السلبي لبعض القوانين. وقد طلب من كل فريق عمل تقديم تقرير حول النتائج التي توصل إليها إلى المجلس بحلول نهاية عام 2016، ومن المقرر تقديم تقرير نهائي مشترك إلى البرلمان في عام 2017.

المهمة الأساسية

تستند الحالة المعيارية لمثل هذا المراجعة بعد التشريع إلى التاريخ السياسي لجنوب أفريقيا، ويدعم تحديد فئاتها الأربع أدلة موثقة توثيقاً جيداً. بعد 40 عاماً من حكم الأقلية البيضاء، عينت الجمعية الوطنية الجديدة لجنوب أفريقيا لتضمن أن تكون قوانين البلد غير عنصرية في نطاق تطبيقها، وأن تكون قادرة على عكس آثار النظام العرقي السابق في البلاد مع التمسك بالمبادئ الرئيسية للدستور الجديد. وقد شكل إلغاء قوانين التفرقة العنصرية وعكس عقود من آثارها العنصرية بطرق غير عنصرية، ومن خلال عملية برلمانية ذات مشاركة عامة كبيرة، تحدياً استغرق، على الخصوص، أول ولايتين للجمعية الوطنية الجديدة (1994-1999؛ 1999-2004). وقد أشاد الخبراء والأكاديميون والمجتمع المدني الدولي بالقوانين التي صدرت خلال هذه الفترة باعتبارها مثالا يحتذى به لدعم القيم الليبرالية بطرق تتفوق بكثير على الدول المتقدمة، والعملية الشاملة التي اتبعتها الهيئة التشريعية في صنعها. ومنذ ذلك الوقت كلفت الجمعية الوطنية بمراقبة الحكومة والإشراف على العدد المتزايد من طلبات الحكومة لتعديلها ولكن لم تبدأ بعد في أي عملية مراجعة استباقية. لا ينص النظام الداخلي للجمعية الوطنية إلا على التدقيق في التشريعات المفوضة، والتي قد كانت، منذ بدء البرلمان الجديد، غير فعالة في عملها مع قوائم لا متناهية من التشريعات الثانوية المتعلقة المعروضة عليها من أجل المراجعة. وقد أجري هذا التدقيق ما بعد التشريع في الوقت المناسب، بعد 22 سنة منذ أن بدأت الديمقراطية الجديدة.

³⁹ "دولة قوس قزح" هو الاسم الذي أطلقه على جنوب أفريقيا الرئيس الأول لجمهورية جنوب أفريقيا الجديدة، نيلسون مانديلا، لترسيخ مبدأ جميع الناس سواسية بغض النظر عن العرق أو الجنس أو توجههم الجنسي

بالإضافة إلى ذلك، فإن المجالات الأربعة المحددة من أجل التدقيق التشريعي تستند إلى أدلة متزايدة على أن البلد في تراجع بدلا من التقدم في المجالات الرئيسية. إن مجال "الفقر والبطالة وعدم المساواة" كمجال تدقيق محدد يتطلب من واضعي السياسات والبرلمان فهم واستيعاب سبب ارتفاع أعداد الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر في جنوب أفريقيا منذ عام 2009 من 31.3% إلى 35.9%.

ومن المرجح أن تكون فئة القوانين التي تؤثر على توليد الثروة قد حددت للمراجعة بعد التشريع على أساس معدل النمو الاقتصادي المتدهور في جنوب أفريقيا في السنوات الأخيرة، فضلا عن التقارير الدولية التي تشير إلى أن هياكل الحكم في البلد هي السبب الجذري للمشكلة. وقد صنّف البنك الدولي البلاد في المرتبة 73 في العالم لسهولة ممارسة الأعمال التجارية بها حيث تم تشديد قوانين معينة في البلاد لجعلها مكانا أصعب لبدء عمل تجاري أو الاستثمار فيها كمنظمة دولية.

أما الفئتان المتبقيتان من التشريعات قيد المراجعة كالتشريعات المتعلقة بإصلاح الأراضي وبناء الدولة تستند إلى أدلة تشير إلى أن سياسة الحكومة في كلا المجالين لم تسفر بعد عن تأثير كبير. ففي مجال إعادة توزيع الأراضي، على سبيل المثال، أعيد توزيع 7.5% فقط من الأراضي على السكان السود الذين امتلكوا نسبة 13% عام 1994 بينما امتلك البيض نسبة 87%. وأخيرا، في حين أن 9.6% فقط من سكان دولة جنوب أفريقيا يتحدثون اللغة الإنجليزية بشكل منتظم فإنها لا تزال اللغة المهيمنة في مؤسسات الدولة ووسائل الإعلام.

ملاحظات انتقادية

في حين أن الأساس المعياري والوقائي لهذه المراجعة بعد التشريع قد يكون واضحا، فإن النطاق والاختصاص الدقيق للمراجعة ليسا كذلك. على سبيل المثال، ليس واضحا ما إذا كانت نوعية البناء التقني للتشريعات ستشكل جزءا من عملية المراجعة التي يقوم بها الفريق، أو مدى تركيز الفريق على الصلة بين التركيبة الفنية للقانون والنتائج الاجتماعية، على الرغم من أن هذا على الأرجح سيصبح واضحا فقط عندما يتلقى الفريق التقارير. ويبدو أن تشكيل الفريق، الذي لا يتألف من صانعي القانون أو خبراء التنفيذ، يشير حتى الآن إلى أن العملية تركز على السياسات. كما أن التعليق العام على المراجعة يعطي هذا الانطباع بما أن المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني يقدمون تقارير تركز أساسا على الأهداف الأساسية للتشريع وليس على نوعية بنائها ودرجة تطبيقها. بالإضافة إلى ذلك، فإن النهج الذي اتبعه فريق المراجعة هو التماس مشاركة عامة واسعة النطاق بشأن المواضيع المحددة للبرنامج. إن التماس هذه التقارير، رغم أهميتها، سيجعل من الصعب على الفريق التعامل مع النوعية التقنية للقوانين ذات الصلة لأسباب أقلها أنها تركز بشكل مباشر على القضايا التي تمثل تحديات حاسمة يتنازع عليها بشكل مرير بين السياسيين في الحياة اليومية.

ولعله ليس واضحا أيضا، نظرا للطابع العلني للعملية، من هو المعنى المرجعي بالمراجعة بين الحكومة بصفتها صانع للسياسة والبرلمان كمشروع. فمن جهة، ما تجيب عليه عملية المراجعة بعد التشريع هو ما إذا كانت التشريعات ما بعد نظام التفرقة العنصرية قد ساعدت أو تساعد البلد على القضاء على الفقر وضمان المساواة في الحصول على الإمدادات الأساسية. ويعني هذا ضمنا أن المراجعة هي قصد التأمل في الأداء الدستوري الذي حققه البرلمان بعد عام 1994، حيث أنه يورد تفاصيل النجاح الذي حققته بعض القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية في معالجة المظالم التاريخية وتغيير حياة الناس. ولهذه الغاية، أفاد رئيس الفريق بأنه "إذا شعر الناس بأن مجالات اهتمامهم مفرطة في التنظيم، علينا أن نوصي بالتوافق (...)" وإذا حكم بعدم دستوريته، فإنها ترجع إلى البرلمان ويجب عليه تعديلها وفقا لذلك.

من جهة أخرى، ولأن المراجعة، في جميع الأحوال، تستند إلى مجالات مواضيعية بدلا من قوانين أو أقسام تشريعية محددة، فإنها في الغالب تبدو أنها تركز على اختيار سياسة الحكومة وليس البناء التشريعي للسياسة العامة. وعلاوة على ذلك، فإن ما تجري مراجعته لا يتعلق بالبناء التقني، بل بتوجه السياسة العامة للحكومة. على سبيل المثال، في إطار نفس الموضوع "مشاكل إصلاح الأراضي"، تتم مناقشة قضايا حقوق الأراضي مع المنظمات غير الحكومية التي تنص على أن الفرد يجب أن يكون قادرا على تقديم مطالبة بحق الأرض التي يعود تاريخها إلى عام 1913. وعمليا، لا يتعلق هذا بنوعية التشريعات بل بالأحرى بمدى ملاءمتها. ونتيجة لذلك، ولأجل أن تستجيب التوصيات الواردة في التقرير لسبب المشكل وتحديد المعايير المناسبة قصد المضي قدما في هذه المسائل، يجب أن ترسم الحدود بين التوجيهات السياسية والبناء التشريعي. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنظر إلى أن العديد من القوانين التي احتفل بها الخبراء

ذات مرة لنوعيتها والغرض منها، والتي ستناقش بشكل حامي كجزء من هذه العملية، قد عدلت منذ ذلك الحين نتيجة لتحول توجه الحكومة نحو السياسة العامة، عن طريق تدابير كانت غير تشاركية وسلطوية بشكل ملموس. ومن أهم الأمثلة على ذلك قانون علاقات العمل لسنة 2004.

استنتاجات مقارنة

تشكل العملية التي يجري اتباعها في جنوب أفريقيا دليلا مقارنا مفيدا للبرلمانات الأخرى التي يمكن أن تحدد نقطة مرجعية مماثلة عبر الزمن لدراسة أثر التشريعات التي تم إقرارها. وهي أيضا دليل مقارن مفيد للبرلمانات التي لا تتمتع بقدرة داخلية على المشاركة في مثل هذا الاستعراض الشامل، ولكن لديها الموارد الكافية لتعيين خبراء لتقييم الناتج التشريعي للبرلمان في مجال معين. ويمكن للنهج المتبع في مراجعة أثر القوانين في جنوب أفريقيا أن يكون مفيدا حتى بالنسبة للمراجعات التي لها تركيز موضوعي مختلف، أو التي لا يوجد فيها أي صدع حديث في المشهد التشريعي لبلد ما. فعلى سبيل المثال، يمكن تطبيق الهياكل التداولية والإبلاغية المعتمدة لتقديم نموذج في العديد من السياقات المختلفة لإظهار كيفية تنسيق مراجعة من هذا النوع.

تبين حالة جنوب أفريقيا أيضا أن وضع هدف معياري متين وبناء الوعي العام يمكن أن يمنح السلطة ويعزز قوة و الأسس الموضوعية لممارسة التدقيق ما بعد للتشريع. ومن الخصائص البارزة لمراجعة التشريعات بدولة جنوب أفريقيا أنها تركز على قضايا هامة تتعلق بالشؤون الراهنة والتي مكنتها من تلقي اهتمام عام كبير، مما يلقي الضوء على عملية تحظى عادة باهتمام جمهور محدود جدا. ويعزز هذا التركيز بتعيين شخص بارز رئيسي في المشهد السياسي لجنوب أفريقيا في الفريق.

تشكل المشاركة العامة، التي نشأت عن بناء الوعي العام، أمرا بالغ الأهمية لشريعة أي عملية من هذا القبيل في جنوب أفريقيا نظرا لانتقالها التاريخي من نظام التفرقة العنصرية. ومع ذلك، وبغض النظر عن السياق، كلما زاد إدراك الناس أنه تتم مراجعة القوانين كلما زادت فرص فهمهم لمدى تنفيذ القانون بشكل جيد، وزيادة احتمال أن يتمكن البرلمان من التوصل إلى فهم قوي للروابط بين التشريع والواقع الاجتماعي. كما أنه يسهل على البرلمان معالجة القضايا الاجتماعية في وقت لاحق على نحو أكثر فعالية ونجاحة كنواتج ديمقراطية إضافية. إلا أنه، وكما لوحظ من قبل، من غير المرجح أن يفضي إجراء التدقيق ما بعد التشريع بهذه الطريقة إلى نتائج وتوصيات ذات طبيعة تقنية، وقد تؤدي العملية المسوغة بشكل مفرط إلى تقويض قدرتها على إبلاغ الممارسات التشريعية في المستقبل إذا طغت المشاكل المتعلقة بالسياسة العامة أكثر من نوعية التشريع.

بشكل عام، لكي تكون عملية التدقيق ما بعد التشريع التي تتبعها دولة جنوب أفريقيا نموذجا مقارنا أكثر فائدة لتطبيقات خارجية، يمكن النظر في المجالات التالية كمجالات هامة للتفكير النقدي: المزيد من المعلومات حول التحديد الدقيق لنطاق البرنامج واختصاصه؛ معايير مراجعة السياسات واختصاصاتها؛ ترتيبات التمويل وهياكل الدفع للخبراء؛ وأخيرا دور الأحزاب السياسية في تشكيلها.

4.9 سويسرا: خدمة برلمانية مختصة قصد إجراء التدقيق ما بعد التشريع

تتبع سويسرا مركز الصدارة، على مستوى أوروبا القارية، في ما يتعلق بتقييم التشريعات. فمنذ عام 2000، تم توطيد التقييم في المادة 170 من الدستور الفيدرالي للدولة، وتنشئ هذه المادة التزاما مباشرا للبرلمان، وبصورة غير مباشرة، بالنسبة للإدارة الفيدرالية، لتقييم فعالية التشريعات المعتمدة.

هناك تنوع كبير في الجهات الفاعلة المشاركة في التقييم، فالهيئات الفيدرالية مسؤولة عن إجراء تقييمات تستند إلى إستراتيجية تقييم سنوية، مع مراعاة المجالات ذات الأولوية (والتقييمات المشتركة بين الوزارات) التي يحددها المجلس الفيدرالي. وتقوم الوزارات ومؤسسات أخرى بمعظم التقييمات، وليس البرلمان نفسه. ومع ذلك، فإن أعضاء البرلمان الفرديين لديهم وسائل مختلفة لطلب المعلومات حول موضوع ما أو تحليله من الوزارة، وهو ما يعتبر ملزما إلى حد ما للمجلس الفيدرالي (الحكومة). على سبيل المثال، يمكن لأعضاء البرلمان طرح أسئلة أو إجراء تحقيق أو تقديم فرضيات أو التماس. وتقدم الحكومة تقريرا إلى البرلمان حول نتائج التقييم. إلا أن إجراءات تقديم التقارير ليست منهجية. وليست الحكومة ملزمة على القيام بذلك.

يتولى قسم مشاريع ومنهجية التشريع لدى وزارة العدل الفيدرالي مسؤولية وضع مبادئ منهجية تتعلق بصياغة القوانين وتقديم المساعدة على تطبيقها، وبشارك كذلك في تقييم التشريعات. وفي مجال التقييم، يعمل القسم بتعاون مع جمعية التقييم السويسرية (SEVAL).

توجد أيضا داخل الإدارة الفيدرالية شبكة تقييم أتت كنتيجة لمبادرة أطلقها أعضاء الإدارة الفيدرالية المهتمين بالتقييم وهي عبارة عن منتدى لتبادل الخبرات والمعلومات. لا تتوفر الشبكة على هيكل دائم، وهي مفتوحة للأفراد المعنيين بإدارة جميع هيئات الدولة. والهدف من الشبكة، من بين أهداف أخرى: (أ) تسهيل التواصل بين الأخصائيين من خلال اقتراح اجتماعات بشأن مواضيع متخصصة ذات صلة بالتقييم (ب) والمساهمة في تقديم المساعدة الجيدة في مجال التقييم. وقد أحدثت هذه الشبكة منذ عام 1995.

وفقا للدستور الفيدرالي، يجوز للبرلمان السويسري أن يقيم فعالية التدابير التي تتخذها السلطات الفيدرالية، وتشمل هذه التقييمات رصد تطبيق التشريعات. وفي عام 1991، أنشأت الجمعية الفيدرالية وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة (PCA)، وهي وحدة خدمة متخصصة تقوم بعمليات التقييم نيابة عن البرلمان⁴⁰.

تجري وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة، وهي وحدة متخصصة، التقييمات بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية، وتدعم أنشطة الرصد التي يضطلع بها البرلمان، من خلال التقييمات العلمية، وتقييم مفاهيم وتنفيذ وتأثير التدابير التي تتخذها السلطات الفيدرالية. وتعمل وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة على أساس الاختصاصات بالنيابة عن اللجان البرلمانية. وتستند أساليبها إلى المعايير التي وضعتها جمعية التقييم السويسرية والمنظمات الدولية.

وكونها وحدة توجد داخل المؤسسة البرلمانية، فإن الأسس القانونية لوحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة منصوص عليها في قانون البرلمان ومرسوم الإدارة البرلمانية. وعلى وجه الخصوص، تمنح المادتين 67 و153 من قانون البرلمان والمادة 10 من مرسوم الإدارة البرلمانية وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة حقوقا مهمة في الحصول على المعلومات: (أ) أن تتعامل وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة مباشرة مع جميع السلطات الفيدرالية والهيئات العامة والهيئات الأخرى التي تكلفها الحكومة بمهامها ويجوز لها أن تطلب منها جميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة، (ب) أن مبدأ السرية المهنية لا يحد من التزام السلطات بتوفير المعلومات، (ج) يجوز لوحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة أن تطلب خدمات خبراء خارجيين، والذين بالتالي يمنحون الحقوق الضرورية. وينص المرسوم أيضا على استقلالية الوحدة. ويتم تعيين وتوظيف رئيس وموظفي الوحدة وفقا لقواعد التوظيف في البرلمان.

أنشئت الوحدة سنة 1991، و مر الآن خمسة وعشرون على إحداثها. وقد أنشئت في وقت كان هناك تصور عام بأن إدارة الوزارات لم تكن تشاطر المعلومات على النحو المطلوب، وحيث أراد البرلمان تعزيز دوره الرقابي.

وقد صممت الوحدة كوحدة متخصصة لتزويد لجان الرقابة في البرلمان بالدراسات. تجرى الدراسات بناء على المهمات التي تتلقاها لجان الرقابة. ولا يمكن للوحدة أن تقرر إجراء بحوث من تلقاء نفسها، إذ يتعين عليها أن تقدم اقتراحات، ولكن على اللجان أن تقرر ما ينبغي متابعته. وتتوفر وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة على قائمة بالشروط التي يجب أن تستوفيها لكي تقترح إجراء تقييم ما. وإحدى الشروط الرئيسية وجود فجوة في المعلومات المتاحة أو فجوة في التحليل. و ثمة شرط آخر وهو احتمال عدم تغيير الأساس القانوني للسياسة قيد التحقيق في السنتين أو الثلاث سنوات القادمة، وبالتالي، فإن نتائج البحث ستكون لا تزال ذات صلة عند الانتهاء من الدراسة.

وتتخذ اللجان قراراتها على أساس المواجيز الوصفية للمواضيع التي تستوفي الشروط. وبمجرد أن تقرر اللجان المواضيع التي سيتم البحث فيها، تقوم الوحدة بإعداد مخطط / اختصاصات البحث TOR، بما في ذلك المنهجية التي سيتم تطبيقها، والخيارات (بشأن المحتوى) التي يمكن تطويرها في الدراسة.

قد يستغرق إعداد التقرير النهائي من مرحلة صياغة مشروع المخطط ما بين 14 إلى 16 شهرا، أو 150 إلى 220 شخص / يوم عمل.⁴¹

⁴⁰ <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Pages/default.aspx>

⁴¹ مقابلة مع سيمون ليدرمان من وحدة الرقابة البرلمانية على الإدارة، مارس 2016

تتوفر الوحدة على ميزانية لتعيين الخبراء وإسناد جزء من العمل إلى جهات خارجية. ويمكن أن يتم التعاقد الخارجي بطريقتين: (1) خبير يقدم خدمات التدريب بالاستعانة بمصادر خارجية عند تعامل الوحدة مع موضوع البحث عن التحليلات والبيانات. ويطبق نوع التدريب بالاستعانة بمصادر خارجية عند تعامل الوحدة مع موضوع ليست لها فيه خبرة أو تجربة عمل سابقة؛ (2) خبير أو مؤسسة خبرة يقومون بإجراء أجزاء من التحليل، والتي يمكن أن تكون دراسة استقصائية، أو دراسة إفرادية أو تحليل إحصائي. ويتضمن المخطط الاختصاصات أو البحث مسبقاً معلومات عن نوع التعاقد الخارجي الذي سيستعان به. وتقرر الوحدة بشأن التعاقد الخارجي استناداً إلى تشريع الشراء.

تتألف الوحدة من أقل من خمسة موظفين وتصدر قرابة ثلاثة تقارير بحثية (مستفيضة) في السنة. وتقدم اقتراحات إلى اللجان (بين 10 و 15 اقتراح أو 2-3 لكل لجنة فرعية)؛ ثم يتعين على اللجان أن تقرر المواضيع الثلاثة التي سيتم اختيارها. وعليها أن تضع بعين الاعتبار أن الموارد والوقت المتاح محدودان. وتناقش هذه المسألة ضمن فريق تنسيق يضم رؤساء ونواب رؤساء لجان المراقبة ورؤساء اللجان الفرعية للجان المراقبة. وبمجرد اتخاذ الخيارات، يجب أن تتم الموافقة عليها في الجلسة العامة للجان المراقبة. و تحاول اللجان اتخاذ هذه القرارات بتوافق الآراء.

تتبع معايير التقييم السويسرية عن كئيب معايير التقييم للجنة المشتركة المكلفة بالتقييم في الولايات المتحدة الأمريكية. وهناك أربع مجموعات من المعايير: الفائدة، والجدوى والصحة / الدقة والملاءمة.

هناك صلة وثيقة بين تقييم السياسات وتقييم التشريعات. وعادة ما تبدأ الوحدة بتقييم سياسة معينة، والتي قد تتأثر بقوانين مختلفة، وتتحقق من الأساس القانوني لما تقوم به الوزارات وما إذا حققت القوانين بالفعل الآثار المرجوة منها.

ويمكن للوحدة الحصول على جميع المعلومات باستثناء محاضر اجتماعات الحكومة والمعلومات السرية. في كثير من الأحيان يكون المشكل متعلقاً بمعرفة نوع المعلومات المتاحة والتي يمكن طلبها. ويتعين على الإدارة الفيدرالية أن تكشف عن نوع المعلومات المتاحة، وأن توفر المعلومات المطلوبة بسهولة، تبعاً لحقوق المعلومات الواردة في القانون.

إن الحصول على المعلومات على الصعيد الدولي أكثر تعقيداً، ويتوقف على المعلومات التي تتيحها البلدان الأخرى. وكثيراً ما توجد بيانات مقارنة مفيدة يمكن الوصول إليها من خلال المصادر العامة مثل المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية.

لا تقوم الوحدة نفسها بمتابعة تقارير التقييم، بل تقدم النتائج التي توصلت إليها إلى اللجنة التي تقرر التوصيات التي يمكن أن تستخرجها من البحث. وتقوم اللجان بصياغة توصياتها، ولا تتدخل الوحدة في عملية تجميع التوصيات، لأنها عملية سياسية أكثر من أن تكون من نوع آخر. وهذا يساهم في استقلال الوحدة. وتجري الوحدة فحصاً للتحقق من أن التوصيات تستند إلى الأدلة في البحوث التي أجريت.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى دور المكتب الفيدرالي السويسري لمراجعة الحسابات كإهيئة الإشرافية العليا المستقلة التي تدعم البرلمان والحكومة. يتمتع مكتب المراجعة (المادة 5 من قانون المراجعة الفيدرالي) بصلاحيات إجراء عمليات المراجعة وتقييم السياسات الفيدرالية ذات الآثار المالية الكبيرة. وقد أحدثت وحدة تقييم داخل المكتب الفيدرالي لمراجعة الحسابات⁴².

⁴² انظر العرض "و حدة الرقابة البرلمانية على الإدارة السويسرية (PCA) و مكتب التدقيق الوطني (NAO) : التشابه والاختلاف"، 7 دجنبر 2015، مكتب التدقيق الوطني، لندن، من إعداد سيمون ليدرمان، صفحة 19

| التوافر العام لتقارير التدقيق ما بعد التشريع | وحدة لدعم عملية التدقيق ما بعد التشريع في البرلمان/الحكومة | دور اللجان الدائمة في التدقيق ما بعد التشريع في البرلمان | لجنة برلمانية مختصة بالتدقيق ما بعد التشريع | نقطة زمنية معينة/ وتيرة المراجعة | مذكرة/تقارير السلطة التنفيذية حول التدقيق ما بعد التشريع | الأساس القانوني للتدقيق ما بعد التشريع | |
|---|--|--|--|--|---|--|-------------------------------------|
| نعم، على الموقع الإلكتروني للوزارة و البرلمان | وحدة تنظيم أفضل في وزارات الحكومة | نعم | لا | 3 إلى 5 سنوات بعد الموافقة الملكية | نعم، من قبل الوزارة المختصة | سياسة الحكومة منذ 2008، الأوامر الدائمة | برلمان ويستمنستر المملكة المتحدة |
| نعم | لا | نعم | نعم | التوصيات ب 3 إلى 5 سنوات من الموافقة الملكية | لا | الأوامر الدائمة | البرلمان الاسكتلندي المملكة المتحدة |
| نعم، يتم نشر التقرير السنوي للجنة المكلفة بالتدقيق ما بعد التشريع على موقع البرلمان | لا | لا | نعم | 3 سنوات بعد دخول التشريع حيز التنفيذ | لا تقدم السلطة التنفيذية أية تقارير. تصدر محكمة التحكيم أوامرها أو يقدم المدعي العام تقريره | القانون المتعلق بلجنة التدقيق ما بعد التشريع | بلجيكا |
| نعم، على الموقع الإلكتروني للوزارة | مركز الخبرة للتقييم | نعم | اللجنة المشتركة من أجل التدقيق في القوانين التنظيمية | غير محدد | لا تتوفر أية معلومات | الأوامر الدائمة | كندا |
| لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | لا تتوفر أية معلومات | الهند |
| أحيانا | مركز التدقيق ما بعد التشريع بمجلس ممثلي الشعب | نعم | اللجنة المكلفة بالتشريع | غير محدد | لا | القانون المتعلق بمجلس ممثلي الشعب | إندونيسيا |
| لا | لا | لا | اللجنة الخاصة بالتدقيق ما بعد التشريع | غير محدد | لا | النظام الداخلي | لبنان |

| | | | | | | | |
|--------------|---|-----|----------|---|-----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| مونتينيغرو | النظام الداخلي | نعم | لا | لا | نعم، 7 لجان من أصل 14 | الموظفون الاعتياديون للجنة | نعم، على موقع البرلمان |
| باكستان | النظام الداخلي و سير العمل لمجلس الشيوخ | لا | غير محدد | لجنة مجلس الشيوخ المكلفة بالتشريعات المفوضة | لا | لا | لا |
| جنوب أفريقيا | لا تتوفر أية معلومات | لا | غير محدد | فريق الخبراء عند طلب البرلمان | لا | لا | لا تتوفر أية معلومات |
| سويسرا | الدستور؛ قانون البرلمان؛ أوامر إدارة البرلمان | لا | غير محدد | لا | نعم | الوحدة البرلمانية لمراقبة الإدارة | نعم، على موقع الوزارة و البرلمان |

V.

التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الثانوية

التشريعات المفوضة (أو الثانوية) هي قوانين تضعها الوزارات بموجب الصلاحيات الممنوحة لها من البرلمان والمنصوص عليها في التشريعات الأساسية. تشير التشريعات المفوضة إلى القوانين التي تتم صياغتها خارج السلطة التشريعية، ويتم التعبير عنها من خلال القواعد والقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية والأوامر والمخططات، إلخ. ويمكن استخدامها لتعديل أو تحديث أو إنفاذ التشريعات الأساسية القائمة دون أن يضطر البرلمان إلى إقرار قانون جديد.

يمكن تلخيص العوامل التي تساهم في نمو التشريعات المفوضة كآلاتي:

- الضغط البرلماني: كبر حجم أشغال البرلمان حيث لا يكون لديه الوقت الكافي للنظر في المسائل المعقدة والتقنية
- الحالات المستعجلة: قد تنشأ بعض الحالات المستعجلة التي تتطلب اتخاذ تدابير خاصة.
- الطبيعة التقنية للموضوع: تكون بعض القضايا التي تتناولها التشريعات المفوضة ذات طبيعة تقنية تتطلب معالجتها من قبل الخبراء. في مثل هذه الحالات، تمنح الوكالات الإدارية المختصة الصلاحيات للتعامل مع هذه القضايا، والتي تتعين ممارستها وفقا لمتطلبات الموضوع.
- السرعة والمرونة: إن ممارسة التشريعات المفوضة تعطي مرونة للقانون. وفي وقت إصدار أي تشريع، يكون من المستحيل التنبؤ بجميع الحالات الملحة.
- التجريب: تمكن ممارسة التشريعات المفوضة السلطة التنفيذية من تجربة واختبار نهج جديدة. تسمح هذه الطريقة بالاستخدام السريع للخبرة وتنفيذ التغييرات اللازمة في تطبيق الأحكام على ضوء هذه التجربة.

رغم تعدد مزايا التشريعات المفوضة، فتشوبها بعض العيوب أيضا. مثلا: لا يتم الإعلان عنها بشكل جيد، على خلاف المناقشات البرلمانية بشأن مشاريع القوانين؛ ولا تتم مراجعتها من قبل البرلمان كما يجب؛ وأنها تعكس تعقيد السياسة، وبالتالي فإنه من المستحيل على أي شخص مواكبة جميع التشريعات المفوضة. في برلمانات وستمنستر، كثيرا ما يصطلح على التشريعات المفوضة باسم "الصكوك القانونية". وتخضع الصكوك القانونية لدرجات مختلفة من التدقيق البرلماني⁴³، مرتبة أسفله حسب درجة صرامتها:

- تلك التي يجب أن تدخل حيز النفاذ فقط؛
- تلك التي ينبغي عرضها على البرلمان بعد وضعها؛
- تلك التي ينبغي أن تعرض على البرلمان بعد وضعها والتي تخضع للحكم الوارد في القانون الأصلي والذي ينص على أنه إذا قرر أي من المجلسين في غضون 40 يوما من أيام العمل أن يلغى الصك فإنها لن تصبح سارية المفعول (إجراء القرار السلبي).
- تلك التي يتطلب، بموجب أحكام القانون الأصلي، عرض مشروعها على البرلمان وأن يوافق عليه كل مجلس قبل وضعها ودخولها حيز التنفيذ (إجراء القرار التوكيدي)؛
- فئة صغيرة من الصكوك التي طرحت على البرلمان عند وضعها، بدلا من طرح مشروعها، ولكنها لا تصبح نافذة المفعول إذا لم يوافق عليها كل مجلس في غضون فترة محددة في القانون الأصلي؛
- ما يسمى بالصكوك "الفائقة التأييد" والتي ينبغي أن تسبقها "مقترحات" تخضع للتشاور، باستثناء بعض الحالات المستعجلة. يسمح هذا الإجراء بالتعديلات التي تقترحها اللجان البرلمانية أو غيرها، والتي قد يدرجها الوزير في مشروع القرار.

وفي أعقاب الأمثلة القطرية للنهج المتبعة في التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الأساسية، يقدم هذا الفصل معلومات عن النهج المتبعة في التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الثانوية أو القوانين التنظيمية، لاسيما في كندا وأستراليا والهند.

ومن بين السمات المثيرة للاهتمام التي تميز البرلمان الكندي نجد اللجنة الدائمة المعنية بالتدقيق في القوانين التنظيمية⁴⁴. تتمثل مهمتها في التدقيق في القوانين التنظيمية الحكومية وغيرها من الصكوك القانونية. ولوحظ أن البرلمان أصبح يفوض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للحكومة بشكل متزايد من خلال القوانين التمكينية التي تسمح للهيئات الحكومية بوضع القواعد والقوانين التنظيمية. ويعكس التدقيق البرلماني في التشريعات المفوضة الاعتراف بأنه نظرا لنطاق الحكومة الحديثة، تم تسليم سلطة وضع القواعد بشكل متزايد إلى السلطة التنفيذية. وإذا لم ينظر إلى البرلمان على أنه يتنازل عن وظيفته التشريعية للسلطة التنفيذية، فإن التدقيق البرلماني المناسب يعد مرافقا ضروريا لنمو التشريعات المفوضة. وبناء على ذلك، تقوم اللجنة الدائمة بفحص القوانين التنظيمية التي تضعها السلطة التنفيذية للتأكد من أنها تتفق مع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، استنادا إلى قانون الصكوك القانونية (1970).

الخانة 8: معايير مراجعة التشريعات الثانوية في كندا

وضعت اللجنة الدائمة الكندية المعنية بفحص القوانين التنظيمية مجموعة من المعايير لمراجعة التشريعات الثانوية. وتنظر اللجنة في ما إذا كان هناك أي تنظيم أو صك قانوني:

1. غير مصرح به بموجب القانون التمكيني أو لم يمثل لإحدى الشروط المنصوص عليها في القانون؛
2. لا يتفق مع الميثاق الكندي للحقوق والحريات أو القانون الكندي للحقوق؛
3. يزعم أن يكون له أثر رجعي دون سلطة صريحة تنص عليها التشريعات التمكينية؛
4. يفرض رسوما على الإيرادات العامة أو يستدعي أداء مدفوعات للتاج أو إلى أي سلطة أخرى، أو يحدد مبلغ أي من هذه الرسوم أو المدفوعات، دون وجود سلطة صريحة منصوص عليها في التشريع التمكيني؛
5. يفرض غرامة أو عقوبة السجن أو غيرها من العقوبات دون إذن صريح ينص عليه التشريع التمكيني؛
6. يميل بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى استبعاد اختصاص المحاكم دون سلطة صريحة تنص عليها التشريعات التمكينية؛
7. لم يمثل لقانون الصكوك القانونية فيما يتعلق بالإرسال أو التسجيل أو النشر؛
8. اتضح أنه، لأي سبب من الأسباب، ينتهك سيادة القانون؛
9. يتجاوز الحقوق والحريات دون مبرر؛
10. يجعل الحقوق والحريات الشخصية مرهونة بسلطة تقديرية إدارية أو لا تتفق مع قواعد العدالة الطبيعية دون مبرر؛
11. يستغل الصلاحيات التي يمنحها التشريع التمكيني بشكل غير عادي أو غير متوقع؛
12. يمثل ممارسة سلطة تشريعية مهمة موضوع سن تشريعي مباشر؛
13. ضعيف في صياغته أو يتطلب لأي سبب آخر توضيحا لشكله أو محتواه.

تتناول معايير التدقيق التي تراجع اللجنة بموجبها الصكوك القانونية مسألة مشروعية وشكل القوانين التنظيمية، وليس الأسس الموضوعية لهذه القوانين أو السياسة التي تعكسها.

هناك سببان رئيسان وراء محاولة اللجنة المشتركة بشكل دائم الامتناع عن مراجعة الأسس الموضوعية للقوانين التنظيمية أو سياستها. يرتبط السبب الأول بالرغبة في الحفاظ على نهج غير حزبي، حيث أنه من الأسهل تجنب الحزبية المفرطة إذا كانت مراجعة القوانين التنظيمية لا تنطوي على تحدي السياسات الحكومية التي تنفذها. وتتشارك لجان التدقيق هذا النهج في معظم ولايات الكومنولث. ثانياً، قد تتطلب مراجعة السياسة العامة للأنظمة موارد بشرية لا تملكها اللجنة. ويستدعي اتخاذ خيارات السياسة خبرة مهنية في المجال ذي الصلة، ولن يتسنى للجنة الاحتفاظ بعدد كبير من الخبراء القادرين على تقديم المشورة المطلوبة في جميع المجالات الخاضعة للتنظيم.

من ناحية أخرى، يجب الاعتراف بأن بعض معايير التدقيق الخاصة باللجنة تتطلب النظر في الأسس الموضوعية للقوانين التنظيمية إلى حد ما. على سبيل المثال، عند تحديد ما إذا كان القانون التنظيمي يعد "استغلالاً غير عادي أو غير متوقع للسلطة"، قد يكون من الضروري إجراء تحقيق أولي في السياسة التي ينفذها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اتخاذ قرار بأن القانون التنظيمي يشكل ممارسة لسلطة تشريعية مهمة والتي تكون موضوع تشريع برلماني مباشر على النحو المناسب، سينظر في اعتبارات السياسة العامة⁴⁵.

تتمتع اللجنة بـ"سلطة الرفض" (أو "إجراء القرار السلبي"). ويمثل الرفض إحدى الوسائل التقليدية تحت تصرف البرلمان للسيطرة على وضع التشريعات المفوضة. بشكل عام، يشير هذا المصطلح إلى أي إجراء يمنح بموجبه البرلمانين فرصة لرفض قانون فرعي يصدره مندوب من البرلمان. وتطبق سلطة الرفض على جميع القوانين التنظيمية التي تحال إلى اللجنة.

إن الإجراء الكندي فريد من نوعه حيث لا يمكن أن تبدأ اللجنة المشتركة المعنية إلا بالتدقيق في القوانين التنظيمية. وفي حالة إرتأت اللجنة أن هناك لزوم للرفض، يمكنها تقديم تقرير إلى مجلس الشيوخ ومجلس العموم يتضمن قراراً يقضي بإلغاء القانون التنظيمي "إكس" (X) أو أي جزء منه. لكن قبل القيام بذلك، يجب على اللجنة المشتركة أن تعطي الهيئة المكلفة بوضع القوانين التنظيمية إشعاراً مدته ثلاثون يوماً على الأقل تخبرها فيه بنيتها باقتراح رفض القانون التنظيمي. ولكي يصبح الرفض نافذاً، يجب أن يوافق مجلس الشيوخ ومجلس العموم على قرار الرفض. وينبغي التأكيد على أن التصويت على التقرير يجب ألا يعامل بمثابة تشكيك في ثقة في الحكومة.

في الفترة الممتدة بين 1986 و 2002، لم يحدد الإجراء العام المتعلق بالرفض إلا في النظام الأساسي لمجلس العموم. وخلال تلك الفترة، كانت هناك تسعة تقارير بالرفض. رأى البعض أن إجراء عام 1986 كان معيباً، أو غير كامل على الأقل، لأن لا أساس له في التشريع (اعتماداً على الإجراءات الداخلية للمجلس) وأنه استبعد مجلس الشيوخ. وفي سنة 2002، وضع إجراء الرفض على أساس قانوني من خلال توطيده في قانون الصكوك القانونية. وبالإضافة إلى توفير أساس قانوني

⁴⁵ بيتر برنارد ، التدقيق البرلماني في القوانين التنظيمية: نظرة عامة. ورقة من أجل أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالتدقيق في القوانين التنظيمية، أوتاوا، يناير 2016، ص 8-9

لإجراء الرفض، يقتضي الإجراء الجديد الموافقة على تقرير الرفض من قبل مجلسي البرلمان. وقد صدر تقريران بشأن إجراء الرفض في إطار هذا الإجراء الجديد⁴⁶.

ويساعد أربعة موظفين للجنة الدائمة المشتركة المعنية بالتدقيق في القوانين التنظيمية في عملها، وهم موظفون في مكتبة البرلمان المعينون للجنة على أساس التفرغ.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه فضلاً عن نيوزيلندا والمملكة المتحدة، تتوفر العديد من الولايات القضائية الأسترالية على لجان برلمانية تشمل مهمتها التدقيق في مشاريع القوانين، خصوصاً قصد تحديد الأحكام التي قد تشكل تفويضات واسعة جداً للسلطة. وأحياناً يكون ذلك جزءاً من اختصاص أوسع نطاقاً للتركيز على تأثير التشريعات المقترحة على الحقوق والحريات الفردية⁴⁷.

عند مناقشة التدقيق ما بعد التشريع في التشريعات الثانوية، تجدر الإشارة إلى ابتكارات البرلمان الأسترالي⁴⁸. حيث تنظر لجنة القوانين التنظيمية والمراسيم التابعة لمجلس الشيوخ في "جميع القوانين التنظيمية والمراسيم والصكوك الأخرى التي تصدر بموجب سلطة قوانين البرلمان، والتي تخضع لرفض مجلس الشيوخ أو عدم موافقته ويكون لها طابع تشريعي"⁴⁹. وتستدعي الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ من لجنة التنظيمية والمراسيم القيام بدراسة كل قانون تنظيمي على حدة، وما إلى ذلك لضمان: (أ) أنه يمثل للنظام الأساسي؛ (ب) أنه لا يتعدى الحقوق والحريات الشخصية دون وجه حق؛ (ج) أنه لا يجعل حقوق المواطنين وحرياتهم مرهونة، دون مبرر، بقرارات إدارية لا تخضع لمراجعة أسسها القانونية من جانب محكمة قضائية أو محكمة مستقلة أخرى؛ و (د) أنه لا يتضمن قضية تلائم أكثر سن البرلمان.

هناك ابتكار أسترالي آخر في مجال التدقيق التشريعي وهو مفهوم "تقييم الأثر التنظيمي". في مختلف الولايات القضائية الأسترالية، تضطلع لجان التدقيق التشريعي بدور رقابي فيما يتعلق بالشروط التي تخضع التشريعات الثانوية لتقييم الأثر التنظيمي قبل وضعها. وهذا يشمل، فيما يتعلق بكل قطعة من التشريعات الثانوية، تقييم التالي، (عادة ما يتضح عن طريق "بيان الأثر التنظيمي"):

- ما هي المشكلة المطروحة؟
- ما مدى أهمية المشكلة؟
- ما هو الإجراء الحكومي الجديد المطلوب لمعالجة المشكلة؟
- هل تدخل الحكومة أفضل طريقة لتصحيح المشكلة؟
- هل يوجد مسبقاً قانون تنظيمي ذي صلة بالمسألة؟
- لماذا هناك حاجة إلى إجراءات إضافية؟
- ما هي مسارات العمل الأخرى التي قد تحقق النتيجة المرجوة؟
- ما هي التكاليف والفوائد المرتبطة بكل خيار من الخيارات؟
- ما تأثير كل خيار من الخيارات على الأعمال التجارية وعلى الأفراد؟

⁴⁶ سينثيا كيركباي. اللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالتدقيق في القوانين التنظيمية، مكتبة إصدارات البحوث البرلمانية، أبريل 2014، ص

⁴⁷ متوفر على <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2014-18-e.pdf>.

⁴⁸ بيتر برنارد، التدقيق البرلماني في القوانين التنظيمية في كندا: جد متأخر و جد ضئيل في: لوبهول- مجلة رابطة الكومنولث للمستشار التشريعي، عدد 3، 2014، ص 73-84

⁴⁹ ستيفن أرغيمنت ' التدقيق التشريعي في أستراليا': نقل الحكمة؟ 2011 32 (2) مراجعة القوانين التشريعية، ص 116-148

<http://slr.oxfordjournals.org/content/32/2/116.short>

⁴⁹ http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Regulations_and_Ordinances

وثمة ابتكار آخر له تداعيات على التدقيق التشريعي يتمثل في الإلغاء المرحلي للتشريع الثانوي. وفي مختلف الولايات القضائية الأسترالية، يلغى التشريع الثانوي تلقائياً بعد سريانه لفترة معينة من الزمن. ويشار إلى هذه العملية أحياناً باسم "الزوال". إلا أن لجان التدقيق التشريعي ليس لها بالضرورة دور مباشر في العملية. و يعتبر زوال التشريعات الثانوية أمراً ضرورياً لأنه يتطلب من صانعيها أن يأخذوا في الاعتبار، مع اقتراب موعد "الزوال"، ما إذا كانت لا تزال هناك حاجة للتشريع الثانوي، وإذا كان الأمر كذلك، هل ينبغي إعادة نشره في نفس الشكل أو في شكل معدّل.

تجدر الإشارة إلى أن قيمة وفعالية إجراء "الزوال/الانقضاء" هما موضع شك. حيث يرى المستشار القانوني للجان الرقابة التشريعية في كل من مجلس الشيوخ الأسترالي والجمعية التشريعية لمنطقة العاصمة الأسترالية أن أي عملية تجبر البيروقراطية على النظر، بشكل منتظم، في ما إذا كانت التشريعات ضرورية، يمكن، في الواقع، اعتباره شيئاً جيداً⁵⁰.

في الهند، تعتبر السيطرة البرلمانية على التشريعات الثانوية أو المفوضة جزءاً من الدور الدستوري للبرلمان في الإشراف على السلطة التنفيذية. وهناك ثلاثة أنواع من الرقابة⁵¹.

أولاً، هناك رقابة مباشرة ولكن عامة على التشريعات المفوضة. يمكن ممارستها من خلال مناقشة القانون الذي يتضمن التفويض، من خلال الأسئلة والإشعارات، وعن طريق نقل القرارات والإشعارات في المجلس.

ثانياً، تخضع التشريعات المفوضة لرقابة خاصة مباشرة من خلال تقنية "عرض" القواعد و القوانين التنظيمية التي وضعتها السلطة الإدارية على طاولة المجلس. في المملكة المتحدة، يتم استخدام تقنية العرض استخداماً مكثفاً، استناداً إلى قانون الصكوك القانونية (1946). وينص الشكل الأكثر شيوعاً لهذه التقنية في مجلس النواب على أن التشريع المفوض يدخل حيز التنفيذ الفوري ولكنه يلغى بقرار من مجلس النواب. في جميع بلدان الكومنولث تقريباً، يتم اتباع إجراء "العرض" للسلطة التشريعية. وهو يستخدم لغرضين: أولاً، يساعد في إطلاع السلطة التشريعية على جميع القواعد التي وضعتها السلطات التنفيذية في ممارسة التشريعات المفوضة، ثانياً، يوفر منتدى للمشرعين للتساؤل حول أو الطعن في القواعد التي وضعت أو المقترحة. في الهند، لا يوجد حكم قانوني يشترط "عرض" جميع التشريعات المفوضة. ولذلك، أوصت لجنة التدقيق التابعة للبرلمان الهندي بأن جميع قوانين البرلمان ينبغي أن تقتضي بشكل موحد عرض القواعد على طاولة المجلس في أقرب وقت ممكن، وأن تكون فترة التمديد الموحدة ثلاثين يوماً من تاريخ النشر النهائي للقواعد.

ثالثاً، رقابة غير مباشرة يمارسها البرلمان من خلال لجان التدقيق التابعة له. في المملكة المتحدة والهند، هناك لجان برلمانية دائمة للتدقيق في التشريعات المفوضة. ويتوفر مجلس العموم البريطاني على لجنة مختارة بشأن الصكوك القانونية. وقد نصبت هذه اللجنة، المعروفة باسم اللجنة المعنية بالتشريع الثانوي التابعة لمجلس الشعب، سنة 1953. وتتمثل المهام الرئيسية للجنة في التأكد من: (1) ما إذا كانت القواعد تتفق مع الهدف العام من القانون (2) ما إذا كانت القواعد تحتوي على قضايا يمكن التعامل معها على نحو أفضل في القانون، (3) ما إذا كان لذلك أثر رجعي، (4) ما إذا كان يحظر بشكل مباشر أو غير مباشر اختصاص المحكمة، والأسئلة المشابهة.

قد قام قسم البحوث البرلمانية التابع لمجلس الشعب بإحصاء ووجد أن اللجنة المعنية بالتشريع الثانوي نظرت في 44 تشريع ثانوي من بين 1515 عرضوا على مجلس الشعب بين عامي 2008 و 2010. وهناك أيضاً لجنة مماثلة في مجلس الشيوخ تشكلت سنة 1964، وتؤدي وظائف مماثلة للجنة مجلس الشعب.

⁵⁰ ستيفن أرغيمنت، التدقيق التشريعي: نقل الحكمة لويستمنستر (منقح)، ورقة من أجل مؤتمر في المملكة المتحدة، 2010، ص 4
⁵¹ شراخ ناث و بهارات كومار سينغ، فعالية الرقابة البرلمانية على التشريعات المفوضة، الجامعة الوطنية للدراسات والبحوث في مجال القانون، رانشي، الهند، <http://www.legalservicesindia.com/article/article/effectiveness-of-parliamentary-control-over-delegated-legislation-1894-1.html>

VI . إدماج تحليل النوع الاجتماعي في التدقيق ما بعد التشريع

يعتمد تعميم منظور النوع الاجتماعي في السياسة العامة والتشريع على فهم أن الإجراءات والتدخلات الحكومية يمكن، في كثير من الأحيان، أن تؤثر على الرجل والمرأة بشكل مختلف. ولذلك، فإنه من الضروري إجراء تحليل وتقييم منهجين للقانون والسياسة العامة، استناداً إلى كيفية تأثيرها على النساء والرجال وغيرهم من الفئات الديمغرافية الأخرى ذات الصلة، قصد: (1) تحديد وتجنب أي أضرار محتملة قد تنشأ؛ (2) ضمان حصول النساء والرجال على نفس الفرص والحماية القانونية؛ و (3) حماية القيمة مقابل المال وتعزيز كفاءة الحكومة من خلال ضمان تصميم السياسة بشكل مناسب لتلبية ظروف واحتياجات الفئات المتضررة.

نشأ مفهوم تعميم مراعاة المنظور الجنساني من مناهج عمل بكين الذي وضعتة الأمم المتحدة عام 1995 بوصفه آلية للسياسة العامة لمعالجة أوجه عدم المساواة المستمرة والدائمة بين الجنسين في جميع أنحاء العالم. وقد اعتمدت العديد من الحكومات هذا المنهج منذ ذلك الحين، ولكن هناك اختلافات كبيرة في كيفية تفسير تعميم منظور النوع الاجتماعي وكذلك في الأدوات المحددة التي تستخدمها مختلف المجتمعات للوفاء بهذا الالتزام.

عندما يدمج تعميم منظور النوع الاجتماعي في العمليات التشريعية، يتم ذلك في أغلب الأحيان من خلال تطبيق تحليل النوع الاجتماعي. تحليل النوع الاجتماعي هو نهج يتم فيه جمع الأدلة، مثل البيانات أو نتائج المشاورات مصنفة حسب نوع الجنس من مجموعات أصحاب المصلحة، لضمان أن المنتج النهائي لن تنتج عنه أضرار لاحقة غير متوقعة على حساب مجموعة دون أخرى، خاصة بالنسبة للنساء والفتيات. و يتطلب تحليل النوع الاجتماعي أيضاً من صانعي السياسات تحدي الافتراضات المتعلقة بكيفية هيكلة برنامج أو خدمة حكومية، وطرح أسئلة تفصيلية حول الفئة المتأثرة بمشكلة أو قضية معينة وكيف ستتأثر بالحلول المقترحة. ومن الأمثلة التي كثيراً ما يستشهد بها حول الاختلاف الذي أحدثه هذا، تصميم وتمويل نظم النقل العام التي كانت مصممة تقليدياً لاستيعاب أنماط عمل الذكور إلى أن كشفت المزيد من البحوث والتحليلات عن أن النساء مرجحات أكثر لاستخدام وسائل النقل العام، وأنماط التنقل المتعلقة بالشغل، وأنهن يستخدمنها لأغراض عديدة أكثر من مجرد التنقل ذهاباً وإياباً للعمل.

6.1 تعميم منظور النوع الاجتماعي والتدقيق ما بعد التشريع

عندما يجري تعميم منظور النوع الاجتماعي والتدقيق ما بعد التشريع في نفس المكان، عادة ما تستخدم أحد التشكيلات التالية: (1) التزام ممنهج يفرض على جميع المؤسسات تطبيق تحليل النوع الاجتماعي خلال عملية وضع السياسات؛ و / أو، (2) إنشاء لجان برلمانية مخصصة للمساواة بين الجنسين. وكل تشكيلة لها مزاياها. توفر برامج تحليل النوع الاجتماعي نهجاً شاملاً لتطبيق منظور النوع الاجتماعي على السياسات، غير أن لجان المساواة المخصصة يمكن أن تتعمق في كثير من الأحيان وتستثمر المزيد من الوقت في استكشاف قضايا وعمليات محددة. وتوجد بعض الأنظمة التي تستخدم كلا الطريقتين.

تقدم كندا مثلاً رائداً على التطبيق الشامل لتحليل النوع الاجتماعي، حيث تستدعي سياسة التقييم القائم على النوع الاجتماعي في كندا⁵² من جميع الوزارات والوكالات الحكومية لتقييم السياسات والقرارات التنظيمية حول إطار يبدأ بالنوع الاجتماعي ليشمل العوامل المرتبطة بالفئات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المتعددة، والتي يشار إليها باسم "الهويات". وتشيد هذه العملية بنهج "الانقضاء" الذي تتبعه كندا فيما يتعلق بالتدقيق ما بعد التشريع من خلال ضمان تحديد وقياس القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي منذ البداية، وبالتالي يمكن إعادة تقييمها عند انقضاء الإطار الزمني ذي الصلة.

⁵² وضعية المرأة في كندا هي الوزارة الحكومية المكلفة بتطبيق التقييم القائم على النوع الاجتماعي. للمزيد من التفاصيل زوروا: <http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acis/index.en.html>, آخر زيارة: أبريل 2017.

صنعت نيوزيلندا نموذجا مماثلا أجبر صانعي السياسات على وضع خيارات تركز على النظر في المعلومات المصنفة حسب النوع وإلى التدقيق في نوعية هذه التوصيات، بأثر رجعي.⁵³ وتنص المبادئ التوجيهية على وجوب رصد وتقييم تنفيذ السياسة لمساهمتها في تحقيق نتائج أفضل للمرأة، وتعديلها إذا لم تتحقق، ولكن لا توجد آلية رسمية لبدأ هذه الإجراءات.

تمثل لجان المساواة بين الجنسين أيضا وسيلة يمكن للبرلمان من خلالها تطبيق منظور النوع الاجتماعي على المسلسل التشريعي. تكون هذه اللجان عادة لجانا مختارة ذات اختصاصات محددة تنطوي على التدقيق في المبادرات الحكومية لمساهمتها في تحقيق المساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان. على سبيل المثال، تهتم لجنة المساواة بين الجنسين في كرواتيا برصد تضمين المساواة بين الجنسين في التشريعات، بما في ذلك تنفيذ السياسة الوطنية للمساواة بين الجنسين. في حين تقوم لجنة المساواة وحقوق الإنسان في البرلمان الاسكتلندي بفحص مدى التزام الحكومة بتعهدات حقوق الإنسان والمساواة، بما في ذلك من خلال التدقيق في التشريعات. على غرار ذلك، تجري اللجنة المعنية بالمساواة بين الجنسين في كوريا الجنوبية مراجعة سنوية للوزارة الحكومية ذات الصلة.⁵⁴

هناك نسخ من هذه الطرق لم يعلن عنها أيضا في الأعمال. فبعض النظم تستخدم تحليل النوع الاجتماعي، ولكن فقط على أجزاء محددة من التشريع، أو فقط في مراحل البداية أو التشاور لوضع السياسات. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى مؤشرات وغايات محددة قائمة على أساس النوع الاجتماعي يتم من خلالها تقييم القانون أو السياسة اللاحقة، ولكن نظرا لأن النهج يميل إلى أن يكون أكثر تخصيصا، فإن وجود قياسات قائمة على النوع الاجتماعي لاستيعاب التدقيق ما بعد التشريع غير مضمون.

وفي الوقت الذي توجد فيه أكثر من 150 لجنة برلمانية في جميع أنحاء العالم تشمل اختصاصاتها القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي⁵⁵، فإن نحو 30 لجنة فقط لديها السلطة المخصصة اللازمة لمراقبة الالتزامات المتعلقة بالتشريعات والسياسات على النحو المطلوب. معظم هذه اللجان مؤهل فقط لتقديم ملاحظات أو توصيات أو تقارير مواضيعية. بل إن بعض البرلمانات قد تسند هذه الوظيفة كليا للتجمعات النسائية غير الرسمية التي كثيرا ما تفتقر إلى الموارد اللازمة والصفة الرسمية في إطار الأوامر الدائمة. وعلى هذا الأساس، فإن مساهماتها تميل إلى أن تكون مجزأة ويمكن التغاضي عنها بسهولة.

6.2 ميزانية النوع الاجتماعي

في حين قد يكون هناك تعدد في نهج تحليل النوع الاجتماعي في جوانب أخرى من العمل البرلماني، فإن هناك طريقة مستجدة أكثر توحيدا عندما يتعلق الأمر بعملية الميزانية. إن تحليل النوع الاجتماعي للميزانيات أو ميزانية النوع الاجتماعي هو وسيلة لتقييم كيف وأين تنفق الحكومة أموالها، والتي يتم استثمار المجموعات المجتمعية فيها وما يعنيه ذلك من حيث الفرص الاقتصادية والرفاه الاجتماعي من منظور النوع الاجتماعي. ويرى المؤيدون أنه لا وجود لميزانية محايدة جنسانيا⁵⁶، وأن السياسات الاقتصادية للحكومة لا تعكس الواقع المرير للتمويل وإنما قيم ومبادئ المجتمع في حد ذاته⁵⁷.

⁵³ الصورة الكاملة: دليل تحليل النوع الاجتماعي، وهي مجموعة أدوات لمساعدة الإدارات والوكالات الحكومية في نيوزيلندا. -www.ircwash.org/sites/default/files/MWA-1989-Full.doc

⁵⁴ الدكتور س بالميري، 2011، 'البرلمانات المراعية للنوع الاجتماعي: استعراض شامل للممارسة الجيدة'، الاتحاد البرلماني الدولي،

<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>، آخر زيارة: أبريل 2017

⁵⁵ أنظر: قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي حول اللجان البرلمانية المتخصصة، <http://www.theconversation.com/gender-neutral-policies-are-a-myth-why-we-need-a-womens-budget-55231> من أجل تحليل عملية ميزانية أسريا

⁵⁶ أنظر: http://www.assembly.wales/NAFW%20Documents/cyp_3_-03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2.pdf%20-%2006022009/cyp_3_-03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2-English.pdf، آخر زيارة: أبريل 2017

⁵⁷ تقدم المجموعة الويلزية المكلفة بالميزانية استعراضا و شرحا مهما لميزانية النوع الاجتماعي، -http://www.assembly.wales/NAFW%20Documents/cyp_3_-03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2.pdf%20-%2006022009/cyp_3_-03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2-English.pdf

ولأن ميزانية النوع الاجتماعي تنطوي على تتبع وتحليل الإنفاق الحكومي و / أو خطط الضرائب، فإنه يمكن تطبيقها بسهولة في المراحل اللاحقة من صنع القرار السياسي كما هو الحال في المراحل السابقة - أي كم وأين تخطط الحكومة لإنفاق المال أو كم و من أين تنوي الحصول على الإيرادات وكذلك أين قد أنفقت الحكومة فعلا المال أو ولدت إيرادات. بالإضافة إلى ذلك، ونظرا لأن ميزانية النوع الاجتماعي يمكن أن تربط بين المساواة بين الجنسين بنتائج اقتصادية أفضل، فإن هناك تأييدا متزايدا لتطبيقها.⁵⁸

وتعتمد الطريقة التي يتم بها تطبيق ميزانية النوع الاجتماعي على عملية الميزانية نفسها، لكنها عملية تتبع إلى حد بعيد المجالات التي تنفق فيها الأموال و الالتزامات و إقرارات السياسة الاجتماعية التي تنشأ عن الالتزام بالموارد أو الإعفاء الضريبي. إن ما يميل إلى الاختلاف بين البلدان هو من يقود العملية. وهناك ثلاثة نماذج تستخدم على نطاق واسع: عملية ميزانية بقيادة الحكومة وشركات الحكومة والمجتمع المدني، و بقيادة المجتمع المدني.

توفر أستراليا⁵⁹ وكوريا الجنوبية أمثلة عن ميزانية النوع الاجتماعي التي تقودها الحكومة. في هذه البلدان، تقع مسؤولية إعداد بيانات ميزانية النوع الاجتماعي على عاتق الحكومة، وكثيرا ما يتم إعداد هذه البيانات في نفس الوقت الذي تقدم فيه الميزانية نفسها وتقدم إيضاحات عن مدى دعم الحكومة لرؤية سياستها مع الالتزامات المالية. ويسعى كلا البلدان حاليا، على سبيل المثال، إلى رفع مشاركة المرأة في القوة العاملة المأجورة. وتقدم بيانات ميزانية النوع الاجتماعي أدلة وتحليلات عن المجالات التي يجري فيها الاستثمار، مثل رعاية الأطفال والمبادرات الرامية إلى تعزيز ظروف العمل المرنة، لدعم هذه النتيجة.

في حين تشكل مبادرة ميزانية المرأة لدولة جنوب أفريقيا نموذجا لنهج الشراكة، والتي أطلقت سنة 1995 من قبل اللجنة الدائمة البرلمانية المعنية بالشؤون المالية (وهي الآن للجنة المعنية بوضعية و نوعية حياة المرأة) بالتعاون مع منظمين من منظمات المجتمع المدني من أجل تقاسم عبء العمل وكفالة قدر من الخبرة التقنية. وتقيم مبادرة ميزانية المرأة الميزانيات الوطنية والإقليمية والمحلية من منظور النوع الاجتماعي. كما تمت من خلال المبادرة دراسة عدد من المبادرات الحكومية في وقت لاحق كجزء من محاولة لقياس أثار الفصل العنصري على النساء والفتيات.

تخضع الميزانيات في المملكة المتحدة لفحص دقيق فيما يخص القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي، ولكن المجتمع المدني يبذل جهودا أقوى. ويتخذ برلمان المملكة المتحدة والمجالس التي تم تفويضها في اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية تدابير لحماية المساواة عندما يتعلق الأمر بالإيرادات وخطط الإنفاق الحكومية⁶⁰، إلا أن مجموعة ميزانية المرأة الخاصة بكل دولة تقدم تحليل النوع الاجتماعي بشكل معمق أكثر للبيانات المالية للحكومة، والذي يقيم عملية الميزانية ذات الصلة وقت وضعها وتطبيقها. وتشكل مجموعات الميزانية هذه تحالفات من أكاديميين وباحثين وخبراء من المجتمع المحلي، ويشارك قطاع الخدمة التطوعية في قضايا تؤثر على النساء والفتيات، فضلا عن سياسة الرفاه الاجتماعي والاقتصادي. وهي تعمل أيضا كدعاة لميزانية النوع الاجتماعي باعتبارها عملية رسمية داخل الحكومة وقد وضعت معيارا عالميا لتحليل النوع الاجتماعي للمالية الحكومية.

6.3 الخيارات المتاحة للموظفين البرلمانيين

⁵⁸ 'أخذ النساء بالحسبان' ذي إيكونوميست، 23 فبراير 2017، <http://www.economist.com/news/leaders/21717375-sexual-equality-makes-economic-sense-governments-shouldmeasure-it-and-budgets-promote-it-why>

⁵⁹ أنهت حكومة الائتلاف الليبرالية / الوطنية في أستراليا التزام الحكومة بإصدار بيان حول ميزانية النوع الاجتماعي في عام 2014.

⁶⁰ على سبيل المثال، بيان تأثير المساواة الذي يرافق الميزانية. من منظور برلماني، أصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للبرلمان الاسكتلندي بيانا بشأن مشروع ميزانية الحكومة في يناير 2017. و أوصت لجنة المرأة والمساواة التابعة للبرلمان البريطاني بأن يكون بيان الأثر المتعلق بالمساواة الذي رافق مراجعة الإنفاق الحكومي في الخريف "تقييما مستقلا" كما اعتبر "غير جوهري ويفتقر إلى التفاصيل". - <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/news-parliament-2015/hm-treasury-equality-analysis-report-16-17/>

آخر زيارة: 2017

على غرار التدقيق ما بعد التشريع، فإن إدماج البرلمان لتعميم المنظور النوع الاجتماعي في إحدى المجالات لا يزال قيد التطوير. ويتأثر تطبيقه بالعمليات التشريعية والتنظيمية التي يسعى إلى تعزيزها، وقدرة الموظفين البرلمانيين والأعضاء على توظيفه، والموارد المتاحة لتطبيقه، وإلى مدى الإرادة السياسية للسعي بنشاط إلى تحقيقه و ليس فقط لمجرد الحديث حول النوع الاجتماعي.

يهدف المهنيون البرلمانيون والديمقراطيون بشكل عام للعمل مع الشركاء لدمج هذا النهج في جميع العمليات البرلمانية، وليس فقط لحشوها في مناطق محدودة. ويصف الاتحاد البرلماني الدولي تعميم منظور النوع الاجتماعي كالتالي:

ينطوي تعميم منظور النوع الاجتماعي، في جزء منه، على الأنشطة التالية: الحصول على بيانات مصنفة حسب النوع ومعلومات نوعية عن وضعية الرجل والمرأة؛ وإجراء تحليل للنوع الاجتماعي يبرز الاختلافات بين النساء والرجال والفتيات والفتيان من حيث توزيعهم النسبي للموارد والفرص والقيود والسلطة في سياق معين؛ وإرساء آليات للرصد والتقييم تراعي الفوارق بين الجنسين، بما في ذلك وضع مؤشرات لقياس مدى تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين وتحقيق تغيرات في العلاقات بين الجنسين⁶¹.

وكما يوضح دليل الأنشطة هذا، فإن الممارسات المرتبطة بتعميم منظور النوع الاجتماعي تعكس الممارسات المطلوبة من أجل "برلمان جيد"، أي وضع سياسات متينة وشاملة، ورفع مستويات المساواة، ووضع نهج صارمة للشفافية والرقابة، والالتزام الواضح بالقيمة مقابل مال. وعلى هذا النحو، فإنها تكمل العمل المرتبط بالبرلمانات عالية الأداء والفعالة، ولا تثقله.

ويعني تنوع النهج المتبعة في تعميم منظور النوع الاجتماعي أيضا أن هناك مجموعة من الخيارات لكيفية التعامل مع ذلك، وكلها لها فوائدها ومزاياها. إن تحديد أي من النهج سيتم اتباعه يبدأ بتقييم أولي لوضع البرلمان الآن وأين يطمح أن يكون في المدى القريب.

ويمكن للممارسين الذين يسعون لمساعدة البرلمانات في تحقيق نتائج أفضل بين الجنسين أن يتبعوا أو يكيفوا بعض الخيارات المبينة أسفله. وتستند هذه الاقتراحات إلى المجالات التي يرجح أن المهنيون البرلمانيون بدؤوا فيها العمل مسبقا، وحيث يمكن (وينبغي) إدماج تعميم منظور النوع الاجتماعي بسهولة. هذه الخيارات ليست مرتبة حسب ترتيب معين، ولا يقصد بأي منها أن تفسر على نحو صارم لأن ما سيعمل على أفضل وجه من المرجح أن يكون ظرفيا.

1. **البدء في وضع سياسات قائمة على الأدلة وإمكانية الحصول على البيانات.** تستخدم البرلمانات التي تقوم بوضع السياسات القائمة على الأدلة معيارا يتكامل مع و يستوعب بسهولة نوع البيانات والتفاصيل اللازمة لإدخال تحليل النوع الاجتماعي. وكعنصر أساسي في العمل على وضع السياسات القائمة على الأدلة، فإنه يتوجب ضمان حصول البرلمانيين والموظفين الفنيين على بيانات منتظمة وموثوقة مصنفة حسب النوع الاجتماعي، وأنهم يدركون أهمية البحث على هذا النوع من المعلومات وتحليله بغية الاستفادة منها في وضع جميع أنواع السياسات وأن تكون لديهم إما المهارات أو إمكانية الحصول على الخبرة الفنية اللازمة لتفسير هذه البيانات (وغيرها من أشكال البحوث الاجتماعية والسلوكية)، ووضع مؤشرات قابلة للقياس حول تطبيقه في السياسة.

2. **تقييم القدرات الداخلية من أجل إجراء تحليل النوع الاجتماعي وتقديم الدعم لتعزيزها.** كما تمت الإشارة في النقطة السابقة، لا يمكن وضع عمليات سليمة لتحليل النوع الاجتماعي بدون وجود قدرة داخلية وعدم الالتزام بالموارد اللازمة. وتقدم رواندا مثالا مهما. فعلى الرغم من احتلالها المرتبة الأولى عالميا من حيث عدد النساء

⁶¹ خطة عمل للبرلمانات المراعية للنوع الاجتماعي' (2012) الاتحاد البرلماني الدولي، <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>، آخر زيارة: أبريل 2017

البرلمانيات، فقد خلصت إحدى مراجعات مجلس الشيوخ في رواندا في عام 2009 حول النوع الاجتماعي أن الموظفين يعرفون المصطلحات المتعلقة بتعميم منظور النوع الاجتماعي لكنهم لا يعرفون كيفية إجراء تحليل النوع الاجتماعي⁶². وإنه من الضروري ضمان توفر جميع الموظفين الفنيين داخل الهيئة التشريعية على القدرات التقنية اللازمة؛ وأن تكون البحوث وموظفي اللجان والمشرعين وأولئك الذين يدعمون مكتب رئيس مجلس النواب مجهزين بالقدرات والمعلومات اللازمة لضمان أن التشريعات معزولة على المساواة وأن الأوامر الدائمة تستوعب هذه العمليات. وينبغي للبرامج التي يتوخى منها دعم الموظفين في هذه المجالات أن تدقق أولاً في الموارد والقدرات والإجراءات الحالية لتحديد الثغرات الرئيسية ومن ثم تصميم البرامج الداعمة، بما في ذلك التمكين من الحصول على موارد التعلم، لمعالجتها.

3. **تحديد الآلية التي من شأنها خدمة البرلمان بشكل أفضل.** ما هو الأنسب لواقع البيئة البرلمانية المعنية؟ هل التطبيق الشامل لتحليل النوع الاجتماعي هو أفضل نهج؟ هل ينبغي تعديل الأوامر الدائمة لتشكيل لجنة مكرسة للمساواة بين الجنسين مع سلطة التدقيق في التشريعات ذات الصلة؟ أو هل هناك مجال لإدماج تحليل النوع الاجتماعي إدماجاً تاماً في الهياكل القائمة أو الناشئة من أجل التدقيق ما بعد التشريع؟ الخيارات لا متناهية، ويمكن لجميعها أن تتكيف مع الديناميات القائمة، ما دام هناك التزام حقيقي باستخدام هذه الآليات كوسيلة للتصدي بفعالية لعدم المساواة بين الجنسين.

4. **النظر في ميزانية النوع الاجتماعي كنقطة انطلاق محتملة لتحليل النوع الاجتماعي.** تعد ميزانية النوع الاجتماعي شكلاً من أشكال تحليل النوع الاجتماعي، ويمكن أن تكون قوية جداً عندما تكون معدة بشكل جيد. ولأنها تتكيف مع عملية الميزانية الحالية، فيمكنها أن تكون أيضاً طريقاً أكثر مباشرة لتطبيق تحليل النوع الاجتماعي والكشف عن بعض الآثار المترتبة عن قرارات السياسة العامة. كما أنها تكمل الجهود الرامية إلى تحسين الرقابة المالية والمساءلة. وإذا كان البرلمان الذي تسعون إلى دعمه يناضل من أجل تطبيق نهج أشمل لتحليل النوع الاجتماعي، فكروا فيما إذا كانت ميزانية النوع الاجتماعي ستكون نقطة انطلاق قيمة و متاحة لبدء دمج هذه الأنواع من النظم والسلوكيات.

⁶² المرجع نفسه، البرلمانات المراعية للنوع الاجتماعي للاتحاد البرلماني الدولي، ص. 56.

وفرت هذه الدراسة المقارنة لمحة عامة عن مختلف ممارسات التدقيق ما بعد التشريع، والتشريعات الأولية، والتشريع الثانوي المحدود، وتحقق هدفين رئيسيين: أولاً، تزويد البرلمانات من أي نوع بأمثلة مقارنة لكيفية إجراء التقييم التشريعي في برلمانات مختلفة حول العالم. ومن المأمول فيه أن يدعم هذا دراسة ما إذا كانت هذه البرلمانات ستعتمد هذه الممارسات وكيفية تطويرها. ثانياً، تجمع بين وجهات النظر لتوفر لمؤسسة ويستمنستر للديمقراطية منصة لمواصلة مناقشة والنظر في كيفية دعم البرلمانات لتطوير هذه الممارسة عند الطلب.

قد ساعدتنا التجارب التي شاطرتها البرلمانات على تحديد ثلاثة إطارات مختلفة لبناء الديمقراطية التي تتيح دعم عملية التدقيق ما بعد التشريع. وهذه الإطارات (موضحة في الفقرات من 7.1 إلى 7.4 أسفله، كالتدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي، والتدقيق ما بعد التشريع التوجيهي، والتدقيق ما بعد التشريع العام) توفر نقطة انطلاق مثيرة للاهتمام للنظر في كيفية وضع برنامج لبناء الديمقراطية في هذا المجال. وقد ساعدت أيضاً على تحديد السبل الممكنة التي يمكن بها لمؤسسة ويستمنستر للديمقراطية وضع برامج في هذا المجال [على النحو المبين في الفقرة 7.5 أدناه].

7.1 التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي- الاستثمار في الأسس الديمقراطية لدولة ما

عندما يعكس التغيير في السلطة الحاكمة لبلد ما تحولاً جوهرياً في القواعد والقيم التي يقوم عليها نظام حكمه، كما هو الحال في جنوب أفريقيا وتونس وميانمار، تكون عندها البرلمانات تعمل في سياق إطارات قانونية معطلة أو متقادمة أو غير ملائمة. تتطلب إعادة هيكلة هيكل الحكم القائمة أكثر من مجرد استبدال بعض القوانين أو تعديل قوانين أخرى. وفي هذا السياق، يشكل التدقيق ما بعد التشريع ممارسة يمكن أن تدعم البرلمان لتحديد القوانين القائمة و تصنيفها غير مرضية إلى متقادم، و في وقت لاحق تزود البرلمان بجدول أعمال تشريعي يسعى إلى (إعادة) بناء الأسس الديمقراطية للبلد. ويمكن أن يشار إلى هذا النوع من المراجعة بالتدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي.

ومن الفوائد الجلية التي يعود بها التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي على البلدان التي تجرّبه أنه يساعد على إعادة تحديد نظم الحكم المتقادمة بطرق من شأنها أن تعطي زخماً جديداً لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الراهنة. ويمكن أن يساعد أيضاً في إعادة صياغة شروط هيكل الحكم في بلد ما بحيث يضع مبدأ السيادة الشعبية في مركزه، والذي من خلاله يدعم البرلمان العلاقة بين احتياجات المواطنين والحكم الشعبي. ويمكن لمقدمي المساعدة في مجال الديمقراطية أن يدعموا التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي بطرق شتى. و تجدون بعض الاقتراحات في الجدول أدناه.

يقوم برلمان ميانمار حالياً بمراجعة العديد من التشريعات القديمة، بما في ذلك إلغاء التشريعات الاستعمارية. ويتمثل أحد التحديات الخاصة في أن التشريع القديم غير متاح بلغة ميانمار (وهو باللغة الإنجليزية القديمة). وبالتالي، فإن القوانين تحتاج إلى ترجمة إلى اللغة الوطنية ليتمكن البرلمان من إجراء التدقيق ما بعد التشريع.

الخانة 9: التدقيق ما بعد التشريع الإصلاحي

| التحدي | العرض المعياري | حلول عملية |
|--|---|--|
| محدودية أو عدم ملائمة أو انعدام الأسس التي يمكن بناء عليها ضمان وتنسيق الحكامة الديمقراطية | استخدام التدقيق ما بعد التشريع لتشجيع وتبرير مراجعة البيئة التشريعية لدولة ما | دعم إحدات لجنة مكلفة بمراجعة القوانين والعمل التي تقوم به، بما في ذلك الاختصاصات، والأطر الزمنية، والإجراءات التداولية، والروابط المرجعية مع البرلمان (عند الاقتضاء) |
| | | إعداد لمحة عن وموجز لمجموعة قوانين دولة معينة |
| | | تدريب وتعزيز قدرات البرلمانيين والموظفين فيما يتعلق بمحتوى مجموعة القوانين |
| | | دعم إعداد إجراءات التدقيق ما بعد التشريع داخل العملية التشريعية، بما |

| | |
|--|--|
| في ذلك أية تغييرات في القواعد المطلوبة للمرحلة الثانية من مراجعة التشريعات | |
|--|--|

7.2 التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي-تكوين معالم و توطيد مكانة البرلمان الديمقراطية

النوع الثاني للتدقيق بعد التشريع هو التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي. إن الافتقار إلى الذاكرة المؤسسية والتعليم والمهارات يحد بشكل كبير قدرة البرلمان على مراجعة وكتابة القوانين التي تلي الاحتياجات الاجتماعية، والملحة في كثير من الأحيان، بما يتلائم مع المتطلبات الحالية، ناهيك عن توطيد الموارد الكافية للقيام بالمراجعة التشريعية بأثر رجعي. في كثير من البلدان النامية، لا يتوفر البرلمان في كثير من الأحيان على الأسس المعرفية اللازمة لوضع تشريعات ملائمة للسياق، وكثيرا ما يصارع لتحديث سجلات المناقشات المتعلقة بمشاريع القوانين التي تم إقرارها ومبرراتها المعيارية. ولكي يقوم البرلمان بالتقييم التشريعي، فإنه يحتاج إلى تجربة عبر التاريخ لكيفية إدارة بلد ما. وينبغي أن يجعل المسح التشريعي البرلمان جاهزا للاستجابة للاحتياجات الاجتماعية الملحة من خلال التعديلات التشريعية. ويتيح التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي إمكانية تطوير معارف ومهارات السلطة التشريعية، ويمكن أن يقوم بذلك بطريقة تمكنه من تفادي قيود التدخل السلطة التنفيذية.

ولأن معدل تغيير النواب وهيمنة السلطة التنفيذية يمكن أن يشكل تحديا لقدرة البرلمان على تقييم التشريعات، فمن المهم للبرلمان أن يقوم ويوحد المسح التشريعي باعتباره الأساس الذي يمكن ارتكازا عليه تقييم القوانين القائمة وكذلك القوانين المقترحة. يرجع هذا إلى أن هذا النوع من النشاط، مثل الاستثمار في أبحاثه ونظم الدعم التشريعي، لا يخضع لرقابة السلطة التنفيذية. وبهذا الشكل، فإنه يشكل أيضا استثمارا طويل الأجل في المؤسسة ويمثل شكلا إضافيا من أشكال الدعم الذي يمكن تقديمه للبرلمان الناشئ أو الذي يعمل في سياق نام. وفيما يلي اقتراحات حول ما قد يبدو عليه من وجهة نظر البرنامج.

| الخانة 10: التدقيق ما بعد التشريع التوجيهي | | |
|--|--|--|
| التحدي | العرض المعياري | حلول عملية |
| تقوض هيمنة السلطة التنفيذية والتحديات الأوسع على مستوى الحكم القدرة التشريعية التقنية للبرلمان | ممارسات وإجراءات التدقيق ما بعد التشريع لتطوير مهارات شاملة في مجال صنع القانون تدعم كلا الطرفين في المسلسل القانوني | تدريب و تعزيز قدرات البرلمانين والموظفين فيما يتعلق بمحتوى مجموعة القوانين |
| | | دعم تطوير آليات التغذية الراجعة في مجال بعد التشريع بالنسبة للنتائج التي تم التوصل إليها من خلال العمليات البرلمانية الأخرى... |
| | | تقديم المشورة والتدريب في مجال على إجراء المسح التشريعي |

7.3 التدقيق ما بعد التشريع العام- إعادة بناء عقد ديمقراطي

تعمل العديد من البرلمانات النامية في فراغ ديمقراطي حيث أن التاريخ الحديث يقدم أمثلة قليلة لبرلمان قد لى بنجاح الاحتياجات التشريعية للشعب. إن عملية التدقيق ما بعد التشريع توفر سبيلا ل(إعادة) بناء العقد الديمقراطي للبرلمان إذا ما وضع آليات واضحة ومشروعة للتغذية الراجعة مع مواطنيه بطرق تعزز الأداء التمثيلي للبرلمان. ويمكن أن يشار إلى هذا النوع من التدقيق ما بعد التشريع بالتدقيق ما بعد التشريع العام.

إن العرض الديمقراطي المحتمل للتدقيق ما بعد التشريع هو كل ما يمكن أن تحصل عليه المؤسسة من التنفيذ العادي لنظام ما بعد التشريع، بالإضافة إلى المكاسب التي قد تأتي من تمكين الجمهور من الاطلاع على هذه الإجراءات والأشغال. فعلى سبيل المثال، يجوز للبرلمان الذي أنشأ لجنة مكلفة بتقييم قوانين معينة أن يتيح إجراءاته أو حتى أشغاله للجمهور.

من وجهة نظر أحد مقدمي المساعدة الدولية، فيجب على البرلمان أن يسعى إلى إجراء التدقيق ما بعد التشريع بطرق تركز على أشكال من التواصل الجماهيري على أساس شامل وتشاركي وعلى قدم المساواة من أجل تدقيق ما بعد التشريع فعال. وفي جوهره، يقتضي التدقيق ما بعد التشريع العام، كما اصطلح عليه في هذه الوثيقة، دعم البرلمان لإجراء تقييم تشريعي مع تقديم دعم إضافي لتمكين الجمهور من المشاركة والعلاقات العامة بشأن مضمونه. وفي الجدول أسفله ترد بعض الخيارات لما قد يبدو عليه التدقيق ما بعد التشريع العام.

| الخانة 11: التدقيق ما بعد التشريع العام | | |
|--|--|---|
| التحدي | العرض المعياري | حلول عملية |
| عدم وجود علاقات فعالة أو راسخة بين البرلمان ومواطنيه | إجراء التدقيق ما بعد التشريع لجبر المظالم السابقة و تشجيع المصالحة و ضمان مشروعية الدور المستقبلي للبرلمان | تيسير الجلسات العامة في إطار عملية المراجعة |
| | | نشر نتائج وتوصيات البرلمان |
| | | دعم الممارسات أو المشاركة العامة |

7.4 التدقيق ما بعد التشريع في المسلسل التشريعي

هناك نوع رابع من التدقيق ما بعد التشريع و الذي يكمن أن يدقق في المسلسل التشريعي بحد ذاته: ما الدروس و المكاسب التي يمكن استخلاصها من عملية مراجعة و إقرار التشريعات. في بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، غالباً ما يقع البرلمان تحت وطأة ضغوط قصد تسريع التشريع أو جعله شكلياً، بسبب حالة مستعجلة أو بسبب أجندة سياسية فوق وطنية (على سبيل المثال جدول أعمال الإدماج الأوروبي في البلدان المرشحة). و من بين الدروس المحتملة التي يمكن اكتسابها هو أن تعجيل التشريع يشكل حجة مؤيدة لإدراج شروط الانقضاء أو المراجعة، و ضمان أن التشريع الذي اعتمد حديثاً لا يزال صالحاً لفترة محدودة من الزمن (بنود الانقضاء)، أو أنه يحتاج إلى مراجعة إلزامية بعد مدة زمنية محددة.

عندما ناقشت لجنة مجلس اللوردات في المملكة المتحدة المعنية بالدستور والبرلمان والعملية التشريعية إطار السياسة العامة بشأن التدقيق ما بعد التشريع، دعا أحد الأعضاء إلى إجراء التدقيق ما بعد التشريع "قصد الاستنارة ورؤية الدروس التي يمكن اكتسابها من أجل التعامل مستقبلاً مع العملية التشريعية."⁶³

7.5 برنامج مؤسسة ويستمنستر حول التدقيق ما بعد التشريع

كما توضح هذه الدراسة المقارنة، قد يكون التقييم التشريعي التزاماً دستورياً يخص للبرلمان و/أو يشكل جزءاً من مهمة البرلمان الرقابية. وللامتثال لهذا الالتزام، يمكن للبرلمانات إنشاء لجان متخصصة وإجراء تحليلاتها الخاصة و/أو يمكنها الاعتماد على المعلومات والتقارير المقدمة من الحكومة. وللحكومة والبرلمان أدوار متميزة ويسهمان في مختلف خطوات عملية التقييم. وتتوفر الحكومة، بوصفها مسؤولة عن تنفيذ القانون، على الوسائل اللازمة لجمع وتصنيف المعلومات عن كيفية تنفيذ القانون. ومن ناحية أخرى، يتحمل البرلمان مسؤولية ممارسة الرقابة على هذا العمل.

وفي إطار وظيفتها المتمثلة في إسداء المشورة في مجال السياسات ودعم بناء قدرات البرلمانات، تقترح مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية العديد من الخيارات بشأن كيفية القيام بـالتدقيق ما بعد التشريع:

- (1) يمكن أن يطلب من الوزارات تقديم تقارير منتظمة إلى البرلمان بشأن تنفيذ القوانين، ربما بناء على نموذج المملكة المتحدة حيث تضع الوزارات مذكرة بشأن تنفيذ القوانين - بعد ثلاث إلى خمس سنوات من سنّها.
- (2) يمكن أن يسند البرلمان مهمة البحث بشأن تنفيذ القانون للمؤسسات الخارجية، سواء المؤسسات الرسمية المستقلة (مثل مكتب المراجع العام) أو المؤسسات المستقلة الخارجية مثل الجامعات.

⁶³ . كانت مارغريت بيكيت عضوة في لجنة مجلس اللوردات المعنية بالدستور والبرلمان والعملية التشريعية في 2003-2004

(3) يمكن للبرلمان أن يجري تحقيقاته الخاصة بشأن تنفيذ قوانين مختارة عن طريق عقد جلسات استماع عامة وجمع الأدلة وإجراء بحوث داخلية من جانب موظفي البرلمان، مثلا من خلال وحدة البحوث أو الوحدة التشريعية.

تشمل الأسئلة الواضحة والعملية التي تطرحها هذه السبل الممكنة لدعم أي برلمان يسعى إلى تطوير هذا المجال من أعماله ما يلي:

- (1) ما الشكل الذي يجب أن يأخذه؟
- (2) ما هي الأولوية التي ينبغي أن تكون له؟
- (3) متى يجب استخدامه؟

وفي الإجابة على هذه الأسئلة، يمكن للبرلمان أن يطلع على تجارب البرلمانات كما تم وصفها في هذه الدراسة المقارنة وغيرها. وقد يقتضي القيام بهذا بشكل رسمي إلى إسناد المهمة إلى لجنة دائمة مخصصة أو خاصة أو دائمة. ويمكنه أيضا دراسة الأسس الموضوعية لإنشاء طبقات إضافية من الدعم اللاحق للتشريع من خلال إعداد إطار لتضمين شروط الانقضاء في التشريع من أجل إجراء تقييمات تشريعية إلزامية أو إنشاء نقاط "انطلاق" يطلب فيها من البرلمان إجراء تدقيق محدد⁶⁴. يمكن النظر أيضا في إمكانية وكيفية تقييم تطبيق التشريعات الثانوية (أي القوانين التنظيمية)، والتي يمكن أيضا دعمها من خلال وضع إطار من "نقاط الانطلاق" لبدء مثل هذه العملية.

وفي السياقات التي يمتلك فيها البرلمان موارد محدودة للحفاظ على نظام مندمج للتدقيق ما بعد التشريع، قد تقترح مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية تطوير نهج مشروع تجريبي يدرس البرلمان من خلاله تنفيذ مجموعة محدودة من القوانين (من سنتين إلى ثلاث) على مدى فترة سنتين على سبيل المثال. بعد هاتين السنتين، يمكن تقييم المشروع التجريبي، وتحديد الدروس المستفادة من أجل اتباع نهج أكثر عمومية ومأسسة. ويمكن أن يأخذ المشروع النموذجي شكل مراجعة من إعداد لجنة لتقارير الوزارة بشأن تنفيذ قانون (قوانين) مختارة، ومراجعة اللجنة للبحوث التي تجريها المؤسسات الخارجية أو الاستقصاءات التي تقودها اللجنة، والبحوث الداخلية بشأن تنفيذ تشريعات مختارة.

ومن العوامل الحاسمة في النظر في رصد و نتائجها التشريعات ضمان وجود صلة واضحة بين إعداد و التشريعات وتقييمها. وينبغي أن تضع تقييمات الأثر المسبق أو المواد التفسيرية الأخرى المصاحبة للقانون مؤشرات وأطر زمنية واضحة لمراجعتها وتقييمها. وينبغي اتباع هذه المؤشرات والمعايير من أجل التقييم اللاحق. وأخيرا، يجب أن يظهر التدقيق ما بعد التشريع أهميته للجماهير ويحتاج إلى أن يتم إجراءاته بطريقة تتيح المواطنين إمكانية المساهمة في تقييم التشريعات.

⁶⁴ التشريعات الزائلة هي قوانين يدرج فيها البرلمان بندا يشترط فيه مراجعة القانون أو جزء منه من قبل البرلمان بعد فترة زمنية معينة قصد إنهائه أو تعديله إذا لم يعد مفيدا أو إبقائه في حالة ما أثبت أنه يسري بشكل جيد. و ينص قانون الانقضاء على الإحالة التلقائية إلى البرلمان دون تدخل أو سلطة تقديرية للسلطة التنفيذية.